

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67185>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.



Vlaams milieubeleid steekt de grenzen over. De Vlaamse betrokkenheid bij de totstandkoming van Europees en multilateraal milieubeleid.

***Kristof Geeraerts,
Peter Bursens en Pieter Leroy***

Januari 2004

Het onderzoek naar de Vlaamse betrokkenheid bij de totstandkoming van Europees en multilateraal milieubeleid maakt deel uit van het onderzoeksproject 'Vlaanderen en het meerlagig milieubeleid' (UIA PSW B) van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, een onderzoeksprogramma (2001-2006) gefinancierd door de Vlaamse regering. Website Steunpunt: <http://www.uia.ac.be/mbw/index.php>

Naam, affiliatie en contactgegevens van de auteurs:

Kristof Geeraerts
Wetenschappelijk medewerker
Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen
Campus Drie Eiken
Universiteitsplein 1
2610 Wilrijk (Antwerpen), België
Tel: 03 820.28 85
Fax: 03 820 28 82
E-mail: kristof.geeraerts@ua.ac.be

Peter Bursens
Docent Politieke Wetenschappen
Departement Politieke Wetenschappen
Universiteit Antwerpen
Korte Sint Annastraat 6
2000 Antwerpen, België
Tel: + 32 (0)3 204 10 71
GSM: + 32 (0)496 30 63 57
Fax: + 32 (0)3 204 10 80
E-mail: peter.bursens@ua.ac.be
Webstek UA -PSW: <http://www.uia.ac.be/psw/index.php>

Pieter Leroy
Hoogleraar Milieu en Beleid
Faculteit der Managementwetenschappen
Vakgroep Milieu en Beleid
Postbus 9108
6500 HK Nijmegen, Nederland
Tel: 31 24 361 20 95
Fax: 31 24 361 18 41
E-mail: p.leroy@nsm.kun.nl
Webstek: www.kun.nl/gap/user/lero/index.html

Samenstelling van het begeleidingscomité (inter- en bovengewestelijk luik):

Joris Van Mierloo, AMINAL, Afdeling Europa en Milieu
Remy Merckx, AMINAL, Afdeling Europa en Milieu
Guido Poppelier, (voormalig) Vlaams milieuattaché
Rik De Baere, (voormalig) adjunct-kabinetschef van de Vlaamse minister van leefmilieu
Michiel Van Peteghem, VMM, Afdeling Algemene Zaken, Personeel en Financiën
Lies Van Grimbergen, OVAM, Dienst Europa, Preventie, Onderzoek en Ontwikkeling
Sasja De Bruyne, VLM

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	3
LIJST MET AFKORTINGEN	5
LIJST MET TABELLEN	7
LIJST MET FIGUREN	8
1 INLEIDING	9
2 CONCEPTUEEL KADER EN METHODOLOGIE	12
2.1 ANALYTISCH KADER	12
2.2 BEOORDELINGSKADER	15
2.3 METHODOLOGIE	17
3 DE BELGISCHE INSTITUTIONELE EN JURIDISCHE CONTEXT	17
3.1 DE FEDERALE STAATSSTRUCTUUR EN DE HORIZONTALE BEVOEGDHEIDSVERDELING	18
3.2 EUROPESE BESLUITVORMING : HET FORMELE KADER	20
3.2.1 <i>Belgische vertegenwoordiging in de EU-Raad van Ministers</i>	20
3.2.2 <i>De Belgische standpuntbepaling volgens het samenwerkingsakkoord</i>	23
3.3 MULTILATERALE BESLUITVORMING: HET FORMELE KADER	25
3.3.1 <i>Belgische vertegenwoordiging op ministeriële conferenties en bijeenkomsten van internationale organisaties</i>	26
3.3.2 <i>Bepaling van het Belgische standpunt op ministeriële bijeenkomsten van internationale organisaties</i>	27
4 DE VERDELING VAN DE MILIEUBEVOEGDHEDEN IN BELGIË	28
4.1 VERTICALE BEVOEGDHEIDSVERDELING	28
4.2 HORIZONTALE BEVOEGDHEIDSVERDELING.....	29
5 VLAANDEREN EN DE EUROPESE MILIEUBESLUITVORMING	32
5.1 EUROPEES MILIEUBELEID	32
5.2 DE INBRENG VAN VLAANDEREN IN HET EUROPEES BESLUITVORMINGSPROCES	32
5.3 BEPALING VAN HET STANDPUNT DAT BELGIË INNEEMT IN DE RAAD MILIEU VAN DE EUROPESE UNIE.....	36
5.3.1 <i>DGE-coördinatie: voorbereiding van de Raad en COREPER</i>	36
5.3.2 <i>Gespecialiseerde coördinatie: voorbereiding van de werkgroepen van de Raad Milieu</i> 39	
5.4 VERTEGENWOORDIGING EN COÖRDINATIE ON-THE-SPOT: HET EUROPESE NIVEAU	44
5.4.1 <i>De Raad Milieu op ministerieel niveau</i>	44
5.4.2 <i>Het administratieve niveau van de Raad Milieu: de werkgroepen</i>	47
5.5 CONCLUSIE.....	49
6 VLAANDEREN EN DE MULTILATERALE MILIEUBESLUITVORMING	51
6.1 MULTILATERAAL MILIEUBELEID	51
6.2 DE EUROPESE UNIE EN MULTILATERALE MILIEUONDERHANDELINGEN	53
6.3 COÖRDINATIE VAN HET BELGISCHE STANDPUNT INZAKE MULTILATERALE BELEIDSKWESTIES	56
6.3.1 <i>Voorbereiding van ministeriële bijeenkomsten</i>	56

6.3.2	<i>Vorbereiding van ambtelijke of technische vergaderingen</i>	61
6.3.3	<i>Conclusies inzake standpuntbepaling</i>	62
6.4	VERTEGENWOORDIGING VAN VLAANDEREN OP MULTILATERALE FORA INZAKE MILIEU IN DE PERIODE 1999-2003	64
6.4.1	<i>Vertegenwoordiging op ministeriële bijeenkomsten</i>	64
6.4.2	<i>Vertegenwoordiging op ambtelijke vergaderingen</i>	68
6.4.3	<i>Samenwerking tussen de leden van de Belgische delegaties op multilaterale milieuconferenties</i>	70
6.4.4	<i>Conclusie inzake vertegenwoordiging</i>	72
6.5	CONCLUSIE.....	73
7	COÖRDINATIE BINNEN VLAANDEREN	78
8	SAMENWERKING TUSSEN DE BELGISCHE GEWESTEN	80
9	CONCLUSIE EN BELEIDSAANBEVELINGEN	82
9.1	CONCLUSIE.....	82
9.2	BELEIDSAANBEVELINGEN.....	87
10	REFERENTIES	99
11	BIJLAGEN	101

LIJST MET AFKORTINGEN

ABB	Administratie Buitenlands Beleid
ADN	<i>European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterways</i>
ADR	<i>European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road</i>
AGBM	<i>Ad Hoc Group on the Berlin Mandate</i>
AMINAL	Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer
AROHM	Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten & Landschappen
AWV	Administratie Wegen en Verkeer
AWZ	Administratie Waterwegen en Zeewezen
BuZa	Buitenlandse Zaken
CCIM	Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid
CITES	<i>Convention on International Trade in Endangered Species</i>
COP	<i>Conference of the Parties</i>
COREPER	<i>Comité des Représentants Permanents</i>
CSD	<i>Commission on Sustainable Development</i>
CTE	<i>Committee on Trade and Environment</i>
CvdR	Comité van de Regio's
CVSE	Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
DG	Directoraat-Generaal
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DO	Duurzame Ontwikkeling
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EP	Europees Parlement
ESC	Economisch en Sociaal Comité
EU	Europese Unie
EUROBATS	Overeenkomst ter bescherming van vleermuizen in Europa
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FOD	Federale Overheidsdienst
FOD BuZa	Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken
G7	Groep van Zeven Geïndustrialiseerde Landen
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
GGO's	Genetisch Gemodificeerde Organismen
GIMV	Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
ICBB	Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid
ICL	Interministeriële Conferentie Leefmilieu
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IGO	Intergouvernementele Organisatie
IKW	Interkabinettenwerkgroep

IMO	<i>International Maritime Organization</i>
IN	Instituut voor Natuurbehoud
LRTAP	<i>Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution</i>
MEA	<i>Multilateral Environmental Agreement</i>
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
Nrg4SD	<i>Network of Regional Governments for Sustainable Development</i>
OC	Overlegcomité
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking & Ontwikkeling
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
PIC	<i>Prior Informed Consent</i>
POPs	Persistente Organische Polluenten
PREPCOM	<i>Preparatory Committee</i>
PV	Permanente Vertegenwoordiging
PVEU	Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie
QMV	<i>Qualified Majority Voting</i>
SA	Samenwerkingsakkoord
TRIPS	<i>Trade Related Intellectual Property Rights</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNECE	<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>
UNEP	<i>United Nations Environmental Programme</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNFF	<i>United Nations Forum on Forests</i>
UNHSP	<i>United Nations Human Settlements Programme</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
VLAR	Vlaamse Maatschappij voor Afvalrecuperatie
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMW	Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening
VN	Verenigde Naties
VOI	Vlaamse Openbare Instelling
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i>
WHO	<i>World Health Organisation</i>
WTO	<i>World Trade Organisation</i>

LIJST MET TABELLEN

Tabel 1: de verschillende onderzoeksfases (of dimensies) van het project 'Vlaanderen en het meerlagig milieubeleid'.....	11
Tabel 2: de mogelijke routes die een regionale overheid (of andere subnationale actor) kan nemen ter beïnvloeding van een multilateraal besluitvormingsproces.....	14
Tabel 3: de mogelijke routes die een regionale overheid kan nemen ter beïnvloeding van het Europees besluitvormingsproces.	15
Tabel 4: De Belgische vertegenwoordiging in de Ministerraad van de EU volgens het Samenwerkingsakkoord van 13 februari 2003 tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994.	22
Tabel 5: Vereenvoudigde beschrijving van de medebeslissingsprocedure.....	33
Tabel 6: Samenstelling van de Belgische delegatie (wat de minister betreft) op de formele zittingen van de Raad Milieu tijdens de regeerperiode van Verhofstadt I (juli 1999- juni 2003)	45
Tabel 7: de voornaamste routes die de Vlaamse milieuoverheid neemt ter beïnvloeding van het Europees besluitvormingsproces.	49
Tabel 8: De rol van M 4.1 (P60) en kabinet in de Belgische coördinatie van en vertegenwoordiging inzake multilaterale milieudossiers.	59
Tabel 9: Centrale actoren (of fora) in de bepaling van het Belgische standpunt.....	61
Tabel 10: samenstelling van de Belgische delegatie op de klimaatconferenties in de periode 1999-2003.....	66
Tabel 11: de samenstelling van de Belgische delegatie op sessies van de CSD	69
Tabel 12: De voordelen van leiderschap vertegenwoordiging België in handen van federale overheid (FOD BuZa) respectievelijk gewestelijke overheden (vakdepartementen).....	72
Tabel 13: de route die de Vlaamse milieuoverheid in hoofdzaak neemt ter beïnvloeding van een multilateraal besluitvormingsproces (staat in het geel).	74
Tabel 14: de aard van de Vlaamse (en Belgische) samenwerking met het Belgische en Europese bestuursniveau.....	75
Tabel 15: Regionale ministeriële vertegenwoordigers in delegaties van andere lidstaten op de Raad Milieu.....	106

LIJST MET FIGUREN

Figuur 1: Het Belgisch coördinatieproces volgens het samenwerkingsakkoord van maart 1994 ...	25
Figuur 2: De verschillende fasen van het Europese beleidsproces.....	33
Figuur 3: Schematische voorstelling van de medebeslissingsprocedure	122

1 INLEIDING

Dit rapport is een verslag van een wetenschappelijk onderzoek waarin de voorbereiding, opvolging en deelname van de Vlaamse overheid en in het bijzonder de milieuoverheid (administratie, agentschappen en kabinet) van en aan de internationale besluitvorming inzake leefmilieu en van en aan de interne Belgische voorbereidingen hierop in kaart worden gebracht met het oog op een evaluatie ervan. Dit onderzoek werd uitgevoerd aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen (campus Drie Eiken) in het kader van het ruimere project 'Vlaanderen en het meerlagig milieubeleid'. Dit project is een onderdeel van het onderzoeksprogramma van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen. In de inleiding van dit rapport lichten we drie punten toe: (1) het precieze voorwerp van het onderzoek, (2) het kader waarin dit onderzoek werd gevoerd en (3) de opbouw van het rapport.

Het voorwerp van het onderzoek – de onderzoeksvragen

Het onderzoek tracht een antwoord te geven op de vraag op welke manier (en in welke mate) Vlaanderen deelneemt aan de totstandkoming van het internationale milieubeleid. Deze onderzoeksvraag kan ook als volgt geformuleerd worden: op welke manier tracht de Vlaamse milieuoverheid de internationale milieubesluitvorming te beïnvloeden? Welke route neemt zij om te wegen op de internationale beleidsprocessen? Wat zijn de kenmerken van die route? Manifesteert Vlaanderen zich internationaal vooral via de Belgische staat? Schrijft Vlaanderen, al dan niet via België, zich steeds in het gecoördineerde beleid van de Europese Unie in? Hoe verloopt de samenwerking/coördinatie met andere (federale en gewestelijke) overheden?

We ontlede deze vraag even om een duidelijk beeld te krijgen van het onderzoeksvoorwerp. Ten eerste bedoelen we met Vlaanderen de Vlaamse milieuoverheid die zowel de Vlaamse milieuminister en diens kabinet, de Vlaamse milieuadministratie (AMINAL) als de verzelfstandigde milieuagentschappen (OVAM, VMM, ...) omvat. Er wordt bijgevolg niet onderzocht op welke manier Vlaamse overheidsactoren uit andere beleidsdomeinen – alhoewel die wel betrokken kunnen worden in Vlaamse of Belgische milieucoördinatievergaderingen – en Vlaamse private actoren zoals de milieubeweging of het bedrijfsleven trachten te wegen op de internationale besluitvorming.

Als we spreken van 'deelnemen aan' de internationale besluitvorming dan bedoelen we zowel de eigenlijke deelname aan de internationale onderhandelingen als de binnenlandse voorbereiding op deze onderhandelingen. Impliciet omvat het ook het opvolgen van de internationale onderhandelingen.

Ten derde, het onderzoeksvoorwerp is beperkt tot (deelname aan) de totstandkoming van internationaal beleid. Het gaat hier om onderhandelings- of besluitvormingsdossiers en niet om implementatie- of uitvoeringsdossiers. We onderzoeken de Vlaamse deelname aan de totstandkoming van Europese richtlijnen, verordeningen, Raadsconclusies, ... of internationale

verdragen, protocollen, amendementen, beslissingen, verklaringen, ... en aan de bepaling van het Belgische standpunt terzake.

Ten vierde beperken we ons tot EU- en multilaterale onderhandelingsdossiers. Bilaterale onderhandelingsdossiers (de bilaterale milieusamenwerking met Polen bijvoorbeeld) komen niet aan bod.

Ten vijfde beoogt het onderzoek beleidsprocessen te analyseren en te beoordelen. Het kijkt niet (primair) naar de 'beleidsinput' (inzet van mensen en middelen) of de 'beleidsoutput' (de producten van het overheidsbeleid). De studie richt zich dus niet op de impact van Vlaanderen op de internationale en Belgische besluitvorming inzake milieu – dit zou je hier als 'output' kunnen beschouwen – maar op de processen van deelname aan, opvolging en voorbereiding van internationale milieubeleidsvorming en de organisatie van de Belgische 'milieu'overheden. Het gaat hier om een evaluatieonderzoek waarbij louter wordt gekeken naar de interne kwaliteit of het interne verloop van een beleidsproces en naar de beleidsorganisatie terzake (zie paragraaf 2.2).

Ten zesde trachten we een algemene beschrijving en analyse te maken van de Vlaamse beleidspraktijk. We spitsen ons niet toe op één onderhandelingsdossier, maar trachten een algemeen beeld te schetsen over alle individuele dossiers heen.

Ten slotte merken we op dat het onderzoeksvoorwerp in de tijd afgebakend is. Het onderzoek spitst zich toe op de praktijken tijdens de regeerperiode van Verhofstadt I, die net als de Vlaamse regeerperiode halverwege 1999 van start ging, maar reeds in de zomer van 2003 ten einde liep. De Vlaamse regeerperiode loopt in principe nog een jaartje langer.

Het kader waarin dit deelonderzoek werd gevoerd

Dit onderzoek maakt deel uit van een breder opgezet onderzoeksproject in het kader van het onderzoeksprogramma van het (Vlaamse) Steunpunt Milieubeleidswetenschappen. Het steunpunt werd in het najaar van 2001 voor een periode van vijf jaar opgericht door de Vlaamse regering en vormt een consortium van drie universiteiten: de Universiteit Antwerpen, de Katholieke Universiteit Leuven en de Universiteit Gent. Eén van de belangrijkste doelstellingen van het steunpunt is het voeren van onderzoek naar vraagstukken met betrekking tot de ontwikkeling en uitvoering van het milieubeleid. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het om *strategisch onderzoek* gaat: het is gebaseerd op fundamenteel onderzoek en levert daar ook aan bij, maar het is tegelijkertijd beleidsgericht in die zin dat het probeert onderzoek te doen naar de beleidsvragen van de komende vijf jaar. Het onderzoeksprogramma bestaat uit drie clusters. De eerste cluster gaat in op de instrumentering van het milieubeleid, de tweede, waartoe dit onderzoeksproject behoort, behandelt aspecten van de multi-actor setting waarin milieubeleid wordt gevoerd en de derde cluster betreft de evaluatie van (onderdelen van) het Vlaamse milieubeleid.

De onderzoekscluster rond '*multi-actor governance*' omvat drie onderzoeksprojecten. Het onderzoeksproject waarnaar dit rapport verwijst is er één van. Dit project, dat 'Vlaanderen en het meerlagig milieubeleid' als titel heeft, bestudeert de relaties en interacties tussen de Vlaamse

bestuurslaag en de andere bestuurslagen bij zowel het ‘*uploaden*’ (beïnvloeden) als ‘*downloaden*’ (uitvoeren) van beleid. Het onderzoek waarover dit tussentijds rapport verslag uitbrengt, richt zich louter op de interacties tussen het Vlaamse bestuursniveau en de hogere niveaus (het federale, het Europese en het multilaterale bestuursniveau) en voor een stuk ook op de relaties met de andere Belgische gewesten. De focus in dit rapport ligt met andere woorden op het inter- en bovengewestelijk milieubeleid. Bovendien richt dit deelonderzoek zich tot de opwaartse beleidsprocessen, de *uploading* van Vlaamse en Belgische overwegingen en belangen naar de hogere beslissingsniveaus bij de totstandkoming van nieuw internationaal beleid.

De *uploading* of beïnvloeding door de lokale overheden van de milieubesluitvorming op gewestelijk en federaal niveau (en eventueel op internationaal niveau) komt aan bod in de tweede fase van het onderzoek (zie tabel 1). Daarna zal het de beurt zijn aan de neerwaartse beleidsprocessen: met name de implementatie van gewestelijk (en internationaal) milieubeleid door de lokale overheden (fase 3) en de implementatie van internationaal milieubeleid door de Vlaamse overheid (fase 4).

	Vlaanderen en hogere bestuurslagen	Vlaanderen en lagere bestuurslagen
<i>Uploading</i> of beïnvloeding van ‘hogere’ besluitvorming	Fase 1	Fase 2
<i>Downloading</i> of implementatie	Fase 4	Fase 3

Tabel 1: de verschillende onderzoeksfasen (of dimensies) van het project ‘Vlaanderen en het meerlagig milieubeleid’

Deze vier deelonderzoeken zullen een eerder algemeen beeld opleveren van de beleidspraktijk. Daarom streven we ernaar dit aan te vullen met een *case study*. Dit houdt in dat we tijdens een vijfde onderzoeksfase een beperkt aantal – één of twee – milieudossiers grondig analyseren en evalueren volgens de vier in de tabel vermelde dimensies.

De opbouw van het rapport

Het rapport bestaat uit negen hoofdstukken. Na de inleiding volgt in hoofdstuk twee toelichting bij het conceptueel kader en bij de gehanteerde onderzoeksmethoden. In hoofdstuk drie wordt de Belgische institutionele en juridische context geschetst. We blijven even stilstaan bij de structuur van de Belgische staat en de administratie en de gevolgen hiervan voor de *uploading* (belangenbehartiging) en *downloading* (implementatie) van internationaal beleid. Daarnaast schetsen we het formele kader van de deelname van de Belgische Gewesten en Gemeenschappen aan respectievelijk de Europese en multilaterale besluitvorming. In hoofdstuk vier geven we de verticale en horizontale bevoegdheidsverdeling in het milieubeleidsdomein aan. Hoofdstuk vijf en

zes vormen de kern van de analyse. In hoofdstuk vijf wordt de Vlaamse en Belgische deelname aan, opvolging en voorbereiding van de Europese milieubesluitvorming geanalyseerd en beoordeeld. In hoofdstuk zes wordt hetzelfde gedaan met betrekking tot de multilaterale beleidspraktijk. Daarna volgen twee korte aanvullende hoofdstukken over respectievelijk de coördinatie in Vlaanderen en de samenwerking tussen de Belgische gewesten. In het negende hoofdstuk ten slotte volgt de eindconclusie en worden beleidsaanbevelingen geformuleerd op basis van de resultaten van de voorafgaande analyse en beoordeling. We wensen de lezer veel leesplezier en houden ons aanbevolen voor het ontvangen van suggesties en opmerkingen bij dit rapport.

2 CONCEPTUEEL KADER EN METHODOLOGIE

2.1 Analytisch kader

De Vlaamse voorbereiding van en deelname aan het internationale milieubeleid kan geanalyseerd worden aan de hand van een aantal eigenschappen die betrekking hebben op de route of het kanaal van de regio's naar de internationale fora. Eén van de vragen die we stellen is of Vlaanderen de intrastatelijke of extrastatelijke route neemt naar de internationale beleidsniveaus. Met andere woorden manifesteert Vlaanderen zich op het internationale toneel via (samenwerking met) de federale overheid (en de andere Gewesten/Gemeenschappen) of omzeilt Vlaanderen de federale overheid (en de andere Gewesten/Gemeenschappen) in haar beïnvloedingspogingen van de internationale besluitvorming? Dit onderscheid vind je terug in de Engelstalige vakliteratuur rond *multi-level governance* bij auteurs zoals Gary Marks en Liesbet Hooghe. De vraag of subnationale actoren de nationale overheid al dan niet omzeilen in hun beïnvloedingspogingen van de Europese besluitvorming staat centraal in de discussie betreffende de vraag of het Europese politieke systeem kan geconceptualiseerd worden als een *multi-level governance* systeem of als een *liberal intergovernmentalist* of *state-centric* systeem (Marks, Hooghe et al. 1996; Fairbrass and Jordan 2001; Hooghe and Marks 2001).

In haar studie omtrent de manier waarop de Duitse en Spaanse regio's reageren op het (relatieve) verlies van macht (aan de centrale overheid) ten gevolge van de Europeanisering (in de zin van overheveling van nationale of subnationale beleidsbevoegdheden en macht naar Europa) maakt Tanja Börzel een onderscheid tussen een coöperatieve (*co-operative compensation-through-participation strategy*) en een non-coöperatieve (*confrontational circumventing-the-state strategy*) strategie (Börzel 1999). Het onderscheid dat zij maakt komt in feite neer op het onderscheid tussen een intrastatelijke en extrastatelijke route die regio's kunnen nemen naar internationale fora, in casu EU-instellingen. Wij gaan er echter van uit dat deze twee dichotomieën (coöperatief versus non-coöperatief en intrastatelijk versus extrastatelijk) niet noodzakelijk samenvallen en dat dus bijvoorbeeld non-coöperatief gedrag van een bepaald Gewest ten aanzien van de federale overheid en/of de andere Gewesten kan samengaan met het nemen van een intrastatelijke route naar het internationale toneel. Het is bijvoorbeeld reeds gebeurd dat men vanuit een bepaald Gewest weigerde samen te werken of zelfs het Belgische coördinatieproces tegenwerkte, zonder dat dat Gewest probeerde de andere Belgische overheden te omzeilen in haar pogingen de Europese besluitvorming te

beïnvloeden. Conclusie: zowel een extra- als intrastatelijke 'strategie' kunnen coöperatieve en minder coöperatieve elementen bevatten.

Andere categorieën van regionale participatie, die Hendrik Vos maar ook Michael Keating en Liesbet Hooghe naar voren schuiven, zijn de directe en indirecte deelname en de formele en informele deelname (aan de Europese besluitvorming). Een 'directe' deelname van een regio wijst op een rechtstreekse relatie tussen het regionaal en het internationaal niveau. Een 'indirecte' deelname wijst erop dat de beïnvloeding van de internationale besluitvorming onrechtstreeks – met name via de federale of nationale overheid – plaats vindt. De regio zal het nationale standpunt proberen te beïnvloeden dat door de nationale delegatie op de internationale fora verdedigd wordt (Keating and Hooghe 1996: 220-222; Vos 2001: 120; Boucke, Bailleuil et al. 2002: 9). Deze tweedeling komt in feite overeen met die tussen de extrastatelijke en intrastatelijke participatie. Verderop maken we echter duidelijk dat beide tweedelingen niettemin gecombineerd kunnen worden tot een verfijnder classificatieschema. Aangezien we ook de participatie van Vlaanderen aan multilaterale besluitvormingsprocessen (buiten de EU) bestuderen en de EU vaak als intermediair niveau fungeert op multilaterale fora, dient de tweedeling 'direct' en 'indirect' verder uitgewerkt en verfijnd te worden. Tussen het multilaterale en regionale niveau liggen er immers twee intermediaire niveaus: de nationale en de Europese. Er zijn bijgevolg meer routes mogelijk dan een directe en een indirecte. Maar de tweedeling 'direct' en 'indirect' kan ook verder verfijnd worden door gradaties in de 'externe vertegenwoordiging' en in de deelname aan de 'interne coördinatie' aan te brengen (zie verder).

Daarnaast onderscheidt men een formele en informele vorm van participatie. Een 'formele' participatie betekent dat de regionale inbreng verloopt volgens voorgeschreven procedures en dus ingeschreven staat in een verdrag, protocol, wettekst, samenwerkingsakkoord, enz. Een 'informele' deelname wil zeggen dat regionale participatie wordt toegelaten zonder dat dit ergens ingeschreven staat (Vos 2001: 120; Boucke, Bailleuil et al. 2002: 9).

In deze alinea en bijhorende tabel geven we een aanzet tot categorisering van de 'directheid' van de regionale (in casu Vlaamse) betrokkenheid bij de multilaterale besluitvorming. Hierbij stellen we dat de tweedeling 'direct-indirect' verder kan verfijnd worden door deze tweedeling toe te passen op enerzijds de route tussen het regionale niveau en het Europese niveau en anderzijds de route tussen het nationale (inclusief het regionale) niveau en het multilaterale niveau. Wat die eerste route betreft nemen we de terminologie van de tweedeling extrastatelijk-intrastatelijk over. Dit onderscheid verwijst naar de vraag of de nationale bestuurslaag al dan niet (als intermediair niveau) wordt omzeild door subnationale actoren. Met betrekking tot het Europese niveau dat in multilaterale milieuonderhandelingen al dan niet als intermediair niveau fungeert tussen de lidstaten (of de regionale actoren) en de multilaterale fora, creëren we een nieuwe variant op de tweedeling direct-indirect: we maken hier voortaan een onderscheid tussen de intra-Europese en de extra-Europese route. Via de combinatie tussen deze tweedelingen komen we tot een viervoudige classificatie (tabel 2): (1) de extra-Europese, extrastatelijke route; (2) de extra-Europese, intrastatelijke route (3) de intra-Europese, extrastatelijke route; en (4) de intra-Europese, intrastatelijke route.

De extra-Europese, extrastatelijke route (1) betekent (in theorie) dat Vlaanderen zich rechtstreeks op het internationale toneel zou begeven om zonder tussenkomst van België en de EU op de

internationale besluitvorming te wegen. Dit vormt de meest directe vorm van betrokkenheid van een regio bij een multilateraal besluitvormingsproces.

	Extrastatelijk (direct)	Intrastatelijk (indirect)
Extra-Europees (direct)	1	Vlaamse ambtenaren in Belgische delegatie (direct) (2a) Louter federale of nationale ambtenaren/diplomaten (indirect) (2b)
Intra-Europees (indirect)	3	Vlaamse ambtenaren in Belgische delegatie (direct) (4a) Louter federale of nationale ambtenaren/diplomaten (indirect) (4b)

Tabel 2: de mogelijke routes die een regionale overheid (of andere subnationale actor) kan nemen ter beïnvloeding van een multilateraal besluitvormingsproces.

De Belgische delegatie heeft ooit op een belangrijke milieuconferentie even met het idee gespeeld om onafhankelijk van de EU een aantal derde landen te overtuigen van het Belgische standpunt en een soort van onderhandelingscoalitie te vormen op een moment dat de EU hieromtrent nog geen gemeenschappelijk standpunt had gevormd. Uiteindelijk heeft België dit niet gedaan, omdat dergelijke handelwijzen als *not done* worden beschouwd. De andere lidstaten zouden dit zeker niet in dank hebben afgenomen. Dit vormt evenwel een mooi (*would-be*) voorbeeld van (een poging tot) een extra-Europese, intrastatelijke strategie (2). Dergelijke route is evenwel mogelijk op die fora waar de EU niet als zodanig aanwezig is of indien de EU bij gebrek aan een gemeenschappelijk standpunt de lidstaten vrije baan geeft.

De derde route (3) houdt in dat Vlaanderen de Belgische overheid omzeilt in de beïnvloeding van het Europese onderhandelingsmandaat voor een multilateraal onderhandelingsproces. Vlaanderen zou bijvoorbeeld de Commissie informeel kunnen benaderen tijdens de totstandkoming van een commissievoorstel voor een Europees onderhandelingsmandaat zonder enig overleg of afstemming met de andere Belgische overheden. Een ander, maar zeer hypothetisch, voorbeeld hiervan zou zijn dat Vlaanderen als zodanig vertegenwoordigd zou zijn in de Raad en op EU-coördinatievergaderingen en dus op een rechtstreekse manier (zonder de noodzaak tot coördinatie met andere Belgische overheden/vertegenwoordigers) zou kunnen wegen op de Europese besluitvorming.

De intra-Europese, intrastatelijke route (4) is de meest indirecte vorm van regionale betrokkenheid en komt erop neer dat Vlaanderen via België en Europa deelneemt aan multilaterale onderhandelingen. Ten slotte willen we er nog aan toevoegen dat de ene route de andere niet uitsluit. Een regio kan meerdere routes tegelijkertijd nemen.

Zoals eerder vermeld kan men deze opdeling in vier categorieën nog verder verfijnen. Met name de intrastatelijke route kan verder opgesplitst worden door een tweedeling toe te voegen met betrekking tot de wijze van externe (intrastatelijke) vertegenwoordiging (zie tabel 2). De Belgische delegatie op een internationaal forum kan louter samengesteld zijn door federale

ambtenaren/diplomaten/kabinetsmedewerkers/ministers (4b). Dat maakt de intermediaire rol van de staat (of de federale overheid) groter en de regionale betrokkenheid indirecter. Maar regionale ambtenaren, ministers, ... kunnen ook deel uitmaken van een nationale delegatie en als volwaardige leden van een nationale delegatie fungeren op een internationale bijeenkomst (4a). Dit maakt de regionale betrokkenheid toch iets directer. De route blijft niettemin intrastatelijk. De regionale mensen fungeren immers in eerste instantie als vertegenwoordigers van de natiestaat en zullen in de eerste plaats het gecoördineerde nationale standpunt verkondigen.

Voor de volledigheid maken we op basis van deze tabel een afzonderlijke tabel voor de beïnvloedingskanalen naar het Europese beleidsniveau (tabel 3).

	Extrastatelijk (direct)	Intrastatelijk (indirect)
		Vlaamse ambtenaren in Belgische delegatie (direct)
		Louter federale of nationale ambtenaren/diplomaten (indirect)

Tabel 3: de mogelijke routes die een regionale overheid kan nemen ter beïnvloeding van het Europees besluitvormingsproces.

Naast de hierboven opgesomde eigenschappen maken we in het conceptueel model een onderscheid tussen twee domeinen van beïnvloeding of interventie, met name het interne (binnenlandse) en het externe (buitenlandse) domein. Regio's kunnen enerzijds hun pijlen richten op beïnvloeding van de interne, nationale besluitvorming die voorafgaat aan de internationale besluitvorming. Ze kunnen bijvoorbeeld een inbreng doen in de nationale standpuntbepaling. Anderzijds kunnen regio's trachten de internationale besluitvorming rechtstreeks te beïnvloeden. Dit vereist in vele gevallen dat je daar fysiek aanwezig bent, al dan niet als lid van een officiële nationale delegatie. Dit onderscheid tussen het binnenlandse en buitenlandse actieterrein weerspiegelt zich in de opbouw van dit rapport. In verschillende paragrafen wordt een duidelijke scheiding gemaakt tussen 'vertegenwoordiging' (buitenlands actieterrein) enerzijds en 'coördinatie' of standpuntbepaling (binnenlands actieterrein) anderzijds.

2.2 Beoordelingskader

Naast deze concepten, die de analyse in grote lijnen richting geven en de analyse van de Vlaamse beleidspraktijk in een breder perspectief plaatsen, introduceren we een aantal evaluatiecriteria die verderop (impliciet) in het rapport gehanteerd worden om de bestudeerde beleidsprocessen op gerichte wijze te beoordelen. Het onderzoek heeft immers tot doel de beleidspraktijk te evalueren en op basis hiervan een aantal concrete beleidsaanbevelingen te formuleren. We merken dat deze praktische criteria hier en daar interfereren met de concepten uit de vorige paragraaf.

Beleidsprocessen kunnen geëvalueerd worden aan de hand van criteria die ontleend zijn aan de effecten van het beleid of aan het procesverloop zelf. Zoals reeds gesteld bestudeert dit

onderzoek voornamelijk de interne kwaliteit of het interne verloop van een beleidsproces (en de beleidsorganisatie). De effecten van het Vlaams internationaal milieubeleid – de impact op de internationale milieubesluitvorming – worden hier niet uitdrukkelijk bestudeerd.

In evaluatieonderzoek worden beleidsprestaties meestal op drie centrale criteria beoordeeld: effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. In ons onderzoek spitsten we de aandacht toe op één van deze drie, met name op het beoordelen van interne efficiëntie. We hebben ervoor gekozen de effecten van beleid niet expliciet in kaart te brengen, maar wel de interne kwaliteit van het procesverloop en de beleidsorganisatie. We gaan uit van de veronderstelling dat naarmate de coördinatieprocessen tussen overheidsinstanties voldoen aan een aantal procesmatige evaluatiecriteria, één van de impliciete doelstellingen¹ van het Vlaams internationaal milieubeleid makkelijker wordt bereikt, met name het beïnvloeden van de internationale milieubesluitvorming of op zijn minst het zo goed mogelijk voorzien van en inspelen op internationale ontwikkelingen.

De criteria die we in dit onderzoek hanteren en die we als subcriteria van het criterium van interne efficiëntie beschouwen, hebben te maken met begrippen zoals openheid of toegankelijkheid (niet-uitsluiting), zorgvuldigheid, informatieverspreiding, betrouwbaarheid, taakverdeling, coördinatie, (in)formalisering enz. De beleidsprocessen worden ten eerste bekeken op hun toegankelijkheid voor derden. In dit onderzoek bekijken we evenwel louter de toegankelijkheid van de beleidsprocessen voor actoren van de uitvoerende macht (administraties, departementen en kabinetten van buiten het leefmilieudomein). We bekijken in het bijzonder of andere bestuursniveaus worden betrokken. De betrokkenheid van het parlement (wetgevende macht) en van private actoren komt in dit onderzoek niet aan bod. Hiermee samenhangend wordt ook bekeken of relevante informatie (verslagen, *position papers*, beleidsdocumenten, enz.) op adequate wijze wordt verspreid en bijvoorbeeld bij iedere geïnteresseerde of betrokken ambtenaar, kabinetsmedewerker, diplomaat, ... terecht komt. Hierbij wordt ook beoordeeld of de standpunten van alle inhoudelijk betrokken actoren optimaal worden gecoördineerd tot een gemeenschappelijk standpunt waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen interne afstemming of coördinatie (binnen de Vlaamse milieuoverheid of binnen de Vlaamse overheid *tout court*) en externe afstemming (tussen Vlaanderen en de andere Belgische overheden). Een ander item is de duidelijkheid van de taakverdeling. Zijn er duidelijke afspraken omtrent de taken van de verschillende betrokkenen en de verdeling ervan? Worden die afspraken nageleefd? Zijn de taken goed afgebakend? Is er sprake van een overlapping van taken? Nog een ander criterium heeft te maken met de verhouding tussen formele regels en het informele of eigenlijke gedrag. De vraag die we ons stellen is of er een optimale wisselwerking bestaat tussen het formele en informele. Versterken ze elkaar of werken ze elkaar tegen?

¹ De doelstelling zit impliciet vervat in minstens twee plandoelstellingen: *het structureel uitbouwen en stroomlijnen van de (Vlaamse) participatie aan het internationale niveau (multilateraal, EU) en het realiseren van de milieudoelstellingen op Vlaams niveau (vastgelegd in het milieubeleidsplan) door het voeren van een internationaal milieubeleid in het verlengde ervan*. Gewestelijk Milieuoverleg (2002), *Vlaams Milieubeleidsplan 2003-2007*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL: 349 p.

2.3 Methodologie

De Vlaamse deelname aan de Europese en multilaterale milieubesluitvorming werd op een kwalitatieve wijze onderzocht. Hierbij werd in hoofdzaak gebruik gemaakt van twee onderzoekstechnieken: het afnemen van interviews en documentenanalyse. Daarnaast werd een databank ontworpen ter ondersteuning van het onderzoek waarnaar dit rapport verwijst.

Interviews. Er werden gesprekken gevoerd met ambtenaren van AMINAL, VMM en OVAM, kabinetsmedewerkers van de Vlaamse en federale minister bevoegd voor leefmilieu en mensen van de FOD Buitenlandse Zaken. Een lijst van de interviews is terug te vinden in bijlage 3. De interviews vonden plaats in het voorjaar van 2003 (van februari tot en met mei), met andere woorden op het einde van de federale legislatuur. De praktijk van de Vlaamse deelname aan de internationale milieubesluitvorming, zoals beschreven in dit rapport, bestrijkt grotendeels de periode van de regeerperiode van Verhofstadt I, die net als de Vlaamse regeerperiode in 1999 van start ging, maar in de zomer van 2003 ten einde liep in tegenstelling tot de Vlaamse die nog een jaartje langer duurt.

Documentenanalyse. Tijdens het onderzoek werden heel wat documenten bestudeerd die op één of andere manier verband houden met de voorbereiding van, opvolging van en deelname aan internationale milieubeleidsprocessen vanuit het Vlaamse Gewest: verslagen van vergaderingen, verslagen van Belgische en Vlaamse delegaties van internationale milieuconferenties, samenwerkingsakkoorden enz. Voor een niet-exhaustieve lijst van documenten verwijzen we naar bijlage 2.

Databank. De databank werd grotendeels voorafgaand aan het hier gerapporteerde onderzoek ontworpen, alhoewel de gegevensinvoer pas recent werd afgerond – althans wat de gegevens met betrekking tot het Europese en multilaterale beleidsniveau betreft. De bedoeling hiervan was het internationale milieubeleidsveld in kaart te brengen en in het bijzonder de onderzoeker de mogelijkheid te bieden op een vlotte manier (verticale) verbindingen te leggen tussen de verschillende bestuurslagen binnen één milieuthema of milieudossier. De databank omvat op dit moment gegevens omtrent de meest relevante internationale milieuovereenkomsten (verdragen en protocollen) en omtrent Europese richtlijnen en verordeningen inzake leefmilieu. Het opzet is om de databank in een latere fase uit te breiden naar de andere bestuurslagen (federaal, gewestelijk en lokaal).

3 DE BELGISCHE INSTITUTIONELE EN JURIDISCHE CONTEXT

Vooraleer de praktijk van de Vlaamse opvolging en deelname aan het (Belgische) Europese en internationale milieubeleid onder de loep te nemen, schetsen we eerst de juridische en institutionele context of het formele kader van de participatie van de Belgische Gewesten en Gemeenschappen aan het (Belgische) internationale of buitenlandse beleid (in het algemeen) om

ten slotte – in een aparte paragraaf – de (formele) verticale en horizontale Belgische bevoegdheidsverdeling in het milieubeleidsveld te illustreren.

3.1 De federale staatsstructuur en de horizontale bevoegdheidsverdeling

Vijf opeenvolgende staatshervormingen (1970, 1980, 1988, 1993 en 2001) hebben in een tijdsbestek van ongeveer 30 jaar de Belgische staat getransformeerd van een gecentraliseerde, unitaire staat in een volwaardige federale staat. Deze hervormingen hebben belangrijke implicaties met zich meegebracht voor (de ontwikkeling en uitvoering van) het milieubeleid in België, met inbegrip van het ‘*uploaden*’ (beïnvloeden) en ‘*downloaden*’ (uitvoeren) van internationaal milieubeleid vanuit en naar België.

Een eerste belangrijk kenmerk van de federale staat, dat belangrijke gevolgen had voor de milieubeleidssector, is dat de bevoegdheden niet homogeen verspreid zijn over de Belgische bestuurslagen. De meeste beleidsdomeinen worden gedeeltelijk bestuurd door het federale niveau en gedeeltelijk door het ‘regionale’ niveau - hetzij de Gewesten, hetzij de Gemeenschappen. Wat milieubeleid betreft, zijn het de Gewesten die over bevoegdheden beschikken (territoriumgebonden bevoegdheden). Elke bestuurslaag - zij het de federale, zij het de regionale bestuurslaag - is evenwel verantwoordelijk voor andere aspecten van het desbetreffende beleidsdomein. In het milieubeleidsveld, hebben de Belgische staatshervormingen van 1980, 1988 en 1993 de meeste bevoegdheden overgebracht van het federale naar het gewestelijke bestuursniveau. De federale overheid is niettemin nog steeds bevoegd voor productnormen, bescherming tegen ioniserende straling inclusief radioactief afval, de doorvoer van afval en de bescherming van het mariene milieu². Dit betekent dat zowel het federale als gewestelijke niveau betrokken kunnen zijn in de totstandkoming en de implementatie van één en dezelfde milieurichtlijn of -verdrag.

Naast deze verregaande verticale bevoegdheidsverdeling, kent men in België ook een horizontale bevoegdheidsverdeling. Dit laatste impliceert dat de inhoud van een Europese richtlijn of een internationaal verdrag appelleert aan meer dan één beleidsdomein. In België zijn zowel op het federale als op het subnationale niveau meerdere ministeries en departementen tegelijk verantwoordelijk voor verschillende beleidsdomeinen. De overlapping van ministeries en beleidsdomeinen is politiek-historisch gegroeid. Sinds de oprichting van de Belgische staat in 1830 zijn er vele ministeries in het leven geroepen en zijn er een aantal verdwenen. Tot 1965 lagen de zaken evenwel vrij eenvoudig: je had toen één minister voor één ministerie. Deze één-op-één relatie verdween echter, met als gevolg dat ambtenaren van één en hetzelfde ministerie twee, drie of vier ministeriële excellenties moe(s)ten dienen (Dierickx, Bursens et al. 2002: 82) en omgekeerd één en dezelfde minister meer dan één ministerie onder zijn hoede had/heet. Ondanks de goede voornemens van Verhofstadt I in het kader van de Copernicushervormingen is de nieuwe federale regering (Verhofstadt II) er niet echt in geslaagd die ‘één op één’ te realiseren³.

² Dit impliceert dat internationale milieudossiers op zijn minst in drie categorieën kunnen onderverdeeld worden: de (hoofdzakelijk) gewestelijke dossiers, de (hoofdzakelijk) federale dossiers en de gemengde dossiers.

³ Neem nu de FOD Sociale Zaken. Dat valt ten dele onder Rudy Demotte (PS) als minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en wat de Pensioenen betreft ten dele onder Frank Vandenbroucke (SP.a) als minister van Arbeid en

Bovendien heeft de bijzondere wet op de hervorming der instellingen (in zijn verschillende versies) de oprichting van afzonderlijke administraties voor de Gewesten en de Gemeenschappen mogelijk gemaakt. De (verdere) overheveling van bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen heeft de afschaffing of de omvorming van een aantal federale ministeries met zich meegebracht. En dit proces gaat nog steeds door. Zo werd het grote en eens zo machtige federaal Ministerie van Landbouw in de loop van 2002 volledig ontmanteld. Het opdoeken van het landbouwministerie is een gevolg van het Lambermontakkoord van 22 januari 2001 over de verdere staatshervorming. Om de zaken nog complexer te maken, hebben de drie Gewesten⁴ hun ministeries en departementen elk op een verschillende manier opgedeeld.

De staatshervorming van 1993 bezorgde de Gewesten (en Gemeenschappen) het recht om een buitenlands beleid te voeren met betrekking tot die beleidsdomeinen waarover ze (interne) bevoegdheden beschikken. Dit recht verwijst naar het unieke *in foro interno, in foro externo* principe. Dit omvat het recht om het 'Belgische' EU beleid – de Belgische interne voorbereiding van de EU besluitvorming - mee gestalte te geven, voor zover subnationale of deelstatelijke bevoegdheden in het geding zijn. Bovendien vroeg België, waarbij het anticipeerde op de staatshervorming van 1993, samen met de Duitse delegatie, een wijziging van het toenmalige artikel 146 van het EEG-verdrag om de toepassing van het *in foro interno, in foro externo* principe mogelijk te maken. De Europese leiders beslisten op de IGC in Maastricht effectief om dit artikel te wijzigen. De herschrijving van het artikel maakte het voor regionale ministers mogelijk om namens België het woord te voeren en te onderhandelen in de Raad van Ministers (Bursens 2002: 588). België werkte een vertegenwoordigingssysteem uit om de nieuw gecreëerde mogelijkheden volop te benutten. Het samenwerkingsakkoord (SA) van 8 maart 1994 inzake de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de EU voorziet de formele structuur van dit systeem (zie paragraaf 4.2.1).

Eén van de twee redenen voor het toekennen aan de Gewesten (en Gemeenschappen) van het grondwettelijk recht om internationale verdragen af te sluiten, verwijst tevens naar een ander belangrijk kenmerk van het Belgische federalisme: de afwezigheid van een normenhierarchie. Federale wetten en regionale decreten (en Brusselse ordonnanties) staan op gelijke voet. Wetten kunnen decreten niet terzijde schuiven of herroepen en *vice versa*. Uitvoerende beslissingen zijn trouwens ook onderworpen aan dit principe. Het gebrek aan hiërarchie tussen de federale en regionale bestuurslaag impliceert dat elk bestuursniveau het Europees beleid voorbereidt en implementeert dat onder zijn bevoegdheden ressorteert (Bursens 2002: 595). Deze grondwettelijke gelijkheid leidde tevens tot de formele toekenning van een vetorecht aan de deelstaten met betrekking tot de bepaling van de Belgische positie in de EU Raad van Ministers. Het eerder vermelde Samenwerkingsakkoord (SA) van 8 maart 1994 formaliseerde de rechtstreekse betrokkenheid van de Gewesten en de Gemeenschappen bij dit coördinatieproces, waarbinnen een dienst van de FOD Buitenlandse Zaken een centrale, zij het geen dominerende rol speelt (zie paragraaf 4.2.2).

Pensioenen. Daar zou ook de minister van Middenstand (Sabine Delruelle, MR) kunnen bijkomen indien zij bevoegdheden zal claimen in de sociale zekerheid van de zelfstandigen.

⁴ Hetzelfde geldt voor de Gemeenschappen.

3.2 Europese besluitvorming : het formele kader

3.2.1 Belgische vertegenwoordiging in de EU-Raad van Ministers

In 1991 besloot de EU op zijn Intergouvernementele Conferentie (IGC) over de Politieke Unie om het voormalige artikel 146 van het EEG-Verdrag te herschrijven⁵. Het nieuwe artikel impliceerde dat staten voortaan mogen vertegenwoordigd worden in de Raad door een lid van een regionale regering, voor zover die ministeriële vertegenwoordiger de lidstaat in zijn geheel bindt en niet enkel delen ervan (Ingelaere 1994b: 69; Hooghe and Marks 2001: 83). Het oude verdragsartikel stelde dat enkel leden van nationale regeringen stemrecht hebben in de Raad. Om deze nieuwe mogelijkheden te benutten, werkten de Belgische overheden een systeem uit dat bepaalt wie de Belgische vertegenwoordiger is in de verschillende raadsformaties. De Belgische vertegenwoordiging in de gelederen van de Raad wordt dus net als het Belgische standpunt gecoördineerd. Zoals eerder vermeld voorziet het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 inzake de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de EU de formele structuur van dit systeem.

Het oorspronkelijke SA voorzag vier types van vertegenwoordiging in de Raad van Ministers. In 2001 wijzigde men het SA om twee nieuwe types of categorieën (V en VI) toe te voegen. De verschillende types zijn gebaseerd op een verdeling van de EU Raden (vakraden) in zes categorieën. De oorspronkelijke verdeling in vier categorieën was gebaseerd op de agenda van elke Raad van de (toen) afgelopen drie jaar. Men vergeleek de items op deze agenda's met de bevoegdheden van de verschillende Belgische overheden (federale overheid, Gewesten en Gemeenschappen). Op basis van de interne Belgische bevoegdheidsverdeling kende men de Raden een specifiek type van vertegenwoordiging toe (samenstelling van de Belgische delegatie). Cruciaal in dit systeem is het onderscheid tussen het hoofd van de delegatie en de assessor of bijzitter. Het delegatiehoofd spreekt, onderhandelt en stemt in naam van België. De assessor – in principe ook een minister - woont de vergadering bij om het delegatiehoofd bij te staan (en in de gaten te houden) en consulteert, indien nodig, de andere overheden die niet aanwezig zijn op de Raad (Kerremans and Beyers 1997: 46-47; Kerremans 2000a: 191; Dierickx, Bursens et al. 2002: 92)⁶.

De Raden uit categorie I en IV behandelen meestal aangelegenheden die onder de exclusieve bevoegdheid vallen van hetzij de federale, hetzij de deelstatelijke overheden. In het eerste geval omvat de Belgische delegatie (op ministerieel niveau) louter een lid van de federale regering. De Raad Algemene Zaken (nu: Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen) en de Ecofin Raad

⁵ Artikel 146 is ondertussen – sinds het Verdrag van Amsterdam – hernummerd tot artikel 203.

⁶ Deze regeling kan voor problemen zorgen: wanneer de assessors en het delegatiehoofd niet tot een overeenkomst komen of zelfs tijdens de onderhandelingen laten uitschijnen dat er onenigheid is binnen de Belgische delegatie, dan wordt de geloofwaardigheid van het Belgische standpunt ernstig ondermijnd Bribosia, H. (1999). *La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l'Union et des Conférences Intergouvernementales. La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux.*

De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht. Organisatorische en procedurele aspecten. Y. Lejeune. Bruxelles, Bruylant: 85-144, Dierickx, G., P. Bursens, et al. (2002). Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt. Succes- en faalfactoren van het omzettingsproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken. Antwerpen, Universiteit Antwerpen..

(Economische en Financiële zaken) zijn voorbeelden van categorie I. In het tweede geval wordt België vertegenwoordigd door een lid van één van de deelstatelijke regeringen. De Raad Onderwijs (nu: Raad Onderwijs, Jeugdzaken en Onderwijs) behoort tot deze categorie (IV). In geen van beide types zijn assessors betrokken. De Raden die onderverdeeld zijn in de andere twee categorieën (II en III) agenderen kwesties die zowel refereren naar federale als 'regionale' bevoegdheden. Waar het federale niveau dominant is, zal de federale regering het delegatiehoofd leveren en een deelstatelijke regering –volgens een beurtrol – de bijzitter. De Raad Milieu ressorteerde tot nu in deze tweede categorie. De Raden van categorie III handelen dossiers af die in de eerste plaats de verantwoordelijkheid zijn van de subnationale entiteiten. In dit geval leidt een deelstatelijke minister de Belgische delegatie en is het de federale minister die assisteert. Sinds juli 2003 behoort de Raad Milieu tot categorie III (Kerremans and Beyers 1997; Kerremans 2000a: 191-192). Deze overheveling is ten dele geformaliseerd via een beslissing van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid van 28 februari 2002, maar staat nog niet ingeschreven in het betreffende samenwerkingsakkoord (zie tabel 4).

Er werd bovendien een beurtrolsysteem in het leven geroepen voor de afvaardiging van de deelstatelijke minister. Er zijn meerdere deelstatelijke ministers per beleidsdomein, maar er gaat hoogstens één minister mee naar de Raad. Ten aanzien van elke Raad wordt aangegeven welke deelstatelijke overheid gedurende een bepaalde periode de delegatieleider of assessor levert (meestal zes maanden). De subnationale vertegenwoordiging verandert op het einde van elk semester, parallel met het voorzitterschap van de EU. Deze veranderingen gebeuren op basis van een vooraf vastgelegde lijst zodat de andere lidstaten weten wie België zal vertegenwoordigen (Kerremans and Beyers 1997: 47; Kerremans 2000a: 191-192).

Categorie	Belgische bevoegdheidsverdeling	Raad	Vertegenwoordiging
I	Exclusief federale bevoegdheid	Algemene Zaken Ecofin Justitie ...	'Exclusieve federale vertegenwoordiging'
II	Gedeelde bevoegdheid met federaal overwicht	Interne markt Volksgezondheid Energie Leefmilieu ...	'Federale vertegenwoordiging met assessor van de gefedereerde entiteiten'
III	Gedeelde bevoegdheid met overwicht van de Gewesten of Gemeenschappen	Industrie Onderzoek	'Machtiging van de gefedereerde entiteiten met federale assessor'
IV	Exclusieve bevoegdheden van de Gewesten of Gemeenschappen	Cultuur Onderwijs ...	'Exclusieve machtiging van de gefedereerde entiteiten'
V	Exclusieve bevoegdheid van één enkel Gewest of Gemeenschap	Visserij (Vlaams Gewest)	'Exclusieve machtiging van één enkel Gewest of Gemeenschap'
VI	Quasi exclusieve bevoegdheid van de Gewesten of Gemeenschappen	Landbouw	'Federale vertegenwoordiging, bijgestaan door gefedereerde entiteiten, waarbij het rotatiesysteem niet van toepassing is'

Tabel 4: De Belgische vertegenwoordiging in de Ministerraad van de EU volgens het Samenwerkingsakkoord van 13 februari 2003 tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994.

In 2001 werden twee nieuwe categorieën toegevoegd aan het SA van maart 1994. Voor deze categorieën werd trouwens een uitzondering gemaakt op het beurtrolmechanisme. Categorie V is bestemd voor de Raad die zich met het visserijbeleid bezig houdt. Het visserijbeleid is een exclusieve bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. De nieuwe categorie laat toe dat slechts een enkel Gewest of Gemeenschap – *in casu* het Vlaams Gewest – België vertegenwoordigt op de Raad – *in casu* de Raad Visserij. De andere Gewesten of Gemeenschappen maken geen aanspraak om in deze België te vertegenwoordigen, de federale overheid evenmin. Er is met andere woorden geen rotatie. Ook voor de Raad Landbouw heeft men een aparte categorie gecreëerd. Volgens de nieuwe regeling wordt België in de Landbouwwraad vertegenwoordigd door de federale minister toegevoegd aan de minister van Buitenlandse Zaken, belast met landbouw een wordt deze bijgestaan door vertegenwoordigers van het Vlaamse en het Waalse Gewest. Dus ook hier geen rotatie. Beide gewesten staan in principe de federale vertegenwoordiger op elke zitting van de Landbouwwraad bij (Dierickx, Bursens et al. 2002: 92-93).

We wensen tot slot erop te wijzen dat de indeling van de raadsformaties in het (gewijzigde) samenwerkingsakkoord (gedeeltelijk) achterhaald is. De Europese staatshoofden en regeringsleiders beslisten namelijk op de Europese Raad van Sevilla op 21 en 22 juni 2002 om een aantal nieuwe raadsformaties in te stellen: de nieuwe indeling komt grotendeels neer op het 'clusteren' van bestaande raadsformaties. Zo werd de Raad Algemene Zaken omgedoopt tot de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen⁷. De andere raadsformaties zijn: Economische en Financiële Zaken⁸; Justitie en Binnenlandse Zaken⁹; Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken; Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek)¹⁰; Vervoer, Telecommunicatie en Energie; Landbouw en Visserij; Milieu; en Onderwijs, Jeugdzaken en Cultuur¹¹. Met betrekking tot leefmilieu (in strikte zin) is er evenwel niets veranderd. Maar een nieuwe raadsformatie zoals Vervoer, Telecommunicatie en Energie omvat oude raadsformaties uit verschillende categorieën (I en II). Dit voorbeeld schept misschien geen coördinatieproblemen, omdat in beide categorieën het toch steeds een federale minister is die het woord voert. Maar met de nieuwe raadsformatie Concurrentievermogen zit je wel met uiteenlopende woordvoerderschappen. In het geval van Interne Markt is het een federaal minister en in het geval van Industrie en Onderzoek is het een deelstatelijke minister die in principe het woord voert. Dit vergt minstens informeel overleg tussen de verschillende betrokken ministers/kabinetten (inclusief de assessors) om de vertegenwoordiging van België te coördineren.

3.2.2 De Belgische standpuntbepaling volgens het samenwerkingsakkoord

De combinatie van het in België geldende *in foro interno, in foro externo* principe en het feit dat de Europese Unie subnationale entiteiten zoals de Belgische Gewesten en Gemeenschappen niet erkent, heeft als implicatie dat België verplicht is om intern een uitgebreide coördinatie tussen de federale staat en de deelentiteiten te organiseren alvorens een standpunt in de Raad van Ministers in te kunnen nemen. Enerzijds beschouwt de Europese Unie regionale entiteiten louter als onderdelen van lidstaten. Lidstaten mogen zich bijgevolg in de Raad slechts met één enkele stem manifesteren, met name een stem die de lidstaat in zijn geheel bindt. De Belgische Gewesten kunnen hun eigen standpunt niet rechtstreeks verdedigen binnen de Raad. Dit weerhoudt de Unie er evenwel niet van toe te laten dat die éne nationale stem wordt vertolkt door een ministeriële vertegenwoordiger van een subnationale entiteit. Anderzijds hebben de Belgische Gewesten en Gemeenschappen krachtens het *in foro interno, in foro externo* principe het recht om mee te beslissen over het standpunt dat de Belgische delegatie op Europees niveau verkondigt en verdedigt. Dit brengt met zich mee dat België slechts een standpunt in de Raad kan innemen als zowel de federale overheid als de regionale overheden tot een gemeenschappelijk besluit inzake het ene officiële Belgische standpunt zijn gekomen en dat de Belgische Gewesten enkel op

⁷ Met inbegrip van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid en ontwikkelingssamenwerking.

⁸ Met inbegrip van begroting (budget).

⁹ Met inbegrip van civiele bescherming (burgerbescherming).

¹⁰ Met inbegrip van toerisme.

¹¹ Met inbegrip van de audiovisuele sector.

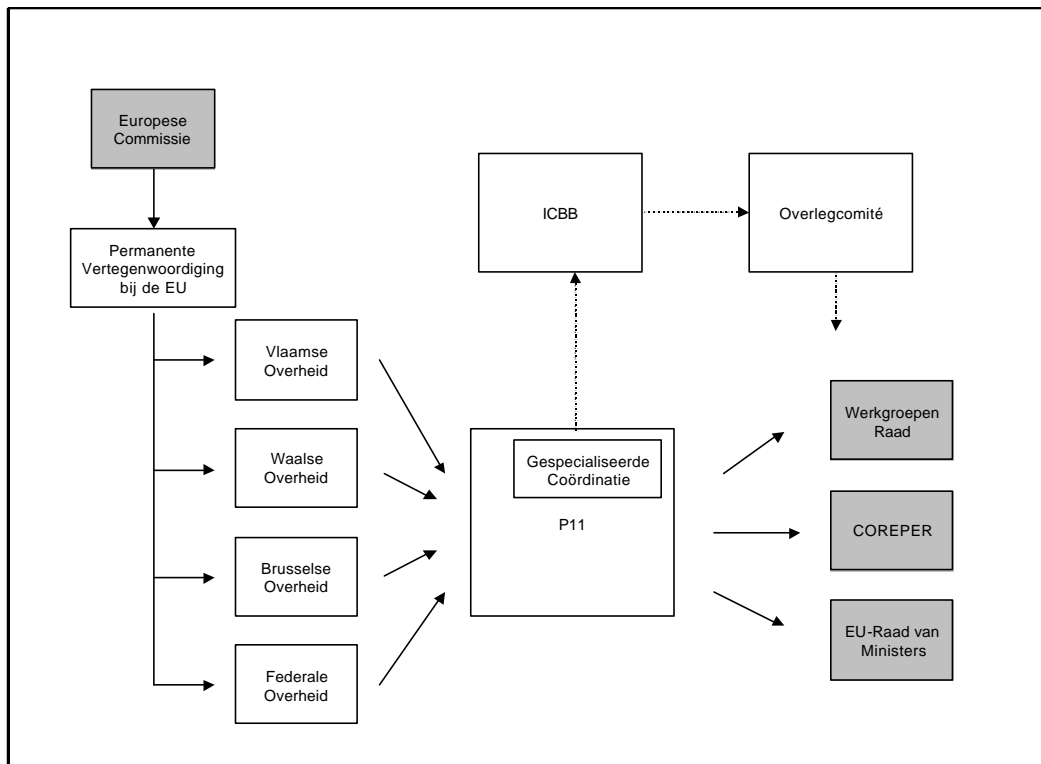
Europese aangelegenheden kunnen wegen, als ze eerst intern deelnemen aan de totstandkoming van dit Belgische standpunt (Kerremans and Beyers 1996; Kerremans and Beyers 1998).

Net zoals de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de Europese Unie, is de coördinatie met het oog op de bepaling van het Belgische standpunt in de Ministerraad formeel vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994. Het SA kent de organisatie van deze coördinatie – voorzitterschap en secretariaat – toe aan de Bestuursdirectie Europese Zaken – beter gekend als DGE (P11)¹² – van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze coördinatie vindt plaats vóór elke zitting van de Raad, ongeacht het beleidsdomein. Alle coördinatievergaderingen staan open voor de vertegenwoordigers van de premier, de vice-premiers, de minister bevoegd voor Europese Zaken, de minister-presidenten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen, leden van deze regeringen die bevoegd zijn inzake internationale betrekkingen en van de Permanente Vertegenwoordiging. De functioneel bevoegde federale, communautaire en regionale ministers daarentegen worden naargelang de agenda uitgenodigd en worden dus niet op alle ‘DGE-vergaderingen’ uitgenodigd. Dit geldt ook voor de bevoegde administraties.

Indien men op de DGE-vergadering geen overeenstemming kan bereiken, voorziet het SA dat men het dossier doorstuurt naar (het secretariaat van) de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB). (Dit gebeurt echter niet vaak (zie verder).) Indien de ministers bevoegd voor buitenlandse zaken van de verschillende regeringen er ook niet in slagen een consensus te bereiken, wordt de kwestie voorgelegd op het Overlegcomité (OC), een bijeenkomst van de eerste minister en de minister-presidenten van de gefedereerde entiteiten. (Dit laatste gebeurt zelden of nooit.)

Het samenwerkingsakkoord voorziet ook de mogelijkheid van coördinaties op een zitting van de Raad of van het COREPER. Het stelt dat indien een Belgisch standpunt ter plaatse dringend dient aangepast te worden om op een zinvolle wijze verder te kunnen deelnemen aan de onderhandelingen, de verantwoordelijke van de Belgische delegatie de nodige contacten daartoe neemt. Indien men er niet in slaagt een nieuw standpunt te bepalen bij gebrek aan tijd of bij gebrek aan overeenstemming, kan het delegatiehoofd zich uitzonderlijk ‘*ad referendum*’ aansluiten bij het standpunt dat het best overeenkomt met het algemeen belang.

¹² We gebruiken de nieuwe benamingen van de diensten binnen de federale administratie. We schrijven dus DG E in plaats van P11 (DGE) en M 4.1 in plaats van P60. De oude benamingen zetten we er meestal tussen haakjes bij omwille van de herkenbaarheid. We hanteren tevens de nieuwe benamingen van de vroegere ministeries: we schrijven Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken of FOD BuZa in plaats van Ministerie van Buitenlandse Zaken.



Figuur 1: Het Belgisch coördinatieproces volgens het samenwerkingsakkoord van maart 1994

Bron: (Kerremans 2000b: 40)

3.3 Multilaterale besluitvorming: het formele kader

Sinds de staatshervorming van 1993 beschikken de Belgische deelstatelijke overheden over de bevoegdheid om internationale relaties aan te gaan, voor alle beleidsdomeinen waarvoor zij intern bevoegd zijn (zie eerder). Dit heeft niet alleen implicaties voor de deelname van deze Belgische subnationale entiteiten aan de Europese besluitvorming, maar ook voor de deelname aan de multilaterale besluitvorming. De grondwetsherziening van 1993 geeft de Belgische deelstaten een autonomie op het vlak van de buitenlandse betrekkingen die zonder weerga is. De nieuwe grondwetsartikelen inzake 'de buitenlandse betrekkingen' werden verder uitgewerkt aan de hand van de bijzondere wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Deze zou onder andere de Belgische vertegenwoordiging bij internationale organisaties regelen. Op diezelfde dag kwam ook een gewone wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten tot stand, die onder meer de oprichting van een Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) vereist (in de schoot van het Overlegcomité) (Vanden Berghe, Salomonson et al. 2001)¹³. De federale regering is verplicht om de regeringen van de deelstaten regelmatig op de hoogte te brengen van de Belgische buitenlandse politiek. Het doet dit op eigen initiatief of op vraag van een deelstatelijke

¹³ Het Overlegcomité brengt vertegenwoordigers van de verschillende overheden op het allerhoogste politieke niveau samen – met name de premier en de minister-presidenten van de Gewest- en Gemeenschapsregeringen. Het werd ontwikkeld als permanent overlegorgaan om politieke conflicten te voorkomen en te beslechten. In werkelijkheid herbergt het een vijftiental sectorale interministeriële conferenties, waaronder dus het ICBB, maar bijvoorbeeld ook de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL).

regering. De bijeenkomsten van de ICBB laten de federale regering toe haar intentie om een verdrag te tekenen kenbaar te maken aan de deelstaten en op die manier hen de tijd te geven om te beslissen of ze betrokken willen worden in de onderhandelingen (Ingelaere 1994: 29-30).

Alhoewel deze wetteksten dieper ingaan op de materie dan de Grondwetsartikelen doen, blijft de inhoud ervan vaag voor een aantal domeinen van de 'internationale betrekkingen'. Het was een bewuste keuze van de wetgever om ruimte te laten aan de betrokken overheden om via onderhandelingen zelf oplossingen te zoeken en die in Samenwerkingsakkoorden te gieten (Ingelaere 1994: 37; Vanden Berghe, Salomonson et al. 2001). Hieruit zijn o.a. volgende drie akkoorden voortgevloeid: het Samenwerkingsakkoord van 30 juni 1994 betreffende de vertegenwoordiging van België bij internationale organisaties (waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden), het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen en het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 inzake de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de EU. Dit laatste akkoord werd eerder al besproken. De twee andere hebben betrekking op internationale of multilaterale aangelegenheden en komen aan bod in de volgende paragrafen.

3.3.1 Belgische vertegenwoordiging op ministeriële conferenties en bijeenkomsten van internationale organisaties

De vertegenwoordiging van België op internationale fora wordt formeel geregeld door de multilaterale tegenhanger van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 inzake de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de EU. Het betreft het samenwerkingsakkoord van 30 juni 1994 inzake de vertegenwoordiging van België bij internationale organisaties. Het gaat hierbij om multilaterale organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden. Het betreft o.a. : de Benelux, de Raad van Europa, OESO, de Verenigde Naties (VN), de Economische Commissie voor Europa van de VN (UN-ECE), het Programma voor Leefmilieu van de VN (UNEP), het VN-Fonds voor Kinderen (UNICEF), de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), de VN-Conferentie over Handel en Ontwikkeling (UNCTAD), de VN-Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO), Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de GATT (nu: WTO). Het kaderakkoord voorziet een algemeen overleg vóór iedere ministeriële bijeenkomst van een internationale organisatie met het oog op het bepalen van het Belgisch standpunt. Hierop komen we in de volgende paragraaf terug. Dit algemeen overleg heeft eveneens betrekking op het bepalen van de samenstelling van de Belgische delegatie. De samenstelling van de Belgische delegatie dient te gebeuren op basis van enkele principes. Elke overheid betrokken bij de behandelde materies kan vertegenwoordigd worden in de Belgische delegatie, zowel op technisch/ambtelijk als op ministerieel vlak. Wat de technische vergaderingen betreft, wordt de Belgische delegatie geleid door de Permanente Vertegenwoordiger of door een persoon aangeduid na voorafgaand overleg. Wat de ministeriële vergaderingen betreft, wordt de Belgische delegatie voorgezeten door de bevoegde federale minister of door de gewestelijke of communautaire minister (indien mogelijk volgens een beurtrol).

Dit samenwerkingsakkoord is in vergelijking met het akkoord inzake de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de EU veel beknopter omtrent de samenstelling en het leiderschap van de Belgische delegaties. De gewestelijke ministers kunnen in principe de Belgische delegaties leiden, maar dit wordt nergens in het akkoord formeel gegarandeerd – wat wel het geval is voor een aantal ministerraden van de EU. In de praktijk hangt bijgevolg veel af van de *goodwill* van de betrokken overheden, en in het bijzonder van de federale overheid.

3.3.2 Bepaling van het Belgische standpunt op ministeriële bijeenkomsten van internationale organisaties

Het samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging van België bij internationale organisaties voorziet vóór iedere ministeriële bijeenkomst van een internationale organisatie een gestructureerd en systematisch algemeen overleg om zowel algemene Belgische standpunten als standpunten voor elk punt van de dagorde te bepalen. Hierop worden de vertegenwoordigers uitgenodigd van de Eerste Minister, de andere Federale Ministers en van de Gemeenschaps- en Gewestministers, die zowel op inhoudelijk vlak als op het gebied van de buitenlandse betrekkingen bevoegd zijn. Een dergelijk algemeen overleg kan indien nodig eveneens worden gehouden ter voorbereiding van een technische vergadering. Naast dit algemeen overleg voorziet het akkoord sectorale of *ad hoc* overlegvergaderingen. Indien zich blokkeringen of problemen van bijvoorbeeld politieke aard voordoen, dient het algemeen overleg ingeschakeld te worden. Het akkoord voorziet tevens in de oprichting van een ad hoc werkgroep ‘Vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisatie’ in de schoot van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), die voor de opvolging van het hierboven vermeld overleg instaat en op regelmatige tijdstippen bijeenkomt. Deze werkgroep komt in het bijzonder samen, indien men binnen het algemene overleg geconfronteerd wordt met een aanhoudend meningsverschil. De werkgroep debatteert over het probleem en zendt het, indien een akkoord bereikt wordt, terug naar het algemene overleg. Indien de werkgroep er ook niet uitkomt, wordt de kwestie voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid.

Het samenwerkingsakkoord voorziet ook in coördinaties vanuit de internationale fora. Indien tijdens een zitting het Belgische standpunt hoogdringend moet worden aangepast om op een volwaardige manier te kunnen deelnemen aan de onderhandelingen, neemt het hoofd van de Belgische delegatie de nodige contacten met de betrokken Belgische partijen en bepaalt een nieuw standpunt. Indien men er niet in slaagt een nieuw standpunt te bepalen bij gebrek aan tijd of bij gebrek aan consensus, treedt het hoofd van de delegatie ‘*ad referendum*’ het standpunt bij dat het best de algemene belangen behartigt. Indien dit allemaal niet mogelijk is, kan de Belgische woordvoerder zich bij wijze van uitzondering onthouden.

4 DE VERDELING VAN DE MILIEUBEVOEGDHEDEN IN BELGIË

Zoals reeds vermeld in paragraaf 1.1 wordt België gekenmerkt door een complexe verticale en horizontale bevoegdheidsverdeling. Het milieubeleid in het bijzonder kenmerkt zich door een verstrengeling van beide types van bevoegdheidsverdeling. Dit maakt het voorbereiden, opvolgen en uitvoeren van internationaal en Europees milieubeleid in België een uiterst complexe zaak. Alvorens in te gaan op deze praktijken, bespreken we kort beide types van bevoegdheidsverdeling in het Belgische milieubeleidsveld vanuit een Vlaamse invalshoek. Zonder al te diep in te gaan op het concept *multi-level governance*, hanteren we het concept om de twee soorten van bevoegdheidsverdeling te kaderen. De verticale bevoegdheidsverdeling verwijst in feite naar het *multi-level* aspect van milieubeleid, terwijl de horizontale verdeling voor een stuk het *governance* aspect weerspiegelt.

4.1 Verticale bevoegdheidsverdeling

Het milieubeleid is een hoofdzakelijk gewestelijke bevoegdheid. De federale overheid houdt niettemin een aantal niet onbelangrijke bevoegdheden over. Beide beleidsniveaus beschikken dus over bevoegdheden in het milieubeleidsveld, die in principe betrekking hebben op andere aspecten van het milieubeleid.

Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft zijn de Gewesten sinds de staatshervorming van 1993 bevoegd voor :

- de bescherming van het leefmilieu in enge zin, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;
- het afvalstoffenbeleid;
- het milieutoezicht van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;
- de waterproductie en de watervoorziening met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

Daarnaast zijn de Gewesten ook bevoegd voor de ruimtelijke ordening, voor landinrichting en natuurbehoud, landbouw (en milieu), wetenschappelijk onderzoek, het Europees en internationaal milieubeleid en enkele bijkomende bevoegdheden zoals financiering van en toezicht op ondergeschikte besturen en het doorvoeren van onteigeningen (De Pue, Lavrysen et al. 2001: 22-28).

De federale overheid blijft evenwel bevoegd voor:

- *de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;*
- *de doorvoer van afval;*

- *het vaststellen van productnormen* (met inbegrip van het ecolabel); de regeringen van de Gewesten moeten betrokken worden bij het ontwerpen van deze normen;
- *het vaststellen van milieutaksen op in het verbruik gebrachte producten* wegens de schade die zij aan het milieu geacht worden te berokkenen; ook hier moeten de regeringen van de Gewesten hun akkoord verlenen aan wijzigingen;
- *de bescherming van de Noordzee*: de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest houdt op aan de kustlijn (laagwaterlijn); de federale overheid is bevoegd gebleven voor de bescherming van het Noordzeemilieu;
- *de arbeidsveiligheid en –hygiëne*;
- *de civiele bescherming* (rampenplanning en gecoördineerd optreden van hulp- en interventiediensten bij milieurampen);
- *wetenschappelijk onderzoek* in het kader van internationale programma's of dat belangen van de Gewesten overschrijdt;
- *het sluiten van gemengde en federale verdragen*;
- *het Europese milieubeleid*: de federale overheid moet overleg plegen met de regeringen van de Gewesten over de voorbereiding en de opvolging van de Europese besluitvorming (De Pue, Lavrysen et al. 2001: 15-16).

4.2 Horizontale bevoegdheidsverdeling

België kent naast deze verticale bevoegdheidsverdeling eveneens een horizontale uitsplitsing van de milieubevoegdheden op zowel de federale als de gewestelijke bestuurslaag.

Ondanks de regionalisering van de meeste bevoegdheden inzake milieu – in de brede betekenis van het woord – zijn er momenteel acht departementen of federale overheidsdiensten (FOD's) die een bevoegdheid hebben in verband met het milieubeleid. Tot 2002 had je zelfs een negende departement met enkele milieubevoegdheden. Het Ministerie van Middenstand en Landbouw stond onder meer in voor de coördinatie tussen de Gewesten voor wat de deelname van België inzake natuurbehoud betreft en de in-, door- en uitvoer van niet-inheemse dier- en plantensoorten. Het Ministerie van Landbouw werd in de loop van 2002 echter ontmanteld als gevolg van de Lambermont-staatshervorming in 2001. De bevoegdheden in kwestie zijn overgeheveld naar andere departementen. De overgebleven acht FOD's met een bevoegdheid in de milieusfeer zijn:

- FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu: o.m. opstellen van productnormen, reglementering inzake bescherming van de bevolking tegen ioniserende straling, reglementering inzake gevaarlijke stoffen en inzake biociden, doorvoer van afvalstoffen en wetenschappelijk onderzoek i.v.m. milieubeheer;
- FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie: o.m. de kernbrandstofcyclus en de reglementering i.v.m. de exploitatie van niet-levende rijkdommen in de ondergrond van de territoriale zee en het continentaal plat;
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg: o.m. toezicht op vergunningenstelsel van nucleaire installaties;

- FOD Mobiliteit en Vervoer:: typegoedkeuring van nieuwe autotypes en automobielinspecties, o.a. voor normen inzake geluidshinder en luchtverontreiniging, geluidshinder door luchtverkeer en toepassing van het ADR-Verdrag betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en van het ADN-Verdrag op schepen die gevaarlijke goederen op onze binnenwateren vervoeren;
- FOD Binnenlandse Zaken: o.m. optreden van de civiele bescherming in geval van een toevallige vrij ernstige besmetting of bezoedeling in een omvangrijk gebied;
- FOD Defensie: o.m. tussenkomst bij de bestrijding van zeevervuiling;
- FOD Kanselarij van de Eerste Minister: wetenschappelijk onderzoek en opvolgingscommissie milieutaksen; en
- FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: o.m. Belgische deelname aan en coördinatie van het internationaal en Europees milieubeleid en internationale handel en milieu (De Pue, Lavrysen et al. 2001: 16-19).

Deze horizontale verspreiding van milieubevoegdheden vereist een interdepartementele coördinatie. In die zin heeft de federale regering in 1972 een 'Ministerieel Comité Leefmilieu' opgericht, dat de interministeriële coördinatie binnen de federale regering verzekert.

Ook op Vlaams niveau heeft men een horizontale uitsplitsing van de milieubevoegdheden. De meeste milieubevoegdheden vind je echter terug in het *Departement Leefmilieu en Infrastructuur*, weliswaar verspreid over de vijf administraties van dit departement: de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL), de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten & Landschappen (AROHM), de Administratie Wegen en Verkeer (AWV), Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ) en de Administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten. Maar ook binnen het Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse aangelegenheden en Land- en Tuinbouw heb je twee afdelingen (van twee verschillende administraties) die over enkele bevoegdheden inzake milieu in de brede betekenis van het woord beschikken. Met name de Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie van de Administratie Economie is bevoegd voor de natuurlijke rijkdommen, met uitzondering van deze gelegen in de ondergrond van de territoriale zee of het continentaal plat (welke federaal blijven), voor de nieuwe energiebronnen en voor de terugwinning van energie door nijverheid of andere gebruikers en het rationeel energieverbruik. En de Afdeling Gemeenten en Provincies van de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden is bevoegd voor de subsidiëring van werken van lokale besturen: we denken hierbij o.a. aan werken inzake rioleringen en collectoren en installaties voor afvalverwijdering, containerparken of stortplaatsen.

Daarnaast heb je nog een hele reeks van instellingen en vennootschappen die van de Vlaamse overheid afhangen en over belangrijke bevoegdheden op milieugebied beschikken: OVAM, VMM, VLM, VMW, GIMV, Vlaamse Milieuholding, Aquafin NV, Indaver NV, VLAR NV, Instituut voor Natuurbehoud, Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer en VITO (De Pue, Lavrysen et al. 2001: 28-38).

Bovenstaande opsomming maakt duidelijk dat er zowel een horizontale als verticale coördinatie noodzakelijk is met het oog op de voorbereiding, opvolging en uitvoering van de internationale en Europese besluitvorming inzake 'milieu'. Op welke manier men in België en Vlaanderen

omgaat met deze complexe bevoegdheidsverdeling en welke coördinatiemechanismen er zoal bestaan, komt in volgende paragrafen uitgebreid aan bod.

5 VLAANDEREN EN DE EUROPESE MILIEUBESLUITVORMING

5.1 Europees milieubeleid

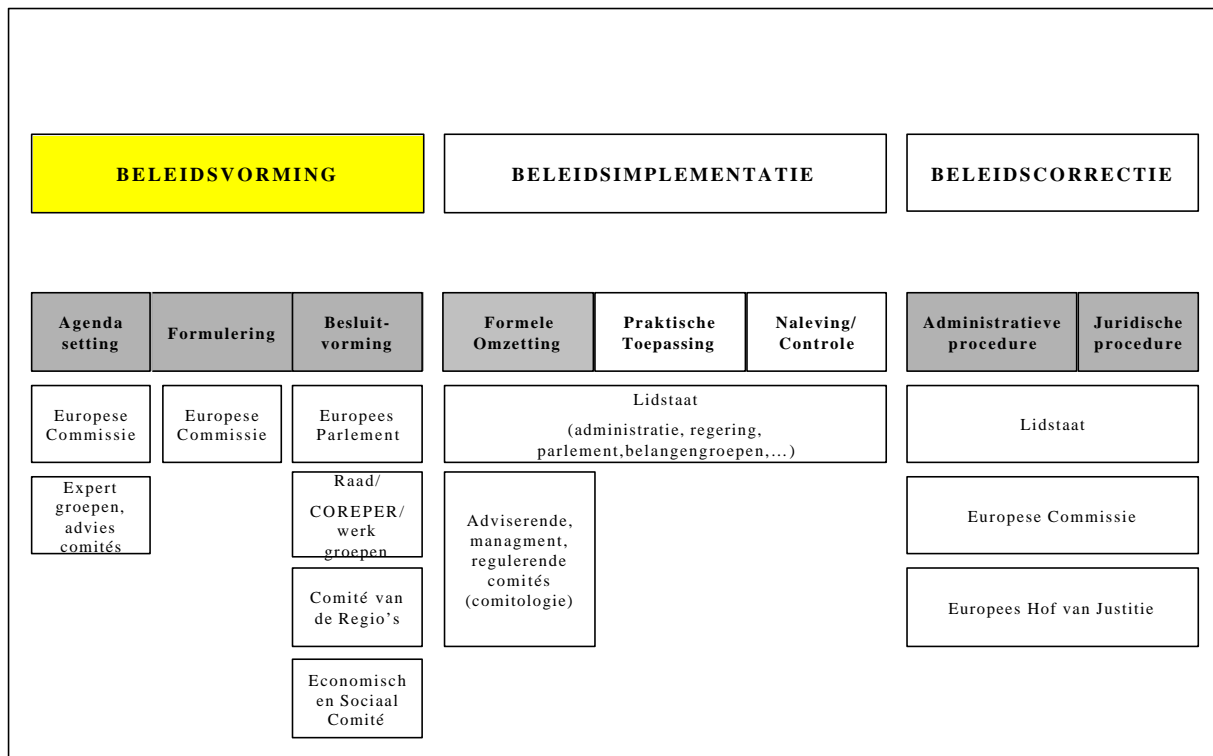
Bij haar oprichting in 1957 had de Europese Unie (toen nog Europese Economische Gemeenschap of EEG) geen milieubeleid, geen milieustructuur en geen milieuregelgeving. Toen in 1973 de EU zich systematisch begon toe te leggen op milieukwesties, verwachtte (bijna) niemand dat leefmilieu zich zou ontwikkelen tot één van de grootste domeinen van 'gemeenschappelijke' activiteit. In de jaren zeventig en tachtig was milieubeleid een domein van vernieuwing in de Europese Unie. 'Milieubewuste' regeringen en *advocacy groups* vormden de 'leiders' die de 'achterblijvers' dwongen tot het aanvaarden van hogere milieunormen die vele nooit zouden kunnen overeengekomen hebben op nationaal niveau. Dit heeft ertoe geleid dat de EU in de jaren negentig beschikte over één van de meest progressieve vormen van milieubeleid in de wereld. Tegelijkertijd heeft het reeds bestaande milieubeleid van de lidstaten een progressieve verandering ondergaan als gevolg van de betrokkenheid bij de milieubeleidsvorming van de EU. Ondertussen veranderde evenwel het patroon van *leaders* en *laggards*. Een harder economisch klimaat en erkenning van de niet verwachte kosten van *environmentalism* hebben geleid tot een meer voorzichtige benadering. Meer voorzichtige regeringen bepalen nu de discussie en andere economische actoren laten meer van zich horen. Een minder strenge benadering van Europese regelgeving laat meer ruimte voor individuele, nationale variaties in de implementatie van beleid. Daarnaast komen er impulsen vanuit ruimere, mondiale discussies zoals de discussie over het klimaatverdrag en het Kyoto protocol. Deze zetten de EU onder externe druk om tot een gemeenschappelijke positie te komen. We komen hierop terug in het hoofdstuk over multilateraal milieubeleid (Jordan 1999; Sbragia 2000).

5.2 De inbreng van Vlaanderen in het Europees besluitvormingsproces

Een adequate manier om de verbanden tussen het regionale en Europese niveau te bestuderen, is het volgen van het traject van een gemiddeld milieudossier en daarbij te bekijken in welke fase van het Europese beleidsvormingsproces (dat op zijn beurt een onderdeel is van het Europese beleidsproces, zie figuur 4.1) en op welke manier (intrastatelijk of extrastatelijk) het Vlaamse Gewest tracht de besluitvorming te beïnvloeden. Aangezien de meeste Europese milieurichtlijnen en -verordeningen totstandkomen via de medebeslissingsprocedure¹⁴, bekijken we in grote lijnen de Vlaamse inbreng in de verschillende stadia van deze besluitvormingsprocedure. Voor een

¹⁴ De drie voornaamste Europese besluitvormingsprocedures zijn de adviesprocedure, de samenwerkingsprocedure en de medebeslissingsprocedure. Deze procedures zijn genoemd naar de rol die het Parlement erbij speelt. In het kader van de adviesprocedure moet de Raad het Parlement om advies vragen over een door hem te nemen besluit. Bij de samenwerkingsprocedure is de inspraak van het parlement iets groter. Bij de medebeslissingsprocedure ten slotte besluiten Raad en Parlement samen. Politiek gesproken is deze laatste procedure de belangrijkste. In het milieubeleidsdomein is de toepassing van de medebeslissingsprocedure zelfs een algemene regel. Alleen met betrekking tot fiscale maatregelen, ruimtelijke ordening en belangrijke energiepolitieke maatregelen beslist de Raad met unanimiteit, na advies van het Parlement Barents, R. and L. J. Brinkhorst (2001). Grondlijnen van Europees recht. Alphen aan de Rijn, Samsom.

gedetailleerde, schematische beschrijving van de medebeslissingsprocedure verwijzen we naar bijlage 8.



Figuur 2: De verschillende fasen van het Europese beleidsproces

Bron: (Dierickx, Bursens et al. 2002: 6)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Prel-legislatieve fase: voorbereiding door Commissie : expertwerkgroepen, ... <input type="checkbox"/> Eerste en tweede lezing in het Europees Parlement <input type="checkbox"/> Advies van het Comité van de Regio's (CvdR) en van het Economisch en Sociaal Comité (ESC) <input type="checkbox"/> Werkgroepen van de Raad van Ministers <input type="checkbox"/> COREPER (Raad) <input type="checkbox"/> Bespreking en aanneming in Raad zelf (ministerieel niveau) <input type="checkbox"/> Bespreking en aanneming in het Europees Parlement (derde lezing) |
|---|

Tabel 5: Vereenvoudigde beschrijving van de medebeslissingsprocedure

De Vlaamse milieuambtenaren zijn vaak rechtstreeks betrokken in de informele, voorbereidende fase van de Europese besluitvorming, die in bepaalde gevallen meerdere jaren bestrijkt. In deze fase consulteert de Commissie de experts terzake van de verschillende lidstaten. Meestal doet de Commissie dit via informele *ad hoc* expertvergaderingen (expertgroepen). Soms raadpleegt de Commissie bestaande (formele) implementatiecomités (comitologie). Aangezien de Gewesten grotendeels bevoegd zijn voor milieuaangelegenheden, stuurt België in de meeste gevallen experts van de gewestelijke milieuadministraties (of instellingen). Er zijn praktisch geen formele of informele bijeenkomsten om de 'Belgische' afvaardiging aan de consultatievergaderingen van de Commissie te coördineren. Intern Vlaamse coördinatie vindt evenmin plaats – ook niet indien

een Vlaams expert naar de Commissie gaat. Deze experts ontvangen bijgevolg geen formele instructies. De deskundige neemt in de eerste plaats deel aan de consultaties als een functioneel bevoegde ambtenaar en neemt een standpunt in die grotendeels zijn of haar functionele expertise weerspiegelt. De standpunten die de Vlaamse ambtenaren naar voren brengen, komen uiteraard meer in de buurt van de beleidsbelangen van de Vlaamse administratie of openbare instelling (VOI) waarvoor deze werkt. Politieke aftoetsing van deze standpunten vindt in dit vroege stadium niet plaats. De Commissie biedt met andere woorden de Vlaamse (Waalse en Brusselse) milieuambtenaren de mogelijkheid om zich rechtstreeks – zonder tussenkomst van het federale niveau of zonder verplichting tot coördinatie met de andere Gewesten/overheden – toegang te verschaffen tot de Europese bestuurslaag.

De andere wegen lopen via (samenwerking met) de federale overheid en de andere Gewesten en zijn dus eerder indirect van aard (alhoewel er enkele directe elementen aanwezig zijn in de vertegenwoordiging van de Gewesten op EU niveau). In een aantal gevallen zullen Vlaamse ambtenaren zelf het initiatief nemen om informeel contact op te nemen met de Commissie. De ambtenaren doen dit (meestal) evenwel in de hoedanigheid van Belgische piloot voor één specifiek dossier. Het standpunt dat ze verdedigen bij de Commissie is dus in principe geen Vlaams standpunt, maar een gezamenlijk Belgisch standpunt, de resultante van coördinatie tussen de experts van de verschillende Gewesten (en eventueel van de federale overheid) samengebracht door de piloot. Dergelijke contacten met de Commissie zijn dus eerder informeel en intrastatelijk van aard. Vanuit Vlaams oogpunt zijn de contacten eerder direct voor zover een Vlaamse ambtenaar piloot of trekker is van het betreffende dossier en eerder indirect voor zover een Waalse of federale ambtenaar het pilotschap op zich neemt.

De Vlaamse milieuoverheid (administratie, agentschappen en kabinet) richt haar pijlen evenwel in de eerste plaats op de besprekingen en besluitvorming binnen de Raad, zowel op ministerieel, diplomatiek (COREPER) als op ambtelijk niveau (Raadswerkgroepen). De meeste geïnterviewden zijn van mening dat de onderhandelingen binnen de Raad de beste mogelijkheden bieden om enige invloed uit te oefenen op het Europese besluitvormingsproces, alhoewel enkelen stelden dat informele contacten met de Commissie (tijdens de informele, voorbereidende fase van het EU-besluitvormingsproces) zelfs betere mogelijkheden bieden om te wegen op de Europese besluitvorming. Het is inderdaad zo dat de ‘wetteksten’ in die fase grotendeels vorm krijgen en de Commissie nog bereid is zijn voorstel in belangrijke mate aan te passen.

Aangezien het Europees Parlement dankzij de medebeslissingsprocedure in de meeste milieudossiers op gelijke voet staat met de Raad van Ministers, kan het nuttig zijn voor Vlaanderen om te overleggen met de Vlaamse europarlementariërs. Men kan van de veronderstelling uitgaan dat de Vlaamse leden van het EP, naast hun ideologische familie, hun ‘regionale’ kieskring verdedigen, vermits ze verkozen zijn in de Nederlandstalige kieskring. De Vlaamse milieuambtenaren nemen echter weinig of geen contact op met Vlaamse of andere Belgische europarlementsleden. Eén van de oorzaken hiervan is dat er in Vlaanderen (of België) geen (duidelijke) richtlijnen zijn uitgewerkt omtrent het lobbyen van europarlementariërs door een nationale of subnationale administratie. Daarnaast kan de terughoudendheid mogelijk verklaard worden, doordat ambtenaren onvoldoende beseffen dat er een belangrijk onderscheid bestaat tussen enerzijds de federale en regionale parlementen en anderzijds het EP. Vlaamse (of andere Belgische) ambtenaren zijn beperkt in hun mogelijkheden om zelf contacten te leggen met

leden van het Vlaamse (of een ander) parlement, omwille van de politieke verantwoording die hun minister moet afleggen aan het Vlaams parlement – ook over optreden van zijn of haar ambtenaren. Maar een dergelijke relatie bestaat niet in het geval van het EP. Dit impliceert dat de contacten van de Vlaamse (en andere Belgische) ambtenaren met europarlementariërs veel vrijer en uitgebreider kunnen zijn (Boerboom 2002: 597). In het nabije verleden zijn er niettemin pogingen ondernomen door Vlaamse milieuambtenaren – in de hoedanigheid van Belgische piloot van een dossier¹⁵ – om de Vlaamse of Belgische leden – die al dan niet zetelen in het Comité Leefmilieu, Volksgezondheid en Consumentenbeleid van het EP – te overtuigen hun stemgedrag in overeenstemming te brengen met het gecoördineerde Belgische standpunt of op zijn minst hen te informeren. Ten tijde van de totstandkoming van de kaderrichtlijn water heeft de Permanente Vertegenwoordiging (op vraag van de Vlaamse piloot) alle Belgische europarlementsleden uitgenodigd voor een gesprek, waaraan trouwens alle gewestelijke milieuadministraties deelnamen. Deze pogingen liepen echter op niets uit en sommige gaven zelfs aanleiding tot kleine politieke incidenten. Dit is één van de redenen waarom sommige ambtenaren niet (meer) staan te springen om contact op te nemen met EP-leden. Voor zover Vlaamse ambtenaren contacten leggen met parlementsleden, gebeurt dit in het kader van een intrastatelijke strategie, waarbij de piloot het op Belgisch niveau gecoördineerde standpunt verdedigt bij de parlementsleden. De Vlaamse ambtenaren treden in hun contacten met het EP dus niet op als *cavalier seul*, maar werken nauw samen met de andere ambtenaren binnen de pilootgroep en met de Permanente Vertegenwoordiging.

Echte extrastatelijke beïnvloedingspogingen zoals het onafhankelijk van het federale niveau lobbyen van het Comité van de Regio's (of het Economisch en Sociaal Comité) werden niet vermeld door de geïnterviewden. Er bestaat geen contact of op zijn minst geen systematisch contact tussen de Vlaamse milieuoverheden en de Vlaamse vertegenwoordigers in het Comité van de Regio's. Dit weerspiegelt gedeeltelijk de zwakte van het Comité binnen het EU-besluitvormingsproces. Het Comité heeft geen formele macht. Het beschikt slechts over adviserende bevoegdheden. Bovendien is de verscheidenheid aan leden van het Comité (of de 'regio's' die zij vertegenwoordigen) uitermate groot. Het Comité vertegenwoordigt zowel regionale als lokale overheden, regionale overheden met weinig en veel politieke macht, overheden uit het armere zuiden en het rijkere noorden, enz. De verschillende regionale belangen zijn bijgevolg zeer moeilijk te verzoenen. Dit maakt het uitermate moeilijk voor het Comité om namens Europa van onder het nationale bestuursniveau te spreken.

Uit het voorgaande blijkt dat de Vlaamse 'milieuoverheid' voornamelijk de intrastatelijke route neemt naar de Europese besluitvormingsfora, die zowel directe als indirecte kenmerken heeft. De belangrijkste fasen waarin de Vlaamse milieuambtenaren en politieke verantwoordelijken actief zijn, zijn: de informele, voorbereidende fase waarin de Commissie een voorstel tot richtlijn of verordening voorbereidt en de nationale experts – meestal ambtenaren – raadpleegt (dit is in feite de enige directe route naar Europa die de Belgische regionale milieuambtenaren bewandelen), de fase waarin het voorstel van de Commissie in de werkgroepen van de Raad wordt besproken en de fase waarin de Raad van Ministers zelf zich over het voorstel buigt. De behandeling van het voorstel in het Europees Parlement (hetzij in de functionele commissie, hetzij in de plenaire vergadering) krijgt minder aandacht.

¹⁵ In het dossier inzake milieuaansprakelijkheid bijvoorbeeld.

In de volgende paragrafen gaan we uitgebreid in op de Vlaamse en Belgische inbreng in de besluitvorming van de Raad. De meeste inspanningen van de Vlaamse milieuambtenaren zijn gericht op deze fase van het Europese besluitvormingsproces. De Raad is immers het belangrijkste besluitvormende orgaan van de EU en is de instelling waarin de lidstaten rechtstreeks vertegenwoordigd zijn. Het feit dat er in België enkel een formeel kader bestaat voor deelname en voorbereiding in de structuren van de Raad en bijvoorbeeld niet met betrekking tot de werkzaamheden in de Commissie en het Europees Parlement kan als een indicatie beschouwd worden van het relatieve belang van deze besluitvormingsfase.

5.3 Bepaling van het standpunt dat België inneemt in de Raad Milieu van de Europese Unie

In de Belgische milieucoördinatiepraktijk wordt een onderscheid gemaakt tussen de algemene DGE-coördinatie en de gespecialiseerde milieucoördinatie. Beide coördinatiemechanismen werken aanvullend. Het ene doet het voorbereidende werk voor het andere (DGE). Bovendien is de DGE-coördinatie eerder gericht op de voorbereiding van de ministeriële Raad en (in mindere mate) de diplomatieke COREPER. Terwijl het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid en de pilootgroepen een bijna volledige vrijheid krijgen in de voorbereiding van de ambtelijke werkgroepen van de Raad Milieu en zodoende eveneens een belangrijke bijdrage leveren aan de voorbereiding van de COREPER en de Raad van Ministers.

5.3.1 DGE-coördinatie: voorbereiding van de Raad en COREPER

5.3.1.1 Het formele kader

De Belgische regio's hebben rechtstreeks toegang tot het Belgische besluitvormingsproces inzake aangelegenheden van de Raad, inclusief de Raad Milieu. Deze directe toegang voor de regio's tot dit coördinatieproces werd geformaliseerd door het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 afgesloten tussen de federale regering en alle vijf subnationale regeringen, Vóór dit akkoord had de regionale betrokkenheid een meer informeel karakter en waren de regio's meer afhankelijk van de *goodwill* van het federale niveau. Voor een beschrijving van wat het samenwerkingsakkoord voorziet inzake de algemene coördinatie van het Belgische EU-beleid verwijzen we naar paragraaf 2.2.1.

5.3.1.2 De praktijk

Zoals reeds gesteld hebben de Belgische Gewesten rechtstreeks toegang tot het Belgische besluitvormingsproces inzake aangelegenheden van de Raad Milieu. De (federale) FOD Buitenlandse Zaken speelt via zijn Directoraat Europese Zaken – ook wel 'P11' genoemd - een

centrale rol, alhoewel geen dominante, in het Belgische coördinatieproces. De DGE (P11) organiseert wekelijks vergaderingen – er is elke week wel een bijeenkomst van de Raad van Ministers waarvoor een Belgisch standpunt dient gecoördineerd te worden. Wat milieu betreft, organiseert de DGE (P11) minstens vier keer per jaar een coördinatievergadering ter voorbereiding van de Raad Milieu. Met name in maart, juni, oktober en december. Naast de formele raden zijn er in principe ook twee informele raden per jaar (één per voorzitterschap). Deze worden niet voorbereid op een DGE-vergadering. Meestal zal het kabinet van de (federale) minister die Belgisch delegatiehoofd is op de ministerraad van de EU de andere kabinetten bijeenroepen vóór een informele raadszitting. Bij de DGE-vergaderingen is ook de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie (PV) nauw betrokken. De PV heeft twee personen die op milieudossiers werken. Eén van hen, een diplomaat van de FOD Buitenlandse Zaken, is verantwoordelijk voor het onderhandelen van gewestelijke dossiers binnen de werkgroep van de Raad Milieu. De andere permanente vertegenwoordiger, een ambtenaar van de federale diensten voor leefmilieu die tevens de functie van milieuattaché bij de PV bekleedt, is verantwoordelijk voor de dossiers die hoofdzakelijk federale bevoegdheden betreffen.

De DGE-vergaderingen worden bijgewoond door de medewerkers van de betrokken of geïnteresseerde ministers. Wanneer een Raad Milieu op het punt staat bijeen te komen, zullen in de eerste plaats vertegenwoordigers van de milieuministers, zowel de federale als de gewestelijke – deelnemen aan de voorafgaande DGE-vergadering. Indien nodig, zal een ambtenaar – meestal de ‘Belgische’ piloot die verantwoordelijk is voor de ambtelijke coördinatie van de Belgische standpunten in één specifiek dossier – deelnemen aan de DGE-vergadering om de meer technische aspecten van een dossier nader toe te lichten. Indien Vlaanderen zijn invloed op de besluitvorming in een bepaald dossier wil maximaliseren, dient de Vlaamse milieuoverheid het Belgische pilotschap van het betreffende dossier – al dan niet officieel – naar zich toe te trekken. De piloot is immers verantwoordelijk voor de coördinatie van de standpunten in de Raadswerkgroepen en is in het verlengde hiervan ook verantwoordelijk voor het schrijven van het op de Raad van Ministers en COREPER in te nemen Belgische standpunt. Althans, de piloot schrijft een draftversie van de ministeriële *speaking note*¹⁶ al dan niet in overleg of samenwerking met een kabinetsmedewerker van de bevoegde minister, dat dan voorgelegd wordt op de DGE-vergadering. Het is ook mogelijk dat het voorstel van de piloot eerst besproken wordt op een interkabinettenwerkgroep (IKW). Hoe meer de bijeenkomst van de Raad Milieu nadert, hoe meer het dossier ‘uit handen’ wordt genomen van de ambtenaren en hoe meer de ministers (lees: de kabinetsmedewerkers) zich ermee gaan bezighouden.

Sommige personen hebben het recht om alle DGE-vergaderingen bij te wonen. Deze omvatten de medewerkers van de premier en de vice-premiers (op federaal niveau), vertegenwoordigers van de minister-presidenten van de regionale regeringen en mensen van de Belgische PV. Volgens de geïnterviewden worden de DGE-coördinatievergaderingen inzake milieu niet bijgewoond door vertegenwoordigers van de gewestelijke minister-presidenten. De Gewesten laten zich in de eerste plaats vertegenwoordigen door kabinetsmedewerkers van de milieuministers, in het bijzonder de Vlaamse en Waalse milieuminister. Wat Vlaanderen betreft, is er doorgaans ook iemand van de milieuadministratie (Afdeling Europa en Milieu) aanwezig. Nu is dat meestal de

¹⁶ De Vlaamse milieuattaché schrijft ook wel eens mee aan een ministeriële *speaking note* indien de Vlaamse minister van leefmilieu het woord voert voor België in de Raad van Ministers.

Vlaamse milieuattaché¹⁷. Eventueel is daar ook een Vlaamse deskundige of ambtenaar aanwezig – meestal in de hoedanigheid van Belgisch piloot. De Vlaamse milieuattaché en de piloot zullen er zeker bij zijn indien ‘B-punten’ op de agenda staan. Het gros van de agendapunten zijn echter ‘A-punten’ die alleen nog formeel dienen goedgekeurd te worden. De federale premier en vice-premiers sturen hun medewerkers voornamelijk indien politiek gevoelige dossiers – zoals milieuaansprakelijkheid, handel in broeikasgasemissies, GGO’s, enz. – en dus relatief veel ‘B-punten’ op de agenda staan. Zij beschikken immers over een vetorecht. Ze zullen evenwel niet tussenkomen indien *low profile* dossiers of aangelegenheden die niet tot de federale bevoegdheid behoren, aan bod komen.

Omgekeerd houden regionale ministers zich op de vlakte indien items aan bod komen die exclusief tot het federale bevoegdheidsdomein behoren. Maar zelfs in dossiers waarbij de federale en gewestelijke overheden onderling bevoegdheden delen, houden de gewestelijke milieuministers of hun kabinetsmedewerkers – en in het bijzonder de Vlaamse minister – zich vrij sterk op de achtergrond. Dit staat toch in schril contrast met de vaststelling dat de Belgische subnationale actoren – en in het bijzonder Vlaanderen – in het algemeen erop gebrand zijn om hun privileges te beschermen (Kerremans and Beyers 1997: 46). De beperkte profileringsdrang bij de Vlaamse minister kan deels verklaard worden door het unieke feit dat de Vlaamse en federale milieuminister (tijdens de laatste federale regeerperiode) tot dezelfde politieke partij behoorden, met name de Vlaamse groenen (Agalev)¹⁸. Bovendien behoorde de federale staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling en energie ook tot de groene politieke familie (Ecolo). De Vlaamse minister gaf haar federale collega’s meer ruimte in internationale dossiers dan men zou verwachten op basis van haar bevoegdheden – in het bijzonder in dossiers die deels betrekking hebben op gewestelijke bevoegdheden. Op het ambtelijke niveau is de situatie echter omgekeerd. De piloot van een ‘gemengd’ dossier zal eerder een gewestelijke ambtenaar zijn, omdat de federale milieuadministratie relatief zwak staat ten gevolge van de staatshervorming en de transfer van de meeste milieubevoegdheden naar de Gewesten.

Verloop van een DGE-vergadering

Een DGE-vergadering leefmilieu verloopt vrij gestructureerd. De voorzitter (iemand van DGE¹⁹) overloopt de agendapunten waarna men elk agendapunt volgens een zelfde stramien afhandelt. Nadat de voorzitter een agendapunt heeft ingeleid, speelt hij of zij de bal door naar de permanente vertegenwoordiger²⁰ die het agendapunt nader toelicht. Deze geeft een stand van zaken en licht o.m. de door hun (in de Raadswerkgroepen) ingenomen standpunten toe. Meestal komt daarna de vertegenwoordiger van het federaal milieukabinet aan het woord, maar het kan ook gebeuren dat eerst een expert van de administratie (meestal de piloot) tussenkomt om

¹⁷ De Vlaamse milieuattaché is een ambtenaar die vanuit de Vlaamse milieuadministratie gedetacheerd is naar de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de EU. Deze staat in principe in voor (de coördinatie van) de contacten en de informatie-uitwisseling tussen Europa en Vlaanderen inzake milieudossiers.

¹⁸ Daarnaast had de Vlaamse milieuminister die tevens bevoegd is voor landbouw en visserij de handen vol met het voorbereiden en bijwonen van de Raad Landbouw en de Raad Visserij.

¹⁹ Naast de voorzitter levert de DGE (P11) ook iemand die nota neemt en het verslag opmaakt.

²⁰ Er zijn in principe twee mensen van de PV aanwezig waartussen een taakverdeling bestaat. De ene staat in voor federale dossiers, de andere voor gewestelijke dossiers.

duiding te geven. Daarna zijn de gewestelijke milieukabinetten aan de beurt om te reageren op het standpunt van het federaal kabinet en wordt er gediscussieerd.

Het hier boven beschreven stramien geldt alleen voor de gemengde en federale dossiers/agendapunten. Indien het puur gewestelijke dossiers betreft, zal eerst een gewestelijk milieukabinet aan het woord komen in plaats van het federaal. In puur federale dossiers is het logisch dat daar het federale kabinet de zaak trekt en dus het woord voert. Maar over de gemengde dossiers zou in principe kunnen gediscussieerd worden over wie de zaak leidt. Toch is het zo dat het federaal milieu in dergelijke gevallen het voortouw neemt omdat het kabinet van de Vlaamse minister van leefmilieu zich bewust afzijdig houdt en uitdrukkelijk het federale kabinet aan de kar laat trekken. De gemeenschappelijke politieke kleur laat dit dan ook toe.

Het eerder beschreven stramien dient ook aangepast te worden indien politiek zware dossiers – zoals emissiehandel, GGO's en milieuaansprakelijkheid – op de agenda staan. Dan krijg je ook interventies van de (federale) kabinetten van de premier en de vice-premiers (de 'kern').

Indien het dossier goed voorbereid werd door de piloot (eventueel het CCIM), staat de DGE (P11) louter in voor de formele bekrachtiging van de op voorhand gecoördineerde standpunten. Bij politiek zware dossiers kan het gebeuren dat men op de DGE-veragdering een *speaking note* alsnog verandert. Het is al enkele keren voorgevallen dat het kabinet van de premier plots een andere koers wil varen, de voorbereide *speaking note* naast zich neerlegt en zonder enig voorafgaandelijk overleg een eigen *speaking note* voorlegt.

Daarnaast kan het af en toe gebeuren dat men op de DGE (P11) er niet in slaagt een Belgisch standpunt te bepalen. In het klimaatdossier is dit al verschillende keren voorgevallen. In theorie worden geschilpunten dan doorverwezen naar de ICBB. Maar in de praktijk gebeurt dit zelden of nooit. Laat staan dat dergelijk punt doorgeschoven wordt naar het overlegcomité. In geval er geen Belgisch standpunt is, dient de minister in de Raad Milieu in principe zijn of haar mond te houden en zich te onthouden bij een stemming. Dit kan een probleem zijn, aangezien een onthouding in een aantal gevallen neerkomt op een 'neen' – met name bij een stemming met gekwalificeerde stemming – en dus niet noodzakelijk kan gelijkgesteld worden met een neutrale houding. Daarom dat men in de praktijk dat toch nog weet te lijmen. De ambassadeur zal alsnog beoordelen of er toch eventueel een standpunt moet verdedigd worden in functie van het Belgische belang.

5.3.2 Gespecialiseerde coördinatie: voorbereiding van de werkgroepen van de Raad Milieu

5.3.2.1 Het formele kader van de leefmilieucoördinatie

Sinds 1995 wordt de algemene DGE-coördinatie aangevuld door een gespecialiseerd coördinatiemechanisme voor milieubeleidskwesties. In andere sectoren ontstonden ook gespecialiseerde coördinatiemechanismen, sommige wat formeler dan andere (Kerremans 2000b).

Een aantal zwakheden van het DGE-coördinatiesysteem gaven aanleiding tot de oprichting van deze gespecialiseerde coördinatiesystemen. Ten eerste werd en wordt de DGE (P11) geconfronteerd met een overladen agenda, omdat het alle items op de agenda van de Raad (in al haar verschijningsvormen) en de COREPER behandelt. DGE-vergaderingen richten bijgevolg de aandacht primair op politiek gevoelige kwesties en keuren de andere kwesties (de 'A-punten'), waarover elders reeds een consensus is bereikt, automatisch goed (*rubber-stamping*). Ten tweede vinden de coördinatievergaderingen op de DGE (P11) in een ver gevorderd stadium van het Europese besluitvormingsproces plaats. Dit impliceert dat het zeer moeilijk is voor een minister of medewerker om in dit stadium bezwaren te maken. Men had in feite nood aan een gespecialiseerd coördinatiesysteem om Belgische standpunten te bepalen omtrent kwesties die behandeld worden in de milieuwerkgroepen van de Raad. Een dergelijk systeem kon, bijgevolg, fungeren als een voorbereidend mechanisme voor de DGE-vergaderingen dat de (politieke) deelnemers toelaat om in een vroeger stadium van het EU besluitvormingsproces bezwaren op te werpen (Kerremans and Beyers 1997: 50; Kerremans 2000b: 42-43).

De coördinatie van het internationaal milieubeleid vindt op papier plaats binnen het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid, beter bekend onder zijn afkorting CCIM, dat opgericht werd via het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995. De initiële opdracht van het CCIM bestond erin Belgische standpunten voor te bereiden via coördinatie tussen het federale en gewestelijke overheidsniveau en met het oog op multilaterale, in tegenstelling tot Europese, supranationale milieuonderhandelingen. Het oorspronkelijk akkoord stelt dat de taak van het CCIM erin bestaat de standpunten voor te bereiden die de Belgische onderhandelingsdelegaties innemen in lichamen van internationale organisaties en op internationale ministeriële conferenties, met uitzondering van de Raad van de Europese Unie. Volgens het samenwerkingsakkoord is het CCIM niet bevoegd voor zaken die binnen de reikwijdte van de DGE-coördinatie (EU-beleidskwesties) vallen. Niettemin, laat het samenwerkingsakkoord van 15 april 1995 – verwijzend naar artikel drie van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 inzake de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de EU - de organisatie toe van *ad hoc* bijeenkomsten over technische kwesties op de EU-Raadsagenda. Als antwoord op de nood aan gespecialiseerde coördinatie inzake Europese milieubeleidskwesties – zoals eerder vermeld – en op basis van de clausule over technische kwesties, ontwikkelde zich een belangrijke praktijk inzake coördinatie van kwesties van EU-milieubeleid binnen het CCIM. Op dit moment zijn de CCIM-activiteiten met betrekking tot EU aangelegenheden (90 % volgens sommigen) zelfs belangrijker dan de activiteiten met betrekking tot multilaterale aangelegenheden.

Het comité bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende overheden, zowel federale als regionale, betrokken in het milieubeleid. Met betrekking tot de structuur van het CCIM dient men een onderscheid te maken tussen de plenaire vergadering van het CCIM (ook wel 'plenaire' genoemd) en de thematische werkgroepen. De plenaire vergadering komt maandelijks samen en bestaat onder meer uit hoge ambtenaren van de verschillende milieuoverheidsinstanties (de Europese correspondenten) en de 'milieuspecialist' van de Belgische PV (de milieuattaché²¹).

Kabinetsmedewerkers van de verschillende milieuministers worden ook uitgenodigd om het CCIM bij te wonen, maar in de praktijk komen ze zelden of nooit, met uitzondering van een kabinetsmedewerker van de federale milieuminister, die bijna elke plenaire bijeenkomst en af en

²¹ De milieuattaché is een ambtenaar van de federale milieudiensten die gedetacheerd is naar de Belgische PV bij de EU.

toe een thematische werkgroep bijwoont. Andere, meer inhoudelijke medewerkers van de federale milieuministers gaan ook af en toe naar een thematische werkgroep. In het begin van de regeerperiode 'stuurde' de Vlaamse milieuminister ook wel eens een medewerker naar het CCIM.

In 2002 richtte men een 'bureau' op met een beperkt aantal deelnemers om de plenaire bijeenkomsten voor te bereiden, zorg te dragen voor het dagdagelijks management en op die manier de overladen agenda van het CCIM te ontlasten. De thematische werkgroepen daarentegen bestaan voornamelijk uit experts, meestal ambtenaren van de federale en gewestelijke milieuadministraties en milieu-instellingen. Soms worden experts van buiten de overheid uitgenodigd.

5.3.2.2 De praktijk van de Belgische milieucoördinatie: de 'piloten'

Net zoals de DGE-vergaderingen kennen de plenaire CCIM-vergaderingen een uiterst drukke agenda. Deze vergaderingen worden overladen met allerlei soorten items: zowel multilaterale als Europese kwesties, zowel besluitvormings- als implementatiekwesties en zowel procedurele als inhoudelijke kwesties. Omwille van de chaotische aard van de CCIM-bijeenkomsten, het groot aantal agendapunten en de quasi-afwezigheid van politieke actoren, worden de (echte) beslissingen omtrent de standpunten en de instructies voor de Belgische vertegenwoordigers in internationale onderhandelingen elders genomen. Met betrekking tot de totstandkoming van de Belgische positie (in de werkgroepen van Raad Milieu), is de rol van de plenaire bijeenkomsten vrij beperkt. Het coördineert en stroomlijnt enkel de activiteiten van de thematische werkgroepen, die de dossiers (tot op zekere hoogte) inhoudelijk voorbereiden. Maar zelfs de thematische werkgroepen zijn niet altijd in staat om adequaat te reageren op de vaak hoge frequentie en dynamiek van de onderhandelingsessies op EU-niveau (in de Raadswerkgroepen²²). Deze groepen zijn immers nogal groot – er zijn heel wat kwesties binnen één thema – en log – ze hebben een lage vergaderfrequentie. Dit heeft ertoe bijgedragen dat het meer flexibele systeem van 'pilotgroepen' sterk op de voorgrond kwam naar aanleiding van het Belgische voorzitterschap van de EU. Een piloot is een aangeduide ambtenaar die de verantwoordelijkheid draagt voor het intern Belgisch beheer van een individueel EU-besluitvormingsdossier (voorstel tot richtlijn, voorstel tot verordening, voorstel tot strategie, groenboek, witboek, ontwerp conclusies, ...). Dit houdt onder meer in dat de piloot instaat voor de inhoudelijke voorbereiding van de Belgische standpunten die in dit dossier ingenomen worden in de Raadswerkgroepen (en elders in de Raad). Hiertoe organiseert de piloot kleine, flexibele coördinatievergaderingen (al dan niet buiten de werkgroepen van het CCIM om) of zal de piloot via e-mail of telefonisch overleggen. De piloot kan een federaal of gewestelijk ambtenaar zijn. Wanneer een nieuwe richtlijn of verordening wordt verwacht, voert de inhoudelijk bevoegde CCIM-werkgroep²³ haar bijeenkomsten op. De rol van de CCIM-werkgroep is relatief belangrijk in het stadium vóór de onderhandelingen in de Raad, met name in de periode waarin het Commissievoorstel zijn definitieve vorm begint te krijgen. Het beslist op dat moment wie de

²² De milieuwerkgroepen van de Raad komen drie à vier keer per week samen. Ze behandelen weliswaar niet steeds hetzelfde onderwerp. Maar indien de voorzitter van de raad een bepaald dossier als prioriteit naar voren schuift, kunnen er meerdere sessies na elkaar (gedurende één of meerdere weken) aan dit dossier gewijd worden.

²³ Enkele voorbeelden. De Stuurgroep Broeikasgassen (*de jure* en *de facto* een stuurgroep) draagt zorg voor de nieuwe richtlijn inzake emissiehandel. De Stuurgroep Water ontfermt zich over de nieuwe richtlijn zwemwater.

piloot zal zijn voor dat specifiek wetgevend voorstel gedurende de formele besluitvormingsperiode (zie ook kader). Indien er geen overeenstemming is, beslist de plenaire vergadering. In een aantal gevallen wordt de piloot reeds vroeger aangeduid, met name in de prelegislatieve fase. Van zodra de onderhandelingen in de Raad starten (eerste lezing) – meestal in het kader van de medebeslissingsprocedure – laat de CCIM-stuurgroep in principe het beheer van het individueel dossier over aan de piloot en een kleine groep van experts aangeduid door CCIM of de individuele overheden en die de piloot ten gepaste tijde samenbrengt. De standpunten die de Belgische onderhandelaar – meestal iemand van de PV – in de Raadswerkgroep leefmilieu verdedigt zijn bijgevolg in hoofdzaak totstandgekomen in deze eerder informele en kleine pilootgroepen. Omdat de meeste milieubevoegdheden geregionaliseerd zijn en de federale milieuadministratie bijgevolg relatief klein is (wat personeel en middelen betreft), worden deze expertgroepen hoofdzakelijk bemand door gewestelijke ambtenaren.

Meestal beslist de betrokken CCIM-stuurgroep of de plenaire vergadering welke overheid – de federale, de Vlaamse, de Waals of de Brusselse – de piloot levert. Omdat de piloot heel wat invloed heeft op de totstandkoming van de Belgische onderhandelingspositie, kunnen de verschillende regeringen zeer gebrand zijn om de piloot te leveren. Daarom kan het wel eens gebeuren dat beslissingen niet in de CCIM-stuurgroepen genomen worden, maar op een hoger – ambtelijk of politiek – niveau. Naar aanleiding van het Belgische voorzitterschap van de EU, was de verdeling van de pilootfuncties het onderwerp van een politiek geven en nemen en werd de verdeling van bovenaf opgelegd.

Relaties met hogere niveaus en politiek gevoelige dossiers

In theorie zijn de beslissingen die het CCIM neemt louter advies aan de DGE-vergaderingen. Dit impliceert dat de DGE-vergaderingen in theorie al deze beslissingen dienen goed te keuren vooraleer ze kunnen verdedigd worden in de werkgroepen van de Raad Milieu (Kerremans 2000b: 46). De praktijk wijkt echter af van de theorie. Ten eerste, de meeste beslissingen omtrent onderhandelingsstandpunten in de Raadswerkgroepen worden meestal niet door de formele organen van het CCIM genomen, maar door de eerder informele pilootgroepen. Beslissingen worden hoogstens genomen onder auspiciën van het CCIM. Het feit dat ministers hun interventies voornamelijk richten op de piloot (of de pilootgroep) en niet op de CCIM-organen (plenaire of werkgroepen), illustreert de cruciale rol van deze piloten in de bepaling van de Belgische onderhandelingsposities. Ten tweede, beslissingen genomen door de pilootgroepen (of de CCIM-werkgroepen) worden niet vóórafgaandelijk aan de bijeenkomsten van de werkgroepen van de Raad Milieu goedgekeurd door de DGE-vergaderingen. Dit zou de aanname van een Belgisch standpunt in de werkgroepen vertragen, de DGE (P11) overbelasten en de Belgische onderhandelingspositie verzwakken (Kerremans 2000b: 46). Conclusie: het zijn in de eerste plaats de pilootgroepen die de voorbereidingen treffen en beslissingen nemen inzake het in de milieuwerkgroep van de Raad in te nemen Belgische standpunt.

Met betrekking tot de diplomatieke COREPER en de ministeriële Raad is de rol van de piloten evenmin verwaarloosbaar. De piloten en de experts beslissen meestal over het Belgische standpunt in COREPER I, omdat de federale milieuattaché (zie kader), met wie de piloot

intensief samen werkt tijdens de onderhandelingen in de werkgroepen, (de ontwerpversie van) de *speaking note* van de adjunct-ambassadeur, de Belgische vertegenwoordiger in deze COREPER, schrijft. Met betrekking tot het opstellen van de *speaking note* van de minister in de Raad Milieu, liggen de zaken anders. Dit is althans het geval in controversiële kwesties. De betrokkenheid van politieke actoren is veel groter in dit stadium. Kabinetsmedewerkers van de minister zullen vaak informeel de piloot of de groep raadplegen. Indien het om een federaal dossier gaat, zal de politieke interventie uitgaan van het kabinet van de federale milieuminister. Indien het om een gewestelijk dossier gaat, zijn het de kabinetsmedewerkers van de verschillende gewestelijke milieuministers die de piloot mogelijk (in)formeel benaderen. Het Vlaamse milieukabinet, bijvoorbeeld, neemt af en toe contact op met de verschillende piloten van een Europees dossier²⁴. Deze interventies variëren van het louter uitwisselen van informatie, waarbij de medewerker van de minister akte neemt van het standpunt van de piloot (of de groep) en het standpunt en de bezorgdheden van de minister meedeelt, via het corrigeren of bijsturen van het voorstel van de piloot tot het volledig afkeuren van het voorstel²⁵. Dergelijke contacten vinden voornamelijk plaats in de periode net vóór een ministeriële bijeenkomst van de Raad Milieu, dus net vóór dat de dossiers in kwestie besproken worden op de DGE-bijeenkomsten.

Het is evenwel niet alleen de federale milieuattaché die jegens België onderhandelt in de milieuwerkgroepen. In de praktijk onderhandelt de federale milieuattaché, een ambtenaar van de federale diensten voor het leefmilieu die gedetacheerd is naar de PV, de 'federale' dossiers – dossiers die hoofdzakelijk betrekking hebben op federale, dus niet geregionaliseerde milieubeleidsbevoegdheden. De gewestdossiers daarentegen zijn voor rekening van een diplomaat van de PV. Deze twee personen bereiden de facto de *speaking note* voor van de adjunct-ambassadeur in COREPER I.

In meer controversiële en horizontale dossiers zoals milieuaansprakelijkheid, handel in broeikasgasemissies en genetisch gemodificeerde organismen (GGO's), heb je meer politieke interventies. Ten eerste is de kans groter dat andere dan de milieuministers pogen de piloot of de andere experts op een informele en slukse wijze te beïnvloeden. Ten tweede worden bij zeer gewichtige dossiers deze informele interventies vervangen of op zijn minst aangevuld door *ad hoc* werkgroepen op het niveau van de ministeriële kabinetten – de zogenaamde 'interkabinettenwerkgroepen' of 'IKWs'. In de IKWs zijn naast de (federale en gewestelijke) milieuministers, op zijn minst ook de (federale) premier en de vice-premiers vertegenwoordigd. Vertegenwoordigers van andere gewestelijke ministers, zoals de minister-presidenten, laten zich hier nauwelijks zien. De beslissingen die deze IKWs nemen, dienen ter voorbereiding van de DGE-vergaderingen. Maar zelfs daar gebeurt het, dat men verdergaat dan het automatisch goedkeuren van dossiers en deze meer in de diepte behandelt. Indien politiek controversiële kwesties op de agenda staan, zullen er meer mensen aanwezig zijn op de DGE-vergaderingen. Medewerkers van de premier en de vice-premier zullen dan zeker aanwezig zijn. Indien *low profile* en verticale kwesties aan bod komen, sturen ze hun kat of zullen ze niet of minder tussenbeide komen op een DGE-vergadering.

²⁴ Volgens een medewerker van het kabinet zijn deze contacten relatief beperkt.

²⁵ Indien het om gemengde of gewestelijke dossiers gaat, kan een dergelijke politieke interventie niet vanuit één kabinet gebeuren, maar dient er tussen de verschillende ministers overlegd te worden.

5.4 Vertegenwoordiging en coördinatie on-the-spot: het Europese niveau

5.4.1 De Raad Milieu op ministerieel niveau

Eerder bespraken we het algemene systeem tot coördinatie van de samenstelling van de Belgische delegatie op de ministeriële bijeenkomst van de Raad Milieu, zoals het op papier staat. De praktijk blijkt evenwel af te wijken van de theorie. Dit geldt in het bijzonder voor het beleidsdomein van leefmilieu. In tegenstelling tot wat men zou verwachten van een beleidsdomein waarbinnen de federale en gewestelijke overheden bevoegdheden delen, maar met een overwicht vanuit de Gewesten, werd leefmilieu (of de EU-Raad Milieu) ondergebracht in categorie II – een categorie voor gemengde bevoegdheden, waar de federale overheid niettemin dominant is. Dit heeft ertoe geleid dat België tot juli 2003 werd vertegenwoordigd door de federale minister bevoegd voor leefmilieu en dat één van de gewestelijke milieuministers de delegatieleider bijstaat. Afhankelijk van de Raadsagenda, liet de federale milieuminister – de Minister voor Consumentenbescherming, Volksgezondheid en Leefmilieu – zich bijstaan of vervangen als delegatieleider door de (federale) Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, toegevoegd aan de Minister voor Mobiliteit en Transport.

Raadszitting Milieu	Zetelende minister (delegatieleider)	Minister-assessor
Luxemburg, 12 oktober 1999	Magda Aelvoet , Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	/
Brussel, 13-14 december 1999	Magda Aelvoet	/
Brussel, 30 maart 2000	Magda Aelvoet	/
Luxemburg, 22 juni 2000	Magda Aelvoet	/
Luxemburg, 10 oktober 2000	Jean-Louis Six , plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger	Michel Foret , minister van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Leefmilieu (Waals gewest)
Brussel, 7 november 2000	Olivier Deleuze , Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, toegevoegd aan de minister voor Mobiliteit en Vervoer	Michel Foret
Brussel, 18-19 december 2000	Magda Aelvoet Olivier Deleuze	Michel Foret
Brussel, 8 maart 2001	Magda Aelvoet Olivier Deleuze	Vera Dua , Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw

Luxemburg, 7 juni 2001	Magda Aelvoet Olivier Deleuze	Vera Dua
Brussel, 12 december 2001	Magda Aelvoet (voorzitter) Olivier Deleuze	Vera Dua
Luxemburg, 29 oktober 2001	Magda Aelvoet (voorzitter) Olivier Deleuze	Vera Dua
Brussel, 4 maart 2002	Magda Aelvoet Olivier Deleuz	/
Luxemburg, 25 juni 2002	Magda Aelvoet	Vera Dua,
Luxemburg, 17 oktober 2002	Jef Tavernier, Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu Olivier Deleuze	/
Brussel, 9 december 2002	Jef Tavernier Olivier Deleuze	Michel Foret
Brussel, 4 maart 2003	Olivier Deleuze	/
Luxemburg, 13 juni 2003	Didier Gosuin, Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel	/

Tabel 6: Samenstelling van de Belgische delegatie (wat de minister betreft) op de formele zittingen van de Raad Milieu tijdens de regeerperiode van Verhofstadt I (juli 1999- juni 2003)

Bron: Mededelingen van de Raad aan de pers (<http://ue.eu.int/Newsroom>)

De Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) van 28 februari 2002 besliste evenwel om de Raad Milieu over te brengen van categorie II naar categorie III. Vlaanderen in het bijzonder heeft hierop aangedrongen. Het akkoord impliceert dat vanaf juli 2003 België in de Raad Milieu zal vertegenwoordigd worden door een gewestminister. De federale milieuminister zal de Raadsbijeenkomst louter bijwonen in de hoedanigheid van assessor. Er is afgesproken dat het Vlaams Gewest tijdens de tweede helft van 2003 het hoofd van de Belgische delegatie in de Raad Milieu levert. De Belgische gewestoverheden zullen bijgevolg een nog belangrijkere rol spelen binnen het *environmental governance* systeem van de Europese Unie. De Vlaamse milieuoverheid heeft in het voorjaar van 2003 de nodige voorbereidingen getroffen om deze belangrijke verandering in de Belgische vertegenwoordiging inzake leefmilieu te realiseren. De vraag is of alle Gewesten in staat en bereid zullen zijn om de taken en de verantwoordelijkheden van de delegatieleider (de zetelende minister) in de toekomst ten volle uit te voeren en te dragen.

Een Vlaams minister op de Belgische stoel is echter geen volledig nieuw gegeven. De vorige Vlaamse milieuminister, die kort na de federale parlementsverkiezingen ontslag nam uit de Vlaamse regering, had reeds enige ervaring opgebouwd inzake de vertegenwoordiging van België

in de Raad Milieu. Tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie zat zij *de facto* op de Belgische stoel, terwijl de federale milieuminister op de stoel van de EU-voorzitter zat. Tijdens het voorzitterschap kreeg de federale milieuminister bovendien assistentie van de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling (zie tabel 2). De bewegingsruimte voor het hoofd van de Belgische delegatie (voor diegene op de Belgische stoel) was echter beperkt, omdat deze verondersteld werd niet in te gaan tegen het Belgische voorzitterschap. De EU-voorzitter is in de eerste plaats verantwoordelijk voor het vinden van een consensus onder de EU-partners en kan derhalve het eigen nationaal belang slechts in beperkte mate doordrukken. Een voorzitter kan zich als lidstaat geen al te afwijkend nationaal standpunt veroorloven, wil hij zijn geloofwaardigheid als voorzitter handhaven.

Ook het assessorsysteem is niet altijd volgens het boekje in de praktijk gezet. In theorie is de rol van de assessor of bijzitter vrij belangrijk. De aanwezigheid van een tweede minister als bijzitter maakt het immers mogelijk ter plekke op de Raadsbijeenkomst te coördineren. Het hoofd van de Belgische delegatie raadpleegt de minister-assessor om te achterhalen of een concessie tijdens de onderhandelingen zal aanvaard worden door de Belgische overheden die niet aanwezig of vertegenwoordigd zijn in de Raad. In geval van twijfel, coördineert de assessor met de andere overheden via de telefoon. Deze combinatie van coördinatie *'on-the-spot'* én coördinatie over de telefoon laat de Belgische delegatie toe haar onderhandelingspositie aan te passen naarmate de onderhandelingen in de Raad verder evolueren en daarbij rekening te houden met de voorkeuren van de verschillende Belgische regeringen (Kerremans 2000a).

In werkelijkheid houden de gewestministers er echter niet van om bijzitter te zijn. Dit gold ook in het verleden voor de gewestelijke milieuministers, maar daar kwam verandering in met het aantreden van de verschillende paarsgroene regeringen in 1999. De voorgangers van de (vorige) Vlaamse milieuminister woonden de Raadsbijeenkomsten niet of nauwelijks bij, omdat ze geen tweede viool wilden spelen. Minister Dua zelf was in feite de eerste Vlaamse milieuminister die de Raad Milieu bijwoonde. Zij woonde die vijf maal bij, verspreid over drie opeenvolgende periodes van zes maanden, met name in de periode vóór het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie (voorjaar 2001), in de periode zelf van het Belgische voorzitterschap (najaar 2001) en in de periode erna (voorjaar 2002) (zie tabel 6 en kader). In principe deed ze dit als minister-assessor, tijdens het voorzitterschap nam ze *de facto* zelfs de taak van Belgische delegatieleider op zich. Ook de Waalse minister van Leefmilieu Michel Foret (MR) deed het verre van slecht, maar toch minder goed dan zijn Vlaamse collega. Hij was gedurende de 'federale' legislatuur vier maal aanwezig op een formele zitting van de Raad Milieu, terwijl er tijdens zijn assessorschap zeven formele zittingen plaatsvonden. De Brusselse minister Didier Gosuin was slechts één maal van de partij van de vier keer dat hij als assessor diende op te treden. In totaal waren de minister-assessoren dus op slechts negen van de 17 formele bijeenkomsten tussen midden 1999 en midden 2003 aanwezig. Uit deze lage aanwezigheidsscore – alhoewel in het vergelijking met de vorige regeerperiodes een relatief hoge score betreft – kunnen we voorzichtig concluderen dat de gewestelijke ministers (met uitzondering van de Vlaamse) geen volledige prioriteit toekennen aan een optimale gewestelijke input in de milieubesluitvorming van de EU. Afwachten of dit zal veranderen met de overheveling van de Raad Milieu van categorie II naar III.

Men wijkt in de praktijk dus ook af van het beurtrolsysteem. Het assessorschap gaat aan het begin van een nieuw semester niet per definitie over naar een ander Gewest. Binnen een legislatuur kunnen de beurtrollen van de Gewesten herverdeeld worden. Op die manier kwam er op regeringsniveau een akkoord tot stand dat vóór, tijdens en na het Belgische voorzitterschap het assessorschap, wat de Raad Milieu betreft, toewees aan het Vlaamse Gewest en er aldus gedurende 18 opeenvolgende maanden een intense samenwerking tussen de groene kabinetten mogelijk gemaakt werd.

Indien de Vlaams minister van leefmilieu niet aanwezig kon zijn op een Raadsbijeenkomst (omwille van het beurtrolsysteem bijvoorbeeld), stuurde ze meestal wel een kabinetsmedewerker naar de Raad om een oogje in het zeil te houden, in het bijzonder om erop toe te zien of de Belgische woordvoerder – de federale minister – zich wel houdt aan de intern gecoördineerde *speaking note* en om ter plekke een minicoördinatie mogelijk te maken. Het feit dat het delegatiehoofd een minister is en de assessor slechts een kabinetsmedewerker verzwakt mogelijk het systeem van kleine coördinaties ter plaatse, omdat de minister minder geneigd zal zijn om op vraag van een assessor, die lager in de politieke hiërarchie staat, te coördineren of te overleggen. Dit is zeker het geval temidden van harde onderhandelingen. Het ministeriële delegatiehoofd zal meer geneigd zijn of haar eigen conclusies te trekken omtrent de beschikbare manoeuvreerruimte zonder de besprekingen in de Raad tijdelijk op te schorten om te overleggen. De minister zal met andere woorden meer geneigd zijn ‘zijn of haar verantwoordelijkheid te nemen’ (Kerremans 2000a: 193). Bovendien is het zo dat de rol van minister-assessor op papier er ook uit bestaat het woord te voeren, in overleg met de zetelende minister, over materies die onder zijn bevoegdheid vallen. Als kabinetsmedewerker kun je echter niet het woord voeren in de Raad Milieu.

5.4.2 Het administratieve niveau van de Raad Milieu: de werkgroepen

In tegenstelling tot de Raad van Ministers wordt er geen rotatieprincipe toegepast wat de bijzitters betreft van de Belgische woordvoerder/onderhandelaar in de werkgroepen van de Raad Milieu. Terwijl de federale minister in de Raad Milieu aan het begin van een nieuw semester in principe assistentie krijgt van een gewestelijke minister, krijgen de onderhandelaars – van de permanente vertegenwoordiging – in de milieuwerkgroepen meestal per dossier steun van de ‘Belgische’ piloot (of trekker) van het dossier in kwestie gedurende de volledige medebeslissingsprocedure. De piloot geeft steeds assistentie aan de federale woordvoerder, maar is niet altijd aanwezig op een werkgroepverandering. Piloot en onderhandelaar beslissen samen of de aanwezigheid van de piloot vereist is. Elk individueel dossier krijgt een piloot voor de volledige duur van het Europese besluitvormingsproces (binnen de Raad), ook al duurt dit langer dan zes maanden. De piloot van een dossier zal met andere woorden niet om de zes maanden wisselen. Tijdens een vergadering kan de milieuattaché of de diplomaat van de PV dus bijgestaan worden door meer dan één piloot, indien er meerdere items op de agenda staan. Bovendien gebeurt het wel eens dat niet alleen de piloot, maar ook andere regionale of federale experts van de pilootgroep de Belgische onderhandelaar bijstaan. Dit maakt een betere coördinatie ter plaatse mogelijk. Coördinatie ter plekke gebeurt vrij veel, omdat het in een werkgroep minder moeilijk is

dan in de Raad van Ministers om een tijdelijke opschorting van de vergadering te vragen voor een Belgische minicoördinatie ter plekke. Omdat de milieuattaché en de diplomaat van de PV nauw betrokken zijn bij de activiteiten van het CCIM en de pilootgroepen, kennen zij vrij goed de gevoeligheden van de verschillende overheden. De vertegenwoordigers weten of voelen bijgevolg aan in welke mate zij kunnen afwijken van het onderhandelingsmandaat en toegevingen kunnen maken.

Wat ook opvalt is dat de Vlaamse milieuoverheid een milieuattaché heeft gedetacheerd bij de Permanente Vertegenwoordiging, maar dat de strikte attachétaken beperkt zijn. De Vlaamse milieuattaché heeft zelfs lange tijd niet deelgenomen aan milieuwerggroepen van de Raad, laat staan dat de Vlaamse attaché het woord voert in gewestelijke dossiers (in plaats van de federale milieuattaché of de milieudiplomaat van de PV). In principe is het zo dat een lidstaat drie plaatsen heeft aan de onderhandelingstafel in de Raadswerkgroep milieu. De Belgische overheden hebben afgesproken dat er een plaats is voor de onderhandelaar (de federale milieuattaché of de diplomaat van de PV), de piloot van het betreffende dossier en de assessor (meestal een attaché). In het geval van Vlaanderen is dat in principe de Vlaamse milieuattaché.

De intensiteit en densiteit van samenwerking tussen leden van het CCIM (werkgroepen) en de pilootgroepen (met inbegrip van de mensen van de PV) heeft geleid tot een aantal goede informele, persoonlijke relaties die de coördinatie vlotter doen verlopen, zowel tijdens de onderhandelingen (Kerremans 2000b: 47) als ervoor in de voorbereidende coördinatievergaderingen op het thuisfront. Het resultaat is dat het maar zelden voorkomt dat er geen consensus gevonden wordt en dat het ondanks de onmiddellijke betrokkenheid van een groot aantal diverse overheden, het mogelijk blijft op een vrij effectieve wijze te onderhandelen in de milieuwerggroepen (Kerremans 2000b: 47). Indien men toch niet tot overeenstemming komt, zal de Permanente Vertegenwoordiging zich niet uitspreken in de Raadswerkgroep.

5.5 Conclusie

De staats hervorming van 1992-1993 (maar ook die van 1980 en 1988) en het Samenwerkingsakkoord van maart 1994 hebben een wederzijdse afhankelijkheid tussen de federale staat en de subnationale overheden gecreëerd met betrekking tot de binnenlandse EU besluitvorming. Beide bestuursniveaus hebben elkaar nodig en zijn in staat om 'terug te slaan', indien het ene niveau de voorrechten van het andere negeert. Dit maakt dat de nood aan samenwerking het verlangen om zijn eigen belangen tot het uiterste te verdedigen op de verschillende niveaus binnen het Belgische coördinatieproces domineert.

Een voorbeeld van deze wederzijdse afhankelijkheid en kwetsbaarheid is dat de (federale) minister in een Europees dossier (met grote gewestelijke bevoegdheden) afhankelijk is van de Gewesten voor een deskundige inbreng in de vorming van het Belgische standpunt, terwijl de Gewesten afhankelijk zijn van de federale minister en diens kabinet voor een correcte vertolking van het overeengekomen Belgische standpunt en van een correcte verwerking van de regionale belangen in dat standpunt. De ontwerpversie van de ministeriële *speaking note* wordt opgesteld door de piloot, een gewestelijk ambtenaar, (met behulp van de andere experts) maar uiteindelijk zijn het de medewerkers van de (federale) minister die de laatste hand leggen aan de speech²⁶.

Dit verklaart in belangrijke mate – zij het niet volledig - waarom de dominante strategie die Vlaanderen in het milieubeleidsveld toepast ten aanzien van de andere Belgische overheden van coöperatieve aard is en waarom Vlaanderen (lees: de Vlaamse milieuoverheid) in hoofdzaak een intrastatelijke route neemt naar Europa. Vlaanderen omzeilt zelden of nooit de andere Belgische overheden in zijn pogingen de besluitvorming op het Europese beleidsniveau te beïnvloeden.

	Extrastatelijk (direct)	Intrastatelijk (indirect)
		Vlaamse ambtenaren in Belgische delegatie (direct)
		Louter federale of nationale ambtenaren/diplomaten (indirect)

Tabel 7: de voornaamste routes die de Vlaamse milieuoverheid neemt ter beïnvloeding van het Europees besluitvormingsproces.

Een andere, meer 'conjuncturele', verklaring voor dit coöperatief en intrastatelijk gedrag van de Vlaamse milieuoverheden biedt de politieke constellatie tijdens de afgelopen federale regeerperiode. De (toenmalige) federale en Vlaamse minister van leefmilieu behoren immers tot dezelfde Vlaamse partij. De (toenmalige) staatssecretaris voor energie en duurzame ontwikkeling

²⁶ Met de categoriewijziging zou men misschien kunnen denken dat die wederzijdse afhankelijkheid tussen het regionale en federale niveau minder groot wordt. Dit zou wel eens kunnen gelden voor de relatie tussen de gewestelijke en federale milieuoverheden, maar waarschijnlijk niet (of in mindere mate) voor de relatie tussen de gewestelijke milieuoverheden en federale instanties zoals de FOD Buitenlandse Zaken (met diensten zoals DGE) en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU. De categoriewijziging zou ook wel eens de wederzijdse afhankelijkheid (en dus de nood aan samenwerking) tussen de gewesten onderling kunnen versterken en op die manier op onrechtstreekse wijze de afhankelijkheid van het (inter)federaal niveau versterken.

behoort eveneens tot dezelfde politieke familie. Dit verklaart in het bijzonder de vrij coöperatieve relaties tussen het Vlaamse Gewest en de federale overheid.

Toch kent de intrastatelijke route van de Belgische regio's een 'direct' aspect. Het nieuwe artikel 146 van het EG Verdrag (ondertussen artikel 203) met name opende de deur naar een (meer) 'directe' deelname van de Belgische deelstatelijke overheden in de ministeriële bijeenkomsten van de Raad. In het milieubeleidsveld maken de gewestelijke ministers sinds 2000 vrij ruim gebruik van de mogelijkheid de Raad bij te wonen in de hoedanigheid van assessor of bijzitter van de federale minister. De Vlaamse minister van leefmilieu was bijna altijd aanwezig als assessor op de formele zittingen van de Milieuraad (uiteraard alleen tijdens die semesters dat Vlaanderen aan beurt was om assessor te zijn). Dit kan niet gezegd worden van haar voorgangers. Dit illustreert dat onder de eerste 'groene' minister van leefmilieu meer dan voordien het Europees (maar ook het multilateraal) milieubeleid aan politieke aandacht won. Sinds juli 2003 vertegenwoordigen de gewestoverheden België in de Raad Milieu en zijn ze quasi zeker op de Raad aanwezig. De federale milieuminister treedt sindsdien hoogstens op als assessor van het regionale delegatiehoofd.

In vergelijking met andere beleidsdomeinen, is het sectoraal overleg in het milieudomein met inbegrip van de regionale deelname hieraan, vrij geformaliseerd en goed uitgewerkt (Kerremans 2000b). Niettemin vindt een belangrijk deel van het overleg inzake EU-milieubeleid plaats in de (nog) niet geformaliseerde pilootgroepen. Zoals in de vorige paragraaf vermeld, zijn de regionale participatiemogelijkheden in de Raad van Ministers formeel geregeld via artikel 203 van het EG-verdrag. Wat de deelname van de regio's in de werkgroepen van de Raad betreft (vertegenwoordiging), zitten we evenwel op de grens tussen formele en informele participatie. De Raadswerkgroepen worden nergens vermeld in de Verdragen. Het interne reglement van de Raad vermeldt wel de mogelijkheid om werkgroepen op te richten, maar bepaalt niets omtrent samenstelling en werking (Westlake 1995: 312). De werkgroepen hebben met andere woorden slechts een zeer magere formele basis, laat staan dat de deelname van regionale ambtenaren aan deze groepen formeel geregeld is. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de regionale participatie in de informele *ad hoc* expertgroepen van de Commissie.

6 VLAANDEREN EN DE MULTILATERALE MILIEUBESLUITVORMING

6.1 Multilateraal milieubeleid

Multilaterale samenwerking op het gebied van leefmilieu ging pas echt van start met de eerste mondiale VN-milieuconferentie in Stockholm in 1972. De conferentie gaf het startsein voor de incrementele ontwikkeling van een aantal internationale milieu-instellingen, de gestage expansie van de milieugenda en een toenemende aanvaarding door de staten van een internationale *monitoring* van milieunormen. De conferentie resulteerde in een actieplan, een milieufonds gespekt door vrijwillige bijdragen van staten, een nieuw VN-mechanisme (UNEP – het milieuprogramma van de VN) en een politieke verklaring omtrent 26 principes inzake de menselijke leefomgeving. De conferentie zette de milieuproblematiek definitief op de internationale politieke agenda: het is dan ook vooral in de periode na de conferentie dat het aantal multilaterale verdragen sterk toeneemt²⁷. Maar het had ook belangrijke repercussies op nationaal vlak: in vele landen kregen milieukwesties een plaats op de politieke agenda (Chasek 2000: 3).

Niettemin was de publieke interesse in milieukwesties onderhevig aan sterke fluctuaties. De jaren zeventig waren getuige van een sterke afname van de publieke interesse ten gevolge van oliecrisisen, economische stagnatie en hoge werkloosheidscijfers. Bovendien kwamen de doemscenario's van vele milieuactivisten in toenemende mate onder vuur te liggen. De milieukwestie verdween bijgevolg langzamerhand van de internationale agenda. Het kwam echter plots terug boven water in het midden van de jaren tachtig. Men kan hiervoor verschillende oorzaken aanwijzen. Ten eerste deed de wereldeconomie het in deze periode beter. Ten tweede verschenen nieuwe (mondiale) milieukwesties op het toneel, zoals het broeikaseffect en de verdunning van de ozonlaag. Bovendien deden zogenaamde *shock events* – zoals de ontdekking van het gat in de ozonlaag boven Antarctica en de nucleaire ramp in Tsjernobyl - de bezorgdheid over het leefmilieu zeer sterk toenemen. Ten derde creëerde de *détente* tussen Oost en West en het daaropvolgende einde van de Koude Oorlog nieuwe mogelijkheden in het leefmilieudomein. Ten vierde begonnen ook de ontwikkelingslanden de milieukwestie ernstiger te nemen. Er was kortom een groeiende mondiale consensus omtrent de nood milieuproblemen aan te pakken (Arts 1998: 20-21).

De VN-instellingen begonnen uiteindelijk nieuwe initiatieven te nemen. UNEP bekeek in 1982 opnieuw de resultaten van de Stockholm conferentie. De *World Commission on Environment and Development* (WCED) werd vervolgens opgericht en kwam naar buiten met het fameuze *Our Common Future* rapport waarin het concept van duurzame ontwikkeling werd gelanceerd (Arts 1998: 21).

Het Brundlandt-rapport was in feite de voorbode van de VN-conferentie inzake milieu en ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro (1992). Op dat moment stond de milieukwestie zeer hoog op de internationale agenda. Deze eerste 'Top van de Aarde' diende te fungeren als een katalysator voor de injectie van het concept 'duurzame ontwikkeling' in internationale instellingen en nationale regeringen over de gehele wereld. Net zoals de conferentie in Stockholm voorzag de

²⁷ Voor een overzicht van belangrijke multilaterale verdragen die ondertekend werden door de EU, verwijzen we naar bijlage 5.

wereldtop in Rio in een internationaal actiekader dat veel verder ging dan alle voorgaande initiatieven op het vlak van *environmental governance* zowel wat de reikwijdte als het ambitieniveau betreft. Ook deze conferentie resulteerde in een politieke verklaring, een niet-bindend actieplan (Agenda 21) en een nieuwe instelling, met name de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling. Daarnaast werden het klimaatverdrag en het biodiversiteitsverdrag ter ondertekening voorgelegd en werd er onderhandeld over een set van juridisch niet-bindende principes voor een duurzaam bosbeheer.

De Rio top en vooral de daaropvolgende implementatie van de gemaakte afspraken hebben de (hoge) verwachtingen evenwel niet kunnen inlossen. Dit bleek o.m. in 2002 op de wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg, ook wel 'Rio+10' top of de 'tweede Top van de Aarde' genoemd. Niettemin verwerven zulke overkoepelende processen steeds meer aandacht en erkenning van een steeds grotere groep van landen over heel de wereld. Dergelijke processen hebben immers een aantal belangrijke functies: het evalueren van de algemene stand van zaken op het vlak van leefmilieu(beleid), het bekijken van relaties met andere sectoren, het uitzetten van politieke beleidslijnen, het finaal bekrachtigen van beleidsinitiatieven (zoals het finaal onderhandelen en ondertekenen van verdragen en protocollen) en het op poten zetten van nieuwe initiatieven die kunnen uitmonden in beleidsinstrumenten zoals juridisch bindende verdragen en niet bindende richtlijnen, strategieën, charters en dergelijke meer²⁸.

Die processen kunnen zowel mondiaal als regionaal van aard zijn. De mondiale processen vinden plaats in VN-fora zoals de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD), het milieuprogramma van de VN (UNEP) en het *United Nations Forum on Forests* (UNFF). Bovendien behandelen een aantal VN-instellingen milieugerelateerde thema's: de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), *United Nations Human Settlements Programme* (UNHSP), *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), *International Maritime Organization* (IMO), *United Nations Development Programme* (UNDP), *Food and Agriculture Organization* (FAO), *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), Wereldhandelsorganisatie (WTO) en Wereldtoerisme-organisatie. Maar ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Groep van zeven Geïndustrialiseerde landen (G7 en met Rusland erbij G8), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Conferentie/Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE/OVSE), de Wereldbank en de Raad van Europa hebben sinds de jaren zeventig de leefmilieukwestie op hun agenda's gezet. Met uitzondering van de Wereldbank gaat het om regionale organisaties²⁹. Maar van de regionale fora is de Economische Commissie voor Europa (UNECE) wellicht het belangrijkste voor het leefmilieudomein. In het kader van de UNECE loopt met name het pan-Europese '*Environment for Europe*' proces. Een uitloper hiervan was de ministeriële conferentie in Kiev in mei 2003.

Naast deze algemene, overkoepelende processen krijgt het multilateraal milieubeleid vorm via specifieke beleidsinstrumenten waarvan de belangrijkste de juridisch bindende verdragen en protocollen zijn of de zogenaamde *multilateral environmental agreements* (MEA's). Zoals reeds vermeld is het aantal milieuakkoorden sterk gestegen in de periode na de conferentie van

²⁸ Halfjaarlijkse rapportage van het VOIM aan de Beleidsraad inzake de Vlaamse betrokkenheid bij het Europese en internationale milieubeleid. (juni 2003).

²⁹ De OESO bestaat uit dertig lidstaten, maar heeft niettemin een mondiale reikwijdte.

Stockholm in 1972. In bijna de helft ervan is de UNEP betrokken. De akkoorden hebben betrekking op volgende domeinen:

- natuurbehoud (bijvoorbeeld: Conventie van Washington inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dieren- en plantensoorten; Conventie van Ramsar inzake watergebieden van internationale betekenis; Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten; Verdrag inzake biologische diversiteit);
- zeevervuiling (bijvoorbeeld: Internationale conventie ter preventie van de vervuiling van zeeschepen en Overeenkomst ter voorkoming van de verontreiniging van de zeeën ten gevolge van het storten van afvalstoffen);
- nucleair en toxisch afval (bijvoorbeeld: Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan);
- luchtvervuiling (bijvoorbeeld: Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging (LRTAP); Verdrag van Wenen en Montreal Protocol voor de bescherming van de ozonlaag; VN-Raamverdrag inzake klimaatverandering en Kyoto protocol).

6.2 De Europese Unie en multilaterale milieuonderhandelingen

De Europese Unie manifesteert zich steeds meer op het multilaterale toneel. Zo ook in het milieuveld. Ze tracht meer en meer als één actor te handelen op multilaterale fora en werpt zich de laatste jaren steeds nadrukkelijker op als leider met betrekking tot een aantal internationale milieukwesties met klimaat als voorbeeld bij uitstek (Cameron 2002; Edwards 2002). De EU nam o.a. ook een leidersrol op met betrekking tot de onderhandelingen van het Montreal Protocol – alhoewel de EG aanvankelijk een nogal passieve rol speelde – van het Bazel Verdrag inzake het grensoverschrijdend transport van gevaarlijk afval, van een bindende PIC-procedure (*Prior Informed Consent*) voor chemische stoffen en van het POPs-verdrag (Persistente Organische Polluenten). De Europese Unie neemt op dit ogenblik aan meer dan 40 belangrijke multilaterale milieuovereenkomsten deel (zie bijlage 5). We kunnen stellen dat de EU op dit ogenblik een belangrijke kracht vormt binnen de internationale milieudiplomatie (Vogler 1999: 24-25).

Het toenemende belang dat de EU hecht aan het multilateraal milieubeleid weerspiegelt zich in de agenda's van de Raad Milieu. Nog niet zo lang geleden kende de EU slechts een marginaal belang toe aan het multilaterale of externe milieubeleid. Externe milieukwesties stonden slechts geagendeerd in de rubriek 'diversen' of '*other business*'. Vandaag de dag is dit anders. Internationale kwesties staan nu op gelijke voet met interne milieubeleidskwesties. Op bijna elke Raad staan één of meerdere punten met betrekking tot internationaal milieubeleid ter bespreking. Soms zijn ze onderwerp van raadsconclusies die verondersteld worden de (externe) positie van de EU duidelijk te maken³⁰. De tendens om het toenemend belang van het multilateraal beleid te (h)erkennen bestaat ook in België. Dit weerspiegelt zich onder meer in de samenstelling en grootte van de e-mailgroepen van de diverse Belgische coördinatievergaderingen. Steeds meer autoriteiten wensen betrokken te worden in de multilaterale beleidscoördinaties.

³⁰ We geven een voorbeeld. Op de Raad Milieu van 30 maart 2000 wordt de voorbereiding van de vijfde conferentie van de partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit (Nairobi, mei 2000) besproken en worden er ter zake conclusies genomen. De voorbereiding van de elfde vergadering van de conferentie der partijen bij het CITES-verdrag staat eveneens op de agenda.

Net als in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, stelt zich hier het probleem van de externe vertegenwoordiging van de EU en de bepaling van een gemeenschappelijk Europees standpunt. In de meeste beleidsdomeinen zijn deze zaken niet eenduidig geregeld. De internationale onderhandelingen inzake handel vormen hierop een uitzondering. Hier is het de Commissaris voor Handel die de EU vertegenwoordigt en namens de EU het woord voert. De Commissaris bepaalt uiteraard niet op zijn eentje de positie van de EU. Het is met name de Raad Algemene Zaken die de onderhandelingsmandaten goedkeurt en overeenkomsten sluit – weliswaar bij gekwalificeerde meerderheid – terwijl de Commissie instaat voor de beleidsvoorstellen. Ook tijdens de onderhandelingen en in de dagelijkse beleidsvoering houden de lidstaten een oogje in het zeil. Ze doen dit via het ‘Comité 133’ (Vogler 1999: 29; Cameron 2002). 133 verwijst naar het artikel in het Verdrag van Amsterdam (1997) dat handelt over de standpuntbepaling van de EU-lidstaten ten aanzien van multilaterale economische fora en bilaterale economische betrekkingen. In dit artikel is voorzien dat de Europese Commissie in externe economische dossiers spreekt namens de lidstaten. Het ‘Comite (art.) 133’ waakt erover of de Commissie het mandaat dat zij van de lidstaten kreeg, niet overschrijdt (Vanden Berghe, Salomonson et al. 2001).

Wat de vertegenwoordiging en coördinatie inzake internationaal milieubeleid betreft, ging de EU de laatste jaren *ad hoc* te werk. De beperkingen van het om de zes maanden roterende voorzitterschap hebben zich ook laten voelen in de internationale milieuonderhandelingen die gewoonlijk meerdere jaren bestrijken. Er bestaan tussen de lidstaten substantiële verschillen inzake capaciteit. Sommige geven daarom de voorkeur aan het toewijzen van een onderhandelingsmandaat aan de Commissie, terwijl andere lidstaten eerder weigerachtig staan tegenover een ‘grotere macht’ van de Commissie. In de onderhandelingen over klimaatverandering en de implementatie van het Kyoto protocol onderhandelt het Voorzitterschap van de Raad in naam van de EU, alhoewel de Commissie een belangrijke rol speelt, in het bijzonder met betrekking tot kwesties die dienen gecoördineerd en geharmoniseerd te worden (Cameron 2002). Hier was trouwens een belangrijke rol weggelegd voor het Belgische voorzitterschap in het tweede semester van 2001 (zie kader) (Edwards 2002: 36). Kortom, de Europese Unie manifesteert zich in verschillende vormen op het internationale toneel: de ene keer als één speler in de hoedanigheid van de Europese Commissie, de andere keer als een groep van soevereine staten die vertegenwoordigd worden door de ‘trojka’³¹. Maar meestal is er sprake van een ‘gemengde’ situatie waarbij de lidstaten en de Commissie over samenvallende bevoegdheden beschikken en de vertegenwoordiging van de EU wettelijk dient gedeeld te worden tussen het voorzitterschap en de Commissie. Dit brengt echter heel wat onzekerheden en moeilijkheden met zich mee op de diplomatieke scène (Vogler 1999: 24, 29).

³¹ De ‘trojka’ verwijst naar het fenomeen waarbij het huidige voorzitterschap (van de Raad) zich laat bijstaan door het vorige en toekomstige voorzitterschap. In het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) is deze invulling van het concept trojka niet langer in gebruik. In dit beleidsdomein vormt het Voorzitterschap eerder een trojka met de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en de Commissaris voor Externe Betrekkingen Nugent, N. (2003). *The Government and Politics of the European Union* New York, Palgrave Macmillan..

De Belgische en Zweedse voorzitterschappen volgden hun nationale agenda's niet bij het voorzitten van de leefmilieuraad en het onderhandelen op de klimaatconferenties (COP 6 bis en COP 7 wat België betreft). België en Zweden zijn kleine landen en hechten meer belang aan de Commissie. Dit was essentieel om tot een meer gecoördineerd standpunt te komen. Ze waren bovendien zeer doeltreffend in het samenbrengen van de lidstaten rond één flexibele positie. Dit stond in schril contrast met het Franse voorzitterschap op het einde van 2000 (Edwards 2002).

Het multilateraal klimaatdossier zat aan het begin van het Belgisch voorzitterschap van de EU volledig vast ten gevolge van de terugtrekking van de VS uit het Kyoto protocol. De regering Bush had in maart 2001 aangekondigd dat het niet van plan was het protocol te ratificeren. Aangezien andere landen ook begonnen te twifelen, kwam de algehele inwerkingtreding van het protocol in gevaar. Het was de verdienste van het Belgische voorzitterschap (tijdens de tweede helft van 2001) dat de dynamiek rond het protocol levende werd gehouden, dat de uitvoeringsmodaliteiten op een betere, meer gestructureerde manier konden worden behandeld – in vergelijking met de conferentie in Den Haag - en de EU erin slaagde hieromtrent een gemeenschappelijk standpunt in te nemen.

Enkele voorbeelden. Tijdens de onderhandelingen die in het Montreal Protocol (1987) uitmondde, kende men kwesties inzake handel en luchtvervuiling toe aan de bevoegdheid van de Gemeenschap (toen nog EEG), terwijl andere zaken voor rekening van de lidstaten waren. Met betrekking tot het klimaatverdrag verschoven de bevoegdheden zelfs in de loop van de onderhandelingen. Aan het begin van het onderhandelingsproces van het klimaatverdrag had de Gemeenschap weinig bevoegdheden en was de Commissie geen formele deelnemer in het *'Intergovernmental Negotiating Committee'*. De EG was niettemin een ondertekenaar van het verdrag in 1992 en op de bijeenkomsten van de *'Ad Hoc Group on the Berlin Mandate'* (AGBM) onderhandelde de EG met '16', waarbij het gebruik maakte van het *format* van vijftien staten én de Commissie. Maar de bevoegdheden bleven problematisch en er was geen formeel onderhandelingsmandaat voor de Gemeenschap (Vogler 1999: 31).

In de afgelopen jaren zijn enkele informele arrangementen in praktijk gezet om de impact van de EU op internationale milieuonderhandelingen te maximaliseren, voorbereidingen te vergemakkelijken en de continuïteit te verzekeren. We vermelden hier twee specifieke *ad hoc* ervaringen. Ten eerste, de *'lead country'*-benadering in de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de VN (CSD). De jaarlijkse bijeenkomsten van de CSD hebben een zeer ruime agenda die heel wat sectorale en horizontale thema's bestrijken. Om de EU voorbereidingen vlotter te doen lopen, wordt het werk gedeeld tussen de lidstaten en de Commissie. Voor elk punt op de agenda, stelt de *lead country* een *position paper* op dat eenmaal besproken in de *'Council Environment and Development Group'* het officiële EU-standpunt wordt. Ten tweede, de *'EU-team'*-benadering in de onderhandelingen rond bioveiligheid. In deze onderhandelingen werd de EU vertegenwoordigd door het voorzitterschap en de Commissie met een dominerende rol voor deze laatste. Daarnaast kwam men overeen om een expertteam in het leven te roepen dat in belangrijke mate technische ondersteuning gaf gedurende de onderhandelingen (Cameron 2002).

6.3 Coördinatie van het Belgische standpunt inzake multilaterale beleidskwesties

De Belgische coördinatiepraktijk inzake multilaterale milieukwesties is zo nog complexer dan de coördinatiepraktijk inzake Europese milieukwesties. Dit weerspiegelt deels de grotere diversiteit van de multilaterale milieuvergaderingen en de daaraan gekoppelde dossiers. Enerzijds zijn er multilaterale vergaderingen met een transversaal of horizontaal karakter waar in feite meerdere (sub)thema's aan bod komen. Anderzijds zijn er multilaterale dossiers/vergaderingen van verticale aard die vergelijkbaar zijn met het type van dossiers op de EU-agenda. Bovendien neemt België in het ene geval deel aan de multilaterale onderhandelingen via de Europese Unie en in het andere geval – daar waar de Europese Unie als zodanig niet wil, kan of mag participeren aan het multilaterale gebeuren – rechtstreeks. In het eerste geval vinden voorafgaand aan de multilaterale besprekingen EU-vergaderingen plaats waar de lidstaten trachten een gezamenlijk Europees standpunt te bepalen. Dergelijke EU-coördinatie vindt meestal plaats in de Raad Milieu. Dit betekent dat voor de Belgische coördinatie van multilaterale dossiers voor een stuk ook beroep gedaan wordt op de coördinatiemechanismen van het Belgische EU-milieubeleid. Zowel op het algemene coördinatiemechanisme, met name de DGE-vergaderingen, als op het gespecialiseerde coördinatiemechanisme in het milieubeleidsdomein, met name het CCIM (en de pilootgroepen). In het tweede geval – wanneer de EU als zodanig niet deelneemt – vinden er geen voorafgaande EU-coördinatievergaderingen plaats. De nationale delegaties treden dan 'individueel' op tijdens de multilaterale vergadering en verdedigen rechtstreeks het eigen nationale standpunt. Dit sluit echter niet uit dat sommige lidstaten onderling (informeel) overleg plegen en kleine coalities tot stand brengen. In dergelijke gevallen loopt de Belgische coördinatie wel via het CCIM, maar niet via de DGE (P11).

De complexiteit van deze praktijk vloeit bovendien ook voort uit (of gaat op zijn minst gepaard met) het gegeven dat het Belgische overleg inzake multilateraal milieubeleid in mindere mate formeel geregeld is. Niet zozeer het interne ambtelijke overleg (CCIM), maar vooral de voorbereiding van ministeriële multilaterale bijeenkomsten is minder gedetailleerd op papier uitgewerkt dan de voorbereiding van de ministeriële milieuraden van de EU. Hier gaan we in de volgende paragrafen verder op in.

6.3.1 Voorbereiding van ministeriële bijeenkomsten

Indien de EU als één actor optreedt op multilaterale milieuconferenties vinden er voorafgaande coördinatievergaderingen op EU-niveau plaats. In de eerste plaats wordt in Brussel zelf getracht een gezamenlijk Europees standpunt tot stand te brengen. Dit gebeurt meestal in de Raad Milieu op ministerieel niveau en in de *Working Party on International Environmental Issues* op ambtelijk niveau. De Raad Milieu beschikt met andere woorden over twee voorbereidende ambtelijke werkgroepen: een *Working Party on the Environment* en een *Working Party on International Environmental Issues*. Multilaterale (dus voor de EU externe) milieukwesties worden dus in principe binnen de vakraad afgehandeld. Omwille van het geringe aantal bijeenkomsten van de Raad Milieu – vier per jaar – is het mogelijk dat andere vakraden in haar plaats beslissingen neemt (zie kader).

De voorbereiding van de Top van Johannesburg bijvoorbeeld verliep voor een stuk buiten de Raad Milieu om. De Europese Unie opteerde om een tweesporenbenadering te hanteren. De Raad Ontwikkeling(ssamenwerking) zou instaan voor de externe dimensie van de EU strategie voor duurzame ontwikkeling en dus voor de voorbereiding van Johannesburg, terwijl de Raad Milieu in de eerste plaats instond voor de interne dimensie van (de milieupijler van) de strategie voor duurzame ontwikkeling. Er bestond evenwel geen coördinatie tussen beide Raden en aangezien de Raad Ontwikkeling er andere standpunten op nahield of op zijn minst andere inhoudelijke klemtonen legde, achtte de Raad Milieu het noodzakelijk om zelf ook conclusies aan te nemen omtrent de Europese positie in Johannesburg. Bovendien was het de Raad Algemene Zaken (van 17 juni) die finaal het Europese onderhandelingsmandaat vastlegde op basis van de conclusies van de andere raden en het resultaat van de besprekingen in het voorbereidend comité (PREPCOM) in Bali. Dat mandaat werd vervolgens tijdens de Europese Raad (op 21 en 22 juni) in Sevilla bekrachtigd.

Dit impliceert dat voor de Belgische coördinatie van multilaterale milieudossiers waar de EU bij betrokken is, ook een beroep wordt gedaan op het algemene coördinatiemechanisme van het EU-beleid, met name de DGE-vergaderingen³². Op het CCIM doet men sowieso een beroep, omdat deze zowel Europese als multilaterale milieubeleidskwesties afhandelt. Maar net zoals in het EU-milieubeleid is het CCIM vaak – maar niet altijd – indirect betrokken bij de eigenlijke standpuntbepaling. Het CCIM staat slechts in voor het algemene beheer van de multilaterale dossiers, maar laat de eigenlijke standpuntbepaling in vele gevallen over aan andere coördinatieorganen die inhoudelijk worden voorbereid door de piloot en de experts.

Wat de voorbereiding van ministeriële bijeenkomsten betreft, zal het dossier op zijn traject binnen het Belgische coördinatiegebeuren in bepaalde gevallen de DGE-vergaderingen aandoen – de agenda van de Raad Milieu bevat steeds meer externe of multilaterale kwesties. De meeste beslissingen worden evenwel in een vroegere fase genomen. De DGE-vergaderingen beperken zich meestal tot het formeel goedkeuren van eerder en elders genomen beslissingen. Dit geldt ook voor het Belgische multilaterale milieubeleid. Daarin speelt een andere dienst van de FOD Buitenlandse Zaken een cruciale rol, met name M 4.1 (P60) oftewel de Directie voor Duurzame Ontwikkeling en Wetenschappelijke Samenwerking. Dit is een kleine thematische dienst binnen het DG Multilaterale Zaken en Globalisering van de FOD BuZa.

De rol van M 4.1 (P60) naargelang het politiek belang van een dossier

In het verlengde van zijn taak tot vertegenwoordiging van België op internationale milieuconferenties en bij milieugebonden internationale instellingen, organiseert M 4.1 (P60) voor bepaalde multilaterale dossiers coördinatievergaderingen. Deze M 4.1-coördinaties zijn evenwel niet formeel vastgelegd. In tegenstelling tot DGE (P11) heeft M 4.1 (P60) geen wettelijke bevoegdheid om coördinaties te verzorgen. De M 4.1 (P60) dient hiertoe uitdrukkelijk een

³² Indien multilaterale milieukwesties op de agenda staan van de DGE-vergadering, zal de M 4.1 (zie verder) de vergadering vervoegen om bijvoorbeeld het resultaat van de M 4.1-coördinatievergaderingen toe te lichten.

initiatief te nemen. Indien M 4.1 (P60) coördinaties wil doen met betrekking tot een bepaald thema, dossier of multilaterale bijeenkomst, zal de dienst dit voorstellen aan het CCIM die hier al dan niet groen licht voor geeft. In gevallen waar M 4.1 (P60) zelf de coördinaties niet organiseert, zal het zich voegen bij de aangeduide coördinatieorganen. De plenaire vergadering van het CCIM beslist dus in principe omtrent de aanwijzing van het coördinatieorgaan en de piloot. Mogelijke coördinatieorganen zijn: CCIM-werkgroepen, de CCIM-plenaire (ad hoc), M 4.1 (P60) en een interkabinettenwerkgroep (IKW).

Hieruit blijkt dat er geen algemene regels bestaan met betrekking tot de Belgische coördinatie van het multilaterale milieubeleid. De coördinatiewijze en de rol van M 4.1 (P60) en andere betrokken actoren variëren per dossier. Niettemin kan men stellen dat de multilaterale milieudossiers *grosso modo* in vier categorieën kunnen ingedeeld worden naargelang het politieke gewicht van een dossier. Misschien is het beter om te spreken van vier referentiepunten op een continue schaal (zie tabel 7). Aan het ene uiteinde van de schaal heb je de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg en de voorbereidende vergaderingen van het CSD – de zgn. PREPCOMs. Dit ‘dossier’ kreeg enorm veel politieke aandacht. Meerdere ministers van zowel de federale als deelstatelijke regeringen lieten van zich ‘horen’, zowel tijdens de Belgische coördinatievergaderingen als op de internationale bijeenkomsten zelf (in Johannesburg en Bali). Aan het andere uiteinde van het continuüm heeft men de natuurverdragen zoals de Ramsar Conventie inzake watergebieden of de overeenkomst ter bescherming van vleermuizen in Europa (Eurobats). Dergelijke verdragen kennen weinig of geen politiek belang. Daar tussenin – maar toch meer naar het eerste referentiepunt neigend – bevinden zich de multilaterale milieuovereenkomsten zoals het klimaatverdrag en het Kyoto protocol. Dit zijn politiek zeer belangrijke dossiers waarin de bevoegde federale minister of onderminister erin slaagt de verantwoordelijkheid van de coördinatie naar zich toe te trekken en dus een dominerende rol te spelen. Met de voorbereiding van Johannesburg bijvoorbeeld was dit niet mogelijk. Dan is er nog een categorie van internationale overeenkomsten die niet onbelangrijk zijn, maar waarvan de coördinatie niet werd opgeëist door een ministerieel kabinet. Hierbij denken we aan de Conventie inzake Persistente Organische Polluenten (POPs), de Conventie inzake de ‘*Prior Informed Consent*’-procedure voor bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel (PIC) en de Bazel Conventie inzake grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijk afval (inclusief het Bazel Protocol inzake aansprakelijkheid en schadevergoeding). In deze heeft M 4.1 (P60) een prominente (en sturende) rol gespeeld, zowel wat de coördinatie als de vertegenwoordiging betreft³³.

Wat de voorbereiding van Johannesburg betreft, het ene extreem, speelde de M 4.1 (P60) een zeer belangrijke rol. De Belgische coördinatie lag in handen van de M 4.1 (P60). De staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling slaagde er niet in de beleidscoördinatie met het oog op Johannesburg naar zich toe te trekken, wat hem wel gelukt was met het klimaatdossier – weliswaar beperkt tot momenten waarop er conferenties voor de deur staan. De M 4.1 (P60) kreeg de coördinerende taak in handen omdat het dossier te hoog op de politieke agenda stond en een groot aantal actoren – in het bijzonder de Gewesten - zich manifesteerden. Het was bijgevolg onaanvaardbaar dat een minister de coördinatie naar zich zou toetrekken. Bovendien lag deze coördinerende taak in het verlengde van de systematische M 4.1-coördinatievergaderingen vóór elke bijeenkomst van de VN-Commissie voor Duurzame

³³ De Belgische onderhandelingen waren in het bijzonder succesvol met betrekking tot het POPs-verdrag en het Bazel Protocol.

Ontwikkeling (CSD) (die met name instond voor de voorbereiding van de wereldtop in Johannesburg). De vier *preparatory committees* ter voorbereiding van de top in Johannesburg vielen in feite onder de tiende sessie van de CSD.

Cat.	Politieke prioriteit	Voorbeelden van dossiers	Rol van M 4.1 (P60)	Betrokkenheid federaal milieukabinet
1	Uitermate hoog	Wereldtop DO in Johannesburg	Prominente rol inzake vertegenwoordiging en coördinatie	Zeer groot, maar coördinatie in handen van M 4.1 (P60)
2	Zeer hoog	Klimaatverdrag Biodiversiteitsverdrag	Belangrijke rol inzake vertegenwoordiging, maar geen centrale rol in coördinatie	Zeer groot, coördinatie zelf in handen
3	Vrij hoog	PIC-conventie POPs-verdrag Bazel Protocol	Centrale rol inzake vertegenwoordiging en coördinatie	Beperkt (tot laatste onderhandelingsfase in geval van POPs)
4	Laag	Ramsar conventie Eurobats overeenkomst	Minimale rol	Geen

Tabel 8: De rol van M 4.1 (P60) en kabinet in de Belgische coördinatie van en vertegenwoordiging inzake multilaterale milieudossiers.

De coördinatietaken met betrekking tot de wereldtop in Johannesburg waren vrij zwaar. Om een beeld te geven van het werkvolume: op een jaar tijd heeft de M 4.1 (P60) ongeveer 25 Belgische coördinaties gedaan en tussen 1 juli en het vertrek naar Jo'burg stuurde de M 4.1 (P60) in totaal 51 e-mailberichten met bijlagen uit naar meer dan 100 bestemmingen. Ter vergelijking: de DGE (P11) organiseert slechts vier keer per jaar een coördinatievergadering ter voorbereiding van de Raad Milieu³⁴. In een normaal jaar zijn er ter voorbereiding van de jaarlijkse bijeenkomst van de CSD (in april en/of mei) ook al tussen de vijf en tien M 4.1-coördinatievergaderingen. Die vinden dan plaats net vóór een Europese coördinatievergadering. De Europese Unie houdt in de periode voorafgaand aan de CSD bijeenkomst – tussen september en april – vier of vijf coördinaties. Ter voorbereiding hiervan voorziet M 4.1 (P60) telkens minstens één coördinatievergadering.

Wat het andere extreem betreft, bij de 'enge' biodiversiteitsverdragen zoals de Ramsar conventie en de *Eurobats* overeenkomst is de rol van M 4.1 (P60) minimaal. Dergelijke verdragen zijn zelden politiek relevant en vallen dus buiten het klassieke werkterrein van Buitenlandse Zaken, tenzij zich een kandidatuur³⁵ of een horizontaal financieel probleem zou stellen. Deze *low profile* dossiers

³⁴ Maar de P11 (DGE) bereidt daarnaast evenwel ook alle formele zittingen van de andere raadsformaties voor. Er vindt bijgevolg quasi elke week een coördinatievergadering plaats op de P11 (DGE).

³⁵ Indien België bijvoorbeeld een landgenoot wil opgenomen zien worden in een internationale functie met betrekking tot dat verdrag (in het verdragssecretariaat, in een 'bureau' of voorzitterschapsfunctie van een werkgroep).

worden volledig door ambtenaren (de piloot en de andere experts) gecoördineerd, zonder tussenkomst van Buitenlandse Zaken of een ministerieel kabinet. In principe vinden deze coördinaties plaats in de CCIM-stuurgroepen (of in de pilootgroepen). In het geval van Ramsar is dat de stuurgroep biodiversiteit. Een medewerker van M 4.1 zal in dergelijke gevallen in principe aanwezig zijn op de stuurgroepbijeenkomst. De M 4.1 wordt sowieso systematisch op de hoogte gebracht van de stuurgroepprestaties. In deze natuurbehoudsdossiers zijn het de gewestelijke ambtenaren die de grootste rol krijgen toebedeeld.

Tussen deze twee extreme referentiepunten vindt men internationale overeenkomsten terug zoals het klimaatverdrag (samen met het Kyoto Protocol) en het biodiversiteitsverdrag (samen met het Cartagena protocol). Het klimaatdossier was en is er één van groot politiek belang. Alhoewel het veel meer was dan een 'milieu en energie'-dossier en de aandacht van meerdere ministers trok, was de toenmalige staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling erin geslaagd de 'politieke' coördinatie van het dossier naar zich toe te trekken. Dit was bijvoorbeeld niet mogelijk geweest met de voorbereiding van Johannesburg. Ook wat het biodiversiteitsdossier (verdrag + protocol) betreft, speelde één minister of kabinet een sturende rol, *in casu* het kabinet van de federale milieuminister. In deze gevallen gaat M 4.1 (P60) als gewone deelnemer naar de coördinatievergaderingen op kabinetsniveau.

Daarnaast onderscheiden we nog een vierde categorie waartoe het POPs-verdrag, de PIC-conventie en het Bazel protocol behoren. Deze categorie plaatsen we dicht bij het tweede extreme referentiepunt, omwille van een minimale betrokkenheid van het federaal leefmilieukabinet of ander kabinet. De praktijk met betrekking tot het POPs-verdrag kunnen we in deze als een typevoorbeeld beschouwen. De Belgische piloot van dit multilateraal dossier was een ambtenaar van de federale diensten voor het leefmilieu. Niettemin was het M 4.1 (P60) die een centrale rol speelde in de Belgische coördinaties tijdens de onderhandelingen van dit verdrag. M 4.1 was zowel bij de voorbereidende coördinaties in Brussel als bij de *ad hoc* coördinaties ter plekke (net vóór de Europese coördinatievergaderingen) een cruciale speler. De betrokkenheid van het kabinet Aelvoet beperkte zich tot deelname aan de vergaderingen in Brussel. Het kabinet was afwezig tijdens de onderhandelingen zelf in Johannesburg, maar was wel prominent aanwezig tijdens de ondertekening van het verdrag een paar maanden later in Stockholm. Van de Gewesten heeft alleen het Vlaamse gewest een (actieve) bijdrage geleverd aan de onderhandelingen en coördinaties³⁶.

Dan is er nog een restcategorie van verdragen in het kader waarvan de M 4.1 (P60) tijdelijk de coördinatie doet met het oog op een bijeenkomst. Zo nam M 4.1 kortstondig de verantwoordelijkheid op voor de voorbereiding van bijeenkomsten in het kader van het Montreal Protocol om een tijdelijke lacune in het personeel van de federale milieudiensten op te vangen.

Bij wijze van conclusie kunnen we stellen dat de Belgische coördinatiepraktijk verschilt naargelang de Europese Unie zich als één speler op het multilaterale toneel begeeft in het betreffende dossier en naargelang het politiek belang van dat dossier. We geven de variatie van deze praktijk schematisch weer in onderstaande tabel. Voor elke categorie geven we de centrale actoren aan in de Belgische coördinatiepraktijk. M 4.1 speelt in politiek belangrijke dossiers steeds

³⁶ Het Vlaamse Gewest had zowel iemand van AMINAL (Afdeling Europa en Milieu) als van OVAM naar de onderhandelingen gestuurd. Het Waalse Gewest was afwezig.

een prominente rol, alhoewel in bepaalde dossiers de coördinatie in handen kan zijn van een interkabinettenwerkgroep (IKW) dat geleid en voorgezeten wordt door één ministerieel kabinet. In politiek minder belangrijke dossiers is de rol van M 4.1 (P60) minimaal, vandaar dat M 4.1 tussen haakjes vermeld staat. In dergelijke gevallen is het coördinatieorgaan vaak een CCIM-werkgroep. De piloot – voor zover het CCIM er één heeft aangeduid – speelt in elk type van dossier een belangrijke rol. De piloot is immers de centrale figuur in het inhoudelijk opvolgen van de voorbereiding van het multilateraal dossier (hetzij een vergadering/dossier van verticale aard, hetzij een subthema van een vergadering met een transversaal karakter). De piloot staat als zodanig in voor het opstellen van een ontwerp van Belgische positie voor de multilaterale vergadering in kwestie.

	EU manifesteert zich als één speler	EU speelt geen rol
Politiek belangrijk dossier	M 4.1 (P60) DGE (P11) Kabinetten Piloot en experts (CCIM)	M 4.1 Kabinetten Piloot en experts (CCIM)
Politiek minder belangrijk dossier	Piloot en experts CCIM DGE (M 4.1)	Piloot en experts CCIM (M 4.1)

Tabel 9: Centrale actoren (of fora) in de bepaling van het Belgische standpunt

6.3.2 Voorbereiding van ambtelijke of technische vergaderingen

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de politieke en diplomatieke actoren zoals de kabinetten en de thematische diensten van BuZa zich niet permanent bezig houden met de coördinatie rond een dossier, maar voornamelijk actief worden als een ministeriële conferentie of een andere belangrijke vergadering voor de deur staat. Tussen de belangrijke internationale bijeenkomsten door zijn het de piloten die de dossiers (samen met de experts) beheren. De piloten en de experts krijgen bij de voorbereiding van vergaderingen op technisch niveau dan ook veel meer bewegingsruimte. De coördinatievergaderingen vinden in deze gevallen plaats in een CCIM-werkgroep of daarbuiten tussen de piloot en de experts onderling in plaats van in interkabinettenwerkgroepen of M 4.1-vergaderingen³⁷.

De M 4.1 (P60) bijvoorbeeld zal zich niet of nauwelijks inlaten met de voorbereiding van technische vergaderingen in welke vorm dan ook – werkgroepen, comités, *intersessional meetings*,

³⁷ Voor meer details verwijzen we naar de paragrafen over de gespecialiseerde coördinatie in het Belgisch Europees milieubeleid.

enz. En zelfs indien het de verantwoordelijkheid voor de coördinatie op zich neemt, zal het niet steeds een vergadering bijeenroepen om een Belgische standpunt te verkrijgen. Dit kan simpelweg via e-mail gebeuren. Indien nodig neemt M 4.1 (P60) zodoende contact op met sleutelfiguren – in de eerste plaats zijn dat medewerkers van de kabinetten leefmilieu en duurzame ontwikkeling (en de betreffende piloten). De M 4.1 (P60) neemt dergelijke initiatieven wanneer bijvoorbeeld de permanente vertegenwoordiging bij de WTO om een advies of een standpunt vraagt in verband met een milieugerelateerde handelskwestie.

6.3.3 Conclusies inzake standpuntbepaling

De coördinatie van het Belgische multilaterale beleid inzake leefmilieu en duurzame ontwikkeling loopt voor een stuk gelijk met de coördinatie van het Europees beleid, maar wijkt er op een aantal belangrijke punten toch van af. Hierbij worden bovendien geen algemene regels toegepast. Dit maakt de situatie vrij complex.

Het systeem van de piloten zoals we dat kennen in het Belgische EU-milieubeleid wordt ook toegepast met betrekking tot multilaterale dossiers. Het is trouwens mogelijk dat een piloot van een Europees dossier ook de multilaterale tegenhanger beheert. Dit is bijvoorbeeld het geval met het milieuaansprakelijkheidsdossier. Uiteraard heeft niet elk Europees dossier een multilaterale evenknie en *vice versa*. Net zoals in de EU-dossiers is de bewegingsruimte van de piloot en dus ook van de Gewesten kleiner naarmate een dossier meer politieke prioriteit krijgt. Het zwaartepunt van de coördinatie bij politiek belangrijke dossiers ligt immers bij de M 4.1 (P60) en de interkabinettenwerkgroepen die steeds geleid worden door federale kabinetten. De coördinatie van politiek belangrijke dossiers wordt kortom door federale actoren gedomineerd. De inbreng van het Vlaamse Gewest via de verschillende ministeriële kabinetten en administraties kan hier zeker nog vergroot worden.

De multilaterale coördinatie is evenwel complexer dan de Europese. De rol van de M 4.1 (P60) varieert immers per type dossier. De ene keer speelt M 4.1 een centrale rol in zowel binnenlandse coördinaties als in de buitenlandse vertegenwoordiging, de andere keer speelt het louter een cruciale rol op de multilaterale fora zelf en weer een andere keer speelt het noch in de binnenlandse coördinaties, noch op de multilaterale vergaderingen een rol van betekenis. In die zin verloopt de voorbereiding van ministeriële multilaterale milieuconferenties in mindere mate volgens algemene regels dan de voorbereiding van Europese milieuraden.

Net zoals de DGE- en CCIM-vergaderingen, staan de M 4.1-coördinatievergaderingen open voor alle Belgische overheden, dus ook voor de regionale overheden. Net zoals in het Belgisch Europees milieubeleid behoudt de federale bestuurslaag in het Belgisch multilateraal milieubeleid een zeker overwicht op het politieke niveau, terwijl de Gewesten het sterkst domineren op ambtelijk niveau.

In tegenstelling tot de DGE-vergaderingen inzake milieu (vier per jaar) variëren het aantal M 4.1-vergaderingen sterk van jaar tot jaar. De multilaterale agenda – wat het aantal en het tijdstip van ministeriële conferenties betreft – is gevarieerder en minder overzichtelijk dan de interne

Europese agenda. Enerzijds coördineert de M 4.1 (P60) systematisch een aantal jaarlijks terugkerende bijeenkomsten zoals die van de CSD en UNEP. Anderzijds staat het in voor de voorbereiding van 'eenmalige' evenementen zoals de wereldtop in Johannesburg (augustus 2002), de mondiale waterconferentie in Kyoto (2003) en de pan-Europese milieuconferentie in Kiev (mei 2003). Voor elk van deze bijeenkomsten vinden er dus afzonderlijke coördinatievergaderingen plaats. Het aantal M 4.1-coördinatievergaderingen is afhankelijk van de internationale agenda. In drukke periodes kunnen er drie of vier M 4.1-vergaderingen per maand zijn, in minder drukke periodes heb je er gemiddeld één per maand.

We concluderen voorlopig dat de Gewesten en de federale overheid samenwerken (coöperatief gedrag), maar dat het federale bestuursniveau toch wel een overwicht heeft. De federale dominantie manifesteert zich evenwel via de federale kabinetten en de FOD Buitenlandse Zaken en niet zozeer via de federale milieuadministratie.

6.4 Vertegenwoordiging van Vlaanderen op multilaterale fora inzake milieu in de periode 1999-2003

6.4.1 Vertegenwoordiging op ministeriële bijeenkomsten

De vertegenwoordiging van België op ministeriële conferenties en bijeenkomsten van internationale organisaties is minder strak geregeld dan de vertegenwoordiging in de Ministerraad van de Europese Unie. Het samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging bij internationale organisaties stelt slechts dat er vóór elke ministeriële bijeenkomst een algemeen overleg dient plaats te vinden waarop onder meer de samenstelling van de delegatie dient bepaald te worden, dat elke betrokken overheid kan vertegenwoordigd worden en dat de Belgische delegatie kan voorgezeten worden door een federale, communautaire of gewestelijke minister. De IGO's worden niet in categorieën onderverdeeld zoals de verschillende vakraden van de Europese Unie. De samenstelling van de Belgische delegatie en in het bijzonder de aanduiding van het delegatiehoofd gebeurt *ad hoc* vóór elke ministeriële bijeenkomst, zo ook wat bijeenkomsten inzake 'leefmilieu' betreft. Voor de belangrijke conferenties is het niet-ministeriële delegatiehoofd meestal een persoon van M 4.1 (FOD BuZa). Op ministerieel niveau gaat het meestal om een federale minister of staatssecretaris. Met betrekking tot zeer belangrijke conferenties zoals de wereldtop in Johannesburg is het de federale regering die de lakens naar zich toe trekt en in de eerste plaats voorrang geeft aan federale ministers om het woord te voeren. Wat de samenstelling betreft, is het zo dat de gewestelijke milieuadministraties zelf beslissen of ze iemand sturen en wie ze sturen. De taakverdeling binnen de Belgische delegatie ten slotte gebeurt *ad hoc*, maar is in principe wel gebaseerd op de aanwezige expertise en de geldende bevoegdheidsverdeling.

Het internationale milieubeleidsveld valt grotendeels onder het toepassingsveld van dit samenwerkingsakkoord. De meeste in het akkoord vermelde internationale organisaties ontplooiën – de ene al wat meer dan de ander - activiteiten in het milieudomein of met implicaties voor andere internationale milieuverdragen. Dit geldt in het bijzonder voor intergouvernementele organisaties zoals de VN, UN-ECE, UNEP, OESO, FAO en WTO. Het gros van de multilaterale 'milieu' verdragen zijn trouwens tot stand gekomen onder auspiciën van deze internationale organisaties. Het klimaatverdrag, het biodiversiteitsverdrag en het verdrag ter bestrijding van de verwoestijning zijn VN-verdragen. De internationale overeenkomst inzake plantaardige genetische hulpbronnen in de landbouw en levensmiddelen, dat men binnen de FAO heeft onderhandeld, interfereert in sterke mate met het biodiversiteitsverdrag en het Cartagena Protocol. Dit geldt des te meer voor het TRIPS-akkoord³⁸, één van de GATT-akkoorden. Onder UNEP zijn bijvoorbeeld de Stockholm conventie omtrent POPs (Persistente Organische Polluenten) en de Rotterdam conventie omtrent de PIC-procedure (*Prior Informed Consent*) totstandgekomen. Het verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over de lange afstand kwam tot stand in het kader van de UN-ECE.

³⁸ TRIPS staat voor 'Trade Related Intellectual Property Rights' ofwel handelsgerelateerde intellectuele eigendomsrechten.

Het is niet de bedoeling om een volledig overzicht te geven van de Belgische vertegenwoordiging op alle ministeriële bijeenkomsten van internationale organisaties en multilaterale milieuakkoorden tijdens de regeerperiode van Verhofstadt I (1999-2003). We beperken ons hier tot de conferenties van de partijen bij het klimaatverdrag enerzijds en de jaarlijkse bijeenkomsten of sessies van de *Commission on Sustainable Development* (CSD) (zie tabel 10).

Tijdens de regeerperiode van Verhofstadt I vonden er vijf klimaatconferenties plaats: COP 5 in Bonn (najaar 1999), COP 6 in Den Haag (najaar 2000), COP 6 deel 2 in Bonn (zomer 2001), COP 7 in Marrakech (najaar 2001) en COP 8 in New Delhi (najaar 2002). De afgelopen jaren waren zeer belangrijk voor de internationale klimaatonderhandelingen. Het Kyoto protocol van 1997 diende verder uitgewerkt te worden en vele staten dienden opnieuw overtuigd te worden het protocol te ratificeren nadat de Verenigde Staten zich hadden 'teruggetrokken' uit de klimaatonderhandelingen. Met de groenen in de regering en het voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2001 waren deze onderhandelingen in het bijzonder voor België zeer belangrijk. België was dan ook met vrij grote delegaties aanwezig op de klimaatconferenties, in het bijzonder tijdens en vóór het Belgische voorzitterschap van de EU (de twee COPs in 2000 en de COP in 2001³⁹).

De staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling – die optrad als Belgisch woordvoerder – en de minister van Leefmilieu waren steeds van de partij. Op de laatste klimaatconferentie in New Delhi was de federale milieuminister evenwel niet aanwezig. (Deze klimaatconferentie werd als minder belangrijk ervaren en het Belgische voorzitterschap van de EU was reeds een jaar afgelopen.) Ook de Gewesten waren goed vertegenwoordigd. De Waalse minister van Leefmilieu was, op één conferentie na, steeds aanwezig. Nogmaals een indicatie dat de gewestelijke milieuministers in deze legislatuur zich niet te goed voelen om de federale minister bij te staan op internationale fora. De Vlaamse minister van Leefmilieu was zelf niet van de partij, maar liet zich op twee van de vijf conferenties vertegenwoordigen door een stafmedewerker (kabinetschef en adjunct-kabinetschef). Bovendien maakten ambtenaren van de Vlaamse milieuadministratie steeds deel uit van de Belgische delegatie. Ook de Vlaamse administratie Economie (Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie) stuurde zijn mannetje naar de conferenties in 2000 en 2001. Daarnaast namen de verschillende overheden – de federale, Waalse en Vlaamse – ook nog eens verschillende externe experts mee. Dit zijn meestal academici.

³⁹ De vijf Belgische delegaties bestonden respectievelijk uit 17, 40, 62, 68 en 25 personen. Naarmate het voorzitterschap naderde, nam het aantal delegatieleden toe, om een hoogtepunt te bereiken tijdens het voorzitterschap zelf. Na het voorzitterschap neemt de interesse aanzienlijk af. De gegevens zijn afkomstig van de deelnemerslijsten die op de officiële websites van de conferenties terug te vinden zijn.

	Multilaterale milieuoferenties in 1999-2003	Samenstelling van de Belgische delegatie (delegatiehoofd + ministers + MinBuZa) ⁴⁰	Vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid
1	5 th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (COP 5) ; 25 October- 5 November 1999 ; Bonn, Germany	Olivier Deleuze , Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, toegevoegd aan de minister voor Mobiliteit en Vervoer Magda Aelvoet , Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu Gunther Sleeuwagen , Directie voor Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling (P62), FOD BuZa	Evelyn Rooijmans Sara Verbeiren
2	6 th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (COP 6) ; 13-24 November 2000 ; The Hague, Netherlands	Olivier Deleuze Magda Aelvoet Eddy Boutmans , Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking Michel Foret , minister van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Patrimonium en Leefmilieu (<u>Waals gewest</u>) Gunther Sleeuwagen	Aviel Verbruggen , kabinetschef van de Vlaamse minister van Leefmilieu Carl De Schepper , AMINAL Elisabeth Ellegaard , AMINAL, Afdeling Europa en Milieu Urik Lenaerts , AMINAL, Afdeling Europa en Milieu Marc Sereno , Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie van de Administratie Economie
3	6 th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (COP 6 Part 2) ; 16-17 July 2001 ; Bonn, Germany	Olivier Deleuze Magda Aelvoet Michel Foret Gunther Sleeuwagen	Rik De Baere , adjunct-kabinetschef van de Vlaamse minister van Leefmilieu Elisabeth Ellegaard Els Van den Broek , Afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid, Sectie Lucht Marc Sereno , Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie
4	7 th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (COP 7) ; 29 October – 9 November 2001 ; Marrakesh, Marocco	Olivier Deleuze Magda Aelvoet Michel Foret Gunther Sleeuwagen	Elisabeth Ellegaard Els Van den Broek Marc Sereno
5	8 th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (COP-8) ; 23 October - 1 November 2002 ; New Delhi, India	Olivier Deleuze Michel Foret	Els Van den Broek

Tabel 10: samenstelling van de Belgische delegatie op de klimaatconferenties in de periode 1999-2003

Bron: deelnemerslijsten op de officiële websites van de betreffende conferenties

⁴⁰ We vermelden hier alleen de namen van het hoofd van de Belgische delegatie, van de aanwezige (onder)ministers en van de mensen die op het FOD Buitenlandse Zaken in Brussel werken. Ambtenaren van de federale, Waalse en Brusselse milieuadministratie en diplomaten (in New York) worden niet vermeld. We willen toch even mevr. Nadine Gouzée vermelden, die in 2002-2003 werkzaam was als lid – vice-voorzitter - van het CSD 11-bureau, dat slechts uit vijf personen is samengesteld en instond voor de voorbereiding van de elfde sessie van het CSD. (Het CSD 12-bureau werd op de laatste dag van de elfde CSD-sessie – 9 mei 2003 verkozen.) Zij is sinds vele jaren een vaste waarde binnen de Belgische delegatie op CSD-bijeenkomsten en op andere internationale onderhandelingen inzake duurzame ontwikkeling.

Uit de deelnemerslijsten blijkt dat zowel de Vlaamse als de Waalse milieuadministratie goed vertegenwoordigd waren. Op de conferentie in Bonn in het najaar van 2000 waren er zelfs negen ambtenaren van de '*Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement*' ter plaatse, terwijl de Vlaamse milieuadministratie 'slechts' twee ambtenaren had gestuurd. Ook de ambtenaren van de FOD Leefmilieu waren in groten getale aanwezig. Ook zij waren met negen. Op de conferentie in Marrakech tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU bedroegen deze aantallen respectievelijk zeven, twee en tien.

Ook opvallend is dat op elke conferentie – met uitzondering van de laatste in New Delhi – de reizende ambassadeur voor Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling deel uitmaakt van de Belgische delegatie. Het gaat om een diplomaat die vanuit de Ministerie van Buitenlandse Zaken in Brussel – meer bepaald vanuit de dienst P62 binnen de directie M 4.1 (P60) - de wereld rond reist.

Van juli 1999 tot juli 2003 zijn er heel wat bijeenkomsten geweest van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) (zie tabel 11). In principe zijn deze jaarlijks – één sessie per jaar – maar ter voorbereiding op de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in augustus 2002 werd de tiende sessie van de Commissie uitgespreid over vier bijeenkomsten die dienst deden als voorbereidende comités voor de wereldtop, de zogenaamde PREPCOMs. In totaal gaat het om zeven bijeenkomsten, de eerste in deze regeerperiode vond plaats in april-mei 2000, de laatste in de reeks in april-mei 2003. Hierbij valt op dat er geen enkele CSD-bijeenkomst tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU viel. De Belgische delegaties zijn hier dan ook beperkter dan de delegaties op de klimaatconferenties. De staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling leidde telkens de Belgische delegatie. Andere, federale of regionale, ministers waren niet aanwezig. Daarnaast was de reizende ambassadeur voor duurzame ontwikkeling en leefmilieu steeds van de partij (als diplomatiek delegatiehoofd). De Vlaamse milieuadministratie was ook telkens vertegenwoordigd. Hierbij gaat het om ambtenaren van de Afdeling Europa en Milieu van AMINAL. Vanuit Vlaanderen is er dus een continue opvolging van de CSD-bijeenkomsten sinds 2000, inclusief de PREPCOMs.

Op de wereldtop in Johannesburg zelf zijn een hele rits ministers de revue gepasseerd: de eerste minister die tevens delegatiehoofd was, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Economie, de staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en de drie gewestelijke ministers voor Leefmilieu. De volledige Belgische delegatie bestond uit meer dan 100 leden. Maar van deze grote groep heeft slechts een klein deel een actieve inbreng gedaan. Het zijn voornamelijk de ambtenaren en de diplomaten die het onderhandelingswerk opknappen. De Vlaamse milieuadministratie had bijvoorbeeld drie ambtenaren (van de Afdeling Europa en Milieu) gestuurd, de Waalse milieuadministratie helemaal niemand! De inhoudelijke inbreng van Wallonië (vertegenwoordigd door minister Forêt en vier kabinetsmedewerkers) was dus zeer miniem. Van de talrijk aanwezige kabinetsmedewerkers hebben er een aantal ook goed werk geleverd en effectief mee onderhandeld. Het probleem dat zich hier evenwel stelt tengevolge van het grote aandeel van cabinetards in de Belgische delegaties op de PREPCOMs en op de top zelf is dat deze mensen na een tijd – op het einde van een legislatuur – verdwijnen en er bijgevolg heel wat expertise verloren gaat. Er is met andere

woorden geen continuïteit inzake expertise. Dit bemoeilijkt mogelijk de *follow-up* van Johannesburg en de implementatie van de daar gemaakte afspraken.

Dit wil niet zeggen dat op elke conferentie inzake leefmilieu en/of duurzame ontwikkeling een Belgische minister aanwezig is. Op heel wat bijeenkomsten wordt de Belgische delegatie geleid door een diplomaat (hetzij een diplomaat van de permanente vertegenwoordiging bij de internationale organisatie in kwestie, hetzij een diplomaat of ambtenaar tewerkgesteld op de FOD Buitenlandse Zaken in Brussel). In een aantal gevallen wordt de diplomaat slechts bijgestaan door één ambtenaar, in andere gevallen moet deze het doen zonder enige dossiertechnische ondersteuning. Maar ook BuZa is niet in staat of bereid om op alle milieuconferenties aanwezig te zijn of op alle vergaderingen van één conferentie – vaak vinden er op een grote milieuconferentie meerdere technische vergaderingen tegelijkertijd plaats. Dan zijn het de ambtenaren zelf die het woord voeren en het eventuele delegatieteam leiden.

6.4.2 Vertegenwoordiging op ambtelijke vergaderingen

Naast de vergaderingen op ministerieel niveau heb je in de multilaterale milieudiplomatie heel wat technische vergaderingen die al dan niet plaats vinden in het kader van een ministeriële conferentie. Er zijn expertvergaderingen, werkgroepen, workshops, ‘intersessionele’ vergaderingen die tussen twee conferenties door plaats vinden. Voor een klein land als België is het zeer moeilijk om op al deze technische vergaderingen aanwezig te zijn. Het komt erop aan prioriteiten te stellen.

Indien de Belgische delegatie door een diplomaat wordt geleid, gaat het – zoals eerder vermeld - ofwel om een diplomaat van de permanente vertegenwoordiging bij de internationale organisatie in kwestie, ofwel om een diplomaat of ambtenaar van de FOD Buitenlandse Zaken in Brussel. Maar in vele gevallen laten de diplomaten het leiderschap van de delegatie over aan de ambtenaren. Binnen de UN-ECE is dit dikwijls het geval. De mensen van de permanente vertegenwoordiging bij de UN-ECE (in Genève) hebben het vaak te druk omwille van het groot aantal vergaderingen op de zetel in Genève. De mensen van Buitenlandse Zaken – met name van de Directie voor duurzame ontwikkeling of M 4.1 (P60) - beperken hun zendingen tot de multilaterale conferenties waar een politiek belang mee gemoeid is. Werkgroepvergaderingen, workshops, *intersessional meetings* en dergelijke meer laten ze meestal over aan de functionele ambtenaren.

Niet alleen M 4.1 (P60) stuurt mensen naar conferenties of werkgroepvergaderingen in het kader van ‘milieu’verdragen. Vele zogenaamde milieuverdragen komen bijvoorbeeld ook op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. De Belgische delegaties op de conferenties van het Montreal Protocol en de afzonderlijke werkgroepen van dit protocol worden wel eens geleid door een ambtenaar van de dienst Multilaterale Samenwerking van het Directoraat Generaal Ontwikkelingssamenwerking van het FOD BuZa (voordien DGIS of DG Internationale Samenwerking). De M 4.1-directie behoort tot het DG Multilaterale Zaken en Mondialisering.

	Multilaterale milieuoferenties in 1999—2003	Samenstelling van de Belgische delegatie (delegatiehoofd + ministers + FOD BuZa) ⁴¹	Ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap of kabinetsmedewerkers
1	8th Session of the UN Commission on Sustainable Development; 30 April 1999 and 24 April - 5 May 2000	Olivier Deleuze , Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, toegevoegd aan de minister voor Mobiliteit en Vervoer Gunther Sleeuwagen , Directie voor Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling (P62), FOD BuZa Ulrik Lenaerts , M 4.1 (P60), FOD BuZa	Remy Merckx , hoofd Afdeling Europa en Milieu, AMINAL
2	9th Session of the UN Commission on Sustainable Development; 16-17 April 2001	Olivier Deleuze Gunther Sleeuwagen Ulrik Lenaerts	Remy Merckx Josef Sioncke , Afdeling Europa en Milieu Luc Bas , Afdeling Europa en Milieu
	10th Session of the UN Commission on Sustainable Development served as the Preparatory Committee for the World Summit		
3	PREPCOM 1 ; 31 April – 2 May 2001, New York	Olivier Deleuze Gunther Sleeuwagen	Luc Bas
4	PREPCOM 2; 28 January – 8 February 2002 ; New York	Olivier Deleuze Gunther Sleeuwagen	Lieze Cloots , Afdeling Europa en Milieu
5	PREPCOM 3 ; 25 March – 5 April 2002, New York	Olivier Deleuze Gunther Sleeuwagen	Luc Bas Lieze Cloots Lieve Dillen , Afdeling Europa en Milieu
6	PREPCOM 4 27 May – 7 June 2002, Bali, Indonesia	Olivier Deleuze Gunther Sleeuwagen Chris Vanden Bilcke , Directie voor Duurzame Ontwikkeling (M 4.1 (P60)), FOD BuZa	Luc Bas Lieze Cloots Lieve Dillen Jean-Pierre Heirman , AMINAL
7	11th Session of the UN Commission on Sustainable Development; 27 January 2003 and 28 April - 9 May 2003	Olivier Deleuze Gunther Sleeuwagen	Luc Bas Roos Renders , Afdeling Europa en Milieu

Tabel 11: de samenstelling van de Belgische delegatie op sessies van de CSD

Bron: deelnemerslijsten op de webstek van het CSD en verslagen van de Belgische en Vlaamse delegatie

Binnen multilaterale organisaties zoals de WTO en de FAO⁴² vinden er steeds meer milieugerelateerde vergaderingen plaats. De kwestie handel/milieu staat nu stevig op de agenda.

⁴¹ We vermelden hier alleen de namen van het hoofd van de Belgische delegatie, van de aanwezige (onder)ministers en van de mensen die op het FOD Buitenlandse Zaken in Brussel werken. Ambtenaren van de federale en Waalse milieudministratie en diplomaten (in New York) worden niet vermeld. We willen toch even mevr. Nadine Gouzée vermelden, die in 2003 werkzaam is als lid – vice-voorzitter - van het CSD-bureau (dat slechts uit vijf personen is samengesteld) en reeds enkele jaren lid is van de Belgische delegatie.

⁴² De 'Food and Agriculture Organization' (FAO) speelt een rol in de internationale milieupolitiek, in het bijzonder met betrekking tot het behoud van visvoorraden en de grensoverschrijdende bewegingen van gevaarlijke chemische stoffen Vogler, J. (1999). "The European Union as an Actor in International Environmental Politics." *Environmental Politics* 8(3): 24-48.. Vanuit Buitenlandse

Het debat over de relatie tussen multilaterale milieuovereenkomsten en het handelsregime naast andere kwesties zoals de legitimiteit van discriminatie tegen op niet-duurzame wijze gefabriceerde producten wordt gevoerd binnen het milieucomit  van de WTO (CTE⁴³). In principe zijn het ambtenaren van de Dienst Handelspolitiek - WTO (Dienst B41) of diplomaten van de Permanente Vertegenwoordiging bij de WTO die hierop aanwezig zijn. Maar omwille van het toenemend belang gaat ook de Directie voor Duurzame Ontwikkeling (M 4.1) af en toe naar de milieuvergaderingen van de WTO. M 4.1 (P60) beschikt over een medewerker die de werkzaamheden van het milieucomit  van de WTO (CTE) en het comit  133 – indien het vergadert ter voorbereiding van een CTE-bijeenkomst – opvolgt. Indien M 4.1 niet aanwezig kan zijn op een milieugerelateerde vergadering, blijft het op de hoogte via de permanente vertegenwoordiging die de nodige documenten opstuurt naar Brussel.

In principe wordt het diplomatieke delegatiehoofd bijgestaan door minstens   n ambtenaar. Het is op dit niveau dat de Gewesten aanwezig zijn, voor zover het dossier in kwestie voornamelijk gewestelijke milieubevoegdheden raakt. Op het niveau van multilaterale werkgroepvergaderingen is er trouwens geen interne Belgische co rdinatie omtrent de samenstelling van de delegatie. Elke overheid bepaalt onafhankelijk van de andere welke ambtenaar het op buitenlandse missie stuurt. De zendingen worden niet op mekaar afgestemd, wat ertoe leidt dat op sommige vergaderingen geen enkele Belgische ambtenaar aanwezig is, op andere slechts   n gewestelijke ambtenaar en op nog andere vergaderingen de beide (grote) Gewesten present zijn.

We geven enkele voorbeelden. Op de achtste conferentie van de partijen bij het Verdrag van Ramsar inzake watergebieden in november 2002 waren beide Gewesten vertegenwoordigd: de delegatie bestond uit twee Waalse ambtenaren en   n Vlaamse ambtenaar (van het Instituut voor Natuurbehoud) die tevens de delegatie leidde. De Waalse en Vlaamse milieudirecties zonden ook elk een ambtenaar naar de zevende bijeenkomst van de partijen bij het verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten in september 2002. Op de jaarlijkse bijeenkomsten (1999, 2000 en 2001) van de *Standing Committee* van het verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa was alleen het Waalse gewest vertegenwoordigd via een ambtenaar van de *Direction de la Nature, Division de la Nature et des For ts*. Op de COP van het Bazel verdrag in 2002 daarentegen bestond de Belgische delegatie uit een (Vlaamse) ambtenaar van OVAM.

6.4.3 Samenwerking tussen de leden van de Belgische delegaties op multilaterale milieuconferenties

De samenwerking tussen de Vlaamse (sectorale) ambtenaren en de federale ambtenaren (van BuZa) - inclusief diplomaten - op multilaterale conferenties verloopt in het algemeen constructief. Op dergelijke conferenties gebeurt het wel eens dat de ‘actieve’ Belgische delegatie te klein of te kieskeurig is om op alle belangrijke bijeenkomsten aanwezig te zijn⁴⁴. Het is al

Zaken zijn het P30 en DGOS (Ontwikkelingssamenwerking) die de werkzaamheden (op milieuvlak) van de FAO opvolgen. DGOS beschikt trouwens over een werkgroep milieu. M 4.1 gaat niet naar vergaderingen van de FAO, maar beschikt wel over een medewerker die contacten onderhoudt met de werkgroep milieu van DGOS.

⁴³ *Committee on Trade and Environment*.

⁴⁴ Op grote conferenties vinden vaak meerdere vergaderingen of evenementen tegelijkertijd plaats.

voorgevallen dat men met verschillende delegatieleden in één en dezelfde vergadering zit, terwijl er niemand aanwezig is op andere belangrijke vergaderingen. Aangezien BuZa, in casu P.60, vooral geïnteresseerd is in het globale beeld of overzicht van zo'n conferentie, zal het af en toe aandringen bij de andere delegatieleden – dat zijn dan voornamelijk Vlamingen – om bepaalde bijeenkomsten bij te wonen. De Vlaamse delegatieleden spelen dit zeer correct. Zij zullen in eerste instantie hun interesses voorleggen aan de mensen van BuZa en hun mening daarover vragen, maar zullen niettemin toch bereid zijn om bepaalde zaken op te volgen en dus naar vergaderingen te gaan waarin ze niet geïnteresseerd zijn. Dit komt immers de volledige Belgische delegatie ten goede.

Uit de praktijk blijkt dat de FOD Buitenlandse Zaken in sterke mate steunt op de inspanningen van de Vlaamse milieuadministratie (inclusief agentschappen). Indien M 4.1 (P60) versterking vraagt voor een Belgische delegatie op multilaterale onderhandelingen, kan zij in vele gevallen rekenen op het Vlaamse gewest, ook al vormt het dossier geen prioriteit voor de Vlaamse milieuminister⁴⁵. De andere Gewesten doen dit niet, wat een zeker ongenoegen creëert bij de Vlaamse milieuautoriteiten. Dit toont bovendien de vrij grote federale loyaliteit aan vanwege de Vlaamse milieuadministratie.

Belgische coördinaties ter plekke

Net zoals er op multilaterale conferenties EU-coördinaties plaats vinden, zijn er ook Belgische coördinaties ter plaatse. Deze zijn nu eenmaal nodig om op een vlugge en flexibele manier in te spelen op de zich voortdurend wijzigende onderhandelingsituatie.

De informatiedoorstroming binnen de Belgische delegatie loopt in het algemeen zeer vlot, omdat het aantal 'actieve' leden⁴⁶ van een Belgische delegatie relatief beperkt is. De leden hebben bijgevolg heel wat informele contacten onder mekaar.

In Johannesburg bijvoorbeeld was er elke morgen voorafgaand aan de EU-vergaderingen en de eigenlijke multilaterale vergaderingen, een Belgische coördinatievergadering op dewelke de leden van de zeer ruime Belgische delegatie door mensen van BuZa (P.60) werden gebrieft en er eventueel nog standpunten werden bepaald. Bovendien was er elke avond – vóór de avondvergadering - een Belgische *debriefing* BuZa had zichzelf als één van de belangrijkste taken gesteld om een correcte *debriefing* van de verschillende geledingen van de Belgische delegatie te verzorgen⁴⁷. De informatiedoorstroming verliep in Johannesburg vrij vlot. Dit was niet het geval op de PREPCOM in Bali, maar de moeilijkheden daar heeft BuZa ertoe aangezet dit te verbeteren naar Johannesburg toe.

⁴⁵ Het Vlaamse Gewest heeft bijvoorbeeld twee milieuambtenaren (één iemand van de Afdeling Europa en Milieu en iemand van OVAM) naar de onderhandelingen van het POPs-verdrag gestuurd. Dit is onder meer gebeurd op vraag van Buitenlandse Zaken, ook al had de administratie geen signaal gekregen van het Vlaamse milieukabinet.

⁴⁶ Mensen die effectief mee (mogen) onderhandelen.

⁴⁷ De civiele maatschappij was ruim vertegenwoordigd in de Belgische delegatie in Johannesburg.

6.4.4 Conclusie inzake vertegenwoordiging

Belgische delegaties op multilaterale fora worden in de praktijk geleid door mensen van de federale bestuurslaag, hetzij door een federale minister, hetzij door iemand van de binnen- of buitendienst van de FOD Buitenlandse Zaken. Er zijn evenwel uitzonderingen op deze regel, in het bijzonder met betrekking tot technische vergaderingen. Maar dan is dit eerder het gevolg van onwil – geen interesse vanuit Buitenlandse Zaken wegens afwezigheid van politiek belang - of onmacht – te weinig mensen, te veel vergaderingen - en niet zozeer omdat men ruimte wenst te laten voor de toepassing van het principe *in foro interno, in foro externo*.

Daarmee wijkt de praktijk in het multilaterale milieubeleidsveld niet af van die in het Europese milieubeleidsveld. Ook daar was het quasi systematisch een federale minister (of onderminister) die aan het hoofd stond van de Belgische delegatie op de Europese ministerraden. Maar beide praktijken lopen wel sinds juli 2003 uiteen. Sinds juli 2003 zijn het immers de gewestelijke ministers die om beurten België vertegenwoordigen op de Raad Leefmilieu, wat een logisch voortvloeisel is van het principe *in foro interno, in foro externo*. Vanuit die optiek kan men zich afvragen waarom men dit principe niet heeft doorgetrokken naar het Belgische multilaterale milieubeleid. Diezelfde vraag kan men zich ook stellen met betrekking tot de leiding van de Belgische delegaties op de niet-ministeriële segmenten van conferenties en op meer *low profile* bijeenkomsten (*intersessional meetings*, werkgroepvergaderingen, ...)? Eén ding is zeker: naast het principe *in foro interno, in foro externo* spelen nog andere overwegingen mee in het bepalen van de 'beste' optie. We sommen er enkele op in onderstaande tabel zonder exhaustief te zijn en een definitief oordeel te vellen.

Federaal leiderschap	Gewestelijk leiderschap
Continuïteit (geen rotatie)	Interne (inhoudelijke) bevoegdheid
Kennis van procedures en gevoeligheden onderhandelingpartners	Kennis van het dossier (inhoudelijk)
Ervaring met <i>high politics</i> aspecten van multilaterale milieuonderhandelingen	...
...	

Tabel 12: De voordelen van leiderschap vertegenwoordiging België in handen van federale overheid (FOD BuZa) respectievelijk gewestelijke overheden (vakdepartementen).

De Vlaamse ambtenaren zijn volwaardige leden van de Belgische delegatie. Ze treden in de eerste plaats op als vertegenwoordigers of woordvoerders van België. Het behartigen van de 'Vlaamse belangen' komt op de tweede plaats en gebeurt in feite op een indirecte manier. Het komt er soms op neer dat men de Belgische onderhandelaar – zij het iemand van de federale overheid, zij het iemand van de andere Gewesten - in het oog houdt en erop toeziet dat deze zich houdt aan het onderhandelingsmandaat. Dit 'toezicht' is evenwel niet altijd mogelijk en zeker niet op grote multilaterale conferenties. Omwille van het groot aantal vergaderingen en evenementen

worden ambtenaren meestal individueel naar vergaderingen gestuurd. Het delegatiehoofd beoogt hiermee de Belgische aanwezigheid op een conferentie zoveel mogelijk te spreiden.

Het feit dat Vlaamse ambtenaren in de eerste plaats vertegenwoordigers zijn van de Belgische federatie uit zich onder meer in het gegeven dat de Vlaamse milieuambtenaren mee ingeschakeld werd in het Belgische voorzitterschapsteam. Zij werden – alleszins tijdens het laatste Belgische voorzitterschap van EU in 2001 - gevraagd een aantal voorzitterschapstaken op zich te nemen en plaats te nemen op of achter de voorzitterschapsstoel in plaats van op of achter de nationale stoel. De federale overheid doet dus zoveel mogelijk beroep op de andere Belgische overheden – en in de praktijk is dat vooral de Vlaamse – net zoals het een beroep doet op andere lidstaten en/of de Commissie om haar bij te staan in haar rol van voorzitter.

Ook dit geeft aan dat de Vlaamse belangen alleen maar op een zeer indirecte manier kunnen behartigd worden. Vlaanderen heeft er omwille van de wederzijdse afhankelijkheid geen belang bij om haar belangen rechtstreeks uit te spelen op internationale fora. Het kan dit alleen maar doen via subtiele en indirecte kanalen, waarbij rekening gehouden wordt met de overwegingen van de andere Belgische overheden en zodoende met de Belgische federatie in haar geheel.

Op multilateraal vlak blijkt een sterke samenwerking tussen de (federale) milieudienst van Buitenlandse Zaken (M 4.1) en de Vlaamse milieuadministratie. Er is duidelijk sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Niettemin blijft het federale niveau – vooral dan Buitenlandse Zaken en de kabinetten en niet zozeer de federale milieuadministratie – het gewestelijke niveau domineren, ondanks de grotere inhoudelijke bevoegdheden van dit laatste bestuursniveau. Op multilateraal vlak zijn het veelal de federale diplomaten en ministers die als Belgisch woordvoerder optreden, in tegenstelling tot de Raad Milieu van de EU waar voortaan de gewestelijke ministers de eerste viool spelen. Terwijl de samenstelling van de Belgische delegatie in de EU-Raad van Ministers in detail is geregeld, gebeurt de samenstelling van de Belgische delegatie op een multilaterale conferentie op *ad hoc* wijze. Een duidelijk indicatie van deze federale dominantie was de manier waarop de regels bepaald werden omtrent de samenstelling van de Belgische delegatie op de wereldtop in Johannesburg en de vierde PREPCOM in Bali. Deze werden namelijk eenzijdig vastgelegd door een federale interkabinettenwerkgroep en/of de federale ministerraad, zonder enige inbreng van de Gewesten. Niettemin willen we toch benadrukken dat over het algemeen geen problemen gesignaleerd worden inzake de aangeboden participatiemogelijkheden voor de Gewesten, maar dat men op politiek belangrijke evenementen zoals de top in Johannesburg en PREPCOM IV in Bali de Gewesten uitzonderlijk niet kunnen rekenen op de *goodwill* van het federale niveau.

6.5 Conclusie

Ook met betrekking tot het multilateraal milieubeleid is de manier waarop Vlaanderen omgaat met de federale bestuurslaag in hoofdzaak coöperatief (A) van aard en neemt Vlaanderen voornamelijk een intrastatelijke route naar Europa en de multilaterale fora. Via de Belgische delegatie nemen de Vlaamse milieuoverheden bovendien een intra-Europese route daar waar Europa zich op het multilaterale toneel manifesteert als één actor (met één stem). De weg gaat

bijna altijd via Europa behalve in die gevallen waar Europa eenvoudigweg niet op de route ligt. Met name indien de Europese Unie als zodanig niet deelneemt (geen partij en/of geen bevoegdheden terzake) of indien de Europese Unie er niet in slaagt met een gemeenschappelijk standpunt naar buiten te treden wegens onderlinge verdeeldheid en bijgevolg het (laatste) woord laat aan de afzonderlijke nationale delegaties. Maar ook in het laatste geval stellen de federale en Vlaamse instanties zich in de regel coöperatief op ten aanzien van de Europese Unie (B). Als kleine lidstaat doet België trouwens veelvuldig een beroep op de diensten van de Commissie en zal het zelden standpunten innemen die regelrecht indruisen tegen de belangen en de positie van de Commissie of de ruimere gemeenschap⁴⁸. De extra-Europese route die in bepaalde gevallen wordt genomen, getuigt dus zeker niet van een non-coöperatieve opstelling.

Net zoals met betrekking tot het Europees milieubeleid, verklaart de sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen de federale staat en de deelstaten en de politieke constellatie van de afgelopen jaren, voor een belangrijk stuk het Vlaamse coöperatieve en intrastatelijke gedrag ter beïnvloeding van de besluitvorming inzake multilaterale milieubeleidskwesties.

	Extrastatelijk (direct)	Intrastatelijk (indirect)
Extra-Europees (direct)	1	Vlaamse ambtenaren in Belgische delegatie (direct) (2a) Louter federale of nationale ambtenaren/diplomaten (indirect) (2b)
Intra-Europees (indirect)	3	Vlaamse ambtenaren in Belgische delegatie (direct) (4a) Louter federale of nationale ambtenaren/diplomaten (indirect) (4b)

Tabel 13: de route die de Vlaamse milieuoverheid in hoofdzaak neemt ter beïnvloeding van een multilateraal besluitvormingsproces (staat in het geel).

⁴⁸ Alhoewel we dit niet in detail hebben onderzocht, menen we toch te stellen dat dit in de regel ook geldt in het milieubeleidsveld.

	Coöperatief	Non-coöperatief
De federale bestuurslaag	A	
De Europese bestuurslaag	B	

Tabel 14: de aard van de Vlaamse (en Belgische) samenwerking met het Belgische en Europese bestuursniveau.

Het Belgisch, ambtelijk overleg inzake het multilateraal milieubeleid is qua formaliseringsgraad te vergelijken met het overleg omtrent het Europees milieubeleid : in vergelijking met andere beleidsdomeinen vrij geformaliseerd, maar niettemin onderworpen aan heel wat informele regels (denk maar aan het door piloten georganiseerd overleg). (De regionale deelname aan) het overleg op diplomatiek en politiek niveau (M 4.1, DGE en kabinetten) is daarentegen heel wat minder formeel geregeld. De M 4.1 (P60) heeft in tegenstelling tot de DGE (P11) geen wettelijke basis voor haar coördinatievergaderingen. Deze directie organiseert coördinaties voor zover zij groen licht krijgt van het CCIM en/of de federale regering.

De deelname van regio's aan multilaterale conferenties of andere bijeenkomsten behoort ook eerder tot het informele. Multilaterale organisaties kunnen over het algemeen als 'etatisch' beschouwd worden. Ze zijn over het algemeen weinig ontvankelijk voor federale deeltiteiten, alhoewel er verschillen zijn tussen de organisaties en je een onderscheid dient te maken tussen mogelijkheden voor regionale betrokkenheid op ambtelijk niveau en op politiek niveau. Op politiek niveau erkennen ze enkel staten als volwaardige deelnemers aan de multilaterale besluitvorming. Deelstaten zoals het Vlaamse gewest zijn voor hen niet meer dan onderdelen van die staten (Vanden Berghe, Salomonson et al. 2001: 373-374). Zeker wat de deelname van regio's aan vergaderingen van cruciale besluitvormingsorganen betreft, ontbreekt elke formele basis. Gezien deze beperkte ontvankelijkheid voor federale deeltiteiten blijft de intrastatelijke route - waarbij de Vlaamse vertegenwoordigers in naam van België optreden - de meest effectieve en bijgevolg het meest aangewezen.

Zijn er dan helemaal geen extrastatelijke en extra-Europese invloedskanalen?

Uit de voorgaande analyse blijkt dat Vlaanderen via een intrastatelijke en intra-Europese route poogt de multilaterale milieubesluitvorming te beïnvloeden. Maar zijn er dan helemaal geen invloedskanalen die de nationale staten en de Europese Unie links laten liggen? In het licht van deze vraag wensen we even stil te staan bij een recent wereldwijd interregionaal initiatief op het gebied van duurzame ontwikkeling. In augustus 2002 gaf Vlaanderen samen met 21 andere regio's en vier samenwerkingsverbanden van regio's op de wereldtop in Johannesburg het startsein voor de oprichting van een interregionaal netwerk rond duurzame ontwikkeling: *Network of Regional Governments for Sustainable Development*, kortweg NRG4SD. Het is het eerste interregionale initiatief op multilateraal vlak in dit domein. Uniek aan dit netwerk is dat het ook niet-Europese leden omvat zoals regio's uit ontwikkelingslanden. De basisdoelstellingen van het netwerk zijn: het vertegenwoordigen van regionale overheden op het mondiale niveau; het promoten van duurzame ontwikkeling op het niveau van de regionale overheden over de gehele wereld; het uitwisselen van informatie en ervaringen omtrent beleid inzake duurzame ontwikkeling tussen regionale overheden uit de hele wereld; het promoten van begrip, samenwerking en associaties tussen de leden; het streven naar internationale erkenning van de bijdrage van regionale overheden aan duurzame ontwikkeling en het verwerven van een vertegenwoordiging bij internationale organisaties en nationale overheden.

In de loop van 2003 is er reeds heel wat gebeurd rond dit netwerk. Het is uitgebreid tot 64 leden⁴⁹: van Andalusië over Gauteng en Rio de Janeiro tot West-Australië (stand op 31 december 2003). In 2003 vonden reeds twee conferenties plaats in respectievelijk San Sebastian (Spaans Baskenland) en Perth (West-Australië). Een derde conferentie is gepland voor maart 2004 in Wales. Het netwerk was aanwezig tijdens COP9 van het klimaatverdrag in december 2003 – met de organisatie van een presentatie en een workshop en een vergadering van de stuurgroep – en heeft activiteiten voorzien op CSD12 (april 2004) en de internationale conferentie voor hernieuwbare energie in Bonn (juni 2004).

Het initiatief krijgt steun van enkele hoge VN-functionarissen waaronder de secretaris-generaal van de VN. Vanuit Vlaanderen is er ook heel wat aandacht. De Vlaamse milieuoverheid is van meet af aan direct betrokken geweest. Maar ook de Vlaamse minister-president en de Vlaamse minister bevoegd voor buitenlands beleid hebben interesse getoond. Vlaanderen heeft bovendien Wallonië bij dit initiatief betrokken en is zelf als *lead region* aangeduid in het dossier rond duurzaam toerisme. Momenteel bestaat er ook een constructieve samenwerking tussen het federale en regionale beleidsniveau met betrekking tot de uitbouw en promotie van dit interregionaal netwerk. De Belgische ambassadeur bij de VN bijvoorbeeld heeft in zijn toespraak rechtstreeks verwezen naar het initiatief (op voorstel van Vlaanderen).

Het gaat hier duidelijk om een extrastatelijk en zelfs extra-Europees initiatief. Maar kunnen we dit netwerk ook beschouwen als een extrastatelijk en extra-Europees kanaal ter beïnvloeding van de

⁴⁹ 55 regio's waren aanwezig op één, twee of alle drie conferenties van het netwerk. Daar komen nog eens negen Latijns-Amerikaanse regio's bij die niet aanwezig waren op deze mondiale conferenties, maar wel op de eerste Latijns-Amerikaanse conferentie van het netwerk.

multilaterale besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling? Volgens ons doet het bestaan van dit netwerk niets af aan onze algemene conclusie dat de Vlaamse milieuoverheid in hoofdzaak via een intrastatelijk en intra-Europees kanaal weegt op de multilaterale besluitvorming. Het netwerk speelde in 2002 en 2003 immers geen rol van betekenis inzake de beïnvloeding van de multilaterale besluitvorming. Het zit nog steeds in een ontwikkelingsfase. Er zijn bijvoorbeeld problemen met de inning van gelden. Omdat er nog geen concrete acties zijn ondernomen, staan sommige regio's weigerachtig om met geld over de brug te komen. Er is bijvoorbeeld ook geen permanent secretariaat wat verband houdt met de vorige opmerking. Het interim-secretariaat wordt verzorgd door iemand van de Baskische overheid. Bovendien kan men zich de vraag stellen of het netwerk een permanente structuur krijgt of eerder een *ad hoc* gegeven blijft. Onder meer de Verenigde Staten zijn vierkant tegen een permanente structuur. Het is echter niet uitgesloten dat het netwerk op termijn als middel zal gebruikt worden om een grotere regionale zeggenschap te realiseren in het internationaal beleid inzake duurzame ontwikkeling (met inbegrip van leefmilieu). Een dergelijk extrastatelijk invloedskanaal zal dan vooral belangrijk zijn voor minder sterke regio's die geen of weinig zeggenschap hebben in eigen land en bijgevolg ook niet beschikken zoals Vlaanderen over sterke intrastatelijke invloedskanalen. Voor Vlaanderen is dit aspect daarom relatief gezien minder belangrijk. Het netwerk kan niettemin als een soort 'stok achter de deur' gebruikt worden ten aanzien van de federale overheid. Er moet hier echter opgemerkt worden dat het niet evident zal zijn om werkelijk invloed uit te oefenen op de mondiale besluitvorming. Het netwerk zal hoogstens een adviserende rol kunnen spelen. Vanuit die optiek streeft het netwerk er trouwens naar de status van raadgevende organisatie bij het Economisch en Sociaal Comité van de VN (ECOSOC) te verwerven. Bovendien zal het rekening houdende met de ervaringen van andere samenwerkingsverbanden zoals het Comité van de Regio's niet gemakkelijk zijn om voor elk dossier met een gedetailleerd gemeenschappelijk standpunt naar buiten te komen. De aangesloten regio's zijn immers divers van aard: hun belangen en beleidsvoorkeuren lopen niet noodzakelijk gelijk. De basisdoelstellingen van het netwerk verwijzen dan ook niet expliciet naar het beïnvloeden van de mondiale besluitvorming. Het netwerk beoogt louter in algemene zin een stem te zijn voor de regionale overheden op het mondiale niveau, deze te vertegenwoordigen en te streven naar een grotere internationale erkenning. Voor het overige ligt de nadruk vooral op neerwaartse beleidsprocessen, met name op het promoten en realiseren van duurzame ontwikkeling op regionaal niveau.

Bron: www.nrg4sd.net en telefonisch gesprek met Vlaamse trekker van het dossier

7 COÖRDINATIE BINNEN VLAANDEREN

Tijdens deze legislatuur en in het bijzonder naar aanleiding van het Belgische voorzitterschap van de Raad van de EU tijdens de tweede helft van 2001 heeft Vlaanderen zijn deelname aan het internationale en Europese milieubeleid versterkt. Dit heeft de Vlaamse overheid in de eerste plaats gedaan door haar deelname aan de Belgische coördinatievergaderingen en vooral de voorbereiding hiervan te versterken. Met het oog op een sterkere positie in de intern Belgische onderhandelingen (CCIM, DGE en ICL) wenste Vlaanderen meer aandacht te besteden aan een voorafgaande Vlaamse coördinatie. Hiertoe heeft men op Vlaams niveau een nieuw overlegforum in het leven geroepen: het 'Vlaams Overleg Internationaal Milieubeleid' (VOIM). Het VOIM is het Vlaamse overleg- en coördinatieforum voor het Europese en internationale milieubeleid. Met de oprichting ervan beoogt men een (meer) samenhangend en sterk internationaal milieubeleid binnen Vlaanderen te realiseren. In principe zetelen in het VOIM vertegenwoordigers van het kabinet van de Vlaamse milieuminister, de permanente vertegenwoordiging bij de EU (in casu de Vlaamse milieuattaché), AMINAL, VMM, OVAM, VLM, IN en IBW. In de praktijk sturen vooral AMINAL (Afdeling Europa en Milieu), de permanente vertegenwoordiging, OVAM, VMM en (in mindere mate) het kabinet mensen naar de maandelijkse vergaderingen. De Afdeling Europa en Milieu staat in voor het voorzitterschap en secretariaat van het VOIM.

Vanuit het kabinet en de Afdeling Europa en Milieu streeft men ernaar van het VOIM een volwaardig beslissingsorgaan te maken. Dit wenst men te realiseren via de BBB-hervormingen ('Beter Bestuurlijk Beleid') (zie kader). De VOIM zou in de toekomst een central rol moeten spelen in de bepaling van het Vlaamse standpunt ter voorbereiding van Belgische en internationale vergaderingen waarbij de verschillende lopende dossiers samen gelegd en op elkaar afgestemd worden. Dit wijst het belang aan van een vertegenwoordiging van alle betrokken afdelingen/agentschappen/instituten in het VOIM. Het zou moeten kunnen beslissen over tal van zaken: welke dossiers prioritair zijn en voor welke dossiers Vlaanderen het pilootschap opeist, wie binnen Vlaanderen een internationaal dossier zal trekken, wie de andere experts zijn, wie naar een bepaalde vergadering gaat, welke personen samen moeten zitten, of er al dan niet gelobbyd moet worden, hoe verschillende dossiers aan elkaar kunnen gekoppeld worden, welke onderhandelingsstrategie gevolgd dient te worden, ... Het VOIM zou in principe Vlaanderen moeten toelaten het Europees en internationaal milieubeleid 'pro-actief' te benaderen.

Op dit moment echter heeft het VOIM weinig of geen beslissingsmacht. Het houdt zich nu zeker niet bezig met inhoudelijke zaken zoals de bepaling van een Vlaams standpunt. Beslissingen hieromtrent worden hoogstens voorbereid, maar deze worden uiteindelijk elders genomen. Op het VOIM maakt men eerder praktische afspraken zoals de aanduiding per dossier van Vlaamse trekkers en experts – het zijn vooral zij die het Vlaamse standpunt bepalen. (De Vlaamse trekker is verantwoordelijk voor de *'technisch-functionele input van het Vlaamse standpunt in het Belgische standpunt'*. Hij of zij bepaalt het Vlaamse standpunt of de Vlaamse inbreng in de Belgische coördinatie via het organiseren van overlegondes met andere Vlaamse experts.) Maar het VOIM houdt zich nu vooral bezig met het opvolgen van hetgeen aan de orde komt op vergaderingen van het bureau en de 'plenaire' van het CCIM. Tot voor kort was het VOIM nog een vrij informele aangelegenheid. Op 17 maart 2003 werd het evenwel geformaliseerd door de Beleidsraad. We kunnen kortom stellen dat het VOIM zich momenteel in een overgangsfase

bevindt. Het is misschien reeds de kinderschoenen ontgroeid, maar het heeft niettemin het volwassen stadium nog niet bereikt.

De hervormingen van het Vlaamse overheidsapparaat en het leefmilieubeleidsveld

In het regeerprogramma van de huidige Vlaamse regering kreeg bestuurlijke vernieuwing en optimalisering van de overheidsadministratie een prominente plaats. In de loop van deze legislatuur is dit hervormingsproces, dat bekend staat onder de naam Beter Bestuurlijk Beleid en de tegenhanger vormt van de federale Copernicus-hervorming, dan ook van start gegaan. De Vlaamse regering keurde in maart 2003 het ontwerp van het BBB-kaderdecreet goed, het Vlaamse parlement deed dit in juli 2003. Het kaderdecreet legt de krachtlijnen vast voor een ingrijpende hervorming en modernisering van het Vlaamse overheidsapparaat. Daarin staat dat de Vlaamse administratie dertien kerndepartementen, gekoppeld aan een 'homogeen' beleidsdomein, krijgt. Eén van die dertien homogene beleidsdomeinen is het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur. Net zoals alle andere beleidsdomeinen zal Leefmilieu en Natuur een ministerie krijgen, bestaande uit een departement en één of meer intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's), één of meer extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's) en een beleidsraad. De beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie behoren tot de kerntaken van de departementen en de beleidsuitvoering zal ondergebracht worden in de agentschappen. In de beleidsraad of beleidskern zetelen topambtenaren van het beleidsdomein en zit de bevoegde minister voor. De beleidsraad ondersteunt de beleidsbepaling op hoog niveau en is het instrument waarmee de minister het beleidsdomein aanstuurt. De beleidsraad in het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur zal samengesteld worden uit vier entiteiten: (1) beleidsplanning en -evaluatie; (2) coördinatie van het inter- en bovengewestelijk milieubeleid; (3) horizontale integratie en (4) optimalisatie van het instrumentarium en de regelgeving. In het kader van dit rapport is de entiteit 'inter- en bovengewestelijk milieubeleid' het meest relevant. De precieze opdracht van deze entiteit ligt nog niet vast, maar men vertrekt niettemin van het uitgangspunt dat deze entiteit de coördinatie, opvolging en participatie aan het inter- en bovengewestelijk milieubeleid zal verzekeren. Waarbij men een onderscheid maakt tussen de inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheid en de procesverantwoordelijkheid. De procesverantwoordelijkheid ligt volledig bij deze entiteit, de inhoudelijke verantwoordelijkheid slechts met betrekking tot transversale aspecten van internationale dossiers. Omdat het VOIM in principe deze taken uitvoert, wenst men bij de Vlaamse milieustructuur het VOIM te *upgraden* tot een dergelijk volwaardig beslissingsorgaan.

Bron: <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/Burger/Regeringsbeslissingen.htm> en interviews

Dit coördinerend overleg binnen het milieubeleidsdomein, dat zelf ook nog geen volwassenheid heeft bereikt, wordt echter niet aangevuld of ondersteund door een systematisch algemeen Vlaams overleg over Europese of internationale dossiers. Er zijn niettemin plannen om een dergelijk algemeen overleg uit de grond te stampen. In het zomerakkoord (2002) dat het Vlaamse regeringsakkoord actualiseert, heeft de Vlaamse regering afgesproken om op Vlaams niveau algemene structurele ingrepen te realiseren teneinde de opvolging en coördinatie van de Europese besluitvorming op Vlaams niveau te verbeteren. De administratie Buitenlands Beleid (aBB) van

het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het kabinet van de minister bevoegd voor Buitenlands Beleid zijn verantwoordelijk voor de operationalisering hiervan, maar hadden in het vroege voorjaar nog niet zo veel ondernomen. Het betreffende kabinet heeft ondertussen wel een nota over de implementatie van het zomerakkoord opgesteld en verzonden naar de collega's in de Vlaamse regering. Vooral vanuit de milieuhoeek – milieu is één van de grootste Europese beleidsdomeinen – en in het bijzonder vanuit het kabinet van de Vlaamse minister van leefmilieu is men vragende partij voor dergelijke algemene Vlaamse opvolgings- en coördinatiestructuren. Idealiter wenst men een permanente politieke opvolgingsstructuur, waarbij niet alleen de Raden van Ministers worden opgevolgd en voorbereid maar ook de andere fases en niveaus in de besluitvorming van de Raad. De administratie Buitenlands Beleid is evenwel op dit moment minder ambitieus en bovendien beducht om zich op het terrein van de departementen te begeven. ABB denkt eraan om 'coördinatie'-vergaderingen te beleggen rond een aantal departementoverschrijdende thema's, maar alleen op vraag van de functionele departementen. De klemtoon ligt bovendien meer op uitwisseling van informatie dan op coördinatie.

Op dit moment bestaat er dus binnen Vlaanderen geen algemeen interdepartementeel of interkabinettenoverleg voor het EU-beleid (laat staan voor het multilateraal beleid). Wel worden er af en toe *ad hoc* interkabinettenwerkgroepen in het leven geroepen of wordt er een eenmalig interdepartementeel overleg gehouden die dan één of een beperkt aantal dossiers afhandelen en waarbij ABB niet noodzakelijk bij betrokken is. Dit is bijvoorbeeld gebeurd voor de richtlijn inzake handel in broeikasgasemissierechten. Vlaanderen kon aldus met een gecoördineerd standpunt – dat politiek breed was afgetoetst – naar de Belgische coördinatie op de PV. Maar dit gebeurt te weinig – 'zeer eenmalig'. Vaste mechanismen of structuren ontbreken. Er is m.a.w. nood aan een 'Vlaamse P.11' - maar die ook aandacht besteedt aan de niet-ministeriële bijeenkomsten van de Raad.

8 SAMENWERKING TUSSEN DE BELGISCHE GEWESTEN

De samenwerking tussen Vlaanderen en Wallonië op ambtelijk niveau is over het algemeen positief en constructief. De samenwerking is evenwel op een aantal vlakken niet (structureel) uitgebouwd. Het blijft allemaal nogal *ad hoc*. Overleg vindt louter plaats indien men de noodzaak ervan inziet. Onder meer het algemeen intergewestelijk overleg inzake interne milieudossiers (zie kader) is tot nu zeer beperkt gebleven. Eén van de problemen hier zijn de beperkte *human resources* in het Waalse Gewest (en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). De milieudministraties zijn er onderbezet in vergelijking met de milieudministratie van het grotere Vlaamse Gewest. Dit maakt het voor hen moeilijker om engagementen aan te gaan.

Dit weerspiegelt zich ook in de afhandeling van internationale milieudossiers. Van alle Belgische overheden levert Vlaanderen het grootste aantal piloten. Tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU bleek de samenwerking op het niveau van de piloten ook niet altijd even vlot te verlopen. Het gebeurde wel eens dat een (Waalse) piloot er niet in slaagde de (Vlaamse) minister van leefmilieu een Belgisch standpunt voor te schotelen.

Op het niveau van de gewestelijke attachés bestaat er ook geen structureel overleg. Er zijn geen professionele contacten, wel goede persoonlijke contacten. Het Waalse Gewest had tot voor kort geen milieuattaché, maar daar is nu recent verandering in gekomen. Afwachten of er zich een goede samenwerking zal ontwikkelen tussen de gewestelijke milieuattachés.

Desondanks begint het besef te groeien dat regelmatige contacten (overleg) tussen de Gewesten goed kunnen zijn. Niet alleen om problemen te vermijden of op te lossen, maar ook omdat een algemeen periodiek overleg opportuniteiten schept.

Algemeen intergewestelijk overleg inzake dagdagelijkse samenwerking in het milieubeleidsveld

De drie gewestelijke milieuministers zijn in het voorjaar van 2000 overeengekomen om voor de toenmalige regeerperiode een permanente dialoog op gang te brengen over de materies die tot hun bevoegdheden behoren en hiertoe een gezamenlijk werkprogramma op te stellen voor de gemeenschappelijke aandachtspunten. Eén van de overwegingen om tot dergelijke samenwerking te komen is de zorg voor het behoud van de eenheid van de Belgische markt. De Gewesten wensen daarom o.m. te komen tot een gemeenschappelijke aanpak met betrekking tot de terugnameplicht en de voorwaarden voor het op de markt brengen van producten. Het is de bedoeling dat initiatieven met een grensoverschrijdende impact of initiatieven waarbij een gelijkaardige regeling in de drie Gewesten een meerwaarde opleveren prioritaire aandacht krijgen.

Dit samenwerkingsakkoord is in tegenstelling tot het akkoord van 5 april 1995 met betrekking tot het internationaal milieubeleid gericht op de dagdagelijkse samenwerking, de praktische dossiers. Om de uitvoering van het akkoord op te volgen heeft men een werkgroep opgericht met per gewest één vertegenwoordiger van het kabinet en twee vertegenwoordigers van de administratie. Thema's die reeds in andere interregionale overlegstructuren op een gelijkaardige manier worden behandeld komen in principe niet aan bod in de werkgroep. Er zijn met name heel wat specifieke interregionale samenwerkingsakkoorden die over eigen overlegorganen beschikken. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval en de interregionale verpakkingscommissie.

9 CONCLUSIE EN BELEIDSAANBEVELINGEN

In dit rapport werd gepoogd aan te geven op welke manier (en in welke mate) Vlaanderen betrokken is bij het multilateraal en Europees milieubeleid. Dit gebeurde op basis van een doorlichting van documenten uit de beleidspraktijk en interviews met 'bevoorrechte getuigen' uit administratie en kabinet. De analyse richtte zich op de processen van deelname aan, opvolging en voorbereiding van de internationale milieubeleidsvorming en op de organisatie van de Vlaamse overheid en de Belgische coördinatie. Vooraleer deze processen te analyseren met betrekking tot respectievelijk de Europese en multilaterale beleidsvorming, werd eerst de Belgische institutionele en juridische context geschetst met inbegrip van de formele regels omtrent de vertegenwoordiging van België en de bepaling van het Belgische standpunt op de internationale (inclusief Europese) besluitvormingsfora. Daarnaast werd kort de complexe verdeling van milieubevoegdheden over de verschillende overheden en bestuurslagen in België besproken.

In de eerstvolgende paragraaf formuleren we eerst een aantal conclusies met betrekking tot (de kenmerken van) de invloedskanalen die Vlaanderen hanteert naar de internationale besluitvorming toe. Daarnaast staan we even stil bij de coördinatie binnen Vlaanderen om tot slot kort terug te komen op de prestaties van België en Vlaanderen op internationaal vlak en op de impact van Vlaanderen volgens het type dossier. In de daaropvolgende en tevens laatste paragraaf geven we een eerste aanzet tot het formuleren van beleidsaanbevelingen.

9.1 Conclusie

De Vlaamse invloedskanalen naar de Europese en multilaterale besluitvorming

Het onderzoek vertrok van de vraagstelling op welke manier de Vlaamse milieuoverheid betrokken is bij de totstandkoming van Europees en multilateraal milieubeleid en op welke manier het trachtte dit (proces) te beïnvloeden. Hierbij spitsten we ons toe op (de kenmerken van) de route - het invloedskanaal - die Vlaanderen neemt naar de internationale fora in het milieuveld.

- Gaat het om een intrastatelijke route waarbij de staat, in casu de federale overheid, systematisch betrokken wordt of gaat het om een extrastatelijke route, waarbij de federale overheid en eventueel ook de andere gewestelijke overheden omzeild worden? Of worden beide routes/strategieën gecombineerd?
- Hanteert de Vlaamse overheid een coöperatieve strategie ten aanzien van de andere Belgische overheden of is het eerder op confrontatie en/of non-coöperatie gericht?
- Welke invloedskanalen gebruikt Vlaanderen of België naar de multilaterale fora toe? Gaat dat (steeds) via de Europese Unie of durft men de EU wel eens links te laten liggen? Bewandelt men met andere woorden de intra-Europese of de extra-Europese route?
- Ten slotte vroegen we ons af of de deelname van Vlaanderen aan internationale besluitvormingsprocessen een formele basis heeft of slechts op informele wijze verloopt.

Extrastatelijk of intrastatelijk? Coöperatief of non-coöperatief?

Uit het onderzoek is gebleken dat de Vlaamse milieuoverheid (in haar geheel) in hoofdzaak op intrastatelijke wijze deelneemt aan zowel het Europees als het multilateraal milieubeleid. De regionale wegen naar de internationale fora in het milieuveld lopen op enkele kleine uitzonderingen na steeds via de federale overheid. De Vlaamse milieuambtenaren richten hun pijlen voornamelijk op de Belgische coördinatiemechanismen. Het Vlaamse standpunt wordt in de regel niet als zodanig in de internationale besluitvormingsorganen kenbaar gemaakt. Het zit verwerkt in het Belgische standpunt dat internationaal verdedigd wordt door zowel federale als regionale ambtenaren/ministers. Bovendien staat de Vlaamse milieuoverheid in het algemeen coöperatief ten opzichte van de andere Belgische overheden. De samenwerking op internationale fora tussen federale en Vlaamse ambtenaren/diplomaten - in het bijzonder - verloopt constructief. Er is duidelijk sprake van een situatie van wederzijdse afhankelijkheid tussen het federale en het regionale (in casu Vlaamse) bestuursniveau. Dit leidt tot een geven en nemen door beide 'partijen', waarbij weliswaar van Vlaamse kant hier en daar opgemerkt wordt dat ze wel eens meer geven dan nemen (in vergelijking met de andere Gewesten). Hierbij denken we aan de toekenning van de pilootfuncties aan de verschillende overheden of aan de samenstelling van Belgische delegaties op multilaterale milieuconferenties en de daaruit voortvloeiende taakverdeling. De federale bestuurslaag domineert immers op regeeringsniveau en is niet altijd even coöperatief.

Extra-Europees of intra-Europees? Coöperatief of non-coöperatief?

Indien de Europese Unie aanwezig is op een multilateraal forum, zal de Vlaamse milieuoverheid nagenoeg steeds gebruik maken van een intra-Europees invloedskanaal – maar dan wel via België. Indien de EU zich niet als één actor manifesteert of simpelweg niet deelneemt aan een multilateraal onderhandelingsproces, is de route automatisch extra-Europees, maar vloeit deze zeker niet voort uit een doelbewuste strategie om de EU te omzeilen. België en dus ook Vlaanderen gedragen zich dan ook coöperatief ten aanzien van de Europese Unie. In het algemeen is het trouwens *not done* om als lidstaat van de EU het multilaterale spel individueel te spelen en zich bijvoorbeeld niet te houden aan het gecoördineerde Europese standpunt of reeds eenzijdig te handelen nog vóór een EU-coördinatie heeft plaats gevonden. In principe worden delegaties of delegatieleden die zich hieraan bezondigen, teruggefloten door het voorzitterschap van de EU of zelfs door het eigen delegatiehoofd. Dit geldt des te sterker voor kleine lidstaten.

Enkele directe aspecten

Niettemin zijn er belangrijke 'directe' aspecten aan deze overwegend indirecte routes – via de federale overheid en de Europese Unie – naar de internationale besluitvormingsfora. Ten eerste hebben de regionale overheden een vetorecht bij de bepaling van het Belgische standpunt. Dit coördinatieproces is in feite een intergouvernementeel onderhandelingsproces, waarbij de verschillende bestuurslagen op voet van gelijkheid staan. Het is niet zo dat de federale overheid op zich een soort van filter vormt, die eenzijdig beslist welke regionale preferenties worden meegenomen in het Belgische standpunt. Op ambtelijk niveau zijn de Gewesten evenwel nadrukkelijker aanwezig (meer bevoegdheden, grotere administraties). Op politiek niveau heeft de

federale bestuurslaag een overwicht⁵⁰, vooral in politiek belangrijke dossiers. De verklaring van dit laatste ligt deels bij de gelaagdheid van de regering op federaal en deelstaatniveau. De verschillende Belgische regeringen zijn in het algemeen samengesteld uit dezelfde (coalitie van) politieke partijen. Dit heeft als gevolg dat de federale regering en de politieke partijen in het algemeen domineren (Dewachter 2001: 228). Dit geldt ook voor de politiek belangrijke dossiers in het milieubeleidsveld. Kabinetten van de (federale) ministers van de 'kern' zullen bijvoorbeeld meer tussenbeide komen in coördinatievergaderingen op M 4.1 (P60) en DGE (P11) indien dergelijke dossiers geagendeerd staan. Wat de milieukabinetten betreft, ging er ook een grotere sturing uit van het federaal milieukabinet in internationale milieudossiers. Het was met andere woorden dominantier dan het Vlaamse milieukabinet, maar kreeg van dit kabinet een vrijgeleide om dit te doen. De federale en Vlaamse minister waren immers van dezelfde politieke partij. Het ging dus om 'bevriende kabinetten'. Maar er was ook een 'structurele' reden naast de net vermelde 'conjuncturele' reden. Het was immers de federale minister van leefmilieu die het woord voerde in de Raad Milieu. Enerzijds is het politieke rendement van een intensieve politieke opvolging van de dossiers voor de Vlaamse minister beperkt. Anderzijds is het in eerste instantie aan de federale minister om alle dossiers politiek op te volgen en kan de Vlaamse minister het zich veroorloven om een aantal dossiers niet van nabij op te volgen. Ondertussen is er wel gesleuteld aan de 'structuur'.

Het tweede punt heeft betrekking op de vertegenwoordiging van België op het internationale toneel. Het is zo dat de Belgische delegaties niet louter bestaan uit federale ambtenaren, diplomaten, ministers en kabinetsmedewerkers. Gewestelijke ambtenaren, ministers en kabinetsmedewerkers kunnen er ook deel van uit maken en indien dit het geval is, vormen zij in principe volwaardige leden van de Belgische delegatie met min of meer dezelfde taken als de federale delegatieleden. Dit maakt de regionale vertegenwoordiging toch 'directer', ondanks de intrastatelijke route. De meeste verregaande vorm van regionale deelname binnen de intrastatelijke route vormt de mogelijkheid voor een regionale milieuminister om België te vertegenwoordigen op de zittingen van de Raad Milieu. Sinds juli 2003 is het niet langer de federale minister van leefmilieu die de leiding op zich neemt. Op het niveau van de milieuwerkgroepen van de Raad, blijven voorlopig echter de federale milieuattaché en diplomaat het woord voeren, alhoewel men vanuit Vlaanderen had gehoopt dit te kunnen overdragen aan de regionale milieuattachés. Niettemin geven de federale woordvoerders af en toe het woord aan de gewestelijke ambtenaren (als expert of piloot). Op multilaterale ministeriële conferenties zijn het vooral de federale ministers die het woord voeren. Op de niet-ministeriële bijeenkomsten zijn dat in principe medewerkers van Buitenlandse Zaken of van de plaatselijke PV. Maar deze kunnen of willen ook niet aanwezig zijn op alle vergaderingen en in het bijzonder dan de meer technische werkgroepvergaderingen. Dit maakt dat de experts zelve – in vele gevallen zijn dat gewestelijke ambtenaren in de hoedanigheid van Belgisch piloot – het woord kunnen voeren voor België. We menen te kunnen stellen dat Vlaamse ambtenaren meer kans hebben als Belgisch woordvoerder te kunnen optreden op multilaterale, ambtelijke vergaderingen dan op bijeenkomsten van de milieuwerkgroepen van de (EU) Raad.

⁵⁰ De toekomst zal uitwijzen of de federale dominantie op politiek niveau, zal verminderen ten gevolge van de overheveling van de EU Raad Milieu van categorie II naar III.

Formeel of informeel?

De deelname van de Gewesten aan het Belgisch overleg inzake internationaal milieubeleid heeft in belangrijke mate een formele basis via het samenwerkingakkoord van 5 april 1995 met betrekking tot het internationaal milieubeleid, het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 inzake de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de Europese Unie en het kaderakkoord tot samenwerking van 30 juni 1994 inzake de vertegenwoordiging van België bij internationale organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden. Niettemin bestaan er terzake een aantal informele praktijken. Het ambtelijk overleg in de informele pilootgroepen en de coördinatievergaderingen op de M 4.1 (P60) zijn hier een voorbeeld van. De regionale participatiemogelijkheden in internationale besluitvormingsfora daarentegen hebben nauwelijks of geen formele basis. De enige echte uitzondering vormt artikel 203 van het EG Verdrag dat toelaat dat een lidstaat in de Raad van Ministers wordt vertegenwoordigd door een regionale minister. België heeft trouwens op basis hiervan een unieke regeling voor de Belgische vertegenwoordiging in de Raad op papier gezet. Op het ambtelijke niveau hebben de Raadswerkgroepen een zeer magere formele basis, laat staan dat de deelname van regionale ambtenaren aan deze groepen formeel geregeld is. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de regionale participatie aan de informele *ad hoc* expertengroepen van de Commissie. Binnen het multilaterale besluitvormingscircuit verloopt de regionale deelname ook eerder informeel. Regio's worden op politiek niveau in algemene zin niet als volwaardige deelnemers aan de multilaterale besluitvorming gezien. In de praktijk (op ambtelijk niveau) hebben multilaterale organisaties vaak geen problemen met samenwerking met regionale ambtenaren (zolang ze in naam van een staat handelen of het allemaal beperkt blijft tot het informele circuit).

De intern Vlaamse coördinatie

Tot slot nog enkele afzonderlijke conclusies in verband met het intern Vlaams en Belgisch internationaal milieubeleid. Op Vlaams niveau vond er de afgelopen regeerperiode nauwelijks of geen coördinatie plaats op politiek niveau, noch op het kabinet van de leefmilieuminister, noch tussen (de kabinetten van) de ministers van de Vlaamse regering. De politieke coördinatie tussen internationale milieudossiers werd in feite grotendeels overgelaten aan het federale niveau. Op ambtelijk niveau tracht men daarentegen wel een soort van coördinatie van dossiers na te streven, met name op het VOIM, waar de Vlaamse milieuadministratie en de agentschappen (de VOI's) in vertegenwoordigd zijn. Maar de coördinatie door het VOIM blijft voorlopig beperkt. Inhoudelijke aspecten van dossiers (standpuntbepaling) komen er alsnog niet aan bod. Het overleg blijft beperkt tot praktische en organisatorische aspecten van de Vlaamse deelname aan Belgische, Europese en multilaterale onderhandelingen. In het kader van de BBB-hervormingen zou men dit orgaan wel meer coördinatiebevoegdheden willen geven. Bovendien blijft dit een vorm van intradepartementeel overleg. Dit dient op zijn minst aangevuld te worden met een vorm van interdepartementeel overleg op Vlaams niveau. Dit vindt momenteel slechts *ad hoc* plaats. Niettemin is de administratie Buitenlands Beleid (aBB) van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap begonnen met de voorbereidingen van een periodiek, algemeen overleg tussen de verschillende Vlaamse overheidsinstanties. In het Zomerakkoord (2002) is de Vlaamse regering

immers overeengekomen een algemene, Europese overlegstructuur tot stand te brengen. Dit initiatief kan alleen maar toegejuicht worden.

De invloed van België en Vlaanderen

Uit het onderzoek blijkt dat België (met hulp van Vlaanderen) het verre van slecht doet als onderhandelaar op internationale fora, met inbegrip van de Europese Unie. Ook als voorzitter van de Europese Unie (of meer specifiek: voorzitter van de Raad Milieu) doet België het meestal zeer goed. Dit wil zeggen dat een klein land als België toch enige invloed kan uitoefenen op de internationale besluitvorming. In tal van dossiers kan men de resultaten van de Belgische (met inbegrip van de Vlaamse) onderhandelingsactiviteiten traceren. Niettemin blijft de impact van België en onrechtstreeks van Vlaanderen beperkt en is een effectieve belangenbehartiging en beïnvloeding van de besluitvorming afhankelijk van heel wat externe en interne factoren. Wat de EU-dossiers betreft, kan Vlaanderen vooral zijn invloed doen gelden op de besluitvorming in kleinere dossiers (vooral dan via de piloten). In grote, politiek belangrijke dossiers, trekken de grotere lidstaten het laken naar zich toe. Bovendien is binnen België de rol van het federale bestuursniveau groter in dergelijke dossiers. Ook in multilaterale dossiers is de Vlaamse manoeuvreerruimte groter in kleinere, technische dossiers. Maar van zodra dossiers de politieke aandacht trekken (van de ministeriële kabinetten), manifesteert het federale bestuursniveau zich sterker. Dit gebeurt voor een stuk omdat de federale regering bepaalde dossiers naar zich toe trekt, maar ook voor een stuk omdat de Vlaamse minister van leefmilieu of diens kabinet (althans tot juli 2003) de politieke opvolging overlaat aan de federale kabinetten en dan in de eerste plaats aan de 'bevriende' kabinetten. Dit gebeurt ook in Europese dossiers, maar in veel mindere mate.

In verband hiermee menen we te kunnen stellen dat Vlaanderen belang heeft bij sterker ontwikkelde of meer geïnstitutionaliseerde milieuregimes (zoals het EU-milieuregime). Naarmate een internationaal regime sterker ontwikkeld is of zich meer *gesettled* heeft, wordt het ontvankelijker voor participatie of een andere vorm van betrokkenheid vanwege andere actoren dan staten. Daar waar de formele participatiemogelijkheden voor regio's het grootst zijn, slaagt Vlaanderen het best in de initiële dominantie van het federale bestuursniveau te doorbreken. In de beginfase van een regime blijven staten (en federale regeringen) in sterkere mate domineren en moeten regio's opnieuw knokken voor het plaatsje dat ze reeds verworven hebben in meer volgroeide regimes. Hetzelfde geldt voor nieuwe, nog niet of minder geïnstitutionaliseerde beleidsdomeinen. De federale overheid (regering) slaagt er gedeeltelijk in verloren terrein te herwinnen of te recupereren door het laken naar zich toe te trekken in nieuwe beleidsdomeinen zoals duurzame ontwikkeling, volksgezondheid en klimaatverandering.

We vermelden daarnet dat België in het algemeen en Vlaanderen in het bijzonder het verre van slecht doen als internationale onderhandelaar. De geloofwaardigheid en positie van België als onderhandelaar en voorzitter van de EU dreigt evenwel aangetast te worden door de gebrekkige (aandacht voor) implementatie – inclusief ratificatie – en financiering van verdragen. De verplichte bijdragen aan internationale milieuverdragen worden meestal te laat betaald. De vrijwillige bijdragen zijn zeer beperkt ten gevolge van de voortdurende strijd met de inspecteurs van financiën. Een lichtpunt is dat de vorige federale regering – in de persoon van de

staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking - een portefeuille van 366 miljoen oude BEF (verspreid over drie jaar) heeft vrijgemaakt voor vrijwillige bijdragen aan projecten in het kader van het milieuprogramma van de VN (UNEP).

9.2 Beleidsaanbevelingen

Op basis van dit algemeen beschrijvend en beoordelend onderzoek formuleren we enkele beleidsaanbevelingen gaande van zeer concrete aanbevelingen tot algemene aandachtspunten. Deze aanbevelingen vormen – in deze fase van het onderzoek – geen absolute richtlijnen die slechts één mogelijke optie naar voor schuiven en waar niet van afgeweken kan worden. Het formuleren van aanbevelingen heeft in de eerste plaats als doel om enkele denkpistes te belichten omtrent mogelijke maatregelen en hierover een discussie op gang te brengen. Bovendien kunnen de aanbevelingen later bijgestuurd of aangevuld worden in functie van (de resultaten van) verder onderzoek. Het rapport is immers de weergave van slechts één onderdeel van het bredere onderzoeksproject ‘Vlaanderen en het meerlagig milieubeleid’. In de volgende stadia zal er onderzoek gevoerd worden naar de belangenbehartiging (*uploading*) van lokale overheden bij ‘hogere’ bestuurslagen (2) en naar de implementatie (*downloading*) van ‘hogere’ beslissingen door enerzijds lokale overheden (3) en anderzijds het Vlaamse Gewest (4).

We wensen daarnaast aan te geven dat de conclusies en beleidsaanbevelingen deels gelijk lopen met en bevestigd worden door de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit enerzijds het onderzoek van Sarah Helsen en Peter Bursens omtrent ‘Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België’ (Dierickx, Bursens et al. 2002; Dierickx, Bursens et al. 2003) en anderzijds het onderzoek van Elisabeth Van Reybroeck en Peter Bursens omtrent ‘Europeanisering van Vlaanderen’ in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (Van Reybroeck and Bursens 2003).

De aanbevelingen zijn thematisch geordend. Eerst komen algemene aanbevelingen aan bod die in de daaropvolgende paragrafen verder uitgewerkt worden. Vervolgens formuleren we aanbevelingen die betrekking hebben op de individuele bestuurslagen, waarbij we vertrekken bij het Vlaamse en eindigen bij het multilaterale beleidsniveau.

Algemeen

Het belang van federale loyaliteit. We zijn van mening zijn dat de Belgische overheden – zowel de federale als gewestelijke – er alle belang bij hebben op een constructieve manier samen te werken. De aanbevelingen omtrent deelname van het Vlaamse Gewest aan de Belgische, Europese en internationale besluitvormingsprocessen worden dan ook geformuleerd vanuit het perspectief van het ‘samenwerkingsmodel’. Een centraal principe hierbij is dat competitiviteit en complementariteit hand in hand dienen te gaan. Een competitieve houding van de verschillende overheden kan positief zijn, maar *‘mag niet leiden tot een competentiestrijd en ‘turf battles’ waar veel energie*

*in kruipt*⁵¹. Een uiting van deze ‘coöperatieve’ geest vindt men terug in het verslag van de Vlaamse delegatie van de wereldtop over duurzame ontwikkeling: *‘het is echter ook in het belang van Vlaanderen dat een betere kwantitatieve en kwalitatieve aanwezigheid van de andere Gewesten gewaarborgd wordt om het juiste evenwicht in de [Belgische] delegatie te bekommen. Er werden dan ook tijdens de laatste voorbereidingen voor de Wereldtop door het Vlaamse Gewest initiatieven genomen om de andere Gewesten meer te betrekken in het proces*⁵².

Het belang van een systematische opvolging van dossiers en een ‘horizontale’ coördinatie over de dossiers heen. Een goede politieke en ambtelijke coördinatie tussen de dossiers op Vlaams niveau kan de onderhandelingspositie van Vlaanderen in het Belgische coördinatieproces ten goede komen. En op Belgisch niveau kan een adequate coördinatie of afstemming tussen de dossiers de Belgische onderhandelingspositie versterken op internationale fora. Men dient te beseffen dat men op een bepaald moment best alle belangrijke lopende dossiers samen legt om een optimale onderhandelingspositie te verwerven. Men moet bereid zijn in het ene dossier toegevingen te doen zodat men in het andere dossier kan scoren. Dit kan men uiteraard alleen realiseren indien men een overzicht heeft over alle lopende dossiers (via een systematische dossieropvolging) en men bereid is die coördinerende rol toe te kennen aan een centrale actor. Op Vlaams niveau zou een verder uitgebouwde en geformaliseerde VOIM deze rol kunnen vervullen. Op Belgisch (intergouvernementeel) niveau is dit in principe weggelegd voor een verder hervormde en gedynamiseerde CCIM.

Het belang van een pro-actieve strategie. Pro-actief aanwezig zijn in de EU-besluitvorming betekent dat men deelneemt aan de expertconsultaties van de Commissie (pre-legislatieve fase) en de milieuwerkgroepen van de Raad (vroege legislatieve fase). Vlaamse milieuambtenaren wonen deze vergaderingen vaak bij, maar – zeker wat de pre-legislatieve fase betreft – van een systematische aanwezigheid is geen sprake. De betrokkenheid van Vlaanderen bij de pre-legislatieve werkzaamheden van de Commissie kan nog verder uitgebouwd en gestroomlijnd worden. De afvaardiging naar de expertvergaderingen is een *ad hoc* gegeven. Dit is niet altijd problematisch, maar in een aantal gevallen resulteert dit in een volledige afwezigheid van Vlaanderen of België, terwijl dit in andere gevallen in een te grote aanwezigheid van Belgische experts resulteert. Daarom is een zekere coördinatie vereist van de Vlaamse en Belgische afvaardiging naar de expertconsultaties. De VOIM en/of het CCIM zouden dit kunnen bewerkstelligen. Dit vereist evenwel een betere informatiedoorstroming van benedenuit naar deze instanties opdat deze een beter zicht zouden krijgen op de daadwerkelijke betrokkenheid van alle experts bij de pre-legislatieve fase. Men zou ook kunnen overwegen om de experts aan te moedigen voorafgaandelijk te overleggen met experts van de andere Belgische overheden en vervolgens terug te koppelen naar hogere echelons (VOIM, CCIM, ...). In de politiek gewichtigere dossiers is dit ten eerste aan te bevelen. Dit vereist natuurlijk dat coördinerende instanties zoals VOIM en CCIM in een zeer vroeg stadium aandacht schenken aan Europese dossiers en vrij vlug piloten of trekkers aanduiden.

⁵¹ Interview, FOD Buitenlandse Zaken, M 4.1, lente 2003.

⁵² Verslag van de Vlaamse delegatie van de Wereldtop Duurzame Ontwikkeling – Johannesburg, 23 augustus – 4 september 2002.

Het stellen van duidelijke politieke prioriteiten. België is een kleine lidstaat en beschikt als zodanig niet over de middelen om in elk onderhandelingsdossier ten volle pro-actief op te treden. Wenst men niettemin een pro-actieve strategie te volgen, is het noodzakelijk om duidelijke prioriteiten te stellen. Op die manier kan men in een zeer beperkt aantal en zorgvuldig gekozen dossiers alles op alles zetten om de Vlaamse en Belgische milieubelangen te vrijwaren. Dit vereist dat men zowel op Vlaams als Belgisch interfederaal niveau periodiek – jaarlijks of halfjaarlijks – samen gaat zitten om de aankomende⁵³ dossiers onder de loep te nemen en men een beperkt aantal dossiers selecteert met het oog op een prioritaire afhandeling. Bij het selecteren van de dossiers⁵⁴ kunnen volgende criteria gehanteerd worden: dient het dossier het eigen belang (het Vlaams of Belgisch belang in relatie met het Vlaams of Belgisch milieubeleid); raakt het dossier aan een ruimere prioriteit van de Vlaamse/Belgische minister of regering; is m.a.w. bij de politieke verantwoordelijken de wil aanwezig om de nodige aandacht en sturing te geven aan de ambtenaren; is er een bijzondere kennis of expertise in de administratie aanwezig; is er bereidheid en kunde bij de experts aanwezig om (pro)actief te handelen; heeft het dossier een hoge waarschijnlijkheid van succes (dossierrijpheid); zijn er bondgenoten of lidstaten met gelijklopende standpunten terzake?

Het belang van een optimale wisselwerking tussen het formele en informele. Het informele circuit is zeer belangrijk, maar kan alleen maar bestaan indien het formele circuit dit toelaat. Formele erkenning is nodig om informeel te kunnen werken. Indien er aanbevolen wordt om bepaalde zaken te formaliseren, wil dit niet zeggen dat bestaande informele praktijken dienen te verdwijnen. Formalisering wordt alleen gesuggereerd wanneer er hiaten in het informele circuit zijn en deze alleen kunnen weggewerkt worden indien er een zekere formele erkenning en omkadering tot stand komt. Het is van belang een juist evenwicht te vinden tussen het formele en informele en niet alles te willen formaliseren, maar in zodanige mate te formaliseren dat de hiaten in de informele praktijken weggewerkt worden. We kunnen bijvoorbeeld pleiten voor het instellen van een formeel mechanisme dat de afvaardiging van experts naar de expertgroepen van de Commissie verzekert, maar waarbij men dit formeel mechanisme louter in werking laat treden in situaties waar er problemen met de afvaardiging zijn of verwacht worden. Op die manier blijven de informele regelingen en praktijken die in de meeste gevallen wel goed functioneren intact en wordt het kind niet met het badwater weggegooid.

Vlaanderen

Realiseren van een systematische opvolging van Europese milieudossiers en een goede horizontale coördinatie of afstemming tussen milieudossiers. In de eerste plaats heeft men binnen het Vlaams milieubeleidsdomein nood aan een permanente opvolgingsstructuur die in staat is een politieke synthese te maken van alle lopende (en aankomende) 'Belgische' EU-milieudossiers en zodoende de minister en/of het VOIM (als centraal coördinatieorgaan) de nodige input te leveren voor een adequate, politieke sturing van de piloten. Het komt erop neer dat een team van enkele ambtenaren – onder te brengen bij de nieuwe BBB-entiteit 'boven- en intergewestelijk

⁵³ Een pro-actieve strategie is maar pro-actief indien men dossiers die zich nog in een vroege fase van het pre-legislatief stadium bevinden onder de loep neemt met het oog op het stellen van prioriteiten. Dit sluit niet uit dat er in een later stadium van de besluitvorming bijkomende prioriteiten worden gesteld, maar dit kadert dan wel in een reactieve aanpak.

⁵⁴ We beperken ons om didactische redenen tot Europese wetgevingsdossiers.

milieubeleid' van de beleidskern van het departement Leefmilieu en Natuur – alle lopende dossiers systematisch *screen*t op politieke hoofdlijnen. Deze oefening moet hen vervolgens in staat stellen een antwoord te geven op de vraag welke dossiers de belangrijkste zijn en in aanmerking komen om als 'politiek prioritair' bestempeld en opgevolgd te worden. Een pro-actieve strategie naar Europa toe vereist nu eenmaal dat men dossiers selecteert en prioriteiten stelt. Om het overzicht te bewaren en de politieke synthese te maken is het wel van groot belang dat de (Belgische of op zijn minst de Vlaamse) piloten/trekkers/experts systematisch terugkoppelen naar deze structuur en dit reeds doen in een vroeg stadium van de Europese beeldvorming. Die terugkoppeling zou het best kunnen gebeuren via een relationele database voor het Belgisch internationaal milieubeleid (zie ook verder bij 'België'). Een dergelijke elektronische gegevensbank kan in principe de systematische opvolging van dossiers door de hierboven vermelde permanente opvolgingstructuur aanzienlijk vergemakkelijken. Deze systematische opvolging van het geheel van dossiers vormt de basis om de Europese beeldvorming op een meer strategische manier te benaderen. Hiermee zijn we aan het tweede deel van de aanbeveling beland. De politieke synthese maakt het mogelijk om op doordachte wijze politieke prioriteiten te stellen en om zorgvuldig uitgekozen dossiers politiek beter te sturen. De permanente opvolgingsstructuur laat niet alleen politieke sturing in afzonderlijke dossiers toe, maar ook en vooral een sturing over meerdere dossiers heen via een horizontale coördinatie of afstemming tussen verschillende dossiers (zie ook 'Algemeen'). Om deze (politieke) sturing en coördinatie vlot te doen verlopen, dient men een centraal coördinatieorgaan in het leven te roepen met de nodige bevoegdheden (macht) om in te grijpen in de werkzaamheden van de piloten. De VOIM zou hiervoor in aanmerking kunnen komen mits deze geformaliseerd wordt en het nodige (politieke) mandaat krijgt. Dit zou wel inhouden dat de VOIM zich voor een stuk (en in de mate van het mogelijke) ook gaat bezighouden met inhoudelijke aspecten met het oog op een verbeterde, Vlaamse onderhandelingspositie in de Belgische coördinatievergaderingen. Dit vereist wel dat men van bovenaf – hogere, coördinerende ambtenaren en/of kabinetsmedewerkers – in een vroeger stadium en op meer systematische wijze intervenieert in de werkzaamheden van de piloot(groepen). We dienen hier wel op te merken dat de VOIM in zijn huidige samenstelling (met de coördinatoren internationaal milieubeleid van de administratie en de agentschappen) formeel gezien de werkzaamheden van de Vlaamse ambtenaren niet kunnen sturen. Formeel gezien kunnen alleen leidende ambtenaren van de administratie en de verzelfstandigde agentschappen instructies geven. Ook de bevoegde minister kan rechtstreeks instructies geven aan deze ambtenaren. Het VOIM zou dan bijvoorbeeld informeel beslissingen moeten kunnen nemen omtrent een eventuele sturing van bovenaf, maar dan dienen deze beslissingen wel eerst goedgekeurd te worden door de minister. Dit vereist wel een verhoogde aandacht vanwege de minister of diens kabinet voor Europese onderhandelingsdossiers.

De oprichting van een permanente opvolgingsstructuur en een centraal coördinatieorgaan op Vlaams niveau kadert in het streven naar een meer strategische benadering van het internationaal milieubeleid en het vergroten en stroomlijnen van de Vlaamse inbreng. Maar deze maatregelen zijn des te meer noodzakelijk omdat de Vlaamse minister van leefmilieu sinds juli 2003 periodiek het woord voert voor België in de Ministerraad (Milieu) van de EU en diens kabinet bijgevolg instaat of verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitsbewaking van de Belgische standpuntbepaling en de eindredactie van de ministeriële *speaking notes*.

Multilaterale dossiers. De capaciteit voor de opvolging van multilaterale dossiers en deelname aan multilaterale beleidsprocessen dient alleszins verder opgebouwd te worden. Aangezien het Europees milieubeleid nog steeds de grootste impact heeft op het binnenlands beleid, dient de Vlaamse overheid in de eerste plaats een permanente opvolging en centrale coördinatie met betrekking tot EU-milieudossiers tot stand te brengen. Het is evenwel aan te raden de multilaterale dossiers mee te nemen in de permanente dossieropvolging en de centrale coördinatie. Europese en multilaterale dossiers dienen bij voorkeur op dezelfde wijze en dus samen behandeld te worden. Er zijn immers heel wat parallellen te trekken tussen beide types dossiers. De EU is meestal betrokken bij de multilaterale besluitvorming, wat erop neerkomt dat multilaterale dossiers gedeeltelijk een zelfde traject afleggen als de Europese dossiers. EU-dossiers hebben vaak een multilaterale tegenhanger en vice versa. Er is vaak een substantiële wisselwerking tussen multilaterale en Europese beleidsarena's.

Instellen van een algemene, politieke opvolgingsstructuur van het volledige EU-beleid op Vlaams niveau. De permanente opvolgingsstructuur voor het milieubeleidsdomein, waarvan net sprake, zou eventueel ook alle EU-dossiers kunnen doorlichten en zich niet alleen beperken tot milieubeleid. Deze structuur zou in dat geval ondergebracht kunnen worden op de administratie Buitenlands Beleid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, dat dan bijvoorbeeld bemand zou worden met gedetacheerde milieuambtenaren. Een dergelijke opvolgingsstructuur zou dan de nodige informatie doorspelen aan en ontvangen van de contactpersonen van elk beleidsdomein (minister of ambtenaar) en aan een eventueel op te richten Vlaams coördinatieorgaan (dat het milieucoördinatieorgaan zou aanvullen of vervangen).

Instellen van een systematisch horizontaal overleg over de beleidsdomeinen heen. Omwille van de vele beleidsdomeinoverschrijdende dossiers in de milieusfeer (klimaat, duurzame ontwikkeling, milieuaansprakelijkheid, ...) is een systematisch, horizontaal overleg tussen de verschillende Vlaamse overheidsinstanties nodig. Dergelijk overleg zou gevoed kunnen worden door een algemene, permanente opvolgingstructuur (binnen aBB) of door de opvolgingstructuren van de afzonderlijke beleidsdomeinen/departementen. Op dergelijk overleg zou per aankomend dossier bekeken worden welk Vlaams departement het best als pilootdepartement kan fungeren en dus bijvoorbeeld zal instaan voor de verdere organisatie van horizontaal overleg binnen dat dossier (op het niveau van de piloten/trekkers, op het niveau van het departement of op politiek niveau). In het Zomerakkoord van de Vlaamse regering van 21 juni 2002 wordt de oprichting van een Vlaamse EU-overlegstructuur ter voorbereiding van de Vlaamse standpunten en onderhandelingsstrategie in het vooruitzicht gesteld. Dit initiatief dient ten volle ondersteund te worden.

Het behoud van de integratie van politieke en juridische cellen binnen Vlaamse diensten of afdelingen die belast zijn met het opvolgen van internationaal milieubeleid. Zowel de voorbereiding van en deelname aan de totstandkoming van internationaal milieubeleid als de implementatie ervan bevatten politieke én juridische aspecten. Zo is het met het oog op een vlotte implementatie achteraf noodzakelijk dat juristen direct betrokken zijn bij de internationale onderhandelingen. De betrokkenheid van juristen kan ervoor zorgen dat bij de onderhandelingen tot op zekere hoogte rekening gehouden wordt met de juridische consequenties van onderhandelingsstandpunten, -voorstellen en -resultaten. Maar de betrokkenheid maakt het vooral mogelijk dat de juristen meer vat krijgen op de politieke realiteit achter en de betekenis van een verdragstekst of richtlijn. Zodoende zouden

juristen beter in staat zijn deze adequaat om te zetten in intern recht (en toe te passen in de praktijk). Het is daarom des te opmerkelijker dat men in het kader van 'Beter Bestuurlijk Beleid' – de hervormingen van het Vlaamse overheidsapparaat – een strikte scheiding tussen juridische en politieke cellen/diensten wenst door te voeren.

België

Hervorming van het CCIM. Een nieuw samenwerkingsakkoord internationaal milieubeleid. In het licht van de categoriewijziging is een grondige hervorming van het CCIM noodzakelijk. De rol van de federale minister van leefmilieu met betrekking tot het Europees milieubeleid is aanzienlijk beperkt in het voordeel van de gewestministers (in het verlengde van de overheveling van de meeste milieubevoegdheden naar de gewestelijke bestuurslaag). Men dient daarom te overwegen het voorzitterschap en het secretariaat van het CCIM gedeeltelijk te onttrekken aan de FOD Leefmilieu en de gewestoverheden een grotere rol te laten spelen. Een optie zou zijn om het voorzitterschap en secretariaat van het CCIM onder te brengen bij een 'intergouvernementeel' orgaan, waarvan het secretariaat en het bureau bemand zouden worden door ambtenaren gedetacheerd vanuit de verschillende entiteiten en bestuurslagen. Bursens en Helsen spreken in dit verband van een 'interfederaal' orgaan (Dierickx, Bursens et al. 2002; Dierickx, Bursens et al. 2003). De plenaire vergadering van het CCIM zou idealiter moeten fungeren als een 'interfederale' tegenhanger van het Vlaamse milieucoördinatieorgaan (waarvan eerder sprake) en het bureau, ondersteund door het secretariaat, als de tegenhanger van de Vlaamse permanente opvolgingsstructuur. Omwille van de aanpassing van het CCIM aan de overheveling van de Raad Milieu naar categorie III en omwille van de noodzaak de werking van het CCIM verder te dynamiseren, is een herziening van het samenwerkingsakkoord van 1995 inzake het internationaal milieubeleid noodzakelijk. Zo dienen artikels 3 en 4 omtrent het voorzitterschap en het secretariaat van het CCIM gewijzigd te worden. Het voorzitterschap en het secretariaat dienen op zijn minst uitgebreid te worden tot de gewestelijke milieuadministraties. Het samenwerkingsakkoord dient uitdrukkelijk de rol van het CCIM in EU-dossiers te erkennen. Bovendien dient men te overwegen om de rol van de piloten in de inhoudelijke voorbereiding van de standpunten die door de Belgische delegaties ingenomen worden in de Europese en multilaterale instanties en de verhouding tussen CCIM en piloot op te nemen in het samenwerkingsakkoord.

Het creëren van een Belgische relationele gegevensbank voor het Europees (milieu)beleid. De Belgische milieuadministraties beschikken noch over een eigen database noch over één overkoepelende 'Belgische' database waarin op systematische wijze gegevens worden ingevoerd en beheerd omtrent het verloop van de Europese milieuonderhandelingen en de Belgische inbreng in deze onderhandelingen. Het gebrek aan een dergelijke centrale gegevensbank staat een efficiënt beheer van de Europese onderhandelingsdossiers in de weg. Een dergelijke gegevensbank zou idealiter alle stadia van de Europese regelgeving dienen te omvatten: dus niet alleen de onderhandelings- of besluitvormingsfase, maar ook de implementatiefase en de geschillenfase. Een optimaal beheer van EU-dossiers vereist een bron-tot-monding aanpak. Alle fasen zijn immers sterk met elkaar verbonden. Vanuit het milieubeleid zou men kunnen opteren om een dergelijke databank louter in het leven te roepen voor milieudossiers. In dat geval zou het aangewezen zijn het centraal

beheer van een dergelijke databank (met inbegrip van taken die betrekking hebben op veiligheids- en kwaliteitsbewaking) over te laten aan het bureau van het CCIM. Belangrijk is dat zowel federale als gewestoverheden hierin kunnen participeren. De piloten zouden dan bijvoorbeeld moeten instaan voor een decentrale invoer van de gegevens. Er is evenwel veel te zeggen voor één geïntegreerde databank waarbij alle beleidsniveaus en beleidsdomeinen worden betrokken. Op het federale beleidsniveau heeft men trouwens plannen om een dergelijke databank te creëren. In 2003 hebben de Universiteit Antwerpen en de *Université catholique de Louvain* in opdracht van de FOD Leefmilieu, de Diensten van de Eerste Minister en de FOD Buitenlandse Zaken onderzoek gevoerd naar de creatie van een geïntegreerde databank 'Trajectbeheer Europese regelgeving in België'.

Het creëren van duidelijkheid omtrent de rol van piloot. Omwille van de wrevel die er bestaat ten gevolge van de onduidelijkheid omtrent de precieze taken en de precieze rechten en plichten van de piloot, is het wenselijk het functioneren van het pilootschap een formele basis mee te geven. Omwille van de grote (bijkomende) takenlast van een pilootschap, dienen de nodige middelen voorzien te worden voor een adequate uitvoering van de diverse taken (zie verder). Enerzijds zal men van bovenaf een duidelijk politiek signaal moeten geven omtrent het belang van de piloot en in overeenstemming daarmee de nodige middelen moeten vrijmaken. Anderzijds moet men van onderuit – vanuit de diensten of afdelingen waartoe de piloten behoort – bereid zijn om piloten aan te leveren en hen de kans te geven hun taken behoorlijk uit te voeren. Eén van de plichten van een piloot zou moeten zijn dat deze op geregelde tijdstippen *feedback* levert aan hogere, coördinerende ambtenaren om (naast kwaliteitscontrole) een adequate politieke sturing en coördinatie van en tussen dossiers mogelijk te maken.

Het zorgen voor een adequate, administratieve ondersteuning van de piloot. Een pilootschap brengt een zeer grote bijkomende werklust met zich mee. De piloot krijgt heel wat taken erbij die bovenop zijn dagelijks takenpakket komen, zonder dat in een administratieve ondersteuning wordt voorzien. Daarom is het aangewezen een secretariaat voor de piloten in het leven te roepen, hetzij één gemeenschappelijk voor alle Vlaamse piloten, hetzij een secretariaat per administratie of agentschap. Dit secretariaat kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan de Vlaamse afdeling van het CCIM-secretariaat. Hierbij is het van belang de mate van secretariaatsondersteuning te differentiëren op basis van het politieke gewicht van een dossier en de (te verwachten) moeilijkheid van het Belgische coördinatieproces en het internationale onderhandelingsproces.

Internationaal (Europa en multilateraal)

Het belang van een 'bron tot monding' aanpak. Wil men op een adequate wijze wegen op de besluitvorming in een specifiek dossier, dient met het dossier goed te beheersen. Om een dossier goed te beheersen dient men het van begin tot einde op te volgen. Dit houdt in dat men steeds aanwezig is op en actief deelneemt aan Europese én multilaterale vergaderingen. Een continue deelname maakt het immers gemakkelijker om essentiële informele contacten te leggen en uit te bouwen. Door steeds of regelmatig aanwezig te zijn, leer je de anderen aan de onderhandelingstafel met inbegrip van hun standpunten en gevoeligheden (beter) kennen.

Het belang van informele contacten. Goede informele contacten zijn een basisvereiste voor het wegen op de besluitvorming. De coulissen vormen de plaats bij uitstek om bondgenoten te vinden voor je eigen voorstellen en met hen eventueel kleine *package deals* af te spreken. De aanwezigheid in informele circuits ondersteunt en vult de deelname aan de formele bijeenkomsten in belangrijke mate aan. Ten gevolge van de nabijheid van Brussel is de informele netwerking van Belgische ambtenaren in Europese dossiers vaak onvoldoende. Zij gaan immers na de vergadering gewoon naar huis, terwijl hun collega's uit de andere lidstaten in Brussel overnachten en elkaar 's avonds ontmoeten.

Europa

Het vergroten van de Vlaamse en Belgische betrokkenheid in de pre-legislatieve fase van de Europese besluitvorming. Heel wat diplomaten en ambtenaren zijn van mening dat het vaak makkelijker is om de Commissie te beïnvloeden in een vroege fase vóór de Commissie haar beleidspositie heeft ingenomen en een voorstel heeft toegezonden aan de Raad en het EP (Thorhallsson 2001: 119). In het kader van een pro-actieve strategie is het daarom belangrijk dat de Belgische milieuadministraties hun inbreng vergroten in de consultatieve expertvergaderingen van de Commissie. De Commissie organiseert deze vergaderingen om de visies van de nationale experts omtrent specifieke beleidsplannen en -voorstellen beter te leren kennen. Het is aan de Vlaamse en Belgische ambtenaren om hun visies omtrent deze plannen en voorstellen kenbaar te maken en bij de Commissie erop aan te dringen hun ideeën ernstig te nemen en op te nemen in haar voorstellen. Indien mogelijk worden de bijdragen van de Belgische experts reeds in deze fase gebundeld. Hiertoe dienen reeds piloten aangeduid te worden in deze voorbereidende fase van de Europese besluitvorming. Het is dan de verantwoordelijkheid van de piloot en de andere experts om iemand onder hen af te vaardigen naar een dergelijke vergadering en indien nodig de inbreng van deze persoon te coördineren en vast te leggen. Indien er niet onmiddellijk een piloot wordt aangeduid, dient de CCIM erop toe te zien dat er op zijn minst één Belgische expert wordt afgevaardigd naar de Commissie. De VOIM kan los hiervan ook beslissen een Vlaams ambtenaar te sturen. Zeker in belangrijke dossiers dient Vlaanderen haar expertise ter beschikking te stellen van de Commissie. In politiek belangrijke dossiers is het evenwel aan te raden reeds in dit vroege stadium Belgische coördinaties te organiseren. In dossiers die uitermate belangrijk zijn voor de Gewesten en/of de federale overheid zou men zelfs nog verder kunnen gaan en zelf initiatieven nemen om informeel te lobbyen bij de Commissie. Als kleine lidstaat beschikt men echter niet over de middelen van een grote lidstaat om in een groot aantal dossiers pro-actief op te treden en dient men zijn dossiers waarin men wenst pro-actief op te treden zorgvuldig te selecteren.

Het eventueel verdelen van het woordvoederschap in de milieuwerkgroepen van de Raad over zowel federale als regionale milieuattachés (en diplomaten). Nu het Belgische woordvoederschap in de Raad Milieu aan de gewestministers wordt overgelaten (sinds de inwerkingtreding van de categoriewijziging), heeft men vanuit Vlaanderen gesuggereerd om dit mechanisme door te trekken naar het woordvoederschap in de milieuwerkgroepen van de Raad. Dit wordt voorlopig afgehouden, omdat het de continuïteit in de vertegenwoordiging op werkgroepniveau zou doorbreken. Men zou echter voor een soort van tussenoplossing kunnen opteren waarbij de woordvoerderstaken in de werkgroep zouden verdeeld worden tussen de regionale en federale milieuattachés (en

diplomaten). Maar in plaats van om de zes maanden te wisselen, zoals op ministerieel niveau, zou men elke attaché (en diplomaat) een bepaald aantal dossiers kunnen toewijzen om deze ‘van bron tot monding’ op te volgen. In plaats van de taken te verdelen over een federale milieuattaché (gedetacheerd vanuit de FOD Leefmilieu) en een diplomaat, zou men de taken kunnen verdelen over een federale milieuattaché, een Vlaamse milieuattaché, een Waalse milieuattaché en een diplomaat (van de FOD BuZa) (zie ook volgende aanbeveling).

Opzetten van een effectieve belangenbehartiging bij het Europees Parlement. De contacten, die de Vlaamse milieuadministratie legt met de Vlaamse (of Belgische) europarlementsleden, zijn tot nu zeer beperkt gebleven. Niettemin kunnen in principe dergelijke contacten de Vlaamse (of Belgische) invloed op de Europese besluitvorming aanzienlijk vergroten. De medebeslissingsprocedure houdt immers in dat de Raad en het Europees Parlement op voet van gelijkheid onderhandelen. Voor een effectieve belangenbehartiging is het dus aangewezen dat de Vlaamse milieuoverheid (samen met de andere Belgische milieuoverheden) haar pijlen zowel op (de onderhandelingen in) de Raad als (in) het Europees Parlement richt en dat het dit in een zo vroeg mogelijk stadium doet. Het is misschien niet mogelijk om dit voor alle besluitvormingsdossiers (of beleidsvormingsdossiers) te doen, maar men zou toch een extra inspanning kunnen leveren in politiek belangrijke dossiers (dossiers met de hoogste prioriteit).

Omdat de Vlaamse milieuoverheid de intrastatelijke route – samenwerking met andere Belgische (milieu)overheden – neemt naar de Raad, is het ook aangewezen de europarlementsleden te benaderen – zij het met het oog op informatie-uitwisseling, zij het met het oog op regionale of nationale belangenbehartiging – en dit bij voorkeur in samenwerking met de federale en andere gewestoverheden. In individuele dossiers is het aangewezen een gecoördineerde Belgische inspanning te leveren ten aanzien van de Belgische europarlementsleden. Deze intrastatelijke inspanningen kunnen eventueel aangevuld worden met extrastatelijke acties. De Vlaamse milieuoverheid zou een periodiek⁵⁵, algemeen overleg kunnen plegen met de Vlaamse afvaardiging omtrent de aandachtspunten en prioritaire dossiers van het Vlaamse milieubeleid.

Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de Permanente Vertegenwoordiging (met inbegrip van de regionale milieuattachés) en de piloten. Op het niveau van de PV zou een taakverdeling kunnen afgesproken worden tussen enerzijds de federale milieuattachés en diplomaten (die zich tijdelijk op leefmilieudossiers toeleggen) en anderzijds de regionale milieuattachés. Er zijn verschillende opties. Indien de mensen van het federale niveau het woordvoerderschap in de Raad behouden, zouden de regionale milieuattachés – eventueel volgens een toerbeurt – kunnen opteren om zich eerder toe te leggen op het opvolgen van de activiteiten van het EP en het leggen van contacten met de europarlementsleden (in samenwerking met de piloten en andere experts). Om dit op een effectieve manier te doen, dient de regionale milieuattaché echter wel goed op de hoogte te blijven van de werkzaamheden in de Raad (werkgroepen, COREPER en Raad van Ministers).

Een andere optie zou zijn dat de woordvoerderstaken in de Raadswerkgroepen zouden verdeeld worden over de federale en regionale milieuattachés. De dossiers zouden dan verdeeld kunnen worden in drie of vier categorieën. In plaats van de tweedeling ‘federale dossiers’ en ‘gewestdossiers’ zou men bijvoorbeeld volgende indeling kunnen hanteren: ‘zuiver federale

⁵⁵ Om de zes maanden bijvoorbeeld.

dossiers', 'gemengde dossiers met een overwicht aan federale bevoegdheden', 'gemengde dossiers met een overwicht aan gewestelijke bevoegdheden' en 'zuivere gewestdossiers'. Elk van de attachés (of diplomaten) zou zich dan toeleggen op een bepaalde categorie van dossiers en zich zowel bezighouden met de activiteiten in de Raad als met de activiteiten in het Europees Parlement. Ze zijn dan inhoudelijk goed op de hoogte en kunnen met informatie uit de eerste hand naar de EP-leden toe stappen. Het risico bestaat dan wel dat ze geleefd worden door de agenda van de Raad en dat het werk bij het EP eronder zal lijden. Maar een taakverdeling tussen meerdere attachés kan dit risico tot een minimum beperken.

Contacten met het EP kunnen op verschillende manieren ingevuld worden. Men kan Belgische europarlementsleden uitnodigen voor een bijeenkomst op de PV waar men dan van gedachten kan wisselen over lopende dossiers en waar het gecoördineerde Belgische standpunt wordt toegelicht. Men kan hen individueel aanspreken of aanschrijven. Wat dit laatste betreft kan men het gecoördineerde Belgische standpunt over een Commissievoorstel schriftelijk toezenden. Men kan ook niet-Belgische leden contacteren of zelfs de persoonlijke medewerkers van de europarlementsleden, de fractiemedewerkers en de medewerkers van het secretariaat van het EP. Veel - zonet het meeste - werk wordt door deze medewerkers gedaan.

Investeren in Europees bewustzijn en expertise. Het bewust maken van de milieuambtenaren, in het bijzonder (potentiële) piloten of trekkers van internationale dossiers, van het belang van Europa en in het bijzonder van de rol van de Commissie, de Raad(swerkgroepen) en het Europees Parlement (en het Comité Leefmilieu, Volksgezondheid en Consumentenbeleid van het EP) in de Europese besluitvorming. Idealiter ligt het initiatief tot het benaderen van de europarlementsleden bij de Belgische piloot (een milieuambtenaar met deskundigheid in een bepaald domein). Deze neemt contact op met de PV die vervolgens overleg met de Belgische europarlementsleden organiseert. Meer informele contacten moeten echter ook kunnen worden nagestreefd. Dit vereist evenwel dat de milieuambtenaren bewust zijn van het belang van het Europees Parlement in het Europese milieubesluitvormingsproces. Maar vooraleer deze stap te nemen, kan het aangewezen zijn de ambtenaren eerst verder bewust te maken van het belang van de Raadswerkgroepen en van het belang reeds tijdens de eerste lezing van een commissievoorstel actief te zijn. Piloten zijn immers niet systematisch aanwezig op de milieuwerkgroep van de Raad, en zijn op de eerste lezing minder aanwezig dan op de tweede. Vanuit strategisch oogpunt blijft een optimale betrokkenheid vanuit de administratie bij de werking van de raadsstructuren het meest aangewezen. Het gewicht van België is immers groter in de Raad dan in het Europees Parlement. In de Raad is België één van de vijftien en bij gekwalificeerde meerderheid beschikt België over vijf van de 87 'stemmen', terwijl de Belgische europarlementsleden met slechts 25 zijn op een totaal van 626 leden. Daarnaast dient evenwel ook geïnvesteerd te worden in een grotere betrokkenheid bij de werkzaamheden van de Commissie. Ook hier is nog heel wat sensibilisering nodig omtrent de rol van de Commissie en de mogelijke kanalen waarlangs men de werkzaamheden van de Commissie kan beïnvloeden. Ambtenaren dienen te beseffen dat het vaak makkelijker is om de Commissie te beïnvloeden in een vroege fase vóór de Commissie haar beleidsstandpunt heeft ingenomen en een voorstel heeft toegezonden aan de Raad en het Parlement en dat de eerste versie van de tekst van cruciaal belang is voor de finale tekst. In het algemeen dient er verder geïnvesteerd te worden in opleiding en vorming van ambtenaren over een breed scala van Europese aspecten. De opleiding en vorming dient echter wel op maat aangeboden te worden. De ambtenaren kunnen immers in verschillende categorieën opgedeeld worden op basis van hun betrokkenheid bij de Europese

besluitvorming. De behoefte aan opleiding en vorming verschilt van categorie tot categorie. Zo zou je bijvoorbeeld een onderscheid kunnen maken tussen coördinerende ambtenaren, ambtenaren die in aanmerking komen om als piloot of expert te fungeren en ambtenaren met een zekere inhoudelijke expertise maar die niet of slechts onrechtstreeks in contact komen met Europa in hun dagdagelijkse activiteiten. De eerste twee categorieën, en in het bijzonder de tweede, heeft misschien meer behoefte aan praktische vormingsactiviteiten zoals onderhandelingsseminaries en andere vaardigheidstrainingen dan aan theoretische cursussen over Europa en de verhoudingen tussen Europa en Vlaanderen. Terwijl andere ambtenaren die niet rechtstreeks in contact komen met Europese instanties en/of besluitvormingsprocedures, maar die vaak wel informatie dienen aan te leveren aan bijvoorbeeld piloten, meer behoefte en nood hebben aan algemene cursussen over Europa die o.m. een sensibiliserende functie hebben. Een sterk Europees bewustzijn is immers een noodzakelijke voorwaarde om bereidheid te creëren om mensen vrij te maken en te stimuleren om de Europese besluitvorming op te volgen en eraan deel te nemen. Ten slotte wensen we ook op te merken dat de gebrekkige aandacht voor en kennis van Europa bij politici een minstens even groot probleem is. De groene milieukabinetten hebben in vergelijking met hun voorgangers evenwel meer aandacht voor het Europese en multilaterale milieubeleid geschonken. Niettemin blijft de politiek internationale dossiers relatief weinig prioriteit toekennen. Dit heeft natuurlijk ook gevolgen voor de aandacht van de ambtenaren voor internationale dossiers. Er dient daarom werk gemaakt te worden van een europeanisering van de politieke elites.

Multilateraal

Het versterken van de capaciteit om multilateraal milieubeleid op te volgen. Er is in Vlaanderen zeker nog ruimte voor een verbetering van de opvolging van multilaterale milieubeleidskwesities. De deelname aan multilaterale bijeenkomsten – in het bijzonder – kan nog opgevoerd worden. In het kader van een pro-actieve benadering is een continue opvolging en aanwezigheid op relevante multilaterale fora noodzakelijk. Door reeds de multilaterale besluitvorming van nabij op te volgen, is men bijvoorbeeld beter in staat te anticiperen op latere Europese beleidsprocessen (ter uitvoering van multilaterale afspraken). Het omgekeerde geldt trouwens ook. In tal van milieudossiers is er nu eenmaal veel interactie tussen het multilaterale en Europese beleidsniveau. Het klimaatdossier is hier een mooi voorbeeld van.

Het gebruikmaken van de wisselwerking tussen het Europese en multilaterale milieubeleid. Multilaterale bijeenkomsten worden vaak gebruikt om informele besprekingen te voeren omtrent EU-onderhandelingen en vice versa. Vandaar de aanbeveling aan piloten om het werkterrein niet te beperken tot één forum (het Europese bijv.), maar dit uit te breiden tot andere relevante fora. Indien er parallelle dossiers lopen op Europese en multilaterale fora, zou het aangewezen kunnen zijn deze aan één en dezelfde piloot toe te kennen. Op voorwaarde uiteraard dat deze kan beschikken over de nodige middelen en tijd.

Het maken van afspraken omtrent een betere vertegenwoordiging van Vlaanderen (in de Belgische delegatie) op multilaterale milieuconferenties. De Gewesten dienen bij de federale overheid te ijveren voor een betere (lees: evenwichtigere) samenstelling van de Belgische delegaties op grote ministeriële

milieuconferenties. Men zou kunnen opteren om (meer gedetailleerde) regels inzake de samenstelling van de Belgische delegatie en de regionale vertegenwoordiging hierin op papier te zetten en deze te integreren in of toe te voegen aan het bestaande samenwerkingsakkoord inzake de vertegenwoordiging van België bij internationale organisaties. Gezien de inhoudelijke bevoegdheden van de Gewesten en de inspanningen die door de Vlaamse milieuadministratie worden geleverd om de federale overheid ter hulp te springen op multilaterale conferenties, is het niet meer dan normaal dat de gewestelijke ministers, kabinetsmedewerkers of ambtenaren op actieve wijze kunnen deelnemen aan cruciale vergaderingen op multilaterale conferenties (zoals daar zijn: de ministeriële EU-coördinaties).

Het zorgen voor een betere afstemming van de buitenlandse zendingen opdat België in zijn geheel steeds aanwezig is op multilaterale bijeenkomsten en aldus de nodige continuïteit gegarandeerd kan worden. Met betrekking tot de voor Vlaanderen prioritaire dossiers zou in principe steeds een Vlaamse ambtenaar of andere vertegenwoordiger aanwezig moeten zijn, los van de zendingsbeslissingen van de federale en Waalse overheid. Voor minder belangrijke of prioritaire dossiers zouden de verschillende administraties een soort van toerbeurt kunnen afspreken opdat de beschikbare middelen efficiënt worden besteed. De piloot van een dossier hoeft niet noodzakelijk zelf alle bijeenkomsten bij te wonen, maar dient op zijn minst ervoor te zorgen dat er iemand van de betrokken experts aanwezig is. Een intergouvernementele spreiding van de zendingen over de dossiers heen zou eventueel op een hoger ambtelijk en coördinerend niveau kunnen beslist worden (met name in de plenaire vergadering van het CCIM).

Het telkenmale maken van duidelijke afspraken omtrent de taakverdeling binnen de Belgische delegatie. Met het oog op een maximale Vlaamse inbreng in de onderhandelingen over de voor Vlaanderen prioritaire kwesties (subdossiers) is het aangewezen (in de mate van het mogelijke) om reeds in Brussel een overzicht te verkrijgen van alle mogelijke bijeenkomsten op het betreffende internationale forum en van alle 'actieve' Belgische delegatieleden en op basis hiervan reeds een taakverdeling (tussen de verschillende bestuurslagen en overheden) af te spreken. Een dergelijke voorafgaande coördinatievergadering geeft het Vlaamse Gewest (maar ook de federale overheid en andere Gewesten) de mogelijkheid om zijn (directe) aanwezigheid op belangrijke werkgroepvergaderingen op een gecoördineerde wijze af te dwingen. De aanwezigheid in de ene werkgroep kan bijvoorbeeld geruild worden voor de aanwezigheid in een andere groep. Er zijn met andere woorden *package deals* mogelijk. Men moet echter flexibel omgaan met deze afspraken, aangezien het verloop van de onderhandelingen niet helemaal voorspelbaar is en er onverwachts nieuwe werkgroepen in het leven kunnen geroepen worden. Daarom dienen, indien nodig, ter plekke aanvullende afspraken gemaakt te worden met het oog op een optimale Belgische aanwezigheidspolitiek. Dit laatste vereist een minimale afvaardiging van zowel de federale overheid als de twee grote Gewesten.

10 REFERENTIES

- Arts, B. (1998). The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions. Utrecht, International Books.
- Barents, R. and L. J. Brinkhorst (2001). Grondlijnen van Europees recht. Alphen aan de Rijn, Samsom.
- Boerboom, J. (2002). "De Nederlandse overheidslobby bij het Europees Parlement." Internationale Spectator **56**(12): 596-600.
- Börzel, T. A. (1999). "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain." Journal of Common Market Studies **37**(4): 573-596.
- Boucke, T., E. Bailleuil, et al. (2002). "'Europeanisation' of subnational politics: regional governments and the European Union."
- Bribosia, H. (1999). La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l'Union et des Conférences Intergouvernementales. La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux.
- De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht. Organisatorische en procedurale aspecten. Y. Lejeune. Bruxelles, Bruylant: 85-144.
- Bursens, P. (2002). "Belgium's Adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation?" Res Publica **44**(4): 577-599.
- Cameron, F. (2002). The European Union on the International Scene, Euractiv.com. **2002**.
- Chasek, P. (2000). Introduction: The global environment at the dawn of a new millennium. The global environment in the twenty-first century: prospects for international cooperation. P. Chasek. Paris, United Nations University Press: 1-11.
- Chasek, P. (2001). Earth Negotiations. Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy. New York, UN University Press.
- De Pue, E., L. Lavrysen, et al. (2001). Milieuzakboekje 2001. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen. Diegem, Kluwer.
- Dewachter, W. (2001). De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse. Leuven, Acco.
- Dierickx, G., P. Bursens, et al. (2002). Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt. Succes- en faalfactoren van het omzettingsproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken. Antwerpen, Universiteit Antwerpen.
- Dierickx, G., P. Bursens, et al. (2003). Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt. Gent, Academia Press.
- Edwards, J. H. (2002). Has the European Union exercised leadership in the international climate change regime since the Hague conference? Department of European Political and Administrative Studies. Bruges, College of Europe: 59.
- Fairbrass, J. and A. Jordan (2001). "Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Biodiversity." Journal of European Public Policy **8**(4): 499-518.
- Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (1997). The Council of Ministers. London, MacMillan Press.

- Hooghe, L. and G. Marks (2001). Multi-level Governance and European Integration. Lanham, Rowman & Littlefield.
- Ingelaere, F. (1994). "The new legislation on the international relations of the Belgian communities and regions." Studia Diplomatica **47**(1): 25-49.
- Ingelaere, F. (1994b). "De Europeesrechtelijke raakvlakken van de nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten." SEW **2**: 67-82.
- Jordan, A. (1999). "Editorial introduction: The Construction of a Multi-level Environmental Governance System." Environment and Planning C (Government and Policy) **17**(1): 1-18.
- Keating, M. and L. Hooghe (1996). By-passing the nation-state? Regions and the EU policy process. European Union. Power and policy-making. J. Richardson. London, Routledge: 216-229.
- Kerremans, B. (2000a). Belgium. The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level. H. Kassim, G. Peters and V. Wright. Oxford, Oxford University Press: 182-200.
- Kerremans, B. (2000b). "Determining a European Policy in a Multi-level Setting. The Case of Specialised Co-ordination in Belgium." Regional and Federal Studies **10**(1): 36-61.
- Kerremans, B. and J. Beyers (1996). "The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Players?" Journal of Regional and Federal Studies **2**(4): 41-54.
- Kerremans, B. and J. Beyers (1997). The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Players? The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europa? C. Jeffery. London, Frank Cass: 41-55.
- Kerremans, B. and J. Beyers (1998). Belgium: The dilemma between cohesion and autonomy. Adapting to European integration. Small states and the European Union. K. Hanf and B. Soetendorp. Harlow, Essex, Longman: 14-35.
- Marks, G., L. Hooghe, et al. (1996). "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance." Journal of Common Market Studies **34**(3): 341-378.
- Nugent, N. (2003). The Government and Politics of the European Union. New York, Palgrave Macmillan.
- Sbragia, A. M. (2000). Environmental Policy. Policy-Making in the European Union. H. Wallace and W. Wallace. Oxford, Oxford University Press: 293-316.
- Thorhallsson, B. (2001). The Role of Small States in the European Union. Aldershot, Ashgate.
- Van Reybroeck, E. and P. Bursens (2003). Europeanisering van Vlaanderen: een doorlichting van de bestuurlijke structuren. Antwerpen, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen: 87.
- Vanden Berghe, Y., T. B. Salomonson, et al. (2001). Mogelijkheden en groeikansen voor Vlaanderen in intergouvernementele multilaterale organisaties. Wilrijk, UIA, Onderzoeksgroep Internationale Politiek.
- Vogler, J. (1999). "The European Union as an Actor in International Environmental Politics." Environmental Politics **8**(3): 24-48.
- Vos, H. (2001). "Vlaanderen in het Europees besluitvormingsproces (case-studie milieubeleid)." Res Publica **43**(1): 127-146.
- Westlake, M. (1995). The Council of the European Union. London, Cartermill.

11 BIJLAGEN

Bijlage 1: Samenwerkingsakkoorden en wetten die de buitenlandse betrekkingen inzake leefmilieu regelen

Bijzondere en gewone wetten van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen.

Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de Europese Unie.

Samenwerkingsakkoord van 13 februari 2003 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de Europese Unie.

Kaderakkoord tot samenwerking van 30 juni 1994 inzake de vertegenwoordiging van België bij internationale organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden.

Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid.

Bijlage 2 : Lijst met relevante stukken die gehanteerd werden tijdens het onderzoek

Vademecum – onderhandelingen van Europese en multilaterale leefmilieudossiers en de rol van de piloten en de experts – versie 16 december 2003 - CCIM

Gewestelijk Milieuoverleg (2002), Vlaams Milieubeleidsplan 2003-2007. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, AMINAL: 349 p

Work programme - Working Parties on the Environment – September 2003 – Brussels, 25 July 2003 – DG I - Environment

Déclaration de conférence Réseau des Gouvernements régionaux pour un Développement durable (Network of Regional Governments for Sustainable Development) – Troisième conférence Australie-Occidentale, septembre 2003

Programme de travail 2003-2004 du nrg4SD – secrétariat intérimaire – septembre 2003

Nrg4SD-protocol for steering committee meetings – 3rd nrg4SD conference – Fremantle, Western Australia, september 2003

Results of the Perth-Fremantle Steering Committee meeting – 16 and 19 September 2003

Repertorium van de binnenlandse samenwerkingsakkoorden en de internationale overeenkomsten waarbij Vlaanderen als partij betrokken is – Administratie Buitenlands Beleid – Departement Coördinatie - Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Halfjaarlijkse rapportage van het VOIM aan de Beleidsraad inzake de Vlaamse betrokkenheid bij het Europese en internationale milieubeleid (juni 2003)

Verslag van de Belgische delegatie - de vijfde Ministeriële Conferentie “*Environment for Europe*” (Kiev, Oekraïne, 21-23 mei 2003) en van de zevende (ad hoc) *Working Group of Senior Officials* (WGSO) ter voorbereiding van de conferentie (17-20 mei 2003)

Statement for the 2nd nrg4SD Conference – Donostia-Sane Sebastian – 31st March 2003

Elements for the Constitution of the Network as agreed to by the regions present in San Sebastian on 28th March 2003 at the 2nd Regional Government Conference on Sustainable Development – Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD) – www.nrg4sd.net

Message to the second Regional Government Conference for Sustainable Development – San Sebastian, 27-31 March 2003

Verslag van de Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu van 24 maart 2003

Rapport van de Belgische delegatie – Rapport de la délégation belge – *World Summit on Sustainable Development* – Johannesburg, 26 augustus – 4 september 2002

Verslag van de Vlaamse delegatie van de Wereldtop Duurzame Ontwikkeling – Johannesburg, 23 augustus - 4 september 2002

Verklaring van Gauteng – 31 augustus 2002

Conclusies van het voorzitterschap – Europese Raad van Sevilla, 21 en 22 juni 2002 – persbericht – Brussel, 24 oktober 2002

Rapport van de Belgische delegatie – Rapport de la délégation belge – *World Summit on Sustainable Development* – 4th Preparatory Committee – Bali, 25 mei - 7 juni 2002 (versie 20/06/2002)

Verslag van de Vlaamse delegatie – PREPCOM 4 – Bali, 23 mei – 7 juni 2002

Verslag van de Vlaamse delegatie – PREPCOM 3 – New York, 25 maart – 5 april 2002

Verslag van de uitgebreide Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu (ICL) van 6 maart 2002

Uitnodiging (agenda) voor de 192^{ste} vergadering van het CCIM op 13 maart 2002

Discussienota kabinet Aelvoet: evaluatie CCIM en verbeteringsvoorstellen opvolging voorzitterschap – 28 januari 2002

Ontwerp Vlaams Milieubeleidsplan 2003-2007 – Gewestelijk Milieuoverleg – Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Evaluatie van het Coördinatiecomité voor Internationaal Milieubeleid – uitgevoerd door IGEAT, ULB - 2001

Commission on Sustainable Development – Report on the 8th session – 30 April 1999 and 24 April - 5 May 2000 – United Nations, New York

Gedragscode voor de Vlaamse vertegenwoordigers die deelnemen aan vergaderingen in het kader van de totstandkoming van EU-besluitvorming en andere EU-beslissingen – Administratie Buitenlands Beleid – Departement Coördinatie - Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – 2000

Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen – Belgisch Staatsblad – 3 augustus 2001

Ontwerp van protocolakkoord tussen de gewestelijke milieuministers – 6 april 2000

Nota inzake de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) – Afdeling Europa en Milieu – AMINAL

Huishoudelijk reglement van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) (goedgekeurd op 14 juli 1998) – Federale Diensten voor het Leefmilieu – Studie en Coördinatie

Samenwerkingsakkoorden (zie vorige bijlage)

Financieel protocol van 28 april 2000 bij het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid.

Financieel protocol van 4 oktober 2002 bij het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid.

Beter Bestuurlijk Beleid (<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/index.htm>)

Regeringsbeslissingen totnogtoe omtrent Beter Bestuurlijk Beleid

<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/Burger/Regeringsbeslissingen.htm>

Sectorale invulling van de beleidsdomeinen – Leefmilieu en Natuur – Deel 1

http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/Management/Documenten/Sectorale%20invulling/Leefmilieu%20&%20Natuur/12Leefmilieu&Natuur_deel1.pdf

Sectorale invulling van de beleidsdomeinen – Leefmilieu en Natuur – Deel 2

http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/Management/Documenten/Sectorale%20invulling/Leefmilieu%20&%20Natuur/12Leefmilieu&Natuur_deel2.pdf

Persmededelingen van de Vlaamse Gemeenschap

Persmededelingen van de Raad (van de Europese Unie): <http://ue.eu.int/Newsroom>

Deelnemerslijsten van multilaterale milieuconferenties op officiële webstekken

Bijlage 3 : Lijst met namen van geïnterviewden⁵⁶

Marleen Heirbaut – Afdeling Europa en Milieu – AMINAL (kort gesprek + e-mail)

Myriam Nys – Afdeling Europa en Milieu – AMINAL (kort gesprek +e-mail)

Joris Van Mierloo – Afdeling Europa en Milieu – AMINAL

Fabienne Vanderstraeten – Afdeling Europa en Milieu – AMINAL

Luc Bas – Afdeling Europa en Milieu – AMINAL

Jean Pauwels – VMM

Hannes Descamps – Afdeling Europa en Milieu – AMINAL

Gunther Sleeuwagen – M 4.1 (P62) – FOD Buitenlandse Zaken

Guido Poppelier – Vlaams milieuattaché (interview afgenomen door collega)

Michiel Van Peteghem – VMM

Lies Van Grimbergen – OVAM

Ulrik Lenaerts – kabinet federaal minister van leefmilieu

Chris Vanden Bilcke – M 4.1 (P60) – FOD Buitenlandse zaken

Rik De Baere – kabinet Vlaams minister van leefmilieu

Lieze Cloots – Afdeling Europa en Milieu – AMINAL

Remy Merckx – Afdeling Europa en Milieu – AMINAL

⁵⁶ Geordend volgens tijdstip van interview

Bijlage 4 : Regionale ministeriële vertegenwoordiging in de Raad Milieu

Zitting Raad leefmilieu	Regionale vertegenwoordigers uit andere lidstaten	Zetelende minister
Brussel, 13-14 december 1999	Sarah Boyack, Minister van Milieubeheer en Verkeer (Schots regering)	Micheal Meacher, Minister van Milieubeheer
Luxemburg, 22 juni 2000	Sarah Boyack, Minister van Milieubeheer en Verkeer (Schotse regering)	Micheal Meacher, Minister van Milieubeheer
Brussel, 8 maart 2001	Sam Galbraith, minister van Milieubeheer, Sport en Cultuur (Schotse regering)	Micheal Meacher, Minister van Milieubeheer
Brussel, 4 maart 2002	Sue Essex, Minister van Milieubeheer (regering van Wales)	Margaret Beckett, Minister van Milieubeheer, Voedselvoorziening en Plattelandszaken Michael Meacher, onderminister van Milieubeheer
Luxemburg, 17 oktober 2002	Ross Finnie, onderminister van Milieu en Plattelandsontwikkeling (Schotse regering)	Margaret Beckett, Minister van Milieubeheer, Voedselvoorziening en Plattelandszaken Michael Meacher, onderminister van Milieubeheer

Tabel 15: Regionale ministeriële vertegenwoordigers in delegaties van andere lidstaten op de Raad Milieu.

Bron: Mededelingen van de Raad aan de pers (<http://ue.eu.int/Newsroom>)

Uit een analyse van de officiële aanwezigheidslijsten van de formele zittingen van de Raad Milieu blijkt dat in de periode van juli 1999 tot juli 2003 naast de Belgische regio's enkel de regio's van het Verenigd Koninkrijk gebruik maken en intern het recht hebben om een ministeriële vertegenwoordiger op te nemen in de nationale delegatie op een zitting van de Raad.

Bijlage 5 : Belangrijke multilaterale milieuovereenkomsten die de Europese Gemeenschap heeft ondertekend

Verdrag over toegang tot informatie, inspraak van de bevolking in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Aarhus, 1998)

Verdrag inzake milieueffectrapportering in grensoverschrijdend verband (Espoo, 1991) en protocol (Kiev, 2003)

Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging (Genève, 1979) en protocols (1984, 1988, 1991, 1994, 1998 en 1999)

VN-Raamverdrag inzake klimaatverandering (1992) en Protocol (Kyoto, 1997)

Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag (1985) en Protocol (Montreal, 1987) en Amendementen (1990, 1992, 1997 en 1999)

Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (1989) en Protocol (1999) en Amendement (1995)

Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande toestemming (PIC) ten aanzien van bepaalde chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel (1998)

Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (Canberra, 1980)

Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen (Helsinki, 1992)

FAO Internationale Gedragscode voor de Verdeling en het Gebruik van Pesticides (Rome, 1985)

Overeenkomst inzake Persistente Organische Polluenten (POPs) (Stockholm, 2001)

Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Bern, 1979)

Verdrag inzake biologische diversiteit (Rio, 1992) en Cartagena Protocol (Montreal, 2000)

Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming (Parijs, 1994)

Internationale Overeenkomst inzake Tropisch Hout (Genève, 1994)

Verdrag inzake nucleaire veiligheid (Wenen, 1994)

VN-Verdrag inzake het recht van de zee (Montego Bay, 1982)

Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Helsinki, 1992)

Overeenkomst aangaande de implementatie van deel XI van de VN conventie ivm de zeewetgeving (New York, 1994)

Samenwerkingsovereenkomst inzake de bescherming van de kust en Noordoost Atlantische wateren tegen vervuiling (Lissabon, 1990)

Europese conventie inzake de bescherming van gewervelde dieren gebruikt voor experimenten en andere wetenschappelijke doeleinden ((Straatsburg, 1985)

Overeenkomst inzake de bescherming van de Alpen (Salzburg, 1991) en 3 protocollen (1994)

Verdrag inzake samenwerking voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de Donau (Sofia, 1994)

Verdrag ter bescherming van de Rijn tegen chemische vervuiling (Bonn, 1976)

Overeenkomst inzake samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (Bonn, 1983)

Verdrag inzake de instandhouding van zalm in de Noordatlantische Oceaan (Reykjavik, 1992)

Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noord-Oostelijke Atlantische Oceaan (Parijs, 1992)

Verdrag ter bescherming van het marien milieu in het Oostzeegebied (Helsinki, 1972)

Verdrag inzake de bescherming van en de ontwikkeling van het mariene milieu van de ruimere Caraibische regio (Cartagena de Indias, 1983) en protocol (1983)

Verdrag inzake de bescherming, het beheer en de ontwikkeling van het mariene milieu en de kustzone van de Oost-Afrikaanse regio (Nairobi, 1985) en protocollen (1985, 1988)

Verdrag inzake de bescherming van de Middellandse Zee (Barcelona, 1976)

Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (Marrakech, 1994)

Verdrag inzake het Europees Energiehandvest (1994)

Verdrag ter Bescherming van de Rijn tegen Verontreiniging door Chloriden (1976)

Internationale overeenkomst inzake plantaardige genetische hulpbronnen in de landbouw en levensmiddelen (Rome, 2001)

Overeenkomst ter bescherming van de Afrikaanse-Euraziatische trekkende watervogels (Den Haag, 1995)

Overeenkomst ter Bescherming van Kleine Walvisachtigen in de Baltische Zee en de Noordzee (New York, 1992)

Overeenkomst ter voorkoming van de verontreiniging van de zeeën vanaf het land (Parijs, 1974) en protocol (1986)

Verdrag ter Bescherming van de Rijn (Bern, 1999)

Economische Samenwerkingsakkoorden

Europa-akkoorden

4^{de} ACP-EC Conventie (Lomé IV)

Bijlage 6 : Traject van een gewestelijk leefmilieudossier doorheen de Belgische, Europese en multilaterale besluitvorming

In wat volgt zal een theoretisch (lees: ideaaltypisch en sterk vereenvoudigd) traject beschreven worden van een multilateraal milieudossier (waarbij gewestelijke milieubevoegdheden in het geding zijn) doorheen de Belgische, Europese en multilaterale besluitvorming. Verschillende parallelle processen worden simultaan besproken: de totstandkoming van een Europees onderhandelingsmandaat, de totstandkoming van een Belgisch onderhandelingsmandaat of standpunt (en de Vlaamse inbreng hierin) en tot op zekere hoogte de multilaterale onderhandelingen zelf. We schetsen grotendeels één traject, waarbij we af en toe een aantal mogelijke vertakkingen van dit traject kort aangeven. Tot op zekere hoogte gaat het om een ideaaltypisch traject waarbij we denken dat de inbreng/invloed van Vlaanderen (en in het bijzonder van de Vlaamse milieuoverheden) gemaximaliseerd kan worden. We gaan er onder meer van uit dat de coördinatie in handen ligt van de M 4.1 (P60) en niet in handen van een federaal kabinet. Het beschreven traject is dus geen veralgemening van de praktijk. Het gaat om een mogelijk traject dat gebaseerd is op een bundeling van succesvolle voorbeelden uit de Belgische en Vlaamse beleidspraktijk. Met dit traject beschrijven we enerzijds (op selectieve wijze) de realiteit en formuleren we anderzijds een aantal aanbevelingen met het oog op het vergroten van de Vlaamse inbreng. De bedoeling van deze oefening is om in een latere fase van het onderzoek de realiteit in een beperkt aantal dossiers af te toetsen aan dit (in bepaalde opzichten) ideale traject. Een aantal zaken uit de voorgaande paragrafen zullen misschien hernomen worden, maar dit keer worden deze belicht vanuit een andere invalshoek en worden de internationale beleidsprocessen onmiddellijk gekoppeld aan de binnenlandse beleidsprocessen.

We willen er nogmaals op wijzen dat het om een vereenvoudigd traject gaat. We beschrijven slechts zeer beknopt het verloop van de multilaterale milieuonderhandelingen. Bovendien belichten we slechts twee fasen van de zes die Pamela Chasek onderscheidt in het volledige multilaterale 'onderhandelingsproces'. De eerste twee fasen van dit onderhandelingsproces hebben betrekking op de '*agenda setting*' en vormen in feite een pre-onderhandelingsfase : het gaat ten eerste om de fase waarin zich één of meerdere 'ontstekers' (*precipitants*) manifesteren (een milieuramp bijv.) die de internationale gemeenschap ertoe brengt te erkennen dat er een probleem is en er actie dient ondernomen te worden. In de tweede fase tracht men te komen tot een precieze identificatie, beschrijving en afbakening van het probleem, de oorzaken en de gevolgen (*issue definition*). Deze fase eindigt op het moment dat de internationale gemeenschap beslist om onderhandelingen te starten. De eigenlijke onderhandelingen bestaan in feite uit drie fasen: de fase waarin de deelnemers initiële posities (in de vorm van een *opening statement*, een geschreven voorstel of een *draft* van akkoord) bekendmaken (*statement of initial positions*), de fase waarin men onderhandelt met het oog op het uitschrijven van een akkoord op inductieve of deductieve wijze (*drafting/formula-building*) en ten slotte de fase waarin de laatste hand wordt gelegd aan de verdragstekst (*final bargaining/details*). De ratificatie en implementatie van de internationale overeenkomst vormen de laatste en zesde fase (Chasek 2001). We richten hierbij de aandacht op de (mogelijke) inbreng van de Vlaamse, Belgische en Europese actoren in de vierde en vijfde fase van het multilaterale besluitvormingsproces: de *drafting/formula building* en de *final bargaining* fase.

Indien de onderhandelingen over een kwestie gaan waarvoor de Europese Gemeenschap bevoegd is, beschikt de Commissie over het 'initiatiefrecht'⁵⁷. Het opstellen van een voorstel houdt meestal 'interservice' raadplegingen in tussen de verschillende geïnteresseerde DG's van de Commissie. In deze fase is er reeds heel wat ruimte voor uitgebreid lobbywerk en informele diplomatie door regeringen en belangengroepen (Vogler 1999: 35). Indien de kwestie terzake een prioriteit vormt voor Vlaanderen, kan het hier reeds een (pro-actieve) inbreng doen (via de Vlaamse expert en/of de Vlaamse milieuattaché). Deze inbreng hoeft niet per sé via de intrastatelijke route te gaan. Ook bij de totstandkoming van een commissievoorstel tot richtlijn (intern EU-milieubeleid) wordt de inbreng van de Belgische ambtenaren (bij een raadpleging door de Commissie) niet gecoördineerd en zit de Vlaamse ambtenaar er in de eerste plaats als (Vlaams) expert en niet als Belgisch vertegenwoordiger. In deze informele, voorbereidende fase dient de Belgische PV (de milieuattachés bijvoorbeeld) alleszins het CCIM tijdig op de hoogte te brengen van het interne voorbereidende werk van de Commissie, zodat de bevoegde stuurgroep van het CCIM zich hierover kan buigen. Indien er nog geen Belgische piloot is voor dit dossier, dient zo vlug mogelijk een piloot aangeduid te worden. Om een maximale invloed in het dossier te realiseren, dient Vlaanderen het Belgisch pilotschap op te eisen en te bemachtigen.

Eenmaal het commissievoorstel voor een onderhandelingsmandaat er is, zal het ter bespreking en goedkeuring voorgelegd worden aan de Raad. In de eerste plaats zal het voorstel besproken worden op de Raadswerkgroep Internationale Milieukwesties⁵⁸. Indien het om complexe multilaterale onderhandelingen gaat, is het best mogelijk dat deze werkgroep meerdere keren bijeenkomt vooraleer het dossier door te sturen naar de COREPER. In de werkgroep heeft Vlaanderen heel wat mogelijkheden om zijn invloed te doen gelden (weliswaar na overleg met de federale en andere gewestelijke overheden). Ten eerste via de bepaling van het Belgische standpunt. De Raadswerkgroepen worden grotendeels voorbereid door de pilootgroep (zonder tussenkomst van CCIM en DGE). Vlaanderen kan hier haar invloed maximaal doen gelden via de piloot. Deze draagt immers de (eind)verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van het Belgische standpunt. Hij schrijft het standpunt en wie de pen hanteert beschikt over een subtiel vorm van invloed (zonder daarom direct in te gaan tegen de belangen of opinies van de anderen). (Een probleem is wel dat de standpunten politiek of door hogere ambtenaren *de facto* niet of nauwelijks afgetoetst worden. Een horizontale coördinatie tussen verschillende dossiers gebeurt niet, zeker niet in deze fase. Ten tweede is het van belang wie het woord voert in de werkgroep. Dit is in de regel een diplomaat van de PV (indien het om gewestelijke dossiers gaat)⁵⁹. Als piloot dien je best aanwezig te zijn om de 'diplomatieke' woordvoerder te assisteren. Indien het te technisch wordt kan de persoon van de PV het woord geven aan de piloot. Bovendien is de aanwezigheid van de piloot noodzakelijk om mini-coördinaties ter plekke mogelijk te maken (net vóór en tijdens de onderhandelingen). Het is van belang voor Vlaanderen om ter plekke aanwezig te zijn zodat kan gewaakt worden over het Vlaamse belang en er een maximale inbreng kan gedaan worden in eventuele plaatselijke mini-coördinaties.

⁵⁷ In beleidsdomeinen zoals klimaatverandering, zal een beperkte Gemeenschapsbevoegdheid vaak ertoe leiden dat men gebruik maakt van een 'lead country approach' waarbij belangrijke lidstaten die over bijzondere belangen en expertise beschikken een input leveren Vogler, J. (1999). "The European Union as an Actor in International Environmental Politics." *Environmental Politics* 8(3): 24-48..

⁵⁸ Council Working Party on International Environmental Issues

⁵⁹ In federale dossiers (al dan niet vermeend) neemt de federale milieuattaché of een diplomaat van de PV het woord.

Na de technische besprekingen van het voorstel tot onderhandelingsmandaat in de werkgroep 'internationale milieukwesties' zendt men het dossier door naar de COREPER. Vanaf dit moment komen belangrijke dossiers in België meer en meer in politiek vaarwater aangezien de Raad van Ministers zelf dichterbij komt. Niettemin zijn het de piloot en de (federale) milieuattaché die de *speaking note* van de adjunct-ambassadeur in COREPER I schrijven. De DGE-coördinatievergaderingen beperken zich in de praktijk tot de voorbereiding van de Raad. In de periode vóór een bijeenkomst van de COREPER en de Raad Milieu is de kans wel groter dat de piloot benaderd wordt door en overleg pleegt met een kabinetsmedewerker (meestal van een federaal milieukabinet). Indien het om politiek belangrijke dossiers gaat, organiseert de M 4.1 (P60) coördinatievergaderingen om tot een gecoördineerd standpunt te komen. (In een aantal dossiers wordt dergelijke coördinatie opgeëist door een politiek kabinet die dan de andere kabinetten en eventueel de administraties bijeenroept. In dit geval spreken we van een IKW.) Daar worden alle betrokken kabinetten (en administraties) met inbegrip van de gewestelijke milieukabinetten op uitgenodigd. Op deze vergaderingen is het in de eerste plaats aan de medewerkers van de Vlaamse milieuminister om een inbreng vanuit Vlaanderen te doen. Het dossier wordt dan voor een stuk uit handen genomen van de piloot en zijn experts. Niettemin kan de piloot best ook aanwezig zijn op de M 4.1 (P60) om een technisch-functionele inbreng te doen in de standpuntvorming. Indien men op de M 4.1 (P60) of op een IKW er niet uitkomt, gaat het dossier naar een Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) waar de ministers (van leefmilieu) zelf trachten tot een vergelijk te komen. Verhofstadt I heeft trouwens in vergelijking met vorige regeringen veel gebruik gemaakt van een ICL om Raadsbijeenkomsten voor te bereiden. In theorie kan men nog verder gaan en knelpunten doorschuiven naar een Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) en het Overlegcomité. Dit gebeurt echter nooit. In de regel gaat het dossier rechtstreeks van de M 4.1-vergadering naar de DGE-vergadering. De M 4.1 (P60) debrieft de aanwezigen op een DGE-vergadering omtrent de coördinatievergadering(en) die zij heeft voorgezeten. Meestal dient men op de DGE (P11) de beslissingen van het (veelvuldig) voorafgaande overleg (M 4.1, ICL, ...) slechts formeel goed te keuren.

Naast de piloot is vaak ook de Vlaamse milieuattaché aanwezig (op de tweede rij) op een COREPER-vergadering om erop toe te kijken of de inbreng van Vlaanderen in het Belgische standpunt gerespecteerd wordt. De behoefte hieraan is uiteraard groter indien een federaal of Waals ambtenaar de functie van Belgisch piloot vervult. De Vlaamse milieuattaché brengt dan ook onmiddellijk verslag uit aan de Vlaamse milieuadministratie. Zijn aanwezigheid is vooral van belang ter voorbereiding van latere bijeenkomsten en om daar een betere Vlaams inbreng te kunnen doen.

COREPER I, waar dus louter de (federale) adjunct-ambassadeur het woord voert, treedt op als een filter tussen de werkgroepen en de Raad. Het probeert zoveel mogelijk het aantal en de complexiteit van de kwesties te reduceren die de ministers dienen te bespreken. Ongeveer 80 procent van alle kwesties op de Raadsagenda's wordt in wezen goedgekeurd vóór de ministeriële zittingen: 70 procent in de werkgroepen en 10 tot 15 procent in COREPER I en II (Hayes-Renshaw and Wallace 1997: 78). Indien het betreffende dossier rijp genoeg wordt bevonden, wordt het doorgeschoven naar de Raad. In het andere geval wordt het teruggestuurd naar de werkgroep internationaal milieubeleid (om alsnog via een volgende bijeenkomst van de COREPER op de Raad te belanden).

In principe wordt het onderhandelingsmandaat in laatste instantie goedgekeurd door de Raad van Milieuministers, maar omdat deze vakraad relatief weinig bijeenkomt – slechts vier formele zittingen per jaar – kan het mandaat indien nodig goedgekeurd worden door een andere formatie van de Raad (Vogler 1999: 35). Het onderhandelingsmandaat wordt goedgekeurd door middel van Raadsconclusies. Deze worden verondersteld de (externe) positie van de EU duidelijk te maken. Op de Raad Milieu voert de federale minister het Belgische woord. De Vlaamse minister is in principe slechts aanwezig tijdens de semesters waarin Vlaanderen het assessorschap verzorgt. Indien deze niet aanwezig is, wordt de Vlaamse aanwezigheid verzekerd door een medewerker van de minister en/of de Vlaamse milieuattaché. De piloot is in principe ook aanwezig, hetzij in de vergaderzaal, hetzij in de coulissen. Deze personen kunnen dan eventueel hun inbreng doen in minicoördinaties net vóór of tijdens de onderhandelingen. Onderhandelingen op ministerieel niveau kunnen evenwel niet zomaar onderbroken worden omdat een regionale ambtenaar/kabinetsmedewerker niet akkoord gaat met hetgeen de nationale woordvoerder vertelt. Tijdens de onderhandelingen komt het erop aan op één of andere manier een directe insteek te doen bij de minister. Dit gaat uiteraard het best wanneer je naast (of achter) de minister zit. Omdat de onderhandelingen in de Raad zeer vlug gaan, kijkt en luistert de minister vooral naar diegene die ernaast zit. En dat is in de regel iemand van de permanente vertegenwoordiging en de regionale minister indien die aanwezig is. De aanwezigheid van de eerste is belangrijk omwille van de expertise inzake het besluitvormingsproces en de procedures in de Raad. Voor een maximale regionale en inhoudelijke inbreng zou naast de minister-assessor echter ook de piloot naast de minister moeten zitten en er niet achter⁶⁰.

Eenmaal het Europese standpunt of (ruimer) onderhandelingsmandaat vastligt kan de EU naar de multilaterale onderhandelingstafel. Het is trouwens niet ondenkbaar dat de EU er niet in slaagt een gemeenschappelijk standpunt overeen te komen. In zulke gevallen zullen de lidstaten noodgedwongen afzonderlijk onderhandelen en zal de EU dus niet als één actor op het toneel verschijnen (of slechts selectief als één geheel naar voren treden).

Het grootste gedeelte van de multilaterale onderhandelingen wordt gevoerd door ambtenaren en diplomaten. Wat de EU betreft komen hier ook leden van de Commissie bij. Deze is in de regel aanwezig met een eigen delegatie, los van de delegaties van lidstaten. Pas naar het einde van de onderhandelingen toe dagen de ministers op. Op dat moment is men aanbeland in de vijfde onderhandelingsfase waarin er onderhandeld wordt tot er een finaal akkoord is over de volledige verdragstekst. Aan de onderhandelingen nemen dan de hoogste politieke vertegenwoordigers deel (in casu de ministers), zodat de onderhandelaars beschikken over een mandaat om politieke keuzes te maken die diplomaten niet kunnen maken (Chasek 2001). De onderhandelingen op een multilaterale conferentie spelen zich vaak af in meerdere werkgroepen tegelijkertijd. De verantwoordelijkheden, met inbegrip van de woordvoerderstaken, worden dan meestal verdeeld (volgens de bevoegdheden) over de delegatie van de Commissie en die van het Voorzitterschap (van de EU-Raad). Het is best mogelijk dat een klein Voorzitterschap een aantal taken uitbesteedt aan andere meestal grote lidstaten of lidstaten met een bijzondere expertise (de zgn. *lead states*). Tenzij België voorzitter is van de EU, heeft het in de regel geen rol te spelen aan de onderhandelingstafel zelf. De vertegenwoordigers van de lidstaten zitten dan immers achter de

⁶⁰ Dit is echter moeilijk te realiseren aangezien het aantal zitjes in de Raad zal gereduceerd worden met het oog op de uitbreiding van de EU in 2004.

EU-woordvoerder. Dit is anders indien de EU terzake maar een zeer beperkte bevoegdheid heeft en/of de EU er niet in slaagt een gemeenschappelijk standpunt tot stand te brengen. Dan zitten de lidstaten elk apart aan de onderhandelingstafel en nemen ze het woord en onderhandelen ze voor eigen rekening.

Zeker op grote conferenties zullen voorafgaand aan de eigenlijke multilaterale onderhandelingen EU-coördinatievergaderingen ter plekke plaats vinden. Het is immers zo dat het verloop van de onderhandelingen en de kwesties die opgeworpen worden niet altijd te voorspellen zijn. Bovendien is het moeilijk om een rechtstreekse verbinding tot stand te brengen tussen de EU-delegatie en de Raad en met betrekking tot een onderhandelingsessie van een week is er geen gelegenheid om COREPER te activeren. Bijgevolg worden beslissingen overgelaten aan coördinatievergaderingen ter plekke⁶¹ (Vogler 1999: 46).

In deze vergaderingen kunnen Vlaamse ambtenaren (en/of Vlaamse kabinetsmedewerkers) mogelijk een belangrijke rol spelen. In het bijzonder indien er meerdere vergaderingen tegelijkertijd plaats vinden, dienen de Belgische delegatieleden de traditionele taakverdeling los te laten en zich te verspreiden over zo veel mogelijk bijeenkomsten. De woordvoerderstaken worden dan niet louter door de diplomaten (van de permanente vertegenwoordiging bij de betrokken internationale organisatie of van de milieudienst van de FOD Buitenlandse Zaken) uitgevoerd, maar worden verdeeld over zowel diplomaten als ambtenaren (en eventueel kabinetsmedewerkers). Vlaamse ambtenaren voeren dan in bepaalde werkgroepen het woord in naam van België. Op deze manier wordt een maximale inbreng van de Vlaamse milieuoverheid gegarandeerd. Met het oog op een maximale Vlaamse inbreng in de onderhandelingen over de voor Vlaanderen prioritaire kwesties (subdossiers) is het aangewezen (in de mate van het mogelijke) om reeds in Brussel een overzicht te krijgen van alle mogelijke bijeenkomsten op het betreffende internationale forum en van alle 'actieve' Belgische delegatieleden en op basis hiervan reeds een taakverdeling (tussen de verschillende bestuurslagen en overheden) af te spreken. Een dergelijke voorafgaande coördinatievergadering geeft het Vlaamse Gewest (maar ook de federale overheid en andere Gewesten) de mogelijkheid om zijn (directe) aanwezigheid op voor hem belangrijke werkgroepvergaderingen op een gecoördineerde wijze af te dwingen. De aanwezigheid in de ene werkgroep kan bijvoorbeeld geruild worden voor de aanwezigheid in een andere groep. Er zijn met andere woorden *package deals* mogelijk. Men moet echter flexibel omgaan met deze afspraken, aangezien het verloop van de onderhandelingen niet helemaal voorspelbaar is en er onverwachts nieuwe werkgroepen in het leven kunnen geroepen worden. Daarom moeten ter plekke aanvullende afspraken gemaakt kunnen worden met het oog op een optimale Belgische aanwezigheidspolitik.

De Vlaamse aanwezigheid op een multilaterale conferentie is ook belangrijk omwille van het feit dat de Belgische delegatie vóór elke EU-coördinatievergadering zelf ook een eigen coördinatievergadering houdt. Wil men een adequate Vlaamse inbreng, dient men daar simpelweg fysiek aanwezig te zijn. Het volstaat niet om te wege op de voorafgaande Belgische coördinatievergaderingen in Brussel.

⁶¹ Bij langdurige onderhandelingen (met meerdere onderhandelingsperiodes) is het mogelijk dat een bepaalde kwestie terug wordt verwezen naar Brussel Vogler, J. (1999). "The European Union as an Actor in International Environmental Politics." *Environmental Politics* 8(3): 24-48.. De hele procedure van standpuntbepaling in de Raadsstructuur begint dan opnieuw.

Bijlage 7: Belangrijke actoren en overlegfora in de coördinatie van het Belgisch buitenlands milieubeleid

In deze bijlage bespreken we kort een aantal actoren en overlegfora die tijdens het onderzoek in het oog gesprongen zijn vanwege hun belangrijke rol in de coördinatie van de (Vlaamse en) Belgische inbreng in het internationaal milieubeleid. We bespreken kort de M 4.1 (P60), de DGE (P11), het CCIM, het overlegcomité, de ICBB, de ICL en de IKWs. Dit zijn de verschillende overlegfora met betrekking tot internationaal milieubeleid. Ten slotte gaan we iets dieper in op de functie van de piloot en de Vlaams milieuattaché (de actoren).

M 4.1 (P60)

De 'Directie voor Duurzame Ontwikkeling (inclusief Antarctica) en Wetenschappelijke Samenwerking' (M 4.1) van de FOD Buitenlandse Zaken is een thematische dienst die zich bezighoudt met de coördinatie tussen de federale en regionale autoriteiten ten behoeve van het multilateraal beleid (buiten de Europese Unie) inzake leefmilieu, duurzame ontwikkeling, wetenschappelijke ontwikkeling en Antarctica. P62 is een dienst binnen deze directie die zich met thema's inzake duurzame ontwikkeling en leefmilieu bezighoudt.

De taak van de M 4.1 (P60) is het verzekeren van de vertegenwoordiging van België op internationale milieuconferenties en bij milieugebonden internationale instellingen. In die zin is de M 4.1 (P60) dikwijls hoofd van de Belgische delegatie (indien de bevoegde ministers niet aanwezig zijn). In het verlengde hiervan organiseert M 4.1 (P60) voor bepaalde multilaterale dossiers coördinatievergaderingen. Deze M 4.1-coördinaties zijn evenwel niet formeel vastgelegd. In tegenstelling tot DGE (P11) heeft M 4.1 (P60) geen wettelijke bevoegdheid om coördinaties te verzorgen. De M 4.1 (P60) dient hiertoe uitdrukkelijk een initiatief te nemen. Indien M 4.1 (P60) coördinaties wil doen met betrekking tot een bepaald thema, dossier of multilaterale bijeenkomst, zal de dienst dit voorstellen aan het CCIM die hier al dan niet groen licht voor geeft. In gevallen waar M 4.1 (P60) zelf de coördinaties niet organiseert, zal het zich voegen bij de bestaande coördinatieorganen die voorgezeten worden door de milieuautoriteiten.

M 4.1 (P60) heeft reeds zes jaren een reizend ambassadeur voor leefmilieu en duurzame ontwikkeling (P62) in zijn gelederen. De FOD Buitenlandse Zaken heeft deze functie ingesteld omdat het van mening is dat leefmilieu zich tot een afzonderlijke tak van de internationale politiek aan het ontwikkelen is. Het geeft het toenemend belang van het multilaterale milieubeleid aan.

DGE (P11)

De DGE (P11) of de Directie Europese Aangelegenheden is een politieke directie binnen de FOD Buitenlandse zaken die verantwoordelijk is voor de nationale Europese beleidsvoorbereiding. De DGE (P11) staat in voor de bepaling van het Belgische standpunt in de Ministerraad van de Europese Unie. Hiertoe organiseert DGE (P11) nagenoeg elke week een coördinatievergadering. Deze coördinatie vindt plaats vóór elke formele zitting van de Raad,

ongeacht het beleidsdomein. Alle coördinatievergaderingen staan open voor de vertegenwoordigers van de premier, de vice-premiers, de minister bevoegd voor Europese Zaken, de minister-presidenten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen, leden van deze regeringen die bevoegd zijn inzake internationale betrekkingen en van de Permanente Vertegenwoordiging. De functioneel bevoegde federale, communautaire en regionale ministers daarentegen worden naargelang de agenda uitgenodigd en worden dus niet op alle 'DGE-vergaderingen' uitgenodigd. Dit geldt ook voor de bevoegde administraties.

De DGE-coördinatievergaderingen zorgen er in feite voor dat de minister die het woord voert in de Raad het mandaat krijgt van de andere Belgische ministers om België op de Raad te vertegenwoordigen en het Belgische standpunt te verdedigen.

CCIM

Op 5 april 1995 sloten de federale staat en de drie Belgische Gewesten een Samenwerkingsakkoord af met betrekking tot het internationaal milieubeleid. Het akkoord voorziet in de formele basis voor de gespecialiseerde coördinatie in de milieusector via de oprichting van een Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid, beter bekend onder zijn afkorting CCIM. De initiële opdracht van het CCIM bestond erin Belgisch standpunten voor te bereiden via coördinatie tussen het federale en gewestelijke overheidsniveau met het oog op multilaterale, in tegenstelling tot Europese, supranationale milieuonderhandelingen. Het oorspronkelijk akkoord stelt dat de taak van het CCIM erin bestaat de standpunten voor te bereiden die de Belgische onderhandelingsdelegaties innemen in lichamen van internationale organisaties en op internationale ministeriële conferenties, met uitzondering van de Raad van de Europese Unie. Volgens het samenwerkingsakkoord is het CCIM niet bevoegd voor zaken die binnen de reikwijdte van de DGE-coördinatie (EU-beleidskwesties) vallen. Niettemin, laat het Samenwerkingsakkoord (SA) van 15 april 1995 – verwijzend naar artikel drie van het SA van 8 maart 1994 inzake de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de EU – de organisatie toe van *ad hoc* bijeenkomsten over technische kwesties op de EU-Raadsagenda. Als antwoord op de nood aan gespecialiseerde coördinatie inzake Europese milieubeleidskwesties, zoals eerder vermeld, en op basis van de clausule over technische kwesties, ontwikkelde zich een belangrijke praktijk inzake coördinatie van kwesties van EU-milieubeleid binnen het CCIM. Op dit moment zijn de CCIM-activiteiten met betrekking tot EU aangelegenheden (90 % volgens sommigen) zelfs belangrijker dan de activiteiten met betrekking tot multilaterale aangelegenheden. Bovendien spitsen de werkzaamheden van het CCIM zich toe op andere zaken dan de voorbereiding van de standpunten – die taak is voor een groot stuk overgenomen door de pilootgroepen. Het CCIM houdt zich eerder bezig met volgende taken (alhoewel ook voor een stuk uit handen gegeven): het plegen van overleg om te komen tot een gecoördineerde uitvoering van de aanbevelingen en beslissingen van de internationale organisaties, met het voorbereiden van de Interministeriële Conferenties Leefmilieu, met het toezien op het verzamelen van gegevens die door internationale organisaties gevraagd worden, met het intern verdelen van de financiële consequenties van de internationale samenwerking en met het samenstellen van een Belgische delegatie en het aanwijzen van een woordvoerder⁶².

⁶² Evaluatie van het Coördinatiecomité voor Internationaal Milieubeleid – uitgevoerd door IGEAT, ULB - 2001

Overlegcomité, ICBB en ICL

Het Overlegcomité brengt vertegenwoordigers van de verschillende overheden op het allerhoogste politieke niveau samen, met name de premier en de minister-presidenten van de Gewest- en Gemeenschapsregeringen. Het werd ontwikkeld als permanent overlegorgaan om politieke conflicten te voorkomen en te beslechten. In werkelijkheid herbergt het een vijftiental sectorale interministeriële conferenties, waaronder de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) en de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL).

De ICBB vindt haar grondslag in de gewone wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Deze wet eist de oprichting van een Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) in de schoot van het Overlegcomité (Vanden Berghe, Salomonson et al. 2001).

De federale regering is verplicht om de regeringen van de deelstaten regelmatig op de hoogte te brengen van de Belgische buitenlandse politiek. Het doet dit op eigen initiatief of op vraag van een deelstatelijke regering. De bijeenkomsten van de ICBB laten de federale regering toe haar intentie om een verdrag te tekenen kenbaar te maken aan de deelstaten en op die manier hen de tijd te geven om te beslissen of ze betrokken willen worden in de onderhandelingen (Ingelaere 1994: 29-30).

De ICBB fungeert in principe ook als 'beroepsinstantie' voor non-beslissingen van de DGE-coördinatie. Indien men op de DGE-vergadering geen overeenstemming kan bereiken, voorziet het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 met betrekking tot de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de Europese Unie dat men het dossier doorstuurt naar (het secretariaat van) de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), wat echter niet vaak gebeurt. Indien de ministers bevoegd voor buitenlandse zaken van de verschillende regeringen er ook niet in slagen een consensus te bereiken, wordt de kwestie in principe voorgelegd op het Overlegcomité (OC), een bijeenkomst van de eerste minister en de minister-presidenten van de gefedereerde entiteiten. Dit laatste gebeurt zelden of nooit.

De ICL vindt haar grondslag in de Gewone Wet tot hervorming van de instellingen van 9 augustus 1980, zoals gewijzigd door de wet van 16 juni 1989. De ICL kwam echter pas in 1995 werkelijk tot stand. Het werd opgericht om de samenwerking te regelen tussen de Gewesten en de federale overheid in het beleidsdomein 'leefmilieu'. Tot voor kort stonden er voornamelijk 'binnenlandse' kwesties op de agenda zoals samenwerkingsakkoorden tussen de federale staat en de Gewesten, het verzamelen en op elkaar afstemmen van data, de hervormingen van het CCIM, en de financiële verdeelsleutel voor de internationale verdragen.

Tijdens de regeerperiode van Verhofstadt I zijn er meer interministeriële conferenties georganiseerd geweest dan voordien. Er werden met andere woorden meer kwesties op interministerieel niveau gebracht om daarover dan een beslissing te nemen. In vele dossiers was geen ruimte voor éénministerbeslissingen. Opmerkelijk is dat op die ICLs ook internationale kwesties, Belgische standpuntbepalingen met name, geagendeerd stonden. Tot enkele jaren terug

stonden op de agenda van de ICL zelden of nooit internationale kwesties. In de afgelopen regeerperiode heeft men zelfs een ICL laten plaats vinden vóór – en in functie van – een coördinatievergadering op de DGE (P11). Deze twee vaststellingen weerspiegelen enerzijds het toegenomen aantal betrokken partijen (onder meer het aantal regeringspartijen) op zowel federaal als gewestelijk niveau en anderzijds de politieke tegenstellingen binnen de regeringen (in het bijzonder tussen de groenen en de blauwen). Als gevolg van deze politieke tegenstellingen rezen er meer geschilpunten op en vergde de Belgische standpuntbepaling meer tijd.

IKW

In de Belgische politiek speelt op federaal niveau het kernkabinet een belangrijke rol (Dewachter 2001: 219). Dit geldt ook voor het kernkabinet onder Verhofstadt I⁶³ in het (internationaal) 'milieubeleid' (inclusief beleid inzake duurzame ontwikkeling). De ministers van de 'kern' – de premier en de vice-premiers – lieten af en toe hun licht schijnen op 'horizontale' milieudossiers zoals klimaat, de wereldtop over duurzame ontwikkeling, GGO's, en milieuaansprakelijkheid. Dit gebeurde evenwel voornamelijk in bijzondere werkgroepen waarin de ministers van de 'kern' worden vertegenwoordigd door hun kabinetsmedewerkers. Deze werkgroepen, 'interkabinetten' of 'IKWs'⁶⁴ genoemd, werden in het leven geroepen om specifieke problemen op te lossen. De bepaling van het Belgische standpunt met betrekking tot gepolitiseerde dossiers zoals klimaat⁶⁵ vond grotendeels plaats in dergelijke werkgroepen. Omwille van de gemengde bevoegdheden in het milieubeleid stonden deze werkgroepen ook open voor gewestelijke kabinetten en in het bijzonder de milieukabinetten. In het algemeen gaat een interkabinettenwerkgroep een (federale) ministerraad (of kernkabinet) vooraf. Punten waarover men een akkoord bereikt gaan als 'A-punt' naar de dagorde van de ministerraad. 'B-punten' vereisen verdere beraadslaging in de ministerraad (of het kernkabinet). Het puntensysteem is analoog met dat van de Ministerraad van de Europese Unie (Dewachter 2001: 218). In het Belgisch internationaal milieubeleid echter dienen deze naar de gewestelijke kabinetten uitgebreide werkgroepen in de eerste plaats ter voorbereiding van Interministeriële Conferenties Leefmilieu en/of DGE- en M 4.1-coördinatievergaderingen. Uitgebreid overleg tussen kabinetten is nu eenmaal een normaal Belgisch politiek fenomeen.

De piloot

Een piloot is een aangeduide ambtenaar die de verantwoordelijkheid draagt voor het intern Belgisch beheer van een individueel internationaal besluitvormingsdossier. Dit kan zowel een Europees als een multilateraal dossier zijn. Een Europees dossier kan zijn: een voorstel tot richtlijn of verordening, een voorstel tot strategie, een groenboek, een witboek of ontwerp raadsconclusies. Een multilateraal dossier kan zijn: een verdrag, een protocol, een amendement, een beslissing, een verklaring, ... Vaak is de piloot of trekker van een Europees dossier ook verantwoordelijk voor de multilaterale tegenhanger van dit dossier. Dit is onder meer het geval

⁶³ Ook Verhofstadt I had een kernkabinet waarin elke regeringspartij door haar minister *'number one'* vertegenwoordigd waren Dewachter, W. (2001). *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*. Leuven, Acco. Zo waren voor Agalev achtereenvolgens Magda Aelvoet en Jef Tavernier vice-premier (en minister van volksgezondheid, voedselveiligheid en leefmilieu) in de paarsgroene regering.

⁶⁴ IKW staat voor interkabinettenwerkgroep.

⁶⁵ In het klimaatdossier werden interkabinettenwerkgroepen georganiseerd op en door het kabinet van de staatssecretaris voor energie en duurzame ontwikkeling.

met betrekking tot milieuaansprakelijkheid. Het beheer van het dossier houdt onder meer in dat de piloot instaat voor de totstandkoming van de Belgische standpunten die rond dit dossier ingenomen worden in de Raadswerkgroepen (en elders binnen de Raad). Hiertoe organiseert de piloot kleine, flexibele coördinatievergaderingen (vaak buiten de werkgroepen van het CCIM om). Andere taken (kunnen) zijn: als Belgisch contactpersoon optreden voor het betreffende dossier (bijvoorbeeld naar de Europese Commissie toe), het verspreiden van informatie naar de andere experts, het gecoördineerde standpunt communiceren aan de Vlaamse attaché of diplomaat van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, overleggen met het kabinet, deelnemen aan interkabinettenwerkgroepen, deelnemen aan coördinatievergaderingen op DGE (P11) of M 4.1 (P60), de permanente vertegenwoordiger assisteren op bijeenkomsten van één van de twee milieuwerggroepen van de Raad Milieu, eventueel zich voegen bij de Belgische delegatie op de Raad van Ministers, enz.

De piloot kan een federaal of gewestelijk ambtenaar zijn. In principe wordt deze aangeduid door de stuurgroep van het CCIM die verantwoordelijk is voor het thema waartoe het dossier behoort.

Het systeem van piloten bestond al vóór het Belgische voorzitterschap van de EU, maar is naar aanleiding van dat voorzitterschap nieuw leven ingeblazen. De piloten zijn toen sterk op de voorgrond getreden, ten koste van de werkgroepen van het CCIM. Dat systeem heeft goed gewerkt en is na het voorzitterschap op informele wijze verder gezet. Het functioneren ervan is sindsdien toch niet helemaal optimaal. Eén van de redenen is dat men het systeem (nog) niet heeft aangepast aan een niet-voorzitterschapssituatie en aan de reeds opgedane ervaringen. Ten tijde van het voorzitterschap had men extra mensen aangeworven om dit systeem van piloten te ondersteunen. Deze mensen zijn evenwel verdwenen na het voorzitterschap. Van onderen uit – met name vanuit de hoek van de coördinatoren internationaal milieubeleid van de VOI's bijvoorbeeld – is men daarom van mening dat indien men dit systeem wenst voort te zetten men dient te investeren in extra personeel. Het vervullen van de piloottaken vergt immers veel tijd en energie. Het toekennen van het pilotschap van een dossier aan een ambtenaar betekent dat je deze een grote bijkomende werklast bezorgt. De piloot heeft immers geen secretariaat en moet dus met eigen middelen alles zelf organiseren. Dit is geen sinecure en zeker niet indien het om een politiek gevoelig dossier gaat. Daarnaast heeft het feit dat er geen duidelijke afspraken bestaan omtrent de rechten en plichten van de piloot, tot enige wrevel geleid zowel bij de functionele ambtenaren als bij hogere of coördinerende ambtenaren en kabinetmensen. De Vlaamse milieuadministratie bereidt daarom op dit moment een vademecum voor waarin duidelijk de taken van een piloot staan beschreven en wat zijn of haar rechten en plichten zijn. Hiermee beoogt men de kwaliteit van de pilotschappen te verhogen.

Een probleem dat hiermee verband houdt, is dat de informatiedoorstroming van de piloot naar coördinerende instanties zoals CCIM niet optimaal is en derhalve het toezicht op de piloot van bovenaf – door bijvoorbeeld de Afdeling Europa en Milieu of intern de coördinator Europees milieubeleid van de VMM – moeilijk zonet onmogelijk wordt gemaakt. Tijdens het voorzitterschap was er de *taskforce* op kabinetsniveau die in belangrijke mate de standpunten bepaalde of goedkeurde en op die manier toezicht hield op het werk van de piloten. Na het voorzitterschap verdween die *taskforce* en vielen de piloten terug op het CCIM. De piloten worden nu geacht de standpunten door te geven aan het CCIM. Maar piloten hebben veel werk en hebben voor zichzelf geen CCIM-bekrachtiging nodig indien zij mee naar een

Raadswerkgroep gaan. Het is de piloot immers die samen met de andere experts het standpunt voor de Raadswerkgroep bepaalt. De piloot brengt bijgevolg het CCIM niet altijd op de hoogte van het gecoördineerde standpunt. Bovendien gebeurt het wel eens dat de piloot niet vertolkt wat er in de groep afgesproken werd. Dit wordt door 'coördinerende' instanties zoals de afdeling Europa en Milieu als een probleem ervaren. Bovendien belet een slechte informatiedoorstroming dat 'coördinerende' instanties het overzicht behouden van hetgeen de verschillende Belgische piloten allemaal doen. Het belet hen tevens om eventueel een soort van coördinatie of afstemming van de dossiers onderling te realiseren. Dossiers interfereren immers vaak, wat het mogelijk maakt iets te verkrijgen in het ene dossier door in het andere een toegeving te doen.

De Vlaamse milieuadministratie en in het bijzonder de coördinerende⁶⁶ ambtenaren zijn niet altijd tevreden over de uitvoering van de piloottaken door milieuambtenaren van de andere Gewesten. Dit is trouwens één van de redenen waarom men nu een vademecum heeft opgesteld over de rol van piloten (en experts) in Europese en multilaterale milieuonderhandelingen. Men is in het bijzonder ontevreden over het werk van een aantal piloten tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU in het najaar van 2001. Het is een paar keer gebeurd dat de Vlaamse minister van leefmilieu die toen op de Belgische stoel in de Raad van Ministers zat haar mond moest houden omdat de piloot er niet in geslaagd was een standpunt aan te leveren. Men heeft spijt dat men Vlaanderen toen bepaalde dossiers uit handen heeft gegeven en overgelaten aan de andere Gewesten. Dit heeft ertoe geleid dat men in Vlaanderen naast het 'Belgische' circuit van piloten, een parallel circuit op Vlaams niveau heeft ingesteld. Het houdt in dat men voor elk dossier – met inbegrip van federale dossiers – een Vlaams standpunt voorbereidt. Dit parallel circuit zal zeker aan belang winnen vanaf de inwerkingtreding van de categoriewijziging. De Vlaamse milieuminister zal immers – net als haar Waalse en Brusselse collega – voor elk dossier een standpunt moeten verkondigen in de Raad Milieu.

De Vlaamse milieuattaché

Het Vlaamse Gewest beschikt sedert enkele jaren over een milieuattaché. De afgelopen jaren werd deze functie echter door meerdere mensen waargenomen en varieerde het gewicht van deze functie met de tijd. Tijdens het voorzitterschap van de EU kreeg de Vlaamse milieuattaché een prominente rol toegewezen, om na het voorzitterschap weer even van het toneel te verdwijnen. Momenteel is deze weer helemaal terug van weggeweest, alhoewel de 'ideale' invulling van deze functie nog steeds niet is gerealiseerd.

De Vlaamse milieuattaché is in feite een ambtenaar van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die gedetacheerd werd naar de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie (PV). De functie werd begin 2001 in aanloop naar het Belgische voorzitterschap van de EU gecreëerd door de toenmalige Vlaamse minister van Leefmilieu en AMINAL.

⁶⁶ Met coördinerende ambtenaren bedoelen we hier ambtenaren die de werkzaamheden van de functionele ambtenaren – die op één of enkele dossiers werken – superviseren, coördineren en sturen. Coördineren slaat hier niet op het bepalen van een Belgische standpunt, maar op het afstemmen van verschillende dossiers – inclusief de standpunten – op elkaar.

De hoofdtaken van de Vlaamse milieuattaché bestaan op dit moment uit drie blokken. Ten eerste houdt deze zich bezig met de coördinatie van de Europese milieudossiers⁶⁷ binnen de Vlaamse milieuadministratie en milieuagentschappen (VOI's). Die 'coördinatie' beperkt zich voornamelijk tot het opvolgen en voorbereiden van de bijeenkomsten van het CCIM en het VOIM. De attaché zorgt ervoor dat de experts (van AMINAL, OVAM en VMM) de nodige documenten krijgen en de nodige input leveren. Dit gebeurt in samenwerking met de Afdeling Europa en Milieu en het secretariaat van de PV. De Vlaamse milieuattaché gaat ook naar DGE-vergaderingen om over het Vlaamse milieubelang te waken bij de definitieve bepaling van het Belgische standpunt.

De tweede blok verwijst naar de strikte attachétaken. Dit komt in principe neer op het opvolgen van de werkzaamheden van de milieuwerkgroep van de Raad, de COREPER en de Raad van Ministers. Wat de werkgroep betreft, beperkt deze taak zich tot het opvolgen van de verslaggeving. De attaché gaat niet naar de werkgroepen zelf. Hij gaat daarentegen wel naar de bijeenkomsten van de COREPER. Hier zorgt hij voor een onmiddellijke *debriefing* van de minister, het VOIM en de experts. De attaché schrijft ook mee aan de *speaking notes* van de (Vlaamse) minister in de Raad.

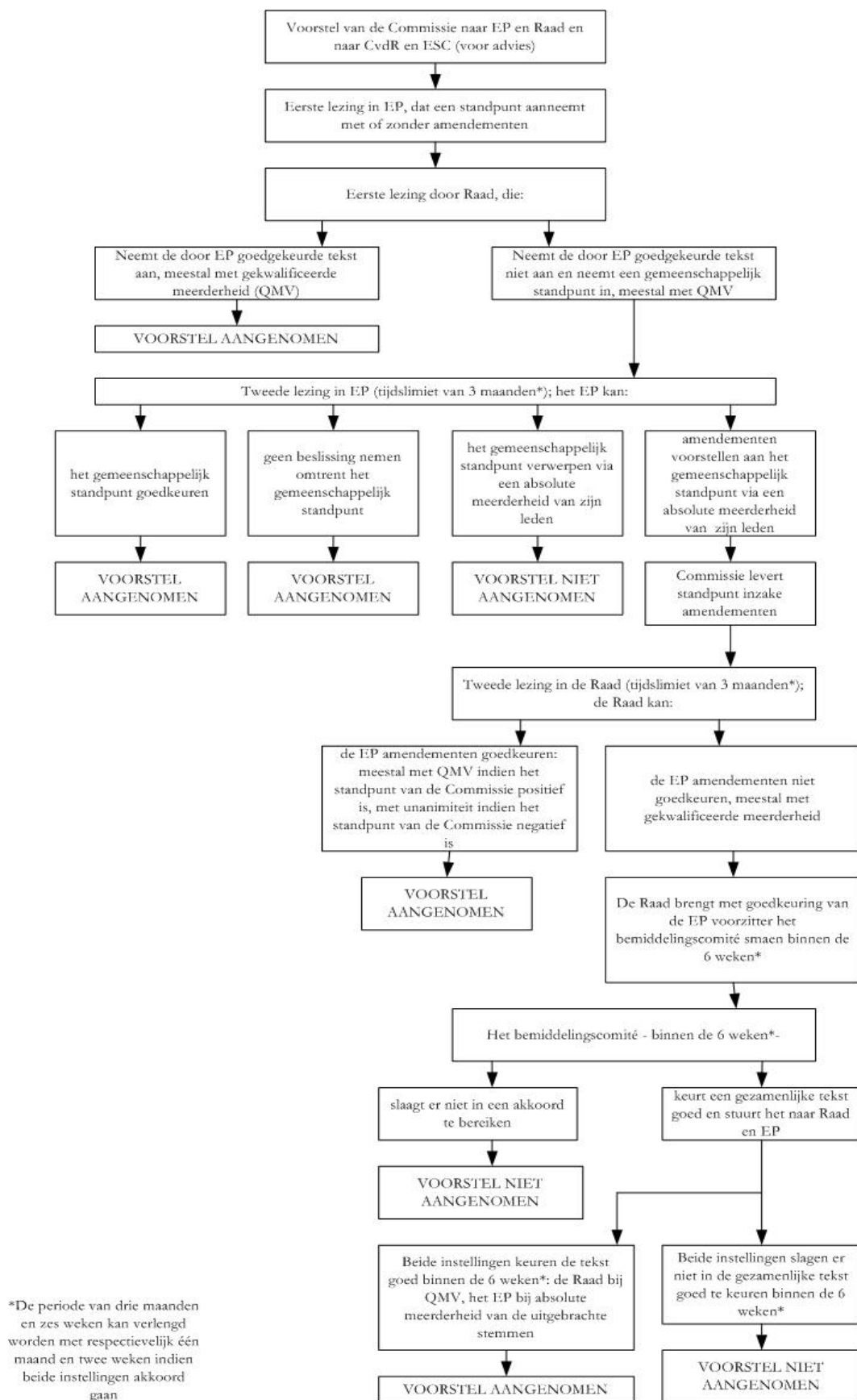
Nu dat leefmilieu overgeheveld is naar categorie III, hoopt(e) men vanuit Vlaanderen dat ook vertegenwoordigers van de Gewesten het woord zullen voeren voor België in de werkgroepen van de Raad. Hier zou dus een rol weggelegd kunnen zijn voor de Vlaamse milieuattaché. Het ziet er echter naar uit dat de federale attachés/diplomaten op de PV het woord in de toekomst zullen blijven voeren in de Raadswerkgroepen. Men wenst op ambtelijk niveau de continuïteit niet te verstoren door om de zes maanden telkens het woordvoerderschap in de Raadswerkgroepen door te schuiven naar een ander Gewest.

De Vlaamse milieuattaché is voor de Vlaamse milieuadministratie 'onze poort naar Europa'. Indien de administratie overleg wenst te plegen met de Commissie (DG Environment) – bijvoorbeeld in verband met een implementatiedossier – zal dit steeds lopen via de milieuattaché.

De derde takenblok heeft betrekking op het bewaken van de informatiedoorstroming van en naar Europa. De Vlaamse milieuattaché ziet erop toe dat de doorstroming zo vlot mogelijk verloopt, in het bijzonder van Vlaanderen naar Europa.

⁶⁷ De attaché beperkt zich tot dossiers inzake het 'interne' milieubeleid van de EU en houdt zich bijgevolg niet bezig met 'externe', multilaterale milieukwesties. Hij of zij volgt dus de werkzaamheden van de Raadswerkgroep Internationale Milieubeleidskwesties niet op.

Bijlage 8: De medebeslissingsprocedure



Figuur 3: Schematische voorstelling van de medebeslissingsprocedure