

België in de Europese Unie: mensen en middelen

door Frans VAN DAELE

Ambassadeur Belgische Permanente Vertegenwoordiging

I. Het actieterrein

De laatste jaren heeft de Europese Unie zich in alle richtingen ontwikkeld. Soms spreken dan ook terecht over "een wonderbaarlijke vermenigvuldiging". Nadat de gemeenschap een kleine 30 jaar lang met dezelfde stichtingsverdragen geleefd had, is er immers sedert het midden van de jaren '80 een plotse stroomversnelling ontstaan. Mede om de opeenvolgende uitbreidingen op te vangen, heeft de verdieping vanaf dat ogenblik bijkomende vaart gekend: de Eenheidsakte, het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam zijn even zoveel stappen in dit voortdurende verdiegingsproces. De daardoor verwezenlijkte uitbreiding van het EU-actieterrein - en hierbij denk ik o.m. aan de Economische Monetaire Unie, aan de versterking van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, alsook aan de groei van justitiële en politionele samenwerking - heeft met zich meegebracht dat ongeveer alle onderwerpen van binnenlandse politiek een Europees verlengstuk hebben. In die omstandigheden hoeft het dan ook niet te verwonderen dat, naast een aantal Gewest- en Gemeenschapsministers, op één na alle federale Belgische Ministers deelnemen aan één of andere Ministerraad. Het spreekt vanzelf, en ik kom hierop nadien terug, dat de uitbreiding van het actieterrein uiteraard de beschikbare actiemiddelen meer dan ooit opvoert.

Vooraleer de druk op de beschikbare actiemiddelen te beschrijven wil ik toch even kort stilstaan bij de "achterkant" van deze vermenigvuldiging der EU-activiteiten. Om de verdieping maximaal te kunnen benutten, moeten we immers twee neveneffecten onder controle houden. Op de eerste plaats dreigt het beleid gefragmenteerd te worden en in afzonderlijke filières ingebed te worden; juist om te verhinderen dat de landbouwsector, de financiële sector, de Justitie- en Binnenlandse Zaken-sector een afzonderlijk bestaan zouden leiden, heeft België altijd gewaakt over het behoud van een aantal elementen van overzicht zoals Commissie en Coreper. Op de tweede plaats impliceert de vermenigvuldiging van het EU-actieterrein ook dikwijls de verleiding om het beleid te rénationaliseren: zowel de toegenomen pogingen om een aantal instellingen van binnen mede nationaal te beïnvloeden als het verschijnsel der contactgroepen en pogingen tot terugname van bevoegdheden, zijn in zekere mate reacties op deze vermenigvuldiging; hierbij weze aangestipt dat Maastricht en Amsterdam gepoogd hebben om hier het juiste evenwicht tot stand te brengen.

II. Actiemiddelen

Tegen dit uitdijende en wisselende EU-actieterrein loont het de moeite om de in België voor handen zijnde actiemiddelen op een rijtje te zetten.

Afgezien van het regelmatig Europees overleg binnen de Regering en de politieke beleidslijnen die hiervan uitgaan, ligt op ambtelijk vlak het zwaartepunt van onze beleidsuitwerking ongetwijfeld op het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zoals uitdrukkelijk voorzien in een Samenwerkingsakkoord met de Gewesten en de Gemeenschappen, wordt de Interministeriële coördinatie verzorgd door de Dienst P.11 die binnen de Directie Generaal voor politieke aangelegenheden functioneert. Deze dienst organiseert ongeveer een 200-tal coördinatievergaderingen per jaar waarin de meest uiteenlopende onderwerpen aan bod komen. M.a.w. bestrijkt het coördinatiewerk van deze dienst de hele bandbreedte van het uitgebreide EU-actiedomein waarover ik hierboven sprak (tenzij dan voor leefmilieu waarvoor de coördinatie op het Federale Ministerie van Leefmilieu gebeurt). Aan deze vergaderingen wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van alle betrokken kabinetten en administraties. Terloops mag ik opmerken dat men in deze vergaderingen steeds hetzelfde 100-tal gezichten ziet opduiken omdat de meeste Ministeries en Kabinetten de Europese Zaken steeds aan enkele daarvoor specifiek bevoegde medewerkers hebben toevertrouwd. Hoe goed deze organisatie ook overigens moge functioneren, het is en blijft opvallend dat zij gedragen wordt door een zeer kleine groep ambtenaren en kabinets-medewerkers.

De volgende trap in het Belgische administratieve systeem ligt op de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Vooraleer in te gaan op haar samenstelling, wil ik toch even de heel eigen kentrekken van de Permanente Vertegenwoordiging in herinnering brengen.

Deze Permanente Vertegenwoordiging is een diplomatieke post die onder het gezag staat van de Minister van Buitenlandse Zaken, zoals dit ook geldt voor onze bilaterale ambassades, alsook voor onze Permanente Vertegenwoordigingen bij de NAVO en bij de Verenigde Naties.

Voorbij dit punt heeft de Permanente Vertegenwoordiging echter ook een aantal eigen karaktertrekken. Wellicht als enige diplomatieke post bestaat haar hoofdtak in wetgevend werk: de vergaderingen van de werkgroepen, de bijeenkomsten van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers en de Ministerraden hebben ingevolge de Verdragen als eindbedoeling om tot besluiten, verordeningen, richtlijnen en Verdragen te komen.

Naast deze basisopdracht werkt de Permanente Vertegenwoordiging mee om twee andere functies te vervullen.

Samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken zendt de Permanente Vertegenwoordiging signalen uit om de nationale administraties aan te zetten tot een tijdige uitvoering van de EU-wetgeving, dit is omzetting van richtlijnen en bekrachtiging van Verdragen. Alhoewel België op dit vlak nog heel wat achterstand weg te werken heeft, hoop ik dat een aantal nieuwe schikkingen in de komende maanden hierin beterschap zullen brengen. Naast deze eerste bijkomende functie is er nog een tweede accessoireopdracht: met de schroomvalligheid die een land zoals België steeds aan de dag gelegd heeft op het vlak van de beïnvloeding van supra-nationale instellingen zoals de Commissie, kan en moet de Permanente Vertegenwoordiging een toenemende rol spelen bij het verdedigen van specifieke Belgische belangen die zich "stroomafwaarts" bevinden. De Commissie als uitvoerder van veel EU-beslissingen beheerst immers zeer substantiële bedragen en programma's waarmee Belgische belangen ook economisch gemoeid zijn; om deze belangen tot hun recht te doen komen kan begeleiding door de Permanente Vertegenwoordiging ongetwijfeld een pluspunt zijn.

Wat de Mensen en Middelen betreft, is de Permanente Vertegenwoordiging samengesteld uit ambtenaren komende uit de meest uiteenlopende windstreken: 18 ambtenaren waarvan 15 diplomaten komen uit het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat ook de Permanente Vertegenwoordiger en de Adjunct-Permanente Vertegenwoordiger levert. Daarnaast werken op de Permanente Vertegenwoordiging 13 ambtenaren die door andere federale overheden ter beschikking worden gesteld. Hierbij denk ik o.m. aan het Ministerie van Financiën, de Nationale Bank, het Ministerie van Verkeerswezen, het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, het Ministerie van Landbouw en het Ministerie van Economische Zaken. Om dit geheel af te sluiten werken op de Permanente Vertegenwoordiging ook 5 vertegenwoordigers van onze Gewesten en Gemeenschappen. Deze ploeg van 36 ambtenaren vormt als het ware de ruggesgraat van onze ambtelijke vertegenwoordiging in de Europese instellingen. Uiteraard worden zij hierin vaak bijgestaan door ambtenaren en deskundigen die voor welbepaalde onderwerpen rechtstreeks vanuit hun Administratie naar de talloze werkgroepen worden afgevaardigd. Dit verschijnsel van nationale "versterking" voor de Permanente Vertegenwoordiging bestaat voor alle Lidstaten, maar stelt in het geval van België, om evidente redenen van nabijheid, minder problemen.

III. De ontwikkelde slagkracht

Ten besluite wil ik erop wijzen dat m.i. meer dan behoorlijke slagkracht die België in Europees verband ontwikkelt, niet enkel en alleen een functie is van beschikbare mensen en middelen. Twee factoren fungeren naar mijn gevoel als multiplicator. Onze slagkracht hangt immers in hoge mate af van wat ik de eenheid van doel en middelen zou willen noemen. Op dit vlak heeft België steeds opnieuw bewezen een vaste herkenbare lijn te volgen op het vlak van de Europese éénmaking zodat wij steeds met gezag en geloofwaardigheid kunnen tussenkomen; naast de éénheid van doel heeft België ook altijd de éénheid van middelen verzekerd door Buitenlandse Zaken en de van Buitenlandse Zaken afhankende Permanente Vertegenwoordiging in te zetten als de hoofdgeleider voor de geïntegreerde operatie waarbij overigens alle geledingen van de Belgische Administratie aan bod komen. Nog een tweede factor verhoogt de Belgische slagkracht, nl. de stelselmatige inspanningen om coalities in het leven te roepen: tijdens de onderhandeling van het Verdrag van Amsterdam heeft de Benelux-samenwerking bewezen dat gemeenschappelijk Benelux-optreden in de EU meer oplevert dan de loutere optelling van de drie; daarnaast heeft België meer en meer de laatste jaren stelselmatig zijn aloude lotsverbondenheid met de Commissie versterkt en zeer actieve diplomatie bedreven in een aantal Europese hoofdsteden.