

Ministerraadsnotitie

Deze notitie werkt het kabinetsstandpunt 'Nederland in Europa - Europa in Nederland' uit op het punt van de intra- en interdepartementale beleidsprocessen en de relaties tussen de rijksoverheid en derden.

Directie Integratie Europa

Den Haag
070 348 5725

Vastgesteld in de MR van 19 mei 2006

	Inhoudsopgave	<i>Pagina</i>
1	Nederland in Europa – Europa in Nederland	3
2	REIA, overige onderraden en ministeriële stuurgroep	3
3	Behandeling voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving	5
3.1	Informatie aan de Tweede Kamer en aan de Eerste Kamer	9
3.2	Instrumenten Van Voorst	10
3.2.1	Impact Assessment, standpunt verkennende notities en kaderinstructies	10
3.2.2	Interbestuurlijke multidisciplinaire teams	10
3.2.3	Elektronisch systeem	11
3.3	Betrokkenheid decentrale overheden	12
3.4	Betrokkenheid maatschappelijk middenveld en private sector	12
3.5	Betrokkenheid Raad van State en andere adviesorganen	13
3.6	Europeesrechtelijke expertise	13
4	De doorwerking van Europa in regelgeving van nationale oorsprong	14
5	Europese oriëntatie binnen de overheid	15

1 **Nederland in Europa – Europa in Nederland**

Op 15 september 2005 bracht de Raad van State een advies uit over de gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse staatsinstellingen. Op 12 oktober 2005 heeft het kabinet met het oog op een spoedige openbaarmaking van dit advies een beknopt nader rapport vastgesteld.¹ In dit nader rapport gaf het kabinet aan grote waarde te hechten aan het belangwekkende advies van de Raad van State, vooral ook vanwege de aandacht die de Raad van State geeft aan de bewustwording en de betrokkenheid van de burger. Een ander element dat het kabinet in het nader rapport van grote waarde achtte is de aandacht die de Raad vestigt op de steeds grotere verwevenheid van Nederland en Europa. Het kabinet kondigde in zijn nader rapport een uitvoerige inhoudelijke reactie aan. Deze ligt voor aan de MR in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

In de brief aan de kamers wordt ingegaan op *wat* het kabinet zal doen om 1) beter in de EU te kunnen functioneren en 2) Europa beter in Nederland te integreren. *Hoe* het kabinet dat gaat doen komt aan de orde in deze ministerraadsnotitie.

In de ministerraadsnotitie worden de antwoorden van het kabinet geïntegreerd in de beleidsprocessen van de departementen en de departementale samenwerking. Ook de beoogde samenwerking met derden, zoals de decentrale overheden, wordt hiermee vastgelegd.

De ministerraadsnotitie bouwt in belangrijke mate voort op het rapport van de gemengde commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’ die in het kader van het PAO onder voorzitterschap van de heer van Voorst tot Voorst aanbevelingen heeft gedaan hoe Nederland zich beter kan organiseren om effectiever en efficiënter op te treden in de EU. De ministerraad heeft deze aanbevelingen in september 2005 integraal overgenomen en inmiddels is de uitvoering daarvan ter hand genomen.

In deze notitie worden achtereenvolgens behandeld:

- de rol van de REIA, de andere onderraden en de ministeriele stuurgroep;
- het behandeltraject van voorstellen tot Europees beleid en Europese regelgeving en de ‘instrumenten’ ten behoeve van een goede politieke sturing;
- de doorwerking van Europa in regelgeving van nationale oorsprong;
- en de Europese oriëntatie binnen de overheid.

2 **REIA, overige onderraden en ministeriële stuurgroep**

De wijze waarop Europees beleid en Europese regelgeving tot stand komt noodzaakt tot effectieve politieke sturing en goede afstemming binnen het kabinet in een zo vroeg mogelijk stadium en op die momenten gedurende de

onderhandelingen waarop de eerder aangegeven rode lijnen verschuiven. De REIA is de aangewezen onderraad voor EU-aangelegenheden en deze zal dan ook frequenter bijeen komen. In de REIA worden de politieke hoofdlijnen van het EU-beleid voorbereid voor besluitvorming in de MR. Deze worden in de regel voorbereid door de CoCoHAN onder voorzitterschap van de Staatssecretaris voor Europese Zaken. De vakdepartementen spelen een belangrijke rol bij het identificeren en voorbereiden van de onderwerpen die besproken moeten worden.

Ook worden in de REIA politieke keuzes voorbereid ten aanzien van voorstellen tot EU-beleid of EU-regelgeving. De eerstverantwoordelijke vakminister heeft bij deze besprekingen een belangrijke rol, vooral waar het gaat om het toelichten van de voorstellen die mogelijk grote gevolgen kunnen hebben voor Nederland en de afwegingen die daarover gemaakt moeten worden. De leden van de REIA kunnen een beroep doen op de vergezellende departementale ambtenaren en de PVEU voor een nadere toelichting of informatie over het Europese krachtenveld. De REIA is daarmee de onderraad die in het bijzonder is belast met de bepaling van de Nederlandse inzet in de EU. De voorbereidingen van deze besprekingen vinden plaats in de CoCo, zoals hieronder in paragraaf 3 beschreven wordt.

Met het oog op een betere integratie van Europees beleid en EU-regelgeving in het nationale beleidsproces kan de MP, al dan niet op verzoek van een betrokken bewindspersoon, van zijn agenderende bevoegdheid gebruikmaken om de bespreking van bepaalde dossiers en onderwerpen tevens te agenderen voor een gecombineerde zitting van de REIA met de desbetreffende relevante onderraad.ⁱⁱ De MP kan ook besluiten voorstellen met betrekking tot EU-regelgeving in een vroeg stadium eveneens te agenderen in een andere onderraad, bijvoorbeeld wanneer deze regelgeving in wording bepaalde sectoren in Nederland in het bijzonder aangaat of wanneer een verdere diepgaande discussie op bepaalde onderdelen van belang is om te kunnen komen tot een goed politiek afgewogen Nederlandse (vervolg)inzet in Brussel. De resultaten van deze bespreking in de aangewezen onderraad zullen worden betrokken bij de definitieve bepaling door de MR van de Nederlandse inzet op het specifieke dossier. Wanneer de MP besluit dat regelgeving ook in een andere onderraad dan de REIA zal worden besproken, wordt eveneens een keuze gemaakt voor het ambtelijke voorportaal dat de voorbereidingen van de bespreking op politiek niveau ter hand zal nemen.

Ten behoeve van de samenhang en de consistentie in het Nederlands optreden in de EU zal de minister-president voorafgaand aan een dergelijk besluit hierover overleggen met de coördinerende bewindspersonen van Buitenlandse Zaken. In voorkomende gevallen zullen de coördinerende bewindspersonen van BZ aan die onderraden deelnemen en de desbetreffende ambtenaren van coördinerende onderdelen van BZ aan het aangewezen voorportaal.

De MP zal na overleg met de coördinerende bewindspersonen van BZ een ministeriële stuurgroep convoceren, indien het belang van Nederland bij een bepaald EU-dossier, een bepaald EU-evenement een bepaalde EU-kwestie of een bepaalde EU-onderhandeling dermate groot is dat dit een meer strategische benadering vraagt. Behandeling in een ministeriële stuurgroep kan de politieke sturing en een goede behandeling van strategische onderwerpen in een onderraad dan wel direct in de ministerraad bevorderen. Het kan ook gaan om een onderwerp dat Nederland zelf op de Brusselse agenda wil plaatsen. Gedacht kan worden aan onderwerpen als de uitbreidingsstrategie, de verdere institutionele ontwikkeling van de Unie en het Europees energiebeleid. Een dergelijke ministeriële stuurgroep wordt voorgezeten door de MP. Naast de meestbetrokken vakminister(s) nemen standaard de vice-premiers en de coördinerend bewindspersonen van BZ aan de besprekingen deel. AZ is de secretaris van dergelijke bijeenkomsten, BZ voert het co-secretariaat.

3 Behandeling voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving

Het kabinet wil eerder politieke sturing geven aan de totstandkoming van de Nederlandse inzet ten aanzien van voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving die mogelijk grote gevolgen voor Nederland kunnen hebben. Hierbij kan worden gedacht aan voorstellen die kunnen nopen tot ingrijpende aanpassing van beleid en regelgeving, voorstellen die vergaande implicaties met zich meebrengen voor de uitvoering, en/of voorstellen met grote economische of financiële consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden dan wel burgers of bedrijven.ⁱⁱⁱ

De voorbereidende fase: het voorbereiden en opstellen van Europese regelgeving

De maatregelen die het kabinet neemt richten zich op drie aanknopingspunten in het voortraject: 1) het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie; 2) beleidsvoorbereidende documenten van de Commissie zoals groen- en witboeken en vooral ook; 3) de zelfstandige informatie die door de PVEU en de experts van de vakdepartementen wordt verzameld.

In een vroeg stadium zal, waar nodig, politieke prioriteitsstelling plaatsvinden. Op ambtelijk niveau zal een inschatting worden gemaakt welke van deze conceptvoorstellen mogelijk grote gevolgen voor Nederland hebben. De vakdepartementen hebben hierin een belangrijke taak, zowel op het gebied van het verkrijgen van informatie via hun experts over de ontwikkelingen in Brussel, als ten aanzien van het filteren van deze informatie. In de CoCo worden de andere departementen op de hoogte gesteld van de zo gesignaleerde ontwikkelingen en wordt bekeken of het politieke niveau in dit stadium al betrokken moet worden.

Afhankelijk van het onderwerp en de mate van concreetheid van het voorstel gaat het eerstverantwoordelijk departement na in hoeverre betrokkenheid gewenst is van decentrale overheden, adviesorganen, de Raad van State en/of andere belanghebbenden zoals het particuliere initiatief of de private sector.

Het werkprogramma van de Commissie zal zowel in de concept-fase (april) als na vaststelling door de Commissie (oktober) aan de Ministerraad worden voorgelegd. De politieke aanwijzingen ten aanzien van het concept bieden de mogelijkheid om de Commissie al in een zeer vroeg stadium te beïnvloeden.

Tijdige informatievoorziening in het bijzonder door de PVEU is in deze fase van cruciaal belang. Hieraan zal meer aandacht worden besteed door optimalisering van de informatiestroom en meer effectief gebruik van ambtelijke en politieke netwerken. Een aparte notitie hierover zal nog deze zomer aan de MR worden voorgelegd.^{iv}

De Raadsfase: het Europese wetgevingstraject

Na publicatie door de Commissie van een voorstel tot Europese regelgeving zullen de volgende stappen gezet worden om in een zo vroeg mogelijk stadium politieke aanwijzingen van de ministerraad te verkrijgen.

Vroegtijdig zal een onderscheid worden gemaakt in de behandeling van voorstellen met mogelijk grote gevolgen en de meer reguliere voorstellen. Dit onderscheid wordt, na een voorselectie door de BNC^v, gemaakt in de CoCo onder leiding van de Staatssecretaris voor Europese Zaken, waar alle departementen aan deelnemen.^{vi} De voorstellen van regulier karakter blijven de bekende (BNC) procedure volgen, de voorstellen die naar verwachting daarentegen grote gevolgen zullen hebben, volgen het hieronder beschreven traject.

Voorop staat een op maat gesneden aanpak voor de onderwerpen die als belangrijk worden aangemerkt. In de CoCo wordt, in de regel op voordracht van het eerst betrokken vakdepartement, besproken welke aanpak voor het desbetreffende voorstel de gewenste is. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de opzet van interbestuurlijke multidisciplinaire teams, de manier waarop de impact assessment tot stand dient te komen en de mate van betrokkenheid van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)^{vii}, van de Raad van State, en van eventuele andere adviesorganen alsook de consultatie van het particulier initiatief en/of de private sector (zie voor een verder toelichting paragraaf 3.2).

De vakdepartementen zijn eerstverantwoordelijk voor het signaleren van belangrijke voorstellen voor EU-beleid of EU-regelgeving in wording. Zij zijn ook de eerst aangewezenen om gevolgen voor andere departementen en voor de decentrale overheden onder de aandacht te brengen van de desbetreffende instantie

of instanties. Bespreking in de CoCo garandeert dat alle facetten van een voorstel bekeken worden.

Nadat over de gewenste aanpak in de CoCo is gesproken stelt het eerstverantwoordelijk departement, al dan niet in projectteam-verband en/of op basis van een impact assessment, in samenwerking met de coördinerende onderdelen van BZ een zogenaamde standpuntverkennde notitie op die wordt voorgelegd aan de REIA. Hierin staan de opties voor de inzet van Nederland in de onderhandelingen over het aan de orde zijnde voorstel. Deze opties betreffen in ieder geval de door Nederland gewenste uitkomst van de onderhandelingen en de 'rode lijnen', maar ook de afruilmogelijkheden, coalitievorming en bijvoorbeeld de koppeling van dossiers. In de notitie wordt voorts aandacht gegeven aan mogelijke financiële en economische gevolgen, gevolgen voor de nationale wet- en regelgeving, gevolgen voor de uitvoering door de centrale of decentrale overheid en aan het krachtenveld dat zich voor de onderhandeling aftekent.

In de REIA worden vervolgens de lijnen voorbereid die Nederland in de onderhandelingen over het betrokken voorstel gaat inzetten. Naar aanleiding van deze bespreking wordt een zogenaamde kaderinstructie opgesteld door het eerstverantwoordelijke departement in samenwerking met de coördinerende onderdelen van BZ. Deze kaderinstructie wordt besproken en vastgesteld door de ministerraad. De onderhandelaars kunnen hiermee opereren zolang zij maar binnen de daarin aangegeven rode lijnen blijven.

In de CoCo kunnen problemen of mogelijk voor Nederland ongunstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld in het Europees Parlement, die zich voortdoen op de grote dossiers gedurende het gehele wetgevingstraject gemeld worden. Dit is in eerste instantie aan het eerstverantwoordelijke departement, maar ook de andere leden van de CoCo kunnen op basis van hun eigen informatie hier aandacht voor vragen. In de CoCo kan dan de afweging worden gemaakt of het politieke niveau op de hoogte gesteld moet worden. Het elektronische systeem (zie para 3.2.3.) zal hierin behulpzaam zijn.

Op deze wijze wordt het systeem van decentrale coördinatie voor werkgroepen en comités voortgezet, waarbij het eerstverantwoordelijke vakdepartement verantwoordelijk is voor de behartiging van het Nederlandse belang in het Raadstraject. Enige uitzondering daarop is de coördinatie van het Europese milieubeleid. In 1971 is besloten Buitenlandse Zaken verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van de internationale milieuvraagstukken vanuit de overweging dat veel milieuvraagstukken door hun aard of omvang een internationaal karakter hebben, daarom in internationaal verband moeten worden geplaatst en dat intensiever internationaal overleg op de verschillende gebieden van milieuzorg noodzakelijk is. Bij de formatie van het huidige kabinet is het

politieke besluit genomen de situatie te continueren waarbij de CIM onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris voor Europese Zaken de centrale coördinatie ook tijdens de Raadsfase voert. In het najaar van 2005 is dit besluit herbevestigd met de aanvaarding van de voorstellen van de gemengde commissie “Sturing EU-aangelegenheden”.

De implementatiefase: uitvoering van Europese regelgeving binnen de nationale rechtsorde

Om een goede aansluiting van de implementatiefase op de fase van onderhandeling in Brussel te garanderen zal op het juiste moment intensief gebruik worden gemaakt van de relevante verbindingsschakels.^{viii} Van bijvoorbeeld de verbindingsschakels tussen de onderhandelaars en de wetgevingsjuristen binnen het betrokken departement als het om Europese regelgeving gaat die in nationale regelgeving moet worden omgezet; maar vooral ook van de verbindingsschakels tussen hen en de instanties die voor de uitvoering en handhaving van de Europese regels verantwoordelijk zijn. Meer concreet kan hierin worden voorzien door gebruik te maken van interbestuurlijke multidisciplinaire teams. Zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de implementatiewetgeving behoort tot de primaire verantwoordelijkheid van de desbetreffende bewindspersoon en van zijn of haar departement. De wetgevingstoets van Justitie en de advisering door de Raad van State faciliteren de kwaliteit van de implementatiewetgeving, de tijdigheid wordt door de volgende kabinetsmaatregelen bevorderd.

In aanvulling op de bestaande maatregelen^{ix}, zal een permanent voortgangsbewakingssysteem (“early warning”) in ICER-kader op worden gezet. Daartoe zal de ICER-I per direct maandelijkse implementatie-overzichten gaan opstellen, die vervolgens ook maandelijks in de ICER zullen worden besproken. Een en ander zal te zijner tijd worden ondersteund door het in paragraaf 2.3.2 beschreven elektronische systeem.

Om tot een beter kwalitatief oordeel te kunnen komen over de implementatievoortgang zullen voortaan de daarop betrekking hebbende overzichten, die door de staatssecretaris voor Europese Zaken per kwartaal aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer worden toegezonden, vergezeld gaan van een in de MR te behandelen brief van de staatssecretaris waarin een appreciatie van de implementatieresultaten van de betrokken departementen wordt gegeven.

Voortaan zal bij implementatie-wetgeving in de desbetreffende memorie van toelichting duidelijk worden aangegeven welke artikelen van de richtlijn keuzeruimte bieden en welke niet. Op deze wijze kan verder bijgedragen worden aan een voorspoedige parlementaire behandeling.

Om zorg te dragen voor terugkoppeling vanuit de nationale praktijkervaring met Europese regelgeving, zal op korte termijn onderzocht worden wat de mogelijkheden zijn om door middel van consultatie voor bepaalde belangrijke onderwerpen periodiek de ervaringen te peilen en deze in te brengen in Brussel. Een aantal vakministeries, andere overheden en belanghebbenden zullen door BZ benaderd worden om te kijken naar de modaliteiten waarmee meer structurele aandacht gegenereerd kan worden voor de follow-up van eenmaal goedgekeurde EU-regelgeving.^x

3.1 Informatie aan de Tweede Kamer en aan de Eerste Kamer

Subsidiariteit en proportionaliteit^{xi}

Een juiste toepassing van de beginselen subsidiariteit en proportionaliteit is van groot belang. De toepassing daarvan vergroot de legitimiteit van regelgeving op Europees niveau.

Vragen over subsidiariteit en proportionaliteit moeten in een zo vroeg mogelijk stadium op politiek niveau beantwoord worden. Soms zal dit al in de voorbereidende fase kunnen, soms zal de regelgeving eerst nader moeten worden uitgewerkt alvorens er over geoordeeld kan worden. Ten aanzien van proportionaliteit zal dit vaker het geval zijn dan ten aanzien van de wenselijkheid van Europese bemoeienis op een bepaald terrein. Dat laatste is immers vooral een politieke vraag.

De CoCo bereidt deze besprekingen voortaan voor, na een voorselectie door de BNC. Het streven is binnen drie weken een eerste ambtelijk oordeel voor te leggen aan de MR voor politieke besluitvorming, waarna het parlement op de hoogte wordt gesteld.

Mocht het parlement dit voorstel aan zijn eigen subsidiariteitsprocedure willen onderwerpen, dan kan het het oordeel van het kabinet hierbij betrekken.

Voorstellen met mogelijk grote gevolgen voor Nederland

Bij voorstellen met mogelijk grote gevolgen voor Nederland zal het vaker voorkomen dat het streven om de kamer binnen zes weken een fiche toe te zenden niet kan worden gehaald, bijvoorbeeld omdat de impact assessment meer tijd vraagt of omdat het advies van de Raad van State wordt afgewacht.

Fiches

Voor de BNC-fiches betekent dit in grote lijnen het volgende. Na drie weken ontvangen beide kamers een beknopte samenvatting van het voorstel en het eerste

oordeel van het kabinet over de wenselijkheid (subsidiariteit) en zo mogelijk ook de proportionaliteit van het voorstel.

Na zes weken volgt dan het aangevulde fiche waarin de overige aspecten beoordeeld worden. Zo nodig, blijven bepaalde onderdelen van het fiche oningevuld in afwachting van aanvullende informatie. Zodra deze beschikbaar is wordt deze additionele informatie ook aan het parlement verstrekt.

Het huidige stramien van het fiche wordt momenteel tegen het licht gehouden. Voorstellen tot aanpassingen zullen op korte termijn besproken worden met de vakdepartementen.

3.2 Instrumenten Van Voorst

3.2.1 Impact Assessment, standpunt verkennende notities en kaderinstructies

Impact assessments worden opgesteld om goed inzicht te krijgen in de economische, financiële en juridische implicaties van een voorstel tot EU-beleid of EU-regelgeving voor Nederland. De verantwoordelijkheid voor de desbetreffende impact assessment ligt bij het eerstverantwoordelijke departement. BZ is belast met het toezicht op de procedure zoals deze voor het desbetreffende voorstel in de CoCo is afgesproken. Doorgaans zullen impact assessments de basis vormen voor de standpuntverkennende notitie die het eerstverantwoordelijke departement in samenwerking met de coördinerende onderdelen van BZ opstelt ten behoeve van het politieke niveau. Deze notities worden in de REIA besproken. Zij kunnen voor bespreking in een andere onderraad, zoals in paragraaf 2 aangegeven, worden aangevuld.

De conclusies die hieruit voortvloeien worden door het eerstverantwoordelijke departement in samenwerking met de coördinerende onderdelen van BZ verwerkt tot een kaderinstructie voor het desbetreffende onderwerp. De kaderinstructie wordt vastgesteld door de ministerraad. Deze beoogt tenminste het onderhandelingstraject in de werkgroep of het comité af te dekken en bevat een duidelijke bepaling van het beoogde onderhandelingsdoel en de rode lijnen. Waar de kaderinstructie ontoereikend blijkt, dienen de onderhandelaars opnieuw politiek mandaat te vragen. Met behulp van het op te zetten elektronische systeem (zie paragraaf 3.2.3) kunnen alle betrokkenen signaleren dat nadere bepaling of aanpassing van de Nederlandse inzet noodzakelijk is. BZ ziet toe op naleving van deze procedure.

3.2.2 Interbestuurlijke multidisciplinaire teams

Voor voorstellen tot Europees beleid of Europese regelgeving met mogelijk grote gevolgen voor Nederland kan het aanbeveling verdienen dat het

eerstverantwoordelijke departement een interbestuurlijk en/of multidisciplinair team samenstelt. In de CoCo wordt de instelling van een dergelijk dossierteam besproken. Dergelijke projectteams variëren in samenstelling al naar gelang het onderwerp en de fase van besluitvorming. Naast deelname vanuit de verschillende betrokken vakdepartementen, die zowel inhoudelijke als juridische expertise leveren, kan daarbij gedacht worden aan deelname door vertegenwoordigers van de decentrale overheden en experts van buiten de overheid. Consultatie door dergelijke projectteams van het particulier initiatief, de particuliere sector en andere belanghebbenden is eveneens mogelijk. Ook kan het projectteam de eerstverantwoordelijke minister adviseren over een adviesaanvraag (door de Ministerraad) aan de Raad van State of andere adviesorganen. De interbestuurlijke en multidisciplinaire samenstelling zal onder andere leiden tot een beter inzicht in de effecten van de voorstellen in de omzettings- en/of de uitvoeringsfase. Door dergelijke teams, waar nuttig, zowel de onderhandelingen als de omzetting van Europese regelgeving ter hand te laten nemen, wordt de continuïteit gewaarborgd die zal leiden tot een snellere en soepeler omzetting.

3.2.3 Elektronisch systeem

BZ bereidt een elektronisch systeem voor dat per onderwerp inzage biedt in relevante informatie uit de voorbereidende fase, zoals informatie van de PVEU over nieuwe beleidsinitiatieven van de Commissie en groen- en witboeken; voor de Raadsfase geldt hetzelfde, waarbij het gaat om agenda's, relevante documenten, instructies en verslagen van onderhandelingen. Het primaire doel is om inzicht te houden in het verloop van de onderhandelingen zonder afbreuk te doen aan de slagkracht van de decentrale coördinatie door de vakdepartementen. Gestreefd wordt hierbij naar een autorisatiesysteem dat op verschillende niveaus toegang geeft tot het systeem, zodat het verschillende gebruikers ten dienste kan zijn. Zo zullen alle departementen en betrokken posten toegang moeten hebben tot de informatie die voor de onderhandelingen van belang is, zoals de impact assessments, de standpuntverkennde notities en de kaderinstructies maar ook de verslagen van de werkgroepbijeenkomsten en de informatie over het Europese krachtenveld. Instructies zullen via dit systeem aan de onderhandelaars doorgegeven moeten kunnen worden. Ook voor de implementatiefase wordt gestreefd naar ondersteuning door dit systeem, zodat goed inzicht verkregen kan worden in de voortgang met het oog op de verplichte implementatietermijnen.

Tegelijkertijd is het de bedoeling dat het systeem, uiteraard op een lager autorisatieniveau, inzage biedt aan het parlement, en op termijn wellicht ook aan adviesorganen en belangenorganisaties, in de stand van zaken ten aanzien van Europees beleid en Europese regelgeving in wording.

3.3 **Betrokkenheid decentrale overheden**

Gemeenten en provincies spelen een belangrijke rol bij de uitvoering en handhaving van Europese regelgeving. Betrokkenheid van deze overheden en/of hun belangenorganisaties in het voortraject van de standpuntbepaling op Europees niveau kan eraan bijdragen dat problemen in het natraject, namelijk dat van de uitvoering en handhaving van Europese regelgeving, worden voorkomen. Dit krijgt op de volgende wijze gestalte:

- 1) Deelname van VNG en IPO aan de BNC. De belangenorganisaties kunnen hier aangeven dat zij bij de verdere beoordeling en behandeling betrokken willen zijn.
- 2) Directe deelname vanuit de decentrale overheden aan een interbestuurlijk multidisciplinair team. Dit ligt vooral voor de hand als het gaat om voorstellen die grote gevolgen hebben voor de uitvoerende en handhavende instanties. Hiermee zijn al goede ervaringen opgedaan in DUIV-verband waarbij in vier pilot-projecten de decentrale overheden in een vroeg stadium zijn betrokken bij de voorbereiding en implementatie van Europees milieubeleid en Europese milieuregelgeving.^{xii}
- 3) Deelname van VNG en IPO als waarnemers aan bijeenkomsten van de ICER. De ICER kan ook besluiten om vertegenwoordigers van VNG en/of IPO als deelnemer te laten optreden in een vergadering van de ICER of aan een ICER-werkgroep.

3.4 **Betrokkenheid maatschappelijk middenveld en private sector**

Om te komen tot een betere consultatie van het particulier initiatief en de private sector, zullen deze vooral worden betrokken bij de Nederlandse inzet ten aanzien van die specifieke voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving die mogelijk grote gevolgen hebben voor de belangen die zij vertegenwoordigen. Deze betrokkenheid kan gestalte krijgen door actieve consultatie door het eerstverantwoordelijke departement of (wanneer voor deze werkwijze gekozen is) door het interbestuurlijk multidisciplinair team dat de Nederlandse inzet voorbereidt. Deze consultatie zal in ieder geval aan het begin van het Europese traject, dus in de voorbereidende fase plaatsvinden, maar kan ook relevant zijn bij de voorbereiding van de nationale omzettingwetgeving die uiteindelijk tot een goede implementatie van de Europese regelgeving moet leiden.

Daarnaast zal in overleg met maatschappelijke partijen worden gezien hoe de interactie tussen beiden over Europees beleid en Europese regelgeving in het algemeen het beste kan worden vormgegeven met het oog op een betere inbreng van Nederland in Europa.

3.5 Betrokkenheid Raad van State en andere adviesorganen

De adviesorganen, en in de eerste plaats de Raad van State, hebben een duidelijke rol ten aanzien van de oordeelsvorming over voorgenomen Europese regelgeving. In de toekomst zullen frequenter adviesaanvragen aan de ministerraad worden voorgelegd, waarin de Raad van State wordt verzocht om te adviseren in de eerste fase van beleidsvoorbereiding, die tot voor Nederland belangrijke regelgeving kan leiden.

Daarnaast zullen de SER en andere adviesorganen op meer gestructureerde wijze betrokken worden bij de oordeelsvorming over voorgenomen Europees beleid en Europese regelgeving. Voor vraagstukken van bestuurlijk-institutionele aard ligt betrokkenheid van de Raad voor het openbaar bestuur voor de hand.

3.6 Europeesrechtelijke expertise

De juridische kwaliteit van Europees beleid en Europese regelgeving is van groot belang. Beleid zal uiteindelijk onhoudbaar blijken als het niet aan juridische randvoorwaarden voldoet. Europese regelgeving zal niet goed in nationale regelgeving kunnen worden omgezet en uitgevoerd als zij onvoldoende consistent en helder is. Om problemen bij de omzetting en uitvoering van beleid en de regelgeving te voorkomen zal het eerstverantwoordelijke departement tijdig wetgevingsjuristen betrekken in alle communautaire wetgevingschakels.

De juridische component van het optreden van Nederland in Europa en van de doorwerking van Europa in Nederland dient overtuigend en consistent te zijn. Dit is van belang bij de voorbereiding van Europese en nationale wetgeving, beleid en uitvoering, en van de Nederlandse inbreng in procedures voor het EG-Hof van Justitie. Het kabinet staat daarbij een meersporenbeleid voor ogen:

- 1) Versterking van de wisselwerking tussen de beleidskolom en de juridische kolom door tijdige inschakeling van juridische expertise door de beleidskolom en de actieve monitoring van beleidsontwikkelingen door de juridische directies.
- 2) Versterking van de juridische coördinatie door de betrokkenheid van de ICER bij de ondersteuning van het gehele proces te intensiveren. Zo zal ICER gevraagd en ongevraagd adviseren over juridische aspecten van EU-beleid en EU-regelgeving in wording. De ICER zorgt er daarbij voor dat haar adviezen tijdig beschikbaar zijn voor de standpuntbepaling en de onderhandelingen. Met betrekking tot initiatieven van de Europese Commissie die kunnen leiden tot inbreukprocedures wanneer de Nederlandse wetgeving of uitvoeringspraktijk niet verenigbaar is met het Europees recht, biedt een vroegtijdige coördinatie door ICER de noodzakelijke ondersteuning aan het politieke niveau. Het kabinet onderstreept de noodzaak van daadkrachtige interventies in Hofzaken waarin Nederlandse belangen in het geding zijn. Vooral ook daar komt het op een overtuigend en consistent optreden aan. De Nederlandse inzet via de ICER in de

procesvoering voor het EG-Hof van Justitie over de uitleg en toepassing van het Europees recht in prejudiciële zaken en infractieprocedures zal worden voortgezet.

3) Een actieve verspreiding van de Europeesrechtelijke expertise via de kenniscentra en bevordering van de verbreiding van expertise bij de centrale en decentrale overheid. Alle deelnemers aan de communautaire wetgevingsketen moeten hiertoe hun verantwoordelijkheid nemen.

4 De doorwerking van Europa in regelgeving van nationale oorsprong

Naast Nederlandse regelgeving die een Europese of anderszins internationale oorsprong heeft, is er uiteraard ook regelgeving van nationale oorsprong. Ook hiervoor geldt dat iedere bewindspersoon voor de “eigen regelgeving” op het punt van de kwaliteit daarvan primair verantwoordelijk is. Daarbij gaat het dus ook om de vraag of de desbetreffende regelgeving voldoet aan Europeesrechtelijke randvoorwaarden zoals het beginsel van het vrij verkeer van personen, goederen en diensten of de Europese regels met betrekking tot de vrije mededinging en staatssteun.

Daarom wordt aan het begin van elk wetgevingsproces een startnotitie opgesteld, waarin als regel een onderdeel “verhouding tot EU-beleid en EU-regelgeving” wordt opgenomen.^{xiii} De betrokken bewindspersoon is voor de naleving hiervan verantwoordelijk. In de tweede lijn opereert de minister van Justitie en zijn ministerie. Voor wet- en regelgeving van nationale oorsprong is ook hier weer dezelfde vraag aan de orde: voldoet de desbetreffende regeling aan Europeesrechtelijke randvoorwaarden. Nadat het ministerie van Justitie hierin door middel van de zogenaamde wetgevingstoets tot een beoordeling is gekomen, volgt behandeling van het voorstel door de desbetreffende onderraad en de ministerraad. De staatssecretaris voor Europese Zaken kan, gevraagd of op eigen initiatief, deelnemen aan onderraden waarin regelgeving van nationale oorsprong, die belangrijke raakvlakken heeft met Europeesrechtelijke randvoorwaarden, wordt behandeld.

Tijdens behandeling van dergelijke regelgeving in de onderraden en, later, in de ministerraad kunnen de Europeesrechtelijke aspecten uitdrukkelijk naar voren worden gebracht door de eerstverantwoordelijke minister, de minister van Justitie, de staatssecretaris voor Europese Zaken of, indien noodzakelijk, door de MP. Wetten in formele zin en amvb's worden vervolgens om advies aan de Raad van State voorgelegd. Het kabinet hecht groot belang aan het feit dat de Raad van State bij zijn advisering ruime aandacht pleegt te besteden aan de vraag of de desbetreffende regelgeving aan Europeesrechtelijke randvoorwaarden voldoet.

5 Europese oriëntatie binnen de overheid

De toegenomen verwevenheid tussen (Europese) beleidsterreinen vraagt om meer sensitiviteit bij de departementen voor de belangen en waarden die andere departementen vertegenwoordigen. De Europese oriëntatie binnen de departementen verdient versterking, in het bijzonder bij die dienstonderdelen die zich tot nu toe overwegend met ‘binnenlandse’ beleidsterreinen hebben bezig gehouden en die in toenemende mate met het Europese beleid worden geconfronteerd.^{xiv}

Om bij te dragen aan deze Europese oriëntatie zullen voortaan de B-punten uit de CoCo in geannoteerde vorm op de MR-agenda worden vermeld die iedere woensdag naar alle departementen verspreid wordt. De punten waarover wel overeenstemming is in de CoCo, maar die van groter politiek belang zijn, zullen expliciet aan de ministerraad worden voorgehouden. Beiden hebben een signaalfunctie ten aanzien van die Europese onderwerpen die een specifiek oordeel op politiek niveau behoeven.

Ook zal deze verdere Europese oriëntatie gepaard moeten gaan met een betere integratie van kennis over en ervaring met het Europese besluitvormingsproces binnen de overheid, zowel op rijksniveau als op het niveau van de decentrale overheden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het opvoeren van het aantal detacheringen bij de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement, waar het ook door de Raad van State genoemde effectieve terugkeerbeleid een belangrijk onderdeel van gaat uitmaken. Sinds mei 2002 is bij de Algemene Bestuursdienst een coördinator topbenoemingen bij de instellingen van de Europese Unie werkzaam, wiens taak het is te bevorderen dat meer Nederlanders op strategische leidinggevende posities binnen de EU worden geplaatst.

In aanvulling daarop wordt op nationaal niveau gewerkt aan een systeem van personeelsrotatie tussen de departementen, de PVEU, de Europese Commissie en overige Europese instellingen. Dit heeft als doel de expertise van (hoge) ambtenaren over de EU te vergroten en een bredere ervaring op meerdere EU-beleidsterreinen op te doen.

Sluitstuk van de betere integratie van Europa binnen de overheid is het structurele opleidingsaanbod om kennis en vaardigheden van medewerkers van departementen en de decentrale overheden ten aanzien van Europese samenwerking te verbeteren.

Deze maatregelen evenals de modaliteiten voor het terugkeerbeleid naar het ‘eigen’ departement en de loopbaanbegeleiding worden op dit moment door BZK en BZ uitgewerkt.

Noten

ⁱ Advies en nader rapport – TK 29 993, nr 22

ⁱⁱ Zo is bijvoorbeeld in maart 2006 een gecombineerde zitting gehouden van de RSEIB (Raad voor sociaal-economisch en inkomensbeleid) met de REIA over het besluit of Nederland het overgangsregime voor het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost Europa al dan niet zou voortzetten.

ⁱⁱⁱ Waar verder in deze MR-notitie gesproken wordt over voorstellen die grote gevolgen kunnen hebben voor Nederland, wordt bedoeld op voorstellen die deze implicaties met zich mee kunnen brengen. Dit heeft niet alleen betrekking op voorstellen tot *nieuwe* regelgeving maar ook op voorstellen die bestaande regelgeving willen *herzien*.

^{iv} Deze notitie vloeit voort uit de aanbevelingen van de Commissie “Sturing in EU-aangelegenheden” ten aanzien van het voortraject.

^v Dit garandeert de betrokkenheid van de decentrale overheden en stelt ook hen in de gelegenheid om onderwerpen als belangrijk aan te merken, bijvoorbeeld met het oog op uitvoeringsaspecten.

^{vi} Daarbij wordt opgemerkt dat in de systematiek waar nu voor gekozen wordt in de CoCo de beslissende afwegingen worden gemaakt in plaats van in de BNC, zoals nog bepleit door de Gemengde Commissie Sturing in EU-aangelegenheden. De motivering hiervan is vooral gelegen in de wens op een voldoende ambtelijk niveau en onder politieke leiding deze belangrijke keuzes te maken. De BNC krijgt hiermee een meer voorbereidende en minder beslissende rol.

^{vii} De ICER is in 1997 door de Ministerraad ingesteld en belast met de coördinatie van het juridische standpunt in de voorbereiding van Europees beleid, wetgeving en rechtspraak, en de uitvoering ervan in de Nederlandse rechtsorde.

^{viii} Zie hiervoor ook het kabinetstandpunt, het advies van de Raad van State over een eerder concept daarvan en het nader rapport TK 2003-2004, 29 349, nrs 1 en 2

^{ix} Zo moeten departementen een implementatieplan opstellen voor voorstellen voor EU-regelingen die moeten worden geïmplementeerd. Hierbij kan het naast richtlijnen ook gaan om verordeningen, comitologiebesluiten en kaderbesluiten uit de derde pijler. Het desbetreffende implementatieplan moet binnen twee maanden na vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van Ministers of, ingeval geen sprake is van zo'n standpunt, binnen twee maanden na bekendmaking van het besluit vervolgens aan de ICER-I ter beoordeling worden voorgelegd. Daarnaast geldt de zogenaamde voorrangsregel die inhoudt dat binnen de onderscheiden departementen de totstandkoming van implementatieregelgeving bij de inzet van capaciteit voorrang krijgen op regelgeving van nationale oorsprong. Ook zijn de procedures vereenvoudigd, waardoor rechtstreekse behandeling van implementatieregelgeving in de ministerraad met voorbijgaan aan behandeling in ambtelijke voorportalen en onderraden mogelijk is en consultatie van adviesorganen en uitvoerings- en handhavinginstanties in de implementatiefase niet langer verplicht is.

^x Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het identificeren van sectoren die toe zijn aan herziening en die momenteel veel administratieve lasten met zich meebrengen

voor Nederland. D.m.v. consultatie zouden de ervaringen van het ‘veld’ met deze regelgeving gepeild kunnen worden en ingebracht worden in Brussel.

^{xi} Kortheidshalve wordt hier voor een nadere uitwerking verwezen naar de notitie over subsidiariteit die op 14 april jl. aan het parlement is gestuurd.

^{xii} De kapitalen DUIV verwijzen naar de deelnemers aan het overleg: D – Directoraat-Generaal Milieu van het Ministerie van VROM; U – Unie van Waterschappen; I – Interprovinciaal Overleg; V – Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Men werkt aan vier dossiers die prioritair geacht worden: luchtkwaliteit, bodemstrategie, hoogwater en IPPC/ENAP.

^{xiii} Tweede Kamer, 2003-2004, 29 349, nr 1, pagina’s 4 en 6

^{xiv} Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de case studie van de richtlijn *energieprestatie van gebouwen* in het rapport van het Clingendael European Studies Programme; waarin medewerkers van het DG Wonen aangaven het gebrek aan ervaring met Europese dossiers als een gemis te hebben ervaren.