

1 Besluitvorming in Brussel

Besluitvorming algemeen: rol van Commissie, Raad, EP en de PV-EU

Bij de Europese besluitvorming zijn over het algemeen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement betrokken. Hun precieze rol hangt af van het terrein waarop de besluitvorming betrekking heeft, en volgt uit de zogenaamde rechtsgrondslag voor het Europese optreden. De rechtsgrondslag bepaalt ook welke andere actoren bij de besluitvorming zijn betrokken, zoals het Comité van de Regio's (zie voor de rechtsgrondslag verder hoofdstuk 2).

De **Europese Commissie** heeft het recht van initiatief. Dat houdt het recht in om voorstellen te doen voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving. Onder de eerste pijler van de Europese Unie (de Europese Gemeenschappen) is het recht van initiatief van de Commissie exclusief, onder de derde pijler (Politie en Justitiële Samenwerking in Strafzaken) deelt zij dit recht met de lidstaten. Onder de tweede pijler (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid) ligt het initiatiefrecht geheel bij de lidstaten.

De **Raad van de Europese Unie** heeft wetgevende bevoegdheid: de Raad stelt besluiten vast. Onder de eerste en derde pijler gebeurt dit zoals gezegd over het algemeen op initiatief van de Commissie. De sterke rol van de Commissie onder de eerste pijler blijkt bovendien uit het feit dat de Raad niet zo maar voorstellen van de Commissie kan wijzigen. Indien de Commissie niet instemt met een amendement van de Raad, dan kan de Raad vervolgens alleen bij unanimiteit over dit voorstel besluiten. Daarnaast is onder de eerste pijler vaak de co-decisie procedure van toepassing, welke het Europees Parlement op gelijke voet met de Raad tot medewetgever maakt. De **Europese Raad**, bestaande uit de regeringsleiders van de lidstaten, stelt de algemene beleidslijnen van de Europese Unie vast, en geeft soms ook concrete aanwijzingen voor de totstandbrenging van

Europese regelgeving. Het voorzitterschap van de (Europese) Raad wordt elke zes maanden door een andere lidstaat vervuld.

Het **Europees Parlement (EP)** speelt in steeds meer gevallen een belangrijke rol. Vroeger mocht het EP alleen adviseren, tegenwoordig beslist het steeds vaker mee (co-decisie). Onder de tweede en derde pijler is de betrokkenheid van het EP nog zeer gering.

De **Permanente Vertegenwoordiging Europese Unie (PV-EU)** behartigt de Nederlandse belangen in Brussel. Zij functioneert als ogen, oren en mond van Den Haag. Op de PV werken vertegenwoordigers van de departementen onder leiding van de Permanente Vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger. Zij onderhouden contacten met de instellingen, de andere lidstaten en het Voorzitterschap. Zij voorzien Den Haag van advies over onderhandelingsstrategieën. Ook voeren zij vaak zelf de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen (medewerkers PV-afdelingen) en in Coreper (PV-EU en zijn plaatsvervanger).

De voorfase van Europese besluitvorming

Over het algemeen is de eerste formele stap in het besluitvormingsproces de publicatie van een voorstel van de Commissie. Een Commissievoorstel komt echter niet uit de lucht vallen. Informatie over de plannen van de Commissie kan worden gevonden in haar jaarlijkse beleidstrategieën en werkprogramma's. Ook de zogenaamde groenboeken en witboeken vormen een belangrijke bron van informatie over de beleidvoornemens van de Commissie.

Voor een optimale Nederlandse inzet in het onderhandelingsproces is het van belang in een zo vroeg mogelijk stadium – dat betekent vóórdat er een formeel Commissievoorstel ligt – zoveel mogelijk informatie te vergaren en te analyseren. Belangrijke elementen daarbij zijn onder meer de gevolgen van het mogelijke Commissievoorstel voor nationaal beleid en regelgeving, de eventuele kosten en de eventuele alternatieven voor het voorstel.

Gezien de grote betekenis van het Commissievoorstel in het onderhandelingsproces, is het van belang dat een dergelijk voorstel zoveel mogelijk in lijn is met de Nederlandse inzet. Over het algemeen staat de Commissie ook wel open voor de visie van derden, waaronder de lidstaten. De Commissie heeft er immers belang bij dat er voor haar voorstel voldoende draagvlak bestaat, en dat het

goed aansluit bij de praktische behoeften van de overheden, ondernemingen en burgers. Goede contacten met de betrokken ambtenaren van de Commissie zijn dan ook onontbeerlijk om in een zo vroeg mogelijk stadium de Nederlandse belangen in Brussel te kunnen behartigen.

Het Commissievoorstel

Het officiële Commissievoorstel voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving vormt de basis voor de onderhandelingen in de Raadswerkgroep. Het Commissievoorstel bevat in ieder geval de volgende elementen:

- Een toelichting waarin de Commissie het voorstel nader uitlegt door onder meer in te gaan op de achtergrond, de effecten en de juridische elementen van het voorstel. Vaak wordt ook een toelichting gegeven op de artikelen zelf.
- Een verwijzing naar de bepaling uit het EG/EU-Verdrag dat de rechtsgrondslag biedt voor de voorgestelde regeling. De rechtsgrondslag bepaalt welke besluitvormingsprocedure wordt gevolgd (zie hierover hoofdstuk 2).
- Een preambule waarin het belang van de voorgestelde regeling wordt gemotiveerd en de regeling wordt toegelicht.
- De voorgestelde regeling zelf. In genummerde artikelen worden doel, definities, begrippen, normen, procedures, etc., formeel vastgelegd.
- De voorgestelde datum voor inwerkingtreding.
- De voorgestelde implementatietermijn, dat wil zeggen de termijn waarbinnen de lidstaten er voor moeten hebben gezorgd dat de nodige uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau zijn genomen (zie hierover hoofdstuk 6).

Eerste Nederlandse standpuntbepaling

Zodra er een officieel voorstel van de Commissie op tafel ligt, komt ook het eerste moment dat er een formeel Nederlands standpunt wordt geformuleerd. Dit gebeurt in de interdepartementale **werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)**. De BNC bespreekt elke week onder voorzitterschap van BZ de nieuwe voorstellen van de Commissie. Over relevante voorstellen wordt een zogeheten BNC-fiche geschreven, dat in de BNC wordt behandeld. In het BNC-fiche worden onder meer de volgende onderwerpen vastgelegd:

- Procedurele aspecten: behandelingstraject in Brussel, interdepartementale verantwoordelijkheidsverdeling, gegevens contactpersonen etc.
- Inhoudelijke beoordeling van het voorstel: doel, bevoegdheid van de EG/EU, proportionaliteitstoets en subsidiariteitstoets, Nederlandse belangen, wijze van optreden in Brussel.

Het departement dat eerstverantwoordelijk is voor het desbetreffende onderwerp schrijft het fiche en overlegt dit met experts van de betrokken departementen. De fiches worden vervolgens in de BNC besproken en na vaststelling naar de **Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo)** doorgestuurd. De ministerraad stelt de fiches formeel vast. Daarna worden ze – met uitzondering van onderhandelingsgevoelige informatie – ter informatie naar het Nederlandse Parlement en de Nederlandse leden van het Europees Parlement gestuurd.

De BNC beoordeelt ook of een Commissievoorstel op de ‘Lijst Grote Voorstellen’ moet worden opgenomen. Dat is het geval wanneer het voorstel mogelijk een grote impact (financieel, juridisch of anderszins) kan hebben voor Nederland of wanneer het een politiek gevoelig karakter heeft. In dat geval wordt door de BNC een verkort fiche opgesteld en wordt dit fiche doorgeleid naar de CoCo met een voorstel voor een behandelingstraject. De CoCo kan dan besluiten tot het laten opstellen van een Standpuntverkennde Notitie, om die vervolgens voor te leggen aan de Ministerraad. In een Standpuntverkennde Notitie worden de hoofdlijnen en opties voor de Nederlandse inzet ten aanzien van het betreffende Commissievoorstel beschreven, wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van het voorstel, wordt een beeld geven van het krachtenveld in Brussel. Vervolgens kan de Ministerraad besluiten om een Kaderinstructie te laten opstellen. Daarin wordt sturing gegeven aan de Nederlandse inbreng bij de Europese onderhandelingen. Kaderinstructies kunnen overigens ook worden opgesteld voor voorstellen die niet op de Lijst Grote Voorstellen staan, maar die komen dan niet in de Ministerraad. De Kaderinstructie functioneert als kader voor de inzet in Brussel. Voor voorstellen waarvoor geen Kaderinstructie wordt opgesteld, vervult het BNC-fiche dezelfde functie als de Kaderinstructie.

Bij het bepalen van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen, is het Nederlandse standpunt zoals verwoord in het BNC-fiche, of indien aanwezig de Kaderinstructie, leidend. Om deze reden is het van belang dat daarin genomen standpunt enige ‘manoeuvrerruimte’ bevat. Een volledig ‘dichtgetimmerd’ Nederlands standpunt beperkt de onderhandelingsruimte in grote mate. Het is uiteraard mogelijk dat gedurende het onderhandelingsproject blijkt

dat de onderhandelaar niet meer uit de voeten kan met het BNC-fiche of de Kaderinstructie. Dat kan het geval zijn wanneer er fundamentele wijzigingen op het Commissievoorstel worden doorgevoerd, als het krachtenveld zich blijkt te wijzigen, of vanwege voortschrijdende inzichten. In zo'n geval vindt niet opnieuw een discussie in de BNC plaats. Wel dient ingeval het Nederlandse standpunt zoals uiteengezet in het BNC-fiche vragen oproept, daarover contact te worden opgenomen met de meest betrokken contactpersonen van de BNC. Indien de Nederlandse inzet is gebaseerd op een Kaderinstructie zal moeten worden beoordeeld of aanpassing daarvan nodig is.

Formele onderhandelingsfase: de Raad

Zodra het voorstel van de Commissie ter tafel ligt, is de Raad (en in geval van co-decisie ook het Europees Parlement) aan zet. Bij de besluitvorming over een Commissievoorstel door de Raad zijn drie stadia te onderscheiden: de raads werkgroep, Coreper, de Raad. De stemprocedure binnen de Raad hangt af van de rechtsgrondslag (zie hoofdstuk 2) voor het besluit waarover de Raad moet beslissen. Zo worden besluiten in het kader van de tweede pijler (het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid) over het algemeen met unanimititeit van stemmen aangenomen. Onder het EG-Verdrag is gekwalificeerde meerderheidstemming een belangrijke stemprocedure. In deze procedure wordt de stem van ieder lidstaat gewogen (zo heeft Nederland 13 stemmen, Duitsland 29). Voor een gekwalificeerde meerderheid moeten 255 van de totale 345 stemmen worden behaald. Het moet bovendien gaan om een meerderheid van de lidstaten die samen tenminste 62 % van de bevolking van de EU vertegenwoordigen. Raadsconclusies worden door de Raad met consensus aangenomen.

De Raads werkgroep

De besprekingen en onderhandelingen over een Commissievoorstel beginnen altijd in een **raads werkgroep**. Aan de raads werkgroepen wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van de PV's en ambtenaren vanuit de lidstaten met specifieke kennis van de te behandelen onderwerpen. Ook de Commissie is in de raads werkgroepen vertegenwoordigd. De onderhandelingen vinden meestal plaats onder leiding van het Voorzitterschap; enkele staan onder voorzitterschap van het Raadssecretariaat. De Juridische Dienst van de Raad (JDR) is ook bij de onderhandelingen aanwezig en kan bij onduidelijkheden om advies worden gevraagd.

De onderhandelingen vinden formeel plaats in de vergaderzaal, maar ook informeel in de ‘wandelingen’, bijvoorbeeld tussen twee bijeenkomsten door. Om steun te verwerven voor het Nederlandse standpunt, kan het wenselijk zijn vooraf te overleggen met andere delegaties en/of het Voorzitterschap. Onderhandelingen over voorstellen voor regelgeving in de Raadswerkgroep vergen meestal meerdere bijeenkomsten gedurende een aantal weken. Gecompliceerde of gevoelige voorstellen kunnen makkelijk enige maanden tot meer dan een jaar vergen.

Coreper

Als in de Raadswerkgroep in grote lijnen overeenstemming is bereikt gaat het voorstel voor besluitvorming op politiek niveau naar het **Comité des Représentants Permanents (Coreper)**, dat bestaat uit nationale diplomaten die permanent in Brussel zijn gestationeerd. Ook kan het zijn dat bepaalde knelpunten uit het voorstel, waar de Raadswerkgroep niet uitkomt, aan Coreper ter beslissing worden voorgelegd, om de onderhandelingen in de Raadswerkgroep weer vlot te trekken. Het Coreper bespreekt de Commissievoorstellen inhoudelijk, en bij overeenstemming over een voorstel, gaat dit als A-punt (hamerstuk) door naar de eerstvolgende Raad. Als in het Coreper *geen* overeenstemming wordt bereikt, kan het voorstel worden teruggestuurd naar de Raadswerkgroep, waar het verder moet worden uitonderhandeld. Het voorstel kan ook als B-punt (discussiestuk) door naar de eerstvolgende Raad. Nota bene: voor bepaalde landbouwaangelegenheden vervult het Speciaal Comité Landbouw (Comité Speciale d’Agriculture, CSA) de rol die hierboven voor Coreper wordt beschreven.

De Raad

De **Raad**, die in negen verschillende samenstellingen bijeen komt, is het belangrijkste besluitvormingsorgaan van de EU. Namens elke lidstaat heeft een minister zitting in de Raad. Welke minister dit is, hangt af van het onderwerp dat op de agenda staat. De agenda van de Raad bestaat zoals gezegd uit A- en B-punten. Over A-punten neemt de Raad zonder inhoudelijke discussie bij hamerslag een formeel besluit. B-punten worden in de Raad inhoudelijk besproken. Als er overeenstemming wordt bereikt neemt de Raad een besluit. Als de Raad niet tot overeenstemming komt wordt het voorstel terugverwezen naar het Coreper, waar het verder moet worden uitonderhandeld.

Betrokkenheid EP

Wanneer het besluit wordt vastgesteld op basis van de co-decisieprocedure wordt het voorstel door de Commissie gelijktijdig aan de Raad en het EP voorgelegd, die zich er vervolgens over buigen in een ‘eerste lezing’. Binnen het EP bestaan verschillende commissies, die het standpunt van het plenaire EP voorbereiden. Het EP brengt een advies uit aan de Raad en kan daarbij amendementen voorstellen. Wanneer de Raad het advies van het EP overneemt, wordt het besluit aangenomen. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, tenzij er wordt afgeweken van het voorstel van de Commissie. In dat geval beslist de Raad met unanimiteit van stemmen. In dit verband is van belang te weten dat zolang de Raad geen besluit heeft genomen de Commissie haar voorstel te allen tijde kan wijzigen.

Indien de Raad het advies van het EP niet in zijn geheel overneemt, gaat de ‘tweede lezing’ van start. De Raad stelt dan eerst een gemeenschappelijk standpunt vast. Het EP kan dit gemeenschappelijke standpunt goedkeuren, verwerpen of hierop amendementen indienen. Indien het EP opnieuw amendementen indient, kan de Raad deze met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aanvaarden. Het besluit wordt dan geacht te zijn aangenomen in de vorm van het aldus geamendeerde gemeenschappelijke standpunt. Ingeval van een negatief advies van de Commissie over de amendementen van het EP, beslist de Raad met unanimiteit van stemmen. Als de Raad niet alle amendementen goedkeurt, wordt er een bemiddelingscomité bijeengeroepen om tot overeenstemming te komen. Als het bemiddelingscomité, waarin het EP en de Raad beide zijn vertegenwoordigd, niet tot een oplossing komt, wordt het voorstel niet aangenomen.

Afstemming van het Nederlandse standpunt tijdens de onderhandelingsfase in de Raad

In de verschillende stadia van de besluitvorming door de Raad is het van belang dat er steeds een goed afgestemd Nederlands standpunt is.

De afstemming van het Nederlandse standpunt tijdens de onderhandelingen in de Raadswerkgroep vindt niet plaats via een formeel coördinatie-gremium in Den Haag. Het is dus zaak dat de onderhandelaar zelf vertegenwoordigers van alle betrokken departementen bij de gang van zaken in de Raadswerkgroep betreft. Soms wordt hiertoe een speciaal interdepartementaal instructieoverleg of een interdepartementaal dossierteam in het leven geroepen. In de Commissie Interdepartementaal Milieuoverleg (CIM) worden structureel de instructies voor milieuvraagstukken gecoördineerd onder voorzitterschap van BZ.

Zodra het voorstel naar het Coreper gaat en daar wordt behandeld, vindt de

coördinatie van het Nederlandse standpunt plaats in het **PV-instructieoverleg**. Dit overleg vindt wekelijks plaats onder voorzitterschap van BZ. Het eerstverantwoordelijke ministerie stelt ontwerp-instructies op, die aan het PV-instructieoverleg wordt voorgelegd ter goedkeuring. BZ stelt vervolgens de instructies vast en stuurt deze aan de PV-EU.

Het standpunt van Nederland in de Raad wordt voorbereid in de wekelijkse CoCo. De CoCo staat onder voorzitterschap van de Staatssecretaris voor Europese Zaken. De in de CoCo voorbereide standpunten (CoCo-conclusies) worden in de wekelijkse ministerraad behandeld en vastgesteld. BZ stelt in overleg met de betrokken departementen de ontwerp-conclusies op.

Rol van het Nederlandse Parlement

Ten aanzien van het optreden van de Nederlandse regering bij Europese onderhandelingen beschikt het Nederlandse parlement over alle gebruikelijke middelen van parlementaire controle. Daarnaast is er nog een aantal specifieke voorzieningen om het parlement te informeren over en te betrekken bij de Europese besluitvorming. Zo wordt het parlement door de Commissie geïnformeerd over nieuwe voorstellen voor regelgeving. In het BNC-fiche wordt het parlement vervolgens geïnformeerd over het Nederlandse standpunt. Er is ook een **Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets (TGCS)**, samengesteld uit leden van de Eerste en Tweede Kamer, die is belast met het toetsen van Commissievoorstellen op subsidiariteit en proportionaliteit (zie over deze beginselen verder hoofdstuk 3). Het parlement wil hiermee in een vroeg stadium, voordat de regeringen hierover met elkaar de onderhandelingen beginnen en afspraken maken, voorkomen dat zaken Europees geregeld worden die naar zijn mening op nationaal niveau thuishoren. Een dergelijk oordeel moet binnen zes weken worden uitgesproken. Beide Kamers van het Nederlandse parlement hebben een permanente vertegenwoordiger bij de Europese instellingen in Brussel. Het Nederlandse parlement heeft ook zitting in de **'Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden' (COSAC)**, een samenwerkingsverband van alle nationale parlementen van de Europese Unie. Het Nederlandse parlement ontvangt vooraf een geannoteerde agenda van de bijeenkomsten van de Raad van Ministers. Ten slotte beschikt het parlement op het terrein van JBZ (Justitie en Binnenlandse zaken) over een instemmingsrecht. Dit betekent dat de Nederlandse regering stilzwijgende danwel uitdrukkelijke toestemming van de Staten-Generaal nodig heeft voor besluitvorming in de JBZ-Raad. Wanneer het vanwege tijdsdruk niet mogelijk is die instemming te verkrijgen, moet Nederland in Brussel een parlementair voorbehoud maken.

Het Verdrag van Lissabon

De nu bestaande pijlerstructuur komt met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon te vervallen: de pijlers verdwijnen en de EG gaat als het ware op in de EU. Het Verdrag voorziet ook in een versterking van de positie van het EP door uitbreiding van de co-decisieprocedure: dit wordt de standaardprocedure binnen de EU. Verder voorziet het Verdrag van Lissabon in een nieuwe procedure voor het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Deze nieuwe procedure zal pas vanaf 2014 van toepassing zijn. De Europese Raad wordt in het Verdrag van Lissabon een echte instelling van de Europese Unie met een eigen, vaste, voorzitter. Het voorzitterschap van de Raad blijft rouleren onder de lidstaten. Ook de inspraak van de nationale parlementen wordt vergroot: zij krijgen een formele rol bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel (zie hierover verder hoofdstuk 3). Het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement op het terrein van JBZ komt met het Verdrag van Lissabon vrijwel geheel te vervallen.

Aanwijzingen

- Wees pro-actief: kom niet pas in actie als er een Commissievoorstel is, maar probeer te anticiperen op toekomstige voorstellen. Onderhoudt goede contacten met de betrokken Commissie-ambtenaren.
- Stem zo vroeg mogelijk de Nederlandse inbreng af met andere betrokken (dienstonderdelen en) departementen en decentrale overheden (via IPO/VNG).
- Probeer in kaart te brengen wat de zogeheten ‘rode lijnen’ (grenzen) bij de onderhandelingen zijn en of er speelruimte is bij de Nederlandse inzet.
- Betrek ook de juristen en wetgevers van het eigen departement erbij voor de verhouding met geldende regels van Europees recht en met het oog op eventuele toekomstige inwerkingtreding/uitvoering van Europese regelgeving.
- Houd belanghebbenden/geïnteresseerden binnen en buiten het ministerie op de hoogte van ontwikkelingen, onder andere door het schrijven en verspreiden van verslagen.
- Raadpleeg de PV-EU voor bijvoorbeeld de wijze van aanpak voor onderhandelen, voor contactpersonen, en voor vragen over de stand van zaken van EG- en EU-voorstellen voor wetgeving.

- Stel instructies op voor de PV-EU waaruit de insteek, struikelblokken en prioriteiten van Nederland duidelijk blijken.
- Blijf gedurende het onderhandelingsproces nadenken over de doelstellingen en de strategie die nodig is om die te bereiken.
- Het in te nemen standpunt dient enige 'manoeuvrerruimte' te bevatten. Een volledig 'dichtgetimmerd' Nederlands standpunt beperkt de onderhandelingsruimte in grote mate.
- Bouw netwerken op en onderhoud deze tijdens bijeenkomsten in Brussel. Stem ook tussen de bijeenkomsten door af met de PV-EU, met collega's uit andere lidstaten en met ambtenaren van Europese instellingen. Dit kan ook al vooraf, bijvoorbeeld tijdens een diner, telefonisch of per e-mail. Zo kunnen nuttige informatie en standpunten vooraf worden uitgewisseld. In sommige gevallen kan worden afgesproken om in de Raadswerkgroep gezamenlijk op te trekken.
- Ruim tijd in voor de lobby bij het Europees Parlement. Het is handig om daarbij de afdeling van de PV-EU te betrekken die zich bezighoudt met de Nederlandse contacten met het EP.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 1 & 2

ICER-Advies Raadsconclusies (2008)

Overige (inter)departementale bronnen

BNC-Leidraad

Aanwijzingen voor de regelgeving

(www.justitie.nl/images/Aanwijzingen_tcm34-2447.pdf)

PV Instructie Leidraad

Departementale routeplanners en handreikingen

EU-bronnen

PRE-lex (ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=nl), informatie over de stand van zaken met betrekking tot Commissievoorstellen

EUR-LEX (eur-lex.europa.eu), alle Europese regelgeving