

Van werk naar werking, meer focus voor de ICER

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Voorstellen	7
3.	Samenvatting	21

Bijlage 1	Opdracht werkgroep	
Bijlage 2	Samenvatting en teksten uit de notitie van de Ministerraad van 19 mei 2006	
Bijlage 3	Samenvatting en teksten uit het verslag van de visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving “Met recht verbonden” (22 maart 2007)	
Bijlage 4	Teksten uit het eindrapport evaluatie ICER 2002	
Bijlage 5	Aspecten die aan de orde komen bij de beoordeling van de juridische kwaliteit van een voorstel en de eerste inventarisatie van de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde	
Bijlage 6	Werkwijze voor de totstandkoming van ICER-adviezen	
Bijlage 7	Samenstelling werkgroep	

1. Inleiding

Op 15 september 2005 bracht de Raad van State een advies uit over ‘de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding’. Op 19 mei 2006 stelde de Ministerraad in reactie op dat advies het kabinetsstandpunt ‘Nederland in Europa - Europa in Nederland’ vast, evenals een notitie die het kabinetsstandpunt uitwerkt op het punt van de intra- en interdepartementale beleidsprocessen en de relaties tussen de rijksoverheid en derden¹. De notitie van de Ministerraad verwijst in een drietal passages naar de ICER. Deze notitie was aanleiding voor de ICER om een werkgroep in te stellen die als opdracht meekreeg het doen van aanbevelingen en concrete voorstellen ter uitvoering van de voorstellen die in de notitie van de ministerraad gedaan worden. Ook de uitkomsten van de visitatie door de visitatiecommissie Juridische functie moesten worden meegenomen in de aanbevelingen van de werkgroep. Bovendien is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook de uitkomsten van de evaluatie van de ICER uit 2002 mee te laten wegen in de aanbevelingen.

Voor alle duidelijkheid wordt met betrekking tot het navolgende opgemerkt dat een onderzoek naar nut en noodzaak van de ICER niet tot de taakopdracht van deze werkgroep behoort.

Taak ICER

Om te verzekeren dat er op een systematische en gecoördineerde wijze aandacht wordt besteed aan de gevolgen van Europeesrechtelijke ontwikkelingen voor ons nationaal rechtssysteem, heeft het kabinet eind 1997 de Interdepartementale Commissie Europees Recht ingesteld.

De ICER richt zich zowel op de coördinatie van de juridische advisering inzake de *voorbereiding* van het Europese recht als op de coördinatie van de *uitvoering* van het Europees recht. Met andere woorden, de taak van de ICER bestaat uit zowel de coördinatie van het Nederlands standpunt over de juridische aspecten van in voorbereiding zijnde Europees beleid, wetgeving en rechtspraak als de coördinatie van een inhoudelijk, organisatorisch en procedureel adequate uitvoering van het Europese recht in Nederlands beleid, wetgeving, rechtspraak en rechtspraktijk². Dit laatste betreft zowel de rechtstreekse implementatie van Europese regelgeving in het nationale recht als de randvoorwaarden die het EG en EU recht stellen aan beleid en regelgeving van nationale origine en aan de activiteiten van de nationale rechter.

Onder de ICER vallen drie vaste werkgroepen die zich bezighouden met respectievelijk Hof, implementatie en notificatie. Daarnaast kent de ICER ad-hoc werkgroepen, die worden belast met het opstellen van ICER-producten.

De ICER-H levert analyses van arresten die van belang zijn voor de nationale en de Europese rechtsonwikkeling, in het bijzonder wanneer er gevolgen zijn voor de Nederlandse rechtsorde. Daarnaast bespreekt de ICER-H tweewekelijks alle bij het Hof aanhangige zaken om te bepalen of het maken van opmerkingen, c.q. interventies opportuun is. Ook coördineert

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nrs. 22 (advies + beknopt nader rapport) en 27 (uitgebreid nader rapport).

² Brief van 10 december 1997 van de minister van Buitenlandse zaken en de minister van Justitie aan de Voorzitter en de leden van Ministerraad (DJZ-121571).

de ICER-H de instructies voor de Raadswerkgroep Hof en levert in voorkomend geval aanzetten voor ICER rapporten.

De ICER-I behandelt vraagstukken op het terrein van de implementatie van Europees recht in nationale regelgeving. Hierbij gaat het niet alleen om algemene juridische vraagstukken en procedurele aspecten, maar ook om de concrete implementatieplannen van de ministeries. Deze implementatieplannen worden besproken en de voortgang van het implementatietraject wordt bewaakt aan de hand van de kwartaaloverzichten implementatie³.

De ICER-N fungeert als interdepartementaal overlegplatform op het terrein van notificatie van technische voorschriften. De taak van de ICER-N is rechtstreeks te herleiden naar het Securitelarrest waarin het Hof oordeelde dat voorschriften die niet volgens de procedure waren aangemeld buiten toepassing moesten worden gelaten. In de ICER-N worden allerlei vraagstukken die met notificatie samenhangen behandeld en afgestemd. Te denken valt aan onderwerpen die in Comité 98/34 worden behandeld, de toepassing van de wederzijdse erkenningsclausule en de werking van de Associatieovereenkomst met Turkije. Daarnaast wordt in het kader van de notificatieverplichtingen onder de dienstenrichtlijn gewerkt aan een tijdelijke en een definitieve handleiding.

De ICER levert diverse producten. Als eerste adviezen, die worden uitgebracht naar aanleiding van bijvoorbeeld recente jurisprudentie of andere relevante ontwikkelingen op EU of EG terrein, zoals beleid van de Europese Commissie. Voorbeelden daarvan zijn het advies Burgerschap van de Unie, het advies Boetes en dwangsommen, de Checklist mededinging, het advies Strafrecht en de eerste pijler II, de Handreiking staatssteun en grondtransacties en de twee leidraden in het kader van de screening van nationale regelgeving op basis van dienstenrichtlijn. Deze adviezen zijn met name van belang voor het nationale beleid en de nationale praktijk en in mindere mate bij de totstandkoming van EU wetgeving. Tevens wordt beperkt geadviseerd over Europese regelgeving in wording met een horizontaal karakter. Een voorbeeld daarvan betreft het recente advies Comitologie II. Vanwege het horizontale juridische karakter van dit besluit woog het ICER advies zwaar mee bij de Nederlandse standpuntbepaling.

Ook schrijft de ICER handleidingen die mede of primair gericht zijn op de onderhandelaars in Brussel en beleidsmedewerkers op de departementen, zoals de Handleiding Rechtgrondslag van besluiten, de Richtsnoeren comitologie en de Leidraad voor onderhandelaars

Functioneren ICER

Sinds de totstandkoming van de ICER is er met een zekere regelmaat in verschillende rapporten aandacht geschonken aan de rol en de werkzaamheden van de ICER.

Na een eerste tussenrapportage in 1998 heeft de ICER in 2001 haar functioneren geëvalueerd. In 2002 verscheen het eindrapport van deze evaluatie. Uit deze evaluatie volgde dat de ICER vooral door haar kwalitatief goede output een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bewustwording bij de Nederlandse rijksoverheid van de gevolgen van het EU recht voor het nationale recht en nationaal beleid. Verbetering is nodig ten aanzien van de wisselwerking tussen beleid en recht, de rol van de ICER bij ontwerp EG-regelgeving, zicht op

³ Bedoeld zijn de overzichten implementatie die de Staatssecretaris voor Europese Zaken per kwartaal aan het parlement toezendt.

implementatievraagstukken, de structuur van de ICER en het voorzitterschap. De aanbevelingen uit het evaluatierapport werden uitgewerkt in een businessplan. In 2002 verscheen eveneens het eindrapport van de visitatiecommissie wetgeving, getiteld *Van wetten weten*. In het kabinetsstandpunt op dat rapport werd besloten dat de actiepunten uit de ICER evaluatie, gericht op vergroting van de aandacht voor en bekendheid met Europeesrechtelijke aspecten van beleid en wetgeving, zo snel mogelijk uitgevoerd moesten worden.

In 2005 verscheen in PAO-kader het eindrapport van de Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’ (het rapport ‘Van Voorst’) waarin gewezen wordt op het belang van voldoende aandacht voor de juridische aspecten van EU-beleid en -regelgeving alsmede voor de uitvoering daarvan. De commissie doet de aanbeveling om de ICER gevraagd en ongevraagd te laten adviseren over juridische aspecten van EU-beleid en -regelgeving, waaronder het aspect van de uitvoering daarvan.

In reactie op met name het advies van de Raad van State van 15 september 2005 over de gevolgen van Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding nam het kabinet op 19 mei 2006 een standpunt in⁴. Voor wat betreft de intra- en interdepartementale beleidsprocessen en de relaties tussen de rijksoverheid en derden wordt dit kabinetsstandpunt uitgewerkt in de notitie van de Ministerraad van 19 mei 2006. Deze Ministerraadnotitie voorziet uitdrukkelijk in een rol voor de ICER bij de totstandkoming en implementatie van Europese regelgeving. Tenslotte werd op 22 maart 2007 het verslag van de visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving “Met recht verbonden” aangeboden aan de Minister van Justitie. Daarin wordt onder meer ingegaan op de rol van (wetgevings)juristen bij de totstandkoming van EU regelgeving en het belang van de beoordeling van de juridische kwaliteit van voorstellen tot EU regelgeving in het BNC fiche, en in het bijzonder de taak van de ICER daarbij. Naar het oordeel van de commissie is, gelet op de grote en nog steeds toenemende invloed van het Europese op het nationale recht, nauwelijks nog te rechtvaardigen dat het nationale recht en de werkzaamheden die daaruit voortvloeien bij de wetgevingsdirecties van de ministeries nog stevig op de eerste plaats staan. Een tijdige inzet van juridische deskundigheid bij de totstandkoming van Europese regelgeving is onontkoombaar.

Onderwerpen

Uit de MR notitie, het visitatierapport en de eerdere evaluatie komt een aantal gemeenschappelijke onderwerpen naar voren, welke ieder apart besproken worden in hoofdstuk 2. Per onderdeel zijn de belangrijkste passages uit de desbetreffende rapporten opgenomen in een kader, waarna de bevindingen en voorstellen van de werkgroep volgen. Voor een uitgebreidere samenvatting van de belangrijkste punten uit deze documenten en voor de relevante teksten zij verwezen naar bijlagen 2, 3 en 4. De werkgroep is gevraagd op de volgende onderwerpen expliciet in te gaan:

- Tijdige en structurele betrokkenheid van (wetgevings)juristen en de ICER bij de totstandkoming van voorstellen voor Europese regelgeving, in het bijzonder via de BNC voor het reguliere traject en vooral ook de CoCo voor het ‘Grote voorstellen’

⁴ TK 2005-2006, 29 993, nr. 22.

traject⁵. Daarbij ligt de nadruk de beoordeling van en het waarborgen van de juridische kwaliteit van Europese voorstellen.

- Omzetting van Europese regelgeving. De nadruk ligt hier op voortgangsbewaking en vroegtijdige beoordeling van de gevolgen voor de nationale rechtsorde.
- Betrokkenheid van de ICER bij Hof zaken en bij inbreukprocedures.

Tevens blijft naar de mening van de werkgroep van belang dat regelgeving van nationale oorsprong voldoet aan Europeesrechtelijke randvoorwaarden. Ook het kabinet onderstreept dit belang. De ICER-werkzaamheden in dit verband vormen een belangrijk onderdeel van de coördinatie van een adequate uitvoering van het Europese recht in Nederland - dit door te adviseren over de randvoorwaarden die het EG- en EU- recht stellen aan beleid en regelgeving van nationale origine. Deze ICER-producten zijn meestal ongevraagd – initiatieven daartoe komen veelal vanuit de secretariaten van de vaste ICER-werkgroepen - maar des te meer gewild. Focus op de voorfase van de Brusselse onderhandelingen over Europese regelgeving en vervolgens op de omzetting daarvan kan ten koste gaan van aandacht voor de Europeesrechtelijke randvoorwaarden ten aanzien van regelgeving van nationale oorsprong. Hieronder zal nader op dit punt nog worden ingegaan.

Tot slot heeft de werkgroep zich gebogen over vragen naar onder meer de identificatie van onderwerpen waarover geadviseerd kan worden, de doelgroep waarvoor de ICER schrijft, de manier van werken van de ICER, de vormgeving van ICER producten en de bekendmaking ervan.

De werkgroep stelt voor na een periode van twee jaar (in juni 2009) de werkwijze van de ICER opnieuw te bezien en te onderzoeken wat de voorstellen uit dit rapport de ICER in de praktijk hebben gebracht.

⁵ Voor wat onder een zogenaamd Groot voorstel moet worden verstaan, wordt verwezen naar het kabinetsstandpunt met bijbehorende MR-notitie d.d. 19 mei 2006; zie verder bijlage 2 van dit rapport.

2. Voorstellen

2.1 Ambitieniveau van de ICER

In de werkgroep is de meer algemene voorafgaande vraag naar het ambitieniveau van de ICER besproken. Hier past volgens de werkgroep slechts één aanbeveling: wees realistisch! De huidige Europeesrechtelijke capaciteit op de departementen en binnen het ICER-secretariaat is krap bemeten. Het ICER-secretariaat bestaat uit ongeveer 2,5 fte (Buitenlandse Zaken en Justitie gezamenlijk). Globaal wordt een derde van de beschikbare capaciteit gebruikt voor organisatorische aspecten en twee derde voor inhoudelijke werkzaamheden. Wat betreft de organisatorische aspecten, moet het beslag dat de organisatie van de diverse bijeenkomsten van de plenaire ICER, het presidium en het secretariaat, de ICER-H, ICER-I en ICER-N met bijbehorende voorbereiding en verslaglegging op het ICER-secretariaat legt, niet worden veronachtzaamd. Alhoewel de afgelopen jaren administratieve winst is geboekt, blijven deze werkzaamheden van het secretariaat omvangrijk. Qua inhoudelijke werkzaamheden werden in de afgelopen jaren gemiddeld 4 à 5 grote adviezen of handleidingen per jaar geschreven.

De werkgroep wijst erop dat ICER-secretarissen naast de werkzaamheden voor de ICER ook nog belast zijn met andere werkzaamheden voor 'hun' departement, en ICER-werkzaamheden niet altijd prioritair behandeld worden. Voor de ICER-leden geldt een en ander mutatis mutandis.

De werkgroep is dan ook van mening dat de ICER bij gelijkblijvende capaciteit duidelijke prioriteiten zal moeten stellen. Dat geldt voor de leden van de ICER in het algemeen en voor de 'trekkende' departementen in het bijzonder. Uitbreiding van taken met een handhaving van de huidige output van de ICER kan alleen met aanpassing van de beschikbare capaciteit. Indien de huidige taakstelling zal leiden tot vermindering van het aantal Europeesrechtelijk juristen, heeft dit onvermijdelijk gevolgen voor het functioneren van de ICER. Met andere woorden, capaciteit is leidend voor ambitie.

Uitgaande van gelijkblijvende capaciteit, meent de werkgroep dat op het punt van de effectiviteit van de ICER en de ICER-producten winst kan worden behaald. Cruciaal in dit verband is het aanbrenge(n) van meer focus in de werkzaamheden van de ICER, en daarnaast meer tijd te investeren in de promotie en follow-up van ICER-producten bij de (potentiële) afnemers (ook op hoogambtelijk niveau). De werkgroep meent dat een beperkt aantal goede en tijdige adviezen dat vervolgens ook ruim onder de aandacht van de doelgroep wordt gebracht de voorkeur verdient boven een groter aantal adviezen dat zodanig laat tot stand komt dat deze adviezen vaak al weer door de actualiteit zijn achterhaald. Voor de werkgroep staat voorop dat de ICER helder moet zijn in wat wel en niet van haar verwacht kan worden. Daartoe is transparantie in aanpak en werkwijze en het daadwerkelijke verbinding leggen met BNC/CoCo een absoluut vereiste.

2.2. De totstandkoming van Europese regelgeving, de rol van (wetgevings)juristen en de ICER en de juridische kwaliteit

Opdracht MR-notitie

Versterking van de juridische coördinatie onder meer door tijdige betrokkenheid van wetgevingsjuristen en van de ICER bij voorbereiding en de totstandkoming van Europese voorstellen. De ICER adviseert gevraagd *en* ongevraagd over juridische aspecten van EU-beleid en EU-regelgeving in wording. De adviezen moeten tijdig beschikbaar zijn voor de standpuntbepaling en de onderhandelingen.

Het in een eerder stadium in kaart brengen van juridische risico's voor de Nederlandse rechtsorde sluit aan bij het gedachtegoed van het kabinetsstandpunt 'NL in Europa'. Het kan een goede manier zijn om sneller een beter beeld te krijgen van de eventuele gevolgen van voorgenomen Europese regelgeving. Gedurende de onderhandelingen kan worden ingezet op het voorkomen of beperken van ongewenste gevolgen voor nationale regelgeving. Daarnaast kan tijdiger worden begonnen met noodzakelijk implementatieregelgeving.

Aanbevelingen Rapport visitatiecommissie

Aanbeveling 4

Waarborg de betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij de voorbereiding van de onderhandelingen over een Europees regelgevingsvoornemen.

Aanbeveling 7

Waarborg dat in het BNC-fiche (ook) aandacht wordt geschonken aan de juridische kwaliteit van het Europese regelgevingsvoornemen en aan de wijze waarop deze regelgeving in het nationale recht zal worden geïmplementeerd.

Aanbeveling 8

Ontwikkel, analoog aan de nationale wetgevingstoets, een instrument voor de beoordeling van de juridische kwaliteit van het Europese regelgevingsvoornemen en de impact daarvan op de nationale rechtsorde.

Aanbeveling 11

Neem in het BNC-fiche de vraag op of er aanleiding is de ICER in te schakelen.

Evaluatie ICER 2002

In het eindrapport evaluatie ICER 2002 wordt voorgesteld dat de ICER ter verbetering van de *inschakeling* van de ICER bij de *voorbereiding* van EG regelgeving voortaan op basis van BNC-fiches bepaalt over welke ontwerprichtlijnen en -verordeningen zij aan de betrokken minister(s) advies zal uitbrengen.

Essentieel is dat (wetgevings)juristen en eventueel de ICER daadwerkelijk een rol spelen (bij de coördinatie van) de juridische advisering ten aanzien van Europese wetgeving. Die betrokkenheid dient duidelijke doelen, namelijk de beoordeling en het waarborgen van de juridische kwaliteit van Europese (ontwerp)regelgeving en het vervolgens gemakkelijker kunnen omzetten daarvan in nationale regelgeving.

De werkgroep meent dat de betrokkenheid van de ICER beperkt moet blijven tot onderwerpen die voor alle of in ieder geval voor meerdere departementen van belang zijn. Als een

onderwerp slechts voor één departement van belang is, ontbreekt daarmee de noodzaak tot coördinatie. ICER advisering dient zich dus te beperken tot onderwerpen van horizontale aard, onderwerpen die in beginsel in ieder Europees dossier aan de orde kunnen komen. Vaak vormt een Europees voorstel tot wetgeving of een mededeling of een groen- of witboek de aanleiding tot een dergelijk advies.

2.2.1 Het uitgangspunt van het gevraagd adviseren

De werkgroep stelt voor dat als het gaat om een inbreng van de ICER ten aanzien van de voorbereiding van Europese regelgeving, als uitgangspunt geldt dat de ICER gevraagd adviseert. Voordeel daarvan is dat meteen vaststaat wie aan welk advies behoefte heeft en, niet onbelangrijk, op welke termijn. Dat neemt niet weg dat ingeval daarvoor bij de ICER toereikende capaciteit is, de ICER ook horizontale problemen moet kunnen signaleren wanneer die niet in de BNC of CoCo zijn opgepakt. Daarbij vervullen de BZ/DJZ/ER jurist en de vertegenwoordiger van Justitie in de BNC een signalerende rol ten behoeve van het ICER-secretariaat, dat het probleem vervolgens kan voorleggen aan de leden van de ICER. Overigens kunnen ook de ICER-leden en departementale (wetgevings)juristen, waar nodig, hun invloed aanwenden door nauw contact te onderhouden en vooroverleg te plegen met ‘hun’ vertegenwoordigers in BNC en (wat de ‘Grote voorstellen’ betreft, vooral ook) de CoCo.

2.2.2 Identificatie van onderwerpen

Vroegtijdige beoordeling van de gevolgen van voorgenomen Europese regelgeving, mededelingen en groen- of witboeken voor de Nederlandse rechtsorde vergt een andere en (vooral) eerdere inzet van juridische expertise bij de voorbereiding van Europese regelgeving. Dat sluit aan bij hetgeen is bepaald in de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 330)⁶.

Wat betreft de identificatie van onderwerpen stelt de werkgroep voor aansluiting te zoeken bij het traject van de ‘Lijst Grote voorstellen’ en het BNC-traject.

Lijst Grote Voorstellen

Het traject van de ‘Grote voorstellen’ kent een aantal specifieke aangrijpingspunten voor departementale (wetgevings)juristen en eventueel ook voor de ICER zelf.

Nieuw voor dit traject is dat met verkorte fiches (binnen drie weken) en uitgebreide fiches (binnen zes weken) wordt gewerkt. Bovendien wordt door de CoCo gezien of er een standpuntverkennde notitie en een kaderinstructie moet komen. Afgezien daarvan, gaat de CoCo stelselmatig bij een groot voorstel na of een multidisciplinair onderhandelingsteam met daarin (wetgevings)juristen moet worden ingesteld, of een impact assesment, bijvoorbeeld op juridisch vlak, moet worden uitgevoerd en of het gewenst is instanties als de Raad van State en/of de ICER om advies te vragen.

⁶ Aanwijzing 330 luidt:

1. Zij die deelnemen aan de voorbereiding van of de onderhandelingen over EU-regelgeving dragen er zorg voor dat de centrale wetgevingsafdelingen van de betrokken ministeries daarbij worden ingeschakeld.
2. De inschakeling vindt plaats in een zo vroeg mogelijk stadium, doch uiterlijk bij de invulling van het in aanwijzing 331 bedoelde formulier.

De Lijst Grote Voorstellen bevat naast commissievoorstellen met mogelijk grote gevolgen voor Nederland, ook beleidsvoornemens van de Commissie. Vooral die laatste categorie voorstellen die zich nog in de voorfase bevinden, kan aanleiding geven tot een adviesvraag, eventueel aan de ICER. Juist in deze fase van totstandkoming van een commissievoorstel kan een ICER-advies – mits tijdig (zie hieronder, paragraaf 2.3.1.) – waardevol zijn. Door het vroegtijdig in kaart brengen en analyseren van eventuele juridische problemen kunnen deze mogelijk al in het ontwerp-commissievoorstel worden weggenomen. Daarnaast kan het ICER-advies behulpzaam zijn bij het bepalen van het Nederlands standpunt ten behoeve van de onderhandelingen in Raadskader over het voorstel. Mogelijke onderwerpen die zich lenen voor ICER-advisering kunnen desgewenst door de ICER onder de aandacht van het CoCo-secretariaat worden gebracht.

BNC

Ook aansluiting bij de BNC-procedure biedt mogelijkheden voor de identificatie van mogelijke horizontale juridische problemen. Het betreft hier overigens geen nieuwe werkwijze, maar een (her)codificatie van bestaande afspraken en staande praktijk.

Departementen analyseren mogelijke horizontale juridische problemen die aan voorstellen op het eigen beleidsterrein kleven, en signaleren dit - indien daartoe aanleiding bestaat - op het BNC-fiche. Dit is in lijn met aanbeveling 7 van de Visitatiecommissie. Bij het opstellen van een BNC-fiche moeten dus juristen op de departementen daadwerkelijk betrokken worden; zij dienen zich dus meteen al een eerste oordeel te vormen over de juridische kwaliteit van een voorstel en een eerste inventarisatie te maken van de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde. Indien verdere juridische analyse op een of op beide aspecten nodig is, kan dit worden gesignaleerd op het BNC-fiche en wordt daarbij aangegeven welke instantie deze analyse voor zijn rekening zal nemen.⁷

In verband met dit laatste is van belang dat het BNC-fiche in ieder geval niet wordt ‘opgehouden’ door de juridische toets. In de BNC wordt daarom alleen besloten tot signalering van het desbetreffende juridische probleem, de advisering zelf behoeft door de BNC niet te worden afgewacht. Latere juridische advisering kan er evenwel toe leiden dat op het moment van vaststelling van het BNC fiche het Nederlandse standpunt nog niet vastgesteld kan worden ten aanzien van alle aspecten van een voorstel.

Het is aan het eerstverantwoordelijke departement om te besluiten hoe verder te handelen. Dit kan – nadat de juristen op de departementen hun rol hebben gespeeld - op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het probleem voor te leggen aan de ICER. Maar ook een adviesaanvraag aan de Raad van State, de SER, andere adviesorganen of een wetenschappelijke instelling behoort tot de mogelijkheden.

Follow up

De follow-up van onderwerpen die in de BNC of CoCo zijn geïdentificeerd voor advisering (ongeacht of dit door het departement zelf, de ICER, Raad van State, SER of een wetenschappelijke instelling zal gebeuren) wordt bewaakt door het ICER-secretariaat. Op

⁷ De werkgroep wijst erop dat, anders dan aanbeveling 11 van de Visitatiecommissie doet vermoeden, op het BNC-fiche reeds sinds jaren de vraag staat of er reden is om (onder meer) de ICER om advies te vragen.

gezette tijden zal de lijst met deze onderwerpen worden geagendeerd voor bespreking in de ICER.

2.2.3 Instrument

Om de juristen bij de departementen behulpzaam te zijn bij het oordeel over de juridische kwaliteit van een voorstel en de eerste inventarisatie van de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde, beveelt de werkgroep aan dat de ICER een instrument ontwikkelt dat invulling geeft aan deze begrippen (zie ook aanbeveling 8 van de Visitatiecommissie).

Juridische kwaliteit heeft in dit verband betrekking op onderwerpen als rechtsgrondslag, subsidiariteit, proportionaliteit, comitologie, besluitvormingsprocedures, redactie en vormgeving, onderlinge afstemming EG-besluiten, vergunningen, toezicht, strafrechtelijke handhaving en sanctionering, notificatie, implementatietermijnen, externe bevoegdheden, noodzaak voor wetgeving, alternatieven voor wetgeving, keuze wetgevingsinstrument, raadpleging, en effectbeoordeling.

De eerste inventarisatie van de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde heeft in dit verband betrekking op onder andere het doel en de strekking van de Europese ontwerpregeling en de juridische context. Hierbij kunnen de volgende aspecten aan de orde komen: Wat zijn de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige Europese regelgeving? Welke huidige nationale regelgeving is relevant en hoe verhoudt die zich inhoudelijk tot het nieuwe voorstel? Is sprake van wijzigingen in de verhouding tussen de Europese regelgeving en de nationale regelgeving en in die tussen de Europese en nationale bevoegdheden?

Verder kan het instrument een handvat bieden om eventuele implementatieproblemen te signaleren en om de keuzes die bij de implementatie moeten of kunnen worden gemaakt inzichtelijk te maken. Het gaat daarbij onder meer om de materiële normen die in nationale voorschriften moeten worden omgezet, de noodzakelijke aanpassingen om het nationaal recht te conformeren aan de nieuwe Europese regeling, het voorzien in uitvoerings- en handavingsstructuren, bijvoorbeeld het instellen en aanwijzen van de nationale bevoegde nationale instanties, het vaststellen van sancties en het instellen van rechtsbescherming en de aanduiding van de nationale regelgeving waarin de implementatie zal gaan plaatsvinden.

Voor een opsomming van mogelijke aspecten die bij de ontwikkeling van het instrument meegenomen kunnen worden, verwijst de werkgroep naar bijlage 5.

Voorstellen:

- *Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de (tijdige) betrokkenheid van hun (wetgevings)juristen.*
- *De werkgroep stelt voor dat als uitgangspunt geldt dat de ICER gevraagd adviseert. Voordeel daarvan is dat meteen vaststaat wie aan welk advies behoefte heeft en, niet onbelangrijk, op welke termijn. Dat neemt niet weg dat de ICER ook horizontale problemen moet kunnen signaleren.*
- *Wat betreft de identificatie van onderwerpen, stelt de werkgroep voor aansluiting te zoeken bij het traject van de ‘Lijst Grote voorstellen’ en het BNC-traject.*

- *Indien nadere juridische analyse van een Europees voorstel nodig is, wordt dit vermeld op het desbetreffende BNC-fiche.*
- *De follow-up van onderwerpen die in de BNC of CoCo zijn geïdentificeerd voor nadere juridische analyse (ongeacht of dit door het departement zelf, de ICER, Raad van State, SER of een wetenschappelijke instelling zal gebeuren) wordt bewaakt door het ICER-secretariaat. Op gezette tijden zal de lijst met deze onderwerpen worden geagendeerd voor bespreking in de ICER.*
- *Om de juristen bij de departementen behulpzaam te zijn bij het oordeel over de juridische kwaliteit van een voorstel en de eerste inventarisatie van de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde, beveelt de werkgroep aan dat de ICER een instrument ontwikkelt dat invulling geeft aan deze begrippen.*

2.3 Werkwijze ICER

Zoals ook de visitatiecommissie juridische functie en wetgeving concludeert, duurt het vaak lang voordat ICER-producten beschikbaar komen. Indien de ICER een rol van betekenis wil spelen bij de totstandkoming van Europese voorstellen, is de bestaande werkwijze aan herziening toe. De werkwijze van de ICER is op dit moment te traag en adviezen zijn niet altijd goed toegankelijk voor de beoogde gebruikers.

2.3.1 Snellere advisering door de ICER

De werkgroep wijst erop dat als de ICER haar adviesrol goed wil vervullen, in beperkte tijd korte en bondige adviezen geschreven moeten worden. In dit verband is een belangrijke randvoorwaarde, dat voldoende capaciteit door de departementen en door het ICER-secretariaat beschikbaar wordt gesteld.

Overigens moet ook hier realisme betracht worden. Interdepartementale coördinatie van de juridische advisering van de voorbereiding en uitvoering van het Europees recht kan beter gestroomlijnd worden, maar vergt hoe dan ook tijd.

In het geval dat de ICER om advies gevraagd wordt, komt de ICER op zo kort mogelijke termijn met een advies. Het advies wordt voorbereid volgens een standaard procedure (zie bijlage 6). Er zal binnen drie maanden of zoveel sneller als nodig is worden geadviseerd. Tevens wordt voorzien in een spoedprocedure, waarbij adviezen door een beperkte groep worden geschreven en afstemming per e-mail plaatsvindt.

De werkgroep beveelt aan dat de ICER voor snelle advisering een aparte procedure instelt, bijvoorbeeld advisering in kleiner verband en/of uitsluitend schriftelijk.

2.3.2 Voortgangsbewaking door Presidium en ICER

Op basis van een door het secretariaat opgesteld activiteiten-overzicht bezien het presidium en de plenaire ICER maandelijks de voortgang van de werkzaamheden van de ICER en de ad-hoc werkgroepen. Bij het instellen van ad-hoc werkgroepen worden al direct afspraken gemaakt over het uitbrengen van tussenrapportages door de secretarissen van die werkgroepen ten behoeve van het presidium en de ICER.

De werkgroep tekent daarbij aan dat monitoring van de voortgang van werkgroepen tevens betekent dat steeds de vraag wordt gesteld naar de relevantie van het advies op het moment dat de werkgroep qua planning uit de tijd loopt. Terugkoppeling naar de opdrachtgever is dan noodzakelijk, zodat helder is of voortzetting van de activiteiten van de werkgroep nog relevantie heeft. Een bereidheid om eventueel te stoppen is inherent aan deze aanpak.

Voorstellen:

- *Als de ICER om advies gevraagd wordt, levert de ICER dit op zo kort mogelijke termijn. Het advies wordt voorbereid volgens een standaard procedure. Er zal binnen drie maanden of zoveel sneller als nodig is worden geadviseerd. Tevens wordt voorzien in de mogelijkheid van spoedprocedures, waarbij adviezen door een beperkte groep worden geschreven en afstemming per e-mail plaatsvindt. Zie ook bijlage 6.*
- *Het presidium en de plenaire ICER bezien maandelijks de voortgang van de werkzaamheden van de ICER en de ad-hoc werkgroepen.*
- *Op het moment dat een werkgroep qua planning uit de tijd loopt zal steeds de vraag wordt gesteld naar de relevantie van het advies.*
- *Bij het instellen van ad-hoc werkgroepen worden al direct afspraken gemaakt over het uitbrengen van tussenrapportages door de secretarissen van die werkgroepen ten behoeve van het presidium en de ICER.*

2.4. Implementatie van Europese regelgeving: voortgangsbewaking

Opdracht MR-notitie

In aanvulling op de bestaande maatregelen zal een permanent voortgangsbewakingsysteem (*early warning*) in ICER-kader op worden gezet. Daartoe zal de ICER-I per direct maandelijks implementatie-overzichten gaan opstellen, die vervolgens ook maandelijks in de ICER aan de orde komen.

Zoals in de inleiding al is aangegeven, behandelt de ICER-I vraagstukken op het terrein van de implementatie van Europees recht in nationale regelgeving. In aanvulling op de bestaande activiteiten komt daar nu voor de ICER-I en overigens ook voor de ICER de voortgangsbewaking bij m.b.t. de omzetting van richtlijnen en kaderbesluiten. In dit verband is relevant dat BZ al vele jaren ten behoeve van de Tweede en Eerste Kamer kwartaaloverzichten levert met betrekking tot de stand van zaken op het vlak van de omzetting van EG-richtlijnen. Na bespreking daarvan in de CoCo en accordering door de Ministerraad worden deze kwartaaloverzichten steeds aan het parlement toegezonden. Aan de hierboven vermelde opdracht tot voortgangsbewaking uit de MR-notitie hebben de ICER en de ICER-I nog geen uitvoering gegeven. Ter uitvoering van deze opdracht zou het de ICER(-I) zeer helpen als zij beschikt over de gegevens van het bij BZ in ontwikkeling zijnde interdepartementaal termijnbewakingsysteem implementatie, de zogeheten i-Timer. De i-Timer is een elektronisch systeem ten behoeve van de voortgang van de omzetting van EG-richtlijnen en EU-kaderbesluiten, dat centraal (door BZ) en decentraal (door de betrokken vakdepartementen, ieder voor de eigen richtlijnen en kaderbesluiten) wordt gevoed. Nieuw ten opzichte van de huidige voortgangsbewakingsystemen, met name de eerder genoemde kwartaaloverzichten, is dat de i-Timer een *early warning* functie heeft. Dit betekent dat zij

niet alleen de overschrijding van implementatietermijnen registreert, maar ook registreert waar zo'n overschrijding dreigt. Op dit moment wordt door de directie ICT van CDIO/BZ gewerkt aan een ontwerp voor de i-Timer. Het streven is er op gericht om de i-Timer na een testfase in gebruik te kunnen nemen in november 2007.

Er wordt op dit moment gedacht aan een interdepartementaal voortgangsbewakingsstelsel voor de wetgeving. Als dit stelsel daadwerkelijk wordt gerealiseerd, zal de verhouding met de i-Timer moeten worden bezien. Voorkomen moet alsdan worden dat twee systemen elkaar overlappen.

Tot de uitvoering van die opdracht door de ICER(-I) vallen ook te rekenen de uitwisseling van *best practices* op implementatievlak tussen de departementen en het al dan niet op basis daarvan doen van suggesties tot verbetering van de omzetting van richtlijnen en kaderbesluiten. Waar mogelijk, zouden die suggesties kunnen worden meegenomen in de - in eerdergenoemde MR-notitie aangekondigde - appreciatiebrief van de Staatssecretaris voor Europese Zaken, die voor het eerst is gevoegd bij het kwartaaloverzicht januari - maart 2007.

Voorstel:

Aan de opdracht in de MR-notitie een op de bestaande maatregelen aanvullend voortgangsbewakingsstelsel in ICER-kader op te zetten, is nog geen uitvoering gegeven. Er wordt in dit verband momenteel hard gewerkt aan de i-Timer. Met behoud van de huidige werkzaamheden van de ICER-I zal de opdracht van de Ministerraad door ICER-I en ICER worden uitgevoerd zodra de i-Timer operationeel is.

2.5 Betrokkenheid van de ICER bij Hof zaken en bij inbreukprocedures

Opdracht MR-notitie

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.

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.

Nieuw in deze opdracht vanuit de MR-notitie is de coördinatie op ICER-niveau van inbreukprocedures. De vraag hierbij is of niet met een lichtere aanpak kan worden volstaan, die eveneens voorziet in een betrokkenheid van departementale juristen bij inbreuken in een vroegtijdig stadium. Daartoe zijn namelijk in 2002 in de ICER de volgende werkafspraken gemaakt:

- Het ICER-H lid of een collega-expert op Europeesrechtelijk terrein op het desbetreffende departement krijgt een coördinerende rol bij het beantwoorden van brieven aan de Europese Commissie (met name aan de orde bij juridisch complexe dossiers).

- Waar niet wordt voorzien in betrokkenheid van een eigen departementaal expert, wordt BZ/DJZ/ER ingeschakeld alvorens tot het verzenden van een beantwoordingbrief wordt overgegaan.
- Indien in een concreet geval fundamentele juridisch-inhoudelijke discussies worden gevoerd met de Commissie over de juiste uitleg van het gemeenschapsrecht, neemt het ICER-H lid contact op met het ICER-H secretariaat om over het concrete geval te overleggen.
- De uitdraai van de door BZ/DJZ/ER ter informatie opgestelde database met stand van zaken beantwoording brieven wordt periodiek ter informatie geagendeerd in de ICER-H.

Deze werkafspraken spreken voor zich. Daaraan kan worden toegevoegd de reeds bestaande praktijk op de PV EU dat, waar nodig, in nauwe samenwerking met de departementen, met de Europese Commissie wordt overlegd over ontwerp- en definitieve brieven die de Commissie in het kader van een inbreukprocedure aan de lidstaten verstuurt. Eveneens dient de PV EU de departementen van juridisch advies bij de beantwoording van de brieven van de Commissie.

Voorstel

Met betrekking tot inbreukprocedures wordt vooralsnog niet de door de MR bepaalde aanpak van coördinatie op ICER-niveau gevolgd, maar wordt gekozen voor een lichtere aanpak die meer is gericht op de afzonderlijke departementen in samenwerking met de PV EU. Zo worden de werkafspraken uit 2002 die zien op het instellen van een vorm van coördinatie op de departementen, afstemming via de ICER-H en de betrokkenheid van BZ/DJZ/ER nog eens extra onderstreept. In de ICER-H zullen de uitdraaien uit de database van BZ/DJZ/ER regelmatig worden geagendeerd. Daarnaast stelt de werkgroep voor, de attenderende, adviserende en administratieve rol van de PV-EU in deze dossiers te versterken.

2.6 Belang Europese kaders voor regelgeving van nationale oorsprong

In navolging van het kabinetsstandpunt 'Nederland in Europa' wordt in de bijbehorende MR notitie in een afzonderlijke paragraaf 4 het belang onderstreept, dat regelgeving van nationale oorsprong, waaronder overigens tevens regelgeving kan vallen die in aanvulling op een EG-richtlijn wordt vastgesteld, voldoet aan Europeesrechtelijke randvoorwaarden.

Daarbij gaat het om Europeesrechtelijke randvoorwaarden die zijn neergelegd in het EG(EU)-verdrag of daarvan afgeleide EG(EU)-regelgeving met een horizontale werking. Voorbeelden zijn: bepalingen uit het EG-verdrag met betrekking tot het vrij verkeer van goederen en diensten, staatssteun en mededinging, maar ook (horizontale) verplichtingen die voortvloeien uit de zogenaamde technische notificatierichtlijn, dienstenrichtlijn, aanbestedingsrichtlijnen, transparantierichtlijn, alsmede onderwerpen zoals het nieuwe dwangsom- en boetebeleid van de Europese Commissie en comitologie.

Onderstrepen Kabinetsstandpunt en MR-notitie wel het belang van het voldoen van nationale regelgeving aan Europese randvoorwaarden, het is de werkgroep opgevallen dat beide stukken niet expliciet spreken over de rol van de ICER in dit verband. De ICER-

werkzaamheden in dit verband vormen intussen een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van de ICER in het kader van de coördinatie van een adequate uitvoering van het Europese recht in Nederland - dit door te adviseren over de randvoorwaarden die het EG- en EU- recht stellen aan beleid en regelgeving van nationale origine. Aangezien de producten die de ICER op dit terrein heeft uitgebracht voor vrijwel alle ministeries een (meer)waarde hebben, zijn deze producten weliswaar meestal ongevraagd – initiatieven daartoe komen veelal vanuit de secretariaten van de vaste ICER-werkgroepen of uit interdepartementale overleggremia zoals het Interdepartementaal Steunoverleg en het platform Europees aanbesteden -, maar veelal wel geapprecieerd. Uitsluitend focus op de voorfase en de implementatie van Europese regelgeving kan leiden tot (te) weinig aandacht voor de Europeesrechtelijke randvoorwaarden. Niet is op voorhand uitgesloten dat het niet nakomen van deze randvoorwaarden zelfs nog grotere consequenties kan hebben dan het niet tijdig implementeren van EG-regelgeving. Te denken valt aan het moeten terugvorderen van onrechtmatig verleende staatssteun omdat een beleidsvoornemen hierop niet is getoetst. In dit verband kan in herinnering worden gebracht dat de instelling van de ICER mede naar aanleiding van de Securitel-affaire is geschied. Binnen de ministeries was onvoldoende aandacht geweest voor de correcte uitvoering van de technische notificatierichtlijn, deels vanuit onbekendheid met de juiste interpretatie die aan de (horizontale) richtlijn moest worden gegeven, maar ook omdat voor dit onderwerp te weinig menskracht beschikbaar was gesteld.

Voorstel

Naast advisering over in voorbereiding zijnde Europese regelgeving, blijft de horizontale advisering over de randvoorwaarden die het Europees recht stelt aan regelgeving van nationale oorsprong blijft een belangrijk onderdeel van de adviestaak van de ICER. Vanwege de toegenomen aandacht voor de voorfase en implementatie van EG-regelgeving zal de ICER keuzes moeten maken.

2.7 Overige thema's

2.7.1. Vormgeving ICER producten

Evaluatie ICER 2002

In het eindrapport evaluatie ICER 2002 wordt voorgesteld om ter verbetering van de *vormgeving* van ICER producten:

- De toegankelijkheid van de producten te verhogen door een helder - niet te juridisch - taalgebruik, en door de producten zo beknopt mogelijk te houden;
- De producten voor wat betreft de inhoud en presentatie beter aan te laten sluiten bij de beleidspraktijk door middel van tijdige afstemming met de doelgroep.

ICER-adviezen moeten zijn afgestemd op de specifieke doelgroep van ieder afzonderlijk advies. Ook de vraag hoe juridisch een advies moet zijn, hangt af van het beoogde gebruik ervan en van de doelgroep waarvoor het advies wordt geschreven.

ICER rapporten zijn over het algemeen uitgebreid, gedetailleerd en juridisch van toonzetting. Adviezen zijn korter, gaan in op de beleidsrelevantie en hanteren geen juridisch taalgebruik.

De werkgroep meent dat bij het schrijven van een startnotitie nog onvoldoende richting gegeven wordt aan de vraag voor welke doelgroep het gevaagde advies moet worden geschreven. Bovendien is de doelgroep over het algemeen onvoldoende betrokken bij de totstandkoming van ICER adviezen. Dit laatste kan bijvoorbeeld worden ondervangen door het instellen van een ‘klankbord’ van toekomstige gebruikers van het betreffende ICER-product, werkgroepen door voorzitters uit de doelgroep te laten voorzitten dan wel vertegenwoordigers uit de desbetreffende doelgroep aan werkgroep laten deelnemen. Naar aanleiding van de uitkomsten van de ICER evaluatie 2002 waarin het belang van een nauwe relatie tussen de wereld van het beleid en die van het recht wordt benadrukt⁸, worden in de praktijk ook nu al af en toe ICER-werkgroepen voorgezeten vanuit de beleidskolom.

Voorstel:

- *ICER-producten moeten zijn afgestemd op de specifieke doelgroep van ieder afzonderlijk product. Ook de vraag hoe juridisch een product moet zijn, hangt af van het beoogde gebruik ervan en van de doelgroep waarvoor het product wordt geschreven. Bij deze punten zal in iedere startnotitie worden stilgestaan.*
- *De doelgroep wordt meer betrokken bij de totstandkoming van ICER-producten. Dit kan bijvoorbeeld door voorzitters of een of meer leden van werkgroepen uit de beleidskolom te rekruteren, door de vrager een rol in de werkgroep te geven of door vertegenwoordigers uit de doelgroep deel te laten nemen aan ICER-werkgroepen.*

2.7.2. Gebruik ICER producten

Evaluatie ICER 2002

In het eindrapport evaluatie ICER 2002 wordt voorgesteld ter verbetering van het *gebruik* van de ICER producten:

- ICER-producten goed in te bedden op de departementen en de departementen regelmatig terug te laten koppelen (bijvoorbeeld via rapportage) aan de ICER met betrekking tot het gebruik van bepaalde ICER producten door betrokken departementen, decentrale overheden en andere overheidsdiensten.
- ICER-producten waarin bovendepartementale beleidslijnen worden afgesproken door de Ministerraad te laten accorderen
- De toegankelijkheid van de ICER producten te verhogen door plaatsing van daarvoor in aanmerking komende producten op de *website* van het Expertisecentrum Europees Recht (ECER).

Het is van groot belang dat ICER-producten hun weg vinden naar de doelgroep binnen de departementen. Een goed advies dat niemand kent is verspilde moeite. Gebruik is inmiddels dat na vaststelling in de ICER, de producten via de CoCo ter vaststelling aan de MR worden doorgeleid. Met deze procedure wordt mede beoogd dat alle departementen kennis nemen van

⁸ In deze zin spreekt zich ook het PAO rapport van de Gemengde Commissie “Sturing EU-aangelegenheden” o.l.v. baron van Voorst tot Voorst zich uit (TK 29 362, nr 61 – 7 juni 2005)

de ICER producten. Deze aanpak staat echter nog niet garant voor een adequate verspreiding onder de doelgroep.

Tenzij expliciet anders besloten, zijn ICER-producten openbaar. De werkgroep beveelt aan structureel aandacht te geven aan publiciteit rond ICER-producten. Bij de vaststelling van een product in de ICER zal steeds moeten worden stilgestaan bij de publicitaire aspecten. ICER-producten worden zowel op de ECER- als de KCW-site gepubliceerd. Regelmatig organiseert het ECER bijeenkomsten over of naar aanleiding van een ICER-product. Voortzetting en intensivering van deze praktijk verdient aanbeveling. Ook kunnen naar aanleiding van ICER-producten door de betreffende ICER-leden en het ICER-secretariaat presentaties op de departementen worden georganiseerd. Ook kan worden overwogen een (e-mail) 'ICER-nieuwsbrief' in het leven te roepen.

Het is eveneens van belang dat de ICER verneemt op welke wijze door de departementen gebruik wordt gemaakt van ICER-producten. Terugkoppeling hierover vindt op dit moment niet of onvoldoende plaats. Inbedding van de producten op de departementen verschilt per departement. Bij de vaststelling van een product in de ICER zal voortaan telkens worden afgesproken of en op welke termijn door de departementen zal worden gerapporteerd over het gebruik van het betreffende product binnen het eigen departement.

Voorstellen:

- *Aan de bestaande praktijk ICER-producten via de CoCo ter vaststelling voor te leggen aan de Ministerraad wordt vastgehouden.*
- *Tenzij expliciet anders besloten, zijn ICER-producten openbaar. ICER-producten worden zowel op de ECER- als op de KCW-site gepubliceerd. Regelmatig organiseert het ECER bijeenkomsten over of naar aanleiding van een ICER-product.*
- *De werkgroep beveelt aan structureel aandacht te geven aan publiciteit rond ICER-producten. Bij de vaststelling van een product in de ICER zal steeds moeten worden stilgestaan bij de publicitaire aspecten.*
- *Bij de vaststelling van een product in de ICER zal voortaan telkens worden afgesproken of en op welke termijn door de departementen zal worden gerapporteerd over het gebruik van het betreffende product binnen het eigen departement.*

2.7.3. Intradepartementaal overleg over Europese onderwerpen

Evaluatie ICER 2002

In het eindrapport evaluatie ICER 2002 wordt voorgesteld een *intradepartementale overlegstructuur* met de volgende elementen in te voeren:

- Een brede kring van deelnemers, dat wil zeggen vertegenwoordigers van alle directies die met Europese kwesties van doen hebben, zowel staffuncties als beleidsonderdelen en tevens deelname door de departementale vertegenwoordiger(s) bij de PV EU.
- Het juiste niveau van deelnemers: personen met een coördinerende functie binnen de respectieve beleidsonderdelen, die met gezag kunnen spreken en het vermogen hebben initiatieven te nemen en resultaten te boeken.
- Bespreking in het betrokken overleg van zowel de agenda's van de interdepartementale gremia als van de EU-fora. Een frequentie (bijvoorbeeld wekelijks) geschikt om daadwerkelijk interne standpunten en dossiers goed en tijdig te kunnen behandelen.
- Waar nodig een zodanige gelaagdheid dat verschillende intradepartementale gremia en personen op adequaat niveau kunnen participeren (overleggen met directeuren en eventueel bewindslieden over strategie en hoofdlijnen).

Nagenoeg alle departementen kennen inmiddels een dergelijk overleg. De werkgroep heeft zich niet over de interne organisatie van de departementen gebogen.

2.7.4. Samenwerking tussen de ICER en andere gremia

Evaluatie ICER 2002

In het eindrapport evaluatie ICER 2002 wordt voorgesteld om ter verbetering van de interdepartementale samenwerking met andere gremia:

- De informatie-uitwisseling tussen de ICER en de verschillende gremia (met name, het SG-O, de CoCo en de BNC) te verbeteren. De samenwerking tussen de betrokken secretariaten behoeft intensivering, waarbij valt te denken aan de uitwisseling van vergaderstukken en deelname door secretarissen aan de vergaderingen van de verschillende gremia. De mate van samenwerking tussen de ICER en de andere gremia zal gedifferentieerd dienen te worden naar gelang de aard van het betrokken gremium.
- Beleidsmatig relevante ICER-producten ter kennis te brengen van de CoCo, zodat de aandacht van de Ministerraad via de CoCo-conclusies op de desbetreffende producten wordt gevestigd.

De werkgroep constateert dat geen sprake is van deelname door de secretariaten van ICER, CoCo en BNC aan elkaars vergaderingen of enige vorm van gestructureerde samenwerking. Er bestaan echter wel personele dwarsverbanden, waardoor informatie uitwisseling tussen enerzijds BNC en CoCo en anderzijds de ICER kan plaatsvinden.

De co-voorzitters van de ICER zullen regelmatig, bijvoorbeeld eens per half jaar, een presentatie van recente ICER-producten verzorgen in de CoCo. De praktijk blijft gehandhaafd dat bestuurlijk relevante zaken door het ICER-presidium kunnen worden voorgelegd aan het SG-O.

Voorstellen:

- *De werkgroep beveelt aan dat de secretariaten van ICER, CoCo en BNC gestructureerd samenwerken, waardoor informatie uitwisseling tussen deze gremia en de ICER makkelijker kan plaatsvinden.*
- *De ICER verzorgt een terugkerende presentatie in de CoCo (bijvoorbeeld eens per half jaar).*
- *Bestuurlijk relevante zaken worden door het ICER-Presidium op ad-hoc basis voorgelegd aan het SG-O.*

2.7.5. Structuur van de ICER

Evaluatie ICER 2002

In het eindrapport evaluatie ICER 2002 wordt voorgesteld ter verbetering van het functioneren van de ICER de volgende structuur te hanteren: (ICER, ICER-H, ICER-I en ICER-N, ad hoc werkgroepen).

De voorgestelde structuur is gerealiseerd. De werkgroep heeft zich niet over structuurkwesties gebogen.

3. Samenvatting

De rol van de ICER bij de totstandkoming van Europese regelgeving

Essentieel is dat (wetgevings)juristen en de ICER daadwerkelijk een rol spelen (bij de coördinatie van) de juridische advisering ten aanzien van Europese wetgeving. Die betrokkenheid dient duidelijke doelen, namelijk de beoordeling en het waarborgen van de juridische kwaliteit van Europese (ontwerp)regelgeving en het volgens gemakkelijker kunnen omzetten daarvan in nationale regelgeving.

De werkgroep meent dat de betrokkenheid van de ICER beperkt moet blijven tot onderwerpen die voor alle of in ieder geval voor meerdere departementen van belang zijn. Als een onderwerp slechts voor één departement van belang is, ontbreekt daarmee de noodzaak tot coördinatie. ICER advisering dient zich dus te beperken tot onderwerpen van horizontale aard, onderwerpen die in beginsel in ieder Europees dossier aan de orde kunnen komen.

Het uitgangspunt van het gevraagd adviseren

De werkgroep stelt voor dat als het gaat om een inbreng van de ICER ten aanzien van de voorbereiding van Europese regelgeving, als uitgangspunt geldt dat de ICER gevraagd adviseert. Voordeel daarvan is dat meteen vaststaat wie aan welk advies behoefte heeft en, niet onbelangrijk, op welke termijn. Dat neemt niet weg dat ingeval daarvoor bij de ICER toereikende capaciteit is, de ICER ook horizontale problemen moet kunnen signaleren.

Identificatie van onderwerpen

Wat betreft de identificatie van onderwerpen stelt de werkgroep voor aansluiting te zoeken bij het traject van de 'Lijst Grote voorstellen' en het BNC-traject.

De 'Lijst Grote Voorstellen' bevat naast commissievoorstellen met mogelijk grote gevolgen voor Nederland, ook beleidsvoornemens van de Commissie en vooral die laatste categorie voorstellen die zich nog in de voorfase bevinden, kan aanleiding geven tot een adviesvraag, eventueel aan de ICER. Juist in deze fase van totstandkoming van een commissievoorstel kan een ICER-advies waardevol zijn. Door het vroegtijdig in kaart brengen en analyseren van eventuele juridische problemen kunnen deze mogelijk al in het ontwerp-commissievoorstel worden weggenomen.

Ook in de BNC kunnen onderwerpen worden geïdentificeerd. Departementen analyseren mogelijke horizontale juridische problemen die aan voorstellen op het eigen beleidsterrein kleven, en signaleren dit - indien daartoe aanleiding bestaat - op het BNC-fiche. Het is van belang dat het BNC-fiche in ieder geval niet wordt 'opgehouden' door de juridische toets. In de BNC wordt daarom alleen besloten tot signalering van het desbetreffende juridische probleem, de advisering zelf hoeft door de BNC niet te worden afgewacht.

Het is aan het eerstverantwoordelijke departement te besluiten hoe verder te handelen. Dit kan – nadat de juristen op de departementen hun rol hebben gespeeld - op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het probleem voor te leggen aan de ICER. Maar ook een adviesaanvraag aan de Raad van State, de SER, andere adviesorganen of een wetenschapper behoort tot de mogelijkheden. De follow-up van onderwerpen die in de BNC of CoCo zijn geïdentificeerd

voor advisering wordt bewaakt door het ICER-secretariaat. Op gezette tijden zal de lijst met deze onderwerpen worden geagendeerd voor bespreking in de ICER.

Instrument

Om de juristen bij de departementen behulpzaam te zijn bij het oordeel over de juridische kwaliteit van een voorstel en de eerste inventarisatie van de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde, beveelt de werkgroep aan dat de ICER een instrument ontwikkelt dat invulling geeft aan deze begrippen

Snellere advisering door de ICER

De werkwijze van de ICER is op dit moment te traag. De werkgroep wijst erop dat als de ICER zijn adviesrol goed wil vervullen, in beperkte tijd korte en bondige adviezen geschreven moeten worden. In dit verband is een belangrijke randvoorwaarde, dat voldoende capaciteit door de departementen en het ICER-secretariaat beschikbaar wordt gesteld.

Als de ICER om advies gevraagd wordt, levert de ICER dit op zo kort mogelijke termijn. Het advies wordt voorbereid volgens een standaard procedure. Er zal binnen drie maanden of zoveel sneller als nodig is worden geadviseerd. Tevens wordt voorzien in een spoedprocedure, waarbij adviezen door een beperkte groep worden geschreven en afstemming per e-mail plaatsvindt. Zie ook bijlage 6.

Voortgangsbewaking door Presidium en ICER

Het presidium en de plenaire ICER bezien maandelijks de voortgang van de werkzaamheden van de ICER en de ad-hoc werkgroepen. Op het moment dat een werkgroep qua planning uit de tijd loopt zal steeds de vraag wordt gesteld naar de relevantie van het advies.

Implementatie van Europese regelgeving: voortgangsbewaking

Aan de opdracht in de MR-notitie een op de bestaande maatregelen aanvullend voortgangsbewakingssysteem (*early warning*) in ICER-kader op te zetten, is door de ICER(-I) nog geen uitvoering gegeven. Er wordt in dit verband momenteel hard gewerkt aan de i-Timer, een elektronisch systeem waarmee de voortgang van de omzetting van EG-richtlijnen en EU-kaderbesluiten kan worden gemonitord, dat centraal (door BZ) en decentraal (door de betrokken vakdepartementen, ieder voor de eigen richtlijnen en kaderbesluiten) wordt gevoed. Met behoud van de huidige werkzaamheden van de ICER-I zal de opdracht van de Ministerraad door ICER-I en ICER worden uitgevoerd zodra de i-Timer operationeel is.

Betrokkenheid van de ICER bij Hof zaken en bij inbreukprocedures

Met betrekking tot inbreukprocedures wordt vooralsnog niet de door de MR bepaalde aanpak van coördinatie op ICER-niveau gevolgd, maar wordt gekozen voor een lichtere aanpak die meer is gericht op de afzonderlijke departementen in samenwerking met de PV EU. Zo worden de werkafspraken uit 2002 die zien op het instellen van een vorm van coördinatie op de departementen, afstemming via de ICER-H en de betrokkenheid van BZ/DJZ/ER, nogmaals onderstreept. In de ICER-H worden de uitdraaien uit de database van BZ/DJZ/ER regelmatig geagendeerd. Daarnaast stelt de werkgroep voor de rol van de PV-EU in deze dossiers te versterken.

Belang Europese kaders voor regelgeving van nationale oorsprong

Naast advisering over in voorbereiding zijnde Europese regelgeving, blijft de horizontale advisering over de randvoorwaarden die het Europees recht stelt aan regelgeving van nationale oorsprong blijft een belangrijk onderdeel van de adviestaak van de ICER. Vanwege de toegenomen aandacht voor de voorfase en implementatie van EG-regelgeving zal de ICER keuzes moeten maken.

Vormgeving van ICER-producten

ICER-producten moeten zijn afgestemd op de specifieke doelgroep van ieder afzonderlijk product. Ook de vraag hoe juridisch een product moet zijn, hangt af van het beoogde gebruik ervan en van de doelgroep waarvoor het product wordt geschreven. Bij deze punten zal in iedere startnotitie worden stilgestaan.

De doelgroep wordt meer betrokken bij de totstandkoming van ICER-producten. Dit kan bijvoorbeeld door voorzitters en/of een of meer leden van werkgroepen uit de beleidskolom te rekruteren, door de vrager een rol in de werkgroep te geven of door vertegenwoordigers uit de doelgroep deel te laten nemen aan ICER-werkgroepen.

Gebruik van ICER-producten

Het is van groot belang dat ICER-producten hun weg vinden naar de doelgroep binnen de departementen. Een goed advies dat niemand kent is verspilde moeite. De werkgroep stelt voor aan de bestaande praktijk dat ICER-producten via de CoCo ter vaststelling voor te leggen aan de Ministerraad, vast te houden. Met deze procedure wordt mede beoogd dat alle departementen kennis nemen van de ICER producten.

Tenzij expliciet anders besloten, zijn ICER-producten openbaar. De werkgroep beveelt aan structureel aandacht te geven aan publiciteit rond ICER-producten. Bij de vaststelling van een product in de ICER zal steeds moeten worden stilgestaan bij de publicitaire aspecten. ICER-producten worden zowel op de ECER- als op de KCW-site gepubliceerd. Regelmatig organiseert het ECER bijeenkomsten over of naar aanleiding van een ICER-product.

Bij de vaststelling van een product in de ICER zal voortaan telkens worden afgesproken of en op welke termijn door de departementen zal worden gerapporteerd over het gebruik van het betreffende product binnen het eigen departement.

Samenwerking tussen de ICER en andere gremia

De werkgroep beveelt aan de secretariaten van ICER, CoCo en BNC gestructureerd samenwerken, waardoor informatie uitwisseling tussen deze gremia en de ICER makkelijker kan plaatsvinden. De ICER verzorgt een terugkerende presentatie in de CoCo (bijvoorbeeld eens per half jaar). Bestuurlijk relevante zaken worden door het ICER-Presidium op ad-hoc basis voorgelegd aan het SG-O.

BIJLAGE 1

Opdracht werkgroep

Inleiding

Op 15 september 2005 bracht de Raad van State een advies uit over ‘de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding’. Op 19 mei 2006 stelde de Ministerraad in reactie op dat advies het kabinetsstandpunt ‘Nederland in Europa - Europa in Nederland’ vast, evenals een notitie die het kabinetsstandpunt uitwerkt op het punt van de intra- en interdepartementale beleidsprocessen en de relaties tussen de rijksoverheid en derden⁹. De notitie van de Ministerraad verwijst in drie verschillende passages naar de ICER. De volgende onderwerpen komen in die passages aan de orde:

1. Europese wetgeving
De betrokkenheid van de ICER bij het formuleren van het Nederlands standpunt ten aanzien van voorstellen tot Europese regelgeving. Meer concreet de rol van de ICER bij de totstandkoming van BNC fiches en het traject dat gevolgd wordt ten aanzien van de zogenoemde ‘grote voorstellen’.
2. Implementatie
Het opzetten van een permanent voortgangsbewakingsstelsel en de rol van de ICER daarbij.
3. Juridische expertise en coördinatie
Advisering door de ICER over juridische aspecten van het EU-beleid en EU-regelgeving in wording en versterking van de wisselwerking tussen de beleidskolom en de juridische kolom.

Opdracht

De werkgroep van Schelven heeft als opdracht aanbevelingen te doen met het oog op het concretiseren van bovenstaande onderwerpen. Daarbij zal tevens worden gekeken in hoeverre de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie van de ICER uit 2002 verdere opvolging behoeven.

Het streven is om in de ICER vergadering van december 2006 de eerste resultaten van de werkgroep te presenteren.

In een tweede fase brengt de werkgroep de gevolgen voor de ICER van het rapport van de Visitatiecommissie in kaart.

Werkwijze

De werkgroep bestaat voor de helft uit ICER leden en voor de helft uit leden die in de uitoefening van hun dagelijkse (beleids)werkzaamheden te maken krijgen met de ICER of met ICER-producten.

⁹ Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nrs. 22 (advies + beknopt nader rapport) en 27 (uitgebreid nader rapport).

BIJLAGE 2

Samenvatting en relevante tekstpassages uit de notitie van de Ministerraad van 19 mei 2006

A. Samenvatting

Met zijn standpunt “Nederland in Europa – Europa in Nederland” van mei 2006 beoogt het kabinet enerzijds de Nederlandse inbreng in het Europees beleid en de Europese regelgeving in wording te verbeteren; het betreft hier het zogenaamde upstream-traject. Anderzijds streeft het kabinet daarmee in het zogenaamde downstream-traject een verbeterde doorwerking van Europa in Nederlands beleid en Nederlandse regelgeving na.

Met het oog op beide doelstellingen voorzien het kabinetsstandpunt en de bijbehorende Ministerraadsnotitie ter verdere uitwerking daarvan in een aantal instrumenten en aangrijpingspunten voor een inbreng vanuit de ICER. Afgezien hiervan, wordt de ICER in de MR-notitie ook rechtstreeks taken toegekend. Bovendien stelt dezelfde notitie ook eisen aan het optreden van de ICER.

Het upstream-traject.

Blijkens het kabinetsstandpunt wenst het kabinet, dat voortaan eerder politieke prioriteitsstelling en politieke sturing wordt gegeven aan voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving met grote gevolgen. Deze wens geldt voor Europese voorstellen in zowel de voorbereidende fase als de daarop volgende raadsfase.

Wat betreft de *voorbereidende fase*, zal bijvoorbeeld het werkprogramma van de Europese Commissie in de concept-fase (steeds april) en na vaststelling door de Commissie (steeds oktober) aan de Ministerraad worden voorgelegd. Aanwijzingen vanuit het kabinet bieden vervolgens de mogelijkheid Commissievoorstellen al in een zeer vroeg stadium te beïnvloeden.

Gaat het om de *Raadsfase*, dan wordt eerst een politieke prioriteitsstelling aangebracht. Daartoe onderscheidt de CoCo, na een voorselectie door de BNC, in voorstellen met grote gevolgen in de zin zoals hiervoor bedoeld en de meer reguliere voorstellen. Deze laatste categorie voorstellen blijven de bekende BNC-procedure volgen: per voorstel wordt een BNC-fiche opgesteld dat in verkorte vorm aan het parlement wordt gezonden.

Voor de voorstellen met grote gevolgen voor Nederland geldt een meer uitgebreide aanpak. Deze voorstellen worden voortaan op de zogenaamde “lijst grote voorstellen” geplaatst. Aan de hand van deze lijst wordt wekelijks in de CoCo, in de regel op voordracht van het eerst betrokken departement, besproken welke aanpak voor het desbetreffende voorstel de gewenste is. Daarbij kan het gaan om het al dan niet

- opzetten van een interbestuurlijk en/of multidisciplinair onderhandelingsteam, waarvan bijvoorbeeld (wetgevings-)juristen deel kunnen uitmaken;
- doen uitvoeren van een of meer impact-assessments, bijvoorbeeld een m.b.t. de juridische implicaties van het voorstel;

- *inschakelen van de ICER*, de Raad van State of andere adviesorganen zoals de SER dan wel het consulteren het particulier initiatief of de private sector.

Na bespreking in de CoCo komt de (aangepaste) lijst grote voorstellen vervolgens steeds met de CoCo-conclusies in de Ministerraad aan de orde.

Om het kabinet in staat te stellen t.a.v. voorstellen op de lijst grote voorstellen tot de gewenste, vroegtijdige politieke sturing te komen, wordt aan de REIA vervolgens een *standpuntverkennde notitie*, ter bespreking voorgelegd. Daarop volgt een *kaderinstructie*, vast te stellen door de Ministerraad, waarin voor het in Brussel onderhandelend departement of voor de PV EU de rode lijnen worden aangegeven.

Voor onderwerpen op de lijst grote voorstellen geldt bovendien een wat ander traject ten opzichte van het parlement. Drie weken na publicatie van het voorstel wordt een fiche toegezonden met een beknopte samenvatting van het voorstel en het eerste oordeel van het kabinet over de wenselijkheid van het voorstel in termen van subsidiariteit en van, zo mogelijk ook, proportionaliteit. Vervolgens volgt na zes weken een aangevuld fiche waarin de overige aspecten worden beoordeeld.

Het downstream-traject

Het kabinetsstandpunt en de MR-notitie leggen vooral het accent op een tijdige implementatie van Europese regelgeving. De MR-notitie voorziet in een duidelijke rol voor de ICER en de ICER-I. In aanvulling op bestaande maatregelen zal een permanent voortgangsbewakingsysteem (“early warning”) in ICER-kader worden opgezet.

Europeesrechtelijke expertise.

De MR-notitie stelt dat het eerstverantwoordelijke departement bij de voorbereiding van Europese regelgeving tijdig (wetgevings)juristen zal betrekken in alle communautaire wetgevingsschakels. Tegen deze achtergrond spreekt de MR-notitie niet alleen over de inzet van de departementale (wetgevings)juristen, maar ook over die van de ICER. De ICER moet ervoor moeten zorgen dat haar adviezen tijdig beschikbaar komen voor de standpuntbepaling en de onderhandelingen in Brussel.

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 nog eens 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.

B. Teksten

1. 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 BNC¹⁰, gemaakt in de CoCo onder leiding van de Staatssecretaris voor Europese Zaken, waar alle departementen aan deelnemen.¹¹ 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)¹², 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).

2. De implementatiefase

In aanvulling op de bestaande maatregelen¹³, zal een permanent voortgangsbewakingsysteem (“early warning”) in ICER-kader op worden gezet. Daartoe zal de ICER-I per direct maandelijks 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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 voorrangregel die inhoudt dat binnen de onderscheiden departementen de totstandkoming van implementatieregeling bij de inzet van capaciteit voorrang krijgen op regelgeving van nationale oorsprong. Ook zijn de procedures vereenvoudigd, waardoor rechtstreekse behandeling van implementatieregeling 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.

3. Juridische expertise

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.

BIJLAGE 3

Samenvatting en relevante tekstpassages uit het verslag van de visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving “Met recht verbonden” (22 maart 2007).

A. Samenvatting

In 1998 werd een Visitatiecommissie wetgeving ingesteld onder leiding van mr. J.H. Grosheide. De aanleiding daartoe vormde het Securitel arrest, een uitspraak van het EG Hof van Justitie over de notificatierichtlijn. De visitatiecommissie bracht in de periode 1998-2002 twee rapporten uit. In 2005 werden ten behoeve van een derde visitatie de Visitatiecommissie juridische functie en wetgeving ingesteld. Deze commissie boog zich over een drietal onderwerpen:

- inventarisatie van de mate waarin de acties uit het kabinetsstandpunt bij de tweede visitatieronde zijn geëffectueerd;
- visitatie van de juridische functie;
- wetgevingsvisitatie.

Onder het kopje ‘Europese dimensie’ gaat de Visitatiecommissie in op komen in de acties naar aanleiding van een drietal ‘Europese’ aanbevelingen van de commissie-Grosheide aan de orde. Het betreft stages en detacheringen bij Europese instellingen, het bewaken van de implementatie van richtlijnen en de betrokkenheid van (wetgevings)juristen bij de totstandkoming van Europese regelgeving. In aanvulling daarop gaat de Visitatiecommissie ook in op het optreden van Nederland in de Europese besluitvormingsarena’s, in het bijzonder op de juridische dimensie van dat optreden. De commissie doet een aantal aanbevelingen voor verbeteringen op dit punt.

B. Teksten

2.5 Europese dimensie

2.5.1 Inleiding

Onder het kopje ‘Europese dimensie’ komen in deze paragraaf de acties naar aanleiding van een drietal ‘Europese’ aanbevelingen van de commissie-Grosheide aan de orde.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op stages en detacheringen bij Europese instellingen (paragraaf 2.5.2), het bewaken van de implementatie van richtlijnen (paragraaf 2.5.3) en de betrokkenheid van (wetgevings)juristen bij de totstandkoming van Europese regelgeving (paragraaf 2.5.4).

Daarmee is het onderwerp ‘Europa’ niet afgehandeld. Er is op dit terrein sinds de vorige visitaties het nodige gebeurd. En hoewel in juridische sferen steeds meer een gedeeld gedachtegoed wordt dat Europa gewoon binnenland is en dat het dus van belang is om in de gaten te houden welke plannen er in onze tweede hoofdstad gesmeed worden, blijkt uit de gesprekken die de commissie op de departementen heeft gevoerd dat er nog het nodige te verbeteren valt aan het optreden van Nederland in de Europese besluitvormingsarena’s. Dit

geldt in het bijzonder ook voor de juridische dimensie van dat optreden. In paragraaf 2.5.5 doet de commissie suggesties voor verbeteringen op dit punt.

2.5.2 Stages en detacheringen bij de Europese instellingen

De commissie-Grosheide beval aan om wetgevingsjuristen door middel van stages en detacheringen Europese ervaring te laten opdoen.

Uit de zelfevaluaties blijkt dat het aantal stages vanuit de ministeries zeer beperkt is gebleven. De commissie heeft de indruk dat niet alle ministeries een stage belangrijk vinden. Het zijn soms dezelfde ministeries die wel meerdere detacheringen bij zowel de Europese Commissie als de Permanente Vertegenwoordiging hebben gearrangeerd. Voor zover sprake is van een terughoudende opstelling, liggen daaraan onder meer overwegingen van een beperkte capaciteit als gevolg van een hoge werkdruk ten grondslag. Slechts een enkel ministerie acht vanwege het ontbreken van functionele relaties met de Europese instellingen stages en/of detacheringen niet opportuun. Overigens hangt het aantal stages en detacheringen niet in de laatste plaats ook af van de feitelijke mogelijkheden daartoe van de Europese instellingen.

De commissie constateert dat door de steeds toenemende vervlechting van Nederlandse en Europese belangen¹⁴ de kennisvermeerdering van Nederlandse functionarissen over de Europese dimensie onverminderd van het grootste belang is. Het antwoord op de vraag hoe daar vorm aan kan worden gegeven vraagt per ministerie een afzonderlijke oriëntering, die mede wordt bepaald door de inhoud van de vraagstukken die in 'Brussel' moeten worden behartigd. Dat gezegd zijnde, staat voor de commissie toch wel vast dat met name detacheringen positieve effecten kunnen hebben. Deze zijn voor een deel tijdelijk (voor de duur van een detachering is er een extra voelhoorn in Brussel), voor een ander deel permanent (de teruggekeerde gedetacheerde neemt, naast een netwerk, kennis van de Commissie en haar werkwijze mee).

Het tweede voordeel wordt uiteraard alleen gerealiseerd *als* de gedetacheerde terugkeert. Dat is niet vanzelfsprekend. Zo wordt in de Zelfevaluatie van LNV (p. 69) verzocht: "De ervaring is echter wel dat werken in een internationale omgeving een grote aantrekkingskracht uitoefent op betrokken medewerkers; hun toekomst bleek niet meer bij de Directie JZ te liggen."

De commissie wijst in dit verband op de mogelijkheid van detachering door middel van de zogenoemde END-regeling, waar in gesprekken op verschillende departementen zeer waarderend over werd gesproken.¹⁵

De commissie tekent nog aan dat stages of detacheringen bij het Europese parlement niet zijn gesignaleerd. Dat vloeit mogelijk voort uit een natuurlijke reflex dat de organisatie van een volksvertegenwoordiging niet een geschikte werkomgeving vormt voor rijksambtenaren, zoals op nationaal niveau het contact tussen rijksambtenaren en het parlement en zijn leden eerder wordt ontmoedigd dan bevorderd. De commissie meent desalniettemin dat een verbreding van de kennis van en ervaring met de werkwijze van het

¹⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 29 993, nr. 27.

¹⁵ Het aantrekkelijke van deze regeling is dat het salaris van de gedetacheerde vrijvalt, zodat een vervanger kan worden aangetrokken. Het salaris van de gedetacheerde wordt uit een speciale pot betaald; de Europese Commissie neemt de buitenlandvergoeding voor haar rekening.

Europese parlement een nuttige bijdrage kan leveren aan de operationaliteit van de interventiemogelijkheden van de ministeries.

2.5.3 Bewaking van de voortgang van de implementatie van de Europese richtlijnen

In de aard van de taakstelling van de commissie-Grosheide lag besloten dat in de aanbevelingen de nodige aandacht is besteed aan het implementatievraagstuk. Deze commissie beval aan de voortgang van de implementatie nauwlettend te bewaken.

Op deze plaats zij volstaan met een verwijzing naar het in paragraaf 2.4 aangeduide elektronische wetgevingsrapportage- en planningssysteem. Op basis van de zelfevaluaties en de gevoerde gesprekken concludeert de commissie dat de implementatie van de Europese richtlijnen langzamerhand onderdeel uitmaakt van de normale werkcycli van de ministeries. Aan het vraagstuk wordt specifieke aandacht besteed in de ICER-I, die regelmatig de stand van zaken beziet. Dreigende achterstanden worden hier gesignaleerd. Naar het oordeel van de commissie is er voldoende voorzien in mechanismen om de voortgang van de implementatie van Europese richtlijnen te bewaken. De vraag komt wel op waarom voor deze voortgangsbewaking een specifiek gremium noodzakelijk is. Bij de totstandkoming van regelgeving is voortgangsbewaking altijd noodzakelijk, of het nu om implementatie gaat of niet. Hooguit kan gezegd worden dat de overschrijding van een 'nationale' tijdslimiet in de regel minder ernstige consequenties heeft dan het niet tijdig implementeren van een richtlijn, maar dat doet aan de noodzaak van voortgangsbewaking niet af en maakt de aard daarvan ook niet wezenlijk anders.

2.5.4 Betrokkenheid van (wetgevings)juristen bij de totstandkoming van Europese regelgeving

De commissie-Grosheide beval aan wetgevingsjuristen sterker te betrekken bij de voorbereiding van Europese regelgeving, met name bij de onderhandelingen in Brussel.

Uit de zelfevaluaties blijkt dat de wijze waarop aan deze aanbeveling gevolg is gegeven, afhangt van het betrokken ministerie en van de inhoud van de onderhandelingen in kwestie. Er bestaat in ieder geval een duidelijk zichtbaar verschil tussen theorie en praktijk. In theorie onderkennen alle ministeries het belang van de inbreng van de juridische dimensie op een tijdig moment in het voorbereidingsproces. Dat betekent echter niet per definitie dat in alle fasen van het onderhandelingsproces de aanwezigheid van een (wetgevings)jurist ook vanzelfsprekend is. Ministeries hanteren in het licht van hun werklast ook opportuniteitsoverwegingen voor die betrokkenheid. Daarnaast kan worden gehoord dat bij de afronding van de besluitvorming in Brussel de accenten meer worden bepaald door uitruil van inhoudelijke posities dan door het plaatsen van de juridische accenten.

De commissie is van oordeel dat in het proces van totstandkoming van Europese regelgeving de juridische inbreng niet kan worden gemist. Het Brusselse besluitvormingscircuit kenmerkt zich door een groot aantal deelnemers dat met een grote diversiteit aan juridische middelen tracht om de huik naar de wind te laten hangen. Het is hierbij ook van betekenis dat de juridische kennis en kunde vanuit het Nederlandse rechtssysteem in de Europese beraadslagingen wordt ingebracht. Daarenboven komen de uitkomsten van de Europese onderhandelingen in belangrijke mate in juridische vormen en taal tot uitdrukking. Daarbij is vrijwel altijd de vraag aan de orde hoe het Europese en het nationale rechtstelsel verbonden kunnen en moeten worden. De beantwoording van deze

vraag vergt juridische deskundigheid. Het hoeft geen betoog dat deze zo vroeg mogelijk ingeschakeld moet worden om betekenis te kunnen hebben. Hetzelfde geldt overigens voor expertise op het terrein van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Gelet op het bovenstaande staat het voor de commissie wel vast dat de (wetgevings)jurist in ieder geval moet worden betrokken bij de voorbereiding van de onderhandelingen in Brussel.¹⁶ Op deze wijze wordt gewaarborgd dat eventuele juridische problemen of risico's gesignaleerd worden. Of de (wetgevings)jurist vervolgens ook aanwezig moet zijn bij de onderhandelingen zelf is een volgende vraag. Voorop zij gesteld dat uiteindelijk elk discussiepunt in die onderhandelingen consequenties in de juridische sfeer kan hebben. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de juridische houdbaarheid van een voornemen of alternatief voorstel, maar ook op de wijze van implementatie en instrumentatie daarvan. Ook speelt steeds de vraag hoe een voorstel zich verhoudt tot de nationale wetgeving. In beginsel zou dan ook altijd een (wetgevings)jurist deel moeten uitmaken van het onderhandelingsteam. Natuurlijk zijn er gevallen denkbaar waarin dit niet noodzakelijk is, bijvoorbeeld wanneer op voorhand uitgesloten kan worden dat er juridisch relevante punten aan de orde zullen komen. Deze inschatting wordt bij voorkeur gemaakt door de (wetgevings)jurist die bij de voorbereiding van de onderhandelingen betrokken is. Van belang is in ieder geval dat de medewerker die de onderhandelingen voert voldoende juridisch besef heeft om mogelijke juridische problemen en risico's te signaleren. Hij kan dan zonodig een voorbehoud te maken en zo een gelegenheid voor ruggespraak creëren. Een en ander pleit ervoor om voor de onderhandelingen in Brussel alleen zeer ervaren medewerkers in te zetten.

Het bovenstaande, namelijk de betrokkenheid van de (wetgevings)jurist bij de voorbereiding van de Brusselse onderhandeling en de deelname aan die onderhandelingen, impliceert een aanzienlijk beslag op de (wetgevings)capaciteit. De gesprekken die de commissie heeft gevoerd met (wetgevings)juristen die veel in Brussel opereren bevestigen dit. Deze juristen merkten op dat het niet vanzelfsprekend is dat deze capaciteit ook beschikbaar wordt gesteld. Hoewel er een omslag in het denken aan de gang is, staat het nationale recht en de werkzaamheden die daaruit voortvloeien bij de wetgevingsdirecties van de ministeries nog stevig op de eerste plaats. Naar het oordeel van de commissie is deze volgorde, gelet op de grote en nog steeds toenemende invloed van het Europese op het nationale recht, nauwelijks nog te rechtvaardigen. Een tijdige inzet van juridische deskundigheid bij de totstandkoming van Europese regelgeving is onontkoombaar. Dat legt een (groot) beslag op de capaciteit, maar de kost gaat hier voor de baat uit. Een adequate inzet in deze vroege fase levert winst op in de fase van de implementatie.

Aanbevelingen

4. Waarborg de betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij de voorbereiding van de onderhandelingen over een Europees regelgevingsvoornemen.

5. Laat in beginsel een wetgevingsjurist deel uit maken van het team dat in Brussel onderhandelt over een Europees regelgevingsvoornemen.

¹⁶ Dit is ook de strekking van aanwijzing 330 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar de bekendheid van deze Aanwijzingen is onder beleidsmedewerkers niet erg groot.

6. Erken dat de betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij de totstandkoming van Europese regelgeving een extra beslag legt op de wetgevingscapaciteit en stel die capaciteit beschikbaar.

2.5.5 Mogelijkheden voor verbetering

Op deze plaats stelt de commissie ten algemene vast dat de juridische advisering bij de voorbereiding van de inbreng van Nederland in het Brusselse in veel gevallen nog slechts een beperkte rol speelt. Op veel departementen is niet gewaarborgd dat in de fase van totstandkoming van Europese regelgeving tijdig juridische expertise wordt ingeschakeld. Hoewel van meerdere zijden is geconstateerd dat er positieve uitzonderingen bestaan, zijn er toch verbeteringen noodzakelijk. De commissie ziet een belangrijk aangrijpingspunt in de zogenoemde BNC-procedure.

Nieuwe commissievoorstellen

De interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) vergadert wekelijks en beoordeelt in een vroeg stadium de mogelijke implicaties van nieuwe Commissievoorstellen (dit kunnen ontwerp-verordeningen of -richtlijnen zijn, maar ook bijvoorbeeld groen- of witboeken) en legt deze, vergezeld van een voorlopig Nederlands standpunt, neer in het zogenoemde BNC-fiche. Dit fiche gaat vervolgens via de Coördinatiecommissie en de ministerraad naar de Tweede Kamer. Het verwondert de commissie dat BNC-fiches deze bijzondere procedure doorlopen. Het gaat in de BNC-fiches om beleids- en regelgevingsvoornemens van de Europese Commissie. Niet valt in te zien waarom deze niet, net als nationale beleids- en regelgevingsvoornemens, via het reguliere stelsel van onderraden in de ministerraad kunnen worden gebracht.

Voor de Tweede Kamer heeft het BNC-fiche een informerende en signalerende functie. Verder stelt de BNC-procedure de ministeries in staat om afspraken te maken over de taakverdeling (welk departement neemt het voortouw? welke departementen worden betrokken?) en om (potentiële) verschillen van mening te identificeren en op te lossen.

Op papier is de BNC-procedure een goed middel om in een vroeg stadium de mogelijke effecten van Europese plannen in te schatten en een procedure en taakverdeling voor het vervolg af te spreken. Maar het valt op dat de juridische kant van deze inschatting in het in de regel BNC-fiche nogal onderbelicht is.¹⁷ Heel vaak ontbreken zowel een beoordeling van de juridische kwaliteit van de ontwerp-verordening of ontwerp-richtlijn als een grondige analyse van de wijze van inpassing in het nationale rechtsstelsel en de mogelijke problemen op dit punt. Dat er voor deze juridische aspecten in het BNC-fiche nauwelijks aandacht is, verbaast niet. Uit de zelfevaluaties blijkt immers dat de betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij de voorbereiding van Europese regelgeving in het algemeen te wensen over laat.

De commissie heeft aan het slot van paragraaf 2.5.4 de aanbeveling gedaan om te waarborgen dat wetgevingsjuristen worden betrokken bij de voorbereiding van de onderhandelingen over een Europees regelgevingsvoornemen. De uitkomsten van deze betrokkenheid kunnen heel goed in het BNC-fiche neergelegd worden. De beoordeling van de juridische kwaliteit van de Europese concept-regelgeving en een analyse van de impact daarvan op de nationale rechtsorde zouden een verplicht onderdeel van het fiche moeten

¹⁷ Dit in weerwil van Ar 331, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving: “De invulling [van het BNC-fiche] geschiedt door of in overeenstemming met de centrale wetgevingsafdeling van het voor de implementatie eerst verantwoordelijke ministerie.”

uitmaken. Met het oog op die beoordeling en die analyse zou een instrument ontwikkeld moeten worden, bijvoorbeeld een toetsingskader gebaseerd op het Europese 'better regulation'-beleid. Denkbaar is dat de kwaliteit van Europese regelgevingsvoornemens getoetst wordt op een wijze die vergelijkbaar is met de toetsing van nationale regelgevingsvoornemens.

Het grote voordeel van betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij het opstellen van een BNC-fiche zou zijn dat het stadium waarin deze fiches worden opgemaakt de *tijdigheid* van die betrokkenheid garandeert. Die betrokkenheid is ook in die zin logisch dat het BNC-fiche beschouwd moet worden als een startnotitie. Het is ondenkbaar dat de wetgevingsdirectie niet wordt betrokken bij de opstelling van een startnotitie en het zou evenzeer ondenkbaar moeten zijn dat wetgevingsjuristen niet worden betrokken bij de opstelling van een BNC-fiche. Het gaat immers om een beoordeling van voornemens die vroeg (bij ontwerp-verordeningen en -richtlijnen) of later (bij groen- en witboeken) tot regelgeving zullen leiden. De blik door een juridische bril is bij deze beoordeling onmisbaar.

In de praktijk blijkt dat de beoordeling in het kader van de BNC niet altijd voldoende accuraat is. Regelmatig worden de effecten van een commissievoorstel onderschat. Dit zou te maken kunnen hebben met de samenstelling van de BNC. Van meerdere zijden is opgemerkt dat het belang van de BNC rechtvaardigt dat afvaardiging op een hoger ambtelijk niveau plaatsvindt dan thans gebruikelijk is (namelijk jonge, relatief onervaren medewerkers).¹⁸ Het verwachte gevolg daarvan is een scherpere discussie over het voorstel en zijn gevolgen, zodat niet alleen de effecten van het voorstel, maar ook de geschilpunten tussen de departementen beter zichtbaar worden.

In de ogen van de commissie is de achterliggende oorzaak van zowel het soms miskennen van belangrijke effecten als het relatief lage niveau van ambtelijke vertegenwoordiging dat het belang van een vroegtijdige beoordeling van commissievoorstellen nog niet algemeen wordt ingezien. Commissievoorstellen, zeker als deze nog niet de vorm van een ontwerp-verordening of -richtlijn hebben, worden afgedaan als verre toekomstmuziek waarnaar nu nog niet geluisterd hoeft te worden, laat staan dat deze muziek een grondige analyse zou behoeven. Deze houding kan Nederland zich niet meer permitteren. Ook groen- en witboeken leiden door de eigen dynamiek binnen de Europese Commissie bijna altijd tot regelgeving en dus is er alle aanleiding deze stukken zorgvuldig te bezien op mogelijke gevolgen voor Nederland en de Nederlandse rechtsorde. Daarvoor is inbreng uit alle relevante disciplines, niet in de laatste plaats ook de juridische, vereist. Naast departementale specialisten behoren in voorkomend geval vertegenwoordigers van decentrale overheden (namens deze vertegenwoordigd door de VNG en het IPO) of uitvoerende en handhavende instanties betrokken te worden. Daarnaast is in de BNC een vertegenwoordiging op hoog ambtelijk niveau noodzakelijk. Zelfs wanneer de BNC vakkundig, met raadpleging van alle relevante deskundigen en betrokkenen is voorbereid, dan nog steeds moet gelden dat de feitelijke deelnemers aan het beraad voldoende representatief zijn. De BNC-procedure vormt een cruciaal sturingsmoment, waarbij ook sprake is van een vorm van onderhandelen. En er kan alleen onderhandeld worden als de onderhandelaars over voldoende bevoegdheid en gezag beschikken om de eigen organisatie te binden. Daar is onder de huidige omstandigheden geen sprake van.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden, *Sturing EU-aangelegenheden*, p. 34. Met de aanbeveling om de bezetting van de BNC te versterken is nog te weinig gedaan.

De commissie merkt ten slotte op dat in de huidige werkwijze van de BNC niet is voorzien in de mogelijkheid is om na de eerste inschatting van de effecten van een commissievoorstel, neergelegd in een BNC-fiche, correcties aan te brengen. Gelet op de dynamiek van de Brusselse besluitvormingstrajecten hoeft het geen betoog dat voor een correctie soms alle aanleiding is. Wijzigingen in een voorstel kunnen immers een eerdere inschatting van de effecten ervan op losse schroeven zetten. Het is niet onverenigbaar met de functie van een BNC-fiche dat daarin zo nodig wijzigingen worden aangebracht en dat het fiche opnieuw wordt vastgesteld. Dit zou in voorkomend geval dan ook moeten gebeuren.

Het resultaat van de hierboven gedane suggesties zou kunnen zijn dat de BNC-fiches minder procedureel en meer inhoudelijk worden en daardoor ook interessanter voor de Tweede Kamer.

Aanbevelingen

7. Waarborg dat in het BNC-fiche (ook) aandacht wordt geschonken aan de juridische kwaliteit van het Europese regelgevingsvoornemen en aan de wijze waarop deze regelgeving in het nationale recht zal worden geïmplementeerd.

8. Ontwikkel, analoog aan de nationale wetgevingstoets, een instrument voor de beoordeling van de juridische kwaliteit van het Europese regelgevingsvoornemen en de impact daarvan op de nationale rechtsorde.

9. Bezie eenmaal vastgestelde BNC-fiches regelmatig op hun actualiteitswaarde en pas ze zonodig aan.

Tussen BNC en Coreper

In verschillende gesprekken met de commissie is de fase tussen de opstelling en het accorderen van het BNC-fiche en de besluitvorming in het Coreper aangeduid als een 'zwart gat'. In deze fase gaan ministeries hun eigen weg. De gebeurtenissen onttrekken zich voor een groot deel ook aan de waarneming van de PV.

Om meer zicht te krijgen op de ontwikkelingen in deze fase is recentelijk een zogenoemd 'elektronisch prikbord' (naar het voorbeeld van Finland) worden ingevoerd. Het gaat om een digitaal systeem dat beoogt een overzicht te bieden van het traject dat een voorstel doorloopt en waarin voor elk stadium wordt beschreven wat zich inhoudelijk heeft afgespeeld. De idee is dat op deze wijze een compleet en toegankelijk overzicht ontstaat van de besprekingen over een voorstel. Hoewel deze uitkomst de commissie aanspreekt, moet tegelijkertijd worden onderkend dat deze digitale voorziening niet vanzelfsprekend ook een oplossing oplevert voor wat wellicht eerder een cultureel probleem vormt: te weten de samenwerking tussen de zelfstandig opererende ministeries. Hoe vanzelfsprekend een snelle en adequate terugkoppeling van hetgeen in Brussel is gebeurd ook zou moeten zijn, de praktijk laat zien dat zo'n terugkoppeling regelmatig onvolledig is of volledig ontbreekt. Dit kan het gevolg zijn van onnadenkendheid, maar ook van bewust handelen om de belangen van het eigen ministerie veilig te stellen, soms ten koste van andere belangen. Het is de vraag of een elektronisch prikbord in dit opzicht verandering zal brengen.

Desalniettemin spreekt de gedachte om de transparantie in deze belangrijke fase van het Brusselse besluitvormingsproces te vergroten de commissie aan. Belanghebbenden binnen en buiten het eerstverantwoordelijke departement (bijvoorbeeld: een wetgevingsdirectie)

worden zo in staat gesteld de ontwikkelingen te volgen en desgewenst opmerkingen te maken of suggesties te doen. In deze zin kan het elektronische prikbord in aanvulling op een goed functionerende BNC als vangnet fungeren: wie niet in het proces is betrokken, vindt hier de informatie om te beoordelen of het ‘de goede kant op gaat’ en of er aanleiding is alsnog betrokken te worden.

Met het oog op een ander ‘zwart gat’ zijn ook maatregelen aangewezen. In Brussel functioneren vele zogenoemde expertgroepen en uitvoerende comités die een belangrijke rol spelen bij respectievelijk het initiëren en verder uitwerken van Europese regelgeving. Er bestaat nauwelijks zicht op wat in deze groepen en comités gebeurt. De deelnemers opereren vaak op persoonlijke titel. Het komt voor dat zij voorstellen doen die op gespannen voet staan met nationaal beleid of nationale belangen. Om te voorkomen dat Nederland met ongewenste (voorstellen voor) regelgeving wordt geconfronteerd, is controle over hetgeen (namens Nederland) in een groep of comité wordt ingebracht gewenst. Dat is ook te realiseren. Het is aan de lidstaten voorbehouden om personen naar deze groepen en comités af te vaardigen. In de praktijk wordt van deze bevoegdheid te weinig gebruik gemaakt. Een strakkere regie is absoluut noodzakelijk: een ieder die zitting heeft in een expertgroep of comité zou daartoe uitdrukkelijk gemachtigd moeten zijn, bijvoorbeeld door de verantwoordelijke minister. Dan kunnen er ook afspraken gemaakt worden over instructie vooraf en rapportage achteraf.

Aanbeveling

10. Maak gebruik van de bevoegdheid vertegenwoordigers in expertgroepen en uitvoerende comités aan te wijzen en maak met deze vertegenwoordigers afspraken over instructie vooraf en rapportage achteraf.

ICER

Wie denkt over de combinatie van ‘het juridische’ en ‘het Europese’ komt al snel op de Interdepartementale Commissie voor Europees Recht (ICER). In de gesprekken op de departementen is gebleken dat de ICER om haar deskundigheid wordt gewaardeerd, zij het dat het volgens sommige respondenten soms te lang duurt voordat de uitingen van deze deskundigheid beschikbaar zijn. De commissie ziet de ICER inderdaad als een gremium van Europeesrechtelijke experts, dat moet worden ingezet als sectoroverstijgende Europeesrechtelijke onderwerpen of vraagpunten aan de orde zijn. Een korte lijn tussen BNC en ICER is in dit verband van groot belang. Als in de BNC, zoals de commissie hierboven heeft aanbevolen, meer aandacht wordt besteed aan de juridische dimensie van de Europese voorstellen en hun implementatie, zullen er regelmatig vraagpunten naar voren komen die bij uitstek op het terrein van de ICER liggen. Het voordeel is ook hier dat zo’n vraagpunt tijdig naar voren komt, zodat de ICER ook tijdig kan worden betrokken. Hoewel in het BNC-beraad al is voorzien dat dit soort vraagpunten naar de ICER wordt doorgeleid, lijkt daar in de praktijk nog niet veel van terecht te komen. De link naar de ICER behoeft dan ook explicitering. Overigens verwacht de commissie dat de BNC de ICER vaker zal weten te vinden naarmate in de BNC meer aandacht wordt besteed aan de juridische dimensie. De structuren zijn er al; het schort alleen nog aan het gebruik ervan.

Aanbeveling

11. Neem in het BNC-fiche de vraag op of er aanleiding is de ICER in te schakelen.

BIJLAGE 4

Relevante tekstpassages uit het eindrapport evaluatie ICER 2002

1. Effectiviteit van de ICER producten

Vormgeving

Ter verbetering van de *vormgeving* van ICER producten wordt het volgende voorgesteld:

- De toegankelijkheid van de producten verhogen door een helder - niet te juridisch - taalgebruik, en door de producten zo beknopt mogelijk te houden.
- De producten voor wat betreft de inhoud en presentatie beter aan te laten sluiten bij de beleidspraktijk door middel van tijdige afstemming met de doelgroep.

Gebruik

Ter verbetering van het *gebruik* van de ICER producten wordt het volgende voorgesteld:

- Regelmatige terugkoppeling (bijvoorbeeld via rapportage) aan de ICER laten plaatsvinden door de departementen met betrekking tot het gebruik van bepaalde ICER producten door betrokken departementen, decentrale overheden en andere Overheidsdiensten.
- Goede inbedding van ICER-producten op de departementen en terugkoppeling hierover aan de ICER.
- ICER-producten waarin bovendepartementale beleidslijnen worden afgesproken door de Ministerraad te laten vaststellen.
- De toegankelijkheid van de ICER producten verhogen door plaatsing van daarvoor in aanmerking komende producten op de *website* van het Expertisecentrum Europees Recht i.o. (ECER)

Inschakeling ICER

Ter verbetering van de *inschakeling* van de ICER bij de *voorbereiding* van EG regelgeving wordt voorgesteld:

- Dat de ICER voortaan op basis van BNC-fiches bepaalt over welke ontwerprichtlijnen en -verordeningen zij aan de betrokken minister(s) advies zal uitbrengen.

Intradepartementale organisatie ten aanzien van Europese onderwerpen

Gebaseerd op de positieve ervaringen van de departementen die een vaste overlegstructuur voor Europese onderwerpen hebben, wordt, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de departementen, voor een intradepartementale overlegstructuur invoering van de volgende, te onderscheiden, elementen voorgesteld:

- Een brede kring van deelnemers: vertegenwoordigers van alle directies die met Europese kwesties van doen hebben, zowel staffuncties als beleidsonderdelen; tevens deelname door de departementale vertegenwoordiger(s) bij de PV EU.
- Het juiste niveau van deelnemers: personen met een coördinerende functie binnen de respectieve beleidsonderdelen, die met gezag kunnen spreken en het vermogen hebben initiatieven te nemen en resultaten te boeken.

- De aard van het betrokken overleg: naast informatie uitwisseling, ook inhoudelijk (behandeling van lopende dossiers, inclusief het standpunt van het desbetreffende departement).
- Bespreking in het betrokken overleg van zowel de agenda's van de interdepartementale gremia als van de EU-fora.
- Een frequentie (bijvoorbeeld wekelijks) geschikt om daadwerkelijk interne standpunten en dossiers goed en tijdig te kunnen behandelen.
- Waar nodig een zodanige gelaagdheid dat verschillende intradepartementale gremia en personen op adequaat niveau kunnen participeren (overleggen met directeuren en eventueel bewindslieden over strategie en hoofdlijnen).

Een overlegstructuur met bovengenoemde elementen waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van elektronische communicatiemiddelen, draagt bij aan een goede voorbereiding en afstemming van EG-aangelegenheden en bevordert het gebruik van ICER-producten. Hierdoor wordt ook de terugkoppeling aan de ICER terzake van door de departementen ondernomen acties vergemakkelijkt.

2. Interdepartementale samenwerking met andere gremia

Ter verbetering van de interdepartementale samenwerking met andere gremia wordt het volgende voorgesteld:

- De informatie-uitwisseling tussen de ICER en de verschillende gremia (met name de CoCo en de BNC) moet verbeterd worden. De samenwerking tussen de betrokken secretariaten behoeft intensivering, waarbij valt te denken aan de uitwisseling van vergaderstukken en deelname door secretarissen aan de vergaderingen van de verschillende gremia. De mate van samenwerking tussen de ICER en de andere gremia zal gedifferentieerd dienen te worden naar gelang de aard van het betrokken gremium.
- Beleidsmatig relevante ICER-producten zullen ter kennis worden gebracht aan de CoCo, zodat de aandacht van de Ministerraad via de CoCo-conclusies op de desbetreffende producten wordt gevestigd.
- Ter versterking van de binding van beleid en Europees recht kan worden gedacht aan het organiseren van Europeesrechtelijke symposia over actuele onderwerpen.

3. Structuur ICER

Ter verbetering van het functioneren van de ICER wordt de volgende structuur voorgesteld (ICER, ICER-H, ICER-I en ICER-N, ad hoc werkgroepen). De onderscheiden verantwoordelijkheden van BZ en Justitie, te weten de coördinatie van het Nederlandse standpunt over de juridische aspecten van in voorbereiding zijnde Europees recht respectievelijk van een juiste uitvoering van het Europees recht in de nationale rechtsorde, brengen mee, dat ook in de nieuwe structuur van de ICER het gezamenlijk voorzitterschap bij BZ en Jus zal berusten. Er zal geen sprake meer zijn van een 1e en een 2e voorzitter. De taakverdeling ter vergadering wordt ad hoc bepaald. De voorzitters zullen zorg dragen voor een goede samenwerking en sturing.

Het presidium zal sturend en pro-actief moeten optreden en, in de dagelijkse praktijk, de onderlinge samenhang moeten bevorderen tussen de onderscheiden onderwerpen. Daartoe zal het presidium de selectie uitvoeren van stukken van andere betrokken gremia voor behandeling in de ICER. Ook zal het presidium aan de ICER voorstellen doen met betrekking

tot de instelling, het voorzitterschap en de invulling van de secretariaten van de *ad-hoc* werkgroepen die belast worden met de voorbereiding van adviezen. Het presidium zal zich hierbij vooral baseren op adviesaanvragen van de departementen, Hof-arresten, BNC-fiches en stukken van andere gremia. In dit verband zal het presidium ook vroegtijdig door de PV EU geattendeerd worden op relevante onderwerpen die in Brussel spelen.

Op deze wijze worden onderwerpen gedetecteerd waarover ICER-advisering, gelet op de relevantie voor meerdere departementen, van belang is. In dit verband worden periodiek werkprogramma's, voorzien van een prioritering en tijdsplanning, opgesteld en in de ICER besproken. Het presidium komt hiertoe maandelijks bijeen. De werkzaamheden worden voorbereid door het secretariaat.

In de nieuwe structuur bestaat de ICER uit twee niveaus met een duidelijker taakstelling. Onder de ICER vallen drie *vaste* werkgroepen die zich bezighouden met respectievelijk het Hof (nieuw aanhangig gemaakte zaken en uitleg van Hofarresten, inhoudelijke aspecten van het art. 226 overleg), implementatie (uitvoering EG-recht in de Nederlandse rechtsorde, onderbrenging van het thans onder de BNC vigerende Implementatieoverleg), en notificatie (platform voor notificatievragen en advisering ten aanzien van notificatieaangelegenheden). Door deze nieuwe werkwijze en structuur zal de ICER beter en efficiënter kunnen werken en sneller en doeltreffender kunnen adviseren.

BIJLAGE 5

Aspecten die aan de orde komen bij de beoordeling van de juridische kwaliteit van een voorstel en de eerste inventarisatie van de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde.

Juridische kwaliteit Europese voorstellen

- Rechtsgrondslag
- Subsidiariteit
- Proportionaliteit
- Comitologie
- Besluitvormingsprocedures.
- Harmonisatie
- Redactie en vormgeving
- Onderlinge afstemming EG-besluiten
- Vergunningen
- Toezicht
- Strafrechtelijke handhaving en sanctionering
- Notificatie
- Implementatietermijnen
- Externe bevoegdheden
- Noodzaak voor wetgeving
- Alternatieven voor wetgeving
- Keuze wetgevingsinstrument
- Uitvoerende bevoegdheden en uitvoerende maatregelen
- Raadpleging/consultatie
- Effectbeoordeling
- Effecten van wetgeving
- Verhouding tot andere communautaire wetgeving/onderlinge samenhang
- Kwaliteit van de wetgeving algemeen en redactionele kwaliteit
- Omzetting en de toepassing in en door de lidstaten
- Vereenvoudiging en beperking van het volume van de wetgeving.

Inventarisatie van de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtsorde.

Doel en de strekking van de Europese ontwerpregeling en juridische context.

- Wat zijn de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen ten opzicht van de huidige Europese regelgeving?
- Welke huidige nationale regelgeving is relevant en hoe verhoudt die zich inhoudelijk tot het nieuwe voorstel.
- Eventuele wijzigingen in de verhouding tussen de Europese regelgeving en de nationale regelgeving en de Europese en nationale bevoegdheden.

De belangrijkste te implementeren elementen uit het voorstel en de wijze waarop de implementatie zal plaatsvinden.

- De materiële normen die in nationale voorschriften moeten worden omgezet.
- De noodzakelijke aanpassingen om het nationaal recht te conformeren aan de nieuwe Europese regeling.
- Het voorzien in uitvoerings- en handhavingsstructuren, bijvoorbeeld het instellen en aanwijzen van de nationale bevoegde nationale instanties, het vaststellen van sancties en het instellen van rechtsbescherming.
- De aanduiding van de nationale regelgeving waarin de implementatie zal gaan plaatsvinden.

Juridische punten en vragen.

- De afbakening tussen de reikwijdte van de Europese ontwerpregeling en het nationaal recht.
- De inhoudelijke aansluiting van het nationaal recht op de systematiek van de Europese ontwerpregeling.
- Inconsistenties of onduidelijkheden in de tekst van de ontwerpregeling en eisen die in de Europese ontwerpregeling worden gesteld aan uitvoering en handhaving.

BIJLAGE 6

Werkwijze voor de totstandkoming van ICER-rapporten en -adviezen

- 1 Departementen, de BNC (naar aanleiding van BNC-fiches) of de CoCo (naar aanleiding van de Lijst Grote Voorstellen) signaleren horizontale juridische problemen in o.a. nieuwe Commissievoorstellen, mededelingen en groen- en witboeken, brengen deze onder de aandacht van de ICER, of vragen de ICER om advies.
De ICER kan ook zelf mogelijke onderwerpen voor advisering signaleren.
Adviesverzoeken en signaleringen van mogelijke onderwerpen worden door het secretariaat per e-mail onder de aandacht van de leden gebracht, of worden ter vergadering besproken.
- 2 Binnen één week na een adviesverzoek of signalering wordt via emailconsultatie van de leden al dan niet besloten tot ICER-advisering, eventueel door het instellen van een werkgroep.
- 3 Binnen één week na het besluit tot advisering melden de ICER-leden aan het ICER-secretariaat welke personen namens de departementen betrokken zullen worden bij het advies, en/of zitting zullen nemen in de werkgroep. Bij het opstellen van rapporten en adviezen worden enkel de meest betrokken departementen en het ICER-secretariaat betrokken.
- 4 Om capaciteitsproblemen bij het ICER-secretariaat te ondervangen, kan andere departementen (dan BZ of JUS) worden gevraagd ook secretarissen voor het schrijven van ICER-adviezen te leveren. ICER-secretarissen kunnen in voorkomende gevallen ook ICER werkgroepen voorzitten (zoals ook gebeurt bij de ICER-N).
- 5 Binnen twee weken na het besluit tot advisering wordt de startnotitie vastgesteld per e-mail of op een ICER-vergadering.
6. Werkgroepen leveren hun rapport op binnen drie maanden na vaststelling van de startnotitie of zoveel eerder als nodig is.
- 7 Werkgroepen komen in principe met een vaste en regelmatige frequentie bijeen. Het presidium bewaakt het mandaat van de werkgroep en de voortgang van de werkzaamheden mede aan de hand van door de werkgroepsecretaris geleverde voortgangsrapportages. Werkgroepen kunnen niet alleen op bijeenkomsten maar ook schriftelijk concept-rapporten becommentariëren en vaststellen.
8. In spoedeisende gevallen kan het presidium besluiten direct een kleine werkgroep met daarin alleen de meestbetrokken departementen in te stellen. Het presidium zal de ICER hierover alsdan informeren.
9. Bij dreigende termijnoverschrijding koppelt het ICER-presidium naar de opdrachtgever terug of en zo ja welk nieuw tijdpad leidend wordt. Indien advies niet langer relevant is, wordt voorstel tot beëindiging van werkzaamheden van de werkgroep in de ICER geagendeerd.
- 10 Rapporten van de werkgroepen worden via het ICER-secretariaat aan de ICER ter vaststelling voorgelegd. Deze vaststelling kan zowel ter vergadering als via emailconsultatie geschieden. Een rapport hoeft niet per se in de werkgroep op instemming van alle betrokkenen te kunnen rekenen en zal in dat geval ook de van het concept afwijkende standpunten bevatten.

- 11 Bij een rapport van een ICER-werkgroep schrijft het ICER-secretariaat een advies in begrijpelijke op de doelgroep gerichte taal. Dit advies is gereed twee weken na vaststelling van het onderliggende rapport in de ICER of zoveel eerder als nodig is.

BIJLAGE 7

Samenstelling werkgroep

Mw. mr. N. Th. van Schelven (voorzitter, LNV)
Mr. M. Maas (secretaris, BZ)
Mr. A.L.C. Roos (secretaris, JUS)
Mr. drs. E.L.H. de Wilde (BZ)
Mr. C.J. Bansema (agendalid, BZ)
Mr. P.P. Reimer (BZK)
Drs. Th.J.W. Sneek (DEF)
Mr. drs. P.R. van den Berghe (EZ)
Mr. F.E. Grondman (FIN)
Mr.drs. A.B. Brussaard (JUS)
Mw. mr. N. van der Linden-Geertsema (LNV)
Mw. mr. G.B.K. Roos-Schalij (OCW)
Mr J.J. van der Schaaf (plaatsvervangend lid, OCW)
Mr. J.S. van den Oosterkamp (PV-EU)
Mr. drs. M.E.C. van den Plas (plaatsvervangend lid, PV-EU)
Mr. drs E.J.ter Bals (SZW)
Mw. mr. N Hoogstrate (plaatsvervangend lid, SZW)
Mw. mr. N.E.M. Kohll (VROM)
Mw. mr. dr. J.L.H.M. Stoop (plaatsvervangend lid, VROM)
Mw. drs. J.M. Lubbers (rijkstraine, VROM)
Mr. K. Sevinga (V&W)
Mw. drs. L. Tijdink (plaatsvervangend lid, V&W)
Mr. M.T. de Gans (agendalid, VWS)
Mr. drs. R.A. Driecce (agendalid, VWS)