

7 juni 2005

Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’

Eindrapport

Programma Andere Overheid
Rijksbrede takenanalyse

Den Haag
7 juni 2005

Inhoud:

Inleiding en samenvatting

I. Aandachtspunten in de huidige coördinatiestructuur

- 1.1 De structuur van de coördinatie
- 1.2 De coördinatie in fasen
 - 1.2.1 De fase vooraf; informatiestroom en netwerken
 - 1.2.2 De fase na introductie van voorstellen tot beleid of regelgeving (BNC-fase)
 - 1.2.3 De fase van onderhandeling in werkgroepen en comités; uitzondering op decentrale coördinatie
 - 1.2.4 De fase van onderhandeling in Coreper en de rol van het PV-instructie overleg
 - 1.2.5 De fase van onderhandeling in De Raad en de rol van de Coördinatie Commissie
- 1.3 Additionele coördinatiegremia: de CoCoHan en de REIA/EA
- 1.4 Voorbereiding van de Europese Raad
- 1.5 Informele kanalen
- 1.6 De fase achteraf; implementatie

II. (Te verwachten) ontwikkelingen en de gevolgen voor de EU-coördinatie

- 2.1 Uitbreiding van het aantal lidstaten
- 2.2 Het Grondwettelijk Verdrag / Institutionele verhoudingen
- 2.3 De verhoudingen in Nederland
- 2.4 Verbreding en verdieping van EU-beleidsterreinen

III. Aanbevelingen

- 3.1 Meer strategische standpuntbepaling
- 3.2 Meer invloed in het voortraject
- 3.3 Een meer (pro)actieve coördinatiepraktijk
- 3.4 Beter betrokken, beter opererende vakdepartementen en decentrale overheden
- 3.5 Meer oog voor de juridische aspecten van EU-beleid en –regelgeving alsmede voor de uitvoering daarvan
- 3.6 Een breed opgezet ‘Europees’ personeelsbeleid

Bijlagen:

- A. Overzicht coördinatie van onderhandelingen in werkgroepen
- B. Samenstelling Gemengde Commissie
- C. Geraadpleegde literatuur / bronnen

Inleiding

De Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’ is ingesteld in het kader van de rijksbrede takenanalyse van het Programma Andere Overheid. De rijksbrede takenanalyse richt zich op negen thema’s die de grenzen van de individuele departementen overstijgen en heeft als doel het vergroten van de interne efficiency en de externe effectiviteit van de overheid. Voor elk van de negen thema’s is een Gemengde Commissie samengesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van buiten en binnen de overheid. De vraagstelling die de Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’ meekreeg luidt: “Hoe kan Nederland zich beter organiseren om efficiënter en effectiever te zijn in de EU?” Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de Gemengde Commissie onderzocht hoe het Nederlandse EU-beleid tot stand komt, wordt gecoördineerd en gerealiseerd. Zij heeft daarbij specifiek gekeken naar de structuur van de beleidscoördinatie en de efficiëntie en effectiviteit van de verschillende bestuursinstanties. De samenhang en de samenwerking zowel tussen de bestuurslagen als daarbinnen zijn geanalyseerd. Tevens is aandacht besteed aan de te verwachten veranderingen in de komende jaren, de trends en de eisen die gesteld worden aan de te maken keuzes ten behoeve van snel en slagvaardig optreden in de Europese Unie.

Samenvatting

De Gemengde Commissie is van opvatting dat de coördinatie van het Nederlands EU-beleid redelijk goed functioneert. Er zijn echter wel punten waarop de bestaande centrale en decentrale coördinatie kan worden verbeterd. De belangrijkste mogelijkheden daartoe liggen bijvoorbeeld op het vlak van strategische standpuntbepaling en vroegtijdige politieke sturing. Gezien de ontwikkelingen die de Europese Unie doormaakt is de verwachting dat steeds hogere eisen aan het Nederlands opereren in de Unie worden gesteld. Wil Nederland een rol van betekenis blijven spelen dan is het noodzakelijk om de bestaande coördinatie op de in dit rapport genoemde punten te optimaliseren. Voor een deel liggen de mogelijkheden daartoe in een beter gebruik van de bestaande coördinatiemechanismen, voor een ander deel dienen deze te worden aangepast.

De Gemengde Commissie onderschrijft hiermee de analyse van andere onderzoeken en komt tot aanbevelingen die in het laatste hoofdstuk in praktische suggesties zijn uitgewerkt. De belangrijkste aanbevelingen en suggesties staan hieronder beknopt weergegeven.

Meer strategische standpuntbepaling

- Een EU-paragraaf in het regeerakkoord waarin de hoofdlijnen en prioriteiten van het EU-beleid helder worden uiteengezet
- Een jaarlijks debat met de Kamer aan de hand van de “Staat van de Unie”
- Regelmatige toezending aan de Kamer van aanvullende beleidsnotities, met de uitdrukkelijke uitnodiging hierover van gedachten te wisselen.
- Bijdrage van alle bewindslieden aan jaarlijkse gedachtewisseling over het EU-beleid tussen de overheid en maatschappelijke geledingen
- Tijdige politieke sturing van de inzet in onderhandelingen met grote gevolgen voor Nederland

Meer invloed in het voortraject

- BZ legt voor eind 2005 een voorstel aan de REIA/EA voor ter verbetering van de informatiestroom over ontwikkelingen in het voortraject.

- Over politieke en ambtelijke interventies ter beïnvloeding van beleid of regelgeving in het voortraject – b.v. bij de Europese Commissie – wordt goed gerapporteerd

Een meer (pro)actieve coördinatiepraktijk

- Aan het begin van het traject van onderhandeling wordt voor onderwerpen met grote gevolgen voor Nederland (b.v. financieel, wetgeving, uitvoering) een impactstudie uitgevoerd.
- Op basis van deze impactstudie wordt aan de REIA/EA een standpuntverkennde notitie voorgelegd met opties voor de Nederlandse inzet. Bij de afweging betreft de REIA het krachtenveld, de mogelijke coalities, uitruilmogelijkheden etc. De sturing van de REIA betreft in ieder geval het onderhandelingsdoel en de rode lijnen.
- Deze sturing wordt vertaald in een kaderinstructie die de gewenste uitkomst en de rode lijnen bevat en die wordt vastgesteld door de ministerraad. Kaderinstructies kunnen alleen op politiek niveau worden bijgesteld.
- De inzet in en het verloop van onderhandelingen dient op alle niveau's volledig transparant te zijn.
- Daartoe wordt onder beheer van BZ een beveiligd elektronisch 'prikbord' ingesteld dat per onderwerp alle agenda's, relevante documenten, instructies en verslagen bevat.
- In de BNC en de Coördinatie Commissie wordt regulier aandacht besteed aan de voortgang van onderhandelingen. Waar nodig wordt de ministerraad geïnformeerd.
- De REIA/EA past de bestaande interdepartementale werkafspraken over de EU-coördinatie aan het bijgestelde systeem aan.

Beter betrokken, beter opererende vakdepartementen en decentrale overheden

- Voor zover nog niet geregeld stellen bewindslieden per departement een DG verantwoordelijk voor EU-aangelegenheden. Deze DG neemt in beginsel deel aan het overleg in de de CoCoHan.
- EU-eenheden bij departementen en decentrale overheden dienen te worden versterkt, evenals hun inbreng in de BNC. Veel aandacht voor EU-kennis en vaardigheden.
- De intra- en interbestuurlijke terugkoppeling moet beter. De reeds bestaande praktijk van interbestuurlijke dossierteams wordt uitgebreid. Deze teams worden betrokken bij o.m. de opstelling van impactstudies over 'grote' onderwerpen en bij de monitoring van de voortgang van onderhandelingen.
- De samenwerking in Brussel tussen VNG, IPO en PVEU kan worden geïntensiveerd door IPO en VNG uit te nodigen voor regelmatig overleg met de PVEU.

Meer oog voor juridische aspecten en de uitvoering van beleid en regelgeving

- Reeds bij de eerste standpuntbepaling dienen juridische- en uitvoeringsaspecten te worden meegewogen en te worden opgenomen in de instructies voor onderhandelaars.
- Waar nodig wordt tijdig juridische expertise bij de onderhandelingen betrokken.
- Indien voornemens voor beleid of regelgeving het voor Nederland uitvoerbare dreigen te overschrijden wordt in een zo vroeg mogelijk stadium op het geëigend niveau door Nederland geïntervenieerd.

Een breed opgezet Europees personeelsbeleid

- Meer detacheringen bij EU-instellingen, daartoe per departement doelen stellen.
- Formulering van rijksbreed personeelsbeleid, in het bijzonder een passend terugkeerbeleid voor gedetacheerden en een goede loopbaanbegeleiding.
- Uitvoering van de voorstellen van de Hoogambtelijke Werkgroep EU-(top)benoemingen; o.m. meer benoemingen op 'lagere' niveaus.

7 juni 2005

- Structureel aanbod van opleidingen en seminars voor alle niveaus
- Voortzetting van trainingen voor het toelatingsexamen van EU-instellingen ('concours')
- Instelling van een 'Europa-klasje' en opzetten van een systeem van personeelsrotatie tussen departementen.

+++

I. Aandachtspunten in de huidige coördinatiestructuur

Nederland beschikt over een structuur voor EU-coördinatie die sinds 1958 is ‘meegegroeid’ met de ontwikkeling van de Europese instellingen. Deze structuur beoogt een zo goed mogelijk afgestemde inbreng in de verschillende fasen van onderhandeling in de Raad van Ministers, het ‘Raadstraject’, tot stand te brengen. De fase *voorafgaand* aan dit Raadstraject, de fase van beleidsontwikkeling door de Europese Commissie, noch de fase *daarop volgend*, die van de implementatie, zijn structureel voorwerp van behandeling in de bestaande coördinatiestructuur. De reikwijdte van de Nederlandse EU-coördinatie beperkt zich dus feitelijk tot het Raadstraject.

De gemengde commissie heeft zich in dit rapport vooral gericht op de bestaande structuur en dus op het Raadstraject. Zij heeft echter ook aandacht besteed aan de hierboven genoemde fasen waarin géén coördinatie plaatsvindt; de ‘voorfase’ en de implementatie. De gemengde commissie heeft zich *niet* gebogen over de zogenoemde ‘Comitologie’. Er zou veel meer tijd nodig zijn om dit stelsel van comités, waarin vertegenwoordigers van de lidstaten toezicht uitoefenen op de uitvoering van EU-regels door de Europese Commissie, aan een onderzoek te onderwerpen.

De gemengde commissie constateert dat het Nederlandse systeem van coördinatie al lange tijd bestaat, maar in de loop der tijd is aangepast aan veranderende omstandigheden. Het resultaat van dit organische groeiproces van ruim veertig jaar is een complex en dynamisch geheel van centrale en decentrale coördinatie waarin informele mechanismen een belangrijke rol spelen. Het systeem voldoet, maar de vraag of het ook beter kan – expliciet aan de orde in het Programma Andere Overheid - moet positief worden beantwoord.

De aandachts- respectievelijk verbeterpunten die de gemengde commissie in dit rapport signaleert worden in de onderstaande beschrijvingen van de coördinatiestructuur (hoofdstuk I) weergegeven in *cursief* gedrukte tekstdelen. Deze corresponderen met de aanbevelingen en suggesties voor uitwerking die zijn opgenomen in hoofdstuk III.

1.1 De structuur van de Nederlandse coördinatie

De minister van Buitenlandse Zaken is belast met de coördinatie van het Nederlands buitenlands beleid. Sinds het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw is het beleid ten aanzien van de Europese Gemeenschap (later de Europese Unie) daarbij inbegrepen. Tegenwoordig berust de specifieke taak van de coördinatie van EU-aangelegenheden bij de staatssecretaris voor Europese Zaken.

1.1.1 ‘Brusselse’ structuren; de gremia van de Raad

Zoals gezegd is de coördinatie van het Nederlandse EU-beleid gericht op een zo goed mogelijk afgestemde inbreng in de gremia in het kader van de Raad van Ministers, te weten:

- De Raad van Ministers,
- het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) dat de bijeenkomsten van de Raad voorbereidt en
- de door Coreper ingestelde werkgroepen.

In deze drie hiërarchische lagen worden besluiten voorbereid en genomen over alle onderwerpen die in kader van de Raad op de agenda komen. Veel van deze besluiten gaan over voorstellen voor EU-regelgeving of EU-beleid. De communautaire basisstructuur voor de voorbereiding daarvan is 1) behandeling in een competente werkgroep, 2) behandeling in Coreper, 3) behandeling in de Raad van Ministers.

Naast deze drie lagen kent de structuur van de Raad ook:

- een aantal hoge comité's

Deze hebben veelal een adviserende taak en worden bemand door hoge ambtenaren uit de hoofdsteden. Aangezien zij in de regel hun werkzaamheden verrichten parallel aan of na bespreking op werkgroepniveau zou men deze comités hiërarchisch tussen de werkgroepen en Coreper in kunnen situeren. De status en taken van de raadscomités lopen uiteen. Sommige worden expliciet vermeld in het verdrag, andere zijn opgericht bij Raadsbesluit. De resultaten van besprekingen in comités worden in vrijwel alle gevallen voorgelegd aan Coreper, alvorens te worden besproken in de Raad. Alleen het Speciaal Comité voor de Landbouw (CSA) en het Economisch en Financieel Comité (EFC) kunnen adviezen m.b.t. bepaalde voorstellen tot regelgeving of beleid rechtstreeks voorleggen aan de Raad, zonder behandeling in Coreper. Daarnaast bestaat de praktijk waarbij dossiers die formeel ook via de voorbereiding in Coreper lopen, hun laatste inhoudelijke behandeling vinden in het EFC alvorens ze eventueel in de Raad worden besproken.

Naast beleid en regelgeving wordt in gremia van de Raad ook gesproken over de verdere institutionele ontwikkeling van de Europese Unie, over juridische aangelegenheden en over de financiën van de Unie. Ook komen in Raadskader vraagstukken van operationele aard aan de orde, zowel operationele zaken van de Unie – denk bijvoorbeeld aan crisisbeheersing onder aansturing van het Politiek- en Veiligheidscomité – als operationele samenwerking tussen de lidstaten, bijvoorbeeld de samenwerking op het terrein van justitie en politie.

1.1.2 Nederlandse structuren; de centrale coördinatie

De structuur van de Nederlandse EU-coördinatie valt uiteen in twee delen: de *centrale* coördinatie door het ministerie van Buitenlandse Zaken en de *decentrale* coördinatie door de vakdepartementen.

De centrale coördinatie is gericht op de afstemming van de Nederlandse inbreng in onderhandelingen over beleid en regelgeving, met name in Coreper en de Raad. De centrale coördinatie omvat de volgende onderdelen:

- In de Werkgroep 'Beoordeling nieuwe Commissievoorstellen' (BNC) die wordt voorgezeten door BZ/DIE wordt een eerste inschatting gemaakt van de betekenis en gevolgen van een voorstel tot beleid of regelgeving en wordt een initieel standpunt bepaald, dat dient als uitgangspunt voor nader interdepartementaal overleg t.b.v. de onderhandelingen op werkgroepniveau.
- In het PV-instructieoverleg, eveneens voorgezeten door BZ/DIE, worden de instructies vastgesteld voor de onderhandelingen in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper).
- In de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo), voorgezeten door de Staatssecretaris voor Europese zaken wordt de Nederlandse ministeriële inbreng in de Raad voorbereid.
- In de (Rijks)Ministerraad, voorgezeten door de Minister-President, wordt deze ministeriële inbreng vastgesteld.

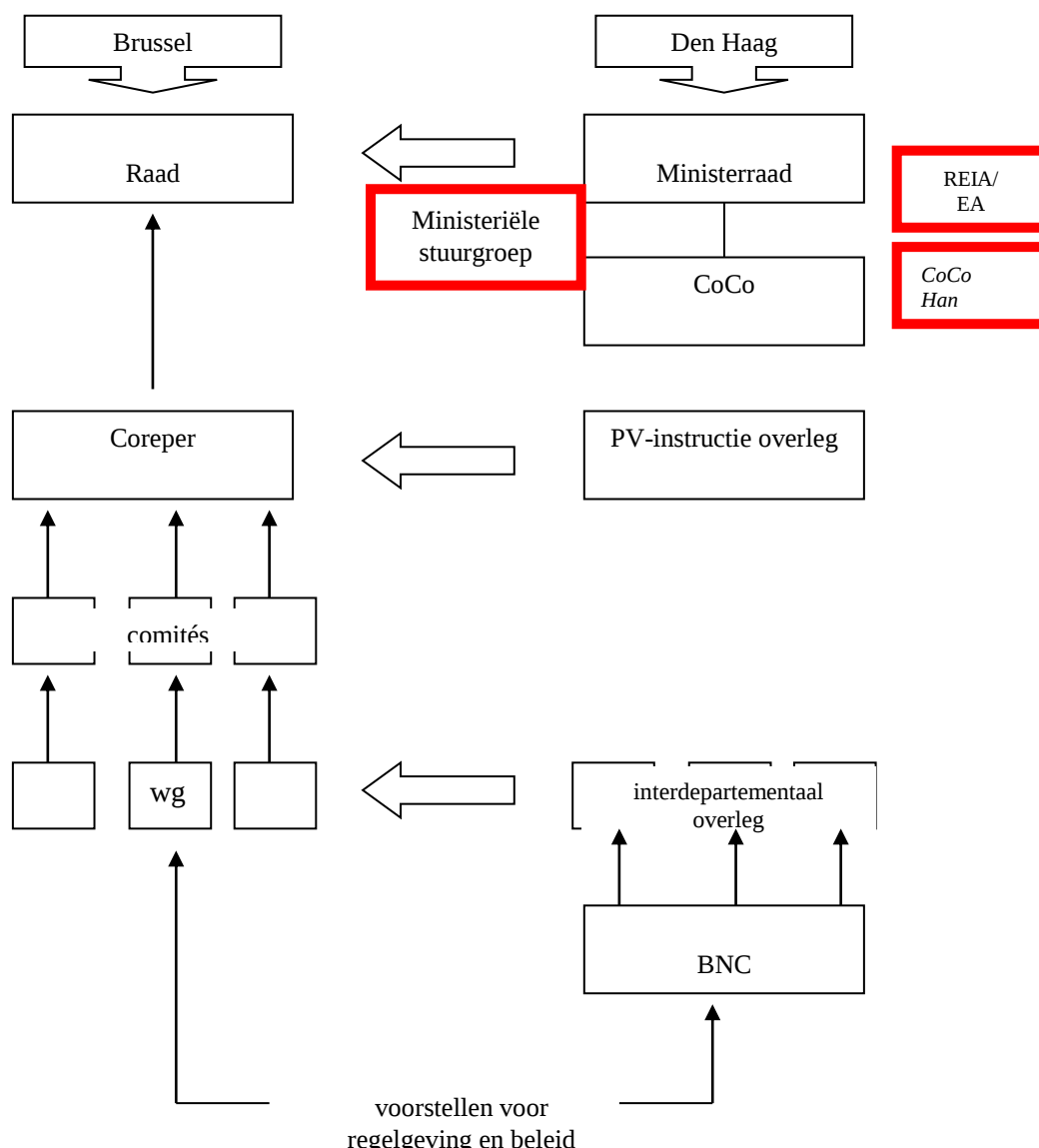
De Staatssecretaris voor Europese Zaken, die belast is met de coördinatie van het EU-beleid, fungeert in deze structuur als verbindingsschakel tussen de ambtelijke en de politieke coördinatiestructuren. Voor de coördinatie van het EU-beleid kan verder gebruik worden gemaakt van twee gremia die zich lenen voor overleg met een strategisch karakter:

- De Coördinatie Commissie Hoogambtelijk Niveau (CoCoHan), voorgezeten door de Staatssecretaris voor Europese Zaken
- De (onder)Raad voor Europese- en Internationale Aangelegenheden / afdeling Europese Aangelegenheden (REIA/EA), voorgezeten door de Minister-President.

In aanvulling op deze structuur kunnen op ad-hoc basis ministeriële stuurgroepen worden ingesteld die onder leiding staan van de Minister-President. Hiermee kunnen onderdelen van het EU-beleid, bijvoorbeeld complexe onderhandelingen en vraagstukken, op politiek niveau operationeel worden aangestuurd. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de ministeriële stuurgroep voor het EU-voorzitterschap in 2004 en de ministeriële stuurgroep voor de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven. Verder spelen ook nationale adviesorganen een rol in de fase van het formuleren van het Nederlandse standpunt, zoals bijvoorbeeld de Centrale Economische Commissie op het punt van het Europese economische beleid.

In de onderstaande figuur wordt de structuur van de centrale coördinatie schematisch weergegeven, gespiegeld aan de hiërarchische opbouw van gremia in het kader van de Raad.

Figuur 1: de centrale coördinatie



Het accent van de centrale coördinatie-inspanning ligt sinds het begin van de Europese Gemeenschap bij de eindfase van de onderhandelingen, bij de bespreking van voorstellen in Coreper en de Raad. Duur, tempo en volume van de onderhandelingen die plaatsvinden tussen het voorleggen van het voorstel aan de Raad en de uiteindelijke besluitvorming waren lange tijd zodanig dat de Nederlandse inzet tijdig kon worden geformuleerd en bijgestuurd, met adequate inbreng en betrokkenheid van het politieke niveau. Er was voldoende tijd en het aantal te behandelen voorstellen was overzichtelijk. Met het Europees Parlement hoefde, gezien diens beperkte bevoegdheden, nauwelijks rekening te worden gehouden. De besluitvorming bij unanimité en de (overigens nu nog steeds) sterke consensuscultuur gaven de lidstaten voldoende tijd om te reageren. De coördinatiemachinerie kwam in beweging zodra een onderwerp door het voorzitterschap op de agenda van het Coreper werd gezet. Het systeem was daarmee in belangrijke mate reactief en werd gedreven door de agenda van de Raad.

Was dit in de periode van de Gemeenschap (tot het Verdrag van Maastricht, 1991) nog een bevredigende wijze van formulering en inbreng van het Nederlandse standpunt, thans is dat niet meer het geval. Ontwikkelingen als de verbreding en verdieping van het beleid, het daarmee gepaard gaande grotere volume van te behandelen voorstellen, de groei van het aantal werkgroepen en comités, het inmiddels uitgebreide gezelschap rond de tafel (van zes naar 25), de ontwikkeling van de informatietechnologie en tenslotte de toegenomen rol van het Europees Parlement hebben het accent in de onderhandelingen verplaatst naar de fase van bespreking in werkgroepen en comité's.

Nog steeds kan worden gesteld dat het Nederlandse systeem van centrale coördinatie, in de kern sinds het begin onveranderd, in belangrijke mate voldoet aan de vraag naar een afgestemd Nederlandse inbreng in Coreper en de Raad. Hoe goed op dat niveau ook wordt onderhandeld, de mogelijkheden voor inhoudelijke bespreking in Coreper en in de Raad zijn de laatste jaren steeds verder beperkt en het werk heeft zich in de hiërarchie van de Raad 'naar beneden' verlegd. Veel belangrijke keuzes worden gemaakt in de beginfase van het onderhandelingsproces. Wie vandaag de dag slagvaardig wil zijn en de mogelijkheden tot beïnvloeding van beleid en regelgeving in het Raadstraject maximaal wil benutten, dient daarom niet alleen - op alle niveau's - te beschikken over gekwalificeerde onderhandelaars, maar reeds in de eerste fase van onderhandelingen te beschikken over een helder geformuleerde doelstelling en een adequaat mandaat. Wie wacht op het agenderen van onderwerpen in Coreper en de Raad is te laat. De gemengde commissie signaleert daarom als eerste aandachtspunten:

1) De EU-coördinatie levert voor de besprekingen in Coreper en de Raad nog steeds een redelijk goed product, maar de maatstaven van vandaag dwingen ertoe minder reactief en kalenderafhankelijk te zijn. Met behoud van de positieve aspecten van het in de loop der tijd gegroeide en beproefde systeem zou een meer pro-actieve en meer door de inhoudelijke agenda bepaalde inzet de slagvaardigheid van Nederland versterken. Daarbij dient onder meer extra aandacht uit te gaan naar de fase van onderhandeling in werkgroepen en comités waardoor deze meer in balans komt met die voor de onderhandeling in Coreper en de Raad.

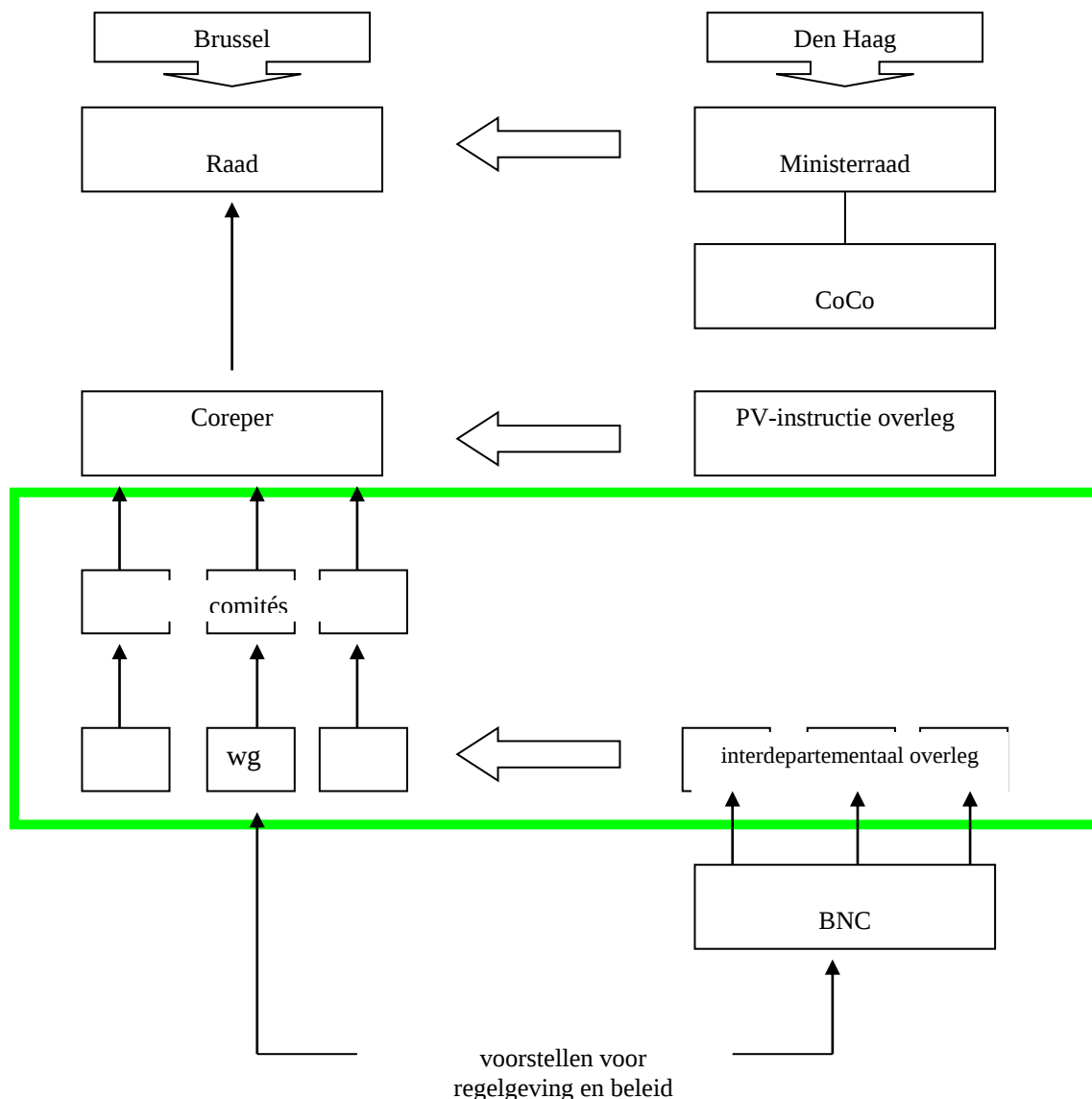
Een ander algemeen aspect dat de centrale coördinatie-inspanning kenmerkt is de praktijk van gelaagde ambtelijke voorbereiding van standpunten. Deze praktijk weerspiegelt de hiërarchische opbouw van gremia in de Raad (zie figuur 1) en is gericht op het bereiken van brede consensus op een zo laag mogelijk niveau. In de wandeling wordt dit tot de Nederlandse bestuurscultuur horende verschijnsel wel aangeduid met de term "polderen". Voordeel van deze praktijk is dat ten aanzien van een veelheid van onderwerpen tijdig een standpunt wordt bepaald waarin alle spelers zich kunnen vinden. Belangrijk nadeel van deze praktijk is dat principiële vragen en verschillen van mening in de regel worden verborgen in ambtelijke compromistterminologie, waardoor het politieke niveau verstoken blijft van vragen waarover het zich liefst vroeg en tijdig zou moeten uitspreken. Het aldus bepaalde Nederlandse standpunt over beleid of regelgeving is hierdoor dikwijls zodanig weinig uitgesproken ('platgepolderd'), dat dit lang niet altijd zinvol is als inzet in de Brusselse onderhandeling. Daarom kan als tweede aandachtspunt het volgende worden vermeld:

2) De Nederlandse consensuspraktijk ('polderen') mag niet in de weg staan aan tijdige politieke bespreking van wezenlijke vraagstukken en de bepaling van een goede en haalbare inzet in onderhandelingen in Brussel. De noodzaak van consensusvorming mag niet verhinderen dat vraagstukken helder worden geanalyseerd ten behoeve van politieke keuzes die op hun beurt kunnen worden vertaald in bruikbare richtsnoeren voor onderhandelaars in de Brusselse werkelijkheid.

1.1.3 Nederlandse structuren: de decentrale coördinatie

Het vertrekpunt voor de Nederlandse inzet in één of meerdere werkgroepen van de Raad is het initiële standpunt zoals geformuleerd door de commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Dit vertrekpunt wordt in *centrale* coördinatie bepaald, onder voorzitterschap van BZ/DIE. In het zogenoemde BNC-fiche (zie paragraaf 1.1.4) wordt daarnaast ook het eerstverantwoordelijke ministerie aangewezen dat conform de bestaande interdepartementale afspraken moet zorgen voor de verdere instructies op het niveau van werkgroepen en comités (zie paragraaf 1.2.3). *Het centrale coördinatie-traject wordt dus na de BNC verlaten en weer opgepakt bij de bespreking van voorstellen in het PV-instructie overleg, ten behoeve van onderhandelingen in Coreper.* In het onderstaande schema wordt het gebied van deze *decentrale* coördinatie door vakdepartementen weergegeven met een kader:

Figuur 2: de decentrale coördinatie



De decentrale coördinatiepraktijk is tegelijkertijd kracht en zwakte. Het is enerzijds beslist voordelig dat het terzake kundige departement beschikt over de vrijheid om flexibel en direct te kunnen inspelen op het krachtenveld van de onderhandeling. Experts brengen kennis mee die nodig is om onderhandelingen te voeren. Ook de veelal langdurig bij de PVEU geplaatste experts van de vakdepartementen spelen hierbij een belangrijke rol. De ruimte die het decentrale model deze door de wol geverfde onderhandelaars biedt komt de slagvaardigheid ten goede. Maar de decentrale coördinatie heeft ook zwakke kanten, die aandacht verdienen.

In de eerste plaats komt de actieve rol die van het coördinerende departement wordt verwacht niet overal goed uit de verf. Op alle punten van de bestaande interdepartementale afspraken – informatievoorziening, coördinatie van instructies en transparante verslaglegging – bestaat tussen de departementen kritiek. Men weet dikwijls onvoldoende wat er in de vele werkgroepen en in de door andere vakdepartementen aangestuurde comités gebeurt en wat de voortgang is van de onderhandelingen. Dit wordt wel aangeduid als ‘het zwarte gat’. Het komt voor dat, na de bepaling van een eerste standpunt in de BNC, de Nederlandse inzet in een bepaalde onderhandeling slechts in de kolom van één vakdepartement verder wordt ontwikkeld. Ook komt het voor dat een vakdepartement het ‘eigen’ comité gebruikt om departementale standpunten in Brussel ‘vast te timmeren’. Dit soort dingen kan ertoe leiden dat bij de instructie voor behandeling in Coreper – *dus bij terugkeer in de centrale coördinatie* – blijkt dat de koers die door het betrokken vakdepartement namens Nederland is gevaren eigenlijk niet houdbaar is omdat er geen of onvoldoende interdepartementaal draagvlak bestaat. Men heeft de relatie met het mandaat uit het oog verloren en is ‘te ver voor de muziek uitgelopen’ zonder adequate terugkoppeling. Op dat moment is er in de regel niet meer een weg terug. In de werkgroepen en comités gedane zaken kunnen niet eenvoudig worden teruggedraaid. Als dat al gebeurt, leidt dat tot een forse aantasting van de geloofwaardigheid van Nederland als onderhandelaar in Coreper, hetgeen de Permanent Vertegenwoordiger zal willen vermijden. De voordelen van decentrale coördinatie kunnen door gebrek aan transparantie (tijdige en volledige terugkoppeling) en tijdige, actieve afstemming dus gemakkelijk teniet worden gedaan.

Een tweede element van zwakte is dat het door de BNC vaak slechts bescheiden ontwikkelde eerste Nederlandse standpunt niet altijd een goed vertrekpunt is voor de onderhandelingen op werkgroepniveau. Terwijl juist in deze vroege fase van onderhandelingen de mogelijkheden om het resultaat te beïnvloeden relatief groot zijn, komt het nogal eens voor dat de Nederlandse onderhandelaars met een beperkt ontwikkeld, ‘platgepolderd’ standpunt moeten starten. Flexibiliteit en speelruimte zijn een voordeel wanneer het doel en de rode lijnen helder zijn bepaald, maar wanneer onduidelijkheid bestaat over het mandaat en het gewenste resultaat werpen zij weinig vruchten af en leiden eerder tot terughoudendheid en onzekerheid. Hoewel het zeker niet in alle gevallen mogelijk is vanaf het begin een dergelijke duidelijkheid te hebben, dient hier wel naar te worden gestreefd.

Een derde kanttekening die bij de decentrale coördinatiepraktijk kan worden geplaatst is dat het centrale overzicht van de voortgang van de onderhandelingen ontbreekt, hetgeen met name voor voorstellen tot beleid of regelgeving die grote gevolgen voor Nederland met zich meebrengen als een gemis wordt ervaren. Tijdig signaleren van ongewenste ontwikkelingen in onderhandelingen maakt het mogelijk bij te sturen. Goede monitoring van de voortgang van onderhandelingen aan de hand van regelmatige en betrouwbare verslaglegging is daartoe essentieel.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat niet goed uitgevoerde decentrale coördinatie in de weg kan staan aan tijdige inbreng van bezwaren die bij juiste uitvoering wel naar boven zouden zijn gekomen. Te denken valt aan voor het coördinerende departement minder zichtbare financiële gevolgen, problemen bij de omzetting van richtlijnen in nationale regelgeving of uitvoeringsperikelen waarmee

decentrale overheden worden geconfronteerd. Ook hiermee mist Nederland kansen om in het eerste stadium van onderhandelingen negatieve gevolgen te voorkomen of mitigeren.

3) Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat aan de kracht van de decentrale coördinatie op het niveau van werkgroepen en comités niet mag worden afgedaan door gebrek aan actieve afstemming van instructies, transparante informatieverstopping, goede voortgangsrapportage en monitoring, inzicht in de stand van de onderhandelingen en gebrek aan inzicht in de mogelijke gevolgen voor Nederland, inclusief die voor decentrale overheden. Voorzieningen dienen te worden getroffen om de transparantie te verhogen zodat een zodanig inzicht wordt verkregen in het verloop van de onderhandelingen dat verrassingen bij 'terugkeer' van een onderwerp in de centrale coördinatie – bij de instructie voor Coreper – en 'te ver voor de muziek uitlopen' worden voorkomen.

4) Zeker nu meer zaken dan voorheen op het niveau van de werkgroepen moeten worden behandeld lijkt het noodzakelijk de onderhandelaars, zeker voor voorstellen met mogelijk grote gevolgen voor Nederland, vanaf het begin te voorzien van instructies die duidelijkheid bieden over het na te streven doel en de 'rode lijnen' die niet mogen worden overschreden. Voorzien zou moeten worden in een goede monitoring van onderhandelingen over dit soort onderwerpen, met de mogelijkheid de voortgang (of het gebrek daaraan) op hoger, zonodig politiek, niveau te bespreken en waar nodig het mandaat bij te stellen.

1.2 De coördinatie in fasen

Uit het bovenstaande blijkt dat Nederland met het gegroeide model van centrale coördinatie voor onderhandelingen in Coreper en de Raad - traditioneel de gremia waarnaar de grootste aandacht uitgaat - aangevuld met decentrale coördinatie van werkgroepen en comités beschikt over een in beginsel dekkend en slagvaardig mechanisme, waarin echter wel degelijk ruimte voor verbetering zit. Naast de reeds genoemde aandachts- en verbeterpunten kunnen ook aan de onderstaande beschrijving van het proces in fasen suggesties voor verbetering worden ontleend.

1.2.1 De fase vooraf; informatiestroom en netwerken

Op een aantal beleidsterreinen heeft de Europese Commissie het exclusieve recht van initiatief. Op andere terreinen oefent zij dat recht uit naast dat van de lidstaten. Zij stelt voorstellen op voor beleid en regelgeving, waarover de Raad besluiten neemt. De Commissie komt tot haar voorstellen na consultatie van belangengroepen zoals overheden, NGO's, de sociale partners, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en politieke groeperingen waaronder die in het Europees Parlement. In veel gevallen betreft de Europese Commissie bij haar consultatie ook experts van de overheid. Hun inbreng wordt door Den Haag niet gecoördineerd: de Commissie beslist immers zelf over hoe en door wie zij zich wil laten informeren over door haar te ontwikkelen beleid of regelgeving. Na de consultatie volgt voor grote onderwerpen in de regel een Groenboek, een vragenlijst voor de lidstaten. Hierna brengt de Commissie een Witboek uit, waarin het voorgenomen beleid of de voorgenomen regelgeving wordt aangekondigd. Na een vaak uitvoerig intern afstemmingsproces binnen de diensten van de Commissie beslist het wekelijks bijeenkomende College van Commissarissen bij meerderheid van stemmen over een uiteindelijk voorstel tot beleid of regelgeving, dat vervolgens wordt voorgelegd aan de Raad en in veel gevallen ook aan het Europees Parlement.

Aangezien met de voorbereiding van dergelijke voorstellen enige tijd is gemoeid, zijn de intenties van de Commissie vaak al bekend ruim voordat het College zijn besluit neemt. Een indruk van die intenties krijgt Den Haag zowel uit formele, publieke bronnen van informatie, bijvoorbeeld uit de Groen- en Witboeken, uit Mededelingen en persberichten alsook uit informele, niet publieke

informatie. Bij dit laatste vervullen met name de netwerken van de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel en bij de Europese Instellingen werkzame Nederlanders een belangrijke functie. Ook bij het georganiseerde bedrijfsleven en andere belangenorganisaties zijn de voornemens van de Commissie meestal vroeg bekend; er zijn in Brussel meer lobbyisten dan ambtenaren. Goede netwerken vergen echter goed onderhoud. De Nederlandse informatievoorziening over hetgeen zich achter de horizon in Brussel en andere hoofdsteden ontwikkelt kan baat hebben bij een meer structurele aanpak van het netwerk. Gedacht kan worden aan uitbreiding van de reeds bestaande praktijk van zogenaamde 'mailgroepen': intensieve, informele contacten per e-mail tussen bij een bepaalde onderwerp betrokkenen ambtenaren in Den Haag, in Brussel en in de hoofdsteden. Een andere suggestie is meer aandacht te besteden aan de Nederlanders die werkzaam zijn bij de Europese Commissie of een van de andere Instellingen. In dat kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan betere loopbaanbegeleiding, ook voor Nederlanders die bij een van de Instellingen zijn gedetacheerd.

Tot nog toe heeft de regering geen aanleiding gezien de reikwijdte van de coördinatie-inspanning op te rekken tot de fase van de beleidsontwikkeling door de Europese Commissie. Enerzijds leek hiertoe geen reden te bestaan vanwege de reactietijd die het Raadstraject bood, anderzijds bestaat er een bewust beleid de Commissie zoveel mogelijk ruimte te laten om haar initiatiefrecht uit te oefenen. Er is al veel gepleit voor een meer gestructureerde beïnvloeding van Europees beleid-in-wording. De in hoofdstuk II geschetste veranderingen en trends duiden erop dat deze voorfase in de toekomst nog belangrijker wordt, ook al omdat voorstellen niet meer exclusief door de Commissie maar ook in andere hoofdsteden worden ontwikkeld. Het ligt daarom in de rede de signalering van voor Nederland belangrijke ontwikkelingen te verbeteren door de wisselwerking van informatie tussen Den Haag, de PVEU en de posten in Europese en andere relevante hoofdsteden op een hoger plan te brengen. Bij de verschillende afdelingen van de PVEU zou kunnen worden overwogen de sterkte voor bepaalde onderwerpen op te voeren zodat voor Nederland 'grote' dossiers op de voet worden gevolgd en over ontwikkelingen en de voortgang van onderhandelingen regelmatig wordt gerapporteerd. Deze en andere relevante rapportage zou breed toegankelijk moeten zijn.

5) Aan de fase van beleidsvorming voorafgaand aan behandeling in de Raad dient meer aandacht te worden besteed. Daarbij dient niet te worden gedacht aan uitbreiding of verzwaring van de bestaande coördinatiestructuren, maar aan optimalisering van de informatiestroom en meer effectief gebruik van ambtelijke en politieke netwerken. Dat geldt de activiteiten van de PVEU en van vakdepartementen, maar ook Nederlanders die bij de diverse instellingen zijn gedetacheerd moeten actief bij het netwerk worden betrokken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het opzetten en uitbreiden van dossiergeoriënteerde mailgroepen. Betere loopbaanbegeleiding en perspectieven voor Nederlandse (gedetacheerde) medewerkers bij de Instellingen kunnen bijdragen aan grotere betrokkenheid. Het verdient per afdeling nadere overweging de bezetting van de PVEU uit te breiden ter verbetering van de rapportage over ontwikkelingen die voor Nederland van groot belang zijn.

1.2.2 De fase onmiddellijk na introductie van voorstellen tot beleid of regelgeving (BNC-fase)

Alle nieuwe voorstellen van de Europese Commissie voor beleid en regelgeving, maar ook belangrijke voorstellen van lidstaten worden besproken in de interdepartementale werkgroep 'Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen' (BNC). Deze werkgroep komt wekelijks bijeen en heeft tot taak een beknopte beschrijving - 'fiche' - op te stellen van de inhoud en doelstelling van alle relevante voorstellen en een inschatting te maken van hun consequenties voor Nederland, voor de EU en voor ontwikkelingslanden. De BNC stelt ook een eerste Nederlands standpunt op ten behoeve van de onderhandelingen in Brussel. Het BNC-fiche met deze informatie en met het initiële Nederlands standpunt wordt via de Coördinatie Commissie onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris voor Europese Zaken ter goedkeuring voorgelegd aan de ministerraad. Het BNC-fiche dient volgens de bestaande afspraken binnen zes weken te worden toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer.

Het voor de eerste onderhandelingen bepaalde Nederlands standpunt wordt echter niet meegezonden naar het Parlement.

De BNC komt zelfstandig tot haar inschattingen en kan besluiten geen fiche op te stellen, bijvoorbeeld als het voorstel slechts een kleine technische aanpassing betreft of als het gaat om standaardrapportages van de Commissie (jaarrapporten, voortgangsrapportages etc.). Bovendien kan de BNC besluiten geen fiche op te stellen als de interdepartementale afstemming en informatievoorziening aan het Parlement reeds op andere wijze is gewaarborgd. De BNC kan andere interdepartementale werkgroepen en adviesorganen vragen een advies uit te brengen ten behoeve van een BNC fiche. Te denken valt aan de Werkgroep Interne Markt (WIM, voorzitter EZ), de Commissie Internationaal Milieubeleid (CIM, voorzitter BZ), de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek (IRHP, voorzitter EZ), het Interdepartementaal Steun Overleg (ISO, voorzitter EZ) en de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER, voorzitters BZ en Justitie).

Met dit 'vangnet' voor alles wat er aan beleid en regelgeving uit 'Brussel' op ons afkomt beschikt Nederland over een instrument voor een eerste appreciatie waarover bij sommige andere lidstaten een zekere jaloezie bestaat. Er is bewondering voor het product van de BNC; een beknopt papier met een eerste indruk van de gevolgen voor Nederland en een eerste standpunt, dat bovendien het eerstverantwoordelijke ministerie aanwijst en voorziet in systematische informatie aan het parlement.

Dat neemt niet weg dat juist in de BNC-aanpak verbeteringen mogelijk zijn die het rendement van de gehele coördinatie-inspanning aanmerkelijk kunnen verhogen. Een eerste opmerking in dit verband is dat de BNC de onderwerpen van 'going concern' – veruit de meerderheid – met geen of slechts beperkte gevolgen voor Nederland op precies dezelfde wijze behandelt als de voorstellen die Nederland veel geld kosten, dwingen tot ingrijpende aanpassing van beleid of regelgeving of vergaande implicaties met zich meebrengen voor de uitvoering. De BNC mag een mooie 'wasstraat' zijn, hij kent maar één programma. Een tweede opmerking is dat onderwerpen die eigenlijk in een vroeg stadium politieke aandacht zouden verdienen deze in de regel niet krijgen, omdat het systeem van behandeling van de BNC-fiches is gericht op het bereiken van ambtelijke overeenstemming ('polderen'). Slechts bij hoge uitzondering wordt voorgenomen beleid of regelgeving van de Unie aan de hand van een BNC-fiche in de ministerraad of REIA besproken. Als derde punt kan worden opgemerkt dat er weliswaar een eerste indruk wordt gegeven van de mogelijke gevolgen, maar dat daar in de regel maar een beperkt onderzoek aan ten grondslag ligt. Gelet op de totale capaciteit die wordt ingezet in de coördinatie-inspanning moet het mogelijk zijn een meer gericht en specifiek onderzoek te doen naar de impact van voorstellen tot beleid of regelgeving. Een vierde punt is het ontbreken van een goede inschatting van het krachtenveld in Brussel, dat in veel gevallen een belangrijke factor is bij het bepalen van de eerste inzet in een onderhandeling. Een 'gepolderde' Nederlandse inzet draagt meestal het karakter van grootste gemene deler, hetgeen een scherpe eerste inzet aan één van de uitersten van het onderhandelingspectrum per definitie onmogelijk maakt. Daarmee doet Nederland zich in een aantal gevallen tekort.

De gemengde commissie is van mening dat de BNC een elementaire functie vervult in de centrale coördinatie. Een beter gebruik van dit instrument kan de efficiency en effectiviteit van de Nederlandse inzet belangrijk verbeteren. Zij komt daartoe tot de volgende verbeterpunten ten aanzien van de werkwijze en de bezetting van de BNC:

6) De BNC moet worden benut om vroegtijdig onderscheid te maken tussen voorstellen voor beleid en regelgeving die naar verwachting 'normale' gevolgen hebben voor Nederland en voorstellen met mogelijk 'grote' gevolgen. Dat laatste wil zeggen voorstellen die Nederland veel geld kosten, dwingen tot ingrijpende aanpassing van beleid en regelgeving of vergaande implicaties met zich meebrengen voor de uitvoering, ook door decentrale overheden. De BNC moet in staat worden gesteld dit onderscheid op eigen kracht te maken, waar nodig voorzien van het advies van andere interdepartementale organen of aan de hand van specifieke onderzoeken naar de gevolgen van voorgesteld beleid of voorgestelde regelgeving. Deze

onderzoeken – ‘impact assessments’ – zouden op korte termijn moeten kunnen plaatsvinden zodat de termijn van zes weken voor informatieverstrekking aan het parlement kan worden gerespecteerd.

7) Voor de onderwerpen met ‘normale’ gevolgen kan de bestaande procedure worden gevolgd en een fiche opgesteld dat aan de ministerraad ter goedkeuring wordt voorgelegd. Bij de voorstellen met ‘grote’ gevolgen zou de BNC aan de hand van de genoemde ‘impact assessment’ een uitroep teken kunnen plaatsen en het element van het initiële standpunt nog niet invullen. Vervolgens zou op basis van de ‘impact assessment’ bij het fiche een notitie kunnen worden gevoegd op basis waarvan op politiek niveau kan worden bepaald langs welke lijnen Nederland in de onderhandeling over het betrokken voorstel gaat inzetten. Die notitie zou moeten worden opgesteld door het eerstverantwoordelijke vakdepartement in samenwerking met Buitenlandse Zaken en moeten ingaan op de gevolgen voor Nederland en het krachtenveld in Brussel. Hij zou via de CoCo en eventueel de CoCoHan aan de REIA/EA kunnen worden voorgelegd teneinde de politieke spelers in de gelegenheid te stellen, heldere aanwijzingen te geven m.b.t. hetgeen Nederland wil bereiken en vermijden. De uitkomst van de bespreking op het politieke niveau kan vervolgens leiden tot voltooiing van het fiche ten behoeve van het parlement en indien het onderwerp daartoe aanleiding geeft, het opstellen van zogenoemde ‘kaderinstructies’ voor onderhandelaars. Zij kunnen via de CoCo ter goedkeuring aan de ministerraad worden voorgelegd. De ministerraad blijft immers het forum waarin de eenheid van het regeringsbeleid wordt geborgd.

8) De bezetting van de BNC moet aan deze zwaardere taak worden aangepast, zowel qua niveau – nu zijn het veelal relatief jonge medewerkers van departementen – als qua expertise. Voor de bespreking van bepaalde ‘grote’ onderwerpen zou de BNC ook een beroep moeten kunnen doen op experts van bijvoorbeeld adviesorganen, strategische plan-eenheden, decentrale overheden, juridische adviesorganen of uit het maatschappelijk middenveld.

1.2.3 De fase van onderhandeling in werkgroepen en comités; uitzondering op de decentrale coördinatie

Zoals beschreven in paragraaf 1.1.3 wordt de inzet in onderhandelingen op het niveau van werkgroepen en comités decentraal gecoördineerd. De interdepartementale werkafspraken over de verantwoordelijkheid van het departement dat met de decentrale coördinatie is belast omvatten in het kort het volgende:

- de verkrijging van de juiste informatie, ook via de eigen afdeling bij de PVEU
- de verspreiding daarvan naar de andere betrokken departementen
- het opstellen en de coördinatie van schriftelijke instructies en onderhandelingsrichtlijnen, in regulier overleg in vaste gremia dan wel in ad-hoc overleg
- verslaglegging van de onderhandelingen en de distributie daarvan naar de betrokkenen

Deze werkafspraken zijn in januari/februari 2000 voor het laatst bijgesteld en op onderdelen vaag geformuleerd. Zij worden wisselend nageleefd en door vakdepartementen per beleidsterrein op verschillende wijze ingevuld. De gemengde commissie signaleert dat juist over de decentrale coördinatie bij velen de opvatting bestaat dat verbeteringen niet alleen mogelijk maar ook noodzakelijk zijn, niet in de laatste plaats vanwege de hierboven beschreven verschuiving van werkzaamheden ‘naar beneden’ in de Raadshiërarchie. In ieder geval dienen te bestaande werkafspraken te worden geactualiseerd. Op de naleving ervan zou BZ, als coördinerend departement, nadrukkelijker moeten toezien.

Het heeft de gemengde commissie aan tijd ontbroken, gedetailleerd in te gaan op de praktijk van de coördinatie van de vele werkgroepen en comités. Om de lezer een indruk te geven van de diversiteit van de decentrale coördinatiepraktijk is in annex A een overzicht opgenomen van de praktijk per beleidsterrein ten aanzien van de comités, die in de regel door hoge ambtenaren uit Den Haag worden bemensd. Wie zich tegen de achtergrond van deze decentrale diversiteit ten aanzien van comités – een relatief bescheiden aantal gremia - rekenschap geeft van het grote aantal werkgroepen dat in Raadskader actief is (meer dan 200), beseft dat eventuele centrale coördinatie van al deze onderhandelingen een omvangrijke en complexe taak is. Een systeem van algehele centrale coördinatie zal aan zeer hoge eisen van tijdigheid en toegevoegde waarde moeten voldoen wil het qua prestaties vergelijkbaar zijn met de slagvaardigheid van het bestaande deels centrale, deels decentrale systeem. De gemengde commissie meent daarom dat centrale coördinatie van alle werkgroepen en comités niet moet worden overwogen. De praktijk van decentrale coördinatie als regel voor onderhandelingen in werkgroepen en comités moet worden voortgezet.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat het decentrale systeem voor de coördinatie van werkgroepen en comités ook minder sterke kanten heeft, zoals hierboven beschreven in paragraaf 1.1.3. Een voorbeeld waar om redenen van de in paragraaf 1.1.3 gesignaleerde tekortkomingen wél centrale coördinatie bestaat op het niveau van werkgroepen, is het EU milieubeleid. Dit wordt, als uitzondering op de regel, centraal gecoördineerd in de Commissie Internationaal Milieubeleid (CIM) onder voorzitterschap van BZ en onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris voor Europese Zaken. Indien de aanbevelingen en suggesties zoals beschreven in dit rapport worden uitgevoerd en met de voorgestelde aanpassingen voldoende positieve ervaring is opgedaan, zou kunnen worden bezien of een werkwijze kan worden gevonden die voldoende garanties biedt om ook de coördinatie van het EU-milieubeleid te decentraliseren. De gemengde commissie is hiervan echter niet als geheel overtuigd. Tegen de achtergrond van thans actuele discussies over de vraag of Nederland eigenlijk wel kan voldoen aan de strenge milieunormen waaraan het zelf actief heeft bijgedragen – denk aan de nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water – lijkt het gerechtvaardigd de centrale coördinatie door de CIM voor de raadswerkgroep milieu en de Werkgroep Internationale Milieuvraagstukken (WPIEI) vooralsnog te handhaven.

9) Het systeem van decentrale coördinatie voor werkgroepen en comités moet worden voortgezet, maar de interdepartementale afspraken moeten worden geactualiseerd en BZ moet nadrukkelijker toezien op hun naleving. Alles afwegend lijkt er thans onvoldoende aanleiding om af te stappen van de centrale coördinatie van het EU-milieubeleid in de Commissie Internationaal Milieubeleid (CIM).

1.2.4 De fase van onderhandeling in Coreper en de rol van het PV-instructie overleg

Wanneer de bespreking in één of meerdere werkgroepen en in de meeste gevallen ook in een comité is afgerond, worden voorstellen tot beleid of regelgeving voorgelegd aan het hoogste *ambtelijke* gremium in het kader van de Raad; het Comité van Permanent Vertegenwoordigers (Coreper). Het is op grond van het verdrag de taak van dit comité de bijeenkomsten van de Raad voor te bereiden. In veel gevallen weten de Permanent Vertegenwoordigers alsnog ambtelijk overeenstemming te bereiken over aan hen voorgelegde resterende knelpunten. Deze punten worden als hamerstuk voorgelegd aan de Raad ('A-punt'). De vraagstukken die op politiek niveau moeten worden opgelost, worden door Coreper ter bespreking voorgelegd aan de Raad ('B-punt'). De taken en werklast van Coreper zijn in de loop der jaren fors gegroeid, zowel wat betreft de breedte en diepte van de agenda als wat betreft het volume van de te behandelen materie. Reeds jaren geleden is het comité gesplitst in twee delen:

In *Coreper II* hebben de Permanent Vertegenwoordigers zitting. Zij buigen zich over alle institutionele, financiële en juridische zaken die de Unie aangaan en bereiden de Raad voor waar het gaat om algemene, horizontale aangelegenheden. Deze worden besproken in het 'algemene' deel van de Raadsformatie Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB). Coreper II bereidt tevens het

‘externe betrekkingen’ deel van de RAZEB voor. Dit terrein omvat de handelspolitiek, het GBVB en EVDB, de contractuele betrekkingen van de Unie met derde landen en de ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast bereiden de Permanent Vertegenwoordigers in Coreper II de zittingen voor van de raden ECOFIN en ECOFIN-begroting, de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken en de Eurogroep.

In *Coreper I* voeren de plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordigers het woord. Coreper I bereidt de overige Raadsformaties voor, te weten: de Raad Landbouw en Visserij, de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken, de Raad Onderwijs Jeugd en Cultuur, de Raad Transport, Telecommunicatie en Energie, de Raad Concurrentievermogen en de Raad Milieu. Aangezien in deze raadsformaties veel wetgeving tot stand komt waarvoor de samenwerkings- en medebeslissingsprocedure gelden, zijn het in de regel de plaatsvervangend permanent Vertegenwoordigers die zich intensief bezighouden met het Europees Parlement. Zij zijn het die in de praktijk met Europarlementariërs onderhandelen over de wensen en amendementen van het EP m.b.t. voorstellen tot regelgeving waarover het EP medebeslist.

De beide Permanent Vertegenwoordigers ontvangen instructies, die totstandkomen in het interdepartementaal PV instructie-overleg onder leiding van BZ (Directie Integratie Europa). Dit overleg komt wekelijks op dinsdag bijeen. Alle departementen nemen deel. De decentrale overheden zijn in dit overleg niet vertegenwoordigd. Het eerstverantwoordelijke ministerie (hierboven onder BNC) stelt ontwerp-instructies op die door het interdepartementale PV instructie-overleg worden vastgesteld. Wat betreft de onderhandelingspraktijk en de instructies voor Coreper verdienen de volgende punten de aandacht.

Vrijwel altijd moeten deze instructies binnen een krappe termijn worden geformuleerd. De voorbereidende werkgroepen en comités komen immers tot kort voor aanvang van de Coreper vergadering bijeen en veel documenten voor de vergadering van Coreper zijn pas daarna beschikbaar. De technische ontwikkelingen (electronische documenten en e-mail) hebben de reactietermijn voor de lidstaten nog scherper gesteld. Het gevolg hiervan is dat de instructies in een aantal gevallen te laat komen, achter de feiten aanlopen of er niet in slagen tot een interdepartementaal geaccordeerd standpunt te komen. Zij sluiten dan slechts ten dele aan op de onderhandelings situatie in Coreper.

Een tweede punt is dat, net als bij de BNC-fiches, in een aantal gevallen sterke meningsverschillen in Den Haag worden ‘weggepolderd’ bij het bereiken van interdepartementale overeenstemming over de PV-instructie. Hierdoor is Nederland in sommige gevallen niet in staat de positie in te nemen waar het krachtenveld in de onderhandeling in Coreper in feite om vraagt. Vanuit de optiek dat de Permanent Vertegenwoordigers zich buigen over de oplossing van de laatste nog uitstaande problemen met voorstellen tot beleid of regelgeving is dit een tekortkoming die in ieder geval zou moeten worden weggenomen. Naar het zich laat aanzien kan hieraan worden tegemoetgekomen met een aanpak van vroegtijdige politieke vaststelling van onderhandelingsdoelen en rode lijnen (aandachtspunt 4) en de formulering van kaderinstructies (aandachtspunt 7). Het is noodzakelijk dat de permanent vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger hier actief bij zijn betrokken.

Een derde in het verlengde van de beide hierboven genoemde punten is dat de PV en zijn plaatsvervanger in een aantal gevallen worden gedwongen tot improvisatie. Deze behoefte groeit, naarmate de hoeveelheid en complexiteit van de behandelde materie toeneemt. Waar het vermogen tot improviseren op dit niveau een ‘sine qua non’ en een essentieel element van hun vaardigheden moet worden geacht, zal ook op dit niveau de slagvaardigheid toenemen wanneer over het doel van de onderhandeling en de ‘rode lijnen’ volstreekte duidelijkheid bestaat. Immers in het geval het doel dreigt niet te worden gehaald of rode lijnen dreigen te worden overschreden dient de PV ofwel besluitvorming te voorkomen door een voorbehoud te maken, ofwel op politiek niveau om verruiming van het mandaat te vragen. Bij onduidelijkheid zal, net als op het werkgroepniveau, de onderhandelaar in Coreper zich genoodzaakt zien zich terughoudend op te stellen.

Een vierde element is dat tijdigheid en duidelijkheid ten aanzien van de grote prioriteiten van EU-beleid en een eenduidige Nederlandse strategische visie juist op het hoge ambtelijke onderhandelingsniveau van Coreper een algemeen kader bieden waarbinnen de PV en zijn plaatsvervanger hun reeds aanzienlijke vrijheid effectiever kunnen benutten. Uiteraard moet dit algemene kader zijn gebaseerd op een mandaat dat de permanent vertegenwoordiger zich kan verschaffen door o.m. regelmatige deelname aan besprekingen in gremia als de Coördinatie Commissie, de CoCoHan en de REIA/EA. In een grotere en meer complexe Unie waarin meer onderhandelaars aan tafel zitten en meer zaken buiten de formele bijeenkomsten in wisselende groepen worden besproken is dit een essentieel element van slagvaardigheid.

10) Voorkomen moet worden dat teveel energie wordt gestoken in de formulering van beperkt bruikbare en deels achterhaalde PV-instructies, zowel vanuit het oogpunt van tijdigheid als dat van afstemming op de Brusselse situatie. Voor de slagvaardigheid van Nederland in de onderhandelingen in Coreper, maar ook in het algemeen, is het essentieel dat vroegtijdig politieke duidelijkheid bestaat over de grote prioriteiten en de hoofdlijnen van het door Nederland gevoerde EU-beleid.

11) Die duidelijkheid is ook gewenst ten aanzien van voorstellen uit Brussel die ofwel grote gevolgen hebben voor Nederland ofwel leiden tot sterk verdeelde meningen onder belanghebbenden in Nederland. Tijdige politieke aanduiding van onderhandelingsdoelen - 'waar willen wij uitkomen' – en politieke bepaling van de 'rode lijnen' zullen naar verwachting bijdragen aan de effectiviteit en efficiency van hoogambtelijke onderhandelaars, in het bijzonder in Coreper. Bij de formulering van kaderinstructies waarin deze elementen worden vastgelegd dienen de permanent vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger nauw te zijn betrokken. Voor hun mandaat en coördinerende rol in Brussel is dat essentieel. Daartoe dienen zij regelmatig deel te nemen aan het overleg in de Coördinatie Commissie en de CoCoHan en de REIA/EA.

1.2.5 De fase van onderhandeling in de Raad en de rol van de Coördinatie-Commissie

De Raad van Ministers buigt zich als laatste instantie op politiek niveau over de vragen die nog reesteren na het hierboven geschetste ambtelijke voorbereidingstraject. De Raad kent sinds de bijeenkomst van de Europese Raad van Sevilla nog maar tien formaties. In de Raad wordt Nederland vertegenwoordigd door de competente minister of bij diens verhindering de (plaatsvervangend) Permanent Vertegenwoordiger. Naast de minister (delegatieleider) bestaat de delegatie naar de Raad conform de bestaande afspraken uit de Permanent Vertegenwoordiger, ambtelijke adviseurs uit Den Haag en van de PVEU, een vertegenwoordiger van BZ en eventueel vertegenwoordigers van andere departementen.

De standpunten die Nederland in de Raad inneemt worden wekelijks op de vrijdag voorafgaand aan de vergaderingen van de Raad vastgesteld in de (Rijks)ministerraad. Deze standpunten worden daartoe op dinsdag voorafgaand aan de betreffende ministerraad voorbereid door de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen. Deze interdepartementale ambtelijke commissie – kortweg CoCo – staat onder voorzitterschap van de staatssecretaris voor Europese Zaken. De bestaande afspraken voorzien erin dat bij diens afwezigheid de minister van Economische Zaken optreedt als voorzitter, maar in de praktijk wordt de CoCo bij afwezigheid van de staatssecretaris op hoogambtelijk niveau voorgezeten door de Directeur-Generaal Europese Samenwerking van BZ. Het secretariaat, dat is belast met de coördinatie van de ontwerpconclusies, wordt gevoerd door de Directie Integratie Europa van BZ.

Bij de coördinatie ten behoeve van de onderhandelingen in de Raad kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst geldt ook voor dit stuk van de centrale coördinatie dat de ontwerp-standpunten die in de vorm van conclusies van de CoCo aan de ministerraad worden

voorgelegd, in een aantal gevallen achter de feiten aanlopen vanwege de complexiteit en de snelheid waarmee de onderhandelings situatie zich ontwikkelt. Voor een deel is dit effect niet te voorkomen, vanwege de dynamiek van de laatste ambtelijke voorbereidingen in Brussel. Het kan echter wel worden beperkt, bijvoorbeeld door vaste aanwezigheid van een vertegenwoordiger van PVEU in de Coördinatie Commissie. Hij of zij kan, voorzien van de laatste stand van zaken in de onderhandelingen, eraan bijdragen dat feitelijk ‘na-ijlen’ van CoCo-conclusies wordt voorkomen.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat de ministerraad bij de bespreking van de conclusies van de CoCo meer aandacht zou kunnen besteden aan onderwerpen van daadwerkelijke politieke relevantie. De CoCo kan routinezaken beter voorbereiden en meer aandacht vestigen op onderwerpen die vanwege hun principiële of fundamentele karakter juist op dat moment politieke aandacht verdienen – ook als over de Nederlandse inzet al ambtelijk overeenstemming bestaat. Dat geldt ook voor onderwerpen, die niet expliciet op de agenda van de Raad zijn vermeld, maar in gesprekken tussen ministers wel zullen opkomen. In de praktijk wijdt de ministerraad echter alleen discussie aan die onderwerpen waarover in de CoCo niet ambtelijk overeenstemming kon worden bereikt (‘B-punten’) en accordeert hij stilzwijgend de overige, door de CoCo als hamerpunt voorbereide conclusies. Evenals bij de BNC leidt het ‘polderen’ soms tot het maskeren van vraagstukken en problemen die beter zo uitgesproken mogelijk aan het politieke niveau kunnen worden voorgelegd dan ambtelijk ‘weggemasseerd’.

In het verlengde van het bovenstaande kan verder worden opgemerkt dat de ministerraad bij de bepaling van de Nederlandse inzet voor onderhandelingen in de Raad over ‘grote’ onderwerpen beter geïnformeerd zou moeten zijn over het krachtenveld en de haalbaarheid van de voorgenomen inzet. In voorkomende gevallen zou daarbij ook het vooruitzicht van de bespreking van het voorstel in het Europees Parlement moeten worden betrokken.

Ten slotte zou de ministerraad de ontwikkelingen in de onderhandelingen moeten kunnen afzetten tegen de in eerder stadium bepaalde prioriteiten en hoofdlijnen van beleid. De nadruk van de politieke sturing ligt thans vooral in de eindfase van het onderhandelingsproces. Niet alleen dient dat te worden vervroegd, ook dient het element van politieke sturing voor de eerder aangeduide ‘grote’ onderwerpen gedurende het gehele proces aanwezig te zijn. Monitoring van de voortgang is daarvoor essentieel. De agenda van de CoCo zou moeten worden aangepast om in deze behoefte te voorzien.

12) De ministerraad dient bij het bepalen van de Nederlandse positie voor onderhandelingen op het niveau van de Raad te beschikken over de relevante feiten, waaronder de voortgang, het krachtenveld en een inschatting van de haalbaarheid van de beoogde inzet. Daarbij moet waar nuttig informatie over de stand van zaken in het Europees Parlement worden meegenomen. De ambtelijke voorbereiding zou er voorts in moeten voorzien dat de ministerraad bij de behandeling van de CoCo-conclusies geen aandacht besteedt aan routinezaken, maar wel spreekt over alle relevante politieke punten ten aanzien van grote onderwerpen, ook als die niet expliciet op de agenda van de Raad zijn vermeld. De positie die Nederland inneemt, zou moeten worden getoetst aan de eerder bepaalde prioriteiten en hoofdlijnen van beleid. De agenda en werkwijze van de CoCo zouden hiertoe moeten worden aangepast.

1.3 Additionele coördinatiegremia; de CoCoHan en de REIA/EA

In de bovenstaande beschrijving van de coördinatiestructuur is geen melding gemaakt van de rol die de Coördinatie Commissie Hoogambtelijk Niveau (CoCoHan) en de Raad voor Europese- en Internationale Aangelegenheden / afdeling Europese Aangelegenheden (REIA/EA) spelen. Ook deze gremia, waarin alle departementen vertegenwoordigd zijn, bereiden besluitvorming over Europese onderwerpen voor ten behoeve van de Nederlandse Ministerraad.

De CoCoHan is in het leven geroepen om te voorzien in strategisch overleg op hoogambtelijk niveau. Dit interdepartementale gremium wordt voorgezeten door de Staatssecretaris voor Europese Zaken. Hoewel oorspronkelijk aan de vergaderingen werd deelgenomen op het niveau van DG's of directeuren (internationale zaken) is de deelname thans ook op een lager niveau. De bijeenkomsten zijn onregelmatig. Op de agenda staan bijvoorbeeld grote onderhandelingsvraagstukken als het grondwettelijk verdrag of de financiële perspectieven. De CoCoHan bereidt in de regel ook de bijeenkomst van een Europese Raad voor en buigt zich jaarlijks over de Staat van de Unie. Het gremium voorziet vooral in de behoefte om op het hoogste ambtelijke niveau en op relatief korte termijn besluiten van de REIA en Ministerraad voor te bereiden. Die behoefte is naar het voorkomt reëel, maar is iets wezenlijk anders dan het hoogambtelijk strategisch overleg waarvoor dit forum in het leven is geroepen.

De REIA/EA voorziet als vaste onderraad in de behoefte aan politieke voorbespreking van besluiten, te nemen door de ministerraad. Alle ministers hebben zitting. De besluitvorming omvat zowel strategische als operationele onderwerpen. De REIA/EA speelt evenals de CoCoHan vooral een rol in de voorbereiding van grote onderhandelingen en van de Europese Raad.

Bij het functioneren van deze twee onderdelen van de centrale coördinatiestructuur kan worden opgemerkt dat de agenda van de CoCoHan en de REIA/EA vooral wordt bepaald door gebeurtenissen en niet worden gedreven door een eigen, Nederlandse agenda ten aanzien van de ontwikkelingen van beleid en regelgeving van de Unie. Zij voorzien slechts ten dele in de behoefte aan ambtelijk en politiek overleg over de prioriteiten en hoofdlijnen van het Nederlandse EU-beleid.

13) Teneinde de CoCoHan beter te benutten voor strategisch ambtelijk overleg dient deze, naast de voorbereiding van grote onderhandelingen en de Europese Raad, een meer expliciete rol te krijgen in de bepaling van strategische prioriteiten en hoofdlijnen van Nederlands EU-beleid. De CoCoHan zou daartoe kunnen worden belast met de voorbereiding van notities van het kabinet aan het parlement over specifieke onderwerpen van EU-beleid, die enkele malen per jaar kunnen worden geformuleerd in aanvulling op het regeerakkoord en de Staat van de Unie. Deze notities dienen bij te dragen aan een meer uitgesproken politiek debat over belangrijke Europese onderwerpen en kunnen zowel Nederlandse wensen als 'Brusselse' beleidsvoorstellen betreffen. De CoCohan legt deze notities ter goedkeuring voor aan de ministerraad, die kan besluiten de notitie door te sturen naar de Kamer, aldus de mogelijkheid biedend hierover met de Kamer van gedachten te wisselen.

14) De REIA/EA kan, naast diens rol in de voorbereiding van grote onderhandelingen en de Europese Raad, de politieke sturing verrichten ten behoeve van de formulering van de inzet in onderhandelingen over voorstellen met grote gevolgen voor Nederland. Aan de hand van de in paragraaf 1.2.2 genoemde notitie waarin de mogelijkheden voor het in te nemen standpunt worden verkend, kan het de REIA/EA zijn die wordt belast met de taak politieke aanwijzingen te geven voor de opstelling van de eerdergenoemde kaderinstructies. Het zou goed zijn indien de permanent vertegenwoordiger bij dergelijke discussies op reguliere basis aanwezig was.

1.4 Voorbereiding van de Europese Raad

De Europese Raad komt viermaal jaarlijks bijeen en geeft de nodige impulsen en algemene politieke beleidslijnen voor de ontwikkeling en het beleid van de Unie. De Europese Raad oefent geen wetgevingstaken uit, maar neemt over een aantal in het verdrag bepaalde zaken wel besluiten en heeft bij zijn bijeenkomst in Sevilla van 21 en 22 juni 2002 bepaald dat hij via een vaste procedure wordt voorbereid door de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen en voor EMU-aangelegenheden door de Raad EcoFin.

De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie en de voorzitter van de Europese Commissie. De leden worden bijgestaan door de ministers van Buitenlandse Zaken en een lid van de Commissie. Ook kunnen de leden van de ER worden bijgestaan door de ministers van financiën, indien zaken betreffende de EMU worden besproken. Het Grondwettelijk Verdrag wijzigt de samenstelling van de Europese Raad. Indien het van kracht wordt zullen alleen staatshoofden en regeringsleiders zitting hebben, bijgestaan door een niet nader benoemde competente minister, afhankelijk van de agenda.

In de beeldvorming is het gewicht van de ER de laatste jaren toegenomen, nadat deze in Maastricht een plaats kreeg in het verdrag. Grote politieke vraagstukken worden in dit forum besproken en knopen doorgemaakt, bijvoorbeeld waar het gaat om het Lissabonproces, de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie, het buitenlandbeleid, de financiële perspectieven of de uitbreiding. Het toenemende profiel van de ER - en daarmee van de leden - draagt bij aan de zichtbaarheid van het EU-beleid en aan de politieke discussie over het EU-beleid in de lidstaten.

In Nederland brengen deze ontwikkelingen met zich mee dat de rol van de minister-president in de formulering en de uitvoering van het EU-beleid prominenter is geworden, merkbaar bijvoorbeeld gedurende het recente EU-voorzitterschap. De formalisering van de voorbereiding van de ER draagt er verder toe bij dat het karakter van de besprekingen in de ER steeds meer gelijkenis gaat vertonen met die van de Raad: de ER neemt besluiten die ambtelijk (door Coreper) en politiek (door de RAZEB) worden voorbereid.

In het licht van deze ontwikkeling is het een belangrijk politiek aandachtspunt dat Nederland, in de voorbereiding op bijeenkomsten van de ER, zich goed rekenschap dient te geven van de omvang en de gevolgen van de voor de ER voorgenomen besluiten. Het gaat dikwijls om zaken die een lange looptijd zullen hebben, niet zelden ruim over de horizon van de zittende regering heen - denk aan de financiële perspectieven en het Haags Programma op het beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse zaken. De besluiten van de ER vergen een helder inzicht in de prioriteiten en afruilmogelijkheden. De ervaring leert immers dat de mogelijkheid moet bestaan om deel te nemen aan het 'geven en nemen' dat de besprekingen in de ER eigen is. De bijeenkomsten van de ER dienen daarom gedegen te worden voorbereid, in nauwe samenwerking tussen alle bij de besproken materie betrokken bewindslieden en hun departementen. In eerste aanleg betreft dit de ministeries van AZ en BZ, op politiek zowel als ambtelijk niveau. Optimaal samenspel tussen de MP, de minister van BZ en de Staatssecretaris voor Europese Zaken en hun ambtenaren is wezenlijk, evenals goede ondersteuning door de ambtelijke diensten van AZ en BZ.

Een tweede, evenzeer politiek aandachtspunt betreft de communicatie over de Europese Raad met het parlement. Net zozeer als het van belang is regelmatig met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen over de hoofdlijnen en prioriteiten van het Nederlands Europees beleid is het van belang, de bij een ER te nemen besluiten te bespreken met de Kamer. Op termijn zou gezien kunnen worden of de bestaande praktijk van bespreking in het Algemeen Overleg ter voorbereiding op de RAZEB moet worden uitgebreid.

15) Waar daartoe mogelijkheden bestaan dient de politieke en ambtelijke voorbereiding van de onderhandelingen in de Europese Raad geoptimaliseerd te worden. Bezien zou kunnen worden of en zo ja hoe het functioneren van CoCoHan en REIA/EA op dit punt kunnen worden verbeterd. Goed samenspel van alle betrokken bewindslieden en hun departementen, in eerste aanleg tussen de ministeries van AZ en BZ en de minister-president en de bewindslieden van BZ, is wezenlijk voor een effectief en slagvaardig optreden in de Europese Raad, evenals een goede ondersteuning van de minister-president. Verder is het van belang over de bij een ER te bespreken onderwerpen en te nemen besluiten tijdig en gedegen met de Kamer van gedachten te wisselen.

1.5 Additionele informatiestromen

Naast de formele informatiestroom bestaan vele kanalen waarlangs additionele informatie wordt ingebracht waarmee de Nederlandse inbreng in Brussel wordt vormgegeven. Met het toenemen van het volume, de complexiteit en de behandelsnelheid van de aan de Raad voorliggende materie zijn deze informele kanalen in omvang en belang gegroeid. Naast de groei van het belang van de comités is één van de belangrijkste elementen van deze informatieoverdracht het directe contact dat bestaat tussen de bij de PVEU gedetacheerde medewerkers en hun 'thuisdepartement'. Het zijn in veel gevallen deze experts die de onderhandelingen op werkgroepniveau voeren en de hoogambtelijke delegatie uit de hoofdstad in comité's ondersteunen of vervangen. Zij zijn bij de onderhandelingen in Coreper I en II een belangrijke steun voor de (plaatsvervangend) Permanent Vertegenwoordiger en dragen ook bij aan de ondersteuning van een minister tijdens onderhandelingen in de Raad. Hun advies aan de permanent vertegenwoordiger vult de PV-instructie aan, die het resultaat is van het Haagse afstemmingsproces (zie 1.1.3 en 1.1.5). De gemengde commissie constateert dat de grote slagvaardigheid en reactiesnelheid die eigen zijn aan deze informele structuren de noodzakelijke eenheid van de Nederlandse inzet in onderhandelingen geen afbreuk mogen doen. Het risico daartoe is, gegeven de onder 1.2.4 genoemde omstandigheden reëel. Ook op dit punt is een grotere transparantie en een betere terugkoppeling en verslaglegging aan alle betrokken departementen essentieel, evenals het bestaan van heldere onderhandelingsdoelen en 'rode lijnen'.

16) Het functioneren van additionele informatiekkanalen zoals de directe contacten tussen experts van vakdepartementen en hun 'thuisdepartement' draagt bij aan de slagvaardigheid en de reactiesnelheid van de Nederlandse EU-coördinatie. Teneninde te voorkomen dat dit afbreuk doet aan de eenheid van de Nederlandse inzet dient de onderlinge transparantie te worden vergroot en de terugkoppeling en verslaglegging aan alle betrokkenen over de vordering van onderhandelingen te worden verbeterd.

1.6 De fase achteraf: implementatie

EU-regelgeving heeft niet alleen een lange aanlooptijd, maar vraagt ook om tijdig inzicht in het vraagstuk van de implementatie. Wat in een bepaalde periode en op een bepaald moment kan worden gezien als een uitstekend resultaat van onderhandelingen, kan zich in de periode van implementatie ontwikkelen als een voor Nederland vrijwel onoplosbaar vraagstuk. De nitraatrichtlijn is een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling. Dat betekent dat tijdens de onderhandeling al zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met aspecten als omzetting in nationale regelgeving en uitvoering. Gedegen juridisch advies over b.v. omzettingvraagstukken en raadpleging van alle bij de uitvoering betrokken partijen zoals decentrale overheden kunnen vervelende verrassingen in de implementatiefase voorkomen en dragen bij aan terugdringing van de implementatie-achterstand.

Verder dient meer structurele aandacht uit te gaan naar de follow-up van eenmaal goedgekeurde EU-regelgeving. Bezien kan worden of de praktijk van multidisciplinaire interbestuurlijke dossierteams, opgezet in het kader van het overleg tussen IPO, VNG en het DG milieu van VROM, zich ook leent voor andere beleidsterreinen dan milieu. Deze materie overstijgt de reikwijdte van dit rapport, maar de commissie vestigt er wel de aandacht op dat dit vraagstuk in omvang toeneemt en vraagt om een efficiënte aanpak waarin vakdepartementen in Den Haag, decentrale overheden en relevante maatschappelijke geledingen nauw samenwerken. Een eerste fase waarin deze samenwerking concreet vorm zou kunnen krijgen is de opstelling van de in paragraaf 1.2.2 genoemde 'impact assessments'.

17) Zowel tijdens de onderhandelingen over EU-regelgeving als na het van kracht worden daarvan verdient de implementatie structurele aandacht. De noodzakelijke nauwkeurige monitoring en follow-up vraagt een efficiënte aanpak waarin departementen in Den Haag, decentrale overheden en relevante maatschappelijke geledingen nauw samenwerken. Interbestuurlijke dossierteams en bijdragen aan 'impact assessments' lijken in dit verband werkvormen met potentieel. In de agenda's van de BNC (voor 'gewone' onderwerpen) en de

CoCo (voor 'grote' onderwerpen) dient plaats te worden ingeruimd voor het volgen van de voortgang van onderhandelingen, met aandacht voor vraagstukken van implementatie.

II. (Te verwachten) ontwikkelingen en de gevolgen voor de EU-coördinatie

Welke veranderingen hebben zich de laatste tien jaar voorgedaan? Wat zijn de trends die invloed hebben op de totstandkoming, coördinatie, realisatie en implementatie van het Nederlands EU-beleid? Welke ontwikkelingen kunnen wij de komende jaren op het Europese terrein verwachten? Hieronder schetst de gemengde commissie een aantal belangrijke veranderingen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de formulering, coördinatie en realisatie van het Nederlandse EU-beleid. Evenals in hoofdstuk I zijn de aandachts- en verbeterpunten die de gemengde commissie signaleert, weergegeven in de *cursieve* tekstdelen, die corresponderen met aanbevelingen en suggesties voor de uitwerking daarvan in hoofdstuk III.

2.1 Uitbreiding van het aantal lidstaten

De gevolgen van de uitbreiding van het aantal lidstaten kunnen worden samengevat onder de noemer: 'meer spelers, moeizamer besluitvorming en minder vanzelfsprekende invloed'. Deze gevolgen en de betekenis ervan voor de positie van Nederland worden hieronder geschetst.

De toename van het aantal deelnemers rond de tafel in de Raad en van het aantal officiële werktalen leidt er toe dat de achtereenvolgende stappen in het besluitvormingsproces meer tijd vergen. Daarbij is de diversiteit van culturen en belangen toegenomen. Het gemeenschappelijke element laat zich minder eenvoudig definiëren, overeenstemming bereiken is minder vanzelfsprekend. Het feit dat het merendeel van de nieuwe lidstaten netto-ontvangers is compliceert zaken verder. Meer spelers betekent ook meer concurrentie en minder invloed. Het relatieve gewicht van Nederland neemt af, net als dat van andere lidstaten, waardoor het in een grotere en complexere omgeving zijn inspanningen zal moeten vergroten om effectief mee te blijven doen.

In reactie op de moeizamer formele besluitvorming leggen lidstaten en instellingen steeds meer de nadruk op informele contacten in de voorbereidingsfase, tijdens bilaterale bezoeken, 'en marge' van formele EU-bijeenkomsten en tijdens informele bijeenkomsten in Brussel of in hoofdsteden. Deze contacten worden benut om standpunten uit te wisselen, om partners te identificeren ter ondersteuning van de eigen positie en om besluitvorming voor te koken. Uitgaande van verdere uitbreiding van de EU zal deze trend zich voortzetten en versterken. Ook Nederland moet mee in deze trend wil het invloed kunnen blijven uitoefenen. Dit betekent verdere uitbreiding van een reeds toenemende frequentie van bilaterale bezoeken op zowel politiek als ambtelijk niveau en plaatsing van meer experts van vakdepartementen bij de PVEU, bij BZ (skill mix door toegang ABD) en op grotere bilaterale posten in de Unie. Deze posten dienen daarvoor adequaat te worden geëquipeerd.

De afname van het relatieve gewicht van lidstaten vormt een stimulans tot coalitievorming ('samen sterk'). Zo heeft de uitbreiding een belangrijke impuls gegeven aan de recente versterking van de Frans-Duitse samenwerking. Niettemin blijken vaste coalities eerder uitzondering dan regel. Vanwege het grotere aantal lidstaten en de breedte van het EU-beleidsterrein zullen wisselende coalities in de toekomst een grotere rol spelen. Om op een gepast moment dergelijke coalities aan te gaan dienen van te voren de juiste condities te worden geschapen. Dit houdt in dat Nederland voor de 'grote' onderwerpen vanaf een zo vroeg mogelijk moment – bij voorkeur reeds in de voorfase – actief op zoek moet naar partners. Een goed voorbeeld van zo'n onderwerp is het dossier van de Financiële Perspectieven, Agenda 2007. Toch blijft het, ook in een klimaat van wisselende coalities, essentieel om te bouwen aan vaste relaties met de belangrijkste spelers. Voor Nederland blijven dat vooral Duitsland, België, Frankrijk, het VK en ook de BeNeLux.

18) Nederland moet zich na de uitbreiding extra inspannen om niet aan invloed in te boeten. Het moet flexibel inspelen op de trend van meer informele voorbereiding van besluiten, in Brussel en in de hoofdsteden van andere lidstaten. Naast voortdurend werk aan specifieke coalities in een veelheid van dossiers dienen meer in het algemeen ook de betrekkingen met de grote lidstaten en de naaste burens zorgvuldig te worden onderhouden. Een professioneel gebruik van het bilaterale postennet is van wezenlijk belang voor multilateraal succes in een grotere Unie.

2.2 Het grondwettelijk verdrag / institutionele veranderingen

Los van de vraag of het Grondwettelijk Verdrag in werking zal treden is het van belang rekening te houden met recente en mogelijk nog komende institutionele veranderingen. In veel opzichten completeerde het grondwettelijk verdrag immers slechts ontwikkelingen die eerder in gang werden gezet, door de opeenvolgende verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice. Waar het gaat om de formulering en coördinatie van het EU-beleid lijken de volgende institutionele trends in het kader van dit rapport het meest van belang.

2.2.1. De Europese Raad

Met de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag zou de prominente rol van de Europese Raad zijn bevestigd in de figuur van een Instelling van de Unie, geleid door een vast (d.w.z. niet halfjaarlijks roulerend) voorzitter. Hiermee zou de Europese Raad 'verankerd' worden in de Europese politiek en zouden zijn zichtbaarheid en effectiviteit als richtinggevend orgaan voor de EU worden vergroot. Zelfs als dat verdrag niet in werking treedt mag worden aangenomen dat het politieke gewicht van de Europese Raad zal toenemen. De vervlechting van Europees en binnenlands beleid bijvoorbeeld maakt de rol van het lichaam dat in de Unie de grote beleidslijnen uitzet ook in de lidstaten politieker. De gemengde commissie verwacht dat dit ook gevolgen zal hebben voor de rol en de positie van de Nederlandse minister-president. Dit onderstreept het belang van goed politiek samenspel en een optimale ondersteuning, zie hierboven in paragraaf 1.4.

Door de besluiten van de Europese Raad van Sevilla is meer lijn gebracht in de agenda's van de opeenvolgende voorzitterschappen van de Raad. De trend van afstemming tussen die opeenvolgende voorzitterschappen zet zich voort en Nederland zal goed en tijdig op de hoogte moeten zijn van de voornemens van deze voorzitterschappen, ook voor de Europese Raad. Die voornemens hebben immers invloed op de grote 'Brusselse' agenda. Voor Nederland is het voorzitterschap daarom van belang zowel vanuit het oogpunt van beïnvloeding van de agenda als vanuit de inschatting van mogelijke gevolgen voor de bepaling van de hoofdlijnen van het Nederlands EU beleid.

19) Nederland moet goed inspelen op de agendastellende mogelijkheden die de voorzitter van de ER heeft, ook als het grondwettelijk verdrag niet in werking treedt. Enerzijds is een goed beeld van de intenties van die voorzitter van belang als informatie ten behoeve van de

formulering van hoofdlijnen en prioriteiten van het Nederlands EU-beleid, anderzijds zijn de opeenvolgende voorzitterschappen een geschikt voorwerp van vroegtijdige beïnvloeding door Nederland van een deel van de grote Europese ('Brusselse') agenda.

2.2.2 De Raad van Ministers

Bij successieve verdragswijzigingen is het aantal zaken waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit verder uitgebreid. Met het nieuwe grondwettelijk verdrag zou de normale wetgevingsprocedure (besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing door het Europees Parlement) op vrijwel alle beleidsterreinen van toepassing zijn geworden. Bovendien zou de mogelijkheid worden geschapen om voor enkele terreinen, waarover nog met unanimiteit wordt besloten, later over te stappen naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Het oogmerk van de verdragsauteur is geweest, de besluitvorming in de grotere Unie niet te laten vastlopen in het ontbreken van unanimiteit vanwege een enkele dwarsligger. De meerderheid is, evenals in het verdrag van Nice, zodanig gekwalificeerd dat is uitgesloten dat een kleine kongsi van grote lidstaten de dienst kan uitmaken.

De onzekerheid of deze aanpassingen van de bestaande verdragen van kracht zullen worden doet niets af aan het gegeven dat reeds op veel terreinen bij gekwalificeerde meerderheid wordt besloten. In de grotere Unie betekent dit dat meer geïnvesteerd moet worden in het vinden van medestanders voor een gekwalificeerde meerderheid of een blokkerende minderheid. Dat betekent meer inspanningen voor het sluiten en onderhouden van dergelijke specifieke coalities en onderstreept nog eens het belang van het stellen van heldere prioriteiten voor de slagvaardigheid van onderhandelaars.

20) Een heldere communicatie van de hoofdlijnen van beleid en de prioriteiten draagt bij aan de slagvaardigheid van onderhandelaars en het vinden van steun in specifieke coalities. Nederland zal zich extra moeten inspannen om in de grotere Unie die coalities te bouwen en onderhouden..

2.2.3 Het Europees Parlement

Parallel aan de uitbreiding van gekwalificeerde meerderheid is de betrokkenheid van het Europese Parlement (EP) bij de totstandkoming van regelgeving gegroeid. Sinds Maastricht heeft het EP op steeds meer wetgevende terreinen medebeslissingsrecht (co-decisie) verkregen. Nederland heeft de laatste jaren al stappen gezet om meer invloed te krijgen bij het EP, maar de trend vraagt om extra inzet van Nederlandse kant om via het Europees Parlement het wetgevingsproces te beïnvloeden. Bij die extra inzet speelt de permanente vertegenwoordiging een voornamelijk rol, maar ook de inzet van vakdepartementen die specifieke wetgevingsdossiers 'trekken' is van belang. Waar nodig moet het politieke niveau tijdig worden ingeschakeld. Bij deze extra inzet is een vorm van regie zeer belangrijk; de ene hand moet weten wat de andere doet. De taak van regisseur zou moeten liggen bij de permanente vertegenwoordiging.

De voortgang van de behandeling van wetsvoorstellen met grote gevolgen voor Nederland in het EP moet nadrukkelijker worden gevolgd. Goede rapportage is nodig om gedurende de behandeling van voorstellen in het Europees Parlement de Nederlandse inzet waar nodig te kunnen bijsturen. Op dit moment bevindt dit deel van het wetgevingsproces zich geheel buiten de reikwijdte van de centrale coördinatie in Den Haag. Bij een meer intensieve monitoring van de voortgang van het wetgevingsproces in de BNC ('normale onderwerpen') en de CoCo ('grote onderwerpen') dient de behandeling in het Europees Parlement te worden betrokken. Ook dit is een reden voor regelmatige aanwezigheid van de PVEU of een plaatsvervanger in de Coördinatie-Commissie.

21) Nederland moet zich actiever inzetten ten aanzien van het Europees Parlement en waar nodig met inschakeling van het politieke niveau trachten het wetgevingsproces te beïnvloeden. Een goede regie door de permanente vertegenwoordiging is daarbij essentieel,

evenals adequate rapportage. Teneinde de Nederlandse inzet eventueel te kunnen bijsturen dient de voortgang van het wetgevingsproces in het EP beter te worden bewaakt en onderdeel uit te maken van de monitoring door de BNC en de CoCo. Regelmatige aanwezigheid van de PVEU of een plaatsvervanger in de CoCo voegt toe aan de waarde van die monitoring.

2.2.4 De Europese Commissie en de Europese Minister van Buitenlandse Zaken

Bij veel waarnemers bestaat de indruk dat het politieke gewicht van de Europese Commissie in het Europese krachtenspel de laatste jaren is afgenomen. Waar de opeenvolgende verdragswijzigingen inclusief het grondwettelijk verdrag de Commissie op papier een sterkere positie geven in de communautaire verhoudingen, lijkt zij zich op een aantal terreinen steeds minder onafhankelijk van de grote lidstaten op te stellen, zelfs op terreinen waar de Commissie over exclusieve bevoegdheden beschikt, zoals de mededinging. De trend is intergouvernementalisering en hoewel het de ambitie is van voorzitter Barroso de positie van de Commissie zeker te stellen, zal hij zich naar het voorkomt zeer sterk moeten inspannen wil hij deze trend ombuigen. Daarmee wordt het steeds belangrijker, de ontwikkeling van voorstellen voor EU-beleid in grote hoofdsteden en in groepen van lidstaten te volgen.

Toch beschikt de Europese Commissie nog wel degelijk over sterke middelen om de agenda en de besluiten van de Unie te beïnvloeden. Zij blijft de mogelijkheden van haar initiatiefrecht volledig benutten en beschikt met haar competenties in de uitvoering, bijvoorbeeld van de begroting, over een sterke positie. Die competenties breiden zich nog steeds uit, denk aan de communautarisering van de derde pijler en de werkopdracht die het Haags programma op het terrein van JBZ aan de Commissie geeft. De Commissie schrijft veruit de meeste voorstellen zelf en waar zij anderen de eer moet geven, bijvoorbeeld de heer Kok in het kader van de Mid-term Review van het Lissabonproces, voert zij in ieder geval het secretariaat. Ook op het terrein van de tweede pijler lijkt de rol van de Commissie geenszins tanende; de Commissie is, bijvoorbeeld op het terrein van crisismanagement een factor waarmee ook in de toekomst rekening moet worden gehouden.

Zodra het grondwettelijk verdrag van kracht zou worden, zou de Europese Minister van Buitenlandse Zaken zijn aangereden. Als opvolger van de Hoge Vertegenwoordiger belichaamt deze functionaris de institutionalisering van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (GBVB en EVDB). De dubbele ‘ophanging’, enerzijds mandataris van de Raad voor het GBVB en anderzijds vice-voorzitter van de Commissie voor externe betrekkingen (en daarmee binnen de Commissie de verantwoordelijke persoon voor de coördinatie van de overige aspecten van externe EU-optreden) zouden hem of haar een invloedrijke positie verschaffen. Hij of zij zou de beschikking krijgen over een eigen Dienst voor Extern Optreden (EDEO) waarin de ambtelijke ondersteuning van de Commissie en de Raad op het terrein van de externe betrekkingen zouden worden samengebracht. Bovendien zou de Europese minister van BZ de vaste voorzitter worden van de Raad Externe Betrekkingen.

Hoewel deze ontwikkeling zich niet voordoet als het grondwettelijk verdrag niet in werking treedt mag van de huidige Hoge Vertegenwoordiger worden verwacht dat hij zijn mogelijkheden om het buitenlandbeleid van de Unie vorm te geven maximaal wil benutten. Gelet op het belang van het externe beleid van de Unie voor het Nederlands buitenlands beleid zou Nederland, niettegenstaande de stand van het ratificatieproces tenminste moeten beschikken over goede informatie over de vormgeving van de taken en de organisatie van de beoogde Europese Minister van Buitenlandse Zaken. Aanwezigheid van Nederlanders in de kern van deze ontwikkeling zou een belangrijke voorwaarde zijn, een bijdrage te kunnen leveren aan de vormgeving van de EDEO of diens voorloper.

22) Nederland dient, naast het voortraject van de Europese Commissie in Brussel (zie aanbeveling 5), ook aandacht te besteden aan de ontwikkelingen in hoofdsteden en initiatieven van groepen van andere lidstaten goed te volgen. Bilaterale posten dienen in hun rapportage aan de ontwikkeling van EU-beleid in hun land van accreditatie prioriteit te

geven en daarvoor te zijn geëquipeerd. Niettegenstaande de stand van zaken in het ratificatieproces van het grondwettelijk verdrag zou Nederland aan de vormgeving van de taken en organisatie van de Europese Minister van Buitenlandse Zaken kunnen bijdragen door de inzet van mensen in de kern van de beoogde dienst voor externe betrekkingen EDEO of diens voorloper.

2.2.5 Subsidiariteit en transparantie

De subsidiariteitstoets die met de inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag zou worden geïntroduceerd vormt een belangrijke operationalisering van het subsidiariteitsbeginsel. De discussie voorafgaand aan het referendum heeft laten zien dat deze toets een opening biedt voor een operationeel antwoord op de vraag, welke verdeling van bevoegdheden tussen Unie en lidstaten op een gegeven ogenblik optimaal is. De toets garandeert nationale parlementen niet alleen tijdige en volledige informatie over wetsvoorstellen, maar biedt hen tevens de mogelijkheid zich direct - zonder tussenkomst van de regeringen - te mengen in het Europese wetgevingsproces. Deze bevoegdheid waarin het grondwettelijk verdrag voorziet heeft de Tweede Kamer reeds geactiveerd en gestimuleerd zich intensiever met het Europees beleid te gaan bezighouden. Ook als de inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag op zich laat wachten zal het parlement zijn rol ten aanzien van het beleid en de wetgeving van de EU willen versterken. Ook voor het parlement speelt een rol dat met de toenemende verweving van nationaal en Europees beleid de discussie over het beleid van de Europese Unie steeds (binnenland-) politieker wordt. Een vooral ambtelijke coördinatie van het EU-beleid is dan ook niet meer toereikend. Intensieve samenwerking tussen bewindslieden op het terrein van het EU-beleid en een meer ontwikkelde dialoog met het parlement is onmisbaar voor de eenheid van het EU-beleid en het draagvlak daarvoor in de samenleving. Het kabinet zou het parlement daartoe, in aanvulling op de Staat van de Unie, over bepaalde grote thema's beleidsnotities kunnen toesturen, die een aanvulling vormen op de Staat van de Unie en het regeerakkoord. Aan de hand hiervan zou regelmatig met de Tweede Kamer van gedachten moeten worden gewisseld.

De hoofdlijnen van het Nederlands EU-beleid en de belangrijkste prioriteiten in de onderhandelingen dienen in Den Haag breed bekend te zijn, regelmatige discussie met de Kamer over die hoofdlijnen en prioriteiten is daarvoor een voorwaarde. Het verdient in de ogen van de gemengde commissie daarnaast ook overweging dat de overheid (naast het kabinet valt ook te denken aan een rol voor decentrale overheden) bijvoorbeeld jaarlijks met maatschappelijke geledingen en organisaties van gedachten wisselt over de hoofdlijnen van het Nederlandse EU-beleid.

23) Een parlement dat zich actiever opstelt ten aanzien van EU-beleid en regelgeving en de toenemende verweving van EU-beleid en binnenlands beleid maken de discussie over het EU-beleid een meer binnenlandpolitieke aangelegenheid. Bewindslieden dienen ten behoeve van de eenheid van beleid intensief samen te werken op het EU-terrein. Een meer ontwikkelde dialoog met het parlement is essentieel voor het draagvlak voor dat beleid in de samenleving. Het kabinet dient daartoe de Kamer met enige regelmaat te voorzien van aanvullende beleidsnotities over grote thema's. Ook kan worden overwogen een jaarlijkse gedachtenwisseling tussen overheid en maatschappelijke geledingen te organiseren over de hoofdlijnen en prioriteiten van het Nederlands EU-beleid.

2.2.6 Decentrale overheden

In het grondwettelijk verdrag wordt de belangrijke rol die decentrale overheden vervullen in de relatie met de burger erkend door lokale en regionale overheden een eigen plaats te geven als onderdeel van de architectuur van de Unie. Indien het verdrag in werking treedt kunnen decentrale overheden bovendien op meerdere manieren invloed uitoefenen op EU beleid en regelgeving. In Nederland zouden gemeenten en provincies bijvoorbeeld via de procedure van de subsidiariteitstoets van het parlement een rol kunnen gaan vervullen bij oordelen over voorstellen tot regelgeving van de Europese Commissie. Zoals hierboven reeds uitgesproken bestaat de verwachting dat het parlement

een meer actieve invulling wil geven aan het begrip subsidiariteit, ook als het grondwettelijk verdrag niet in werking treedt. Dat biedt mogelijkheden voor decentrale overheden om hun stem te laten horen over voorgenomen regelgeving. Gemeenten en provincies zijn nu al vertegenwoordigd in het Comité van de Regio's, dat mogelijkheden heeft om het beleid en de regelgeving van de Raad, de Commissie en het Europees Parlement via het Hof van Justitie te beïnvloeden.

24) Ook wanneer het grondwettelijk verdrag niet in werking treedt biedt de te verwachten grotere activiteit van het nationale parlement ook decentrale overheden mogelijkheden, voorgenomen EU beleid en regelgeving te beïnvloeden. Dat onderstreept het belang van beter samenspel tussen de centrale en decentrale lagen van de overheid op het EU-terrein. De Nederlandse inzet wordt sterker, wanneer vertegenwoordigers van decentrale overheden adequaat bij de formulering daarvan zijn betrokken. In de eerste plaats geschiedt dat door deelname aan de BNC (zie de aanbevelingen onder 1.2.2) maar ook de deelname van decentrale overheden aan interbestuurlijke dossierteams zal naar verwachting een bijdrage leveren aan een betere Nederlandse inzet op de 'grote' onderwerpen.

2.3 De verhoudingen in Nederland

De wijze waarop de Europese samenwerking en integratie zich de laatste jaren hebben ontwikkeld is niet zonder gevolgen voor de verhoudingen in Nederland. Twee belangrijke ontwikkelingen zijn dat de brede algemene steun voor het Europees integratieproces in Nederland niet langer een gegeven is en dat de voortschrijding van de integratie en de steeds intensievere samenwerking in de Unie vragen om een stevig nationaal draagvlak waarvoor de overheid zich meer moet inspannen om dat te creëren en te onderhouden.

2.3.1 Minder vanzelfsprekende steun

Lange tijd was brede steun voor het Europese project een vanzelfsprekende zaak, maar sinds het eind van de jaren '90 is deze consensus niet langer een gegeven. Hoewel een dergelijke omslag zich ook in andere lidstaten aftekent, is de snelheid en omvang waarmee dit proces zich in Nederland voltrekt voor velen een verrassing. Het aangetaste vertrouwen in de nationale politiek raakt ook het Europese beleid, omdat dat steeds dichterbij is gekomen; EU-beleid is grotendeels binnenlands beleid geworden en omgekeerd bepaalt de binnenlandse politiek in belangrijke mate de hoofdlijnen van het door Nederland (en andere lidstaten) gevoerde EU-beleid. Voor de coördinatie van het EU-beleid en in de implementatie van EU-beleid en regelgeving betekent dit dat rekening moet worden gehouden met toegenomen gevoeligheden bij regering, parlement en burger. Het EU-beleid is, zoals hierboven gesteld, tegenwoordig veel meer dan vroeger, voorwerp van nationale politieke discussie.

De verminderde consensus over 'Europa' in Nederland blijft niet zonder invloed op de wijze waarop Nederland in de Unie opkomt voor zijn belangen. Enerzijds betekent minder steun 'thuis' dat politieke en ambtelijke onderhandelaars zich nadrukkelijker moeten voorzien van een duidelijk mandaat. De hierboven onder punt 23 genoemde intensivering van de politieke en maatschappelijke dialoog over de hoofdlijnen van het EU-beleid dient ook dat doel. Anderzijds maakt een gebrek aan draagvlak 'thuis' de positie van de onderhandelaar in sommige gevallen niet sterker, al kan ook ontbrekende steun in de eigen lidstaat als onderhandelingswapen worden ingezet. De omgang met deze situatie vergt een zorgvuldige strategische en tactische afweging van de beleidslijnen en de inzet in onderhandelingen. Dat stelt extra eisen, bijvoorbeeld waar het gaat om de Europese Raad, aan de

ambtelijke en politieke samenwerking en aan de kwaliteit van de voorbereiding, ook in de relatie met het parlement.

25) Een intensieve, soepele samenwerking op ambtelijk en politiek niveau is essentieel voor de slagkracht van de Nederlandse inzet in de EU. Verwachtbaar is dat toekomstige onderhandelingen waar grote belangen op het spel staan zeer veel vergen van de kwaliteit van de voorbereiding – binnen het kabinet en in de relatie tussen regering en parlement. Die voorbereiding behelst meer dan heldere hoofdlijnen en prioriteiten: (politieke) onderhandelaars moeten zich voorzien van een degelijk mandaat. In dit verband zou kunnen worden gezien of en zo ja hoe in voorbereiding op bijeenkomsten van de Europese Raad de dialoog met het parlement explicieter kan worden gemaakt.

2.3.2 De 'interne organisatie' en de 'bovenkant' van de Nederlandse coördinatie

De geschetste ontwikkelingen in de Unie en in Nederland zijn aanleiding om onderdelen van het coördinatiesysteem tegen het licht te houden, zoals dat in hoofdstuk I is gebeurd. Aan de 'bovenkant' van de Nederlandse EU-coördinatie lijkt het noodzakelijk de als meer prominent ervaren positie van de minister-president te ondersteunen door een optimale onderlinge afstemming op politiek niveau (zie 1.4). De wijze waarop de praktijk van onderhandelingen in de ER zich ontwikkelt vraagt om een goede, éénduidige regie. Ook de ambtelijke ondersteuning van de minister-president op zijn kabinet en de ambtelijke diensten van Buitenlandse Zaken moeten beide zo worden ingericht dat de voornoemde optimale afstemming op politiek niveau wordt verwezenlijkt.

Het lijkt niet noodzakelijk om, zoals voorgesteld door de ROB, de rol van coördinator en monitor van de voortgang van onderhandelingen te verleggen van BZ naar AZ. Het is de indruk van de gemengde commissie dat de aandachtspunten die zijn te signaleren bij het bestaande model van coördinatie meer te maken hebben met de vraag *wat, op welke wijze* wordt gecoördineerd dan met de vraag *wie* die coördinatie verricht. Algehele centrale regie, waar die ook ligt, is niet het antwoord op deze aandachtspunten, omdat deze zal moeten voldoen aan zeer hoge eisen van tijdigheid en toegevoegde waarde wil deze vergelijkbaar zijn met de slagvaardigheid van het bestaande, deels decentrale systeem (zie paragraaf 1.2.3). Bovendien kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de vraag of een subsidiair model zoals geschetst door de ROB verenigbaar is met de Nederlandse bestuurlijke en overlegcultuur en met de constitutionele verhoudingen en het daarvan afgeleide complexe politieke systeem van meerderheden en coalitiekabinetten. Het is verder niet duidelijk, hoe een verlegging van BZ naar AZ in de praktijk vorm zal kunnen krijgen en of er werkbare oplossingen zijn voor de uitvoering van deze verlegging.

In dit licht acht de gemengde commissie het niet nodig, hier verder in te gaan op de gedachte om de staatssecretaris voor Europese zaken onder te brengen bij het ministerie van Algemene Zaken, onder de directe verantwoordelijkheid van de minister-president. Voor zover de gemengde commissie kan overzien bestaat er op zichzelf overigens geen institutioneel bezwaar, deze staatssecretaris 'dubbel op te hangen' aan zowel de minister van BZ als de minister-president. Een dergelijke constructie heeft evenwel vergelijkbare nadelen als bovengenoemde verlegging en brengt naar verwachting nog additionele problemen met zich mee, bijvoorbeeld op het punt van politieke aansturing. Aan het vermogen van de minister van BZ om zijn ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de eenheid van het buitenlands beleid waar te maken mag geen afbreuk worden gedaan. Een en ander afwegend ziet de gemengde commissie in het functioneren van de EU-coördinatie geen dringende aanleiding waarom het kabinet op dit moment de mogelijkheid van 'dubbele ophanging' van de staatssecretaris voor Europese Zaken zou moeten overwegen.

Wat betreft de wel gehoorde suggestie om de positie van deze laatste bewindspersoon op te waarderen tot een van *minister* voor Europese Zaken heeft de commissie de indruk, dat de ontwikkelingen daartoe op dit moment geen aanleiding geven. Mocht, als gevolg van de inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag en de instelling van de functie van de Europese Minister van Buitenlandse

Zaken, het externe-betrekkingen-deel van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen worden afgescheiden als aparte Raad Externe Betrekkingen onder voorzitterschap van de EMBZ, dan ontstaat een aparte raadsformatie voor algemene zaken, de RAZ. Wanneer die ontwikkeling zich voordoet is het niet uitgesloten dat lidstaten overgaan tot de instelling van een aparte bewindspersoon, op ministerieel niveau, voor algemene Europese aangelegenheden. In dat geval zal ook Nederland zich moeten bezinnen op de vraag wat het meest geëigende niveau van vertegenwoordiging in de RAZ zou zijn. Vooralsnog lijkt Nederland op generlei wijze benadeeld met een Staatssecretaris voor Europese Zaken, die zich in het buitenland bovendien van de titel 'minister' kan bedienen.

26) De ontwikkelingen en trends vragen om een nauw samenspel tussen alle bij de materie betrokken bewindslieden en hun departementen, in eerste aanleg de bewindslieden van BZ en de minister-president, in het bijzonder vanwege de voorbereiding van en onderhandelingen in de Europese Raad. Dat vraagt om een inrichting van de ambtelijke ondersteuning die maakt dat hier het haalbare optimum wordt bereikt. Dit vergt een voortdurende inspanning van het ambtelijke apparaat.

27) Evenmin is er aanleiding, de rol van centraal coördinator te verleggen van BZ naar AZ en de staatssecretaris voor Europese Zaken op enigerlei wijze 'op te hangen' aan Algemene Zaken. Er is thans ook geen aanleiding, deze bewindspersoon op te waarderen tot minister.

2.4 Verbreding en de verdieping van EU-beleidssterreinen

De terreinen van beleid waarop de EU actief is breiden zich gestaag uit en worden steeds verder uitgediept. Steeds meer nationaal beleid is voorwerp van EU-beleid en omgekeerd is steeds meer EU-beleid in feite binnenlands beleid. Dit heeft vooral te maken met de verbreding van de aanvankelijk vooral economische Europese agenda met thema's die traditioneel centraal staan in de nationale politiek, zoals justitiële en politieke aangelegenheden en externe betrekkingen.

Het beleidssterrein van Justitie en Binnenlandse zaken is met de totstandkoming van het Haags programma bevestigd als een van de groeiterreinen van EU-beleid en –samenwerking. Waar het accent in eerste aanleg lag op wetgeving is dat in het Haags programma meer gelegd bij de implementatie en de evaluatie daarvan: werken de regels en het instrumentarium zoals wij dat willen of is aanpassing nodig? Mede vanwege de nadruk op betere operationele samenwerking zullen de uitvoerende diensten in de lidstaten steeds nadrukkelijker met elkaar te maken krijgen, bijvoorbeeld in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. Die intensieve samenwerking dwingt ertoe, de interne structuren van de lidstaten op elkaar te laten aansluiten en goed op orde te hebben. Verder raakt het EU-JBZ beleid steeds verder verweven met het externe beleid van de EU, bijvoorbeeld waar het gaat om het asiel en migratie en een pijleroverstijgend onderwerp als de bestrijding van terrorisme. Ook dat werkt door in de formulering van Nederlandse standpunten.

Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid maken sinds de Europese Raad van Helsinki en de inwerkingtreding van de verdragen van Amsterdam en Nice een snelle ontwikkeling door. Niet alleen beschikt de Unie met deze ontwikkelingen over een aantal instrumenten ter verwezenlijking van zijn externe beleid (b.v. gemeenschappelijke optredens), er is ook een operationele capaciteit geschapen voor civiele en militaire crisisbeheersing. Ook op dit terrein heeft de intensieve Europese samenwerking nationale consequenties, zoals bijdragen die van lidstaten worden verlangd voor militaire- en civiele operaties.

Ook het financiële en sociaal-economische beleid heeft een substantiële Europese dimensie gekregen: de invoering van de euro, de oprichting van de Europese Centrale Bank en het Stabiliteits- en

Groeipact. Europees beleid in het kader van de Lissabon-strategie maakt onderwerpen als pensioenen en armoedebeleid (sociale insluiting) voorwerp van Europese discussies. Tot slot betekent de combinatie van voortgaande integratie en toenemende globalisering dat naast het landbouwbeleid steeds meer interne onderwerpen een externe dimensie krijgen, zoals bijvoorbeeld het milieu-beleid, het veterinaire/phyto-sanitaire beleid, en het beleid ten aanzien van terug- en overname van migranten.

De impact van 'Europa' op binnenlands beleid betekent dat vakdepartementen en decentrale overheden steeds meer aandacht moeten schenken aan EU-regelgeving en implementatie. Dit komt nu al tot uitdrukking in bijvoorbeeld groeiende EU-afdelingen, extra budgetten voor Europese samenwerking, en in extra attachés bij de PVEU en andere posten, maar zal de komende jaren zeker de nodige aandacht blijven vragen. De toenemende verwevenheid van nationaal en Europees beleid dwingt tot een blijvende inspanning: voor hen die in Brussel werken gaat het bijvoorbeeld om een goed oog voor de gevolgen van voorgenomen EU-beleid en regelgeving voor Nederland en voor de beleidsmakers in Den Haag geldt dat zij een helder en realistisch beeld dienen te hebben van de haalbaarheid van Nederlandse standpunten en de houdbaarheid ('EU-proof') van nationaal beleid tegen de achtergrond van geldend en voorgenomen EU-beleid en regelgeving.

Raakvlakken tussen beleidsterreinen blijven niet meer beperkt tot nationaal niveau, waardoor het onontbeerlijk wordt dat departementen hun activiteiten op Europees niveau onderling goed afstemmen en elkaar blijven informeren. Verder raakt Europees beleid door verbreding en verdieping ook steeds meer aan de taken en bevoegdheden van decentrale overheden. De verwevenheid van binnenlands en Europees beleid maakt ook dat de nationale advies-, controle- en planningsorganen en maatschappelijke geledingen in toenemende mate een rol spelen bij de formulering van het Nederlands EU-beleid.

28) De verbreding en verdieping van het EU-beleidsterrein noopt tot voortdurende alertheid waar het gaat om de mogelijke gevolgen voor Nederland, de haalbaarheid van Nederlandse standpunten en de houdbaarheid van nationaal beleid. Intensivering van operationele samenwerking op EU-niveau dwingt ertoe, bijvoorbeeld op het terrein van justitie en politie en op het gebied van het GBVB en EVDB nationaal zaken goed op orde te hebben en nationale structuren van de lidstaten op elkaar te laten aansluiten. De verwevenheid van EU-beleid en nationaal beleid leidt er ook toe dat steeds meer advies-, controle- en planningsorganen betrokken zijn bij het EU-beleid, reden waarom zij, evenals vertegenwoordigers van maatschappelijke geledingen en decentrale overheden, een rol dienen te vervullen in de discussie over de hoofdlijnen en prioriteiten van het Nederlandse EU-beleid.

III. Aanbevelingen

Nederland beschikt over een op zichzelf goed georganiseerd en redelijk functionerend systeem van coördinatie. Dit voorziet in uitvoerige afstemming en formele en informele aansturing van de Nederlandse inbreng in onderhandelingen in Brussel. Op basis van haar evaluatie van de bestaande coördinatiestructuur en een inventarisatie van de eisen die in de toekomst aan een effectief en efficiënt optreden in de EU worden gesteld, concludeert de gemengde commissie dat er behoefte aan verbetering bestaat door betere benutting van bestaande structuren. De commissie beveelt daartoe in dit hoofdstuk enkele concrete en praktische maatregelen aan en geeft waar mogelijk een eerste indicatie hoe deze uitgewerkt kunnen worden.

3.1 Meer strategische standpuntbepaling

Aanbeveling

Zowel vanuit de hierboven geschetste ontwikkelingen in Nederland en in de EU, als vanuit de praktijk van het voeren van gelijktijdige onderhandelingen over veel onderwerpen op een breed beleidsterrein bestaat grote behoefte aan de bepaling van heldere strategische hoofdlijnen van EU-beleid. In een grotere, meer complexe Unie komt de eenheid van het Nederlandse EU-beleid meer onder druk. Het moet voor iedereen, regering, parlement en publiek, duidelijk zijn wat voor Nederland het belangrijkste is. Over deze hoofdlijnen en de Nederlandse prioriteiten dient een gedegen discussie met het parlement plaats te vinden, aan de hand van de bestaande, maar eventueel ook aanvullende beleidsdocumenten. Deze dienen aan te sluiten bij de Europese agenda, zoals die in Brussel en in andere EU hoofdsteden wordt geformuleerd. Een dergelijke, meer strategische standpuntbepaling moet vooral worden bereikt door een nadrukkelijker politieke inspanning en een goed samenspel binnen het kabinet, waarmee actief wordt ingespeeld op de politisering van de discussie in Nederland over de EU. De minister-president speelt hierin een belangrijke rol. Een en ander kan, naar het voorkomt, worden ondersteund met de bestaande middelen. Er is geen aanleiding de coördinatiestructuur ingrijpend aan te passen. Wel moet worden bezien hoe deze beter voor een strategische standpuntbepaling kan worden benut. Aan de inzet voor onderhandelingen over voorstellen met grote gevolgen voor Nederland of over het beleid van de Unie dient tijdig politieke sturing te worden gegeven. Met name dienen de doelstelling van de onderhandeling en de ‘rode lijnen’ worden aangegeven die niet kunnen worden overschreden. Ook dit kan geschieden door de bestaande coördinatie-gremia beter te gebruiken en de producten daarvan beter te laten aansluiten op de Brusselse werkelijkheid.

Uitwerking

- 3.1.1 Het regeerakkoord wordt voorzien van een Europese paragraaf die de hoofdlijnen en prioriteiten van het EU-beleid van het kabinet vermeldt, alsmede de richting waarin de samenwerking binnen de Unie zich op de belangrijkste beleidsterreinen in de kabinetsperiode zou moeten ontwikkelen.
- 3.1.2 Deze hoofdlijnen en prioriteiten dienen vervolgens meerdere malen per jaar in ambtelijk en politiek overleg te worden getoetst en eventueel bijgesteld. De CoCoHan komt daartoe onder voorzitterschap van de staatssecretaris voor Europese zaken twee of driemaal jaarlijks bijeen om te praten over de ontwikkeling van het EU-beleid, aan de hand van een verkennende notitie. Een dergelijke notitie kan ingaan op voorstellen van de Europese Commissie, het Raadssecretariaat of uit een van de hoofdsteden, maar evenzeer op onderwerpen die Nederland in Brussel (of elders) op de agenda wil zetten. Deze notitie wordt voorgelegd aan de ministerraad en na goedkeuring toegezonden aan de Kamer, voorzien van de uitnodiging hierover met de Kamer van gedachten te wisselen.

- 3.1.3 De jaarlijks bij de begroting van BZ gepresenteerde ‘Staat van de Unie’ is één van die notities. Deze dient aan te sluiten bij de eerdergenoemde hoofdlijnen en deze met het oog op de ‘Brusselse’ agenda voor het komende jaar uit te werken. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de beleids- en wetgevingsprogramma’s van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de programma’s van de komende voorzitterschappen. Deze programma’s dienen bij het debat met de Kamer over de hoofdlijnen van het Nederlands EU-beleid te worden betrokken.
- 3.1.4 Alle bewindslieden zien er op hun eigen departement op toe dat de aldus bepaalde strategische hoofdlijnen breed worden gecommuniceerd. Op elk ministerie zou een DG kunnen worden belast de verantwoordelijkheid voor EU-zaken aan wie deze taak van interne communicatie kan worden opgedragen. In het kader van de REIA en de ministerraad maken bewindslieden ook afspraken over het extern uitdragen en realiseren van deze hoofdlijnen van beleid. Zij dragen bij aan een jaarlijkse gedachtewisseling tussen de overheid en maatschappelijke geledingen over de hoofdlijnen van het EU-beleid.
- 3.1.5 De REIA/EA wordt, naast de taak van voorbereiding voor de Europese Raad, belast met de politieke sturing van de Nederlandse inzet voor onderhandelingen over onderwerpen met grote gevolgen voor Nederland. De REIA/EA beziet hoe Nederland zijn doelen kan bereiken en betreft in haar overwegingen de gevolgen voor Nederland, het krachtenveld in Brussel en in de hoofdsteden, de onderlinge relaties van verschillende dossiers, uitruilmogelijkheden en elementen als mogelijke coalities, concessies en de timing van onderhandelingen. Waar relevant neemt de permanent vertegenwoordiger bij de EU deel aan de discussie in de REIA/EA. De ministerraad blijft het forum waarin in goed politiek samenspel de eenheid van het Nederlandse EU-beleid moet worden verzekerd.
- 3.1.6 De CoCoHan blijft het ambtelijk forum waarin de Europese Raad wordt voorbereid. De leden van de CoCoHan zijn de EU-verantwoordelijke DG’s van de departementen, de voorzitter blijft de staatssecretaris voor Europese zaken. De bezetting van de CoCoHan kan naar behoefte worden aangepast aan de agenda.
- 3.1.7 De ministeriële stuurgroep blijft een mechanisme dat met succes kan worden benut voor de aansturing van specifieke onderhandelingen of vraagstukken, zoals in het geval van het EU-voorzitterschap en de Financiële Perspectieven.

3.2 Meer invloed in het voortraject

Aanbevelingen

Invloed begint aan de bron. Reeds vele malen is erop gewezen dat het traject voorafgaand aan officiële voorstellen van de Europese Commissie goede mogelijkheden biedt om ontwerpbeleid of – regelgeving te beïnvloeden. Dat geldt ook voor beleidsterreinen waarop niet alleen de Commissie, maar ook de lidstaten initiatieven kunnen nemen. Juist op groeiterreinen als justitie en binnenlandse zaken en het buitenlands- en veiligheidsbeleid zijn voorstellen tot beleid, regelgeving of operationele samenwerking immers vaak afkomstig van het Raadssecretariaat, het zittende voorzitterschap of groepjes van (grote) lidstaten. Daarom moet de informatiestroom over hetgeen zich aan de horizon van de brede ‘Brusselse agenda’, bij het Europees Parlement of in de andere EU-hoofdsteden aftekent, worden verbeterd. Dit houdt in dat meer en betere informatie zodanig moet worden verwerkt, tussen departementen gedeeld en centraal bewerkt dat deze kan worden benut bij de formulering of bijstelling van de Nederlandse prioriteiten en ten behoeve van een vroegtijdige inzet om voorstellen tot beleid of regelgeving te beïnvloeden. Een gedachte die nader zou kunnen worden uitgewerkt is de

instelling van zgn. mailgroepen: groepen van mensen, bijvoorbeeld gedetacheerd bij de Europese Instellingen of werkzaam bij vakdepartementen, de PVEU en bilaterale ambassades die elkaar via e-mail op de hoogte houden van de voortgang van bepaalde onderwerpen. Dit mag niet ten koste gaan van de slagkracht. Politici en hoge ambtenaren moeten zich effectief en gericht kunnen inzetten om tijdig zaken in door Nederland gewenste richting bij te buigen. Transparante terugkoppeling over het resultaat van een dergelijke inzet is essentieel. Ook is het noodzakelijk, meer capaciteit en tijd in te ruimen voor de lobby bij het Europees Parlement.

Uitwerking

- 3.2.1 Het ministerie van BZ is als coördinerend departement in Den Haag en als beheerder van de Nederlandse ambassades in het buitenland het best geplaatst om de stroom van informatie over de ontwikkelingen in het voortraject en de verwerking daarvan te optimaliseren. Aan dit ministerie zou kunnen worden gevraagd een voorstel hiertoe voor het eind van 2005 voor te leggen aan de REIA/EA. Gedacht kan b.v. worden aan het opzetten van 'mailgroepen' rond bepaalde onderwerpen van beleid of voorstellen voor regelgeving.
- 3.2.2 Aan de hand van de monitoring van de voortgang van de besluitvorming in de BNC en de CoCo en aan de hand van bovengenoemde informatiestroom worden waar en wanneer nodig initiatieven genomen om voorgenomen beleid of regelgeving te beïnvloeden. Over het verloop van interventies in het voortraject wordt door de PVEU en andere betrokkenen gerapporteerd aan alle betrokkenen. De afdelingen van de PVEU worden indien nodig door de departementen personeel versterkt.

3.3 Een meer (pro)actieve coördinatiepraktijk

Aanbevelingen

De mogelijkheden tot verbetering van de bestaande EU-coördinatie liggen vooral in een beter gebruik van de bestaande structuur, niet in de plaats en 'ophanging' van de coördinator. Het betere gebruik van deze structuur moet het mogelijk maken dat Nederland pro-actief en onderwerpgericht werkt op de belangrijkste dossiers en vanaf het eerste begin duidelijk richting geeft aan de onderhandelingen, en zich flexibel aanpast aan de wijzigingen in de wijze waarop deze onderhandelingen worden gevoerd, met een open oog voor het krachtenveld en de haalbaarheid. Het is essentieel dat duidelijkheid bestaat over de hoofdlijnen van beleid, de prioriteiten, de gewenste uitkomst en de 'rode lijnen'. Daartoe dient aan de onderhandeling over voorstellen tot beleid en regelgeving die grote gevolgen hebben voor Nederland in een vroeg stadium politieke sturing te worden gegeven; 'polderen' is een goed Nederlands gebruik, maar de Unie van vandaag vraagt ook om goede regie. In de coördinatie moet daarom een groter accent worden gelegd op de vroege onderhandelingsfase. Een aanpassing in de werkwijze van de BNC waarbij de 'grote' onderwerpen worden geïdentificeerd, kan in deze behoefte voorzien. Het is van groot belang, vanaf het begin van de onderhandelingen een gedegen inzicht te hebben in de gevolgen voor Nederland, ook m.b.t. implementatie en de effecten voor decentrale overheden. Verder is het wezenlijk, de actieve afstemming en de transparantie in het decentraal gecoördineerde deel van het onderhandelingstraject - werkgroepen en comités - te vergroten zonder de slagvaardigheid aan te tasten. Tenslotte dient de voortgang van de onderhandelingen op 'grote' onderwerpen goed te worden bewaakt op basis van tijdige en frequente terugkoppeling. Dit maakt niet alleen politieke bijstelling van de inzet mogelijk maar levert ook informatie voor de voorbereiding op de implementatiefase.

Uitwerking

- 3.3.1 De BNC identificeert en signaleert bij het opstellen van haar fiches welke onderwerpen als 'groot' kunnen worden aangemerkt, d.w.z. onderwerpen met voor Nederland aanzienlijke

gevolgen bijvoorbeeld op het financiële vlak, op het vlak van wetgeving en het vlak van de uitvoering, o.m. door decentrale overheden. De bezetting van de BNC moet daartoe worden versterkt.

- 3.3.2 Voor ‘grote’ onderwerpen c.q. voorstellen tot beleid of regelgeving (zie 3.1.5) wordt een interbestuurlijk, multidisciplinair team samengesteld, waar relevant met deelname van decentrale overheden, waarvan de samenstelling in BNC afgesproken wordt. Dit team verricht een snelle studie naar de impact van het voorliggende voorstel voor Nederland. Bij de samenstelling van het team kan ook worden besloten experts van buiten de overheid in te schakelen. De verantwoordelijkheid voor deze impactstudie ligt bij het eerstbetrokken departement, BZ/DIE is belast met het toezicht op de procedure.
- 3.3.3 Op basis van deze impactstudie wordt door het eerstbetrokken departement in nauwe samenwerking met BZ een standpuntverkennde notitie opgesteld die via de CoCo wordt voorgelegd aan de REIA/EA. Hierin staan opties voor de inzet van Nederland in de onderhandelingen over het betreffende voorstel. Deze opties betreffen in ieder geval de door Nederland gewenste uitkomst van de onderhandelingen en de ‘rode lijnen’, maar ook afruilmogelijkheden, koppelingen van dossiers e.d. Gewenste uitkomst en rode lijnen moeten vertrouwelijk blijven. In de notitie wordt voorts aandacht besteed aan mogelijke financiële gevolgen, gevolgen op wetgevingsgebied, gevolgen voor de uitvoering door de centrale of decentrale overheid en aan het krachtenveld dat zich voor de onderhandelingen aftekent.
- 3.3.4 De conclusies van de REIA/EA over deze standpuntverkennde notitie worden verwerkt tot een kaderinstructie voor het betreffende ‘grote’ onderwerp (zie 3.1.5), die beoogt in ieder geval het onderhandelingstraject in werkgroepen en comités af te dekken. Kaderinstructies worden vastgesteld door de ministerraad na voorbereiding door de CoCo en bevatten een duidelijke bepaling van het beoogde onderhandelingsdoel en de rode lijnen, die alleen op politiek niveau kunnen worden bijgesteld.
- 3.3.5 De kaderinstructie is in beginsel bedoeld voor onderhandelingen op het niveau van werkgroepen en comités, maar blijft van kracht zolang de onderhandelingen zich binnen het vastgestelde kader bewegen. Waar de kaderinstructie ontoereikend blijkt, dienen de onderhandelaars nieuw politiek mandaat te vragen. Essentieel is dat hiermee niet moet worden gewacht tot de rode lijnen overschreden zijn. De onderhandelaar moet reeds aan de bel trekken als de rode lijnen in zicht komen. Via een sluitend systeem van monitoring (zie hieronder) kunnen alle betrokkenen signaleren dat nadere bepaling of aanpassing van de Nederlandse inzet noodzakelijk is.
- 3.3.6 Met het oog op het noodzakelijke inzicht in de voortgang van het besluitvormingsproces en tot behoud van de slagkracht van het decentrale systeem van coördinatie dient de transparantie m.b.t. de instructies voor en rapportage over de onderhandelingen op het niveau van werkgroepen en comités sterk te worden verbeterd. Hiertoe zou een beveiligd elektronisch systeem kunnen worden opgezet, een ‘prikbord’ dat per onderwerp inzage biedt in alle agenda’s, relevante documenten, instructies en verslagen van onderhandelingen. Instructies dienen tijdig voor de betreffende bijeenkomst op het ‘prikbord’ beschikbaar te zijn voor eventueel commentaar. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie blijft bij het eerstbetrokken departement dat zich hierin actief dient op te stellen. BZ wordt belast met het beheer en de controle.
- 3.3.7 Met het oog op adequate monitoring wordt in de agenda van de CoCo regulier aandacht besteed aan de voortgang van de ‘grote’ onderwerpen (zie 3.1.5). Indien daartoe aanleiding is signaleert de CoCo in zijn conclusies aan de ministerraad welke punten nadere politieke aandacht behoeven. De PVEU of diens vertegenwoordiger neemt elke week deel aan de

vergadering van de CoCo. In de BNC vindt de monitoring van de ‘normale’ onderwerpen plaats. BZ dient erop toe te zien dat dit daadwerkelijk gebeurt.

- 3.3.8 In zijn aantekeningen voor de ministerraad neemt de CoCo bij de beschrijving van de voortgang van de onderhandelingen over ‘grote’ onderwerpen (zie 3.1.5) een beschrijving van het krachtenveld op.
- 3.3.9 De bestaande interdepartementale werkafspraken over de coördinatie van het EU-beleid worden overeenkomstig herzien. BZ legt hiertoe een voorstel voor aan de REIA/EA.

3.4 Beter betrokken, beter opererende vakdepartementen en decentrale overheden

Aanbevelingen

De effectiviteit en slagvaardig van het Nederlands optreden in de EU hangen niet alleen af van een adequate coördinatie, van groot belang is ook de inzet van de vakdepartementen en de mate waarin het Europees beleid geïntegreerd is in hun dagelijks werk. De inzet van de EU-experts bij vakdepartementen en de experts van vakdepartementen is naar het voorkomt van grote kwaliteit. Er bestaat ook een positieve indruk van de EU-specialisten bij IPO en VNG en het functioneren van de gemeenschappelijke dossierteams die zijn opgezet in het kader van het overleg tussen IPO, VNG en het DG Milieu van VROM. Deze werkvorm verdient overweging als instrument voor de voortgangsbewaking van bepaalde grote dossiers. Op het vlak van de bredere integratie van EU-zaken in het dagelijks werk van departementen en decentrale overheden en de ontwikkeling van kennis en vaardigheden bestaat de indruk dat er ruimte is voor verbetering. Dat geldt ook voor de inbreng en aanwezigheid van de decentrale overheden in de centrale coördinatie.

Uitwerking

- 3.4.1 De EU-eenheden bij vakdepartementen en decentrale overheden dienen te worden versterkt en departementen dienen een DG te hebben die verantwoordelijk is voor EU-aangelegenheden. De EU-agenda krijgt regelmatig aandacht in de bestuursraad. Alle departementen besteden aandacht aan de ontwikkeling van EU- kennis en vaardigheden en de relatie tussen Europees beleid en recht.
 - 3.4.2 In de memorie van Toelichting bij de begroting van vakdepartementen zou een onderdeel kunnen worden gewijd aan documenten waarin Europese beleidsvoornemens zijn vervat zoals het strategische meerjarenprogramma en het Jaarprogramma van de Europese Commissie, de programma’s van voorzitterschappen en de Raad, eventuele beleidsvoornemens vanuit andere EU-hoofdsteden en bijvoorbeeld ook Nederlandse initiatieven op het terrein van het betreffende departement die hun weerslag hebben gevonden in de begroting.
 - 3.4.3 De intra- en interdepartementale samenwerking en terugkoppeling dient te worden verbeterd. In de eerste plaats kan dit door beter gebruik van de BNC. In de tweede plaats kan bij de opstelling van impactstudies en de monitoring van het verloop van onderhandelingen gebruik worden gemaakt van de interbestuurlijke dossierteams waarmee reeds ervaring is opgedaan.
 - 3.4.4 De samenwerking tussen vertegenwoordigers in Brussel van decentrale overheden zoals van IPO en VNG en de PVEU kan worden geïntensiveerd. Een mogelijkheid daartoe is een vertegenwoordiger van IPO en VNG uit te nodigen voor regelmatig overleg met de PVEU.
- 3.5 Meer oog voor de juridische aspecten van EU-beleid en -regelgeving alsmede voor de uitvoering daarvan**

De standpuntbepaling van Nederland schiet tekort indien onvoldoende rekening wordt gehouden met de juridische aspecten van voorgenomen regelgeving. Er bestaat een zekere spanning tussen de wereld van het beleid en die van het recht, maar voor een effectief optreden en met het oog op de implementatie is het noodzakelijk dat bij de standpuntbepaling de juiste balans wordt gevonden. Beleid zal immers uiteindelijk niet houdbaar blijken als het niet voldoet aan juridische randvoorwaarden. Naast spanning is er dus ook een bepaalde afhankelijkheid. Dit geldt des te meer aangezien veel beleid van de Unie via de weg van juridische instrumenten -verordeningen, richtlijnen, kaderbesluiten, beschikkingen e.d.- gestalte krijgt. Naast de juridische kwaliteit van Europees beleid en Europese regelgeving, waaronder ook de juridische consistentie van beide, komen steeds vaker de grenzen in zicht van de mogelijkheden tot uitvoering van bepaald EU-beleid en -regelgeving, de tijdige omzetting in nationale regelgeving van EG-richtlijnen daaronder begrepen. Daarom zal Nederland nadrukkelijker rekening moeten houden met de gevolgen voor de uitvoering op nationaal en decentraal niveau. Gelet hierop, zal het reeds in de fase van beleidsontwikkeling door de Europese Commissie, zo nodig ook op politiek niveau, moeten interveniëren om ongewenste gevolgen te voorkomen. Een goede informatie-voorziening, ook over de juridische aspecten van beleids- en regelgevingsvoornemens op Europees niveau, aan alle betrokken Nederlandse nationale en decentrale instanties is daarbij van wezenlijk belang.

Uitwerking

- 3.5.1 Bij het formuleren van het eerste standpunt en de eerste onderhandelingsinzet in het BNC fiche en in de standpuntverkennde notitie voor de REIA/EA dienen zoveel mogelijk gegevens m.b.t. de uitvoering op nationaal en decentraal niveau -de tijdige omzetting van EG-richtlijnen daaronder begrepen- beschikbaar te zijn. Waar relevant dienen deze tevens te worden opgenomen in de (kader)instructies voor de onderhandelaars. Voorts dienen die gegevens eveneens beschikbaar te zijn op de cruciale momenten bij de verdere onderhandelingen.
- 3.5.2 Teneinde de bovenbedoelde gegevens tijdig beschikbaar te hebben wordt door het eerstverantwoordelijk departement of door BZ tijdig adequate juridische expertise bij de standpuntbepaling en de formulering van instructies betrokken. Waar relevant wordt voorzien in actieve betrokkenheid en aanwezigheid van juristen bij onderhandelingen in Brussel.
- 3.5.3 Waar nodig zal de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) gevraagd of ongevraagd adviseren t.a.v. juridische aspecten van EU-beleid en -regelgeving, waaronder het aspect van de uitvoering daarvan. De ICER zorgt ervoor dat haar adviezen tijdig beschikbaar zijn t.b.v. standpuntbepaling en onderhandeling.
- 3.5.4 Nederland dient op het geëigende politieke niveau te interveniëren in de fase van beleidsvorming door de Europese Commissie, als de desbetreffende voornemens van de commissie het uitvoerbare voor Nederland zouden dreigen te overschrijden.
- 3.5.5 Een goede informatievoorziening op het juiste moment vanuit de PVEU dient er onder meer op toegesneden te zijn het hiervoor bij de punten 3.5.1 tot en met 3.5.4 gestelde zo veel mogelijk te optimaliseren.

3.6 Een breed opgezet Europees personeelsbeleid

aanbevelingen

Om goed op de hoogte te zijn van wat er in Brussel, Straatsburg en in de EU-hoofdsteden speelt, is personele aanwezigheid van groot belang, zeker in een zich nog steeds uitbreidende Unie. Met het instellen van een Hoogambtelijke Werkgroep EU-topbenoemingen en het aanstellen van een speciale coördinator daarvoor is een flinke stap in de goede richting gezet om meer Nederlanders op hoge posten in Brussel geplaatst te krijgen. Dat alleen is niet voldoende. Naast bemensing van hoge functies is ook aanwezigheid op midden- en lager niveau van groot belang. Verder dient in Nederland te worden gewerkt aan een groter circuit van mensen met kennis, vaardigheden en ervaring op het terrein van het beleid en het recht van de EU.

Uitwerking

- 3.6.1 Gestreefd moet worden naar meer detacheringen bij het Secretariaat-Generaal van de Raad, de diensten van de Europese Commissie en ook het Europees Parlement. Overwogen kan worden, per departement hiervoor specifieke doelen te stellen. Voor tijdelijk door departementen uitgezonden ambtenaren zou rijksbreed personeelsbeleid moeten worden geformuleerd dat voorziet in passende voorzieningen m.b.t. de plaatsing, begeleiding en terugkeer. Vooral het terugkeerbeleid en de loopbaanbegeleiding zijn wezenlijke elementen om deze mensen duurzaam bij het Nederlandse netwerk te betrekken.
- 3.6.2 Ter bevordering van de kennis en vaardigheden van medewerkers van departementen en decentrale overheden van alle niveau's (beleids, directie en TMG-niveau) zouden structureel opleidingen en seminars moeten worden aangeboden.
- 3.6.3 Zoals de recentelijk door de ministerraad goedgekeurde evaluatie van de Hoogambtelijke Werkgroep EU-(Top)benoemingen voorstelt, dient de Nederlandse betrokkenheid bij lagere benoemingen te worden vergroot. De mogelijkheden om hieraan nadere invulling te geven moeten door deze werkgroep nader worden uitgewerkt.
- 3.6.4 In verlengde van aandacht voor lagere benoemingen dient gerealiseerd te worden dat de "koninklijke weg" voor het starten van een loopbaan binnen de Europese Instellingen verloopt via het 'concours'. De trainingen voor dit examen moeten worden voortgezet en de financiering daarvan gegarandeerd. De bekendheid met en deelname aan het concours laten nog altijd sterk te wensen over.
- 3.6.5 Om de EU betrokkenheid van de departementen te vergroten zou gewerkt kunnen worden aan de opzet van een traject vergelijkbaar met het traineeprogramma van de Rijksoverheid met als doel een kern van Nederlandse ambtenaren te vormen die Europese ervaring opdoet binnen de departementen en (tijdelijke plaatsingen) in Brussel – een 'EU-klasje'.
- 3.6.6 Om wederzijdse expertise te vergroten en brede ervaring op meerdere EU-beleidsterreinen op te doen zou eveneens gewerkt kunnen worden aan een systeem van personeelsrotatie tussen alle departementen.

7 juni 2005

Decentrale coördinatie: Beleidsterreinen en comités in het kader van de Raad

De handelspolitiek (de IRHP en comité 133)

Brussel: De Europese Commissie onderhandelt namens de Gemeenschap op het terrein van de handelspolitiek. Zij doet voorstellen voor een onderhandelingsmandaat aan de Raad, die deze voorstellen en het verloop van de onderhandelingen met de Commissie bespreekt in het comité genoemd in artikel 133 van het verdrag. Dit comité bestaat sinds 1959 en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Het comité kent twee samenstellingen: 'leden' en 'plaatsvervangers'. Voor Nederland heeft DG BEB zitting in comité 133 'leden'. Comité 133 'plaatsvervangers' wordt bemand door een medewerker van EZ. Besluiten over handelspolitieke aangelegenheden op het niveau van de Raad vinden plaats in de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB). De RAZEB wordt voorbereid door Coreper II.

Den Haag: EZ is het eerstbetrokken departement. De instructies voor comité 133 worden gecoördineerd op reguliere basis in de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek (IRHP; sinds 1945 het Nederlandse coördinerend orgaan voor de handelspolitiek) onder voorzitterschap van DG BEB. De reguliere deelnemers en meestbetrokken departementen zijn LNV, FIN en BZ/OS. Naast deze departementen zijn ook AZ, Financiën, V&W, VROM en De Nederlandse Bank lid van de IRHP.

Het Landbouwbeleid (CSA)

Brussel: Vanwege het technische en gespecialiseerde karakter van het landbouwbeleid werd in 1960 het Comité Spécial Agriculture (CSA) opgericht. Dit comité heeft tot taak alle besluiten van de Raad over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) voor te bereiden. Hieronder vallen behalve het markt- en prijsbeleid bijvoorbeeld ook het plattelands- en bossenbeleid. Het CSA komt normaal gesproken wekelijks bijeen en is samengesteld uit vertegenwoordigers van landbouwministeries. Voor Nederland heeft de plaatsvervangend Directeur Internationale Zaken zitting in het comité. Overige besluitvorming van de Raad Landbouw en Visserij, zoals regelgeving op het gebied van visserij, voedselveiligheid en dierenwelzijn, wordt voorbereid door Coreper.

Den Haag: LNV is het eerst betrokken departement. De instructies voor het CSA worden op structurele basis via een schriftelijke ronde interdepartementaal gecoördineerd door de directie Internationale Zaken. Waar nodig vindt aanvullend mondeling overleg plaats. Over 'grote onderwerpen' wordt met enige regelmaat interdepartementaal overleg georganiseerd. De meest betrokken departementen zijn FIN, EZ, VROM en BZ/OS. Voorts gebruikt de Commissie het CSA om terugkoppeling te geven over direct aan het GLB verwante onderwerpen waarvoor de Landbouwcommissaris het voortouw heeft binnen de Commissie (zoals bijvoorbeeld de agrarische handelspolitiek).

De EMU en de EURO (EFC)

Brussel: Om de coördinatie van het financieel-economisch beleid van de lidstaten en van de Unie in de derde fase van de Economische en Monetaire Unie (EMU) te bevorderen, werd op 1 januari 1999

het Economisch en Financieel Comité (EFC) opgericht. Het comité heeft tot taak adviezen van financieel-economische aard uit te brengen aan de Raad en de Commissie en besluiten van de Raad voor te bereiden, in het bijzonder waar het gaat om aanbevelingen in het kader van de multilaterale toezichtsprocedure (artikel 99 VEG) en besluiten inzake de buitensporig-tekortprocedure (artikel 104 VEG). Het comité vergadert maandelijks en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Het comité kent twee samenstellingen: een '*full composition*', bestaande uit vertegenwoordigers van nationale overheden, nationale centrale banken, de Commissie en de Europese Centrale Bank. In de tweede samenstelling, '*restricted composition*', nemen de vertegenwoordigers van nationale centrale banken geen plaats. Voor Nederland hebben de Thesaurier-Generaal van het ministerie van Financiën, Van Dijkhuizen, en directielid van De Nederlandsche Bank, Brouwer, zitting in het comité. Besluiten over financieel-economische aangelegenheden op het niveau van de Raad worden genomen in de Raad voor Economische en Financiële Zaken (ECOFIN). De ECOFIN wordt voorbereid door Coreper II. Het zwaartepunt van de voorbereiding van de ECOFIN ligt echter materieel bij het EFC. Het EFC is op basis van het Verdrag bevoegd om op een aantal terreinen rechtstreeks te rapporteren aan de ECOFIN.

Den Haag: FIN is het eerstbetrokken departement. De instructies voor de vergaderingen van het EFC worden voorbereid door FIN en DNB. In voorkomende gevallen wordt EZ geraadpleegd, aangezien het EPC (zie hieronder) ook bijdraagt aan de voorbereiding van de ECOFIN. Wanneer relevant wordt afgestemd met andere departementen. In bepaalde gevallen strekt de in het EFC besproken materie zich ook uit tot de verantwoordelijkheid van andere departementen (voorbereiding Voorjaarsraad). Gezien de specifieke rol van het EFC in de voorbereiding van de ECOFIN, maar ook vanwege de specifieke expertise die het vakterrein (EMU-aangelegenheden), is er een apart interdepartementaal overleg, het zogenoemde 'DG-overleg' (voorzeten door TG Van Dijkhuizen). FIN overlegt de agenda van de eerstvolgende EFC-vergadering aan departementen die zitting hebben in het DG-overleg ter voorbereiding van de ECOFIN.

Het economisch beleid (EPC)

Brussel: Om de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten en van de Unie te bevorderen, werd in 1974 het Comité voor Economische Politiek (EPC) in het leven geroepen. Het comité heeft tot taak besluiten van de EcofinRaad op het terrein van het economisch beleid voor te bereiden en de Raad en de Commissie terzake van adviezen te voorzien. Het comité concentreert zich daarbij op structureel beleid ter verbetering van het groei- en werkgelegenheidspotentieel van de Unie. Daarnaast draagt het EPC bij aan het formuleren van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB). Het comité vergadert maandelijks en is samengesteld uit twee leden van elke lidstaat. De Commissie (DG ECFIN) en de Europese Centrale Bank leveren ook twee afgevaardigden. Voor Nederland hebben

DG Economische Politiek (EZ) Vijlbrief zitting en Plv. directeur AFEP (FIN) Verweij zitting in het EPC. De huidige EPC-voorzitter is SGEZ Oosterwijk. De EcofinRaad wordt voorbereid door Coreper II. In EPC-werkgroepen neemt waar relevant ook SZW deel.

Den Haag: EZ is het eerstbetrokken departement. Het EPC wordt voorbereid door EZ. FIN en SZW zijn nauw betrokken. Door de intensieve samenwerking in de voorbereidingen van EPC, EMCO en HLG heeft Nederland in Brussel de goede naam steeds een consistente lijn uit te dragen. Als gevolg van de stroomlijning van economische beleidscyclus in het kader van de Lissabonstrategie wordt ook in Brussel de onderlinge afstemming tussen deze comité's steeds verder toe.

Het concurrentievermogen (HLG CG)

Brussel: de High Level Group Concurrentievermogen & Groei is in december 2002 in het leven geroepen. De HLG adviseert de Raad voor het Concurrentievermogen over aan interne markt en

industrie gerelateerde onderwerpen, alsook horizontale kwesties aangaande Europees concurrentievermogen en groei. Ook draagt de HLG bij aan het bevorderen van synergie tussen de beleidsterreinen van de Raad. De HLG komt op verzoek van het voorzitterschap *ad hoc* bijeen. Nederland wordt hierin vertegenwoordigd door de Directeur-Generaal Economische Politiek (DG EP), ministerie van Economische Zaken. De Raad voor het Concurrentievermogen wordt voorbereid door Coreper I. Als gevolg van de stroomlijning van economische beleidscyclus in het kader van de Lissabonstrategie wordt in toenemende mate samengewerkt met het EPC.

Den Haag: het ministerie van Economische Zaken is het eerstverantwoordelijk departement. In de voorbereiding worden waar relevant OCW en overige departementen betrokken. Door de intensieve samenwerking in Den Haag is sprake van een consistente NL-inbreng in EPC, EMCO en HLG.

Het werkgelegenheidsbeleid (EMCO)

Brussel: Het Werkgelegenheidscomité (EMCO) is een adviserend comité aan de Raad Werkgelegenheid Sociaal Beleid Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC). Het is verantwoordelijk voor het voorbereiden van beslissingen van de Raad over de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de instrumenten die bij deze strategie horen: de werkgelegenheidsrichtsnoeren, het gezamenlijk werkgelegenheidsverslag en de aanbevelingen op het gebied van werkgelegenheid die door de Raad en de Commissie aan de lidstaten worden gericht. Verder bespreekt het EMCO de Nationale Actieplannen Werkgelegenheid zoals die tot de evaluatie van de Lissabon-strategie werden opgesteld. Het EMCO heeft haar grondslag in Artikel 130 van het Verdrag en komt 7 a 8 keer per jaar bijeen. Het comité is formeel opgericht door de Raad in januari 2000. Tussen 1997 en 2000 bestond het comité onder de naam "Employment and Labour Market Committee". De Directeur Algemeen Sociaal Economische Aangelegenheden (ASEA) van SZW woont namens Nederland de vergadering bij. Er zijn twee leden en twee plaatsvervangende leden. Naast SZW is EZ lid van het Comité.

Den Haag: SZW is het eerst betrokken departement. De instructies voor het EMCO worden gecoördineerd door SZW/ASEA. De meest betrokken departementen zijn EZ, FIN. Wanneer relevant wordt afgestemd met andere departementen zoals OCW.

Het sociaal beleid (SPC)

Brussel: Het 'Social Protection Committee' (SPC) is een adviserend comité aan de Raad Werkgelegenheid Sociaal Beleid Volksgezondheid en Consumentenzaken op het terrein van sociale insluiting en sociale bescherming (pensioenen). Het hangt direct onder de Raad, dus SPC opinies worden rechtstreeks afgegeven aan de Raad en volgen niet het traject van de raadswerkgroep. Het SPC secretariaat wordt gevoerd door de Europese Commissie (DG Employment). Het Comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten Het comité kiest zijn eigen voorzitter. De Nederlandse leden in het SPC zijn DG SZW en PV VWS. Directeur SZW/IZ is plaatsvervangend lid.

Den Haag: SZW is het eerste aanspreekpunt (intern en extern). Het secretariaat voor het SPC wordt gevoerd door de directie internationale zaken. De secretaris coördineert de voorbereiding van de SPC vergaderingen en stelt de SPC instructie op. De meest betrokken departementen zijn VWS, EZ en FIN. VWS neemt ook deel aan de vooroverleggen voor het SPC bij SZW en is vanwege de gezondheidsaspecten die steeds belangrijker worden in het SPC (zo zijn er nu voor het eerst landenrapportages gezondheid opgesteld) ook nauw betrokken bij het opstellen van de instructie.

Het milieubeleid

Brussel: Voor de besluitvorming over Europese milieuregelgeving geldt in beginsel de co-decisie procedure. Ambtelijke voorbereiding vindt plaats in de raads werkgroep milieu met de milieumedewerkers van de verschillende PV's, vrijwel dagelijks. Voor Nederland nemen daar aan deel de medewerkers van de milieuafdeling van de PV EU. De besluitvorming in Raadskader over de Commissievoorstellen vindt plaats in de Milieuraad na behandeling door Coreper I. De inzet van de EU in internationale milieufora wordt voorbereid in de Werkgroep Internationale Milieuvraagstukken (WPIEI), waarin ambtenaren uit de hoofdsteden zitting hebben.

Den Haag: Voor de meeste dossiers is VROM het eerstbetrokken departement, hoewel V&W voor een aantal water- en LNV voor de natuurdossiers ook als eerstbetrokken departementen optreden. Soms ook het ministerie van EZ. De instructies voor de raads werkgroep milieu en de WPIEI worden gecoördineerd in de Commissie Internationaal Milieubeleid (CIM) onder voorzitterschap van BZ (DES/MI). De reguliere deelnemers en meestbetrokken departementen zijn voorts VROM, LNV, EZ, V&W, MinDef en MinFin. De CIM komt in principe een maal per week bijeen. De door het eerstbetrokken departement opgestelde concept-instructies voor de behandeling van het dossier in de raads werkgroep milieu worden daar afgestemd en door DES/MI als voorzitter van de CIM vastgesteld en aan de PV EU gezonden.

Samenwerking op het gebied van asiel, migratie en grenzen (SCIFA)

Brussel: Het Strategic Committee Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA) heeft tot taak besluiten van de JBZ-Raad op het terrein van migratie, grenzen en asiel alsmede visa voor te bereiden. SCIFA is gepositioneerd boven de verschillende Raads werkgroepen op dit terrein maar ondergeschikt aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). Dit Comité is bij gelegenheid van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam opgericht (instelling is gebeurd door Coreper) en heeft de opdracht zich vooral te richten op onderwerpen van strategisch belang. Het SCIFA komt maandelijks gedurende één of twee dagen bijeen. Het is samengesteld uit hoge ambtenaren van de 25 lidstaten van de EU. Voor Nederland heeft de directeur van de Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) van het ministerie van Justitie hierin zitting.

Den Haag: Het ministerie van Justitie is het eerstbetrokken departement. Voorafgaand aan de bijeenkomsten van SCIFA worden in een SCIFA-vooroverleg, voorgezeten door de directeur DVB, de instructies nader afgestemd met name met de betrokken departementen BZ en Defensie (Kmar).

Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken (CATS)

Brussel: Het Comité Article Trente Six (CATS) brengt op grond van artikel 36 VEU op verzoek van de Raad of op eigen initiatief adviezen uit over onderwerpen op het terrein van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en draagt bij aan de voorbereiding van de JBZ-Raad. CATS is gepositioneerd boven de Raads werkgroepen op dit terrein, maar ondergeschikt aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). In het Comité artikel 36 hebben hoge ambtenaren van de 25 lidstaten van de EU zitting. Nederland wordt hierin vertegenwoordigd door de directeur van de Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD) van het ministerie van Justitie. Maandelijks komt CATS gedurende een of twee dagen bij elkaar.

Den Haag: De eerstbetrokken departementen zijn het ministerie van Justitie in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Voorafgaand aan de bijeenkomsten van CATS worden in een CATS-vooroverleg, voorgezeten door de directeur DISAD, de instructies nader afgestemd met de betrokken departementen, waaraan in ieder geval wordt deelgenomen door BZ en FIN (Douane).

Strafrechtelijke samenwerking in burgerlijke zaken (CBR)

Brussel: Het Comité Burgerlijk Recht (CBR) - ingesteld bij de gelegenheid van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam - bereidt besluitvorming voor gebaseerd op art. 65 van het EG-verdrag. Het CBR is gepositioneerd boven de Raadswerkgroepen op dit terrein, maar ondergeschikt aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). In het Comité Burgerlijk Recht hebben hoge ambtenaren van de 25 lidstaten van de EU zitting. Nederland wordt hierin vertegenwoordigd door een Raadsadviseur civiel recht van het Ministerie van Justitie. Het CBR komt doorgaans maandelijks in Brussel bijeen.

Den Haag: Het eerstbetrokken departement is het Ministerie van Justitie. Nationaal vindt voorafgaand aan de bijeenkomsten van het CBR geen afstemming plaats.

Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (PSC)

Brussel: Het centrale Comité dat zich bezighoudt met de ontwikkeling en uitvoering van het GBVB is het Politiek en Veiligheidscomité, meestal aangeduid met het engelse acronym PSC. In het PSC, dat tot taak heeft de Raad te adviseren over het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en in het geval van een crisis is belast met de dagelijkse aansturing van militaire EU-operaties, zijn alle lidstaten vertegenwoordigd door een ambassadeur. Het PSC komt wekelijks bijeen, indien noodzakelijk op dagelijkse basis. Het comité bereidt de besluitvorming van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) voor op het terrein van het GBVB en het EVDB, via Coreper.

Den Haag: BZ is het eerst betrokken vakdepartement. De instructie voor het PSC wordt opgesteld door de Directie Politieke Zaken (DPZ) onder de verantwoordelijkheid van de DG Politieke Zaken. Andere departementen worden waar nodig – in de praktijk weinig - geraadpleegd. Vanwege het actualiteit-gebonden karakter van de aan het PSC voorliggende materie en de daarmee verbonden tijdsdruk is er meestal weinig tijd voor afstemming.

Het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (PSC, MC)

Brussel: Het EVDB komt aan de orde in het PSC en het Militair Comité (MC) van de EU. In het MC zitten de permanente militaire vertegenwoordigers van de lidstaten bij de EU. De vergaderingen over EVDB-onderwerpen worden voorbereid door de Politiek Militaire Groep. Het MC vergadert ook wel in configuratie van Plaatsvervangers. Het PSC en het MC werken nauw samen met het Raadssecretariaat, de daarbinnen gevestigde Policy Unit, het Situation Center (SITCEN) en de Militaire Staf van de EU. In de EVDB-familie hoort tenslotte het Civiel comité (CivCom) thuis. Dit comité is verantwoordelijk voor de operationele samenwerking op civiel terrein binnen het EVDB.

Den Haag: In Den Haag worden de instructies voor EVDB-onderwerpen opgesteld door de Directie Veiligheids Beleid (DVB) van BZ, in nauwe samenwerking met het ministerie van Defensie. Waar nodig wordt ook het ministerie van Financiën betrokken.

BIJLAGE B: SAMENSTELLING GEMENGDE COMMISSIE

Voorzitter

Mr. B. J. Baron van Voorst tot Voorst : Commissaris van de Koningin in de
Provincie Limburg

Leden

Drs. C. van Dijkhuizen : Ministerie van Financiën
Thesaurier-Generaal

Mr. L. A. Geelhoed : Hof van Justitie EG
Advocaat-Generaal

Drs. W. Kingma : Kabinet van de Minister-President
Raadadviseur

Mr. Drs. M. Krop : Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directeur-Generaal Europese Samenwerking

Mr. C. J. A. van Lede : Voormalig voorzitter VNO-NCW
Voormalig voorzitter Raad van Bestuur
Akzo-Nobel

Mr. R. J. J. M. Pans : Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Voorzitter Directieraad

Prof. Dr. J. Q. Th. Rood : Clingendael
Hoofd European Studies Programme

Prof. Dr. J. A. Vijlbrief : Ministerie van Economische Zaken
Directeur-Generaal Algemene Economische Politiek

Secretariaat
Drs. D. J. Oldenburg

: Ministerie van Buitenlandse Zaken
Plv. Directeur Integratie Europa

Drs. M. Rem : Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Secretaris Directieteam

De Gemengde Commissie is in de periode februari tot en met mei 2005 zes maal bijeen geweest.

BIJLAGE C: GERAADPLEEGDE LITERATUUR / BRONNEN

‘De EU-coördinatie van BZ; Goed, Beter, Best’
prof. Mr. Jaap W. de Zwaan, Erasmus Universiteit Rotterdam
november 2004

‘Eindrapportage Project Europa = Binnenland’
Ministerie van Economische Zaken, juli 2004

‘Evaluatie Hoogambtelijke Werkgroep EU-topbenoemingen’
Ministeriële Stuurgroep EU-Topbenoemingen, maart 2005

‘Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces’
Raad voor het openbaar bestuur, december 2004

‘Het Comité van Permanent Vertegenwoordigers’
Prof. Mr J. W. De Zwaan

3.1 Meer Strategische standpuntbepaling		
<i>Uitwerking</i>		
Wat	Tijdpad/frequentie	Wie
Opname Europese paragraaf in Regeerakkoord	Bij eerstvolgend regeerakkoord	Formateur, met ondersteuning BZ
Toetsing en evt. bijstelling hoofdlijnen en prioriteiten EU-beleid in CoCoHan op basis van een verkennende notitie. Na goedkeuring MR wordt de notitie toegezonden aan de TK. De Staat van de Unie is hier een van.	2/3 keer per jaar. Aug/sept. voor de Staat van de Unie	Coördinatie BZ, initiatief BZ, AZ en andere ministeries
Communicatie strategische hoofdlijnen binnen de departementen	continu	Departementen. Suggestie om op elk departement een DG te belasten met verantwoordelijkheid voor EU-zaken
Afspraken over extern uitdragen hoofdlijnen	continu	Alle bewindslieden, met ondersteuning VORA
REIA/EA zorgt voor politieke sturing van de Ned. inzet voor onderhandelingen over onderwerpen met grote gevolgen voor Nederland	continu	Coördinatie agendasetting BZ iom AZ en andere ministeries

3.2 Meer invloed in het voortraject		
<i>Uitwerking</i>		
Wat	Tijdpad/frequentie	Wie
Voorstel voor verbetering en verwerking van informatiestroom over de ontwikkelingen in het voortraject van voorstellen tot beleid, regelgeving of operationele samenwerking	Eind 2005 een voorstel voorleggen aan de REIA/EA	BZ in overleg met PVEU en vakdepartementen
Initiatieven ter beïnvloeding van voorgenomen beleid of regelgeving	Continu	PVEU en andere betrokkenen – afdelingen van de PVEU kunnen zo nodig door de departementen personeel worden versterkt

3.3 Een meer (pro)actieve coördinatiepraktijk
--

Implementatieschema naar aanleiding van rapport Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’

<i>Uitwerking</i>		
Wat	Tijdpad/frequentie	Wie
Voorstel herziening bestaande interdepartementale werkafspraken over de coördinatie van het EU-beleid op basis van onderstaande elementen	Uiterlijk medio 2006 voorleggen aan de REIA/EA	BZ in overleg met andere departementen
Onderstaande nader in te vullen in overleg met vakdepartementen en waar relevant decentrale overheden:		
Identificatie en signalering welke onderwerpen als ‘groot’ kunnen worden aangemerkt.	Continue	BNC. Bezetting BNC moet daartoe worden versterkt.
Samenstelling interbestuurlijke, multidisciplinaire teams voor ‘grote’ onderwerpen. Dergelijke teams maken een impactstudie.	Incidenteel	Verantwoordelijkheid eerstbetrokken departement, BZ belast met toezicht procedure.
Op basis van impactstudie opstellen van standpuntverkennde notitie. Deze notitie wordt via de CoCo voorgelegd aan de REIA/EA.	Incidenteel	Eerstbetrokken departement i.s.m. BZ
Conclusies van de REIA/EA worden verwerkt tot een kaderinstructie voor het betreffende ‘grote’ onderwerp. De kaderinstructie wordt vastgesteld door de MR en bevat een duidelijke bepaling van onderhandelingsdoel en de rode lijnen.	Incidenteel	Eerstbetrokken departement i.s.m. BZ; voorbereiding MR door Coördinatie Commissie
Wanneer kaderinstructie ontoereikend blijkt dient een nieuw politiek mandaat gevraagd te worden. Via een monitoringssysteem kunnen alle betrokkenen signaleren dat nadere bepaling of aanpassing van de Nederlandse inzet noodzakelijk is.	Incidenteel	Eerste verantwoordelijkheid van de onderhandelaars; BZ heeft signaleringsfunctie.
Verbetering van de transparantie mbt instructies voor en rapportage over de onderhandelingen op het niveau werkgroepen en comités, door het opzetten van een ‘prikbordsysteem’. Dit beveiligde elektronische systeem moet per onderwerp inzage bieden in alle agenda’s, relevante documenten, instructies en verslagen van onderhandelingen. Zo mogelijk zou hier ook de informatie uit het voortraject beschikbaar moeten zijn.	Streven is het systeem medio 2006 operationeel te hebben	BZ iom vakdepartementen
	‘Voeding’ continu	Verantwoordelijkheid voor coördinatie bij eerst betrokken departement. BZ beheert en controleert het systeem
Reguliere aandacht in CoCo voor de voortgang van de ‘grote’ onderwerpen. Zo nodigt signaleert de CoCo in zijn conclusies aan de MR welke punten nadere politieke aandacht behoeven.	Incidenteel	Coördinatie agendasetting BZ iom AZ en andere ministeries
Opname door CoCo van krachtenveld bij de beschrijving van voortgang van onderhandelingen over ‘grote’ onderwerpen in aantekening voor de MR	altijd	Eerstbetrokken departement i.s.m. BZ

3.4 Beter betrokken, beter opererende vakdepartementen en decentrale overheden

Implementatieschema naar aanleiding van rapport Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’

<i>Uitwerking</i>		
Wat	Tijdpad/frequentie	Wie
Versterking EU-eenheden bij vakdepartementen en decentrale overheden Suggestie: aanwijzen verantwoordelijk DG voor EU-aangelegenheden	Aan te geven door vakdepartementen en decentrale overheden	Vakdepartementen en decentrale overheden
In MvT bij begrotingen onderdeel wijden aan Europese beleidsvoornemens die hun weerslag hebben gevonden in de begroting	Voor prinsjesdag 2006	Vakdepartementen en decentrale overheden
Verbetering intra-en interdepartementale samenwerking en terugkoppeling	continu	Alle betrokkenen
Intensiveren samenwerking vertegenwoordigers decentrale overheden in Brussel en PVEU. Mogelijk door regelmatige overleg met de PVEU		PVEU ism vertegenwoordigers decentrale overheden

3.5 Meer oog voor de juridische aspecten van EU-beleid en –regelgeving alsmede voor de uitvoering daarvan		
<i>Uitwerking</i>		
Wat	Tijdpad/frequentie	Wie
Betrokkenheid juridische expertise bij standpuntbepaling en instructies in vroeg stadium om over zoveel mogelijk gegevens met betrekking tot de uitvoering op nationaal en decentraal niveau te beschikken	continu	Eerstbetrokken departement. BNC,BZ is bewaker van het proces
Advisering ICER (gevraagd of ongevraagd) t.a.v. de juridische aspecten van EU-beleid en –regelgeving, incl. het aspect van de uitvoering	Tijdig tbv standpuntbepaling en onderhandeling	ICER
Interventie op geëigend politiek niveau in beleidsvormingsfase door de EC als voornemens onuitvoerbaar dreigen te worden.	Tijdig in beleidsvormende fase	Eerstbetrokken departement ism BZ
Goede informatievoorziening op juiste moment vanuit PV EU	continu	PV EU

3.6 Een breed opgezet Europees personeelsbeleid		
<i>Uitwerking</i>		
Wat	Tijdpad/frequentie	Wie
Opvoeren aantal detacheringen bij de Raad, de Commissie en het EP. Rijksbreed personeelsbeleid voor gedetacheerden dat voorziet in passende voorzieningen mbt plaatsing, begeleiding en terugkeer	Nader te bepalen	Hoogambtelijke Werkgroep, BZK/BZ, overige departementen
Structureel opleidingsaanbod om kennis en vaardigheden van medewerkers departementen en decentrale overheden te verbeteren		
Vergroting van Nederlandse betrokkenheid bij lagere benoemingen		

Implementatieschema naar aanleiding van rapport Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’

Voortzetting trainingen ter ondersteuning Nederlandse deelnemers aan het concours. Bevordering bekendheid met en deelname aan het concours		
Instellen ‘EU-klasje’ naar analogie traineeprogramma van de Rijksoverheid		
Systeem van personeelsrotatie tussen de departementen om de wederzijdse expertise te vergroten en breder ervaring op meerdere EU-beleidsterreinen op te doen		