

Vergaderjaar 1995–1996

24 488

Ambtelijke voorbereiding in Nederland van politieke besluitvorming in de Europese Unie

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 oktober 1995

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het in opdracht van de algemene commissie voor Europese Zaken opgestelde onderzoeksrapport inzake de ambtelijke voorbereiding in Nederland van de politieke besluitvorming in de Europese Unie.¹

De door de Commissie geformuleerde vragen van 30 mei jl. (zie bijlage) geven mij de mogelijkheid om namens de regering stelling te nemen op dit rapport en daarmee tevens een oordeel uit te spreken over het functioneren van die voorbereiding.

Algemeen

In de loop der jaren is in Den Haag een coördinatiestructuur ten behoeve van standpuntbepaling en besluitvorming in de Europese Unie gegroeid, die als volgt werkt:

Alle door de Europese Commissie uitgebrachte voorstellen tot EU-regelgeving worden zo spoedig mogelijk besproken in de ambtelijke werkgroep tot Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). In de BNC zijn alle ministeries vertegenwoordigd. Het secretariaat berust bij Buitenlandse Zaken (Directie Integratie Europa). In de BNC wordt – aan de hand van een door het meest betrokken ministerie opgesteld «fiche» – afgesproken welk ministerie de coördinatie voor de standpuntbepaling ten behoeve van de onderhandelingen op raads werkgroepniveau in EU-Raadskader verzorgt en welke andere ministeries bij die coördinatie zijn betrokken.

In EU-Raadskader vangen de onderhandelingen meestal aan op het werkgroepniveau. Bovengenoemde BNC bepaalt welk ministerie in deze fase van onderhandelingen de coördinatie op zich neemt en voor bepaling van het Nederlandse standpunt zorgdraagt.

De behandeling in de Raad wordt voorbereid door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). De instructie voor de Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger wordt vastgesteld in het

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S-IZ
S-BB

«PV-instructieoverleg». Net als in de BNC zijn in dit overleg alle ministeries vertegenwoordigd en wordt het secretariaat gevoerd door de Directie Integratie Europa van Buitenlandse Zaken.

Wanneer het voorstel op de agenda van de Raad verschijnt, stelt Buitenlandse Zaken ontwerp-conclusies op voor de Coördinatie Commissie. Ook in de Coördinatie Commissie zijn alle ministeries vertegenwoordigd. De voorzitter is de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. De Coördinatie Commissie stelt de conclusies vast en legt deze ter goedkeuring voor aan de ministerraad. Als de ministerraad de conclusies heeft goedgekeurd, gelden deze conclusies als het mandaat voor de bewindspersoon die Nederland vertegenwoordigt in de raad.

De laatste tijd wordt ook steeds meer gebruik gemaakt van de «CoCoHAN»; de Coördinatie Commissie, in samenstelling op hoogambtelijk niveau. In deze CoCoHAN, waarin de departementsleiding van alle ministeries is vertegenwoordigd, wordt – op basis van discussiestukken, opgesteld door Buitenlandse Zaken – over de grote lijnen van het Nederlandse EU-beleid gesproken. Voorts wordt de Coördinatie Commissie in deze samenstelling geraadpleegd over de regeringsnotities aan de Kamer inzake het EU-beleid. Als voorbeeld kan de serie van vier IGC-nota's worden genoemd.

De regering is van oordeel dat deze coördinatiestructuur in het algemeen behoorlijk functioneert.

Het feit dat de behandeling in Den Haag moet aansluiten op en afhankelijk is van de behandeling en agendavoering in Brussel brengt uiteraard zijn beperkingen met zich. Zo wordt de ministerraad in een relatief laat stadium en met weinig voorbereidingstijd betrokken bij de vaststelling van het standpunt dat Nederland zal innemen ten aanzien van de onderwerpen die in de ministeriële Raden in Brussel op de agenda staan. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken ziet er daarom op toe dat de conclusies van de Coördinatie Commissie op zo'n wijze aan de ministerraad worden gepresenteerd dat de deelnemende bewindslieden zich een oordeel kunnen vormen over de politiek relevante aspecten.

Het is niet goed mogelijk om – zoals het rapport en de vragen lijken te suggereren – één zelfde vorm van coördinatie in te stellen voor de standpuntbepaling ten aanzien van voorstellen die op werkgroepniveau in behandeling zijn. De aard van deze voorstellen en de samenstelling van ca. 180 werkgroepen lopen daarvoor teveel uiteen. In de praktijk komt het wel eens voor dat een deskundige van een departement verzuimt een ander departement tijdig te raadplegen. In de praktijk wordt dit snel gecorrigeerd, wanneer het gepasseerde departement daarom vraagt.

De besluitvorming van de EU strekt zich uit over een toenemend aantal terreinen. De besluitvormingsprocedures veranderen ook. Dit stelt eisen aan de coördinatiestructuur. Voortdurend wordt bezien of die structuur nog adequaat functioneert danwel verbetering behoeft; het betreft zowel de interne organisatie van departementen, de Haagse coördinatie-structuur, alsmede de contacten tussen de Rijksoverheid en de Europese instellingen. Zo'n verbetering is de BNC die effectief sinds 1990 bestaat en in de afgelopen twee tot drie jaar echt goed van de grond is gekomen. De drie gevalstudies die door het onderzoeksteam zijn verricht, dateren nog van voor die tijd.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat op het punt van EU-regelgeving diverse vigerende afspraken, zowel met betrekking tot de intra-departementale afstemming als de inter-departementale coördinatie, zijn vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (november 1992, zie m.n. Aanwijzing 329 e.v.). Periodiek wordt bekeken of ook deze Aanwij-

zingen in het licht van ontwikkelingen in de wijze van besluitvorming in Brussel aanpassing behoeven.

In de Ministeriële Commissie Staatkundige Vernieuwing wordt thans gesproken over «Parlementaire democratie en Europese besluitvorming». In dit overleg komen onder meer de verhouding tussen regering en nationaal parlement en het ambtelijk aandeel in de Europese besluitvorming aan de orde. De uitkomst van dit overleg kan consequenties hebben voor de hierboven geschetste coördinatiestructuur. De regering zal U van de uitkomsten op de hoogte houden.

Specifiek: antwoorden op de vragen van de algemene commissie voor Europese Zaken (zie bijlage)

Ad 1

Neen. De stelling dat op de ambtelijke niveaus (in Brussel) vaak over de belangrijkste aspecten van voorstellen wordt beslist, onderschrijf ik niet.

Het is uiteraard wel zo dat op die niveaus wordt getracht zoveel mogelijk overeenstemming te bereiken, teneinde ervoor zorg te dragen dat op het hoogste ministeriële niveau alleen de punten aan de orde worden gesteld die een beslissing op politiek niveau vereisen. Het systeem voorziet erin dat alleen op het niveau van de Raad zelf besluitvorming plaats kan vinden. De werkzaamheden op werkgroeps- en Coreper-niveau hebben in die zin een voorbereidend karakter.

De Raad geeft vooraf en tussentijds ook sturing aan het onderhandelingsproces: dossiers worden soms meerdere malen ter kennis van de Raad gebracht, met verzoek om knopen door te hakken, c.q. richting te geven aan de onderhandelingen die op ambtelijk niveau (Coreper, Raadswerkgroep) worden gevoerd.

Ad 2

De regering hecht zeer aan het primaat van de politiek. Voor het binnenlands beleid en het beleid in EU-kader geldt dat ambtenaren opereren binnen het door de politiek vastgestelde beleid. Zoals ook voor het binnenlands beleid geldt, voeren ambtenaren over EU-aangelegenheden overleg binnen uitgezette beleidslijnen. Op dit ambtelijke niveau worden binnen de parameters van dat vastgestelde beleid en onder toezicht van de departementsleiding oplossingen gezocht. Het politieke niveau kan zich immers niet met alle aspecten van overleg bezighouden.

Er kan niet in zijn algemeenheid worden gesteld dat politieke betrokkenheid pas op het hoogste niveau van het EU-besluitvormingsproces plaatsvindt en dat er geen structurele terugkoppeling van het werk in de Raadswerkgroepen naar de departementsleiding en de bewindspersonen bestaat. Over het algemeen worden departementsleiding en bewindspersonen juist op tal van manieren zeer regelmatig door hun ambtenaren betrokken bij de ontwikkelingen op werkgroepsniveau in Brussel. Dat gebeurt bijvoorbeeld door toezending van interne verslagen, door stafoverleg (al dan niet in speciale configuraties als «Europa-overleg» of «Euroberaad»). Bewindspersonen nemen hierdoor kennis van de ontwikkelingen en geven zonedig aanwijzingen voor verder optreden. Ook door deelname aan het regelmatige, voor veel bewindslieden zelfs maandelijks, overleg met EU-collega's blijven de bewindspersonen ook zonder tussenkomst van hun ambtenaren op de hoogte van relevante ontwikkelingen.

Overigens is het aan iedere bewindspersoon op welke wijze deze de intradepartementale informatieuitwisseling organiseert en de kwaliteit daarvan bewaakt. De ministeries passen hun interne organisatie- en

informatiestructuren ook voortdurend aan de – veranderende – eisen die het Brusselse onderhandelingscircuit daaraan stelt.

Dit voor wat betreft de gang van zaken bij specifieke voorstellen. Voorts wordt door de Commissie steeds meer gebruik gemaakt van het fenomeen «groenboeken»; dat zijn beleidsnotities, waarin de Commissie beleidslijnen uitzet en vooraankondiging doet van voorstellen. Die notities, die altijd in een Raad worden behandeld, geven de bewindspersonen de mogelijkheid om in een vroeg stadium kennis te nemen van oriëntaties van de Commissie en daarover op politiek niveau met collega's van gedachten te wisselen en sturing te geven aan het in EU-kader te voeren beleid. Ook de jaarlijkse werkprogramma's van de Commissie bieden een nuttig handvat voor een vroegtijdige gedachtenwisseling op politiek niveau.

De regering wil overigens dat zo'n vroegtijdig debat op politiek niveau, maar dan over concrete voorstellen, vaker plaatsvindt. Zo dient de vraag of een Commissievoorstel al dan niet de subsidiariteitstoets doorstaat zo snel mogelijk te worden beantwoord. Om die reden stelt de regering in haar IGC-nota inzake institutionele hervormingen van de EU de zgn. «ontvankelijkheidsdebatten» voor: iedere lidstaat moet het recht hebben om in de Raad een politiek debat over de opportuniteit van een voorstel uit te lokken.

Ad 3

Onder «algemeen» is de fijnmazige coördinatiestructuur beschreven die behoorlijk werkt.

Feit is dat naarmate de EU-besluitvorming zich over meer terreinen uitstrekt meer ministeries – naast Buitenlandse Zaken – de coördinatie van Raadswerkgroepen verzorgen. De ervaring leert overigens dat met deze verdeling van taken de coördinatie niet slechter is geworden. Belangrijk is dat van meet af aan bekend is wie verantwoordelijk is voor de coördinatie en wie daarbij betrokken moet zijn. Zoals reeds opgemerkt biedt de BNC een uitstekend kader om vroegtijdig dergelijke afspraken te maken.

Ook gedurende de onderhandelingen blijft bij gerezen problemen steeds de mogelijkheid bestaan – waarvan in de praktijk gebruik wordt gemaakt – om coördinatie van de standpuntbepaling bij Buitenlandse Zaken te leggen.

Ad 4

PV EU is de laatste paar jaar flink uitgebreid en kan thans – grosso modo – op sterkte worden beschouwd. Binnen de PV EU bestaat overzicht wie welke Raadswerkgroepen volgt, vanuit de PV zelf danwel uit Den Haag. De dagelijkse ochtendstaf, waarin de PV-functionarissen, afkomstig van alle vakministeries zitting hebben, bevordert een goede onderlinge informatieuitwisseling.

Ad 5

Nee. Zie hierboven onder 2 en 3. Het is juist dat er zoals aangeduid – anders dan de voorbereidingen van Coreper en Raadszittingen – voor de Raadswerkgroepen verschillende ministeries coördinatiwerkzaamheden uitvoeren. Dat is geen probleem, zolang deze ministeries zich aan de in de BNC over de coördinatie gemaakte afspraken houden.

Ad 6

De contacten met het EP worden door de introductie van de codecisie-

procedure (waarin het EP immers het laatste woord heeft), dus sinds «Maastricht», steeds belangrijker, zowel op politiek als op ambtelijk niveau. De ambtelijke contacten lopen vooral via PV EU. Sinds kort verschaft PV EU de Nederlandse EP-leden ook kopie van de «fiches» van Commissievoorstellen die de regering maandelijks aan de Kamers doet toekomen. Al langer verzorgt PV EU briefings voor deze EP-leden, voorafgaand aan Raadszittingen.

De mate waarin Haagse ambtenaren contacten hebben met EP-leden wisselt sterk per ministerie. Het voornemen bestaat om de ervaringen die de ministeries hiermee hebben opgedaan te inventariseren en te bezien of op basis daarvan tot een gedragslijn kan worden gekomen, zoals die ook bestaat voor contacten met leden van de Staten-Generaal.

Ad 7

De besluitvormingsprocedure binnen de BNC wordt voortdurend getoetst en waar nodig worden verbeteringen aangebracht. Zoals reeds onder «Algemeen» werd vermeld, stond de BNC ten tijde van de drie onderzochte gevalstudies nog in haar kinderschoenen. Inmiddels is het agendabeheer aangescherpt, waardoor een snellere opstelling van «fiches» van nieuwe Commissievoorstellen plaatsvindt. Hierdoor worden ook beide Kamers sneller geïnformeerd.

Het komt voor dat de onderhandelingen in Raads(werkgroeps)kader al lopen – op basis van «non papers» – voordat het echte Commissievoorstel formeel is ingediend. Binnen de BNC is hierop ingespeeld, door in dergelijke gevallen reeds dat «non paper» te gebruiken voor de opstelling van het fiche.

Onenigheid over de vraag welk ministerie als eerstverantwoordelijke moet optreden, dan wel bezwaren van inhoudelijke aard veroorzaken soms vertraging. De BNC dient dergelijke meningsverschillen tijdig ter kennis van de bewindspersonen te brengen. Dit is onlangs nog bevestigd in de ministerraad.

Er bestaat derhalve geen noodzaak om de vergader- en besluitvormingsprocedures van de BNC te wijzigen.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn

's-Gravenhage, 30 mei 1995

In opdracht van de algemene commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer is onderzoek gedaan naar de rol van nationale ambtenaren bij de totstandkoming van en de besluitvorming over voorstellen voor regelgeving in het kader van de Europese Unie. Het resultaat van dit onderzoek is op 6 april gepubliceerd in bijgaand rapport.¹

De algemene commissie voor Europese Zaken heeft in haar procedure-vergadering van 24 mei jl. besloten om U als coördinerend bewinds-persoon een aantal uit het onderzoek naar voren gekomen vraagpunten voor commentaar voor te leggen die betrekking hebben op de ambtelijke coördinatie van de Nederlandse standpuntbepaling en het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het betreft de volgende vraagpunten:

1. Geconstateerd wordt (o.a. op blz. 28) «dat de nadruk bij de Nederlandse standpuntcoördinatie ten behoeve van EU-voorstellen ligt op de voorbereidende niveaus van het besluitvormingsproces (de Raads-werkgroepen en het COREPER)». Onderschrijft de staatssecretaris de stelling dat «op deze niveaus (...) vaak de belangrijkste aspecten van het voorstel worden beslist» en dat «indien een besluit in Brussel op werkgroepniveau kan worden genomen, de deelname van ambtelijke onderdelen aan de voorbereidingen in Den Haag in de regel ook beperkt blijft tot de lagere rangen»?

2. Is in zijn algemeenheid de constatering juist dat de politieke betrokkenheid pas op het hoogste niveau van het EU-besluitvormingsproces plaatsvindt en er geen structurele terugkop-peling van het werk in de Raadswerkgroepen naar de departementsleiding en de bewindspersonen bestaat? Zie bijvoorbeeld de conclusie op blz. 57: «Voor de betrokkenheid van de bewindslieden is vast te stellen dat hier een vaste structuur voor terugkoppeling ontbreekt. De bewindslieden en de departementsleiding raken pas betrokken als een zaak in de Raad aan de orde komt en krijgen voordien alleen bericht als er een groot probleem ontstaat met betrekking tot een dossier». En voorts de passage op blz. 99: «Uit de stukken is geen betrokkenheid van de departementsleiding of de bewindspersonen gebleken tijdens de onderhandelingen in de Raads-werkgroep.» Welke wijzigingen in de coördinatiestructuur worden overwogen om de betrokkenheid van de ambtelijke en politieke leiding van de ministeries in de onderhandelingsfase van de ambtelijke Raads-werkgroepen te garanderen?

3. Leidt de in de praktijk van de afgelopen jaren beperkte betrokkenheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij de standpuntcoördinatie op het niveau van de raadswerkgroepen (als gevolg van het toegenomen aantal beleidsterreinen, de kleine personele omvang van DIE en de nevenschikking van de departementen in het Nederlandse staatsrecht, zie blz. 18) tot een vermindering van de interdepartementale coördinatie van de Nederlandse inbreng (overwicht van het eerstbetrokken vakdepartement) en een minder flexibele onderhandelingspositie in de werkgroepen (beperkte mogelijkheid tot «bargaining»)?

4. Is de uitbreiding en de veranderde samenstelling van de Nederlandse PV in Brussel voldoende om toezicht te houden op de toegenomen activiteiten van de ambtenaren die deelnemen aan de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen? Wordt op de PV of het Ministerie van Buiten-landse Zaken een overzicht bijgehouden van de Nederlandse afvaardiging in Raadswerkgroepen en de vergaderfrequentie?

5. Onderschrijft de staatssecretaris de stelling dat de Nederlandse standpuntcoördinatie voor de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen en de terugkoppeling naar de departementen weinig eenduidig verloopt en een duidelijke systematiek ontbeert? Zie bijvoorbeeld de conclusie op

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlemen-taire Documentatie.

blz. 101: «Als gevolg van het ontbreken van vastomlijnde coördinatie-procedures lag de verantwoordelijkheid voor de onderhandelingen op het niveau van de Raadswerkgroep in handen van de behandelende ambtenaren. Hoewel zij zich hierbij baseerden op eerder gevoerd overleg over het nationale wetsvoorstel inzake deze materie, werd over de Nederlandse inbreng tot het moment dat het COREPER zich over de zaak boog alleen via informele kanalen overlegd. (...) Het ontbreken van formele coördinatieprocedures leidde ertoe dat pas op het moment dat de besluitvorming naar het Raadsniveau ging, de tot dan toe ingekomen Nederlandse positie werd geëvalueerd.»

6. Is de constatering juist dat tijdens het gehele proces van onderhandelingen over de drie bij het onderhavige onderzoek betrokken dossiers weinig tot geen contact is geweest met (Nederlandse) leden van het EP? Verdient het aanbeveling om meer mogelijkheden tot (formeel en informeel) overleg tussen Nederlandse departementsambtenaren en (Nederlandse) leden van het EP te creëren, zoals ook wordt voorgesteld op blz. 107/108?

7. Op blz. 109 wordt het volgende gesteld: «Gezien de snelheid van de besluitvorming in de Europese Unie lijkt tussen de BNC-vergaderingen soms teveel tijd verloren te gaan die voor een betere voorbereiding van het Nederlandse standpunt had kunnen worden gebruikt». Ook uit de praktijk van het afgelopen jaar blijkt dat voorstellen van de Europese Commissie soms pas enige maanden na indiening bij de Raad op een «fiche» verschijnen, waardoor de Tweede Kamer pas geïnformeerd wordt op een moment dat de onderhandelingen over het betreffende voorstel reeds het werkgroepniveau gepasseerd zijn en het voorstel al in behandeling is bij het EP en/of geagendeerd staat voor een bijeenkomst van de Raad. Ziet de staatssecretaris mogelijkheden om het vergader- en besluitvormingsproces van de BNC te intensiveren dan wel andere maatregelen te nemen om het proces van opstellen en toezenden van de «fiches» te versnellen?

Namens de algemene commissie voor Europese Zaken verzoek ik U bovenstaande vraagpunten te beantwoorden.

A. J. M. Teunissen,
griffier van de algemene commissie
voor Europese Zaken van de Tweede Kamer