

Vergaderjaar 2005–2006

29 993

Referendum Europese Grondwet

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2006

Graag bieden wij u hierbij, mede namens de minister-president en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, het kabinetsstandpunt aan, dat is opgesteld naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse staatsinstellingen. Dit kabinetsstandpunt werd reeds aangekondigd in het nader rapport waarmee het advies van de Raad van State op 12 oktober 2005 openbaar is gemaakt¹.

1. Inleiding

In de aanloop naar het referendum van 1 juni 2005 over het Grondwettelijk Verdrag en ook daarna is een discussie op gang gekomen over hoe Nederland in Europa zou moeten staan. Daarmee krijgt de reflectieperiode, waartoe de Europese Raad van juni 2005 besloot, ook in Nederland invulling. Het kabinet acht dit een positieve ontwikkeling. Nederland is immers niet meer weg te denken uit Europa en omgekeerd is Europa niet meer weg te denken uit Nederland.

Ook de Raad van State constateert dat, voor het eerst sinds jaren, in de aanloop naar het referendum in Nederland breed is gediscussieerd over de betekenis van Europa, de noodzaak van Europese samenwerking en het functioneren van de Europese Unie. Maar bij veel burgers ontbrak de bekendheid met de invloed van Europa op Nederland en op het functioneren van de Nederlandse staatsinstellingen. Tegelijkertijd constateert de Raad van State dat die Nederlandse staatsinstellingen onvoldoende beseffen een Europese taak te hebben. Om kort te gaan: de Raad van State stelt dat Europa beter moet worden geïntegreerd in Nederland.

Daartoe is, aldus de Raad van State, integratie van Europese en nationale besluitvormingsprocessen nodig. Wil de Nederlandse burger zonder gevoel van verlies van nationale identiteit ook het gevoel hebben een Europees burger te zijn, dan dient de legitimiteit van het Europese beleid

¹ Advies en nader rapport TK 29 993, nr. 22.

toe te nemen. Daarbij moet men niet de indruk hebben dat Europees beleid iets is wat door Brussel wordt opgelegd, maar moet men beseffen dat dit beleid alleen maar tot stand komt mede door Nederlandse inbreng in de besluitvorming. Dat vergt een grotere mate van politieke interactie: de Nederlandse inzet ten aanzien van Europees beleid en Europese regelgeving moet beter zichtbaar worden en bij de totstandbrenging van nationaal beleid moet veel meer rekening worden gehouden met de Europese context.

Gezien het voorgaande, is de kern van het advies van de Raad van State dat het kabinet enerzijds meer politieke regie ten aanzien van zijn Europese beleid dient te voeren en anderzijds het parlement een betere politieke controle op dat Europese beleid dient uit te oefenen, terwijl ook de burger zich meer moet engageren en niet aan de zijlijn moet blijven staan. Het maatschappelijk middenveld zou zich in de ogen van de Raad van State veel actiever moeten tonen en duidelijker naar voren moeten brengen welke de wensen zijn die in Nederland leven ten aanzien van Europees beleid en Europese regelgeving.

Het kabinet onderschrijft deze analyse en verwelkomt de aanbevelingen die de Raad van State in dit brede advies aan het adres van de burger, het parlement en het kabinet formuleert. In deze brief gaat het kabinet in op de aanbevelingen van de Raad van State in alledrie deze categorieën, maar ligt het accent vanzelfsprekend op de aanbevelingen van de Raad van State die het kabinet zelf aangaan.

Rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad van State stelt het kabinet zich de volgende doelen, die in dit kabinetsstandpunt verder worden uitgewerkt. *Nederland moet beter optreden in Europa*. Het kabinet legt daarom het accent op een vroege politieke sturing ten aanzien van voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving. De minister-president speelt hierbij een belangrijke rol. Onderhandeling maakt immers een belangrijk deel uit van het Europese wetgevings- en beleidsproces. Een tijdige, duidelijke inzet is wezenlijk om daarin de best mogelijke resultaten te kunnen behalen. Het kabinet streeft ernaar voor de onderhandelingen over alle voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving met mogelijkerwijs grote gevolgen voor Nederland duidelijke kaders op te stellen die enerzijds helder zijn ten aanzien van de te bereiken doelen en anderzijds de onderhandelaars een de nodige manoeuvreerruimte bieden. Goede en duidelijke afstemming op hoofdlijnen en flexibiliteit in het voeren van de onderhandelingen dragen bij aan maximale slagvaardigheid en daarmee aan een zo goed mogelijke behartiging van de Nederlandse belangen in een Unie van 25 lidstaten.

Europa moet ook beter in Nederland doorwerken. De inspanningen van het kabinet richten zich hier voornamelijk op een betere inbedding van Europa in het nationaal beleidsproces. Het kabinet hanteert hierbij een ruime definitie van dit begrip. Het erkent hiermee de belangrijke rol die ook de Raad van State niet alleen toedicht aan het parlement maar ook aan belanghebbenden, zoals het maatschappelijk middenveld, de private sector en adviesorganen, als het erom gaat een betere integratie van Europa in Nederland tot stand te brengen.

Dit kabinetsstandpunt maakt dankbaar gebruik van diverse andere adviezen en discussiebijdragen die elk op eigen wijze een beter optreden van Nederland in de EU en een betere integratie van Europa in Nederland aan de orde stellen¹. Zo bouwt het voort op het rapport van de gemengde commissie «Sturing EU-aangelegenheden», die in het kader van het Programma Andere Overheid onder voorzitterschap van de heer Van Voorst tot Voorst aanbevelingen heeft gedaan hoe Nederland zich beter

¹ Onder andere: «Kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid», een onderzoek van de Katholieke Universiteit van Brabant in opdracht van het ministerie van Justitie (december 2000); het eindrapport van de visitatiecommissie wetgeving «Van wetten weten» (april 2002) en het kabinetsstandpunt daarover (november 2003, TK 29 349, nr. 1); «De EU-coördinatie van BZ; Goed, Beter, Best», prof. Mr Jaap de Zwaan (november 2004); «Implementatie van EG-richtlijnen vergeleken», T.M.C. Asser Instituut (november 2004); «Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en pro-actief proces», Raad voor het Openbaar Bestuur (december 2004); «De omzetting van Europese richtlijnen: instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken», onderzoek van prof. Dr B. Steunenberg en prof. Mr W. Voermans (juni 2005) in opdracht van het Ministerie van Justitie; «De Europese Unie en de band met de Nederlandse burger», Briefadvies nr. 10 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (2 december 2005); «Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen» van het Clingendael European Studies Programme o.l.v. prof. Dr J.Q.Th. Rood (december 2005). Aparte vermelding verdient het rapport van de Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden», dat is opgesteld onder voorzitterschap van Mr B. J. Baron van Voorst tot Voorst in het kader van het Programma Andere Overheid (TK 29 362, nr. 61 – 7 juni 2005). Het hieruit voortvloeiende implementatie plan is op 16 september 2005 door de Ministerraad besproken en vastgesteld.

kan organiseren om effectiever en efficiënter op te treden in de Europese Unie. Het kabinet heeft deze aanbevelingen integraal overgenomen en inmiddels in uitvoering genomen. Anderzijds houdt dit kabinetsstandpunt ook een reactie in op sommige van deze adviezen en discussiebijdragen. Het beoogt bijvoorbeeld, naast een nadere reactie op het advies van de Raad van State, ook een antwoord te geven op het advies «Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en pro-actief proces» van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en op het onderzoek van prof. Dr B. Steunenbergh en prof. Mr W. Voermans naar de omzetting van Europese richtlijnen, dat in opdracht van het ministerie van Justitie is uitgevoerd. Tenslotte geeft het een nadere reactie op de motie van het lid Herben c.s. over de rol van de minister-president en zijn ministerie inzake het Nederlands Europa-beleid¹.

Met dit standpunt levert het kabinet een bijdrage aan de discussie over Europa. Het wordt uitgebracht in een periode waarin de reflectie die in de Europese Raad is afgesproken, in volle omvang plaatsvindt. Het kabinet wil met beide kamers der Staten-Generaal van gedachten wisselen over Nederland in Europa en Europa in Nederland. Een gedachtewisseling waarbij uiteraard ook de reactie moet worden betrokken van deze kamers zélf op de aanbevelingen van de Raad van State die zich juist tot hen richten. Ook andere elementen krijgen te zijner tijd een plaats in dit debat over Nederland en Europa, zoals het advies dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op verzoek van het kabinet zal uitbrengen over de inbedding van de Europese besluitvorming in het Nederlandse politieke proces. Tenslotte vestigt het kabinet graag de aandacht op de Nationale Conventie die zich buigt over de inrichting van het nationale politieke bestel en voorstellen zal doen, die ten grondslag kunnen liggen aan een constitutie voor de 21e eeuw en kunnen bijdragen aan het herstel van het vertrouwen tussen burger en politiek. Het resultaat van de Nationale Conventie, die ook aandacht zal besteden aan de relatie tussen Europa en het nationale staatsbestel, wordt in november van dit jaar verwacht. De WRR en de Nationale Conventie kunnen bij hun advisering uiteraard gebruik maken van dit kabinetsstandpunt.

2. De burger en Europa

De Raad van State constateert dat kennis en inzicht van groot belang zijn voor de mate van betrokkenheid van de burger bij Europa. Het kabinet onderschrijft dit. Ook onderschrijft het kabinet de constatering van de Raad van State dat de democratische betrokkenheid van de Nederlandse burger bij het Europese besluitvormingsproces kan worden vergroot naarmate de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de Nederlandse voorbereiding van het Europese beleid toeneemt.

Verdieping van de kennis en het inzicht van de burger in Europa

De burger moet de kans krijgen beter over Europa geïnformeerd te raken. Voor een structurele verbetering van kennis en informatie ten behoeve van meer betrokkenheid ziet het kabinet twee instrumenten: informatievoorziening, in de vorm van voorlichting en debat, en onderwijs.

Voor een actief *maatschappelijk* debat over Europa is een actief *politiek* debat onontbeerlijk. Het kabinet wil daarom in een levendige discussie met de Tweede Kamer en Eerste Kamer, in gesprekken met burgers en via de media werken aan een evenwichtige communicatie over zijn inzet in de Europese Unie, over het resultaat daarvan in termen van beleid en regelgeving en over de politieke keuzes die daarbij zowel in Den Haag als in Brussel moeten worden bepaald. Dit wordt ondersteund door zowel de publiekscommunicatie over Europa, waarin veel ruimte is voor informatie-

¹ TK 30 303, nr. 11.

voorziening, als de inzet van het Europafonds ter financiële ondersteuning van maatschappelijke initiatieven op dit terrein.

Daarnaast zet het kabinet zich in voor meer aandacht voor het onderwerp Europa in het reguliere onderwijsprogramma van zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs. Vanaf het schooljaar 2006–2007 maakt Europa structureel onderdeel uit van het reguliere onderwijsprogramma. In de herziene kerndoelen voor het primaire en secundaire onderwijs hebben de Europese integratie en samenwerking een vaste plaats gekregen. Ook de eindtermen besteden op verscheidene plaatsen aandacht aan Europa. Deze aanpassingen beogen leerlingen de hoofdzaken bij te brengen van de Nederlandse staatsinrichting, de Europese instituties, hun rol als burger en de betekenis van Europese samenwerking en integratie voor henzelf, Nederland en de wereld. In aanvulling hierop zullen de minister van Onderwijs en de staatssecretaris voor Europese Zaken de beide kamers, mede naar aanleiding van de motie Van Baalen (TK 30 300 V, nr. 54) en de motie Schuyer (EK A 30 303 XXX), nader informeren over de activiteiten die zij ondernemen om het thema «Europa» nog beter in het onderwijscurriculum te verankeren. Daarnaast is op dit moment een aantal projecten in gang gezet waarbij het thema Europees burgerschap aan de orde komt¹ en ontplooit het ministerie van BZ activiteiten die het Europees bewustzijn onder jongeren beogen te vergroten².

¹ Zo worden concepten uitgewerkt door het Europees Platform voor het Nederlands Onderwijs en de Stichting Leerplanontwikkeling, faciliteert Kennisnet informatie-uitwisseling op het gebied van (Europees) burgerschap en staat de programmering van TELEAC/NOT in september 2006 in het teken van burgerschap.

² Via het onderwijspunt, een informatie-nummer en e-mailadres, de website www.europaeducatief.nu en Europa Educatief Nieuws worden leraren en leerlingen lessuggesties, beeldmateriaal en informatie over Europa geboden. Deze activiteiten worden dit jaar uitgebreid met speciale onderwijsmaterialen gericht op de grote doelgroep van het VMBO. In een pilot-project in samenwerking met PABO Domstad worden studenten ondersteund om het thema Europa te doceren. Bovendien zal het onderwijs een belangrijke doelgroep zijn van de jaarlijkse 9 mei-viering («Europadag»). Met de voorbereidingen is inmiddels een begin gemaakt. Ook neemt het ministerie deel aan de Nationale Onderwijs Tentoonstelling die tweejaarlijks in de Utrechtse jaarbeurs wordt gehouden.

³ De Raad van State hanteert in zijn advies het begrip particulier initiatief. De Raad verstaat daaronder: onafhankelijke organisaties van burgers of groepen burgers die zich inzetten voor aspecten van publiek belang en daarmee een bijdrage willen leveren aan de kwaliteit van maatschappelijke ontwikkelingen. Als synoniemen noemt de Raad van State het maatschappelijk middenveld of non-gouvernementele organisaties.

⁴ Waar verder in dit kabinetstandpunt gesproken wordt over voorstellen die mogelijk grote gevolgen kunnen hebben voor Nederland, wordt bedoeld op voorstellen die deze implicaties met zich mee kunnen brengen. Dit heeft niet alleen betrekking op voorstellen tot nieuwe regelgeving maar ook op voorstellen die bestaande regelgeving willen *herzien*.

Versterking van de democratische betrokkenheid van de burger bij Europa

Het kabinet onderschrijft evenzeer de gedachten die de Raad van State naar voren brengt over de rol van het maatschappelijk middenveld³. Burgers en instellingen met een maatschappelijke functie dienen meer invloed uit te oefenen op het Europees besluitvormingsproces, aldus de Raad. Het kabinet zou een dergelijke ontwikkeling toejuichen en neemt zelf een aantal maatregelen om de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, maar ook van andere belanghebbenden, zoals het bedrijfsleven, te vergroten. Immers, ook in zijn hoedanigheid van ondernemer, werkgever, werknemer, bestuurder of lid van verenigingen of politieke partijen kan de burger in aanraking komen met Europees beleid en Europese regelgeving.

Het kabinet treedt graag in overleg met maatschappelijke partijen om te bezien hoe de interactie tussen beiden over Europees beleid en Europese regelgeving in het algemeen het beste kan worden vormgegeven met het oog op een betere inbreng van Nederland in Europa. Een aangrijpingspunt zou daarbij het jaarlijks door de Europese Commissie uitgebrachte wetgevings- en werkprogramma kunnen zijn. De focus zou dan kunnen liggen op die voorstellen, die mogelijk grote gevolgen hebben voor Nederland. Te denken valt daarbij aan voorstellen die kunnen nopen tot ingrijpende aanpassing van beleid en regelgeving, voorstellen die vergaande implicaties met zich meebrengen voor de uitvoering, en/of voorstellen met grote economische of financiële consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden dan wel burgers of bedrijven⁴. Het kabinet wil graag inzicht verkrijgen in het oordeel van het bedrijfsleven en maatschappelijke belangenorganisaties over dergelijke Europese beleidsontwikkelingen, te meer omdat veel van deze organisaties – al dan niet via hun koepelvertegenwoordigers in Brussel – ook invloed hebben op de totstandkoming van Europese beleid en regelgeving. Ook advies-, controle- en planningsorganen die betrokken zijn bij het EU-beleid kan om een oordeel worden gevraagd.

Daarnaast streeft het kabinet naar meer gerichte consultatie van het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven ten

aanzien van specifieke voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving die mogelijkwijfs grote gevolgen hebben voor de belangen die zij vertegenwoordigen. Hiermee wordt aangesloten bij een praktijk die bij de totstandkoming van nationale wetgeving veelal regulier is. Ook zijn reeds verschillende initiatieven ontwikkeld waarop aangesloten of voortgebouwd kan worden¹.

Voor de Raad van State ziet het kabinet een duidelijke rol ten aanzien van de oordeelsvorming over voorgenomen Europese regelgeving. Het kabinet wil de Raad in de toekomst frequenter gericht om juridisch advies vragen in de eerste fase van beleidsvoorbereiding, die tot voor Nederland belangrijke regelgeving kan leiden. Ook ziet het kabinet een belangrijke taak voor de Raad van State bij de toetsing van ontwerp-regelgeving van nationale oorsprong aan wat de Europese regelgeving vraagt en toestaat. Daarnaast zal het kabinet de SER en andere relevante adviesorganen op meer gestructureerde wijze betrekken bij de oordeelsvorming over voorgenomen Europese initiatieven.

De standpunten die Nederland in de EU inneemt moeten zo goed mogelijk aansluiten bij hetgeen in de Nederlandse maatschappij leeft. Betrokkenheid van de burger, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven kan bijdragen aan de democratische legitimiteit van de inzet van het kabinet in het Europees besluitvormingsproces. Dit uiteraard met in acht-neming van ieders eigen specifieke verantwoordelijkheid in dit proces. Deze inzet zelf zal, naar de verwachting van het kabinet, door de kennis en deskundigheid van de verschillende maatschappelijke organisaties alsook door de inbreng van adviesorganen aan kracht en kwaliteit winnen.

3. Het nationale parlement en Europa

De Raad van State bepleit een versterking van de politieke controle door het parlement op het handelen van het kabinet bij de ontwikkeling van Europees beleid en Europese regelgeving. De Raad van State constateert dat de rol van het nationaal parlement bezig is te verschuiven van die van medewetgever op nationaal niveau naar een rol van «mandaatgever» en controleur ten aanzien van het Europees besluitvormingstraject. Het parlement is niet intensief en bovendien te laat betrokken, vindt de Raad van State, en het heeft zich te zeer afhankelijk gemaakt van informatie van het kabinet over de Brusselse agenda. De Raad van State doet in zijn advies een aantal aanbevelingen om hierin verbetering te brengen. Dat geldt ook voor de Rob, die de subsidiariteitstoets een geschikt instrument acht om de Europese oriëntatie van het parlement te versterken.

Met de voorafgaande opmerking dat het in de eerste plaats aan de kamers zelf is hierop te reageren, ziet het kabinet in de aanbevelingen van de Raad van State en de Rob bruikbare aanknopingspunten voor verbetering en intensivering van de politieke interactie over Europees beleid en Europese regelgeving in wording. Dit ligt in het verlengde van het eerdere besluit van beide kamers te komen tot een Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets. Ook de door de Raad van State aanbevolen hoorzittingen en behandeling van Europese dossiers in de desbetreffende vaste kamer-commissies zouden in de ogen van het kabinet kunnen bijdragen aan deze betere politieke interactie en controle.

Daarbij is het wel van belang de rol van het parlement ten aanzien van Europese ontwikkelingen in de gaten te houden. Het nationaal parlement controleert de inzet van de nationale regering in het Brusselse onderhandelingsproces. Voorafgaand en tijdens deze onderhandelingen kan het parlement deze controlerende rol op steeds de momenten die ertoe doen vervullen. Na afloop ervan kan het de ministers verplichten verantwoor-

¹ Zo maakt het ministerie van VROM gebruik van «infomil», waarmee bedrijven op de hoogte gehouden worden van Europese regelgeving die voor hen van belang is, en ondersteunt VROM met het programma «Beleid met Burgers» medewerkers die burgers willen betrekken bij het maken, uitvoeren en handhaven van beleid. Voorbeeldprojecten zijn publieksagenda's, burgerplatforms, panelgesprekken en enquêtes.

ding af te leggen voor hetgeen gezamenlijk in Brussel is besloten. Aldus kunnen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer naar de overtuiging van het kabinet met name tijdens het Brusselse onderhandelingproces volledig hun controlerende taak uitvoeren. Dit maakt de aanbeveling van de Raad van State om in voorkomende gevallen ontwerp-EU-regelgeving in het parlement te behandelen als ware het een nationaal wetsvoorstel overbodig en, in het licht van bovenstaande, zelfs verwarrend.

Met de maatregelen die het kabinet neemt om tot eerdere sturing op politiek niveau te komen ten aanzien van vooral die dossiers die mogelijk-kerwijs grote gevolgen voor Nederland zullen hebben, zal ook de informatievoorziening aan het parlement gericht en gedifferentieerder plaats vinden. De politieke afwegingen van het kabinet komen daarmee helder naar voren, zodat het debat op politieke hoofdlijnen gevoerd kan worden. Het kabinet zal beide kamers op de gebruikelijke wijze over deze belangrijke onderwerpen informeren. Wel kan het hierbij zo zijn dat niet alle informatie binnen de daarvoor gestelde termijn kan worden verstrekt, omdat bijvoorbeeld de resultaten van een zogenaamde impact assessment moeten worden afgewacht. Wel streeft het kabinet er naar juist ook ten aanzien van de voorstellen die mogelijk-kerwijs grote gevolgen voor Nederland zullen hebben, binnen een termijn van drie weken met een oordeel over de wenselijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit van een Commissie-voorstel komen¹. Dit kan ondersteunend zijn voor het parlement, waar dit zelf een subsidiariteitstoets wil uitvoeren. Andere maatregelen met het oog op een goede informatievoorziening ten behoeve van het parlement zijn de volgende.

Om het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij Europees beleid en Europese regelgeving in wording, stelt het kabinet jaarlijks een appreciatie op van het werkprogramma van de Europese Commissie². Hierin vermeldt de Europese Commissie de beleidsinitiatieven die zij in het komend jaar (verder) wil gaan uitwerken. Om verder bij te dragen aan een tijdige betrokkenheid van het parlement zal het kabinet voortaan tijdpad en behandeltraject van Europese wetgevingsvoorstellen opnemen in de BNC-fiches, zodat de kamerleden beter in staat zijn de procedurele aspecten van bepaalde voorstellen op hun waarde te schatten. Ook de toezending van de ontwerpagenda's voor de raadsformaties die halfjaarlijks door het voorzitterschap worden opgesteld, heeft een dergelijke signaalfunctie. Bezien wordt tevens of het mogelijk is voor de kamers dit soort informatie op termijn op elektronische wijze toegankelijk te maken.

Voor een actievere opstelling van de beide kamers onderstreept het kabinet het belang van de door de Raad van State gesignaleerde noodzaak tot politieke prioriteitstelling door de kamers ten aanzien van Europese onderwerpen³. Alleen door een, door de beide kamers zelf te bepalen selectie vooraf kan hun controlerende taak werkelijk inhoud krijgen. De kamers kunnen tot deze selectie komen op basis van eigen vergaring van Europese informatie en op basis van de hierboven genoemde informatie die het kabinet verstrekt. Uiteraard kan het kabinet de kamers naar aanleiding van deze selectie van additionele informatie voorzien. Deze werkwijze volgend is het kabinet in staat de beide kamers te bedienen op de dossiers, die er in hun ogen werkelijk toe doen en dit ook op de momenten in het Europees onderhandelingsproces die ertoe doen.

Op belangrijke momenten in de onderhandelingen over de geselecteerde Europese dossiers kan het parlement besluiten tot het houden van de door de Raad van State gesuggereerde hoorzittingen met bijvoorbeeld belanghebbenden en tot het beleggen van vooroverleg, bijvoorbeeld door

¹ Zie hiervoor ook de brief aan uw Kamer van 14 april jl. inzake subsidiariteit.

² In 2005 is hier voor het eerst ervaring mee opgedaan. Zie voor de brief aan het parlement en het verslag van het Nota-overleg kamerstukken TK 22 112, 408 en 22 112, 409.

³ Dit alleen al om te voorkomen dat omvang van de Europese regelgeving een gedegen parlementaire beoordeling in de weg staat. Ter illustratie; in de afgelopen 14 maanden zijn 571 voorstellen voor regelgeving door de Europese Commissie gepubliceerd – gemiddeld 40 per maand.

de vaste Kamercommissie, met de desbetreffende bewindspersoon. Daarbij verwacht het kabinet, dat een systematische betrokkenheid van het parlement in de fase van voorbereiding van het Nederlandse standpunt over een concept-Europese richtlijn, de uiteindelijke omzetting van deze richtlijn in nationale regelgeving in een latere fase zal kunnen versnellen.

Wat deze meer systematische betrokkenheid voor de eigen ondersteunende capaciteit zou moeten betekenen, is aan de kamers zelf, al kan het kabinet zich voorstellen dat een zekere versterking van die capaciteit de door de Raad van State bepleite intensievere politieke interactie ten goede zal komen¹.

Het kabinet gaat ervan uit dat een grotere betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij Europa, zoals hiervoor geschetst, met zich brengt dat Europa ook meer dan tot nu toe een plaats krijgt op het Haagse Binnenhof. Dit betekent, naast de debatten over de afzonderlijke Europese ontwerp-regelgeving, vooral ook gedegen discussies in beide kamers over de hoofdlijnen van het Nederlandse EU-beleid en de Nederlandse prioriteiten in Europa. Het moet voor iedereen – kabinet, parlement, publiek, belangengroeperingen en, niet te vergeten, de media – duidelijk zijn wat Nederland het zwaarst acht en wat dus ook het zwaarst moet wegen.

4. Het kabinet en Europa

De Raad van State signaleert een aantal trends in de Europese besluitvorming² en constateert dat het noodzakelijk is de politieke regie op het niveau van de ministerraad en ministers te versterken. Daarmee kan worden voorkomen dat de politieke inbreng van Nederland te laat in het Europees besluitvormingsproces plaatsvindt en deze te weinig in gaat op de wezenlijke vragen die voorstellen voor Europees beleid en Europese regelgeving oproepen. Ook de Rob signaleert dat de coördinatie van het Nederlands EU-beleid een meer politiek proces zou moeten zijn.

Daarnaast signaleert de Raad van State dat Europese beleidsprocessen beter in nationale beleidsprocessen moeten worden geïntegreerd. De Raad van State stelt dat de Europese beleidsvoorbereiding moet worden verricht analoog aan en langs dezelfde weg als de nationale beleidsvoorbereiding, met een grote rol voor de vakdepartementen. Specifieke op Europa gerichte voorbereidings- en afstemmingsmechanismen versterken in de ogen van de Raad van State het risico dat Europees en nationaal beleid teveel los van elkaar worden gezien. Ook de Rob bepleit een vorm van voorbereiding waarbij de vakdepartementen het voortouw hebben bij de afstemming van alle aspecten van beleid in alle fasen van de besluitvorming.

¹ Zoals ook naar voren is gebracht in het rapport «Op tijd is te laat» van het Kamerlid Van Baalen dat op 11 april 2002 is aangeboden aan het Presidium (TK 28 632, nr. 1). Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, «Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces», p. 51.

² Zo signaleert de Raad van State een toename van intergouvernementele samenwerking en «soft integration», de ontwikkeling van Europa als interactief netwerk waarbinnen ambtelijke, politieke en privé-spelers (lobbyisten) in een intransparant proces het beleid bepalen, «voorkoken» door leiders in hoofdsteden, een grotere rol van de Europese Raad, meer richtinggevend optreden door kopgroepen en een voortdurend proces van koppeling van dossiers en de vorming van pakketten waarin voor alle partijen zoet en zuur is opgenomen.

In het onderstaande geeft het kabinet, mede aan de hand van de in gang gezette uitvoering van de aanbevelingen van de commissie «Sturing EU-aangelegenheden», zijn visie op de door de Raad van State bepleite versterking van de politieke regie ten behoeve van een brede Europa-strategie, door de minister-president en de ministerraad. Vervolgens wordt ingegaan op de integratie van Europese beleidsprocessen in de nationale beleidsprocessen. Dit in het licht van de twee, in de inleiding genoemde, doelen: een zo vroeg mogelijke politieke sturing ten behoeve van een zo effectief mogelijk Nederlands optreden in de Unie en een betere inbedding van Europa in het Nederlands politiek proces.

De rol van de minister-president

De Raad van State pleit voor politieke regie door de minister-president om tijdig het Nederlands belang te kunnen behartigen op Europees niveau. Bij het debat over de Staat van de Unie gaf dit pleidooi mede aanleiding tot de motie-Herben c.s. over de rol van minister-president en zijn ministerie inzake het Nederlandse Europa-beleid, een motie die in de Tweede Kamer brede steun kreeg.

Het kabinet onderschrijft de belangrijke rol van de minister-president, zowel ten aanzien van de grote Europese vraagstukken als ten aanzien van meer specifiek Europees beleid en Europese regelgeving. De minister-president heeft een sterke inhoudelijke rol op het eerst genoemde terrein, niet in de laatste plaats door zijn lidmaatschap van de Europese Raad. Daar wordt immers de hoofdkoers voor de Europese Unie uitgezet. De Nederlandse inbreng betreffende de onderwerpen die in de Europese Raad besproken worden en het aangaan van strategische en tactische allianties dienaangaande worden onder regie van de minister-president bepaald. Dit in goed samenspel met de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken die Nederland vertegenwoordigen in de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, de raadsformatie waarin de Europese Raad wordt voorbereid. In de ministerraad worden onder leiding van de minister-president de Nederlandse prioriteiten gesteld, keuzes gemaakt voor de koppeling van bepaalde dossiers en rode lijnen getrokken ten aanzien van de onderhandelingen.

Ten aanzien van zowel de Nederlandse inzet in Brussel op specifiek Europees beleid en Europese regelgeving in wording als de integratie in het nationale beleidsproces van dit beleid en deze regelgeving nadat daarover een akkoord is gesloten in Brussel, heeft de minister-president een belangrijke agenderende en regisserende rol. Op dit moment beschikt de minister-president over de bevoegdheid de agenda van de ministerraad te bepalen: hij kan zelfstandig onderwerpen op de agenda plaatsen, indien de verantwoordelijke minister daarvoor niet zelf zorg draagt. De minister-president dient daarbij «in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad» te handelen¹. Deze toevoeging beperkt echter de mogelijkheden die de minister-president ter beschikking staan om langs deze weg zorg te dragen voor een slagvaardig bestuur, ook ten aanzien van Europese dossiers. Om deze reden zal het kabinet deze beperkende toevoeging schrappen². Intussen zal de minister-president materieel al zo handelen.

Er zijn meerdere aanleidingen denkbaar voor de minister-president om gebruik te maken van deze agenderende bevoegdheid. Te denken valt bijvoorbeeld aan thema's met een Europese dimensie die een groot politiek effect hebben en aan problemen die Nederland ondervindt bij de implementatie van Europese regelgeving, of bijvoorbeeld aan onderzoeken van de Europese Commissie naar de verenigbaarheid van nationale wetgeving en van de -uitvoeringspraktijk met het Europees recht of aan inbreukprocedures die door de Commissie tegen Nederland worden ingeleid en aanhangig worden gemaakt bij het EG-Hof van Justitie. Bij de bespreking van nationale wetgevingsvoorstellen- al dan niet als uitvoering van Europese regelgeving- kan de minister-president, als voorzitter ook aandacht vragen voor de context van het Europees beleid en de Europese regelgeving in de onderraden van de MR.

Om aan de behoefte van meer politieke sturing en goede afstemming binnen het kabinet te kunnen voldoen zal de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden, de REIA, frequenter bijeenkomen. In deze

¹ Artikel 7 van het Reglement van Orde van de MR wijst deze bevoegdheid toe; «De minister-president kan, indien een aangelegenheid door de minister die daarvoor in de eerste plaats verantwoordelijk is, niet in de raad aan de orde wordt gesteld, in overeenstemming met het gevoel van de raad, zelf zorg dragen voor de indiening van deze aangelegenheid bij de raad». Mr. R.J., Hoekstra spreekt in dit verband van een pre-eminente rol voor de minister-president (zie: «De minister-president en de coalitie»).

² Deze uitbreiding van de agenderingsbevoegdheid van MP heeft uiteraard een generiek karakter en zal daarom nader worden uitgewerkt in de notitie over de positie van de minister-president die momenteel door het kabinet wordt voorbereid.

reguliere onderraad voor Europese vraagstukken worden de politieke hoofdlijnen van het EU-beleid voorbereid en worden politieke keuzes gemaakt ten aanzien van voorstellen tot EU-beleid of EU-regelgeving. De minister-president kan echter, al dan niet op verzoek van een betrokken bewindspersoon, van zijn agenderende bevoegdheid gebruik maken om de bespreking van bepaalde dossiers en onderwerpen niet uitsluitend voor deze onderraad te agenderen, maar eveneens voor een gecombineerde zitting van de REIA en een andere onderraad. De minister-president kan ook besluiten voorstellen met betrekking tot EU-regelgeving in een vroeg stadium tevens te agenderen in een andere onderraad, bijvoorbeeld wanneer deze regelgeving in wording bepaalde sectoren in Nederland in het bijzonder aangaat of wanneer een verdere diepgaande discussie op bepaalde onderdelen van belang is om te kunnen komen tot een goed politiek afgewogen Nederlandse (vervolg)inzet in Brussel. Ten behoeve van de samenhang en de consistentie in het Nederlands optreden in de EU zal de minister-president voorafgaand aan een dergelijk besluit hierover overleggen met de coördinerende bewindspersonen van Buitenlandse Zaken. In voorkomende gevallen zullen de coördinerende bewindspersonen van BZ aan die onderraden deelnemen. Een en ander betekent dat de minister-president beschikt over een stevig instrumentarium om zorg te dragen voor de afstemming van de nationale beleidsagenda op de Europese beleidsagenda.

Een ander belangrijk instrument voor het uitoefenen van zijn agenderende en regisserende rol is de mogelijkheid een ministeriële stuurgroep te convoceren. De minister-president kan in bepaalde gevallen besluiten een dergelijke ministeriële stuurgroep bijeen te roepen om de politieke sturing en een goede behandeling van strategische onderwerpen in een onderraad dan wel direct in de ministerraad te bevorderen. Wanneer een meer strategische benadering noodzakelijk is ten aanzien van een bepaald EU-dossier, een EU-evenement, een bepaalde EU-kwestie of een bepaalde EU-onderhandeling, zal de minister-president, na overleg met de coördinerende bewindspersonen van Buitenlandse Zaken, hiertoe overgaan.

Voor het functioneren van de minister-president moet hij, zoals de Raad van State terecht stelt, kunnen beschikken over de juiste informatie en de juiste voorbereiding. Drie elkaar versterkende elementen zijn hierbij te onderscheiden. Ten eerste staat de minister-president een goede eigen ondersteuning ter beschikking, die ook zelfstandig informatie vergaart en op hoog niveau contact onderhoudt met de «hoofdsteden», binnen en buiten het ambtelijke circuit. Daartoe is binnen het Ministerie van Algemene Zaken de Europafunctie in de afgelopen periode versterkt. Ten tweede is een optimale samenwerking met de coördinerende bewindspersonen van BZ, hun medewerkers, de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU en de medewerkers van de PVEU van groot belang. Ten derde moet de minister-president toegang hebben tot een goed functionerend geheel van horizontale coördinatiemechanismen om op hoofdlijnen te kunnen sturen, zoals hieronder verder uiteen wordt gezet. Door middel van deelname van AZ aan al deze coördinatiemechanismen, waarin de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van Europese ontwikkelingen wordt voorbereid, wordt de minister-president optimaal geïnformeerd¹.

¹ Dit betekent niet alleen deelname van AZ aan de horizontale coördinatiemechanismen zoals BNC, CoCo, CoCoHAN en het PV-instructie overleg, maar ook aan het wekelijkse overleg onder leiding van de Staatssecretaris voor Europese Zaken met onder andere de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU en de Directeur-Generaal Europese Samenwerking.

De Rob heeft over de rol van de minister-president en het ministerie van Algemene Zaken in organisatorische zin het meest vergaande voorstel gedaan. De raad pleit ervoor de eindverantwoordelijkheid voor de nationale coördinatie van EU-beleid over te hevelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar het ministerie van Algemene Zaken. Ook de functie van de staatssecretaris voor Europese Zaken zou naar het ministerie van Algemene Zaken moeten worden overgeheveld. Dat zou aansluiten bij het toegenomen belang van de EU voor nagenoeg alle

«binnenlandse» beleidsterreinen en zou in overeenstemming zijn met de speciale verantwoordelijkheid van de minister-president – als voorzitter van de ministerraad – voor de eenheid van het regeringsbeleid.

Dit voorstel van de Rob heeft geleid tot debat, ook in de Tweede Kamer¹. Het kabinet is van mening dat de hierboven beschreven arrangementen de MP in staat stellen een meer regisserende en agenderende rol te spelen. Het kabinet is niet overtuigd door de argumenten van de Rob voor de voorgestelde organisatorische aanpassing. De punten van aandacht bij het bestaande model van coördinatie hebben naar de mening van het kabinet meer te maken met de vraag *wat op welke wijze* wordt gecoördineerd dan met de vraag *wie* die coördinatie verricht. Mede met het oog op diens regisserende en agenderende rol ten aanzien van Europese onderwerpen bestaat in de praktijk een geregeld en, indien nodig, frequent contact tussen de minister-president en de voor de coördinatie van het EU-beleid verantwoordelijke staatssecretaris voor Europese Zaken, die wekelijks deelneemt aan het overleg in de ministerraad. Om de bovengenoemde redenen is het overhevelen van de functie van de staatssecretaris voor Europese Zaken naar het ministerie van Algemene Zaken voor het kabinet geen punt van overweging. Dit geldt eveneens voor het verleggen van de eindverantwoordelijkheid voor de nationale EU-coördinatie, zoals door de Rob geopperd.

De rol van de ministerraad

Het kabinet beschouwt de aanbevelingen van de Raad van State om te komen tot meer politieke regie ten behoeve van een brede Europa-strategie als steun voor de gekozen de koers. Het deelt diens aanbeveling dat binnen het kabinet, onder leiding van de minister-president, een politiek debat moet plaatsvinden over doel, strategie en tactiek van de Nederlandse inzet en inbreng in Brussel. Ook onderschrijft het kabinet de visie van de Raad van State, dat ten aanzien van voorstellen voor beleid en regelgeving met mogelijkerwijs grote gevolgen voor Nederland tijdig moet worden beschikt over een politiek bepaald Nederlands standpunt, waarvan de strategische en tactische aspecten terdege zijn afgewogen. De politieke sturing op EU-beleid en regelgeving in wording moet, met andere woorden, sterker en ook in een eerdere fase worden ingezet. De Rob formuleert aanbevelingen van gelijke strekking. Daarmee ziet het kabinet in deze aanbevelingen van de Raad van State en de Rob een aanmoediging voort te gaan met de uitvoering van de aanbevelingen van de gemengde commissie «Sturing EU-aangelegenheden». Wel zal het de aanbevelingen van de Raad van State benutten om de uitgezette lijn, waar nodig, te verbeteren.

De hoofdlijnen en prioriteiten van het EU-beleid alsook de richting waarin de samenwerking binnen de Unie zich op de belangrijkste beleids-terreinen moet ontwikkelen, presenteert het kabinet in de jaarlijkse «Staat van de Europese Unie». Over deze hoofdlijnen zal de ministerraad zich regelmatig buigen om belangrijke Europese ontwikkelingen te bespreken, de Nederlandse strategie, waar nodig, bij te stellen en onderwerpen te identificeren die Nederland zelf op de Brusselse agenda wil plaatsen. De Tweede Kamer en de Eerste Kamer zullen hierover geïnformeerd worden, zodat in deze kamers het debat kan worden gevoerd. Zaken als het beleid met betrekking tot de uitbreiding van de EU, de Nederlandse inzet ten aanzien van de ontwikkeling van de Europese instellingen en bij voorbeeld ook de Europese energiepolitiek verdienen een toegespitst en breed gevoerd parlementair debat.

¹ Zie bijv. D.J. Eppink, «De minister-president in Europa: minder minister, meer president», in Bestuurswetenschappen, 2005, nr. 4; M.P.C.M. van Schendelen, «Kanttekeningen bij het Rob-advies over de nationale coördinatie van EU-beleid», in: Bestuurswetenschappen, 2005, nr. 2; M. van Keulen & J.Q.Th. Rood, «Nederlandse EU-coördinatie blijft ploeteren in de polder», in: Bestuurswetenschappen, 2005, nr. 2; S.C. van Bijsterveld & P.J.M. de Goede, «EU-beleid vraagt om regie premier», in: NRC Handelsblad, 10-11-2005.

Integratie van Europese beleidsprocessen in nationale beleidsprocessen

Het kabinet deelt de analyse van de Raad van State en de Rob dat het Europese beleid, bestaand dan wel in wording, beter moet worden geïntegreerd in het nationale beleidsproces. De Europese dimensie moet vanaf het begin in de volle breedte worden mee gewogen in het nationale beleidsproces. Europees beleid en Europese regelgeving hebben kenmerken van zowel buitenlands als binnenlands beleid.

Voor een juist begrip van de dynamiek van de beleidsprocessen waar het hier om gaat, onderscheidt het kabinet deze processen in twee trajecten. Enerzijds gaat het om het traject waarin Europees beleid en Europese regelgeving tot stand komt en de daarbij behorende beleidsprocessen, zowel Europees als nationaal. Dit traject kan worden gekenschetst als «Nederland in Europa». Anderzijds gaat het om de omzetting van Europese wet- en regelgeving in nationale regelgeving én de totstandkoming van beleid en regelgeving van nationale oorsprong die moeten voldoen aan Europese randvoorwaarden en het daarbij behorende, overwegend nationale beleids- en wetgevingsproces. Dit traject kan worden aangeduid als «Europa in Nederland». Dit hier aangebrachte onderscheid neemt niet weg dat het kabinet meer dan doordrongen is van de noodzaak om in het eerstgenoemde traject al terdege rekening te houden met het tweede traject.

Nederland in Europa: Nederlandse beïnvloeding van Europees beleid en regelgeving in wording

In het traject «Nederland in Europa» gaat het erom in een zo vroeg mogelijk stadium te komen tot een Nederlandse inzet voor de onderhandelingen en deze vervolgens op het Europese niveau succesvol uit te dragen. Om hieraan te kunnen voldoen en te komen tot een meer gestructureerde, beter gecoördineerde en politieke beïnvloeding vanuit Nederland neemt het kabinet de volgende maatregelen, voortbouwend op de aanbevelingen van de Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden» die momenteel worden uitgevoerd.

In de voorfase waarin Europees beleid en Europese regelgeving worden voorbereid (bij regelgeving in de regel door de Europese Commissie) zal politieke prioriteitsstelling plaatsvinden op basis van het (concept-) werkprogramma van de Commissie, groen- en witboeken en vooral ook informatie van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU en de experts van de vakdepartementen over onderwerpen die in voorbereiding zijn. De ministerraad zal zoveel mogelijk de (op handen zijnde) voorstellen beoordelen op zaken als economische, financiële en juridische implicaties voor Nederland, evenals op subsidiariteit en proportionaliteit. Het kabinet geeft op deze manier, waar mogelijk, al in het vroegste stadium aanwijzingen over wat Nederland wil bereiken dan wel wil vermijden, waarmee de betrokken departementale ambtenaren en medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel aan de slag kunnen gaan.

Als er eenmaal een formeel voorstel voor regelgeving van de Europese Commissie ligt, waarmee het Europese wetgevingstraject in het kader van de Raad van Ministers begint, zal het kabinet zo snel mogelijk een politiek oordeel vellen over voorstellen met mogelijkerwijs grote gevolgen voor Nederland. Daarbij is in eerste instantie de subsidiariteitsvraag¹ aan de orde en in tweede instantie het oordeel over het voorstel als zodanig². Het kabinet bepaalt op deze manier aan het begin van het Europese wetgevingstraject de te bereiken doelen, welke coalities wenselijk zijn, wat de afruilmogelijkheden zijn en wat de rode lijnen zijn. In geval deze laatste

¹ Het kabinet heeft op 14 april een notitie over subsidiariteit aan het parlement gestuurd waarin het de werkwijze die het voor ogen heeft nader uiteen gezet wordt.

² De aanpak die het kabinet voor ogen heeft bouwt voort op de aanbevelingen van de «Gemengde Commissie Sturing EU-Aangelegenheden». Om het oordeel goed voor te bereiden beschikt het kabinet over verschillende mogelijkheden. Zo kan een impact studie worden gemaakt of kunnen adviesorganen als de Raad van State gevraagd worden een oordeel te geven over het voorstel. Ook kan de private sector geconsulteerd worden over een voorstel dat hun belangen direct raakt. Een methode die er aan bijdraagt dat een voorstel op alle facetten beoordeeld wordt, is de werkwijze met zogenaamde interbestuurlijke multidisciplinaire teams. Hierin kunnen beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen van alle betrokken departementen deelnemen, maar bijvoorbeeld ook de experts van de uitvoeringsinstanties. Deze ambtelijke voorbereiding van het Nederlandse standpunt leidt zo mogelijk binnen zes tot acht weken tot een zogenaamde standpuntverkennde notitie. Deze wordt voorgelegd aan de onderraad voor Europese Aangelegenheden (REIA) die op basis hiervan besluit over de door Nederland gewenste uitkomst van de onderhandelingen en de «rode lijnen», maar ook de afruilmogelijkheden, de coalitievorming en bijvoorbeeld de koppeling van dossiers. In deze onderraad kan de PVEU aanwezig zijn. Vervolgens wordt een zogenaamde kaderinstructie opgesteld voor de onderhandelaars, waarmee deze kunnen opereren zolang zij maar binnen de daarin aangegeven rode lijnen blijven. Mogelijke problemen of voor Nederland ongunstige ontwikkelingen die zich gedurende het onderhandelingstraject voordoen, worden zo snel mogelijk gemeld aan het politieke niveau. Het parlement wordt over de besluitvorming in de ministerraad geïnformeerd, voor zover dit niet nadelig is voor de onderhandelingspositie van Nederland in de EU.

overschreden dreigen te worden, moeten de onderhandelaars een nieuw mandaat vragen aan het politieke niveau.

Het kabinet onderschrijft volledig de aanbeveling van de Raad van State dat ieder ministerie het Europees beleid in de eigen werkzaamheden dient te integreren. Ook onderschrijft het kabinet de belangrijke taak die de afzonderlijke, eerstverantwoordelijke ministers en hun ministeries dragen in het traject «Nederland in Europa». Zij zijn het die primair verantwoordelijk zijn voor de Europese en nationale dimensie van hun dossiers. Deze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit betekent uiteraard ook dat zij verantwoordelijk zijn voor het betrekken van collegabewindslieden bij die dossiers waarin deze een belang hebben.

Een goede Nederlandse inzet moet immers een weerspiegeling zijn van een gedegen belangenafweging. Uiteraard moet een dergelijke zorgvuldig afgewogen inzet hand in hand gaan met slagvaardigheid. De onderhandelingen over Europees beleid en Europese regelgeving vergen steeds meer snelheid en heldere politieke keuzes aan het begin van het traject. In de door het kabinet gevolgde aanpak, waarin de vakministers hun eigen specifieke verantwoordelijkheid hebben en waarin de horizontale coördinatie-inspanning een cruciale rol vervult, zitten beide elementen. Daarom is het kabinet het ook niet eens met de aanbeveling van de Raad van State om de Europese beleidsvoorbereiding niet langer via specifieke coördinatie-mechanismen te laten plaatsvinden. Het kabinet is van oordeel dat uiteraard het Europese beleid binnen de vakministeries beter moet worden geïntegreerd, en dat tegelijkertijd de bestaande horizontale coördinatie-inspanningen onverkort noodzakelijk blijven en verder verbeterd dienen te worden.

Het traject «Nederland in Europa» kent namelijk een aantal wezenlijke aspecten die hierom vragen. Allereerst is daar de verwevenheid van dossiers op Europees niveau, waardoor het van belang is dat afzonderlijke Nederlandse bewindslieden hetzelfde geluid laten horen in Brussel over de hoofdlijnen van het Nederlandse EU-beleid. Dezelfde onderwerpen kunnen in verschillende Raadsformaties voorliggen, zoals consumentenbeleid dat zowel in de Concurrentieraad als in de Gezondheidsraad wordt behandeld. De horizontale coördinatiemechanismen zorgen dan voor een heldere, consistente Nederlandse inbreng, terwijl tegelijkertijd vakministers bij hun inbreng in de vakraden een eigen invalshoek kunnen kiezen. Afgezien daarvan, hangen veel dossiers met elkaar samen. Bij bijvoorbeeld luchtkwaliteit is niet alleen de nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn van belang, maar ook de verordening met de technische specificaties voor voertuigen. Ten tweede is het onderling afwegen en uitruilen van dossiers van belang voor een goede en slagvaardige Nederlandse inbreng in Brussel. Hiervoor is inzicht in het Europese krachtenveld en de inzet vanuit de verschillende hoofdsteden onontbeerlijk. Ten derde moet worden voorkomen dat een voorstel gedurende het Europese traject slechts vanuit één discipline wordt beoordeeld. Nadat de Europese Commissie een voorstel tot Europese regelgeving heeft gepubliceerd, wordt het voorstel in de regel slechts besproken in één van de vele raads werkgroepen of comités, die het voorstel vanuit de eigen discipline bekijkt. Dit kan er toe leiden dat, wanneer het voorstel uiteindelijk in de desbetreffende vakraad aan de orde komt, allerlei – politieke – feiten zijn gecreëerd die een Nederlandse koerswijziging vanuit een meer politieke dan wel bredere benadering praktisch onmogelijk maken. Tot slot komt het regelmatig voor dat de nationale departementale verdeling van onderwerpen en beleidsterreinen niet overeenkomt met de verdeling op Europees niveau. De horizontale, specifiek op Europa gerichte, coördinatiemechanismen voorkomen dan dat een voorstel door departementale verkokering te laat opgemerkt wordt door andere betrokken ministeries. Het kabinet is derhalve van mening dat zonder een goede horizontale EU-coördinatie, de ook door de

Raad van State bepleite gedegen strategische en tactische inzet in alle gremia van de Raad, niet te realiseren is.

Het kabinet verwacht dat het met de bovenstaande aanpak kan komen tot de gewenste tijdige, politiek bepaalde, strategische en tactisch afgewogen standpuntbepaling waarover in de inleiding van dit kabinetsstandpunt is gesproken en die de Raad van State en de Rob bepleiten. Zo geeft het politieke niveau op een zo vroeg mogelijk moment sturing aan het onderhandelingsproces en zal de heldere politieke afweging van het kabinet meer aanknopingspunten bieden voor de politieke partijen tot een eigen oordeel te komen. Door middel van het aangeven van de beoogde onderhandelingsresultaten en de rode lijnen behouden de vakdepartementen hun autonomie in het onderhandelingstraject in de werkgroepen en comités (decentrale coördinatie), maar is een afgewogen inzet op hoofdlijnen en de noodzakelijke flexibiliteit voor de onderhandelaars door middel van een centrale politieke regie gewaarborgd. Dit zal naar verwachting van het kabinet zowel de integratie van Europees beleid in nationaal beleid als de slagvaardige en strategische inzet in Brussel ten goede komen.

Europa in Nederland: omzetting van Europese regelgeving in nationale regelgeving en regelgeving van nationale oorsprong

De Raad van State constateert dat bij het formuleren van de Nederlandse inbreng in het Europese besluitvormingsproces weinig rekening wordt gehouden met de uitvoering; de consequenties van het Europees beleid komen vaak pas laat in beeld. Het kabinet onderschrijft dit voor de wijze waarop de Nederlandse inbreng tot nu toe vaak tot stand kwam. Door een grotere betrokkenheid in het voortraject van de Brusselse onderhandelingen van nationale (wetgevings-)juristen en experts op het gebied van uitvoering en handhaving, en door betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven op die dossiers die mogelijk grotere gevolgen hebben voor hun specifieke belangen zullen problemen ten aanzien van de implementatie zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden. De betrokkenheid van de decentrale overheden en hun belangenorganisaties verdient hier speciale vermelding, vooral door de rol die gemeenten en provincies vaak spelen bij de uitvoering of handhaving van Europese regelgeving.

In de implementatiefase zelf is de kwaliteit van de implementatieregelgeving van belang, maar vooral ook de tijdigheid. Dit wint aan belang, getuige de recent zwaardere sanctiëring door het EG-Hof van Justitie. Het kabinet zal meer dan voorheen de vinger aan de pols houden ten aanzien van de tijdige omzetting van Europese regelgeving in nationale regelingen, onder andere met behulp van een permanent voortgangsbewakingssysteem. Ieder kwartaal zal de staatssecretaris voor Europese Zaken een kwalitatieve appreciatie van de implementatieresultaten voorleggen aan de ministerraad. Vervolgens worden de beide kamers hiervan op de hoogte gesteld.

Het kabinet onderschrijft het belang, waar de Raad van State op wijst, van de terugkoppeling vanuit de nationale praktijkervaring met Europese regelgeving. Het kabinet bezint zich dan ook op mogelijkheden om door middel van consultatie voor bepaalde belangrijke onderwerpen periodiek de ervaringen te peilen en deze in te brengen in Brussel¹. Dit kan de legitimiteit van het beleid alleen maar ten goede komen.

Ook het belang van de Europese kaders voor regelgeving van nationale oorsprong mag niet onderschat worden. Deze regelgeving moet voldoen aan Europeesrechtelijke randvoorwaarden. Mede om te voorkomen dat ontwerp-nationale regelgeving uit de pas loopt met bijvoorbeeld bepa-

¹ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het identificeren van sectoren die toe zijn aan herziening en die momenteel veel administratieve lasten met zich meebrengen voor Nederland. Door middel van consultatie zouden de ervaringen van het «veld» met deze regelgeving gepeild kunnen worden en ingebracht worden in Brussel.

lingen uit het EG-verdrag met betrekking tot het vrij verkeer van goederen en diensten, mededinging en staatssteun, wordt in de binnen de departementen gehanteerde startnotitie voor nieuwe regelgeving ook aandacht geschonken aan de relevante communautaire regelgeving¹. Het Ministerie van Justitie en vervolgens de Raad van State toetsen de uiteindelijke concept-wet of amvb ook op deze onderdelen.

Voor dit traject «Europa in Nederland» zijn de voor het nationale kader gebruikelijke coördinatiemechanismen het aangewezen kanaal, met de onderraden van de ministerraad in een spilfunctie. Hier immers gaat het om nationale beleids- en wetgevingsprocessen, die een uitvloeisel zijn van of raakvlakken hebben met Europees beleid en Europese regelgeving. De staatssecretaris voor Europese Zaken kan desgewenst deelnemen aan deze onderraden. In deze onderraden zal meer dan voorheen aandacht worden besteed aan de tijdige en kwalitatief goede omzetting van Europese regelgeving in nationale regelgeving en het in overeenstemming zijn van regelgeving van nationale oorsprong met de Europeesrechtelijke randvoorwaarden.

5. Personeelsbeleid

De Raad van State constateert dat het loopbaan- en opleidingsbeleid van de ministeries aanpassing behoeft. Het kabinet onderschrijft de noodzaak tot een betere integratie van kennis over en ervaring met het Europese besluitvormingsproces binnen de overheid, dit zowel op Rijksniveau als op het niveau van de decentrale overheden. Steeds meer blijkt het belang van EU-kennis en betrokkenheid, ook voor medewerkers die zich bezig houden met beleidsterreinen waarop de directe invloed van de EU nog gering is². Het kabinet is dan ook doende de aanbevelingen uit te werken die de Gemengde Commissie «Sturing in EU-aangelegenheden» op dit terrein heeft gedaan. Het gaat bijvoorbeeld om detacheringen van Nederlandse ambtenaren bij de Europese instellingen en een systeem van personeelsrotatie tussen alle departementen om de expertise te vergroten en brede ervaring over meerder Europese beleidsterreinen op te doen. Het terugkeerbeleid naar het «eigen» departement en de loopbaanbegeleiding zijn hier punten van aandacht. Ook spant het kabinet zich in om benoemingen van Nederlanders strategische posities in de EU te bevorderen en om het aanbod van opleidingen over Europa en het Europese besluitvormingsproces voor medewerkers van departementen en decentrale overheden.

6. Tot slot

Het kabinet heeft in dit standpunt zijn visie neergelegd op de wijze waarop het Nederlandse optreden in Europa geoptimaliseerd kan worden en «Europa» beter in de Nederlandse beleidsprocessen kan worden geïntegreerd. Het kabinet hoopt dat de maatregelen die het neemt zullen leiden tot een grotere betrokkenheid van de Nederlandse burgers bij de totstandkoming van het beleid en de regelgeving van de Europese Unie. Voor die betrokkenheid is het echter vooral van belang dat de EU doet waarvoor zij is opgericht, namelijk het bevorderen van vrede, vrijheid en voorspoed en – in het verlengde daarvan – het vinden van oplossingen voor problemen waar de afzonderlijke lidstaten niet tegen opgewassen zijn. Het kabinet zal vanuit die optiek de Nederlandse belangen in Europa met verve blijven behartigen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai

¹ Zie voor een nadere uitwerking het kabinetsstandpunt over het rapport «Van wetten weten», van 24 november 2003 (TK 29 349, nr. 1).

² Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de case studie van de richtlijn energieprestatie van gebouwen in het rapport van het Clingendael European Studies Programme; waarin medewerkers van het DG Wonen aangaven het gebrek aan ervaring met Europese dossiers als een gemis te hebben ervaren.