

Redactionele signalen

Operation Iraqi Freedom of, zoals Europeanen botweg zeggen, de oorlog in Irak, heeft nog andere gevolgen dan zijn verschrikkelijke uitwerkingen op de rechtstreeks betrokkenen. Het totaal gebrek aan optreden van de Europese Unie als zodanig heeft o zo duidelijk gemaakt dat er geen noemenswaardig – wanneer puntje echt bij paaltje komt – gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) bestaat. Tijdens de Intergouvernementele Conferentie van Amsterdam had men nog aan het Europese Unie -verdrag gesleuteld: in wat nu artikel 11(2) is, hadden de lidstaten zich ertoe verbonden o.a. om zich te onthouden ‘van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen’. Het is een bedroevend schouwspel geworden. Giscard d’Estaing, de voorzitter van de Conventie, heeft alvast meer ambitieuze voorstellen op het vlak van het GBVB naar sint-juttemis uitgesteld.

Twee bijdragen in dit nummer laten de lezer binnen in de keuken van wetgevende processen en van besluitvormingen. In zijn bijdrage behandelt Drijber in wezen wat nu de Lamfalussy procedure genoemd wordt. Hij schrijft erover met kennis van zaken: hij is er nauw bij betrokken geweest, zoals bv. blijkt uit voetnota 23. Hij wijst o.m. op de belangrijkste politieke vraag hoe het EP voldoende controle over de twee lagere regelgevingsniveaus kan behouden. Het EP is er zich van bewust, zoals blijkt uit de kritiek welke Commissaris Bolkestein te horen kreeg bij de bespreking van zijn actieplan

voor financiële diensten in de Economische Commissie van het EP. Van Haersolte en Van den Oosterkamp wijzen in hun bijdrage er terecht op dat, wil Nederland als lidstaat op effectieve wijze zijn slinkende nationale bevoegdheden beschermen, het ‘beleid’ zich dan wel bewust moet zijn van het ‘juridische’ (en vice versa). De praktijkjurist(e) die hun beschrijving van het Haagse interdepartementale overleg na de Securitel-affaire leest, weet nu beter aan welke bel hij/zij moet trekken.

Het artikel van Schutte-Veenstra over de EG-harmonisatie van vennootschapsrecht is een welkome stand van zaken: na 14 richtlijnen is er behoefte aan een overzicht. Daarbij is het niet gebleven. Ook het Verslag van de Commissie Winter komt ter sprake. Volgens de auteur wil de EG-harmonisatie Delaware toestanden vermijden. Men mag het Delaware syndroom niet overdrijven. Soms verliest men uit het oog dat bepaalde materies, die in Europa door vennootschapsrecht geregeld worden, in de Verenigde Staten door de federale Securities and Exchange Commission geregeld worden. Hoe dan ook, het beleid van bepaalde lidstaten is schizofreen: enerzijds wil men geen Delaware toestanden, maar anderzijds is men niet steeds bereid afstand van eigen opvattingen te doen om tot gemeenschappelijke regels te komen.

Dit nummer wordt afgesloten met een bespreking van twee arresten en een advies.

JHJB

de richtlijnen te worden aangepast aan actuele ontwikkelingen. Daar wordt al hard aan gewerkt bij de eerste EEG-richtlijn (openbaarmakingvereisten) en de vierde en zevende EEG-richtlijnen (jaarrekeningenstandaarden). Deze werkwijze verdient navolging bij de overige richtlijnen, in het bijzonder bij de tweede EEG-richtlijn (kapitaalbescherming). Een slotopmerking. In de discussie over de te harmoniseren onderwerpen van vennootschapsrecht wordt m.i. te weinig

rekening gehouden met het in art. 5 EG neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Bij de op het prioriteitenlijstje van de Commissie Winter staande corporate governance onderwerpen bijvoorbeeld, voorzie ik op dit punt een probleem. Duidelijk(er) dient te worden aangegeven waarom bepaalde onderwerpen beter op Europees niveau dan op het niveau van de lidstaten kunnen worden geregeld.

De coördinatie van Nederlandse standpunten over Europees recht en Europees beleid in de Haagse praktijk

*Mr. J.C. van Haersolte en mr. J.S. van den Oosterkamp**

In deze bijdrage wordt het proces van afstemming beschreven met betrekking tot vraagstukken van Europees recht en Europees beleid zoals dat in Den Haag plaatsvindt. Deze coördinatie is in 1998 naar aanleiding van het Securitel-arrest geïnstitutionaliseerd en in 2001-2002 geëvalueerd. Is in de Haagse praktijk de kloof tussen recht en beleid overbrugbaar?

1. Inleiding

1. In dit artikel bespreken wij de wijze waarop in Nederland de standpunten van de centrale overheid totstandkomen ten aanzien van Europees recht. Het gaat om de interdepartementale coördinatie met betrekking tot lopende procedures (zaken) en afgesloten procedures (arresten) voor resp. van het HvJ EG, alsmede Brusselse regelgeving zowel in de voorbereidingsfase als na vaststelling. Plaats van handeling is de driehoek Den Haag–Brussel–Luxemburg. Waar nodig zal ook aandacht geschonken worden aan de coördinatie met betrekking tot Europees beleid.

2. Na een schets van de historische achtergrond zullen wij een beschrijving en becommentariëring geven van dit ambtelijke afstemmingswerk. Daarbij willen wij de lezer een inzicht geven in de praktijk van de ‘Haagse’ Europese (juridische en beleidsmatige) processen. Aan het slot zullen wij pogen te bezien in hoeverre de afstemmingsprocedures verbeterd dienen te worden, in het bijzonder in het licht van de ‘kloof’ tussen beleid en recht.

3. Het belang van het onderwerp vloeit voort uit het feit dat Europa (lees: de Europese Unie) nagenoeg op alle economische, politieke en maatschappelijke terreinen actief is (het is inderdaad al eerder gezegd). Om haar doelstellingen te bereiken, bedient Europa zich van besluiten die lidstaten en burgers binden, bijvoorbeeld van verordeningen en richtlijnen. Maar zij doet dit niet altijd op een onmiddellijk kenbare wijze. Arresten van het HvJ EG en mededelingen van de Europese Commissie blijken soms achteraf *sleepers* te zijn

geweest die op ongelukkige momenten actief werden. Ook bij de ‘nazorg’ van (de controle op) haar beleid gebruikt Europa juridische middelen en argumenten. Wil Nederland als lidstaat op effectieve wijze zijn slinkende nationale bevoegdheden beschermen en zijn nationale belangen verdedigen, iets waar het de laatste jaren vaak op tamboereert, dan zal het ‘beleid’ zich bewust moeten zijn van het ‘juridische’ (en *vice versa*). Is het bij duels de regel dat de gedaagde het recht heeft om het wapen te kiezen, in Europa ligt dat bij voorbaat vast. Dat is namelijk het Europese recht. De Europese Unie is een rechtsgemeenschap¹ en de lidstaten kunnen niets anders dan het Europeesrechtelijk instrumentarium gebruiken.² Met een variatie op een slogan waarmee de overheid in het vorige decennium een ander maatschappelijk probleem te lijf ging, zouden wij willen zeggen: ‘Een verstandige overheid is op haar toekomst voorbereid. Kies voor Europees recht!’.

4. Om begripsverwarring te voorkomen, willen wij aangeven dat in dit artikel ‘coördinatie’ (of ‘afstemming’) twee ver-

* Beide auteurs zijn secretaris van de ICER geweest, verbonden aan de afdeling Europees Recht, Directie Juridische Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag; Hans van den Oosterkamp is momenteel werkzaam op de afdeling juridische en institutionele zaken van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, Brussel; de opvattingen in dit artikel zijn strikt persoonlijk.

1. Wij brengen in dit verband in herinnering (de titel van) het boek van Robert Lecourt (oud president van het HvJ EG), *L'Europe des juges*, Bruylant: 1976. Recenter is de column van Michael Prowse in de *Financial Times* van 14 december 2002, p. II.

2. Een voorbeeld is zaak C-377/98, arrest van 9 oktober 2001, Nederland/EP en Raad, inzake de Biotechnologierichtlijn (*Jur.* 2001, p. I-7079; *SEW* 2002, p. 77, m.nt. T. Vandamme). Het nietigheidsberoep, gebaseerd op art. 230 EG, was ingesteld op een verzoek van de Tweede Kamer dat vervat was in een motie. Bij gebreke aan effectieve beleidsmatige middelen *ex ante* (de richtlijn was met gekwalificeerde meerderheid aangenomen), werd, tevergeefs overigens, *ex post* gegrepen naar juridische middelen. Zie ook J. Somsen, ‘Hof verwerpt Nederlandse bezwaren tegen octrooibaarheid van biotechnologische uitvindingen’, *NTER* 2002, p. 48.

schillende typen van activiteiten kan behelzen. De eerste betreft de afstemming tussen de verschillende departementen om te komen tot een eensgezind, overheidsbreed gelijklopend standpunt met betrekking tot een bepaald vraagstuk. Deze zogeheten interdepartementale coördinatie is de meest bekende vorm. Het tweede type van afstemming betreft die tussen 'beleid' en 'recht'. Gestuurd door politiek en samenleving is het beleid leidend en richtinggevend, en is het recht in beginsel volgend en instrumenteel.³ Dat leidt tot éénrichtingsverkeer, namelijk van beleid naar recht. Koppelen wij echter dit nationale niveau aan het Europese niveau, dan ontstaat er een beeld dat associaties oproept met het werk van de graficus M.C. Escher (1898-1972): multidimensionaal, op het eerste gezicht verwarrend maar ook, fascinerend. Op zichzelf is ook voor de EU de politiek directief maar de nationale overheid wordt met de EU en haar Europese verplichtingen voor het grootste deel geconfronteerd via het 'recht' zoals dat met name door de Europese Commissie maar ook door de particulier wordt gehanteerd. In de praktijk betekent dat dat nationale beleidsvoornemens geen doorgang vinden⁴ of, nog extremer, uitgevoerd beleid blijkt achteraf in strijd te zijn met Europees recht.⁵ De EU-jurist mag dit maar eens gaan uitlegen! Ook hier éénrichtingsverkeer maar dan dus van recht naar beleid. Een goede afstemming tussen deze twee verschillende werelden is van groot belang. Wij zullen met name spreken over het eerste type (interdepartementale) coördinatie maar wanneer relevant ook over de tweede soort.

5. Wij hebben ons artikel als volgt opgebouwd: de coördinatie vóór Securitel (onderdeel 2), de coördinatie na Securitel (onderdeel 3), de evaluatie van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) en de daaruit voortvloeiende conclusies en voorstellen (onderdeel 4), het externe commentaar op de Haagse coördinatie (onderdeel 5), en, ten slotte, onze analyse en commentaar op het voorgaande (onderdeel 6).

2. Coördinatie vóór de Securitel-affaire

6. Bij het schetsen van de interdepartementale coördinatie op Europeesrechtelijk terrein kan een onderscheid worden gemaakt tussen de 'pre-Securitel'-situatie en de 'post-Securitel'-situatie. De reden hiervoor is dat uit de zogeheten Securitel-affaire door de overheid ingrijpende organisatorische consequenties zijn getrokken. In een arrest van 30 april 1996⁶ had het HvJ EG geoordeeld dat het niet-nakomen van de verplichting tot kennisgeving aan de Europese Commissie van technische voorschriften in nationale regelingen volgens de Notificatierichtlijn⁷ ertoe leidt dat deze door de lidstaten niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen. Na een televisie-uitzending van het actualiteitenprogramma NOVA op 5 juni 1997 bleek Nederland honderden technische voorschriften niet in Brussel te hebben aangemeld, waardoor vanaf de zomer van 1997, onder veel seizoensbeïnvloede aandacht van de pers, een omvangrijke inhaaloperatie werd uitgevoerd.⁸ Tevens werd besloten tot het instellen van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) die in 1998 met haar werkzaamheden begon.⁹

7. De coördinatie met betrekking tot Europees recht in de periode vóór 1998 kan als volgt worden weergegeven. Het gremium dat die taak tot op zekere hoogte voor zijn rekening nam, was de *Commissie Uniforme Interpretatie Europees Recht (CUI)*.¹⁰ De CUI boog zich over Europeesrechtelijke vraagstukken die verschillende departementen raakten. De bewaking van de uniforme interpretatie van het Europees

recht maakte hiervan deel uit. De CUI bestond uit experts op het gebied van Europees recht van nagenoeg alle ministeries. Het ministerie van Buitenlandse Zaken vervulde het voorzitterschap. De CUI kende een *ad hoc* karakter en kwam onregelmatig bijeen om bepaalde vraagstukken over de uitleg van het EG-recht onder de loep te nemen (het betrof dan meestal een uitleg van een arrest van het Hof of van een artikel uit het (oude) EEG-Verdrag), maar hield zich niet bezig met het stelselmatig doorlichten van Europeesrechtelijke ontwikkelingen (zoals de jurisprudentie van het HvJ EG of ontwerp EG-regelgeving) op hun relevantie voor de praktijk van de beleidsontwikkeling c.q. de regelgeving op de departementen. Ten slotte werd de CUI gebruikt door Buitenlandse Zaken voor het informeren van de andere departementen over bij het Hof aangehangig gemaakte prejudiciële procedures. Het verdedigen van Nederlandse standpunten in Hofzaken werd en wordt nog steeds, vanuit de verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken voor de uniforme interpretatie van het Europees recht,¹¹ door Buitenlandse Zaken gecoördineerd met de betrokken departementen. Buitenlandse Zaken treedt namens Nederland op ten overstaan van het Hof. Naast Buitenlandse Zaken speelde het ministerie van Justitie een belangrijke rol. Dit departement bewaakte de doorwerking van Europees recht in relatie tot de kwaliteit van de nationale wet- en regelgeving van de departementen in de door hem uitgevoerde wetgevingstoets op de wetgeving van de departementen. Justitie kende echter geen interdepartementaal overleg om de doorwerking van het Europees recht aan de orde te stellen.

8. Daarnaast bestond er het *Implementatieoverleg* dat naging in hoeverre de implementatie van de vastgestelde richtlijnen tijdig ter hand werd genomen door de betrokken departementen. Er was echter geen sprake van een inhoudelijke toets. Het ging om administratieve bewaking die bedoeld was om een overzicht samen te stellen waarmee de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd kon worden over de stand van zaken wat betreft de implementatie van richtlijnen.¹² Dit overleg is in 1991 in het leven geroepen (onder het kabinet-Lubbers III) toen bleek dat Nederland een aanzienlijke achterstand had opgelopen bij de implementatie van richtlijnen.¹³ Het ministerie van Buitenlandse Zaken zat het Implementatieoverleg voor.¹⁴

3. Verdere politiek-filosofische bespiegelingen liggen hier niet op onze weg.

4. Zie bijv. *NRC Handelsblad* 10 december 2002, 'Verdeeldheid in kabinet over zorgstelsel – Na uitspraak landsadvocaat'.

5. Zie bijv. arrest Commissie/Nederland (tankstations) van 13 juni 2002, zaak C-382/99, n.n.g.; *SEW* 2002, gele katern, p. 26.

6. Zaak C-194/94, CIA Security International, *Jur.* 1996, p. I-2201, *SEW* 1997, p. 403 (m.nt. O.W. Brouwer), in Nederland beter bekend onder de naam van een van de andere partijen betrokken bij de nationale procedure, t.w. Securitel.

7. Richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (*PbEG* 1983, L 109/8), inmiddels vervangen door Richtlijn 98/34/EG (*PbEG* 1998, L 204/37).

8. *Kamerstukken II* 1997/98, 25 389, nr. 30.

9. *Kamerstukken II* 1997/98, 25 389, nr. 32.

10. Over de CUI, J.W. de Zwaan, 'Haagse post-Securitel coördinatie', *SEW* 1998, p. 364.

11. Aanwijzingen voor de Regelgeving, nr. 254, lid 3.

12. *Kamerstukken II*, 21 109.

13. Zie H.H. Maas & J.C. van Haersolte, 'Tijdige uitvoering van EG-regelgeving in Nederland door middel van wetgeving', *SEW* 1994, p. 703 e.v.

14. Over het implementatieoverleg, N.Th. van Schelven, 'Implementatie van Europese regelgeving: de aanbevelingen van de Visitatiecommissie breder toepassen', *RegelMaat* 2001, p. 21-22, De staat van de Europese Unie 1999, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 580, nr. 1, p. 64, en J.W. de Zwaan, a.w., *SEW* 1998, p. 364.

9. Wat betreft het Europese *beleid* kan de coördinatie van Nederlandse standpunten als volgt worden geschetst. Daarbij wordt opgemerkt dat in tegenstelling tot de 'juridische kolom', in de 'beleidskolom' de Securitel-affaire niet tot ingrijpende veranderingen leidde. In het vroegste stadium, namelijk dat van de conceptie van (secundaire) EG-regelgeving, speelde (en speelt) de *Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)* een centrale rol. De BNC kwam onder voorzitterschap van Buitenlandse Zaken elke maand bijeen (inmiddels is dat elke veertien dagen) om nieuwe Commissievoorstellen en beleidsstukken (zoals Groen- en Witboeken), maar ook belangrijke voorstellen van lidstaten in het kader van titel IV EG-verdrag (visa, asiel en immigratie) onder de loep te nemen om deze te beoordelen op een aantal cruciale vragen, bijvoorbeeld met betrekking tot de financiële gevolgen, de effecten op een aantal belangrijke beleidsterreinen (mededinging, steun, handelspolitiek etc.) en de mogelijke implicaties voor de nationale wet- en regelgeving. In de BNC wordt voor alle voorstellen een eerstverantwoordelijk departement aangewezen met wanneer van toepassing een (of meer) ministerie(s) als betrokken departement. Alle departementen zijn in de BNC vertegenwoordigd alsmede de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en, als agendalid, de Unie van Waterschappen (UvW). Het resultaat van deze interdepartementaal afgestemde analyse wordt in de vorm van een zogeheten fiche gegoten. De BNC-fiches worden vervolgens via de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) naar de ministerraad gezonden, en in beknopte vorm naar de Tweede Kamer¹⁵ en naar de Nederlandse leden van het Europees Parlement.

10. Naast de BNC bestond een aantal *andere beleidsmatige, onderwerpgerelateerde coördinatiegremia* die geleid werden door verschillende vakdepartementen en die als voorportaal voor de CoCo fungeerden. Dat betrof de buitenlandse handel (de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek (IRHP) o.l.v. van Economische Zaken), EMU-onderwerpen (zogeheten Oosterwijkgroep, later Van Dijkhuizen-groep o.l.v. de Thesaurier-Generaal van het ministerie van Financiën), landbouw (coördinatie door Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) en onderwerpen op het terrein van justitie en politie (coördinatie door het ministerie van Justitie).¹⁶

11. De BNC-fiches dien(d)en als uitgangspunt voor het Nederlands standpunt in de Raadswerkgroepen waarin over de voorstellen onderhandeld gaat worden. Dit standpunt wordt nader uitgewerkt en zo nodig aangepast in het kader van het *PV-instructieoverleg* dat wekelijks onder leiding van Buitenlandse Zaken bijeenkomt. Hier wordt de instructie vastgesteld voor de Nederlandse vertegenwoordiger in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (zogeheten Coreper¹⁷), dat alle besluitvorming door de Raad van Ministers voorbereidt.

12. De *Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo)*, voorgezeten door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en samengesteld uit hoge ambtenaren van alle departementen, houdt zich wekelijks bezig met de verdere ambtelijke voorbereiding van de standpunten die door de Nederlandse bewindslieden worden ingenomen in de Raad van Ministers in zijn verschillende samenstellingen. De door de CoCo voorbereide standpunten (gesproken wordt van 'CoCo-conclusies') worden aan de ministerraad voorgelegd en door de (wekelijkse) ministerraad vastgesteld. Naast de CoCo bestond (en bestaat) ook nog de *Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Asso-*

ciatieproblemen op Hoog Ambtelijk Niveau (CoCoHAN) die incidenteel vergadert. Hierin worden onderwerpen besproken met een langetermijnkarakter en onderwerpen ter voorbereiding van de werkzaamheden van een onderraad van de ministerraad, de REIA/EA (Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden / Europese Aangelegenheden) of direct ten behoeve van behandeling in de ministerraad.¹⁸

3. Coördinatie ná de Securitel-affaire

13. Toen eind 1997 de Securitel-affaire uit de publieke schijnwerpers geraakte, werden (nadere) conclusies uit de affaire getrokken. Dat het niet aanmelden van technische voorschriften niet alleen maar te wijten was aan een te beperkte kennis van het Europese recht bij de verantwoordelijke ambtenaren maar ook voortvloeide uit een zekere aarzeling om notificatieprocedures te volgen die in het wetgevingsproces een aanzienlijke mate van vertraging kunnen opleveren,¹⁹ behoorde slechts gedeeltelijk tot de kern van de problematiek. Belangrijker was de constatering dat het stellen van prejudiciële vragen aan het HvJ EG op termijn (namelijk wanneer arrest wordt gewezen) grote en onverwachte consequenties kan hebben. Het is daarvoor niet nodig dat de vragen worden gesteld door een Nederlandse rechter, de vragen in de Securitel-zaak waren gesteld door de Rechtbank van koophandel te Luik. Consequenties dienen tijdig onderkend te worden, om te beginnen door overheidsjuristen maar ook door de ambtenaren van de beleidsafdelingen die gaan over de materie waarop de vragen betrekking hebben. Ten slotte dient (tijdig) inzicht in de consequenties niet te blijven steken op vakspecialistisch niveau maar ook aanwezig te zijn op hoger ambtelijk niveau om zo nodig de politiek verantwoordelijke bewindspersonen in te lichten.²⁰

14. Om die reden werd in december 1997 de *Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)* door de ministerraad ingesteld²¹. Anders dan de CUI werd de ICER een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie. De ICER werd 'belast met de coördinatie van het Nederlandse standpunt over de juridische aspecten van Europees beleid, wetgeving en rechtspraak in de voorbereidingsfase (...), en de coördinatie van een inhoudelijk, organisatorisch en procedureel adequate uitvoering van het Europees recht in Nederlands beleid, wetge-

15. *Kamerstukken II*, 22 112.

16. Over de BNC en de andere gremia, De staat van de Europese Unie 1999, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 580, nr. 1, p. 58-61. De informatie aan de Tweede Kamer met betrekking tot de derde pijler (politie en justitie) wordt gegeven door de ministers van Justitie en voor Vreemdelingenzaken en Integratie (voorheen: de staatssecretaris van Justitie) mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie *Kamerstukken II*, 23 490.

17. Naar het Franse acroniem *Comité des représentants permanents*.

18. Zie over de CoCo en de CoCoHan, Introductiedossier 2002, Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 11 en 53-54 (te vinden op www.minbuza.nl), de bijdragen van o.a. B. Bot & J. Merckelbach, in: *De waterdragers van het Nederlandse Europeebeleid - terugblik op 40 jaar DGES*, H.H.J. Labohm (samenst.), Sdu 1997, en J.W. de Zwaan, a.w., *SEW* 1998, p. 363-364.

19. E. Steyger, *Besturen in het Europese recht* (inaugurele rede), Den Haag 2002, p. 30.

20. Vergelijk de regeringsantwoorden op vragen 21, 22, 23 en 73 door de Tweede Kamer gesteld tijdens het hoogtepunt van de Securitel-affaire, *Kamerstukken II* 1997/98, 25 389, nr. 13, p. 9.

21. *Kamerstukken II* 1997/98, 25 389, nr. 32; J.W. de Zwaan, a.w., *SEW* 1998, p. 362-364.

ving, rechtspraak en rechtspraktijk (...).’ De ICER zou ‘zorg dragen voor onderlinge afstemming van deze beide activiteiten, ter bevordering van een goede doorwerking van het Europees recht in de Nederlandse rechtsorde.’²² Onder voorzitterschap van de Directeur Generaal Europese Samenwerking (DGES) van eerstgenoemde departement en de Directeur Generaal Wetgeving, Rechtshandhaving en Rechtspleging (DGWRR) van het andere departement kwam de ICER vanaf 1998 maandelijks bijeen. De samenstelling uit alle departementen was op hoog ambtelijk niveau, meestal de hoofden van de directies juridische zaken en wetgeving. Onder de ICER ressorteerden twee subcommissies, één voor de voorbereiding van het Europees recht (*ICER-V*), onder verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken, en één voor de uitvoering van het Europees recht (*ICER-U*), onder verantwoordelijkheid van Justitie. Kort gezegd, hield de *ICER-V* zich bezig met de interpretatie van Europees recht en de *ICER-U* met de implementatie daarvan. De ICER en haar subcommissies werden ondersteund door een gemeenschappelijk secretariaat samengesteld uit de twee voorzittende departementen.

15. De *ICER-V* verrichtte in hoofdzaak werkzaamheden die betrekking hadden op het HvJ EG. Ten eerste in het traject dat begint wanneer een zaak aanhangig wordt gemaakt bij het Hof. De twee voornaamste procedures daarbij zijn die van art. 234 EG (het stellen van prejudiciële vragen) en die van art. 226 lid 2 EG (een inbreukprocedure die bij het Hof wordt aangebracht). Bij alle prejudiciële vragen heeft Nederland als lidstaat de bevoegdheid om schriftelijke opmerkingen in te dienen bij het Hof waarbij het aangeeft hoe naar de mening van de Nederlandse regering de vragen beantwoord zouden dienen te worden (het Nederlandse standpunt).²³ In het tweede geval is Nederland, wanneer het een procedure tegen hem betreft, min of meer verplicht zijn standpunt voor het Hof naar voren te brengen. Betreft het een procedure tegen een andere lidstaat (of een Europese instelling) dan heeft het de bevoegdheid te interveniëren (zich te voegen) aan de zijde van een van de partijen.^{24, 25} Ten tweede voerde de *ICER-V* analyses uit van arresten van het Hof (en het Gerecht van eerste aanleg) op mogelijke effecten voor Europees of Nederlands beleid, wetgeving, rechtspraak of rechtspraktijk. Deze fiches werden vervolgens ter vaststelling aangeboden aan de ICER. De *ICER-V* stond onder voorzitterschap van het hoofd van de afdeling Europees Recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken en was samengesteld uit Europeesrechtelijke deskundigen van de juridische directies van alle departementen. Tijdens de vergaderingen die elke veertien dagen plaatsvonden, kwamen aan de orde alle prejudiciële vragen en rechtstreekse beroepen die bij het Hof zijn aangebracht (is Nederlandse bemoeienis opportuun?), alle gewezen arresten (is een nadere analyse noodzakelijk?) en andere ontwikkelingen in Europese wetgeving en rechtspraak.

16. De *ICER-U* hield zich in hoofdzaak bezig met de coördinatie van de uitvoering van EG-regelgeving in de Nederlandse rechtsorde en van het voorkomen van strijd met het EG-recht bij het tot stand brengen van Nederlandse regelgeving. Ook hield de *ICER-U* zich bezig met de coördinatie van de uitvoering van de uitspraken van het Hof van Justitie door de departementen en de bevordering van die uitvoering door decentrale overheden. De *ICER-U* stond onder voorzitterschap van de plaatsvervangend directeur Wetgeving van het ministerie van Justitie en was samengesteld uit departementale wetgevingsambtenaren die betrokken waren bij de omzetting van Europees recht. Zij vergaderde in de regel maandelijks en

besprak de voortgang van de implementatie (signalering gemeenschappelijke standpunten, opstellen implementatieplannen, enz.) en andere implementatievraagstukken. Onder de *ICER-U* ressorteerde ten slotte de *Interdepartementale Werkgroep Notificatie (IWN)* voor een coherente aanpak van problemen die in de notificatiepraktijk rijzen. Niet onbelangrijk, gezien de oorsprong van de Securitel-affaire! Elk ministerie heeft toen notificatie-coördinatoren (zgn. NoCo’s) aangewezen die toezien op de naleving van notificatieverplichtingen die voortvloeien uit honderden richtlijnen en verordeningen. Om die reden heeft de IWN o.a. een *Checklist* horizontale EG-rechtelijke notificatieverplichtingen en een Handleiding Uitvoering EG-informatiebeschikking opgesteld.

17. De ICER heeft met inschakeling van zelfstandige ad hoc werkgroepen of van werkgroepen opgehangen onder de *ICER-V* en *ICER-U* talrijke adviezen, handleidingen en andere stukken vastgesteld en vervolgens naar de ministers gestuurd die zich (in hoofdzaak) met de betrokken materie bezighielden. Wij noemen hier adviezen over het voorstel voor de verordening toepassing art. 93 EG (toezicht op staatssteun), over de voorstellen voor de eerste richtlijnen ex art. 13 EG-Verdrag (m.b.t. maatregelen ter bestrijding discriminatie), over het voorstel voor de Richtlijn elektronische handel,²⁶ over het gebruik van instrumenten van strafrecht in de eerste pijler van het EU-Verdrag, adviezen op verzoek van de minister van VWS over de voorgenomen wijzigingen van het (politiek gevoelige) Nederlandse ziektekostenstelsel, een groot aantal adviezen over arresten van het Hof van Justitie (bijvoorbeeld de arresten Badeck (C-158/97) en Abrahamsson (C-407/98) inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen,²⁷ over de arresten Portugal/Raad (C-149/96), Dior (C-300/98) en Asco (C-392/98) aangaande de toepassing door de nationale rechter van WTO-recht, over de zaak Smits en Peerbooms (C-157/99) met betrekking tot de verhouding nationale ziektekostenstelsels en vrij verkeer van personen, over de arresten van 4 juni 2002 (C-483/99 (Frankrijk), C-503/99 (België) en C-367/98 (Portugal)) inzake de verenigbaarheid van *golden share*-constructies met het vrije kapi-

22. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 389, nr. 32, p. 1-2.

23. Op grond van art. 20 Statuut HvJ EG. Van die mogelijkheid had Nederland indertijd gebruik gemaakt in de Securitel-zaak. Zie het arrest C-194/94, *CIA Security International, Jur.* 1996, p. I-2201, punten 39 en 46, en *Kamerstukken II 1997/98*, 25 389, nr. 13, p. 5-6.

24. Op grond van art. 37 Statuut HvJ EG.

25. De procesvertegenwoordiging voor het HvJ EG wordt bij alle procedures uitgevoerd door de afdeling Europees Recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Met name rond kabinetsformaties gaan er stemmen op om dit over te hevelen naar het ministerie van Justitie of naar het ministerie van Algemene Zaken. In theorie zou het ook denkbaar kunnen zijn dat de landsadvocaat Nederland in Luxemburg zou vertegenwoordigen. In de meeste EU-lidstaten heeft het ministerie van BZ een belangrijke zo niet exclusieve rol bij het HvJ EG. Het Nederlandse ministerie van BZ heeft een vergelijkbare rol bij het Internationaal Gerechtshof in Den Haag. Dat bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg het ministerie van Justitie wel een belangrijke rol speelt (in samenspraak met BZ), is gelegen in het feit dat dat departement het meest te maken heeft met de consequenties van de arresten van het EHRM.

26. Richtlijn 2000/31/EG van het Europese Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (*PbEG* 2000, L 178/1).

27. Waarbij werd aanbevolen het kabinetsstandpunt in de kabinetsnotitie ‘Voorkeursbeleid bij aanstelling in overheidsfuncties’ van 11 februari 1993 te heroverwegen en de voorlichting over de toelaatbare vormen van voorkeursbehandeling aan te passen aan de normen van de Europese jurisprudentie.

taalverkeer,²⁸ een Handleiding Criteria voor het maken van opmerkingen in procedures bij het Hof van Justitie, een Handleiding voor de rechtsbasis van EG-besluiten en de eerdergenoemde handleidingen over notificatie.

18. In de periode 1998–2002 heeft de ICER rond de veertig adviezen (gevraagd en ongevraagd) vastgesteld, rond de 150 fiches van arresten en rond de tien checklists en handleidingen. Daarnaast heeft het twee à drie keer per jaar een nieuwsbrief gepubliceerd waarin kort aandacht werd besteed aan de resultaten van haar werkzaamheden.

19. Los van de ICER en haar sub-commissies bestaan er in Den Haag twee interdepartementale gremia die gespecialiseerd zijn in onderdelen van het Europese beleid die van groot belang zijn voor de economische activiteiten van nationale overheden. Deze gremia zijn het *Interdepartementaal Overlegorgaan Europese Aanbestedingsvoorschriften (IOEA)* resp. het *Interdepartementaal Steun Overleg (ISO)*. Zij verschillen van de ICER in de zin dat zij multidisciplinair van karakter zijn door naast juridische ook beleidsmatige en aan de dagelijkse uitvoeringspraktijk gerelateerde vraagstukken te bespreken. Een andere overeenkomst tussen deze twee gremia is dat het zeer specialistische en technische materie betreft die onderworpen is aan een uitgebreid scala van regelgeving en jurisprudentie. Beide gremia ook worden geleid vanuit het ministerie van Economische Zaken (voorzitterschap en secretariaat) hetgeen niet verbaast omdat de werkteerren zich bevinden op het raakvlak tussen bedrijfsleven en overheid.

20. De oorsprong van het ISO gaat terug tot de RSV-enquête (midden jaren tachtig) en de kwestie Fokker (begin jaren negentig).²⁹ Incidentele interdepartementale bijeenkomsten kregen in de loop van de tijd meer en meer vorm totdat het na de Securitel-affaire in 1999 verder geïnstitutionaliseerd en gestructureerd werd. De meeste departementen waren lid van het ISO, terwijl Defensie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie, Buitenlandse Zaken, het IPO en de VNG als agendalid deelnamen. Het komt maandelijks bijeen en kent drie hoofdtaken: standpuntbepaling met betrekking tot (voorgenomen) beleid, regelgeving en jurisprudentie; uitwisseling van informatie; klankbord voor de bespreking van steunmaatregelen. De doelgroep bestaat uit de ISO-leden zelf. De uitgewisselde informatie is zeer breed en omvat o.a. het opstellen van fiches van arresten van het HvJ EG. Een deel van die fiches wordt op verzoek van de ICER geconcipieerd. In ISO-verband wordt ook de *input* afgestemd met betrekking tot procedures bij het Hof waar Nederland bij betrokken raakt (prejudiciële zowel als rechtstreekse procedures). De Algemene Rekenkamer formuleerde in haar rapport 'Aanmelding van steunmaatregelen' bij de Europese Unie (27 november 2001) een aanbeveling om het ISO een formele status te geven. Vervolgens verscheen in mei 2002 een evaluatie van het gremium waarin een positief oordeel werd gevelde. Daarin werd ook aangegeven dat het wenselijk was de relatie ISO–ICER te expliciteren. Dat is in januari 2003 gebeurd door middel van het Instellingsbesluit ISO.³⁰ Van belang is overigens het uitgangspunt dat elk bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is voor de beoordeling van het steunkarakter van een maatregel alsmede het aanmelden ervan bij de Europese Commissie.³¹ Tot 1999 resp. 2001 vond de aanmeldingsprocedure plaats via de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken, nu via de eigen departementale vertegenwoordigers bij de PV EU in Brussel. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt zorg voor de meldingen van provincies en gemeenten. Begin

2003 zijn na afstemming met de ICER de Interdepartementale afspraken inzake steunzaken totstandgekomen waarmee een rijksbrede aanmeldingsprocedure is overeengekomen.

21. Het IOEA is in 1994 opgericht en kent als leden vertegenwoordigers (juristen en niet-juristen) van alle departementen, het VNG en het IPO.³² De hoofddoelstelling is om bij te dragen aan een eenduidige en interpretatie van de Europese aanbestedingsregels binnen de Nederlandse overheid en publiekrechtelijke instellingen. De doelgroepen van de activiteiten van het IOEA zijn de inkopers/aanbesteders en juridische medewerkers bij de aanbestedende diensten. In het IOEA wordt informatie uitgewisseld over de betrokken regelgeving en jurisprudentie van het HvJ EG. Naast vergaderingen, vier tot vijf keer per jaar, wordt periodiek een nieuwsbrief uitgegeven. Ook bereidt het IOEA analyses van Hofjurisprudentie voor (fiches) die via de ICER-V (later ICER-H) ter vaststelling naar de ICER worden doorgeleid. In 2002 vond een evaluatie plaats waarbij bleek dat er bij de deelnemers aan het IOEA een wens bestond om te komen tot een meer alerte en pro-actieve instelling o.a. in de richting van de Commissie en het Hof. Ook is daarbij door sommigen aangegeven dat tot nu toe de nadruk sterk is geweest op de juridische aspecten en dat in de samenstelling van het IOEA de praktijk, nl. de inkoopkant, meer vertegenwoordigd moet zijn om de afstand tussen deze componenten te verminderen. Ook werd aanbevolen om meer synergie te bereiken door meer afstemming en overleg met de ICER.

22. Zoals eerder gezegd, onderging na de Securitel-affaire de beleidscoördinatie van Nederlandse standpunten minder grote veranderingen dan de juridische coördinatie. Wel werd erkend dat de CoCo/CoCoHan meer dan voor 1998 het geval was, open zou moeten staan voor vraagstukken van Europees recht en de betekenis voor het beleid die deze vraagstukken kunnen hebben, scherper moet onderkennen. Dit hield in dat de deelnemers aan de CoCo/CoCoHan naast oog voor de beleidsmatige en politieke kant, ook oog moesten krijgen voor het juridisch aspect. Het PV-instructieoverleg bleef zoals het was. Wel werd het Implementatieoverleg als zelfstandig gremium opgeheven en werden zijn taken ondergebracht bij de BNC. Bovendien werd het terrein van de BNC uitgebreid met zaken tegen Nederland in de administratieve/precontentieuze-fase van art. 169 EG, nu art. 226 EG-procedures (inbreukprocedures). Dit zogenaamde *art. 226-overleg* werd ook onder de BNC gebracht. Op deze manier ontstond, naast een inzicht van nieuwe Commissievoorstellingen voor het Nederlandse beleid en regelgeving, ook een overzicht over de voortgang in Nederland van de uitvoering van

28. In deze arresten gaat het om wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen waarmee de overheid zichzelf uit hoofde van haar positie van aandeelhouder bijzondere rechten toekent met betrekking tot het bestuur en het beheer van geprivatiseerde ondernemingen.

29. De RSV-enquête betrof de parlementaire enquête naar de ongebreidelde steun aan het toenmalige scheepsbouwconcern Verolme en (later) Rijn Schelde Verolme. Fokker, waarin de overheid in 1987 een deelneming had genomen, kreeg in 1994 de voordelen van de zgn. technolease-constructie waarbij de fiscale aanslag sterk werd verminderd. Beide bedrijven zijn, ondanks de toegekende steun, verdwenen.

30. Besluit van de minister van Economische Zaken van 26 januari 2003, *Stcrt.* 2003, 20. Hierbij zijn alle ministeries zowel als het IPO, de VNG en de UvW lid gemaakt van het ISO. De verhouding ISO–ICER wordt in de Toelichting behandeld.

31. Zie de Toelichting bij het Instellingsbesluit ISO, *Stcrt.* 2003, 20.

32. Het IOEA overweegt de Unie van Waterschappen ook te laten participeren.

EG-richtlijnen, alsmede de uitvoering van Hofuitspraken over Nederlandse regelgeving. De BNC hield en houdt zich niet bezig met de doorvertaling van Europese regelgeving en van uitspraken van het HvJ EG. Deze coördinatie werd in 1998 opgedragen aan de ICER en de onder haar ressorterende subcommissies ICER-V en ICER-U (zie hiervoor).

23. Lag in de pre-Securitel-situatie de nadruk op de tijdige uitvoering van EG-regelgeving, in de post-Securitel-situatie is deze enerzijds verbreed naar het nakomen van Europeesrechtelijke verplichtingen in algemene zin (naast omzetting ook het respecteren van het primair gemeenschapsrecht en de tenuitvoerlegging van Hofarresten), alsmede het beter voorbereiden van de Nederlandse standpuntbepaling in de nieuwe zaken bij het Hof van Justitie. De vraag kan echter worden gesteld of er voldoende kruisbestuiving tussen de beleids- en juridische coördinatie plaatsvond zoals door de ICER mede was beoogd,³³ of dat er veeleer sprake was van twee afzonderlijke, in hoofdzaak naast elkaar opererende, circuits. Los daarvan lijkt de instelling van de ICER een aantal voordelen te hebben opgeleverd. Op (hoog) beleidsmatig niveau op de departementen lijkt de bewustwording van beleidsmatige consequenties die volgen uit EG-recht (met name EG-jurisprudentie) groter geworden dan het geval was in de pre-Securitel-situatie. Omdat alle departementen in de ICER vertegenwoordigd zijn, zijn zij ook allen verantwoordelijk voor de adviezen en andere producten van de ICER. Heeft, met andere woorden, de ICER vastgesteld dat een bepaald vraagstuk van EG-recht op een bepaalde wijze beantwoord moet worden en dat daaraan bepaalde gevolgen verbonden zijn, dan kunnen afzonderlijke departementen zich daar moeilijk aan onttrekken. Een forum als de ICER kan dus behulpzaam zijn om gevoelige onderwerpen niet onder het tafelkleed te stoppen, maar in de ambtelijke openbaarheid te brengen zodat alle departementen er hun mening over kunnen geven. Ten slotte heeft de ICER onmiskenbaar een didactisch effect (*éducation permanente*) gehad voor de departementale deelnemers aan het ICER circuit die immers 'gedwongen' worden zich te buigen over Europeesrechtelijke vraagstukken.

4. Evaluatie van de ICER en voorgestelde wijzigingen

24. Bij de instelling van de ICER is besloten het functioneren ervan na een jaar te evalueren. De evaluatie heeft in twee etappes plaatsgevonden. In 1999 is, gelet op de relatief korte periode waarin de ICER actief was, slechts een interim-evaluatie van de ICER uitgevoerd en die daarom *interimrapportage* werd genoemd. Dit interimrapport legde het accent op de beschrijving van de werkwijze van de ICER en de producten die tot stand waren gebracht. Ook werd aandacht besteed aan de plaats die de ICER innam temidden van de andere 'Haagse gremia' die zich met Europese aangelegenheden bemoeiden. Ten slotte kwam de interne afstemming op de departementen van diezelfde Europese aangelegenheden kort aan de orde. Uit de interimrapportage bleek dat de ICER voorzag in een bestaande behoefte. Twee elementen speelden daarin volgens het rapport een rol. Allereerst was er behoefte aan zowel gerichte Europeesrechtelijke advisering over specifieke vraagstukken als ook bijvoorbeeld handleidingen voor het werk van alledag. Ten tweede had de ICER een belangrijke informatieve functie. Zij voorzag in een structuur waarin door middel van informatieuitwisseling permanente aandacht voor de Europeesrechtelijke aspecten van het dagelijkse werk werd voorzien. In deze rapportage kwamen ook enkele aandachts-

punten naar voren. Zo zou de ICER de samenwerking met andere interdepartementale overlegorganen dienen te versterken. Ook werd aandacht gevraagd voor meer samenhang tussen de werkzaamheden van de ICER-V en de ICER-U. Ten slotte werd gewezen op de relatief korte periode waarin de ICER actief is waardoor aan de rapportage een interimkarakter moest worden toegekend. Om die reden werd in de brief aan de Tweede Kamer toen aangekondigd dat deze rapportage zou worden gevolgd door een meer diepgaande evaluatie.³⁴ 25. Deze evaluatie werd in de loop van 2001 uitgevoerd door het secretariaat van de ICER, daarbij ondersteund door een werkgroep van departementale contactpersonen. De evaluatie werd begeleid door een klankbordgroep bestaande uit drie leden die departementale beleidsonderdelen vertegenwoordigden en twee leden niet behorende tot ministeries.³⁵ Het eindrapport werd 23 april 2002 door de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie aan de Tweede Kamer aangeboden.³⁶ Het is opmerkelijk dat hiervan alleen melding wordt gemaakt bij een zeven pagina's lange opsomming van bij de Tweede Kamer ingekomen stukken terwijl de aanbiedingsbrief met betrekking tot de interimrapportage ICER drie jaar eerder nog wel als zodanig in de Kamerstukken is verschenen (met vermelding dat het rapport ter inzage was gelegd). De uiteindelijke evaluatie kreeg daarmee minder aandacht dan de interimrapportage. De reden hiervan is waarschijnlijk de moord op Pim Fortuyn die kort daarna plaatsvond, alsmede (het resultaat van) de daaropvolgende verkiezingen. Men kan er ook een indicatie in zien van een afnemende aandacht van de kant van het Nederlandse parlement voor Europeesrechtelijke kwesties in vergelijking met de start van de ICER toen de schrik van de Securitel-affaire er nog goed in de benen zat.

26. Uit de 2001-evaluatie blijkt dat de ICER, vooral door haar kwalitatief goede productie, heeft bijgedragen aan de bewustwording bij de Nederlandse rijksoverheid van de gevolgen van het EU-recht voor het nationale recht en beleid. Ook blijkt echter dat de rol van de ICER beter uit de verf kan en moet komen. Om dit te realiseren zijn volgens het eindrapport van de evaluatie vooral verbeteringen nodig ter zake van de wisselwerking tussen beleid en recht. Voor wat betreft de producten van de ICER (zoals adviezen en handleidingen) uiten vooral de juristen grote waardering voor de kwaliteit en bruikbaarheid ervan. Beleidsmakers gebruiken ICER-producten echter nog te weinig.

27. Daarom is een aantal aanpassingen in de werkwijze en structuur in de loop van 2002 uitgevoerd. Om te beginnen wordt de ICER aangestuurd door een presidium bestaande uit de twee voorzitters en de hoofden van de twee afdelingen waartoe de secretarissen behoren. De ICER kreeg drie vaste werkgroepen, te weten de ICER-H (Hofzaken), voorgezeten door Buitenlandse Zaken, de ICER-I (implementatievraagstukken) en de ICER-N (platvorm notificatievraagstukken), laatstgenoemde twee werkgroepen voorgezeten door Justitie.

33. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 389, nr. 32; J.W. de Zwaan, *a.w.*, *SEW* 1998, p. 365-366.

34. *Kamerstukken II 1998/99*, 26 200 VI, nr. 63.

35. De leden waren mr. R.J. Hoekstra (voorzitter; lid van de Raad van State), mr. drs. D.J. Bruinsma (Directeur-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB)), drs. H. Borstlap (Directeur-Generaal Strategie en arbeidsmarkt, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen), prof. dr. P.A.H. van Lieshout (Directeur-Generaal Zorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en prof. mr. P.J.G. Kapteyn (oud-rechter HvJ EG).

36. *Kamerstukken II 2001/02*, 76-4899.

De taken, deelname en vergaderfrequentie van de ICER-H, ICER-I en ICER-N (als opvolgers van resp. ICER-V, ICER-U en IWN) werden niet gewijzigd. Alleen het art. 226-overleg (zie hiervoor) werd ondergebracht bij de ICER-H omdat er gewaakt moet worden tegen het in de precontentieuze fase innemen van standpunten die inconsistent zijn met Nederlands beleid of die ten overstaan van het Hof minder goed verdedigbaar kunnen blijken te zijn. Ook moet bekeken worden in hoeverre er om juridische of principiële redenen verweer gevoerd dient te worden in plaats van meteen de Commissie gelijk te geven. Naast deze drie vaste werkgroepen zullen *ad hoc* werkgroepen worden ingesteld om ICER-adviezen voor te bereiden over horizontale onderwerpen van Europees recht. In plaats van een ICER die uit drie lagen bestaat waarbij niet altijd goed duidelijk was hoe deze zich tot elkaar verhielden, zal er vanaf nu sprake zijn van twee lagen (de ICER zelf, en de daaronder 'hangende' werkgroepen).

28. Om de effectiviteit van de ICER-producten te vergroten zal de vormgeving ervan verbeterd worden (bijv. grotere toegankelijkheid door helder, niet te juridisch taalgebruik en betere aansluiting bij de beleidspraktijk door middel van tijdige afstemming), het gebruik ervan verbeterd worden (bijv. door terugkoppeling aan de ICER door de ontvangers van de producten, en door plaatsing van de producten op de *website* van het Expertisecentrum Europees Recht (ECER)³⁷), en de inschakeling van de ICER bij de voorbereiding van EG-regelgeving worden verbeterd. Ook stelt het eindrapport van de evaluatie voor dat de departementen voorzover zij dat nog niet hebben, een vast *intradepartementaal* overlegstructuur invoeren voor Europese onderwerpen. Verder zal de samenwerking met andere interdepartementale gremia voor Europese aangelegenheden, zoals CoCo en BNC, verbeterd moeten worden. Met name zal door participatie van het ICER-secretariaat in de BNC beter worden gekeken naar voorstellen voor regelgeving uit Brussel.³⁸ Ook zal de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie (PV EU) meer dan voorheen deelnemen aan de ICER en de ICER vroegtijdig attenderen op relevante vraagstukken/onderwerpen die in Brussel spelen, bijvoorbeeld juridisch gecompliceerde EG-richtlijnen.³⁹ Volledigheidshalve dient erop gewezen te worden dat in 2001 ook de Raad van State bij wijze van proef een aantal keren zogeheten voorlichting heeft gegeven met betrekking tot Europese ontwerpregelgeving.⁴⁰

29. Concluderend kan na de ICER-evaluatie 2001 het volgende worden gezegd. Bij de totstandkoming van de ICER was de focus in hoofdzaak gericht op het nakomen van Europeesrechtelijke verplichtingen in de meest brede zin van het woord. Voor de relatie beleid en recht was minder oog. De beleidskolom (CoCo(Han), BNC) en de juridische kolom (ICER) functioneerden naast elkaar, zonder noemenswaardige interactie tussen de kolommen. Dit gebrek is in de interim rapportage en in versterkte mate in de evaluatie van de ICER aangesneden. Een focus op de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen is niet langer voldoende; ook de doorwerking van het Europese recht op het nationale beleid moet (beter) in ogenschouw worden genomen. Met het oog daarop moeten de beleidskolom en de juridische kolom beter met elkaar communiceren.

30. Te hopen valt dat de aandacht die de Haagse beleidsvoering aan het Europese recht heeft gegeven na de Securitel-affaire niet te veel aan het verslappen is. Is het feit dat van de aanbiedingsbrief van de uiteindelijke evaluatie alleen melding wordt gemaakt, begraven in de opsomming van binnengekomen brieven bij de Tweede Kamer zonder publicatie van

desbetreffende brief niet een veeg teken? In de pers zijn sinds het aantreden van het kabinet-Balkenende I in de zomer van 2002 veel kritisch geluiden geuit over de geconstateerde in zichzelf gekeerde en van Europa afgewende houding van regering en politiek met als eerste indicatie daarvan de zuinigste teksten in het regeerakkoord over het buitenlands en Europees beleid.⁴¹

5. Extern commentaar op de Europeesrechtelijke coördinatie in Den Haag

31. De coördinatiestructuur is de laatste jaren ook kritisch onder de loep genomen in diverse andere – op verzoek van regering en parlement opgestelde – rapporten. Het betreft hier twee rapporten van de Visitatiecommissie Wetgeving alsmede recente jaarverslagen van de Raad van State en een verslag van dezelfde Raad over kwaliteit van Europese regels.

Rapporten Visitatiecommissie wetgeving

32. Naar aanleiding van de Securitel-affaire besloot het kabinet begin 1998 tot periodiek onderzoek naar de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie en het proces van wetgeving bij de Haagse departementen. Daartoe werd de Visitatiecommissie wetgeving ingesteld.⁴² De Visitatiecommissie was samengesteld uit personen afkomstig uit de Raad van State, wetenschap, advocatuur, consultancy en bedrijfsleven en stond onder leiding van mr J.H. Grosheide, voormalig lid van de

37. De website van het ECER is in maart 2003 'on line' gegaan en wordt beheerd door medewerkers van de afdeling Europees recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken; zie hierna punt 35.

38. De reden dat de ICER vooral heeft gekeken naar jurisprudentie van het Hof is waarschijnlijk gelegen in de aanleiding om het gremium in te stellen, namelijk de onvermoede gevolgen van het Securitel-arrest. Brusselse ontwerpregelgeving werd in de beleidskolom behandeld zonder dat de ICER daar structureel bij betrokken was.

39. Zie over het functioneren van de PV EU in de praktijk, B.R. Bot, 'Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel', *Internationale Spectator* 2002, p. 123-127; B.J. Drijber, 'Nederland en de Europese regelgeving gezien door een insider op afstand: de Permanente Vertegenwoordiging', *RegelMaat* 2001, p. 25-31.

40. Dit gebeurde op grond van art. 18 lid 2 Wet op de Raad van State. Het betrof achtereenvolgens de ontwerpen voor richtlijnen inzake meetinstrumenten, inzake milieubescherming door het strafrecht en inzake strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, en inzake het Europees arrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen lidstaten. Naar verluidt zal in 2003 opnieuw ontwerp EU-regelgeving worden voorgelegd aan de Raad. Zie verder H.M.B. Breunese, 'De Raad van State en het EG-recht', *RegelMaat* 2001, p. 34-35.

41. Zie o.a. E.P. Wellenstein, 'Kabinet moet zich snel van provincialisme afkeren', *NRC Handelsblad* 18 juli 2002, Redactioneel commentaar *Volkskrant* 22 juli 2002, onder de titel 'Provincialisme', Rinus van Schendelen, 'Nieuw kabinet is toch anders dan anders', *NRC Handelsblad* 31 juli 2002, J.Q.Th. Rood & P.C.J. van Grinsven, 'Nederland kijkt weg van Europa', *Volkskrant* 7 november 2002, Michèle de Waard, 'Politiek omarmt Europa stilzwijgend', *NRC Handelsblad* 28 december 2002, J.L. Heldring, 'Nationale navelstaarderij', *NRC Handelsblad* 30 januari 2003, Ben van der Velden, 'Nederland stapelt fout op fout in Conventie EU', *NRC Handelsblad* 7 februari 2003, Advies van de SER over de Conventie over de toekomst van Europa, 12 februari 2003, p. 6-8.

42. *Kamerstukken II* 1997/98, 25 389, nr. 27, p. 2 en 29.

Raad van State i.b.d.⁴³ De Visitatiecommissie heeft ook een aantal aanbevelingen gedaan om de coördinatiestructuur van Europees recht en beleid te verbeteren.

33. In het eerste rapport uit 2000 'Regels en risico's' wordt nog niet veel gezegd over de coördinatiestructuur. Wel signaleert de Visitatiecommissie op het terrein van het Europese (en internationale) recht bij de departementen over de gehele linie een tekort aan expertise. Om die reden is naar de mening van de Visitatiecommissie een bundeling van krachten nodig. Tegen deze achtergrond deed zij de aanbeveling te komen tot de instelling van een kenniscentrum Europees/internationaal recht. Verschillende vormen acht de commissie denkbaar:

a. intensivering van de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Directie Juridische Zaken);

b. een voorziening in het kader van de ICER waar de beide meest betrokken ministeries, Buitenlandse Zaken en Justitie, een centrale rol vervullen en waar een interdepartementale structuur voorhanden is;

c. een centrale zelfstandige eenheid.

34. Het kabinet spreekt zich in zijn standpunt over het eerste Visitatierapport niet duidelijk uit over de door de Visitatiecommissie genoemde vormen.⁴⁴ Het kabinet kiest voor een pragmatische benadering. Gebruik moet worden gemaakt van de bestaande ICER. Verder moeten de departementen afzonderlijk (dus niet alleen Buitenlandse Zaken, Justitie en Economische Zaken) over de nodige Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke kennis op hun eigen beleidsterrein beschikken. Voorts vindt het kabinet het van belang dat voorhanden zijnde kennis op Europees- en internationaalrechtelijk gebied bij de departementen langs elektronische weg beschikbaar is. Ook denkt het kabinet aan het (virtueel) poolen van deskundigen die voor raadpleging beschikbaar zijn.

35. Laatstgenoemde kabinetsvoornemens zijn inmiddels gedeeltelijk gerealiseerd. Sinds juni 2001 bestaat onder auspiciën van Buitenlandse Zaken het Expertisecentrum Europees Recht (ECER). Na een aanloopperiode is het ECER in maart 2003 effectief van start gegaan. Dit centrum heeft tot doel kennis op het gebied van het Europese recht binnen de centrale overheid te bevorderen, door de bestaande expertise te ontsluiten, te verbreiden en verder te ontwikkelen. Het ECER is verder volgens zijn gebiedsomschrijving een platform dat verschillende functies met elkaar verbindt: een netwerkfunctie, expertiseontwikkeling door middel van een *website*, onderzoek en ontwikkeling, alsmede het organiseren van seminars. In hoeverre het ECER aan de verwachtingen zal voldoen, moet nog blijken.⁴⁵

36. In het tweede rapport van april 2002, getiteld 'Van weten weten' gaat de Visitatiecommissie (in tegenstelling tot het eerste rapport) wel in op de intra- en interdepartementale coördinatie van het Europese recht en beleid. De Visitatiecommissie heeft haar bevindingen onderverdeeld in een vier-tal thema's: de interdepartementale juridische afstemming, de samenhang tussen de beleidsmatige en juridische afstemming, deskundigheidsbevordering en kennisbeheer.

– *Interdepartementale juridische afstemming*: de ICER zorgt volgens de Visitatiecommissie voor verdieping van de Europeesrechtelijke kennis, vraagt aandacht voor het juridisch-technisch karakter van de producten en voor de wijze van bekendmaking;

– *Samenhang tussen de beleidsmatige en juridisch afstemming*: volgens de Visitatiecommissie bestaat nog steeds te weinig interactie tussen de beleidskolom en de wetgevingsdirecties van de departementen. Vaste Europa-overleggen

woulden hierin verandering kunnen brengen. De wetgevingsdirecties moeten betrokken *worden* en zich betrokken *tonen* bij de voorbereiding van Europese beleidsmededelingen en wetgeving, vooral in het kader van de BNC (opstelling fiches) en van de ICER (opstelling adviezen). Voorts bepleit de Visitatiecommissie wetgeving te zoeken naar een beter dwarsverband tussen ICER en BNC/CoCo. Wat dit laatste betreft, heeft de ICER daartoe in de (zelf)evaluatie ook concrete aanbevelingen gedaan: het ICER-secretariaat gaat als zodanig deelnemen (hetgeen inmiddels het geval is) aan deze gremia.

– *Deskundigheidsbevordering en kennisbeheer*: volgens de Visitatiecommissie zijn afspraken over overlegstructuren, dossiergroepen e.d. belangrijk, maar niet voldoende. Bij beleid en wetgeving dient op het niveau van medewerkers en leiding, voldoende kennis, interesse en alertheid te bestaan. De Visitatiecommissie onderstreept het nut van opleidingsprogramma's ter verbetering van globale deskundigheid om Europese aspecten te signaleren. Ook onderstreept de Visitatiecommissie het belang van verspreiding van *e-technologie* (*website*, *e-mail*-attending en zoekfunctie). Dit geldt in het bijzonder voor ICER-producten met het oog op doorwerking ervan. Het door Buitenlandse Zaken te ontwikkelen Expertisecentrum Europees Recht (ECER) kan hiertoe een belangrijke bijdrage leveren volgens de Visitatiecommissie. In dit verband merkt de commissie op dat het ECER 'enigszins een speelbal in het intra- en interdepartementale krachtenveld lijkt te zijn'. Kennelijk vond de Visitatiecommissie het te lang duren alvorens de ECER van start ging. Dit gaat nu niet meer op, nu de ECER immers vanaf maart 2003 draait. Op het tweede Visitatierapport was bij het afsluiten van dit artikel nog geen kabinetsstandpunt verschenen.

Raad van State

37. In zijn jaarverslagen 2001 en 2002 wijdt de Raad van State afzonderlijke hoofdstukken aan Nederland en Europa.⁴⁶ De Raad vraagt aandacht voor een betere afstemming van het Nederlandse op het Europese beleid. De Raad stelt de kritische vraag of bij kabinetsformaties voldoende rekening is gehouden met Europa. Geconstateerd wordt dat daarbij nauwelijks aandacht wordt besteed aan de Europese aspecten (zowel in beleidsmatige als in juridische zin) van de daarin opgenomen plannen, terwijl die veelal wel aanwezig zijn. Europa is volgens het college nog onvoldoende in de nationale beleidsvorming geïntegreerd; Europa wordt als het ware gezien als een op zichzelf staand 'ander onderwerp' dan het onderwerp van de nationale beleidsvorming. Europa is volgens de Raad feitelijk binnenland geworden, maar is tot nu

43. De overige leden waren prof. drs. A.A. Kampfraath (em. hoogleraar bedrijfskunde, LU Wageningen), mr. T. de Waard (advocaat Clifford Chance), prof. dr. J.P. Bahlmann (hoogleraar bedrijfseconomie RU Utrecht en directeur strategie Rabobank), prof. mr. P.J.J. van Buuren (hoogleraar bestuursrecht RU Utrecht en lid Raad van State i.b.d.), prof. mr. S. Prechal (hoogleraar Europees recht UvT), prof. ir. drs. J. Vrakking (hoogleraar bedrijfseconomie EU Rotterdam en consultant Holland Consulting Group), J. van de Weerd (alg. directeur Kappa Packaging-Convertie) en prof. mr. J.W. Winter (hoogleraar ondernemingsrecht EU Rotterdam en bedrijfsjurist Unilever). Het secretariaat werd gevoerd door medewerkers van de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie.

44. *Kamerstukken II 2000/01*, 27 475, nr. 2, p. 29-35.

45. De ontwikkeling van het ECIR (Expertisecentrum Internationaal recht) is minder ver gevorderd.

46. Raad van State, *Jaarverslag 2001*, p. 101-113, *Jaarverslag 2002*, p. 20-22.

toe mentaal buitenland gebleven. De Raad beveelt dan ook aan om bij politieke afspraken voor een langere periode, zoals in het regeerakkoord, rekening te houden met de voortschrijdende Europese integratie en de daarmee voortschrijdende Europese besluitvorming. Een regering moet ruimte krijgen en maken om beter met de Europese aspecten van het beleid rekening te kunnen houden en om flexibel op Europese ontwikkelingen te kunnen inspelen. Een uitsmijter van de Raad: 'De Europese instellingen zijn niet aan een regeerakkoord gebonden'.

Bij de wijze waarop in Nederland het besluitvormingsproces aansluit op het Europese besluitvormingsproces plaatst het college kritische kanttekeningen. De coördinatie op ambtelijk niveau tussen de Nederlandse ministeries die betrokken zijn bij de vorming van het Europese beleid is volgens het college weliswaar verbeterd, maar deze verbetering werkt te weinig door op politiek niveau. Omdat Europees beleid nog steeds niet als binnenlands beleid wordt gezien, blijven de politieke verschillen van opvatting over Europa verborgen. Ook bij de personele samenstelling van een kabinet speelt de Europese component op de verschillende beleidsterreinen nauwelijks een rol. Ook dat leidt er volgens de Raad toe dat Europa mentaal buitenland blijft.

38. Vermeldenswaard ten slotte, is dat Brinkhorst op een door de Raad van State op 5 april 2001 gehouden symposium over de kwaliteit van Europese regelgeving soortgelijke geluiden als de Raad van State laat horen. Volgens Brinkhorst kan de nationale wetgevings- en bestuurspraktijk beter op Europa worden afgestemd door: een betere kennisinfrastructuur, een andere en meer actieve houding tegenover Europa, een meer fundamentele gedachtevorming over de vraag bij welke onderwerpen het primaat bij de Europese wetgever dient te liggen en bij welke onderwerpen nationale beleidsruimte dient te blijven bestaan en een betere inrichting van de wetgeving en het wetgevingsproces. Het primaire referentiekader dient volgens Brinkhorst Europa te zijn, daarover moet veel strategischer worden gedacht, ook in de zin – zo valt uit zijn bijdrage af te leiden – dat pro-actief wordt nagedacht welke gevolgen Europees beleid en wetgeving hebben voor Nederlands beleid en wetgeving. Brinkhorst noemt als voorbeelden de mond- en klauwzeercrisis, het na het vaststellen van de Biotechnologierichtlijn gerezen verzet van de Tweede Kamer tegen deze richtlijn en de problemen bij de implementatie Nitraatrichtlijn, die wellicht door het tijdig in de onderhandelingen inbrengen van Nederlandse belangen, voorkomen hadden kunnen worden.⁴⁷

6. Eigen analyse en commentaar op het voorgaande

39. Het meest interessante aspect dat naar onze mening naar voren komt uit de verschillende evaluaties van en commentaren op de 'Haagse' Europese coördinatie is het belang van de koppeling tussen de juridische kolom en de beleidskolom. Vaak is opgemerkt dat er onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen de Haagse standpunten over Europees recht en die over beleid. 'Recht' en 'beleid' bevinden zich nog teveel op afzonderlijke eilanden. Wel wordt dit in de hiervoor genoemde rapporten onderkend en wordt er verbetering beloofd. De in de evaluaties en andere commentaren voorgestelde verbeteringen laten zich als volgt samenvatten:

I. het verbeteren van de informatieuitwisseling tussen de ICER en de verschillende gremia (met name de CoCo en de BNC);

II. het betrekken van juristen bij de voorbereiding van Europese wetgeving, vooral in het kader van de BNC (opstelling fiches) en bij opstelling van ICER-producten (met name opstelling van adviezen);

III. het ter kennis brengen van beleidsmatig relevante ICER-producten aan de CoCo, zodat de aandacht van de Minister-raad via de CoCo-conclusies op de desbetreffende producten wordt gevestigd;

IV. het bevorderen van deskundigheid (bijvoorbeeld cursussen over Europees recht en beleid);

V. kennisbeheer (bijvoorbeeld *e*-technologie (website, e-mail-attending en zoekfunctie))

40. Zijn deze voorstellen voor verbeteringen voldoende? Ze zijn in ieder geval een stap in de goede richting, mits ze natuurlijk in de praktijk ook gerealiseerd worden. Daartoe zullen de bestaande structuren gebruikt en zo nodig aangepast of verfijnd moeten worden. De bemensing en de praktische invulling zullen eveneens permanente aandacht moeten krijgen. Dit betekent dat bij de vertaalslag van Europa naar Nederland juristen én beleidsmedewerkers meer oog voor elkaar moeten krijgen. Analyses, in Eurohaagse terminologie fiches geheten, dienen qua inhoud en stijl, rekening te houden met zowel de beleidsmatige als de juridische aspecten.⁴⁸ Dit uitgangspunt dient in alle stadia van de totstandkoming van Europees recht te worden gehandhaafd als ook op alle departementale niveau's. Daarom zijn intradepartementale 'Europa-overleggen' die zowel de beleids- als juridische aspecten behandelen, van groot belang⁴⁹ maar evenzeer de directe betrokkenheid van de hoogste departementale jurist bij de hoogste beleidsstaf.⁵⁰ Ook is van belang dat de activiteiten en de productie van de ICER de nazorg krijgen die het verdient. Wordt er inderdaad iets mee gedaan of verdwijnt het in een la? Om deze nazorg te effectueren zal de ICER haar werkprocessen moeten aanpassen en afspraken moeten maken met de departementen.

41. Een belangrijke stok achter de deur voor de uitwerking van voornoemde vijf verbetervoorstellen kan zijn het vastleggen van werkafspraken in een protocol, in het bijzonder om de wisselwerking recht en beleid handen en voeten te geven. Wat in de rapporten echter wordt gemist, is het uitgangspunt dat wat aan structurele verandering binnen Nederland wordt doorgevoerd, ook moet aansluiten bij de Brusselse praktijk en architectuur. Daarom zijn naast bovengenoemde – sterk 'Haags georiënteerde' – oplossingen, meer op Brussel toegepaste maatregelen gewenst, zoals een strategisch detachingsbeleid door departementen van plaatsing van ambtenaren bij de Europese instellingen, het voortdurend investeren in en onderhouden van een hecht netwerk van contacten met de Europese instellingen en de andere hoofdsteden, alsmede een alerte opstelling tijdens en anticipatie op alle fasen van de

47. *Kwaliteit van Europese regels*, Raad van State, 2001, p. 42-47.

48. De reactie 'Ach, ik heb maar wat gegokt', gegeven door een Haagse beleidsmedewerker op de kanttekening van een van de (onderhavige) auteurs dat in een fiche vermelde rechtsbasis van een Brussels voorstel niet overeenkwam met de tekst van het Commissiedocument, komt ons in dit verband als onwenselijk voor. Zie voor de departementale context van de *human factor*, J.M. van der Voet, 'Haagse juristen in Europese zaken', *RegelMaat* 2001, p. 14-15.

49. Vergelijk J.M. van der Voet, *a.w.*, *RegelMaat* 2001, p. 8-14, N.Th. van Schelven, *a.w.*, *RegelMaat* 2001, p. 19-20.

50. Eindrapport Visitatiecommissie wetgeving 'Van wetten weten', april 2002, p. 21-23.

Brusselse beleids- en besluitvorming.⁵¹ De mogelijkheden van coördinatie moeten echter ook niet overschat worden. De complexiteit en diversiteit van de zich verder ontwikkelende EU-agenda begrenzen hoe dan ook de ruimte alles bij te houden op EU-terrein, laat staan daarover gecoördineerde standpunten in te nemen.

42. Aan de andere kant mag het afstemmen in Den Haag tussen recht en beleid niet leiden tot een vertraging van de Nederlandse standpuntbepaling over Brusselse dossiers. Zeker waar de EU-agenda steeds complexer en diverser lijkt te worden, is dit een probleem.⁵² Dit fenomeen leidt ertoe dat steeds meer departementen bij EU-dossiers betrokken raken, en daarmee ook het risico van onderlinge tegenstellingen en fricties wordt vergroot. Voor belangrijke en complexe EU-dossiers, zoals IGC's of toetreding van nieuwe lidstaten, zou de mogelijkheid moeten bestaan van de bestaande coördinatiestructuur af te stappen en interdepartementale (inclusief de PV EU) *task-forces* voor specifieke EU-dossiers in te stellen, waarbij de dossiers zowel vanuit een beleidsmatige als juridische invalshoek worden bekeken.⁵³ In het verleden is dit al gebeurd bij eerdere IGC's, Agenda 2000 en (op dit ogenblik) bij de Conventie, zij het in hoofdzaak vanuit een beleidsmatige invalshoek. Wellicht zou men zelfs een stap verder moeten gaan, en een voorbeeld kunnen nemen aan de Belgische coördinatiestructuur, waarbij vóór elke bijeenkomst van de Raad van de EU in nauwe samenspraak met het ministerie van BZ, het betrokken vakministerie en de PV EU het Belgische standpunt wordt bepaald dat aan de (vak)minister, die in de betrokken Raad zitting zal hebben, wordt voorgelegd.⁵⁴ Zonder afbreuk te willen doen aan de Haagse coördinatiestructuur, vindt nu niet in alle gevallen een tijdige afstemming tussen Den Haag en de PV EU plaats. Benadrukt moet worden dat nauw contact tussen Den Haag en Brussel van het beginstadium van Commissievoorstellen is aangewezen. Mertens de Wilmars heeft er terecht op gewezen dat in het beginstadium goede argumenten de Commissie of de overige lidstaten nog kunnen overtuigen.⁵⁵ Zijn deze onderhandelingen eenmaal een eind gevorderd, dan zit men meestal in grote mate op de rails van het onderhandelingsproces en gevangen in een reeds vastgestelde logica; dan worden nog slechts die standpunten in beschouwing genomen die door een meerderheid van de delegaties gedragen worden of die bijdragen tot de vorming van de vereiste (meestal gekwalificeerde) meerderheid. Een vroegtijdige coördinatie tussen Den Haag en Brussel is dus essentieel.

Tot slot

43. Op dit moment bevindt het zwaartepunt van de coördinatie met betrekking tot Europa zich bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Diens staatssecretaris heeft in zijn portefeuille in het bijzonder de 'aangelegenheden betreffende de samenwerking in en de integratie van Europa met inbegrip van het Schengen-overleg'⁵⁶ en is voorzitter van de CoCo. Tevens coördineert de minister van Buitenlandse Zaken de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA), een onderraad van de ministerraad.⁵⁷ BZ levert ten slotte ook een van de twee voorzitters van de ICER. Zo nu en dan wordt de vraag gesteld of niet een ander ministerie de Europese coördinatie op zich zou moeten nemen, waarbij Algemene Zaken (de minister-president) wordt genoemd of een op te richten ministerie van Europese Zaken. Laatstgenoemde optie is in de aanloop voor de verkiezingen van 2002 voorgesteld door toenmalig PvdA-lijsttrekker Melkert.⁵⁸ Wij

zijn van mening dat het idee getuigt van een gebrek aan realiteitszin wat betreft internationale beleidsprocessen. Hoe 'nationaal' ook Europa inmiddels is geworden (dit was een argument van Melkert), in hetzelfde tempo is de rest van het 'buitenland' dat ook geworden. Verhoudingsgewijs is er dus weinig veranderd. Verder is de EU niet los te zien van de overige multilaterale gremia waar Nederland een rol speelt. Een eenvormig en efficiënt buitenlands inclusief Europees beleid is dan ook nog steeds het meest gebaat als het in handen is van één departement dat geen nationale beleidsbelangen heeft bij de verschillende dossiers maar wel de expertise en ervaring in het beheren van de buitenlandse betrekkingen. Het spreekt vanzelf dat het buitenlandse beleid wel in nauw overleg met de minister-president en het ministerie van Algemene Zaken tot stand dient te komen.⁵⁹ Met als uitgangspunt dat 'recht volgt beleid', dient ook de coördinatie inzake Europees recht te berusten bij Buitenlandse Zaken, maar niet exclusief. Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de bescherming van de rechtsorde en waakt daarom over de kwaliteit van wet- en regelgeving. Het spreekt vanzelf dat Europeesrechtelijke verplichtingen daarbij ook worden bestreken. Om die reden vervullen Buitenlandse Zaken en Justitie gezamenlijk de rol van *interface* tussen de Europese en de nationale rechtsordes. Eerstgenoemde kijkt daarbij met name naar het Europese recht in de totstandkomingsfase en het tweede

51. Vergelijk de interventie van L.A. Geelhoed tijdens het seminar 'De Europese (zelf)kant van het Nederlandse wetgevingsproces', *RegelMaat* 2001, p. 145; K.J.M. Mortelmans & S.Prechal, 'Nederlands-Europese regelgeving: verbeter de kwaliteit en begin bij jezelf', *RegelMaat* 2001, p. 39, en M. van Keulen & J.Q.Th. Rood, 'De gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie', *Internationale Spectator* 2001, p. 291.

52. Zie M. van Keulen & J.Q.Th. Rood, *a.w.*, *Internationale Spectator* 2001, p. 287-292.

53. Vergelijk M. van Keulen & J.Q.Th. Rood, *a.w.*, *Internationale Spectator* 2001, p. 291.

54. Zie V. Mertens de Wilmars, 'Het administratief coördinatiemechanisme voor het Europabeleid van België', *SEW* 2000, p. 414 e.v.

55. Vergelijk ook Drijber voor de Nederlandse handelwijze bij de contacten Den Haag-Brussel bij ontwerp-Brusselse regelgeving: B.J. Drijber, *a.w.*, *RegelMaat* 2001, p. 25-31. Drijber wijst erop dat zowel de Britten als de Fransen assertief zijn – in tegenstelling tot de veelal Haagse houding – wanneer het gaat om wat uit de Brusselse koker komt. Er gaat geen enkel belangrijk wetgevend voorstel door de Europese Commissie dat niet eerst in Londen en Parijs grondig is gescreend en via de eigen wegen is becommentarieerd, terwijl de Haagse houding veelal is 'dat we het voorstel rustig kunnen afwachten'. Ons inziens vloeit dat deels voort uit het Nederlandse poldermodel en het bestaan van coalitiekabinetten die snelle en eenduidige reacties in de weg staan. Vergelijk Ben J.S. Hoetjes, 'The Netherlands: a former founding father in search of control', in: *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester University Press 2002 en M. van Keulen & J.Q. Th. Rood, *a.w.*, *Internationale Spectator* 2001, p. 291.

56. Staatsalmanak 2003, p. J 1.

57. Zie verder Introductiedossier 2002, Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 10.

58. *Volkskrant* en *NRC Handelsblad* 24 april 2001, *NRC Handelsblad* 9 oktober 2000; zie ook M. van Keulen & J.Q.Th. Rood, *a.w.*, *Internationale Spectator* 2001, p. 287, en L.A. Geelhoed, 'De toekomst van de Europese Unie: marktintegratie en beleidsintegratie', *SEW* 2001, p. 371-372.

59. Hoekstra heeft in 1996 gepleit voor een versterking van de rol van het departement van Justitie bij derdepijleronderwerpen. Tevens gaf hij aan dat de minister-president door middel van een agenderingsbevoegdheid in de ministerraad, zo nodig ook een belangrijke rol kan spelen in Europese zaken. Hoekstra, oud S-G bij AZ, vond het niet noodzakelijk de minister-president de verantwoordelijkheid te geven voor Europees beleid. Zie R.J. Hoekstra, 'Vertrouwen in Europese besluitvorming', *SEW* 1996, p. 360-361

ministerie beziet het Europese recht met name met het oog op de gevolgen voor de nationale rechtsorde. Deze blikken hangen onverbreekelijk met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Een dergelijke janusfiguur kan in de praktijk soms als tijdro-

vend en inefficiënt worden ervaren, hij doet wel recht aan de verschillende verantwoordelijkheden van deze twee departementen ten aanzien van het Europese recht.

BIJLAGE nr. 1: Lijst van enkele in Den Haag gebruikte afkortingen

BNC:	Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
CoCo:	Coördinatie Commissie voor Europese Integratieaangelegenheden
CoCoHan:	Coördinatie Commissie voor Europese Integratieaangelegenheden op Hoog Ambtelijk Niveau
Coreper:	<i>Comité des représentants permanents</i> (Comité van Permanente Vertegenwoordigers)
ECER:	Expertisecentrum Europees Recht
ICCW:	Interdepartementale Commissie voor Constitutionele Aangelegenheden en Wetgevingsbeleid
ICER:	Interdepartementale Commissie Europees Recht
ICER-H:	werkgroep ICER-Hof (opvolger van ICER-V)
ICER-I:	werkgroep ICER-Implementatie (opvolger van ICER-U)
ICER-N:	werkgroep ICER-Notificatie (opvolger van IWN)
ICER-U:	ICER-Uitvoering (voorloper van ICER-I)
ICER-V:	ICER-Voorbereiding (voorloper van ICER-H)
ICOB:	Interdepartementale Commissie Openbaar Bestuur
ICVR:	Interdepartementale Commissie Veiligheid en Rechtshandhaving
IRHP:	Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek
IOEA:	Interdepartementaal Overleg Europese Aanbestedingen
IPO:	Interprovinciaal overleg
ISO:	Interdepartementaal Steun Overleg
IWB:	Interdepartementaal wetgevingsberaad
IWN:	Interdepartementale Werkgroep Notificatie (voorloper van ICER-N)
PV EU:	Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie
REIA/EA:	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden / (in de samenstelling van) Europese Aangelegenheden (onderraad van de ministerraad)
REZ :	Onderministerraad Europese Zaken
RWG:	Raadswerkgroep
UvW:	Unie van Waterschappen
VNG:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WIM:	Werkgroep Interne Markt

BIJLAGE nr. 2: Positie van de ICER in de coördinatie van Europese vraagstukken

