

31



Faxbericht

Ministerie van Justitie
Directoraat-Generaal Wetgeving
Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
Sezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 6841/7837/7838
Fax (070) 370 7930
Telex 34554 mvj nl

Aan *M. R. J. Hoelstra*

Ter attentie van

Faxnummer

3564683

namummer/afdeling

Van



Contactpersoon

Doorkiesnummer(s)

3707204

Datum

20.4.94

Aantal pagina's

2 (inclusief deze pagina)

Onderwerp

CVN

Kenmerk

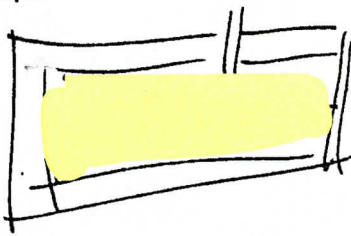
Telefoon indien
compleet ontvangen

Opmerkingen

U zie 5p bijgaand afschrift.

met v. groeb

[Handwritten signature]



FAXBERICHT

Aan: mr. B.J. van Bennaam (Buiza/DGP2)
i.a.a. mr. R.J. Hoekstra (AZ)

Van: [REDACTED]
i.a.a. mr. J. Demmink

Datum: 20 april 1994

Onderwerp: CVIN-vergadering d.d. 21 april a.s.
concept-notitie "Het Brusselse besluitvormingsproces"

Bij deze bevestig ik, in overeenstemming met mr. J. Demmink, uw telefonische toezegging van hedenmiddag dat u de bovengenoemde concept-notitie niet tijdens de bovengenoemde vergadering van de CVIN zal verspreiden. Met dr. [REDACTED] sprak ik telefonisch af dat Justitie nog in de gelegenheid wordt gesteld zich nader te beraden over deze concept-notitie.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature consisting of a stylized 'V' shape followed by a long horizontal line.

**Onderwerp: Het Brusselse besluitvormingsproces
Concept-notitie voor CVIN**

Aanleiding

In CVIN-kader is onlangs gediscussieerd over de wenselijkheid van meer aandacht voor het thema 'justitiële interceptie' bij de voorbereiding van communautaire regelgeving inzake telecommunicatie. Daarbij is de vraag gerezen op welke wijze de wensen die in de derde pijler worden geformuleerd (op dit specifieke terrein, maar ook meer in het algemeen) kunnen worden ingebracht in de werkzaamheden van de Raad in zijn hoedanigheid als communautair regelgever. Op verzoek van CVIN werd de volgende notitie opgesteld. Daarin worden de bestaande coördinatiestructuren beschreven en enige suggesties gedaan die tot doel hebben de wensen en denkbeelden van de derde pijler beter naar voren te laten komen in de werkzaamheden van de andere twee pijlers en vice versa.

Inleiding

Het is goed zich steeds voor ogen te houden dat communautair "Brussel" en alles wat daarmee heeft te maken, slechts dient tot verwezenlijking van de doelstelling van het Verdrag van Rome, welk verdrag nog steeds de hoofdmoot vormt van het EU-Verdrag van Maastricht. Deze doelstelling is simpel: het streven naar een welvarende Gemeenschap van Europese volkeren d.m.v. het vrijmaken van de markt (goederen, diensten, kapitaal en werknemers). Daarbij zijn er twee grote hindernissen te nemen: de overheden die hun nationale markten afschermden en de marktpartijen die d.m.v. monopolistische praktijken de burgers de voordelen van een werkelijke vrije markt willen onthouden.

Procedure: Algemeen

Bijna alle Verdragsartikelen zijn niet meer dan een opsomming van Instellingen, procedures en ondersteunende maatregelen nodig voor het slechten van genoemde hindernissen. De kern van de procedure is als volgt: de Commissie heeft het exclusieve recht om voorstellen in te dienen voor wettelijke regelingen geldend voor en in alle Lidstaten; Raad & Commissie beraadslagen hierover; de Raad neemt de uiteindelijke beslissing.

Procedure: prefase

Voordat de Commissie een ontwerp-wettelijk instrument opstelt, raadpleegt zij gewoonlijk experts uit Lidstaten. Dit is het moment waarop men het ontwerp het meest kan beïnvloeden; een eenmaal ter tafel liggend ontwerp dient, volgens de bestaande Hof-uitspraken, binnen redelijke tijd te worden afgehandeld en mag niet fundamenteel van richting worden veranderd (het zgn. denaturing-verbod), hetgeen de bijzondere machtspositie van de exclusief initiërende Commissie nog eens onderstreept.

Procedure: verloop onderhandelingen

Vervolgens presenteert de Commissie haar voorstel, dat dan achtereenvolgens op werkgroeps- (experts uit hoofdsteden), Raden/Attaché's- (PVEU), Coreper- (Ambassadeurs) en Raads-niveau (Ministers) wordt besproken en uitonderhandeld. In dit proces heeft het EP ook nog een belangrijke stem.

Coördinatie op nationaal niveau I.

De coördinatie van de Nederlandse inbreng berust bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, i.h.b. bij de Directie Integratie Europa (DIE). Die coördinatie begint met de bespreking van elk nieuw Commissie-voorstel in de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). In de BNC wordt bepaald welk Ministerie als eerste verantwoordelijk is voor het onderhandelingsproces, wat de consequenties zijn voor de nationale wetgeving alsmede voor Rijk's Financiën, en welk departement zorgdraagt voor de omzetting van communautaire regelgeving in nationale wetgeving en de uitvoering van deze nieuwe regels. Bij deze gelegenheid worden ook de Nederlandse prioriteiten vastgesteld, alsmede de gevolgen van de voorgestelde regelgeving voor andere dossiers. In dit overleg zijn alle ministeries vertegenwoordigd.

Coördinatie op nationaal niveau II.

De structuur is zodanig dat Nederland in staat is op elk niveau een intra-departementaal afgestemde, veelal schriftelijke instructie op korte termijn naar de onderhandelaars in Brussel te zenden, danwel hun die naar Brussel gaan vanuit Den Haag van een mandaat te voorzien. De instructies voor de werkgroepen worden ofwel opgesteld o.l.v. DIE, danwel door een in de BNC te bepalen departement. Deze procedure geldt ook voor het niveau Raden en Attaché's. Instructies t.b.v. Coreper worden op dinsdagochtend van 10.30 uur o.l.v. DIE interdepartementaal opgesteld. Het onderhandelingsmandaat voor de bewindsman die deelneemt aan een Raad, wordt voorbereid in de interdepartementale Coördinatie-Commissie (CoCo), het voorportaal voor de Ministerraad. De MR neemt de ontwerpconclusies van de CoCo gewoonlijk zonder discussie over. (N.B.: de omstandigheid dat BZ de centrale is voor het interdepartementale berichtenverkeer met het buitenland vormt op zich niet de reden waarom de hierboven genoemde coördinatie bij dit ministerie berust. Deze technische faciliteit is evenwel een onmisbaar element bij het adequaat kunnen uitvoeren van deze coördinatie-taak waarbij snelheid van wezenlijk belang is.)

Coördinatie tweede en derde zuil

Het Verdrag van Maastricht heeft twee nieuwe beleidsterreinen: het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en de Justitie/Biza-samenwerking geplaatst naast de klassiek communautaire samenwerking. Binnen elk van de drie "zuilen" vindt er besluitvorming plaats volgens specifiek voor die zuil geldende procedures. De Raad van de EU vormt daarbij het overkoepelend instelling die erop moet toezien dat de acties binnen de diverse zuilen elkaar aanvullen en versterken. In dit proces heeft Coreper ex artikel 151 van het EU-Verdrag een zuilenoverstijgende coördinerende rol bij de voorbereiding van de Raad.

Deze nieuwe en enigszins gecompliceerde structuur heeft de coördinatie van de nationale inbreng in het besluitvormingsproces niet vereenvoudigd. Teneinde ervoor zorg te dragen

dat de werkzaamheden in de tweede zuil goed verloopt, heeft men gekozen voor een structuur die aansluit bij de bestaande coördinatie bij de leiding van DIE. Deze coördinatie betreft met name de zgn. gefuseerde werkgroepen, veelal werkgroepen die in beide zuilen een zelfde geografisch dan wel thematisch terrein bestrijken (bijv. Latijns-Amerika, Midden- en Oost-Europa, CVSE etc.). In deze structuur treedt BZ op als een vakdepartement dat in een interdepartementale vergadering uiteenzet welke de Nederlandse inbreng naar het oordeel van BZ zou moeten zijn. DIE als voorzitter zorgt ervoor dat in de werkgroepen waar BZ het woordvoederschap heeft in de instructie de inbreng van andere ministeries wordt verdisconteerd. Deze coördinatie betreft alle fasen van het besluitvormingsproces.

Wat de derde zuil betreft ontbreekt vooralsnog een dergelijke fijnmazige structuur die garandeert dat in alle vergaderingen de Nederlandse vertegenwoordiger met één stem spreekt en één interdepartementaal afgestemd standpunt uitdraagt en er wordt gezorgd voor een verslaglegging die aan alle departementen toegaat. Slechts de vergaderingen van het K4-comité worden aan de hand van de agenda interdepartementaal voorbereid.

Weliswaar is het zo dat ter voorbereiding van de Raad (ongeacht in welke samenstelling) dankzij de coördinerende rol van Coreper(waarvan de Nederlandse deelnemer bovendien steevast interdepartementaal afgestemde instructies ontvangt) en in de Nederlandse context de CoCo, kan worden voorkomen dat besluiten geheel los van elkaar worden voorbereid. Niettemin moet onder ogen worden gezien dat bijsturing aan de vooravond van een Raad niet alleen slechts zelden erg effectief is, maar bovendien een slechte indruk maakt op de onderhandelingspartners vanwege het alsdan evidente gebrek aan onderlinge afstemming op lager (nationaal) niveau.

De Directie Algemene Zaken (DAZ) bij BZ is belast met de inhoudelijke voorbereiding van de CoCo-conclusies t.b.v. de Raad (JBZ).

Conclusie

Dat een meerlagige coördinatiestructuur voor de derde zuil nog niet bestaat is niet verwonderlijk. De ombouw van de losse samenwerking rond de Coördinatoren Vrij Verkeer van Personen tot een geoliede machinerie o.l.v. het K4-Comité vergt meer tijd dan de luttele maanden die zijn verstreken sinds de ratificatie van het Verdrag van Maastricht. Een eerste gestructureerde aanvang is er met de interdepartementale voorbereiding van K4 Comité-vergaderingen reeds gemaakt. Er zal in dit opzicht nog het nodige werk moeten worden verricht. Aangezien DAZ inzake acht K-onderwerpen het coördinatiepunt is, ligt het voor de hand dat belanghebbende departementen zich tot die directie wenden voor het inbrengen van hun specifieke belangen en eisen waarmee ook in de andere zuilen rekening gehouden zou moeten worden.

Wens chf.
DAZ m.i.
voor Justit.
is coördin.
ter v. d.
wg.

In elk geval lijkt het gewenst nieuwe voorstellen die op grond van artikel K formeel worden gepresenteerd, in te brengen in het hierboven genoemde BNC-overleg, ook al betreft het hier natuurlijk geen Commissievoorstellen. Het mandaat van de BNC zou in dat geval moeten worden uitgebreid met het verzoek alle voorstellen voor EU-activiteiten - ongeacht afkomstig van de Commissie of de Lid-Staten -, in ogenschouw te nemen. Dan weet in elk geval iedereen wie wat verondersteld wordt te doen en welke dwarsverbanden

naar dossiers in de andere twee zuilen er moeten worden gelet. Dit laatste vergt een goede intradepartementale afstemming. Jarenlange ervaringen met het thema coördinatie in de eerste zuil heeft geleerd dat daar vaak de grootste moeilijkheden liggen.
