

Vergaderjaar 2003–2004

29 751

Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Samenvatting	5	4.2	Risico's nieuwe EU-beleidsvoorstellen	51
		4.3	Conclusies	51
1	Inleiding	10		
1.1	Onderwerp van het onderzoek	10	5	Conclusies en aanbevelingen
1.2	Achtergrond	10	5.1	Conclusies
1.3	Verantwoordelijkheden	12	5.2	Aanbevelingen
1.4	Financieel belang EU-beleid	12	5.2.1	Algemene aanbevelingen
1.5	Onderzoek Algemene Rekenkamer	14	5.2.2	Specifieke aanbevelingen per fase
1.6	Leeswijzer	15		54
2	Ontwikkeling nieuwe EU-beleidsvoorstellen	16	6	Reactie kabinet en Tweede Kamer, nawoord
2.1	Typen EU-beleidsinstrumenten	16	6.1	Algemene Rekenkamer
2.2	Traject nieuwe EU-beleidsvoorstellen Nederland	17	6.2	Reactie kabinet
2.3	Traject in enkele andere EU-lidstaten	20		Reactie Tweede Kamer
2.4	Conclusies	24	Bijlage 1	Overzicht belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen
3	Informatie voor ministeriële besluitvorming en Staten-Generaal	25	Bijlage 2	Normenkader
3.1	Inhoud informatievoorziening: fiches	25	Bijlage 3	Berekening financiële gevolgen van nieuwe Commissievoorstellen voor EU-begroting (periode 2003–2006, per Nederlands beleids-terrein)
3.1.1	Overzicht	25		68
3.2	Kwaliteit en onderbouwing informatie	32	Bijlage 4	Steekproef zestig onderwerpen
3.3	Tijdigheid informatievoorziening	33	Bijlage 5	Stukken naar Staten-Generaal (zestig onderwerpen)
3.4	Informatie-uitwisseling met de Staten-Generaal	34		75
3.5	Gevolgen veranderingen 1 mei 2003	43	Bijlage 6	Onderwerpen met financiële gevolgen
3.6	Conclusies	45	Bijlage 7	Enkele dossiers over mogelijke toekomstige financiële risico's
4	Kosten geïmplementeerd EU-beleid en risico's nieuwe voorstellen	47	Bijlage 8	Lijst van gebruikte afkortingen
4.1	Gevolgen geïmplementeerd EU-beleid	47		85

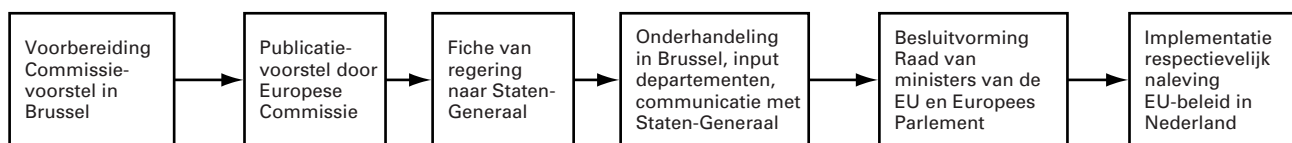
SAMENVATTING

Een groot deel van de regelgeving die tegenwoordig in Nederland tot stand komt, is het gevolg van Europees beleid. Dit beleid kan de nodige financiële consequenties voor Nederland hebben. Maar het brengt ook maatschappelijke baten met zich mee, zoals versterking van het milieu of geharmoniseerde veiligheidshandhaving.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de informatie die op de verschillende departementen wordt vergaard en vastgelegd over de financiële consequenties die nieuwe EU-beleidsvoorstellen hebben voor Nederland. Het gaat om informatie die bedoeld is als basis voor de ministeriële besluitvorming over de betreffende beleidsvoorstellen en die tegelijkertijd dient om de Staten-Generaal dit voorgenomen EU-beleid voor te leggen.

In het onderzoek zijn 451 «fiches» (beknopte informatiedocumenten over nieuwe EU-beleidsvoorstellen) beoordeeld die tussen 1 januari 2001 en 1 mei 2003 aan de Staten-Generaal zijn gestuurd. Omdat de Algemene Rekenkamer de uitwerking wilde vaststellen van enkele wijzigingen die op 1 mei 2003 zijn aangebracht in de «leidraad» waarmee de fiches worden opgesteld, heeft zij tevens 131 fiches van na 1 mei 2003 onderzocht. Als verdieping zijn van zestig onderwerpen uit de 451 fiches de onderliggende dossiers beoordeeld op inhoud en kwaliteit.

Behalve aan de inhoud en kwaliteit van de informatie zelf is in het onderzoek aandacht besteed aan het traject van de informatievoorziening aan de Staten-Generaal. Dit traject loopt van het moment van ontwikkeling van het nieuwe beleidsvoorstel in Brussel tot de implementatie of naleving van het vastgestelde beleid in Nederland.



Er is ook gekeken naar de opzet van dit traject in een aantal andere lidstaten.

Ten slotte zijn de financiële gevolgen van zeven recent in Nederland geïmplementeerde EU-beleidsvoorstellen onderzocht, en het moment waarop deze consequenties duidelijk werden.

Conclusies

Onderschatting financiële gevolgen

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat voorafgaand aan nationale besluitvorming financiële aspecten van nieuw EU-beleid weinig aandacht krijgen en dat mogelijke financiële gevolgen worden onderschat. Het gevolg daarvan is dat Nederland meer dan eens met financiële «verrassingen» is geconfronteerd: financiële gevolgen werden pas duidelijk op het moment dat besluitvorming in Brussel was afgerond en het nieuwe EU-beleid in Nederland moest worden geïmplementeerd.

Financiële informatie van gebrekkige kwaliteit

Uit het onderzoek is ook naar voren gekomen dat de verzameling en verwerking van gegevens over de financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen zoals deze thans plaatsvindt op de departementen,

voor verbetering vatbaar is. De kwaliteit van de financiële informatie, voorzover aanwezig, vertoont gebreken. De informatievoorziening in de fiches bevat weinig concrete gegevens over mogelijke financiële gevolgen voor Nederland. Als er in de onderliggende dossiers al sprake is van een aanduiding van mogelijke financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen voor Nederland, is deze meestal niet gekwantificeerd, niet concreet, niet goed onderbouwd, en niet voorzien van een aanduiding van de duur van het beleid c.q. de periode waarin de kosten zullen moeten worden gemaakt.

Informatievoorzieningsproces te traag

De informatievoorziening verloopt langzaam. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat bij een aantal beleidsonderwerpen de onderhandelingen in Brussel al waren begonnen voordat het fiche de Staten-Generaal bereikte. Daarmee is de Staten-Generaal een mogelijkheid ontnomen om invloed uit te oefenen op het standpunt dat wordt ingenomen bij de onderhandelingen in Brussel.

De Algemene Rekenkamer vindt dat in de toekomst financiële «verrassingen» voorkomen moeten worden. De informatievoorziening moet zodanig zijn dat een weloverwogen standpuntbepaling mogelijk is. De sinds mei 2003 ingezette verbeteringen zijn een stap in de goede richting, maar naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer niet afdoende. Aanvullende wijzigingen zijn nodig in de wijze waarop met nieuwe EU-beleidsvoorstellen wordt omgegaan. Hierbij dient de gedachte centraal te staan dat de EU steeds meer «binnenland» is. Dat betekent dat al in een veel vroeger stadium dan nu op een goed onderbouwde wijze duidelijk moet worden gemaakt welke onderwerpen tot ingrijpende budgettaire en financiële consequenties voor Nederland kunnen leiden, en welke niet. Al in het voortraject moeten de dossiers met een mogelijk grote financiële impact worden geïdentificeerd. Vervolgens dienen de ministeries een maximale inspanning te leveren de informatie sneller naar de Staten-Generaal te sturen, zodat deze hun rol als democratisch controleur beter invulling kunnen geven.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer komt onder andere tot de volgende aanbevelingen.

Voortraject

De minister van Buitenlandse Zaken dient in samenspraak met de minister van Financiën te onderzoeken hoe de huidige combinatie van inhoudelijke positiebepaling per departement en de centrale procescoördinatie in de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) kan worden aangevuld met een meer inhoudelijke coördinatie, en wat daarvoor de beste positionering is. Dit zodat in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk wordt welke onderwerpen ingrijpende financiële gevolgen voor Nederland kunnen hebben. Daarbij zou hij tevens moeten nagaan hoe de dossiers met een mogelijk grote impact het beste kunnen worden gevolgd door de betrokken vakministeries, Buitenlandse Zaken en Financiën, en of voor dergelijke onderwerpen een zwaarder afstemmingstraject moet worden doorlopen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Buitenlandse Zaken ook aan om samen met de andere ministers een systeem te ontwikkelen dat geschikt is om centraal informatie te genereren over welke voortraject-

ten van nieuwe Commissievoorstellen er op elk moment in Brussel gaande zijn.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan het voortouw te nemen bij het opstellen van een *gestructureerde toets* die de ministeries kunnen gaan gebruiken bij ontwikkelen van informatie over mogelijke budgettaire en financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen.

Verder vraagt de Algemene Rekenkamer de minister van Financiën om in samenspraak met de minister van Buitenlandse Zaken er bij de Europese Commissie op aan te dringen dat betere financiële onderbouwingen bij de Commissievoorstellen worden gemaakt, waarbij financiële gevolgen voor de lidstaten veel meer aandacht krijgen.

Opstellen fiche

De Algemene Rekenkamer beveelt alle ministers aan om voortaan verplicht te stellen dat de directies Financieel-Economische Zaken tijdig worden geconsulteerd bij het opstellen van de financiële paragraaf in fiches en bij mutaties tijdens onderhandelingen in Brussel.

De minister van Financiën zou de rol van zijn departement als financiële «waakhond» tegenover de vakdepartementen meer invulling moeten geven, zowel door een diepergaande beoordeling van de door ministeries aangeleverde gegevens, als door het meer proactief bijstaan van de vakministeries.

Informatievoorziening aan Staten-Generaal

De ministers dienen de door henzelf opgestelde streefdoorlooptijd voor fiches van zes weken waar te gaan maken. Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer alle ministers aan op de fiches op eenvoudige wijze duidelijk te maken hoe belangrijk zij – vanuit hun eigen perspectief – het fiche vinden op de volgende onderwerpen: subsidiariteit (is Europese regelgeving echt nodig?), financiële gevolgen, administratieve- en beleidslasten, regelgeving. Dit geeft de Staten-Generaal de mogelijkheid daarna hierover een eigen afweging te maken.

Verder zouden alle ministers de Staten-Generaal in afzonderlijke brieven updates moeten sturen bij majeure wijzigingen of nieuwe inzichten tijdens het onderhandelingstraject.

Behandeling door Staten-Generaal

Onder het ontwerp-grondwettelijk verdrag van de EU krijgen nationale parlementen een nieuwe rol. Er moet dan, nog vóór een definitief voorstel van de Europese Commissie wordt gepubliceerd, door beide Kamers een uitspraak worden gedaan over subsidiariteit. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat dit alleen al op termijn zal moeten leiden tot herinrichting van het hele met EU-beleid verbonden besluitvormingstraject. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de ervaringen uit dit onderzoek bij die herinrichting betrokken zullen worden.

Reactie kabinet

De staatssecretaris voor Europese Zaken heeft namens het kabinet bij brief van 24 augustus 2004 gereageerd op het onderzoek.

Het kabinet is het met de Algemene Rekenkamer eens dat inschattingfouten als het gaat om de financiële consequenties van Europees beleid een punt van zorg zijn. De oprichting van de BNC-coördinatie begin jaren negentig en de constante verbetering van dit coördinatieproces zijn

bedoeld om deze inschattingen zo goed mogelijk te maken. De staatssecretaris tekent aan dat ook als tijdig goede inschattingen worden gemaakt, Commissievoorstellen ongewenste financiële consequenties kunnen hebben, bijvoorbeeld omdat Nederland wordt overstemd bij de besluitvorming, of omdat de budgettaire impact tijdens de onderhandelingen verandert.

Het kabinet stemt grotendeels in met de aanbevelingen om een gestructureerde financiële toets te ontwikkelen, de Commissie te verzoeken betere informatie te leveren en de directies FEZ verplicht te betrekken bij het opstellen van fiches. Over deze laatste aanbeveling merkt de staatssecretaris op dat ook nu in de leidraad staat dat de directies FEZ moeten worden geraadpleegd, maar dat dit in de praktijk niet altijd blijkt te gebeuren. Het kabinet zal bezien hoe dit kan worden verbeterd, onder meer door betere interdepartementale afstemming tussen directies FEZ. Volgens de staatssecretaris wordt zo de door de Algemene Rekenkamer geadviseerde versterking van de «waakhondrol» van Financiën beter gewaarborgd.

Het kabinet is het met de Algemene Rekenkamer eens is dat sommige dossiers zware afstemming behoeven. Dergelijke afstemming vindt volgens de staatssecretaris al plaats voor een aantal grote dossiers. Deze worden niet ter beoordeling aan de BNC voorgelegd maar worden afgestemd in aparte expertgroepen. Daarnaast kan in specifieke gevallen ook binnen het BNC-afstemmingscircuit zwaardere afstemming dan normaal plaatsvinden. De staatssecretaris geeft aan dat het project «Andere Overheid» een onderdeel «coördinatie van EU-beleid» kent en dat daarin ook het aspect «afstemming» zal worden meegenomen.

Het kabinet ondersteunt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om fiches zo snel mogelijk naar het parlement te sturen en de doorlooptijd van zes weken in acht te nemen. De staatssecretaris zegt toe dat het kabinet ernaar streeft om, voordat in Brussel een gearticuleerd standpunt wordt ingenomen, de Kamer daarover te informeren. In reactie op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het parlement te informeren over majeure wijzigingen die een voorstel ondergaat tijdens de onderhandelingen, schrijft de staatssecretaris dat dit al gebeurt: de eerstverantwoordelijke minister informeert het parlement hierover via de geannoteerde agenda voor een bijeenkomst van de Raad van Ministers waar dit punt staat geagendeerd, dan wel per brief aan de competente Kamercommissie.

In antwoord op de laatste twee aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, gericht op informatievoorziening aan het parlement, prioriteitsaanduiding op fiches en het sturen van updates van dossiers waaraan belangrijke financiële gevolgen verbonden zijn, stelt de staatssecretaris dat de wensen van het parlement richtinggevend zullen zijn voor het kabinet bij het besluit om de informatievoorziening op deze punten aan te passen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezeggingen van het kabinet om de kwaliteit van de financiële informatie in fiches, en de onderbouwing ervan, te verbeteren. Zij is overigens van oordeel dat in aanvulling op de inzet van alle departementen in dezen, het Ministerie van Financiën een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft om de kwaliteit van financiële informatie te waarborgen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het kabinet geen gevolg geeft aan haar aanbeveling om te onderzoeken hoe de huidige combinatie van inhoudelijke positiebepaling per departement en centrale procescoördinatie in de werkgroep BNC, zou kunnen worden aangevuld met een meer inhoudelijke coördinatie. Evenmin wordt haar aanbeveling overgenomen om een systeem te ontwikkelen voor het centraal genereren van een overzicht van de voortrajecten van nieuwe Commissievoorstellen die gaande zijn, zodat duidelijk wordt bij welke inhoudelijke werkgroepen wordt geparticipeerd en welke onderwerpen in de pijplijn zitten. De Algemene Rekenkamer wil benadrukken dat beide aanbevelingen erop gericht zijn om beter en eerder dan nu het geval is te kunnen signaleren met welke financiële gevolgen Nederland later geconfronteerd kan worden.

Reactie voorzitter Tweede Kamer

De voorzitter van de Tweede Kamer heeft bij brief van 24 augustus 2004 op het onderzoek gereageerd. Hij was uitgenodigd om in te gaan op de passages die de werkwijze van de Tweede Kamer beschrijven. In reactie op de constatering dat de meeste EU-onderwerpen relatief weinig aandacht krijgen van de Tweede Kamer merkt de voorzitter op dat de Tweede Kamer maatregelen heeft genomen om de aandacht voor EU-onderwerpen te versterken. Hij noemt onder meer de aanstelling per 1 september 2004 van een permanent vertegenwoordiger op ambtelijk niveau bij de Europese instellingen. Deze zal het parlement gevraagd en ongevraagd informeren over belangrijke beleidsontwikkelingen. Over de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat de overeengekomen termijn van zes weken na verschijnen van het Commissievoorstel waarbinnen het parlement een fiche over het voorstel moet hebben ontvangen, niet wordt gehaald, geeft de voorzitter aan dat indien hierin geen verbetering mocht optreden, de Kamer de regering hierop zal aanspreken. Van de constatering dat informatie in vervolg op een fiche veelal een plaats krijgt in de geannoteerde agenda's, maar dan niet aan de orde komt doordat deze agenda's vaak overvol zijn, heeft de Kamer volgens de voorzitter goede nota genomen. Hij geeft aan dat immers niets de Kamer belet om een onderwerp dat zij belangrijk vindt, apart te agenderen in een ander AO dan dat ter voorbereiding op de Raadsvergadering. De voorzitter geeft aan dat de Tweede Kamer de bevindingen, conclusies en aanbevelingen graag zal gebruiken om haar controlerende taak ten aanzien van het EU-beleid nog verder te versterken.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer waardeert het bijzonder dat de voorzitter van de Tweede Kamer bereid was te reageren op die passages die de werkwijze van de Tweede Kamer betreffen. Zij kijkt met belangstelling uit naar de in het vooruitzicht gestelde behandeling van dit rapport in het najaar van 2004.

1. INLEIDING

1.1 Onderwerp van het onderzoek

Meer dan de helft (50 à 60%) van de regelgeving die tegenwoordig in Nederland tot stand komt, is het gevolg van Europees beleid.¹ Het EU-beleid omvat vrijwel alle beleidsterreinen waarop Nederland zelf beleid maakt. De meeste Nederlandse ministeries zijn dan ook betrokken bij de ontwikkeling van het Europese beleid. Niettemin is Nederland al meer dan eens met financiële «verrassingen» geconfronteerd: financiële gevolgen werden pas duidelijk op het moment dat het nieuwe EU-beleid in Nederland moest worden geïmplementeerd.

Financiële verrassingen

Luchtkwaliteitsrichtlijnen

Sinds 1997 heeft de Europese Commissie verschillende richtlijnen aangenomen ter verbetering van de luchtkwaliteit, bijvoorbeeld te bereiken door aanpassing van wegen in stedelijke gebieden. Dit is onder andere belangrijk voor astmapatiënten. Ten tijde van de introductie van het beleid door de Commissie (1997) schatte het Ministerie van VROM de kosten voor Nederland op € 1,3 tot € 3,2 miljoen per jaar. In 1998 werd uitgegaan van maar liefst € 340 miljoen totale extra kosten. Toen begonnen werd met de voorbereiding van de implementatie bleken de kosten nog veel hoger uit te gaan vallen. Sinds 2001 zijn kostenramingen ontwikkeld waarbij de totale kosten voor Nederland uiteenlopen van € 21 miljoen en tot zelfs ruim € 16 miljard.

Vogel- en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van eind jaren zeventig en eind jaren tachtig van de vorige eeuw beschermen natuurgebieden in Europa. De implementatie ervan leidt tot hoge administratieve kosten voor verschillende overheden, en tot extra kosten voor investeringen en uitvoering en beheer door overheden. Bij de introductie van de Commissievoorstellen en later bij de besluitvorming in Brussel waren mogelijke kosten voor de Ministeries van LNV en VROM geen issue. Bij implementatie in de Flora- en faunawet (2002) en Natuurbeschermingswet (1981–2003) is gaandeweg duidelijk geworden dat de kosten voor Nederland circa € 270 miljoen per jaar zullen bedragen.

Bron: dit rapport, hoofdstuk 4.

Gezien de impact die nieuw EU-beleid kan hebben is het van belang dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de financiële consequenties van dat beleid inhoudelijk adequaat is en tijdig plaatsvindt. De Algemene Rekenkamer is in dit onderzoek nagegaan of dit het geval is.

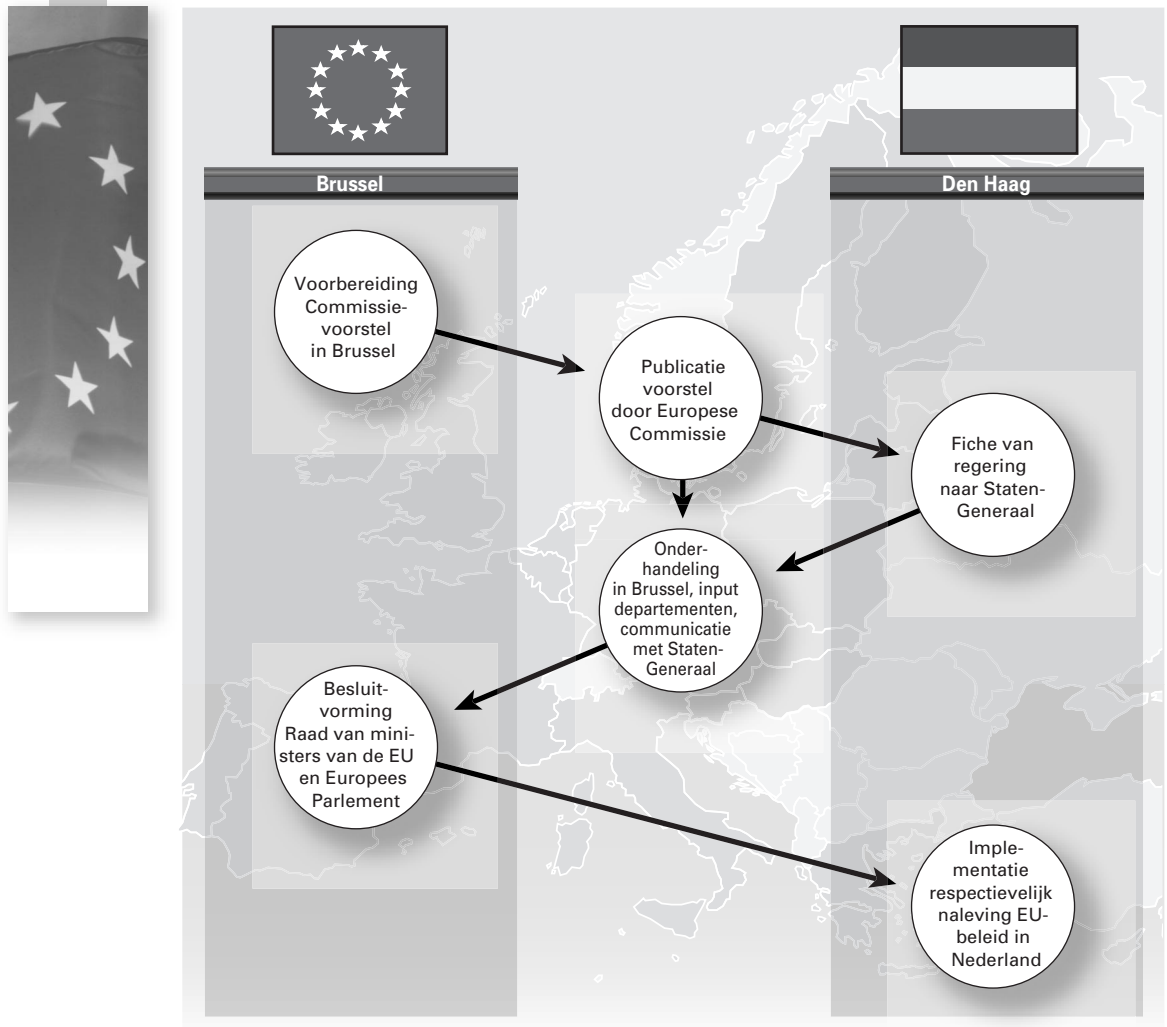
1.2 Achtergrond

EU-beleidsvoorstellen doorlopen verschillende stadia. Ze worden ontwikkeld in Brussel in een complex samenspel tussen de instituties van de Europese Unie en de EU-lidstaten.

¹ Circulaire Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) 2002–00018 C van 11 november 2002.

G Globale weergave traject nieuwe EU-beleidsvoorstellen

Figuur 1



Een nieuw EU-beleidsvoorstel wordt als een «Commissievoorstel» gepubliceerd door de Europese Commissie: hierin geeft de Commissie aan welk nieuw beleid wordt voorgesteld en welke vorm dat krijgt. Na de ministeriële standpuntbepaling voor het nieuwe EU-beleidsvoorstel worden de Staten-Generaal door de regering over het voorstel geïnformeerd door middel van een «fiche» (een beknopt informatiedocument met een standaardopzet).

De Staten-Generaal kunnen invloed uitoefenen op de standpuntbepaling van de regering. Het vastgestelde regeringsstandpunt vormt vervolgens

de inbreng van de Europese regering bij de onderhandelingen over het voorgenomen EU-beleid. Na deze onderhandelingen vindt de definitieve besluitvorming in Brussel plaats in de Raad van Ministers van de EU en het Europees Parlement. Daarna dient het nieuwe beleid in de lidstaten te worden geïmplementeerd respectievelijk nageleefd (afhankelijk van welk type wetgeving het betreft).

1.3 Verantwoordelijkheden

EU-beleid raakt vrijwel alle beleidssectoren in Nederland.² Derhalve zijn ook alle Nederlandse ministeries betrokken bij de beleidsvoorbereiding voor nieuw EU-beleid en de implementatie daarvan in Nederland.

Speciale posities worden daarbij ingenomen door:

- de minister van Buitenlandse Zaken (BuiZa), vanwege zijn algehele coördinerende rol voor EU-vraagstukken;
- de minister van Financiën, vanwege zijn wakende rol voor mogelijke financiële gevolgen voor Nederland;
- de minister van Justitie, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het algehele wetgevings(kwaliteits)beleid, inclusief wetgeving die voortkomt uit nieuwe EU-beleidsvoorstellen.

Interdepartementale actoren die betrokken zijn bij de introductie van nieuw EU-beleid in Nederland zijn: de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) en de CoördinatieCommissie (CoCo). De ministerraad stelt de fiches die naar de Staten-Generaal gaan vast. Een belangrijke positie wordt ingenomen door de Permanente Vertegenwoordiging (ambassade) van het Koninkrijk der Nederlanden bij de EU in Brussel. De Permanente Vertegenwoordiging is op verschillende niveaus en op verschillende momenten betrokken bij onderhandelingen tussen lidstaten over nieuwe beleidsvoornemens van de Commissie. Bij de Permanente Vertegenwoordiging werken ambtenaren van alle Nederlandse ministeries, behalve Algemene Zaken. De Staten-Generaal zijn een belangrijke actor voor nieuwe EU-beleidsvoorstellen in Nederland, omdat op EU-gebied de Nederlandse regering alleen door haar democratisch gecontroleerd kan worden, en vanuit haar rol als medewetgever.

1.4 Financieel belang EU-beleid

De EU-begroting omvat circa € 100 miljard per jaar. Dit geld wordt gebruikt om het EU-beleid in de lidstaten, uitgevoerd door de lidstaten zelf of door de Europese Commissie, te bekostigen.

Nederland draagt jaarlijks circa € 5 miljard af aan de EU. Daar tegenover staat tussen de € 1,5 miljard en € 2 miljard aan jaarlijkse ontvangsten. Dit zijn vooral gelden die Nederland van de EU krijgt in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (in 2002 bijna € 1,2 miljard), de structuurfondsen (in 2002 € 55 miljoen) en de overige geldstromen (in 2002 ongeveer € 270 miljoen), zoals subsidies voor onderzoek, technologie en ontwikkeling.³ Deze gelden worden ingezet bij de uitvoering van EU-beleid in Nederland.

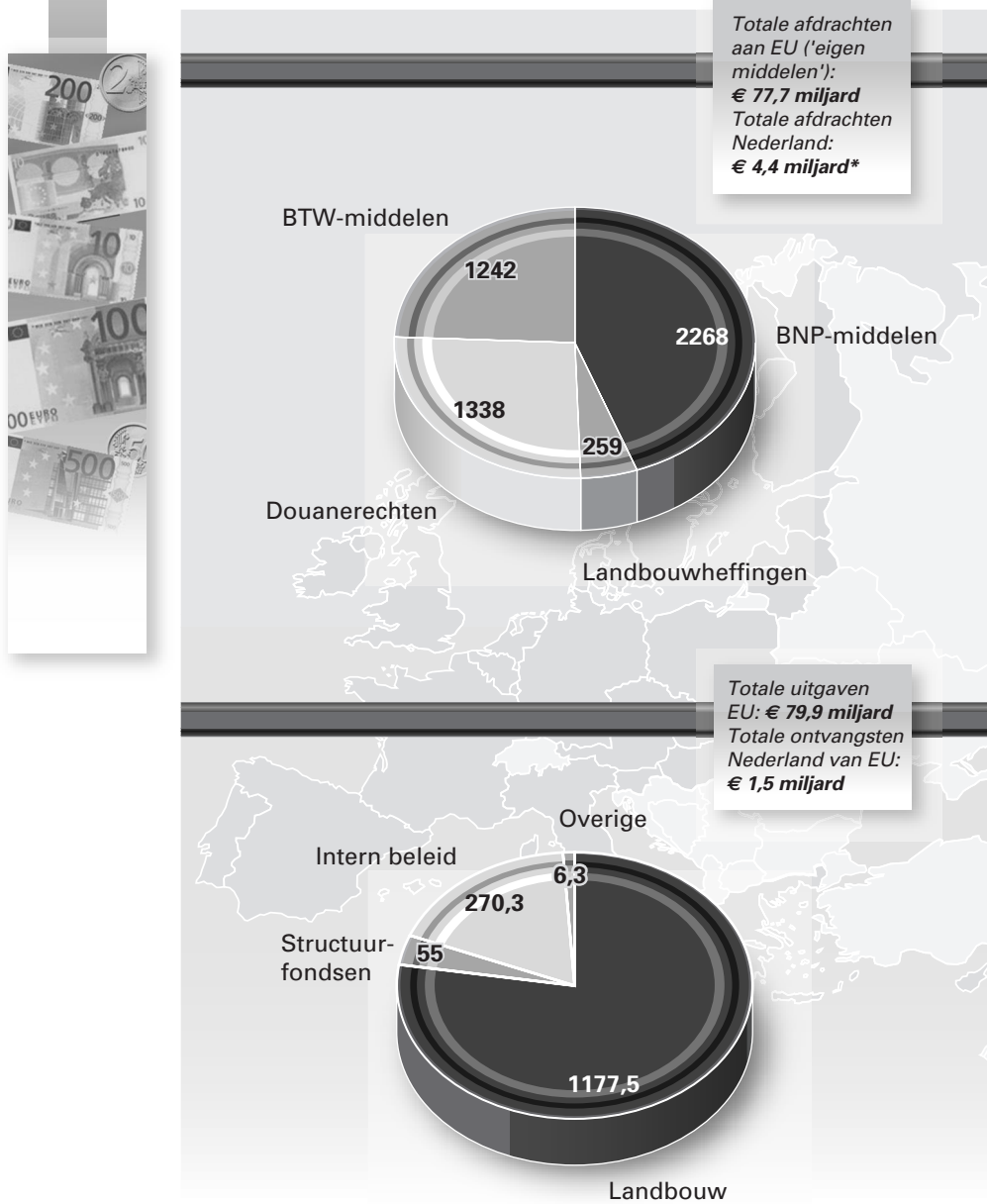
² Voor een beschrijving van de Europese beleidsterreinen, zie het *EU-tendrapport 2003* van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 801, nrs. 1–2, p. 44–46).

³ Bron: *Jaarverslag Europese Rekenkamer begrotingsjaar 2002*, bijlage 1, grafiek XV. Luxemburg, 2003. Vanuit het oogpunt van de nationale begroting is van belang dat EU-geldstromen vaak door het Rijk dienen te worden aangevuld. Dergelijke verplichte cofinanciering gebeurt ook vaak door decentrale overheden (zoals provincies en gemeenten in het geval van de structuurfondsen), of met gelden van private ondernemingen. Uitzonderingen op de eis voor cofinanciering zijn de eerste pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (markt- en prijsbeleid) en sommige instrumenten op het gebied van onderzoek, technologie en ontwikkeling.

Nederlandse EU-afdrachten en -ontvangsten 2002

Bedragen in miljoenen euro's

Figuur 2



Bron: Jaarverslag Europese Rekenkamer 2002.

* De feitelijke uitgaven aan EU bedroegen € 5,1 miljard. In 2002 is daarop 15% (€ 674 miljoen) in mindering gebracht ter compensatie voor de kosten van de inning van landbouwheffingen en douanerechten.

Directe financiële gevolgen

EU-beleid kan op verschillende niveaus directe financiële gevolgen hebben: op het niveau van de EU, op het niveau van de (nationale begroting van een) lidstaat, op het niveau van de decentrale overheden, maar ook op het niveau van bedrijven en burgers. Er kunnen bijvoorbeeld rechtstreekse financiële gevolgen zijn voor de rijksbegroting als er moet worden geïnvesteerd in aanpassing van infrastructuur. Dergelijke kosten kunnen echter ook neerslaan bij decentrale overheden.⁴ Nieuwe EU-beleidsvoorstellen kunnen ook leiden tot hogere personeelskosten van de rijksoverheid of van decentrale overheden, als bijvoorbeeld de controles op een bepaald terrein moeten worden geïntensiveerd. Verder kan de manier waarop een EU-beleidsvoorstel wordt geïmplementeerd nog andere extra kosten met zich meebrengen. De nationale wijze van implementatie is uiteindelijk een besluit van de Tweede Kamer, op voorstel van de betrokken bewindslieden.

Extra administratieve lasten

EU-beleid kan ook extra administratieve lasten voor burgers en bedrijven en beleidslasten voor overheden met zich meebrengen.⁵ Het terugdringen van de administratieve lasten voor bedrijven is een speerpunt voor het huidige kabinet; het wil de administratieve lasten met 25% terugbrengen. De totale omvang van de administratieve lasten is recent ingeschat op € 16,4 miljard. Hiervan is volgens het Ministerie van Financiën ongeveer 40% afkomstig uit EU-beleid.⁶

Totaalbeeld kosten en baten voor Nederland

Het totale financiële belang van het EU-beleid voor Nederland – zowel voortkomend uit de EU-regels zelf als uit de nationale implementatie ervan – is niet bekend. Behalve kosten zijn aan nieuw EU-beleid vaak ook belangrijke *maatschappelijke baten* voor Nederland verbonden, zoals versterking van het milieu of geharmoniseerde veiligheidshandhaving. De opbrengsten daarvan zijn niet rechtstreeks in euro's te vertalen. In dit onderzoek besteedt de Algemene Rekenkamer alleen aandacht aan de kosten.

1.5 Onderzoek Algemene Rekenkamer

Bij het besluitvormingsproces over nieuwe EU-beleidsvoorstellen dient de regering inzicht te hebben in eventuele toekomstige financiële consequenties. Verder dienen vanuit het oogpunt van democratische controle de Staten-Generaal door de regering juist, tijdig en volledig met kwalitatief goede gegevens te worden geïnformeerd over nieuwe EU-beleidsvoorstellen en de mogelijke kosten daarvan voor Nederland in termen van financiële en beleids- en administratieve consequenties.⁷ Alleen dan kunnen de Staten-Generaal hun respectievelijke rollen in het begrotingsproces ten volle tot gelding brengen en hun rol als medewetgever adequaat vervullen.

De Algemene Rekenkamer is in dit onderzoek nagegaan of de informatie die wordt gebruikt bij de ministeriële standpuntbepaling en de informatievoorziening aan de Staten-Generaal aan de zojuist geschetste normen voldoet. Hiertoe heeft zij aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

1. het traject van informatievoorziening tussen het moment van beleidsontwikkeling in Brussel tot beleidsimplementatie respectievelijk -naleving in Nederland;
2. de (kwaliteit van de) informatie die voor ministeriële besluitvorming en informatievoorziening aan de Staten-Generaal in fiches wordt

⁴ In het onlangs verschenen *Jaarrapport 2004* van de Raad voor de Financiële Verhoudingen is gerapporteerd over haar onderzoek naar de financiële gevolgen van met name rechtstreeks werkende Europese regelgeving (zoals verordeningen) voor de decentrale overheden. De Raad komt onder andere tot de conclusie dat consequente toepassing van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (bedoeld om afwenteling van financiële gevolgen van rijksbeleid naar decentrale overheden te voorkomen) bij Europese regelgeving van belang is.

⁵ Beleidslasten zijn de aanvullende regels en informatieverplichtingen waarmee de rijksoverheid en decentrale overheden te maken krijgen naar aanleiding van EU-beleid. Administratieve lasten zijn de kosten die burgers en het bedrijfsleven moeten maken om te voldoen aan (informatie)verplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid en EU.

⁶ Notitie *Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten: Van lastenproductie naar lastenreductie*. Ministerie van Financiën, 8 april 2004.

⁷ Dit is tevens het belangrijkste en overkoepelende beoordelingscriterium van dit onderzoek. Deze algemene norm is afgeleid van artikel 17 Comptabiliteitswet lid 1–2. De norm sluit tevens aan bij de regeringsreactie op het witboek *Europees Bestuur* (COM (2001) 428, hoofdstuk 2.3), waarin wordt gesteld dat bij herziening of vaststelling van Europese regelgeving vooraf een analyse dient te worden gemaakt van de te verwachten effecten in de samenleving, zoals bestuurlijke uitvoerings- en handhavingsmogelijkheden, de administratieve lasten en de financiële lasten. De in dit onderzoek gehanteerde normen zijn weergegeven in bijlage 2.

- vastgelegd over de financiële gevolgen (inclusief administratieve en beleidslasten) van nieuwe EU-beleidsvoorstellen en de benutting van die informatie door de Staten-Generaal;
3. de financiële gevolgen (inclusief administratieve en beleidslasten) van reeds geïmplementeerd EU-beleid, en het moment waarop deze consequenties duidelijk zijn geworden.

De Algemene Rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd bij alle ministeries (behalve Algemene Zaken), en bij de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. Bij alle betrokkenen is informatie opgevraagd, zijn dossiers onderzocht, en zijn gesprekken gevoerd. Voorts zijn er contacten geweest met de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer.

1.6 Leeswijzer

De Algemene Rekenkamer heeft in dit onderzoek om te beginnen het traject van informatievoorziening over nieuwe EU-beleidsvoorstellen in Nederland in kaart gebracht. Op basis van openbare bronnen heeft zij een beeld verkregen van de werkwijze in een aantal andere EU-lidstaten. De beschrijving van de verschillende werkwijzen is opgenomen in hoofdstuk 2.

Vervolgens zijn alle 451 fiches onderzocht die tussen 1 januari 2001 en 1 mei 2003 aan de Staten-Generaal zijn gestuurd. De Algemene Rekenkamer heeft daarbij onder andere gekeken naar de dossiervorming, de volledigheid van de informatie, de tijdigheid en kwantiteit van de informatievoorziening aan de Staten-Generaal, en de wijze waarop de Staten-Generaal op de verstrekte informatie gereageerd heeft. Omdat zij de uitwerking wilde vaststellen van enkele wijzigingen die op 1 mei 2003 zijn aangebracht in de «leidraad» waarmee de fiches worden opgesteld, heeft de Algemene Rekenkamer vervolgens nog 131 fiches van de 272 tussen 1 mei 2003 en 1 mei 2004 ingediende fiches onderzocht. Als verdieping zijn van zestig onderwerpen uit de 451 fiches de onderliggende dossiers beoordeeld op inhoud en kwaliteit. De resultaten daarvan worden beschreven in hoofdstuk 3.

Ten slotte zijn zeven «oudere» onderwerpen – los van de bovengenoemde 451 fiches – van reeds in Nederland geïmplementeerd EU-beleid onderzocht. Dit zijn onderwerpen die jaren geleden geïmplementeerd zijn en waarvan nu bekend is dat ze grote financiële gevolgen hebben voor Nederland. De Algemene Rekenkamer is nagegaan op welk moment welke kennis bestond over mogelijke financiële en beleids- en administratieve consequenties voor Nederland. Deze analyse vormt het onderwerp van hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 is een slotbeschouwing opgenomen waarin de conclusies uit het onderzoek en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer worden geresumeerd.

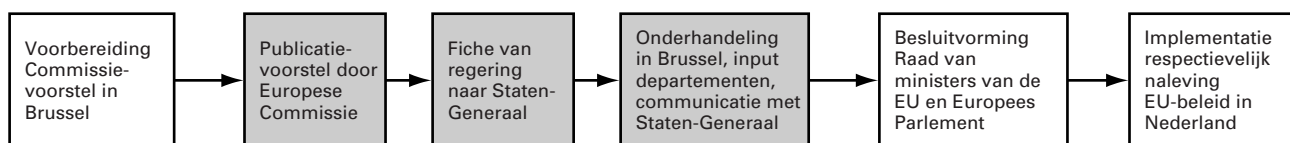
Het concept-rapport is voor commentaar voorgelegd aan alle ministers. De staatssecretaris voor Europese Zaken heeft op 24 augustus 2004 namens het kabinet gereageerd op het onderzoek.

De voorzitter van de Tweede Kamer is uitgenodigd te reageren op de beschrijving van de gang van zaken bij de Tweede Kamer. Bij brief van 24 augustus 2004 heeft hij dit gedaan.

Een weergave van de correspondentie en het nawoord van de Algemene Rekenkamer is opgenomen in hoofdstuk 6.

Voor een overzicht van de belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen wordt verwezen naar bijlage 1 van dit rapport.

2. ONTWIKKELING NIEUWE EU-BELEIDSVOORSTELLEN



Hoe komt nieuw EU-beleid tot stand en wie zijn daarbij de belangrijkste actoren? Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal.

Eerst wordt beschreven welke soorten beleidsinstrumenten de EU tot haar beschikking heeft (§ 2.1) en hoe het traject van de totstandkoming van nieuw EU-beleid in Nederland eruit ziet (§ 2.2). Daarna volgt een overzicht van de wijze waarop in een aantal andere EU-lidstaten met nieuwe EU-beleidsvoorstellen wordt omgegaan (§ 2.3).

2.1 Typen EU-beleidsinstrumenten

Op grond van het EU-verdrag is het EU-beleid gestoeld op drie pijlers van de Unie. Onderscheiden worden:

- het «gewone» communautaire beleid van de Europese Gemeenschap (EG, eerste pijler);
- het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB, tweede pijler); en
- het gezamenlijk beleid op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, en voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (JBZ, derde pijler).

Binnen de drie pijlers van het EU-beleid kunnen verschillende typen beleidsinstrumenten worden ingezet. Tabel 1 (zie volgende bladzijde) geeft een overzicht.⁸

De belangrijkste beleidsinstrumenten van de EU zijn de wetgevingsinstrumenten van de eerste pijler: verordeningen en richtlijnen. Een *verordening* is rechtstreeks verbindend in al zijn onderdelen en rechtstreeks van toepassing op elke lidstaat. Een verordening hoeft in beginsel niet te worden omgezet in bepalingen van nationaal recht. Een verordening kan wel leiden tot verandering in uitvoerings- en handhabingsbepalingen. Soms gaat dit gepaard met financiële consequenties, of heeft het gevolgen voor de administratieve lasten binnen een lidstaat.

Richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Nationale instanties hebben de bevoegdheid om de vorm en middelen te kiezen die zij zelf het passendst vinden. Richtlijnen leiden in beginsel dus wel tot aanpassing van de wet- en regelgeving in Nederland, en daarmee mogelijk ook tot financiële en administratieve consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale bestuursorganen. Bij richtlijnen wordt na het EU-beleidstraject ook het reguliere wetgevingstraject doorlopen. Alle voorstellen van wetgeving worden aan wetgevingstoetsen onderworpen. Hierbij moeten volgens de Comptabiliteitswet onder andere de financiële consequenties van het te implementeren beleid voor het Rijk worden aangegeven, ook indien deze budgettair-neutrale wijzigingen bevatten.

⁸ In deze paragraaf worden alleen de belangrijkste en meest voorkomende beleidsinstrumenten toegelicht. Een uitgebreider overzicht van de pijlerstructuur van de EU, met daarin tevens alle typen beleidsinstrumenten, en de wijzigingen die hierin zijn voorgesteld in het ontwerp-grondwettelijk verdrag van de EU, is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

Tabel 1. Typen EU-beleidsinstrumenten

Eerste pijler (EG)	Tweede pijler (GBVB)	Derde pijler (JBZ)
<i>Verordening:</i> Rechtstreeks verbindend in alle onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat	<i>Gemeenschappelijk standpunt:</i> Aanpak voor een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard, voor een derde land of op een internationale conferentie	<i>Gemeenschappelijk standpunt:</i> Beschrijving van de aanpak van de Unie ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid
<i>Richtlijn:</i> Verbindend voor het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is	<i>Gemeenschappelijk optreden:</i> Operationeel optreden van de lidstaten van de Europese Unie in specifieke situaties	<i>Kaderbesluit:</i> Verbindend voor het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is.
<i>Beschikking:</i> Voor andere aangelegenheden binnen eerste pijler. Verbindend in alle onderdelen voor degenen tot wie gericht	<i>Besluit:</i> Voor andere aangelegenheden binnen tweede pijler. Verbindend in alle onderdelen voor degenen tot wie gericht	<i>Besluit:</i> Voor andere aangelegenheden binnen derde pijler. Verbindend in alle onderdelen voor degenen tot wie gericht
<i>Groenboek:</i> discussiedocument van de Europese Commissie, vaak over een geheel beleidsgebied		
<i>Witboek:</i> resultaten Groenboek in de vorm van concrete aanbevelingen en/of aangekondigde beleidsvoorstellen		
<i>Mededeling:</i> niet-bindend rechtsinstrument met bijvoorbeeld voorstel of toekomstvisie		

Binnen de derde pijler zijn vooral de *kaderbesluiten* van belang. Deze betreffen onderlinge aanpassing van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. Ze zijn verbindend voor de lidstaten voor het te bereiken resultaat. Aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten om vorm en middelen te kiezen. Ze hebben geen rechtstreekse werking. De kaderbesluiten zijn vergelijkbaar met de richtlijnen binnen de eerste pijler,⁹ en worden ook wel eens als richtlijnen aangeduid.

Andere EU-beleidsinstrumenten zijn «groenboeken», «witboeken» en «mededelingen».

Een *groenboek* is een discussiedocument dat een algemene beschrijving geeft van een beleidsterrein, met inhoudelijke verkenningen voor de toekomst. Een *witboek* bevat resultaten van discussies naar aanleiding van groenboeken, aangevuld met (aankondigingen van) concrete beleidsvoorstellen.

In een *mededeling* geeft de Commissie een analyse van nieuwe relevante ontwikkelingen en doet ze aanbevelingen voor de mogelijke reactie daarop, of geeft ze haar visie op hoe een bepaald beleidsterrein zich in de komende jaren zou moeten ontwikkelen. Mededelingen zijn niet-bindende rechtsinstrumenten die ter informatie aan de Raad en het Europees Parlement worden gestuurd.

2.2 Traject nieuwe EU-beleidsvoorstellen Nederland

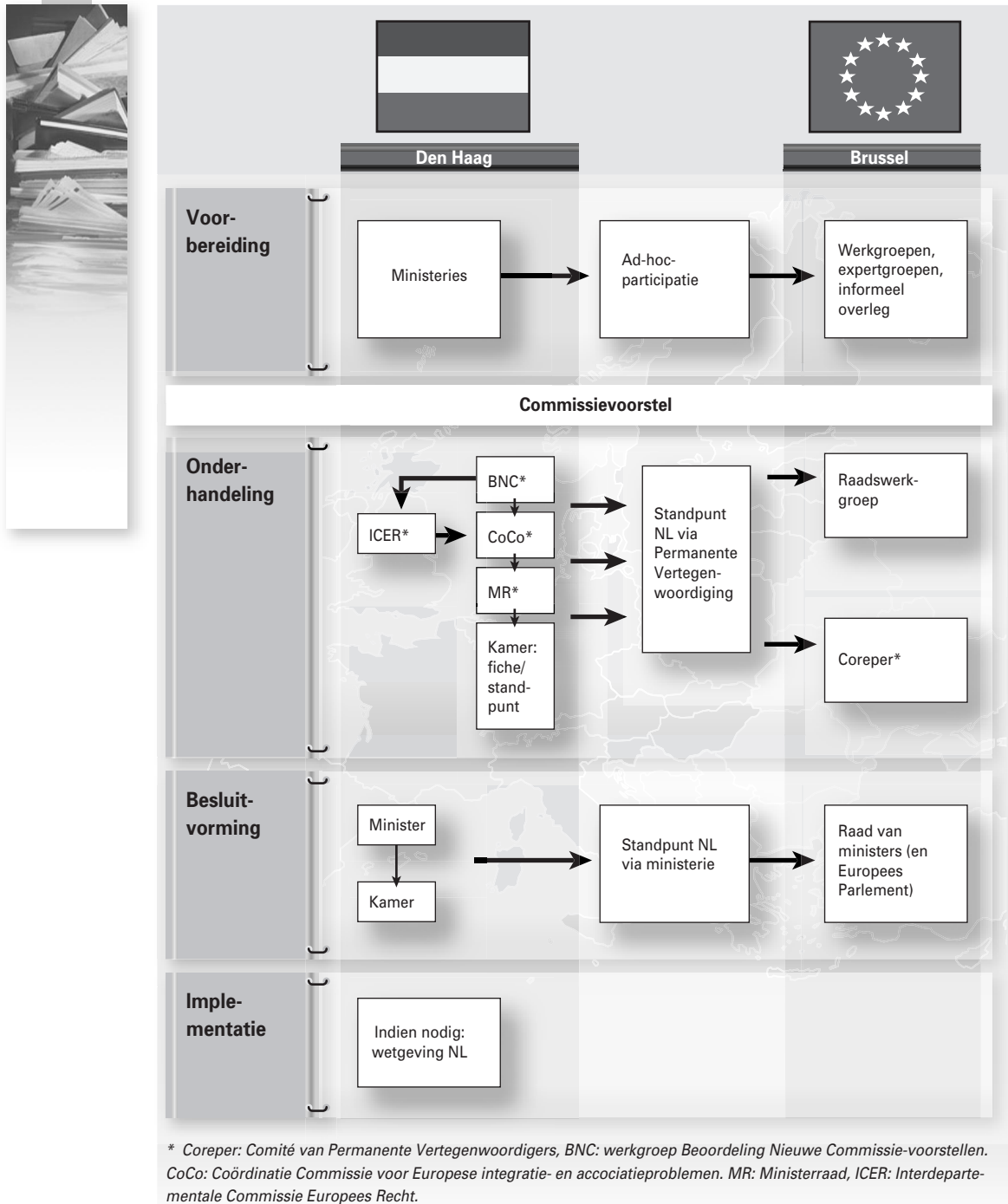
De meeste EU-beleidsvoorstellen worden ontwikkeld binnen de eerste pijler, dat wil zeggen: maken deel uit van het «gewone» communautaire beleid. Figuur 3 geeft het traject weer.¹⁰

⁹ Zie R. Barents: *Het Verdrag van Amsterdam*, p. 136. Europese monografiën, nummer 51. Kluwer. Deventer.

¹⁰ Een uitgebreide beschrijving van het eerste-pijlertraject, alsmede aspecten van de tweede- en derde-pijlertrajecten zijn op de website van de Algemene Rekenkamer geplaatst: www.rekenkamer.nl.

W Weergave traject nieuwe EU-beleidsvoorstellen

Figuur 3



Vorbereiding in Brussel

De belangrijkste actoren die betrokken zijn bij nieuwe EU-beleidsvoorstellen zijn de Europese Commissie, de Raad van ministers en het Europees Parlement.

Het formele initiatiefrecht voor nieuwe beleidsvoorstellen berust bij de Commissie, maar ideeën daarvoor kunnen ook aan de Commissie worden voorgelegd door de Raad en door de lidstaten. De Commissie stelt het voorstel op.

Alvorens de Commissie met voorstellen komt kent het traject diverse sporen. Van de zijde van de lidstaten zijn in deze fase departementale experts betrokken die participeren in vele werkgroepen, expertgroepen of informeel overleg voeren. Vanuit Nederland wordt er in deze fase geen nationale coördinatie of regie gevoerd, maar bestaat de betrokkenheid vooral uit de verschillende departementale experts.

Traject in Nederland

Vanaf het moment dat een nieuw EU-beleidsvoorstel is gepubliceerd door de Commissie zorgt de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) voor de procesmatige coördinatie. De werkgroep wordt voorgezeten door het Ministerie van BuiZa en komt sedert januari 2004 wekelijks bijeen, daarvoor tweewekelijks. De werkgroep heeft een standaardbezetting met van elk ministerie een ambtenaar.¹¹

De werkgroep BNC wijst een departement aan dat voor de inhoudelijke coördinatie van het voorstel zorgt. In de regel is dat het departement dat verantwoordelijk is voor het beleidsterrein. In overleg met eventuele andere betrokken departementen wordt een «ambtelijk fiche» opgesteld. Dit vormt de basis voor de ministeriële standpuntbepaling. Voor het opstellen wordt de notitie «Leidraad invulling BNC-fiches» gehanteerd. Het Ministerie van Financiën beoordeelt mogelijke financiële gevolgen van nieuw EU-beleid. De directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, afdeling EU en de Inspectie Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie zijn daarbij betrokken. Financiën beoordeelt op basis van de titel van een fiche en screening van het Commissiedocument of er in het fiche aandacht besteed moet worden aan de financiële gevolgen. De IRF toetst, in beperkte tijd, wat andere departementen hebben aangeleverd.

De accordering van het fiche, alsmede discussies over fiches waarover in de werkgroep BNC geen besluit is genomen, vindt plaats in de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo). De «CoCo-conclusies» worden in de ministerraad vastgesteld. Het vastgestelde fiche geeft het regeringsstandpunt weer en dient als basis voor de Nederlandse inbreng bij het begin van de onderhandelingen in de Raadwerkgroepen in Brussel.

Het Ministerie van BuiZa verstrekt de goedgekeurde fiches – ook wel aangeduid als «politieke fiches» – aan de Staten-Generaal. De Staten-Generaal kunnen indien gewenst de Nederlandse stellingname in Brussel beoordelen en beïnvloeden.

Tot februari 2003 werden de binnengekomen fiches in de Tweede Kamer eerst inhoudelijk besproken in de vaste commissie voor Europese Zaken. Deze commissie wordt ondersteund door een staf van drie personen (stand 2003). Vervolgens werden de fiches doorgestuurd naar de betreffende inhoudelijke vakcommissie. Sinds februari 2003 worden de fiches zonder bespreking in de vaste commissie Europese Zaken met een advies van de griffier van deze commissie doorgeleid naar de betreffende vakcommissie. Daarnaast stuurt de verantwoordelijke minister sinds kort

¹¹ Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) zijn reguliere deelnemers.

zelf fiches over richtlijnen waarbij implementatie leidt tot aanpassing van wetgeving in formele zin naar de vakcommissie. De vakcommissies kunnen de fiches indien gewenst agenderen voor bespreking. Alle fiches worden tevens naar de Eerste Kamer gestuurd.

Onderhandeling en besluitvorming in Brussel

De onderhandelingen vinden eerst plaats in een Raadswerkgroep. Het eerstverantwoordelijke departement stelt – in overleg met overige betrokken departementen – een instructie op voor de deelnemers in de Raadswerkgroep. Deze instructie gaat naar de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel.

Nadat in de raadswerkgroepen al dan niet overeenstemming is bereikt, worden de onderwerpen besproken in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). De instructie daarvoor wordt vastgesteld in het wekelijkse Interdepartementale Instructieoverleg. De Permanent Vertegenwoordiger (PV) brengt het Nederlandse standpunt in het Coreper in.

Het Nederlandse standpunt voor de Raad van ministers van de EU wordt – op basis van een voorstel van de CoCo – in de ministerraad vastgesteld.¹² De Staten-Generaal ontvangt de geannoteerde agenda van de Raad. Aan de hand daarvan wordt in de week voorafgaand aan de vergadering van de Raad meestal een Algemeen Overleg geagendeerd waarin de Tweede Kamer met de regering over het standpunt van gedachten kan wisselen. De uiteindelijke besluitvorming in de EU vindt plaats binnen de Raad van ministers van de EU en, afhankelijk van het voorstel, het Europees Parlement.

Implementatie

Na het EU-traject volgt – indien van toepassing, zoals bij richtlijnen – nog een nationaal wetgevingstraject bij invoering of aanpassing van wetten. Hiervoor zijn de vakdepartementen zelf verantwoordelijk. De minister van Justitie heeft een algemene bevoegdheid voor wetgevingskwaliteit en zit daarover een interdepartementaal overleg voor.

2.3 Traject in enkele andere EU-lidstaten

De Algemene Rekenkamer heeft geïnventariseerd hoe de trajecten voor de totstandkoming van nieuw EU-beleid zijn opgezet in België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk.¹³ Nagegaan is op welke wijze in deze EU-landen met nieuwe EU-beleidsvoorstellen wordt omgegaan.¹⁴ Tabel 2 geeft een overzicht van de informatievoorziening door de regeringen van deze landen.

Tabel 2. Opzet departementale organisatie en informatievoorziening in enkele EU-lidstaten.

Land	Informatieplicht aan parlement	Wie voert de regie?
België	Alleen EU-verdragen	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Denemarken	Neen	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Duitsland	Ja	Ministerie van Financiën
Finland	Ja	Cabinet comité (onder minister-president)
Frankrijk	Ja; alle EU-wetsvoorstellen	SGCI (onder minister-president)
Nederland	Neen	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Verenigd Koninkrijk	Neen	Cabinet Office (onder minister-president)

¹² Soms wordt dit nog voorafgegaan door de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA/EA). Deze wordt voorbereid door de CoCoHan (CoCo op «hoog ambtelijk niveau»).

¹³ De Algemene Rekenkamer heeft de feitelijke werking van de processen niet bekeken. De vergelijking beperkt zich dan ook tot de opzet. Van de genoemde landen is openbare informatie beschikbaar. Hier is vooral gebruik gemaakt van: A. Maurer & W. Wessels, *National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers?* Nomos Verlagsgesellschaft, 2001. K. Kassim, B.G. Peters & V. Wright, *The National Coördination of EU policy*; Oxford University Press, 2001. R. Holzacker, *National Parliaments in the European Union, A model to comparatively Assess the Power to scrutinise*, 2002.

¹⁴ Op basis van de beschikbare informatie kan niet van elk land een volledige beschrijving worden gegeven.

Wettelijke informatieplicht regering jegens parlement

In België, Duitsland, Finland, en Frankrijk is de regering grondwettelijk verplicht het parlement over EU-verdragen/wetsvoorstellen dan wel over alle EU-aangelegenheden te informeren. Er zijn wel verschillen.

In *België* heeft de regering de verplichting het parlement over Europese verdragen te informeren.

In *Duitsland en Finland* is de regering verplicht het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium uitvoerig te informeren over alle EU-voorstellen.

De *Franse* grondwet verplicht de regering alle Europese wetsvoorstellen zo spoedig mogelijk naar het parlement te sturen.

In *Denemarken en Verenigd Koninkrijk* (geen grondwet) zijn de regeringen niet verplicht het parlement te informeren over Europese zaken.

Organisatie van de informatievoorziening

Ook de organisatie van het informeren van de parlementen over EU-aangelegenheden door de regeringen verschilt tussen de landen.

In *België* moet de regering bij het bepalen van een EU-standpunt rekening houden met zowel gewestelijke als federale actoren. De belangrijkste coördinerende rol ligt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Problemen tussen ministeries om tot een eenduidig standpunt te komen, worden vaak via ad-hoc-commissies opgelost.

In *Denemarken* stelt het meestbetrokken ministerie een «Notat» op dat vergelijkbaar is met het Nederlandse «ambtelijk fiche». Dit stuk wordt via het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de belangrijkste coördinerende rol heeft, doorgestuurd naar een van de gespecialiseerde subcomités, bestaande uit ambtenaren en belangengroepen. Na een beoordeling van gevolgen voor Denemarken wordt hier de Deense positie opgesteld. In het «Comité voor Buitenlands Beleid», gevormd door de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de overige meestbetrokken ministers, worden eventuele onenigheden en politiek gevoelige onderwerpen besproken. Daarna wordt de EU-commissie van het parlement goedkeuring voor het Deens standpunt gevraagd.

Het eerstverantwoordelijke ministerie in *Duitsland* dient na ontvangst van een Commissievoorstel een nota op te stellen. Deze bevat informatie over het voorstel, politieke relevantie, belang voor Duitsland, en de juridische en financiële gevolgen. De nota dient bij nieuwe informatie geactualiseerd te worden. Het ministerie van Financiën is hier de spil bij de coördinatie van de procesgang.

Binnen de Prime Minister's Office in *Finland* is een aparte commissie – het cabinet comité voor Europese Zaken – belast met de coördinatie van EU-aangelegenheden. Het parlement ontvangt EU-beleidsvoorstellen via de Raad van State. Van ieder EU-voorstel wordt door het verantwoordelijke ministerie voor het parlement een brief opgesteld met daarin een samenvatting en de volledige tekst van het voorstel, het belang en de gevolgen van het voorstel voor Finland en het (voorlopige) standpunt van de regering.

In *Frankrijk* is het Secrétariat général du Comité Interministériel pour les questions de coopérations économiques européennes (SGCI), onder

verantwoordelijkheid van de minister-president, de coördinator voor de procesgang over nieuwe EU-beleidsvoorstellen. De Conseil d'Etat (de Franse Raad van State) filtert EU-voorstellen op hun wetgevende inhoud. In openbare nota's geeft de Conseil het wetgevend karakter van een EU-voorstel aan. Deze nota's worden samen met het EU-voorstel naar de Assemblée Nationale, de Senat en het betrokken ministerie gestuurd. Gecoördineerd door het SGCI wordt interdepartementaal overleg gevoerd om tot een ministerieel standpunt te komen. Niet-wetgevende stukken worden rechtstreeks naar de EU-commissies van beide Kamers gestuurd.

In het *Verenigd Koninkrijk* ten slotte, dient het eerstverantwoordelijke ministerie(s) een Explanatory Memorandum bij een EU-voorstel op te stellen. Dit wordt naar het Cabinet Office, onder verantwoordelijkheid van de minister-president, gestuurd. Het Cabinet Office vervult de centrale coördinerende rol in de procesgang. Het memorandum bevat informatie over het EU-voorstel, de wettelijke¹⁵ en financiële gevolgen en de gevolgen voor het nationale beleid.

Inhoud van de informatie en behandeling daarvan

De Algemene Rekenkamer is verder nagegaan welke informatie de parlementen ontvangen en hoe de behandeling van EU-onderwerpen plaatsvindt. Tabel 3 geeft een overzicht.

Tabel 3. Parlementaire informatie en behandeling in enkele lidstaten

Land	Informatie naar het parlement		Behandeling in het parlement	
	<i>Welke informatie</i>	<i>Wanneer</i>	<i>Orgaan</i>	<i>Behandeling</i>
België	Alleen informatie over EU-verdragen*	Onbekend*	EU-commissie. Eventueel eens per maand	
Denemarken	Alle EU-voorstellen én Grundnotat. Via Buitenlandse Zaken	Grundnotat: 4 weken na publicatie EU-voorstel	EU-commissie	Uitgebreid bij fiche en tijdens onderhandelingen
Duitsland	Alle EU-voorstellen én nota. Via Financiën	Nota: 5 dagen na ontvangst EU-voorstel. EU-commissies Bundestag en Bundesrat	In Bundestag meestal in commissie, soms plenair. In Bundesrat alleen onderwerpen die Länder aangaan	
Finland	Alle EU-voorstellen via Raad van State. Brief van verantwoordelijke minister	Onbekend**	EU-commissie	Uitgebreide bestudering in (sub) commissie
Frankrijk	Alle EU-voorstellen Wetgevende stukken met nota van Conseil d'Etat. Via SCGI en Conseil d'Etat	Onbekend**	EU-commissies van Assemblée en Senat	Bespreking mogelijk in zowel Assemblée National als Senat; vooral voorstellen met wetgevende implicaties
Nederland	Alle EU-voorstellen én fiche. Via Buitenlandse Zaken	Tot 1 mei 2003 geen richtlijn. Daarna: zes weken na EU-voorstel	Commissies van Eerste en Tweede Kamer	Bespreking mogelijk in vakcommissies
Verenigd Koninkrijk	Alle EU-voorstellen én Explanatory Memorandum Via Cabinet Office	EU-voorstel: 2 dagen na publicatie. Explanatory Memorandum: 10 dagen later	EU-commissies van House of Commons en House of Lords	In House of Commons soms behandeling in subcommissies, in House of Lords soms uitgebreid onderzoek

¹⁵ In het Explanatory Memorandum staat een gedeelte van het «regulatory impact assessment» en het «business impact assessment». Dit zijn nationale effectbeoordelingen van het EU-voorstel op de regelgeving en gevolgen voor het bedrijfsleven.

* Informatie over andere EU-onderwerpen wordt door het parlement zelf verzameld.

** Geen openbare informatie beschikbaar.

In elk van deze landen heeft het parlement een EU-commissie, eventueel aangevuld met subcommissies. De frequentie waarin de EU-commissie

bijeenkomt, verschilt per land. In de meeste gevallen is het gemiddeld één keer per week. De EU-commissies worden – met uitzondering van de House of Lords in het Verenigd Koninkrijk – ondersteund door een secretariaat. In België zijn dat drie personen. De Duitse Bundestag heeft een omvangrijke onderzoeksstaf. In het Verenigd Koninkrijk heeft de House of Commons een staf van zestien personen. De House of Lords heeft geen staf, maar tenminste twintig Lords houden zich permanent bezig met EU-zaken. Bij bijzondere onderzoeken loopt dit aantal op tot zeventig.

Sinds 1999 ontvangt het parlement van *België* alleen informatie van de regering over EU-verdragen. Dit besluit is genomen omdat voorheen de informatie vaak te laat en zonder toelichting bij het parlement kwam. Het parlement kan altijd aanvullende informatie vragen. Tevens kan de EU-commissie, vooruitlopend op een belangrijk debat met de regering, hoorzittingen organiseren waarvoor deskundigen en belangengroepen worden uitgenodigd. In de EU-commissie hebben tevens tien Belgische europarlementariërs zitting.

Het *Deense* parlement ontvangt van het ministerie van Buitenlandse Zaken alle Commissievoorstellen. Vier weken daarna ontvangt het parlement een «Grundnotat», vergelijkbaar met het Nederlandse «politieke fiche». Bij gevoelige onderwerpen wordt de EU-commissie al eerder geïnformeerd. Bij wijziging(en) van een EU-voorstel ontvangt het parlement ook een «Grundnotat». Tien dagen voor een Raadsvergadering te Brussel ontvangt de EU-commissie de agendapunten en de stand van zaken omtrent lopende onderhandelingen. De vrijdag voor de Raadsvergadering presenteert de betreffende minister de agendapunten en beantwoordt hij/zij vragen van de EU-commissie. Vervolgens krijgt de minister een (bindend) mandaat mee.

De *Duitse* Bundestag ontvangt alle EU-voorstellen via het ministerie van Financiën. Vijf dagen daarna stuurt dit ministerie een nota over het voorstel naar Bundestag en Bundesrat. De EU-stukken worden door de EU-commissie van de Bundestag gerangschikt naar belang. In overleg met de subcommissies wordt vastgesteld welke onderwerpen verder behandeld worden. Een klein deel wordt plenair behandeld. In de Bundesrat worden EU-onderwerpen behandeld die de Länder (deelstaten) aangaan.

De EU-commissie en subcommissies van het parlement van *Finland* worden door de regering via de Raad van State geïnformeerd over nieuwe EU-voorstellen, onderwerpen met wetgevende implicaties, en overige EU-stukken zoals witboeken. Daarbij ontvangt het parlement een brief waarin het belang en gevolgen van een voorstel voor Finland, alsmede het (voorlopige) standpunt van de regering is verwoord. Een subcommissie bestudeert het EU-voorstel nader. De commissies kunnen beschikken over alle documenten die tot het standpunt hebben geleid. Voorafgaand aan een Raadsvergadering kan de EU-commissie haar mening over EU-voorstellen kenbaar maken.

Het *Franse* parlement ontvangt alle EU-stukken via de SGCI. De wetgevende EU-stukken worden allemaal door de EU-commissies van zowel Assemblée als Sénat bestudeerd. De resultaten van de behandeling gaan naar een van de permanente commissies van de Assemblée. Niet-wetgevende stukken gaan zonder toelichting van de EU-commissie naar de permanente commissies. Voor extra informatie gebruiken de

EU-commissies en de permanente commissies ook informele kanalen, en de permanente vertegenwoordiging in Brussel.

Twee werkdagen na ontvangst stuurt het Europees secretariaat van het Cabinet Office¹⁶ van het *Verenigd Koninkrijk* het EU-voorstel naar de EU-commissie in het House of Commons én het House of Lords. Tien dagen daarna dienen de Houses, via het Cabinet Office, het Explanatory Memorandum te ontvangen. De EU-commissies selecteren de documenten. In de House of Commons worden de meeste onderwerpen door subcommissies behandeld. Over een klein deel wordt gedebatteerd met de regering. Formeel moet een minister wachten met het innemen van een (regerings)standpunt totdat de House of Commons het EU-voorstel heeft bestudeerd. De EU-commissie van de House of Lords selecteert een aantal EU-voorstellen voor diepgaand onderzoek die resulteren in uitvoerige rapporten.

2.4 Conclusies

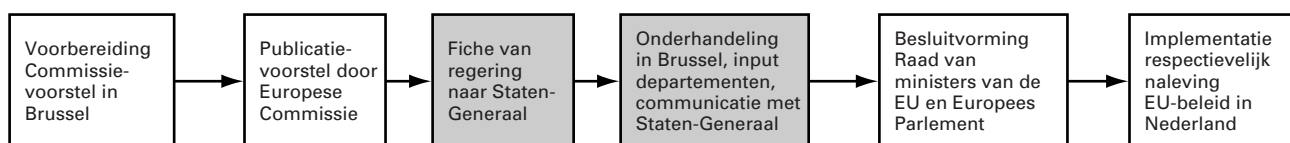
Het opstellen van fiches over nieuwe EU-beleidsvoorstellen gebeurt in Nederland decentraal door de eerstverantwoordelijke minister, in samenwerking met eventuele andere betrokken ministeries. De procesmatige coördinatie in de werkgroep BNC vindt plaats vanaf het moment dat de Europese Commissie het voorstel heeft gepubliceerd. Gedurende de voorbereidingsfase van EU-beleidsvoorstellen wordt geen centrale aandacht gegeven aan onderwerpen die (later) mogelijk van groot belang voor Nederland kunnen zijn.

Beide Kamers van de Staten-Generaal ontvangen de fiches via het Ministerie van BuiZa. Sedert 1 mei 2003 is hier een termijn voor gesteld: binnen zes weken ná ontvangst van het EU-beleidsvoorstel. Beide Kamers kunnen er in vakcommissies aandacht aan besteden.

In Denemarken heeft de minister van Buitenlandse Zaken de regie in de standpuntbepaling over nieuwe EU-beleidsvoorstellen, in Duitsland de minister van Financiën. In sommige landen – Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië – is de regie ondergebracht bij de minister-president. De meeste van de zes andere landen voorzien hun parlement ook van een fiche, waarbij sommige landen ook de Raad van State inschakelen. In een aantal landen is de aandacht van het parlement voor nieuwe EU-beleidsvoorstellen in opzet uitgebreid.

¹⁶ Het Cabinet Office stuurt documenten betreffende beleid uit de eerste pijler door. Het Foreign en Commonwealth Office stuurt stukken betreffende beleid uit de tweede pijler en het Home Office documenten betreffende beleid uit de derde pijler.

3. INFORMATIE VOOR MINISTERIELE BESLUITVORMING EN STATEN-GENERAAL



De Algemene Rekenkamer heeft 451 fiches met nieuwe EU-beleidsvoorstellen uit de periode tussen 1 januari 2001 en 1 mei 2003 geïnventariseerd. Voor een verdiepende analyse van de kwaliteit en onderbouwing van de informatie is uit de 451 fiches een steekproef van zestig richtlijnen en verordeningen getrokken. Op 1 mei 2003 zijn enige wijzigingen aangebracht in de «leidraad» waarmee de fiches worden opgesteld. Om na te gaan wat de uitwerking daarvan is zijn 131 fiches van de 272 tussen 1 mei 2003 en 1 mei 2004 ingediende fiches onderzocht.

Dit hoofdstuk geeft eerst een overzicht van de inhoud van de 451 fiches (§ 3.1).

Daarna volgt een beoordeling van de kwaliteit en onderbouwing van met name de financiële informatie (§ 3.2).

Vervolgens wordt nagegaan of de fiches tijdig naar de Staten-Generaal worden gezonden (§ 3.3), alsmede welke informatie de Staten-Generaal verder heeft ontvangen en hoe de Staten-Generaal daarmee zijn omgegaan (§ 3.4).

Op basis van 131 nieuwe fiches heeft de Algemene Rekenkamer ten slotte onderzocht wat de uitwerking van de nieuwe «leidraad» na 1 mei 2003 is (§ 3.5).

3.1 Inhoud informatievoorziening: fiches

3.1.1 Overzicht

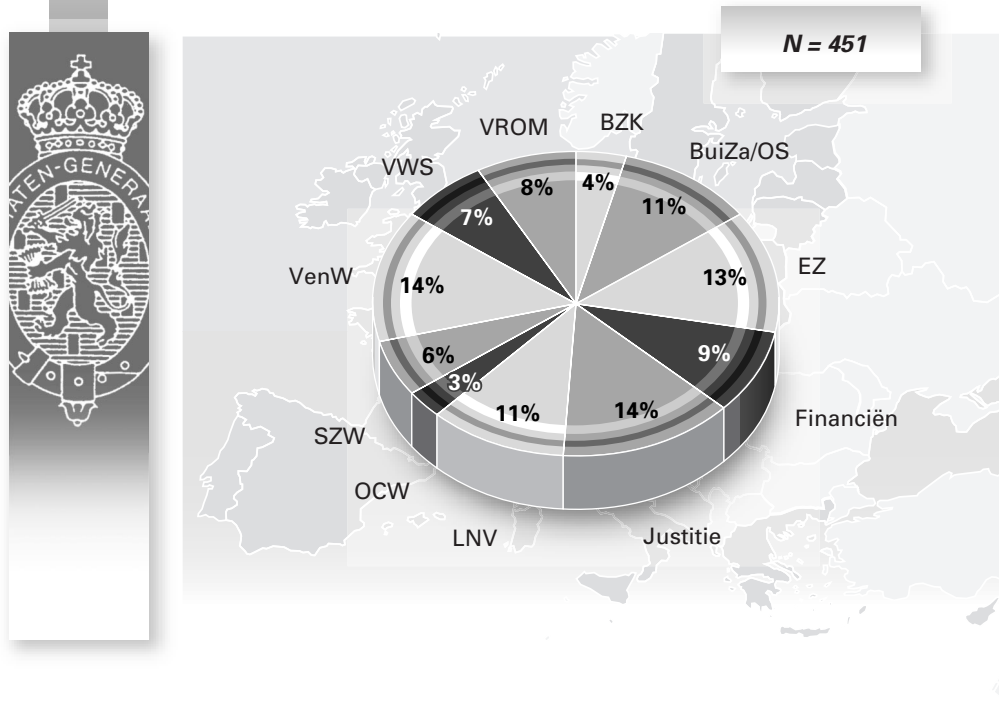
In de periode tussen 1 januari 2001 en 1 mei 2003 zijn 451 fiches naar de Staten-Generaal gestuurd.¹⁷ De meeste nieuwe EU-beleidsvoorstellen hebben betrekking op de beleidsterreinen van Economische Zaken (EZ), Justitie en Verkeer en Waterstaat (VenW). Relatief weinig nieuwe EU-beleidsvoorstellen worden geformuleerd voor de beleidsterreinen van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).¹⁸

¹⁷ In deze periode verschenen ruim 1800 Commissiedocumenten, die ten dele bestaan uit nieuwe EU-beleidsvoorstellen. Na kennisname daarvan besluit de werkgroep BNC of een fiche moet worden opgesteld. De selectiecriteria zijn in 2003 vastgelegd: er wordt geen fiche gemaakt als het gaat om kleine technische aanpassingen, standaardrapportages van de Commissie, of indien de interdepartementale afstemming en informatievoorziening aan de Staten-Generaal al op een andere manier gewaarborgd is, zoals bij groen- en witboeken.

¹⁸ Hoewel vaak diverse ministeries bij een fiche betrokken zijn, worden in dit hoofdstuk omwille van eenvoud en helderheid beleidsterreinen en EU-onderwerpen steeds aangeduid met het eerstverantwoordelijke ministerie.

Fiches voor Staten-Generaal 2001 - april 2003, onderverdeeld naar eerstverantwoordelijke ministerie

Figuur 4



Van de 451 fiches voor nieuwe EU-beleidsvoorstellen hadden er 427 betrekking op het communautaire beleid, en 24 voor JBZ-beleid binnen de derde pijler. Voor één daarvan was het Ministerie van BZK eerstverantwoordelijk, voor de overige 23 het Ministerie van Justitie. Van EU-beleidsvoorstellen binnen het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Buitenlands beleid (GBVB, tweede pijler) worden in principe geen fiches gemaakt. Wel kan het voorkomen dat naar aanleiding of in verband met een onderwerp binnen de tweede pijler, een fiche binnen de eerste pijler wordt gemaakt.¹⁹

De Algemene Rekenkamer is voor de 451 fiches nagegaan tot welk type beleidsinstrument ze behoren. Het ging om 167 mededelingen, 106 verordeningen, 96 richtlijnen en 23 beleidsdocumenten zoals groenboeken, witboeken en werkprogramma's. Daarnaast waren er nog 59 overige voorstellen, zoals aanbevelingen, kaderbesluiten (derde pijler), besluiten en beschikkingen.

3.1.2 Eisen aan inhoud

Het ambtelijke fiche wordt ingevuld aan de hand van de *Leidraad invulling BNC-fiches*.²⁰ Het fiche dient – in een vast format – informatie over een groot aantal onderwerpen te bevatten, waaronder financiële gevolgen

¹⁹ Dat is in de onderzochte periode tweemaal voorgekomen: fiche bij de Mededeling Conflictpreventie, COM (2001) 211; fiche bij de Verordening over handel in instrumenten en producten die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, COM (2002) 770.

²⁰ In § 3.1 en § 3.2 worden 451 fiches alleen beoordeeld op basis van de «leidraad» die op dat moment gold, dat wil zeggen vanaf 1 januari 2001.

voor de EU-begroting en financiële gevolgen voor de rijksoverheid. Bij de invulling dient verder gebruik te worden gemaakt van een afzonderlijke leidraad voor de toets op subsidiariteit (is een Europese richtlijn echt nodig, of kan het aanpakken van een kwestie beter worden overgelaten aan een andere instantie?)²¹ en op proportionaliteit (staat de richtlijn in verhouding tot het nagestreefde doel?), alsmede sinds oktober 2002 – van een leidraad voor de financiële punten van BNC-fiches. De leidraad voor de financiële punten van BNC-fiches geeft alleen aan dat voor deze onderwerpen in de fiches niet volstaan kan worden met de vermelding «onbekend» of «niet van toepassing».

Na goedkeuring in de werkgroep BNC, de CoCo en de ministerraad wordt van het ambtelijke fiche een politiek fiche gemaakt dat naar de Staten-Generaal wordt gestuurd. De *Leidraad invulling BNC-fiches* die gegolden heeft tot en met 2002 vermeldde dat in dit politieke fiche de mogelijke financiële gevolgen voor de (rijks)overheid *niet* dienden te worden opgenomen.²²

Per 1 mei 2003 zijn verbeteringen aangebracht in het proces. Bij brief van 25 april 2003 heeft de staatssecretaris van BuiZa de Staten-Generaal gemeld dat de inhoud van de fiches werd gewijzigd.²³ Tabel 4 geeft de in het kader van dit onderzoek relevante aanpassingen weer.

Tabel 4. Opzet van enkele onderdelen van fiches (voor en na 1 mei 2003)

Voor 1 mei 2003	Na 1 mei 2003
Fiches worden opgesteld aan de hand van <i>Leidraad invulling BNC-fiches</i>	Idem
Informatie over financiële gevolgen voor de EU-begroting wordt overgenomen uit Commissievoorstel, in ambtelijk en politiek fiche	Idem
Informatie financiële en personele gevolgen (rijks)overheid Nederland wordt opgesteld voor ambtelijk fiche, gaat <i>niet</i> in politiek fiche naar Staten-Generaal	Informatie financiële en personele gevolgen overheden in Nederland wordt opgesteld voor ambtelijk fiche, en gaat <i>wel</i> in politiek fiche naar Staten-Generaal
Sinds oktober 2002 is er een beperkte leidraad voor financiële punten BNC-fiches	De beperkte leidraad voor financiële punten BNC-fiches is opgenomen in de nieuwe <i>Leidraad invulling BNC-fiches</i>
Beleidsdirecties departementen stellen financiële informatie op; daarna beperkte check door Ministerie van Financiën	Idem, plus <i>advies</i> om directies Financieel-Economische Zaken te raadplegen
Informatie administratieve lasten wordt <i>niet</i> meegenomen in ambtelijk en politiek fiche	Informatie administratieve lasten wordt <i>wel</i> meegenomen in ambtelijk en politiek fiche
Geen eis aan doorlooptijd fiches (= periode tot fiches naar Staten-Generaal worden gestuurd)	Er wordt naar gestreefd fiches binnen zes weken naar Staten-Generaal te sturen

²¹ «Subsidiariteit» is het principe dat een centraal gezag zich niet met zaken moet bemoeien die beter op een ander niveau geregeld kunnen worden. Het is een van de basisbeginselen van de werking van de Unie. Besluiten moeten op lokaal, regionaal of nationaal niveau worden genomen – behalve als het gaat om terreinen waarop de EU exclusieve wetgevingsbevoegdheden heeft (bijvoorbeeld over de euro), of als er dwingende redenen zijn om een besluit op EU-niveau te nemen.

²² Dit geldt voor de 451 fiches in de onderzoeksperiode (1 januari 2001–1 mei 2003).

²³ Tweede Kamer 2002–2003, 22 112, nr. 269. De aangepaste Leidraad invulling BNC-fiches is van april 2003.

Het Ministerie van Financiën heeft aangegeven dat in de nieuwe situatie (vanaf 1 mei 2003) een onduidelijke weergave van mogelijke financiële gevolgen in het fiche niet meer wordt geaccepteerd. Er heeft overigens geen fundamentele wijziging plaatsgevonden in de wijze waarop financiële gegevens worden verzameld ten behoeve van het fiche. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft laten weten dat het bij wijze van pilot de Staten-Generaal ook op de

hoogte wil gaan houden van de voortgang bij de besluitvorming in Brussel over de fiches.²⁴

3.1.3 Leesbaarheid en volledigheid

Fiches bevatten informatie op basis waarvan ministeriële besluitvorming plaatsvindt, en op basis waarvan de Staten-Generaal desgewenst de uitkomst van deze besluitvorming (het standpunt van de regering) kan trachten te beïnvloeden alvorens de onderhandelingen in Brussel beginnen. Om deze beide doeleinden goed te dienen moeten fiches kort en krachtig zijn, en tegelijkertijd leesbaar, begrijpelijk en volledig.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de ministeries er meestal goed in slagen om de informatie kort weer te geven. De informatie in de fiches is echter vrij technisch geformuleerd en daardoor soms moeilijk te doorgronden. Een bijkomend nadeel voor de Staten-Generaal is dat vaak tussen zeven en vijftien fiches van verschillende ministeries tegelijkertijd worden aangeboden. Daarbij wordt geen prioritering naar type beleidsvoorstel, beleidsterrein, mogelijke financiële gevolgen of subsidiariteit voor Nederland aangegeven.

De Algemene Rekenkamer heeft verder geconstateerd dat de fiches *grosso modo* de voorgeschreven informatie bevatten en meestal volledig zijn ingevuld.

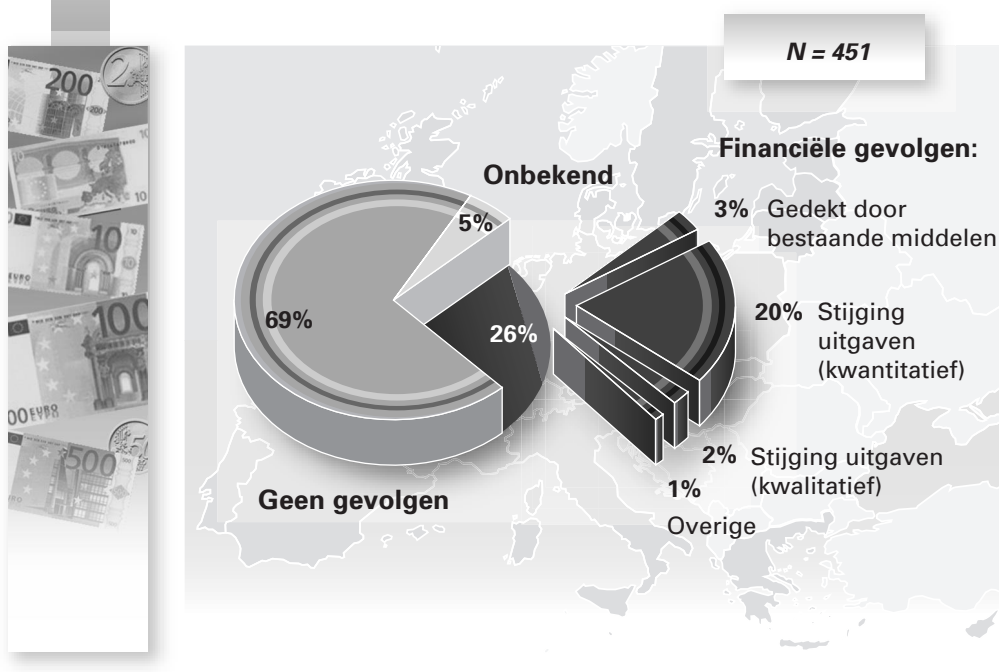
3.1.4 Financiële gevolgen voor EU-begroting

In het fiche dient te worden aangegeven of het nieuwe Commissievoorstel gevolgen zal hebben voor de EU-begroting, en zo ja welke. Aangezien de EU-begroting bestaat uit de afdrachten van de lidstaten, betekent «gevolgen voor de EU-begroting» dat er ook financiële gevolgen zijn voor de lidstaten. De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke informatie hierover in de fiches was opgenomen.

²⁴ Op 5 februari 2004 is de Staten-Generaal in dit kader geïnformeerd door de minister van LNV over de voortgang van de fiches die tussen 1 juli en 1 december 2003 naar de Staten-Generaal zijn gestuurd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 22 112, nr. 304).

Financiële gevolgen EU-begroting zoals aangegeven in fiches

Figuur 5



Bij 26% van de nieuwe Commissievoorstellen worden financiële gevolgen voor de EU-begroting verwacht. Bij de meeste onderwerpen betreft het een stijging van EU-uitgaven. In de meeste van deze gevallen (20% van de nieuwe Commissievoorstellen) worden de financiële gevolgen gekwantificeerd weergegeven in het fiche. Hiervoor maakten de ministeries gebruik van de informatie die is opgenomen in het EU-Commissievoorstel. De beleidsterreinen waarop het meeste financiële gevolgen voor de EU-begroting werden verwacht – hier aangeduid met de naam van het eerstverantwoordelijke ministerie – zijn EZ, Justitie, LNV en VenW.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat op basis van de fiches een goed onderbouwde totaalweergave van de financiële consequenties voor de EU-begroting van nieuwe EU-beleidsvoorstellen *niet* gemaakt kan worden. De cijfers zijn soms een bedrag per jaar, soms een bedrag voor een bepaalde periode, en soms ook een bedrag zonder dat een periode wordt genoemd. De Algemene Rekenkamer heeft per beleidsterrein een eigen globale en conservatieve inschatting gemaakt van de financiële gevolgen voor de EU-begroting, en daarmee uiteindelijk de lidstaten.²⁵

²⁵ Voor een beschrijving van de berekening en de daarin opgenomen fiches, zie bijlage 3.

Tabel 5. Inschatting Algemene Rekenkamer financiële gevolgen 451 nieuwe Commissievoorstellen voor EU-begroting (2003–2006, per Nederlands beleidsterrein)

Beleidssterrein (aangeduid met eerstverantwoordelijk ministerie)	Inschatting kosten (in miljoenen euro's)
Verkeer en Waterstaat	2 992,5
Financiën	1 292,0
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	796,4
Buitenlandse Zaken (inclusief Ontwikkelingssamenwerking)	681,0
Economische Zaken	489,5
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	289,8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	155,5
Justitie	198,0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	144,4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25,0
Totaal	7 064,1

De gevolgen voor de EU-begroting worden ingeschat op circa € 7 miljard in de periode 2003–2006. Aangezien Nederland meebetaalt aan de EU-begroting, brengt dit dus ook financiële gevolgen voor Nederland met zich mee.²⁶ Het is aannemelijk dat de feitelijke kosten hoger zullen zijn, aangezien kwalitatieve meldingen van «aanzienlijke kosten» en «nog onduidelijk» of «nog niet in te schatten» in dit bedrag niet zijn verdisconteerd.

De grootste kostenpost uit de 451 voorstellen voor de EU-begroting is de oprichting van het satellietnavigatiesysteem «Galileo». In twee verschillende fiches waarbij VenW het eerstverantwoordelijke ministerie is, wordt aangegeven dat de kosten voor de EU-begroting tot en met 2006 ongeveer € 2,65 miljard bedragen.

3.1.5 Financiële gevolgen voor Nederland

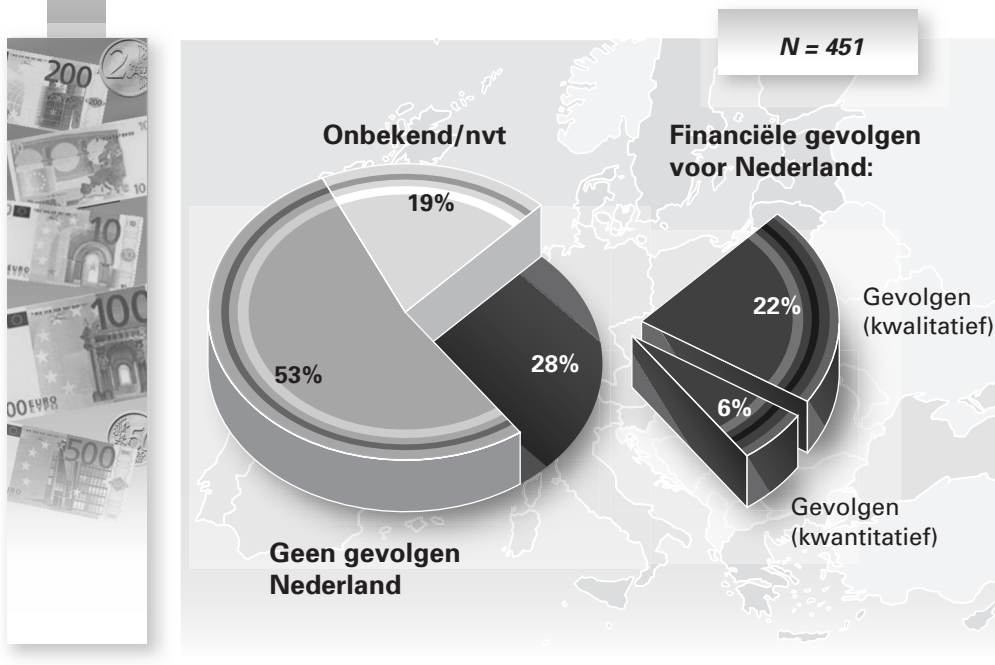
Indicatie gevolgen voor rijksbegroting

De Algemene Rekenkamer heeft ook onderzocht in welk deel van de ambtelijke fiches (1 januari 2001–1 mei 2003) was aangegeven dat er financiële gevolgen voor de *rijksbegroting* zouden kunnen zijn.

²⁶ Uitgaande van een gemiddelde bijdrage van 5% van Nederland aan de EU-begroting zou dit circa € 350 miljoen zijn in de periode 2003–2006.

Indicatie financiële gevolgen voor Nederland zoals aangegeven in fiches

Figuur 6



In 126 van de 451 fiches (28%) is aangegeven dat er financiële gevolgen voor de rijksoverheid kunnen zijn. De terreinen van EZ, Justitie, VenW en VROM zijn samen goed voor 64% van de onderwerpen (81 fiches) waarbij financiële gevolgen voor de Nederlandse begroting worden verwacht. In slechts 25 van deze 126 fiches werden deze gevolgen gekwantificeerd. In vijftien van deze 25 gevallen was er sprake van hogere kosten voor de rijksbegroting, in drie gevallen van (op termijn) lagere kosten. In de overige zeven gevallen wordt aan aantal mensjaren (in fte's) genoemd die nodig zullen zijn om aan de eisen die in het Commissievoorstel worden gesteld te kunnen voldoen.

De kwantitatieve gegevens uit de 25 fiches zijn te beperkt om een totaalinschatting van mogelijke financiële gevolgen voor Nederland te kunnen maken.

In de overige 101 fiches wordt gesteld dat de financiële gevolgen voor Nederland nog onbekend zijn, maar dat het mogelijk zal leiden tot meer controle en toezicht, meer monitoring, databases en aanleveren data, meer inspanningen bij implementatie van beleid, meer cofinanciering, meer afdrachten, en hogere personele kosten in het algemeen.

De in het onderzoek betrokken ministeries hebben desgevraagd aangegeven dat vooral het gebrek aan kwantitatieve informatie in de voorstellen van de Europese Commissie ertoe leidt dat de fiches weinig concrete en

kwantitatieve informatie bevatten. De Algemene Rekenkamer deelt de bezorgdheid over het gebrek aan kwantitatieve informatie op lidstaat-niveau in de EU-Commissievoorstellen. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer ontslaat dat de verantwoordelijke ministeries echter niet van de eigen verantwoordelijkheid om zelf zo goed en concreet mogelijk te proberen de financiële en personele gevolgen voor de overheden Nederland in beeld te brengen.

Indicatie doelgroep financiële gevolgen

De doelgroep voor de te verwachten financiële gevolgen bleek in negentig fiches concreet te zijn aangeduid. In 81 daarvan wordt de rijksoverheid aangewezen als doelgroep, in zes gevallen decentrale overheden en in drie gevallen het bedrijfsleven.

Indicatie administratieve lasten en beleidslasten

Administratieve lasten en beleidslasten zijn geen voorgeschreven aandachtspunt in de fiches die tussen 1 januari 2001 en 1 mei 2003 zijn opgesteld. Mede gezien het belang dat de huidige regering hecht aan de vermindering van administratieve lasten²⁷ heeft de Algemene Rekenkamer geïnventariseerd of in de ambtelijke fiches uit deze periode al werd aangegeven dat er beleids- en administratieve lasten voor Nederland zouden kunnen zijn. Dit was in 41 van de 451 fiches het geval. Meestal werd geen concrete aanduiding gegeven van de te verwachten gevolgen. In achttien gevallen werd daarbij ook de doelgroep genoemd; dit betrof veertien maal het Rijk.

Indicatie gevolgen voor beleid of regelgeving

Naast een aanduiding van beleids- en administratieve lasten kunnen de fiches ook informatie bevatten over mogelijke gevolgen voor het Nederlandse beleid of regelgeving. Dit kan worden gezien als een indicatie voor een mogelijke verandering van de lasten. In 173 van de 451 fiches (38,4%) werd aangegeven dat het nieuwe voorstel gevolgen zou hebben voor het Nederlandse beleid, dan wel dat het op enigerlei wijze zou leiden tot aanpassing van regelgeving in Nederland.

3.2 Kwaliteit en onderbouwing informatie

Om de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Staten-Generaal te kunnen beoordelen heeft de Algemene Rekenkamer uit de 451 fiches een steekproef getrokken van zestig, voor nader onderzoek. Het betreft in alle gevallen fiches over Commissievoorstellen voor verordeningen of richtlijnen, aangezien dit de belangrijkste en meest beleidsrelevante dossiers zijn.²⁸

De Algemene Rekenkamer heeft de ministeries verzocht de dossiers over deze zestig geselecteerde onderwerpen aan te leveren.²⁹ Daarnaast heeft zij de dossiers bij de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel bekeken. Alle dossiers zijn beoordeeld op de informatie die ze bevatten ten behoeve van het opstellen van het fiche en – daarna – het bepalen van de Nederlandse inbreng bij de onderhandelingen in Brussel.

3.2.1 Dossiervorming

Beschikbaarheid

Bij vrijwel alle ministeries moesten ten behoeve van dit onderzoek de dossiers worden «samengesteld». Informatie over inhoudelijke aspecten van het beleidsterrein was in de meeste gevallen geconcentreerd bij de beleidsdirecties, terwijl informatie over het onderhandelingsstraject en de

²⁷ Zie de recente regeringsnotitie *Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten: Van lastenproductie naar lastenreductie*. Ministerie van Financiën, 8 april 2004.

²⁸ Bijlage 4 geeft een beschrijving van de steekproef en de geselecteerde onderwerpen.

²⁹ De Algemene Rekenkamer heeft onder andere verzocht alle financiële gegevens te ontvangen over het onderwerp, ongeacht van het tijdstip waarop de informatie beschikbaar was gekomen. Dit aangezien in zich het onderhandelingsstraject nog beleidswijzigingen kunnen voordoen en/of financiële gevolgen duidelijker worden. Deze gegevens zijn in het onderzoek betrokken. Bij ontbrekende gegevens is navraag gedaan bij de experts bij de desbetreffende beleidsdirectie.

communicatie met het parlement vaak (maar niet altijd alleen) geconcentreerd was bij de directies Internationale en/of EU-zaken.

Ordering

De variatie in dossiervorming is groot. Sommige dossiers waren niet geordend, andere waren chronologisch en/of thematisch georganiseerde dossiers met een inhoudsopgave.

Aanwezige/ontbrekende informatie

De dossiers bevatten in de meeste – maar niet alle gevallen het fiche en het Commissievoorstel. Andere relevante EU-stukken, zoals adviezen van het Economisch en Sociaal Comité (ESC) en het Comité van de Regio's ontbraken vrijwel altijd. Stukken ter voorbereiding van Raadwerkgroepen, CoCo, Coreper, en ter voorbereiding van de Raden van Ministers waren vaak niet in het dossier opgenomen.

Het Ministerie van VenW onderscheidde zich in positieve zin door zeer ordelijke dossiers aan te leveren. Minder aansprekende voorbeelden werden aangetroffen bij de ministeries van BuiZa, VWS en EZ.

De meeste dossiers bevatten enige informatie over de aanleiding van het betreffende EU-beleidsvoorstel. In twaalf gevallen ging het om harmonisering van regels, bijvoorbeeld op het gebied van voorzieningen voor asielzoekers, en negen keer om de verbetering, vervanging en uitwerking van regelgeving, bijvoorbeeld bij de aanpassing van uitvoeringsbepalingen in het visserijbeleid. Verder betrof het ook negen keer ontwikkelingen in wetenschap en techniek die verwerkt dienden te worden, zoals bij regelgeving op het gebied van meetinstrumenten of controleapparatuur in het wegvervoer, en bij tien onderwerpen ontstond de behoefte aan nieuw beleid doordat incidenten blootleggen dat het bestaande beleid tekort schiet. Zo leidden de rampen met het veer Estonia en een Griekse veerboot uiteindelijk tot eisen aan de stabiliteit van «roll-on/roll off»-schepen. Ten slotte was er in acht gevallen sprake van externe druk of externe ontwikkelingen, zoals de verzekeringsproblemen van vliegtuigexploitanten na 11 september 2001, of de douanemaatregelen die naar aanleiding van de Amerikaanse boycot op Europees staal zijn genomen.

Dossiers van de Permanente Vertegenwoordiging

De dossiers bij de Permanente Vertegenwoordiging (PV) kenmerken zich door een grotere uniformiteit dan de departementale dossiers. Op één na waren alle dossiers permanent aanwezig, dus hoefden niet speciaal op ons verzoek te worden samengesteld. De PV-dossiers bevatten alle een exemplaar van het commissievoorstel, het ambtelijk fiche, de CoCo-conclusies, alsmede de relevante Europese stukken. Ook werd regelmatig een «effectbeoordelingsformulier» aangetroffen, met daarin een beoordeling van de effecten van het voorstel op het bedrijfsleven.

3.2.2 Doelformulering

In het kader van het ontwikkelingstraject «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) streeft de regering ernaar dat bij elk (nieuw) beleid behalve de te leveren prestaties en de te verwachten kosten ook het te realiseren *doel* helder omschreven is. Verwacht mag worden dat ook bij nieuwe EU-beleidsvoorstellen de doelstelling duidelijk geformuleerd is. De Algemene Rekenkamer is voor de zestig dossiers (behorend bij ambtelijke fiches) nagegaan of dit het geval is.

Een doelformulering is in een of andere vorm in 70% van de dossiers gevonden. De kwaliteit van de doelformulering is echter beperkt. In slechts zes van de zestig dossiers is de doelstelling specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd.³⁰ Voor 25 onderwerpen voldeden de doelen aan geen enkele van de SMART-elementen. De doelformuleringen scoren het best op de eis «afgesproken» (32 van de 60) en het slechtst op «tijdgebonden» (13 van de 60).

3.2.3 Financiële informatie

In 33 van de zestig dossiers die de Algemene Rekenkamer had geselecteerd voor nadere analyse, was aangegeven dat er financiële gevolgen voor Nederland zouden kunnen zijn.

In twaalf gevallen was de indicatie van de financiële informatie niet (helemaal) consistent: in het ambtelijk fiche werd aangegeven dat het beleid financiële gevolgen zou hebben terwijl dit uit het dossier niet bleek, of andersom. Soms meldde een fiche conform de *Leidraad invulling BNC-fiches* terecht geen financiële gevolgen omdat er geen gevolgen werden verwacht voor de rijksoverheid, maar wel voor het bedrijfsleven of consumenten.³¹

Van 33 dossiers met financiële gevolgen heeft de Algemene Rekenkamer de kwaliteit van deze informatie op zes onderdelen onderzocht:³² (1) is er een nadere (kwalitatieve of kwantitatieve) aanduiding van de financiële gevolgen; (2) is deze informatie voldoende concreet; (3) is er een aanduiding van de duur of periode van de financiële gevolgen; (4) is er een aanduiding van de doelgroep van de financiële gevolgen; (5) wordt de informatie over de financiële gevolgen onderbouwd en (6) is de informatie over de financiële gevolgen voldoende actueel en/of voldoende tijdig aangeleverd.

Tabel 6. Aangetroffen kwaliteitskenmerken voor financiële informatie in 33 departementale dossiers

Kwaliteitskenmerk	Aantal maal gevonden (max. 33):
Kwalitatieve of kwantitatieve aanduiding van de kosten	28
Concrete financiële informatie	11
Informatie over de duur/periode van de kosten	14
Informatie over de doelgroep	25
Onderbouwde informatie	5
Actuele informatie	11

³⁰ Het betreft de dossiers inzake: «Verordening Gemeenschappelijke bijdragen van de Gemeenschap aan het Internationale fonds voor Ierland» (Financiën), «Verordening Europese justitiële ruimte in burgerlijke zaken» (Justitie), «Verordening Bewaking van bossen en milieu-interacties in de Gemeenschap» (LNV), «Verordening oogsten [...] en premies voor tabaksbladeren [...]» (LNV), «Verordening oprichting van een Europees spoorwegbureau» en «Verordening verzekeringen voor luchtvervoerders en vliegtuigexploitanten» (beide VenW).

³¹ Dit was bijvoorbeeld het geval bij het dossier «Geluidsheffingen voor subsonische vliegtuigen» (VenW).

³² Zie bijlage 2 voor uitleg van alle in dit onderzoek gehanteerde normen.

³³ De maximale score is behaald door de «Richtlijn inzake de controle op hoog radioactieve ingekapselde bronnen HASS» (VROM) en de «Richtlijn met betrekking tot een bijzondere regeling voor reisbureaus» (Financiën).

Dertien dossiers voldeden aan ten minste vier van de zes kwaliteitsindicatoren voor financiële informatie. Twee dossiers voldeden aan alle zes de kwaliteitskenmerken, vier dossiers aan geen enkele.³³ De dossiers van de Ministeries van Justitie en VROM zijn gemiddeld beter dan van andere ministeries.

Van de 33 dossiers bevatten vijf kwalitatieve noch kwantitatieve informatie over de financiële gevolgen. De financiële informatie beperkt zich in deze gevallen tot de constatering dat er gevolgen zijn; een verdere uitwerking ontbreekt.

Van de 28 keer dat wel financiële informatie werd aangetroffen, was het in vijftien gevallen kwalitatieve informatie. Zo werd aangegeven dat er «gevolgen voor de begroting van Financiën vanwege administratie en controle door de douane» zullen zijn (verordening «Handel in instrumen-

ten die kunnen dienen voor de doodstraf») of dat er «mogelijke indirecte gevolgen met kosten voor infrastructuur» zijn (richtlijn «Interoperabiliteit van het Trans-Europese HSL-net»).

In dertien gevallen waren er (ook) kwantitatieve gegevens aanwezig. Dit is echter geen garantie voor exacte, eenduidige informatie, zoals blijkt uit onderstaande voorbeelden.

Voorbeelden kwantitatieve financiële informatie in dossiers

Beleid inzake het gebruik van organische oplosmiddelen in decoratieve verven en vernissen zou tussen de € 4,8 en € 30 miljoen aan gezondheidswinst opleveren (bron: fiche).

Beleid op het gebied van energieprestaties van gebouwen zou één miljard (gulden) per jaar kosten, plus 10 à 15 miljard (gulden) voor zeven jaar, plus extra gebruik van energieregelingen (bron: fiche), dan wel 400 miljoen (gulden) per jaar plus 3 miljoen (gulden) voor de opleiding van certificeerders (Bron: instructie raads werkgroep) dan wel 0,2 miljard plus € 2,5 miljoen voor certificering van woningen en gebouwen en € 3,1 miljard plus € 0,3 miljard voor zeven jaar voor maatregelen (bron: interne nota Ministerie van VROM).

De meeste departementale dossiers gaven wél een aanduiding van de doelgroep en de periode/duur waarop de kosten van toepassing zouden zijn. De onderbouwing van de kosten was echter gebrekkig. In 28 van de 33 dossiers is geen enkele vorm van onderbouwing aangetroffen. Actuele informatie was evenmin vanzelfsprekend. Slechts in elf gevallen was duidelijk dat met actuele financiële gegevens gewerkt was.

De departementale dossiers bleken niet altijd geheel consistent met hetgeen de dossiers bij de Permanente Vertegenwoordiging vermeldden over de financiële gevolgen. Terwijl de Algemene Rekenkamer in 33 departementale dossiers informatie over financiële gevolgen had aangetroffen, vond zij deze informatie bij de Permanente Vertegenwoordiging in 22 dossiers. De kwaliteit van de informatie was vergelijkbaar met de departementen. Vier dossiers voldeden aan vier of meer kwaliteitseisen, twee aan geen van de kwaliteitseisen.

3.2.4 Informatie over beleids- en administratieve lasten

Hoewel het vóór 1 mei 2003 nog niet verplicht was, acht de Algemene Rekenkamer het voor de hand liggend dat als er aanleiding was te denken dat beleids- en administratieve lasten kunnen voortvloeien uit nieuwe EU-beleidsvoorstellen, hierover informatie zou worden verzameld en vastgelegd. Verder is het zo dat de toets op de beleids- en administratieve lasten al sinds de dereguleringsoperatie van 1984 (commissie-Geelhoed) en zijn opvolger de MDW-operatie deel uitmaken van het reguliere Nederlandse wetgevingsproces.³⁴ De Algemene Rekenkamer is nagegaan of deze informatie werd vastgelegd, en zo ja aan welke van de zes kwaliteitskenmerken werd voldaan.

In zeventien van de zestig dossiers werd aangegeven dat er beleids- en administratieve lasten voor Nederland uit het nieuwe EU-beleidsvoorstel kunnen voortvloeien. Zowel in de fiches als de in dossiers was de informatie summier. Vaak was de informatie over beleids- en administratieve lasten in fiche en dossiers niet geheel consistent: soms ontbrak de informatie in het fiche, maar werd wel informatie in het dossier gevonden, en soms was het andersom.

³⁴ «Deregulering van overheidsregelingen», Tweede Kamer 1983–1984, 17 931, nr. 9. MDW staat voor: marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

Tabel 7. Kwaliteitscriteria beleids- en administratieve lasten in zeventien departementale dossiers

Kwaliteitskenmerk	Aantal maal gevonden (max. 17)
Kwalitatieve of kwantitatieve aanduiding van de kosten	14
Concrete financiële informatie	4
Informatie over de duur/periode van de kosten	5
Informatie over de doelgroep	15
Onderbouwde informatie	2
Actuele informatie	5

De dossiers van de Ministeries van VROM, Justitie en LNV zijn op dit punt gemiddeld beter dan die van andere ministeries: ze voldoen gemiddeld aan drie of meer kwaliteitskenmerken per dossier. Vier dossiers voldoen aan vier of meer kwaliteitskenmerken, één dossier aan geen enkele.³⁵

Zestien dossiers bij de Permanente Vertegenwoordiging bevatten informatie over beleids- en administratieve lasten. De inconsistentie met de departementale dossiers was groot: elf departementale dossiers bevatten informatie over beleids- en administratieve lasten waar dat bij de Permanente Vertegenwoordiging ontbrak; het omgekeerde kwam ook voor.

De kwaliteit van de informatie was beperkt. Een zekere kwalitatieve aanduiding van de hoogte van de kosten was meestal aanwezig, evenals een aanduiding van de doelgroep. De informatie was echter zelden concreet, onderbouwd of actueel. Een aanduiding van de duur of periode van de kosten was zeldzaam.

3.2.5 Informatie-uitwisseling bij opstellen fiches

Vaak is één departement verantwoordelijk voor het fiche, maar zijn andere departementen daarbij nauw betrokken. Een soepele informatie-uitwisseling tussen de betrokkenen is derhalve van belang. De Algemene Rekenkamer heeft op basis van gesprekken met de ministeries geconstateerd dat er sprake is van veel informatie-uitwisseling. Deze wordt echter vaak niet vastgelegd in de dossiers. Hetzelfde geldt voor informatie-uitwisseling tussen ministeries en de Permanente Vertegenwoordiging.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan op welke wijze bij het opstellen van de fiches aandacht wordt geschonken aan de onderbouwing van de inschatting van de financiële gevolgen en administratieve lasten. Met name heeft zij gekeken of de departementale directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) hierbij betrokken zijn.

De informatie in de dossiers en navraag bij de verantwoordelijke ambtenaren lieten zien dat financiële informatie over het algemeen door de beleidsafdeling zelf wordt opgesteld. Hoewel dat gezien de expertiserol voor de hand zou liggen, was van inbreng van de directies FEZ weinig sprake. Ook informatie over administratieve lasten werd overwegend door de beleidsdirecties zelf samengesteld.

3.3 Tijdigheid informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer vindt dat de Staten-Generaal snel op de hoogte gesteld moeten worden van nieuwe EU-beleidsvoorstellen. Het is namelijk mogelijk dat meteen na de publicatie van het Commissievoorstel de onderhandelingen in Brussel beginnen. Om de Staten-Generaal de

³⁵ Goede dossiers zijn «Verordening kimberley-certificering voor de handel in ruwe diamanten» (EZ), «Richtlijn stabiliteitsvereisten voor roro-passagiersschepen» (VenW), «Richtlijn energieprestaties van gebouwen» en «Richtlijn controle op hoog radioactieve ingekapselde bronnen – HASS» (beide VROM).

mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op het door de regering ingenomen/in te nemen standpunt, is snelle informatievoorziening dus noodzakelijk.

Verder zegt het EU-Verdrag (artikel 3, Goedkeuringswet Verdrag van Amsterdam) over de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij derde-pijleronderwerpen dat een ontwerp-besluit «terstond nadat de tekst van dat ontwerp tot stand is gekomen» openbaar gemaakt en aan de Staten-Generaal voorgelegd moet worden.³⁶ Dit geldt tevens voor de onderwerpen visa, asiel en immigratie binnen de eerste pijler. Tot 1 mei 2003 bevatte de *Leidraad invulling BNC-fiches* geen richtlijn voor het tempo waarmee een fiche dient te worden opgesteld. Sinds 1 mei 2003 is dit wél vastgelegd.

De Algemene Rekenkamer is voor de 451 fiches nagegaan hoeveel tijd is verstreken tussen de publicatie van het betreffende Commissievoorstel en de datum waarop het politieke fiche naar de Staten-Generaal is gestuurd.³⁷

Tabel 8. Gemiddelde doorlooptijd fiches (2001 t/m april 2003, gegroepeerd per eerstverantwoordelijk departement)

Ministerie	Aantal onderwerpen (fiches)	Gemiddelde doorlooptijd (kalenderdagen, afgerond)
Justitie*	56	95
EZ	63	94
BuiZa	50	88
BZK	17	86
OCW	15	86
SZW**	25	85
Financiën	39	85
VWS	30	84
VenW	61	76
LNV	48	74
VROM	34	61
Totaal	438	83

* Voor Justitie zijn 12 fiches niet in de analyse betrokken. Het betrof lidstaatinitiatieven, waarvoor geen Commissievoorstel is gepubliceerd. Er is er dus geen vergelijkbare begindatum.

** Voor SZW is één fiche niet in de analyse betrokken omdat het een foutieve verwijzing naar een zeven jaar oud Commissievoorstel bevatte. Navraag leidde niet tot aanduiding van een recenter Commissievoorstel.

De doorlooptijd bedraagt gemiddeld 83 kalenderdagen. Er zijn grote verschillen tussen de eerstverantwoordelijke ministeries: het Ministerie van VROM is het snelst met een gemiddelde doorlooptijd van 61 dagen. Ook de Ministeries van LNV en VenW zijn relatief snel. Justitie en EZ zijn met ongeveer 94 dagen gemiddeld langzamer.

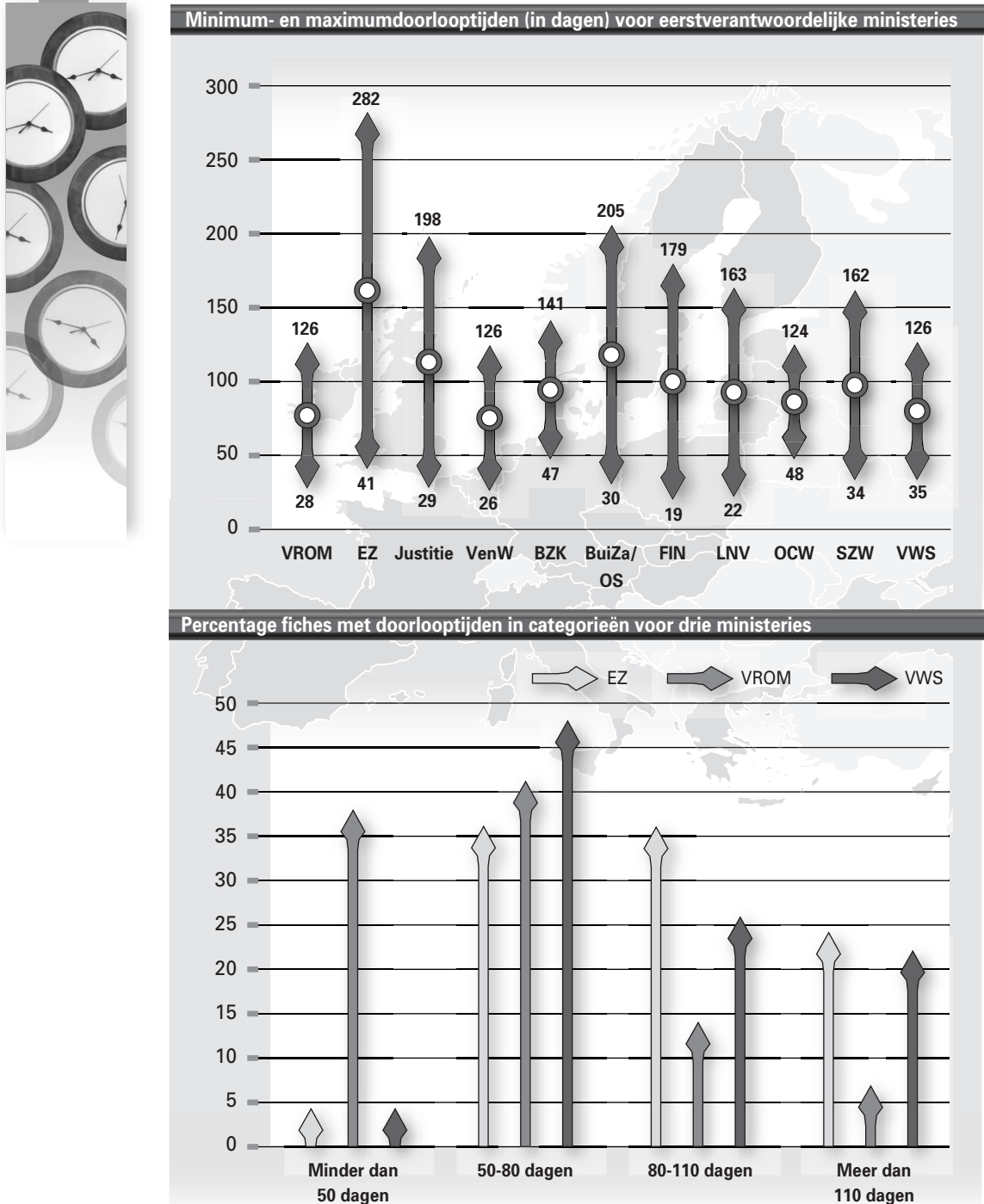
Figuur 7 laat zien wat de minimum- en maximumdoorlooptijden voor alle ministeries zijn. Ter illustratie wordt voor drie eerstverantwoordelijke ministeries (EZ, VROM en VWS) aangegeven welk percentage van de fiches in minder dan 50 dagen, tussen 50 en 80 dagen, tussen 80 en 110 dagen, en meer dan 110 dagen naar de Staten-Generaal zijn gestuurd.

³⁶ Staatsblad 737, 1998, Rijkswet van 24 december 1998, houdende goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocolen.

³⁷ Hiervoor is de datum aangehouden van de Tweede-Kamerstukken in de reeks 22 112. Resultaten zijn gegroepeerd per eerstverantwoordelijk departement.

Doorlooptijden fiches

Figuur 7



De Algemene Rekenkamer heeft verder in het onderzoek van de zestig geselecteerde dossiers vastgesteld dat bij ten minste vijf daarvan de onderhandelingen in Brussel al waren begonnen vóór het fiche naar de Staten-Generaal was gestuurd.³⁸ In deze gevallen konden de Staten-Generaal de standpunten waarmee de regering de start van de onderhandelingen inging dus niet tijdig meer beïnvloeden.

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld in hoeverre de geconstateerde verschillen in doorlooptijden tussen de departementen structureel zijn. Een inhoudelijke verklaring lijkt niet voor de hand te liggen: er is geen reden om aan te nemen dat dossiers waarvoor het Ministerie van EZ eerstverantwoordelijk is inhoudelijk moeilijker zijn dan bijvoorbeeld de milieudossiers waarvoor het Ministerie van VROM eerstverantwoordelijk is. Verder hebben de ministeries in min of meer gelijke mate te maken met dossiers waarvoor in samenwerking met andere ministeries een fiche dient te worden opgesteld.

In een statistische analyse is onderzocht of ministeries voor alle typen beleidsvoorstellen korte of lange doorlooptijden hebben. Hieruit blijkt dat de variatie in doorlooptijd voor het grootste deel verklaard wordt door verschillen in de snelheid van werken op de departementen, en niet door verschillen tussen bepaalde typen beleidsvoorstellen. Ministeries zelf zijn dus over de gehele linie of snel of langzaam.³⁹

3.4 Informatie-uitwisseling met de Staten-Generaal

Nadat de fiches naar de Staten-Generaal zijn gestuurd, volgt veelal nog aanvullende informatie over de nieuwe EU-beleidsvoorstellen, bijvoorbeeld als een onderwerp speciale aandacht vereist of ter voorbereiding op een bijeenkomst van een Raad van Ministers van de EU in Brussel. In het laatste geval worden de Staten-Generaal geïnformeerd over de agenda, en kan daarover een Algemeen Overleg (AO) in de Tweede Kamer worden georganiseerd.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke informatie voor de zestig geselecteerde dossiers – afgezien van de fiches zelf naar de Tweede Kamer is gestuurd, en hoe daarop door de Tweede Kamer is gereageerd.⁴⁰

3.4.1 Informatie naar Tweede Kamer

De dossiers van de ministeries bleken in veel gevallen onvoldoende of onvolledige informatie te bevatten over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Derhalve heeft de Algemene Rekenkamer dit onderwerp onderzocht aan de hand van de officiële overzichten van parlementaire publicaties.⁴¹

³⁸ Vanwege de incomplete informatie in de dossiers kan de Algemene Rekenkamer niet met zekerheid zeggen of dit niet bij meer onderwerpen ook het geval was.

³⁹ Multivariate variantieanalyse met 437 waarnemingen. De waarneming met het hoogste aantal dagen (282 dagen, EZ) is uit de analyse verwijderd omdat het als «outlier» een verstoring effect in de analyses had. De modelschattingen zijn als volgt: verschillen in doorlooptijden tussen ministeries statistisch significant (df=11): $F=2,85$, $p<.01$; verschillen in doorlooptijden tussen typen beleidsvoorstellen niet statistisch significant (df=4): $F=2,20$; verschillen in doorlooptijden tussen de typen beleidsvoorstellen binnen ministeries (interactie-effect) niet statistisch significant (df=37): $F=.12$.

⁴⁰ De meeste stukken gaan naar beide Kamers. Omdat de Tweede Kamer de meeste mogelijkheden heeft, er ook brieven naar voorzitters van vaste commissies gaan en de onderwerpen soms betrokken worden bij andere onderwerpen, is hier vooral gekeken naar de Tweede Kamer.

⁴¹ Er is gebruikgemaakt van «Parlando» van de Staten-Generaal en «Opmaat» van de SDU. Bijlage 5 geeft een overzicht per onderwerp.

Tabel 9. Aantal stukken naar de Tweede Kamer (exclusief fiches) voor zestig geselecteerde onderwerpen, gegroepeerd per eerst-verantwoordelijk departement

Ministerie	Aantal dossiers ministerie en aantal dossiers waarover informatie naar Tweede Kamer	Informatie aan Tweede Kamer		
		Brief aan voorzitter Tweede Kamer	Brief aan voorzitter Commissie	Overige informatie*
BuiZa	6 dossiers, over 3 informatie naar Kamer	29	1	2
EZ	7 dossiers, over 3 informatie naar Kamer	12	1	2
Financiën	5 dossiers, over 4 informatie naar Kamer	12	1	7
Justitie	7 dossiers, allen informatie naar Kamer	42	1	6
LNV	9 dossiers, over 6 informatie naar Kamer	23	–	1
SZW	3 dossiers, over 2 informatie naar Kamer	13	2	2
VenW	12 dossiers, over 9 informatie naar Kamer	45	–	5
VROM	4 dossiers, over 3 informatie naar Kamer	13	–	1
VWS	7 dossiers, allen informatie naar Kamer	31	1	2
Totaal	60 dossiers, over 46 informatie naar Kamer	220	7	28

* Nota, notitie of betrokken bij ander punt

Tabel 9 laat zien dat de Tweede Kamer veel informatie over nieuwe EU-beleidsvoorstellen ontvangt, met name brieven met geannoteerde agenda's ter voorbereiding van Raden van Ministers in Brussel. Dit is overigens geen garantie dat de onderwerpen tijdens AO's met de Tweede Kamer ook daadwerkelijk worden besproken, aangezien de Tweede Kamer de agenda van de AO's bepaalt en er doorgaans veel onderwerpen tegelijkertijd aan de orde zijn.

Voor veertien van de zestig onderwerpen (23%) werd behalve het fiche geen informatie naar de Tweede Kamer gestuurd. Vanuit de ministeries werd aangegeven dat sommige fiches zo technisch van aard zijn dat ze toch niet door de Tweede Kamer voor een AO geagendeerd zullen worden. Daarom wordt volgens de ministeries over zulke onderwerpen relatief weinig of helemaal niet met de Tweede Kamer gecommuniceerd.

Voor 46 van de zestig onderwerpen werd wel informatie naar de Tweede Kamer gestuurd. Er is een grote variatie tussen de dossiers in de mate van informatievoorziening aan de Kamer: van de 220 brieven aan de voorzitter van de Tweede Kamer hadden 74 brieven (34%) betrekking op slechts zes onderwerpen (10%). Deze zes onderwerpen zijn: de «Verordening bestrijding terrorisme», de «Verordening invoering uniform visummodel» (beide BuiZa), de «Richtlijn Minimumnormen Asielzoekers», de «Richtlijn verbetering toegang tot rechters» (beide Justitie), de «Richtlijn Bedrijfs-pensioenvoorziening» (SZW) en de «Verordening Genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders» (VWS). Bij twee ministeries (VWS en Justitie) werd voor elk onderwerp minimaal één brief naar de Kamer gestuurd.

De Algemene Rekenkamer heeft een grote discrepantie geconstateerd tussen de gegevens over informatievoorziening aan de Tweede Kamer in de departementale dossiers enerzijds, en de officiële overzichten van parlementaire publicaties anderzijds. Uit besprekingen is haar gebleken dat de communicatie binnen ministeries tussen de inhoudelijke experts en de afdelingen Internationale en/of EU-zaken, die de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de agenda's van Raden van Ministers van de EU in Brussel vaak verzorgen, niet altijd optimaal verloopt. In sommige gevallen waren inhoudelijke experts maar zijdelings betrokken bij de

informatievoorziening, en waren zij niet op de hoogte van AO's, of de uitkomsten daarvan.

Het is de Algemene Rekenkamer verder opgevallen dat soms de Tweede Kamer al geïnformeerd worden over nog niet gepubliceerde EU-beleidsvoorstellen. Uit de officiële overzichten van parlementaire publicaties bleek dat van de 220 brieven die de ministers over de geselecteerde onderwerpen aan de Tweede Kamer stuurde, er 28 informatie bevatten over bepaalde nieuwe EU-beleidsvoorstellen, nog vóór de fiches daarover naar de Staten-Generaal waren gestuurd. Dit gebeurde meestal in geannoteerde agenda's voor een AO ter voorbereiding op een bijeenkomst van een Raad van Ministers van de EU in Brussel.

Over het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (tweede pijler) worden de Staten-Generaal, anders dan over het beleid uit de eerste en derde pijler, vrijwel alleen geïnformeerd via geannoteerde Raadsagenda's en via de terugmelding aan de Kamer van EU-raadsbijeenkomsten. De Algemene Rekenkamer heeft een quick scan uitgevoerd op 335 documenten van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) en 164 GBVB-documenten. Daaruit blijkt dat de betrokken bewindspersonen de Staten-Generaal regelmatig informeren over de agenda's van de betreffende EU-Raden en vervolgens over de uitkomsten van het overleg in die Raden. De informatie betreft vooral de in te nemen en ingenomen standpunten van Nederland, de te verwachten houding van andere lidstaten en de eventueel haalbare of reeds bereikte overeenstemming over beleidslijnen of maatregelen.

3.4.2 Betrokkenheid Tweede Kamer

Of de Tweede Kamer informatie ontvangt en zo ja wat en wanneer, is niet alleen afhankelijk van de departementen. De Tweede Kamer heeft zelf een uitgebreid instrumentarium tot haar beschikking, zoals het agenderen van een AO, het stellen van vragen en het indienen van een motie.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoe vaak de Tweede Kamer gebruik maakte van deze instrumenten bij de zestig nader onderzochte EU-onderwerpen. Dit is eerst gedaan door de departementale dossiers te raadplegen. Aangezien de incompleetheid van de dossiers een probleem was, is ook een eigen overzicht gemaakt op basis van de officiële overzichten van parlementaire publicaties.

Uit de departementale dossiers blijkt dat de meeste EU-onderwerpen relatief weinig aandacht krijgen van de Tweede Kamer. De Kamer heeft relatief wat meer aandacht voor onderwerpen met financiële gevolgen. Van de zestig onderwerpen zijn er 23 op zijn minst éénmaal geagendeerd is geweest tijdens een AO van de vakcommissies. Veertien keer zijn er tijdens het AO vragen gesteld over het onderwerp. Schriftelijke vragen zijn gesteld over vier onderwerpen, moties kwamen tweemaal voor. In vier gevallen is de Tweede Kamer op haar verzoek van aanvullende informatie voorzien. In twee gevallen ten slotte, zijn andere parlementaire instrumenten ingezet, zoals het stellen van vragen tijdens de behandeling van gerelateerde wetgeving en het onthouden van instemming wegens het niet tijdig ontvangen van een commissievoorstel. Vijf fiches hebben een intensieve Kamerbehandeling gehad.⁴² Vier daarvan hebben financiële gevolgen.

⁴² Dit waren: «Verordening kimberley-certificering in de diamanthandel», «Verordening douanerechten», «Verordening staatssteun voor de kolenindustrie» (alledrie EZ), «Richtlijn minimumnormen voor de opvang van asielzoekers» (Justitie) en «Verordening toegang tot diepzeebestanden» (LNV).

Ter aanvulling op de onvolledige gegevens uit de dossiers is de Algemene Rekenkamer voor de zestig EU-onderwerpen nagegaan of er vragen zijn gesteld, en hoe vaak ze ter sprake zijn gekomen in een AO.

Tabel 10. Totaaloverzicht betrokkenheid Tweede Kamer bij zestig dossiers, per beleidsterrein

Ministerie	Aantal dossiers, aantal aan de orde gekomen	Aantal malen onderwerp aan de orde gekomen in Kamervraag of in AO		
		Aantal keren schriftelijke Kamervragen (met antwoord)*	Besproken in AO ter voorbereiding Raad (blijkens verslag)**	Overige
BuiZa	6 dossiers, 4 aan orde	5 (2 dossiers)	8	–
EZ	7 dossiers, 3 aan orde	4 (1 dossier)	5	3
Financiën	5 dossiers, alle aan orde	3 (1 dossier)	5	2
Justitie	7 dossiers, 5 aan orde	3 (3 dossiers)	19	8
LNV	9 dossiers, 8 aan orde	–	14	–
SZW	3 dossiers, 1 aan orde	–	1	1
VenW	12 dossiers, 6 aan orde	–	8	–
VROM	4 dossiers, 3 aan orde	–	3	–
VWS	7 dossiers, 5 aan orde	3 (2 dossiers)	5	1
Totaal	60 dossiers, 40 aan orde geweest	18 (9 dossiers)	68	15

* Hierbij is ook een score gegeven als niet de Kamervraag zelf over het EU-onderwerp gaat, maar het antwoord van de bewindspersoon.

** Hier is een score gegeven als het onderwerp genoemd wordt in het verslag, ongeacht of het door bewindspersoon of Kamer is genoemd.

Tabel 10 laat zien dat over de zestig geselecteerde onderwerpen er veertig aan de orde zijn geweest in de Staten-Generaal, twintig niet.

Er is in totaal 68 keer over de onderwerpen gesproken in een AO, vooral ter voorbereiding op Raadsbijeenkomsten in Brussel. Het ging daarbij in bijna de helft van de AO's (49%) over een Justitie- of LNV-onderwerp. Er was relatief veel aandacht voor de onderwerpen «Verordening specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme» (BuiZa), de «Verordening kimberley-certificering in de diamanthandel» (EZ) en de «Richtlijn minimumnormen voor de opvang van asielzoekers» (Justitie). Verder werden achttien schriftelijke Kamervragen gesteld. Deze hadden betrekking op negen van de zestig onderwerpen, vooral op de terreinen van BuiZa en EZ.

Het moment waarop de Tweede Kamer in AO's en door middel van Kamervragen aandacht besteedt aan nieuwe EU-beleidsvoorstellen is wisselend. Vaak is er sprake van een eenmalige behandeling in een AO, gemiddeld circa drie maanden na ontvangst van het fiche. Voor dertien onderwerpen die feitelijk zijn besproken in een AO gebeurde dat meer dan één keer.

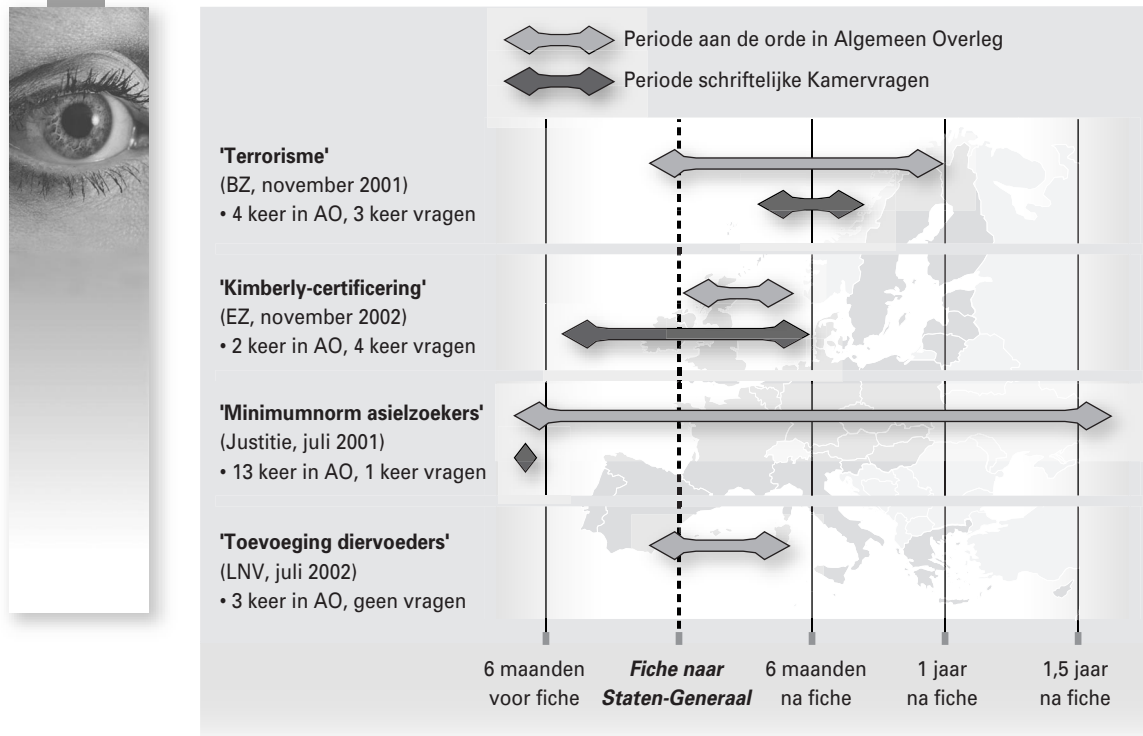
Van de 68 keer dat de EU-beleidsvoorstellen in een AO aan de orde zijn geweest gebeurde dit achtmaal nog vóór het fiche naar de Staten-Generaal was gestuurd.

Figuur 8 illustreert voor vier onderwerpen die veel aandacht van de Tweede Kamer hebben gehad het moment en periode daarvan.

A

Aandachtsmomenten Tweede Kamer bij vier onderwerpen (stand eind 2003)

Figuur 8



Uit gesprekken die zij bij ministeries heeft gevoerd is de Algemene Rekenkamer gebleken dat veel onderwerpen wel werden geagendeerd voor AO's, maar in de praktijk niet aan de orde kwamen. De reden daarvoor is dat deze agenda's vaak teveel onderwerpen tegelijkertijd bevatten.

Anderhalf jaar geleden evalueerde de Tweede Kamer haar eigen werkwijze op EU-terrein, en heeft zij haar aandacht voor EU-onderwerpen is versterkt.⁴³ De Tweede Kamer heeft een eigen liaison bij het Europees Parlement in Brussel geplaatst, die haar kan informeren over relevante onderwerpen. Daarnaast bestaat er sinds 18 november 2003 een gemengde EU-commissie van de Eerste en Tweede Kamer.⁴⁴

⁴³ Evaluatie van de algemene commissie voor Europese Zaken over de zittingsperiode 1998–2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 449, nr. 1.

⁴⁴ Voor een overzicht van de activiteiten van de gemengde EU-commissie, zie www.europapoort.nl

3.5 Gevolgen veranderingen 1 mei 2003

Per 1 mei 2003 zijn (in opzet) verbeteringen aangebracht in het fiche-proces: de fiches zijn onder andere uitgebreid met financiële consequenties en administratieve lasten en er wordt voortaan naar gestreefd fiches binnen zes weken naar de Staten-Generaal te sturen. Het Ministerie van

Financiën heeft aangegeven dat vanaf 1 mei 2003 onduidelijke weergaven van financiële gevolgen in het fiche niet meer worden geaccepteerd. Het ministerie dringt er op aan dat in de fiches wordt aangegeven dat eventuele financiële gevolgen ten laste komen van het verantwoordelijke departement.

Een andere recente wijziging is dat ministeries begonnen zijn met het afzonderlijk informeren van de vakcommissies van de Tweede Kamer over nieuwe fiches over richtlijnen waarbij implementatie leidt tot aanpassing van wetgeving.

Om na te gaan of de zojuist beschreven wijzigingen hebben geleid tot verbeteringen, heeft de Algemene Rekenkamer 131 van de 272 tussen 1 mei 2003 en 1 mei 2004 bij de Staten-Generaal ingediende fiches onderzocht.⁴⁵ Hierbij is zij nagegaan of de manier waarop financiële gevolgen worden weergegeven in de politieke fiches, verbeterd is ten opzichte van de informatie in de ambtelijke fiches uit de periode tussen 1 januari 2001 en 1 mei 2003, en of de streef-doorlooptijd van zes weken gehaald is.

Uit het onderzoek bleek dat onder het nieuwe regime meer informatie uit ambtelijke fiches wordt opgenomen in politieke fiches, en dat ook nieuwe aanvullende informatie in de fiches wordt opgenomen.

Het percentage fiches waarin financiële gevolgen voor de EU-begroting wordt vermeld is met circa 33% iets hoger dan voor 1 mei 2003 (25%). De mate van kwantificering is onveranderd ten opzichte van daarvoor. De Algemene Rekenkamer heeft ook voor deze periode een globale inschatting gemaakt van de financiële gevolgen voor de EU-begroting voor de periode 2004–2006: € 1,3 miljard.

Voor een goede standpuntbepaling en informatievoorziening aan de Staten-Generaal is kwalitatief goede informatie cruciaal. De informatie in de fiches over financiële gevolgen voor Nederland is niet wezenlijk veranderd na 1 mei 2003. In 21% van de gevallen werd aangegeven dat er financiële gevolgen voor Nederland zullen zijn, tegen 28% voor 1 mei 2003. Het percentage fiches waarin de financiële gevolgen voor Nederland concreet en gekwantificeerd zijn, is met 5,3% (7 van de 131) nauwelijks gewijzigd ten opzichte van de 5,5% (25 van de 451) voor 1 mei 2003. Het is ook nu niet mogelijk aan te geven wat de (totale) financiële gevolgen voor Nederland kunnen zijn.

In 27,5% van de nieuwe fiches staat dat nog onbekend dan wel onduidelijk is of, en zo ja welke, financiële gevolgen er voor Nederland zullen zijn. Wel wordt vaak aangegeven dat eventuele financiële gevolgen ten laste komen van het verantwoordelijke departement.

Sinds 1 mei 2003 dienen ook eventuele gevolgen voor administratieve lasten in fiches te worden vermeld. In bijna 18% van de fiches wordt aangegeven dat dit het geval kan zijn. In de meeste gevallen is de melding expliciet en zonder voorbehoud. Het aantal fiches waarin concreet wordt gemaakt wat de administratieve lasten zullen inhouden, is met één van de 23 echter gering.

De doorlooptijden van de informatievoorziening aan de Staten-Generaal is na 1 mei 2003 met gemiddeld 84 dagen niet verbeterd ten opzichte van de periode daarvoor. Dat is tweemaal zoveel als de streef-doorlooptijd van zes weken. Het viel de Algemene Rekenkamer op dat tussen de departementen verschillen zijn opgetreden. In deze periode waren met name de

⁴⁵ Het betreft de 131 fiches die zijn opgenomen in: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 22 112, nrs. 295–314.

departementen van BuiZa en Financiën sneller dan gemiddeld, terwijl VWS, SZW en VenW langzamer waren dan gemiddeld. Tabel 11 vat de situatie van voor en na 1 mei 2003 samen.

Tabel 11. Bevindingen financiële informatie in fiches voor/na 1 mei 2003

Voor 1 mei 2003	Na 1 mei 2003	Oordeel Algemene Rekenkamer situatie na 1 mei 2003
Weergave financiële gevolgen EU-begroting in fiche redelijk vaak gekwantificeerd.	Idem.	Onveranderd.
Informatie financiële en personele gevolgen (rijks-) overheid Nederland wordt opgesteld voor ambtelijk fiche, gaat <i>niet</i> in politiek fiche naar Staten-Generaal.	Informatie financiële en personele gevolgen overheden in Nederland wordt opgesteld voor ambtelijk fiche, en gaat <i>wel</i> in politiek fiche naar Staten-Generaal.	Verbetering.
Weergave financiële gevolgen voor Nederland beperkt en in 5% gevallen gekwantificeerd.	Idem.	Geen verbetering.
Informatie administratieve lasten wordt <i>niet</i> meegenomen in ambtelijk en politiek fiche.	Administratieve lasten <i>wel</i> in ambtelijk en politiek fiche, maar niet concreet.	Verbetering.
Beleidsdirecties stellen financiële informatie op, FEZ wordt zelden geraadpleegd. Beperkte toets IRF op financiële informatie departementen.	Beleidsdirecties stellen financiële informatie op. Een enkel departement raadpleegt FEZ. Beperkte toets IRF op financiële informatie departementen.	Lichte verbetering.
Eventuele financiële gevolgen worden <i>niet</i> toegerekend aan beleidsverantwoordelijk departement(en).	Ministerie van Financiën laat in fiche opnemen dat financiële gevolgen voor rekening zijn van verantwoordelijk departement(en).	Lichte verbetering, in de zin van verduidelijking verantwoordelijkheden.
Doorlooptijd fiches gemiddeld 83 dagen.	Doorlooptijd fiches gemiddeld 84 dagen.	Geen verbetering.

3.6 Conclusies

De fiches die naar de Staten-Generaal worden gezonden zijn in opzet een goed instrument voor de ministeriële standpuntbepaling over Commissievoorstellen en de informatievoorziening daarover aan de Staten-Generaal. Ze zijn meestal kort en gestructureerd, en grotendeels volledig ingevuld. Door hun technisch gehalte kunnen de fiches echter moeilijk leesbaar zijn voor niet-experts.

De doorlooptijd van de informatievoorziening via fiches in de onderzochte periode – vóór 1 mei 2003 – is met gemiddeld 83 dagen lang. Het komt voor dat de onderhandelingen in Brussel dan al begonnen zijn, waarmee de Staten-Generaal een mogelijkheid ontnomen is om op het moment dat het ertoe doet invloed uit te oefenen op het standpunt dat wordt ingenomen bij de onderhandelingen.

Na 1 mei 2003 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van de informatievoorziening aan de Staten-Generaal 84 dagen, hoewel door de regering beoogd was de termijn te bekorten tot zes weken (42 dagen).

Informatie over financiële gevolgen van voorgenomen EU-beleid voor Nederland wordt beperkt weergegeven in de fiches. Er is zelden sprake van gekwantificeerde informatie. Voor 1 mei 2003 ontvingen de Staten-Generaal de informatie over mogelijke financiële gevolgen voor Nederland niet. Na 1 mei 2003 is het proces in opzet verbeterd en wordt de beschikbare informatie wel naar de Staten-Generaal gestuurd. In veel gevallen is de financiële informatie ook daarna echter nog steeds weinig concreet geformuleerd en zelden gekwantificeerd.

De Algemene Rekenkamer deelt de bezorgdheid van de ministeries over het gebrek aan kwantitatieve informatie op lidstaatniveau in de Commissievoorstellen. Tegelijkertijd ontslaat dat de ministeries niet van de eigen verantwoordelijkheid om zelf zo goed en concreet mogelijk te proberen de financiële en personele gevolgen voor de overheden in Nederland in beeld te brengen.

Dat in fiches de verantwoordelijkheid voor eventuele financiële gevolgen vaker expliciet bij het beleidsverantwoordelijke departement wordt gelegd beschouwt de Algemene Rekenkamer als een lichte verbetering. Gegeven het beperkte inzicht vooraf in de financiële gevolgen voor Nederland, houdt dit echter niet meer in dan dat duidelijk wordt gemaakt bij welk departement het financiële risico wordt gelegd. Het probleem zelf wordt niet opgelost.

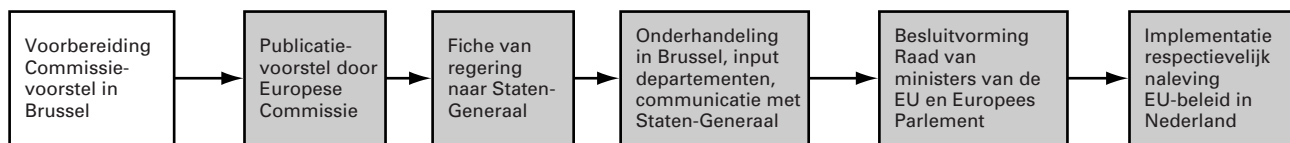
De informatie in fiches over mogelijke financiële gevolgen voor de EU-begroting is in het algemeen iets beter en vaker gekwantificeerd. Dit omdat deze informatie uit het voorstel van de Europese Commissie kan worden overgenomen.

De kwaliteit van de dossiervorming bij de departementen over nieuwe EU-beleidsvoorstellen vertoont grote gebreken. Als er in de dossiers al sprake is van een aanduiding van mogelijke financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen, is deze meestal kwalitatief, niet concreet, zonder goede onderbouwing, en zonder aanduiding van de duur/periode van de kosten is. Bij het opstellen van fiches werden de directies FEZ maar zelden geconsulteerd.

De Staten-Generaal ontvangen relatief veel informatie over nieuwe EU-beleidsvoorstellen, ook na en soms al voor de fiches zijn binnengekomen. Er zijn echter grote verschillen tussen de onderwerpen in aard en omvang van de informatievoorziening. De informatie ná het fiche gaat meestal in de vorm van de geannoteerde agenda's ten behoeve van de voorbereiding van Raadsoverleggen in Brussel naar de Staten-Generaal. Aangezien deze agenda's vaak overvol zijn, komen veel onderwerpen vervolgens niet aan de orde.

De Staten-Generaal kunnen op verschillende momenten betrokken zijn bij nieuwe EU-beleidsvoorstellen. In de periode van het fiche en de onderhandelingen in Brussel is de Tweede Kamer dat relatief vaker voor EU-onderwerpen op de terreinen van Justitie, EZ en LNV dan op andere terreinen.

4 KOSTEN GEÏMPLEMENTEERD EU-BELEID EN RISICO'S NIEUWE VOORSTELLEN



In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat de informatie die de Staten-Generaal ontvangt over financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen vaak beperkt en slecht onderbouwd is. Voor een goede standpuntbepaling en informatievoorziening aan de Staten-Generaal is kwalitatief goede informatie cruciaal. De Algemene Rekenkamer is voor een aantal onderwerpen nagegaan in welke fase de gevolgen voor Nederland duidelijk zijn geworden: ten tijde van het Commissievoorstel, het fiche, het besluitvormingsproces in Brussel, of tijdens de implementatie in Nederland (§ 4.1).

Vervolgens is zij nagegaan of bij EU-beleidsvoorstellen die recent naar de Staten-Generaal zijn gestuurd de geïdentificeerde risico's ook een rol zouden kunnen spelen (§ 4.2).

4.1 Gevolgen geïmplementeerd EU-beleid

Dat EU-beleid vaak financiële gevolgen voor Nederland heeft is bekend. In welke fase dit duidelijk wordt is minder bekend. Om daar een antwoord op te vinden heeft de Algemene Rekenkamer een aantal reeds geïmplementeerde EU-richtlijnen onderzocht. Het betreft «oudere» EU-richtlijnen waarvan inmiddels duidelijk is dat ze financiële dan wel administratieve gevolgen voor Nederland hebben.

Nagegaan is of de gevolgen voor Nederland duidelijk zijn geworden ten tijde van het Commissievoorstel, ten tijde van het fiche, bij het besluitvormingsproces in Brussel, of pas tijdens de implementatie in Nederland? Zeven onderwerpen zijn onderzocht.⁴⁶ De Algemene Rekenkamer heeft gesprekken gevoerd bij de betrokken ministeries en heeft relevante documenten opgevraagd uit de verschillende fasen waarin informatie over financiële gevolgen over deze onderwerpen bekend werd. Op basis daarvan heeft zij een inschatting gemaakt van de geraamde kosten in de verschillende fasen.

4.1.1 Zeven «verrassingsdossiers»

Richtlijn arbeidstijden (SZW, VWS, BZK, Defensie)

De richtlijn arbeidstijden uit 1993 heeft personele en financiële gevolgen voor sectoren waar sprake is van slaap- en/of aanwezigheidsdiensten, zoals de gezondheidszorg, de brandweer, de politie en defensie. Pas na twee arresten van het Europese Hof van Justitie (Simap en Jaeger) bleek in 2003 dat de implementatie in de EU-lidstaten, inclusief Nederland, niet voldeed aan de richtlijn. Pas toen werd dus duidelijk dat Nederland maatregelen moest treffen waaraan kosten waren verbonden. De betrokken ministeries zijn op dat moment begonnen met het maken van inschattingen van de financiële gevolgen. Deze worden nu ingeschat op circa € 450 miljoen per jaar.⁴⁷

⁴⁶ Bijlage 6 geeft een uitgebreidere beschrijving van deze onderwerpen.

⁴⁷ Vanuit de ministeries is aangegeven dat de uitspraak van het Hof in 2003 mede is ingegeven door nieuwe maatschappelijke inzichten. Volgens de ministeries was dit niet te voorzien. De Europese Commissie zal in het najaar van 2004 komen met een voorstel tot wijziging van de richtlijn.

Richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep (SZW, VWS)

De in 2000 goedgekeurde richtlijn «Gelijke behandeling in arbeid en beroep» is in Nederland geïmplementeerd in de «Wet gelijke behandeling op basis van een handicap of chronische ziekte» (WGBH/CZ). Op grond van die wet hebben werkgevers en scholingsinstellingen de plicht om maatregelen te treffen waardoor werk en beroep beter toegankelijk worden voor mensen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dit een onevenredige belasting vormt. De aanpassingen die hiervoor moeten worden doorgevoerd brengen kosten mee voor overheid, onderwijsinstellingen en bedrijven. Pas bij de voorbereiding van het wetsvoorstel WGBH/CZ voor Nederland – dus tijdens het implementatietraject – is van diverse kanten bezorgdheid geuit over deze kosten.

Toen het Commissievoorstel voorlag (in 1999), noch toen het fiche voorlag (in 2000), werden er kosten voorzien. Pas bij de implementatie (in 2003) werd er een kosteninschatting gemaakt; het zou gaan om jaarlijks € 135 tot € 250 miljoen voor een periode van verscheidene jaren. Hier zouden ook baten tegenover kunnen staan, in de zin van besparingen op uitkeringen.

Verordeningen en richtlijnen voor Statistiek (EZ)

Van de werkzaamheden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft 70% een Europese basis. Als voorbeeld is gekeken naar de Intrastat-verordening uit 1991. De gevolgen daarvan voor Nederland werden pas duidelijk bij de uitvoering ervan: circa € 15 miljoen per jaar, waarvan circa € 3 miljoen voor het CBS en circa € 12 miljoen voor het bedrijfsleven.

Richtlijnen luchtkwaliteit (VROM)

Sinds 1997 heeft de Europese Commissie verschillende richtlijnen aangenomen ter verbetering van de luchtkwaliteit, bijvoorbeeld te bereiken door aanpassing van wegen in stedelijke gebieden. Dit is onder andere belangrijk voor astmapatiënten.

Bij de introductie van het beleid door de Commissie (1997) werden de kosten voor Nederland ingeschat op € 1,3 miljoen tot € 3,2 miljoen per jaar. In het fiche in 1998 werd in Nederland uitgegaan van € 340 miljoen extra kosten. Vanaf 2001 is begonnen met de implementatie van het beleid. Daarna zijn kostenramingen ontwikkeld die uiteenlopen tussen € 21 miljoen en zelfs ruim € 16 miljard.

Richtlijn waterbeleid (VenW, VROM)

De kaderrichtlijn Water uit 2000 is gericht op de bescherming van landoppervlaktewater, brak water, kustwateren en grondwater, teneinde de verontreiniging ervan te voorkomen of te verminderen, het duurzame gebruik ervan te bevorderen, de toestand van het aquatische milieu te verbeteren en de gevolgen van overstromingen en droogte te verminderen. Ten tijde van Commissievoorstel en fiche in 1997 was onbekend of er financiële consequenties zouden zijn.

De implementatiewet had eind 2003 aangenomen moeten zijn. Omdat dit niet gehaald is, is Nederland door de Commissie in gebreke gesteld. Volgens het Ministerie van VenW wordt in de periode 2006–2009 duidelijk wat de gevolgen voor Nederland zijn. In het voorjaar van 2004 heeft het ministerie mede op verzoek van de Tweede Kamer in een «ambitienotitie» aangegeven hoe de implementatie er op hoofdlijnen uit zal zien. Hieruit blijkt dat de kosten tussen 2005 en 2027 zullen oplopen. De totale kosten zullen mogelijk tussen € 1 miljard en € 5 miljard bedragen, mede afhankelijk van de feitelijk te treffen maatregelen. Een deel van deze kosten kan voortvloeien uit nationaal beleid.

Habitat- en Vogelrichtlijn (LNV, VROM)

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van eind jaren zeventig en eind jaren tachtig van de vorige eeuw beschermen natuurgebieden in Europa. De implementatie ervan blijkt tot hoge administratieve kosten te leiden voor verschillende overheden, alsmede tot extra kosten voor investeringen, uitvoering en beheer door overheden.

Ten tijde van de introductie van de Commissievoorstellen en later bij de besluitvorming in Brussel (Vogelrichtlijn 1979, Habitatrichtlijn 1992) waren mogelijke kosten geen issue voor de betrokken ministeries. Pas bij de implementatie in de Flora- en faunawet van 2002 en de Natuurbeschermingswet (1981–2003) is duidelijk geworden dat de kosten voor Nederland circa € 270 miljoen per jaar zullen bedragen.

Nitraatrichtlijn (LNV, VROM)

Het doel van de Nitraatrichtlijn uit 1991 – voortgekomen uit een Commissievoorstel uit 1988 – is het beperken van de verontreiniging van water door nitraat. Nitraat komt in het water terecht door overmatige bemesting. De richtlijn stelt maximale waarden voor zowel de hoeveelheid nitraat in water (doel) als de hoeveelheid stikstof die aan de grond mag worden toegevoegd (middel). Het Nederlandse (mest)beleid vanaf 1989 is vooral gericht geweest op het doel en niet op het middel. Hiervoor is Nederland in 2003 veroordeeld door het Europese Hof van Justitie. Nieuw beleid conform de richtlijn gaat in op 1 januari 2006.

Tot en met de implementatiefase vanaf 1995 zijn geen ramingen opgesteld van de financiële gevolgen en beleids- en administratieve lasten voor het Rijk of de betrokken sectoren.

Een deel van de kosten die zijn ontstaan komen voort uit de EU-richtlijn, een ander deel uit de eigen (aanvullende) regels van Nederland. Het is moeilijk na te gaan welke kosten toe te rekenen zijn aan de EU-nitraatrichtlijn en welke kosten gemaakt zouden zijn voor het eigen Nederlandse mestbeleid. De inschatting is dat de totale kosten circa € 1 miljard zullen bedragen, deels voortvloeiend uit eigen nationale beleidskeuzes.

In mei 2004 kondigde de minister van LNV aan dat om te kunnen voldoen aan de eisen van de richtlijn, nog forse aanpassingen in het huidige mestbeleid nodig zijn.

Overzicht ramingen gedurende het traject

Tabel 12 geeft voor de hierboven besproken dossiers weer wat de ramingen van de financiële gevolgen voor Nederland waren op de verschillende besluitvormingsmomenten.

Tabel 12. Inschattingen financiële gevolgen van de «verrassingsdossiers»

Beleid/Richtlijn	Bekende kosten in elk van de fasen (op basis van dan beschikbare ramingen)			
	Fase 1: Publicatie Commissievoorstel in Brussel	Fase 2: fiche naar Staten- Generaal Nederland	Fase 3: Besluitvorming in Brussel	Fase 4: Implementatie in Nederland
Arbeidstijd	–	–	–	€ 445 – 453 miljoen per jaar
Gelijke behandeling arbeid en beroep	–	–	–	€ 135 – 250 miljoen (meer jaren), tevens baten
Statistiek	–	–	–	€ 15,5 miljoen per jaar
Luchtkwaliteit	€ 1,3–3.2 miljoen	€ 340 miljoen	–	Tussen € 21 miljoen – € 16.3 miljard
Waterbeleid	–	–	–	Circa € 1 – € 5 miljard (deels EU, deels gerelateerd aan eigen beleid van Nederland)
Habitat- en Vogelrichtlijn	–	–	–	Circa € 270 miljoen per jaar
Nitraat	–	–	–	Circa € 1 miljard (deels EU, deels gerelateerd aan eigen beleid van Nederland)

Met één uitzondering – de richtlijnen luchtkwaliteit – blijken de financiële gevolgen van de richtlijnen voor Nederland pas laat duidelijk te zijn geworden, namelijk in de fase waarin het EU-beleid al werd geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving.

Bij de publicatie van het Commissievoorstel heeft de Europese Commissie in de meeste gevallen geen goede informatie gegeven over kosten. In de fasen daarna zijn door de betrokken departementen echter ook geen goede ramingen van mogelijke kosten gemaakt.

De financiële gevolgen voor Nederland van de richtlijnen zijn in sommige gevallen aanzienlijk: ze lopen uiteen van enkele miljoenen, honderden miljoenen, tot soms enkele miljarden euro's.

4.1.2 Analyse

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat financiële gevolgen van EU-beleid niet per definitie problematisch zijn, omdat er positieve maatschappelijke effecten tegenover kunnen staan. Het is echter wel problematisch als de kosten niet tijdig worden voorzien, en er dus geen financiële middelen voor vrijgemaakt zijn. Het gevolg daarvan is dat de middelen alsnog ergens gevonden moeten worden, of dat de EU-regels niet of niet tijdig kunnen worden geïmplementeerd. In het laatste geval riskeert Nederland ingebrekestelling door de Europese Commissie, en wordt Nederland voor het Europese Hof van Justitie gedaagd.

Uit de zeven casussen komen verschillende redenen naar voren waarom vaak pas in het late stadium van implementatie ramingen van mogelijke kosten voor Nederland beschikbaar zijn gekomen:

- Tijdens de beleidsvoorbereiding werd geen inschatting gemaakt van mogelijke extra kosten (bijvoorbeeld de kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijn, de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep).
- In een vroeg stadium werd wel over mogelijke kosten nagedacht maar

ze werden veel te laag ingeschat (bijvoorbeeld richtlijnen Lucht-kwaliteit).

- Men ging ervan uit dat Nederlandse regelgeving al voldeed aan de nieuwe Europese regelgeving, of de toepasselijkheid van de Europese regelgeving voor Nederland werd onderschat, en men ondernam daarom geen actie (bijvoorbeeld richtlijn Arbeidstijden).
- Er was Nederlands beleid op het terrein dat op een andere leest geschoeid was, waardoor implementatie van de richtlijn ingewikkeld was. Welke kosten zijn toe te rekenen aan de EU-richtlijn of aan eigen Nederlands beleid is dan onduidelijk (bijvoorbeeld Nitraatrichtlijn).

4.2 Risico's nieuwe EU-beleidsvoorstellen

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of er op dit moment lopende dossiers zijn waarbij problemen zoals hiervoor geschetst (er bij voorbaat van uitgaan dat het eigen beleid al voldoet aan het nieuwe EU-beleid, in het beginstadium niet of onvoldoende nadenken over mogelijke financiële gevolgen) nu al zichtbaar zijn. In de toekomst zouden zulke dossiers tot financiële risico's kunnen leiden.

De zestig nieuwe EU-beleidsvoorstellen (fiches uit 2001 t/m april 2003) die in het vorige hoofdstuk zijn besproken heeft de Algemene Rekenkamer op basis van de informatie in de dossiers ook op dit aspect beoordeeld. Zij heeft daarbij een aantal onderwerpen geïdentificeerd waarbij mogelijk risico's aan de orde zijn:⁴⁸

- richtlijnen «Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven» en «Verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken» (beide Justitie);
- richtlijnen «Interoperabiliteit Trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem» en «Minimale veiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet» (beide VenW);
- richtlijn «Energieprestaties van gebouwen» (VROM);
- richtlijn «Vaststelling kwaliteits- en veiligheidsnormen voor doneren, verkrijgen, testen, bewerken, bewaren en distribueren van menselijke weefsels en cellen» (VWS).

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat bij deze onderwerpen geen vroegtijdige inschatting is gemaakt van mogelijke financiële gevolgen. Soms is een studie van het Economisch en Sociaal Comité van de EU – die op mogelijke kosten wees – niet in de (latere) afwegingen betrokken. Bij het laatste onderwerp, de richtlijn inzake kwaliteits- en veiligheidsnormen voor menselijke weefsels en cellen, speelt verder mee dat men ervan uitgaat dat eventuele kosten al worden opgevangen binnen de bestaande wetgeving. Hierbij geldt als aanvullend risico dat in dit dossier alle van de in § 3.2.3 aangeduide kwaliteitscriteria voor financiële informatie ontbreken.

De financiële informatie die in fiches over deze onderwerpen naar de Staten-Generaal is gegaan was onduidelijk, vaag, tegenstrijdig, of niet in het dossier aanwezig. Deze onderwerpen kunnen worden beschouwd als voorbeelden van mogelijke financiële verrassingen in de toekomst.

4.3 Conclusies

Uit de analyse van zeven onderwerpen waarvoor het gehele traject van ontwikkeling in Brussel tot implementatie in Nederland is bekeken, komt naar voren dat de echte financiële gevolgen voor Nederland meestal pas in het implementatiestadium – dus na definitieve besluitvorming in Brussel – duidelijk zijn geworden. Mogelijke financiële consequenties zijn

⁴⁸ Deze onderwerpen komen uit de steekproef van zestig onderwerpen (zie § 3.2). Aangezien dit een steekproef was uit circa 200 richtlijnen en verordeningen, bestaat de kans dat er meer onderwerpen met financiële risico's voor de toekomst zijn. Van de geïdentificeerde onderwerpen is de besluitvorming in Brussel recent afgerond. Voor de overige zes onderwerpen lopen de onderhandelingen nog (stand 19 maart 2004). Zie verder bijlage 7.

in eerdere stadia onderschat, of er werd van uitgegaan dat het eigen Nederlandse beleid op het betreffende terrein het nieuwe EU-beleid al omvatte en dat verdere actie niet nodig was. Onverwachte financiële consequenties tot miljarden euro's zijn in bepaalde gevallen het gevolg geweest.

Op het moment dat bewustwording over deze gevolgen optreedt, is de besluitvorming in Brussel afgerond en kunnen de regels niet zomaar veranderd worden. Nederland moet implementeren en kosten maken. Doet men dat niet, of niet volledig, dan bestaat het gevaar dat Nederland door de Commissie in gebreke wordt gesteld en voor het Europees Hof van Justitie in Luxemburg wordt gedaagd.

Ook bij een aantal van de zestig in hoofdstuk 3 geanalyseerde onderwerpen van nieuw EU-beleid die zich nog vóór het implementatietraject bevinden, is in het beginstadium onvoldoende nagedacht over mogelijke financiële gevolgen voor Nederland. De informatie hierover in fiches voor de Staten-Generaal was onduidelijk, vaag, of ontbrak. Deze onderwerpen zijn derhalve voorbeelden van mogelijke financiële verrassingen in de toekomst.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

Vanuit het oogpunt van democratische controle dienen de Staten-Generaal door de regering juist, tijdig en volledig met kwalitatief goede gegevens te worden geïnformeerd over nieuwe EU-beleidsvoorstellen en de mogelijke kosten daarvan voor Nederland in termen van financiële en beleids- en administratieve consequenties. Alleen dan kunnen de Staten-Generaal ook hun respectievelijke rollen in het begrotingsproces ten volle tot gelding brengen en hun rol als medewetgever adequaat vervullen.

De Algemene Rekenkamer is in dit onderzoek nagegaan of de informatievoorziening aan de Staten-Generaal aan de zojuist geschetste normen voldoet. Hiertoe heeft zij de inhoud en kwaliteit beoordeeld van de financiële informatie over nieuwe EU-beleidsvoorstellen die wordt gebruikt voor de voorbereiding van de ministeriële besluitvorming én voor de informatievoorziening aan de Staten-Generaal.

Weinig aandacht en onderschatting financiële gevolgen

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat voorafgaand aan nationale besluitvorming financiële aspecten van nieuw EU-beleid weinig aandacht krijgen en dat mogelijke financiële gevolgen worden onderschat. Het gevolg daarvan is dat Nederland meer dan eens met financiële «verrassingen» is geconfronteerd: financiële gevolgen werden pas duidelijk op het moment dat het nieuwe EU-beleid in Nederland moest worden geïmplementeerd.

Financiële informatie van gebrekkige kwaliteit

Uit het onderzoek is ook naar voren gekomen dat de verzameling en verwerking van gegevens over de financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen zoals deze thans plaatsvindt op de departementen, voor verbetering vatbaar is. De kwaliteit van de financiële informatie, voor zover aanwezig, vertoont gebreken. De informatievoorziening in de fiches bevat weinig concrete gegevens over mogelijke financiële gevolgen voor Nederland. Als er in de onderliggende dossiers al sprake is van een aanduiding van mogelijke financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen voor Nederland, dan is deze meestal niet gekwantificeerd, niet concreet, niet goed onderbouwd, en niet voorzien van een aanduiding van de duur van het beleid c.q. de periode waarin de kosten zullen moeten worden gemaakt.

Informatievoorzieningsproces te traag

Daar komt bij dat de informatievoorziening langzaam verloopt. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat bij een aantal beleidsonderwerpen de onderhandelingen in Brussel al waren begonnen voordat het fiche de Staten-Generaal bereikte. Daarmee is de Staten-Generaal een mogelijkheid ontnomen om invloed uit te oefenen op het standpunt dat wordt ingenomen bij de onderhandelingen in Brussel.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Algemene aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat financiële «verrassingen» in de toekomst voorkomen moeten worden. De informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen moet zodanig zijn dat een weloverwogen

standpuntbepaling mogelijk is. De sinds 1 mei 2003 ingezette verbeteringen in het fichetraject zijn een stap in de goede richting, maar naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer niet afdoende. Daarom zijn aanvullende wijzigingen nodig in de wijze waarop met nieuwe EU-beleidsvoorstellen wordt omgegaan.

Meer inhoudelijke coördinatie

Bij de omgang met nieuwe EU-beleidsvoorstellen dient naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de gedachte centraal te staan dat de EU in toenemende mate «binnenland» is. Dat betekent dat – parallel aan de wijze waarop over nieuw Nederlands beleid besluitvorming plaatsvindt en mede in het licht van artikelen 16 en 17 van de Comptabiliteitswet – al in een veel vroeger stadium op een goed onderbouwde wijze duidelijk moet worden gemaakt welke onderwerpen tot ingrijpende budgettaire en financiële consequenties voor Nederland kunnen leiden, en welke niet. Om dit te bereiken moeten al in het voortraject de dossiers met een mogelijk grote financiële impact worden geïdentificeerd. Volgens de Algemene Rekenkamer is dit mogelijk als de huidige combinatie van inhoudelijke positiebepaling per departement en centrale procescoördinatie in de werkgroep BNC, wordt aangevuld met een meer inhoudelijke coördinatie. Deze dient zodanig te worden gepositioneerd dat de bij de departementen en de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel aanwezige kennis vroegtijdig kan worden gebruikt. Daarbij dienen toetsen te worden ingezet om het financieel belang in te schatten.

Zwaardere begeleiding voor dossiers met financiële impact

Op het moment dat een nieuw EU-beleidsvoorstel wordt aangemerkt als een dossier met mogelijk grote financiële impact, dient het systematisch te worden opgezet en bijgehouden door het eerstverantwoordelijke ministerie, het Ministerie van BuiZa en het Ministerie van Financiën. Ook zou kunnen worden overwogen dergelijke dossiers niet via het reguliere BNC- en CoCo-traject te laten lopen, maar via een zwaarder traject waarbij ook de betreffende onderraden worden betrokken. Op deze wijze wordt de inhoudelijke informatievoorziening over financiële gevolgen beter geborgd, en kunnen mogelijk al in een vroegtijdig stadium (politieke) keuzes worden gemaakt.

Vervolgens dienen de ministeries een maximale inspanning te leveren de informatie sneller naar de Staten-Generaal te sturen, zodat deze hun rol als democratisch controleur beter invulling kunnen geven.

Om een en ander te kunnen bereiken zijn verschillende veranderingen nodig, bij verschillende actoren en op verschillende momenten in het traject. Dit leidt tot de in § 5.2.2 opgenomen specifieke aanbevelingen.

5.2.2 Specifieke aanbevelingen per fase

Voortraject

Om ervoor te zorgen dat in het voortraject dossiers met een mogelijk grote impact worden geïdentificeerd, beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van BuiZa aan:

- in samenspraak met de minister van Financiën te onderzoeken hoe de huidige combinatie van inhoudelijke positiebepaling per departement en centrale procescoördinatie in de werkgroep BNC, kan worden aangevuld met een meer inhoudelijke coördinatie en wat daarvoor de beste positionering is. Daarbij dient de minister van BuiZa na te gaan hoe de dossiers met een mogelijk grote impact het beste kunnen worden gevolgd door de betrokken vakministeries, BuiZa en Financiën,

en of voor dergelijke onderwerpen een zwaarder afstemmingstraject moet worden doorlopen.

Het is hierbij van belang dat er centraal overzicht ontstaat welke voortrajecten van nieuwe Commissievoorstellen gaande zijn. Hiermee kan duidelijk worden bij welke inhoudelijke werkgroepen wordt geparticipeerd, en welke onderwerpen in de pijplijn zitten. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van BuiZa daarom tevens aan:

- in samenspraak met de minister van Financiën en overige betrokken ministers een systeem te ontwikkelen dat geschikt is om deze informatie structureel te genereren.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat bij het ontwikkelen van informatie over mogelijke budgettaire en financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen voortaan gebruikgemaakt moet worden van een gestructureerde toets. Zij beveelt de minister van Financiën aan:

- het voortouw te nemen bij het opstellen van deze financiële toets, die zou moeten worden afgeleid van bestaande toetsen in het reguliere wetgevingsproces.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën voorts aan om:

- in samenspraak met de minister van BuiZa er bij de Europese Commissie op aan te dringen dat betere financiële onderbouwingen bij de Commissievoorstellen worden gemaakt, waarbij financiële gevolgen voor de lidstaten veel meer aandacht krijgen. Daarbij kan de minister de Commissie tevens vragen haast te maken met de invoering van de administratieve lastentoetsen bij alle Commissievoorstellen, om systematisch resultaten van effectmetingen vroegtijdig ter beschikking te stellen, en deze informatie te actualiseren tot de publicatie van het definitieve Commissievoorstel. Verder is te overwegen na te gaan of het mogelijk is in de toekomst expertise hierover te gaan uitwisselen met andere lidstaten.

Opstellen fiche

De Algemene Rekenkamer beveelt alle ministers aan:

- voortaan verplicht te stellen dat de directies FEZ tijdig worden geconsulteerd bij het opstellen van de financiële paragraaf in fiches en bij mutaties tijdens onderhandelingen in Brussel;
- ook informatie te laten inwinnen bij de instanties – zoals uitvoeringsorganisaties of decentrale overheden – die de regelingen later moeten gaan uitvoeren;
- vroegtijdig hun wetgevingsjuristen te doen consulteren bij onderwerpen die tot nieuwe wetgeving zullen leiden.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan:

- meer invulling te geven aan de rol die zijn departement vervult als financiële «waakhond» tegenover de vakdepartementen. Het ministerie zou de mogelijke financiële gevolgen in fiches diepergaand moeten beoordelen, en andere ministeries ook proactief bij staan bij hun gedachtevorming hierover.

Informatievoorziening aan Staten-Generaal

Aangezien de onderhandelingen in Brussel vaak al snel na de vaststelling van het Commissievoorstel beginnen, dienen de ministeries de door

henzelf opgestelde streefdoorlooptijd voor fiches van zes weken waar te gaan maken. Om dit mogelijk te maken moeten alle ministers zorgen voor:

- betere sturing en bewaking van de processen waarbij experts van beleidsdirecties en medewerkers van de directies Internationale en/of EU-zaken betrokken zijn.

Op de fiches zou op een eenvoudige wijze duidelijk gemaakt moeten worden hoe belangrijk het onderwerp is. De Algemene Rekenkamer beveelt alle ministers daarom aan:

- de fiches te gaan voorzien van een aanduiding hoe belangrijk zij vanuit hun eigen perspectief het fiche vinden op elk van de volgende onderwerpen: subsidiariteit, financiële gevolgen, administratieve- en beleidslasten, regelgeving. Dit geeft de Staten-Generaal de mogelijkheid daarna hierover haar eigen afweging te maken.

De Algemene Rekenkamer beveelt alle ministers tevens aan:

- de Staten-Generaal bij majeure wijzigingen of nieuwe inzichten tijdens het onderhandelingstraject bijvoorbeeld over financiële consequenties – afzonderlijke updates te sturen. Vanwege de grote hoeveelheid informatie in de geannoteerde agenda's die worden gestuurd ter voorbereiding op een Raadsbijeenkomst in Brussel, is het beter de Staten-Generaal daarover afzonderlijk te informeren.

Behandeling door Staten-Generaal

Onder het ontwerp-grondwettelijk verdrag van de EU krijgen nationale parlementen een nieuwe rol. Er moet dan, nog vóór een definitief voorstel van de Europese Commissie wordt gepubliceerd, door beide Kamers een uitspraak worden gedaan over subsidiariteit. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat dit alleen al op termijn zal moeten leiden tot herinrichting van het hele met EU-beleid verbonden besluitvormingstraject. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de ervaringen uit dit onderzoek bij die herinrichting betrokken zullen worden.

6 REACTIE KABINET EN TWEEDE KAMER, NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

6.1 Reactie kabinet

De staatssecretaris voor Europese Zaken heeft bij brief van 24 augustus 2004 namens het kabinet gereageerd op het onderzoek.⁴⁹ Hij geeft aan dat het kabinet met interesse kennis heeft genomen van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en deze waar mogelijk zal overnemen.

Algemeen

Het kabinet hecht grote waarde aan een goed inzicht in en controle over de financiële gevolgen van EU-beleid. Om die reden zet Nederland in op een reëel constant uitgavenkader voor de Europese Meerjarenbegroting (2007–2013) en worden voorstellen van de Commissie getoetst op consequenties voor de begroting van de EU, het Rijk en decentrale overheden. De uitkomst van deze beoordeling wordt, aldus de staatssecretaris, meegewogen bij het standpunt dat Nederland inneemt bij de onderhandelingen over nieuwe beleidsvoorstellen.

Deze aandacht voor financiële gevolgen van EU-regelgeving heeft zijn weerslag gekregen in de coördinatieafspraken voor de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Bij de evaluatie van begin 2003 is afgesproken het ficheformat uit te breiden, waardoor nu – behalve de gevolgen voor de EU-begroting en de Rijksbegroting – ook de financiële consequenties (inclusief administratieve lasten) voor decentrale overheden, bedrijfsleven en burger in kaart worden gebracht. Besloten is die informatie voortaan ook aan het parlement te zenden. De leidraad met aanwijzingen voor de opstellers is aangepast, zodat duidelijk is welke informatie precies moet worden opgenomen. Deze wijzigingen zijn per 1 april 2003 ingevoerd.

Het kabinet beschouwt het rapport van de Algemene Rekenkamer als een belangrijke ondersteuning van dit door het kabinet ingezette beleid voor versterkte aandacht voor financiële gevolgen van EU-beleid.

De Algemene Rekenkamer heeft zich, aldus de staatssecretaris, bij het onderhavige onderzoek geconcentreerd op de BNC-coördinatie en met name fiches bekeken die tot stand zijn gekomen vóórdát de verbeteringen werden ingevoerd in april 2003. Een zevental door de Algemene Rekenkamer geïdentificeerde dossiers met grote financiële consequenties bestrijkt een lange periode van 25 jaar. Een aantal van deze dossiers dateert van voor de opzet van de BNC-coördinatie. De staatssecretaris geeft aan dat het kabinet het met de Algemene Rekenkamer eens is dat inschattingfouten een punt van zorg zijn en dat lering moet worden getrokken uit het verloop van deze dossiers. De oprichting van de BNC-coördinatie begin jaren negentig en de constante verbetering van dit coördinatieproces zijn onder andere bedoeld om inschattingen van financiële consequenties zo goed mogelijk te maken.

De staatssecretaris tekent hierbij aan dat ook als inschattingen goed en op tijd worden gemaakt, het bij meerderheidsbesluitvorming in de Raad altijd mogelijk is dat Nederland uiteindelijk wordt overstemd. Voorstellen waar Nederland geen voorstander van is, kunnen zo toch worden aangenomen. Daarnaast geldt dat voorstellen tijdens de onderhandelingen in Brussel aanzienlijk kunnen veranderen en daarmee ook hun budgettaire impact. Ten slotte zijn volgens de staatssecretaris consequenties van wet- en regelgeving soms niet van tevoren te overzien, omdat het Europese Hof van Justitie een interpretatie kan geven aan een tekst die afwijkt van de zienswijze van de Commissie en de EU-lidstaten ten tijde van de imple-

⁴⁹ De Algemene Rekenkamer heeft tevens een afzonderlijke reactie ontvangen van de minister van Defensie. Deze geeft aan dat Defensie ten aanzien van de onderzochte materie een bescheiden rol heeft, en dat hij zich in grote lijnen goed kan vinden in de conclusies en aanbevelingen.

mentatie. Hij stelt daarbij dat ongewenste gevolgen van dergelijke Hof-uitspraken veelal kunnen worden voorkomen door aanpassing van nationale of Europese wet- en regelgeving.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer merkt op dat het onderhavige onderzoek niet alleen gericht was op de procescoördinatie door de werkgroep BNC, maar vooral ook op de mate waarin de departementen aandacht hebben voor financiële gevolgen van Europees beleid, en wat de kwaliteit is van de informatie die hieruit voortkomt. Deze is volgens de Algemene Rekenkamer sterk voor verbetering vatbaar. Zij merkt tevens op dat het onderzoek zich – om na te gaan of de toegezegde verbeteringen in het fichetraject van mei 2003 gerealiseerd zijn – ook gericht heeft op fiches in de periode mei 2003 tot mei 2004.

Kwaliteit van financiële informatie

In reactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer die gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van financiële informatie geeft de staatssecretaris aan dat het kabinet grotendeels instemt met de aanbevelingen om een gestructureerde financiële toets te ontwikkelen, de directies FEZ verplicht te betrekken bij het opstellen van fiches en de Commissie te verzoeken betere informatie te leveren.

Bij de laatstgenoemde aanbeveling geeft de staatssecretaris aan dat sinds de herziening van de BNC-procedures in april 2003 op het punt van financiële informatie de lat hoger wordt gelegd, bijvoorbeeld door zo mogelijk kwantitatieve gegevens op te nemen en te vermelden naar welk departement de rekening zal gaan, maar dat Commissievoorstellen veelal te algemeen zijn geformuleerd om een goede gekwantificeerde inschatting te kunnen maken van de nationale financiële gevolgen. In die gevallen wordt volgens de staatssecretaris in het fiche vermeld dat Nederland duidelijkheid zal vragen aan de Commissie, en worden Nederlandse vertegenwoordigers in de raads werkgroepen geïnstrueerd de Commissie te verzoeken deze informatie aan te leveren. Hij zegt toe dat leden van het kabinet dit punt ook op hun niveau nadrukkelijker zullen benoemen bij hun contacten met leden van de Commissie.

De staatssecretaris merkt verder op dat de Commissie niet standaard de administratieve lasten in kaart brengt voor het bedrijfsleven, en dat het kabinet de Algemene Rekenkamer steunt in haar constatering dat de Commissie op korte termijn een administratieve-lastentoets moet invoeren. Hij geeft aan dat dit een belangrijke prioriteit is voor het kabinet, en dat Nederland tijdens het EU-voorzitterschap streeft naar concrete resultaten op dit terrein (zoals ook verbetering impact assessments, uitvoering actieplan betere regelgeving).

In reactie op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om een structurele financiële toets op te stellen geeft de staatssecretaris aan dat het kabinet verbetering van de kwaliteit van financiële informatie verwacht door benutting van kennis en ramingscompetenties bij departementen. Hij geeft aan dat het ontwikkelen van een financiële toets daarbij een goede aanvulling kan zijn op de huidige aanwijzingen in de leidraad, en zegt toe dat deze toets in overleg met de directies FEZ zal worden opgesteld.

De staatssecretaris vindt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer gericht op verplichte betrokkenheid van de directies FEZ bij het opstellen van de financiële informatie eveneens een welkome suggestie. Hij stelt

dat EU-beleid in toenemende mate onderdeel van het nationale beleid is, waardoor ook het belang van betrokkenheid van de nationale financiële kolom toeneemt. Daarbij merkt hij op dat ook nu in de leidraad staat dat FEZ moet worden geraadpleegd, maar dat dit in de praktijk niet altijd blijkt te gebeuren. Hij geeft aan dat het kabinet zal bezien hoe de betrokkenheid van de directie FEZ, dan wel de financiële afdeling van de beleidsdirectie, beter kan worden gegarandeerd. Daarbij zal ook versterking van de interdepartementale afstemming tussen directies FEZ worden betrokken. Naar de opvatting van de staatssecretaris wordt met deze maatregelen de door de Algemene Rekenkamer geadviseerde versterking van de «waakhondrol» van Financiën beter gewaarborgd, zonder dat Financiën overigens het werk van departementen overneemt.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezeggingen van het kabinet om de kwaliteit van de financiële informatie in fiches, en de onderbouwing ervan, te verbeteren. Het ontwikkelen van een structurele financiële toets, de betrokkenheid van de directies FEZ en het verdergaand door leden van het kabinet onder de aandacht brengen bij de Europese Commissie van de problematiek van gebrekkige informatie, zal naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer op termijn tot verbetering kunnen leiden. Zij zal de voortgang bij de departementen en de resultaten van het Nederlandse EU-voorzitterschap hierbij met belangstelling volgen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat volgens de staatssecretaris ook nu in de leidraad staat dat FEZ moet worden geraadpleegd. Zij tekent hierbij aan dat dit – gezien de status van de leidraad – niet leidt tot een verplichting FEZ ook daadwerkelijk te raadplegen. De Algemene Rekenkamer blijft overigens van oordeel dat in aanvulling op de inzet van alle departementen in dezen, het Ministerie van Financiën een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft om de kwaliteit van financiële informatie te waarborgen. Het Ministerie van Financiën zou zelf ook de mogelijke financiële gevolgen van EU-beleidsvoorstellen diepgaander kunnen beoordelen, en andere ministeries proactief bijstaan bij hun gedachtevorming hierover.

Coördinatie

Op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om dossiers met grote financiële consequenties meer inhoudelijk te coördineren via een zwaarder traject, reageert de staatssecretaris door aan te geven dat het kabinet het met de Algemene Rekenkamer eens is dat sommige dossiers zware afstemming behoeven. Hij stelt dat een dergelijke afstemming al plaatsvindt voor een aantal grote dossiers, zoals de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de financiële perspectieven, en het structuur- en cohesiebeleid. Deze worden niet ter beoordeling aan de BNC voorgelegd maar worden afgestemd in aparte expertgroepen. Hierover verschijnt geen BNC-fiche; de Tweede Kamer wordt er separaat over geïnformeerd door middel van een uitgebreid kabinetsstandpunt nadat ze in de CoCo, de CoCo-HAN⁵⁰ en de onderraad besproken zijn alvorens te worden geagendeerd in de ministerraad.

Daarnaast, zo stelt de staatssecretaris, kan in specifieke gevallen ook binnen het BNC-afstemmingscircuit zwaardere afstemming dan normaal plaatsvinden, zoals bij de recente voorstellen voor de kaderrichtlijn «Diensten» en het wetgevingspakket «Chemische stoffen». Hij vervolgt met aan te geven dat voor verschillende belangrijke onderwerpen, zoals GGO's (genetisch gemodificeerde organismen) en het satellietnavigatie-

⁵⁰ CoCo is de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen. CoCo-HAN is de CoCo op «hoog ambtelijk niveau».

systeem Galileo, er permanente interdepartementale expertgroepen in het leven zijn geroepen, die verantwoordelijk zijn voor de afstemming van fiches en instructies. Het interdepartementale afstemmingsforum CIM (Coördinatie Internationaal Milieubeleid) bereidt de standpuntbepaling voor internationale milieuonderwerpen voor.

De staatssecretaris merkt op dat als door verbetering van de kwaliteit van de financiële informatie in een eerder stadium beter inzicht wordt verkregen in de financiële consequenties, vaker besloten zou kunnen worden om voorstellen met een mogelijk grote financiële impact via een zwaarder afstemmingstraject en de relevante onderraad te leiden. Hij geeft aan dat het project «Andere Overheid» als onderdeel coördinatie van EU-beleid heeft, waarbij ook dit aspect zal worden meegenomen.

Ten slotte geeft de staatssecretaris op het punt van coördinatie aan dat het kabinet het met de Algemene Rekenkamer eens is dat het belangrijk is om invloed uit te oefenen op het tot stand komen van voorstellen voordat deze officieel gepresenteerd worden. Hij noemt daarbij het werkprogramma van de Commissie, dat aangeeft welke voorstellen in voorbereiding zijn, en hij wijst erop dat Nederland gebruikmaakt van de informatie van de Commissie van een speciaal directoraat bij de SG «Programmering en coördinatie van het Commissiebeleid», dat het overzicht heeft over nieuwe voorstellen die in de planning zitten. Deze informatie wordt bij de verschillende DG's vergaard.

Verder stelt de staatssecretaris dat de medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging, maar ook de experts van de departementen, contact onderhouden met de verschillende Commissiediensten en rapporteren over voorgenomen plannen op hun werkerrein. Hij geeft verder aan dat ook de Commissie stappen onderneemt om bij lidstaten te sonderen naar standpunten en gevoeligheden, via groen- en witboeken en mededelingen. Over deze documenten neemt Nederland een gecoördineerd standpunt in om zo effectief mogelijk te opereren. Dit standpunt gaat ook naar het parlement.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat het kabinet geen gevolg geeft aan haar aanbeveling om te onderzoeken hoe de huidige combinatie van inhoudelijke positiebepaling per departement en centrale procescoördinatie in de werkgroep BNC, zou kunnen worden aangevuld met een meer inhoudelijke coördinatie. Evenmin wordt haar aanbeveling overgenomen om een systeem te ontwikkelen voor het centraal genereren van een overzicht van de voortrajecten van nieuwe Commissievoorstellen die gaande zijn, zodat duidelijk wordt bij welke inhoudelijke werkgroepen wordt geparticipeerd en welke onderwerpen in de pijplijn zitten.

De Algemene Rekenkamer wil benadrukken dat beide aanbevelingen erop gericht zijn om beter en eerder dan nu het geval is te kunnen signaleren met welke financiële gevolgen Nederland later geconfronteerd kan worden.

Aansluiten bij het project «Andere Overheid», waarbinnen de vraag wordt gesteld hoe Nederland zich beter kan organiseren om effectiever te zijn in de EU, is hierbij een voor de hand liggende eerste stap. De Algemene Rekenkamer hoopt dan ook dat dit zal leiden tot uitkomsten die kunnen bijdragen aan een betere en snellere identificatie van dossiers met mogelijk grote financiële gevolgen, en zal de verdere ontwikkelingen op dit vlak nauwgezet blijven volgen.

Informatievoorziening aan het parlement

De staatssecretaris geeft aan dat de Algemene Rekenkamer een viertal aanbevelingen doet om de informatievoorziening aan het parlement te verbeteren. Ten aanzien van de aanbeveling om fiches zo snel mogelijk naar het parlement te sturen en de zelf opgelegde doorlooptijd van zes weken in acht te nemen, geeft de staatssecretaris aan dat dit wordt ondersteund door het kabinet.

Het besluit om binnen zes weken het parlement te informeren werd volgens de staatssecretaris genomen na de evaluatie begin 2003, toen eveneens een aantal items werd toegevoegd aan het fiche ter verbetering van de kwaliteit. Dat betekende volgens de staatssecretaris dat meer informatie moest worden verzameld en afgestemd, waardoor de doorlooptijd nog onvoldoende kon worden verbeterd. Hij merkt op dat begin dit jaar is besloten de vergaderfrequentie van de BNC te verhogen om de druk op het proces constanter te houden. Hij stelt dat de doorlooptijd daardoor verkort is, hoewel nog niet in alle gevallen de zes-weken-termijn gehaald werd. Hij wijst hierbij op de aan grenzen gebonden inzet van mensen en middelen, waardoor er spanning bestaat tussen enerzijds de mate van volledigheid en anderzijds de snelheid waarmee informatie kan worden aangeleverd.

De staatssecretaris vindt het belangrijk het parlement in ieder geval te informeren vóórdat de onderhandelingen in Brussel beginnen. Hij merkt op dat de constatering van de Algemene Rekenkamer dat als de onderhandelingen al begonnen zijn het parlement de kans wordt ontnomen om op het moment dat het ertoe doet invloed uit te oefenen op het standpunt van het kabinet, niet geheel juist is. Hij geeft aan dat belangrijke wetgevingsvoorstellen veelal lange tijd onderwerp van onderhandeling zijn en dat de eerste werkgroepbijeenkomsten over het algemeen gebruikt worden voor het vergaren van meer informatie door het stellen van vragen. Hij zegt toe dat het kabinet ernaar streeft om, voordat in Brussel een gearticuleerd standpunt wordt ingenomen, de Kamer daarover te informeren door middel van een BNC-fiche of anderszins.

Op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het parlement te informeren over majeure wijzigingen die een voorstel ondergaat tijdens de onderhandelingen, reageert de staatssecretaris door aan te geven dat dit overeenkomt met de reeds bestaande praktijk. Hij stelt dat als er tijdens het onderhandelingsproces belangrijke veranderingen optreden, de eerstverantwoordelijke minister het parlement hierover informeert via de geannoteerde agenda voor een bijeenkomst van de Raad van Ministers waar dit punt staat geagendeerd, dan wel per brief aan de competente Kamercommissie.

Ten slotte geeft de staatssecretaris aan dat het kabinet nota neemt van de laatste twee aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer gericht op informatievoorziening aan het parlement, te weten prioriteitsaanduiding op fiches en het sturen van updates van dossiers waaraan belangrijke financiële gevolgen verbonden zijn. Hij stelt dat de wensen van het parlement richtinggevend zullen zijn voor het kabinet bij het besluit om de informatievoorziening op deze punten aan te passen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezegging van de kabinet om de zelf opgelegde doorlooptijd van zes weken voor fiches in acht te nemen. Zij zal de ontwikkelingen met belangstelling volgen, temeer ook omdat uit dit onderzoek is gebleken dat

tot mei 2004 de doorlooptijd nog niet verkort is. Ook de toezegging van het kabinet om ernaar te streven de Kamer door middel van een BNC-fiche of anderszins te informeren vóórdat in Brussel een gearticuleerd standpunt wordt ingenomen, zal zij met belangstelling volgen.

6.2 Reactie Tweede Kamer

Bij brief van 24 augustus 2004 is de voorzitter van de Tweede Kamer ingegaan op de uitnodiging te reageren op de beschrijving van de gang van zaken in de Tweede Kamer.

De voorzitter schrijft dat de Tweede Kamer zich ervan bewust is dat haar de mogelijkheid tot het geven van een reactie wordt geboden vanwege de bijzondere omstandigheid dat de Algemene Rekenkamer zich in dit onderzoek niet beperkt heeft tot de departementale verantwoordelijkheden, maar tevens ingaat op de wijze waarop de Tweede Kamer omgaat met de informatievoorziening over (de financiële gevolgen van) nieuw Europees beleid, terwijl het parlement formeel geen onderwerp van onderzoek van de Algemene Rekenkamer kan zijn.⁵¹ Hij geeft aan dat de Tweede Kamer geen bezwaar maakt tegen deze keuze van de Algemene Rekenkamer, zonder overigens hiermee enig precedent te willen scheppen. De voorzitter geeft aan dat de Tweede Kamer de bevindingen, conclusies en aanbevelingen graag zal gebruiken om haar controlerende taak ten aanzien van het EU-beleid nog verder te versterken.

De voorzitter geeft aan dat na aanbieding van het definitieve rapport uiteraard een reguliere behandeling door de Tweede Kamer zal plaatsvinden. Dan zal de Kamer zich een oordeel vormen over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen die in het rapport worden beschreven gericht op de werkwijze van de betrokken departementen. In deze reactie gaat de voorzitter in op de passages die de werkwijze van de Tweede Kamer betreffen.

In reactie op § 2.2 wil de voorzitter graag naar voren brengen dat sinds februari 2003 het zwaartepunt van de inhoudelijke bespreking van fiches bij de vakcommissies ligt en niet langer bij de vaste commissie voor Europese Zaken (met uitzondering van fiches betreffende algemene Europese onderwerpen, waarvoor de commissie voor Europese Zaken zelf het eerste aanspreekpunt is). Dit aangezien de beoordeling van nieuwe Europese beleidsvoorstellen in de eerste plaats kennis vergt van het beleidsterrein waarop zij betrekking hebben en deze kennis is volgens de voorzitter bij uitstek aanwezig bij de vakcommissies. Hij geeft aan dat zij kunnen beoordelen of een voorstel strookt met nationaal beleid of nationale regelgeving dan wel of aanpassing van nationaal beleid of regelgeving noodzakelijk en politiek gewenst is. De vakcommissies kunnen bij de beoordeling van de nieuwe beleidsvoorstellen uiteraard advies vragen aan andere commissies of aan de ambtelijke ondersteuning van de Kamer. De ambtelijke ondersteuning van de vaste commissie voor Europese Zaken voorziet de fiches – voorzover relevant – van een advies voor behandeling. De voorzitter merkt op dat de vaste commissie voor Europese Zaken in haar procedurevergadering alle aan de vakcommissies gezonden fiches en door de staf opgestelde adviezen bespreekt, en zonodig nader aandacht kan vragen voor bepaalde aspecten.

⁵¹ Wellicht ten overvloede wijst de Algemene Rekenkamer erop dat de Tweede Kamer in dit onderzoek inderdaad geen onderwerp van onderzoek was. Of zij dat wel zou kunnen zijn, valt buiten het kader van dit onderzoek. Alle in dit onderzoek weergegeven informatie over de Tweede Kamer is ontleend aan openbaar raadpleegbare bronnen.

De voorzitter geeft voorts aan dat de Kamer kennisgenomen heeft van de bevinding dat de overeengekomen termijn van zes weken na verschijnen van het Commissievoorstel waarbinnen het parlement een fiche over het voorstel moet hebben ontvangen, niet wordt gehaald. Hij geeft aan dat

indien hierin geen verbetering mocht optreden, de Kamer de regering hierop zal aanspreken.

De voorzitter constateert dat de Algemene Rekenkamer in § 3.4.2 vaststelt dat de meeste EU-onderwerpen relatief weinig aandacht krijgen van de Tweede Kamer. Hij merkt op dat de Tweede Kamer maatregelen heeft genomen om de aandacht voor EU-onderwerpen te versterken. Zo noemt hij de aanstelling per 1 september 2004 van een permanent vertegenwoordiger op ambtelijk niveau bij de Europese instellingen. Deze permanent vertegenwoordiger zal het parlement gevraagd en ongevraagd informeren over belangrijke beleidsontwikkelingen. Daarnaast zal hij contacten onderhouden met de Nederlandse Europarlementariërs en hen onder meer informeren over het standpunt van het Nederlands parlement over bepaalde onderwerpen. Tevens zal hij bijdragen aan een grotere betrokkenheid van de parlementsleden bij het Europees beleidsontwikkelingsproces door het bij elkaar brengen van relevante gesprekspartners. Verder geeft de Voorzitter aan dat de staf van de commissie voor Europese Zaken is uitgebreid met 1 fte, met het oog op verbetering van de advisering aan de vakcommissies.

De voorzitter merkt op dat de gemengde commissie van Eerste en Tweede Kamer waarop aan het eind van § 3.4.2 wordt gedoeld, losstaat van de evaluatie van de werkwijze van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer. Hij geeft aan dat de gemengde commissie is ingesteld door Eerste en Tweede Kamer om de Kamers te adviseren over de invulling van de zogenoemde subsidiariteitstoets waarin het Europees grondwettelijk verdrag voorziet. De commissie houdt zich niet bezig met toetsing van Europese beleidsvoorstellen. Verder geeft hij aan dat de toepassing van de subsidiariteitstoets, op welke wijze deze ook mag worden ingevuld, naar verwachting te zijner tijd wel zal leiden tot meer gestructureerde aandacht van het parlement voor Europese beleidsvoorstellen.

Van de constatering (onder meer in § 3.6) dat informatie in vervolg op een fiche veelal een plaats krijgt in de geannoteerde agenda's, maar dan niet aan de orde komt doordat deze agenda's vaak overvol zijn, heeft de Kamer volgens de voorzitter goede nota genomen. Hij geeft aan dat immers niets de Kamer belet om een onderwerp dat zij belangrijk vindt, apart te agenderen in een ander AO dan dat ter voorbereiding op de Raadsvergadering.

De voorzitter besluit met aan te geven dat de Kamer dit najaar bij de behandeling van het definitieve rapport zal reageren op alle bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Op dit moment ligt daarom volgens hem een reactie op voorstellen over bijvoorbeeld de verbetering van de financiële informatievoorziening of wijziging van de coördinatiestructuur niet voor de hand.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer waardeert het bijzonder dat de voorzitter van de Tweede Kamer bereid was te reageren op de passages die de werkwijze van de Tweede Kamer betreffen. Zij kijkt met veel belangstelling uit naar de in het vooruitzicht gestelde behandeling van dit rapport in het najaar van 2004.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
Financiële aspecten van nieuw EU-beleid krijgen weinig aandacht. Hierdoor is Nederland met financiële verrassingen geconfronteerd bij implementatie van het beleid. Reeds ingezette verbeteringen in het fichetraject zijn een stap in de goede richting maar niet afdoende, waardoor aanvullende wijzigingen nodig zijn.	<i>Aan de minister van BZ in samenspraak met de minister van Financiën:</i> Onderzoeken of naast centrale procescoördinatie ook meer <i>inhoudelijke</i> coördinatie nodig is om te zorgen dat in het voortraject dossiers met mogelijk grote financiële gevolgen worden geïdentificeerd, en na te gaan hoe dergelijke dossiers het beste (in een zwaarder traject) gevolgd kunnen worden.	Geen concrete toezegging. Het kabinet geeft wel dat deze materie aan de orde komt in het project «Andere Overheid».	De Algemene Rekenkamer ziet aansluiting bij het project «Andere Overheid» als een voor de hand liggende eerste stap. De Algemene Rekenkamer zal de verdere ontwikkelingen op dit vlak nauwgezet blijven volgen.
	<i>Aan de minister van BZ in samenspraak met de minister van Financiën:</i> Om een centraal overzicht van voortrajecten van nieuwe Commissievoorstellen in Brussel te krijgen, dient te worden nagegaan welk systeem geschikt is om deze informatie structureel te genereren. <i>Aan de minister van Financiën:</i> Het voortouw nemen bij het opstellen van een gestructureerde financiële toets om informatie over mogelijke budgettaire en financiële gevolgen te ontwikkelen.	Geen toezegging	Idem
De verzameling en verwerking van financiële gegevens ten behoeve van ministeriële standpuntbepaling en parlementaire behandeling zijn voor verbetering vatbaar. De kwaliteit van financiële informatie over nieuw EU-beleid vertoont gebreken.	<i>Aan de minister van Financiën in samenspraak met de minister van BZ:</i> De Europese Commissie dient verzocht te worden om betere financiële onderbouwingen bij haar voorstellen te leveren, die inzicht geven in de financiële gevolgen voor de lidstaten. <i>Aan de minister van Financiën in samenspraak met de minister van BZ:</i> De Europese Commissie dient verzocht te worden haast te maken met de invoering van administratieve lastentoetsen voor alle voorstellen, effectmetingen beschikbaar te stellen, en de informatie te blijven actualiseren. Verder is te overwegen na te gaan of het mogelijk is in de toekomst expertise te gaan uitwisselen met andere lidstaten.	Leden van het kabinet zullen dit punt ook op hun niveau nadrukkelijker benoemen bij hun contacten met leden van de Commissie. Dit is een belangrijke prioriteit voor het kabinet. Nederland streeft tijdens het EU-voorzitterschap naar concrete resultaten (zoals ook verbetering impact assessments, uitvoering actieplan betere regelgeving).	De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezegging van het kabinet, en zal de voortgang hierbij, ook tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap, met belangstelling volgen. Idem

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
	<p><i>Aan alle ministers:</i> De directies FEZ moeten verplicht worden betrokken bij het opstellen van de financiële informatie. Hetzelfde geldt (waar van toepassing) voor andere relevante actoren zoals decentrale overheden, uitvoeringsinstanties en wetgevingsjuristen.</p> <p><i>Aan de minister van Financiën:</i> De minister van financiën dient meer invulling te geven aan zijn rol als financiële «waakhond», onder meer door financiële informatie van de vakdepartementen in fiches diepgaander te beoordelen en vakdepartementen proactief bij te staan.</p> <p><i>Aan alle ministers:</i> Uit het fiche dient voortaan duidelijk te blijken hoe belangrijk het vanuit het perspectief van de minister is op de onderwerpen: subsidiariteit, financiële gevolgen, administratieve lasten, regelgeving</p>	<p>Het kabinet zal bezien hoe betrokkenheid van directie FEZ, dan wel financiële afdeling van beleidsdirectie, beter kan worden gegarandeerd en zal daarbij versterking van de interdepartementale afstemming tussen directies FEZ betrekken.</p> <p>Met deze (bovengenoemde) maatregelen wordt de geadviseerde versterking van de «waakhondrol» van Financiën beter gewaarborgd, zonder dat Financiën het werk van departementen overneemt.</p> <p>Geen toezegging</p>	<p>De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezegging van het kabinet, en zal de voortgang met belangstelling volgen.</p> <p>De Algemene Rekenkamer blijft van oordeel dat het Ministerie van Financiën een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft om de kwaliteit van financiële informatie te waarborgen.</p> <p>De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen op dit vlak met belangstelling volgen.</p>
De informatievoorziening over nieuwe EU-beleidsvoorstellen verloopt langzaam en is soms te laat.	<p><i>Aan alle ministers:</i> De streefdoorlooptijd van zes weken tussen Commissievoorstel en verzenddatum van het fiche naar de Staten-Generaal dient waargemaakt te worden. Hiertoe dienen de ministeries de betreffende processen beter te sturen en bewaken.</p> <p><i>Aan alle ministers:</i> Bij dossiers met belangrijke financiële gevolgen dient de financiële informatie regelmatig van updates te worden voorzien zodat de financiële informatie actueel blijft.</p> <p><i>Aan alle ministers:</i> De Staten-Generaal dienen afzonderlijk te worden geïnformeerd over majeure wijzigingen in het EU-beleidsvoorstel tijdens onderhandelingen, bijvoorbeeld over financiële gevolgen.</p>	<p>De aanbeveling om fiches zo snel mogelijk naar het parlement te sturen en de zelf opgelegde doorlooptijd van zes weken in acht te nemen, wordt ondersteund door het kabinet.</p> <p>Geen toezegging</p> <p>Dit komt overeen met bestaande praktijk. Als er tijdens het onderhandelingsproces veranderingen optreden, informeert de verantwoordelijke minister het parlement via geannoteerde agenda voor bijeenkomst van de Raad van Ministers waar dit punt is geagendeerd, dan wel per brief aan de Kamercommissie.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezegging van het kabinet om de zelf opgelegde doorlooptijd van zes weken voor fiches in acht te gaan nemen, en zal de ontwikkelingen met belangstelling volgen.</p> <p>De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen op dit vlak met belangstelling volgen.</p> <p>De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen op dit vlak met belangstelling volgen.</p>

De algemene norm voor dit onderzoek is afgeleid van artikel 17 Comptabiliteitswet lid 1–2. De norm sluit tevens aan bij de recente regeringsreactie op het witboek *Europees Bestuur (COM (2001) 428, hoofdstuk 2.3)*. *Daarin wordt gesteld dat bij herziening of vaststelling van Europese regelgeving vooraf een analyse dient te worden gemaakt van de te verwachten effecten in de samenleving, zoals bestuurlijke uitvoerings- en handhaving-smogelijkheden, de administratieve lasten en de financiële lasten.*

Hoofdnorm

Vanuit het oogpunt van democratische controle dienen de Staten-Generaal door de regering juist, tijdig en volledig met kwalitatief goede gegevens te worden geïnformeerd over nieuwe EU-beleidsvoorstellen en de mogelijke kosten daarvan voor Nederland in termen van financiële en beleids- en administratieve consequenties.

De belangrijkste onderliggende (algemene) deelnormen: zijn juistheid, tijdigheid, volledigheid, en voldoende kwaliteit. Die worden hieronder nader toegelicht.

Voor specifieke onderzoeksvragen worden concrete normen gehanteerd die zijn afgeleid uit documenten van regering en Tweede Kamer.⁵²

Deelnorm 1

Juistheid. De informatie die de Staten-Generaal ontvangen van de regering dient feitelijk juist te zijn. Alleen als de informatie juist is kan het parlement haar controlerende rol goed vervullen.

Deelnorm 2

Tijdigheid. De Staten-Generaal dienen door de regering op elk moment dat daartoe aanleiding is te worden geïnformeerd over de stand van zaken rond nieuwe EU-beleidsvoorstellen. Alleen dan kan zij haar controlerende rol tegenover de regering bij besluitvorming over nieuw EU-beleid waarmaken.

Deelnorm 3

Volledigheid. De Staten-Generaal dienen inhoudelijk zo volledig mogelijk te worden geïnformeerd over nieuwe EU-beleidsvoorstellen, en mogelijke consequenties daarvan voor Nederland. Een concrete indicator hiervoor wordt gevormd door de mate van (inhoudelijke) overlap tussen enerzijds de dossiers die zich bij de departementen en PV bevinden en anderzijds de informatie die naar de Tweede Kamer gaat.

Deelnorm 4

Voldoende kwaliteit informatie. De informatievoorziening dient kwalitatief goed te zijn. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de gegevens in de fiches goed onderbouwd zijn met relevante documenten, inhoudelijk aansluiten bij het doel van het fiche, en dat er sprake is van een goede (reconstrueerbare) dossiervorming. Verder dienen ten behoeve van de latere verwerking in de begroting de VBTB-vragen te beantwoorden te zijn, en de beleidsdoelen «SMART» geformuleerd te zijn.⁵³

De kwaliteit van financiële informatie in de dossiers is eveneens bezien aan de hand van deze normatiek. Deze is bij dossieranalyse uitgewerkt in zes aspecten waarop de informatie bekeken is:

⁵² Bronnen: Verdrag van Amsterdam (protocol); Aanwijzingen voor de regelgeving, met name Hoofdstuk 8; Regeling prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid; Rapport Algemene Rekenkamer *Financiële informatie bij wetgeving* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 484, nrs. 1–2); Evaluatie Commissie Europese Zaken over 1994–1998 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 054, nrs. 1–3); Evaluatie Commissie Europese Zaken over 1998–2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 449, nr. 1); Rapport *Op tijd is te laat* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 632, nr.1); Leidraad invulling BNC-fiches; Leidraad financiële punten BNC-fiches; Leidraad PV-instructie.

⁵³ SMART: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden. Bron: Bouckaert, G. e.a., (1997): *Handboek Doelmatigheidsanalyse Prestaties begroten*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en Vervolmakingscentrum Overheidsmanagement en Beleid (Katholieke Universiteit Leuven), Depotnummer D/1997/3214/097.

1. een nadere (kwalitatieve of kwantitatieve) aanduiding van de financiële gevolgen;
2. concrete financiële informatie
3. informatie over de duur/periode van de kosten;
4. informatie over de doelgroep;
5. onderbouwing van de informatie;
6. tijdigheid en actualiteit van de informatie.

**BEREKENING FINANCIËLE GEVOLGEN VAN NIEUWE
COMMISSIEVOORSTELLEN VOOR EU-BEGROTING (PERIODE
2003–2006, PER NEDERLANDS BELEIDSTERREIN)**

Bij de inschatting die de Algemene Rekenkamer heeft gemaakt van de financiële gevolgen van nieuwe Commissievoorstellen voor de periode 2003–2006 (zie hoofdstuk 3, tabel 5) is alleen gebruikgemaakt van de concrete kwantitatieve gegevens op de fiches. Er is waar mogelijk onderscheid gemaakt tussen de bedragen die uit bestaande middelen kunnen worden bekostigd, en bedragen die additioneel zijn. Alleen de laatste zijn meegenomen. Bedragen die genoemd zijn voor de periode na 2006 zijn niet meegenomen. Als er een bedrag per jaar staat vermeld is dit met 4 vermenigvuldigd (2003–2006).

Als er een bedrag is vermeld zonder periode, dan is het één maal meegenomen. Een (enkel genoemd) bedrag onder € 1 miljoen is niet meegenomen. In totaal bleven zijn de gegevens uit 66 fiches gebruikt voor deze globale inschatting.

Tabel. Fiches meegeteld in berekening gevolgen EU-begroting 2003–2006 (in miljoenen euro's)

Onderwerp	Nummer ComDoc	Vermelding financiële gevolgen in fiche	Ministerie	Bedrag
Wijziging statuut van ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen	(02)213	Ten minste 25 structureel	BZK	100
Statuut en de financiering van Europese politieke partijen	(00)898	7 per jaar	BZK	28
Statuut en de financiering van Europese politieke partijen	(03)77	8,4	BZK	8,4
Civiele bescherming – preventieve waakzaamheid voor eventuele noodsituaties	(00)593	1,5 per jaar	BZK	6
Preventie van de criminaliteit in de Europese Unie; Hippokrates	(00)786	1 per jaar (tweejarig programma)	BZK	2
Hulp aan ontwortelde bevolkingsgroepen in de ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en in Azië	(00)831	40 per jaar tot en met 2006	BZ	160
Nieuw kader voor samenwerking voor activiteiten op het gebied van voorlichting en communicatie EU	(01)354	94 (2002)	BZ	94
Codificatie van het acquis communautaire	(01)645	67 (begrotingen 2002–2006), 17.8 (begroting 2002)	BZ	67
Hulp voor armoedeziekten (HIV/AIDS, malaria en tuberculose) in ontwikkelingslanden.	(01)109	Voor 2002 onder de oude verordening: 25 beschikbaar. In de periode 2003–2006 jaarlijks 75	BZ/OS	300
Steun voor beleid en maatregelen op het gebied van reproductieve en seksuele gezondheid en rechten in ontwikkelingslanden	(02)120	Voor 2002 is 8,5 gecommiteerd. Voorstel in nieuwe verordening jaarlijks 15 beschikbaar	BZ/OS	60
Invloed van uitbreiding op regio's grenzend aan kandidaat-lidstaten communautaire actie voor grensregio's	(01)437	Additionele middelen voor de betrokken grensregio's worden gevraagd ad 195	EZ	195
Strategie voor het consumentenbeleid 2002–2006	(02)208	Voor 2002 en 2003 zijn als vastlegingskredieten in mededeling opgenomen 22,5 respectievelijk 22,65.	EZ	80
Intelligente energie voor Europa (2003–2006)	(02)162	Verhoging (215 in plaats van 140 voor vier jaar)	EZ	65

Onderwerp	Nummer ComDoc	Vermelding financiële gevolgen in fiche	Ministerie	Bedrag
Vaststelling algemeen kader voor financiering communautaire acties ter ondersteuning consumentenbeleid in de periode 2004–2007	(03)44	18 per jaar gedurende 2004–2007	EZ	60
Vaststelling meerjarenprogramma (2003–2005) voor monitoring van e-Europe, verspreiding van goede praktijken en de verbetering van de netwerk- en informatieveiligheid (MODINIS)	(02)425	25 voor 2003 tot en met 2005	EZ	25
Methodologische nota voor de horizontale evaluatie van diensten van algemeen economisch belang.	(02)331	5,07 in de periode 2003–2007	EZ	20
Meerjaren kaderprogramma 2002–2006 Europese Onderzoeksruimte+meerjaren kaderprogramma Euratom	(01)94	17,5	EZ	17,5
Voorzieningszekerheid (aardolie, gas)	(02)488	14,022 voor de periode 2004–2009 (nieuw budget) + 0,048 bestaande middelen gereserveerd (over dezelfde periode)	EZ	14
Controle op concentraties van ondernemingen («de EG-concentratieverordening»)	(02)711	0,84 per jaar	EZ	4
Een interne marktstrategie voor de dienstensector	(00)888	personeel 2 119 580 voor twee jaar; huishoudelijk 54 900 per jaar; uitvoeren studie 0,85	EZ	3
Wijziging Verordening (EG, Euratom) nr. 58/97 inzake structurele bedrijfsstatistieken	(01)38	2002: 0,375; 2003: 0,375; 2004: 0,625; 2005: 0,625; 2006: 0,25; 2007: 0,25	EZ	2,5
Effectieve probleemoplossing in de interne markt («SOLVIT»)	(01)702	in totaal over 2001–2004: M€ 1,945	EZ	2
Meetinstrumenten	(00)566	0,7 in 2001+0,5 in 2003 onder begrotingslijn B5–314	EZ	1
Communautair statistisch programma voor de periode 2003–2007	(01)683	575,947 van 2003 tot 2007	EZ	0,5
Instellen van een Europees solidariteitsfonds	(02)514	een deel betreft herschikking, kosten ander deel 1 miljard	Financiën	1 000
Wenselijkheid van vernieuwing van het actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap («Douane 2007»).	(02)026	133 over vijf jaar	Financiën	133
Wenselijkheid van de voortzetting van een actieprogramma ter verbetering van de belastingstelsels van de interne markt/Fiscalis 2007 programma	(02)010	56 in van 2003 tot 2007	Financiën	56
Aanpassing van de financiële perspectieven in verband met de uitbreiding	(03)70	ophoging met 11 200, 13 813 en 15 841 in de periode 2004–2006 (plus inflatiecorrectie)	Financiën	40
Modernisering boekhoudsysteem van de Europese Gemeenschappen	(02)755	11 per jaar (2003–2005)	Financiën	33
Financiële bijdragen van de Gemeenschap aan het Internationale Fonds voor Ierland (2003–2004)	(02)472	15 per jaar voor 2003–2004	Financiën	30
Communautair actieprogramma (2004–2008) ter voorkoming van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen (Daphne II-programma)	(03)54	41 (voor 2004–2008)	Justitie	120

Onderwerp	Nummer ComDoc	Vermelding financiële gevolgen in fiche	Ministerie	Bedrag
Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken	(01)646	2003: 12; 2004: 12,5; 2005: 13; 2006: 13,5; 2007: 14	Justitie	50
Ontwikkeling van een Schengen-informatiesysteem van de tweede generatie (SIS II)	nvt	2002: 1,2; 2003: 4,65; 2004: 4,5; 2005: 2,85; 2006: 1,35	Justitie	13
Europese justitiële ruimte in burgerlijke zaken	(01)221	3,02 per jaar gedurende vijf jaar	Justitie	12
Financiering bepaalde activiteiten van Europol in kader van de samenwerking inzake terrorismebestrijding	(02)439	3,0368 voor 2002	Justitie	3
Verlenging financiering in het kader van Titel II bis van Verordening (EEG) nr. 1035/72	(01)667	54,3 per jaar	LNV	200
De bewaking van bossen en milieu-interacties in de Gemeenschap	(02)404	52 (periode 2003–2006) Voor de periode 2007–2008 jaarlijkse bedrag ad 13 wellicht hoger	LNV	200
Omschakeling van vaartuigen en vissers die tot in 1999 afhankelijk waren van de visserijovereenkomst met Marokko	(01)384	totale communautaire kosten 281. Hiervan 197 via het flexibiliteitsinstrument, resterende deel van 84 door Spanje en Portugal.	LNV	197
Gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schapen- en geitenvlees.	(01)247	Ten opzichte van 2001 stijgt het jaarlijkse budget met 27.	LNV	100
Hervorming gemeenschappelijk visserijbeleid (de «roadmap»)	(02)181	Totale additionele financieringsbehoefte voor periode 2003–2008 51,2.	LNV	51,2
Noodmaatregel van de Gemeenschap voor de sloop van vissersvaartuigen	(02)190	Additionele kosten geraamd op 271,6 Hiervan moet 240 worden gevonden door herschikking middelen structuurbeleid	LNV	30
Beheer en duurzame exploitatie van visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid	(02)185	Periode 2003–2008 19,2 (1 gezamenlijke inspectiestructuur, 2,2 Regionale Advies Raden, 16 verbetering wet).	LNV	17
Tijdelijke bijzondere maatregelen in de hopsector	(02)493	Maximaal 1,2	LNV	1,2
Actieplan Wetenschap en Samenleving	(01)714	60	OCW	60
Invoering programma voor verhoging kwaliteit hoger onderwijs en bevordering intercultureel begrip door middel van samenwerking met derde landen (ERASMUS World) (2004–2008)	(02)401	2004: 6; 2005: 15,3; 2006: 27,3; 2007: 57,2; 2008: 92,2	OCW	48
Meerjarenprogramma (2004–2006) voor doeltreffende integratie informatie- en communicatietechnologie (ICT) in onderwijs- en beroepsopleidingsstelsels Europa (eLearning-programma)	(02)751	36 (2004 t/m 2006)	OCW	36
Instelling van het Europese Jaar van opvoeding door sport 2004	(01)584	11,5 aan vastleggingskredieten (3,5 in 2003 en 8 in 2004)	OCW	11,5
Communautaire statistiek van inkomens en leefomstandigheden (EU-SILC)	(01)754	Vastleggingskrediet: 2002: 4,68; 2003: 7,68; 2004: 7,68; 2005: 3 Betalingkredieten: 2002: 2,18; 2003: 4,48; 2004: 6,78; 2005: 7,68; 2006: 3,5; 2007: 3,3; 2008: 0,9	SZW	25

Onderwerp	Nummer ComDoc	Vermelding financiële gevolgen in fiche	Ministerie	Bedrag
Galileo	(00)750	Ontwerpen (1999–2000): 80; ontwikkeling, validering (2001–2005): 1 100 (+ 150 voor flankerend onderzoek); stationering (2006–2007): 2 150, exploitatie (vanaf 2008): 220 per jaar	VenW	2 200
Oprichting gemeenschappelijke onderneming Galileo	(01)336	2001: 100; 2002: 170; 2003: 80; 2004: 70; 2005: 130 + nader te bepalen bijdragen uit middelen. 6 voor onderzoek en ontwikkeling	VenW	550
Vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken	(01)545	100 extra uit de EG-begroting	VenW	100
Gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart	(00)595	Gedeeltelijk gefinancierd uit bijdragen van de Gemeenschap 3,1 in 2002, 10,0 in 2003–2004, 10,6 in 2005 en latere jaren	VenW	40
Oprichting van een Europees Spoorwegbureau (ERA)	(02)023	6 tot 15 per jaar	VenW	40
Toekenning communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtovervoersysteem te verbeteren (Marco Polo)	(02)054	23 in periode t/m 31-12-2007	VenW	23
Vervolg communautair meerjaren actieplan bevordering van een veiliger gebruik van het internet door het bestrijden van illegale en schadelijke inhoud op mondiale netwerken + communautair meerjaren actieplan	(02)152	In totaal 13,3 voor de periode 2003–2004	VenW	13,3
Actieprogramma voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim	(01)123	Totaal 9,82 2002–2006	VenW	10
Tweede reeks maatregelen van de Gemeenschap op het gebied van de veiligheid van de zeevaart naar aanleiding van het vergaan van de olietanker Erika.	(00)802	Onderdeel COD 2000/0325 stijgend tot 0,010. Onderdeel COD 2000/0327 stijgend tot 7,6	VenW	10
Veiligheid van luchtvaartuigen uit derde landen die gebruik maken van luchthavens in de gemeenschap	(02)008	0,72 895 per jaar gedurende vijf jaar.	VenW	4
Vaststellen van gemeenschappelijke maatregelen op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart.	(01)575	1,215	VenW	1,2
Melding van voorvallen in de burgerluchtvaart	(00)847	In aanloopfase 1,8 in 2001, 2,1 in 2002, waarvan 1,7 per jaar uit het Vijfde Kaderprogramma komt	VenW	1
Communautair actieprogramma op gebied van volksgezondheid (2001–2006)	(01)302	50 per jaar gedurende zes jaar.	VWS	200
Officiële controles van diervoeders en levensmiddelen	(03)52	18 per jaar (meerjarig)	VWS	64
Europees Jaar van personen met een handicap 2003	(01)271	12 in 2002/2003	VWS	12
Vaststelling kwaliteits- en veiligheidsnormen voor het doneren, verkrijgen, testen, bewerken, bewaren en distribueren van menselijke weefsels en cellen	(02)319	2003: 1,77; 2004: 2,17; 2005: 2,42; 2006: 2,32; 2007: 2,32; 2008: 2,32	VWS	8
Kwaliteits- en veiligheidsnormen voor de inzameling, het testen, de bewerking, de opslag en de distributie van bloed en bloedbestanddelen van menselijke oorsprong en tot wijziging van Richtlijn 89/381/EEG van de Raad.	(00)816	voor 2002: 2,25; voor 2003: 2,25; voor 2004: 1,25	VWS	5,75

Uitgangspunten

Drie uitgangspunten bepalen de keuze voor de selectiemethode. Ten eerste is het belangrijk voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat de selectie methodisch-technisch verantwoord is.

Ten tweede dient de selectie voldoende geschikte dossiers voor het onderzoek op te leveren. Omdat het onderzoek zich richt op twee typen fiches, namelijk met en zonder financiële gevolgen en/of administratieve lasten voor Nederland, is het belangrijk dat deze typen ook beide voldoende in de steekproef vertegenwoordigd zijn. Geschikte dossiers voor dit onderzoek zijn verder de dossiers die aankondigingen voor bindende wetgeving bevatten. Dit zijn richtlijnen en verordeningen. Groenboeken, witboeken en mededelingen zijn derhalve niet geschikt voor nader onderzoek in fase 2.

Het derde uitgangspunt is dat de Algemene Rekenkamer in dit deel van het onderzoek voor de geselecteerde dossiers zoveel mogelijk het gehele traject wil kunnen volgen, dat wil zeggen tot en met besluitvorming in de betreffende Europese Raad van Ministers. Daarom mogen de fiches niet van te recente datum zijn.

Na een afweging van diverse selectiemethoden heeft de Algemene Rekenkamer gekozen voor een gerichte gestratificeerde steekproef. Dit is een steekproef waarbij binnen bepaalde categorieën op willekeurige wijze dossiers worden geselecteerd, terwijl andere categorieën op inhoudelijke gronden buiten beschouwing worden gelaten. Door vooraf bepaalde categorieën fiches van selectie uit te sluiten, wordt voorkomen dat er irrelevante fiches in de steekproef belanden. Door vervolgens uit de overblijvende massa van fiches een gestratificeerde random steekproef te trekken, kan op grond van de selectie wel een «overall»-beeld worden geschetst.

Concrete invulling gerichte gestratificeerde steekproef

De totale verzameling van 451 politieke fiches vormt het startpunt voor de selectie.

- Om tegemoet te komen aan het uitgangspunt dat van de geselecteerde fiches zoveel mogelijk het gehele traject moet kunnen worden gevolgd, is ervoor gekozen de fiches mee te nemen die in 2001 en 2002 ontwikkeld zijn. De fiches die voor 2001 naar het parlement zijn verzonden zijn verwijderd. Tevens zijn de fiches met een «COMdoc»-datum in 2003 verwijderd.
- Vervolgens zijn alle fiches verwijderd die geen voorstellen voor bindende wetgeving bevatten. Fiches met richtlijnen en verordeningen blijven over.
- De fiches zijn vervolgens gesplitst in twee groepen, een groep waar volgens melding in het (ambtelijke) fiche sprake is van financiële gevolgen en/of administratieve lasten, en een groep waarbij dat niet het geval is.
- Als laatste is uit beide groepen een random steekproef van dertig fiches getrokken.

Aantal onderwerpen per ministerie

Aantal geselecteerde onderwerpen voor verdiepend onderzoek, per ministerie

Ministerie	Totaal aantal geselecteerde dossiers
BuiZa (incl. Ontwikkelingssamenwerking)	6
EZ	7
Financiën	5
Justitie	7
LNV	9
SZW	3
VenW	12
VWS	7
VROM	4
Totaal	60

Geselecteerde 60 onderwerpen

Ministerie	Onderwerp	Jaar publicatie EU	Nummer Commissie-document (ComDoc)
BuiZa	Terrorisme	2001	(2001) 569
	Uniform visummodel	2001	(2001) 157
	Comitologie	2001	(2001) 789
	Pretoetredingssteun	2002	(2002) 519
	Visumplicht	2001	(2001) 570
	Reproductieve en seksuele Gezondheid ontwikkelingslanden	2002	(2002) 120
EZ	Handel in producten voor marteling en doodstraf	2001	(2001) 770
	Kimberly-certificering diamant	2002	(2002) 455
	Verlegging handelsverkeer	2002	(2002) 592
	Staalconflict met VS	2002	(2002) 202
	Staatssteun kolen	2002	(2001) 423
	Elektromagnetische compatibiliteit	2002	(2002) 759
	Meetinstrumenten	2000	(2000) 566
	Witwassen	2002	(2002) 328
Financiën	Reisbureaus	2002	(2002) 64
	Solvabiliteitsmargevereisten levensverzekeringsondernemingen	2000	(2000) 617/634
	Marktmisbruik	2001	(2001) 281
	Ierland	2002	(2002) 472
	Schadeloosstelling slachtoffers van misdrijven	2002	(2002) 562
	Verbetering toegang rechters	2002	(2002) 13
Justitie	Openbaarmakingvereisten	2002	(2002) 279
	Minimumnormen asielzoekers	2001	(2001) 181
	Criteria asielverzoeken	2001	(2001) 447
	Verzekering motorvoertuigen	2002	(2002) 244
	Europese justitiële ruimte	2001	(2001) 221
	LNV	Ethylalcohol	2001
Bossen		2002	(2002) 404
Toegang tot diepzeebestanden		2002	(2002) 108
Halteplaatsen		2002	(2002) 414
Tabaksbladeren		2001	(2001) 684
Exploitatie visbestanden		2002	(2002) 185
Toevoeging diervoeding		2002	(2002) 153
Instandhouding visbestanden		2002	(2002) 672
Uitvoeringsbepaling GLB (FIOV)	2002	(2002) 187	

Ministerie	Onderwerp	Jaar publicatie EU	Nummer Commissie-document (ComDoc)	
SZW	Insolventie	2000	(2000) 832	
	Pensioenfondsen	2000	(2000) 507	
	Loonkostenindex	2001	(2001) 418	
VenW	Interoperabiliteit Trans Europees spoor	2002	(2002) 022	
	Geluidsclassificatie subsonische vliegtuigen	2001	(2001) 074	
	Controleapparaat wegvervoer	2001	(2001) 698	
	Tunnelveiligheid	2002	(2002) 769	
	Spoorwegagentschap	2002	(2002) 23	
	Incidentmelding burgerluchtvaart	2000	(2000) 847	
	Stabiliteitseisen roll-on/roll-off-schepen	2002	(2002) 158	
	Harmonisatie sociale voorschriften Wegverkeer	2001	(2001) 573	
	Bescherming tariefpraktijken Luchtvaart	2002	(2002) 110	
	Uniform bestuurdersattest	2000	(2000) 751	
	Slots luchthaven	2002	(2002) 7	
	Verzekering burgerluchtvaart	2002	(2002) 521	
	VROM	Energieprestaties van gebouwen	2001	(2001) 226
		Vluchtige organische stoffen VOS	2002	(2002) 750
		HASS	2002	(2002) 130
VWS	Uitstoot verbrandingsmotoren	2000	(2000) 840	
	Menselijke weefsels cellen	2002	(2002) 319	
	Kruidengeneesmiddelen	2002	(2002) 1	
	Beroepskwalificaties	2002	(2002) 119	
	Levensmiddelenadditieven	2002	(2002) 662	
	Gebruiksvoorwaarden Konjac	2002	(2002) 451	
	Verontreiniging levensmiddelen	2001	(2001) 495	
	GGO's in levensmiddelen en diervoeders	2001	(2001) 425	

BIJLAGE 5**STUKKEN NAAR STATEN-GENERAAL (ZESTIG ONDERWERPEN)**

In onderstaande overzichten staat op sommige plekken een getal tussen haakjes. Dit getal geeft het aantal stukken aan dat naar de Staten-Generaal is gestuurd vóór het fiche naar de Staten-Generaal is gegaan.

Buitenlandse Zaken

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Terrorisme (2001) 569	15	1	2
Comitologie (2001) 789	–	–	–
Uniform visummodel (2001) 157	3	–	–
Pretoetredingssteun (2002) 519	–	–	–
Visumplicht (2001) 570	11 (7)	–	–
Reproductieve gezondheid (2002) 120	–	–	–

Economische Zaken

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Producten voor doodstraf (2001) 770	–	–	–
Kimberley-certificering (2002) 455	2 (1)	–	1 (1)
Verlegging handelsverkeer (2002) 592	–	–	–
Staalconflict douane (2002) 202	1	–	–
Staatssteun kolen (2001) 423	4	–	–
Elektromagn. compatibiliteit (2002) 759	1	–	–
Meetinstrumenten (2000) 566	4	1	1

Financiën

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Witwassen (2002) 328	1	–	–
Reisbureaus (2002) 64	2	–	–
Solvabiliteit (2000) 617/634	3	–	6
Marktmisbruik (2001) 281	6 (1)	1	1
Ierland (2002) 472	–	–	–

Justitie

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Schadeloosstelling slachtoffers (2002) 562	1	–	–
Verbetering toegang rechters (2002) 13	9	–	2
Openbaarmaking vereisten (2002) 2 79	2	–	–
Minimumnormen asielszoekers (2001) 181	19 (7)	1	3 (1)
Criteria asielverzoeken (2001) 447	8	–	1
Verzekering motorvoertuigen (2002) 244	2	–	–
Europese justitiële ruimte	1	–	–

LNV

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Ethylalcohol (2001) 101	7 (1)	–	–
Bossen (2002) 404	5 (1)	–	–
Toegang tot diepzeebestanden (2002) 108	–	–	–
Halteplaatsen (2002) 414	–	–	–
Tabaksbladeren (2001) 684	–	–	–
Exploitatie visbestanden (2002) 185	2	–	1
Toevoeging diervoeding (2002) 153	6 (2)	–	–
Instandhouding visbestanden (2002) 672	2 (2)	–	–
Uitvoeringsbepaling GLB (FIOV) (2002) 187	1	–	–

SZW

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Insolventie (2000) 832	1	–	–
Pensioenfondsen (2000) 507	12	2	1
Loonkostenindex (2001) 418	–	–	–

VenW

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Interoperabiliteit Trans Europees spoor (2002) 022	6 (in brieven over Spoorwegagentschap)	–	–
Geluidsclass. subs vliegtuig (2001) 074	–	–	–
Controleapparatuur wegvervoer (2001) 698	1(1)	–	–
Tunnelveiligheid (2002) 769	5	–	–
Spoorwegagentschap (2002) 23	6	–	–
Incidentmelding burgerluchtvaart (2000) 847	7	–	–
Stabiliteitseisen roll-on/roll-off- schepen (2002) 158	3 (1)	–	–

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Harmonisatie sociale voorschriften Wegverkeer (2001) 573	5 (2)	–	2 (1)
Bescherming tariefpraktijken luchtvaart (2002) 110	7	–	–
Uniform bestuurdersattest (2000) 751	5 (1)	–	–
Slots luchthaven (2002) 7	5	–	–
Verzekering burgerluchtvaart (2002)521	2 (1)	–	3 (3)

VROM

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Energieprestaties van gebouwen (2001)226	3	–	–
Vluchtige organische stoffen VOS (2002)750	2	–	1
HASS (2002)130	–	–	–
Uitstoot verbrandingsmotoren (2000)840	8	–	–

VWS

Onderwerp	Informatie aan parlement		
	Brief aan VZ TK	Brief aan VZ Cie	Overige informatie (nota, notitie enz., of betrokken bij ander punt)
Menselijke weefsels cellen (2002)319	6 (2)	–	1
Kruidengeneesmiddelen (2002) 1	2	1	–
Beroepskwalificaties (2002)119	3	–	–
Levensmiddelen-additieven (2002)662	1	–	–
Gebruiksvoorwaarden Konjac (2002)451	1	–	–
Verontreiniging levensmiddelen (2001) 495	1	–	–
GGO levensmiddelen en diervoeders (2001)425	17 (1)	1	1

Arbeidstijden

Bij de implementatie van de richtlijn Arbeidstijden draait het vooral om extra personele en financiële gevolgen voor sectoren waar sprake is van slaap-/aanwezigheidsdiensten, zoals de gezondheids- en welzijnszorg, de brandweer en de politie. Na twee arresten van het Europese Hof van Justitie (Simap en Jäger) bleek uiteindelijk eind 2003 dat de Nederlandse regelgeving niet in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht. De betrokken ministeries (SZW, VWS, BZK en Defensie) zochten in het voorjaar 2004 nog naar resterende ruimte in de richtlijn respectievelijk in het nationale beleid om de gevolgen van de EU-verplichtingen te kunnen beperken of verzachten (bijvoorbeeld via een «opting-out»-constructie). Het lijkt er momenteel op dat de Commissie bereid is de richtlijn te herzien om ongewenste en onredelijke gevolgen voor de lidstaten te voorkomen/beperken.

In april 2004 heeft de minister van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd over de (mogelijke) financiële en personele gevolgen van het Jäger-arrest bij ongewijzigde EU- en nationale regelgeving. Aanleiding hiervoor was de kabinetsreactie op een (raadplegende) mededeling van de Europese Commissie van december 2003 waarin de lidstaten om een standpunt werd gevraagd over een eventuele herziening van de richtlijn. De Commissie zal daartoe in de loop van 2004 met een voorstel komen. De financiële gevolgen voor Nederland worden vooralsnog als volgt ingeschat:

- VWS/zorgsectoren: 10 000 fte's extra nodig, een kostenpost van circa € 400 miljoen per jaar;
- Defensie: 1 000 fte's extra personeel bij de krijgsmachtdelen, kosten oplopend tot € 39 miljoen per jaar;
- BZK/brandweer: extra personeelsbehoefte van 234 fte's, kosten maximaal € 10 miljoen per jaar;⁵⁴
- Justitie/jeugdhulpverlening: € 4,5–8 miljoen per jaar.⁵⁵

Gelijke behandeling in arbeid en beroep

Deze richtlijn is op het punt van de discriminatiegronden handicap en chronische ziekte in 2003 geïmplementeerd met de Wet gelijke behandeling op basis van een handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ).⁵⁶ Werkgevers en scholingsinstellingen hebben de plicht om maatregelen te treffen waardoor werk en beroep beter toegankelijk worden voor mensen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dit een onevenredige belasting vormt. Dit veroorzaakt kosten voor overheid, onderwijsinstellingen en bedrijven om de gewenste aanpassingen te kunnen doen. Het kabinet gaf al vóór de indiening van het implementatie-wetsvoorstel aan dat men eerst alle effecten in beeld wilde hebben. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel WGBH/CZ is van diverse zijden bezorgdheid geuit over de kosten die de verplichting voor het doen van aanpassingen mee zou kunnen brengen.⁵⁷

Schatting van de kosten van dit wetsvoorstel is om meerdere redenen niet eenvoudig, zo stelden de betrokken ministers van VWS, SZW, BZK, OCW en Justitie.

De gevolgen werden in mei 2001 als volgt ingeschat:

- Voor de overheid *voor de komende jaren* € 135–250 miljoen, waarbij ook mogelijke baten van € 260–475 miljoen lagere uitkeringslasten.⁵⁸
- Voor bedrijven mogelijke baten tussen € 56–100 miljoen voor lagere uitkerings- en premielasten.
- Voor de instellingen voor beroepsonderwijs wordt uitgegaan van

⁵⁴ BZK/dir. B&R, Rapport RvB Quick scan aanwezigheidsdiensten brandweer, d.d. 17 maart 2004.

⁵⁵ Cijfer gebaseerd op een gedateerde raming annex budgetclaim van de sector zelf.

⁵⁶ De Kaderrichtlijn gelijke behandeling bestrijkt naast deze twee discriminatiegronden nog drie andere gronden (leeftijd, godsdienst en seksuele geaardheid) waarvoor aparte implementatietrajecten zijn gevolgd.

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2003, 28 169, nr. 1–3.

⁵⁸ Gelijke behandeling gehandicapten/chronisch zieken/financiële effecten van de invoering van het wetsvoorstel WGBH/CZ. Eindrapport CGE&Y 3 mei 2001.

kosten tussen € 11–27 miljoen, exclusief bouwkundige aanpassingskosten voor scholen.⁵⁹

Statistiek

Er zijn circa 200 Europese verordeningen op statistisch terrein en een veelvoud aan implementatierichtlijnen van de Commissie. Van wat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) doet heeft 70% een Europese basis. De rijksbijdrage aan het CBS, dat vanaf 1 januari 2004 een zelfstandig bestuursorgaan is geworden, is in 2004 begroot op 180,3 miljoen euro. Het CBS raamt jaarlijks de eigen kosten als gevolg van *nieuwe* EU-verplichtingen. Voor 2004 is dat € 17,6 miljoen.

Van de totale administratieve lastendruk die de overheid veroorzaakt, neemt het CBS minder dan één procent voor zijn rekening. De lastendruk van het CBS op het bedrijfsleven, uitgedrukt in de loonkosten per besteed uur, bedroeg in 2002 ongeveer € 30 miljoen. Het streven is om dit in 2006 terug te brengen tot circa € 23 miljoen.⁶⁰

Als voorbeeld is gekeken naar de Intrastatverordening uit 1991. Bij het ontstaan van de interne markt in 1993 zouden douanegegevens over de intra-EU-handel verdwijnen. De EU wil deze gegevens toch blijven verzamelen waardoor er een nieuw systeem is opgericht waarbij de lidstaten over 10 000 categorieën producten moeten rapporteren over de intra-EU-handel.

In 1996 rapporteert een Europese werkgroep dat voor de EU als geheel de kosten 750 miljoen ecu per jaar bedragen. Volgens EZ gaat het om 100 miljoen voor overheden en 600 miljoen voor bedrijven. Volgens het CBS zal het invullen van de enquête per bedrijf in 2005 1,5 uur per maand bedragen. In 2003 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor de vereenvoudiging van de verordening per 1 januari 2005.⁶¹ De financiële gevolgen van de Intrastat-verordening voor Nederland worden als volgt ingeschat:

- kosten voor CBS: € 3,3 miljoen per jaar;
- kosten bedrijfsleven: € 12 miljoen per jaar.

Luchtkwaliteit

De richtlijnen luchtkwaliteit hebben tot doel de concentratie van fijn stof en stikstofoxide in de lucht te verminderen. Dit is belangrijk voor onder andere astmapatiënten. Nederland zal de vereiste uitstoot- of concentratienormen in 2005 respectievelijk in 2010 waarschijnlijk niet halen.

Vanaf de voorbereiding van de richtlijn in 1997 zijn er verschillende kostenramingen geweest. Deze hebben echter sterk gefluctueerd. In 1997 raamde de Commissie de jaarlijkse kosten voor zwevende deeltjes voor de gehele EU op circa € 158 miljoen. Later bleek deze raming deels gebaseerd te zijn op onvolledige en onjuiste gegevens.⁶² Volgens een bijgestelde raming van 1998 zouden de kosten voor Nederland oplopen tot € 3,2 miljoen per jaar.⁶³

Na publicatie van de richtlijn stelde het Ministerie van VROM in 2000 vast dat de kosten voor Nederland veel hoger zouden uitvallen.⁶⁴ Bij de voorbereiding van de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving werden de extra kosten om te kunnen voldoen aan de NO₂-grenswaarden in de minst dure variant (aanpassing wegen door bouw van tunnels en luifels) geschat op € 0,9–2,7 miljard. Het onverkort en tijdig realiseren van de in de richtlijn gestelde grenswaarden (de zogeheten uiterste saneringsvariant) zou tot extreem hoge kosten kunnen leiden: € 13,5–18 miljard.⁶⁵

⁵⁹ De rechtspraktijk zal uiteindelijk moeten uitwijzen hoe hoog de kosten voor overheid en bedrijfsleven kunnen oplopen in verband met de ruimte in het begrip «redelijke aanpassingen» en daarmee in de begrenzing van de hoogte van de aanpassingskosten.

⁶⁰ CBS-meerjarenprogramma 2004–2008.

⁶¹ Eind maart 2004 heeft de Europese Commissie een gewijzigd voorstel aanvaard (COM 2004/179).

⁶² Kostenramingen Europese Commissie waren onder meer gebaseerd op veronderstelling dat geen infrastructurele maatregelen of sanering van woningen noodzakelijk zou zijn. Uit latere onderzoeken van het RIVM bleek die noodzaak wel.

⁶³ Toelichting bij het Commissievoorstel voor de Kaderrichtlijn d.d. 21 november 1997, 6.6.1.

⁶⁴ Tweede Kamer, niet dossierstuk, VROM001045, brief minister van VROM d.d. 14 december 2000.

⁶⁵ Raming uit onderzoeken van het RIVM en het adviesbureau CE, d.d. augustus respectievelijk september 2000.

Recent wordt met het pakket aan maatregelen dat is opgenomen in NMP4 en Bereikbaarheidsoffensief Randstad door het RIVM uitgegaan van circa € 20–30 miljoen kosten, exclusief voor NMP4 geraamde uitvoeringskosten van circa € 78 miljoen.⁶⁶ Voor een experimentele aanpak van een aantal van grote knelpunten is eenmalig nog € 32 miljoen gereserveerd. Voor planvorming door decentrale overheden heeft het Rijk € 0,775 miljoen uitgetrokken.⁶⁷ De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn vermoedelijk beperkt (€ 0,4 miljoen).

Tijdens de implementatie heeft dit onderwerp de aandacht van de Tweede Kamer getrokken. Door het vasthouden aan een aanpassing van de wet in plaats van het Besluit luchtkwaliteit zijn extra beleidslasten bij VROM ontstaan: het kost extra tijd om alles om te zetten naar de wet Milieubeheer. Als er later een wet is, is voor elke wijziging, bijvoorbeeld in de normstelling, een wetwijziging nodig. Daarmee is elke keer een doorlooptijd van anderhalf tot twee jaar gemoeid en wordt het bijna onmogelijk om aan de eisen van de Commissie voor tijdige implementatie te kunnen voldoen.

Waterbeleid

Richtlijn 2000/60/EG is een kaderrichtlijn die als doel heeft de kwaliteit van de Europese wateren in een goede toestand te brengen en te houden. De richtlijn beoogt de bescherming van landoppervlaktewater, brak water, kustwateren en grondwater, teneinde de verontreiniging ervan te voorkomen of te verminderen, het duurzaam gebruik van water te bevorderen, de toestand van het aquatische milieu te verbeteren en de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte te verminderen.

Volgens het Ministerie van VenW zal pas in de periode 2006–2009 duidelijk worden hoe hoog de kosten zullen zijn voor de decentrale overheden en de bedrijven. Onlangs heeft het ministerie mede op verzoek van de Tweede Kamer het ambitieniveau dat Nederland met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) op hoofdlijnen nastreeft, nader uitgewerkt.⁶⁸

De implementatiewet had volgens de EU-regels eind 2003 aangenomen moeten worden. Dat is niet gehaald. Nederland is inmiddels door de Commissie daarvoor in gebreke gesteld. De behandeling van het wetsvoorstel Implementatiewet KRW is na een besluit van de Tweede Kamer uitgesteld tot het voorjaar van 2004.

Voor de invulling van de richtlijndoelstellingen in de periode tot 2027 heeft Nederland nog voldoende beleidsruimte. Onder bepaalde voorwaarden kan de lidstaat tot 2009 gemotiveerd kiezen voor een fasering of een lager ambitieniveau vaststellen. Een eenduidige kosteninschatting (voor het Rijk, de lagere overheden en bedrijven) is derhalve pas mogelijk in de periode 2006–2009 op basis van de dan te nemen besluiten. Het ministerie verwacht dat Nederland op meerdere terreinen nog een forse extra opgave krijgt ten opzichte van de inspanningen voortvloeiend uit de huidige beleidspraktijk met mogelijk ook aanzienlijke financieel-economische gevolgen voor de betrokken sectoren en de burger. Aanpassing van de doelen (faseren of naar een lager niveau) is derhalve zeker niet uitgesloten indien nog zou blijken dat voor het bereiken daarvan onevenredig hoge extra inspanningen nodig zijn met dito kosten. De verwachting bestaat dat Nederland die faserings- en ambitieverlagingsruimte in de praktijk ook zal moeten benutten.

⁶⁶ RIVM-rapport nr. 725601006. De kosten voor uitvoering BOR-pakket zijn niet bekend.

⁶⁷ Tijdelijke bijdrageregeling van VROM voor plannen luchtkwaliteit dd 3 oktober 2003.

⁶⁸ De Tweede Kamer had hierom in oktober 2003 gevraagd als voorwaarde voor goedkeuring van de implementatiewet (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 808, nrs. 6 en 10.)

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Implementatiewet kaderrichtlijn water in oktober 2003 vroeg de Tweede Kamer de staatssecretaris van VenW meer duidelijkheid te verschaffen over de gevolgen van de richtlijn voor het Nederlandse beleid.⁶⁹ De Tweede Kamer informeerde eveneens naar de uitvoeringskosten voor decentrale overheden van de richtlijn.

De staatssecretaris van VenW gaf aanvankelijk aan dat het wetsvoorstel geen kosten voor burgers of bedrijfsleven veroorzaakt, maar dit kan later wel het geval kon zijn via het op dat moment nog op te stellen programma van maatregelen. Er wordt uitgegaan van extra kosten van 1,2 tot 2%. De Unie van Waterschappen geeft aan dat gezien de vele onzekerheden rekening gehouden moet worden met extra maatregelen die tot een jaarlijkse kostenstijging kunnen leiden die een factor 2 hoger ligt (2 tot 4%). Forse inspanningen zullen nog nodig zijn, met name in de landbouw, rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) en bij de sanering van riooloverstorten (gemeenten); voor een belangrijk deel zijn deze maatregelen al voorzien in de huidige beleidspraktijk.

Uit de recent aan de Tweede Kamer aangeboden ambitienotitie (april 2004)⁷⁰ blijkt dat de kosten voor extra maatregelen voor de decentrale overheden (waterschappen en gemeenten) nog flink kunnen oplopen. De totale omvang en het groeitempo van de inspanningen (voor water- en zuiveringsschappen, RWZI's) en derhalve van de uiteindelijke kosten ligt nog niet vast, maar de staatssecretaris van VenW houdt voorshands rekening met jaarlijkse extra kosten van € 250 miljoen in 2005, oplopend tot € 600 miljoen in het jaar 2027, hetgeen neerkomt op een totaal van circa € 1 tot € 5 miljard. Een deel van deze kosten komt voort uit nationaal beleid. De waterschappen houden overigens rekening met een verdubbeling van de jaarlijkse kostenstijging (€ 0,5 à € 1,2 miljard), hetgeen tot circa € 10 miljard totale kosten zou leiden. Het Rijk ziet deze berekening als buitenproportioneel.

Vogel- en Habitatrichtlijn

Het gaat hier om EU-regelgeving die in de loop van de tijd door de Commissie steeds ambitieuzer is ingevuld. In die ontwikkeling zijn de gevolgen van de richtlijnen ook steeds groter en dwingender geworden. In die zin zijn deze richtlijnen voor regering en Tweede Kamer een sprekend voorbeeld geworden van EU-regelgeving met uiteindelijk grote gevolgen. De problemen begonnen in 1998 toen de Nederlandse rechter zaken rechtstreeks ging toetsen aan de richtlijn. In een IBO-rapportage werd gesteld «voor Nederland is op casusniveau wel inzicht in de belasting en de kosten van de richtlijnen, maar niet op een geaggregeerd, landelijk niveau».⁷¹ Het rapport waarschuwde ook voor mogelijk extra financiële gevolgen zoals claims van bedrijven als gevolg van vertraging, uitstel of afstel van projecten.

⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 808, nr. 6.

⁷⁰ Omdat ook de KRW vereist dat de lidstaten tegen het jaar 2010 rekening houden met het beginsel van kosten terugwinning bij waterdiensten, zullen deze extra kosten, bij volledige terugwinning door gemeenten en waterschappen, uiteindelijk gedragen worden door de bedrijven en burgers.

⁷¹ IBO-eindrapportage *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*, september 2003.

⁷² Europese Commissie november 2002. Eindverslag werkgroep inzake artikel 8 Habitatrichtlijn: Financiering Natura 2000.

Een Europese werkgroep heeft in november 2002 gerapporteerd over de «buitengewone financiële lasten» waartoe de Habitatrichtlijn in de EU kan leiden: € 3,4 miljoen à € 5,7 miljard per jaar voor de periode 2003–2012. Voor Nederland zou het in deze periode gaan om circa € 2,5 miljard:⁷² extra kosten voor investeringen en uitvoering/beheer voor zowel het Rijk (onder andere Rijkswaterstaat) als bedrijven en lagere overheden (provincies): beheersplanning en -administratie: (€ 1 927 miljoen), werkzaamheden en stimuleringsmaatregelen lopend beheer (€ 363 miljoen), incidentele kapitaalinvesteringen (€ 202 miljoen).

Een advies van de Advocaat-generaal in een door de Raad van State voorgelegde zaak, wijst op het risico van een mogelijke extra kostenpost

voor het Rijk als gevolg van claims van de sector schelpdiervisserij. Daarnaast worden, niet nader gekwantificeerde, bijzondere extra kosten gesignaleerd, zoals kosten voor een monitoringsysteem vogelstand en uitgaven voor Rijk en provincies voor compenserende maatregelen bij onvermijdelijke schade aan of verlies van natuur- en vogelrichtlijn-gebieden op grond van groot openbaar belang. Een Actal-advies bij het implementatiewetsvoorstel Natuurbeschermingswet 1998 geeft aan dat de door het wetsvoorstel veroorzaakte administratieve lasten voor het bedrijfsleven beperkt zijn.⁷³

Een sluitend totaalbeeld van alle financiële gevolgen en beleidslasten⁷⁴ voor de Rijksoverheid en lagere overheden van de ten dele nog onjuist geïmplementeerde Vogel- en Habitatrichtlijn ontbreekt, evenals een totaalbeeld van de belasting voor overheid en bedrijfsleven.⁷⁵ Er is bijvoorbeeld geen inzicht in de mogelijke extra kosten die vooral lagere overheden moeten maken als gevolg van uitvoering van duurdere alternatieven. Evenmin is er inzicht in de mogelijke extra kosten voor verplichte verzachting of compensatie van negatieve effecten op de natuur.

De Tweede Kamer gaf tussen 1992 en 2003 meermaals blijk van zijn teleurstelling over de trage implementatie van de richtlijnen en de uiterst complexe en ondoelmatige implementatiewetgevingsvoorstellen.⁷⁶ Tegelijkertijd vroeg de Kamer aandacht en deed voorstellen voor beperking van vermijdbare administratieve lasten voor het bedrijfsleven en beleidslasten voor decentrale overheden, gemeenten.

Nitraat

Het doel van de nitraatrichtlijn is het beperken van de verontreiniging van water door nitraat (NO₃). Nitraat komt vooral in het water terecht door overmatige bemesting. De richtlijn stelt maximale waarden voor zowel de hoeveelheid nitraat in water (doel) als de hoeveelheid stikstof die aan de grond mag worden toegevoegd (middel).

Het Nederlandse beleid is vanaf 1989 gericht geweest op het doel en niet het middel. Hiervoor is Nederland in 2003 veroordeeld door het Europese Hof van Justitie. Het nieuwe beleid conform de richtlijn gaat in op 1 januari 2006. Dit zal mogelijk kunnen leiden tot minder kosten voor de overheid en minder administratieve lasten voor de boeren (aanschaffing MINAS). Na een akkoord met de Commissie en de Kamer over het Derde Actieprogramma (beleid 2006–2009) mag Nederland een derogatie aanvragen. Het Nitraatcomité zal besluiten over het derogatieverzoek van Nederland.

In de implementatiefase werd geen raming opgesteld van alle mogelijke financiële gevolgen en beleids- en administratieve lasten voor het Rijk noch voor de betrokken sectoren.

Het is moeilijk na te gaan welke deel van de kosten van het mestbeleid toegerekend mogen worden aan de richtlijn en welk deel veroorzaakt wordt door het eigen mestbeleid. Ook voordat de richtlijn in werking trad had Nederland doelen gesteld voor de vervuiling door nitraat. De kosten worden als volgt ingeschat:

- Overheid: kosten extra beleidsmaatregelen zoals «warme sanering» (ongeveer € 500 miljoen), kennisprojecten (€ 68 miljoen), en € 450 miljoen voor maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening. Bovendien extra middelen voor aanvullende subsidieregeling voor mestverwerking (bedrag onbekend). Daarnaast stijgen de uitvoeringskosten bij het Bureau heffingen (MINAS) door een toename van de

⁷³ Actal, 23 mei 2001, RL/MS/2001/160.

⁷⁴ In september 2003 heeft de minister LNV aan de Kamer toegezegd in overleg met overheden en bedrijfsleven de administratieve lasten van de natuurbeschermingswetgeving nader te laten onderzoeken door een overlegplatform. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 29 043, nr. 1.

⁷⁵ Zie onder andere het IBO-rapport *Vogel en Habitatrichtlijnen* d.d. september 2003.

⁷⁶ Wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998, van december 2001, vermoedelijke eindstemming in de Tweede Kamer op 5 februari 2004.

personeelsomvang van 400 fte's, en 25% van het werk van de Algemene Inspectiedienst.

- Landbouwbedrijven: volgens de commissie-Sorgdrager (2002) bedroegen de administratieve lasten voor het domein mest (stand januari 2002) € 117 miljoen per jaar.⁷⁷ Na aanpassing van de regelgeving zijn deze kosten gedaald.⁷⁸ Het vervallen van rapportageverplichtingen bij de MINAS-aangifte leidt tot een lastenvermindering van € 10 miljoen per jaar. Het schrappen van zes informatieverplichtingen, het voeren van één mestnummer en wijziging in het doorgeven van grondgebruik kan een besparing kunnen opleveren van € 34 miljoen per jaar. Daarnaast ontstaan mogelijk kosten voor bedrijven voor de afvoer van (jaarlijks circa 10 miljoen m³) overtollige mest, met name uit de varkenshouderij.

De ministeries van VROM en LNV wezen op het onbegrip van de Tweede Kamer voor de dwingendheid van de Brusselse regelgeving. De Kamer heeft altijd veel aandacht besteed aan het mestbeleid, maar meer vanuit de nationale optiek. De komende tijd zal dit een «heet» dossier blijven omdat het beleid na een uitspraak van het Europese Hof in oktober 2003 helemaal op de schop moet, met waarschijnlijk negatieve gevolgen voor de landbouwsector.

Bij brief van 19 mei 2004 aan de Tweede Kamer kondigde de minister van LNV aan dat om te kunnen voldoen aan de richtlijn, nog forse aanpassingen in het mestbeleid nodig zijn. Dit zal leiden tot een stijging van de kosten voor de veehouderij.

⁷⁷ Volgens Jaarverslag 2002, Hoofdstuk XIV/
LNV: 195 miljoen.

⁷⁸ Bron: Actal.

BIJLAGE 7
**ENKELE DOSSIERS OVER MOGELIJKE TOEKOMSTIGE
FINANCIËLE RISICO'S**

Onderwerp	Huidige stand van zaken	Eerstverantwoordelijk ministerie	Beschrijving (financieel) risico voor Nederland	
			Aanduiding risico	Voor wie
Richtlijn Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven COM (2002) 562	Formele aanname Raad 29-4-04	Justitie	Mogelijke kosten voor Nederland zijn nog niet duidelijk en in dossier vaag geformuleerd. Het gaat met name om grensoverschrijdende gevallen. Kosten kunnen (in theorie) oplopen tot € 60 000 per geval. Werkingsduur is onbekend.	Rijksoverheid
Richtlijn verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken. COM (2002) 13	Ondertekening door Europees Parlement en Raad 27-1-03	Justitie	Er wordt gesproken over «hoge extra kosten». Onderbouwende gegevens geven aan € 5 tot 10 miljoen per jaar. Bestaan echter alleen in losse aantekeningen.	Rijksoverheid
Richtlijn Interoperabiliteit trans-Europese hogesnelheids-spoorwegsysteem COM (2002) 22	Ondertekening door Europees Parlement en Raad 29-4-04	Verkeer en Waterstaat	Fiche stelt dat Richtlijn financiële gevolgen voor infrastructuur kan hebben. Voor HSL geen gevolgen meer. Dossier bevat echter geen indicatie waar gevolgen wel kunnen neerslaan, terwijl gevolgen voor infrastructuur soms groot kunnen zijn.	Onbekend
Richtlijn Minimale veiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet. COM (2002) 769	Ondertekening door Europees Parlement en Raad 29-4-04	Verkeer en Waterstaat	In ambtelijk fiche wordt aangegeven: beperkte extra kosten rijksoverheid, relatief aanzienlijke extra kosten gemeenten. Na fiche komt er een «onderbouwing» van mogelijke kosten voor Nederland door de Bouwdienst van Rijkswaterstaat. Deze is globaal en kwalitatief. Een meer recente inschatting van ESC dat de kosten voor EU nogal hoog kunnen zijn wordt niet in afwegingen betrokken. Kosten en werkingsduur onbekend.	Rijksoverheid en lagere overheden, maar vooral gemeenten
Richtlijn Energieprestaties van gebouwen. COM (2001) 226	Ondertekening door Europees Parlement en Raad 16-12-2002	VROM	Kosten kunnen nog zeer hoog oplopen als de Europese Commissie vasthoudt aan (toekomstige) hogere eisen voor bestaande gebouwen (€ 3,4 miljard in de loop van 2007–2013) gedurende zeven jaar voor maatregelen. Nu worden de kosten voor implementatie van de richtlijn nog geraamd op € 94,5 miljoen per jaar.	Vooraf burgers en bedrijfsleven. Mogelijk extra kosten overheid door extra gebruik energieregelingen
Richtlijn Vaststelling kwaliteits- en veiligheidsnormen voor doneren, verkrijgen, testen, bewaren en distribueren van menselijke weefsels en cellen. COM (2002) 319	Ondertekening door Europees Parlement en Raad 31-3-04	VWS	Er bestaat geen beeld van mogelijke kosten. Vanuit ministerie werd aangegeven dat er helemaal niet over nagedacht is. Er werd gedacht dat de kosten zouden worden ondergebracht in de kosten die al worden gemaakt voor de Nederlandse wetgeving over lichaamsmaterialen. Het systeem uit de richtlijn sluit aan bij het systeem dat nationaal al was gekozen, aldus het departement.	Onbekend

BIJLAGE 8**LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
AO	Algemeen Overleg (in de Tweede Kamer)
BNC	(Wergroep) Beoordeling Nieuwe Commissie-voorstellen
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CoCo	CoördinatieCommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
CoCoHan	CoCo op «hoog ambtelijk niveau»
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
EG	Europese Gemeenschap
ESC	Economisch en Sociaal Comité (van de EU)
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
Fte	Full time equivalent
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Defensiebeleid
HASS	Hoog-radioactieve ingekapselde bronnen
HSL	Hogesnelheidslijn
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
IPO	Interprovinciaal Overleg
IRF	Inspectie Rijksfinanciën
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MINAS	Mineralenaangiftesysteem
MR	Ministerraad
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PV	Permanent Vertegenwoordiger
REIA/EA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
SMART	Specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEN	Trans-Europese Energienetwerken
VN	Verenigde Naties
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport