

136537 B m
RB

cc: alle Ministers

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

'S-GRAVENHAGE

MINISTERRAAD

Zijner Excellentie
de Minister-President,
Voorzitter van de Raad
van Ministers.

- 12 SEP. 1960 / 21 aangek.
- 9 SEP. 1960 / 14 aangek.
- 16 SEP. 1960 / 13 aangek. *Besproken en*

Directie ~~XXXXX~~ Integratie Europa

Onderwerp: Fusie Europese executieven

- 23 SEP. 1960 / 9 aangek
- 30 SEP. 1960 / 10
- 7 OCT. 1960 / 11 afgeurd

Datum: 30 augustus 1960

Kenmerk: DIE-125778

Foto-nr: 203129

TER BEHANDELING IN DE MINISTERRAAD
VAN VRIJDAG 2 SEPTEMBER 1960

Mede namens mijn Ambtgenoot van Economische Zaken heb ik de eer U hiernevens een nota te doen toekomen betreffende het vraagstuk van de fusie van de executieven der Europese Gemeenschappen. Het ontwerp van deze nota werd opgesteld door een interdepartementale werkgroep onder leiding van Prof. Mr. W. Riphagen.

Het ontwerp werd vervolgens behandeld in de bijeenkomsten op 3 en 25 augustus jl. van de Coördinatie Commissie voor de Integratie en de Vrijhandelszone. Naar aanleiding van tijdens deze vergaderingen gemaakte opmerkingen werd het ontwerp van de nota op verschillende punten herzien.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN,



FUSIE EUROPESE EXECUTIEVEN

leiding 1.

De gedachte om de Hoge Autoriteit, de Euratom Commissie en de Europese Commissie samen te voegen tot één Europese executieve is formeel voor de eerste maal aan de orde gesteld in het zgn. plan-Wigny van oktober 1959. Sindsdien hebben de Voorzitters dezer executieven zich voor een dergelijke fusie uitgesproken. Ook in het Europese Parlement zijn reeds verschillende stemmen opgegaan ten gunste van dit plan.

Het Comité Monnet heeft zich in zijn jongste gemeenschappelijke verklaring dd. 11 juli 1960 eveneens voor deze samensmelting uitgesproken en hierbij tevens bepleit deze te realiseren door middel van verdragswijzigingen, welke vóór het einde van 1961 zouden moeten zijn voltooid in verband met het aflopen van het mandaat van de leden van de Europese Commissie, de Euratom Commissie en een deel van de Hoge Autoriteit in 1962.

In Nederland is dit vraagstuk voor het eerst aan de orde gesteld door de Tweede Kamer der Staten-Generaal en wel in het Voorlopig Verslag naar aanleiding van de regeringsverslagen omtrent de uitwerking en toepassing van de Verdragen tot oprichting van de EEG en van de EGA (zitting 1959/1960-5710, nr. 2). In dit Verslag werd de vraag gesteld of de Regering middelen zag om althans tot een personele unie van de drie executieven te geraken zonder dat dit een drievoudige verdragswijziging zou impliceren en zonder dat het EGKS-verdrag van zijn voornaamste supranationale kenmerken zou worden beroofd. In de Memorie van Antwoord reageerde de Regering met de mededeling "dat zij in beginsel en op zichzelf gezien positief staat tegenover de gedachte deze executieven op een of andere wijze samen te voegen. Aan een dergelijke samenvoeging zijn evenwel niet te onderschatten problemen verbonden van praktische, juridische en politieke aard, die diepgaande bestudering behoeven."

Tijdens het mondelinge debat dat op 4 en 5 juli over de regeringsverslagen plaatsvond, werd van vele zijden de nadruk gelegd op de wenselijkheid om tot een samensmelting van de executieven te komen. Naar aanleiding van een desbetreffende vraag verklaarde de Minister van Buitenlandse Zaken dat hij gaarne de Kamer de verzekering wilde geven "dat ik nog tijdens mijn voorzitterschap dit vraagstuk met mijn collega's uit de andere Lid-staten zal bespreken. Ik kan de Kamer uiteraard geen garantie geven dat dit gesprek op korte termijn tot duidelijke en bevredigende resultaten zal leiden."

Huidige
situatie

2.

Voor een goed begrip van het onderhavige vraagstuk dient allereerst een inzicht te worden verkregen in de huidige institutionele opzet van de drie Europese Gemeenschappen. Volgens de huidige toestand zijn deze drie Gemeenschappen in beginsel volstrekt gescheiden. Reeds thans zijn er echter vele relaties tussen de Gemeenschappen. In de eerste plaats uit hoofde van de "Overeenkomst betreffende bepaalde instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben", volgens welke de bevoegdheden welke de EGKS-, EEG- en Euratom-Verdragen toekennen aan de respectievelijke Assemblées en Hoven, worden uitgeoefend door één Assemblée en één Hof. Voorts is er praktisch een "personele unie" voor wat betreft de Raden der Gemeenschappen, die immers in alle drie Gemeenschappen zijn samengesteld uit aan instructies gebonden vertegenwoordigers van dezelfde zes regeringen.

Het ligt voor de hand dat men overweegt deze lijn door te trekken voor wat betreft de zgn. "executieven" van de drie Gemeenschappen, de Hoge Autoriteit en de beide Europese Commissies. Toch ligt de zaak hier anders dan bij de drie andere instellingen der Gemeenschappen. Terwijl bij de "fusie" van de Raden, Hoven en Assemblées voor het overige de gescheidenheid en verscheidenheid der Gemeenschappen betrekkelijk gemakkelijk gehandhaafd kunnen blijven, zou een fusie van de executieven een sterkere invloed op de uniformiteit en de samensmelting dier Gemeenschappen hebben. Dit houdt verband met de omstandigheid, dat de verschillen tussen de drie Gemeenschappen sterker tot uitdrukking komen in de respectievelijke samenstelling der drie executieven dan bij de andere instellingen. Voor de Raden, Hoven en Assemblées geldt immers, dat hun taak in wezen dezelfde is in de drie verschillende Gemeenschappen, omdat die taak niet of nauwelijks beïnvloed wordt door het terrein waarop de betrokken Gemeenschap zich beweegt. De executieven daarentegen zijn veel meer gespecialiseerd; de verschillen tussen de Gemeenschappen in werkterrein, institutionele opzet en graad van materiële integratie weerspiegelen zich in het verschil in samenstelling der executieven.

Men heeft dan ook bij de totstandkoming van de EEG- en Euratom-verdragen de fusie der drie executieven niet tot stand willen brengen omdat sommige landen bevreesd waren dat tijdens de onderhandelingen het karakter en de bevoegdheden van de EEG- en Euratom-Commissies tezeer zouden worden vereenzelvigd met die van de Hoge Autoriteit van de EGKS.

Toch is reeds gebleken, dat in de praktijk aan samenwerking tussen de executieven behoefte bestaat. Deze heeft zich dan ook geleidelijk ontwikkeld en neemt soms de vorm aan van "interexecutieve commissies", die echter geen beslissingsbevoegdheden hebben en dus steeds moeten terugvallen op de drie executieven, hetgeen uiteraard de besluitvaardigheid niet bevordert.

Verschillende vormen van fusie

3. Het is niet steeds duidelijk wat de voorstanders van een zgn. fusie der executieven feitelijk voor ogen staat.

Men kan zich namelijk voorstellen dat de fusie niet meer zou inhouden dan het tot stand brengen van een personele unie tussen de leden van de Hoge Autoriteit en de Commissies, zonder dat ook de administratieve apparaten waarover deze organen beschikken worden samengevoegd.

Een dergelijke personele unie zou een minder ingrijpende verdragswijziging eisen dan het alternatief, t.w. een totale versmelting der executieven dus met inbegrip der administratieve diensten der drie instellingen. In het laatste geval zal het waarschijnlijk noodzakelijk blijken ook andere verdragsbepalingen, bijv. die betreffende de vaststelling van het personeelsstatuut en de begroting, te wijzigen. De regelen die het EGKS-verdrag ten aanzien van deze punten bevat, wijken namelijk aanzienlijk af van de regelingen terzake van de Verdragen van Rome.

Voordelen fusie voor Gemeenschappen

4. Een fusie van de drie executieven zou als voordeel kunnen hebben, dat daardoor de besluitvaardigheid zou worden vergroot ten aanzien van die onderwerpen die de Gemeenschappen gemeen hebben of waarbij nauwe coördinatie geboden is. Hierbij ware onder meer te denken aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijk energiebeleid en van de handelspolitiek ten opzichte van derde landen.

Voorts zij gewezen op de thans bestaande procedure voor de opstelling van de begroting voor de gemeenschappelijke instellingen en diensten, welke procedure thans bijzonder gecompliceerd en langdurig is en die door de fusie - welke van de beide alternatieven men ook verkiest - aanzienlijk zou worden vereenvoudigd.

Een grotere besluitvaardigheid en een betere coördinatie zullen er toe leiden, dat de executieve sterker zal komen te staan tegenover haar gesprekpartners, te weten het Europees Parlement en de Raden van Ministers. (De vraag of de fusie van de executieven consequenties dient te hebben ten aanzien van de organisatie der afzonderlijke Raden van Ministers, wordt hier buiten beschouwing gelaten; deze zal later kunnen worden bestudeerd, wanneer zekerheid bestaat over de totstandkoming van de fusie.)

Het spreekt vanzelf dat de samensmelting van de drie executieven tevens ten goede zal komen aan de positie en het aanzien dat de drie Gemeenschappen tegenover de buitenwereld hebben. Dit geldt zowel voor de onderhandelingspositie ten opzichte van derde staten als voor het algemeen aanzien van de pogingen tot Europese eenwording, waarbij het aantal organisaties en instellingen, dat van de Europese landen die daaraan meewerken, dreigt te evenaren.

Naast bovengenoemde voordelen dient ook aandacht te worden besteed aan de besparingen die een fusie zou kunnen opleveren. Zeker indien de samengesmolten executieve de beschikking krijgt over één administratief apparaat. Ook dan zullen sommige directoraten en afdelingen belast blijven met de voorbereiding van de uitvoering van een der Verdragen, terwijl andere bij de uitvoering van twee of drie van de Verdragen kunnen worden betrokken. De personeelsdiensten, de administratie, het archief en de comptabiliteit kunnen in dit geval zonder meer worden samengevoegd. Voorts kunnen wellicht personeelsbesparing en een betere werkwijze worden verkregen door samenvoeging van directies die zich bezighouden met sociale aangelegenheden, algemene economische vraagstukken, juridische problemen, enz. Deze samenvoeging zal problemen van personeelskeuze en personeelsafvloeiing met zich medebrengen maar het moet mogelijk zijn hiervoor een regeling te vinden. Het is van belang hiermede niet te lang te wachten, aangezien, althans in de apparaten te Brussel, in deze beginperiode nog enige beweging kan worden geconstateerd - er zijn daardoor minder gevestigde belangen en de definitieve status van de ambtenaren is evenmin nog geregeld.

Ter toelichting zij nog vermeld, dat de staf van de Hoge Autoriteit 950 man, van de Euratom-Commissie 500 man en van de Europese Commissie circa 1650 man bedraagt en dat de totale kosten van de functionering dezer drie executieven in 1959 ongeveer f. 125 mln hebben bedragen.

Het is duidelijk dat een fusie die samenvoeging van de drie apparaten omvat dus op den duur zowel moet kunnen leiden tot een zekere kostenbesparing, door inkrimping van personeel, als tot een betere werkwijze: dubbel werk zal kunnen worden vermeden en de interne organisatie zal kunnen worden versterkt.

In de Coördinatie Commissie werd er evenwel ook op gewezen, dat hoewel in theorie een fusie tot personeelsbesparing moet leiden, het zeer twijfelachtig is of de praktijk deze verwachting zal bevestigen.

Mogelijke bezwaren tegen een fusie

5. In het vorenstaande werd opgemerkt, dat een fusie - hetzij een volledige dan wel een "personele unie" - verdragswijziging nodig maakt. Een initiatief op het gebied van de fusie brengt daardoor het risico met zich, dat andere landen ook met voorstellen tot verdragswijziging, die Nederland onwelgevallig zijn, zullen komen.

Dit gevaar is niet denkbeeldig. Van Duitse zijde werd reeds te kennen gegeven dat men in een dergelijk geval voorstellen tot wijziging van de kartelbepalingen uit het EGKS-verdrag zou indienen.

Voorts zou bij een volledige fusie der executieven het vraagstuk van de zetel van de samengesmolten executieve weer onmiddellijk aan de orde komen. Indien men de bestaande apparaten wil samenvoegen, zal dit in één stad moeten geschieden: er kan natuurlijk geen twijfel aan bestaan dat het plan alleen kan slagen indien alle belangrijke gemeenschapsorganen en -diensten in één hoofdstad worden geconcentreerd. Zoals de zaken thans staan, komt daarvoor naar dezerzijdse mening alleen Brussel in aanmerking. Het is echter duidelijk, dat voor Luxemburg het vertrek van een groot aantal merendeels welgesitueerde gezinnen en het verlies aan directe en indirecte materiële voordelen voortvloeiende uit de aanwezigheid van de Hoge Autoriteit een ernstige zaak zal zijn, waarbij het prestige-aspect evenmin is te verwaarlozen. Overwegingen van Benelux-solidariteit zouden er dus naar dezerzijdse mening toe dwingen in die omstandigheid naar passende compensatiemogelijkheden voor Luxemburg te zoeken. De mogelijkheden terzake dienen nog nader bestudeerd te worden.

Voorts is wel als bezwaar tegen de samensmelting van de drie executieven aangevoerd, dat hierdoor de kans op toetreding van derde landen (en met name Engeland) tot één of twee der Gemeenschappen zou verminderen. Hiertegen kan worden aangevoerd, dat de toetreding van een derde staat tot één der Gemeenschappen in ieder geval een wijziging van het betrokken oprichtingsverdrag zou medebrengen, dus ook indien de Gemeenschappen geheel los van elkaar blijven staan. Voorts brengt de bestaande Overeenkomst inzake de gemeenschappelijke instellingen reeds mede, dat in geval van toetreding tot één der Gemeenschappen voorzieningen moeten worden getroffen, opdat de participatie van het toegetreden derde land in die instellingen beperkt blijve tot de behandeling van de aangelegenheden van de betrokken Gemeenschap. Door de fusie van de executieven als zodanig wordt het vraagstuk van de toetreding tot één of twee der Gemeenschappen constitutioneel niet veel gecompliceerder dan thans reeds het geval is. Bovendien zal toch het feitelijke verband tussen de consequenties van het in de drie Gemeenschappen gevoerde beleid ertoe leiden, dat volledige deelneming aan de EGKS of de Euratom zonder enigerlei vorm van "associatie" met de EEG niet wel doenlijk is. Tenslotte lijkt het zeer de vraag of toetreding van derde landen tot één of twee der Gemeenschappen thans nog wel een reële propositie kan worden geacht.

Door Neder- 8.
land te volgen
gedraglijn

De vraag is thans welk standpunt de Nederlandse Regering dient in te nemen en met name of van haar in deze enig initiatief dient uit te gaan. Vooropgesteld zij daarbij, dat in de periode dat Nederland het Voorzitterschap bekleedt het vraagstuk van de fusie aan de orde zal komen.

Immers, het Europees Parlement heeft te kennen gegeven in november a.s. ter gelegenheid van het zgn. "colloquium" met de Raden der Gemeenschappen dit vraagstuk te willen bespreken.

Ook de hiervoor genoemde, door de Minister van Buitenlandse Zaken - na sterke aandrang vanuit de Tweede Kamer - gedane toezeggingen eisen dat van Nederlandse zijde wordt bevorderd dat het probleem van een fusie althans in studie wordt genomen.

Fusie van de drie executieven, althans bestudering van de mogelijkheden daartoe, zou naar dezerzijdse mening ook een zeker tegenwicht kunnen vormen tegen de sedert kort door de Franse Regering ontwikkelde initiatieven. In het bijzonder de ideeën die door President de Gaulle zijn gelanceerd in het onderhoud dat hij onlangs had met Bondskanselier Adenauer geven te denken. Concrete voorstellen aan de vier overige partners van de Europese Gemeenschappen zijn hieruit (nog) niet voortgekomen. De gegevens die thans ter beschikking staan zijn niet alle even duidelijk en soms tegenstrijdig. Het schijnt echter wel vast te staan dat de politieke opzet die De Gaulle voor ogen staat, een intergouvernementeel karakter heeft en geheel afwijkt van de bestaande institutionele opzet van de drie Gemeenschappen. Een zekere tegenzin tegen een verdere ontplooiing van de Europese executieven schijnt in ieder geval wel bij de Franse Regering te bestaan. In hoeverre de Duitse Regering bereid is met deze opvattingen mee te gaan, is nog nauwelijks bekend.

In het algemeen kan men ook zeggen, dat fusie van de executieven zeker past in het beleid dat Nederland tot dusver ten aanzien van de Europese integratie heeft gevoerd. Dit beleid kenmerkte zich immers door het streven het supranationale element in de Europese Verdragen zoveel mogelijk te versterken. Een fusie zal zoals wij zagen, leiden tot versteviging van de executieve, de "supranationale" instelling bij uitstek der Gemeenschappen.

Hier tegenover staat de vrees die door velen wordt gekoesterd, dat initiatieven met betrekking tot de fusie die tot een verdragswijziging zouden leiden, een goede gelegenheid zouden bieden, voor degenen die de bevoegdheden van de executieven willen verminderen, om desbetreffende voorstellen of eisen met het probleem van de fusie te verbinden. Volgens deze these zouden derhalve de berichten over het gesprek De Gaulle-Adenauer een reden kunnen zijn om thans juist geen voorstellen te doen tot bestudering van de samensmelting.

Dit alles bijeengenomen kan men zich afvragen of enig Nederlands initiatief wel opportuun is.

Men moet echter evenzeer niet uit het oog verliezen, dat België, Italië en Luxemburg in ieder geval niet aan een terugdringen van de positie der Europese executieven zullen willen meewerken.

Nederland zal zich dan ook met evengenoemde landen krachtig moeten verzetten tegen het hierboven gesignaleerde gevaar. In hoeverre de Regering in dat geval aan op haar uit te oefenen politieke druk weerstand zou kunnen bieden, valt

moeilijk te voorspellen. Dit zal sterk afhangen van de algemene politieke situatie van het ogenblik. Tijdgebrek in verband met het colloquium in november zal de voorzitter van de Raden evenwel een sterk wapen geven om discussies over andere voorstellen tot verdragswijziging te beletten en de besprekingen althans voorshands te beperken tot het fusie-vraagstuk.

Voorts is het wel zeker, dat een afwijzend Nederlands standpunt ten aanzien van andere voorgestelde verdragswijzigingen - vooral indien deze het supranationale element in de Gemeenschappen zouden aantasten - veel begrip zou ontmoeten bij die "Europese" kringen die thans aandringen op een fusie van de Gemeenschappen. Men mag verwachten, dat alsdan ook de Tweede Kamer het Regeringsstandpunt zou onderschrijven.

Nu het onvermijdelijk is, dat het fusie-vraagstuk binnenkort in de Raden der Gemeenschappen wordt besproken, zal de Minister van Buitenlandse Zaken als Voorzitter van de Raden van EEG en van Euratom in ieder geval het initiatief moeten nemen tot het plaatsen van deze kwestie op de agenda. Daarbij zal van hem tevens worden verwacht, dat hij aangeeft welke procedure van behandeling de Raden - naar zijn oordeel - dienen te volgen.

Er blijft dus slechts de vraag of de Minister van Buitenlandse Zaken zich hiertoe dient te beperken of dat van Nederlandse zijde reeds aanstonds bepaalde voorstellen ware te doen met betrekking tot de wijze waarop een fusie zou kunnen worden verwezenlijkt. Het indienen van concrete voorstellen zou het voordeel kunnen hebben, dat de besprekingen daardoor in een bepaalde richting worden gestuwd. Bovendien zouden dergelijke voorstellen een sprekend bewijs zijn van de wens der Regering een positieve bijdrage te leveren tot de Europese samenwerking zoals deze in de Europese Gemeenschappen tot uitdrukking komt. Wellicht zouden concrete Nederlandse voorstellen echter de andere landen aanmoedigen eveneens hun wensen met betrekking tot de wijzigingen van andere delen van de Europese Verdragen in uitgewerkte voorstellen tot verdragswijzigingen vast te leggen.

Mede uit dien hoofde verdient het de voorkeur dat de Voorzitter der Raden zijn initiatief beperkt tot het voorstel het fusie-vraagstuk in het kader van de Raden op korte termijn in studie te doen nemen zonder daarbij nader aan te geven in welke richting de Nederlandse denkbeelden daaromtrent gaan. Een dergelijk initiatief van de Nederlandse Voorzitter der Raden zal reeds voldoende duidelijk doen uitkomen, dat de Nederlandse Regering in principe voorstandster is van een fusie.

Procedure

9. Indien het initiatief van de Voorzitter der Raden hiertoe beperkt zou blijven, lijkt het niet nodig, dat via de diplomatieke kanalen vooraf wordt nagegaan of dit initiatief in goede aarde zou vallen, aangezien de Nederlandse

Regering als zodanig geen concrete voorstellen indient en het initiatief van de Voorzitter bij eventuele kritiek kan worden voorgesteld als een eenvoudige maatregel van orde. Aangezien destijds in de Tweede Kamer het verwijt is geuit, dat de Belgische Regering over het zgn. plan Wigny - waarin de fusie voor de eerste maal ter sprake kwam - geen vooroverleg met Nederland heeft gevoerd, verdient het wel aanbeveling, dat Minister Wigny vooraf wordt medegedeeld, dat de Minister van Buitenlandse Zaken, in zijn hoedanigheid van Voorzitter van de Raden, het fusie-vraagstuk op de agenda zal plaatsen. Nu een fusie van de executieven belangrijke gevolgen voor Luxemburg zou kunnen hebben in verband met de

te kiezen zetel voor een eventueel gefusioneerde executieve, zou uit een oogpunt van Benelux-solidariteit Luxemburg eveneens vooraf van het voornemen van de Voorzitter op de hoogte moeten worden gesteld.

De Minister van Economische Zaken zou de Raad van de EGKS opmerkzaam kunnen maken op het initiatief van de Voorzitter van de Raden van EEG en Euratom voor het geval dat de Voorzitter van de EGKS-Raad deze kwestie zelf niet aan de orde stelt.

Bij de bestudering van het fusie-vraagstuk door de Raden zou de volgende procedure kunnen worden gevolgd. De studie wordt ondernomen door speciaal daartoe door de zes regeringen aangewezen vertegenwoordigers. Leidt deze studie tot positief resultaat, dan kunnen eventuele voorstellen tot wijziging van de Verdragen op grond van artikel 96 van het EGKS-verdrag en respectievelijk op grond van de artikelen 236 en 204 van de EEG- en Euratom-verdragen worden gedaan. De in deze artikelen aangegeven procedure komt erop neer, dat, indien de Raad - d.w.z. een meerderheid in de Raad - in beginsel voorstander is van de noodzakelijke verdragswijzigingen, een conferentie van regeringsvertegenwoordigers bijeen kan worden geroepen, teneinde in onderlinge overeenstemming de aan te brengen verdragswijzigingen vast te stellen. In het EEG- en Euratom-verdrag staat hierbij tevens de eis, dat de Raad eerst het Europees Parlement en de Commissies hoort.

Conclusies.

10. Op grond van het vorenstaande wordt aan Uw Raad voorgesteld:
 - a) De Minister van Buitenlandse Zaken te machtigen als Voorzitter van de Raden van EEG en Euratom het fusie-vraagstuk op de agenda van deze Raden te plaatsen teneinde dit in het kader van die Raden te doen bestuderen.
 - b) Goed te vinden, dat de regeringen van België en Luxemburg van het onder a) bedoelde initiatief vooraf in kennis worden gesteld.
 - c) De Minister van Economische Zaken te verzoeken desgewenst de aandacht van de Raad van de EGKS te vestigen op het initiatief van de Voorzitter van de Raden van EEG en Euratom.