

Van: Baron Lewe

c.cf. met bijlage:

Aan:

Betreft: Aanlooperperiode-EDG

1. — Reeds eerder mocht ik U. doen toekomen een nota, houdende het resultaat van de besprekingen in de werkgroep ad hoc inzake de aanlooperperiode EDG.
2. Naar aanleiding van de inmiddels in het Comité Financier te Parijs gerezen vragen met betrekking tot het financiële aspect van de aanlooperperiode is in interdepartementaal overleg een beschouwing opgesteld, waarbij het opportuun leek de in ambtelijke kringen gegroeide opvattingen inzake het aanlooperperiode-probleem in het algemeen, als inleiding aan deze beschouwing, in samengevatte vorm te doen voorafgaan.

./.

Ik roge U. de betreffende nota, onder agrn. 35063-1742 G.S., hierbij aanbieden.

3. Bedoelde nota is dezerzijds toegezonden aan het Hoofd van de Nederlandse Delegatie te Parijs, met het verzoek om commentaar.
4. Ik zal niet nalaten de eventuele op- en aanmerkingen, waartoe het stuk de Nederlandse Delegatie aanleiding zou geven, zo spoedig mogelijk te Uwer kennis te brengen.
5. Mocht het stuk Uwerzijds nog tot op- of aanmerkingen aanleiding geven, dan zal het op hoge prijs worden gesteld deze te mogen vernemen.

31 Maart 1954.

AANLOOPPERIODE EDG.

Uw berichtgeving langs andere weg alsmede de annex van COR/CR/26 en 27 hebben alhier aanleiding gegeven tot een aantal beschouwingen, welke de vrucht zijn van interdepartementale gedachtenwisseling op ambtelijk niveau, waaraan gedeeltelijk ook Mr. de Groot van Embden heeft deelgenomen. Deze beschouwingen laten onverlet de op Oorlog gerezen vragen, welke U zijn toegezonden langs andere weg. Voorafgaande aan deze beschouwingen moge het gestelde in dezerzijdse eerdere berichten nog wat nader worden uitgewerkt, aangezien gebleken is, dat enig misverstand hieromtrent niet geheel uitgesloten is.

1. Uitgangspunt is, dat het om vele praktische redenen geboden is, dat in Nederland het nationale administratieve apparaat, d.w.z. het grootste deel van het Departement van Oorlog, gedurende een zekere aanloopperiode een groot deel van de taken, welke in het Verdrag aan het Commissariaat zijn opgedragen, blijft uitvoeren.
2. Het essentiële element, dat verandert met de inwerkingtreding van de EDG, is naar dezerzijdse mening, dat vanaf jour E de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van deze taken overgaat naar de Gemeenschap.

Een opzet, waarbij de verantwoordelijkheid niet overgaat op jour E, doch waarbij nog enige tijd de nationale regeringen verantwoordelijk blijven, lijkt dezerzijds niet juist en in strijd met de algemene opvattingen inzake het Verdrag, zoals die in Nederland worden gehuldigd. De volgende, byzondere, redenen mogen zulks adstrueren:

- a. Een dergelijke opzet zou een overeenkomst eisen tussen de deelnemende staten van gelijke kracht als het Verdrag. Immers het Verdrag, dat de overgang van deze verantwoordelijkheid impliceert, wordt kennelijk terzijde gesteld. Een dergelijke overeenkomst zou opnieuw de parlementen moeten passeren, etc..
- b. Voor de onder 1 bedoelde taken, welke liggen op het gebied van de opbouw en verzorging der strijdkrachten, zou het Verdrag in feite niet in werking treden. De regeringen zouden hiervoor verantwoordelijk blijven jegens hun parlementen, alsof er geen EDG was.
- c. Op basis van het non-discriminatie beginsel zou ook de Duitse regering zelfstandig een leger opbouwen, hetgeen in strijd is met de opzet van het Verdrag.
- d. De regeringen zouden het zelf in de hand hebben, wanneer het Commissariaat de hier bedoelde taken kan assumeren, welke het in het Verdrag zijn opgedragen. De beroemde regel, dat "donner et retenir ne vaut" vindt naar dezerzijds inzicht ook gelding op het gebied van de Europese defensie-integratie.

3. Gaat men er van uit, dat de verantwoordelijkheid van meet af aan bij de Gemeenschap ligt, dan rijst de vraag, of de Gemeenschap en met name het Commissariaat die taken, welke het nog niet onmiddellijk zelf kan uitoefenen, moet overdragen aan nationale regeringen dan wel aan de nationale Ministers van Defensie, of dat het de voorkeur verdient rechtstreeks die diensten, welke deze taken thans onder verantwoordelijkheid aan de Minister van Oorlog vervullen, daarmee te belasten. Bij de diensten wordt gedacht aan het D.G. van Oorlog, het DML, het DMLu, het DGW&T en het D.Pers..

4. De figuur, dat deze taken aan regeringen of aan een bepaalde nationale minister worden overgedragen - waarbij men meestal het woord "delegeren" gebruikt -, wordt dezerzijds minder aantrekkelijk geacht om de volgende redenen:
 - a. Aangezien dezerzijds onder regering wordt verstaan de Kroon onder ministeriële verantwoordelijkheid, impliceert delegatie aan regeringen, dat de Kroon opdrachten kan krijgen van het Commissariaat. Dit nu lijkt onaanvaardbaar.

Een andere mogelijkheid is daarom een opdracht aan de nationale Minister van Defensie-aangelegenheden, die volgens Nederlands recht naast zijn functie van raadsman van de Kroon ook eigen bevoegdheden heeft.
 - b. Het bezwaar tegen "delegatie" aan nationale ministers van Defensie is, dat deze tegelijkertijd gemachtigden van het Commissariaat, alsook de controleurs van dit college en medebestuurders in de EDG zijn. Een dergelijke verhouding lijkt niet alleen principieel weinig elegant, doch impliceert dat van een zelfstandigheid van het Commissariaat nauwelijks sprake kan zijn. De ministers zullen feitelijk nationaal zowel als supranationaal bepalen, wat er zal gebeuren en tevens hoelang deze stand van zaken zal duren. Zal dit naar buiten niet de indruk maken, dat de defensie-integratie in feite op de lange baan geschoven wordt?

Bovendien staat tegenover de attractie, dat de invloed van de regering in eigen land groter is dan het Verdrag eigenlijk bepaalt, het bezwaar dat de controle op de partners geringer is. Met name tegenover Frankrijk en Duitsland lijkt dit minder gewenst en zeker niet de bedoeling van het EDG-Verdrag.
 - c. In eigen land zal de Minister van Defensie behalve verantwoordelijk aan het Parlement, tevens voor een groot deel van zijn werkzaamheden verantwoordelijk zijn aan een supranationaal college. Is een dergelijke dubbele verantwoordelijkheid staatsrechtelijk en politiek wel aanvaardbaar? Dezerzijds lijkt het weinig gewenst een dergelijke combinatie, zelfs voor enige tijd, in het leven te roepen.
 - d. Of deze constructie zich met het Verdrag laat rijmen, met name met artikel 87bis, lid 2, lijkt allerminst zeker.

e. Tenslotte wordt in de stukken van de Interim-Commissie vaak gesproken van "delegeren". Dit begrip kan naar het voorkomt aanleiding geven tot verwarring. Het Franse begrip "déléguer" omvat iets anders dan het Nederlandse "delegeren". Bovendien heeft een gedelegeerde naar Nederlandse opvatting een eigen verantwoordelijkheid voor de consequenties van zijn handelen tegenover derden. Dit lijkt in strijd met het uitgangspunt, nl. dat de Gemeenschap verantwoordelijk is tegenover derden (b.v. voor schade-acties, etc.). Mocht men niettemin prefereren het begrip "déléguer" te gebruiken, dan ware duidelijk vast te stellen, wat hiermede op het punt van de verantwoordelijkheid wordt bedoeld.

5. Mede om de bezwaren tegen de hierboven besproken alternatieven gaat dezerzijds de voorkeur uit naar een constructie, waarbij bepaalde nationale diensten worden belast met de uitvoering van bepaalde taken, zolang het Commissariaat niet zelf centraal of decentraal over het nodige apparaat daarvoor beschikt. Bij deze diensten wordt gedacht aan de afdelingen van Corlog, hiervoor reeds genoemd. Onder verwijzing naar pag. 4 van het 24e Verslag van Mr. Buurman wordt dezerzijds dus de Rückdelegation afgewezen.
- Deze opzet eist een overeenkomst tussen de nationale regeringen en de Gemeenschap, waarin wordt vastgelegd welke diensten met welke taken voor welke periode worden belast. Het Commissariaat kan voor het beleid aanwijzingen aan de diensten geven, zoals avant jour E de nationale Minister deed. Hiervoor kan het Commissariaat ter verantwoording worden geroepen door de ministers in de Conseil. Deze verhouding brengt vanzelfsprekend niet mede, dat tussen de nationale Minister en de betrokken diensten geen enkel overleg meer zal plaatsvinden t.a.v. de beleidsvraagstukken of dat in de praktijk de mogelijkheid niet open blijft voor deze Minister om zijn wensen dienaangaande kenbaar te maken. Dit aspect van de hierboven ontwikkelde oplossing inzake de aanlooperperiode vereist intussen nog nadere studie. Zoals reeds eerder opgemerkt, moge worden vooropgesteld, dat de betreffende diensten uitsluitend en alleen voorzover het betreft de werkzaamheden, voortvloeiende uit de uitvoering van bepaalde EDG-taken, in bovenbedoelde verhouding tot het Commissariaat worden geplaatst.

6. Alvorens in het licht van het voorgaande nader in te gaan op de problematiek van het eerste budget commun zoals opgeworpen in Uw 138 en de annex van COR/CR/26 en 27 nog twee voorafgaande opmerkingen:
1. De EDG zal verplichtingen kunnen aangaan en betalingen kunnen verrichten hetzij op grond van een EDG-budget hetzij, zonder dat een EDG-begroting is vastgesteld, op grond van art. 87bis lid 3 van het Verdrag. In het laatste geval worden uitgaven gedaan, die niet door een begrotingspost, d.w.z. door een voorafgaande machtiging, zijn gedekt; deze uitgaven zullen achteraf moeten worden goedgekeurd en in de EDG-begroting worden opgenomen. Aangezien de financiële bijdragen van de landen nog niet zijn overeengekomen, zullen de deelnemers voor deze uitgaven aan de EDG voorschotten moeten verlenen, welke eveneens achteraf met de overeen te komen bijdragen moeten worden verrekend.
 2. De EDG zal nimmer kunnen beschikken over credieten uitgetrokken op een nationale begroting
 - a. Indien de EDG de specificatie der voorgenomen uitgaven, zoals deze wordt gegeven in de nationale begrotingen, overneemt, dan is het onjuist verder nog bij de uitvoering te blijven spreken van uitvoering van nationale begrotingen: het is dan een EDG-budget dat ten uitvoer wordt gelegd, zij het dat de specificatie is overgenomen uit de nationale begrotingen: Laatstbedoelde overname kan geschieden door bij een formeel besluit van de Conseil de nationale begrotingsspecificaties te verklaren tot de specificatie van het budget commun.
 - b. Indien de EDG, zonder dat een EDG-budget is vastgesteld (onder pt. 1 als tweede mogelijkheid vermeld), uitgaven doet en daarbij de nationale begrotingsspecificatie volgt, dan is het eveneens onjuist te spreken van een tenuitvoerlegging van de nationale begroting: er is dan geen enkele begroting, die ten uitvoer wordt gelegd. Als interne richtlijn bij het doen van uitgaven wordt dan een nationale begrotingsspecificatie gevolgd.
7. In COR/CR/26 en 27 en Uw 138 wordt ervan uitgegaan dat het eerste budget commun niet op jour E opgesteld en goedgekeurd kan worden.

Dit uitgangspunt lijkt niet vanzelfsprekend. Indien de nationale begrotingen voor dag "E" worden gesplitst in een EDG en een nationaal blijvend gedeelte, dan zal overeenkomstig de boven onder pt. 6.2.a. beschreven procedure op dag "E" het eerste EDG-budget kunnen worden vastgesteld. Uiteraard zal dit budget naderhand suppletoir steeds gewijzigd kunnen worden. Een dergelijke splitsing der nationale begrotingen voor dag "E" wordt dan ook dezerzijds bepleit.

8. Samenstelling Eerste Budget Commun.

Het eerste budget commun zal de volgende 3 groepen van uitgaven moeten omvatten:

- a. de uitgaven voor het centraal apparaat (apparaatsuitgaven)
- b. de uitgaven voor het gedecentraliseerde apparaat (apparaatsuitgaven)
- c. de uitgaven ten behoeve van de opbouw van de strijdkrachten (beleidsuitgaven).

ad a. Naar dezerzijds inzicht is het niet mogelijk dat voor deze groep uitgaven reeds credieten in de nationale begrotingen zijn uitgetrokken, aangezien deze groep uitgaven geheel buiten de nationale sfeer ligt. Voor alle uitgaven van deze groep zal dan ook een voorziening in het EDG-budget moeten worden getroffen zij het dat voor Nederland, gezien het defensieplafond, compensatie zal moeten worden gevonden in de groep uitgaven vermeld onder b. of c.

ad b. Uitgaande van de premisse dat een gedecentraliseerd eigen apparaat ontbreekt en dus gebruik zal moeten worden gemaakt van de nationale diensten, blijven de uitgaven voor dit nationale apparaat in eerste instantie ten laste van het nationaal blijvend deel van de nationale begroting. Deze uitgaven worden daarna door de nationale Staten met de EDG verrekend ten laste van het budget commun.

ad c. De ze uitgaven worden overeenkomstig de boven in 6 sub 2a vermelde procedure uit de nationale begroting gelicht en in het EDG-budget opgenomen. Additionele uitgaven voortvloeiend uit het gestelde sub a en b worden op deze groep uitgaven in mindering gebracht.

9. Uitvoering Eerste Budget Commun.

1. Indien dit eerste budget commun op jour E is goedgekeurd dan is de uitvoering als volgt:

Naar dezerzijdse mening dient bij het verrichten van de uitgaven vermeld onder pt. 8 sub c (uitgaven ten behoeve van de strijdkrachten) gebruik te worden gemaakt van het nationaal apparaat. De verantwoordelijkheid berust bij de EDG. De verrekening met de deelnemende Staten van de door deze Staten ten laste van hun nationale begroting voor het gedecentraliseerd apparaat verrichte uitgaven (bovenvermeld onder pt. 8 sub b), geschiedt uiteraard door het centrale EDG-apparaat. De uitgaven vermeld sub 8 a (uitgaven voor het centraal apparaat) geschieden eveneens centraal.

2. Indien dit eerste budget commun op jour E niet is goedgekeurd (uitgangspunt in telegram van Starckenborgh 138) dan geschiedt het verrichten van uitgaven als volgt:
- a. de uitgaven voor het centraal apparaat (de instellingen) zouden geschieden centraal door de EDG. De basis voor deze uitgaven zou een état prévisionnel kunnen vormen, welke op jour E goedgekeurd moet zijn en naderhand in het budget commun moet worden geïncorporeerd.
 - b. de uitgaven voor het gedecentraliseerde apparaat (nationale diensten) d.w.z. de verrekening met de deelnemende Staten van de door deze Staten ten laste van hun nationale begroting voor dit apparaat verrichte uitgaven, wordt uitgesteld totdat het eerste budget commun is goedgekeurd. Dit kan worden beschouwd als een voorschot door de deelnemers aan de EDG als bedoeld in 87bis Verdrag.
 - c. de uitgaven, bovenvermeld onder pt. 8 sub c, ten behoeve van de strijdkrachten, geschieden zonder dat hiervoor een formele basis in de vorm van een budget of état prévisionnel voorhanden is, hetgeen volgens art. 87bis mogelijk is.
Bij het verrichten van deze uitgaven zullen de specificaties zoals deze in de nationale begrotingen worden gegeven uiteraard als richtlijnen worden genomen. Bij het verrichten van deze uitgaven maakt de EDG gebruik van het nationaal apparaat. De verantwoordelijkheid berust bij de EDG.

Aangezien het ongewenst lijkt dat de EDG op deze wijze gelden uitgeeft, wordt dezerzijds bepleit op jour E een budget commun vast te stellen, teneinde aldus ook een formele basis voor het doen van uitgaven te hebben.

10. Uitsplitsing nationale begrotingen.
In het bovenstaande werd uiteengezet hoe het verrichten van uitgaven door de EDG - hetzij op grond van een budget hetzij zonder deze basis - juridisch moet worden gezien. Met nadruk moge erop worden gewezen, dat in beide vermelde gevallen het verrichten van uitgaven aan de hand van nationale begrotingsspecificaties feitelijk slechts mogelijk zal zijn, indien de nationale begrotingen avant jour E zijn uitgesplitst.
Deze uitsplitsing dient in eerste instantie te geschieden door de nationale Regeringen. Daarna dienen deze uitsplitsingen, welke door nationale autoriteiten zijn voorbereid, in de Interim Commissie kritisch te worden bekeken door de zes deelnemers gezamenlijk.

Aldus wordt mogelijkwijze voorkomen, dat een der deelnemers uitgaven ten laste van het budget commun brengt, welke in de ogen der andere deelnemers niet ten laste van dit budget dienen te komen. Immers, vaststelling van een budget commun betekent aanvaarding van de hierin voorkomende organisaties en formaties. Klakkeloze vaststelling zonder ernstig voorafgaand onderzoek zou betekenen, dat men een kat in de zak koopt. Men denke in het bijzonder aan de onrendabele militaire bedrijven in Frankrijk en aan de legers overtollig élément civil in Italië, welke in de EDG zouden kunnen worden ingebracht. Financiële consequenties voor Nederland behoeft een dergelijke belasting van de gemeenschapsbegroting niet onmiddellijk te hebben. Immers, het is dezerzijds de bedoeling, dat de Nederlandse bijdrage, behalve aan institutionele uitgaven, voorshands slechts ten goede komt aan de Nederlandse contingenten. Doch wel moeten, voor het vervolg, van de inbreng van ongewenste elementen allerlei ongunstige consequenties voor de EDG, en dus indirect ook voor Nederland, worden gevreesd. Op grond van een en ander zal het eerste budget commun, alvorens te worden vastgesteld, terdege op zijn financiële consequenties moeten worden bekeken.

Heeft de splitsing en het kritisch onderzoek der nationale begrotingen avant jour E haar beslag gekregen, dan zal van meet af aan met een budget commun kunnen worden gewerkt.

Mocht het formeel vaststellen van dit budget commun op jour E om de een of andere reden niet plaatsvinden, dan zal het EDG-Commissariaat - zonder formeel budget - kunnen werken op dat deel der nationale begrotingen, dat is uitgesplitst en in de Interim-Commissie kritisch is bekeken.

In ieder geval dient volgens dezerzijdse mening te worden voorkomen, dat de EDG uitgaven doet zonder dat hiervoor als basis dient een door de Raad met unanimiteit goedgekeurde uitgesplitste nationale begrotingsspecificatie.

11. Middelen ter financiering der eerste uitgaven

De middelen ter financiering van haar betalingen verkrijgt de EDG, zolang er geen budget commun is, door voorschotten der deelnemende Staten conform art. 87bis Verdrag. Zodra er een budget commun is goedgekeurd, verkrijgt de EDG bedoelde middelen uit de bijdragen der deelnemers, op welke bijdrage de reeds verstrekte voorschotten in mindering worden gebracht.

12. In het licht van bovenstaande beschouwingen kan naar aanleiding van Uw 138 en tegen document COR/CR/26 en 27 dd. 23 Februari 1954 het volgende worden aangevoerd.

Deze stukken worden dezerzijds aldus gelezen, dat de groep uitgaven, bovenvermeld sub c, t.w. de uitgaven voor de opbouw der strijdkrachten en de groep uitgaven, bovenvermeld sub b, t.w. de uitgaven voor het gedecentraliseerde apparaat in de beschouwingen van de voorzitter van het comité financier niet aan de orde komen. Naar dezerzijds inzicht dienen de uitgaven van groep c, als zijnde het belangrijkste, echter in het centrum der beschouwingen te staan.

Vóorts worden vermelde documenten hier aldus begrepen, dat de voorzitter van het comité financier suggereert in een état

prévisionnel, welke naderhand wordt geïncorporeerd in het budget commun, en die een voorziening moet geven voor de kosten van het centrale apparaat (de gemeenschappelijke instellingen) alleen die uitgaven op te nemen "die nog niet in een nationale begroting voorkomen". Deze gedachtengang lijkt onjuist, aangezien in een nationale begroting, naar het voorkomt, geen uitgaven kunnen voorkomen, die bestemd zijn voor de te creëren gemeenschappelijke instellingen van de EDG.

Tevens zou deze gedachtengang ertoe leiden, dat de uitgaven voor de gemeenschappelijke instellingen (centraal apparaat) zouden paraisseren op twee begrotingen nl. de état prévisionnel, voorzover het additionele uitgaven betreft en de nationale begrotingen, voorzover het reeds voorgenomen uitgaven betreft, hetgeen tot een onoverzichtelijke situatie leidt. De bezwaren hiervan worden groter, indien men bedenkt, dat de voorzitter van het comité financier suggereert de uitvoering van de état prévisionnel te laten geschieden door de EDG en de uitvoering van de nationale begroting aan de nationale autoriteiten te delegeren.

Voor de vragen met betrekking tot de bevoegdheden van Ministers en Parlement moge worden verwezen naar de aanvang van dit stuk.