MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

PLEIN 23 — 's-GRAVENHAGE

AAN:

Zijne Excellentie
de Minister-President,

Voorzitter van de
Raad voor Europese Zaken

XXXXXXXXX Directie/Afdeling: DGES

Datum: 21 juli 1965

Onderwerp: Juridische aspecten van de houding van Frankrijk in de Europese Gemeenschap

Kenmerk: DIE-115188

TER BEHANDELING IN DE RAAD VOOR EUROPESE ZAKEN VAN 23 JULI 1965

Zoals in de Coördinatie Commissie werd afgesproken, heb ik aan de juridisch adviseur van dit departement advies gevraagd over een aantal juridische aspecten van de houding van Frankrijk in de Europese Gemeenschappen. Het
./. advies van Prof. Riphagen moge ik U hierbij toezenden. Nader intern overleg op basis van dit advies heeft tot de volgende conlusies geleid:

1. De voor 26 en 27 juli a.s. voorziene raadszitting dient in ieder geval van Nederlandse zijde te worden bijgewoond. Zolang nog de mogelijkheid van passieve of zelfs actieve deelneming van Frankrijk open is, dient van Nederlandse zijde aan de besprekingen te worden deelgenomen.

2. Ook indien aldaar geconstateerd wordt dat de Franse delegatie verstek laat gaan, zal dit de aanwezigen niet verhinderen om de agenda voor de beraadslagingen vast te stellen. Immers iedere bijeenkomst behoeft een agenda, zodat met het vaststellen daarvan nog niet geprejudicieerd wordt op het rechtskarakter der beraadslagingen.

1347.-10-63 329661*-57

© NA, 2.03.01 (Arch. AZ/KMP) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 2867
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01437

Vervolgblad no 1
van brief d.d. 21 juli 1965
Kenmerk: DIE-115188

3. Indien besluiten genomen moeten worden kan slechts gebruik worden gemaakt van de zg. "uitgebreide" schriftelijke procedure, d.w.z. dat aan alle Lid-Staten twee vragen worden voorgelegd: "Is U akkoord met het volgen van de schriftelijke procedure en zo ja hoe brengt U Uw stem uit?".
Indien Frankrijk aan deze vorm van besluitneming deelneemt,x) wordt hiermede de Franse houding in zoverre verduidelijkt, dat tot "passieve deelneming" aan de Raad als waarvan in bijgaand advies wordt gesproken, kan worden geconcludeerd. In dat geval zou in het vervolg ondanks de (tijdelijke) afwezigheid van Frankrijk kunnen worden overgegaan tot het nemen van besluiten in de Raad, voor zover daarvoor geen eenparigheid van stemmen is vereist, terwijl voor eenparige besluiten zo nodig de schriftelijke procedure kan worden voortgezet.

x) en [illegible] zet [illegible]?

4. Het is uiterst moeilijk om te voorzien wat precies na de komende raadszitting dient te geschieden. Men is daarvoor te zeer afhankelijk van een aantal imponderabilia zoals de houding van Frankrijk en ook de houding van enige andere Lid-Staten.

Spoedshalve is een exemplaar dezes rechtstreeks aan de leden van Uw Raad toegezonden.

DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

Juridische aspecten houding Frankrijk in Europese Gemeenschappen.

1. Wanneer men de juridische consequenties van Frankrijk's huidige houding in de Europese Gemeenschappen tracht te analyseren stuit men op de moeilijkheid, dat die houding (opzettelijk) dubbelzinnig tot uitdrukking wordt gebracht. Zolang de draagwijdte van de Franse wilsverklaring niet duidelijk is, valt aangaande de juridische consequenties daarvan ook nog geen definitieve conclusie te trekken. Dit moge in het onderstaande worden toegelicht.

2. De modaliteiten van het functioneren van internationale instellingen (samenstelling, werkwijze, rechten en verplichtingen van de leden in de instelling) wordt in de verdragen tot oprichting van die instellingen meestal niet volledig geregeld. Vrijwel alle internationale instellingen hebben een dualistisch karakter in dier voege dat zij enerzijds de trekken dragen van een vorm van samenwerking van de deelnemende staten, anderzijds lijken op een zelfstandig gezagsorgaan, waarin de staten in enigerlei vorm (kunnen) participeren. Bij de vaststelling van de niet uitdrukkelijk geregelde modaliteiten d.m.v. "interpretatie" kan men dus steeds twee kanten uit. Welke van de twee richtingen de juiste is hangt ervan af of de wèl geregelde modaliteiten meer in de richting van "samenwerking" dan wel meer in de richting van "gezagsorgaan" wijzen.

3. Toegepast op de Raden der Europese Gemeenschappen (er is geen reden om hier een onderscheid tussen EGKS, EEG en Euratom te maken, te minder nu reeds tot fusie van deze Raden tot één Raad is besloten) levert deze gedachtengang het volgende op. Ook de Raad heeft een dualistisch karakter. Enerzijds is de Raad samengesteld uit vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Staten (dwz. alle Lid-Staten) hetgeen wijst in de richting van samenwerking; anderzijds kan de Raad sommige besluiten nemen bij meerderheid van stemmen, hetgeen wijst in de richting van gezagsorgaan. De omstandigheid, dat voor vele besluiten eenstemmigheid is voorgeschreven, dat de meerderheid vereist voor andere besluiten veelal een gequalificeerde meerderheid is, en dat de stemmen worden gewogen, wijst weer meer in de richting van een vorm van samenwerking van staten. Het dualistische karakter van de Raad komt ook tot uitdrukking in de omschrijving van zijn taak: enerzijds coördinatie van het beleid van de Lid-Staten, anderzijds deel van "de executieve" van de gemeenschap.

4. De qualificatie van de Raad als overwegende vorm van samenwerking tussen staten dan wel overwegend gezagsorgaan is beslissend voor de bepaling van de juridische consequenties van niet-deelneming van een Lid-Staat aan de

- zittingen -

zittingen van de Raad. Bij de eerstgenoemde qualificatie immers zal men tot de dubbele conclusie moeten komen;
(a) dat de Raad als zodanig niet rechtsgeldig kan beraadslagen en besluiten, wanneer niet alle leden deelnemen, en
(b) dat de Lid-Staten verplicht zijn aan de zittingen van de Raad deel te nemen (aangezien voor de werking van het verdrag beraadslagingen en besluiten van de Raad essentieel zijn. Bij de tweede qualificatie komt men tot de dubbele conclusie
(a) dat het lidmaatschap van de Raad slechts een recht van inspraak van iedere Lid-Staat is, waarvan die Lid-Staat al dan niet gebruik kan maken zonder dat dit voor de Raad als zodanig enig verschil maakt, en
(b) er dus geen verplichting tot deelneming bestaat.

5. De drie verdragen houden geen bepalingen in die expressis verbis de situatie van niet-deelneming van een Lid-Staat aan de zittingen van de Raad regelen of een verplichting tot deelneming opleggen.

In de verdragen noch in de reglementen van orde wordt van een quorum gesproken. Uit de omstandigheid, dat stemoverdracht mogelijk is gemaakt, valt af te leiden dat "deelneming" van een Lid-Staat niet per se lijfelijke aanwezigheid insluit. Uit het feit, dat (in EEG en Euratom) uitdrukkelijk is bepaald, dat onthouding van stemming (door aanwezige of vertegenwoordigde leden) geen beletsel vormt voor het aannemen der besluiten van de Raad waarvoor eenparigheid van stemmen is vereist, kan worden afgeleid, dat "deelneming" niet per se het uitspreken van een standpunt insluit. In de praktijk wordt aan de zittingen van de Raad vaak deelgenomen door een vertegenwoordiger van een Lid-Staat, die niet is een lid van de Regering van die Lid-Staat (gelijk de verdragen eisen). Het reglement van orde van de EEG-Raad kent tenslotte de mogelijkheid van schriftelijke stemming (wanneer alle leden van de Raad een dergelijke procedure aanvaarden).

Uit dit alles blijkt, dat verdrag en gewoonte modaliteiten van "deelneming" door een Lid-Staat aan de werkzaamheden van de Raad kennen, die zich niet uiten in physieke aanwezigheid en activiteit van een lid van de Regering. Deze situatie maakt het mogelijk om te stellen, dat ondanks tijdelijke afwezigheid van een lid van de Regering van een Lid-Staat, die Lid-Staat toch "deelneemt" aan de beraadslagingen en besluiten van de Raad. Men zou die afwezigheid dan moeten interpreteren als een wel zeer geprononceerde vorm van zwijgen, niet luisteren en zich onthouden (uit art. 148, lid 3, EEG-verdrag volgt, dat dan niettemin geen besluiten kunnen worden genomen waarvoor eenparigheid van stemmen is vereist). Een dergelijke "interpretatie" is echter alleen geoorloofd, indien de uitingen van de betrokken Lid-Staat zulks toelaten.

En hier ligt dan in de onderhavige situatie de moeilijkheid: Frankrijk wenst niet te zeggen, wat zijn afwezigheid precies betekent en voert die afwezigheid ook niet volledig consequent door.

Dit (zonder twijfel opzettelijke) "equivoque" maakt het moeilijk om uit te maken of Frankrijk nu wel of niet rechtens "deelneemt" aan de werkzaamheden van de Raad.

Het is uiteraard denkbaar, dat de andere Lid-Staten (en/of de Commissie) hierover officieel opheldering vragen. Dit zou de Fransen voor het onaangename dilemma stellen om òf wel te beweren dat zij niet deelnemen en (menen) daardoor de Raad lam te leggen, òf wel te stellen, dat zij slechts gedesinteresseerd zijn en het nemen van (niet-unanieme) besluiten van de Raad niet in de weg staan.

6. Indien geen opheldering wordt gevraagd en verkregen en dus op basis van wat tot nog toe door Frankrijk is gezegd en gedaan moet worden geoordeeld, zou naar mijn mening de conclusie moeten worden getrokken dat Frankrijk nu niet rechtens deelneemt aan de Raad.

   Voorts brengt naar mijn mening het overwegende karakter van samenwerkingsorgaan mede,
   (1) dat de Raad niet rechtsgeldig kan beraadslagen en besluiten zonder de deelneming rechtens van alle Lid-Staten en
   (2) dat iedere Lid-Staat verplicht is deel te nemen, welke verplichting dus door Frankrijk niet wordt nagekomen.

7. Het is mijns inziens rechtens niet mogelijk, de Raad te "dédoubleren" in dier voege dat hij zonder Franse deelneming zijn "coördinerende" taak niet meer, doch zijn "executieve" taak wel zou kunnen vervullen. Het is trouwens ook niet mogelijk, dit onderscheid practisch te hanteren.

8. Iets geheel anders is, dat iedere organisatie tot op zekere hoogte een "noodrecht" kent. Zolang Frankrijk niet te kennen heeft gegeven, dat het uit de gemeenschappen treedt, moet worden aangenomen dat dit land ermede instemt dat wat reeds rechtsgeldig is tot stand gebracht ook in stand blijft. Er zijn wellicht een klein aantal besluiten, (die geen eenparigheid van stemmen eisen en) die, indien zij niet genomen zouden worden, in feite de reeds rechtsgeldig tot stand gebrachte regelingen zouden doen vervallen. Dergelijke besluiten zouden dan m.i. - eventueel in "voorlopige" vorm - bij gebreke van de Raad door de gezamenlijke vertegenwoordigers van de regeringen der vijf Lid-Staten kunnen worden genomen, doch alleen in geval van absolute noodzaak.

9. Wellicht ten overvloede moge er op gewezen worden, dat, indien men overweegt Frankrijk rechtens in gebreke te stellen wegens het niet deelnemen aan de Raad, men niet tegelijkertijd kan doen alsof die deelneming voor het rechtsgeldig functioneren van de Raad niet vereist is. De door Nederland en Duitsland in de jongste zitting van de EGKS-Raad ingenomen houding zou, indien voortgezet, het onmogelijk maken in rechte Frankrijk een niet-nakoming van zijn verdragsverplichtingen te verwijten.

- Voorts -

Voorts zou het in rechte in gebreke stellen van Frankrijk - zoals hierboven reeds werd opgemerkt - bij voorkeur vooraf gegaan moeten worden door het eisen van een opheldering inzake de precieze betekenis die de Franse houding naar het oordeel van Frankrijk zelf heeft.

Tenslotte valt op te merken, dat Frankrijk kennelijk bezig is zelf het standpunt op te bouwen, dat de andere Lid-Staten in gebreke zijn gebleven in het nakomen van hun verdragsverplichtingen. Dit dient wellicht mede om t.z.t. een soort exceptio non adimpleti contractus op te werpen tegen het verwijt van niet-deelneming aan de Raad. Nu brengt m.i. de gehele structuur van de Europese verdragen mede, dat voornoemde exceptie daarbij geen toepassing kan vinden (ook al zou het Franse verwijt juist zijn). Om dezelfde reden kan men ook niet stellen, dat bij wege van "sanctie" op het niet nakomen door Frankrijk van de verplichting tot deelneming aan de Raad, deze Raad, in afwijking van de verdragsbepalingen, toch normaal zou kunnen blijven functioneren.

10. Concluderende zou ik het bovenstaande als volgt willen samenvatten:
    a. de Raad kan niet rechtsgeldig functioneren zonder deelneming van alle Lid-Staten;
    b. iedere Lid-Staat is rechtens verplicht deel te nemen;
    c. deelneming kan passief zijn;
    d. voor het qualificeren van Frankrijks huidige houding als "passieve deelneming" dan wel "niet deelneming" is officiële Franse opheldering gewenst;
    e. zolang die opheldering niet is gegeven en op basis van wat thans omtrent de Franse houding bekend is, ligt de qualificatie "niet deelneming" meer voor de hand;
    f. bij gebreke van het rechtsgeldig kunnen functioneren van de Raad, kunnen de vijf regeringsvertegenwoordigers wel bijeenkomen (ook met de Commissie), doch uiteraard niet als Raad; eventuele "besluiten" van die regeringsvertegenwoordigers zouden alleen binnen het enge raam van "noodrecht" enige voorlopige juridische betekenis kunnen hebben (in afwachting van "bekrachtiging" bij het normaliseren van de situatie).