

Van: DIE

Datum: 15 november 1967

Aan: T via DGES

no. 954

co. DGES

DIE

plv. DIE

DIE/AE

DIE/EE

Onderwerp: Aantekening bij "Bevoegdheid Europees Parlement"

Verzonden

(Begrotingsbehandeling Tweede Kamer, V Europese Samenwerking, pnt 14)

1. Vele voorstellen ter verbetering van de positie van het Europese Parlement zijn in de loop der jaren door Nederland gedaan, wellicht het meest duidelijk door M op 1 december 1964 in een verklaring in de Raad (Bijlage 1). Een Nota aan de Tweede Kamer uit 1964 over hetzelfde onderwerp voeg ik als bijlage 2 hieraan toe. Deze voorstellen zijn in grote lijnen de volgende:
- a) benoeming executieve.
Wanneer de Commissie collectief aftreedt krijgt het Parlement het recht met volstreckte meerderheid van stemmen de benoeming van een door de regeringen nieuw benoemde Commissie te bekrachtigen. De inspraak van het Parlement op de benoeming van de executieve is een logische konsekwentie van artikel 144 EEG, waarbij het Parlement het recht heeft de Commissie naar huis te sturen. Verdragswijziging is hiervoor noodzakelijk.
- b) de wetgeving.
Een voorstel is aangekondigd, maar nooit ingediend, waarbij een besluit van de Raad dat afwijkt van het advies van het Parlement, door de Raad nog aan het Parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd. Het Parlement zou dan met twee derde meerderheid een veto over het Raadsbesluit kunnen uitspreken. Dit voorstel zou een aanvulling op artikel 149 EEG noodzakelijk maken.
Wèl heeft de Raad in beginsel het Nederlandse voorstel aanvaard, maar niet in de praktijk gebracht, nl. dat de Raad het Parlement mededeelt, waarom hij afwijkt van het parlementaire advies.
- c) het budget-recht.
Zoals U bekend is, verloopt de bestaande procedure van art. 203 EEGaals volgt:
een voor-ontwerp-begroting wordt opgesteld door de Commissie en toegezonden aan de Raad. De Raad stelt vervolgens met gekwalificeerde meerderheid de ontwerp-begroting vast en zendt deze ontwerp-begroting vervolgens aan het Parlement. De invloed van het Parlement is beperkt tot voorstellen van wijzigingen aan de Raad.
Bij de definitieve vaststelling van de Begroting door de Raad, die wederom met gekwalificeerde meerderheid beslist, zijn deze wijzigingsvoorstellen van zeer weinig invloed. Het voorstel, door Nederland gedaan in februari 1964, houdt in, dat de door het Parlement voorgestelde wijzigingen geacht worden definitief te zijn, tenzij de Raad binnen 20 dagen anders beslist. Voorts wilde Nederland de politieke band tussen Parlement en Commissie accentueren d.m.v. een vergroting van de invloed van het Parlement via de Commissie op de besluitvorming van de Raad; hiertoe diende het

- voorstel -

Van:

Datum:

Aan:

Onderwerp:

- 2 -

voorstel, dat het afwijkend besluit door de Raad op twee manieren kan worden genomen:

- met meerderheid van stemmen indien de Raad zich uitspreekt overeenkomstig het standpunt van de EEG-Commissie;
- met een gekwalificeerde meerderheid indien de Raad niet alleen wenst af te wijken van het standpunt van het Europees Parlement, maar ook van dat van de Commissie.

Aangezien Nederland er op gewezen had dat het Nederlands Parlement geen goedkeuring aan verdragswijziging, nodig voor een directe afdracht van landbouwheffingen aan de Gemeenschap zou verlenen, zonder dat tegelijk een werkelijk parlementair budgetrecht zou gecreëerd worden, nam de Commissie in 1965 dit Nederlandse voorstel grotendeels over en diende dit samen met het voorstel tot de directe afdracht in. Zoals U bekend is, leidde dit pakket van voorstellen tot de crisis van 1965.

In de Memorie van Toelichting op het Fusieverdrag heeft de Regering nog een voorstel inzake het budgetrecht gedaan, ditmaal over de wijze waarop het Parlement zijn voorstellen tot wijziging aan de Raad zou moeten presenteren. Het Parlement beperkt zich thans tot een in algemene bewoordingen opgesteld advies, vastgelegd in een resolutie. Het Parlement zou echter art. 203 lid 4 beter moeten volgen en een gewijzigde ontwerp-begroting moeten indienen. Over deze laatste zou de Raad dan dienen te stemmen bij vaststelling van een definitieve begroting en niet over het oorspronkelijke door de Raad zelf opgestelde ontwerp.

d. inschakeling van het Parlement bij associatieverdragen.

In november 1963 bereikte de Raad een compromis dat als volgt kan worden samengevat:

- vóór het begin van onderhandelingen kan in het Parlement een oriënterend debat plaatsvinden;
- tijdens de onderhandelingen worden door de Commissie en de bevoegde commissies uit het Parlement de nauwste contacten onderhouden;
- wanneer de onderhandelingen tot resultaat hebben geleid, maar vóór de ondertekening van de Overeenkomst, licht de Voorzitter van de Raad of zijn vertegenwoordiger de bevoegde Commissie uit het Parlement vertrouwelijk en officieus in omtrent de inhoud van de Overeenkomst.

Dit compromis wordt in de praktijk slecht nageleefd. Het is al minder dan Nederland wilde, te weten formele raadpleging van het Parlement vóór ondertekening, en zeker minder dan de wensen van het Parlement zelf, die formeel geraadpleegd wilden worden vóór afsluiting van de onderhandelingen.

- 3 -

Van:

Datum:

Aan:

Onderwerp:

- 3 -

2. Punt 1b van de resolutie van het Europees Parlement stelt dat het Parlement ook geraadpleegd dient te worden over ontwerp-teksten, die hoewel niet behorend tot de in artikel 189 EEG bedoelde rechtshandelingen, politieke maatregelen in hoofdzaak vastleggen.
- a) In de eerste plaats denkt het Parlement hier aan zgn. Kaderbesluiten. Deze "Besluiten van de vertegenwoordigers der Lid-Staten in het kader van de Raad bijeen" zijn geen Raadsbesluiten. Immers, de Raad is in deze gevallen niet bevoegd als instelling van de Gemeenschap op te treden, aangezien het Verdrag hem geen bevoegdheid geeft om maatregelen vast te stellen. Op deze pragmatische wijze tracht men de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken zonder dat het Verdrag voorziet in specifieke bevoegdheden voor een der instellingen.
- De Juridische Commissie van het Parlement noemt in haar toelichting deze Kaderbesluiten "internationale overeenkomsten in vereenvoudigde vorm". Eenzelfde opvatting huldigen de Kamerleden Vredeling en Blaisse in de Begrotingscommissie van juni 1966 (zie bijlage 3) en blijkens een aantal door hen gestelde vragen (zie bijlage 4).

Dezerzijds is steeds het standpunt ingenomen dat in vele gevallen Kaderbesluiten geen internationale overeenkomsten zijn. Kaderbesluiten zijn nl. te verdelen in enerzijds belofsafspraken tussen de Zes regeringen en anderzijds internationale overeenkomsten in de zin van artikel 60 van de Grondwet en artikel 6 van de Goedkeuringswet. x) Uit de bedoeling van de partijen zal moeten worden afgeleid of partijen een beleidsafpraak hebben willen maken, dan wel een overeenkomst hebben willen sluiten.

- 4 -

x) Artikel 60 van de Grondwet schrijft voor dat overeenkomsten met andere mogendheden niet kunnen worden bekrachtigd, dan nadat zij door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd.

Artikel 6 van de Wet houdende Goedkeuring van het EEG-Verdrag schrijft voor dat voorzover er ter uitvoering van het EEG-Verdrag nadere overeenkomsten mochten worden gesloten, deze aan de goedkeuring van de Staten-Generaal worden onderworpen.

Artikel 6 is ingevoerd door een amendement van de Heer Blaisse.

Over de betekenis van het woord "overeenkomst" heeft in 1957 een uitgebreide discussie plaatsgevonden. De Regering stelde voor om aan te duiden dat "alles aan de goedkeuring van de Staten-Generaal zou moeten worden voorgelegd, wat in wezen de wetgever raakt, en dat het daareentegen aanbeveling verdient, er buiten te laten die aangelegenheden, ook wanneer zij in de vorm van een overeenkomst zouden worden gegoten, die het regeringsbeleid maken en niet de wetgeving, en die ook nu tot de bevoegdheid van de Regering behoren". Deze uitleg vond bij de Kamer geen instemming.

Van:

Datum:

Aan:

Onderwerp:

- 4 -

De eerste categorie, de beleidsafspraken, is rechteens niet bindend. (Dit brengt met zich, dat indien bepaalde Regeringen onverhoopt de in het besluit voorziene maatregelen niet zouden nemen, geen beroep op het Hof van Justitie van de Gemeenschappen mogelijk is", zoals M op 5 juli 1960 opmerkte in de Tweede Kamer.

Voorbeelden van deze categorie zijn de versnellingsbesluiten van 12 mei 1960 en 15 mei 1962 en de procedure van 21 juni 1960 inzake een standstill-regeling voor wat betreft de terug-gave van binnenlandse belastingen bij uitvoer naar een andere Lid-Staat en het opleggen van compenserende heffingen.

Voor de tweede categorie, de overeenkomsten, is ook in het verleden steeds de goedkeuring van de Staten Generaal d.m.v. een goedkeuringswet gevraagd. Voorbeelden hiervan zijn o.m. de overeenkomst inzake maatregelen en procedures nodig ter toepassing van een overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de EEG en Griekenland, het Intern Akkoord inzake maatregelen en procedures nodig ter toepassing van de Associatieovereenkomst tussen de EEG en de met deze Gemeenschap geassocieerde Afrikaanse Staten en Madagascar, en het binnenkort in het Parlement in behandeling komende Besluit, houdende bijzondere maatregelen voor olie-houdende produkten van oorsprong uit de GASM en LGO.

- b) Daarnaast bestaat er een wijze van besluitvorming in de Raad van Ministers, waarbij de Raad wél bevoegd is om als instelling van de Gemeenschappen op te treden maar waarbij zij geen gebruik maakt van één van de mogelijkheden haar geboden in art. 189 EEG. Dit zijn de intentieverklaringen, vaak neergelegd in Raadsresoluties. Voorbeelden hiervan zijn het grote aantal package deals in de landbouw, het compromis van 22 juni 1965 over het vervoerbeleid, het landbouwfinancieringsakkoord van 11 mei 1966 en het aanbod van de EEG voor industrieprodukten in de Kennedy-ronde.

De achtergrond van deze wijze van besluitvorming is dat men de geschilpunten in de voorstellen van de Commissie losmaakt van het formele tekstvoorstel zelf en uitsluitend over deze punten onderhandelt. De Commissie stimuleert zelf deze gang van zaken door het indienen van compromissen inzake de geschilpunten. Wanneer tenslotte overeenstemming wordt bereikt, betekent dit slechts dat de Raad de hoofdlijnen heeft vastgesteld van latere formele Raadsbesluiten. Dergelijke politieke akkoorden zijn geen besluiten zoals die, voorzien in art. 189 EEG. Immers, aan de eisen gesteld in het voorlopig reglement van Orde van de Raad inzake dergelijke Raadsbesluiten, wordt niet voldaan, zoals ondertekening van de voorzitter en publikatie in het Publikatieblad