

MEMORANDUM

913700  
Leuk Integ.

cc: Z  
S  
DGES  
DGPZ  
DGIS  
PLAN

Van: Prof. Mr. L. J. Brinkhorst

no. 178

Datum: 25 september 1974

Aan: M

Onderwerp: Evaluatie gesprekken Elysee/Quai d'Orsay  
inzake Europese samenwerking

l/h/h

ALGEMEEN

1. Hoewel er overeenstemming schijnt te bestaan over de noodzaak nieuwe initiatieven te ontwikkelen om de dreigende desintegratie van de Gemeenschappen tegen te gaan, is het wel duidelijk dat de voorgestelde oplossingen sterk verschillen. Van Franse en Engelse zijde wordt vooral de nadruk gelegd op "pragmatische" politieke en institutionele voorstellen, terwijl van de zijde van de Benelux, Ierland en Denemarken sterk wordt geïnsisteerd op het bereiken van voortgang op verschillende materiële beleidsterreinen (inflatiebestrijding, monetaire actie, energiepolitiek en werkgelegenheidsbevordering). De Duitse positie is in dit opzicht niet geheel duidelijk. Enerzijds heeft Schmidt zich sterk gemaakt voor b.v. de noodzaak van hervorming van de Europese landbouwpolitiek, anderzijds blijkt dat de Duitsers zich ook zeer positief hebben opgesteld t.a.v. verschillende institutionele suggesties van Franse zijde gedaan.

Als Nederlandse beleidslijn bij de voorbereiding van een eventuele top in december zou eraan moeten worden vastgehouden dat aldaar evenwichtige voortgang moet worden geboekt op materieel en op institutioneel gebied. Het scheppen van politieke constructies zonder inhoud moet worden afgewezen.

2. Alom werd de noodzaak erkend de EPS-samenwerking en die in EEG-kader vanwege de vele overlappings beter op elkaar af te stemmen. Deze gedachte onderschrijf ik. De thans bestaande strikte scheiding tussen beide is kunstmatig. Bovendien wordt hierdoor verdoezeld dat ook aan EEG-beslissingen wezenlijke (buitenlands-) politieke overwegingen ten grondslag liggen.

Voorstellen om beide structuren naar elkaar toe te buigen moeten er echter op gericht zijn de Gemeenschapsstructuur te versterken en niet haar (verder) te ondergraven en ondergeschikt te maken aan de EPS. De oprichting van een "licht" politiek secretariaat dat los staat van Raad en Commissie moet daarom worden afgewezen. Dat houdt in: geen politiek secretariaat



## MEMORANDUM

Van: Prof. Mr. L. J. Brinkhorst

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-2-

in Parijs of één dat "meereist" met de Présidence.

Als gedacht wordt aan het versterken van de rol van de Présidence - op zich een wenselijke zaak - zou veeleer moeten worden gebruik gemaakt van de bestaande structuren: Raadssecretariaat, Coreper, Comité Politique. Ook de Commissie moet worden ingeschakeld bij de voorbereiding van "politieke" besluiten.

3. Hoewel verschillende institutionele suggesties zeker de moeite van het overwegen waard zijn, kan nu reeds geconstateerd worden dat zonder een zorgvuldige toetsing en amendering onzerzijds het gevaar van aantasting van het communautaire besluitvormingsmechanisme verre van denkbeeldig is.

Opvallend is in ieder geval dat in Parijs vooral werd gesproken over de Europese uitvoerende macht (Europese Raad, politiek secretariaat). Als men spreekt over versterking van de Europese instellingen moet dat voor ons tevens inhouden verdergaande democratisering op Europees niveau. Het eventueel vaststellen van een datum voor rechtstreekse verkiezingen (voor 1980 of binnen enkele jaren?) is dan volstrekt onvoldoende. Concrete afspraken over uitbouw en de wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement zijn evenzeer essentieel. Minimum eis van Nederlandse zijde op de Top zou moeten zijn: versterking van de concertatieprocedure en toepassing van begrotingsafspraken reeds vóór de in werking treding van de verdragswijzigingen terzake.

4. Voorop dient te staan dat wij institutionele verbeteringen wensen te aanvaarden indien en voor zover zij binnen de bestaande verdragen zijn te verwezenlijken en tot een versterking daarvan leiden. Er bestaat echter het gevaar, dat men zal voorstellen institutionele noviteiten in te voeren als aanvulling op verdragsbepalingen. Een dergelijke gang van zaken om eventuele institutionele wijzigingen of nieuwe gebruiken in te voeren die buiten de verdragen om gaan en deze dan niet verdragsmatig vast te leggen, maar ze als regeringsbesluiten "voorlopig toe te passen", zou ik zeer ongewenst vinden. Hiertegen zijn enige fundamentele bezwaren aan te voeren:

-3-



## MEMORANDUM

Van: Prof. Mr. L. J. Brinkhorst

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-3-

- (a) het betekent een aantasting van het karakter van de Gemeenschap als rechtsgemeenschap, met vastgelegde spelregels, zowel toetsbaar door het Hof van Justitie als controleerbaar door de publieke opinie, met name door het parlement.
  - (b) hiermee wordt teruggekomen op de uitdrukkelijke opdracht van de Parijse Top van 1972 aan de instellingen van de Gemeenschap om te rapporteren over de voorbereiding van een eventueel verdrag over de Europese Unie. Dit is een garantie dat voldoende aandacht wordt geschonken aan de handhaving (en van ons uit gezien: verbetering) van het institutionele evenwicht van de Gemeenschap. Als bij regeringsbesluit hiervan wordt afgeweken, wordt dit evenwicht grondig verstoord.
  - (c) voor het Nederlandse parlement zou het m.i. onaanvaardbaar zijn indien fundamentele wijzigingen in het functioneren van de Gemeenschapsinstellingen worden aangebracht zonder dat het daar op engerlei wijze bij betrokken zou zijn.
5. Op ieder van bovenstaande punten lijkt mij een grondige toetsing in de komende weken nodig. Als ik het goed zie, hebben wij niet veel langer de tijd dan tot eind oktober/begin november. Het lijkt mij wenselijk dat wij onze partners duidelijk maken dat onzorgvuldig handelen in deze niet zou leiden tot verwezenlijking van een - door allen gewenste - versterking van de gemeenschapsconstructie, maar tot de ophoping van nieuwe conflictstof tussen de lid-Staten. De ervaringen van de jaren Zestig dienen in dit opzicht tot lering te strekken.

### EUROPESE RAAD

1. Het voorstel om de MP's meer dan voorheen bij de Europese activiteiten te betrekken heeft op zichzelf zeker aantrekkelijke kanten. Het is onmiskenbaar dat de Europese problemen steeds meer verschillende sectoren van de nationale politiek beïnvloeden. De proliferatie van vakraden gedurende de afgelopen jaren dreigt steeds sterker een goede coördinatie en een afweging van prioriteiten in de weg te staan. Zoals nationaal, dient ook op Europees niveau de behartiging van deelbelangen tegen andere prioriteiten te worden afgewogen.



# MEMORANDUM

Van: Prof. Mr. L. J. Brinkhorst

Datum:

Aan:

-4-

Onderwerp:

De beslissingen van de landbouwministers zijn in dit opzicht illustratief voor het scheeftrekken van de ontwikkeling binnen de Gemeenschap. Hun besluiten kunnen ernstige zowel budgetaire als politieke consequenties voor andere sectoren hebben (voorbeeld: de besluiten van de Landbouwrap van vorige week verminderen de budgetaire speelruimte van de Gemeenschap in één klap met ruim 200 miljoen RE en daarmee het op gang brengen van nieuwe politieken; eventueel verlengen van de invoerstop voor rundvlees). Op zich zou de algemene raad voor de afweging van prioriteiten moeten zorgdragen, maar het lijkt duidelijk dat dit ons in steeds mindere mate lukt, doordat de landbouwministers gezamenlijk als lobby voor hun eigen deelbelangen optreden.

Hetzelfde dreigt ook met andere raden te geschieden. Het gebrek aan voortgang in de monetair-economische sector is niet alleen aan de zwakke bezetting in de Commissie te wijten, maar ook aan het feit dat de Financiële Raad te weinig politieke impulsen ontvangt.

Ik zie dan ook het als zodanig betrekken van de Europese MP's bij de besluitvorming minder als een probleem, doch veeleer de omstandigheden waaronder zulks geschiedt.

2. Het voorstel de MP's drie à vier maal per jaar bijeen te laten komen kan volgens verschillende formules gebeuren:
  - (a) informele diners zonder besluitvorming. Hieraan werd vooral tijdens het gesprek op het Elysee gedacht. Minister Sauvagnargues was hierover in de bijeenkomst van BZ Ministers veel minder duidelijk. Als middel om elkaar beter te leren kennen kunnen zij wellicht diensten bewijzen, maar zij dragen slechts weinig bij tot het bevorderen van de besluitvorming in EEG-kader.
  - (b) bijeenkomsten van de Raad van Ministers op het niveau van MP's. Deze zijn volgens het EEG Verdrag zeker niet verboden. Maar de vraag is of de MP's zich aan de mechanismen en discipline van het Verdrag zullen onderwerpen (initiatiefrecht Commissie, voorbereiding Coreper, advies Europees Parlement, controle Hof van Justitie, enz.). Ook zouden deze



## MEMORANDUM

Van: Prof. Mr. L. J. Brinkhorst

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-5-

zittingen altijd in Brussel c.q. Luxemburg moeten plaatsvinden. Voorts betwijfel ik zeer of de MP's onder deze constructie beter zouden kunnen functioneren dan de BZ Raad. Wanneer na verloop van tijd blijkt dat zelfs de aanvaarding van directe EEG-verantwoordelijkheid door de MP's niet tot betere resultaten leidt, is bovendien de schuld niet meer op de BZ Ministers of op de Commissie af te schuiven, maar is hun eigen positie rechtstreeks in het geding. Ik moet er verder voor waarschuwen dat de coördinerende rol van BZ in ieder geval in deze situatie sterk wordt aangetast, aangezien de neiging zal bestaan dat de MP Raad als appel-instantie van de "gewone Raad" gaat functioneren.

- (c) sui generis bijeenkomsten: half Raad/half Regeringsconferentie. Dit leek de suggestie van Sauvagnargues te zijn. Ook met deze formule doen zich vele problemen voor:
- i. Evenals (b) zal deze constructie de neiging hebben te functioneren als appel-instantie van de gewone raden, met als gevolg verminderde besluitvorming van deze raden;
  - ii. Door de vervaging van het kader waarin besluiten worden genomen, lijkt de positie van de Commissie zeker te worden verzwakt. Aanwezigheid van haar voorzitter bij deze bijeenkomsten staat zeker niet gelijk met de volwaardige uitoefening van haar rechten uit hoofde van het Verdrag. De Commissievoorzitter als mandataris voor zijn Commissie kan ook de collectieve verantwoordelijkheid voor deze niet waar maken.
3. Alles bijeen genomen zie ik in geen van de formules onder 2 een oplossing van het probleem van gebrek aan besluitvaardigheid in de Gemeenschap. Het vraagstuk van gebrekige coördinatie, zoals onder 1. geschetst, is reëel. Een concrete bijdrage voor de oplossing hiervan ligt echter veeleer in de reeds eerder van Benelux-zijde geopperde gedachte om eens in de drie à vier maanden een "grote raad" te houden met gevarieerde samenstelling. Van onze kant zouden wij er eventueel mee kunnen instemmen dat aan dergelijke "grote raden" de MP's meedoen en daarvan het voorzitterschap bekleden. Ik ben mij ervan bewust dat dit verre is van hetgeen men zich in Parijs, Bonn of Londen voorstelt, maar het lijkt mij niet onverstandig om dit als uitgangspunt van onze tegenactie te hanteren.



## MEMORANDUM

Van: Prof. Mr. L. J. Brinkhorst

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-6-

Uiteraard blijven in deze gedachtengang de voorbereiding en coördinatie voorafgaande aan deze "grote raden" wat Nederland betreft in handen van BZ.

Daarnaast zouden wij er eventueel mee accoord kunnen gaan dat eens in de drie à vier maanden de MP's een informeel dinergesprek hebben, mits duidelijk is dat het hier niet om formele zittingen, gericht op besluitvorming gaat.

### EPS/EEG

De hierboven geuite wenselijkheid van verdere verplechting van EPS en EEG-activiteiten, zou wellicht op de volgende wijze gestalte kunnen krijgen:

- (a) Verplaatsing van de Groupe des Correspondants of ambtenaren van soortgelijke rang vanuit de hoofdsteden naar Brussel. Het meest wenselijk zou zijn indien zij werden aangehaakt bij de Missies van de Negen, maar eventueel ware ook te denken aan onderbrenging bij de Ambassades.
- (b) Deze groep zou in Brussel in de locaties van de Raad tezamen met vertegenwoordigers van de Commissie kunnen vergaderen, bijgestaan door een klein secretariaat dat men zou kunnen aanhangen aan het Raadssecretariaat. In eerste aanleg zou dit onderdeel van het secretariaat naast het Raadssecretariaat kunnen bestaan. Geleidelijk zou men de schotten kunnen wegtrekken en zodoende een osmose tot stand brengen.
- (c) De rol van de Commissie zou bij dit overleg, gezien de aard van het EPS-overleg, wel een andere zijn dan in het kader van de EEG-activiteiten. Niettemin zou op deze wijze worden voorkomen dat zij steeds meer buiten spel wordt gezet en in feite opdrachten krijgt van het Comité Politique.
- (d) De Brusselse EPS-groep zou uiteraard functioneren op instructie van het Comité Politique, maar voor een aantal gevallen mede via PV EG.

-7-



## MEMORANDUM

Van: Prof. Mr. L. J. Brinkhorst

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-7-

- (e) Het Comité Politique en de EPS Ministers zouden voorshands met het presidentschap mee kunnen rouleren en als "reizend circus" langs de hoofdsteden blijven trekken. Geleidelijk ware ook daar verandering in aan te brengen, zodat de EPS-zittingen fysiek in Brussel c.q. Luxemburg zouden plaatsvinden.

### OVERIGE INSTITUTIONELE ZAKEN

1. Bovenstaande gedachten ontslaan ons niet van de verplichting aandacht te schenken aan het functioneren van de bestaande instellingen.

Nu de geesten met name in Frankrijk rijper worden voor het minder krampachtig vasthouden aan de unanimiteitsregel (ook Sauvagnargues zei vorige week dat men op dit punt wel wat te ver was gegaan!), zou geleidelijk geprobeerd moeten worden het gebruik van het veto i.v.m. echte of vermeende "vitale belangen" aan enige spelregels te binden. In ons verder overleg à neuf zouden wij erop kunnen wijzen dat, zolang dit vraagstuk niet werkelijk wordt aangepakt, vele andere verbeteringen van marginale betekenis zullen blijken te zijn.

2. Over de versterking van de rol van het presidentschap zou ook nader gedacht moeten worden. Uiteraard bestaat bij ons een zekere huiver in die richting verder te gaan zolang met name de grote landen deze positie (blijven) uitbuiten voor het behartigen van hun eigen belangen. DGPZ deed onlangs een suggestie dat het vervullen van het presidentschap voor ieder de verplichting tot een zekere terughoudendheid bij het innemen van eigen posities met zich brengt. Ik ben dit geheel met hem eens en zou willen voorstellen dat dit bij het betreffende agendapunt in de komende weken aan de orde wordt gesteld.
3. Het vraagstuk van de delegatie aan de Europese Commissie lijkt op het ogenblik, als ik mij niet vergis, wat minder urgent. Naast de beheerstaken die zij op dit ogenblik vervult, zal ons streven er toch vooral op gericht moeten zijn haar politiek initiërende rol te versterken. Dit houdt ten nauwste verband met het beperkt laten vallen van de unanimiteitsregel i.v.m. Artikel 149 EEG.



MEMORANDUM

Van: Prof. Mr. L. J. Brinkhorst

Datum:

Aan:

-8-

Onderwerp:

4. De recentelijk ingevoerde praktijk van de liminaire zittingen van de Raad beoordeel ik positief. Wel ware het gewenst, zoals ook PV EG onlangs rapporteerde, dat in deze zittingen formele conclusies worden getrokken. Het besluit over het doen van een aanbod voor het sluiten van handelsaccorden met Oosteuropese landen dreigde vorige week in de gewone raadszittinge onder tafel te verdwijnen, ook al was in de voorafgaande liminaire raadszitting overeenstemming bereikt.
5. Nog geheel afgezien van de al dan niet wenselijkheid van een Europese Raad blijft het vraagstuk van de coördinatie van vakraden uiterst urgent. Dit is deels een kwestie van nationale voor-coördinatie, deels ook van de sterkere rol van de Algemene Raad in Brussel. Het is in dit opzicht moeilijk om ingeslepen gebruiken terug te draaien. Het vitium originis ligt natuurlijk bij de afzonderlijke Landbouwwraad, die reeds in 1958 werd ingesteld en niet werd voorbereid door het Coreper maar door het CSA. Misschien is de gedachte vande "grote raden", zoals hierboven beschreven, niet ideaal, maar ik zie eerlijk gezegd weinig alternatieven voor die suggestie, tenzij men bereid zou zijn een coördinerende rol van de MP's te aanvaarden. Bij ons scheidt dat zeker problemen!

---

cfm dictaat T