

Datum: 15 juni 1973

996.1
Eg
W. van der
Bosch

Van: DIE

Aan: T via S, DGES.

Onderwerp: verbetering besluitvormingsprocedures Raad.

Met het oog op Uw gesprek met de heren Kapteyn en Metzemaekers zend ik U bijgaand enig materiaal in aanvulling op het dossier dat reeds in Uw bezit is. Ik moge erop wijzen dat het laatste verslag van de PV's ons weinig reden geeft tot optimisme. Ambassadeur Buron des Roziers heeft van bijzonder negatieve Franse opvattingen doen blijken. Daardoor wordt het een vraag van primair politieke aard of Nederland in het Raadsoverleggen aan de dag treden van institutionele meningsverschillen moet forceren dan wel mee moet werken aan de totstandkoming van een compromis dat waarschijnlijk geen werkelijke verbeteringen in de besluitvormingsprocedure bevatten zal.

Eigenlijk is de bezinning op de vraag of de Raad wel bevredigend functioneert op gang gekomen bij de afsluiting van de overgangperiode per 1-1-1970. Bij het opmaken van de balans in het najaar van 1969 door de Commissie bleek de Raad in sterke mate achterstand te hebben t.o.v. de commissievoorstellen. Soms gaat dat zover dat de commissievoorstellen door het enkele verloop der tijd volledig worden achterhaald, zoals nog zeer onlangs bleek toen commissaris Scarascia-Mugnozza het Europees Parlement mededeling deed dat de Commissie aan het schiften is welke voorstellen op transport-gebied nog actuele waarde hebben en welke kunnen verdwijnen. Het ligt voor de hand dat ook dit probleem in het overleg ter voorbereiding van de Topconferentie is ingebracht. Zulks gebeurde door de Commissie in Nederland in memoranda welke aan de Raad werden voorgelegd. (Volledigheidshalve wordt gememoreerd dat dit Commissie-memorandum gebaseerd was op het rapport van de groep-Vedel, waarvan Prof. Kapteyn lid was).

De stelling in het Nederlands memorandum (p. 2) dat procedures die voor de Zes hebben gegolden niet automatisch geschikt zijn voor negen deelnemers werd al kort na de uitbreiding treffend onderstreept door de uitlatingen van Minister Douglas-Home toen hij zijn onvrede uitsprak over het feit dat de Raad zo veel van zijn tijd verloor met de behandeling van detailproblemen zonder toe te komen aan de grote politieke issues. Men kan dan ook constateren dat het V.K. zich degelijk constructief en zeer pragmatisch opstelt in de debatten over verbetering der procedures. Hun eventuele reserves liggen niet in de dogmatische sfeer zoals dat bij Frankrijk het geval is.

Van :

Datum :

Aan :

Onderwerp :

Inhoud der voorstellen.

Rapport -Vedel; Hoofdstuk IV- De institutionele veranderingen van de Gemeenschappen; C: de Raad.

- De Raad zou zichzelf tijdslimieten voor besluitvorming moeten stellen. Heeft de Raad geen besluit genomen binnen de gestelde termijn dan is het Commissievoorstel verworpen waarvan deze instantie verslag doet aan het Europees Parlement.
- opstelling werkprogramma's door Raad en Commissie met tijdslimieten, welke worden overgelegd aan het Europees Parlement.
- een nauwe band moet worden geschapen tussen de voorzitters van de Raad en van de Commissie "met het oog op een geordende organisatie van de werkzaamheden van deze twee instellingen".

De Commissie liet zich door een en ander inspireren en kwam met de volgende voorstellen:

- De Lid-Staten moeten vaker hun steun onthouden om aldus besluitvorming niet te blokkeren.
- Het ambtelijk vooronderzoek van Commissievoorstellen neemt vaak teveel tijd in beslag. De Raad zou over elk voorstel van politiek belang in elk geval binnen twee maanden een debat à fond moeten houden. Vervolgens zou binnen zes maanden daaraanvolgend de Raad zich uit moeten spreken over de gebleken verschillen van inzicht. Voor minder belangrijke voorstellen zou ook een termijn moeten worden overeengekomen.
- De Raad moet veelvuldiger vergaderen, en een minimum vergaderfrequentie moeten voorzien voor zijn "Technische" zittingen.

In het Nederlandse memorandum tenslotte werden de volgende voorstellen gedaan:

- aanzienlijk korter ambtelijk vooroverleg.
- ruimere delegatie van bevoegdheden aan de Commissie.
- indien de Raad niet binnen een bepaalde, nader vast te stellen termijn tot een beslissing kan komen, zou het Europees Parlement de bevoegdheid moeten worden verleend om, althans ten aanzien van maatregelen van wetgevende aard, een beslissing te nemen in overeenstemming met de voorstellen die de Commissie heeft gedaan, die deze al dan niet heeft gewijzigd in het licht van de besprekingen in de Raad. Een dergelijk besluit zou pas van kracht worden indien de Raad binnen een bepaalde termijn geen verzet heeft aangetekend.

Van :

Datum :

Aan :

Onderwerp :

- instelling Europese minister of staatssecretaris.
- uniformisering data nationaal kabinetsberaad.
- afronding minstens één week van te voren door PV's van Raadsdossiers.

Van de recente ontwikkelingen bent U op de hoogte.

van Cuijck

Conclusies van de bespreking op 4 april 1973, inzake de verbetering van de werkwijze en de besluitvorming van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen.

Aan de orde is een nota van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarin wordt voorgesteld het probleem van de verbetering van de werkwijze en de besluitvorming van de Raad te benaderen vanuit twee gezichtsvelden, te weten "wetgeving" en "bestuur". Voor de verdere inhoud der nota moge worden verwezen naar het stuk zelf.

De vergadering kon in zijn algemeenheid met de opzet en de voorstellen van de nota van Buitenlandse Zaken instemmen. Wel zou op pagina 2 de vierde volle alinea, die zich uitspreekt voor de instelling van bijzondere comité's, moeten worden geschrapt. Op pagina 3 dient in de tweede alinea de tussenzin te worden geschrapt, waarin wordt gesteld dat het comité 113 in sommige gevallen in de plaats treedt van het Comité van PV's.

Bij de nota werden nog de volgende kanttekeningen geplaatst:

De Raad

In zijn algemeenheid zal van Nederlandse zijde nog eens benadrukt kunnen worden van hoe groot belang het moet worden geacht, indien de Raad overgaat tot een regelmatige toepassing van de verdragsregels, inzake de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Tevens werd benadrukt dat het voor een goede gang van zaken noodzakelijk moet worden geacht dat de leden van de Raad zo veel mogelijk in eigen persoon ter vergadering aanwezig zijn en zich niet laten vertegenwoordigen door hun Permanente Vertegenwoordiger, die over het algemeen niet over dusdanig ruime instructies beschikt dat hij zijn medewerking zal kunnen verlenen aan de totstandkoming van compromisoplossingen.

Wat het probleem van de aanwezigheid van "vakministers" in de algemene Raad betreft werd nog eens onderstreept dat het uitgesproken wenselijk moet worden geacht dat, zoals vroeger het geval was, deze ministers frequenter de vergaderingen van de algemene Raad bijwonen. Zulks zal de mogelijkheid om tot oplossingen te komen stellig vergroten. Daarentegen werd het niet door iedereen noodzakelijk geacht om, meer dan nu het geval is, over te gaan tot bijeenroeping van afzonderlijke raden.

De Permanente Vertegenwoordigers

Het voorstel om bij de "wetgeving" een eerste algemeen debat te houden in het Comité van PV's vond weliswaar een gunstig onthaal, doch zal wel in die zin kunnen worden geamendeerd dat de mogelijkheid moet blijven bestaan om van het houden van een dergelijk debat af te zien, met name in het geval van meer technische voorstellen, waarbij

het niet te verwachten is dat een algemeen debat in sterke mate verhelderend kan werken. Tevens werd voor wat de werkzaamheden van het Comité van PV's betreft aandacht geschonken aan de overbelasting waaronder dit Comité heeft te lijden. Men was het erover eens dat instelling van een Comité-3e deel noodzakelijk is geworden.

De werkgroepen

Algemeen was men het erover eens dat voor een goede gang van zaken bij de werkgroepen de persoon van de voorzitter en de door hem gevolgde vergadertaktiek van groot belang is. In dit verband werd bijvoorbeeld gereleveerd aan de mogelijkheid van het convoceren van werkgroepen op dezelfde tijd als vergaderingen van de Raden, en het doorvergaderen over hetzelfde onderwerp gedurende enige dagen. Tevens werd in dit verband bevestigd dat het van belang is dat de ambtenaren van de Permanente Vertegenwoordiging in het algemeen het woordvoerderschap in de werkgroepen blijven vervullen. Een verder harmonisering tussen de Permanente Vertegenwoordigingen op dit punt zou zijn nut kunnen hebben.

Vooroverleg bij de Commissie

In de vergadering werd nog eens onderstreept dat indien wordt overgegaan tot nauwere contacten tussen commissarissen en de diensten der Commissie enerzijds en de nationale overheden anderzijds, het vast moet staan dat de standpunten welke in deze fase van de besluitvorming door nationale functionarissen worden vertolkt, hun regeringen niet definitief kunnen verbinden. Een en ander laat overigens onverlet de doelstelling van het voorstel in de nota van Buitenlandse Zaken om door een vergaande inschakeling van nationale deskundigen het gezag van de commissievoorstellen te vergroten en aldus de besluitvorming te bespoedigen.

Slotopmerkingen

Het ware wenselijk indien de nieuwe afspraken zouden kunnen worden opgenomen in een nieuw, definitief reglement van orde van de Raad.

gibberse/
uitvoering
verdraag

Verbetering van de werkwijze en de besluitvorming van de Raad

In het slotcommuniqué van de Parijse topconferentie staat vermeld dat de Raad voor 30 juni 1973 praktische maatregelen moet nemen ter verbetering van de procedures van de besluitvorming en van de samenhang van de communautaire aktie. De problemen die de trage gang van zaken veroorzaken liggen op alle niveaus en zowel in Brussel als - in elk geval voor wat Den Haag betreft - in de hoofdsteden.

Teneinde nader te onderzoeken waar en in hoeverre dergelijke verbeteringen gerealiseerd kunnen worden is het nuttig een onderscheid te maken tussen de verschillende terreinen waarop communautaire besluitvorming plaatsvindt:

- "wetgeving": het concipiëren van nieuw beleid of het aanbrengen van wezenlijke wijzigingen in reeds geconcipteerd beleid, nodig ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen.
- "bestuur" : het uitvoeren van door wetgeving geconcipteerd beleid.

- "Wetgeving"

Bij het opstellen van haar voorstellen zou de Commissie kontakten moeten onderhouden met hoge nationale ambtenaren. De vrees dat hiermede de onafhankelijke positie van de Commissie zou worden aangetast, lijkt niet gegrond. Het initiatiefrecht wordt juist versterkt doordat een verdere verscherping van het onderscheid ontstaat tussen de initiatiefnemende Commissie en de besluitvormende Raad. De Commissie blijft geheel zelf verantwoordelijk voor het uiteindelijk bij de Raad in te dienen voorstel, maar doordat zij wellicht reeds rekening houdt met de opvattingen die over het betreffende onderwerp bij de Lid-Staten leven, kan een relatief snelle behandeling bij de Raad, nadat het voorstel is ingediend, bewerkstelligd worden.

Dit voorstel draagt veelal de kenmerken van een compromis in zich. Doordat in de Raad hierover discussie zeer wel mogelijk is, wordt nog eens onderstreept dat door het inschakelen van nationale deskundigen bij de besprekingen bij de Commissie geenszins de Raadsdiscussie als het ware bij de Commissie wordt gevoerd.

Wanneer de voorstellen aan de Raad zijn aangeboden, zou in eerste instantie door het Coreper een algemeen debat eraan gewijd moeten worden, alvorens tot verwijzing naar een werkgroep besloten zou kunnen worden. Eventueel zou bij sommige onderwerpen een dergelijke bespreking op Raadsniveau kunnen plaatsvinden.

Een dergelijke discussie zou wellicht al enige oplossingen voor controversiële punten kunnen geven of althans kunnen aangeven langs welke wegen en voor welke problemen in de werkgroep oplossingen zouden

kunnen worden gevonden. Aan de werkgroepen zouden tijdslijmieten gegeven moeten worden, waarbinnen de werkzaamheden zouden moeten worden afgerond, of althans waarbinnen verslag aan het Coreper zou moeten worden uitgebracht.

Een dergelijk werkwijze, waarbij de voorstellen in een vroegtijdig stadium op hun meer beleidsmatige aspecten getoetst zijn, kan stimulerend werken op de snelheid waarmee besluiten in de Gemeenschappen tot stand komen.

Men en ander maakt wel een aanzienlijke wijziging noodzakelijk in de voorbereiding van de vergaderingen van het Coreper in de hoofdsteden, die nu immers in een vroegtijdig stadium een instructie voor een als boven bedoelde algemene discussie moeten opstellen. Voor Den Haag betekent dat wellicht dat t.a.v. deze algemene debatten door de Coördinatie Commissie geredigeerde, althans goedgekeurde, instructies moeten worden opgesteld. Een en ander heeft wel tot gevolg dat geruime tijd vóór de aanvang van het overleg in het Coreper de voorstellen in den Haag moeten zijn ontvangen.

Doordat op deze wijze in een vroeg stadium interdepartementaal over de voorstellen is gesproken, wordt ook bereikt dat het werkgroepenwerk meer begeleid wordt, waardoor wordt vermeden dat - zoals nu vaak het geval is - een enkele deskundige te lang zijn eigen stempel op het verloop der werkzaamheden kan drukken.

*De Uza
p vervullen
interdepartementaal overleg*

~~Men kan zich ook een ander formule voorstellen, waardoor met name het accent in de voorbereiding der besluitvorming zou worden verlegd. Zo zijn gedachten gelanceerd volgens welke de voorbereiding van "vakraden" zou worden toevertrouwd aan afzonderlijke bijzondere comité's (zoals dat het geval is op het gebied van de landbouw: C.S.A.). Deze comité's zouden bemand moeten worden met hoge nationale ambtenaren en zouden de bevoegdheid moeten hebben om werkgroepen in te stellen. Hierdoor zou de agenda van het Coreper minder belast worden met technische zaken.~~

"Bestuur"

Wat nu het bestuur betreft kan men verdedigen dat hierin een voorname rol gereserveerd moet worden voor de Commissie. Zulks zou kunnen gebeuren door gebruik te maken van de bevoegdheid volgens welke de Raad tot delegatie kan overgaan. Het is bekend dat deze delegatie in het verleden aanleiding is geweest om de Commissie te doen bijstaan in haar werkzaamheden door beheerscomité's. Nu deze situatie bestaat zou dienen te worden nagegaan in hoeverre het bestaan van deze comité's ingepast kan worden in de communautaire rechtsorde. Met name dient ertegen gewaakt te worden dat de positie van de Commissie door deze vorm van delegatie jegens de Raad wordt verzwakt ten opzichte van de situatie die zou bestaan indien zou worden besloten van delegatie af te zien. (Een dergelijke afweging pro en contra heeft er bv. bij het

Permanent Veterinair Comité-model toe geleid dat Nederland tot een afwijzend oordeel over dat model kwam.) Anderszijds moet men zich in dit soort gevallen afvragen wat zwaarder dient te wegen: communautarisering van nationaal beleid of bestendiging van het institutioneel evenwicht. Het is duidelijk dat deze politieke keuze slechts van geval tot geval kan worden gemaakt na afweging van alle bij dat concrete geval betrokken argumenten.

- Naast dit onderscheid dat in eerste instantie is gericht op de opbouw en het bestuur van de interne markt, kan men zich afvragen of een analoge situatie geldt voor de externe betrekkingen. Ook hier kan men twee fasen onderscheiden: de voorbereiding van een akkoord (op zichzelf weer te onderscheiden in de voorbereiding van het mandaat en de feitelijke onderhandelingen) en de tenuitvoerlegging van het akkoord. Helaas is tot heden niet gebleken dat de druk van de betrokken derde landen sterk genoeg is om de Gemeenschap besluitvaardiger te maken.

Naar het voorkomt zouden in principe dezelfde procedurele verbeteringen als hierboven geschetst ook van toepassing kunnen zijn op het hier aan de orde zijnde. Dit betekent derhalve een constante begeleiding in de voorbereidende fase (~~waarbij het Comité 113 tijdens het voeren der onderhandelingen in de plaats treedt van het Coroper~~) en delegatie aan de Commissie bij de tenuitvoerlegging.

- Door het Belgische voorzitterschap is over deze materie een nota opgesteld, waarin een aantal voornamelijk organisatorische en technische verbeteringen zijn voorgesteld, die, hoewel zij op zichzelf zeer nuttig geacht kunnen worden, tot weinig fundamentele discussie aanleiding kunnen geven.

Aan: Z.E.
Van: Vijverberg

ESF
B2

Betreft: Verbetering van de werkwijze en de besluitvorming van de Raad.

1. Volgens het communiqué van Parijs dient de Raad voor 30 juni 1973 praktische maatregelen te nemen tot "verbetering van de procedures van de besluitvorming en van de samenhang van de communautaire actie". Deze opdracht houdt dus geen institutionele wijzigingen in, doch beoogt slechts verbetering van de praktische werkwijze van de Raad. Enerzijds dient een efficiëntere en snellere besluitvorming in de Raad bereikt te worden, dat wil zeggen de besluitvaardigheid van de Raad dient verhoogd te worden en anderzijds dient de eenheid van het gemeenschappelijk beleid behouden te blijven en zelfs versterkt te worden. De noodzaak tot verhoging van de besluitvaardigheid doet zich in de laatste jaren sterk gevoelen. Er is vaak over gesproken en veel over geschreven, doch het lijkt uiterst moeilijk te zijn om zodanige procedures voor te stellen of om de bestaande procedures zodanig te wijzigen dat daaruit met een zeker automatisme een verhoging van de besluitvaardigheid voortvloeit.

Procedures zijn weliswaar zeer belangrijk en de procedures dienen natuurlijk regelmatig getoetst en zondig aangepast te worden, maar de effectiviteit van alle procedures wordt begrensd door twee factoren.

Ten eerste moeten de procedures binnen het institutionele mechanisme van het Verdrag blijven. Vaak moeten wij evenwel vaststellen dat het gebrek aan besluitvaardigheid niet zozeer een gevolg is van de werkwijze en de procedures, doch van het huidige karakter van de instellingen en van de huidige verdeling der bevoegdheden tussen die instellingen.

Ten tweede hangt de goede functionering in zeer belangrijke mate af van de personen die deze procedures hanteren. Het is iedereen duidelijk dat een slecht functionerend Raadssecretariaat de besluitvaardigheid van de Raad verlaagt. Ditzelfde geldt voor slechte voorzitters en een versterking van de positie van de voorzitter doet daaraan niets af. Enfin, het geldt voor alle personen welke een rol spelen in de besluitvormingsprocedures.

Aldus dient ook vermeden te worden dat de gedelegeerden te veel gaan hechten aan vaste patronen en precedentes, waardoor verstarring kan optreden. Dit geldt zowel voor de hogere niveau's alsook voor de werkgroepen, welke aldus te gezapig dreigen te worden en waarin dan niet meer bevruchtend en produktief gewerkt wordt.

De politieke wil, welke aanwezig moet zijn om tot een besluit te komen, wordt in het raam van deze nota aanwezig geacht. Men kan immers eerst spreken over een verbetering van de besluitvorming en een verhoging van de besluitvaardigheid als de politieke wil om bepaalde doeleinden te verwezenlijken aanwezig is. Doch, zelfs als die politieke bereidheid aanwezig is en als het secretariaat, de voorzitter en de gedelegeerden voortreffelijk zijn, zal de besluitvorming nog vaak sterk gehinderd worden door de ambtenaren en de ambtelijke instanties in de lidstaten,

die vrezen - en terecht - dat zij afstand moeten doen van bevoegdheden en die - ook soms terecht - geen vertrouwen hebben in de gemeenschapsinstanties.

2. Welke nuttige wijzigingen zouden rekening houdende met het bovenstaande kunnen worden aangebracht in de huidige praktijk en op welke wijze?

Om te beginnen met dit laatste meen ik dat het bijzonder nuttig zou zijn dat - als een akkoord over een efficiënte werkwijze bereikt wordt - deze werkwijze zal worden neergelegd in een bindend Reglement van orde, zoals bepaald in artikel 150 EEG-verdrag en artikel 5 Fusieverdrag. Het voorlopige reglement van orde dat dateert van april 1958 geldt alleen voor de EEG en is verouderd, het is bovendien vervallen door het Fusieverdrag en het behoeft in het licht van de huidige situatie reeds nodig herziening.

Wat betreft het besluitvormingsproces kennen wij drie stadia in het kader van de Raad, namelijk de werkgroepen, het Comité van P.V.'s en de Ministerraad.

De werkgroepen worden naar believen door het Comité van P.V.'s ingesteld om de beraadslagingen van het Comité voor te bereiden. In de praktijk betekent zulks dat de werkgroep tracht tot een akkoord te komen over het Commissie-voorstel; als dat lukt dan passeren zulke "besluiten" van de werkgroep als hamerstukken het Comité van P.V.'s en de Raad en worden aldus besluiten in formele zin; als de werkgroep niet tot een volledig akkoord komt, begint de eigenlijke taak van het Comité van P.V.'s, dat wil zeggen de resterende geschilpunten oplossen.

Zeer vele voorstellen van de Commissie blijven langdurig in de werkgroepen en vervolgens in het Comité van P.V.'s hangen. Al te gemakkelijk wordt gesteld dat het toepassen van stemmingen dit soort "Congesties" zou kunnen oplossen. Die veronderstelling lijkt mij aanvechtbaar. Hier moge ik wijzen op een wezenlijk verschil met de vaak gevolgde werkwijze van werkgroepen in ander multilateraal verband. In die onderhandelingen wordt immers tijdens de voorbereidende werkzaamheden, b.v. voor een multilaterale overeenkomst, regelmatig gestemd en uitsluitend de voorstellen en de amendementen die een bepaalde meerderheid behalen, worden opgenomen in de tekst. Dit is in die internationale onderhandelingen mede mogelijk, omdat eerst aan het eind van die onderhandelingen door elke onderhandelende partij bekeken wordt of hij zodanig aan zijn trekken is gekomen dat hij zal ondertekenen. Aldus zijn er vaak veel onderhandelaars en weinig ondertekenaars.

In de EEG-werkgroepen is een dergelijke werkwijze (helaas) niet mogelijk, aangezien het resultaat voor iedereen aanvaardbaar moet zijn om überhaupt van kracht te kunnen worden. Gevolg is dat als een delegatie dwars ligt, de ontwerp-regeling in de werkgroep blijft hangen of dat - als er anderen zijn die belang stellen in die regeling - de discussie verlegd wordt naar een hoger niveau. De verdragmakers hebben dit alles m.i. zeer wel voorzien, doch zij hebben daarvoor slechts op zeer beperkte schaal een oplossing weten te bieden, nl. uitsluitend voor het hoogste echelon, de Raad, en voor een beperkt aantal gevallen, waarin de gewone of gekwalificeerde meerderheid geldt. Men dient m.i. dan ook voor ogen te houden dat de toepassing van de

stemprocedures geen betekenis zal hebben voor het werk van de werkgroepen noch voor het werk van het Comité van P.V.'s. Mogelijkheden tot wijziging in de procedures van de werkgroepen, waardoor de besluitvaardigheid verhoogd wordt, lijken niet aanwezig te zijn.

Men zou natuurlijk nogmaals kunnen herhalen dat de werkgroepen meer tussentijds moeten rapporteren en dat het Comité van P.V.'s op basis van die tussentijdse rapporten belangrijke geschilpunten snel moet oplossen, doch dat zijn slechts (reeds vaak geuite) goede voornemens; hetzelfde geldt voor de noodzaak dat de nationale delegaties op alle niveau's ruimere onderhandelingsmandaten gegeven moeten worden.

Naast ruimere mandaten wordt in toenemende mate ook vereist een grotere deskundigheid. De deskundigheid is normaliter in zeer ruime mate aanwezig op werkgroepniveau, soms zelfs in die mate dat het een belemmering wordt voor de betrokken onderhandelaar om andere beleidsoverwegingen mede een rol te laten spelen en ter wille daarvan compromissen te aanvaarden. De problemen worden dan als onoverkomelijk ervaren, terwijl later op hoger niveau - waar men minder gehinderd wordt door deskundigheid - de problemen zeer wel oplosbaar blijken.

Zulks betekent overigens niet dat het ontbreken van specialisten op hoger niveau altijd leidt tot een grotere besluitvaardigheid en tot een verbetering van de kwaliteit van de genomen besluiten. In toenemende mate worden immers zeer specialistische terreinen betreden, zoals de industriepolitiek, het regionaal beleid, het milieubeleid, de onderwijspolitiek etc. Dit alles heeft er dan ook toe geleid dat deze zaken niet alleen op het laagste niveau doch ook op het hoogste niveau door specialisten geregeld worden (nl. door de "vakministers"). Men moet zich dan ook afvragen of daar waar op het laagste niveau (de werkgroep) en op het hoogste niveau (de Raad) de vakmensen de zaken behandelen het nog wel mogelijk is dat een P.V. als een soort duizendpoot al deze verschillende materies kan blijven behandelen. Hij is geen alwetende en het lijkt overvraagd dat hij zich in al deze materies zodanig kan verdiepen als gewenst zou zijn. Door het instellen van een deel I en een deel II is reeds een zekere taakverdeling ingevoerd. Het is m.i. evenwel de vraag of een verdere specialisatie niet noodzakelijk is.

In de sektor van de landbouw heeft men uit dien hoofde een bijzonder Comité in het leven moeten roepen om de Raadszittingen voor te bereiden. Dit bijzondere Comité heeft bijzonder goed gewerkt en is nog steeds onmisbaar in het kader van het Raadsoverleg; het is evenwel te betreuren dat het niveau van de personele bezetting verlaagd is, waardoor de kracht van het Comité aanzienlijk verminderd is en de beraadslagingen vaak het karakter van een werkgroep verkrijgen. De fout ligt m.i. evenwel niet in de instelling van het Comité als zodanig, doch in het feit dat men het hoge ambtelijke niveau van de woordvoerders niet heeft behouden.

Het zou m.i. een verbetering zijn, indien de voorbereiding van de andere "vakraden" eveneens zou worden toevertrouwd aan afzonderlijke bijzondere comité's. Deze comité's zouden bemand moeten worden met hoge nationale ambtenaren en zullen de bevoegdheid moeten hebben om werkgroepen in te stellen. De instelling van zulke bijzondere comité's van hoge nationale ambtenaren zal m.i. verfrissend en aanmoedigend werken zowel voor

Indirect
aan de Raad

de ideeën
deindepote
van de
institute

de nationale diensten als voor de diensten van de Commissie. De nationale ambtenaar zal immers in mindere mate het gevoel hebben dat het beleid aan een ver en onpersoonlijk apparaat in Brussel wordt overgelaten en voor de gemeenschapsambtenaar zal een nauwere samenwerking met de bevoegde nationale beleidsambtenaren verhelderend en inspirerend werken.

Bovenstaande zal voorts tot gevolg hebben dat de agenda van het Comité van P.V.'s minder belast wordt met technische zaken, waarvan zij normaliter geen verstand hebben en waarover zij vaak uitsluitend door voorlezing van de instructies kunnen spreken. Het zal de taak van het Comité van P.V.'s beperken tot de voorbereiding van de "algemene" Raad, dat wil zeggen met name de externe betrekkingen, de politieke en de institutionele problemen en de coördinatie van de grote lijnen van het gemeenschapsbeleid (waaronder de begroting, de voorbereiding van de topconferenties etc.)

Een en ander zal niet behoeven te leiden tot grote veranderingen binnen de Permanente Vertegenwoordigingen. De stafleden zullen de werkgroepen en eventueel de bijzondere comité's (blijven) bemannen zoals ook de landbouwattachés zulks thans reeds doen binnen de Vertegenwoordigingen. Nog belangrijker wordt voor elk der stafleden het volgen van en het rapporteren over de ontwikkelingen in de andere sectoren/om aldus bij te dragen tot een goede coördinatie. De instelling van meerdere bijzondere comité's zal immers hogere eisen stellen aan de coördinatie binnen de Permanente Vertegenwoordigingen alsook in de hoofdsteden.

Ondanks het reeds bestaan van enkele "vakraden" moet desalniettemin worden vastgesteld dat de "algemene" raad nog te veel belast wordt met zaken, die wel belangrijk zijn, doch de Ministers van Buitenlandse Zaken nauwelijks weten te boeien, zoals bv. de harmonisatie van wetgeving en het vestigingsrecht. Voor een goede behandeling van deze zaken is het absoluut nodig dat daar die ministers zich mee bezig houden die daar ambtshalve interesse voor (bij) hebben.

Het creëren van "meerdere" raden laat natuurlijk onverlet de nuttige praktijk van "verruimde" raden, waaraan verschillende vakministers deelnemen.

3. Tot slot zou ik nog enkele opmerkingen willen maken over het functioneren van de Raad zelf.

Het lijkt mij weinig zinvol te discussiëren over de vraag welke Raad de "echte" Raad is. Zowel vanuit juridisch als vanuit praktisch oogpunt lijkt mij een dergelijke discussie onvruchtbaar. De "vakraden" zijn raden in de eigenlijke zin des woords en er kan geen sprake zijn van een onderschikking aan de zgn. "algemene" raad. Problemen welke aan meerdere raden gemeen zijn, dienen in "uitgebreide" (dat wil zeggen gemengde) raadszittingen te worden behandeld.

Raadszittingen dienen terwille van een goed functioneren van de instellingen van de Gemeenschap uitsluitend plaats te vinden binnen de (voorlopige) zetel van de Gemeenschap. Het vergaderen buiten de zetel schaadt niet slechts het goede functioneren, doch doet ook afbreuk aan de communautaire discipline en aan het eigenlijke karakter van de Raad. Zulke bijeenkomsten krij-

elke raken
in hun ter-
min,

gen al gauw het karakter van intergouvernementele bijeenkomsten. Het zijn met name de Ministers van Financiën die terzake een slecht voorbeeld hebben gegeven. Andere ministers (Landbouw en Milieu) volgden reeds dit voorbeeld. Het motief is veelal dat de behandelde materie niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort. Bij nadere beschouwing en ook achteraf blijkt evenwel dat de besproken materie wel degelijk tot de Verdragen behoort of althans in het kader van die verdragen (artikel 235) geregeld dient te worden. Een en ander leidt ertoe dat in het kader van zulk beraad de besluiten niet in de formele zin, doch in de vorm van resoluties en kaderbesluiten genomen worden. Ook de Ministers van Buitenlandse Zaken hebben zich enkele malen bezondigd aan zulke zittingen voor de behandeling van materies die of onder het Verdrag vallen of daaraan zeer nauwverwant zijn.

Inter

Gezien de nauwe band die in punt 14 van het communiqué van Parijs gelegd wordt tussen de politieke samenwerking en het beleid van de Gemeenschappen en haar instellingen, lijkt het niet redelijk om het periodieke politieke overleg nog steeds afwisselend in de verschillende hoofdsteden te doen plaatsvinden. Het realiseren van die nauwe band eist m.i. dat dit politieke overleg in het centrum van de Gemeenschappen plaatsvindt en zulks niet alleen plaatselijk gezien doch ook functioneel, waarbij met name gedacht kan worden aan een grote inschakeling van de Permanente Vertegenwoordigers in dit overleg.

De raadszittingen dienen weliswaar gehouden te worden binnen de zetel, doch ten aanzien van de Raad kent men twee voorlopige zetels. Gezien de sterke toename van het aantal raadszittingen dient men zich af te vragen of de verplichting tot het houden van al die zittingen te Luxemburg niet moet worden afgeschaft. Wellicht zou men de Luxemburgers op een of andere wijze kunnen afkopen.

Volgens het Reglement van orde zijn de beraadslagingen geheim. In de praktijk blijkt het geheim niet gehandhaafd te worden, noch door de ambtenaren, noch door de ministers. De raadszittingen zijn in beginsel slechts toegankelijk met een toegangskaart. In de praktijk loopt nagenoeg iedereen in en uit. De documenten zijn geklasseerd van zeer geheim tot vertrouwelijk; de praktijk leert evenwel dat een ieder die daar enige moeite voor doet, al deze documenten kan verkrijgen.

e schappen

Het lijkt mij wenselijk enige orde. Erkend moet worden dat vele zaken door de Raad behandeld worden, welke naar hun aard niet geheim behoeven te zijn; het duidelijkste voorbeeld is de lijst van A-punten. Er zijn zaken, zoals de monetaire zaken, die uitsluitend in gemeenschappelijk verband besproken kunnen worden als absolute geheimhouding gegarandeerd wordt.

*Welk
omvang*

Men zou zich een systeem kunnen voorstellen waarin alle onderwerpen reeds in een vroeg stadium geklassificeerd worden. Deze klassificatie dient gedurende alle beraadslagingen in het kader van de Raad te worden gehandhaafd; dit zal zowel gevolgen hebben voor de distributie van de documenten, voor de kwalificatie van de personen die de zaak behandelen, als voor de mate van openheid van de raadszittingen die kunnen variëren van publieke zittingen tot zittingen welke alleen voor ministers en commissarissen toegankelijk zijn.

Openbaarheid behoeft m.i. stellig niet als een rem op de besluitvaardigheid gezien te worden, wanneer het onderwerp zelf

niet om geheimhouding vraagt.

Geheimhouding kan wel misbruikt worden om onredelijke standpunten te kunnen handhaven of om gebrek aan goede wil te verbergen. In zulke gevallen zal de openbaarheid de besluitvaardigheid vergroten.

4. Deze nota is en kan slechts zijn een proeve. Het is niet gemakkelijk om met behoud van de bestaande institutionele structuren en bevoegdheden nieuwe en betere wegen te vinden. Wellicht is deze nota een bijdrage voor anderen om zulke wegen te ontdekken.

Brussel, 20 maart 1973