Archief

MEMORANDUM

cc.T
DIE/AE

Aan: M via DGES, DGPZ en S — 9 juni 1982
Van: Chef DIE — nr.320/W

Betreft: Genscher/Colombo-document, te behandelen b.g.v.de bijeenkomst van ministers van buitenlandse zaken op 20 juni a.s.(ook in vaste kamercommissie dd. 17 juni a.s.

I. Inleiding en terugblik

In het najaar van 1981 lanceerden de ministers van buitenlandse zaken van de Westduitse bondsrepubliek en Italië een ontwerp "Europese Akte", te ondertekenen door het staatshoofd en de regeringsleiders der tien lidstaten van de EG. Dit document beoogt een beduidende stap voorwaarts te zetten in de richting van voleinding der Europese Unie. Het idee van de Europese Unie was geboren uit de vergadering van staatshoofden en regeringsleiders van 1972. Dit concept voorziet in een evolutieve omvorming van het geheel der betrekkingen der Tien in een "Europese Unie", zonder dat gepreciseerd wordt wat hiervan het staatkundig karakter is.

De Europese Akte nu - deze zal het karakter dragen van een plechtige politieke wilsverklaring en niet van een internationaalrechtelijke overeenkomst - voorziet in een reeks bepalingen en verklaringen, gericht op verbreding en versterking van de institutionele kaders, waarin de Tien samenwerken, alsmede in verdieping en een zekere uitbreiding van de samenwerking zelf, zowel voor wat betreft Gemeenschapszaken, als op het gebied van de Europese politieke samenwerking en nog andere zaken.

© BuZa, blok 4, 1975-1984 (Ministerie van Buitenlandse Zaken) inv.nr. 14227
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S03331

De eigenlijke initiatiefnemer was minister Genscher, die dit idee eerst in FDP-kader ter discussie stelde, waarna de Bondsregering het overnam en vorm gaf per ontwerp Europese Akte. Minister Colombo nam vervolgens deel aan dit initiatief, waaraan hij een aantal paragrafen betreffende communautair beleid toevoegde. Aldus werd dit document aan de EG-partners gepresenteerd.

De Europese Raad van november 1981 gaf de ministers van buitenlandse zaken opdracht dit document te bespreken, met het oog op een conclusieve behandeling bij gelegenheid van één der volgende vergaderingen van de Europese Raad. De ministers van buitenlandse zaken hebben reeds twee zittingen hieraan besteed (op 24 januari jl en 24 mei jl.; waarbij de mogelijkheid opengelaten werd dat b.g.v. de Europese Raad van 28/29 juni a.s. het staatshoofd en de regeringsleiders een afgerond document als plechtige politieke wilsverklaring zouden kunnen ondertekenen.
Inmiddels is op werkgroepniveau aangenomen, dat ook de ministers van buitenlandse zaken zullen ondertekenen. Het is overigens nog niet zeker dat het stuk de titel "Europese Akte" zal dragen, aangezien de Britten zich hiertegen verzetten. Het woord "Akte" roept huns inziens ongewenste associaties op aan wetgeving.

Aangenomen mag worden, dat de diepere beweegreden van minister Genscher van dit initiatief is geweest het streven om de Europese eensgezindheid bij de Duitse publieke opinie te doen herleven, zodat Europese (geldelijke) offers makkelijker te verdragen zouden worden. Anderzijds stond de Duitse bewindsman voor de geest dat Europa op het stuk van politieke samenwerking èn veiligheidsbeleid een zodanige eigen identiteit zou verwerven, dat de militaire inspanningen van het Duitse volk en samenspel met de VS (op meer gelijke voet), bij de publieke opinie een beter imago zouden verkrijgen.

II. In de loop van het eerste semester 1982 heeft een door de ministers van buitenlandse zaken ingestelde werkgroep ad hoc het Genscher/Colombo-document aan een grondige bewerking onder-

worpen. De groep was samengesteld uit de directeuren-generaal politieke zaken, geassisteerd door ambtenaren uit de communautaire hoek. Zij stond onder leiding van de Belgische ambassadeur Schoutheete.

Deze bewerking heeft tot gevolg gehad, dat de oorspronkelijke opzet om tamelijk vergaande bijstellingen en variaties in de bestaande overleg- en besluitkaders aan te brengen, teruggebracht werd tot wat praktische verbeteringen en nuanceringen, terwijl de oorspronkelijke voorzieningen omtrent een geprononceerde samenwerking op veiligheidsgebied sterk verwaterd zijn.

./. Anderzijds heeft de groep ervoor gezorgd dat het document beter gestructureerd werd, een logischer opzet verkreeg, terwijl de diverse onderdelen een juister evenwicht ten opzichte van elkaar zijn gaan vertonen. Au fond is het stuk gereduceerd tot een photographie van bestaande praktijken van samenwerking tussen de Tien, met weinig nieuwe elementen. De BRD en Italië hebben hun teleurstelling hierover niet onder stoelen of banken gestoken. Deze degradatie is voornamelijk bewerkstelligd door de stelselmatige obstructie van Denemarken, hoewel ook de andere delegaties, behalve België en Luxemburg, zich min of meer lauw opstelden. De opstelling van Denemarken spruit voort uit een algemene positie, gekenmerkt door grote terughoudendheid op het punt van uitbouw van Europese samenwerking, zowel communautair als op het terrein van Europese politieke samenwerking. Dit houdt verband met bepalingen in de Deense constitutie die een beperkende werking te dezen hebben. Voor wat betreft de Nederlandse houding kan gesteld worden dat het Genscher/Colombo-initiatief qua inhoud en strekking bepaald niet datgene is waar ons land veel van verwacht op het punt van de hoognodige heropleving van communautaire zaken. De Nederlandse delegatie heeft echter desondanks een redelijk constructieve opstelling gekozen, daarbij onder meer overwegend dat de beweegredenen voor dit initiatief op zichzelf respect verdienen. Wel is daarbij de nodige waakzaamheid betracht voor wat betreft de communautaire aspecten van de onderhavige materie.

Alvorens in te gaan op de nog hangende kwesties en de overgebleven haken in het voorliggende document, moge eerst een beknopte beschrijving en toelichting volgen op de structuur en opzet van het stuk.

III. Na een preambule die acht overwegingen telt, waarmee zeer in het algemeen een raam geboden wordt van hetgeen het staatshoofd en de regeringsleiders voor ogen zweeft, volgen dan vier hoofdstukken, t.w.

- objectifs
- institutions
- champ d'action
- dispositions finales

Objectifs

Dit hoofdstuk behelst de formulering der doelstellingen die de Tien zich voorstellen te bereiken langs de weg van de acties en het beleid, beschreven onder de "champ d'action".

Institutions

Naast bepalingen en verklaringen over de Europese Raad en de Gemeenschapsinstellingen - voornamelijk precisering en intensivering van taken en verantwoordelijkheden - bevat dit hoofdstuk het litigieuse onderwerp van de besluitvorming in de Raad.

Champ d'action

Hierin zijn de formuleringen vervat omtrent het voorwerp van Europese politieke samenwerking, met inbegrip van veiligheidsbeleid. In feite betekent dit, met enige nuanceringen, een herhaling van hetgeen de Tien op dit gebied reeds in oktober 1981 optekenden als een soort codificatie van EPS-zaken en procedures in het zg. rapport van Londen. Daarnaast zijn een reeks omschrijvingen en aansporingen opgenomen over het te voeren communautair beleid, in algemene termen en hoofdzakelijk ontleend aan de "guidelines" over communautair beleid die door de Europese Raad in november 1981 te Londen zijn opgesteld. Ten slotte worden enkele activiteiten genoemd op het gebied van cultuur (gedeeltelijk liggend op onderwijsterrein) en

justitiële samenwerking, waarbij de formulering zo gekozen is, dat de samenwerking zowel in communautair als in intergouvernementeel kader ontwikkeld kan worden.

Dispositions finales

De voornaamste bepaling van dit chapiter betreft het voornemen om na 5 jaar te onderzoeken en te registreren welke de vooruitgang is geweest in die 5 jaar Europese unificatie. Het resultaat hiervan zal alsdan op formele wijze vastgelegd dienen te worden (de vorm van die vastlegging is nog een punt van discussie).

IV. De voornaamste nog hangende kwesties die de hoofdschotel zullen vormen van de vergadering der ministers van buitenlandse zaken op 20 juni a.s., zijn de volgende

- toenadering tussen het institutionele apparaat van de Gemeenschap en dat van het EPS
- stemmingsprocedures van de Raad
- betrekkingen met het Europese Parlement
- uitbreiding van de Europese politieke samenwerking tot veiligheidszaken
- actieveld van de Gemeenschappen

Ad toenadering tussen het institutionele apparaat van de Gemeenschap en dat van het EPS
(vide blz.9 van bijlage).

Op basis van het desbetreffende idee in de oorspronkelijke tekst van het Genscher/Colombo-document is een formule uitgewerkt die de Raad, zoals ingesteld bij de Verdragen, eveneens bevoegd verklaart EPS en andere zaken te behandelen, waarbij overigens de onderscheiden procedures behorend bij de diverse categorieën van onderwerpen, onverlet blijven (zie eerste optie op genoemde blz.9). Deze formule wordt voorgestaan door de BRD, Italië, België, Luxemburg, het VK en Nederland.

Ofschoon Frankrijk op ministerieel niveau zich op 24 mei jl. akkoord had verklaard met deze formule, is Parijs hier later, bij nader juridisch inzien, op teruggekomen en verzwakte de formule tot de tekst zoals geformuleerd onder optie 2 van diezelfde blz.9.

Optie 3 van blz.9, die volstaat met de praktische bepaling dat de diverse besluitkaders zoveel mogelijk op één plaats en consecutief vergaderen, wordt alleen nog door Denemarken aangehangen nadat Nederland deze in een eerder stadium verlaten had na zich ervan vergewist te hebben dat er tegen optie 1 geen juridische bezwaren bestonden.

Stemmingsprocedure van de Raad
(blz.10 van bijlage)

Dit punt gaat waarschijnlijk het pièce de résistance van de discussies over het Genscher/Colombo-document vormen, zeker na de spectaculaire meerderheidsstemming in de Landbouwraad van 18 mei jl. over de landbouwprijzen, waarbij het VK overstemd werd. In bijlage IV treft u over dit onderwerp een aparte notitie aan.

Betrekkingen met het EP

Deze aangelegenheid is niet door de groep-Schoutheete behandeld, maar door het comité van permanente vertegenwoordigers bij de EG, waarin de besprekingen over dit onderwerp deze week afgerond worden. De tekst van het rapport zal begin volgende week beschikbaar komen.

De stand van zaken hierover kan als volgt worden samengevat:

1. De inleidende paragraaf spreekt over de rol van het EP. De delegaties zijn verdeeld over de wijze waarop het EP zijn controle functies verkrijgt. De meerderheid, waaronder Nederland, stelt voor te spreken over de "fonctions de contrôles appropriées", de BRD en Italië wensen de oorspronkelijke tekst, die spreekt over "fonctions correspondantes" te handhaven en Denemarken en Ierland wensen slechts te spreken over "fonctions qui lui sont conferées". Het Belgisch voorzitterschap heeft als

compromis voorgesteld "qui lui sont reconnues", hetgeen voor Nederland acceptabel is.

2. In lid 2 wordt het begrip "aanbeveling" geïntroduceerd, die het EP aan de Raad kan doen toekomen. Aangezien het niet geheel duidelijk is, welk rechtsgevolg aan deze aanbeveling moet worden gegeven, wensen Frankrijk en de nieuwe Lidstaten niet opgenomen te zien, dat de Raad de verplichting heeft op deze aanbevelingen te antwoorden.

3. In lid 4 staat dat het Uitgebreide Bureau van het EP zijn mening kan geven aan de voorzitter van de Vertegenwoordigers van de regeringen der Lidstaten over de benoeming van de voorzitter van de Commissie. Slechts Denemarken is hiertegen gekant.
Tevens is een alinea opgenomen over een debat dat het EP kan houden over het programma van de Commissie. De BRD, Italië en Nederland hebben voorgesteld dit een "investituurdebat" te noemen, maar stuiten op grote tegenstand van de overige delegaties.
De voorzitter heeft op suggestie van Nederland, aangezien de term investituurdebat niet haalbaar lijkt, voorgesteld deze alinea te schrappen, daar volgens de Verdragen het EP reeds een gewoon debat over het Commissieprogramma kan houden.

4. In lid 5 wordt de rol van het EP met betrekking tot afsluiting van internationale overeenkomsten uitgewerkt.

<u>Eerste alinea: toetredingsverdragen</u>

De BRD, Italië, België en Nederland wensen hier het Europees Parlement een raadgevende bevoegdheid te verlenen. De overige Lidstaten, behalve Denemarken, kunnen slechts er mee toestemmen dat het Europees Parlement "gehoord" wordt. Denemarken wil dat er geen bepaling over de toetredingsverdragen wordt opgenomen, waar immers in art. 237 handelend over toetredingen, niet over een rol van het EP gerept wordt.

Derde alinea: Internationale overeenkomsten

De BRD, Italië, België, Luxemburg en Nederland stellen hier voor het Europees Parlement eveneens te raadplegen bij die Internationale overeenkomsten, waarvoor dit in de Verdragen nog niet voorzien is (bijv. handelsakkoorden).
De overige Lidstaten zijn hiertegen gekant.

Vierde alinea: Luns-Westerterpprocedure

De Luns/Westerterpprocedure (informatie-verstrekking aan het Europees Parlement over te sluiten associatie- en handelsakkoorden) zou tevens van toepassing moeten worden voor alle door de Gemeenschap af te sluiten internationale overeenkomsten met een "importance significative". Denemarken, Griekenland en het VK zijn hiertegen gekant.

Uitbreiding van de Europese politieke samenwerking tot veiligheidszaken

Pogingen van de BRD, Italië, België en Luxemburg om hierover zo ruim mogelijke gestelde teksten in de Akte te krijgen, waarmee veiligheidsbeleid ook voor wat betreft militaire aspecten tot de competentie van het EPS zou gaan behoren, zijn voornamelijk afgestuit op verzet van Ierland (neutraliteit), Frankrijk en Denemarken. Ook Nederland koesterde bezwaren tegen een militair element van samenwerking op het gebied van veiligheidsbeleid. De Nederlandse delegatie wenste op dit punt geen enkele concurrentie van Atlantische samenwerking op dit terrein. Ten slotte is een sterk verwaterde tekst te voorschijn gekomen. Luidend als volgt:
"To strengthen and develop European political co-operation through the elaboration and adoption of joint positions and joint action, on the basis of intensified consultations, in the field of foreign policy, including the coordination of the positions of member states on the political and certain economic aspects of security, (which must lead to the search of a common foreign policy.)"

Zowel Frankrijk als Denemarken hebben reserves tegen de toevoeging tussen haken, terwijl Italië de gehele formule te zwak vindt zonder bedoelde toevoeging.

Actieveld van de Gemeenschappen
(vide blz.20 t/m 23 van bijlage)

Onder dit hoofdstuk blijven drie belangrijke punten over ter bespreking en eventueel ter beslissing door de ministers.

1. De vraag of in de inleiding tot deze teksten gerefereerd dient te worden aan de zg. "guidelines" die opgesteld waren door de Europese Raad in november 1981 met betrekking tot de hoofdstukken i en ii van het mandaat dd. 30 mei 1980 (ontwikkeling van nieuw communautair beleid resp. bijstellingen in het GLB). In deze kwestie ligt de vraag besloten of het recente akkoord over de compensatie ten behoeve van het VK voor het jaar 1982 de reserve op genoemde guidelines gedeblokkeerd heeft.
2. De vraag of de paragraaf inzake het landbouwbeleid specifieke vermelding dient in te houden van het belang van de Mediterrane landbouw voor de betrokken regio's (Italiaans/Griekse eis) en of hieraan tevens een formule dient te worden toegevoegd over het achterblijven van de stijging der garantie-uitgaven bij de stijging van de eigen middelen (BRD-voorwaarde).
3. De vraag of dit hoofdstuk afgerond dient te worden met een paragraaf die spreekt over voldoende ter beschikkingstelling van eigen middelen en financiële instrumenten noodzakelijk voor de ontwikkeling van Gemeenschapsbeleid.
   De BRD en het VK waren hier verklaard tegenstander van.

Diversen

Behalve op bovenstaande punten, bestaan er nog enkele verschillen van mening over meer ondergeschikte kwesties. Deze zijn opgesomd en toegelicht in een bijlage 2 op dit memo.

BIJLAGE 2

Preambule

Frankrijk wenst in de tekst achter het derde streepje opgenomen te zien "droit au travail" (komt ook in de Franse constitutie voor). Het alternatief van verwijzing naar het charter van de internationale Labour-organisatie die een dergelijk recht kent, stuiten op bezwaren van de landen die het charter (nog) niet geratificeerd hebben (België, Ierland en Griekenland).

Frankrijk blijft insisteren op het 1e alternatief van de tekst achter het 5e streepje.

La Cour de Justice
(blz.19)

De toevoeging "prévue par le Traité de Rome" gewenst door Frankrijk, zou een beperking betekenen van de bevoegdheid van het Hof, vergeleken bij die het thans heeft. Nederland heeft sterk geinsisteerd dat deze toevoeging geschrapt wordt. Zo niet, dan kan de hele paragraaf over het Hof beter verdwijnen.

Coopération Culturelle

Reservetekst acht op laatste drie streepjes is van Denemarken.

Rapprochement des Législations

Op de tekst achter het derde streepje van paragraaf 3.4.3. op blz.28 rust een Deense reserve, terwijl alleen de Duitse delegatie de toevoeging wenst van de tekst achter het 4e streepje van dezelfde paragraaf.