MEMORANDUM nr.W/323

T
DGPZ

Van: Chef DIE

Datum: 10 juni 1982

Aan: M via DGE en S

Onderwerp: Meerderheidsstemming in de Raad

I Dit onderdeel van het Genscher/Colombo document zal, zoals reeds gesteld, waarschijnlijk de meest intense aandacht krijgen van de Ministers van Buitenlandse Zaken op 20 juni a.s..

Tot goed begrip van zaken te dezen dient teruggegaan te worden in de geschiedenis van de Gemeenschap naar het jaar 1965, toen de Franse delegatie het Brusselse toneel verliet, ongeveer een half jaar de taktiek van de "lege stoel" bleef toepassen en zodoende nagenoeg de gehele gemeenschapsbesluitvorming blokkeerde. De beweegreden van deze opstelling van de Franse president was gelegen in de toenmalige vergaande voorstellen van de Commissie Hallstein t.a.v. het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid iuncto de financiering van de EEG, waarbij ook meerderheidsstemmingen van de Raad opdoemden aangezien de EEG tegelijkertijd van zijn overgangsfase naar de definitieve fase zou overgaan.

De Zes ontmoetten elkaar weer voor het eerst in januari 1966 te Luxemburg om deze zaak, en met name de kwestie van de meerderheidsstemming in de Raad, uit te praten. Zij zijn toen niet tot een akkoord gekomen aangezien Frankrijk voet bij stuk hield voor wat betreft het punt dat in "interêts très importants" het Raadsoverleg niet anders dan per unanimiteit tot besluitvorming kon leiden, hoelang dat overleg ook zou duren. De vijf andere delegaties wilden slechts zover gaan dat in dergelijke zaken, waarvoor de verdragen in meerderheidsbesluiten worden voorzien, een "redelijke termijn" in acht zou worden genomen gedurende welke de delegaties trachten tot consensus te komen. Hoewel uitdrukkelijke geconstateerd werd dat er een "divergence" bleef bestaan op het stuk van de totstandkoming van besluitvorming, wanneer posities inzake zeer belangrijke aangelegenheden niet te overbruggen zouden zijn, werd besloten de werkzaamheden van de Gemeenschap toch weer op te vatten
./. (tekst van deze conclusies gaat hierbij).

Deze conclusies zijn de geschiedenis ingegaan onder verschillende benamingen, zoals het "akkoord van Luxemburg", het "compromis van Luxem-

© BuZa, blok 4, 1975-1984 (Ministerie van Buitenlandse Zaken) inv.nr. 14227
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S03332

burg", en ook wel het "agreement to disagree". In feite is slechts sprake van een procesverbaal van conclusies, waaruit inderdaad een "disagreement" omtrent al dan niet toepassing van verdragsregels omtrent meerderheidsbesluiten in "zeer belangrijke zaken", blijkt (De Verdragen kennen overigens dit laatste begrip niet).

II In de onderhavige context zij herinnerd aan het feit dat de Verdragen in een aantal zaken uitdrukkelijk besluitvorming per unanimiteit voorschrijven, zoals op het uiterst belangrijke terrein van de harmonisatie van wetgevingen, het communautair betreden van nieuwe gebieden, niet voorzien in de Verdragen (art. 235 EEG-Verdrag), associatieverdragen en nog enkele andere onderwerpen.
Het Landbouwbeleid, inclusief de prijzen en de handelspolitiek - deze kunnen zeer gewichtige consequenties voor Lidstaten hebben - vallen bijv. weer onder de gekwalificeerde meerderheid.

III De Lidstaten en de Commissie waren door deze langdurige crisis dermate aangeslagen dat voortaan en in toenemende mate met een boog werd heengelopen om de kwestie van stemmingsprocedures, met het gevolg dat voor vrijwel alle gemeenschapsbesluiten in de praktijk unanimiteit gezocht werd (behalve voor besluiten van de Budgetraad).
Intussen traden het VK, Denemarken, Ierland en recentelijk Griekenland toe tot de Gemeenschappen en verklaarden uitdrukkelijk bij hun intrede dat zij zich achter de Franse conclusie schaarden van het Luxemburgse "agreement to disagree". De nationale parlementen van het VK en Denemarken verklaarden het verkregen "vetorecht" als voorwaarde te beschouwen voor hun instemming met de toetreding. Uiteraard heeft deze opstelling van de toetreders de unanimiteitspraktijk in de vergrote Gemeenschap nog sterker doen invreten en is zulks voor vijf delegaties min of meer officiële code geworden.

IV Het gevolg van deze praktijk is geweest dat de delegatie die zich het meest minimalistisch opstelt t.o.v. communautaire vooruitgangen bovenmatig stempel heeft kunnen drukken op de inhoud van de besluiten. De positie van de Commissie is door deze praktijk ook danig verzwakt. Immers, het communautair effect van de verdragsbepaling dat de Raad

slechts bij unanimiteit kan afwijken van Commissievoorstellen - een krachtige hefboom t.b.v. de initiatiefnemer in de Gemeenschap - wordt daarmee nagenoeg geëlimineerd (niet dus in begrotingszaken).
Gezwegen zij nog maar van de consequentie dat vele dossiers en voorstellen besluitneming, als gevolg van unanimiteitspraktijk, helemaal niet halen. De Gemeenschappen zijn dientengevolge in de loop van lange jaren onderhevig geraakt aan ernstige stagnatie en erosie waarvan de Lidstaten, nu aanpak van fundamentele zaken op Europees niveau meer dan ooit noodzakelijk is, thans de wrange vruchten plukken.

V Bij tijd en wijle echter heeft in de Gemeenschappen de roep weerklonken naar terugkeer tot de verdragsbepalingen v.w.b. besluitvorming. In 1974 lieten het Staatshoofd en de Regeringsleiders der Tien zich daarover in de volgende termen uit:

> "Pour améliorer le fonctionnement du Conseil de la Communauté, ils estiment qu'il convient de renoncer à la pratique qui consiste à subordonner au consentement unanime des Etats membres la décision sur toute question, quelle que puisse être leur position respective à l'égard des conclusions arrêtées à Luxembourg le 28 janvier 1966."

Bij geëigende gelegenheden heeft Nederland steeds gepleit voor normale toepassing van de verdragsregels op dit stuk.

In het najaar 1981 lanceerde de Mitterand-administratie een memorandum over een "relance" van de Gemeenschappen die de volgende institutionele verklaring behelsde:

> "Une plus large application des dispositions des Traités en matière de vote permettrait au Conseil de prendre ses décisions plus rapidement. Tous les Gouvernements souscrivent à cette idée, sans pourtant la mettre en oeuvre. La France propose que la Présidence ait normalement recours au vote lorsque le Traité le prévoit, étant admis que le vote pourrait être différé si un ou plusieurs Etats membres le demandent au nom de la défense d'un intérêt national essentiel."

Het oorspronkelijke Genscher/Colombo document bevatte eveneens een dergelijke verklaring zij het in ietwat meer expliciet uitgewerkte vorm.

VI De bespreking van deze paragrafen van het G/C-document is diepgaand geweest en heeft duidelijk uitgewezen dat de verschillen van inzicht te dezen nog even fundamenteel zijn als in het verleden. Alle delegaties erkennen weliswaar dat de Lidstaten zich in de praktijk in toenemende mate zullen moeten schikken in meerderheidsbesluitvorming, terwijl men het er ook over eens is dat in de gevallen waarin unanimiteit is voorgeschreven, de praktijk van onthouding van stemming meer ingang moet vinden, teneinde een vlottere besluitvorming te kunnen bewerkstelligen. Deze consensus wordt uitgedrukt met de volgende tekst:

> "L'application des procédures de décision prévues dans les Traités de Paris et de Rome revêt une importance essentielle pour améliorer la capacité d'action des Communautés Européennes.
>
> Au sein du Conseil toute possibilité susceptible de faciliter la prise de décision sera utilisée, y compris, dans les cas où l'unanimité est requise, le recours à l'abstention."

Echter, de vijf delegaties die achter de Franse conclusie van het Luxemburgse "Agreement to disagree" stonden, blijven onverkort vasthouden aan de mogelijkheid om wanneer voor een Lidstaat een essentieel belang in het geding is - subjectief te beoordelen! -, besluitvorming te blokkeren.

Griekenland en Denemarken wensen deze vetomogelijkheid als volgt omschreven te zien:

> "La Présidence aura recours au vote, lorsque les traités le prévoient, étant admis que le vote sera différé si un ou plusieurs états-membres le demandent au nom de la défense d'un intérêt essentiel."

Frankrijk en Ierland brengen daarbij de nuance aan dat het essentieel belang in direct verband dient te staan met de zaak die in discussie is en

dat schriftelijk confirmatie van de inroeping vereist is. De kwalificering omtrent "het direct verband" komt voort uit het Franse protest tegen de koppeling die de Britten legden tussen totstandkoming van de landbouwprijzen 82/83 en de meerjarige regeling van hun budgettaire bijdrage.
Deze landen willen dit als volgt uitgedrukt zien:

"La Présidence aura recours au vote, lorsque les traités le prévoient, étant admis que le vote sera différé si un ou plusieurs états-membres le demandent au nom de la défense d'un intérêt national essentiel en rapport direct avec le sujet en discussion, et qu'ils confirment par écrit."
(N.B. Dit is strakker dan het Franse relancememorandum.)

De BRD, Italië en Luxemburg zijn bereid een tekst te aanvaarden die de mogelijkheid van een zekere uitstel van besluitvorming openlaat, bij uitzondering evenwel en zonder dat gepreciseerd wordt wie de autoriteit is die tot uitstel zal besluiten, terwijl afgesproken wordt dat over de onderhavige zaak bij de volgende Raadszitting een besluit genomen wordt. Zulks zou met de volgende tekst tot uitdrukking gebracht kunnen worden:

"La Présidence aura recours au vote, lorsque les traités le prévoient, étant admis que le vote pourrait être différé exceptionnellement, si un ou plusieurs états-membres le demandent au nom de la défense d'un intérêt national essentiel qu'ils motivent par écrit. Dans ce cas, la question est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil qui en décide."

Nederland en België hebben er, gezien het gehele patroon van posities, de voorkeur aan gegeven een orthodox standpunt te formuleren, en wel als volgt:

"La Présidence aura recours au vote, lorsque les traités le prévoient."

De Britse delegatie heeft te kennen gegeven uitvoerig te willen debatteren over deze zaak bij de komende ministeriële sessie, waarbij zij voor eens en altijd en in duidelijke termen het vetorecht vastgelegd wensen te zien.

In welke vorm dat zou moeten geschieden zal alsdan kenbaar gemaakt worden. De Britten zijn thans bijzonder fel op dit punt aangezien zij de schrik van de recente meerderheidsstemming in de Landbouwraad van 17 mei jl. nog in de benen hebben.
De Fransen hadden toen genoeg van de hierbovengenoemde door de Britten gelegde koppeling m.b.t. de landbouwprijzen 82/83 en gingen ten einde raad over tot instemming met overruling van de Britten via meerderheidsstemmingen.

VII Voor het komende debat zou het volgende overwogen kunnen worden:
Het lijkt onwaarschijnlijk dat de principieel ver uiteenliggende standpunten op korte termijn tot verzoening zullen komen, en zeker niet reeds bij de a.s. Ministeriële bijeenkomst. Er is daarom geen reden voor Nederland bij die gelegenheid zijn stellingen die het samen met België betrokken heeft, te verlaten ingeval de vijf tegenstanders zulks ook niet doen.
Wel zou de Nederlandse delegatie enige ruimte moeten kunnen nemen om actief aan de discussies deel te nemen. Aldus zou gesteld kunnen worden dat Nederland enigszins zou kunnen bewegen in de richting van de BRD, Italië, Luxemburg-positie ("...pourrait etre differé...") ingeval die formule als volgt gekwalificeerd zou kunnen worden.

Bedoelde regeling zou van tijdelijke aard moeten zijn - bijv. 5 jaar hetgeen aansluit op de periode genoemd in de "dispositions finales" van het G/C-document -waarna onderzocht zou worden hoe de ervaringen geweest zouden zijn met de BRD-formule. Na die periode zou eveneens de opportuniteit onderzocht moeten worden de bestaande unanimiteitsverdragsregels te versoepelen. Tenslotte zou bepleit kunnen worden dat inroeping van een "essentieel belang" alleen zou kunnen geschieden waar het gaat om nieuw beleid, en niet t.a.v. besluiten ter uitvoering van bestaand beleid.

Tijdens de discussies zou gepoogd kunnen worden de Fransen alsnog naar de formule, "....pourrait etre differé...", over te halen, waarbij erop gewezen kan worden dat diezelfde flexibele termen voortgekomen zijn uit het Franse memorandum over de "relance Européenne"!