351.88(4)075:32

17/4/53

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

6748 62
24-4-53

FOTO-BtZ. 72666

12

Aantekening inzake de bepalingen van het ontwerp-statuut der Europese Gemeenschap m.b.t. de buitenlandse betrekkingen.

1. De bepalingen van het ontwerp-statuut E.G. betreffende de buitenlandse betrekkingen zijn in hoofdzaak de volgende:
   - art. 2, luidende, voorzover hier van belang:
     "la Communauté a pour mission et buts généraux : ..... d'assurer, dans les questions susceptibles d'engager l'existence, la sécurité ou la prosperité de la Communauté, la coordination de la politique extérieure des Etats membres .... "
   - art. 4, voorzover daarin bepaald wordt, dat :
     "dans les relations internationales, la Communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts."
   - artt. 67 t/m 74, waarin enkele specifieke taken en bevoegdheden aan de Gemeenschap worden gegeven.

   Een bijzonder deel van de "buitenlandse" betrekkingen wordt behandeld in de artt. 90 t/m 93, betrekking hebbende op de "association" met derde Staten.

2. In de rol van de E.G. met betrekking tot de buitenlandse betrekkingen dienen twee aspecten fundamenteel te worden onderscheiden :
   a. het interne aspect : d.w.z. de functie van de E.G. t.a.v. de buitenlandse betrekkingen, die door ieder der deelnemende staten afzonderlijk met derde landen worden onderhouden.
   b. het externe aspect : de buitenlandse betrekkingen, die de E.G. als zodanig met derde landen onderhoudt.

   Het wil voorkomen, dat de Assemblée ad hoc deze beide aspecten niet steeds voldoende uit elkaar houdt.

3. Wat het interne aspect betreft zou men zich kunnen voorstellen, dat aan de EG een zekere functie wordt toegekend m.b.t. de voorbereiding van de standpunten, die door de deelnemende staten in hun respectievelijke betrekkingen met derde landen worden ingenomen. Hierbij treedt de EG dus niet uit eigen hoofde tegenover derde landen op, doch levert op een procedure volgens welke iedere deelnemende staat zijn standpunt aan dat van de andere deelnemende kan aanpassen, in dier voege dat een coördinatie van deze standpunten en de daarop gebaseerde activiteiten der deelnemende landen plaats vindt.
   In zoverre lijkt de hierboven geciteerde passage van art. 2 aanvaardbaar evenals het eerste lid van artikel 69 en artikel 70.
   Binnen het kader van het interne aspect valt ook nog een zekere contrôle van de EG op de activiteiten van de deelnemende staten op het terrein van hun betrekkingen met derde landen. Onder meer hierop heeft betrekking art. 73 van het ontwerp-statuut.

© Collectie Griffiths (Universiteit Leiden) inv.nr. None
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/W01233

4. Het externe aspect - de buitenlandse betrekkingen van de E.G. qua talis - is gebaseerd op de bepaling van art. 4 van het ontwerp-statuut, welke hierboven werd geciteerd, te weten de volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid van de E.G. Deze bepaling, welke in deze of soortgelijke vorm voorkomt in verschillende verdragen tot instelling van internationale organisaties, is op zich onschuldig en zegt zonder meer nog niets omtrent de volkenrechtelijke handelingsbevoegdheid van de E.G. noch omtrent de organen die en de procedure volgens welke een dergelijke handelingsbevoegdheid zou worden geëffectueerd.
De handelingsbevoegdheid is geregeld in de artikelen 67 en 74 van het ontwerp-statuut, terwijl de organen en procedure in artikel 68 zijn behandeld.
Bij dit alles gaat het om de diplomatieke en volkenrechtelijke positie van de E.G. als zelfstandige volkenrechtelijke rechtspersoon en niet om de buitenlandse betrekkingen van de deelnemende staten (behoudens dan de indirecte werking via art. 72). Men kan zich afvragen, wat nu de eigenlijke inhoud kan zijn van de volkenrechtelijke handelingsbevoegdheid der E.G. Ruwweg kunnen hier in abstracto drie categorieën van betrekkingen tussen de E.G. en staten worden onderscheiden:

I. betrekkingen welke de materiële positie van de organisatie, haar instellingen en personeel betreffen (immuniteiten en privileges, "headquarters agreement", e.d.) en administratieve betrekkingen met andere organisaties;
II. betrekkingen betreffende de wijze van uitoefening van de eigen rechtstreekse bevoegdheden der Gemeenschap;
III. betrekkingen welke tot onderwerp hebben de invloed die de Gemeenschap kan uitoefenen op de gedragslijn der deelnemende staten.

De categorie I geeft nauwelijks aanleiding tot opmerkingen. Volkenrechtelijke overeenkomsten welke in deze categorie vallen zijn en worden ook door andere organisaties gesloten; zij zijn een min of meer normaal onderdeel van de administratie van internationale organisaties - ook de volkenrechtelijke bescherming van de ambtenaren der organisatie valt in deze categorie van betrekkingen der Gemeenschap. De politieke draagwijdte van de handelingsbevoegdheid der Gemeenschap op dit terrein is gering.
Geheel anders staat het met de internationale betrekkingen der tweede en derde categorie. Hiervoor bestaat bij mijn weten geen precedent in andere internationale organisaties. Ook de bestaande "supra-nationale" Gemeenschappen (KSG en EDG) kennen geen algemene volkenrechtelijke handelingsbevoegdheid van haar organen op deze terreinen. Een dergelijke bevoegdheid kan m.i. juridisch ook niet als "implied power" worden afgeleid uit de omstandigheid, dat intern bepaalde rechtstreekse bevoegdheden aan de organen van de genoemde Gemeenschappen zijn gegeven. Zo impliceert naar mijn mening de bevoegdheid van de H.A. der KSG om onder

Fotocopie

bepaalde omstandigheden minimum of maximum-prijzen vast te stellen zonder meer niet de bevoegdheid om met eén derde staat volkenrechtelijk een bepaald prijsniveau overeen te komen. Wanneer anderzijds in art. 99 van het EDG-verdrag uitdrukkelijk aan het Commissariaat de bevoegdheid wordt gegeven om accoorden te sluiten met betrekking tot hulpverlening in materiaal of geld, is dit een zelfstandige bevoegdheid, welke niet reeds voortvloeide uit de interne taak van het Commissariaat t.a.v. de opbouw en uitrusting der Europese strijdkrachten.

5. In de sub 4 omschreven situatie schijnt art. 67 van het ontwerp-statuut wijziging te willen brengen. De desbetreffende tekst luidt als volgt : "Dans les limites des compétences qui lui sont conferées, la Communauté peut conclure des traités ou accords internationaux ou y adhérer". Hoewel de bewoordingen niet geheel ondubbelzinnig zijn, mag deze tekst wel zo worden uitgelegd, dat aan de Communauté de bevoegdheid wordt gegeven zich volkenrechtelijk te binden ten aanzien van alle aangelegenheden met betrekking waartoe zij intern over bevoegdheden beschikt; ook het tweede lid van art. 68 wijst in deze richting. De tekst van art. 67 dekt - naar het voorkomt - zowel de categorie II als de categorie III; immers de "compétences" van de E.G. omvatten zowel rechtstreekse bevoegdheden tot het nemen van bepaalde maatregelen als procedures volgens welke nieuwe verplichtingen voor de deelnemende staten ontstaan.
Wat dit laatste - dus categorie III - betreft, schijnt evenwel art. 68, lid 2, de concordantie - i.e. zelfs de samenval - van de nieuwe verplichtingen tussen de deelnemende staten onderling en de verplichtingen van de Gemeenschap tegenover derde staten te verzekeren. Wat hiervan zij, de omvang van de volkenrechtelijke handelingsbevoegdheid der Gemeenschap is, gezien ook de ruime taakstelling van art. 2 wel zeer groot en Hoofdstuk III van Titel III van het ontwerp maakt in dit opzicht van de Gemeenschap een werkelijke staat. De interne waarborgen, die tot op zekere hoogte in art. 68, lid 2, zijn vervat t.a.v. de uiteindelijke inwerkingtreding van door de Gemeenschap gesloten verdragen, hebben zeker betekenis, doch het feit blijft, dat het initiatief en de onderhandelingen, d.w.z. ook de vormgeving van de verdragen berust bij de Europese executieve.
Wordt dit systeem aanvaard, dan is de weg vrijgemaakt voor het optreden van de Gemeenschap in plaats van de deelnemende staten in het internationaal verkeer en in de internationale organisaties. Ook art, 72 onderstreept deze mogelijke ontwikkeling.

6. Naast de interne en externe aspecten van de bemoeiingen der E.G. met de buitenlandse betrekkingen bevat Hoofdstuk III van Titel III nog een aantal bepalingen, welke betrekking hebben op de betrekkingen tussen de deelnemende staten onderling : art. 71, punten 2, 3 en 4 en art. 73. Artikel 71, punt 1 hoort veeleer thuis bij art. 70; (art. 73 is naar

de tekst ook van toepassing op relaties met derde landen; aangenomen wordt dat art. 70 i.v.m. de verwijzing naar artikel 69 uitsluitend op de relaties met derde landen betrekking heeft.) Zij behoren eigenlijk niet in dit Hoofdstuk thuis.
In beginsel kan er iets te zeggen zijn voor een bemoeiing van de E.G. met relaties tussen twee of meer deelnemende staten, welke zich bewegen op het terrein, dat in beginsel aan de E.G. is toegewezen. De formulering van art. 71 punt 4 is evenwel wat ruim evenals art. 73.

7. Resumerende ware t.a.v. de bepalingen van het ontwerpstatuut inzake de buitenlandse betrekkingen het volgende standpunt in te nemen :

artikel 2 : in beginsel aanvaardbaar; meer nauwkeurige limitatie van de aangelegenheden ten aanzien waarvan coördinatie van het buitenlands beleid der deelnemende landen plaats moet vinden, lijkt gewenst. Men zou wellicht verband kunnen leggen met de "attributions, conférées à la Communauté par le présent statut et les Actes ultérieurs" (vgl. art. 6).

artikel 4 : aanvaardbaar.

artikel 67, lid 1 : ware te schrappen als te algemeen geformuleerd. Nagegaan zou desnoods kunnen worden, of ten aanzien van bepaalde specifieke en afgeronde materies een volkenrechtelijke handelingsbevoegdheid, corresponderende met de rechtstreekse interne bevoegdheden van de organen der Gemeenschap, kan worden toegekend. Voor wat de KSG en de EDG betreft lijkt dit voorshands niet mogelijk. Bij de KSG niet omdat men reeds aanstonds komt op het terrein van de handelspolitiek, dat - behoudens enige interne bevoegdheden van de H.A. - uitdrukkelijk aan de individuele staten is voorbehouden; voor de EDG niet, omdat men reeds aanstonds vervalt in de materies, die in NAVO-verband worden behandeld en derhalve het gevaar loopt het lidmaatschap van de deelnemende staten uit te hollen. In ieder geval is dit een aangelegenheid, welke niet algemeen, doch onderwerp voor onderwerp moet worden bezien. Derhalve zou wellicht ook art. 67 aldus kunnen worden gelezen :

> Dans les cas et les conditions, expressement prévus au présent statut, aux Actes ultérieurs ou aux lois de la Communauté, celle-ci peut conclure des traités ou accords internationaux ou y adhérer.
> (N.B.: volgens art. 108 lid 2 omvat "le présent statut" de KSG en EDG-verdragen).

artikel 68 : volgt het lot van art. 67; indien voor laatstgenoemd artikel de hierboven voorgestelde tekst wordt aanvaard, zou ook de procedure van art. 68 alleen kunnen gelden "sauf dispositions contraires du présent statut, des actes ultérieurs ou des lois de la Communauté". Men kan zich immers zeer wel voorstellen, dat t.a.v. bepaalde materies onderhandelingen eerst geopend mogen worden met

instemming van de Raad van Ministers, en/of gevoerd moeten worden volgens de richtlijnen van de R.v.M., of dat vóór ondertekening instemming van die Raad moet zijn verkregen etcetera.

artikel 69, lid 1 : vgl. opmerkingen bij art. 2.

artikel 69, lid 2 : aanvaardbaar; een dergelijke mogelijkheid is voor de H.A. reeds voorzien in par. 14 van de overgangs-overeenkomst.

artikel 70 : punt 1 : aanvaardbaar; ware te combineren met punt 1 van artikel 71.
punt 2 : 1e zin aanvaardbaar, 2e zin "toutes les réunions" gaat m.i. te ver; de Ministers moeten over alle activiteiten van de executieve kunnen beraadslagen buiten aanwezigheid van deze laatste. Het enkele feit, dat de R.v.M. een zelfstandig orgaan is, impliceert dit.
punt 3 : aanvaardbaar.

artikel 71 : punt 1 verplaatsen naar art. 70; punt 4 ware te schrappen. Voor het overige geen opmerkingen.

artikel 72 : in beginsel aanvaardbaar.

artikel 73 : ware te schrappen; in een systeem waarbij een duidelijke en nauwkeurige scheiding gemaakt wordt tussen de gevallen, waarin de Communauté i,p.v. de deelnemende staten optreedt enerzijds, en de andere gevallen, waarin dus de deelnemende staten hun normale buitenlandse betrekkingen onderhouden, is - naast het beginsel van art. 72 - geen regeling nodig van een "twilight-zone", waarin zowel de Gemeenschap als een deelnemende staat zou kunnen optreden. Overigens kunnen eventuele moeilijkheden beter via art. 70 worden opgelost. De procedure van het tweede lid van art. 73 zou desnoods nog zin kunnen hebben bij twist over de concrete draagwijdte van art. 72.

artikel 74 : het "droit de représentation actif" ware te beperken tot "dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues à l'article 67 ci-dessus (nieuwe tekst)".

Parijs, 17 April 1953 Mr. W. Riphagen.