

**V48  
1985**

# **Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht**

Vorstudies en  
achtergronden

Institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten

**J.J. Feenstra  
K.J.M. Mortelmans**

**Europa Instituut  
Rijksuniversiteit Utrecht**

**CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag**

Feenstra, J.J.

Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht :  
institutioneelrechtelijke en materieelrechtelijke  
aspecten / J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans. –  
's-Gravenhage Staatsuitgeverij. – (Voorstudies en  
achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688; V 48)

Met lit. opg.

ISBN 90-12-05180-0

SISO 398.13 UDC 341.1:327.35(4)

Trefw.: Europese integratie ; juridische aspecten.

## VOORWOORD

De WRR is voornemens binnenkort een rapport aan de regering uit te brengen over de ontwikkeling van de Europese samenwerking tegen de achtergrond van Nederlandse beleidsdoelstellingen. Hierbij zal de materiële problematiek waarvoor de Gemeenschap zich gesteld ziet, niet slechts vanuit communautair oogpunt worden gezien maar zullen ook de consequenties voor het nationale beleid worden nagegaan. Met name wordt ingegaan op de gevolgen van de steeds moeizamer verlopende besluitvorming in de EG en worden richtingen aangegeven om hierin verbetering aan te brengen.

Ten behoeve van het rapport van de Raad is aan enkele deskundigen gevraagd een overzicht te geven van relevante onderzoeksresultaten en theoretische inzichten op hun vakgebied. Aan prof. mr. K.J.M. Mortelmans en mr. J.J. Feenstra, beiden verbonden aan het Europa Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht, is gevraagd een studie te verrichten naar de juridische mogelijkheden voor verschillende vormen van differentiatie en gedifferentieerde integratie binnen de Europese Gemeenschappen.

In het voorliggende rapport worden aan het gemeenschapsrecht ontleende basisregels weergegeven van materieel-rechtelijke en institutioneel-rechtelijke aard, die voor de beoordeling van verschillende vormen van gedifferentieerde integratie van belang zijn. Het rapport bevat een beoordeling van de mogelijkheden voor differentiatie en gedifferentieerde integratie op een aantal beleidsterreinen. In zijn rapport zal de Raad nader ingaan op de conclusies van deze voorstudie.

Prof. dr. W. Albeda  
voorzitter WRR

Dr. P.R. Baehr  
voorzitter WRR-projectgroep  
Nederland in de Europese  
Samenwerking



## INHOUDSOPGAVE

## INHOUDSOPGAVE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Inleiding</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Hoofdstuk I Beschrijving van de mogelijkheden van differentiatie en gedifferentieerde integratie</b> | <b>9</b>  |
| A. Materieelrechtelijke typologie   | 9         |
| B. Institutioneelrechtelijke typologie  | 10        |
| C. Enkele opmerkingen over de gehanteerde definities  | 10        |
| <b>Hoofdstuk II Basisregels ontleend aan het Gemeenschapsrecht</b>                                      | <b>12</b> |
| A. Basisregels van materiële aard   | 12        |
| 1. Behoud van het <i>acquis communautaire</i>   | 12        |
| 2. Gemeenschapstrouw  | 15        |
| 3. Verbod van discriminatie naar nationaliteit  | 16        |
| 4. Eenheid van Gemeenschapsrecht en gelijkheidsbeginsel   | 16        |
| 5. Geleidelijkheid  | 19        |
| B. Basisregels van institutionele of formele aard   | 20        |
| 1. Verplichting van de <i>communautaire</i> besluitvorming  | 20        |
| 2. Institutioneel evenwicht   | 23        |
| 3. Gelijkwaardigheid der Lid-Staten   | 24        |
| <b>Hoofdstuk III Terreinen van integratie en samenwerking</b>   | <b>26</b> |
| A. Hard core van het Gemeenschapsrecht  | 26        |
| B. Art. 235 EEG terreinen   | 26        |
| C. Buiten het Verdrag gelegen terreinen   | 28        |
| D. Grijs zones en complicaties  | 28        |
| <b>Hoofdstuk IV Toepassing van de basisregels op de verschillende beleidsterreinen</b>                  | <b>30</b> |
| A. Hard core en art. 235 EEG terreinen  | 30        |
| B. Terreinen buiten het Verdrag vallend   | 32        |
| <b>Hoofdstuk V Mogelijkheden voor gedifferentieerde integratie</b>                                      | <b>33</b> |
| A. <i>Terreinen vallend onder de hard core van het Gemeenschapsrecht</i>                                | 33        |
| 1. Uniforme regeling  | 33        |
| 2. Differentiatie   | 33        |
| 3. Gedifferentieerde integratie   | 34        |
| 4. Vooroplopen door enkele Lid-Staten   | 34        |
| B. <i>Art. 235 EEG terreinen</i>  | 36        |
| 1. Uniforme regeling  | 36        |
| 2. Differentiatie   | 36        |
| 3. Gedifferentieerde integratie   | 37        |
| 4. Vooroplopen door enkele Lid-Staten   | 40        |
| C. <i>Terreinen buiten het Verdrag liggend</i>  | 40        |
| 1. Terreinen buiten Verdrag   | 40        |
| 2. Grijs zone   | 40        |
| <b>Bijlagen</b>   | <b>41</b> |
| Overzicht van de verschillende (rand)voorwaarden voor differentiatie, en vooroplopen.                   | 41        |

|  |    |
|--|----|
| Matrix van mogelijkheden voor differentiatie, gedifferentieerde integratie en vooroplopen. | 42 |
| Noten  | 43 |
| Lijst van belangrijkste geraadpleegde literatuur   | 45 |
| Lijst van geraadpleegde jurisprudentie   | 47 |

## INLEIDING

De Europese integratie, in gang gezet door middel van de drie Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, heeft in de afgelopen dertig jaar veel tot stand gebracht. Belangrijke doelstellingen betreffende vrede en welvaart zijn naderbij gebracht. Het bestel dat tot stand gekomen is door de drie Verdragen, is gebleken een raamwerk te zijn dat een aantal unieke mogelijkheden kan bieden om Europese eenwording te bereiken. Genoemd kunnen worden de autonome bevoegdheden die de Gemeenschap heeft gekregen om bindende besluiten vast te stellen via haar eigen instellingen en de mogelijkheden voor rechtshandhaving en rechtsbescherming via het Hof van Justitie.

De economische recessie en de verwezenlijking van meer recent opgekomen doelstellingen vormen nieuwe uitdagingen waarbij van de Gemeenschap oplossingen worden verwacht, of het nu gaat om bestrijding van de werkloosheid, om bescherming van het milieu dan wel om verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden.

Binnen de Gemeenschap hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die haar slagkracht hebben verminderd. De Raad van Ministers van de EG, de instelling waar bij uitstek de wetgeving en het gemeenschappelijk beleid vandaan moeten komen, is in zijn besluitvorming versterkt doordat in veel gevallen alleen bij unanimiteit besloten kan worden. Iedere Lid-Staat kan zich tegen een voorstel van de Commissie verzetten, hetzij op grond van de Verdragen zelf, hetzij door het invoeren van een vitaal belang. Een tweede factor die hierbij een rol speelt, is dat in een aantal opzichten er grote belangentegenstellingen bestaan tussen de Lid-Staten. Uitbreiding van zes tot nu twaalf Lid-Staten heeft veel positieve aspecten, maar kan niet verhullen dat de verschillen tussen de Lid-Staten groter zijn geworden en dat de uiteenlopende belangen moeilijker op één lijn zijn te brengen. *De noodzaak van verdere integratie kan op gespannen voet staan met het vermogen van de Gemeenschap, deze verdere integratie te bewerkstelligen.*

Het verwondert dan ook niet dat mogelijkheden worden onderzocht – en benut – om in besluiten verschillende oplossingen aan te dragen die rekening houden met de wensen van de afzonderlijke Lid-Staten, dan wel om besluiten te nemen voor enkel die Lid-Staten die met de regeling instemmen. Al een aantal jaren staan de termen differentiatie, gedifferentieerde integratie etc. in de belangstelling.

Er kan niet genoeg op gewezen worden dat voorop moet blijven staan dat communautaire wetgeving en beleid in de Gemeenschap tot een voor alle Lid-Staten uniform geldende regeling moet leiden. Dit is het uiteindelijke doel in de EG en daartoe hebben de Lid-Staten zich verplicht. Met andere woorden, er moet voor worden gewaakt dat al te snel overgegaan wordt op een regeling waarbij niet alle Lid-Staten zijn betrokken. Anderzijds kunnen bepaalde vormen van differentiatie en gedifferentieerde integratie soms nodig zijn om de doelstellingen te verwezenlijken en de voortgang van de Gemeenschap te bevorderen. Deze integratiemethoden kunnen in besluiten op grond van het EEG-Verdrag dan wel in bepaalde gevallen via methoden buiten het Verdrag om nagestreefd worden.

### Opzet

Dit rapport poogt een verkenning te geven van de juridische mogelijkheden – institutioneel- en materieelrechtelijk gezien – voor de verschillende vormen van differentiatie en gedifferentieerde integratie.

De opzet van het rapport is het volgende. In hoofdstuk I worden kort enkele belangrijke vormen van differentiatie en gedifferentieerde integratie

onderscheiden, die zich blijkens de literatuur en de rechtspraktijk voordoen. Deze vormen worden zowel materieel (naar gelding of toepasselijkheid van een regeling voor alle, de meeste of enkele Lid-Staten) alsook formeel of institutioneel (naar de wijze van totstandkomen van een regeling: Raadsbesluit, intergouvernementeel besluit) onderscheiden.

In hoofdstuk II worden basisregels weergegeven van materieelrechtelijke en institutioneelrechtelijke aard aan het Gemeenschapsrecht ontleend, die voor de beoordeling van de verschillende vormen van gedifferentieerde integratie van belang kunnen zijn.

In hoofdstuk III zullen de verschillende beleidsterreinen waarop integratie en samenwerking tussen de Lid-Staten denkbaar zijn, worden omschreven.

In hoofdstuk IV worden de juridische consequenties van toepassing van de basisregels op de verschillende groepen beleidsterreinen besproken.

Hoofdstuk V bevat een beoordeling van de mogelijkheden voor gedifferentieerde integratie op de verschillende beleidsterreinen rekening houdend met de basisregels.

Deze bijdrage wordt afgesloten met een matrix die het geheel van mogelijkheden van differentiatie en gedifferentieerde integratie in kaart brengt en met een opsomming van de randvoorwaarden die differentiatie en gedifferentieerde integratie omringen.

Tenslotte worden bij dit rapport nog enkele bijlagen gevoegd. Deze bijlagen bevatten een overzicht van geciteerde literatuur en arresten van het Hof van Justitie.



## Hoofdstuk I. Beschrijving van de mogelijkheden van differentiatie en gedifferentieerde integratie

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van mogelijkheden van differentiatie, meersnelheden integratie, etc. zoals deze in de praktijk voorkomen. Dit overzicht is ontleend aan Grabitz c.s. (1).

### A. Materieelrechtelijke typologie

1. *Alle Lid-Staten participeren inhoudelijk*: de totstandgekomen regeling geldt voor alle Lid-Staten. Binnen deze categorie zijn twee hoofdverschijningsvormen te onderscheiden.
  - 1.1 *een uniforme regeling*: als voorbeelden kunnen genoemd worden de regeling inzake de vier vrijheden ter verwezenlijking van de Gemeenschappelijke Markt (het eerste in art. 2 EEG genoemde middel), maar ook bijvoorbeeld de Convergencebeschikking uit 1974 betreffende de coördinatie van het economisch beleid door de Lid-Staten (het tweede in art. 2 EEG genoemde middel).
  - 1.2 *differentiatie*: een regeling maakt onderscheid naar tijd, plaats of materie.
    - A) Op grond van plaatselijke omstandigheden, bijv. het Europees Regionaal Fonds.
    - B) de regeling laat materieelrechtelijk bekeken de Lid-Staten een zekere discretionaire bevoegdheid bij de nakoming van hun verplichtingen uit hoofde van het EEG-verdrag.
      - aa) door een alternatieve regeling: de keuze tussen het woonland – of werklandbeginsel op het terrein van de sociale zekerheid.
      - bb) door een minimumregeling waarbij de Lid-Staten individueel strengere regels mogen vaststellen: de regels inzake de kwaliteit van het zwemwater, art. 3 van RI 76/160.
      - cc) door een optionele regeling: uit hoofde van art. 33 van RI 78/660 zijn de Lid-Staten vrij al dan niet de inflatie te betrekken bij de waardering van de posten in de jaarrekening.
      - dd) door een verschillend gebruik door de Lid-Staten van excepties: bijv. het begrip openbare veiligheid bij art. 36 EEG (zaak Campus Oil).
2. *Niet alle Lid-Staten participeren inhoudelijk in een regeling*.
  - 2.1 *Onderscheid ratione temporis*
    - A. Tijdelijke non-participatie
      - aa) Voor een bepaalde termijn: zo werd de tweede BTW Richtlijn 1967 vanaf 1970 toegepast door Frankrijk, de BRD, Nederland en Luxemburg, vanaf 1972 door België en vanaf 1973 door Italië.

differentiatie

bb) Voor een onbepaalde termijn: deelneming zal plaatsvinden, alleen is niet bekend op welk tijdstip<sup>4</sup> bijv. de deelname van het Verenigd Koninkrijk aan het EMS.

B. Bestendige non-participatie: bijv. uitzondering van de toepasselijkheid voor de Athosberg met betrekking tot het vestigingsrecht (Toetredingsakte 1979).

## 2.2 *Onderscheid ratione personae*

A. de meerderheid der Lid-Staten neemt deel aan een regeling maar enkele hinken na: bijvoorbeeld het EMS.

B. een minderheid der Lid-Staten neemt deel aan een regeling: zij lopen voorop. Bijvoorbeeld de Benelux (art. 233 EEG) en de opheffing grenscontroles tussen de BRD, Frankrijk en de Benelux en de liberalisatie van het luchtvervoer tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

## B. Institutioneelrechtelijke typologie

### 1. *Alle Lid-Staten beslissen mee*

- a) Dit is de algemene regel indien alle Lid-Staten ook inhoudelijk aan de regeling deelnemen.
- b) ook mogelijk indien niet alle Lid-Staten inhoudelijk participeren: bijv. het EMS, zoals vastgesteld door de Europese Raad.

### 2. *Sommige Lid-Staten participeren niet in de besluitvorming*

- a) besluitvorming vindt plaats binnen of in het kader van het communautaire bestel opgezet door de Verdragen.
  - aa) het voorstel betreffende het oplegfonds voor de Binnenscheepvaart, verworpen door het Hof (advies 1/76).
  - bb) Verder geldt wat Ehlermann opmerkt: 'secondary community law offers no examples of the nonparticipation of a Member State in the decision making process' (2).
- b) besluitvorming vindt plaats buiten het communautaire bestel om: voorbeelden: Akkoorden van Basel van 1970 en 1972 over de Slang, Frans-Duitse overeenkomst over de afschaffing van grenscontroles.

## C. Enkele opmerkingen over de gehanteerde definities

*Opmerking 1.* De vormen beschreven onder A 1.2 en A 2.1 sub A aa) zullen in het navolgende aangeduid worden met het begrip *differentiatie*. De vormen beschreven onder A 2 met uitzondering van A 2.1 sub A aa) worden aangeduid met het begrip *gedifferentieerde integratie*. Het breekpunt tussen beide vormen is gelegen in het antwoord op de vraag of bepaalde Lid-Staten voor onbepaalde tijd niet aan de betrokken regeling zal meedoen. Verderop zal aan de orde komen of aan dit feitelijk onderscheid juridische gevolgen zijn verbonden (hoofdstuk V).

*Opmerking 2.* Bij deze problematiek worden in de politiek en in de literatuur verschillende termen dan wel gelijke termen met verschillende inhoud gebruikt. De in dit rapport gehanteerde termen en indeling sluiten

aan bij de o.a. door Trojan gehanteerde indeling tussen sociale en economische tegenover politieke motieven waarom Lid-Staten aan een regeling niet willen deelnemen (3). Om sociale en economische motieven mag een regeling differentiëren naar Lid-Staat. Politiek gemotiveerde non-participatie daarentegen (opting out genoemd door Trojan) gaat het Verdragskader te buiten. Deze indeling lijkt ook ten grondslag te liggen aan de passages over gedifferentieerde integratie in het ontwerp Verdrag Europese Unie (art. 35) en het Dooge rapport.

*Opmerking 3.* De grens tussen differentiatie en gedifferentieerde integratie is niet in alle gevallen exact aan te geven. Dit geldt ook bij de indeling tussen sociale en economische motieven tegenover politieke motieven. De situatie die Grabitz c.s. als uitgangspunt neemt (eenstemmigheid over doelstellingen, gedifferentieerde uitvoering door de Lid-Staten volgens een tijdschema) is in te delen in beide categorieën (4).

Aangezien in de literatuur (met name Ehlermann) differentiatie binnen het Verdrag mogelijk wordt geacht, is het noodzakelijk dit begrip te verduidelijken. Dit vindt plaats in hoofdstuk V, sub A 2.

*Opmerking 4.* Het onderscheid tussen een regeling waaraan een meerderheid der Lid-Staten deelneemt en een regeling van enkele vooroplopende Lid-Staten wordt bepaald ten eerste door een numeriek criterium en ten tweede door de overweging dat, inhoudelijk gezien, een regeling van enkele vooroplopers verder af zal liggen van de inhoud van een mogelijk Raadsbesluit dan een regeling van een meerderheid der Lid-Staten af kan liggen van een dergelijk Raadsbesluit. Het verder afliggen leidt in de regel tot meer integratie en kan aldus een voorttrekkende functie hebben. Een meerderheidsregeling kan door het grotere aantal deelnemers al meer een compromiskarakter dragen. Een dergelijke meerderheidsregeling zal totstandkomen nadat de Commissie een voorstel ingediend heeft en daarover in de Raad geen overeenstemming is bereikt, onverminderd de eventuele mogelijkheid van een gekwalificeerde meerderheid (art. 148 EEG). Een besluit tussen enkele vooroplopers zal daarentegen veel meer buiten het Gemeenschapskader om totstandkomen. In het volgende zal, indien gesproken wordt van gedifferentieerde integratie, bedoeld worden op een regeling waaraan een (min of meer grote) meerderheid der Lid-Staten deelneemt en zullen de mogelijkheden voor een regeling van enkele vooroplopers afzonderlijk besproken worden.

## Hoofdstuk II. Basisregels ontleend aan het Gemeenschapsrecht

Zoals de beschrijving in het eerste hoofdstuk aangeeft, zijn vele vormen van gedifferentieerde integratie denkbaar. In het navolgende zullen aan het Gemeenschapsrecht en met name aan de rechtspraak van het Hof basisregels ontleend worden, die gerespecteerd moeten worden bij regelingen van de Lid-Staten en EG-instellingen waarbij differentiatie en gedifferentieerde integratie zich voordoen. Er kan sprake zijn van basisregels die betrekking hebben op de inhoudelijke gelding van regelingen (A) evenals basisregels die de formele aspecten van regelingen betreffen (B).

### A. Basisregels van materiële aard

1. Een eerste belangrijk principe van het Gemeenschapsrecht in dit verband is de verplichting *tot behoud van het acquis communautaire*. Met *acquis communautaire* wordt in dit rapport bedoeld op het peil van integratie dat door de Verdragen en de hierop gebaseerde regelgeving totstand is gekomen. Het begrip *acquis communautaire* kan vanuit verschillende invalshoeken gedefinieerd worden. Zo kan de nadruk liggen op de bindende Verdragsbepalingen en de regelgeving van de instellingen. Een dergelijke omschrijving van het *acquis communautaire* komt voor in de eerste artikelen van de verschillende Toetredingsacten. Deze bepalen dat vanaf de toetreding de oorspronkelijke Verdragen en alle door of in het kader van de Gemeenschap genomen besluiten verbindend zijn voor de nieuwe Lid-Staten (5). De nadruk kan bij definiëring van het begrip *acquis communautaire* daarentegen ook liggen bij het peil van integratie of markteenheid als gevolg van de *communautaire* bepalingen.

Vanwege deze verschillen kan ook het beginsel van het behoud van het *acquis communautaire* vanuit verschillende invalshoeken gezien worden. Er zij op gewezen dat dit beginsel zowel voor de Lid-Staten als voor de instellingen verplichtingen kan meebrengen.

Een eerste aspect van het beginsel *acquis communautaire* betreft de regel dat de toekenning of overdracht van bevoegdheden aan de Gemeenschap een *onomkeerbaar proces* vormt (*irréversibilité des engagements*). Binnen de Gemeenschap door de Lid-Staten aangegane verplichtingen kunnen niet door hen eenzijdig worden opzijgezet of teruggedraaid. In het *Costa Enel* arrest (zaak 6/64) overweegt het Hof dat de Gemeenschap door de Lid-Staten voorzien is van praktische bevoegdheden ten gevolge van het feit dat de Staten hun bevoegdheden ingeperkt hebben en/of aan de Gemeenschap hebben overgedragen. Op die terreinen waar de Lid-Staten rechten en plichten overgedragen hebben aan de rechtsorde van de Gemeenschap, zijn hun soevereine rechten definitief beperkt.

In de zaak 7/71 (Commissie/Frankrijk) overweegt het Hof dat het vervallen van Verdragsbepalingen niet wordt verondersteld en dat een onttrekking van de overgedragen bevoegdheden en de terugkeer van de desbetreffende onderwerpen tot de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten slechts op grond van een uitdrukkelijke Verdragsbepaling kunnen plaatsvinden. Zelfs het stilzitten van de Raad terzake kan niet tot gevolg hebben dat de onderlinge banden die Lid-Staten tot stand brachten, worden geslaakt en dat de hieruit voor elk hunner voortvloeiende verplichtingen teniet worden gedaan. Het vervallen van deze bepalingen zonder gelijktijdige inwerkingtreding van nieuwe bepalingen zou neerkomen op een verbreking van de continuïteit op een

gebied waarvoor in het Verdrag en met name in artikel 2, een gemeenschappelijk beleid is voorgeschreven, aldus het Hof. Deze in het kader van het Euratom Verdrag gedane uitspraak werd voor het EEG-Verdrag bevestigd in zaak 804/79.

Bij deze arresten valt aan te tekenen dat het enkele vermeld zijn in het Verdrag van de bevoegdheid als behorend tot de Gemeenschap, niet voldoende is voor de conclusie dat de Lid-Staten daarmee elke bevoegdheid tot regelgeving op dat gebied verloren hebben. Over het algemeen geldt er tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten een zgn. *concurrerende bevoegdheidsindeling*, d.w.z. de Lid-Staten blijven bevoegd zolang de Gemeenschap haar bevoegdheid niet zelf uitgeoefend heeft. Een bevoegdheid van de Gemeenschap krijgt pas een exclusief karakter indien de Gemeenschap er gebruik van maakt door regels op het desbetreffende terrein vast te stellen.

Behalve door zelf regels vast te stellen, kan een bevoegdheid van de Gemeenschap in bepaalde gevallen ook door enkel tijdsverloop een exclusief karakter krijgen. Dit doet zich o.a. voor bij de bevoegdheid aan de EEG toegekend om een Gemeenschappelijke handelspolitiek te voeren (art. 113 EEG). Deze bevoegdheid heeft sinds het einde van de overgangperiode (1-1-1970) een exclusief karakter en sluit elk optreden van de Lid-Staten op dat gebied uit. Een ander voorbeeld is de aan art. 43 EEG ontleende bevoegdheid om een Gemeenschappelijk visserijbeleid te voeren. Krachtens art. 102 Toetredingakte 1972 kan deze bevoegdheid sinds 1-1-1979 nog enkel door de Gemeenschap uitgeoefend worden. Deze bevoegdheden voor de Gemeenschap om een eigen beleid op bepaalde terreinen te voeren, zijn daarmee tegelijkertijd ook verplichtingen voor haar geworden om zulks te doen (vgl. arrest in de zaak 804/79).

De regel van onomkeerbaarheid van Verdragsverplichtingen komt ook tot uitdrukking indien de Raad er niet in slaagt, gebruik te maken van zijn bevoegdheid om regels vast te stellen. Een recent voorbeeld is het arrest in de zaak 804/79 (Commissie/Verenigd Koninkrijk) betreffende instandhoudingsmaatregelen voor de visserij. De Raad was er niet in geslaagd voor 1-1-1979 een gemeenschappelijk beleid voor de instandhouding van de visrijksdommen vast te stellen. Er ontstond m.a.w. een voorlopige lacune in het Gemeenschapsrecht (6). Het Hof overweegt dat 'waar de bevoegdheden terzake volledig en onherroepelijk aan de Gemeenschap zijn overgedragen, een dergelijk verzuim in geen geval de Lid-Staten de bevoegdheid en de vrijheid kan teruggeven om op dit gebied eenzijdig op te treden'. Vervolgens geeft het Hof een interimregeling aan voor de oplossing van dit 'vide juridique'.

Dat het proces van integratie en de overdracht van bevoegdheden onomkeerbaar is, sluit niet uit dat de Raad later wijzigingen aanbrengt in eenmaal tot stand gekomen besluiten. De bevoegdheden overgedragen aan de Gemeenschap kunnen de Raad en de Commissie een bepaalde mate van beleidsvrijheid geven bij de uitoefening van die bevoegdheid. De bevoegdheid van de Raad ex art. 69 EEG richtlijnen vast te stellen tot liberalisatie van het kapitaalverkeer, impliceert eveneens de bevoegdheid deze richtlijnen later te wijzigen en aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. De onomkeerbaarheid van het integratieproces en de bevoegdhedenoverdracht leidt er echter toe, dat deze wijzigingen niet tot gevolg hebben dat de bevoegdheden van de Lid-Staten weer toenemen en de integratie van de kapitaalmarkten wordt teruggedraaid. In het Balkan arrest (5/73) heeft het Hof aanvaard dat de Raad op grond van economische omstandigheden besluiten inzake m.c.b. neemt die de marktintegratie tijdelijk teruggedraaien. Deze besluiten waren noodzakelijk om de beginselen van de gemeenschappelijke marktordening te beschermen. In de gevoegde zaken 80-81/77 (Ramel) werd dan ook expliciet overwogen dat de mogelijkheid tot het instellen van m.c.b. niet als argument gebruikt mag worden tegen het principe van het behoud van de communautaire verworvenheden. Het

is evenwel de vraag of de Richtlijn uit 1972 (Pb 1972 L 91) die de eerder gedeeltelijk verwezenlijkte liberalisatie der kapitaalmarkten weer ongedaan maakte, in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht en door de Balkan jurisprudentie wordt gedekt.

Een tweede aspect van het beginsel van behoud van het acquis communautaire vormt de regel dat geen afbreuk gedaan mag worden aan het bereikte peil van integratie en markteenheid, zoals dat totstandgekomen is door de Verdragsbepalingen inzake de gemeenschappelijke markt en gedeeltelijk ook door maatregelen van positieve integratie vastgesteld door instellingen op grond van de Verdragen (7). Ook de Gemeenschap is bij regelgeving gebonden aan de eerder bereikte markteenheid. Een voorbeeld is te ontleen aan het Ramel arrest (zaken 80 en 81/77). Deze zaken hadden betrekking op een bepaling in de Verordening nr. 816/70 houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, die de Lid-Staten machtigde tot het treffen van maatregelen tot beperking van de invoer uit andere Lid-Staten teneinde verstoring van hun markt te voorkomen. Het Hof concludeert dat de gemeenschapsinstellingen bij het uitoefenen van de hun toegemeten ruime bevoegdheden om een communautair landbouwbeleid te kunnen voeren, in elk geval na het einde van de overgangsperiode steeds de eenheid van de markt voor ogen dient te staan. Elke aantasting van wat door de Gemeenschap op het terrein van de markteenheid is bereikt, bergt het gevaar in zich een ontbindingsproces in gang te zetten. Uit latere rechtspraak blijkt, dat een Gemeenschapsbesluit dat inbreuk maakt op de markteenheid, gerechtvaardigd moet kunnen worden door de desbetreffende instelling. In verband met nationale controles die moesten plaatsvinden, op grond van een EEG-Richtlijn, overwoog het Hof in de zaak Rewe (37/83) dat de Richtlijn streeft naar een geleidelijke afschaffing van eenzijdige nationale belemmeringen en naar kwaliteitsverbetering van landbouwproducten. De Raad heeft de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet overschreden door slechts etappegewijs tot harmonisatie te komen en slechts een geleidelijke opheffing van de door de Lid-Staten eenzijdig genomen maatregelen te verlangen.

Aan de dwingende Verdragsbepalingen kan volgens het Hof op geen enkele wijze door een later besluit van de instellingen of van de Lid-Staten afbreuk gedaan worden. In het Defrenne II arrest werd overwogen dat een resolutie van een conferentie van de Lid-Staten waarbij de termijn waarop het beginsel van gelijke behandeling (Art. 119 EEG) ten uitvoer moest worden gebracht, opgeschoven werd tegen de expliciete Verdragsbepaling in, geen enkele gelding zou hebben. Inbreuken op het primaire Gemeenschapsrecht zijn alleen denkbaar op grond van later primair Gemeenschapsrecht en dan nog interpreteert het Hof deze uitzonderingen restrictief en geeft het ruim baan aan de algemene beginselen van het Verdrag. Een illustratie hiervoor zijn de Toetredingsakten die voorzien in een overgangsregeling voor de gelding van bepalingen van o.a. het EEG-verdrag. In het arrest Commissie v. Verenigd Koninkrijk (zaak 231/78) interpreteerde het Hof de mogelijkheid uitzondering te maken op het verbod van maatregelen van gelijke werking beperkt, omdat dit verbod van wezenlijk belang is voor de werking van de Gemeenschappelijke markt en omdat nieuwe Lid-Staten niet voor onbepaalde tijd een rechtspositie kunnen hebben die verschilt van die welke de oorspronkelijke Lid-Staten ingevolge het Verdrag bezitten. Het arrest Peskeloglou ademt dezelfde geest.

Ook de Commissie is blijkens haar reactie op het Griekse Memorandum niet bereid om blijvende uitzonderingen op de Verdragsverplichtingen voor Griekenland toe te staan (8). Als uitzondering hierop zal de Commissie op de naleving door Griekenland van art. 95 EEG niet zo streng toezien, mits Griekenland een progressief tijdschema opstelt om aan inbreuken op deze bepaling een einde te maken en om geleidelijk een BTW stelsel in te voeren. Wellicht is deze opvatting van de

Commissie te rechtvaardigen op grond van haar discretionaire bevoegdheid Art. 169 EEG toe te passen. Echter, als via de prejudiciële procedure een schending door Griekenland van art. 95 EEG voor het Hof gebracht wordt, zal het Hof niets anders kunnen doen dan onverkort vasthouden aan de dwingende verplichting uit hoofde van art. 95 EEG, nu de Toetredingsakte op dat punt uitgewerkt is. In die situatie kan de Commissie in een lastig parket komen te verkeren.

2. Een tweede belangrijk beginsel is dat van de *Gemeenschapstrouw*. Blijkens art. 5 EEG behelst dit beginsel de verplichting dat de Lid-Staten alle geëigende maatregelen treffen om de nakoming van het Gemeenschapsrecht te verzekeren en dat zij zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van dit verdrag in gevaar kunnen brengen. Dit beginsel van Gemeenschapstrouw wordt ook wel verwoord in de regel van het *effet utile* van het Gemeenschapsrecht en in de stelregel 'in dubio pro communitate'. De bepaling van art. 5 EEG kan onder omstandigheden concrete verplichtingen voor de Lid-Staten genereren maar kan ook als steun dienen om uit andere bepalingen van Gemeenschapsrecht verplichtingen voor de Lid-Staten af te leiden (9).

De materiële functie van art. 5 EEG komt o.a. tot uitdrukking in het *Walt Wilhelm* arrest. Daar overwoog het Hof dat gelijktijdige toepassing van het nationale kartelrechtstelsel op een ondernemersafpraak naast toepassing van de Gemeenschapsbepalingen inzake de mededinging slechts geoorloofd is voorzover geen afbreuk wordt gedaan aan een uniforme toepassing van de communautaire rechtsvoorschriften. De Lid-Staten mogen geen maatregelen treffen of handhaven die aan de nuttige werking van het Verdrag afbreuk kunnen doen. De betekenis van het beginsel van Gemeenschapstrouw kan ook met de rechtspraak van het Hof inzake de visserij worden geïllustreerd.

Zoals vermeld is de Gemeenschapsbevoegdheid tot vaststelling van een visserijbeleid sinds 1-1-1979 van exclusieve aard. Voorafgaand aan dit tijdstip mochten de Lid-Staten in beginsel nog instandhoudingsmaatregelen treffen. Volgens het *Kramer* arrest zijn de Lid-Staten o.a. krachtens art. 5 EEG gehouden om in internationaal verband geen enkele verbintenis aan te gaan die de Gemeenschap bij de uitvoering van de haar in art. 102 Toetredingsakte opgedragen taak kan hinderen. Verwezen zij ook naar het arrest in de zaak 61/77, *Commissie/Ierland*. Ook in het geval van een concurrerende bevoegdheidsverdeling verplicht art. 5 EEG de Lid-Staten de taakuitoefening door de Gemeenschap te vergemakkelijken. In de periode na 1-1-1979 is enkel de Gemeenschap gerechtigd een visserijbeleid te voeren. Zolang de Raad zijn bevoegdheid niet uitgeoefend heeft, zijn de Lid-Staten verplicht de nodige maatregelen te treffen en zijn nationale maatregelen niet te beschouwen als behorende tot de eigen bevoegdheid van de Lid-Staten, maar als uitloei van de verplichting tot samenwerking die krachtens art. 5 EEG op hen rust in een situatie die door het stilzitten van de Gemeenschapswetgever wordt gekenmerkt. In de zaak 804/79 overwoog het Hof dat art. 5 EEG de Lid-Staten bijzondere positieve en negatieve verplichtingen oplegt in een situatie waarin de Commissie, om in dringende behoeften inzake instandhoudingsmaatregelen te voorzien, voorstellen bij de Raad heeft ingediend, die, hoewel niet door deze laatste aanvaard, het uitgangspunt vormen voor een gezamenlijke communautaire actie. Het betreft hier een gebied waarop uitsluitend de Gemeenschap bevoegd is en waarop de Lid-Staten thans niet anders dan als beheerders van het gemeenschappelijke belang kunnen handelen.

Nog een ander aspect van art. 5 EEG is met de zeevisserij arresten te illustreren. De Raad aanvaardde op 3 november 1976 de zgn. resolutie van Den Haag betreffende doelstellingen van gemeenschappelijke actie en beginselen van het optreden van de Lid-Staten. In de zaak 141/78

verenigt het Hof zich met een opmerking van de Commissie volgens welke deze resolutie op het bijzondere gebied waarvoor zij geldt, een toepassing vormt van de verplichtingen tot samenwerking die de Lid-Staten ingevolge art. 5 EEG op zich hebben genomen toen zij tot de Gemeenschap toetraden. In de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk (32/79) overweegt het Hof dat de verbindendheid van de resolutie van Den Haag niet omstreden is.

Onder omstandigheden kan art. 5 EEG derhalve van belang zijn om bindende verplichtingen te ontleen aan een in beginsel niet bindende maar Gemeenschaps-vriendelijke resolutie. Indien in een resolutie gepoogd wordt afbreuk te doen aan communautaire verplichtingen, dan ziet het Hof hierin geen verbindende verplichting (zie zaken Manghera en Defrenne II). Het voorgaande illustreert op welke wijze op grond van art. 5 EEG de 'Funktionfähigkeit' van de Gemeenschap en de grondbeginselen waarop de integratie rust, gewaarborgd kunnen worden (10).

3. Een derde algemeen beginsel vormt het *verbod van discriminatie naar nationaliteit*. Dit fundamentele beginsel staat centraal in de Verdragen. Het verbod van discriminatie naar nationaliteit is voor particuliere inroepbaar in procedures voor nationale rechters. Dit beginsel is gedeeltelijk opgenomen in het onder 1. vermelde beginsel van bescherming van het *acquis communautaire*, omdat in enkele gevallen, bijv. het vrije werknemersverkeer, dit beginsel de inhoud vormt van de verplichtingen der Lid-Staten voor dat aspect van de Gemeenschappelijke Markt. Het verbod van discriminatie naar nationaliteit heeft, zoals uit art. 7 EEG blijkt, een algemene werking.

Dit verbod richt zich op alle vormen van discriminatie naar nationaliteit of het om formele, materiële of verkapt discriminatie gaat (zie de arresten Boussac, zaak 22/80 en Gravier, zaak 293/83). In uitgewerkte vorm behelst het het verbod om onderscheid te maken tussen gelijke gevallen tenzij deze ongelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. In voorkomend geval kan een ongelijke behandeling geboden zijn vanwege verschil in situaties (11).

Het verbod van discriminatie naar nationaliteit richt zich tot de Lid-Staten maar vormt ook een verplichting voor de Gemeenschapsinstellingen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden (Italiaanse koelkasten, zaak 13/63). Het verbod van discriminatie naar nationaliteit kan niet alleen een eigen plaats hebben maar kan ook gehanteerd worden samen met een algemener gelijkheidsbeginsel. Bij dit algemenere gelijkheidsbeginsel moet beoordeeld worden of verschil in behandeling berust op objectieve factoren en of dit verschil niet leidt tot discriminatie naar nationaliteit. In het volgende onderdeel over de eenheid van het gemeenschapsrecht en het gemeenschappelijk beleid wordt hierop nader ingegaan.

4. Naast de eenheid van de Gemeenschappelijke Markt (onder 1. aan bod gekomen als één van de aspecten van het *acquis communautaire*) is ook *de eenheid van het gemeenschapsrecht en het gemeenschappelijk beleid (Unicité)* een belangrijk algemeen principe. Dit principe is wellicht in eerste instantie niet direct af te leiden uit de doelmidelenrelatie (art. 2 en 3 EEG) maar wel uit de materiële beginselen (art. 5-7 EEG). Het gaat hier om een bij uitstek aan het recht ontleend principe (12). Een directe verwijzing naar de eenheid en algehele gelding kan gevonden worden in art. 189 EEG dat bepaalt dat verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn in alle Lid-Staten. De handhaving van de algehele gelding van het gemeenschapsrecht is de belangrijkste doelstelling achter de prejudiciële procedure: een uiteenlopende uitleg van bepalingen in Gemeenschapsrecht doet de rechtsorde van de Gemeenschap uit elkaar vallen. Ook de ontwikkeling door het Hof van communautaire begrippen die niet bepaald worden door het recht van



de Lid-Staten zoals het begrip werknemer in de zin van art. 48 EEG, duidt op een uniforme en gemeenschapswijde gelding van het communautaire recht (13).

Er kan nog gewezen worden op de goede werking van de Gemeenschappelijke Markt. Aan de hand van de gedachtengang van het Spaakrapport is te betogen dat een echte Gemeenschappelijke Markt een algemene toepassing vereist van het recht dat op die Markt geldt (14).

De eenheid in het gemeenschapsrecht is een veel voorkomend gegeven in de rechtspraak van het Hof. Het Walt Wilhelm arrest is illustratief. In verband met de parallelle toepassing van nationaal en Europees kartelrecht op een en dezelfde ondernemersafpraak overweegt het Hof dat gelijktijdige toepassing in het nationale rechtstelsel slechts is geoorloofd *voorzover geen afbreuk wordt gedaan aan de uniforme toepassing – op het gehele gebied van de Gemeenschappelijke Markt – van de communautaire rechtsvoorschriften*. Indien aan het Verdrag en zijn uitvoeringshandelingen als gevolg van binnenlandse maatregelen een van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillend dwingend gezag kan toekomen, zal de werking van het communautair rechtssysteem worden belemmerd en de verwezenlijking van de doeleinden van het Verdrag in gevaar worden gebracht. Het Hof legt aldus een koppeling tussen het rechtssysteem en de doelmiddelen relatie. Ook in andere arresten klinken deze gedachten door (15). In het arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (231/78) overweegt het Hof dat het in strijd met het beginsel van de gelijkheid van de Lid-Staten voor het Gemeenschapsrecht zou zijn, indien men ongelijke verplichtingen, bij wege van overgangsmaatregel geaccepteerd, voor onbepaalde tijd zou laten voortbestaan. In het Simmenthal arrest overweegt het Hof dat de regels van het Gemeenschapsrecht hun werking op eenvormige wijze in alle Lid-Staten moeten ontplooiën. Ook spreekt het Hof van de werkingskracht van de door de Lid-Staten bij het Verdrag onvoorwaardelijk en onherroepelijk aanvaarde verbintenissen.

*Eenheid in de regeling hoeft echter niet te leiden tot uniformiteit. Differentiatie is mogelijk en soms zelfs geboden vanwege objectieve criteria.* Zijn geen objectieve criteria of waarden voor differentiatie aan te geven, dan schendt de regeling het gelijkheidsbeginsel. De Commissie in het Fresco en Ehlermann zijn eveneens van mening, dat eenheid niet uniformiteit impliceert. Het gelijkheidsbeginsel staat onder omstandigheden toe, dat een regel differentieert (16).

Bij bespreking van deze mogelijkheid tot differentiatie moet onderscheid gemaakt worden tussen (a) maatregelen van de Lid-Staten en (b) maatregelen van de Gemeenschap.

Ad a: *Nationale maatregelen* worden beoordeeld naar de vraag of zij de werking van de Gemeenschappelijke markt belemmeren. In de rechtspraak van het Hof van Justitie komt naar voren dat nationale maatregelen die differentiëren, d.w.z. op enigerlei wijze een verschil in behandeling inhouden, gerechtvaardigd zijn, mits deze differentiatie geschiedt op grond van objectieve criteria of objectief gerechtvaardigde gronden en mits deze differentiatie niet in feite een discriminatie naar nationaliteit inhoudt.

Wat zijn objectieve criteria bij nationale regelingen die differentiëren? Enkele voorbeelden uit de rechtspraak geven aanwijzingen over dit begrip. In de Ierse visserij zaak was sprake van een Ierse maatregel die de toegang tot en de uitoefening van de visserij in een bepaald deel van de zee voorbehold aan vissersvaartuigen met een beperkte lengte en gering motorvermogen. Het vissen met vooral grote vissersschepen vormt een grotere bedreiging voor de visstand. De lengte en het motorvermogen zijn te beschouwen als objectieve criteria, die in verband staan met het doel van de differentiërende maatregel. De zaak Jenkins had betrekking op een differentiatie in uurloon naar gelang van het aantal gewerkte uren per week. Dit is te billijken, indien de werkgever om objectief gerechtvaardigde economische redenen

voltijdarbeid voor werknemers van beide geslachten poogt aan te moedigen door het uurloon voor deeltijdarbeid lager te stellen dan dat voor voltijdarbeid.

De Dupharzaak had betrekking op het Nederlandse Besluit farmaceutische hulp ziekenfondsverzekering 1982, waarbij het aantal geneesmiddelen dat voor verstrekking in het kader van het ziekenfonds in aanmerking komt, beperkt werd. Het Hof accepteerde deze maatregel mits 'de aanwijzing van de uit te sluiten geneesmiddelen geschiedt zonder discriminatie naar de oorsprong van de producten en op grond van objectieve en controleerbare feiten zoals de verkrijgbaarheid op de markt van andere, minder dure producten met eenzelfde therapeutische werking, het feit dat het producten betreft die zonder doktersvoorschrift vrijelijk worden verhandeld, of producten die van vergoeding worden uitgesloten op farmacotherapeutische gronden en uit hoofde van de bescherming van de volkgezondheid gerechtvaardigde gronden'.

Uit deze zaken komt naar voren dat als objectieve criteria zijn te beschouwen die criteria, die duidelijk tot een resultaat leiden dat in overeenstemming is met het doel van een regeling.

Objectieve criteria mogen geen verkapte neveneffecten hebben die verder gaan dan het doel van de regeling. Dan is de betreffende regeling in strijd met het EG-recht. De objectieve criteria van lengte en motorvermogen van de vissersschepen in het geding in de Ierse visserijzaken leidden er in werkelijkheid toe dat de visgronden voorbehouden werden aan Ierse schepen omdat andere schepen in de meeste gevallen een grotere lengte en motorvermogen hebben. Het in de Jenkins zaak gehanteerde onderscheid in uurloon tussen deeltijd- en voltijdarbeid is niet objectief gerechtvaardigd indien het in feite leidt tot discriminatie naar geslacht.

Van verboden discriminatie naar nationaliteit is ook sprake indien een nationale regeling bepaalde Lid-Staten voordeliger behandelt dan andere Lid-Staten. In het arrest Kent Kirk (zaak 63/83) achtte het Hof een nationale maatregel die een visverbod oplegde enkel aan in Denemarken geregistreerde vissersvoertuigen, in strijd met het verbod van discriminatie naar nationaliteit.

Echter ook deze bevinding moet de algemene omschrijving van discriminatie in acht nemen; discriminatie is een ongelijke behandeling van gelijke gevallen waarvoor geen rechtvaardiging valt aan te geven (17). Een ongelijke (= differentiërende) behandeling van ongelijke gevallen sluit deze definitie niet uit. Zo kan een Lid-Staat zijn warenwetgeving niet tegenwerpen aan invoer van goederen afkomstig uit een Lid-Staat waar de wetgeving een ongeveer even adequate bescherming van de volksgezondheid biedt, maar wel aan invoer van goederen afkomstig uit een Lid-Staat waar de wetgeving duidelijk niet voldoet aan de gerechtvaardigde maatstaven van het land van invoer.

*ad B:* Behalve nationale maatregelen zijn ook maatregelen van de *Gemeenschapswetgever* (Commissie en Raad) onderworpen aan het gelijkheidsbeginsel en aan het verbod van discriminatie naar nationaliteit. Hierbij dient het gelijkheidsbeginsel vooral als een controlemiddel op een juiste en consistente uitoefening door de instellingen van hun discretionaire bevoegdheden. Het gelijkheidsbeginsel is hier niet beperkt tot het aspect van gelijke behandeling van Lid-Staten of van mannen en vrouwen, maar heeft een algemene strekking. Het is vooral van belang waar de Gemeenschap een actief economisch beleid voert (bijvoorbeeld landbouw). Van discriminatie is sprake indien een ongelijke behandeling van gelijke situaties niet objectief gerechtvaardigd is. Een gedifferentieerde behandeling is enkel rechtmatig op grond van objectieve criteria. Enkele voorbeelden uit de rechtspraak mogen dit illustreren. De zaak Holtz en Willemsen (153/73) had betrekking op een EEG-Verordening die extra steun toekende aan in Italië verwerkt koolzaad en rapzaad. De Duitse firma Holtz en Willemsen betoogde

dat deze maatregel onrechtmatig was doordat zulk een maatregel ook niet op de Duitse fabrikanten van toepassing was. Het Hof overweegt dat art. 40 EEG meebrengt dat er voor producenten en gebruikers van landbouwproducten gemeenschappelijke regelen en normen moeten worden vastgesteld. Met betrekking tot de verschillende bestanddelen van de marktordening mag streeksgewijze of in verband met andere productie- of gebruikscondities worden gedifferentieerd alleen wanneer ter verzekering van een evenredige verdeling van voor- en nadelen volgens objectieve maatstaven wordt tewerk gegaan en tussen Lid-Staten niet in territoriale zin wordt onderscheiden. Het verlenen van extra steun aan een bepaalde Lid-Staat is in beginsel onverenigbaar met de doelstellingen van het GLB. Het staat de instellingen onder omstandigheden echter vrij in verband met onvolkomenheden op de markt, voorlopige maatregelen te treffen die beperkt blijven tot die Lid-Staten waar de markt meer in het bijzonder in moeilijkheden geraakt is. De aangevallen Raadsverordening voldoet volgens het Hof aan deze vereisten.

De zaak Kind (106/81) had betrekking op de marktordening voor schape- en geitenvlees. Deze marktordening voorziet in twee verschillende interventiestelsels: aankopen door de interventiebureaus en daarnaast toekenning van slachtpremies voor schapen indien de marktprijzen onder een bepaald niveau komen. Deze premie wordt bij uitvoer van het schapevlees teruggevorderd via een heffing van een gelijkwaardig bedrag (claw-back).

5. Een laatste basisregel van materiële aard is die van de mogelijkheid van *geleidelijke verwezenlijking* van een gemeenschappelijke markt (zie art. 8 EEG). Deze geleidelijkheid geldt ook voor het tweede middel, het op elkaar afstellen van het economisch beleid. Hiervoor is evenwel in het Verdrag geen duidelijke Zielplanung vastgelegd. In diverse zaken heeft het Hof erkend dat de Raad de mogelijkheid heeft om geleidelijk en niet in één keer door wetgeving obstakels voor de werking in de Gemeenschappelijke markt weg te nemen en een gemeenschappelijke regeling tot stand te brengen. In het kader van de rechtspraak over het vrije goederenverkeer is meerdere malen ter sprake gekomen de situatie dat Raadsrichtlijnen tot harmonisatie van wetgeving van de Lid-Staten nog slechts een gedeeltelijke vrijmaking van het goederenverkeer hadden bewerkt. Ook het Donckerwolcke arrest is een voorbeeld van de weg der geleidelijkheid. In dit arrest overwoog het Hof dat waar een gemeenschappelijke handelspolitiek op 1-1-1970 nog niet tot stand gebracht zou zijn, nog handelspolitieke maatregelen door de Lid-Staten getroffen konden worden, mits zij daartoe een specifieke machtiging van de Gemeenschap zouden hebben. In een dergelijke situatie zouden de Lid-Staten ook tijdelijk nog ex art. 115 EEG de Commissie om een machtiging kunnen vragen het intracommunautaire verkeer van uit derde landen in een andere Lid-Staat geïmporteerde producten te belemmeren. In de landbouwrechtspraak kan gewezen worden op de arresten Holtz en Willemsen en Kind. Een differentiërende regeling kan tijdelijk noodzakelijk zijn om overgangssperikelen in verband met het creëren van één markt, te verhelpen. In het Kind arrest overweegt het Hof dat de Gemeenschapsinstelling niet verweten kan worden de weg der geleidelijkheid te hebben gekozen (zie ook het arrest Rewe, zaak 37/83).

Differentiatie is mogelijk en het kan nuttig zijn de doelstellingen te realiseren door rekening te houden met overgangsproblemen. Een eenvormige regeling moet echter om wille van de eenheid van de markt het einddoel blijven. Differentiatie kan enkel een tijdelijk karakter hebben. In de Holtz Willemsen zaak benadrukt het Hof dat de differentiërende maatregel een tijdelijk karakter moet hebben. In het arrest Commissie v. Verenigd Koninkrijk (zaak 231/78) overweegt het

Hof tot tweemaal toe (r.o. 17) dat een verschillende behandeling voor onbepaalde tijd in strijd met het Gemeenschapsrecht zou komen.

## **B. Basisregels van institutionele of formele aard**

1. De eerste basisregel uit het Gemeenschapsrecht af te leiden is die van de *verplichting de communautaire weg van besluitvorming te bewandelen* op die terreinen waar de Gemeenschap bevoegd is. Indien het Verdrag regelingsbevoegdheid voor een bepaalde materie toekent aan de communautaire instellingen (meestal de Raad) staat het de Lid-Staten niet meer vrij, via de intergouvernementele weg een materie te regelen, ook niet indien de Raad deze bevoegdheid nog niet uitgeoefend heeft.

Deze stelregel valt op verschillende wijzen uit te werken. In de eerste plaats is er de fundamentele bepaling van art. 4 EEG die voorschrijft dat de vervulling van de aan de Gemeenschap opgedragen taken verzekerd wordt door de verschillende instellingen. Ook de artikelen 189 en 228 EEG ademen deze geest. De bevoegdheden opgedragen aan de Gemeenschap zijn tegelijkertijd vaak ook verplichtingen voor de instellingen om te handelen. Een instelling kan via art. 175 EEG in gebreke worden gesteld wegens nalaten een bepaalde bevoegdheid voor een door het Verdrag aangegeven tijdstip uit te oefenen (zaak EP/Raad).

Indien de bevoegdheid van de Gemeenschap tegelijkertijd een verplichting om te handelen voor haar vormt of indien deze bevoegdheid een exclusief karakter heeft, kunnen de Lid-Staten ook niet meer zelfstandig op dat terrein optreden: de bevoegdheid daartoe hebben zij verloren.

De verplichting voor de Lid-Staten de communautaire weg te volgen op terreinen waar de Gemeenschap bevoegd is, is door het Hof benadrukt in meerdere zaken op het terrein van de *externe betrekkingen* van de Gemeenschap. Met name daar moet vaak beslist worden of de Lid-Staten nog zelfstandig kunnen optreden danwel of de Gemeenschapsinstellingen dat voor hen moeten doen danwel of de Gemeenschap samen met de Lid-Staten moeten optreden. De methode van optreden, (LS zelf, EG of samen) is afhankelijk in de eerste plaats van het onderwerp waarop het internationale optreden betrekking heeft. Ligt het onderwerp binnen de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap, dan zal zij met uitsluiting van de Lid-Staten moeten onderhandelen en ratificeren.

Al in het AETR arrest volgt het Hof dit patroon. Een besluit over het optreden bij onderhandelingen over een overeenkomst inzake sociale omstandigheden in het wegverkeer is als een besluit van de Raad in de zin van art. 173 EEG aan te merken, omdat het onderwerp valt onder de bevoegdheid van de Gemeenschap ex. art. 75 EEG. Zou het onderwerp buiten de bevoegdheden van de Gemeenschap gelegen zijn, dan zouden de institutionele regels van het Verdrag niet van toepassing zijn geweest. Daar het onderwerp tot de bevoegdheid van de Gemeenschap hoort, is elke bevoegdheid van de Lid-Staten om buiten de instellingen om op te treden uitgesloten én in strijd met de Gemeenschappelijke markt én met een uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht. De Lid-Staten kunnen niet meer optreden buiten het kader van de instellingen. De voorgeschreven weg van art. 228 EEG voorziet in onderhandelingen gevoerd door de Commissie en aanvaarding van de verbintenissen door de Raad.

In het Advies 1/76 overweegt het Hof dat de opzet van optreden van de Gemeenschap en de Lid-Staten bij de Overeenkomst inzake het Oplegfonds voor de Binnenscheepvaart, d.w.z. een terrein waar de Gemeenschap bevoegd is, de bevoegdheid van de instellingen in twijfel trekt en op onverenigbare wijze verandering aanbrengt in de betrekkingen tussen de Lid-Staten en de Gemeenschap. De zelfstandigheid in optreden van de EEG wordt geschaad, haar interne constitutie wordt

gewijzigd, de regeling verzet zich tegen wezenlijke elementen van de Gemeenschapsstructuur terzake en de prerogatieven van de instellingen en tegen de eisen van eenheid en saamhorigheid. Het gevaar dreigt van een institutionele verzwakking in de EG en van het prijsgeven van de grondslagen van haar gemeenschappelijk beleid.

In de Uitspraak 1/78 overweegt het Hof dat de EG als zodanig en bij wege van haar instellingen aan de opstelling en de uitvoering van internationale maatregelen moet deelnemen, voorzover deze consequenties hebben voor de interne regeling van de Gemeenschap ter zake. De Lid-Staten mogen zich niet mengen in de uitoefening van de prerogatieven van de instellingen. Eenzijdig optreden van de Lid-Staten, ook collectief en in onderlinge afstemming, kan sommige van de wezenlijke taken van de EG in gevaar brengen en kan inbreuk maken op de handelingsautonomie in de externe betrekkingen.

Er moet samenhang zijn tussen het externe optreden en de verdeling van de interne bevoegdheden. In het Advies 1/78 overwoog het Hof dat de handelspolitiek volgens Art. 113 EEG door de Gemeenschap autonoom moet worden vastgesteld, d.w.z. door de EG als zodanig via haar instellingen. Bindende besluiten of overeenkomsten op dit terrein moeten via de weg van de art. 113, 114 en 228 EEG totstandkomen en niet via de weg van art. 116 EEG.

Ook het vaststellen van *binnen de Gemeenschap geldende regels* moet via de communautaire weg van besluitvorming geschieden indien het een terrein betreft waarvoor het Verdrag de bevoegdheid tot regeling geeft aan de Gemeenschap. De gedachte klinkt door in het Costa Enel arrest waar overwogen wordt dat de Gemeenschap bekleed is met eigen organen en bevoegdheden. In het arrest Commissie v. Italië (zaak 38/69) merkt het Hof met betrekking tot art. 235 EEG op, dat de bevoegdheid tot het nemen van de in dit artikel bedoelde maatregelen niet aan de gezamenlijke Lid-Staten, maar aan de Raad als instelling van de Gemeenschap is opgedragen en dat een dergelijke handeling op grond van haar doel en wegens het institutionele kader binnen welke zij wordt verricht, de kenmerken draagt van een gemeenschapsrechtelijk besluit en niet als internationale overeenkomst kan worden gekwalificeerd.

Deze bevinding ligt ook ten grondslag aan de discussie over de vraag of kaderbesluiten en art. 220 EEG overeenkomsten (de intergouvernementele weg) gesloten mogen worden door de Lid-Staten op terreinen waar het Verdrag een bevoegdheid toekent aan de Gemeenschap en de communautaire weg van besluitvorming openstaat. De heersende leer in de literatuur lijkt te zijn dat de intergouvernementele weg niet meer begaanbaar is omdat het Verdrag dwingend de communautaire weg voorschrijft (19).

*Aldus blijkt dat op terreinen die volgens het Verdrag aan de Gemeenschap toevallen, de eveneens door het Verdrag voorgeschreven besluitvormingsmethode dwingend moet worden gevolgd met uitsluiting van de methode van zelfstandig optreden van de Lid-Staten. Hierin komt de eis van unicité en solidarité naar voren (zie advies 1/76). Eenheid moet m.a.w. niet alleen materieelrechtelijk nagestreefd worden, maar ligt ook aan de basis van het institutioneel bestel.*

### **Nationale zijpaden?**

Wat als door interne of externe factoren de weg van de communautaire besluitvorming niet gevolgd kan worden? Mogen de Lid-Staten dan vrijelijk optreden of ontstaat er juist een juridisch vacuüm doordat de Lid-Staten niet mogen en de Raad niet wil of kan optreden? Intern optreden van de Raad kan onmogelijk zijn doordat de Raad niet tot een besluit komt. Extern optreden via de instellingen kan ook geblokkeerd worden door onwil van derde landen of internationale organisaties. De

rechtspraak van het Hof biedt enkele vingerwijzingen voor mogelijke oplossingen.

In de AETR-zaak vond de bevoegdheidsovergang van de Lid-Staten naar de Gemeenschap plaats op een moment dat de internationale onderhandelingen al in een vergevorderd stadium waren. De besprekingen hadden benadeeld kunnen worden door opeens de Gemeenschap in plaats van de Lid-Staten te laten optreden. In dit geval waren de Lid-Staten op grond van art. 5 EEG verplicht saamhorig op te treden teneinde de belangen van de Gemeenschap te behartigen. De Raad en de Commissie moeten overleg plegen en de Lid-Staten kunnen enkel handelen in het belang van en namens de Gemeenschap. In het Kramer arrest overwoog het Hof dat, waar visserij in 1976 nog niet onder exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap viel, de Lid-Staten nog konden optreden maar uit hoofde van de artt. 116 en 5 EEG verplicht waren door in onderlinge afstemming te handelen de positie en de belangen van de Gemeenschap veilig te stellen.

De Zeevisserijzaken geven een voorbeeld van de te volgen procedures bij stilzitten van de Raad op intern vlak. Uiteindelijk in de zaak 804/79 ontwikkelde het Hof, zich baserend op de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap en rekening houdend met de Resolutie van Den Haag, inzake instandhoudingsmaatregelen voor de visserij een stelsel van materiële en formele regels dat een interim voorziening vormde tot aan de vaststelling van het visserijbeleid door de Raad in januari 1983. Volgens Hof leidt het stilzitten van de Raad ertoe dat de bestaande nationale instandhoudingsmaatregelen gehandhaafd blijven, tenzij wijziging nodig is in verband met de ontwikkeling van de terzake relevante biologische en technische gegevens. Dergelijke wijzigingen mogen niet tot een nieuw instandhoudingsbeleid der Lid-Staten leiden, omdat de bevoegdheid daartoe aan de Gemeenschap behoort. De voorwaarden waaronder dergelijke maatregelen mogelijk zijn, moeten worden omschreven met behulp van alle beschikbare juridische gegevens en door voor het overige te rade te gaan bij de *structuurbeginselen van de Gemeenschap*. Deze beginselen vereisen dat de Gemeenschap onder alle omstandigheden in staat blijft haar verantwoordelijkheden waar te maken met inachtneming van het door het Verdrag beoogde en als essentieel beschouwde evenwicht.

Het Hof overwoog dat de Raad de door de Commissie ingediende voorstellen niet heeft gevolgd, maar wel bepaalde richtsnoeren heeft vastgesteld. Deze Raadsbesluiten dragen een interimkarakter en nemen de voorstellen van de Commissie in bepaalde aspecten over. Uit deze besluiten blijkt de bedoeling van de Raad om enerzijds het gezag van de voorstellen van de Commissie te versterken en anderzijds te voorkomen dat de bestaande instandhoudingsmaatregelen door de Lid-Staten zonder kennelijke noodzaak zouden worden gewijzigd. Er zijn slechts nationale maatregelen toegestaan die als conservatoire maatregelen en op niet-discriminerende wijze zijn genomen. Deze maatregelen mogen niet vooruitlopen op de toekomstige beleidslijnen van het communautaire instandhoudingsbeleid. Alvorens deze maatregelen vast te stellen zijn de betrokken Lid-Staten blijkens de besluiten van de Raad gehouden te trachten de goedkeuring van de Commissie te verkrijgen die in alle stadia van de procedure moet worden geraadpleegd. Art. 5 EEG legt de Lid-Staten verplichtingen op in een situatie waarin de Commissie voorstellen bij de Raad heeft ingediend die, ofschoon niet door deze laatste aanvaard, het uitgangspunt vormen van een gezamenlijke communautaire actie. Ook zij hier gewezen op het discriminatieverbod van art. 7 EEG. Aangezien het een gebied betreft waarop uitsluitend de Gemeenschap bevoegd is en waarop de Lid-Staten thans niet anders dan als beheerders van het gemeenschappelijk belang kunnen handelen, mag een Lid-Staat, indien passend optreden in de Raad uitblijft, de eventueel noodzakelijke tijdelijke maatregelen enkel maar vaststellen in het kader van

samenwerking met de Commissie, onder eerbiediging van de algemene toezichthoudende taak die aan deze instelling door art. 155 EEG is opgedragen in samenhang met de besluiten van de Raad. In deze omstandigheden zijn de Lid-Staten verplicht o.m. vanwege het feit dat de Gemeenschap het gemeenschappelijk belang en het onaangetast blijven van haar eigen bevoegdheden dient te kunnen waarborgen, om niet alleen de Commissie omstandig te raadplegen en te goeder trouw te trachten haar goedkeuring te verkrijgen, maar ook om geen nationale instandhoudingsmaatregelen in te voeren tegen de eventueel door de Commissie geformuleerde bezwaren, voorbehouden of voorwaarden in (vgl. ook het arrest Van Miert).

Dit voorbeeld laat zien dat op terreinen waar de Gemeenschap bevoegd is de communautaire besluitvormingsprocedure dwingend is voorgeschreven. Slaagt de Gemeenschap er niet in via deze weg tot besluiten te komen, dan mag niet teruggevallen worden op de intergouvernementele weg (optreden door de Lid-Staten) maar moet op grond van de institutioneelrechtelijke functie van art. 5 EEG een oplossing gevonden worden die recht doet aan de noodzaak besluiten te nemen, zoveel mogelijk de Gemeenschapsstructuur intact laat en toekomstige bevoegdheidsuitoefening door de Gemeenschap niet benadeelt. Dit voorbeeld laat ook duidelijk de wisselwerking zien tussen materiële en institutionele regels.

2. Een tweede basisregel luidt, dat bij optreden via het communautaire kader het *institutionele evenwicht* in de Gemeenschap zoals beoogd in het EEG-Verdrag gerespecteerd moet worden (art. 4 EEG). Een toepassing van deze regel is te vinden in het Köster arrest (zaak 25/70). Het betref de vragen in hoeverre de Raad bevoegdheden mag delegeren aan de Commissie en of de Raad daarbij de beheerscomité-procedure mag instellen. Volgens deze procedure moet de Commissie besluiten die zij op grond van de aan haar gedelegeerde bevoegdheid wil vaststellen, eerst voorleggen aan een comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en dat door een Commissie vertegenwoordiger wordt voorgezeten. Het Hof overweegt dat in het legislatieve stelsel van het Verdrag (bijv. art. 155 EEG) onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen welke rechtstreeks op het Verdrag zelf berusten en afgeleid recht waardoor de uitvoering van die maatregel wordt verzekerd. Aan de in art. 43 EEG voorziene procedure (voorstel Cie, advies EP, besluit Raad) is voldaan zodra de hoofdzaken van de te regelen materie overeenkomstig de aldaar voorziene procedure zijn vastgelegd. De beheerscomité procedure impliceert dat niet het Comité bevoegd is uitvoeringsrechten te treffen, maar de Commissie, of in voorkomende gevallen de Raad. Dit mechanisme maakt het de Raad mogelijk om, zonder aan het wezen van de communautaire structuur en aan het institutioneel evenwicht af te doen, aan de Commissie voldoende ruime uitvoerende bevoegdheden te verlenen, onder voorbehoud van het recht om desnodig de beslissing aan zich te trekken. Het stelsel is zodanig ingericht dat hetzij de Commissie, hetzij de Raad – bij wijze van uitzondering – de beslissing neemt. Hierdoor worden ook de bevoegdheden van het Hof van Justitie (art. 173 en 177 EEG) geenszins beperkt.

In de Maizenazaak (139/79) had de Raad in strijd met de voorzieningen van art. 43 EEG een besluit genomen zonder het advies van het Parlement over het voorstel van de Commissie af te wachten. Volgens het Hof is de raadpleging het middel dat het Parlement in staat stelt daadwerkelijk aan de communautaire regelgeving deel te nemen. De hierin besloten liggende bevoegdheid is een wezenlijk bestanddeel van het door het Verdrag gewilde institutionele evenwicht. Ofschoon in beperkte mate, spiegelt zich daarin op communautair niveau een democratisch grondbeginsel af. De door het Verdrag op diverse plaatsen

voorzien raadgeving vormt een wezenlijk vormvoorschrift, welks niet-naleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt.

3. Een derde fundamentele regel betreft de *gelijkwaardigheid der Lid-Staten*. Dit houdt in enerzijds een verbod bepaalde Lid-Staten een preferentiële positie toe te kennen en anderzijds een verbod van uitsluiting van een Lid-Staat betreffende een bepaalde materie. Deze regels kunnen ontleend worden aan het Advies 1/76 van het Hof. In de Raad van Toezicht, het leidend orgaan van het beoogde Oplegfonds voor de Binnenscheepvaart, zouden de meeste Lid-Staten zitting hebben, zouden aan bepaalde Lid-Staten speciale voorrechten terzake in de besluitvorming toekomen, zou één Lid-Staat uitgesloten zijn van iedere deelneming aan de werkzaamheden van het Fonds – ook al is dat vrijwillig – en zou de Commissie – weliswaar als voorzitter – deelnemen zonder echter stemrecht te bezitten. De te regelen materie valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap. Deelname van de Lid-Staten – naast de Gemeenschap – werd door het Hof enkel aanvaardbaar geacht in verband met aan te brengen wijzigingen in de Herzene Rijnvaartakte van Mannheim en de Overeenkomst van Luxemburg betreffende de kanalisatie van de Moezel. Volgens het Hof heeft echter de deelname van de Lid-Staten gevolgen gehad die verder gaan dan dit doel en die weinig stroken met de noodzakelijke strekking der begrippen 'Gemeenschap' en 'gemeenschappelijk beleid' (zie verder de weergave van het Advies 1/76 onder de institutionele basisregel 1). Uit dit Advies is af te leiden dat op een terrein waar de Gemeenschap bevoegd is, een Lid-Staat – ook al is het vrijwillig – niet uitgesloten mag zijn van de besluitvorming en regelgeving. Verder mag een mechanisme op deze terreinen er ook niet toe leiden dat sommige Lid-Staten de mogelijkheid hebben om zich te onthouden van betrokkenheid. Evenmin mag een mechanisme ertoe leiden dat aan bepaalde Lid-Staten bij de besluitvorming speciale voorrechten worden toegekend in afwijking van de binnen de Gemeenschap aangehangen begrippen over de besluitvoering op het hier bedoelde gebied van gemeenschappelijk beleid.

De gelijkwaardigheid der Lid-Staten in het communautaire besluitvormingsproces is ook in verband met de verschillende uitbreidingen van de Gemeenschap aan de orde geweest. Bij de toetreding van nieuwe Lid-Staten moeten overgangsregelingen worden vastgesteld en moet bepaald worden op welke wijze de nieuwe Lid-Staat voorafgaande aan en vlak na de toetreding aan de communautaire besluitvorming zullen deelnemen.

Van belang is dat dergelijke overgangsregelingen gebaseerd zijn op het primaire Gemeenschapsrecht, d.w.z. dat zij door de Verdragsopstellers en niet door instellingen worden vastgesteld. Het secundaire Gemeenschapsrecht kan niet zomaar van de door het primaire Gemeenschapsrecht beoogde structuur afwijken. Bovendien, zelfs primair Gemeenschapsrecht kan volgens het Hof in de zaak 231/78 niet permanent afbreuk doen aan het beginsel van gelijkwaardigheid der Lid-Staten. Zo kan enkel door een uitdrukkelijke bepaling in de Toetredingsakten 1972 en 1979 bewerkt worden dat de nieuwe Lid-Staten niet betrokken zullen worden bij de besluitvorming in verband met de ontwikkelingsfondsen voor resp. de Yaoundé II Conventie en de Lomé I Conventie (art. 109 en 114 Toetredingsakte 1972 en de art. 121 Toetredingsakte 1979). Een *beperving* van de rechten van nieuwe Lid-Staten tot deelname aan communautaire besluitvormingsproces moet derhalve een basis vinden in het primaire Gemeenschapsrecht. *Uitbreiding* van rechten bijv. in de periode tussen ondertekening en inwerkingtreding van de Toetredingsverdragen zal in de praktijk veel soepeler verlopen. Zo is bij de toetreding van Griekenland een voorlichtings- en overlegprocedure overeengekomen met het oog op de aanvaarding van besluiten door de Gemeenschap in



de periode tussen ondertekening en inwerkingtreding van dat Toetredingsverdrag. Deze procedure werd ook bij de eerste toetreding in de praktijk gebracht. Ook kan gewezen worden op het arrest Tessili/Dunlop. Daar stond het Hof Ierland en het VK toe schriftelijke opmerkingen in te dienen bij een prejudiciële procedure inzake het EEG Executieverdrag ondanks het feit dat deze Lid-Staten nog niet tot dat Verdrag waren toegetreden.

### Hoofdstuk III. Terreinen van integratie en samenwerking

In het navolgende worden de terreinen van integratie en samenwerking onderscheiden. Dit onderscheid is van belang in verband met de gelding van de basisregels (zie II) en de vraag in hoeverre vormen van gedifferentieerde integratie op deze terreinen mogelijk zijn (zie V).

- A. Een eerste deel van taken van de Gemeenschap valt in dit rapport onder het hoofd *harde kern van het Gemeenschapsrecht*. In deze bijdrage worden onder dit begrip verstaan de regels en verplichtingen die gelden voor het totstandbrengen van de Gemeenschappelijke Markt met inbegrip van harmonisatie van wetgeving, mededinging, landbouw, vervoer en handelspolitiek ten opzichte van derde landen. Art. 3 EEG kent aan de Gemeenschap op deze gebieden duidelijke taken en verplichtingen toe. De besluitvorming op deze terreinen is blijkens diverse nadere Verdragsbepalingen veelal toegekend aan de Raad. De Gemeenschappelijke Markt moet blijkens art. 8 lid 7 EEG ten laatste gerealiseerd zijn op 1-1-1970 (20). Het betreft hier in de eerste plaats liberalisatie van de markt (negatieve integratie), maar, zoals Kapteyn aangeeft, volgt uit de EEG-Verdragsconstructie dat maatregelen van positieve integratie (landbouw, handelspolitiek) de Gemeenschappelijke Markt completeren (21). Voor enkele bevoegdheden tot regelgeving impliceert dit dat deze bevoegdheid sinds die datum een exclusief Gemeenschapskarakter hebben.

Het begrip harde kern van het Gemeenschapsrecht moet niet verward worden met het *acquis communautaire* omschreven in Hoofdstuk II. Gedeeltelijk overlappen beide begrippen elkaar, maar op enkele punten is het ene ruimer dan het andere. De direct werkende Verdragsbepalingen inzake de gemeenschappelijke markt vallen onder beide begrippen. Echter de bepalingen inzake het vervoersbeleid vallen wel onder de harde kern van het Gemeenschapsrecht (art. 3e EEG) maar niet onder een formeel opgevat begrip *acquis communautaire* aangezien een gemeenschappelijk vervoersbeleid nog niet door de instellingen is vastgesteld. Anderzijds vallen bepaalde onderdelen van positieve integratie wel onder het *acquis communautaire* maar niet onder de harde kern van het Gemeenschapsrecht. Concreet gesteld, de convergentiebeschikking 1974 (Pb 1974, L 63/16) valt onder het toetredings*acquis*, maar niet onder de harde kern, omdat dit besluit de geleidelijke verwezenlijking van de EMU beoogt en niet de totstandkoming van de Gemeenschappelijke Markt. In dit rapport is er vanuit gegaan dat het Gemeenschappelijk Vervoersbeleid onder de harde kern van het Gemeenschapsrecht valt. In het licht van het arrest in de zaak *Parlement v. Raad* (13/83) kan er wellicht twijfel bestaan of dit voor alle onderdelen van het vervoersbeleid geldt. Het Hof overweegt dat de maatregelen genoemd onder art. 75 lid 1 sub a en b EEG voldoende duidelijk bepaald zijn en dat de Raad door na te laten deze maatregelen te treffen, onrechtmatig gehandeld heeft. Art. 75 lid 1 sub c EEG ('alle overige dienstige bepalingen') is onvoldoende duidelijk en impliceert een grotere beleidsvrijheid van de Raad zodat niet vastgesteld kan worden of de Raad ten aanzien van deze laatste categorie maatregelen onrechtmatig nagelaten heeft.

- B. De tweede groep van terreinen waar de Gemeenschap bevoegd is, betreft *materies die op grond van art. 235 EEG door de Gemeenschap geregeld kunnen worden*. De bepaling voorziet in creatie van bevoegdheden tot regelgeving indien het Verdrag niet in een uitdrukkelijke

bevoegdheid voorziet en indien regeling van de betrokken materie noodzakelijk is voor de doelstellingen van de Gemeenschap en voor de werking van de Gemeenschappelijke Markt. Art. 235 EEG is vooral van belang bij het op elkaar afstellen van het economisch beleid van de Lid-Staten zoals bedoeld in art. 2 EEG. Sinds het einde van de overgangperiode en in het kader van het realiseren van een Economisch en Monetaire Unie is het gebruik van art. 235 EEG sterk toegenomen. Zo bepaalt het Slotcommuniqué van de Topconferentie van Parijs, 1972 dat de Gemeenschap, zich baserend op art. 235 EEG, een gemeenschappelijk beleid moest instellen op het terrein van economische en monetaire politiek, regionaal en sociaal beleid, industriële, wetenschappelijke en technologische politiek, energiebeleid, milieubescherming, ontwikkelingsbeleid. Te denken valt ook aan beleid gericht op consumentenbescherming (22).

Het probleem bij de hantering van art. 235 EEG is dat de bepaling een zeer ruime interpretatie toelaat en dat het aan de Raad is te beslissen of een te regelen materie binnen art. 235 EEG valt, die daarbij besluit bij unanimitieit. Wegens de 'sachliche Unbestimmtheit' kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan (23). De Raad heeft een ruime marge om te beoordelen of regelingen en materie onder art. 235 EEG vallen of niet. Deze vraag kan uiteindelijk aan het Hof van Justitie voorgelegd worden. Hier is evenwel nog een witte vlek in de jurisprudentie. Het Hof zal waarschijnlijk behoedzaam zijn om al te zeer op de stoel van de wetgever te gaan zitten. Er kunnen echter omstandigheden ontstaan, die een argument zijn voor het Hof om, anders dan de Raad, te oordelen dat regeling van een materie op grond van art. 235 mogelijk en nodig is. Indien de Raad voor diverse onderdelen van een materie al besluiten op grond van art. 235 EEG heeft vastgesteld, zal hij daar voor andere onderdelen van die materie moeilijk van af kunnen wijken. Omgekeerd kan het Hof ook beslissen dat een besluit inzake een bepaalde materie niet mogelijk is op grond van art. 235 EEG.

De bevoegdheden op grond van art. 235 EEG moeten steeds in concreto getoetst worden en laten een grote mate van beleidsvrijheid aan de Raad. Daarom kunnen zij waarschijnlijk ook niet als taken of verplichtingen voor de Gemeenschap bestempeld worden, zoals wel bij het vervoersbeleid of de handelspolitiek. Van een exclusieve bevoegdheid zal dan ook alleen sprake zijn als de Gemeenschap deze bevoegdheid gebruikt heeft voor regelgeving.

Er zijn derhalve verschillende vragen die bij hantering van art. 235 EEG een rol spelen: Is de bevoegdheid tot regeling van een materie aan art. 235 EEG te ontleen en is regeling van deze materie door de Raad noodzakelijk voor de Gemeenschap. Zo ja, hoe groot is de beleidsvrijheid van de Raad bij de opstelling van de regeling?

Het is moeilijk precies aan te geven welke onderwerpen vallen onder art. 235 EEG. Er bestaan meningsverschillen tussen de Lid-Staten over de toepasbaarheid van art. 235 EEG. Het komt voor, dat eenstemmigheid over een bepaalde regeling te bereiken is, maar dat enkele Lid-Staten verhinderen dat de regeling via een Raadsbesluit op grond van art. 235 EEG tot stand komt. Het gevolg is dan een (niet-bindend) besluit in het kader van de Raad of van de vertegenwoordigers van de Lid-Staten. Zo verzette Denemarken zich ertegen, bepaalde aspecten van een regeling over de afschaffing van grenscontroles op het personenverkeer onder art. 235 te brengen omdat deze materie het nationale beleid van openbare veiligheid raakt, zodat de Gemeenschap niet bevoegd is. Het resultaat was een Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers der Lid-Staten inzake een Paspoortunie (Pb 1984 C 159). Anderzijds worden door de Raad wel regelingen over onderzoek naar het ontdekken van trombose of aangeboren afwijkingen op art. 235 gebaseerd (Pb L 52, 1978, L 205, 1979 en L 83, 1982). (24)

De beleidsterreinen in dit onderdeel genoemd bij art. 235 EEG hebben vooral betrekking op de verwezenlijking van de positieve

integratie zoals bedoeld in het tweede middel van art. 2 EEG, het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de Lid-Staten. Voor veel onderdelen hiervan is geen uitdrukkelijke bevoegdheid aan de Gemeenschap toegekend en zal art. 235 EEG in de rechtsgrondslag moeten voorzien. Slechts voor enkele onderdelen van dit tweede middel attribueert het Verdrag een duidelijke bevoegdheid aan de Gemeenschap. Zo voorziet art. 103 EEG in de mogelijkheid dat door de Gemeenschap conjunctuurbeleid vastgesteld wordt. Art. 126 en 128 EEG geven de Raad de bevoegdheid bepaalde aspecten van het sociale beleid vast te stellen en art. 129-130 EEG bepalen de taken van de Europese Investeringsbank. Deze sociaal-economische beleidsterreinen, die het tweede middel (coördinatie van het economisch beleid) proberen te verwezenlijken, worden door ons *niet* onder de hard core gerekend, maar vallen onder de categorie waartoe ook art. 235 EEG behoort. Gemakshalve wordt gesproken van de categorie 'art. 235 EEG'. De arresten Sadam (verhouding art. 30, 43 en art. 103 EEG), Commissie/Italië, zaak 7/61 (niet-toepasselijkheid van economische excepties bij art. 36) en het Advies 1/78 (verhouding art. 103 en 113 EEG) geven duidelijk aan, ten eerste dat er een duidelijk onderscheid – en geen vloeiende overgang is – tussen de hard core en 'art. 235 en andere beleidsterreinen'. Ten tweede laat deze rechtspraak en ook het arrest Schlüter (zaak 9/73) zien dat men zich niet kan beroepen op art. 103 EEG om een terrein dat valt onder de hard core zoals landbouw, vrij verkeer van goederen of gemeenschappelijke handelspolitiek, aan de hard core te onttrekken.

C. Een laatste categorie betreft onderwerpen waarvan regeling *niet door de Gemeenschap kan geschieden* omdat een bevoegdheid daartoe niet op het Verdrag (ook niet op basis van art. 235 EEG) valt te baseren. Onderwerpen waarover de Verdragen duidelijk geen bevoegdheden verlenen aan de Gemeenschap zijn het algemene buitenlandse beleid en defensiepolitiek. Op deze terreinen gelden derhalve ook niet de communautaire regels voor besluitvoering. Indien de Lid-Staten op deze terreinen willen samenwerken, zijn zij in beginsel vrij de vormen te kiezen die zij daarvoor wenselijk achten. (Vgl. art. 10 van het Ontwerp-Verdrag Europese Unie).

D. Hoe mooi deze indeling theoretisch ook is, er zijn altijd *grijze zones* en andere complicaties.

*Ten eerste* kan gewezen worden op terreinen waarop harmonisatie van wetgeving plaatsvindt, die ofwel tot de harde kern van het Gemeenschapsrecht ofwel tot de categorie 'art. 235 EEG' gerekend kunnen worden. Te denken valt aan de milieuregelingen en regelingen op terreinen van consumentenbescherming. Ook voor bepaalde onderdelen van de douanewetgeving is omstrede of zij thuishoren onder art. 113 EEG (handelspolitiek) dan wel of zij op art. 235 EEG gebaseerd moeten worden. Als richtlijn geldt dat het Hof van Justitie in het algemeen aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden ruim uitlegt (25). Zo heeft het Hof aangegeven dat de bevoegdheid tot harmonisatie van milieuwetgeving in art. 100 EEG ligt opgesloten en dat art. 235 EEG als rechtsgrondslag in dit opzicht niet nodig is (Zaak 92/79).

Een probleem hierbij is, dat communautaire besluiten gegrondvest kunnen zijn op een Verdragsbepaling behorend tot de harde kern van het *acquis communautaire* en art. 235 EEG, samen. Voor landbouw kunnen dan art. 43 en 235 EEG, voor harmonisatie 100 en 235 EEG en voor handelspolitiek 113 en 235 EEG ingezet worden. Om redenen van besluitvormingstechniek en/of vanwege het feit dat een Verdragsbepaling niet een voldoende rechtsgrondslag wordt geacht, neemt de Raad zijn toevlucht (mede) tot art. 235 EEG. Of art. 235 EEG als tweede rechtsgrondslag genoemd moet worden, hangt af van de interpretatie

van de eerstgenoemde Verdragsbepaling. Het Hof heeft zich hierover nog in slechts beperkte mate over uitgesproken. In het Massey/Ferguson (8/73) arrest overwoog het dat de Raad zijn beoordelingsmarge niet overschreden had door een besluit behalve op art. 113 EEG ook op art. 235 EEG te baseren.

Een *tweede* grijze zone bestaat tussen art. 235 EEG en dat wat buiten het Verdrag valt. Er zij gewezen op de meningsverschillen over de reikwijdte van art. 235 EEG (26). Terreinen in deze categorie in te delen zijn onderwijs, volksgezondheid en cultuur. Bepaalde onderdelen van deze terreinen kunnen zeker via art. 235 EEG door de Gemeenschap geregeld worden: regeling van beroepsonderwijs, harmoniseren van niveaus van onderwijs met het oog op erkenning van diploma's, het oprichten van een fonds voor de productie van Europese films.

Complicaties kunnen zich voordoen doordat onderdelen van terreinen waar de Gemeenschap alleen op grond van art. 235 EEG bevoegd is of die geheel buiten haar bevoegdheid vallen, indirect geraakt worden door de dwingende Verdragsbepalingen. Voor de beleidsterreinen volksgezondheid, sociale zekerheid, cultuur is niet direct een uitdrukkelijke regelingsbevoegdheid voor de Gemeenschap aan het Verdrag te ontleen. Handel in medicijnen is toch onderworpen aan het vrije goederenverkeer, het verbod van discriminatie naar nationaliteit geldt bij de verstrekking van sociale uitkeringen en bij het toelaten van buitenlandse radio- en televisieprogramma's op de kabel.

Complicaties kunnen zich *ten derde* ook voordoen indien bepaalde instrumenten, waarvan de hantering onder de exclusieve bevoegdheid onder de Gemeenschap valt, gebruikt worden voor doeleinden die op een terrein liggen waar de Gemeenschap niet bevoegd is. Een voorbeeld is het instellen van handelspolitieke sanctiemaatregelen tegen derde landen om redenen van algemeen buitenlands beleid. Binnen de Gemeenschap is hierover gediscussieerd bijvoorbeeld in verband met embargo's tegen Argentinië, Iran, de Sowjet-Unie en Zuid-Afrika. Er worden daarbij besluitvormingsmechanismen gehanteerd waarbij zowel de EPS ingeschakeld is, als de communautaire weg van art. 113 EEG (eventueel in combinatie met art. 224 EEG) bewandeld wordt (27).

## Hoofdstuk IV. Toepassing van de basisregels op de verschillende beleidsterreinen

Toepassing van de basisregels van het communautaire bestel (zie II) op de drie onderscheiden groepen terreinen van integratie en samenwerking (zie III) leidt tot volgende conclusies.

### A. Terreinen vallend onder de harde kern en art. 235 EEG

1. Als *algemene regel* geldt dat toepassing van de basisregels niet tot verschillende resultaten leidt voor die materies. Voor terreinen onder de harde kern van het gemeenschapsrecht vallend hebben de basisregels in beginsel dezelfde consequenties als voor terreinen die vallen onder art. 235 EEG. Voor beide geldt bijv. de regel van de onomkeerbaarheid van aangegane verplichtingen. Regelingen tot stand gekomen op beide terreinen die de integratie op een hoger plan gebracht hebben en die een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap hebben doen ontstaan, kunnen later niet vervangen worden door nationale regelingen. Een andere basisregel, die betreffende de verplichting de communautaire besluitvormingsweg te kiezen indien de Gemeenschap bevoegd is, geldt zowel voor materies onder de harde kern als die onder art. 235 EEG. Ook regels betreffende de mogelijkheden van differentiatie en geleidelijkheid gelden in beide gevallen even sterk.
2. Met inachtneming van het voorgaande kan er echter toch reden zijn in bepaalde opzichten een *onderscheid* te maken tussen onderwerpen en bevoegdheden vallend onder de hard core enerzijds en onder de categorie art. 235 EEG anderzijds. Bevoegdheden vallend onder de eerste categorie, bijvoorbeeld tot regeling van de landbouw, het vervoer of de buitenlandse handel behoren duidelijker tot de taken van de Gemeenschap, worden expliciet genoemd in art. 3 EEG en staan in direct verband met de werking van de Gemeenschappelijke Markt. Dit zijn discretionaire bevoegdheden van de Gemeenschap maar de verplichting tot Gemeenschapsoptreden binnen een bepaalde termijn staat vast. In het kader van art. 235 EEG moet de Raad daarentegen besluiten of Gemeenschapsoptreden noodzakelijk is en heeft hij een zeer ruime marge ten aanzien van de inhoud van de regelingen. Regelingen op dit terrein staan nauwer in verband met het beleid van de Gemeenschap en de positieve of beleidsintegratie. Het Verdrag kan hier niet of slechts in beperkte mate aanduiden wat de inhoud of de richting van het gemeenschappelijk beleid moet zijn. Het onderscheid dat zo geschilderd wordt, is niet van absolute aard, maar meer een kwestie van accentuering: het blijft gaan om Gemeenschapsbevoegdheden ter verwezenlijking van de doelstellingen van art. 2 EEG en bij beide categorieën geldt de regel van de onomkeerbaarheid van aangegane verplichtingen. Er is evenwel, zoals Kapteyn aangeeft, een accentverschuiving in de integratiemethodiek (28).

De vraag kan gesteld worden of het hier geconstateerde accentverschil tussen terreinen vallende onder de hard core en terreinen uit de categorie 'art. 235 EEG' ook gevolgen heeft voor de hantering van de basisregel betreffende de verplichting de communautaire weg van besluitvorming te volgen. Uit de rechtspraak is niet duidelijk af te leiden dat de verplichting tot de communautaire weg even sterk geldt bij terreinen van de hard core als bij terreinen onder de categorie 'art. 235 EEG' vallend. Het Advies 1/76 en het arrest in de zaak 804/79 over het veilig stellen van het institutionele bestel van de Gemeenschap en de taakuitoefening door de instellingen hadden betrekking op terreinen

die vallen onder de hard core (vervoer en visserij). Bij uitstek daar moet de taakuitoefening door de Gemeenschap en haar instellingen gewaarborgd worden. Kan dit ertoe leiden dat bij terreinen vallend onder de categorie 'art. 235 EEG' de verplichting de communautaire weg te volgen en de constructies ontleend aan het arrest 804/79 voor het geval de Raad er niet in slaagt een voorstel van de Commissie in wetgeving om te zetten, op een soepeler wijze toegepast te worden?

Vóór het mogelijk achten van een soepeler benadering als bovengenoemd pleit het feit dat op terreinen vallend onder art. 235 EEG waar de Gemeenschap nog geen regels vastgesteld heeft, de Lid-Staten nog de vrijheid hebben nationale regels in stand te houden (29). Daartegen pleit volgens de literatuur, dat de communautaire weg van besluitvorming betere garanties biedt voor wat betreft evenwichtige besluitvorming, democratische controle, correcte tenuitvoerlegging en rechterlijke toetsing (30).

Dit rapport beoogt een verkenning te zijn van juridische (on)mogelijkheden voor politieke wenselijkheden. Indien een hele stap voorwaarts op bepaalde terreinen voor alle Lid-Staten niet mogelijk is, staat de Gemeenschap voor de keuze ter plaatse te trappelen of met een meerderheid een halve stap voorwaarts te maken. Deze tweede oplossing heeft evenwel een third-best karakter en is alleen bespreekbaar nadat uniforme regeling en differentiatie op een bepaald terrein tijdelijk niet haalbaar blijken.

Indien intergouvernementele besluitvorming voor onderwerpen vallend onder art. 235 EEG mogelijk zou zijn, moet in ieder geval worden voorkomen dat toekomstige regelgeving door de Gemeenschap geprejudiciëerd wordt door voorafgaande activiteiten van de Lid-Staten. Dit zou de autonomie van de Gemeenschap en haar instellingen in gevaar brengen. Het beginsel van voorrang van Gemeenschapsrecht boven nationaal recht heeft tot gevolg dat een toekomstige Gemeenschapsregeling een daarmee strijdige nationale of tussen de Lid-Staten overeengekomen regeling opzij zal zetten. Het kan echter voorkomen dat de Lid-Staten in de Raad niet bereid zijn een Gemeenschapsregeling inhoudelijk al te zeer te laten afwijken van een eerder tussen Lid-Staten onderling gesloten regeling. In feite wordt de communautaire bevoegdheidsuitoefening dan toch belast. Een voorbeeld vormt de Raadsverordening betreffende wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de Lid-Staten en samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie, met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (Pb L 144/1, 1981). Aan deze Verordening ging vooraf de tussen de Lid-Staten gesloten Overeenkomst van Napels 1967. De Commissie was van mening dat de Lid-Staten hier ten onrechte de intergouvernementele weg hadden gevolgd en zij diende dan ook een voorstel voor een Raadsbesluit over dit onderwerp in (Pb C 100/30, 1973). In de Raadsverordening, die afwijkt van het Commissievoorstel, vermeldt de considerans dat bij gebreke van communautaire voorschriften de Lid-Staten de Overeenkomst van 1967 hebben gesloten. Daarnaast wordt uitdrukkelijk overwogen dat vermeden moet worden dat de voor de toepassing van deze Overeenkomst vastgestelde praktische voorschriften ingrijpend worden gewijzigd door de vaststelling van de op dit gebied noodzakelijk geworden communautaire voorschriften. Dit voorbeeld toont aan dat communautaire besluitvorming belemmerd kan worden door anterieure afspraken van de Lid-Staten (31).

*Resumerend:* de basisregel betreffende de verplichting tot het volgen van de communautaire weg van besluitvorming kan wellicht op terreinen vallend in de categorie 'art. 235 EEG' wat soepeler gehanteerd worden. Gezien het gevaar van beïnvloeding van toekomstige bevoegdheidsuitoefening door de Gemeenschap en de dreigende erosie van de harde kern moet daarbij echter de grootst mogelijke omzichtigheid worden betracht.

## **B. De terreinen die buiten het EEG-verdrag vallen**

Hier is de Gemeenschap in beginsel niet bevoegd tot regelgeving en hebben de Lid-Staten derhalve ook niet de verplichting de communautaire besluitvormingsweg te volgen. De aan het Gemeenschapsrecht ontleende basisregels gelden hier niet. In beginsel zijn de Lid-Staten vrij. Toch zijn er terreinen die zeer verknocht zijn met Verdragsterreinen, bijv. de onderdelen van de tweede grijze zone zoals onderwijs.

In al deze gevallen verplicht art. 5 EEG de Lid-Staten ertoe, bij het creëren van regels op een terrein buiten het Verdrag gelegen, aan de communautaire beginselen geen afbreuk te doen. Ook kan er bijv. in het licht van de art. 5 en 116 EEG een verplichting voor de betrokken Lid-Staten zijn om in internationale onderhandelingen in onderlinge coördinatie en in samenwerking met de Commissie te handelen.

Het onderscheid tussen de terreinen die binnen en buiten het Verdrag vallen vormt een van de uitgangspunten voor de matrix die aan het einde van deze bijdrage is opgenomen.



## **Hoofdstuk V. Mogelijkheden voor gedifferentieerde integratie**

In dit hoofdstuk wordt voor de drie onderscheiden terreinen, namelijk (a) harde kern van het Gemeenschapsrecht, (b) categorie 'art. 235 EEG' en (c) buiten het Verdrag gelegen terreinen (zie hoofdstuk III) nagegaan welke vormen van differentiatie en gedifferentieerde integratie mogelijk zijn met inachtneming van de in hoofdstuk II aangeduide en in hoofdstuk IV nader besproken basisregels. Er zij nogmaals op gewezen dat in geval van onderwerpen vallend onder het Verdrag ((a) en (b)), bij besluitvorming in de Raad altijd eerst gestreefd moet worden naar een uniform voor alle Lid-Staten geldend besluit. Vormen van differentiatie, meersnelheden integratie, etc. zijn slechts second best oplossingen.

### **A. Terreinen vallend onder de harde kern (hard core) van het Gemeenschapsrecht**

#### *A1 Uniforme regeling*

Aangezien het hier onderwerpen betreft, waarvan regeling van de Gemeenschap is opgedragen door middel van een uitdrukkelijke Verdragsbepaling, geldt de verplichting deze regelingen vast te stellen volgens de door het Verdrag voorgeschreven besluitvormingsprocedure. Alle Lid-Staten nemen aan de besluitvorming in de Raad deel. De regeling dient in beginsel uniform te gelden in de gehele Gemeenschap. De eenheid van de gemeenschappelijke markt en van het Gemeenschapsrecht vereisen dit. Aan eenmaal totstandgebrachte integratie mag niet getornd worden.

#### *A2 Differentiatie*

Indien alle Lid-Staten inhoudelijk participeren is differentiatie van regelingen mogelijk. Institutioneel bekeken gelden dezelfde verplichtingen als onder A1 werd aangegeven, maar materieel gezien kan er onderscheid gemaakt worden in de regelingen. Minimumregelingen, optionele of alternatieve regelingen zijn denkbaar mits deze differentiaties gerechtvaardigd kunnen worden door objectieve criteria en slechts tijdelijk gelding hebben. Deze voorwaarden zijn af te leiden uit de rechtspraak van het Hof. Einddoel is een uniforme regeling voor een volledig eengemaakte markt. Eenmaal totstandgekomen Raadsbesluiten met een uniform geldende regeling mogen niet vervangen worden door differentiërende regelingen. Natuurlijk behoudt de Raad zijn discretionaire bevoegdheid en kan hij eenmaal vastgestelde regels wijzigingen.

Differentiatie dient zich in de praktijk steeds vaker aan, bijvoorbeeld bij de vaststelling van harmonisatierichtlijnen ter verwezenlijking van de interne markt. Bij de vaststelling van de richtlijnen voor beroepsuitoefening door apothekers is aan Griekenland, dat niet akkoord kon gaan met dat ontwerp, het compromisvoorstel gedaan voor een versoepeld regiem gedurende een overgangperiode van tien jaar. De Commissie heeft blijkens de berichten erop aangedrongen deze uitzondering te bezien na afloop van de periode van 10 jaar (32).

Andere voorbeelden van differentiatie hebben betrekking op de superheffing en de afschaffing van grenscontroles. De Verordening tot instelling van quota voor de melkproductie en de oplegging van een superheffing geldt voor alle Lid-Staten maar houdt feitelijk voor Ierland geen wezenlijke vermindering van de melkproductie in (Pb L

91, 1984). Ierland had zich verzet tegen het voorstel tot instelling van de melkproductiequota. Deze instemming kon alleen verkregen worden door het Ierse quota zeer sterk op te hogen. Bij de bespreking van het Commissievoorstel tot opheffing van de grenscontroles op het personenverkeer spelen bezwaren van het Verenigd Koninkrijk en Ierland om hun aan zee gelegen grensposten gelijk te stellen met op land gelegen grensposten, welke laatste veel duidelijker als binnengrenzen kunnen worden aangemerkt dan de aan zee gelegen grensposten. Een van de compromisvoorstellen is om de beoogde Raadsrichtlijn alleen op landgrenzen van toepassing te verklaren. Volgens een ander voorstel zouden er aparte regels kunnen komen voor grenscontroles in havens en op vliegvelden (Agence Europe 4107). Dit zou neerkomen op een heel ander regiem voor grensovergang tussen bijvoorbeeld Frankrijk en de BRD dan tussen bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Een ander voorbeeld hiervan betreft het volgende. In haar reactie op het Griekse Memorandum zegde de Commissie toe, haar beleid bij het beoordelen van nationale steunmaatregelen uit hoofde van de art. 92 e.v. EEG met enige soepelheid toe te passen op Griekse steunmaatregelen (33). Uit hoofde van het Gemeenschapsrecht is de Commissie hiertoe bij objectieve omstandigheden gerechtigd. Het is in die zin wellicht ten overvloede dat ook Protocol nr. 7 bij de Toetredingsacte 1979 op een dergelijke handelingswijze aandringt (vgl. ook identiek Protocol nr. 30 bij de Toetredingsacte 1972 met betrekking tot Ierse steunmaatregelen en de Protocollen nrs. 12 en 21 Toetredingsacte 1985).

### A3 *Gedifferentieerde integratie*

Blijkens de basisregels uit hoofdstuk II betreffende het verbod van discriminatie naar nationaliteit, de eenheid in het Gemeenschapsrecht, gelijkheidsbeginsel en geleidelijkheid kunnen Raadsbesluiten niet zo opgezet zijn dat hun regeling op enkele Lid-Staten permanent niet van toepassing is. Differentiatie in besluiten op grond van de Verdragen is mogelijk, gedifferentieerde integratie niet. Op het terrein van de harde kern betreft het dwingende bevoegdheden van de Gemeenschap die een verplichting tot het vaststellen van beleid inhouden en die enkel uit te oefenen zijn via Raadsbesluiten die ieder binden. Aangezien de communautaire weg van besluitvorming hier de enig mogelijke is, moet gedifferentieerde integratie uitgesloten worden geacht. Gedifferentieerde integratie heeft betrekking op de situatie dat enkele Lid-Staten permanent niet aan een Gemeenschapsregeling willen meedoen. Het standpunt van de bereidwillige meerderheid zal nauw aansluiten bij het Commissievoorstel. Het is naar onze mening in strijd met de werking van de Gemeenschappelijke markt en met de fundamentele van de Gemeenschap indien enkele Lid-Staten de mogelijkheid hebben zich afzijdig te houden van een cruciale regeling. Het enige alternatief voor een Raadsbesluit voor allen is dan gelegen in het feit dat de bereidwillige Lid-Staten individueel hun nationale wetgeving in overeenstemming brengen met het Commissievoorstel of met het standpunt dat zij daarover in de Raad hebben ingenomen. Ook de Zeevisserij arresten geven aan dat, indien besluitvorming in de Raad niet mogelijk is, niet terug te grijpen valt op gedifferentieerde integratie maar een constructie geldt die de bevoegdheden van de Lid-Staten tot het vaststellen van besluiten verregaand beperkt, die de rol van de Commissie op grond van art. 155 EEG en in het algemeen het institutionele bestel van de Gemeenschap veiligstellen via een interimregeling als vloeiende overgang naar gemeenschappelijk beleid (34).

### A4 *Vooroplopen*

Op terreinen van de harde kern van het Gemeenschapsrecht is het

daarentegen mogelijk, dat enkele Lid-Staten vooruitlopen met verdergaande integratie waartoe de meerderheid van de Lid-Staten nog niet bereid is. Van voorlopigen is sprake indien enkele Lid-Staten een regeling overeenkomen, waar nog geen voorstel van de Commissie ligt of indien die Lid-Staten verder gaan dan het ontwerp van de Commissie. De regeling van de voorlopers zal inhoudelijk ver af liggen van een mogelijk Commissievoorstel. Gezien ook het aantal deelnemers is het alternatief van een Raadsbesluit met die inhoud voorlopig onbereikbaar.

Vanwege het karakter van het voorlopigen en het nut dat dit voor de Gemeenschap kan hebben, zijn volgens ons gedifferentieerde integratie en voorlopigen verschillend te beoordelen op terreinen behorend tot de hard core van de Gemeenschap. Een praktisch voorbeeld vormt de opheffing van grenscontroles op het personenverkeer tussen Frankrijk, de BRD en de Benelux, ervan uitgaande dat deze materie tot de harde kern behoort. Een argument om het vooruitlopen door enkele Lid-Staten voor het terrein van de harde kern mogelijk te achten, geeft art. 233 EEG dat voorziet in verdergaande integratie binnen de Benelux en de BLEU. Ook het Tindemans-rapport verwijst expliciet naar deze Verdragsbepaling (35). Het verleden heeft geleerd, dat in de Benelux samenwerking geëxperimenteerd kan worden met regelingen die later door de Gemeenschap worden ingevoerd (bijvoorbeeld document unique). Het voorlopigen van enkelen kan een stimulans zijn voor latere integratie door alle Lid-Staten via een gemeenschapsbesluit. Ook de Commissie verdedigt deze stelling (36).

Enkele randvoorwaarden omringen volgens ons het vooruitlopen. Op grond van art. 5 EEG zijn de Lid-Staten verplicht, melding te doen aan de Commissie in verband met voorbereide of al ingediende voorstellen aan de Raad (37). Ten tweede mag een dergelijke verdergaande regeling tussen enkele Lid-Staten geen inbreuk maken op het verbod van discriminatie naar nationaliteit en op de overige dwingende bepalingen van Gemeenschapsrecht. De Frans-Duitse regeling van grenscontroles geldt voor alle Gemeenschapsonderdanen maar slechts bij passeren van de Frans-Duitse grens. Mogelijk zullen vooral de Franse en Duitse burgers hiervan profiteren en zullen onderdanen van andere Lid-Staten op de oude voet gecontroleerd worden. Is dat dan verkapt discriminatie naar nationaliteit, of is er een rechtvaardiging omdat van de Franse en Duitse onderdanen eerder aangenomen mag worden dat zij aan de gestelde eisen voldoen? De dwingende werking van art. 7 EEG kan een belangrijke beperking betekenen voor de mogelijkheden van voorlopigen.

Indien ook derde landen betrokken zijn bij het vooruitlopen, kan dit een toekomstige regeling van de Gemeenschap beïnvloeden, vanwege de binding van de betrokken Lid-Staten aan de overeenkomst. Een expliciete clause in de overeenkomst met de opzeggingsmogelijkheid bij het totstandkomen van een Gemeenschapsbesluit zou dit moeten verhinderen. Ook door een overeenkomst met een derde land kan een Lid-Staat inbreuk maken op het verbod van discriminatie naar nationaliteit. Zo zou de BRD de Duitse onderdanen op grond van de overeenkomst met Oostenrijk inzake grenscontrole bij terugkeer in de BRD soepeler behandelen dan onderdanen van andere Lid-Staten. Dit zou een inbreuk op art. 7 EEG of op de Verdragsbepalingen inzake het vrije personen- en dienstenverkeer betekenen (38).

Het spreekt vanzelf dat in het kader van de art. 169 of art. 177 EEG een dergelijke regeling beoordeeld kan worden in het licht van het Gemeenschapsrecht. Eventuele beleidsuitgaven ten gevolge van een besluit van de voorlopers moeten ten laste komen van de nationale begroting. Financiering via het communautaire budget ligt niet voor de hand.

Welke rol heeft de Commissie in dit verband? De Commissie moet de motor van de integratie zijn. Zij dient voortdurend de mogelijkheden te

onderzoeken en te benutten om de Europese integratie verder te ontwikkelen. Integratie moet een dynamisch proces blijven. Door het verrichten van studies en het indienen van voorstellen waarbij de overeenkomst tussen de voorlopers als hefboom wordt gebruikt, moet de Commissie haar politieke functie waarmaken. De Commissie moet het initiatief van verdere eenwording in handen houden.

Een laatste punt hierbij is: wat moet er gebeuren als steeds meer Lid-Staten meedoen aan een regeling tussen enkele Lid-Staten? Gedifferentieerde integratie werd eerder afgewezen op het terrein van de harde kern van het Gemeenschapsrecht (A3). Als steeds meer Lid-Staten aansluiten bij een regeling van enkele voorlopende Lid-Staten, moet gestreefd worden naar een Gemeenschapsregeling, vastgesteld door de Raad. Waar ligt het omslagpunt tussen het voorlopigen en de noodzaak van een communautaire regeling? Dit is enigszins arbitrair maar het lijkt redelijk om te stellen dat het punt ligt daar waar een ruime meerderheid der Lid-Staten een regeling wil (bijvoorbeeld 2/3 of 7 à 8 Lid-Staten van de 10 of 8 à 9 Lid-Staten van de 12). Een ander criterium vormt het minimum aantal Lid-Staten nodig om gekwalificeerde meerderheid te krijgen in de zin van art. 148 EEG.

Men mag hierbij niet uit het oog verliezen dat het aantal van 7/8 of 8/9 bereikt wordt doordat geleidelijk aan meer Lid-Staten aansluiten bij een door enkele (2 of 3 Lid-Staten) goedgekeurde regeling. De overeenkomst van Schengen waarbij Benelux en Frankrijk en Duitsland de Frans-Duitse overeenkomst verbreden is hiervoor een goed voorbeeld. Dit samenklikken is een gans ander proces dan de optelsom van Lid-Staten die zich wel in een Commissievoorstel kunnen vinden en die ook mogelijk naar gedifferentieerde integratie streven.

## **B. Art. 235 EEG-terreinen**

### **B1 *Uniforme regeling***

Voorzover op deze terreinen reeds besluiten door de Raad genomen zijn en beleid totstandgekomen is, geldt ook hier dat aan de stand van de integratie niet geknabbeld kan worden en dat er sprake is van onomkeerbaarheid van de integratie. Ook op art. 235 EEG gebieden moet de regel gelden dat beleid totstandkomt via de voorgeschreven communautaire besluitvormingsweg. In de eerste plaats moet derhalve gestreefd worden naar een uniforme regeling vastgesteld door de Raad die voor alle Lid-Staten bindend is.

### **B2 *Differentiatie***

Echter, als dat niet haalbaar is, kan ook hier het Raadsbesluit naar inhoud differentiëren onder dezelfde voorwaarden die in A2 zijn weergegeven.

Uit de basisregel betreffende de gelijkheid van de Lid-Staten voor het Gemeenschapsrecht moet voortvloeien dat ook een Raadsbesluit op grond van art. 235 EEG (d.w.z. secundair Gemeenschapsrecht) niet een regeling mag bevatten die permanent op enkele Lid-Staten niet van toepassing is. De begrenzing van het begrip differentiatie aangegeven in onderdeel A2 van dit hoofdstuk geldt ook voor besluiten vallend in de categorie 'art. 235 EEG'.

Uit de inhoudelijke basisregels volgt, dat een Raadsbesluit tijdelijke verschillen gebaseerd op objectieve criteria tussen de Lid-Staten in de tenuitvoerlegging van communautaire verplichtingen mag bevatten. Dit brengt mee dat art. 235 EEG Raadsbesluit nog mogelijk is als alle Lid-Staten het eens zijn met de doelstelling en de opzet van de regeling maar enkele Lid-Staten voor bepaalde tijd niet gebonden zijn aan de regeling dan wel deze niet hoeven uit te voeren. Op zichzelf is het Raadsbesluit bindend en kan het een besluitvorm in de zin van art. 189

EEG hebben, maar enkele Lid-Staten kunnen niet gehouden worden de regeling onmiddellijk uit te voeren en na te leven. De Lid-Staten die wel vanaf het begin geheel aan de regeling gebonden zijn, kunnen deze binding zonder Raadsbesluit niet tussentijds opheffen. De in art. 235 EEG genoemde vormvoorschriften over voorstelrecht van de Commissie, advies van het EP en stemverhoudingen moeten normaal in acht worden genomen. Het door het Verdrag beoogde institutionele evenwicht is gewaarborgd. Financiering van uitgaven op grond van een dergelijke regeling moet, net als elk Gemeenschapsbesluit, via de EG begroting lopen.

Met betrekking tot het EMS kan in dit verband het volgende worden opgemerkt. Indien het onderwerp geheel binnen art. 235 EEG valt, had de regeling betreffende het EMS blijkens het voorgaande door een Raadsbesluit ex art. 235 EEG vastgesteld moeten worden, inclusief een tijdelijke niet-deelname van het Verenigd Koninkrijk. De regeling had dan een bindend karakter als boven bedoeld kunnen krijgen maar de Raad had ook een niet-bindende regeling kunnen voorstellen.

Resumerend: secundair Gemeenschapsrecht kan niet een regeling bevatten die voor één of meerdere Lid-Staten permanent niet geldt. Daar ligt ook voor art. 235 EEG de grens voor Gemeenschapsbesluiten. Waar permanent een of meerdere Lid-Staten niet deelnemen aan een regeling kan niet meer van differentiatie gesproken worden maar slechts van gedifferentieerde integratie. Dan is ook geen Raadsbesluit meer mogelijk en moet beoordeeld worden of een besluit buiten de Gemeenschapsinstellingen om mogelijk is.

### B3 *Gedifferentieerde integratie*

In het voorgaande werd betoogd dat, indien enkele Lid-Staten permanent niet aan een door de Commissie voorgestelde regeling willen deelnemen geen besluit door de Raad op grond van art. 235 EEG of andere bepalingen zoals 103 of 128 EEG kan worden vastgesteld. Moet in een dergelijk geval vastgehouden worden aan de verplichting enkel de communautaire weg van besluitvorming te begaan – hetgeen niet tot resultaten leidt vanwege het vereiste van juridische of feitelijke unanimiteit – of staat men toe dat er op andere wijze een regeling totstandkomt? Al eerder is aangegeven dat op terreinen vallend onder de categorie 'art. 235 EEG' wellicht minder strikt behoeft te worden vastgehouden aan de regel van communautaire besluitvorming maar dat anderzijds de Gemeenschap niet belemmerd mag worden in toekomstige besluitvorming. Indien men een regeling tussen de bereidwillige Lid-Staten mogelijk acht, moeten er daarom randvoorwaarden gelden, die de communautaire taakuitoefening veilig stellen. Deze randvoorwaarden kunnen o.a. ontleend worden aan de basisregels van het Gemeenschapsrecht (hoofdstuk II) en aan de constructies die in de rechtspraak naar voren komen ingeval van stilzitten van de Raad (bijvoorbeeld zaak 804/79).

Gezien de nader aan te geven randvoorwaarden zou volgens ons voor een dergelijke regeling de vorm van een gedifferentieerd kaderbesluit, d.w.z. een besluit van de vertegenwoordigers der Lid-Staten in het kader van de Raad bijeen, gekozen kunnen worden. Een dergelijke vorm verdient de voorkeur boven bilaterale akkoorden tussen de Lid-Staten. Bilaterale akkoorden kunnen gemakkelijk tot nog verdere verbrokkeling leiden (39). Het onderscheid tussen de hier voorgestelde gedifferentieerde kaderbesluiten en de kaderbesluiten bekend uit de praktijk van de Gemeenschap (bijvoorbeeld de Versnellingsbesluiten 1960-1962) is gelegen in het feit dat deze laatstgenoemde besluiten alle Lid-Staten betreffen, terwijl bij gedifferentieerde kaderbesluiten enkel de bereidwillige Lid-Staten aan de regeling gebonden zijn. De overeenkomst tussen beide soorten kaderbesluiten zou echter zijn dat zij in de marge van de Raadsvergaderingen totstandkomen.

Bij de totstandkoming en voor de inhoud van gedifferentieerde kaderbesluiten als hier bedoeld zouden de volgende randvoorwaarden in acht genomen moeten worden. Deze randvoorwaarden vinden steun in de basisregels die in hoofdstuk II uit het Gemeenschapsrecht zijn afgeleid.

- a) Zoals in voorgaande al besproken is, zullen gedifferentieerde kaderbesluiten enkel totstand kunnen komen op terreinen vallend onder de categorie 'art. 235 EEG' en niet op terreinen vallend onder de hard core van het Gemeenschapsrecht. Voor de laatste terreinen geldt de verplichting van het volgen van communautaire besluitvormingsprocedure. Voor art. 235 EEG terreinen zou daar wellicht van afgeweken kunnen worden.
- b) Het gedifferentieerde kaderbesluit mag op geen enkele wijze ingaan tegen de aangegane verplichtingen binnen de Gemeenschap, tegen het *acquis communautaire*. Deze vorm van gedifferentieerde kaderbesluiten is niet mogelijk voor onderwerpen die wellicht gedeeltelijk onder art. 235 EEG vallen, maar voor het overige behoren tot de hard core van de integratie. De stand van integratie en het bereikte peil van markteenheden moeten gewaarborgd zijn.
- c) Het institutionele evenwicht en de toekomstige taakuitoefening door de Gemeenschap moeten gewaarborgd worden. Voor de Commissie betekent dit het volgende. Zij moet onder alle omstandigheden haar rol als motor van de Europese integratie behouden. In de eerste plaats zal de Commissie voorstellen voor een Raadsbesluit ex art. 235 EEG moeten indienen om zo het communautaire besluitvormingsproces te voeden. Zij zal tot het uiterste moeten gaan om via compromissen de Raad een besluit te doen nemen waarmee alle Lid-Staten kunnen instemmen. Indien en voorzover dat niet lukt, kan de Commissie haar ontwerp-Raadsbesluit omvormen tot een voorstel voor een gedifferentieerd kaderbesluit. De afwezigheid van een Commissievoorstel speelt de Lid-Staten een argument in handen om geheel buiten het Gemeenschapskader om een regeling te sluiten, ook al betreft het een materie vallend onder art. 235 EEG.

De welwillende Lid-Staten die een gedifferentieerd kaderbesluit beogen moeten omstandig de Commissie raadplegen. Deze verplichting is gebaseerd op de artt. 5 en 155 EEG. De Commissie moet bij de uitvoering van het gedifferentieerde kaderbesluit toezicht houden op de naleving van het Gemeenschapsrecht. Zij moet, waar nodig, de procedure van art. 169 EEG gebruiken. Tenslotte moet de Commissie blijven streven naar deelname van de achterblijvende Lid-Staten aan het gedifferentieerde kaderbesluit en vervanging hiervan door een Raadsbesluit.

Ook de positie van het Europese Parlement dient zo veel mogelijk in stand te blijven. Het Parlement moet adviseren over het voorstel van de Commissie, maar zal ook daarna betrokken moeten blijven bij het gedifferentieerde kaderbesluit zoals dat uiteindelijk totstandkomt. De financiering van de kosten in verband met dit besluit via de communautaire begroting kan hierbij van belang zijn.

Het Hof zal via de procedures van de artt. 169 en 177 EEG betrokken kunnen worden bij de beoordeling en de gedifferentieerde kaderbesluiten. Beroep tot nietigverklaring van deze besluiten op grond van art. 173 EEG is evenzeer als in geval van klassieke kaderbesluiten, twijfelachtig (40).

Geen enkele Lid-Staat mag worden uitgesloten van deelname aan de totstandkoming van het gedifferentieerde kaderbesluit. Elke Lid-Staat moet betrokken kunnen zijn bij de voorbereidende bespreking ervan. Dit is gewaarborgd doordat voorafgaande aan de totstandkoming van het gedifferentieerde kaderbesluit, het Commissievoorstel in de Raad

besproken wordt. Het gedifferentieerde kaderbesluit komt tot stand doordat de Lid-Staten die aan de regeling willen deelnemen, ermee instemmen. Niet deelnemende Lid-Staten kunnen het niet tegenhouden. Het gedifferentieerde kaderbesluit bindt alleen de deelnemers. De nationale constituties kunnen meebrengen dat de besluiten geratificeerd moeten worden. Tenslotte zouden de gedifferentieerde kaderbesluiten openbaar gemaakt moeten worden in het Publiciteitsblad van de EG.

- d) Het gedifferentieerde kaderbesluit moet een in de tijd beperkte geldingsduur hebben. Vermeden moet worden dat door dergelijke vormen van gedifferentieerde integratie ongelijkheden binnen de Gemeenschap ontstaan of bestaande verschillen worden vergroot. Aangezien het hier nog steeds gaat om art. 235 EEG terreinen, vereisen de doelstellingen ex art. 2 EEG uiteindelijk een algeheel geldende uniforme regeling. Het blijft natuurlijk mogelijk het gedifferentieerde kaderbesluit te verlengen.
- e) Financiering van uitgaven in verband met het kaderbesluit zou bij voorkeur door de EG begroting moeten geschieden. Op deze wijze zou de positie van het Parlement (niet-verplichte uitgaven!) geen geweld aangedaan worden, en bovendien zou zo wellicht een meer democratisch toezicht op de besteding van overheidsgeld kunnen plaatsvinden. Financiering door een apart Fonds dat gevoed wordt met bijdragen van de deelnemende Lid-Staten kan echter niet uitgesloten worden. Art. 4 lid 6 van het Eigen Middelen Besluit staat een dergelijke wijze van financiering toe voor onderzoeksprogramma's in het kader van EGA (41). Betoogd kan worden dat deze mogelijkheid alleen rechtsgeldig is omdat zij opgenomen is in het primaire Gemeenschapsrecht en dat secundair Gemeenschapsrecht geen inbreuk mag maken op het beginsel van communautaire financiering en budgettaire eenheid. Als tegenargument kan gelden het feit dat de gelden in het kader van de Lomé-Verdragen via de verschillende Europese Ontwikkelingsfondsen besteed worden die losstaan van het EG budget en waarvoor de parlementaire bevoegdheden van art. 203 EEG niet gelden. Deze fondsen worden gefinancierd met nationale bijdragen. Een tweede tegenargument kan ontleend worden aan het Advies 1/78. Daar verbond het Hof aan de bevinding dat de Rubberovereenkomst geheel onder de communautaire bevoegdheid van art. 113 EEG valt, niet de conclusie dat de financiering van de overeenkomst op de EG begroting moet rusten. Financiering door de Lid-Staten was mogelijk volgens het Hof en kon zo een reden zijn voor deelname van de Lid-Staten aan de overeenkomst naast de Gemeenschap. Financiering van de uitgaven in verband met de gedifferentieerde kaderbesluiten door bijdragen van de Lid-Staten lijkt derhalve niet uitgesloten.
- f) De positie ten opzichte van derde landen moet nader besproken worden. Bij het gedifferentieerd kaderbesluit kunnen geen derde landen betrokken zijn. Indien een Raadsbesluit niet mogelijk blijkt te zijn, mogen de bereidwillige Lid-Staten niet een regeling met derde landen overeenkomen als alternatief voor een gedifferentieerd kaderbesluit. Evenzeer is het uitgesloten dat Lid-Staten vrijelijk een overeenkomst met derde landen sluiten op een terrein waar een gedifferentieerd kaderbesluit vastgesteld is. De overgang naar een Gemeenschapsbesluit zou hierdoor bemoeilijkt kunnen worden en de inhoud van een dergelijk besluit kan belast worden met een regeling waaraan Lid-Staten volkenrechtelijk gebonden zijn jegens derde landen (42). Een mogelijkheid om aan deze bezwaren tegemoet te komen en toch derde landen bij een regeling te betrekken, zou zijn een overeenkomst gesloten tussen de derde landen, de Lid-Staten en de Commissie en onderhandeld door de Commissie in samenspraak met

de Lid-Staten. Tevens zou de regeling zoveel mogelijk gelijk moeten zijn aan het gedifferentieerde kaderbesluit en zou hierin een clausule opgenomen moeten worden met de mogelijkheid de overeenkomst met de derde landen op te zeggen of te wijzigen zodra de Gemeenschap in staat is een besluit te treffen dat in de plaats komt van het gedifferentieerde kaderbesluit. Een dergelijke gang van zaken respecteert de onder b), c) en d) vermelde randvoorwaarden.

Indien aan al deze randvoorwaarden niet voldaan wordt, kan alleen wijziging van het primaire Gemeenschapsrecht nog uitkomst bieden. Het betreft hier immers terreinen die vallen onder de bevoegdheid van de Gemeenschap en waarvan regeling noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de Gemeenschapsdoelstellingen. Een dergelijke handelswijze is onverenigbaar met de huidige opzet van de Verdragen. Men kan zich in het licht van de jurisprudentie van het Hof betreffende de Toetredingsakten (zaak Peskaloglou en zaak 231/78) zelfs afvragen of een wijziging van het primaire Gemeenschapsrecht die gedifferentieerde integratie toestaat over de randvoorwaarden heen verenigbaar zou zijn met de grondbeginselen van de integratie die door de Verdragen is beoogd (43).

#### *B4 Vooroplopen*

Ook op terreinen vallend onder de categorie 'art. 235 EEG' is het vooroplopen van enkele Lid-Staten met een onderlinge regeling zeer wel denkbaar en op zichzelf verenigbaar te achten met het Gemeenschapsrecht. Voor het overige zij verwezen naar A4.

### **C. Terreinen buiten het Verdrag gelegen**

#### *C1 Terreinen buiten Verdrag*

In beginsel biedt het Verdrag geen regels voor terreinen die niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen. Gedifferentieerde integratie is daar zonder twijfel mogelijk. Eventuele repercussies in dit opzicht voor de Gemeenschap moeten beoordeeld worden naar de verplichtingen uit hoofde van art. 5 EEG (44).

#### *C2 Grijs zone*

Er bestaat een grijze zone tussen de categorie 'art. 235 EEG' en terreinen buiten het Verdrag gelegen. Ook andere dan juridische motieven kunnen ten grondslag liggen aan niet-toepasbaarheid van art. 235 EEG op een bepaalde materie. Toepasbaarheid van art. 235 EEG wordt ontkend, omdat een Lid-Staat het communautaire kader te dwingend acht en de voorkeur geeft aan een besluit buiten de Gemeenschap om. Ook in dat geval moeten met het oog op een toekomstige bevoegdheidsuitoefening door de Gemeenschap zoveel mogelijk de eerder aangegeven randvoorwaarden gerespecteerd worden. De juridische vorm van een gedifferentieerd kaderbesluit, vermeld onder B3 is wenselijk. Voor een uniforme of gedifferentieerde regeling zou dit betekenen dat alle Lid-Staten eraan gebonden zijn en dat er een kaderbesluit in klassieke zin zou ontstaan.



## Bijlagen


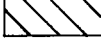

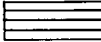

### **Overzicht van de verschillende (rand)voorwaarden voor differentiatie, gedifferentieerde integratie en vooroplopen.**

1. *Differentiatie* is te vinden in Raadsbesluiten en is mogelijk
  - vanwege objectieve gronden en
  - gebonden aan een termijn
2. *Gedifferentieerde integratie* vindt plaats niet via Raadsbesluiten maar via gedifferentieerde kaderbesluiten. De randvoorwaarden die hiervoor gelden zijn:
  - enkel op terreinen vallend onder categorie 'art. 235 EEG'
  - respecteren van de harde kern
  - respecteren van het institutionele evenwicht en veiligstellen van toekomstige bevoegdheidsuitoefening door de Gemeenschap
  - de regeling moet een beperkte geldingsduur hebben
  - financiering bij voorkeur door de Gemeenschapsbegroting
  - ook ten opzichte van derde landen de bevoegdheidsuitoefening door de Gemeenschap veiligstellen (art. 5 EEG)
3. Het *vooroplopen* van enkele Lid-Staten is mogelijk op terreinen behorend tot de hard core dan wel vallend onder art. 235 EEG, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:
  - melding aan de Commissie met het oog op mogelijke Gemeenschapsactiviteiten (art. 5 en 155 EEG)
  - respecteren van de harde kern
  - geen bindingen met derde landen aangaan op dat terrein, waardoor Gemeenschapsactiviteiten belemmerd worden (art. 5 EEG).

Matrix van mogelijkheden voor differentiatie, gedifferentieerde integratie en voorlopopen.

| ↗ opsplitsing naar materie<br>↘ opsplitsing naar inhoudelijke gelding |  | Binnen het Verdrag |             |             | Buiten het Verdrag     |             |    |
|---|--|--------------------|-------------|-------------|------------------------|-------------|----|
|   |  | Harde kern         | grijze zone | grijze zone | Art. 235 EEG terreinen | grijze zone |    |
| alle Lid-Staten participeren inhoudelijk                              | uniforme regeling  | gewenst A1         |             |             | gewenst B1             | C2          | C1 |
|   | differentiërende regeling  | second best A2     |             |             | second best B2         | C2          | C1 |
| niet alle Lid-Staten participeren inhoudelijk                         | gedifferentieerde integratie (deelname van de meeste Lid-Staten) | niet mogelijk A3   |             |             | third best B3          | C2          | C1 |
|   | voorlopopen door enkele Lid-Staten                               | mogelijk A4        |             |             | mogelijk B4            | B4          | C1 |

De letters en cijfers verwijzen naar de onderdelen van hoofdstuk V.

- |  |   |
|--|---|
|  Raadsbesluit verplicht         |  Lid-Staten onderling met bepaalde voorwaarden   |
|  klassiek kaderbesluit          |  Lid-Staten op zuiver intergouvernementele wijze |
|  gedifferentieerd kaderbesluit |   |

1. Grabitz, p. 33 e.v., Ehlermann, p. 1274 e.v.
2. Ehlermann, p. 1285
3. Trojan, Asser Colloquium, p. 91-93
4. Grabitz, p. 18 e.v.
5. Pescatore, p. 622
6. Mortelmans, p. 429
7. Pescatore, p. 618. Zie ook het arrest in zaak Halyvourgiki (39, 43, 85 en 88/81) art. 7 van het ontwerp-Verdrag Europese Unie en het antwoord van de Commissie op de schriftelijke vraag Provan (Pb C 154/10, 1985).
8. Reactie van de Commissie op het Griekse Memorandum, Bull. EG 3-1983 pt 1.4.1
9. Vgl. de arresten Geddo (2/73), Jur 1973, 865 en Thieffry (71/76), Jur 1977, 765
10. Vgl. Ipsen, pp. 280-284 en Bleckmann, p. 653
11. Timmermans, p. 430
12. Fresco van de Commissie, Bull. EG Suppl. 2/78, p. 12 en Ehlermann, p. 1278-1279
13. Bijv. de arresten Unger, Jur. 1964, 349 en Levin, Jur. 1982, 1035
14. Kapteyn/VerLoren van Themaat, p. 11-13
15. Arresten Commissie/Italië (48/71) Jur 1972, 529, Oliefabrieken (20/72) Jur 1972, 1031, Commissie/Italië (39/72), Jur 1973, 101 en Variola (34/73), Jur 1973, 981
16. Ehlermann, p. 1278-1279
17. Timmermans, p. 429 e.v.
18. Arrest in de zaak 92/79. Vgl. J.P.H. Donner, p. 54
19. Schwartz, Sonderheft p. 27 e.v. en Schwartz, J.D.I. 1978, p. 763; Timmermans, NVIR, p. 54; Kapteyn/VerLoren van Themaat, p. 80 en Leenen, p. 250 e.v.
20. Voor de toegetreden Lid-Statens gelden de in de Toetredingsakte vermelde tijdschema's
21. Kapteyn, p. 626 en Mortelmans, Oratie, p. 9-10. Zie ook noot 7.
22. Zie o.a. Tizzano, p. 786
23. Grabitz, p. 98
24. Vgl. Tizzano, p. 790
25. Zie het arrest Massey Ferguson (8/73)
26. Vgl. voor de opvatting van de Deense regering over 235 P. Lachmann, Danish Reflexions on the Use of Art 235 EEC, CMLRev. 1981, p. 447
27. Vgl. het Commentaar van de docenten, internationaal recht in het kader van het T.M.C. Asser Instituut bijeen, Kamerstukken 17.895, nr. 3, p. 32.
28. SEW 1973, 624
29. Vgl. over de interpretatie van het arrest in de zaak 804/79 J. Schwarze, EuR 1982, p. 133
30. Kapteyn/VerLoren van Themaat, p. 80, Schwartz, J.D.I. p. 787-789 en Kapteyn, SEW 1973, 624
31. Jacot-Guillarmod, pp. 20-24
32. Zie de Raadsvergadering van 10 juni 1985 en het bericht hierover in Agence Europe 4107, 12-6-1985, p. 7. De desbetreffende Richtlijn is inmiddels door de Raad vastgesteld (Pb L 253/37, 1985). Art. 3 voorziet in een uitzonderingspositie, voor Griekenland. Na tien jaar wordt beoordeeld of deze uitzonderingspositie beëindigd moet worden.

33. Zie de reactie van de Commissie op het Griekse memorandum (nt. 8)
34. De vraag rijst in hoeverre de Commissie in een dergelijk geval de besluiten kan vaststellen. Zie de intrigerende verwijzing van het Hof in het Van Miertarrest naar activiteiten van de Commissie (r.o. 28) Vgl. Lamoureux, p. 520 en de op de art. 5 en 155 EEG gebaseerde interimbesluiten van de Commissie na het Duitse veto (Pb L 169, 1985, pp. 94-96)
35. Zie ook Vandamme, p. 523
36. Antwoord Commissie op schriftelijke vraag Rogalla, C 328/4, 1985
37. In art. 28 van de overeenkomst van Schengen (Trb 1985, nr. 102) is melding aan of consultatie van de Commissie niet voorzien
38. Vgl. Antwoord Commissie op schriftelijke vraag Visser Pb C 154/3, 1985 en het antwoord op schriftelijke vraag Filinis Pb C 214/17, 1985
39. Vandamme, p. 523
40. Zie Bebr, Acts of representatives of the government of the Member States, SEW 1966, p. 529. Vgl. ook artikelen Pescatore en Schermers in dezelfde jaargang van SEW. Zie ook het arrest in de zaak 38/69.
41. Ehlermann, p. 1281 zie de ruimere mogelijkheid in art. 4 van het nieuwe EMB (Pb L 128/15, 1985).
42. Vgl. arrest Kramer (3, 4 en 6/76)
43. Het arrest König (185/73) Jur 1974, 607. Zie Everling, Sind die Mitglied Staaten noch die Herren der Verträge, Fs. Mosler, Baden-Baden 1983, p. 428. Everling meent dat de mate waarin de Lid-Staten nog 'Herren der Verträge' zijn, vermindert door de rechtspraak van het Hof inzake bepalingen van Gemeenschapsrecht. Dit sluit aan bij het betoog van Pescatore (p. 620-621) dat ook de rechtspraak van het Hof deel uitmaakt van het acquis communautaire.
44. Bleckmann, EuR. 1979, p. 254-255

## Lijst van belangrijkste geraadpleegde literatuur

Bleckmann, A., Teleologie und dynamische Auslegung des Gemeinschaftsrechtes, *EuR* 1979, 239

Bleckmann, A., Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Gemeinschaftstreue, *RIW* 1981, 653

Congresbundel Gedifferentieerde integratie in de Europese Gemeenschappen, Colloquium Asser Instituut 1984

Donner, J.P.H., Coördinatie van wetgeving in EEG-verband, Van Eykernbundel, 1984

Ehlermann, C-D, How flexible is Community Law, An unusual approach to the concept of 'two speeds', *Michigan Law Review*, 1984, p. 1274

Grabitz, E. (hrsg.), Abgestufte Integration, Kehl am Rhein, 1984

Ipsen, H.P., Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972

Jacot-Guillarmod, O., Droit communautaire et droit international public, Geneve, 1979

Kapteyn, P.J.G., De implicaties van de Economische en Monetaire Unie voor het gemeenschapsrecht en voor het nationale recht, *SEW* 1973, 614

Kapteyn, P.J.G. en P.VerLoren van Themaat, Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen, Deventer, 1980

Lamoureux, Le vide juridique et la carence du législateur, *RMC* 1984, 518

Leenen, A.Th.S., Gemeenschapsrecht en Volkenrecht, Deventer, 1984

Louis, J.V., Europese Unie en gedifferentieerde integratie, *SEW* 1985, p. 410

Mortelmans, K.J.M., Les lacunes provisoires en droit communautaire, *CDE* 1981, p. 410

Mortelmans, K.J.M., Ordenend en sturend beleid, Oratie, Deventer, 1985

Pescatore, P., Aspects judiciaires de l'acquis communautaire, *RTDE* 1981, p. 617

Schwartz, I.E., EG-Rechtsetzungsbefugnisse, insbesondere nach Artikel 235 – ausschliesslich oder konkurrierend? *Europarecht*, Sonderheft 1976, p. 27

Schwartz, I.E., Voies d'uniformisation du droit dans la Communauté Européenne: règlements de la Communauté ou conventions entre les Etats-Membres? *JDI* 1978, 751

Schwarze, J., Ungeschriebene Geschäftsführungsbefugnisse für die Kommission bei Untätigkeit des Rates? *EuR* 1982, 133

Timmermans, C.W.A., *Erkenning van vreemde vennootschappen en rechtspersonen*, Preadvies NVIR, Deventer, 1980

Timmermans, C.W.A., *Verboden discriminatie en (geboden) differentiatie*, SEW1982, 620

Tizzano, A., *L'article 235 CEE et le développement communautaire*, Gedächtnisschrift Constantinesco, Köln, 1983, p. 724

Vandamme, J., *Gedifferentieerde integratie, Beneluxsamenwerking en EG-Solidariteit*, SEW1982, 523

## Lijst van geraadpleegde jurisprudentie

|                              |                    |                    |
|------------------------------|--------------------|--------------------|
| Commissie/Italië             | 7/61               | Jur 1962,673       |
| Koelkasten                   | 13/63              | 1963,349           |
| Unger                        | 75/63              | 1964,349           |
| Costa/Enel                   | 6/64               | 1964,1199          |
| Walt Wilhelm                 | 14/68              | 1969,1             |
| Commissie/Italië             | 38/69              | 1970,47            |
| AETR                         | 22/70              | 1971,263           |
| Köster                       | 25/70              | 1970,1161          |
| Commissie/Frankrijk          | 7/71               | 1971,1003          |
| Commissie/Italië             | 48/71              | 1972,529           |
| Oliefabrieken                | 26/72              | 1972,1031          |
| Commissie/Italië             | 39/72              | 1973,101           |
| Geddo                        | 2/73               | 1973,865           |
| Balkan                       | 5/73               | 1973,1091          |
| Massey Ferguson              | 8/73               | 1973,897           |
| Variola                      | 34/73              | 1973,981           |
| Holtz en Willemsen           | 153/73             | 1974,675           |
| König                        | 185/73             | 1974,607           |
| Defrenne II                  | 43/75              | 1976,455           |
| Manghera                     | 59/75              | 1976,91            |
| Sadam                        | 88-90/75           | 1976,323           |
| Advies 1/76                  |                    | 1977,741           |
| Kramer                       | 3,4,6/76           | 1976,1279          |
| Tessili/Dunlop               | 12/76              | 1976,1473          |
| Donckerwolcke                | 41/76              | 1976,1921          |
| Thieffry                     | 71/76              | 1977,765           |
| Ierse visserijzaak           | 61/77              | 1978,417           |
| Ramel                        | 80-81/77           | 1978,927           |
| Simmenthal                   | 106/77             | 1978,629           |
| Advies 1/78                  |                    | 1979,2881          |
| Uitspraak 1/78               |                    | 1978,2151          |
| Frankrijk/VK                 | 141/78             | 1979,2923          |
| Commissie/VK                 | 231/78             | 1979,1447          |
| Commissie/VK                 | 32/79              | 1980,2403          |
| Commissie/Italië             | 92/79              | 1980,1115          |
| Maizena                      | 139/79             | 1980,3393          |
| Commissie/VK                 | 804/79             | 1981,1045          |
| Boussac                      | 22/80              | 1980,3427          |
| Jenkins                      | 96/80              | 1981,911           |
| Halyvourgiki                 | 39,43,85,<br>88/81 | 1982,601           |
| Levin                        | 53/81              | 1982,1035          |
| Kind                         | 106/81             | 1982,2885          |
| Commissie/Denemarken         | 211/81             | 1982,4547          |
| Peskeloglou                  | 77/82              | 1983,1085          |
| Duphar                       | 238/82             | 1984,523           |
| EP/Raad                      | 13/83              | arrest van 22-5-85 |
| Rewe                         | 37/83              | Jur 1984,1229      |
| Van Miert Pluimveeslachterij | 47,48/83           | 1984, 1721         |
| Kent Kirk                    | 63/83              | arrest van 10-7-84 |
| Campus Oil                   | 72/83              | arrest van 10-7-84 |
| Gravier                      | 293/83             | arrest van 13-2-85 |

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)\*
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)\*
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)\*
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977\*

In de tweede raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)\*
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)\*
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)\*
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)\*
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon:  
Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken  
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

• Uitverkocht



- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid  
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen  
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland  
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)\*
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning  
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)\*
- V23. Beleid en toekomst  
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)\*
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)\*
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?  
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)

- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
- V37. L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38. J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39. Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

- V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaai, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43. Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)\*
- V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong. Over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)
- V46. G. Meester, D. Strijker, Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- 47. J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans/Europa Instituut Rijksuniversiteit Utrecht, Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht. Institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)

- M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)\*
- M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)\*
- M 7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)\*
- M 9. K.J. Aalsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)\*
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)\*
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)\*
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)\*
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)



De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste raadsperiode:

1. Europese Unie\*
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)\*
4. Milieubeleid (1974)\*
5. Bevolkingsgroei (1974)\*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)\*
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:  
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)\*
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)\*
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)\*
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van?  
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)\*
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)\*
15. De komende vijftientig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)\*

In de tweede raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)\*
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)\*
20. Democratie en geweld  
Problemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)\*
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland  
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

In de derde raadsperiode:

25. Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26. Waarborgen voor zekerheid  
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)

• Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911 of in de boekhandel.

