

P.A. 10015/65

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN  
'S-GRAVENHAGE

MINISTERRAAD

10 MAART 1961/3 *aansich*  
17 MAART 1961/3

*Besproken  
en afgedaan.*

Aan Zijne Excellentie  
de Minister-President,  
Voorzitter van de Ministerraad.

Directie/Afdeling: DGPZ

Datum: 7 maart 1961

Onderwerp: Franse voorstellen inzake  
Europese politieke samen-  
werking.

Kenmerk: 36785-1936 GS

Foto-no:

GEHEIM

*dd. 10-3-61  
[print 3]*

TER BEHANDELING IN DE MINISTERRAAD

Hierbij heb ik de eer U te doen toekomen  
een memorandum betreffende de Franse voorstellen  
inzake Europese politieke samenwerking.

Indien zulks de instemming van de Minister-  
raad kan krijgen stel ik mij voor de Nederlandse  
vertegenwoordiger in de studiegroep te Parijs  
inzake deze plannen te instrueren op basis van  
dit memorandum.

Ik moge mij veroorloven te wijzen op het  
strikt geheime karakter van deze bijlage en in  
verband daarmee aan te dringen op een zo beperkt  
mogelijke ambtelijke distributie op de onderschei-  
den departementen.

Spoedshalve deed ik een exemplaar hiervan  
reeds toekomen aan de Leden van de Ministerraad.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

w.g. J. Luns

Memorandum inzake Franse voorstellen betreffende Europese politieke samenwerking, voor de aanstaande Ministerraad (10 maart).

De bijeenkomst van regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken op 10 en 11 februari jl. eindigde met de publicatie van een slotcommuniqué (volledige tekst gaat hierbij als bijlage I), waarvan de voorlaatste alinea luidt als volgt:

"Il a été décidé de charger une commission composée de représentants des six gouvernements de présenter à la prochaine session des propositions concrètes concernant les réunions des chefs d'état ou de gouvernement et des ministres des Affaires Etrangères, ainsi que toutes autres réunions qui paraîtraient souhaitables. Cette commission étudiera aussi les autres problèmes concernant la coopération européenne, notamment ceux qui sont en rapport avec le développement des communautés."

Deze passage slaat terug op de voorstellen welke in bovengenoemde bijeenkomst werden gedaan door Generaal de Gaulle en welke in meerdere of mindere mate worden toegejuicht door België, Luxemburg, Duitsland en Italië, t.w. regelmatige bijeenkomsten van regeringschefs, ministers van Buitenlandse Zaken, van ministers belast met culturele aangelegenheden, terwijl ter voorbereiding van die vergaderingen en voor het toezicht houden op de uitvoering van de besluiten een permanent orgaan zou worden geschapen.

De bewoordingen van de hierboven geciteerde passage wekken de indruk alsof het hier om een bij uitstek Europees probleem zou gaan. In dit licht is trouwens deze gehele aangelegenheid de laatste acht maanden door pers en publiek gezien. Men heeft het zo gesteld alsof de beraamde institutionalisering van overleg tussen de Zes was "le prolongement politique" of "le chapeau politique" van wat reeds bestond, de politieke uitbouw van de door de verdragen van Rome gecreëerde economische samenwerking.

Het is echter niet juist de voorstellen van de Gaulle op deze wijze te zien. Er is inderdaad een Europees aspect aan deze plannen, maar dit is secundair. Dit Europees aspect vormt slechts de institutionele aankleding van het element dat in deze plannen primair is.

Dominerend in de Franse plannen is het wereld politieke en nauw daarmee samenhangend het Atlantische aspect. Door deze plannen namelijk hoopt de Franse Gaullistische buitenlandse politiek een van haar voorname doeleinden te verwezenlijken. De Franse conceptie van de internationale politiek is dat er in de Westelijke wereld drie gelijkwaardige grote mogendheden zijn: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Met de twee eersten wenst Frankrijk in gelijke mate aan de grote wereldbeslissingen deel te hebben.

Dit alles zou tot uitdrukking moeten komen in de vorming van een NAVO politiek directoraat - een bekend Frans plan - bestaande uit vertegenwoordigers van de drie genoemde landen.

Teneinde daadwerkelijk als gelijke te worden beschouwd in dit Westers overleg dient Frankrijk in zekere zin te kunnen optreden als woordvoerder van "Europa", zijnde de zes landen van de Europese Gemeenschappen.

Hiertoe is het nodig dat dit Europa van de Zes gemeenschappelijke standpunten heeft ten aanzien van de belangrijke wereldpolitieke vraagstukken. Om tot een dergelijk gemeenschappelijk standpunt te komen, is nodig het overleg en de besluitvorming op de wijze zoals door Frankrijk voorgesteld.

Het doel van de voorstellen van Generaal de Gaulle is derhalve niet de Europese eenheid en integratie te versterken zoals deze tot op heden is gegroeid op grondslag van de zeer verstrekkende Europese verdragen; zijn voorstellen dienen uitsluitend om besluitvorming over internationaal politieke vraagstukken welke liggen buiten het werkkterrein der Europese Gemeenschappen, te verwezenlijken. Zij moeten dienen als infrastructuur van de grotere internationale machtspositie van Frankrijk.

Dat is de kern waar het om gaat en de vraag is in hoeverre deze Franse conceptie en de daarin passende voorstellen van Generaal de Gaulle door Nederland kunnen worden aanvaard in het licht van het door Nederland tot nu toe steeds gevolgde buitenlandse beleid.

De grondslagen van dit beleid, gericht op verbreding der Europese Gemeenschappen, met name in het economische vlak enerzijds en het bijdragen tot grotere eenheid van het Westen door regelmatig overleg over alle belangrijke internationale politieke vraagstukken in de NAVO anderzijds, mogen voldoende bekend worden verondersteld. In een dergelijk beleid past een grote voorzichtigheid ten aanzien van pogingen tot blokvorming in de NAVO, zeker van een groep als het Europa van de Zes, waarvan de internationale politieke betekenis en invloed slechts beperkt kunnen zijn.

Toen ruim een jaar geleden de eerste voorzichtige pogingen werden gedaan tot het creëren van een "politieke" groep van Zes, heeft ondergetekende van grote terughoudendheid blijk gegeven. Hij heeft toen echter geen bezwaar gemaakt tegen bijeenkomsten van ministers van Buitenlandse Zaken van de Zes, welke uitsluitend dienden tot uitwisseling van gedachten en informeel overleg over vraagstukken van algemeen internationaal belang en welke bovendien niet specifiek de Europese Gemeenschappen raakten.

Thans wil men van Franse en ook van Duitse zijde veel verder gaan en is het duidelijk de bedoeling tot

besluitvorming te komen als regel waarschijnlijk op basis van te Parijs onder sterk Franse invloed tot stand gekomen documenten en voorstellen, opgesteld door een politiek secretaris etc.

Men zou nu wellicht kunnen stellen - en dit wordt ook van Franse zijde veelal gedaan - dat het politieke overleg en de uiteraard daarmee samenhangende besluitvorming berust op het unanimitéitsbeginsel en dat dus Nederland steeds elke politiek, waartegen het bezwaar heeft, kan blokkeren.

Dit moge theoretisch juist zijn, de praktijk zal anders zijn. De twee grote mogendheden binnen de Zes - Frankrijk en Duitsland - zullen elkaar over en weer concessies doen en aldus tot een gemeenschappelijke gedragslijn komen. Te verwachten is dat België-Luxemburg en Italië het Franse beleid, wellicht min of meer schoorvoetend, zullen volgen, en dat Nederland voor de keus gesteld zal worden óf het odium op zich nemen van recalcitrant weigeren, óf tegen zijn belang in mee te doen aan een Frans-Duitse machtspolitiek.

In de huidige wereld constellatie zullen Frankrijk en Duitsland elkaar gemakkelijk kunnen vinden. Het kost Frankrijk weinig om b.v. de Duitse politieke desiderata op het gebied van Berlijn en de hereniging met Oost-Duitsland te steunen. Duitsland heeft aan deze steun behoefte omdat herhaaldelijk door dat land getwijfeld wordt aan de vastbeslotenheid van Groot-Britannië op dit stuk van zaken en omdat het steeds bevreesd zal zijn voor een tête-à-tête tussen Amerika en Rusland.

Tegenover de Franse ondersteuning van het Duitse beleid in deze zal Duitsland geneigd zijn de Franse verlangens te ondersteunen.

Hierbij valt dan nog te bedenken dat in de combinatie Frankrijk-Duitsland voorlopig Frankrijk nog de toon zal aangeven, terwijl het voor de hand ligt dat dit op den duur Duitsland zal zijn.

Uit dit alles kan niet anders dan geconcludeerd worden dat Nederland, indien het meedoet aan het be- raamde politieke overleg van de Zes, t.a.v. die problemen die het kader van de Europese Verdragen te buiten gaan, m.a.w. ten aanzien van wereldproblemen en Atlantische problemen, in het krachtveld van twee grote continentale Europese mogendheden zal geraken, en zodoende onder zware druk van Frankrijk en Duitsland zal worden geplaatst om een positie in te nemen, waarvan geenszins vaststaat dat zij in het algemeen Westers of in het algemeen Nederlands belang zal zijn. Dit zou een bedreiging vormen voor de vitale belangen van Nederland en het zou in strijd zijn met de van oudsher

door Nederland gevolgde politiek. Een bewijs van het gevaar van deze situatie werd reeds op 10 februari geleverd toen Adenauer mededeelde het concept-communicé van de topconferentie te hebben besproken daags te voren met Generaal de Gaulle.

Behalve dit bezwaar kleeft aan de verwezenlijking van de Franse conceptie voorts het zeer essentiële bezwaar dat de dreigende economische splitsing in Europa thans zou worden geaccentueerd door een politieke splitsing, welke er op neer zou komen dat Europa zou worden verdeeld in een Frans-Duitse en Engelse groep. Dit zou mogelijke verschillen van opvatting in plaats van zo spoedig mogelijk te overbruggen slechts een steeds groter accent kunnen geven.

Zou de slotsom van het hierboven weergegeven betoog dienen te zijn dat Nederland zich verre dient te houden van geïnstitutionaliseerd politiek overleg over extra-Zes problemen, zo is er één alternatief te bedenken, waardoor de Nederlandse preoccupaties in aanzienlijke mate zouden worden weggenomen, namelijk indien het Verenigd Koninkrijk aan dit overleg zou deelnemen.

Hierdoor zou het draagvlak van deze consultaties over wereldproblemen zodanig worden verruimd dat de Nederlandse belangen daarbij niet in de knel zouden komen.

Door het betrekken van Engeland bij het Europese overleg zou tevens aan de gevreesde blokvorming in de NAVO de gevaarlijke kant worden ontnomen, zulks in verband met de nauwe band van het Verenigd Koninkrijk met de Verenigde Staten.

Tenslotte zou op deze wijze ook vermeden worden dat de splitsing in Europa, die op economisch gebied bestaat, ook op politiek gebied zou worden overgeplant.

Nederland is steeds voorstander geweest van samenwerking van Groot-Britannië met de Zes. Het heeft de splitsing tussen de Zes en de Zeven betreurd.

In de laatste tijd valt een toenadering van het Verenigd Koninkrijk tot Europa te bespeuren. Reeds avant de topconferentie deed de Britse Regering aan de hoofdsteden van de Zes weten dat het Verenigd Koninkrijk bereid was een eventuele unanieme uitnodiging tot deelneming aan politieke consultaties in welwillende overweging te nemen. Dit is later door Prime Minister McMillan in het Lager Huis publiekelijk herhaald.

Op 27 februari jl. legde de Lord Privy Seal, Edward Heath, in de ministeriële Raad van de WEU een uitvoerige verklaring af omtrent de toekomstige betrekkingen van het Verenigd Koninkrijk tot de Zes (volledige verklaring als bijlage II hierbij gevoegd). Thans

wordt niet ingegaan op dat deel van de verklaring van Minister Heath, dat gaat over de economische verhouding van Groot-Britannië tot de Zes (dit onderwerp zal trouwens in de studiegroep te Parijs niet aan de orde komen). Wel is het van belang hier weer te geven wat Minister Heath zei over politieke consultaties:

"In the meantime, when political discussion took place on broad European and world wide problems in which the U.K. was also concerned, they were interested, and his government believed that the U.K. should participate. He considered that the Western countries would run into very great dangers, both in Europe and in the world as a whole, if they could not concentrate and organise their discussions so as to unite their policies and strengthen their alliances.

Until such time as the relationship of the U.K. and Six on the economic and political plans had been settled, they considered that the WEU council, which was, after all, the European nucleus from which NATO had sprung, could provide the forum for any necessary discussion of broad European problems. Mr. Heath thought it was a matter for regret that WEU had not been more fully used in the past, and recalled in this connection the recent statement of Chancellor Adenauer. The British Government had always been very ready to use WEU more extensively, and the present discussions could be a beginning of most fruitful exchanges of view.

He wished, however, to stress that the British Government would not like to be excluded from European discussions of political questions in which they had a direct interest, such as East-West relations, the political future of Europe, questions of security and disarmament, relations with other continents, and so on. He did not think anyone could deny that they had an important contribution to make to such discussions, and that it would be damaging to European, as well as to wider Western interest, if there were any growth of divergencies between the U.K. and other European countries on such issues."

"Mr. Heath then turned to the third part of recommendation no. 53 (of the WEU-Assembly), which related to a possible conference of heads of governments and the question of the British Prime Minister's taking part. He thought it would be clear from what he had already said how his government regarded the general question of their participation in institutions, meetings and discussions, what their attitude to this suggestion would be. He could only repeat what the Prime Minister himself had said in the House of Commons, namely, that if

the U.K. were to receive a unanimous invitation from the Six to join them in such meetings, they would be disposed to accept it."

De verklaringen van Minister Heath gaan er van uit dat er voorshands aangelegenheden zijn welke de Zes als zodanig betreffen en andere welke het kader van de Europese Verdragen te buiten gaan en die óf algemeen Europese óf wel wereld problemen betreffen. Aan overleg over deze laatste vraagstukken zal het Verenigd Koninkrijk graag deelnemen en indien het wordt uitgenodigd, eenparig uitgenodigd, door de Zes tot bespreking op het niveau van regeringschefs, zal het die uitnodiging aanvaarden.

In de Nederlandse opvatting is deze evolutie in het Engelse standpunt van kardinaal belang en is het essentieel dat het Europa van de Zes de nu uitgestoken Engelse hand aangrijpt en van deze gelegenheid gebruik maakt om Engeland te betrekken in het bredere Europese overleg. Dit betrekken van Engeland in het Europese internationale overleg past volledig in de Nederlandse politiek. In de eerste plaats wordt verhinderd dat Nederland meegetrokken wordt in een continentale machtscombinatie van Frankrijk en Duitsland. Dan neemt het gevaar van blokvorming in NAVO af door de sterke band van het Verenigd Koninkrijk met de Verenigde Staten. Voorts kan, door Engeland aan het Europese overleg over de grote internationale vraagstukken te doen deelnemen, de eenheid van Europa worden bevorderd zonder tevens de eenheid van het Westen in gevaar te brengen. Tenslotte opent dit het perspectief van een latere aansluiting van Engeland - eventueel onder bepaalde voorwaarden - bij de Europese Gemeenschappen en bij de gemeenschappelijke markt, uiteraard op basis van de grondbeginselen neergelegd in de Europese Verdragen.

Nederland zal het uitnodigen van Engeland bij het internationaal politieke overleg, dat dan in het kader van de WEU zou kunnen beginnen, als belangrijkste desideratum aan de orde moeten stellen in de besprekingen van de studiecmissie.

Mocht dit voorstel worden aanvaard, dan zou Nederland zich bereid kunnen verklaren de vraagstukken samenhangend met de uitvoering van de Europese Verdragen eventueel ook te bespreken op het niveau van Premiers, indien de agenda hiertoe aanleiding geeft. Hierbij ware te denken aan onderwerpen als het gemeenschappelijke landbouwbeleid, het vervoerbeleid en de handelspolitiek; voorts kan men ook denken aan de associatie met Griekenland en Turkije en de toekomst van de associatie met Afrika. Sommige vraagstukken zou men zowel

in het kader van de Zes als ook met Engeland kunnen bespreken. Hierbij zou men kunnen denken aan de verdere oplossing van het vraagstuk van de Zes en de Zeven.

Voorwaarden voor eventuele besprekingen op het niveau van Premiers van de Zes zijn echter, dat deze bijeenkomsten behoorlijk zouden moeten worden voorbereid en dat bij deze voorbereiding de bestaande EEG-instellingen moeten worden betrokken. Voorts zou Nederland er op moeten aandringen, dat de presidenten van de executieven der Gemeenschappen, alsmede eventueel een of meer der direct bij de te bespreken onderwerpen betrokken leden dezer executieven aan dit overleg zouden kunnen deelnemen.

De kans dat, zelfs na de laatste verklaringen van de Engelse Regering, dit Nederlandse voorstel om Engeland uit te nodigen, wordt afgewezen, is echter allerminst denkbeeldig, in het licht van bepaalde reacties welke reeds ondershands van Franse zijde werden vernomen. De indruk is, dat men van Franse zijde zal stellen, dat Engeland eerst tot dit politieke overleg kan worden toegelaten wanneer het ook lid is geworden van de Europese Gemeenschappen. Het lijdt geen twijfel dat, in het licht van de Franse conceptie van de rol van Europa en de Franse identificatie van Europa met het Europa van de Zes, dit niet het wezenlijke argument is voor de Franse afwijzing. Uit deze afwijzing zou zonneklaar blijken, dat men Engeland in werkelijkheid niet bij Europa wenst te betrekken. Dit laatste lijkt zo zeer in strijd met dit Nederlandse belang en de grondslagen van het Nederlandse buitenlandse beleid, dat Nederland onder die omstandigheden niet zou kunnen medewerken aan een verwezenlijking van de plannen van de Generaal de Gaulle.

Opgemerkt zij, dat men onder deze omstandigheden niet zal kunnen stellen, dat Nederland negatief is, doch zal men moeten erkennen dat met name Frankrijk negatief staat tegenover de eenheid van Europa.

Wel zou Nederland bereid kunnen zijn de thans reeds plaatsvindende informele politieke consultaties voort te zetten.

Enigszins los van het hierboven besproken vraagstuk van het karakter van het Europese overleg over internationale vraagstukken staan bepaalde wensen van Nederlandse zijde voor versterking der Europese Gemeenschappen zoals deze thans functioneren. Hierbij ware in de eerste plaats te denken aan de reeds eerder van Nederlandse

zijde gedane voorstellen om te komen tot een fusie van de executieven der Europese Gemeenschappen en thans een commissie van Regeringsvertegenwoordigers aan te wijzen, welke de daarvoor noodzakelijke verdragswijziging zou opstellen.

Voorts ware hier te denken aan het treffen van bepaalde voorzieningen ter verwezenlijking van de directe verkiezingen en uitbreiding van het Europees Parlement ten aanzien waarvan de Regering zich tot op heden ook steeds positief heeft gesteld.

Tenslotte zou nog overwogen kunnen worden nader te doen bestuderen in hoeverre bepaalde onderdelen van het Gemeenschapsbeleid dat in de Verdragen van Rome is voorzien, met meer spoed verwezenlijkt zouden kunnen worden.

Waar het communiqué van 11 februari ook spreekt van bestudering van "autres problèmes concernant la Coopération Européenne, notamment ceux qui sont en rapport avec le développement de la Communauté", lijkt het zeer wel mogelijk dat Nederland ook deze voorstellen nogmaals in de studiecommissie ter tafel brengt. Of de studiecommissie deze punten ook nader zou moeten uitwerken of dat het de voorkeur verdient deze punten verder te verwijzen naar het overleg in het kader van de Raden van Ministers der Gemeenschappen, is een vraagpunt dat nog in een later stadium beslist zou kunnen worden.

In ieder geval zou Nederland deze desiderata ten aanzien van een versterking der Gemeenschappen in de studiecommissie ter sprake dienen te brengen.

Tot slot een woord over de samenstelling der commissie.

Voorzover thans bekend zal Duitsland vertegenwoordigd worden door de Chef van de Afdeling West I van het Auswärtige Amt, Ministerial Direktor Jansen.

België door de Directeur-Generaal Politieke Zaken, de heer Holvoet, vergezeld van zijn naaste medewerker voor politieke samenwerking in Europa, de heer Champenois.

Italië door de Minister-Conseiller aan de Italiaanse Ambassade te Parijs.

Luxemburg door de Directeur Politieke Zaken, de heer Pescatore.

Frankrijk door zijn Ambassadeur te Kopenhagen, de heer Christian Fouchet. Omtrent deze laatste zij aangekend dat hij gezien moet worden als een vertrouwensman van Generaal de Gaulle, met wie hij op 18 juni 1940 uit Frankrijk naar Engeland vertrok. Dit duidt er op dat het Elysée deze aangelegenheid in eigen hand wil houden.