

VAN BUITENLANDSE ZAKEN
'S-GRAVENHAGE

M
VB

VERZOEKE BIJ BEANTWOORDING, KENMERK, ONDERWERP, DATUM EN NUMMER TE VERMELDEN

Kenmerk: Directeur-Generaal Politieke Zaken
Onderwerp: Europese politieke samenwerking

Datum: 24 november 1964
Nummer: 177273-7171 GS
Fotonummer: 13336/64

G E H E I M

Ministerraad

./.

Ter completering van de Raad van Ministers ter beschikking staande gegevens met betrekking tot de Europese politieke samenwerking heb ik de eer U hiernevens aan te bieden een analyse van het politieke gedeelte van de op 4 dezer te mijnen departemente overhandigde Duitse voorstellen betreffende de Europese politieke samenwerking (het zogenaamde Plan Erhard). Voor wat de tekst dezer voorstellen betreft zij verwezen naar mijn geheim schrijven dd. 5 dezer, DGPZ No 167116/6820 GS.

Afschrift dezes en van de daarbij behorende bijlage is spoedshalve rechtstreeks gezonden aan de Leden van de Raad.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

w.g. J. Luns

Aan Zijne Excellentie
de Minister-President,
Voorzitter van de Raad van Ministers
te
's-Gravenhage.

De Duitse voorstellen op het gebied van de Europese politiek vallen in drie delen uiteen, t.w.

- a. een algemeen deel;
- b. Europese politieke samenwerking op het terrein der buitenlandse politiek, der defensie en van de cultuur;
- c. economische integratie.

In de onderhavige analyse zal slechts worden gesproken over deel b., alsmede over die gedeelten van het algemene deel, die betrekking hebben op de Europese politieke samenwerking. De overige onderwerpen zijn het voorwerp van overleg in de Coördinatie-commissie waarvan de conclusies op de gebruikelijke wijze ter kennis van de Ministerraad zullen worden gebracht.

De Bondsregering blijft als einddoel streven naar een federatief, politiek en economisch verenigd, democratisch Europa en brengt tot uiting dat de verbondenheid tussen het zich verenigend vrije Europa en Noord-Amerika uitdrukking dient te vinden in een versterking van het Atlantische bondgenootschap. In dit verband zij herinnerd aan de resolutie van de op 18 juli 1961 gehouden Conferentie van Regeringsleiders, waarin o.m. werd gesteld:

"convaincus que seule une Europe unie alliée aux Etats-Unis d'Amérique et à d'autres peuples libres, est en mesure de faire face aux dangers qui menacent l'existence de l'Europe".

De Bondsregering is, evenals de heer Spaak in zijn toespraak voor een der Commissies van de Assemblée van de West-Europese Unie in september jl. van oordeel, dat een politieke unie op dit moment niet verwezenlijkbaar is. Derhalve wordt, in tegenstelling tot de destijdse voorstellen van de Heer Fouchet, volgens welke aanstonds tot de instelling van een "union des Etats" zou moeten worden overgegaan, een benadering in fasen voorgesteld. Tegen deze gedachte ener graduele benadering behoeft aan Nederlandse zijde uiteraard geen bezwaar te worden gemaakt. Reeds in 1961 was de Regering van oordeel, dat met een aantal maatregelen van meer praktische aard aanstonds een aanvang zou kunnen worden gemaakt, doch dat de tijd voor het opstellen van een "statut à long terme" nog niet rijp was. Op dat moment gold als argument dat het Verenigd Koninkrijk de wens had te kennen gegeven onderhandelingen te openen inzake toetreding tot de

Europese Gemeenschappen en dat derhalve de afloop dier onderhandelingen diende te worden afgewacht alvorens in andere sectoren der Europese samenwerking vergaande besluiten werden genomen. Hieronder zal worden aangetoond, dat, zij het dan ook op andere gronden, ook thans de tijd voor het nemen van veelomvattende beslissingen in de politieke sector nog niet is gekomen.

De Bondsregering stelt voor, dat gedurende de eerste phase een preliminaire conventie tussen de zes staten, lid van de Europese Gemeenschappen, wordt gesloten, waarbij de regeringen zich verbinden

- a. binnen een bepaalde termijn een verdrag voor een politieke unie op te stellen, alsmede de toetredingsvoorwaarden voor andere Europese landen te formuleren;
- b. elkaar gedurende deze phase regelmatig te consulteren op het gebied van de buitenlandse politiek, de defensie en de cultuur, teneinde een zoveel mogelijk gelijkgerichte houding te bereiken.

Naar het oordeel van de Bondsregering zou deze preliminaire conventie geen ratificatie behoeven. Hoewel van Duitse zijde niet wordt aangegeven welke vorm deze conventie, die nu eens als "Vereinbarung" dan weer als "Uebereinkommen" wordt aangeduid, precies zal moeten hebben, lijkt het niet waarschijnlijk, dat in Nederland parlementaire goedkeuring in de een of andere vorm zou kunnen worden ontweken.

Hoewel zulks niet met zoveel woorden in het Duitse document wordt gezegd, is het duidelijk, dat de Bondsregering ervan uitgaat, dat in de eerste phase het aantal deelnemers aan de werkzaamheden beperkt zal blijven tot de huidige leden van de Europese Gemeenschappen. Tijdens de jongste vergadering van de Raad van de West-Europese Unie te Bonn op 16 en 17 november 1964 is zulks door Minister Schroeder uitdrukkelijk bevestigd. Van Nederlandse zijde dient zulks te worden betreurd. Nu de kortgeleden opgetreden Britse Regering in ongeveer dezelfde bewoordingen als haar voorgangster heeft verklaard van de aanvang af betrokken te willen worden bij gesprekken over de politieke organisatie van Europa, lijkt er geen reden aanwezig haar buiten dit overleg te houden. Het argument, dat op grond van de tijdens dezelfde vergadering van de WEU-Raad van Britse zijde gedane verklaring op korte termijn geen mogelijkheden voor het heropenen van onderhandelingen ter toetreding tot de Gemeenschappen te zien, Engeland niet aan de

politieke organisatie van Europa, respectievelijk de politieke samenwerking zou mogen medewerken, lijkt weinig valabel. Immers, wel is destijds gesteld, dat lidmaatschap van de Gemeenschappen automatisch moest leiden tot deelname aan het politieke gesprek, doch dit houdt niet in dat, indien men geen lid is van de Gemeenschappen, men automatisch niet zou mogen deelnemen aan het politieke gesprek. Bovendien zegt de Bondsregering zelve: "Der Einigungsprozess im aussen-, verteidigungs- und kulturpolitischen Bereich einerseits und im wirtschafts- und sozialpolitischen andererseits ist nicht nur unterschiedlich weit fortgeschritten, er wird zunächst auch verschiedene Wege gehen müssen. Einer späteren Etappe der Europapolitik wird es obliegen, sowohl den Rhythmus der Arbeiten als auch die Arbeitsmethoden des Integrationsprozesses zu vereinheitlichen". Onder deze omstandigheden en temeer, daar ook de Duitse Regering bij herhaling heeft verklaard te zullen blijven streven naar een Europa waar Engeland een integrerend deel van zal uitmaken, lijkt er geen reden aanwezig het Verenigd Koninkrijk, nu het de wens heeft te kennen gegeven van de aanvang af aan het politieke gesprek te willen meedoen, in de in het Duitse plan voorziene eerste phase daarvan uit te sluiten. Bij aanvaarding van de Duitse voorstellen zou dan ook van Nederlandse zijde met kracht naar deelname van het Verenigd Koninkrijk moeten worden gestreefd.

De stelling in het Duitse document, dat het Europese Parlement van het begin af aan bij de politieke samenwerking dient te worden betrokken, kan van Nederlandse zijde niet anders dan worden toegejuicht. Intussen wordt op generlei wijze aangeduid hoe het Parlement de hem toebedeelde rol zou moeten vervullen. Aangenomen wordt dat met de woorden "von Anfang an" bedoeld is het begin der eerste phase en niet dat van de Europese politieke unie.

Het Duitse plan voorziet gedurende de eerste phase in een vorm van intergouvernementele samenwerking tussen de Regeringsleiders, respectievelijk de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van de Ministers die verantwoordelijk zijn voor de Buitenlandse Culturele Betrekkingen. Zij zouden moeten worden bijgestaan door een Raadgevende Commissie, waarvan de leden, wier aantal niet wordt genoemd, door de Regeringen in gemeenschappelijk overleg zouden worden benoemd. Aan deze

commissie zou onder meer opgedragen worden voorstellen voor een unie-verdrag te doen. Bij de uitoefening van hun taak zouden de leden der commissie zich alleen door het gemeenschappelijk belang der Lid-Staten mogen doen leiden.

De gedachte ener "Commissie van Wijzen" is afkomstig van de heer Spaak en heeft ten doel in de intergouvernementele vorm van samenwerking van den beginne een communautair element te brengen. Een dergelijke commissie zou, mits een ruime mate van onafhankelijkheid der regeringen gewaarborgd zij (hetgeen onder meer zou moeten worden bereikt door het aantal leden niet gelijk aan of op een veelvoud van dat der deelnemende landen te stellen), een nuttige taak kunnen vervullen.

Wat betreft de omvang van de consultaties stelt het Duitse document, dat de regeringen zich verplichten elkaar te raadplegen op het gebied van de buitenlandse politiek, de defensie en de "cultuur" voordat beslissingen in belangrijke kwesties worden genomen, met het doel om tot een zoveel mogelijk gelijkgerichte houding te geraken. Wat precies onder "cultuur" wordt verstaan, is niet aangegeven, doch op grond van het feit, dat elders in het stuk gesproken wordt over de Ministers, die competent zijn op het gebied der Buitenlandse Culturele Betrekkingen, mag men concluderen, dat de discussies zich tot dit terrein zouden beperken. Het wil voorkomen dat geen bezwaar zal behoeven te bestaan tegen bijeenkomsten van de competente Ministers der Zes, of bij voorkeur meer landen, teneinde tot uitwisseling van gedachten te komen. Het zal daarbij vaak mogelijk zijn gelijkvormige standpunten te bereiken, zonder dat aan nationale culturele waarden afbreuk wordt gedaan. In dit verband zij vermeld, dat zelfs in de meest geunifieerde bondsstaten aangelegenheden op cultureel gebied voor een belangrijk deel aan de individuele staten zijn voorbehouden. Tenslotte zal ervoor moeten worden gewaakt, dat de onderhavige besprekingen niet tot doublures met andere, reeds op dit terrein werkzame organisaties, zoals de Raad van Europa, leiden.

Anders is het gesteld met de gedachte van consultaties tussen de Ministers van Defensie. De Nederlandse Regering is steeds van oordeel geweest, dat defensie-aangelegenheden geen onderwerp van afzonderlijk Europees intergouvernementeel overleg dienen uit te maken, daar zij slechts tesamen met de overige

partners in het daarvoor aangewezen forum, de NATO, kunnen worden behandeld. Alleen een geïntegreerd defensiestelsel in Atlantisch verband kan aan de eisen van deze tijd beantwoorden. De gedachte aan een zelfstandig Europees defensiebeleid is niet realistisch en kan slechts leiden tot ondermijning van de Atlantische defensie-organisatie. Het Duitse stuk vermeldt in dit verband, dat de preliminaire conventie er in zou moeten voorzien, dat de Europese samenwerking dient ter versterking van het Atlantisch bondgenootschap, doch geeft generlei indicaties op welke wijze deze doelstelling ware te bereiken. Vanzelfsprekend is het niet zo, dat naar Nederlands oordeel de Ministers van Defensie van de Zes zich nimmer zouden mogen verenigen, om onderwerpen van gemeenschappelijk belang te bespreken. Een dergelijk gesprek dient dan evenwel plaats te vinden binnen het kader van de Alliantie en in overeenstemming met de partners. Een voorbeeld van dergelijke, ook voor Nederland zeer wel aanvaardbare vormen van samenwerking vindt men in de in Atlantisch verband plaatsvindende samenwerking op het gebied van de F 104 G Starfighter.

Met betrekking tot de Duitse gedachte in de eerste phase door middel van regelmatige consultaties van de Ministers van Buitenlandse Zaken te komen tot een gelijkgerichte houding op het gebied van de buitenlandse politiek zij nog eens herinnerd aan het feit, dat de Ministers van Buitenlandse Zaken van de Zes op 24 november 1959 te Straatsburg hebben besloten elkaar iedere drie maanden te consulteren, waarbij als conditie werd gesteld dat deze raadplegingen het overleg in de NATO en de WEU niet zou mogen schaden en dat zonodig deze organisaties zouden moeten worden ingelicht. De ervaringen met deze consultaties opgedaan waren weinig beemoedigend. Zij zijn dan ook na het mislukken van de onderhandelingen om te geraken tot de vorming ener politieke unie gestaakt. Sedert het mislukken van de onderhandelingen inzake de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschappen vindt dergelijk overleg plaats binnen het kader van de West-Europese Unie. Ofschoon ook hier niet gesproken kan worden van diepgaande raadplegingen, dan wel vergaande resultaten, verdient het naar dezerzijds oordeel bepaald de voorkeur met deze vorm van consultaties à Sept door te gaan. Raadplegingen à Six zouden leiden tot vergaande dublures met het WEU-gesprek.

Daarnaast dient men zich te realiseren, en zulks geldt niet slechts voor het overleg tussen de Ministers van Buitenlandse Zaken, doch zeker even sterk - nog afgezien van de reeds bovengenoemde bezwaren - voor dat tussen de Ministers van Defensie, dat sedert jaren de politieke conceptie van het Franse Staatshoofd een onoverkomelijke hinderpaal vormt voor de ontwikkeling van een vruchtbare politieke samenwerking in Europees verband. Immers, er is tussen de Zes geen fundament van gemeenschappelijke opvattingen over uiterst gewichtige zaken als daar zijn de Atlantische samenwerking, de wijze van benaderen van de problematiek rond de verschillen tussen Oost en West, het strategisch concept der Westerse defensie en ook over de vormen en methoden, ja zelfs de doelstellingen volgens welke uiteindelijk de Europese eenheid moet worden bereikt. Hoezeer deze opvattingen uiteenliggen moge blijken uit het volgende citaat uit een rede van de heer Couve de Murville voor de Franse Nationale Vergadering (5 november jl.), waar hij spreekt over Atlantische samenwerking.

"Je ne dis pas non, mais s'il doit y avoir dialogue, cela signifie qu'il y a deux politiques, dont l'une se définit en Europe et l'autre à Washington. Les deux politiques ne seraient, par définition, ni hostiles, ni contradictoires, ni inconciliables. Mais elles doivent être deux. Sinon le dialogue ferait place au monologue."

Dit is nimmer de opvatting geweest van de Nederlandse Regering, die immers in gemeenschappelijk overleg met de Verenigde Staten wil komen tot een zoveel mogelijk gelijkgerichte politiek.

Het gaat er thans om een basis te vormen voor het vinden van meer gelijkgerichte concepties op het gebied van het buitenlands beleid in de meest algemene zin des woords. Voor wat de Nederlandse opvattingen terzake betreft zij verwezen naar de bijlage van het schrijven van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken dd. 2 november jl. DEU/163885-6687 GS.

Hetgeen zo juist is gezegd met betrekking tot de gedachte om te komen tot consultaties tussen de Ministers van Buitenlandse Zaken geldt in versterkte mate voor bijeenkomsten van Staatshoofden en Regeringsleiders.

Het Duitse document bevat vervolgens een paragraaf aangaande de samenhang der politieke samenwerking enerzijds en de Europese Gemeenschappen anderzijds, Gesteld wordt dat de Gemeenschappen dienen te worden versterkt en dat aan de bepalingen van de Romeinse en Parijse Verdragen geen geweld mag worden aangedaan. Uiteraard kan met deze stelling van Nederlandse zijde ten volle worden medegegaan.

Tenslotte spreekt het plan over de wenselijkheid reeds in de preliminaire conventie te voorzien in een déclaration de principe aangaande deelname van andere staten aan de politieke unie. Ook deze stelling dient te worden begroet, al valt het op, dat niet tot uiting wordt gebracht hoe een veto van één der Zes tegen een dergelijke toetreding uiteindelijk zal kunnen worden vermeden.

24 November 1964

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

's-GRAVENHAGE

AAN
Zijne Excellentie
de Minister-President
te
' s - G r a v e n h a g e .

Directie/Afdeling - DGPZ

Datum: 5 november 1964

Onderwerp: Europese politieke samenwerking

Kenmerk:

GEHEIM - 167116-6820 GS
Foto-no: F 12600/64

./.

Ik heb de eer U hiernevens ter vertrouwelijke kennisneming te doen toekomen afschrift van de Franse tekst van een door de Ambassadeur van de Bondsrepubliek hier ter stede op 4 dezer overhandigd memorandum, houdende voorstellen betreffende de Europese politieke samenwerking.

Bij de overhandiging heeft de Ambassadeur het verzoek van zijn Regering overgebracht aan de inhoud van dit stuk voorshands geen publiciteit te geven.

De onderhavige voorstellen van de Bondsrepubliek worden intussen bestudeerd. Voor wat betreft het tweede gedeelte der voorstellen, hetwelk in het bijzonder het beleid in de Europese gemeenschappen raakt, zal op de gebruikelijke wijze overleg plaatsvinden met de andere betrokken departementen.

Afschrift dezes en van de bijbehorende bijlage is spoedshalve rechtstreeks toegezonden aan de leden van de Ministerraad.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN,
Voor de Minister,
De Secretaris-Generaal,

w.g.: S.J. van Tuyll

Propositions allemandes relatives à la
politique européenne

Remarque préliminaire

Le Gouvernement allemand présente ici quelques suggestions relatives à la poursuite de l'unification européenne en matière de politique étrangère, de défense et de politique culturelle (première partie), ainsi qu'en matière de politique économique et sociale (deuxième partie). A ce sujet, il s'inspire des considérations suivantes:

Il est convaincu de la nécessité de progresser dans la voie de l'unification européenne, l'une des grandes tâches de notre époque, et croit au succès de cette entreprise. Le processus d'unification commencé il y a une douzaine d'années a connu plus d'un revers, mais l'idéal européen s'est avéré chaque fois assez puissant pour surmonter les échecs et les faire suivre de nouveaux succès.

Le Gouvernement fédéral part du principe que ses partenaires veulent comme lui ne pas laisser stagner une politique dont la nécessité a toujours été unanimement reconnue, mais entendent au contraire la poursuivre systématiquement.

Le Gouvernement allemand a toujours envisagé le processus d'unification européenne comme un tout. Les évolutions inégales qui se manifestent dans les différents secteurs de ce processus, sont acceptables pendant un certain temps. Mais l'objectif de l'unification européenne ne sera atteint que lorsque des résultats équivalents seront réalisés dans tous les domaines essentiels.

La coopération politique européenne

Le Gouvernement allemand considère comme prioritaires ses propositions pour une collaboration politique européenne en matière de politique étrangère, de défense et de politique culturelle (première partie). En vue d'éviter les difficultés qui ont surgi dans le passé et d'empêcher que d'autres ne se manifestent à l'avenir, il va falloir progresser graduellement; on devrait chercher progressivement des solutions de plus en plus efficaces. Les efforts d'une plus grande portée devraient être précédés d'une phase de préparation, qui permette, sur la base des expériences réalisées jusqu'ici, de chercher sans hâte de nouvelles solutions et de mettre à profit les enseignements recueillis dans la phase préparatoire.

L'initiative prise en vue de renforcer la collaboration politique en Europe doit être un effort multilatéral, qui incombe en premier lieu au Six. Elle ne sera couronnée de succès que si l'on met à profit les relations spéciales que le traité franco-allemand du 22 janvier 1963 a établi entre ces deux pays. Elle ne doit pas méconnaître les espoirs nourris dans les six pays et en d'autres Etats européens d'une vaste unification européenne. La solidarité entre l'Europe libre en voie d'unification et l'Amérique du Nord doit se traduire par un renforcement de l'alliance atlantique.

Communautés européennes

Les Communautés européennes, et notamment la Communauté économique européenne, ont été jusqu'ici le succès le plus évident de la politique d'unification européenne et doivent être rangées parmi les progrès décisifs de la politique

d'après-guerre du monde libre. Non seulement les objectifs des Traités de Rome ont été atteints jusqu'ici, mais les résultats obtenus à ce jour dépassent aussi les espoirs placés dans la conclusion des traités instituant les Communautés. Par conséquent les Communautés européennes devraient rester les supports du processus d'unification dans les secteurs économique et social. Même si elles ne peuvent conduire automatiquement à une parfaite unification de l'Europe, elles n'en exercent pas moins une forte impulsion sur les autres secteurs. Tous ceux qui désirent l'unification de l'Europe continuent de placer en elles de grands espoirs.

Du point de vue européen, comme d'ailleurs du point de vue du monde occidental tout entier, ce serait une grande erreur que d'affaiblir les Communautés. Il faut préserver le patrimoine européen et ne laisser passer aucune occasion de renforcer les Communautés et de les développer encore davantage. A cet égard il y a encore de grandes possibilités.

Les propositions du Gouvernement allemand relatives à la première partie reçoivent ainsi un complément nécessaire dans la seconde partie. Il serait erroné de considérer l'activité des Communautés européennes comme une fonction purement technique en face des "tâches politiques". La politique économique commune, dont l'élaboration incombe aux Communautés européennes, représente une fraction de la politique globale. L'étude de questions économiques et sociales dans les Institutions des Communautés soulève des problèmes d'ordre technique, économique et général, qui sont étroitement liés. Les Communautés européennes réalisent déjà un peu "d'unification politique" dans l'un des principaux domaines partiels de la politique européenne globale.

Il faut dire cependant que dans les discussions de Bruxelles l'aspect technique a pris parfois une prépondérance déplacée et risque de les fourvoyer dans un fourré techno-

cratique. Les Conseils de ministres des Communautés devraient donc veiller encore davantage que par le passé à ce que les aspects politiques et les aspects économiques fondamentaux conservent pour eux la priorité sur les aspects techniques. Cette tâche serait facilitée par une réforme du mode de travail des Conseils de ministres, à savoir une réduction du nombre des participants aux réunions de ces Conseils.

L'appareil administratif pour la politique économique et sociale avait déjà été prévu par les traités et a fait ses preuves. Il serait donc souhaitable que toutes les tâches communes qui se poseront désormais dans le domaine de la politique économique et sociale soient traitées selon les règles prévues par les traités et qui ont fait leurs preuves. C'est le cas des tâches incombant aux Communautés en vertu même des traités, ainsi que des tâches qui, comme par exemple une politique monétaire commune, débordent ce cadre en tant que prolongement logique et couronnement du processus d'intégration. Sans méconnaître l'interdépendance des divers secteurs particuliers et partant l'impossibilité d'une distinction absolue, il faudrait veiller à éviter le double emploi et séparer aussi clairement que possible les compétences des institutions créées par les traités communautaires d'une part, et d'autre part des nouveaux organes à créer.

Conclusions

Le processus d'unification en matière de politique étrangère, militaire et culturelle d'une part et de politique économique et sociale d'autre part varie non seulement quant au chemin parcouru jusqu'ici, mais aussi quant aux options qu'il lui faudra prendre tout d'abord. Il incombera à une étape ultérieure de la politique européenne d'unifier aussi bien le rythme des travaux que les méthodes de travail du processus d'intégration. Le but final continue d'être pour le Gouvernement allemand une Europe fédérative et démocratique, unie sur le plan politique et économique.

Les parties I et II du présent mémorandum contiennent un exposé détaillé des propositions du Gouvernement allemand. Le Gouvernement allemand propose de discuter les propositions contenues dans la première partie à l'échelon gouvernemental dans une conférence des six pays. Les propositions de la deuxième partie devraient être traitées par les institutions compétentes des Communautés européennes. Le Gouvernement allemand serait heureux si les autres gouvernements présentaient de leur côté des propositions qui permettraient de se rapprocher de l'objectif commun.

Première Partie

La collaboration politique européenne dans le domaine de la politique étrangère, militaire et culturelle

1) Point de départ

Le Gouvernement allemand s'inspire des propositions et des projets qui furent faits au cours des années 1961/62 dans le cadre des négociations au sein de la commission d'études des six pays de la C.E.E. (Commission Fouchet). De l'avis du Gouvernement allemand il faudrait qu'un nouvel accord vienne couronner les travaux préliminaires effectués à l'époque.

En outre le Gouvernement allemand a inclus dans ses considérations les suggestions faites par M. Spaak, ministre belge des Affaires étrangères, le 9 septembre 1964 devant la Commission des Affaires générales de l'Assemblée de l'U.E.O., la résolution no 104 de l'Assemblée de l'U.E.O., la résolution du Parlement européen du 21 décembre 1961, ainsi que d'autres propositions qui ont été faites ces derniers temps au sujet d'une relance de la collaboration politique européenne.

2) Forme de la convention

Le Gouvernement allemand propose de conclure un accord entre les six pays sous forme d'une convention gouvernementale (dénommée ci-après "la Convention"). A la différence des propositions faites à l'époque, la conclusion d'un Traité d'Etat sur la création d'une Union politique européenne - Traité à soumettre aux Parlements nationaux et à ratifier - n'interviendrait qu'à une date ultérieure. La Convention devrait avoir un caractère préliminaire.

3) Objectifs

La Convention devrait

- engager les Gouvernements à élaborer dans un délai déterminé un Traité sur l'Union politique européenne et à fixer en même temps les conditions d'adhésion d'autres pays européens;

- en prévision de la collaboration visée au sein de l'Union politique européenne, prévoir des consultations entre les Gouvernements en matière de politique étrangère, militaire et culturelle.

Les consultations entre les Gouvernements (chefs d'Etat, chefs de Gouvernement, ministres des Affaires étrangères et de la défense, ainsi que ministres compétents pour les relations culturelles internationales) devraient être amorcées dans les meilleurs délais. Ces consultations, qui étaient déjà prévues dans les propositions de la Commission d'études des Six, seraient poursuivies pendant un certain temps même si le Traité instituant l'Union politique européenne ne devait pas être conclu dans les délais prévus. Cela permettrait d'éviter le retour subit d'un point mort dans la collaboration politique européenne.

4) Structures

Conformément au caractère préliminaire de la Convention ses objectifs devraient être réalisés dans une large mesure par les méthodes de la collaboration intergouvernementale. La coopération des chefs d'Etat et de Gouvernement, des ministres des Affaires étrangères et de la défense, ainsi que des ministres responsables des relations culturelles internationales, s'effectueraient non pas dans le cadre d'institutions spéciales mais tout d'abord sous la forme de réunions périodiques. Leur préparation serait confiée à des groupes de travail composés de fonctionnaires des départements intéressés.

En vue d'aider les chefs d'Etat et de Gouvernement ainsi que les ministres à remplir leurs fonctions, il conviendrait de disposer d'un Comité consultatif, dont les membres seraient nommés par les Gouvernements en accord mutuel. Dans l'exercice de leur activité ils seraient uniquement au service commun des Etats parties à la Convention.

Le Comité consultatif devrait faire des propositions relatives au Traité instituant une Union politique européenne. Il devrait être représenté aux consultations des ministres.

La création d'un Comité consultatif introduirait dans la Convention un élément qui incarnerait dès la phase préliminaire l'intérêt collectif et servirait d'amorce à la création d'une institution commune par le Traité relatif à l'Union politique européenne.

Le Parlement européen devrait dès le départ être associé à la coopération politique. Sa participation était prévue aussi bien par la décision des chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de la C.E.E. en date du 18 juillet 1961 que dans les propositions élaborées ensuite par la Commission d'études.

Le Gouvernement allemand formulera une proposition relative aux travaux de secrétariat pour les réunions des chefs d'Etat et de Gouvernement, des ministres, des groupes de travail et du Comité consultatif. Il recherche une solution aussi simple et pratique que possible.

5) Ampleur des consultations

En vue de se préparer à la collaboration en matière de politique étrangère, de défense et de culture envisagée par le Traité instituant l'Union politique européenne, les Gouvernements devraient s'engager à se consulter avant toute décision sur toutes les questions importantes et en premier lieu sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue.

6) La collaboration politique dans le cadre de la Convention vis-à-vis de l'alliance atlantique

La Convention devrait prévoir que la coopération européenne renforce l'alliance atlantique.

7) La collaboration politique dans le cadre de la Convention vis-à-vis des Communautés européennes

Les Communautés européennes doivent être renforcées et se développer encore davantage. La Convention devrait prévoir que les dispositions des Traités instituant la C.E.C.A., la C.E.E. et l'EURATOM, notamment en ce qui concerne les droits et devoirs des Etats membres, les compétences des institutions et les prescriptions sur le fonctionnement des Communautés, ne seront ni modifiées ni infirmées.

8) Adhésion d'autres Etats européens au Traité ultérieur instituant l'Union politique européenne

Dans cette Convention les Gouvernements devraient donner leur assentiment de principe à la participation d'autres Etats européens à l'Union politique européenne et s'engager en même temps à en fixer les conditions dans le projet de traité.

Deuxième Partie

L'intégration économique

Dans le domaine de l'intégration économique il s'agit principalement:

- A) d'accélérer la mise en place du Marché commun;
- B) de perfectionner les Traités communautaires;
- C) de développer les relations extérieures.

A) - Accélérer la mise en place du Marché commun

1. La création accélérée d'une union douanière promet de faire progresser sensiblement le Marché commun. Le Traité de Rome prévoyait une union douanière qui, avec son automatique, devrait servir de moteur en vue de la réalisation du Marché commun. Cette attente s'est vérifiée jusqu'ici et elle demeure justifiée. La mise en place anticipée de l'union douanière devra influencer sur la politique commerciale commune à créer. L'abolition des barrières douanières intérieures entraînera de plus en plus la suppression des frontières fiscales. Le désarmement douanier dans le secteur industriel et l'élaboration de la politique agricole commune sont en étroite interdépendance; la politique des transports et la politique énergétique seront influencées de manière durable par l'union douanière. Celle-ci contribuera donc à parachever l'union économique.

Rien tant que les premières accélérations de l'abaissement douanier n'a convaincu le reste du monde de la force et de la vitalité des Communautés européennes. Le parachèvement prochain de l'union douanière en fournirait à nouveau une preuve éclatante.

Par conséquent tout programme d'action visant à parachever rapidement le Marché commun doit commencer par la réalisation prochaine d'une union douanière,

Le niveau des tarifs douaniers intérieurs dans le secteur industriel qui représente actuellement 40% des tarifs de départ devrait être abaissé de 20% le 1^{er} janvier 1965. Les 20% restants devraient être supprimés d'un seul coup, le 1^{er} janvier 1967 par exemple, date à laquelle sera probablement achevé le désarmement douanier intérieur de l'A.E.L.E. A cet égard, les exceptions indispensables ne devraient cependant pas être exclues.

Le niveau des tarifs douaniers intérieurs dans le secteur agricole qui oscille actuellement entre 60% et 55% des droits de base devrait être abaissé le 1^{er} janvier 1965 de 20% pour atteindre respectivement 40% et 35%, pour autant qu'il ne s'agit pas de droits de douane frappant des marchandises affectées par les règlements de marché. Le reste devrait être aboli complètement autant que possible en même temps que les droits du secteur industriel mais en tout cas au plus tard le 1^{er} janvier 1970.

En vue d'éviter des détournements de trafic, l'abolition accélérée des droits de douane intérieurs devrait être accompagnée de l'application anticipée du tarif douanier commun.

2. L'harmonisation progressive des charges fiscales en vue de la suppression définitive des frontières fiscales, exigée par un Marché commun dont les conditions soient semblables à celles d'un marché intérieur, devrait être réalisée de la manière suivante:

- Autant que possible d'ici la fusion des Communautés, mais au plus tard le 1^{er} janvier 1970, il faudrait par conséquent harmoniser les impôts sur le chiffre d'affaires et les droits d'accise, ainsi que les monopoles dans la mesure requise pour la suppression des frontières fiscales.
- De plus, il faudra réaliser des progrès sensibles dans l'harmonisation des impôts perçus sur le transport de voyageurs et de marchandises et enfin des impôts directs, notamment en ce qui concerne les modalités d'amortissement.

3. L'adoption des règlements de marché agricole effectuée jusqu'à ce jour constitue un pas important dans la voie d'une politique agricole commune et il s'agit maintenant de développer dans un esprit constructif ce qui a été atteint jusqu'ici, qui déborde la réalisation de la plupart des autres éléments de l'union économique. C'est dans cette voie que devra se faire l'aménagement futur des règlements européens des marchés, notamment l'harmonisation des prix. Un marché commun est

inconcevable en l'absence d'un marché agricole commun, de même qu'un marché agricole commun ne saurait se passer de prix communs. Les tentatives en vue de fixer un prix commun des céréales ont fait apparaître les difficultés politiques et économiques qu'il s'agit de surmonter lorsqu'on cherche à élaborer des prix communs. Dans la mesure où elles sont d'ordre politique, elles requièrent des égards mutuels de la part des partenaires de la Communauté et, dans la mesure où elles sont d'ordre économique, elles nécessitent des dispositions convenables de la part de la Communauté. En ce qui concerne ce dernier point il est apparu que parallèlement aux problèmes d'ordre proprement agricole, il y a des éléments d'importance considérable en marge de la politique agraire. Les efforts conjoints des Gouvernements partenaires devraient tendre à surmonter ces difficultés suffisamment tôt pour ne compromettre ni les négociations Kennedy, ni les progrès harmonieux du processus d'intégration. Le Gouvernement allemand est prêt à assumer à cet égard ses obligations résultant du Traité de Rome et prendra une part active dans l'accomplissement des tâches difficiles qui s'offrent à la Communauté.

Mais la politique agricole commune ne s'épuise pas dans la création de règlements de marché et l'harmonisation des prix. Elle exige bien plutôt la réalisation d'un véritable marché commun agricole. Or, celui-ci n'est réalisable que si l'on harmonise également les divers systèmes de marché agricole dans les différents Etats membres. Ce qui compte donc c'est de comparer les règlements de structure des marchés agricoles dans le but de parvenir à une coordination des systèmes de marché divergents.

4. La fusion de plus en plus poussée des six économies nationales des Etats membres impose des progrès substantiels dans la définition concrète de la politique économique sur le double plan des méthodes et des mesures de manière à parvenir également d'une façon générale à une attitude d'abord convergente, puis de plus en plus coordonnée. Ces travaux revêtent une importance particulière pour la construction du Marché commun et donc pour la consolidation politique de la Communauté.

En ce qui concerne la politique conjoncturelle, la décision prise le 5 avril 1964 par le Conseil constitue un premier pas dans cette voie. Il convient cependant d'intensifier la coopération afin de conjurer à tout moment les dangers qui pourraient menacer la Communauté du dedans ou dehors. C'est pourquoi le Conseil devrait délibérer sur la conjoncture à intervalles réguliers, par exemple deux fois par an, et ne se borner à faire des recommandations, mais prendre également des décisions et formuler des directives sur les mesures qui s'imposent.

Les Gouvernements devraient s'engager à rendre compte de l'application de ces décisions et à justifier au Conseil un comportement différent des recommandations données. A cet égard il faudrait poursuivre la collaboration amorcée sur le plan monétaire et financier en tenant compte des propositions faites aux paragraphes 6 et 7.

La décision du Conseil relative à la politique économique à moyen terme constitue une base essentielle pour l'harmonisation au sein de la Communauté des projets économiques et financiers portant sur plusieurs années. Par-delà la coordination des intentions générales de politique économique, ces travaux devraient se concentrer sur les activités publiques qui ont une influence déterminante sur l'expansion et la structure de l'économie.

5. La Communauté européenne unique issue de la fusion des trois Communautés ne disposera du poids politique nécessaire pour l'intégration européenne que si elle est dotée d'une souveraineté financière propre pour l'accomplissement de ses tâches. Des premiers pas ont été faits sur cette voie dans des secteurs particuliers par le règlement no 25 et les principes fixés pour le futur règlement du marché des huiles et matières grasses. La mise en place de l'union douanière devrait être l'occasion de remplacer les contributions matriculaires par des fonds communautaires, notamment par des recettes prélevées sur le tarif douanier commun, et d'instituer une responsabilité parlementaire pour les recettes et les dépenses. A ce propos, il faudra veiller à la création d'un système financier bien équilibré qui tienne compte des intérêts de chaque Etat membre et de ceux de la Communauté toute entière.

B)- Perfectionnement des traités communautaires:

L'intégration économique est un processus de développement permanent. Celui-ci requiert non seulement la réalisation des objectifs fixés dans les traités, notamment l'élaboration de politiques communes, mais aussi le perfectionnement des communautés dans les secteurs qui ne sont pas concrétisés dans les traités, tout en étant inclu dans l'objectif général de la Communauté. En quelques points il va falloir adapter les traités en tenant compte des enseignements que l'on aura pu recueillir dans l'intervalle.

6. Le développement du Marché commun exige une collaboration de plus en plus étroite dans le domaine de la politique monétaire afin d'assurer la stabilité extérieure et intérieure de la Communauté. C'est ainsi ^{seulement} que pourront être évitées les perturbations du Marché commun par des mouvements inflationnistes ou déflationnistes dans les divers Etats membres.

Il faudra donc assurer une liaison plus étroite entre les banques d'émission. Les simples confrontations et consultations au sein des Comités de coordination ne suffisent plus. Même si la création d'un système fédératif de banques d'émission pour le Marché commun s'avère encore prématurée, il apparaît nécessaire que les banques d'émission nationales adoptent un comportement monétaire qui évite les déséquilibres sur le double plan économique intérieur et extérieur.

Le Gouvernement allemand propose par conséquent la mesure suivante dans le sens d'une union monétaire:

Elaboration de règles objectives pour éviter le déséquilibre monétaire dans la Communauté. Ces règles devraient être respectées par les banques d'émission comme directives générales de la politique monétaire.

7. La fusion progressive des économies nationales en vue de la constitution d'un marché commun dans des conditions analogues à celles d'un marché intérieur requiert une plus grande adaptation mutuelle des politiques budgétaires nationales pour autant que les divergences aux points de vue structures et conceptions sont susceptibles de provoquer des perturbations de l'équilibre économique ou des distorsions du jeu de la concurrence.

Tout d'abord les Etats membres devraient arriver à s'entendre mutuellement, autant que possible, sur l'objectif, ainsi que sur l'ampleur de la politique d'investissements publics et sur les principes budgétaires qui peuvent être d'une importance particulière pour le Marché commun.

8. La fusion des traités aboutira à un renforcement considérable du poids politique de la Communauté unique future englobant l'ensemble du secteur économique.

Le morcellement de l'intégration économique en trois communautés ne s'explique de toute façon que du point de vue historique. Par ailleurs le degré d'intégration atteint jusqu'ici exige désormais une fusion des traités, étant donné que la juxtaposition de Communautés de différentes structures pour des secteurs partiels de l'économie a pour effet de perturber le développement global de l'économie.

La fusion des institutions des communautés créera d'ores et déjà les conditions administratives pour la fusion des Communautés prévue pour 1967. Il incombera à la future Commission unique d'appliquer les trois traités dans la perspective de la fusion et d'aider les Gouvernements à mettre sur pied la Communauté unique.

La fusion des traités devrait s'inspirer des principes suivants:

- La fusion devrait s'accomplir sur la base générale du Traité instituant la C.E.E.
- La teneur communautaire des Traités de Rome ne doit pas être diminuée.

Sans compter que la Communauté économique européenne qui, après l'achèvement du Marché commun, sera le premier partenaire commercial du monde, aura une responsabilité politique universelle vis-à-vis du reste du monde, qui a besoin du commerce mondial, notamment à l'égard du monde libre allié et à l'égard des pays en voie de développement. Une responsabilité particulière lui incombe au titre de la solidarité européenne.

10. Par conséquent il importe de confirmer à nouveau le caractère ouvert de la Communauté.

Même en cas d'intégration accélérée l'adhésion doit être possible pour tout Etat européen qui est disposé et en mesure de respecter le contenu politique de la Communauté et les engagements découlant des traités.

Mais la forme plus souple de l'union à la Communauté par l'association devrait continuer à être offerte aux Etats européens. L'association entre en ligne de compte surtout

- pour les pays qui, sur le plan économique, ne sont pas encore en mesure d'assumer toutes les obligations découlant du Traité et qui utilisent le stade de l'association pour rendre leurs économies concurrentielles par rapport à celles des Etats membres, de manière à ce qu'au terme du processus il soient en mesure d'adhérer à la Communauté;
- pour les pays qui ne sont pas en mesure d'assumer toutes les obligations politiques découlant de l'adhésion.

L'objectif final de la Communauté européenne doit être une Europe de la liberté et de l'égalité.

Le Gouvernement allemand, qui voit dans la Communauté la cellule de cette Europe, accorde l'importance toute particulière au resserrement des liens entre la C.E.E. et l'A.E.L.E. La

Communauté devrait donc travailler à l'amélioration des contacts et à une coordination mutuelle. Les premiers pas dans ce sens pourraient être

- la coordination des échéances de l'abaissement douanier à l'intérieur de la C.E.E. et à l'intérieur de l'A.E.L.E.
- des négociations dans le Kennedy round visant à permettre l'application quasi illimitée de l'abaissement douanier de 50% , dans les rapports des Etats européens entre eux;
- des négociations à la fin du Kennedy round sur un abaissement douanier supplémentaire pour les marchandises qui sont importantes pour le commerce intereuropéen;
- contacts avec l'A.E.L.E. en matière de politique conjoncturelle et monétaire en vue du développement stable et régulier de la politique économique dans l'Europe tout entière;
- nomination d'un ambassadeur des Communautés auprès de l'A.E.L.E. à Genève, qui serait chargé de représenter les intérêts des trois Communautés auprès des Gouvernements des Etats de l'A.E.L.E. et auprès du Secrétariat de cette organisation.

11. Il importe tout particulièrement de progresser dans la réalisation d'une politique commerciale commune. Une attitude uniforme à l'extérieur confèrera à la Communauté un poids spécifique plus grand vis-à-vis du monde extérieur.

Les décisions communes en matière de politique commerciale auront pour effet d'harmoniser de plus en plus les structures économiques des Six.

En vue d'intensifier l'intégration dans le domaine de la politique commerciale commune, il est proposé ce qui suit:

- Pendant la période de transition le Conseil devrait prendre des décisions d'ordre matériel.
- Les listes de libéralisation de tous les pays de la C.E.E. devraient être harmonisées systématiquement et en sacrifiant les intérêts particuliers; cette harmonisation devrait se faire très rapidement et à un niveau aussi élevé que possible, et être accompagnée par une coordination de la politique industrielle et économique dans les pays membres.

- Les conceptions relatives au comportement non conforme au marché dans les échanges commerciaux devraient être coordonnées immédiatement, et tout d'abord il faudrait élaborer une procédure anti-dumping communautaire.
- Reconversion progressive des accords commerciaux bilatéraux des Etats membres en accords communautaires.
- Participation de représentants de la Commission de la C.E.E. aux négociations des Etats membres sur des accords commerciaux avec des pays tiers.
- Passage progressif à des contingents communautaires en connexion avec la mise au point d'un système d'administration commune de ces contingents. Cela vaut aussi pour les contingents tarifaires.
- Solutions pratiques qui, dans le sens de la décision du Conseil du 23 décembre 1963, permettraient, sans compromettre la préférence du marché intérieur, de développer le commerce agricole avec les pays tiers grâce à un aménagement approprié des règlements de marché en vigueur.

12. Le Kennedy round est une pierre de touche pour la coopération de la Communauté avec ses partenaires atlantiques et les pays en voie de développement. C'est pourquoi la Communauté elle-même et les Etats membres ne devraient ménager aucun effort pour assurer son succès dans le cadre d'une association de partenaires. A cet effet, les efforts suivants sont nécessaires:

- La Communauté devrait donner son accord à une baisse linéaire de 50% comme base de négociation, dès qu'un règlement satisfaisant aura été trouvé pour les exceptions à l'abaissement linéaire et les méthodes de négociation dans le domaine agricole.
- Les exceptions à l'abaissement linéaire dans le secteur industriel devraient être strictement limitées en cas de comportement correspondant des autres partenaires (notamment des U.S.A. et de la Grande-Bretagne).

- La Communauté devrait s'employer par tous les moyens à parvenir, avec les autres partenaires du Kennedy round, à un accord sur les méthodes de négociation dans le domaine agricole.

13. La politique commerciale à l'égard des pays au commerce étatisé requiert par-delà les mesures générales proposées pour les accords commerciaux une coordination plus étroite des politiques d'importations des Etats membres. Il en est de même de la politique d'exportation et notamment pour les conditions de crédit. Dans les deux cas une amélioration effective de la procédure de consultations entre les Etats membres est indispensable.

14. Au fur et à mesure que progresse l'intégration, les rapports de la Communauté avec les pays en voie de développement deviennent de plus en plus importants.

La Communauté entend s'associer dès maintenant à d'autres Etats africains, pour autant que ceux-ci y soient disposés. Les négociations et pourparlers amorcés avec quelques Etats africains doivent être menés à terme dès que possible. La collaboration avec l'Afrique devrait être établie sur une base géographique aussi large que possible.

A la longue l'intérêt de la Communauté ne peut se limiter aux pays en voie de développement associés. C'est pourquoi il convient de coordonner de plus en plus la politique de développement pratiquée par les Etats membres et de renforcer leur collaboration dans les projets concrets de développement.

Une meilleure coordination devrait permettre d'harmoniser l'attitude des Six aux travaux de la Conférence mondiale pour le commerce. Les Six devraient y déployer plus d'initiative et mettre au point une conception claire, qui, tenant compte des intérêts des pays en voie de développement et acceptable pour la Communauté, n'entraîne pas l'abandon d'un commerce mondial libre et, d'une façon générale, la renonciation à un régime libéral.