

Van: Mr. Houben en Bn. van Geen datum: 12 oktober 1964

Aan: DGPZ

Onderwerp: Europese politieke samenwerkingConcept-memorandum van DGPZ aan M:

In opdracht van Uwe Excellentie is nagegaan welk zinvol initiatief van Nederlandse zijde zou kunnen worden genomen op het gebied van de politieke samenwerking in Europa. Een dergelijk initiatief moet worden gezien in het licht van de historische ontwikkeling van de Europese samenwerking in het algemeen, als ook tegen de achtergrond van de verschillende ideeën over de politieke samenwerking, welke Frankrijk, Duitsland en België sinds kortere of langere tijd koesteren.

1. De integratie-gedachte.

De na-oorlogse ervaring met internationale organisaties, met name de OEBES, leerde dat geïnstitutionaliseerd overleg tussen soevereine staten slechts kan leiden tot een compromis van belangen en dat pogingen tot coördinatie op deze basis niet kunnen uitmonden in positieve constructies.

In de periode 1950-1957 besloten de Zes volgens een geheel andere methodiek onderling op economisch gebied samen te werken. Deze methodiek berustte op de gedachte van een belangengemeenschap, welke vereist dat de staten bereid moeten zijn op bepaalde gebieden bevoegdheden te geven aan gemeenschappelijke organen, die waken voor specifiek gemeenschappelijke belangen. Op deze wijze zou een communautair beleid ontstaan en de interne eenheid staatkundige gestalte kunnen geven aan Europa.

2. Visie President de Gaulle.

Sinds 1960 is de Franse politiek duidelijk van koers veranderd. De Franse President heeft zich openlijk verzet tegen bovenstaande integratie-gedachte. De bestaande economische Gemeenschappen zouden niet kunnen leiden tot Europa's staatkundige eenwording, en slechts technische en administratieve taken te vervullen hebben, in een Europa, waar de de bestaande staten hun uiteindelijke zeggenschap dienen te behouden. Het Franse Staatshoofd stelde derhalve voor door middel van een politieke unie het beleid op het gebied van de buitenlandse politiek en de defensie te coördineren. Hierin zoekt hij het middel om zich als leider en woordvoerder van continentaal Europa onafhankelijker in de wereldpolitiek op te stellen. Dit betekent een gevaar voor het Atlantisch bondgenootschap. Vanzelfsprekend wenst Generaal de Gaulle niet dat de regeringsleiders belet zou worden, te spreken over economische onderwerpen, waarmede in feite boven de Gemeenschappen een appel-instantie zou worden gecreëerd. Tenslotte werd ook beoogd de grootscheepse over-

Van: datum: 12 oktober 1964

Aan:

Onderwerp:

-2-

dracht van Europese, d.w.z. Franse cultuur, een typisch oogmerk van de Gaullistische politiek. Dit laatste aspect zal hier verder buiten beschouwing blijven.

3. Visie Bondskanselier Erhard.

Bondskanselier Erhard heeft de Franse voorstellen aangegrepen als een methode tot verwezenlijking van geheel eigen gedachten. Deze betreffen niet in de eerste plaats - zoals in de Franse visie - het buitenlands beleid, maar de interne economische betrekkingen. Enerzijds zoekt de Bondskanselier een oplossing voor het doorbreken van de herhaaldelijk op bepaalde gebieden van de economische integratie optredende stagnatie; anderzijds is het gebleken dat hij eigenlijk de vrije hand wenst te houden bij de economische ordening van sectoren, die binnen het kader van de Europese Verdragen (kunnen) vallen: bijv. het kartelbeleid, de energiepolitiek en wellicht de landbouw.

De Bondskanselier meent dat de oplossing is gelegen in intergouvernementeel overleg op het hoogste niveau, d.w.z. in de vorming van een "politiek dak" boven de Gemeenschappen. Hieruit wordt duidelijk waarom Erhard geen bijzondere behoefte heeft aan nieuwe instituten naast de regeringsleiders.

Voorzover het hier gaat om politieke beslissingen van de regeringsleiders om in economische vraagstukken uit de impasse te geraken, zou de Raad als instelling van de Gemeenschappen in die samenstelling bijeen kunnen komen, opdat de rechtswaarborgen van de Verdragen blijven bestaan. Voorzover het de Bondskanselier er om te doen is uit economische motieven in bepaalde sectoren de vrije hand te houden zou het intergouvernementele "politieke dak" als appelinstantie uiteraard grote gevaren opleveren voor Nederland en voor de Gemeenschappen. In de opvatting van Erhard is nog bemerkenswaard, dat hij overtuigd is dat integratie voor de Europese defensie (NAVO en MLF) absoluut noodzakelijk is, waarbij hij de Franse President tegenover zich vindt. Het is wellicht toch denkbaar dat de Bondskanselier, daartoe mede gedwongen door sterke binnenlandse druk, wanneer het zou gaan om consultaties tussen de Zes over defensie-aangelegenheden concessies aan de Fransen te doen.

Van:

datum: 12 oktober 1964

Aan:

-3-

Onderwerp:

Beoordeling

Concluderend kan worden gesteld, dat een negatieve beoordeling van de Franse en Duitse plannen voor de coördinatie der buitenlandse politiek onder meer berust op de gedachte, dat het eigen buitenlandse beleid der regeringen weliswaar in aanmerking komt voor coördinatie, maar dat deze functie reeds haar vervulling vindt onder meer in de NAVO, OESO, Raad van Europa en WEU. Het regeringsoverleg in dit groter verband dient te worden geprefereerd, omdat hier een groter aantal of alle Westelijke regeringen deelnemen aan de bespreking van de problemen die allen aangaan. Het mogelijk additioneel resultaat van continentaal Europees regeringsoverleg dient op nul of zelfs negatief te worden gesteld, zolang het bereiken van gemeenschappelijke standpunten onmogelijk blijft wegens de fundamentele verschillen van opvatting over de buitenlandse politiek. De wens tenminste een garantie voor een toekomstige evolutie in gemeenschappelijke richting in de nieuwe organisatie in te bouwen, is door Frankrijk teruggewezen door de weigering mede te werken aan de opening van een "fenêtre sur l'avenir".

Voorstellen in de Franse geest betekenen derhalve geen enkele kwalitatieve verbetering van het overleg nu of in de toekomst, alleen een intensivering. Hier liggen slechts gevaren analoog aan de gang van zaken tussen Frankrijk en Duitsland, waar bewezen wordt dat een soortgelijke nieuwe organisatie de onderlinge tegenstellingen heeft verscherpt en de verstandhouding verslechterd. Een dergelijke teleurstelling als gevolg van de samenwerking der Zes zou de élan-verliezende Europese eenwording verder in de waagschaal stellen.

4. Visie Minister Spaak.

Minister Spaak heeft de verdienste althans te hebben gezocht naar een nieuwe inspirerende en stuwende kracht, een motor voor de politieke samenwerking. De Belgische Minister meent, dat een dergelijke functie kan worden vervuld door een zgn. commission exécutive van drie wijze mannen. Deze zouden hun stuwkracht ontlenen aan deskundigheid en objectiviteit. Hij volgt hier de in de bestaande Gemeenschappen verwezenlijkte idee van een executieve, onafhankelijk van de regeringen. Bij deze analogie past het volgende commentaar:

De bestaande executieven kunnen hun stimulerende rol slechts vervullen op grond van concrete economische doelstellingen, welke min of meer uitvoerig in de Europese Verdragen zijn omschreven. Bij gebreke van zodanige gemeenschappelijke doelstellingen en dan nog wel op het gebied van de buitenlandse politiek, ontbreekt op elke richtsnoer

Van:

datum: 12 oktober 1964

Aan:

-4-

Onderwerp:

voor het hanteren van objectieve criteria. Immers, wat is - zonder in verdragsteksten nauwkeurig geformuleerde richtlijnen - een objectief buitenlands beleid? De besluitvorming van de staten op dit gebied is juist het gevolg van een subjectieve visie, die haar kracht niet noodzakelijkerwijs ontleent aan wijsheid, maar veeleer aan het feit, dat zij de zienswijze is van met overheidsbevoegdheden beklede autoriteiten, behorend tot regering en/of parlement. Soortgelijke bevoegdheden heeft Minister Spaak zijn wijze mannen niet toegedacht.

Afgezien van het bovenstaande principiële bezwaar zijn er nog andere tegenwerpingen tegen het instituut van de wijze mannen, welker betekenis minder groot is, aangezien deze tegenwerpingen zouden kunnen worden ondervangen:

- in politieke zaken is het moeilijk zo niet ondoenlijk er van uit te gaan dat drie personen, die door drie regeringen worden aangewezen, door de andere regeringen als "supranationale" functionarissen zullen worden beschouwd;
- de voorgestelde drie wijzen zouden aan geen enkele democratische verantwoordingsplicht onderworpen zijn;
- doordat de drie wijzen door het Comité van Ministers zouden worden benoemd en zulks slechts geschieden kan na formele aanwijzing door de betrokken - door het lot aangewezen - lid-staten, is het in feite niet mogelijk zulk een aangewezenen bijv. wegens zijn nationale gezindheid, af te wijzen.

Minister Spaak wil gedurende de voorgestelde proefperiode van drie jaar, en zolang die proefperiode verder nog zou worden verlengd, het Verenigd Koninkrijk uitsluiten, terwijl ook geen enkele zekerheid zou bestaan dat daarna een bevredigende toetredingsclausule in het definitieve verdrag zou worden opgenomen.

De niet alleen door Minister Spaak gehuldigde, maar ook in het Nederlandse Parlement wel verkondigde opvatting dat de eenheid van Europa wordt gediend indien voor de politieke samenwerking - in de eerste fase - de intergouvernementele weg wordt gevolgd, berust op een misverstand. In dit verband wordt wel gezegd, dat aldus een nieuwe vleugel zal worden toegevoegd aan een bestaand gebouw. Dit nu is onjuist. In de eerste plaats kan er geen sprake zijn van een nieuwe vleugel, aangezien er - zoals gezegd - geen enkele nieuwe factor is, welke de kans vergroot op overeenstemming tussen de zes regeringen daar, waar deze eveneens op regeringsniveau klaarblijkelijk niet kan worden bereikt in de bestaande organisaties. In de tweede plaats dient er mede rekening te worden gehouden, dat terwijl er

Van:

datum: 12 oktober 1964

Aan:

-5-

Onderwerp:

aan het bestaande gebouw niets wordt verbeterd, dit wel gevaar loopt te worden ondergraven door een dergelijk intergouvernementeel geïnstitutionaliseerd overleg. Overigens wordt door het aanvaarden van een proefperiode van drie jaar of langer voor een nutteloos experiment, het vinden van een werkelijke oplossing nodeloos vertraagd.

Wanneer - terecht - op het gevaar wordt gewezen van een voortgaand verlies van het élan in de Europese eenwording, dan kan een doeltreffend antwoord zich alleen richten tegen een verdere accentuering van de identiteit der afzonderlijke Europese staten.

5. Mogelijk Nederlands initiatief.

Het hervinden van de Europese dynamiek kan slechts voortkomen uit het besef van saamhorigheid en losverbondenheid der Europese volkeren. Er moet een centraal gesteld forum zijn, waar de vertegenwoordigers van die volkeren de geest van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het welzijn van Europa levend kunnen maken.

De politieke vraagstukken welke om een oplossing vragen worden steeds dringender; de oplossingen kunnen niet worden uitgedacht door wijze mannen, hoe onafhankelijk ook. De vraagstukken waar het om gaat zijn immers niet technisch van aard. Slechts een gemeenschappelijk parlement der volkeren kan aan de regeringen van de in de politieke samenwerking verenigde staten de kracht tot samengaan verschaffen. In dit verband wordt herinnerd aan het feit, dat de Raad van Europa de impulsen voor de bestaande economische integratie heeft gegeven. Wil men op buitenlands politiek terrein tot een gemeenschappelijk optreden komen, dan dient het politiek vacuum achter een comité van Ministers van Buitenlandse Zaken te worden opgevuld. Alleen de politieke wil der Europese volkeren zal een dynamische conceptie kunnen ontwikkelen voor de weg waarlangs de Europese eenwording de snelste en meest duurzame vorderingen zal maken.

Het orgaan dat thans het meest in aanmerking lijkt te komen voor het vervullen van een zodanige stimulerende rol, is het Europees Parlement. *)

Het overleg over het buitenlands beleid met het Europees Parlement zou men als volgt kunnen zien:

Een gemengde commissie voor de buitenlandse politiek bestaande uit leden van het Europees Parlement enerzijds en staatssecretarissen van de lid-staten anderzijds - benevens wellicht een of meer leden van de, gefusioneerde, Europese Commissie - zou het ~~overleg~~ voorbereiden: dat in een regelmatig terugkerend colloquium tussen de Ministers van Buitenlandse Zaken enerzijds en de plenaire vergadering van het

*Accord met
het com. zou
worden, het
welk de
staatssecretarissen
zou met
1)*