

Johannes Linthorst Homan, De kerngedachten van de verdragen van Parijs en van Rome

Source: LINTHORST HOMAN, Johannes. Van Gewest tot Gemeenschap, Artikelen en lezingen over Europa 1948-1968. [s.l.]: Europese Beweging in Nederland, 1968.

Copyright: (c) Europese Beweging in Nederland

URL:

http://www.cvce.eu/obj/johannes_linthorst_homan_de_kerngedachten_van_de_verdragen_van_parijs_en_van_rome-nl-fe626b16-dc19-4dda-989a-4cbc3e63229a.html

Publication date: 04/09/2012

Johannes Linthorst Homan, *De kerngedachten van de verdragen van Parijs en van Rome*

Het is mijn gewoonte aan jongelieden die later in het Europese werk willen gaan of er nationaal hun deel toe willen bijdragen de raad te geven zich in hun aanlooptijd intensief in het vrije verenigingsleven te begeven en zodra en zolang mogelijk zich te bewegen in het nationale politieke leven.

Die raad geef ik dan niet alleen omdat beide werkzaamheden op zichzelf nuttig en zelfs tot op zekere hoogte plicht zijn, maar ook meer concreet met het oog op de leerschool van het organisatierecht.

Het verenigingsleven leert ons veel over de gedragingen van de mens in groepsverband. Wij Ieren ten eerste dat er traditie is welke als een recht wordt beschouwd. Wij leren ook dat er altijd beweging is tot vernieuwing. Vervolgens zien wij dat hetgeen uit zodanige beweging gedacht wordt de 'eindoplossing' te zijn, nooit eindoplossing is. Immers, het staat op zijn beurt weer onder de invloed van stromingen en tegenstromingen. Van die op en neer golvende beweging is de wisselwerking tussen centraliserende en decentraliserende tendenties wel bijzonder interessant. Dat geldt in elke organisatie, maar het geldt vooral in federaties, dus in zogenaamde overkoepelende organisaties welke bepaalde belangen verzorgen voor de aangesloten entiteiten. Er is steeds spanning over de vraag of dit of dat belang wel gemeenschappelijk moet worden verzorgd of niet en zo ja, hoe het moet worden verzorgd. De autonomie van elk der samenhangende eenheden is teergevoelig en daarentegen zijn de centrale werkers vaak geneigd tot bemoeizucht.

Is er dan geen statische eindoplossing, hangt alles dus af van het bestaande dynamisme, dan is het duidelijk dat de hoofdzaak gelegen is in de methode. Die methode moet bestaan in open onderling overleg waarbij de twee verantwoordelijkheden zich met elkaar vergelijken, enerzijds die voor een deel, anderzijds die voor het geheel - want het geheel is méér dan nevenschikking en optelsom der delen. Voor dat overleg moeten regelen worden geformuleerd.

De nationale politiek is organisatieleven op principiële grondslag en heeft te maken met de kerngedachten van maatschappij en staat, van de zogenaamde functionele activiteiten van de openbare organen en van de taakverdeling tussen de staat en de zogenaamde lagere territoriale organen.

Zo komt dan in de praktijk uit hoe het ligt tussen enerzijds staat en maatschappij, staat en natie, anderzijds tussen de staat, de provincie, tegenwoordig ook reeds het district en de gemeente. En dan blijkt ook hier dat alles afhangt van de methode welke aan de dynamiek constructieve mogelijkheden biedt.

Zijn er naast de vragen van de methode diepere vragen van richtlijn te beantwoorden?

Stellig. U weet hoe in katholieke kring het subsidiariteitsbeginsel is gesteld en hoe protestantse en humanistische kringen het ermede eens zijn - ofschoon ieder het op zijn eigen wijze formuleert — dat de groei van onderen naar boven moet gaan, van klein naar groter verband, maar dat hetgeen de kleinere verbanden goed kunnen verzorgen niet door grotere verbanden mag worden opgeëist.

Wij beseffen daarbij dat ons westerse bestel een rechtsbestel is, dat op het gebied der sociaal-economische problematiek zich aftekent in grote lijnen van maatschappelijke orde.

Op het gebied van samengaan van aanvankelijk zeer los van elkaar staande eenheden is onze vaderlandse geschiedenis rijk. De vraag of de Verenigde Provinciën genoeg nadruk legden op hun samenhang heeft twee eeuwen gevuld. Daarna volgde een tijd van zeer grote wisselingen tussen centraliserende en decentraliserende krachten — hier zeg ik wisseling en niet wisselwerking, want men volgde wat Parijs deed - en vervolgens heeft de eigen nieuwe geschiedenis doen zien hoe gezonde wedijver tussen centrum en delen noodzakelijk is.

Het is nodig dit ook in de geschiedenis van andere volkeren en staten na te gaan, waarbij het verschil opvalt tussen enerzijds de federaties en ook sommige niet-federale 'eenheidsstaten' en anderzijds die naties en staten waar centralisme steeds aan de orde van de dag is geweest en is gebleven.

Tegenwoordig gaat de verschuiving in de dimensies der diverse belangen zeer snel, ook buiten de dimensies van naties en staten uit. Belangen welke aan het begin dezer eeuw nauwelijks van nationale dimensies werden geacht, ondervinden nu wereldbehandeling: ik denk bijvoorbeeld aan die welke worden behandeld in het Internationale Arbeidsbureau en in de gespecialiseerde organisaties der Verenigde Naties. In mijn leeftijd heb ik de energievoorziening zien groeien van plaatselijk verzorgd belang tot gewestelijk en tot nationaal en nu is het een der grote problemen van Europees overleg, deels reeds van integratie.

De noodzaken van een en ander zijn duidelijk. Maar de moeilijkheden zijn ook duidelijk.

Immers, terwijl wij in het verband der natie in een verband werken dat ons vertrouwd is en terwijl het rechtsbestel van onze nationale staat in zijn grondwet elasticiteit kent en in zijn wetten aan goed initiatief kan worden aangepast, kent het internationale leven noch die gevestigde samenhang noch een duidelijk en algemeen aanvaard bestel. De methode voor de behartiging van belangen is er nog maar slechts hier en daar gevonden en waar hij is gevonden, is hij vaak nog maar wankel.

Ons nationalisme, dat intern een constructieve kracht kan zijn, vertoont tussen de naties per definitie zijn moeilijker kanten. Waar het nationalisme intern integrerend kan werken en dat vaak ook doet, belemmert het extern vaak integratie in wijder verband en kan het daar zelfs een bereikt resultaat weer desintegreren. Waar de westerse wereld beseft dat het nationale leven een rechtsbestel moet zijn dat zich steeds verder uitbreidt in de velden van de sociaal-economische orde, vermocht ook onze westerse wereld nog niet dat in eigen kring - laat staan daarbuiten - in het internationale veld te realiseren. Er heerst internationaal sociaal-economisch goeddeels nog wanorde, alle pogingen tot orde en recht ten spijt. Waar de zogenaamde oude wereld beseft - helaas met uitzonderingen - dat nationalisme niet negatief mag zijn en dat de staat zijn plaats en rol moet relativiseren, daar grijpen in de zogenaamde jongere wereld naties en staten in hun jeugdige gretigheid happig naar nationalisme en naar soevereiniteit waarnaar zij immers zo hadden verlangd. En toch - en dat maakt het beeld wat optimistischer - toch verlangen juist ook velen van hen naar wijdere zekerheden, naar recht, ook sociaal-economisch.

De Europese Beweging kwam voort uit de behoefte om voor Europa - al bleek dat alras voorlopig slechts West-Europa te kunnen zijn - een modern bestel te vinden dat in zichzelf goed zou zijn, een directe constructieve bijdrage zou leveren voor een wijder bestel en een voorbeeld zou kunnen zijn waarvan anderen zouden kunnen profiteren.

U weet dat ijveren naar een regionaal bestel een antwoord is op de vraag of de wereld zich moet organiseren naar universele functionele lijnen, dan wel naar geografische, naar territoriale lijnen. Deze vraag berust niet op een absoluut alternatief, want ook een regionale gelede wereld zal steeds sterkere banden moeten hebben tussen zijn delen en hopelijk uiteindelijk een alle omvattend rechtsbestel en wereldspecialisatie kennen en ook een functioneel werkend internationaal leven zal moeten rekening houden met regionale verschillen in natuur, in aard en in ontwikkeling.

Het kostte de Europese Beweging tijd voordat haar ideaal wat nauwkeurig was uitgewerkt. Geen wonder, want niet alleen is een eerste ontwerp altijd moeilijk, maar er waren uiteenlopende meningen. Doch geleidelijk namen hare gedachten voor de beste Europese methode vastere vormen aan en geleidelijk mocht zij ervaren dat hare plannen veel aandacht hadden gekregen in de kringen van overheden en politiek, waar men met dezelfde problemen worstelde, economisch, juridisch en politiek.

Ook in het officiële veld ondervond men hoe moeilijk het is tot welomlijnde territoriale initiatieven voor West-Europa te komen. Inderdaad bewijst de eeuwenlange geschiedenis der groeppvorming tussen bestaande eenheden dat een eerste ontwerp voor gezamenlijke gedragsregels een der moeilijkste werkstukken is die men zich kan denken. En stellig om die reden bewijst de geschiedenis ook dat een eerste poging, eenmaal aanvaard, spoedig door verbeteringen moet worden gevolgd. Dan heeft men het gemakkelijker, want dan kan men werken tegen een bestaande achtergrond met opgedane ervaring over die achtergrond.

Dikwijls is over eerste pogingen tot institutionele binding het latere oordeel als dat van mijn leermeester Kranenburg over de Unie van Utrecht welke hij aanduidde als politiek een knap stuk werk, maar

staatsrechtelijk een allerongelukigste acte. Bij de redactie van eerste schetsen voor nationale constituties of structurele internationale overeenkomsten staat men met name voor een moeilijke keuze van arbeidssysteem. Moet men uit de theoretische beginselen, deductief, werken naar conclusies of moet men inductief tot de conclusies komen op grond van de concrete situatie? Natuurlijk zal de theoretische werker zijn arbeid pasklaar willen maken op de gegeven situatie en zal de pragmaticus willen komen tot een paar kerngedachten, maar intussen blijft de vraag van het redactiesysteem bestaan.

Terzake van deze vraag hebben wij bij de totstandkoming van de verdragen van E.G.K.S., E.E.G. en Euratom drie achtereenvolgende fases gekend. In de eerste fase ontwierpen Monnet en Schuman hun plan en werkten de zes landen dat uit tot het verdrag van Parijs van 1951, dat in 1952 in werking trad. Er werd concreet rekening gehouden met de tragische ervaringen inzake vooral Duits-Franse spanning en oorlog rond mede de vraagstukken van de grondstoffen der zware industrie en die industrie zelf. Er werd concreet gedacht aan het feit dat de vooral op Amerikaanse medewerking berustende inter-geallieerde commissie voor de Ruhr ten einde liep. Er werd concreet beseft dat nieuwe tegenstellingen moesten worden voorkomen en dat de oude methoden daartoe blijkbaar niet afdoende waren. De nieuwe gedachte van een gemeenschappelijke doelstelling en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid kwam uit knappe breinen voort. Gemeenschaps-verantwoordelijkheid zou worden gedragen door met het gemeenschapswerk belaste organen waarbij het centrale gezagsorgaan politiek verantwoordingsplichtig werd gemaakt aan een Gemeenschappelijke Vergadering.

Het was bewust een beperking van het nieuwe tot een paar essentiële sectoren van het sociaal-economische leven. Helaas wilden slechts zes landen zich aan die proef wagen.

De tweede fase begon met het tegen deze achtergrond ontwerpen van een overeenkomst voor een Europese Defensie Gemeenschap, wat dus reeds veel dichterbij de vragen der politiek raakte. Er rees besef van de noodzaak van een - de E.G.K.S. en E.D.G. bindende - Europese Politieke Gemeenschap. In het ontwerp der E.D.G. werd daarom aan een speciale vergadering opgedragen een ontwerp te maken voor zo een E.P.G., welke zo zou worden ingericht dat zij een der elementen kan vormen voor een latere federale of confederale structuur, gegrondvest op het beginsel van de scheiding der machten en inzonderheid berustend op een systeem van vertegenwoordiging met twee kamers'. Spoedig werd daaraan de opdracht toegevoegd in het Statuut ook de economie te betrekken en achtereenvolgende plannen-Beyen werkten dat uit. Het werk der speciale vergadering kwam op tijd gereed, maar intussen hadden de zes regeringen in achtereenvolgende diplomatieke conferenties gepoogd hun eigen ontwerp te maken en dat kwam niet gereed. Vermoedelijk werkten wij op het ambtelijke niveau in die conferenties te deductief, teveel met beginselen en dus met onderlinge tegenstellingen. Die arbeid was echter leerzaam en ik hoop nog steeds dat onze institutionele en economische rapporten uit die jaren eens publiek mogen worden.

Deze strikt tot de Zes - binnen de N.A.T.O. - beperkte fase liep vast in de Franse Nationale Vergadering in 1954. Door de opgedane schrik werd de derde fase in 1955 in Messina ingezet met een lijst van zeer concrete punten. Een studieconferentie onder de leiding van Spaak nam die punten onder ogen. De Britten namen aanvankelijk daaraan deel, doch trokken zich terug zodra bleek dat de Zes tot de conclusie kwamen dat op zijn minst een douane-unie nodig zou zijn. In 1956 publiceerde Spaak zijn rapport. In 1957 waren de verdragsteksten voor E.E.G. en Euratom gereed. Men tekende ze te Rome en beide verdragen konden in 1958 in werking treden.

In grote lijnen liep de voorbereiding der verdragen van Rome als volgt. In deze jaren, 1955-1957, had de E.G.K.S. nog niet haar hoofd gestoten op de houding van haar Raad van Ministers in de nadagen van de Suez-crisis, toen die Raad in 1959 zou weigeren aan de Hoge Autoriteit op kolengebied de speciale bevoegdheden te geven welke het verdrag van Parijs voor crisissomstandigheden had voorzien. De afgevaardigden van de E.G.K.S. die, gelijk die van de O.E.E.S. en de Raad van Europa, in 1955-1956 de studieconferentie-Spaak meemaakten, konden dus inderdaad met overtuiging zeggen dat het E.G.K.S.-systeem goed werkte en navolging verdiende voor E.E.G. en Euratom. De Nederlanders, die voor het Rapport-Spaak zoveel mogelijk uit de E.G.K.S. wilden zien overgenomen, konden in de concrete Luxemburgse ervaring steun vinden voor vergaande voorstellen. De Fransen, die sinds 1952 niet meer wilden horen van supranationale methoden, gaven wel toe dat nieuwe verdragen inzake een algemene

gemeenschappelijke markt en inzake nucleaire energie - beide waren onder de punten van Messina vermeld — die gemeenschappelijke instellingen vereisten welke in de lijst van Messina evenzeer als wenselijk waren gesteld, maar eisten ingrijpende verzwakking vergeleken bij wat de E.G.K.S. kende. De deskundigen uit de vier andere landen hadden zo een opening voor compromis-voorstellen, betogende dat enerzijds alles inderdaad samenhangt en in onderling verband moet worden beschouwd, en dat dus de gemeenschappelijke instellingen een totaal overzicht moeten hebben en eigen verantwoordelijkheid, maar dat het anderzijds na de mislukking van E.D.G. en E.P.G. noodzakelijk was niet teveel hooi op hun vork te laden. Zo groeide het besef der Zes dat de gemeenschappelijke markt der E.E.G. minstens een douane-unie moest zijn en zelfs een economische unie - het punt dus waarop de Britten de conferentie verlieten, want zij wilden hoogstens een vrijhandelszone - en dat zowel voor de E.E.G. als voor Euratom een institutioneel systeem nodig was dat berustte op de twee zekerheden van enerzijds eigen zelfstandige gemeenschaps-verantwoordelijkheid en anderzijds samenwerking met de lid-staten en tussen de lid-staten.

Mijns inziens biedt het Rapport-Spaak uitstekend studiemateriaal. Het redeneerde eenvoudig en duidelijk uit concrete noodzaken en komt zo tot een aantal conclusies. De zes regeringen aanvaardden het dan ook als basis voor verdragsonderhandelingen, ook al hadden sommige hunner bepaalde bezwaren of bepaalde aanvullende eisen.

Toen wij daarna van de zomer van 1956 tot het begin van 1957 over de verdragsteksten onderhandelden, stuitten wij snel op een tweetal moeilijkheden, welke echter gelukkig enigszins elkaar konden opheffen. Dat waren de volgende. In de eerste plaats bleek het onmogelijk, m.n. in het algemeen verdrag der E.E.G., zo concreet te zijn dat een vast programma werd geboden als de E.G.K.S. kent en dat wel eens leidt tot het aanduiden der E.G.K.S. als een 'programma-verdrag'. Dat bleek onmogelijk om de eenvoudige reden, dat er op sommige punten als bijvoorbeeld de landbouwpolitiek en de transportpolitiek geen overeenstemming was te bereiken over uitgewerkte precisering. In de tweede plaats was rondom de onderhandelingstafel de overtuiging steeds verder groeiende, dat een algemene economische unie moeilijk voor eens en voor altijd zou kunnen worden gebonden aan preciseringen welke misschien nu, in 1956-1957, wel juist konden zijn, maar misschien na tien of twintig jaar niet meer.

Dat kwam dus eigenlijk wel mooi uit, want zo kon er voor worden gezorgd dat met name het verdrag der E.E.G. ruimte kreeg voor een systeem van verordeningen dat aanpassing aan veranderende omstandigheden mogelijk maakt en waardoor men niet zou vastlopen tegen de strakke muren van een vastomlijnd programma. Ieder besepte dat de verordeningen materieel zouden neerkomen op een soort gemeenschapswetgeving, ja eigenlijk op verdragsuitbreiding zonder dat de lidstaten tot ratificatie behoefden te worden uitgenodigd.

Deze grote lijn, in het Rapport-Spaak reeds enigermate voorzien, werd nu dusdanig duidelijk dat noch de Nederlandse, noch de Franse stellingen het konden winnen, dus dat het enerzijds voor de meeste delegaties onaanvaardbaar was deze wetgeving op te dragen aan de Commissie en dat het anderzijds voor hen onaanvaardbaar was de verordeningen over te laten aan puur intergouvernementeel overleg tussen de lidstaten. Anders gezegd: de meeste delegaties achtten voor een kaderverdrag het systeem der E.G.K.S. niet aanvaardbaar, doch evenmin een terugvallen op hetgeen het verdrag der E.G.K.S. nu juist had willen bestrijden, dus het aloude touwtrekken tussen nationalismes.

Zo kwam het nu voor de E.E.G. - en Euratom - geldende compromis tot stand dat de Raad belastte met het laatste woord in de redactie der verordeningen, doch dat dan de Raad sterk bond aan hetgeen de Commissie zou hebben voorgesteld. In de achtereenvolgende etappen der verdragsuitvoering der E.E.G. zou de mogelijkheid van meerderheidsbeslissingen in de Raad groeien, maar anderzijds moesten de kleinere landen aanvaarden dat de stemmen der raadsleden aan een zogenaamde 'weging' onderhevig zouden zijn. De politieke lijn van Commissie naar Parlement werd in grote trekken als die der E.G.K.S., maar het Parlement zou op den duur rechtstreeks worden verkozen. Daarentegen werd het financiële stelsel der E.G. K.S., dat berustte op gemeenschapsheffingen, vervangen door een stelsel van bijdragen der lid-staten, doch geleidelijk zou een stelsel van gemeenschapsinkomsten uit eigen bron kunnen groeien. Uiteraard werd het Hof van Justitie belast met het wakend rechtsoog.

U zult stellig deze week horen dat het ondoenlijk is de kerngedachten van onze drie verdragen juridisch te plaatsen in een der klassieke rubrieken van federalisme, confederalisme of functionalisme. Onze verdragen geven vorm aan regionale gemeenschap op een bepaald functioneel gebied welke naar rechte 'sui generis' is. Economisch valt de E.E.G. onder de twee internationaal erkende rubrieken van douane-unie en economische unie, gelijk ook Benelux dat doet, terwijl de E.G.K.S. mij voorkomt te gelijken op een vrijhandelszone met enige elementen ener economische unie-structuur, binnen welke zone de tendenties naar douane-unie en economische unie groeiende zijn.

Dit beduidt dat er juridisch genoten kan worden van een discussie welke inzake de E.G.K.S. nu bijna veertien jaar en inzake de E.E.G. en Euratom nu bijna acht jaar in volle fleur voortgaat.

Dat evolutie naar sterker gemeenschapsverband niet was uitgesloten, lag op menig punt vast. Trouwens, alras bleek dat deze evolutie ook werkelijk plaatsvond, zelfs 'contre vents et marées' van de crisis welke geleidelijk de kring der Zes aantastte. Menig belang dat wij bij de verdragsonderhandelingen inzake de E.E.G. uitermate voorzichtig hadden aangeraakt, kwam sterk naar voren en belangen welke wij niet eens hadden durven noemen, kregen vanzelf behandeling. Ik denk aan vraagstukken van conjunctuurpolitiek, structuurpolitiek, fiscaal, budgettair en monetair beleid.

Waarom lag dat?

Dat lag aan het ook in Benelux bekende verschijnsel dat onze nationale stelsels elk voor zich waren gegroeid tot sluitende sociaal-economische huishoudingen en dat het vrijwel ondoenlijk is daaruit bepaalde belangen los te maken en over te brengen naar gemeenschapsniveau, zonder dan ook de gemeenschapsverantwoordelijkheid te belasten met hoofdzaken van het achter die belangen liggende algemene sociaal-economische beleid. In de E.G.K.S. ondervinden wij dat bijvoorbeeld de laatste maanden met het sociale subsidieprobleem der kolenmijnen, dat destijds angstvallig in nationale handen was gehouden, doch loskomt zodra men spreekt over gemeenschappelijke energiepoltiek. Gezien uit onze centra, Luxemburg, Brussel en Straatsburg, leert deze ervaring dat veel hoogst noodzakelijk werk in de lucht komt te hangen, wanneer niet ook andere instrumenten van sociaal-economisch beleid tot gemeenschappelijk worden verklaard. Ik ben ervan overtuigd dat ook de Europese Vrijhandelsassociatie dat zal ervaren. Dit gaat geenszins in tegen het subsidiariteitsbeginsel.

Kern is, dat de Gemeenschappen nieuwe entiteiten vormen met eigen sociale, economische, juridische en politieke dimensies, en dat - het kan niet genoeg worden herhaald - daaruit vanzelf voorkomt een eigen dimensie der politieke verantwoordelijkheden en een eigen dimensie van algemeen rechtsbestel.

Het was voor de meesten onzer een gulden dag toen in 1961 bleek dat andere Westeuropese landen, die steeds kritisch hadden gestaan, zich meldden voor lidmaatschap. Des te zwarter was de dag toen in 1963 Frankrijk eigenmachtig die evolutie der regionale afmetingen blokkeerde. Merkwaaardigerwijze brak die crisis niet de nek van onze Gemeenschappen. Integendeel, juist op Franse eis werd de E.E.G. agrarisch werkzamer dan ooit en daarmee ging gepaard een groeiende werkzaamheid op ook andere gebieden.

Natuurlijk bleek intussen ook waar de tekortkomingen van ons stelsel lagen. Met name bleek dat deze institutionele opzet 'sui generis' bij verzwaring van het werk ergens móést stuiten op dat beginsel der democratische taakverdeling, dat bij E.D.G. en E.P.G. zo terecht was aangeduid als de scheiding der machten, doch in onze verdragen niet was aanvaard. Immers, waar men het er niet over eens is welke nu eigenlijk de uitvoerende macht is, en waar materiële wetgeving van de Raad-met-Commissie der E.E.G. niet berust op medewerking van een parlementair orgaan - alleen de rechterlijke macht is in onze verdragen duidelijk gerubriceerd - daar komt men vroeg of laat voor de beslissing te staan, in welke banen men verdere evolutie wil leiden.

Bij onze verdragen gaat het om een problematiek welke raakt aan plaats en rol van de natie en van de nationale staat, en bovendien was het gesloten compromis zo teer en de poging nog zo betrekkelijk jong, dat de verdragspartijen vreesden dat het voor ingrijpende verdragsherziening nog te vroeg was; men probeerde het liever met pragmatische uitvoeringen en aanvullingen.

Het was dan ook typerend dat de vertegenwoordigers der lid-staten, toen zij in 1963 besloten het Nederlandse voorstel van 1961 aan te nemen, strekkende tot de vorming van één Commissie en één Raad - gelijk er reeds één Europees Parlement voor de drie Gemeenschappen is en één Hof van Justitie - dit wel deden in wat zij noemden 'het perspectief' van samenvoeging der verdragen tot één nieuw verdrag, maar zich verder bepaalden tot de techniek der nu beoogde 'fusie'. In die overeenkomst tot wat ik altijd graag noem 'fusie I' - welke ik steeds heb verdedigd - moge dan hier en daar die techniek zo zijn uitgevallen dat de zogenaamde supranationale elementen bij verschil van positie van Commissie en Hoge Autoriteit en van de drie Raden overal in de richting van verzwakking en nergens in de richting van versterking werden geleid, de nu aan nationale ratificaties onderworpen overeenkomst bevestigd toch ons institutionele systeem als geheel.

Van de zijde der lid-staten en der Raden stelde men de grote vragen dus nog wat uit. Van de zijde van het Hof, dat soms als bij de E.G.K.S. bij vragen van verdragsaanvulling betrokken moet worden, was uiteraard geen politiek voorstel te verwachten over de richting in welke uiteindelijk onze verdragen zich zouden moeten ontwikkelen.

Resten enerzijds de Hoge Autoriteit en de Commissies, anderzijds het Europese Parlement.

De Hoge Autoriteit had in de loop der jaren geen bevredigende ervaringen met voorstellen tot verdragsverbetering. Toch is de lijst van haar wensen reeds lang bekend. Ook gaf zij destijds haar visie op 'fusie I' en werkt zij aan een rapport voor 'fusie II', dus voor een later algemeen verdrag. Intussen ijvert zij, gelijk bijvoorbeeld in de zaak der gemeenschappelijke energiepolitiek tezamen met haar collega's van E.E.G. en Euratom is gebeurd, voor verbeteringen welke voorlopig zouden vallen binnen de elasticiteit der bestaande verdragsteksten. De Commissies van E.E.G. en Euratom hadden kortere tijd om verdragswensen te formuleren en hielden zich liever wat terug om analyse en initiatieven over te laten aan de centrale Commissie welke na 'fusie I' zal bestaan. Intussen zorgden beide Commissies ervoor dat telkens op tijd voorstellen werden gedaan voor vooruitziende toepassing van het verdrag waarvoor zij immers verantwoordelijk zijn. Op dit laatste punt wijs ik met des te groter nadruk, omdat het in de huidige crisis der E.E.G. een punt is geworden van wat mijns inziens Franse misvatting of Franse ergernis is. Het is immers niet zo als van Franse zijde de laatste tijd wel eens wordt gesteld, dat de Commissies - of de Hoge Autoriteit - een soort adviseurs van de Raden zijn en onder hiërarchie van die Raden werken, doch het is zó dat onze verdragen Hoge Autoriteit en Commissies hebben belast met het mandaat toe te zien op de uitvoering van het betrokken verdrag. Politiek dus, juridisch doet het Hof van Justitie dat.

Van zijn kant heeft het Europese Parlement uiteraard zijn kijk gegeven op 'fusie I' en is het doende zich voor te bereiden op de problematiek van 'fusie II', maar het is fair te stellen dat het Parlement zijn talrijke voorstellen tot verbetering van eigen bevoegdheden steeds heeft pogen te houden binnen de grote lijnen van de bestaande verdragen. Het heeft op veel verbetering terzake aangedrongen en menige welgefundeerde 'conventie' voorgesteld, maar behalve op een paar kleinere punten heeft het steeds moeten ervaren dat de politieke situatie tussen de lid-staten helaas een zodanige was dat van verbetering niets kwam. Zelfs op het gebied der rechtstreekse verkiezingen leidden zijn op de verdragen gebaseerde voorstellen alleen maar tot uitstel door de lid-staten.

Vat ik mijnerzijds het politieke aspect der geleidelijk gerezen situatie samen, dan stel ik dat de paradoxale toestand ontstond, dat vooral van de E.E.G. steeds meer werd geëist en dat met name de Commissie er steeds in slaagde het aan de Raad mogelijk te maken vooruitgang te boeken en uit menige impasse te geraken welke zonder de Commissie dodelijk voor de Gemeenschap zou zijn geworden, doch dat het niet gelukte daaruit de logische en politiek verantwoorde consequentie te trekken dat het verdragsstelsel met name democratische versterking behoeft. Naar mijn wijze van zien was kern dezer paradoxale situatie dat juist het land dat de spankracht der E.E.G. op de hoogste proef stelde - Frankrijk in de agrarische vragen - weigerde de Gemeenschap institutioneel aan zo hoge eisen te laten voldoen en zelfs ervoor ijverde het verdragsstelsel terug te brengen naar het oude intergouvernementele. Zo een paradox kón niet lang stand houden.

Zo kom ik tot de crisis van nu.

Het is daarmee gegaan zoals het zo dikwijls met crises tussen partners gaat: er hoopt zich brandstof op, er komt een lont, er komt een vonk bij dat lont en de zaak staat in brand; en vervolgens wijt de één dat aan de brandstof, de ander aan het lont, de derde aan de vonk.

Brandstof genoeg. Van Franse zijde werd kennelijk mentaal als brandstof gezien het feit dat de vijf verdragspartners of sommigen hunner standpunten volhielden welke het huidige Franse bewind onjuist acht en niet of niet snel genoeg deden wat dat bewind nodig acht. Van de zijde van de andere partners of van andere partners lag daar het 'oude zeer' van het Franse dichtsmijten van de deur in het gezicht der Britten en der andere gegadigden voor het uitbreiden der Gemeenschappen tot werkelijke Westeuropese integratie, van de gang van zaken betreffende de politieke unie, welk 'oude zeer' steeds opnieuw werd geïrriteerd door steeds verdergaande symptomen van een wel zeer speciale Franse visie op westerse samenwerking, Amerikaanse intenties, Atlantische verdediging en op de institutionele zijde van het verdragscompromis van 1957. Misschien - wie zal het precies kunnen analyseren? - was er hier of daar ook irritatie over het steeds ultimatief stellen van agrarische eisen aan een verdrag waarvan Frankrijk zelf zo kennelijk de institutionele systematiek hekelde, terwijl het die intussen toch agrarisch uitbuitte. Het is voor de Commissie der E.E.G. tragisch geweest dat zij, haar verdragstaak tot het doen van vooruitziende voorstellen vervullende en met de beste intenties ten aanzien der verdragsuccessen, ongewild het lont verschaftte doordat zij hare agrarische voorstellen voor de afgesproken termijn van ultimo juni zeer tijdig ter tafel leggende, deze deed vergezeld gaan van andere voorstellen welke de rest van het werk in die vooruitgeschoven lijn zouden brengen, op bijvoorbeeld handelsgebied, financieel gebied, parlementair begrotingsgebied. Zij had deze bundeling in Straatsburg aangekondigd voordat de Raad de bundel in zijn bezit had, zij had Straatsburgse bijval en verdere stimulans ondervonden, en ook ondervond zij achtereenvolgens de bijval voor haar bundeling van de zijde van het Nederlandse Parlement en dat van de Bondsrepubliek.

De vonk ontstond in de Raadsvergadering der E.E.G. van ultimo juni jl., toen de discussie over het agrarische vraagstuk niet snel genoeg tot een beslissing leidde, waarbij ik er wel aan wil herinneren dat de Raad zich bij eerdere aangelegenheden terzake héél wat meer tijd had gegund dan nu het geval was.

U weet dat de Commissie zich sinds deze Raadsvergadering opnieuw beraadde, hare voorstellen matigde en het probleem van de Straatsburgse bevoegdheden verwees naar raadsdiscussie welke daarover immers nog niet had plaatsgevonden. U weet ook dat het Franse raadslid en andere Franse vertegenwoordigers zich niet meer vertoonden en dat de generaal de Gaulle op 9 september in een persconferentie zijn visie gaf op ontstaan en noodzaak dezer crisis en zijn eisen stelde, waarbij o.a. overleg met de Commissie werd afgewezen en ook verder de institutionele verdragsmethoden kennelijk verder onaanvaardbaar werden verklaard, ofschoon sommige latere uitlatingen van Franse zijde de indruk gaven dat het zo een vaart niet behoefde te lopen.

Naar mijn wijze van zien is het een tragiek van wat men noemt historische afmetingen dat een staatshoofd als de generaal de Gaulle die in zijn leven zoveel eerbied afdwong, zich niet achter het compromis van 1957 heeft kunnen stellen, doch zijn grote kracht besteedde om dat compromis 'terug te draaien' in ditmaal een betoog dat doet denken aan een beroep op de volkenrechtelijke clausule 'rebus sic stantibus', dus op eigen vrijheid wegens ingrijpend veranderde omstandigheden, terwijl het compromis van 1957 juist op veranderingen in situaties was gericht geweest en ook verder zo een beroep moeilijk verklaarbaar en zeker niet houdbaar is ten aanzien van verdragen welke zo duidelijke bepalingen bevatten over verdragswijziging.

Ook de op 9 september gegeven historische exegese inzake verdragsachtergronden en verdragsinhoud miskende menig feit, vooral het feit van de enorme Franse invloed op het verdrag van Parijs en op de compromissen van de verdragen van Rome.

Het is een pijnlijk geval, vooral in een westers rechtsbestel. Dat rechtsbestel 'terugdraaien' tot een soort superhandelsaccord oude stijl lijkt mij onmogelijk. Trouwens, dan zou de enige 'raison d'être' vervallen welke deze groep landen bijeen bracht en welke alom in de wereld met zoveel belangstelling werd aanschouwd.

Intussen blijft Uw Europese Week zijn diepe waarde behouden. Want eens zal Europa de methode kiezen

welke Schuman en Monnet hebben ingezet.

Inleidende toespraak tot de door de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit te Utrecht georganiseerde 'Europese Week', 4 oktober 1965.