

## Leo Tindemans, Het rapport-Tindemans twintig jaar later

**Source:** Internationale Spectator. December 1995, n° xlix-12. 's-Gravenhage. "Het rapport-Tindemans twintig jaar later", auteur:Tindemans, Leo , p. 642-648.

**Copyright:** (c) Internationale Spectator

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/leo\\_tindemans\\_het\\_rapport\\_tindemans\\_twintig\\_jaar\\_later-nl-bdbbca20-2f55-4354-af00-d12af207c8af.html](http://www.cvce.eu/obj/leo_tindemans_het_rapport_tindemans_twintig_jaar_later-nl-bdbbca20-2f55-4354-af00-d12af207c8af.html)



**Last updated:** 14/02/2017

## Het rapport Tindemans twintig jaar later

Leo Tindemans

*Het jaar 1974 was een bijzonder jaar voor Europa. De Labour Party had in Groot-Brittannië de verkiezingen gewonnen en Harold Wilson werd premier. Zijn partij had de toetreding van zijn land tot de EEG afhankelijk gemaakt van de uitslag van een referendum. De wereld, Europa nog het meest, was verscheurd door de in 1973 uitgebroken oliecrisis. Bovendien zou de monetaire turbulentie die werd veroorzaakt door de politiek van de Verenigde Staten (loskoppeling van de dollar van het goud, zweven van de munt, einde van het stelsel van Bretton Woods) niet snel worden verwerkt. In Parijs bleef heel wat frustratie bestaan ten gevolge van de afwijzing door Nederland en België van het zg. plan Fouchet, dat een politieke unie beoogde.*

### Opdracht

De Topconferentie van Den Haag in december 1969 had weliswaar de toetreding tot de Gemeenschap van Groot-Brittannië, Denemarken en Ierland mogelijk gemaakt, maar de vraag naar de evolutie van die Gemeenschap bleef onbeantwoord. In dat klimaat kwamen de staats- en regeringsleiders van de EEG te samen in Parijs en besloten zij op 11 december 1974 mij de opdracht te geven een rapport samen te stellen over een toekomstige Europese Unie. Dit betekende dat de weg zou worden beschreven waarlangs de Economische Gemeenschap kon worden omgevormd of vervolledigd tot een Politieke Unie

Ik kreeg daarvoor een jaar de tijd. Binnen die periode moesten de hoofdsteden van de lidstaten worden bezocht, gesprekken gevoerd met regeringen en oppositiepartijen en contacten worden onderhouden met organisaties van werknemers, werkgevers, boeren, kleine en middelgrote ondernemingen, vrouwen en jeugdorganisaties, financiële instellingen, enz. Mij was gevraagd met publicatie van het rapport te wachten tot de Europese Commissie, het Europese Parlement en het Hof van Justitie hun visie op een Europese Unie kenbaar hadden gemaakt.

De Belg Alfred Bertrand was auteur van een op 8 januari 1974 verschenen ontwerpverslag over 'de verdere ontwikkeling van de institutionele structuur van de Europese Gemeenschap naar de Europese Unie (Politieke Unie)'. Hij verwees naar de Topconferentie van Parijs (19-21 oktober 1972), die de oprichting had aangekondigd van een Europese Unie waarin het geheel van de betrekkingen tussen de lidstaten zou worden omgezet. Degenen die geloofden in de tekst van 1972 stelden echter vele vragen, gezien het gebrek aan eensgezindheid bij de lidstaten alsmede de instellingen wat betreft de doelstellingen van zo'n unie. Bertrand was dan ook van oordeel dat 'veel inspanningen van de communautaire instellingen en een breed opgezette discussie met de belangstellende openbare mening (sic)' vereist zouden zijn om de doelstellingen en de inhoud van de nagestreefde Europese Unie nauwkeurig te omschrijven. Hij stelde een programma in drie stadia voor. 1 een overgangsstadium tot eind 1974 zonder verdragswijzigingen; 2 een tussenstadium na een eerste, kleine, verdragswijziging; en 3 een slotstadium, waarin vóór 1980 via een 'grote' verdragswijziging de instellingen van de Europese Unie zouden worden opgericht, hun bevoegdheden vastgesteld en de Unie zelf op gang zou worden gebracht. In de derde fase zouden de volgende instellingen worden opgericht: een Europese Regering, als enig centrum van besluitvorming; een Europees Parlement 'dat alle bevoegdheden van een volksvertegenwoordiging bezit'; en een Kamer van Staten, die de gewettigde belangen van de lidstaten diende te behartigen.

Sindsdien is over het rapport Bertrand weinig meer gesproken. Het werd overschaduwde door latere debatten over het Spinelli initiatief, het voorstel een Grondwet uit te werken, de Europese Akte (1987) en het Verdrag van Maastricht. Het Europees Parlement heeft nooit teruggesproken naar wat het in 1974 had aanvaard. De houding van de Commissie was eigenaardig. Zij kwam niet voor de dag met weloverwogen, zorgvuldig uitgebalanceerde en toekomstgerichte voorstellen die men van deze instelling, belast met het stimuleren van de Europese gedachte, mocht verwachten. Zij kwam later zelfs niet eens terug op de tekst die ze in 1974 toch had gepubliceerd.

Zo stond ik voor de moeilijke opdracht een weg te wijzen die mijn diepste opvattingen niet afwezen,

voorstellen te doen die het in de in 1974 opgerichte Europese Raad konden halen, met te wijken voor de vele tegenstrijdige meningen die bij de lidstaten leefden en de staats en regeringshoofden met de neus te drukken op de realiteit achter hun Europese retoriek.

Zeer wijze mensen gaven me de raad een incident te creëren en met kracht van argumenten openlijk de opdracht te weigeren, gezien de vele tegenstellingen en het opvallend gebrek aan politieke wil om wat dan ook te doen. Over oorsprong en aard van mijn opdracht kon geen misverstand bestaan: het waren mijn collega regeringsleiders die me hadden verzocht te zeggen hoe we tot de Politieke Urne konden komen. Ik voelde me verplicht daarop te wijzen toen, na publikatie van mijn rapport, Altiero Spinelli me kwam zeggen hoe teleurgesteld hij was niet de stem van een 'visionair' te hebben ontdekt. Mijn opdrachtgevers waren hoofden van regeringen; bij hen diende ik eenparigheid te bereiken voor de aanvaarding van voorstellen. Ik trad niet op als profeet, als hoogleraar, als ziener, het was als lid van de Europese Raad dat ik voorstellen mocht formuleren, bestemd voor mijn collega's. Er bestond geen unaniem aanvaard concept van de Europese Unie; de crisis zat zo diep, dat indien zo'n definitie kon worden bereikt, het nog wel enige tijd zou vergen voordat de eindfase zou aanbreken.

Vandaar dat ik begon met voor te stellen barrières uit de weg te ruimen en maatregelen en doelstellingen goed te keuren om de Europese gedachte nieuw leven in te blazen. Ik wilde geen utopische ideeën lanceren, maar evenmin beneden de verwachtingen blijven. Deze Urne zou een nieuwe, belangrijke fase op de weg naar eenmaking vormen. Daarom wilde ik nog geen blauwdruk indienen van het ideale Europa. In 1980 zou een evaluatie worden verricht om nieuwe mogelijkheden te bieden en vooruitgang te boeken. Ik was ervan overtuigd dat dit in de federaal geïnspireerde richting moest worden gezocht. Maar ik wilde nog geen beschrijving geven van een 'Grondwet voor de Europese Unie'. Het debat dat de Europese Raad aan het verslag zou wijden zo hoopte ik wat lichtvaardig kon op met anders uitlopen dan op de afspraak beslissingen te nemen die een kwalitatieve verandering in de richting van een Europese Unie zouden betekenen.

Het rapport bevatte vijf hoofdstukken: een gemeenschappelijke visie op Europa; Europa in de wereld; het economische, monetaire en sociale Europa; het Europa van de mens; en de versterking van de instellingen. Drie essentiële elementen waren noodzakelijk om, aansluitend bij de bestaande verdragen, van een Unie te kunnen spreken, een Europees economisch en monetair beleid, een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid (met een toekomstig Europees defensiebeleid niet uitgesloten) en een versterking van de instellingen.

Toen de Europese Raad in 1976 onder voorzitterschap van president Giscard d'Estaing bijeenkwam om het rapport te beoordelen, werden alleen de componenten van de Europese Unie, zoals ik die had bepaald, uitdrukkelijk goedgekeurd. Giscard besteedde enkele bescheiden woorden aan het gepresteerde werk; voorts werd aanvaard dat het Europese Parlement jaarlijks een bespreking zou wijden aan de vooruitgang van de Unie. Ik heb de debatten met aandacht gevolgd en zie me genoodzaakt te zeggen dat ze nooit enige betekenis hebben gehad. Het Parlement heeft nooit van de mogelijkheid gebruik gemaakt te onderzoeken wat mank liep, waarom de Europese Raad zijn eigen verklaringen niet eerbiedigde of waarom de Commissie nooit terugkwam met een verbeterd rapport.

### **Naar een Economische en Monetaire Unie**

Bij waarnemers heerste algemeen de opvatting dat de tijd met rijp was voor een economische en monetaire unie. In 1978 zouden Helmut Schmidt en Valéry Giscard d'Estaing proberen tot een Europees muntstelsel te komen om een tegenwicht te bieden tegen de potentiële gevaren van de dollar massa in de wereld. In februari 1979 werd een voorstel goedgekeurd (zonder Britse medewerking), waarin twee fasen voor zo'n unie werden aangekondigd. Men is nooit de tweede ingetreden.

Mijn voorstel over een monetaire unie kreeg in de internationale pers onmiddellijk het etiket opgeplakt een Europa met twee snelheden te zijn. Ik heb daar nooit in het openbaar op gereageerd, want het komt erop aan te weten wat men daaronder verstaat. Als het betekent dat om technische redenen met alle lidstaten onmiddellijk in het voorste gelid kunnen opereren, dan aanvaard ik de betiteling. Ik zou echter even goed

kunnen beweren dat ik met mijn voorstel de Gemeenschapsgedachte versterkte. Toen het rapport uitkwam werkten vijf Europese landen immers monetair samen in de zg. 'slang'; deze samenwerking verliep echter buiten de Europese instellingen om. Ik stelde voor dat alle lidstaten van de Unie gezamenlijk de monetaire problemen zouden behandelen, in de wetenschap dat ze met allemaal in staat waren tot dezelfde beslissingen. Doch de Unie zou, ook gemeenschappelijk, de maatregelen treffen die de zwakkere broeders dienden na te leven om later aansluiting te krijgen bij de eerste groep. Wellicht kan men in mijn voorstel nu nog inspiratie vinden voor de maatregelen die ter uitvoering van het Verdrag van Maastricht in de monetaire sector moeten worden genomen.

### **Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid**

Dezelfde waarnemers die zich pessimistisch uitlieten over de monetaire voorstellen, zagen een tweede zware hindernis verborgen in mijn rapport, waar ik volhield dat een Europese Unie gekenmerkt zou worden door een gemeenschappelijk buitenlands beleid. De betwiste paragraaf is te duidelijk om hem niet te citeren: 'Het essentiële verschil tussen de coördinatie van het politieke beleid, zoals die thans tot stand komt en het gemeenschappelijke buitenlands beleid dat de Unie kenmerkt, ligt niet in de gevolgde procedure en evenmin in de bevoegdheid van de instelling. Het ligt in de verplichting om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. De Staten verbinden zich ertoe om in de Europese Raad de grote lijnen van hun beleid vast te leggen. Op grond daarvan dient de Raad te komen tot een gemeenschappelijke beslissing over de afzonderlijke punten. Dat houdt natuurlijk in dat een minderheid zich na afloop van de discussies aan die van de meerderheid dient aan te passen.'

Ik wees erop dat de Europese Raad een sleutelrol moest spelen bij de vaststelling van de algemene richtlijnen, die voortvloeiden uit een algemene politieke visie, zonder welke geen gemeenschappelijk beleid mogelijk was. De politieke besluitvorming die de toepassing is van de algemene richtlijnen op de actualiteit kwam de Raad toe.

Inzake veiligheid stelde ik voor dat de lidstaten tijdens de geleidelijke ontwikkeling van de Europese Unie de problemen zouden regelen die hun buitenlandse veiligheid betreffen. Zolang de Europese Unie geen gemeenschappelijk defensiebeleid zou hebben, zou ze onvolkomen blijven. Ik stelde voor samen te werken bij wapenproductie, een gemeenschappelijk industriebeleid voor de Europese NAVO landen te aanvaarden en de oprichting van een Europees Agentschap voor de bewapening te overwegen. Om een dergelijk standpunt en een gemeenschappelijk handelen ten opzichte van de buitenwereld gestalte te geven, zouden de lidstaten van de Unie het essentiële van hun buitenlandse betrekkingen geleidelijk moeten opnemen in een stelsel van gemeenschappelijk beleid en de consequenties ervan moeten aanvaarden. Deze moesten worden bekrachtigd door een juridische verplichting, 'die de bevestiging zal zijn van de kwalitatieve aanpassing welke in het kader van de Unie wordt nagestreefd'.

Naderhand werd me gezegd dat het vooral deze twee voorstellen waren: de minderheid meerderheidverhouding in de Raad op het gebied van buitenlands beleid en de uitwerking van een veiligheidsbeleid, die belet hebben dat het rapport een beter onthaal verkreeg. Later is beweerd dat de aan buitenlands beleid en veiligheid gewijde paragrafen te zwaar uitvielen in het geheel van de voorstellen.

### **Eerste reacties op het Rapport**

In 1976 hield de Association des Instituts d'Etudes Européennes een colloquium waar de voorstellen uit het rapport Tindemans werden onderzocht. Meer in het bijzonder werden het kritisch artikel van D.P. Spierenburg<sup>1</sup> en een oordeel van S. Hoffmann<sup>2</sup> ontleed. Dit laatste was evenwel verschenen als algemene beschouwing vóór publicatie van het voor de Europese Raad bestemde document.

Christian Franck greep niet terug naar het verleden om voor een Europese Unie de noodzaak van een gemeenschappelijk buitenlands beleid te onderstrepen. Hij had o.m. enkele verklaringen kunnen citeren uit de oprichtingsperiode van de EGKS, toen duidelijk werd verwezen naar het politiek karakter van de nieuwe organisatie. Hij had ook het Verdrag van Parijs en de oprichting van een parlementaire Assemblee kunnen citeren om de politieke consequenties in het licht te stellen. Hij had de drie versies van het plan Fouchet als

argument kunnen aanvoeren, aangezien daarin Buitenlands Beleid en Defensie telkens voorkwamen. Sinds het document Davignon (1970) was de Gemeenschap begonnen met de Europese Politieke Samenwerking, waarvoor later, met de Europese Akte, een eigen secretariaat werd opgericht.

Dat de Unie voldoende substantie moet bezitten om ook over de buitenlandse relaties te kunnen oordelen, spreekt vanzelf. Anders hebben diegenen gelijk die spottend verklaarden: 'De Negen hebben niets gezegd. Zij hadden niets te zeggen, maar ze deden het met één stem.' Spierenburg ging uit van het standpunt dat het buitenlands beleid moest volgen op de interne gemeenschappelijke politiek in diverse sectoren, en met daaraan voorafgaan. Zeer belangrijk daarbij was een gemeenschappelijke economische en monetaire politiek. Thans kunnen we verwijzen naar de gemeenschappelijke handelspolitiek en de bevoegdheid van de Europese Commissie terzake. Spierenburgs voorbehoud viel bijgevolg weg.

De kritiek van Hoffmann was in wezen dezelfde afwijzing: Europa was maar een tweederangs acteur en had geen gemeenschappelijk industrie, energie of monetair beleid.

Franck weerlegde deze bezwaren en concludeerde dat het erop aankwam een inspanning te leveren om ze te boven te komen. Nu was het van groot belang te onderzoeken of met de voorstellen uit het rapport interne competentie en externe consequentie konden (en moeten) worden gekoppeld.

Ik betwist trouwens de interpretatie als zou het rapport te veel aandacht hebben geschonken aan de buitenlandse relaties, ten nadele van andere sectoren, zoals de economische en monetaire. Wie de tekst onbevooroordeeld en zonder *Hineininterpretierung* leest, zal ongetwijfeld concluderen dat de grootste aandacht besteed werd aan economische en monetaire integratie. De buitenlandse relaties zijn de consequentie van de resultaten die reeds geboekt werden of die dringend tot stand dienden te worden gebracht. Naarmate de Gemeenschap als zodanig een realiteit werd bij handelsbesprekingen en economische akkoorden, werd het gebrek aan een politiek oordeel des te meer ervaren. Op het ene gebied bestond Europa, op het andere niet. Naarmate de integratie op economisch gebied vorderde, zonder vergelijkbare ontwikkeling voor de internationale relaties, zou de tegenstelling tussen een economisch Europa en de afwezigheid van een politieke achtergrond alleen maar groeien. Deze splitsing of scheuring zou op den duur zeer schadelijk zijn. De praktijk heeft dit trouwens bewezen, ook al bleef de politieke wil weerspanning of onvolwassen. Was het met in 1978 dat op initiatief van Helmut Schmidt en Valéry Giscard d'Estaing besprekingen werden begonnen die in 1979 tot het (zwakke) Europese Muntstelsel hebben geleid? In de Europese Akte werd verklaard dat het doel van de maatregelen erin bestond een monetaire unie te bereiken en dat een politieke unie vooropgesteld werd, met een gemeenschappelijk buitenlands beleid waartoe voortaan ook de economische en politieke aspecten van de veiligheid zouden behoren.

In het Verdrag van Maastricht wordt kortweg de noodzaak van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, eventueel leidend tot een defensiebeleid en een gemeenschappelijke defensie, onderkend. Dit staat in dezelfde verdragstekst waarin ook de economische en monetaire unie wordt aangekondigd. In feite kon men dit met zoveel woorden lezen in mijn rapport. Alleen op het stuk van het buitenlands beleid werd bepaald dat dit diende te gebeuren op een aantal duidelijk afgebakende gebieden, gekozen op grond van hun relevantie en hun praktische mogelijkheden. 'Naarmate de Unie zich geleidelijk ontwikkelde zou die politieke verbintenis zich moeten uitstrekken over alle essentiële bestanddelen van de buitenlandse betrekkingen.'

### **Actualiteit en terugblik**

Deze positie lijkt overeen te stemmen met wat Jacques Delors verklaarde in een afscheidsrede, uitgesproken in het Paleis voor Schone Kunsten te Brussel in december 1994. Hij bekende de uitdrukking 'gemeenschappelijke acties op gebied van buitenlandse politiek' te verkiezen boven 'gemeenschappelijke buitenlandse politiek.' In mijn rapport werd gesteld dat de aandacht ('op dat ogenblik', maar op dat gebied is nog niets wezenlijks veranderd) vooral moest uitgaan naar vier fundamentele problemen: 1 een nieuwe economische wereldorde; 2 de betrekkingen tussen Europa en de Verenigde Staten; 3 de veiligheid; en 4 de crises die zich in de onmiddellijke geografische nabijheid van Europa voordoen.

Deze problemen hebben thans nog niets van hun brandende actualiteit verloren. Met het jongste GATT akkoord (Uruguay Ronde) is de strijd tussen voorstanders van mondiale handelsovereenkomsten en die van neo protectionisme fel opgelaaid. De Europese Unie sloot belangrijke akkoorden met Midden en Oost Europa, het Midden Oosten, Latijns Amerika, Midden Amerika, de ASEAN landen, zij bereidde een nieuwe strategie met Azië voor, probeerde tot wijzigingen in het Verdrag van Lomé te komen en ontwierp een politiek voor het Middellandse Zeegebied. De economische wereldorde blijft in het centrum van de belangstelling en de zorgen. De politieke consequenties ervan worden iedere dag duidelijker.

De betrekkingen met de Verenigde Staten geven aanleiding tot veelvuldige commentaren, voorstellen en suggesties. Het probleem verdeelt de geesten. Vóór de implosie van de Sovjetunie was een globaal akkoord tussen deze supermogendheid en de EG in de maak. Als het tot stand was gekomen, zouden de relaties met de Sovjetunie beter gestructureerd zijn geweest dan met de Verenigde Staten. Intussen gaat het debat verder met Washington. De veiligheid is meer dan ooit voorwerp van discussie, maar door de conflicten in ex Joegoslavië is de geloofwaardigheid van een Europees veiligheidsbeleid gehavend en behoren de VN, in het bijzonder de Veiligheidsraad, en de Europese Unie in feite tot de morele verliezers. Het uitblijven van een conflict tussen de lidstaten van de EU wordt al als een overwinning beschouwd. Eenparigheid bij de analyse en de besluitvorming voor een gemeenschappelijk optreden werd met bereikt.

Dit moet gezien worden als verbonden met punt vier van Delors: de crises in de omgeving van Europa. Niet alleen in ex Joegoslavië, maar ook in Afrika slaagt de Unie er niet in tot gemeenschappelijke standpunten en acties te komen.

Volgens het rapport Tindemans hield de Europese Unie in dat de Europese staten zich op de onder de Unie ressorterende gebieden altijd verenigd opstellen. 'Anders zou die benaming zinloos zijn. De coördinatie van de beleidsregels, die in een overgangsperiode zo kostbaar is, moet dus geleidelijk plaats maken voor een gemeenschappelijke politiek, wat betekent dat onze Staten samen beleid moeten kunnen vaststellen en samen moeten kunnen optreden in het kader van de Europese Unie. Hierbij zouden de Lidstaten nooit mogen vergeten dat de Europese identiteit door de buitenwereld niet zal aanvaard worden, indien zij zich nu eens verenigd, dan weer gescheiden aandienen.'

In zijn *Les Politiques Etrangères des Grandes Puissances*<sup>3</sup> citeert de Franse hoogleraar Zorgbibe zijn landgenoot Pierre Hassner, waar die de vraag stelt: 'Wat is er irrealistischer dan te veronderstellen dat er een realistisch Europa zou zijn?' Zorgbibe is van mening (hij noemt ze eigenlijk 'wijs irrealisme') dat de Europese eenheid een fictie zal blijven zolang de continentale solidariteit tot stilstand komt zodra zich militaire problemen voordoen en zal afhangen van externe druk en interne belangentegenstellingen. Maar, gaat de auteur verder: 'Is de tekst die aan de basis ligt van de WEU een louter Europese Alliantie met de enige die een automatische militaire hulp voorschrijft aan de lidstaten, in geval één van hen wordt aangevallen?' Legt de logica dan geen fusie van de drie Gemeenschappen en de WEU op, in de schoot van een Europese Unie? Hij vermeldt dan ook welwillend de vraag uit mijn rapport of met de uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Unie en bijgevolg die van het Europees Parlement tot de zaken die tot nu toe in de Assemblee van de WEU werden behandeld, de parlementaire vergadering van de WEU nog nodig is.

Waar te Maastricht werd beslist dat in de Monetaire Unie de Europese Centrale Bank een dialoog zal voeren met het Europese Parlement, kwamen de staats- en regeringsleiders tot het besluit dat voor de problemen behandeld in de WEU de Assemblee van deze instelling bevoegd is. Zoiets wordt beslist op een ogenblik dat de Europese Unie wordt afgekondigd. Wat voor zin hebben Europese verkiezingen dan nog?

## Vooruitgang

Sedert 1976 werd langzamerhand voortgang geboekt in de richting van wat in het rapport werd aangeduid. De eerste stap was de beslissing tot één enkel besluitvormend centrum te komen en niet langer een onderscheid te maken tussen werkzaamheden die onder de Gemeenschap ressorteren en andere die thuishoren in de Europese Politieke Samenwerking. De problemen moeten gezamenlijk kunnen worden behandeld door dezelfde personen en op dezelfde plaats, maar met noodzakelijk volgens dezelfde procedure.

Niet alleen leidt zulks tot een efficiëntere werkmethode, maar de realiteit dwingt de ministers tot die maatregel. De Europese Unie behoort zich niet alleen bezig te houden met het traditionele buitenlandse beleid, met inbegrip van de veiligheid, met het beleid inzake tarieven en handel dat gemeenschappelijk wordt gevoerd, maar ook met het geheel van de buitenlandse economische betrekkingen. Een Unie moet een volledige en samenhangende visie op de economische, industriële, financiële en handelsaangelegenheden hebben en als eenheid kunnen optreden.

Hoewel de strijd met zozeer publiek wordt gevoerd, duurt de spanning tussen degenen die alleen economische samenwerking in Europees verband zien en degenen die ook politieke oogmerken hebben, tot op onze dagen hevig voort. Het begon al in 1948 te Den Haag; de tegenstelling werd nog scherp aangevoeld in Maastricht en daarna. Het zal ongetwijfeld tot een grote confrontatie komen op de IGC '96. Het huidige ontbreken van gemeenschappelijke diplomatieke inzichten en handelingen veroorzaakt met alleen veel ontgoocheling, maar werkt de erosie van de Europese gedachte en de Europese constructie sterk in de hand.

Een volgende stap was aanvaarding van directe verkiezingen, bij algemeen stemrecht, voor een Europees Parlement (1979). De strijd om zijn bevoegdheden is niet beëindigd, al is de groei ervan met te misprijzen.

Belangrijk was vanzelfsprekend de Europese Eenheidsakte (juli 1987), ook al heeft ze voor teleurstellingen gezorgd. Het belang van de beslissing vóór 1 januari 1993 een interne markt tot stand te brengen kon moeilijk worden overschat. Het voorstel was vroeger al enkele keren binnenskamers onderzocht, maar de moeilijkheden om de voorwaarden voor het functioneren van zo'n markt te doen goedkeuren, leken onoplosbaar. Nu vonden de voorstanders van het communautaire Europa en de partijgangers van een groot handelsterritorium elkaar met het idee van de markt. De preambule verklaarde kort en krachtig dat het de bedoeling was tot een Europese Unie te komen, terwijl in het hoofdstukje over de monetaire problemen werd geponeerd dat het doel een monetaire unie vormde.

Het programma voor technologie dat ook op 11 december 1975 in Luxemburg werd goedgekeurd, lag eveneens in de lijn van het rapport Tindemans, zoals ook de aangekondigde versterking van het Europese muntstelsel en van het Europese Parlement. De mededeling dat voortaan de economische en politieke aspecten van de externe veiligheid ook door de Gemeenschap zouden worden behandeld, was nieuw. Dit sloot goed aan bij de oprichting van een secretariaat voor de buitenlandse politiek.

Ten slotte de Top van Maastricht (december 1991), waar uitdrukkelijk zowel de EMU als het GBVB werd aanvaard. Bovendien werd voor 1996 een intergouvernementele conferentie (IGC) aangekondigd die tot versterking van de Europese instellingen zou moeten bijdragen. In feite was dit in mijn rapport al voorgesteld. Daar kwamen in Maastricht nog de interne veiligheid bij en de oprichting van een Comité voor de Regio's. Feitelijk betekent dit laatste het in acht nemen van de regionale gedachte, zoals vroeger aanbevolen. De IGC '96 zal het vermoedelijk bijzonder moeilijk hebben om op het gebied van veiligheid (en later defensie) tot de juiste beslissing te komen inzake de relaties tussen de Europese Unie enerzijds en WEU, EUROCORPS, NAVO, OVSE en VN anderzijds.

Tussen 1975 en 1995 werden op het hoogste niveau weliswaar belangrijke beslissingen genomen, maar de definitieve fase van een Europese Unie laat nog altijd op zich wachten, zodat alle aandacht geconcentreerd blijft op de IGC '96

Op 4 mei 1994, toen het Europese Parlement geroepen was zich uit te spreken over de toetreding van Finland, Zweden, Noorwegen en Oostenrijk tot de Unie, verklaarde Jacques Delors dat hij die uitbreiding indien hij parlamentslid zou zijn zou goedkeuren, want 'het kwaad stak niet in die uitbreiding, het kwaad zat in de teksten van Maastricht'. Hij het duidelijk blijken dat bij goede onderhandelingen de kandidaat-leden hoogstwaarschijnlijk alle verstandige voorwaarden zouden hebben aanvaard. Bij nader onderzoek bleek dat hij met de kwalen van Maastricht vooral bedoelde 1 de aanvaarde uitzonderingen (opting out); 2 de opgelegde eenparigheid van beslissing ten aanzien van het GBVB en de interne veiligheid; en 3 het ontbreken van een geloofwaardige uitspraak over de finaliteit van de onderneming 'Europa'. Dit standpunt herinnert me aan twee eerdere verklaringen van Delors die een ongewone betekenis hadden. In 1993 oordeelde hij dat de groei van de Gemeenschap (hij had gezegd dat het wel tot 30, zelfs 35 lidstaten zou

kunnen komen) wel eens het einde van de Gemeenschap zou kunnen betekenen. En in 1994 het hij zich ironisch ontvallen: 'Indien we eens begonnen met te zeggen wat we eigenlijk willen. Het vinden van oplossingen zou er zeer door vergemakkelijkt worden.'

## Nieuwe problemen

De laatste tijd duiken trouwens problemen op die in 1975 met bestonden. Wie aandachtig luistert in het Europees Parlement (vooral, maar niet alleen in zijn Commissie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheid) merkt dat drie nieuwe problemen meer en meer worden opgeworpen. Woordvoerders van nieuwe lidstaten (vaak gesteund door leden uit Denemarken) beroepen zich voortdurend op de 'neutraliteit' van hun land. Vóór de uitbreiding hadden nochtans zowel ministers als commissarissen uitdrukkelijk verklaard dat hieromtrent geen enkel probleem meer bestond: de kandidaten aanvaardden *l'acquis communautaire* plus het Verdrag van Maastricht, terwijl bovendien na de Koude Oorlog en de ontspanning tussen Oost en West Europa neutraliteit geen enkele zin meer had. Nu duikt al in bepaalde (weliswaar nog niet officiële) teksten het onderscheid op tussen de neutrale lidstaten en de andere. In de bevoegde commissie werd de vraag al gesteld wie om de tuin werd geleid, de parlementsleden uit de nieuwe lidstaten of die uit het Europese Parlement? Sommigen betwisten zelf het begrip *acquis communautaire*.

Bij het bespreken van economische of regionale politiek hoort men meer en meer kritische interventies over het uiteenlopende resultaat van de beslissingen in het noordelijk gedeelte van de Unie en het zuidelijke. Een derde onderscheid, de betekenis van de grote en de kleine lidstaten, wordt ook als een probleem opgeworpen. Deze visies bestonden in 1975 met althans met in die vorm

Opvallend is ook de veranderde opstelling van het Europese Parlement. In 1975 waren de parlementsleden met rechtstreeks gekozen en minder talrijk dan nu; hun werk werd gekenmerkt door een besef geroepen te zijn de Europese constructie tot een goed einde te brengen. Nu is het Parlement veel meer verdeeld, met alleen wat de politieke fracties betreft, maar ook wat de toekomstige gestalte van de Europese Unie aangaat. Het rapport Bertrand was een betrekkelijk eenvoudig, rechtlijnig voorstel. In 1984 konden de voorstellen waartoe Spinelli het initiatief had genomen, nog worden goedgekeurd. De laatste debatten over een Grondwet in 1994 konden met tot een goed einde worden gebracht, uit vrees dat wisselende meerderheden een 'monster' zouden hebben geschapen. Dit lelijke woord werd gebruikt bij het bepalen van de politieke manoeuvres. Het debat, in 1995, over de IGC '96 heeft niet de grote, principiële confrontatie noch de beïnvloeding van de publieke opinie gebracht waarop in de strijd voor een rechtstreeks verkozen parlementaire vergadering werd gehoopt. Het leek wel alsof bij de komende conferentie het Parlement de rol van onderhandelaar verkoos boven die van grondwetgever. Als troostprijs kreeg het een vertegenwoordiging bij de voorbereiding van de IGC, maar de waarheid dwingt ons te erkennen dat zulks niet veel betekent.

Het probleem dat de debatten intellectueel beheerste in de jaren '60, ligt weer ter tafel. Kan een economische unie opereren zonder politieke bevoegdheid of, anders gezegd, is een politieke unie noodzakelijk om het geheel van de Unie in evenwicht te houden? Heeft het veel zin over een stelsel te beschikken met duidelijke afbakening van de bevoegdheid bij de diverse instellingen, in een communautair geheel, en anderzijds op politiek vlak: buitenlands beleid, veiligheid met een andere structuur, een andere filosofie en een ander ledenaantal te werken? Ik citeer in dit verband M. Couve de Murville, nu met bepaald een missionaris van de Europese gedachte, die op 7 januari 1967 al zei: 'Als de zaken belangrijk zijn, worden ze altijd politiek, zelfs in de economische sector.'<sup>4</sup>

De drie hoofdbestanddelen van het rapport in 1975 waren, 1 de EMU; 2 het GBVB; en 3 de versterking van de instellingen. Ze zijn het nog steeds. Gezien de maatschappelijke en internationale ontwikkeling moet daaraan op gelijke voet de interne veiligheid (drugs, immigratie, criminaliteit) worden toegevoegd. Dit aspect, dat meer en meer de binnenlandse politiek van de lidstaten gaat overheersen, vindt nog het minst respons op Europees vlak. De resultaten van haast ontelbare ministeriele vergaderingen zijn bedroevend.

Toen Philippe de Schoutheete in 1986 een artikel publiceerde over 'le rapport Tindemans dix ans après', eindigde hij met erop te wijzen dat het rapport in 1975 een politieke en pragmatische benadering had verkozen in een nochtans coherent geheel, waardoor ook een rijping van de ontwikkeling met uitgesloten



werd.<sup>5</sup> Een bepaalde 'differentiatie' werd aanvaard voor de monetaire unie, maar in een communautair geheel en dus zonder *opting out*. De richting Spinelli heeft hierop heel wat kritiek uitgebracht.

Thans zien we dat met negen, twaalf, vijftien of meer lidstaten geen andere weg mogelijk was geweest. Doch waar in 1975, niettegenstaande alle europessimisme, nog een positieve basisstroming voor Europese eenmaking viel waar te nemen, lijkt nu die stuwkracht af te nemen. De lidstaten dragen daarvoor ongetwijfeld een grote verantwoordelijkheid door iedere beslissing als een nationale overwinning voor te stellen en te weigeren tot een duidelijke, transparante, overzichtelijke en overtuigende structuur te komen.

Niemand minder dan Raymond Aron schreef al in 1962 dat men tot geen Europese macht (*pouvoir*) kon komen indien de wil met aanwezig was tot die Gemeenschap te behoren; de bevolking moet zich daarvan bewust zijn, en die wil moet kunnen worden bevestigd tegenover andere collectiviteiten.<sup>6</sup>

Het komt mij voor dat de laatste twintig jaar op deze gebieden weinig of geen vooruitgang werd geboekt. Het feit dat men het systeem van de referenda wil veralgemenen ten koste van de representatieve instellingen (nationale parlementen) Maastricht stelt een algemeen referendum voor kan een verzwakking betekenen van die onmisbare wil en een schuilgaan achter de opinie van een onwetende bevolking. Wat voor onzin werd er niet uitgekraamd, tijdens het referendum, zowel in Denemarken als in Frankrijk? Het lijkt wel op een ondermijning van de parlementaire democratie en een indirecte poging nieuwe onoverkomelijke moeilijkheden te creëren: wat zal er gebeuren als in bepaalde lidstaten (wat vrijwel zeker is) het referendum geen meerderheid haalt? Ik hoorde een parlements lid verklaren dat dan het voorstel om verder te gaan met een 'voorhoede', zoals gesuggereerd in het eerste document Schäuble Lamers, de uitkomst zal bieden. Hij werd onmiddellijk tegengesproken door een collega die volhield dat op dat ogenblik alleen een onttakeling van Maastricht een uitweg zou kunnen bieden. Zo bereiden sommigen de IGC '96 voor.

De belangrijkste voorstellen van mijn rapport uit 1975 werden in Maastricht aanvaard en verder uitgebreid. De verwezenlijking ervan vormt thans de grote uitdaging met alleen technisch voor de IGC '96. Sinds 1951 waren de voorstellen en ideeën nooit zo toegespitst op concrete vragen als thans. Is het overdreven te zeggen dat het klimaat nochtans nog minder gunstig is dan in 1975? De opzet toen kon betwist worden, maar bleef toch de enig haalbare. Europa '96 wordt de grootste politieke uitdaging voor deze generatie. Werd met klem beweerd dat zij Europa moest maken?

Dr L. Tindemans is oud premier van België

1 D.P. Spierenburg, 'Het Rapport Tindemans, een kritische beschouwing', in *Internationale Spectator*, maart 1976.

2 S. Hoffmann, 'Douze Paradoxes pour une Absence', in: *Esprit*, november 1975.

3 C. Zorgbibe, *Les Politiques des Grandes Puissances*, Parijs PUF, 1984, blz 105.

4 Geciteerd in R. Bloes, *Le 'Plan Fouchet' et le problème de l'Europe Politique*, Brugge, 1970, blz

5 Ph. de Schoutheete, in *Politique Etrangère*, Parijs, februari 1986, blz 527-538.

6 R. Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, Parijs, 1962, blz 733.