EUROPESE INTEGRATIE.
-O-O-O-O-

# I N H O U D


| | blz.: |
|---|---|
| Inleiding en probleemstelling | 1 |
| Deel I, Algemene beschouwingen | 4 |
| I. Voordelen van integratie | 4 |
| II. Bezwaren van integratie | 5 |
| III. Ontwikkeling van het integratieproces | 8 |
| IV. Beginselen voor een practische uitwerking. | 9 |
| Deel II, Ontwerp actieprogramma. | 13 |
| I. Inleiding | 13 |
| II. Consolidatie van bereikte resultaten | 15 |
| III. Doelstelling voor de eerste étappe | 16 |
| IV. Doelstelling voor de tweede étappe | 19 |
| V. Procedure voor de behandeling van bezwaren. | 2o |


Dir. Gen.v.d.B.E.B.
Dir. Mult. Zaken
12 Mei 1950.

© Collectie Griffiths (Universiteit Leiden) inv.nr. Geen
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/G00489

EUROPESE INTEGRATIE.

-0-0-0-

INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING.

Europa kan alleen dan in vrijheid en welstand bestaan, indien de Europese landen zich meer dan in het verleden tot één gemeenschap verenigen. Deze stelling wordt thans vrijwel algemeen als juist erkend.

Hiervan uitgaande moeten de Europese landen derhalve bereid zijn zo nauw mogelijk samen te werken om de traditionele politieke beginselen en hun grondgebied gemeenschappelijk te verdedigen en tevens om te trachten hun economische problemen door gemeenschappelijke krachtsinspanningen op te lossen. Deze belangrijke doelstellingen zijn sterk met elkaar verbonden en daarom ook niet onafhankelijk van elkaar te verwezenlijken. Politieke en militaire onafhankelijkheid is slechts stevig verankerd, indien zij rust op economische kracht. Er bestaat dus een nauw verband tussen de politieke en de economische samenwerking in het toekomstige Europa.

Economisch gezien is een hoge werkgelegenheid in alle landen en een hoge arbeidsproductiviteit zeker het doel, maar een hoog welvaartspeil is alleen bereikbaar, wanneer het samen gaat met politieke en militaire vrijheid en veiligheid.

Deze nauwe verbondenheid van politieke, militaire, en economische integratie wordt geillustreerd door het feit, dat door andere organisatie dan de O.E.E.C. doch in welhaast dezelfde landengroeperingen belangrijke vooruitgang is bereikt om tot een betere samenwerking op politiek en militair gebied te komen.

Het heeft er de schijn van, dat op deze andere gebieden de vorderingen groter zijn dan op het economische terrein. Daarom moet worden gevreesd, dat het uitblijven van belangrijke vorderingen ten aanzien van de economische integratie remmend zal kunnen werken op de samenwerking op politiek en militair terrein. Ook uit dezen hoofde reeds verdient het daarom aanbeveling het probleem van de economische integratie van Europa aan de orde te stellen.

Deze economische integratie is geen nieuwe taak voor de Europese landen. Reeds in 1948 hebben zij zich verbonden, zowel ten opzichte van de Verenigde Staten in hun bilaterale overeenkomsten als tegenover elkander in het Verdrag nopens Europese Economische Samenwerking hun krachten in te spannen om tot een nauwere samenwerking te komen.

De Foreign Assistance Act 1948 spreekt in Sec. 115 (b), waarin de grondslag wordt gelegd voor de bilaterale overeenkomsten van de noodzaak voor elk land om samen te werken "with other participating countries in facilitating and stimulating and increasing interchange of goods and services among the participating countries and with other countries and to reduce barriers to trade among themselves and with other countries".

Het Verdrag nopen Europese Economische Samenwerking is zo mogelijk nog duidelijker door in de considerans te stellen, dat de deelnemende landen "vastberaden (zijn) om haar economische kracht daartoe samen te bundelen, zich met elkaar te verstaan omtrent een zo intensief mogelijk gemeenschappelijk gebruik van haar afzonderlijke hoedanigheden en mogelijkheden, haar voortbrenging te vermeerderen en haar industriële en agrarische hulpmiddelen te ontwikkelen en te moderniseren, haar handel uit te breiden, in steeds sterker mate de onderlinge handels-

belemmeringen uit de weg te ruimen, een volledige tewerkstelling van haar arbeidskrachten te bevorderen en om de stabiliteit van haar huishoudingen en het algemene vertrouwen in haar nationale valuta te herstellen of te handhaven".

Ook de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 van het Verdrag spreken in dit opzicht duidelijke taal.

Vergeleken bij deze niet misteverstane proclamaties zijn de tot nu toe behaalde resultaten op het gebied van de economische integratie zeer bescheiden. Bovendien zijn velen van mening, dat wat te dezer zake bereikt is nog vnl. een gevolg is van de door de Verenigde Staten gestelde voorwaarden ter verkrijging van de Marshallhulp. Het gevaar dreigt daarom, dat bij het wegvallen van de Amerikaanse hulp, wanneer dus het sterkste motief verdwijnt, niet alleen geen verdere voortgang meer zal worden gemaakt, doch ook datgene, dat reeds is bereikt, weer verloren zal gaan.

Het is dus gewenst nog eens uitdrukkelijk de noodzaak tot economische integratie van Europa uiteen te zetten, en zo mogelijk een practische weg aan te geven, teneinde tot goede en snelle resultaten te geraken.

In Deel I van de hierbij aangeboden nota zal een algemene beschouwing worden gewijd aan de voor- en nadelen van de economische integratie en de beginselen, welke aan een verwezenlijking hiervan ten grondslag moeten liggen.

Tegen deze achtergrond kunnen dan de concrete voorstellen worden beoordeeld, welke wij in Deel II ter discussie stellen.

## DEEL I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

### I. Voordelen van integratie.

Indien men aan het begrip integratie op economisch gebied een ietwat meer tastbare inhoud wil geven, zal men zich eerst een beeld moeten vormen van wat men er mede wil bereiken.

Begonnen moet worden vast te stellen, welke voordelen men wenst te behalen. Wanneer dit is gedaan, kan men harmonisatie of integratie definiëren als het geheel van beslissingen en maatregelen, welke nodig en dienstig zijn om deze voordelen te bereiken.

Welke voordelen nu kan men verwachten van een dergelijke gemeenschappelijke politiek voor West-Europa als geheel en voor elk der deelnemende landen afzonderlijk. Het voordeel van een dergelijke integratie is gelegen in de opvoering van de efficiency van de Europese productie door het scheppen van grotere markten. De Europese achterstand t.a.v. de arbeidsproductiviteit kan alleen worden ingehaald door een productie in grotere series en door uitbreiding van de gestandariseerde massaproductie. Hiervoor echter zijn grotere markten onmisbare voorwaarden, met name omdat hierdoor de concurrentie wordt verscherpt, hetwelk weer de specialisatie bevordert. Door de hieruit voortvloeiende kostprijsverlaging zal het voor Europa mogelijk zijn op de eigen Europese markt te concurreren tegen de niet-Europese producenten en op de niet-Europese markt tegenover de aldaar optredende medeproducenten. Hierdoor zal voor Europa als geheel een importvermindering en een exportverhoging ontstaan, waardoor in de eerste plaats een hulp van buiten onnodig wordt, terwijl nadien dit proces zal leiden tot een verhoging van het Europese levenspeil.

Met het voorbeeld van de efficiente Amerikaanse productie voor ogen, behoeft er niet aan te worden getwijfeld, dat deze voordelen aanzienlijk en bereikbaar zijn.

Bij al deze voordelen dient men echter zeker niet de ogen te sluiten voor het feit, dat er aan een dergelijk proces zowel voor West-Europa als geheel, als voor ieder der deelnemende landen afzonderlijk, bezwaren verbonden zijn, welke in het volgende kort zullen worden aangeduid.

II. Bezwaren van integratie.

A. voor West-Europa als geheel.

Indien men inderdaad alle voordelen, die een grote markt biedt, wil uitbuiten, zal, gelijk reeds gezegd, de productie in de eerste plaats moeten worden gespecialiseerd en in de tweede plaats zoveel mogelijk geconcentreerd in die gebieden, welke daardoor krachtens hun natuurlijke geaardheid het best geschikt zijn. Aan deze concentratie zijn natuurlijk grenzen gesteld. Vele verzorgende industriëen zijn niet in staat hun afzetgebied vanuit één productiecentrum over continentale afstanden uit te strekken (b.v. de tuinbouw, de bouwnijverheid, de aardolieraffinaderijen). De accentuering van de gunstigste vestigingsplaats, die door de integratie ontstaat, zal vooral bij nieuwe vestigingen op de voorgrond staan. Zonder twijfel echter zal zij t.a.v. die producten, welke vanuit één land over het gehele continent afzetbaar zijn, de concurrentieverhoudingen wijzigen en derhalve productieverschuivingen teweeg brengen. Het zal nodig zijn op kortere of langere termijn de productie in bepaalde gebieden te beperken en eventueel zelfs te staken en naar elders over te brengen. Weliswaar zal voor de beperkte of weggevallen productie een productie van andere artikelen in de plaats komen, doch gezien het feit, dat de productiefactoren weinig mobiel zijn, betekenen deze verschuivingen ongetwijfeld een zekere mate van kapitaalverlies en een, zij het dan ook tijdelijke, "aanpassingswerkeloosheid".

Hoewel wij deze bezwaren duidelijk zien en de economische en sociale moeilijkheden niet onderschatten, zijn wij van mening, dat de Europese landen bij hun keuze niet alleen moeten overwegen, dat de grote voordelen, die een integratie op lange termijn zal opleveren, zwaarder wegen dan de genoemde bezwaren van tijdelijke aard, doch tevens welke de gevolgen zijn van het achterwege blijven van de integratie. In dat geval moet n.l. met zekerheid worden verwacht, dat

Europa zijn economische en sociale problemen niet zal kunnen oplossen en derhalve zijn levenspeil zal moeten verlagen. Hoewel deze gevolgen niet voor alle deelnemende landen even zwaar zullen zijn, zullen zij toch door allen worden ondervonden.

Integratie brengt met zich mede, het afstand doen van bepaalde maatregelen in de economische strijd ter bescherming van de nationale markt. Zonder integratie zal Europa bij de eerste conjuncturele inzinking terugvallen in een medogenloze strijd van allen tegen allen met de noodlottige gevolgen hieraan verbonden. Om zich hiervan een voorstelling te kunnen maken, behoeft men slechts terug te denken aan de situatie in Europa in de dertiger jaren. Hier komt nog bij, dat het politieke, sociale en economische weerstandsvermogen van het Europese continent nog belangrijk slechter is, dan toenmaals, waardoor de gevaren aan een dergelijke crisis verbonden op elk gebied nog zorgwekkender zullen zijn. Wij zijn daarom van mening, dat zelfs in het geval de directe voordelen en nadelen van de integratie aan elkaar gelijk zouden zijn, de laatstgenoemde zeer reële gevaren van het achterwege blijven van de integratie de doorslag moeten geven.

B. voor de deelnemende landen afzonderlijk.

Daar de bestaande tegenstand tegen de integratie slechts kan verdwijnen door het wegnemen van de bezwaren, die de verschillende landen tegen deze integratie hebben, is het noodzakelijk de belangrijkste redenen, welke tot het opperen van deze bezwaren aanleiding geven, nader te analyseren.

Deze redenen kunnen in drie grote groepen worden gerubriceerd:

a. die, welke veroorzaakt worden door de bezwaren op korte termijn, welke inhaerent zijn aan de integratie.

Daar, zoals eerder gezegd, de te brengen offers (kapitaalverlies en tijdelijke werkeloosheid) zullen moeten voorafgaan aan de uiteindelijk te verkrijgen voordelen, zullen vele landen zich afvragen of de voordelen voor het eigen land wel zullen ontstaan en, indien zij al ontstaan, of zij zullen opwegen tegen de te brengen offers.

Verder zullen verschillende landen er voor bezorgd zijn, dat de offers, verbonden aan het aanbrengen van structurele wijzigingen en welke zeker voor bepaalde bedrijfstakken een achteruitgang betekenen met daaraan verbonden kapitaalverliezen en sociale spanningen, niet door de volksvertegenwoordigingen zullen worden aanvaard.

In de derde plaats vraagt men zich veelal af, of tijdens het verloop van het proces de eerste stappen niet meer nadelen dan voordelen zullen opleveren, welke niet te dragen consequenties hebben voor de werkgelegenheid, de betalingsbalans of de algemene positie van het land in de internationale concurrentie. (Men denke hier b.v. aan de liberalisatie !)

Tenslotte bestaat er bij verschillende deelnemende landen een zekere bezorgdheid over de vraag, of de integratie, wanneer eenmaal aangevangen, ook zal worden voortgezet, en niet halverwege, nadat de offers door het betrokken land zijn gebracht, geen verdere voortgang wordt gemaakt, waardoor de te verkrijgen voordelen achterwege blijven.

b. die, welke voortvloeien uit bepaalde structurele uitgangpunten, welke thans reeds onafhankelijk van de integratie bestaan.

In het algemeen gesproken, bestaan de hierbedoelde bezwaren hierin, dat men de positie van het betrokken land zodanig acht, dat men vreest niet de middelen te bezitten om de in het uitzicht gestelde voordelen voor het eigen land te behalen.

Enkele voorbeelden hiervan zijn het bestaan van een kapitaalgebrek, hetwelk het onmogelijk maakt die investeringen

te verrichten, welke nodig zijn om de voordelen van de integratie te kunnen benutten (Duitsland), of het aanwezig zijn van zodanige structurele moeilijkheden, die door de integratie niet kunnen worden opgelost, doch die wel moeten verdwijnen, alvorens van het betrokken land kan worden gevergd, dat het zijn medewerking verleent aan de tot een integratie leidende maatregelen (werkeloosheidsprobleem in Italië).

c. die, welke voortvloeien uit internationale bindingen.

In de eerste plaats is het denkbaar, dat een bepaald land zich niet bereid kan verklaren aan een integratie van de deelnemende landen van West-Europa mede te werken, omdat het de voorkeur geeft aan een integratie op een andere regionale basis, welke integratie niet in overeenstemming is te brengen met die welke West-Europa nastreeft.

Tenslotte kunnen er nog alle mogelijke bezwaren zijn van politieke en strategische aard, welke zich uiteraard aan een economische beoordeling onttrekken.

III. De ontwikkeling van het integratie-proces.

Teneinde na te gaan op welke wijze aan de hierboven omschreven bezwaren zou kunnen worden tegemoet gekomen om de tegenstand der betrokken landen weg te nemen, is het noodzakelijk na te gaan, welke grenzen van nature zijn gesteld aan het tempo, waarin het integratieproces zou kunnen verlopen.

Met nadruk dient te worden vastgesteld, dat het ten enenmale onmogelijk is, in éénmaal op korte termijn een volledige integratie te bereiken.

Dit is niet alleen een gevolg van bovenomschreven zeer reële bezwaren, doch ligt in de aard van het integratieproces zelve. Dit is n.l. zo ingrijpend, dat afgezien van het feit, dat geen enkel land om politieke redenen bereid zal zijn dit zonder meer te aanvaarden, er een dermate onoverzichtelijke verwarde en gevaarlijke situatie zou worden geschapen, dat geen regering een dergelijke stap zou durven te nemen.

Ervan uitgaand, dat elk land van de voordelen van een integratie zal moeten profiteren, kan een dergelijke integratie slechts tot stand komen, wanneer de concurrentie-voorwaarden der deelnemende landen, voor zover niet bepaald

door natuurlijke geaardheid op elkaar zijn afgestemd. Deze voorwaarde nu is op dit moment nog lang niet vervuld, men denke slechts aan verschillen in belastingen en sociale lasten, subsidies en exportpremies, invoerrechten, aan de systemen van dubbele prijzen en quantitatieve restricties, aan het verschil in loon- en prijspeil, in aanwezigheid van kapitaal en geschoold personeel en in productiemethoden.

Dit op elkaar afstemmen van de concurrentievoorwaarden nu is noodzakelijkerwijs een proces van lange duur. Immers slechts een deel der factoren, die de concurrentiepositie bepalen, is op korte termijn te wijzigen. Zou men er toe willen overgaan de invloed van deze factoren op korte termijn uit te schakelen door b.v. te eisen een volledige afschaffing van invoerrechten, van subsidies, dubbele prijzen e.d. dan zouden de ongelijkheden in de concurrentieposities desalniettemin door niet zo snel te wijzigen factoren blijven bestaan, met als gevolg het optreden van in het kader van een volledige integratie niet verantwoorde verschuivingen met alle gevolgen van dien voor werkgelegenheid, kapitaalmarkt, betalimgsbalans, enz.

Bovendien zal het nodig zijn om de aanpassing aan de nieuwe structuur, welke door de integratie zal ontstaan zodanig te doen verlopen, dat het kapitaalverlies en de sociale spanningen tot een minimum blijven beperkt.

Het zal dus nodig zijn het integratieproces stap voor stap te doen voortschrijden, om de voordelen zo groot mogelijk en de nadelen in de overgangsperiode zo klein mogelijk te doen zijn.

Wel zal echter elke maatregel er op moeten zijn gericht, het gestelde doel t.w. de grote markt te bereiken, hetzij door het scheppen van de voorwaarden, nodig om tot de gewenste integratie te geraken, hetzij om als overbruggingsmaatregel tijdelijk optredende nadelen of verstoringen weg te nemen of te verzachten.

IV. Beginselen voor een practische uitwerking.

Zoals boven reeds opgemerkt, zal het integratieproces étappegewijs moeten worden voltrokken. Dit betekent niet alleen, dat men niet ineens tot een volledige integratie kan komen met alle politieke maatregelen, die daarvoor

nodig zijn, doch tevens, dat men niet kan beginnen met de volledige realisatie van een bepaald deel van deze integratie. Met dit laatste bedoelen wij, dat men b.v. niet zonder meer kan overgaan tot een opheffing van de quantitatieve restricties tot 100% van het Europese handelsverkeer. Immers ter bereiking hiervan is weer de harmonisering van de economische politiek, de tariefpolitiek, de subsidiepolitiek e.d. nodig.

Het zal dus nodig zijn de verschillende facetten van de economische sociale en monetaire politiek in hun onderlinge afhankelijkheid te bezien, teneinde in de betrokken étappe op alle gebieden gelijktijdig een voortgang in de richting van het gestelde doel te bereiken. Anders gezegd men zal de integratie moeten nastreven door een harmonische coördinatie van de verschillende facetten van de economische politiek.

Deze étappegewijze benadering zal er op moeten zijn gericht, de nadelen, verbonden aan het integratieproces in elke étappe kleiner te houden dan de in dezelfde étappe te verkrijgen voordelen, zodat elke stap in het integratieproces een min of meer zelfstandig geheel wordt. Hierdoor wordt de overzichtelijkheid van de voor- en nadelen aanzienlijk groter, terwijl de tijdsduur, binnen welke men zich bepaalde offers moet getroosten, die nog niet opwegen tegen de voordelen, beperkt wordt. Dit zal dus betekenen, dat de risico's, die de landen op zich nemen kleiner worden.

Het spreekt vanzelf, dat, wanneer wij hier spreken over voor- en nadelen, dit moet worden bezien voor elk land individueel.

De maatregelen, welke in elke étappe worden voorbereid en uitgevoerd, moeten, wil de integratie enige kans tot slagen hebben, zodanig zijn, dat daarbij de bezwaren der deelnemende landen als opgesomd in Hoofdstuk II worden ondervangen. Het zal dus nodig zijn deze bezwaren nog eens de revue te laten passeren en daarbij aan te geven op welke wijze zij kunnen worden weggenomen.

a. die, welke worden veroorzaakt door de bezwaren op korte termijn, welke inhaerent zijn aan de integratie.

Zoals reeds opgemerkt, zijn bij de étappegewijze behandeling de problemen veel minder talrijk en tevens ook overzichtelijker en de risico's voor de deelnemende landen kleiner. Hierdoor zullen de bezwaren reeds tot belangrijk kleinere proporties zijn teruggebracht. De nadelen van tijdelijke aard zullen echter blijven bestaan en zullen daarom door het treffen van tegenmaatregelen zoveel mogelijk moeten worden gecompenseerd. Op de aard van deze tegenmaatregelen zal in deel II in concreto worden teruggekomen.

b. die, welke voortvloeien uit bepaalde structurele uitgangspunten, welke thans reeds onafhankelijk van de integratie bestaan.

Indien zich het bezwaar voordoet, dat een land niet over financiële of physieke mogelijkheden beschikt om de voordelen, welke het in een bepaalde étappe zou kunnen behalen, ook werkelijk te realiseren, moet worden nagegaan, hoe het betrokken land aan deze middelen kan worden geholpen, hetzij door een gemeenschappelijke actie, hetzij door hulp van buiten of anderszins.

Indien een der betrokken landen structurele moeilijkheden heeft, welke het nemen van maatregelen, die tot integratie moeten leiden, verhinderen, zal ook moeten worden getracht door een gemeenschappelijke actie deze moeilijkheden uit de weg ruimen. Dit moet niet alleen gebeuren op grond van een zeker "esprit de corps" maar mede uit welbegrepen eigenbelang.

Dergelijke moeilijkheden zullen bij een verdergevorderde integratie, waardoor dus min of meer een nieuwe economische eenheid ontstaat, niet nalaten hun gevolgen te hebben voor de overige deelnemende landen en reeds uit dezen hoofde is gemeenschappelijke bestrijding ervan gebiedende eis.

c. <u>die, welke voortvloeien uit internationale bindingen.</u>

De landen, welke gelijktijdig een integrerend onderdeel van een andere economische gemeenschap vormen, nemen een geheel afzonderlijke plaats in. Met deze landen zullen geheel afzonderlijke regelingen moeten worden getroffen, welke er enerzijds toe leiden, dat het betrokken land een zo groot mogelijke bijdrage tot de Europese integratie levert zonder het voordeel, dat het geniet uit hoofde van zijn lidmaatschap van de andere groepering, prijs te geven en anderzijds zodanig moeten zijn, dat de beperkte deelname van het betrokken land in de Europese integratie niet ook de gehele integratie van Europa deze zelfde beperkingen oplegt.

Hoe tegemoet kan worden gekomen aan de bezwaren, welke zijn gebaseerd op politieke of strategische overwegingen, zal in elk geval afzonderlijk moeten worden nagegaan. Deze bezwaren zijn n.l. van te uiteenlopende aard om hiervoor een algemene richtlijn te kunnen geven.

Tenslotte moge nog een enkele algemene opmerking worden gemaakt over het tempo, waarin de verschillende étappes elkaar zullen moeten opvolgen.

Teneinde het gehele proces niet meer te vertragen dan nodig is, moet het tijdschema zodanig zijn, dat elke volgende étappe niet langer wordt uitgesteld dan strikt noodzakelijk is om de landen de gelegenheid te geven de structurele aanpassing, die een gevolg is van de maatregelen in de voorafgaande étappe, uit te voeren.

## DEEL II. ONTWERP ACTIE-PROGRAMMA.

### I. Inleiding.

In deel II is aangegeven, welke practische maatregelen moeten worden genomen om tot de gewenste integratie te geraken. Het zal blijken, dat in wezen geen totaal nieuwe weg behoeft te worden ingeslagen, doch dat kan worden voortgebouwd op datgene, dat reeds bereikt of in voorbereiding is, in het kader van de Organisatie.

In feite zijn de eerste stappen reeds gezet. Weliswaar is daarbij niet nauwkeurig geanalyseerd, welke samenhang bestaat tussen de betreffende stappen en het gehele complex van problemen, dat een integratieproces met zich mede brengt. Uit de bewoordingen van de desbetreffende besluiten echter komt toch duidelijk naar voren, dat de idee van een zekere mate van integratie of harmonisatie altijd heeft voorgezeten.

Als uitgangspunt heeft daarbij voorop gestaan: het bereiken van een zo groot mogelijke liberalisatie van het goederen- en dienstenverkeer in de zin van het opheffen van de hierop van toepassing zijnde quantitatieve restricties.

Ook zonder dat, als eerder opgemerkt, een diepgaande analyse werd gemaakt, kwam bij elke volgende stap duidelijker aan het licht, dat men hier slechts met een deelprobleem te maken had en dat deze quantitatieve restricties sterk zijn verweven met andere exponenten van de economische politiek der deelnemende landen.

De eerste phase van het opheffen der quantitatieve restricties, waarbij de deelnemende landen op zich namen deze restricties op te heffen ten aanzien van gemiddeld 50% van het handelsverkeer in 1948, leverde nog betrekkelijk weinig moeilijkheden op. Immers voor een aanzienlijk deel waren deze restricties reeds overbodig geworden. Haar opheffing wijzigde weinig aan de bestaande situatie en kon dus ook geen additionele moeilijkheden opleveren. Hierdoor werd dan ook geen practisch resultaat bereikt ten aanzien van de bevordering van de inter-Europese handel. Voor een ander deel kwam de opheffing der restricties tot stand in bitalerale onderhandelingen op reciprociteitsbasis, waardoor verstoring van de betalingsbalans door handhaving van bilaterale evenwichten achterwege bleef.

Reeds bij het overwegen van de tweede phase, t.w. de uitbreiding van de liberalisatie tot 60%, bleken er moeilijkheden te zijn, welke de interdependentie met andere het verkeer belemmerende factoren duidelijk in het licht stelden. Deze verdere liberalisatie zou zeker zijn invloed doen gelden op de bilaterale verhoudingen, waarop de algemene evenwichtigheid van de betalingsbalansen der deelnemende landen nog voor het grootste deel rust. Zulks met name, omdat van het opheffen van restricties op bilaterale reciprociteitsbasis niet veel meer was te verwachten. Het zou dus eerst nodig zijn het bilaterale evenwicht door een multilateraal evenwicht te vervangen. Vandaar ook, dat het aanvaarden van het hogere liberalisatiepercentage afhankelijk werd gesteld van het inwerkingtreden van een op multilateralisatie van het betalingsverkeer gericht Europees betalingsschema.

Ook werd het in deze phase noodzakelijk meer aandacht te schenken aan andere belemmeringen, welke na het opheffen der quantitatieve restricties zouden blijven bestaan en wel met name de door sommige landen geheven excessieve invoerrechten. Hierdoor zou in de eerste plaats de ten doel gestelde uitbreiding van het handelsverkeer toch nog worden verhinderd, terwijl de situatie voor bepaalde landen, n.l. die met een zwakke bescherming, eenzijdig zou worden verslechterd.

Dit gaf de Council aanleiding op 31 Januari 1950 te besluiten, dat "If any member country considers that the action taken by another member country, in pursuance of the paragraphs above, is being frustrated by tarifs or domestic arrangements likely to restrict the capacity of private importers to obtain the freed goods, it may ask the Organisation to decide whether the goods affected should properly be counted in the calculation of the liberalisation percentage".

Uit het bovenstaande blijkt, dat alhoewel de liberalisatie in de zin van opheffing der quantitatieve restricties geen doel in zichzelf is, het toch een bruikbaar criterium is geweest om verder te komen op de weg naar de integratie, daar de overige problemen zo nauw hiermede zijn verbonden, dat zij vanzelf aan de

orde kwamen. Wij menen daarom, dat ook voor de toekomst het liberalisatiepercentage als criterium voor afbakening van de verschillende etappes kan worden gebruikt. Dit geldt temeer, omdat het einddoel niet zonder een volledige liberalisatie kan worden bereikt en omdat het als het enige tastbare en meetbare element kan worden beschouwd.

Hoewel wij derhalve van mening zijn, dat de overige aan het integratieproces verbonden facetten op deze wijze min of meer vanzelf aan de orde zullen komen, is het toch wenselijk, gezien het feit, dat een steeds groter aantal facetten van economische politiek zich ter behandeling zullen aandienen, een actieprogramma op te stellen, dat er op is gericht te verzekeren, dat de behandeling van al deze facetten op het algemene einddoel convergeert.

Het thans volgende is bedoeld als een ontwerp voor een dergelijk actieprogramma. Naar onze mening zal dit de integratie op de meest practische en snelle wijze bevorderen en direct kunnen aansluiten op datgenen, dat reeds is bereikt.

II. Consolidatie van bereikte resultaten.

Tot nu toe hebben de deelnemende landen zich nog niet gebonden de eenmaal genomen maatregelen ten aanzien van de liberalisatie en wat daarmede samenhangt, duurzaam te handhaven. Elk land heeft nog de volkomen vrijheid eenmaal opgeheven restricties weer in te voeren. Onder de huidige omstandigheden, met name, zolang Europa nog op de hulp van de Verenigde Staten kan rekenen, bestaat hiertoe voor de deelnemende landen weinig aanleiding. Niettemin is van verschillende zijden, o.a. door Nederland, erop gewezen, dat onder omstandigheden er voor bepaalde landen aanleiding kan zijn gedeeltelijk op de eenmaal genomen besluiten terug te komen. Dit zou b.v. het geval kunnen zijn, omdat de verwachte voordelen deel het blijven bestaan van andere belemmeringen achterwege blijven. Bovendien is er een grote kans, dat bij het optreden van conjuncturele

verstoringen verschillende landen toch weer hun toevlucht zullen nemen tot het instellen van nieuwe quantitatieve restricties.

Een dergelijke onzekerheid is op de duur onaanvaardbaar. Immers, naar mate het integratieproces voortschrijdt, zal de grotere vrijheid van goederenuitwisseling tot bepaalde consequenties ten aanzien van de productie in verschillende landen leiden. Deze consequenties zijn nodig en gewenst in het kader van de idee, welke aan de integratie ten grondslag ligt. Zouden de nationale regeringen om welke reden dan ook weer overgaan tot het instellen van belemmerende maatregelen, dan zou dit niet alleen betekenen, dat het effect t.a.v. de verhoogde efficiency van de Europese producten weer verloren gaat, doch tevens, dat wederom extra kapitaalverliezen optreden, welke aanleiding zouden geven tot een nog grotere golf van beschermingsmaatregelen.

Daarom is het allereerst noodzakelijk, dat de deelnemende landen zich verplichten het tot nu toe bereikte en datgene, dat in elke volgende étappe zal worden bereikt ten aanzien van de vrijmaking van het handelsverkeer, niet op enigerlei wijze, hetzij langs directe, hetzij langs indirecte weg, weer ongedaan te maken. De bereikte resultaten moeten dus worden geconsolideerd.

Treden onvoorziene moeilijkheden op, zoals b.v. conjuncturele verstoringen, die vroeger aanleiding zouden hebben gegeven tot het toepassen van nationale beschermingsmaatregelen, dan zullen in de toekomst oplossingen voor deze moeilijkheden moeten worden gevonden op multialerale basis. De moeilijkheden zullen moeten worden besproken door de deelnemende landen gezamenlijk en maatregelen van discriminerende aard t.o.v. andere deeln. landen ter oplossing slechts mogen worden genomen in onderling overleg na bestudering van alle gevolgen, welke de ter oplossing aan te wenden maatregelen voor Europa als geheel zullen hebben.

III. Doelstelling voor de eerste étappe.

De wijze, waarop het overeengekomen liberalisatiepercentage voor de drie groepen grondstoffen etc. door de deelnemende landen werd behaald, is tot op heden geheel overgelaten aan het beleid van elk land individueel. Dit heeft tot gevolg gehad, dat

niet alleen een grote differentiatie ontstond in de door elk land geliberaliseerde artikelen, maar dat ten aanzien van een bepaald artikel ook nog gediscrimineerd werd naar het land van herkomst. Dat door het aldus ontstane ingewikkelde geheel van discriminatie het doel van de grotere markten en de grotere concurrentie slechts in beperkte mate wordt gediend, is duidelijk. Het lijkt dan ook niet geraden op deze wijze voort te gaan. Het verdient veeleer aanbeveling thans de liberalisatie uit te breiden door toepassing van de meestbegunstiging op alle deelnemende landen. Dit betekent, dat, indien men ten opzichte van een zeker land bepaalde quantitatieve restricties heeft opgeheven, deze zelfde faciliteiten automatisch ten opzichte van de andere deelnemende landen zullen gelden.

De eerste stap is in dit voorstel dus de toepassing van de meestbegunstiging op de reeds geliberaliseerde goederen. Hieruit resulteren verschillende percentages voor de deelnemende landen afzonderlijk. Het is niet uitgesloten, dat sommige landen het in de Council beslissing van 31 Januari 1950 no. C(50)34 genoemde percentage van 75% zullen overschrijden. Andere landen daarentegen zullen er onder blijven. Daarom wordt voorgesteld, dat de landen, wier percentage hoger zal komen te liggen dan 75%, enkele artikelen kunnen terugnemen, teneinde het niveau van 75% te bereiken, terwijl daarentegen de landen met een lager percentage nog aanvullende goederen met toepassing van meestbegunstiging zullen moeten vrijgeven.

Een speciale regeling zal ten aanzien van de meestbegunstigingsclausule moeten worden getroffen met betrekking tot die landen, welke een douane-unie hebben gevormd met een of meer andere deelnemende landen.

In de geest van reeds eerder door de Council genomen beslissingen (vergelijk C(49)153) zou moeten worden bepaald, dat die artikelen, welke uitsluitend binnen het kader van de douane-unie zijn geliberaliseerd en waarvoor derhalve de liberalisatie alléén geldt ten opzichte van de partnerlanden

van de unie, geen onderwerp van meestbegunstiging behoeven uit te maken. Uiteraard zal het ten opzichte van de partnerlanden bereikte liberalisatiepercentage wel meetellen ter berekening van het algemene liberalisatiepercentage van het betrokken land.

Het voordeel van de methode de liberalisatie uit te breiden door middel van het toepassen van een meestbegunstiging is vooral, dat althans ten aanzien van een groot aantal artikelen een belangrijke stap wordt gezet naar de vrije markt in Europa. Dit voordeel zou in veel mindere mate worden behaald, indien de liberalisatie voor het grootste deel door bilaterale uitwisseling van faciliteiten zou worden nagestreefd. Immers hierdoor wordt dan slechts bereikt, dat de markt voor een bepaald artikel tot slechts twee landen wordt uitgestrekt, ook al kan zich een grotere spreiding voordoen.

Al naarmate het liberalisatiepercentage hoger wordt, wordt het gedeelte van de invoer, waarmede de nationale regeringen nog kunnen manipuleren kleiner. Dit draagt het gevaar in zich, dat, indien een land tot vergaande restricties op dit beperkte terrein zou willen overgaan, dit een sterke inkrimping van de contingenten met zich mede zou brengen.

Teneinde te voorkomen, dat op deze wijze de uitbreiding van het handelsverkeer, die langs de ene weg wordt verkregen, langs een andere weg weer wordt ongedaan gemaakt, is het noodzakelijk overeen te komen, dat deze contingenten niet lager mogen worden gesteld dan een bepaald percentage van de overeenkomstige contingenten in een basisjaar.

Tenslotte is het dringend noodzakelijk, dat in deze étappe een oplossing wordt gevonden voor het probleem, hoe moet worden gehandeld met die artikelen, welke een onderwerp van Staatshandel uitmaken. De tot nu toe gevolgde methode om bij de berekening van het bereikte liberalisatiepercentage de Staatshandel

buiten beschouwing te laten, zal voor de landen zonder staatshandel zonder meer niet aanvaardbaar zijn, Immers, indien men een volledige liberalisatie wil bereiken, zal hier op de duur toch ook de Staatshandel bij moeten worden betrokken. Voor verschillende landen vormt de Staatshandel een zodanig integrerend deel van hun economische structuur, dat voor hen de opheffing daarvan niet aanvaardbaar is. Wij stellen daarom voor ten aanzien van de Staatshandel overeen te komen, dat deze voor de berekening van het liberalisatiepercentage buiten beschouwing mag worden gelaten, onder de voorwaarde, dat het betrokken land zich ten aanzien van de door de Staatshandel beheerste artikelen contractueel verbindt over een langere periode bevredigende hoeveelheden in de deelnemende landen aan te kopen (contracten op lange termijn).

Alvorens over te gaantot een beschrijving van de procedure, die zou kunnen worden gevolgd ter oplossing van de moeilijkheden, welke het voor bepaalde landen onmogelijk zou maken deze stap te doen, moge om direct het beeld zo volledig mogelijk te maken eerst worden aangegeven, welke wijze van voortgaan voor de tweede étappe dient te worden aanvaard. Dit is te meer nuttig, omdat bedoelde procedure voor een groot deel voor beide étappes gelijk zal zijn en in sommige gevallen een combinatie van beide étappes tot op zekere hoogte wenselijk kan zijn.

IV. Doelstelling voor de tweede étappe.

Het gunstige effect van het hoge liberalisatiepercentage, dat reeds in de eerste étappe is bereikt, zal ongetwijfeld zijn, dat een niet onaanzienlijk aantal goederen gemeenschappelijk door alle landen is geliberaliseerd ten opzichte van alle deelnemende landen.

Thans rest ons de tweede etappe, de laatste 25%, die de grootste moeilijkheden oplevert en de volledige liberalisatie bereikt. Immers zijn in dit resterende deel al die artikelen te vinden, welker vrijgave voor de deelnemende landen de grootste bezwaren heeft en de moeilijkste problemen ter oplossing stelt. Deze bezwaren zullen van de meest uiteenlopende aard zijn en het is daarom te verwachten, dat, indien dezelfde methode wordt toegepast, welke voor de eerste etappe is voorgesteld, een zeer groot aantal problemen tegelijk ter behandeling zullen komen. Uit dezen hoofde menen wij, dat in deze etappe een andere procedure moet worden gevolgd en stellen daarom voor dan over te gaan op een bedrijfstakgewijze behandeling naar goederengroepen.

Zoals reeds boven opgemerkt, zal het resultaat van de grote liberalisatie in de eerste etappe reeds zijn, dat voor een aanzienlijk aantal goederengroepen de volledige liberalisatie is bereikt. In deze tweede etappe ware nu zo tewerk te gaan, dat goederencategorie voor goederencategorie wordt gestreefd naar een volledige integrale liberalisatie. Deze gang van zaken heeft het voordeel, dat men de optredende moeilijkheden telkens localiseert te meer, daar meestal slechts een beperkt aantal landen bij de betreffende moeilijkheden zijn betrokken. Hierdoor kunnen de problemen door rechtstreekse onderhandelingen en door wederzijdse concessies sneller een oplossing vinden. Deze procedure is bij de ontwikkeling van de Benelux gevolgd en heeft daar zijn doelmatigheid bewezen.

V. Procedure voor de behandeling van bezwaren.

Nadat wij hebben vastgesteld, wat in elke etappe ware te bereiken, is het nodig nader aan te geven op welke wijze de moeilijkheden, die de deelnemende landen ongetwijfeld bij het realiseren hiervan zullen ondervinden, moeten worden opgelost.

In Deel I van deze nota is reeds uitvoerig ingegaan op de bezwaren, welke voor de deelnemende landen

kunnen optreden. In wezen zijn deze alle terug te voeren tot het optreden van al of niet verantwoorde verschuivingen. Deze verschuivingen zullen hun invloed doen gevoelen op de bedrijfsresultaten en de werkgelegenheid in bepaalde bedrijfstakken en mede als gevolg hiervan op de betalingsbalans. De maatregelen, die nu moeten worden genomen zullen van dien aard moeten zijn, dat zij de in het kader van de integratie verantwoorde verschuivingen geleidelijk doen verlopen. De niet verantwoorde verschuivingen, veroorzaakt door kunstmatige verschillen in concurrentiepositie, dienen te worden verhinderd, indien enigszins mogelijk door het wegnemen van de oorzaken, welke deze ongelijke concurrentiepositie en dus de onverantwoorde verschuiving teweeg brengen.

Indien eenmaal is overeengekomen, dat de liberalisatie zal worden uitgebreid op de wijze, als hierboven bedoeld, zal elk land moeten aangeven, welke oorzaken het ten uitvoer leggen van dit besluit verhinderen. Deze bezwaren zullen zo concreet mogelijk moeten zijn geformululeerd, d.w.z. zij moeten niet alleen de aard der moeilijkheden, doch tevens een quantitatieve benadering van de respectievelijke gevolgen omvatten. Tevens dient te worden aangegeven, welke maatregelen men nodig acht om deze bezwaren uit de weg te ruimen.

Deze maatregelen kunnen van verschillende aard zijn:

1. Aan het bezwaren makende land kan worden toegestaan bepaalde tijdelijke tegenmaatregelen te nemen, welke weliswaar op zichzelf in strijd zijn met de idee van integratie, maar welke als overbrugging kunnen dienen om de betrokken nadelen te compenseren of te verzachten. Zo zou b.v. een bepaald land gelijktijdig met het besluit tot verdere afschaffing van quantitatieve restricties het recht moeten verkrijgen het invoerrecht op een bepaald artikel tijdelijk te verhogen, mits met een aflopende schaal teneinde een noodzakelijke aanpassing over een ietwat langere periode te doen geschieden. Een dergelijk invoerrecht zou dan echter van een heel ander karakter zijn dan de protectionistische rechten, die thans nog zo veelvuldig bestaan. Eventueel zou zelfs, zij het ook weer met de voorwaarde van een aflopende

termijn, kunnen worden toegestaan om tijdelijk b.v. in het buitenland tegen een lagere prijs te verkopen dan die, welke in het buitenland geldt, een systeem van dubbele prijzen in te voeren of een subsidieregeling toe te passen.

Deze maatregelen zijn met name geschikt om de aanpassing aan de nieuwe structuur zo geleidelijk mogelijk te doen verlopen dan wel om de liberalisatie parallel te doen verlopen met het opheffen van de factoren, die de concurrentiepositie kunstmatig beinvloeden.

2. De bezwaren van het betrokken land zouden kunnen worden weggenomen door het intrekken van bestaande belemmeringen in de andere landen, zoals b.v. het verzachten van protectionistische tarieven, welke de export van het bezwaren makende land belemmeren, òf niet verantwoorde verschuivingen zouden teweeg brengen, daar zij een kunstmatige versterking van bepaalde bedrijfstakken in het door tarieven beschermde land veroorzaken.

3. De bezwaren zouden kunnen worden weggenomen door het geven van financiele hulp aan het betrokken land. Hierdoor zou het betrokken land tijdelijke bezwaren ten aanzien van zijn betalingsbalanspolitiek in de periode, die nodig is om de noodzakelijke aanpassingen te voltrekken, kunnen compenseren. Een dergelijke financiele hulp zou tevens kunnen dienen om bepaalde investeringen te verrichten, welke nodig zijn voor de aanpassing aan de nieuwe structuur, òf compensatie kunnen geven voor om dezelfde reden noodzakelijke desinvesteringen. Deze financiele hulp zou het best kunnen worden verleend door een speciaal daarvoor te stichten Europees Fonds. Een dergelijk Europees integratiefonds zou als een eerste poging moeten worden gezien om door internationale samenwerking bescherming te bieden aan groepen der Europese bevolking, die nadelen ondervinden als gevolg van de aaneensluiting. De hoofdgedachte zal moeten zijn, dat uit bijdragen der verschillende landen

hulp zou worden verleend tot het tot stand brengen van structurele veranderingen, niet strijdig met het Europese belang.

De bijdragen zouden b.v. evenredig kunnen zijn aan de contributies, die de verschillende landen betalen aan de Verenigde Naties. Deze zijn n.l. zo goed mogelijk afgestemd op de verschillen in bevolkingsgrootte en -welvaart der verschillende naties.

Uitkeringen zouden moeten geschieden aan landen, die aannemelijk kunnen maken, dat zij als gevolg van het wegnemen van kwantitatieve restricties of invoerrechten een extra toeneming van de werkeloosheid en een verslechtering van de betalingsbalans hebben ondergaan en ter bestrijding daarvan arbeiders moeten overplaatsen naar andere bedrijfstakken, waartoe zij tevens investeringen moeten verrichten. Zij zouden een en ander aannemelijk moeten maken op grond van ststistische gegevens over een periode, waarin deze maatregelen reeds hebben plaats gevonden, gepaard gaande met een analyse dezer gegevens. De cijfers en de analyse zouden moeten worden onderzocht door een internationale groep van deskundigen. De verleende steun zou alleen mogen worden aangewend voor het verrichten van investeringen of voor het bekostigen van scholingstoeslagen of verhuiskosten van arbeiders, die daardoor in een ander bedrijf moeten worden overgeplaatst, dat tengevolge van de liberalisatie betere mogelijkheden zou bieden. De steun zou in een vast verband moeten staan tot de toeneming van het aantal werkelozen of de achteruitgang van de betalingsbalans. De uitwerking van de nauwkeurige regelingen te dien aanzien zou tot een later tijdstip kunnen worden bewaard. De steun zou over enkele jaren moeten worden verdeeld en aan de voorwaarde moeten zijn verbonden, dat inmiddels door het betrokken land geen nieuwe beperkingen aan het internationale handelsverkeer zouden mogen worden opgelegd.

Het instellen van dit Europese integratiefonds zou betekenen, dat een tastbaar voordeel zou worden verbonden aan het deelnemen aan de vrijmaking van het Europese handelsverkeer en zodoende aan de Europese integratie. Het zou bovendien het grote voordeel bieden, dat een begin wordt gemaakt met een inter-Europees budget. Dit zal zowel van betekenis zijn als een centrum van politieke discussies en belangstelling, alsook als een mogelijkheid tot het voeren van een Europese financiële, zo mogelijk anti-cyclische politiek.

Door een variatie te brengen in de eventuele overschotten of tekorten op de jaarrekeningen van dit fonds kan men een zekere invloed uitoefenen op de Europese economische toestand. Uit dit reservoir van mogelijke maatregelen kan dus worden geput om de moeilijkheden, die elk betrokken land ter tafel brengt op te lossen.

Tenslotte dient hier in aansluiting op hetgeen hierover in Deel I is gezegd nog melding te worden gemaakt van een categorie bezwaren, welke niet zo zeer voortvloeien uit de liberalisatie zelve, alswel de positie van het betrokken land zo bemoeilijken, dat het bezwaarlijk aan de gestelde eisen kan voldoen. Wij denken hier b.v. aan het werkkrachtenoverschot van Italie, welk land waarschijnlijk als voorwaarde voor zijn deelneming een verhoogde migratiemogelijkheid zal eisen. Een dergelijk bezwaar, dat terecht wordt geuit, eist uiteraard afzonderlijke behandeling.

Als boven reeds opgemerkt, zal het nodig zijn, dat elk land de door hem verwachte moeilijkheden zoveel mogelijk tracht quantitatief te benaderen. Zulks is met name noodzakelijk, omdat hiervan de quantitatieve omvang van de te nemen maatregelen afhankelijk is.

Zo zal b.v. niet voldoende zijn goed te keuren, dat bepaalde tijdelijke invoerrechten zullen mogen worden geheven, doch ook de hoogte van dit invoerrecht zal moeten worden vastgesteld. Het spreekt wel vanzelf, dat het quantitatief juist bepalen van de te nemen maatregelen van het grootste belang is voor het effect ervan. Daarom zal het nodig zijn deze quantitatieve vaststelling van de verwachte nadelen, welke uiteraard voor een groot deel op schattingen berusten in de loop van het proces voortdurend aan de werkelijkheid te toetsen, opdat wanneer blijkt, dat de werkelijkheid afwijkt van de schattingen, die aan de genomen maatregelen ten grondslag hebben gelegen, deze kunnen worden herzien en de maatregelen hieraan aangepast.

Er zal dus een systeem in het leven moeten worden geroepen, hetwelk te dien aanzien de nodige gegevens verzamelt en bewerkt en dat in staat is om op zo kort mogelijke termijn afwijkingen van de aan het stelsel van

maatregelen ten grondslag liggende veronderstellingen vast te stellen en correcties aan te geven.

Het is duidelijk, dat bij uitvoering van het complex besluiten geschilpunten rijzen. Hiervoor zal een vorm van arbitrage in het leven moeten worden geroepen.

Dir.Gen.B.E.B.
Dir. Mult.Zaken
13 Mei 1950.

S-11-685-50-5-'50