

Den Heer Directeur-Generaal

Betreft: de verschillende plannen tot verlaging der tarieven

Het vraagstuk van de verruiming van het internationale handelsverkeer door de gelijktijdige verlaging der tarieven van invoerrechten in een aantal landen, heeft sedert de jongste wereldoorlog aanleiding gegeven tot heel wat plannen. Het begint reeds met de Brits-Amerikaanse voorstellen voor een wereld-handelsconferentie van 1945, die weer een uitvloeisel waren van de principes, die de Amerikanen hadden neergelegd in hun Lend Lease overeenkomsten, welke daarop neerkwamen, dat degenen die van dit soort Amerikaanse hulp profiteerden, zich verplichtten na de oorlog mee te werken aan een verruiming van het internationale handelsverkeer. De Brits-Amerikaanse voorstellen leidden tot het opstellen van het Handvest van Havana, dat zoals bekend nooit van kracht is geworden en tot de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT), die door 34 landen wordt toegepast op grond van het Protocol van voorlopige toepassing. Het GATT kwam tot stand tijdens een conferentie te Genève in 1947, waar tevens tussen een 23-tal landen onderhandelingen werden gevoerd over de tarieven. De uitkomsten van deze onderhandelingen, alsmede van de beide volgende conferenties, die van Annecy (1949) en van Torquay (1950/51), werden in bijlagen van het GATT vastgelegd.

De gedachtengang van de Amerikanen, die ook is neergelegd in het Handvest van Havana en in de praktijk van het GATT, was geïnspireerd door de oude Reciprocal Trade Agreements Act van Cordell Hull. Men ging geheel uit van onderhandelingen over de verlaging of de consolidatie van individuele invoerrechten op basis van het principe, dat iedereen vrij was uit te maken over welke rechten hij wilde onderhandelen en dat men geen concessie hoefde te doen, indien men daarvoor geen adequate concessie terugkreeg. Toch zag men dit geheel als een multilateraal systeem. Het multilaterale karakter trachtte men te bereiken door de toepassing van de regels van meestbegünstiging, waardoor dus een concessie, die een land in de onderhandelingen had verkregen, ook voor alle anderen zou gelden en door bepaalde spelregels voor de onderhandelingen, die gelijktijdig en "en masse" plaats zouden vinden op daartoe bijeen te roepen conferenties. Zoals hierboven reeds aangegeven, hebben deze conferenties inderdaad plaatsgevonden. Zij hadden echter eerder het karakter van verzamelingen van bilaterale onderhandelingen dan van een werkelijk multilaterale actie. Bovendien bewees de praktijk, dat men langs deze weg niet zou komen tot een werkelijk substantiële reductie der tarieven in het algemeen. Het besef hiervan heeft vooral sedert de conferentie van Torquay aanleiding gegeven tot het ontwikkelen van plannen voor een meer automatische reductie der tarieven. De stoot hiertoe is ongetwijfeld gegeven door de actie, die de heer Spierenburg in het bijzonder en Nederland in het algemeen in het kader van de OEEB en het GATT heeft gevoerd op grond van het feit, dat de Benelux met zijn matige tarieven in een moeilijke positie zou kunnen komen, als na de opheffing der kwantitatieve restricties men zich geplaatst zou zien tegenover de veel hogere tarieven van vele andere landen.

In Torquay zijn de Benelux-delegaties voor de dag gekomen met een plan voor de nivellering der tarieven. De grondgedachte van dit plan was, dat het eigenlijk ging om de Europese tarieven. Teneinde de Amerikanen in het bijzonder en het GATT in het algemeen niet tegen ons te krijgen, ging ons voorstel niet uit van de gedachte van een preferentie.

Het uitgangspunt was een afspraak tussen de Europese landen, dat zij in enige stadia hun rechten zouden verlagen met een bepaald percentage van het verschil tussen deze rechten en of wel een gemiddeld recht of wel het laagste recht, dat voor dezelfde producten in enig Europees land zou gelden. Deze verlaging zou non-discriminatoir op de basis van de grondslagen van het GATT worden toegepast, indien andere landen, die belang hebben bij de uitvoer van dezelfde artikelen naar Europa, adequate compensaties zouden geven. De opvatting was, dat dit in de praktijk alleen zou slaan op de Verenigde Staten en Canada, die immers, afgezien van Tsjechoslowakije, de enige leden van het GATT waren die een met Europa vergelijkbare industriële ontwikkeling hadden bereikt. Dit plan is tenslotte uit de discussie in het GATT verdrongen door een ander voorstel van de toenmalige Franse Minister Pflimlin.

Op dit ogenblik zijn er nog drie plannen in discussie, welke hieronder in het kort zullen worden gekarakteriseerd. Deze drie plannen zijn in historische volgorde: het hierboven bedoelde plan van de Franse Minister Pflimlin, het plan voor een z.g. Low Tariff Club van de Vergadering van de Raad van Europa en het voorstel van Minister Beyen voor een Europese douane-unie.

#### 1. Het Plan Pflimlin

Het plan Pflimlin is gericht tot alle 34 leden van het GATT. Het bedoelt te komen tot een afspraak, waarbij alle leden van het GATT zich verbinden in een tijdvak van 3 jaar het "gewogen gemiddelde" van hun invoerrechten te verlagen met 30%. Zonder hier te willen ingaan op alle modaliteiten van dit voorstel, die intussen in de gevoerde discussies zijn uitgewerkt, wil ik hier slechts vermelden dat wat men in feite beoogt is, dat men de opbrengst van de invoerrechten volgens het bestaande tarief over een bepaald jaar neemt, deze opbrengst vermindert met 30% en dit verminderde bedrag dan weer uitsmeert over de invoer. Men krijgt daardoor dus een gemiddelde verlaging van de opbrengst der invoerrechten en dus ook van deze invoerrechten zelf met 30%. Tot op zekere hoogte is men echter vrij, zelf uit te maken hoe men deze verlaging van 30% over de verschillende producten wil verdelen. Voor het overige zien de Fransen zelf ook wel in, dat zij van de onder-ontwikkelde landen, wier tarieven in hoofdzaak fiscaal zijn, niet kunnen verwachten dat zij in betekende mate aan dit plan zullen meedoen. De belangstelling van de Fransen richt zich dan ook voornamelijk op de deelname van de Verenigde Staten en van het Verenigd Koninkrijk. Het plan zou uiteraard non-discriminatoir moeten worden toegepast. Het is niet te verwachten, dat het aanzienlijk zal bijdragen tot de oplossing van het door Nederland steeds op de voorgrond gestelde probleem van de dispariteit der Europese tarieven. Het heeft op het ogenblik in hoofdzaak betekenis, omdat/zowel van Amerikaanse als van Europese zijde wordt gevoeld als een mogelijkheid het proces van geleidelijke verlaging van het Amerikaanse tarief, dat tot nog toe berustte op de Reciprocal Trade Agreements Act, welke effect langzamerhand echter is uitgeput, voort te zetten. Als zodanig heeft het de steun van Nederland.

De stand van zaken is, dat het plan Pflimlin wordt bestudeerd door de werkgroep van de Verdragsluitende Partijen van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel, welke destijds in Torquay was ingesteld voor de bestudering van het Benelux-plan. Voordat men met deze bestudering verder gaat, willen de Fransen het plan eerst met de Amerikanen bespreken.

## 2. De "Low Tariff Club".

De gedachte van een Europese douane-unie is geen nieuwe. Het vraagstuk van zulk een douane-unie is destijds reeds bestudeerd door de z.g. Brussel Study Group, waarin een aantal leden van de OEES zich hadden verenigd voor dit doel. Helaas heeft deze studie nimmer geleid tot een afdoend resultaat, omdat het werk van de economische commissie, die de consequenties van zulk een douane-unie voor de economie der Europese landen zou nagaan, is doodgelopen.

In een resolutie van 6 December 1951 heeft de Vergadering van de Raad van Europa aanbevolen, dat opnieuw zou worden gestreefd naar een Europese douane-unie, ongetwijfeld omvattende alle Europese landen, die lid zijn van de Raad van Europa. Als eerste étape op deze weg deed men het voorstel, dat de Europese landen onderling zouden overeenkomen, dat zij voor grondstoffen, halffabrikaten en eindproducten geen hogere rechten meer zouden heffen dan resp. 5, 15 en 25%. Voor 10% van zijn rechten, blijkbaar die voor bijzonder gevoelige producten, zou men nog tot 35% mogen gaan.

De kwestie van de al dan niet non-discriminatoire toepassing van deze eerste étape is niet duidelijk geregeld, doch de bedoeling was blijkbaar, dat niet-Europese landen zouden worden uitgenodigd aan de operatie mee te doen, wilden zij daarvan meeprofiteren. Zeer consequent is deze gedachte niet, wanneer men aanneemt dat het de **Vergadering ernst** was toen zij stelde, dat men tot een Europese douane-unie wilde komen. Tot nog toe is dit "Plan" niet verder gekomen dan een technische bestudering in het kader van het GATT.

## 3. Het Plan Beyen.

Het plan Beyen richt zich in de eerste plaats tot de zes landen, die meedoen aan de studie van het probleem van de Europese Politieke Gemeenschap. Als zodanig heeft het dus een beperkter strekking dan het plan Pflimlin en dan de resolutie van de Vergadering van de Raad van Europa. Het gaat echter veel verder dan het plan Pflimlin, doordat het uitgaat van de uiteindelijke algehele opheffing der tarieven tussen de zes landen, het instellen van een gemeenschappelijk tarief voor de zes landen tegenover de rest van de wereld en het trekken van de consequenties uit de opheffing der onderlinge invoerrechten op andere gebieden van de economieën der landen. Hierbij zij aangetekend, dat drie van deze zes landen reeds een douane-unie vormen, n.l. de landen van de Benelux. Het plan van Minister Beyen is voorgelegd aan de zes landen. Het zal thans in studie moeten worden genomen.

In het bovenstaande is niet rekening gehouden met de pogingen, die in het kader van de OEES zijn en worden gedaan, teneinde te komen tot een oplossing van het probleem van de dispariteit der Europese tarieven. Tot nog toe hebben deze pogingen tot niets geleid. De Nederlandse delegatie bij de OEES blijft streven naar een nivellering der Europese invoerrechten voor de goederen, voorkomende op een nieuwe gemeenschappelijke lijst van te liberaliseren producten. Het ziet er voorshands niet naar uit, dat in deze veel zal kunnen worden bereikt.

I  
j  
Wat nu de drie hierboven genoemde plannen betreft; van alle drie kan worden gezegd, dat het op zijn minst verre van zeker is of zij zullen worden verwezenlijkt. Het plan Pflimlin in zijn huidige vorm, d.w.z. een verzameling algemene principes die, indien het ooit zover komt, in een internationale conferentie zullen moeten worden uitgewerkt, heeft de steun, naast die van Frankrijk als voorstellend land, van de Benelux, van Duitsland en van Denemarken alsmede de sympathie van de Verenigde Staten en Canada. Daarentegen zijn het Verenigd Koninkrijk en Italië er sterk tegen gekant, terwijl de onder-ontwikkelde landen er

bitter weinig voor voelen aan zulk een plan mee te doen. De enige kans van dit plan is, dat de Verenigde Staten zouden besluiten het te aanvaarden als een basis, waarop men met de overige GAIT-landen zou willen praten over verdere verlaging der tarieven.

2) De Low Tariff Club van Straatsburg heeft blijkbaar de steun van parlementaire kringen in 15 Europese landen. Het lijkt niettemin onrealistisch te veronderstellen, dat deze 15 landen te eniger tijd een douane-unie zouden vormen. In het gunstigste geval zal het kunnen komen tot een uitvoering van de eerste étape van het plan.

3) Het plan Beyen kan steunen op het politieke élan van het streven der zes Europese landen, te komen tot een politieke en economische eenheid. Of dit alleen voldoende zal zijn, de douane-unie daadwerkelijk te laten slagen, is op dit oogenblik nog een open vraag. De moeilijkheden **waaronder** de Benelux thans gebukt gaat, dienen hier niet ter aanmoediging, doch men zou kunnen betogen dat deze moeilijkheden in een grotere groep van landen makkelijker zijn op te lossen dan tussen drie kleinere landen.

II De tweede vraag, die onder het oog moet worden gezien is, in hoeverre de drie plannen stroken met het nationaal Nederlandse belang en het belang van de Benelux, dat men in deze tariefzaken nooit uit het oog mag verliezen.

1) Het plan Pflimlin heeft voor Nederland en voor de Benelux het voordeel, dat het ons niet opsluit achter een hoge tariefmuur, doch dat het alleen zou kunnen leiden tot een algemene verruiming van de wereldhandel, waaronder dus ook de intra-Europese handel. Als zodanig is het voor een land als Nederland, waarvoor de internationale handel bijzonder belangrijk is, zeker aantrekkelijk. De moeilijkheid is, dat voor zover thans valt te overzien, het plan niet in belangrijke mate zal bijdragen tot een reductie van de dispariteit der Europese tarieven en derhalve ook niet tot een Europese integratie in de engere zin van het woord. Hierbij zij terstond aangekend, dat deze laatste uitspraak met het voorbehoud moet worden gelezen, dat hetgeen over het Franse plan thans bekend is, nog te algemeen en te vaag is, om op dit punt nauwkeurige conclusies te kunnen trekken.

2) De eerste étape van het plan van Straatsburg heeft voor de Benelux deze aantrekkelijkheid, dat bepaalde hoge rechten in Europa zouden moeten worden verlaagd, zonder dat het Benelux-tarief noemenswaard omlaag behoeft te worden gebracht. Als zodanig is het een plan, dat de Nederlandse sympathie verdient. Het kan leiden tot een verruiming van het intra-Europese verkeer, zij het dan dat men er niet al te veel van moet verwachten. Een Europese douane-unie, omvattende de 15 landen van Straatsburg, zou voor de Benelux als zodanig, gemeten naar het handelsverkeer, ongeveer de dubbele betekenis hebben van een douane-unie, bestaande uit de zes landen. Deze dubbele betekenis wordt echter aanzienlijk veel geringer, indien het Verenigd Koninkrijk niet zou willen meedoen. Zoals boven trouwens reeds is gezegd, zou het niet realistisch zijn te verwachten, dat een douane-unie van de 15 landen tot stand kan komen.

3) Het plan Beyen, ofschoon het in zijn huidige vorm op het eerste gezicht de indruk wekt alsof het zich richt op een probleem der tarieven, is in werkelijkheid niet anders dan een voorstel voor een economische integratie van "klein Europa", doch niet sectorsgewijs, maar over het gehele veld van de nationale productie der zes landen. Dit is een logische opzet, aangezien tariefgemeenschappen, douane-unie's e.d. geen statische begrippen zijn maar alleen middelen om tot een bepaald doel te komen, n.l. het vormen van één economische gemeenschap. Als zodanig ligt het in een geheel ander vlak dan het Franse plan, nog afgezien van het feit dat het zich slechts richt tot zes landen en dat het ten doel heeft de algehele opheffing der tarieven in het onderlinge verkeer. Voor Nederland en voor de Benelux staat tegenover het grote belang van de hier bedoelde integratie, de

bedenkelijke kant, dat de Benelux achter een tariefmuur komt te liggen, geldende voor de landen, waarmee thans 75% van het externe handelsverkeer van de Benelux plaatsvindt en dat deze tariefmuur aanzienlijk hoger zal zijn dan het huidige Benelux-tarief. Dit kan voor de economische structuur van een land als Nederland, dat door zijn ligging en geografische gesteldheid in belangrijke mate is aangewezen op als het ware doorgaand verkeer, van grote betekenis blijken. Het zal zeker de "spreiding" van onze uitvoer niet bevorderen. Dit behoeft op zichzelf nog geen ernstig bezwaar te zijn, indien wij zeker zijn van een veilig afzetgebied binnen de douane-unie met gezonde mogelijkheid tot expansie. Deze zekerheid zullen wij echter eerst hebben, nadat de integratie zover is gevorderd, dat naast het wegvallen der invoerrechten ook geen gevaar meer bestaat voor andere beperkingen van het handelsverkeer, met name de kwantitatieve beperkingen in verband met moeilijkheden met de betalingsbalans van de aan de douane-unie deelnemende landen in hun onderlinge relatie.

De laatste vraag, die hieronder het oog moet worden gezien is: welke moet de Nederlandse politiek zijn ten aanzien van de hier bedoelde plannen. Voorop zij gesteld, dat het plan Beyen, voorgesteld door de Nederlandse regering, uiteraard het centrale punt van de Nederlandse politiek moet vormen. Dit behoeft echter medewerking aan het Franse plan bepaald niet te verhinderen. Zoals boven reeds opgemerkt, liggen beide plannen in een geheel verschillend vlak. Bovendien zou de Europese douane-unie in ieder geval ook belang hebben bij een verlaging van de tarieven van de Verenigde Staten en van de andere leden van het GATT. In de derde plaats, van Nederlands standpunt uit gezien, kan daaraan nog worden toegevoegd, dat door een plan voor de algemene verlaging der tarieven, dat dus ook aanleiding zou geven tot een verlaging van het tarief van de douane-unie, het Nederlandse belang slechts kan worden gediend. Hoe lager het tarief van de douane-unie wordt, hoe geringer het hierboven aangegeven bezwaar van de douane-unie zich zal doen gevoelen.

Voor het overige zal, indien het plan Beyen er komt, dit onze medewerking aan het Franse plan vergemakkelijken. Wij kunnen het dan makkelijker accepteren als een algemeen plan tot verlaging der tarieven en wij behoeven dus niet meer zo sterk aan te dringen op amendementen bij dat plan, die moeten bijdragen tot de nivellering der Europese tarieven.

Het plan van Straatsburg voor de "Low Tariff Club" levert natuurlijk meer gevaar op voor verwarring met het plan Beyen, omdat het zich ook richt op het einddoel van een Europese douane-unie. Zoals boven reeds gezegd, is de kans op het bereiken van dit einddoel echter gering. Voor zover de eerste stappe van het "Low Tariff Club"-plan betreft, hiertegen behoeft m.i. ook bij uitvoering van het plan Beyen geen bezwaar te bestaan. Mutatis mutandis gelden hier immers dezelfde argumenten als hierboven pleiten voor medewerking aan het Franse plan.

Rest tenslotte de discussie in de O.E.E.S. over het Europese tarievenprobleem. Aan deze discussie kunnen wij uiteraard blijven deelnemen in de zin als hierboven aangegeven. Er is voor het overige weinig reden om van deze discussie grote resultaten te verwachten.

Mr H. van Blankenstein

20 Maart 1953.