

Plan Beyers *4 juni* *016
69.62*

Methodiek voor de geleidelijke realisatie van een
douane-unie in de zin van artikel XXIV van het G.A.T.T.

Uitgaande van de overweging, dat het tijdstip, waarop het gemeenschappelijk tarief van invoerrechten te aanzien van derde landen, in werking moet worden gesteld, in belangrijke mate bepaald wordt door de methodiek, welke bij de geleidelijke afschaffing van de tarieven voor dit onderlinge verkeer wordt gevolgd, is in de hierna volgende aantekeningen in de eerste plaats de aandacht gericht op de afbraak van de tarieven onderling. Daarbij is tevens nagegaan of en in hoeverre de verscheidene methoden, die daarvoor kunnen worden gevolgd, op de afbraak van de kwantitatieve restricties voor het onderling verkeer kunnen worden toegepast.

De mogelijkheden om tot een geleidelijke opheffing van de tarieven tussen de zes landen te geraken, kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld, waarbinnen verschillende variaties mogelijk zijn, terwijl ook combinaties van beide categorieën denkbaar zijn.

I. Periodieke verlagingen van de tarieven van het onderlinge verkeer.

Het is mogelijk om, in aansluiting aan het zgn. plan Pflimlin, dat sedert enige tijd een onderwerp van bespreking uitmaakt in het kader van het G.A.T.T., de volledige opheffing van de invoerrechten voor het verkeer tussen de zes landen onderling, tot stand te brengen door periodieke verlagingen van de bestaande douanetarieven.

Deze methode heeft de aantrekkelijke kant, dat de afbraak van de douanetarieven voor alle goederen een zeer geleidelijk verloop heeft, waardoor de grote schokken, die door opheffing van de tarieven ineens kunnen optreden, ook indien deze opheffing beperkt blijft tot bepaalde sectoren van het handelsverkeer, worden vermeden, terwijl voorts de periodieke verlagingen reeds aanstonds op het gehele terrein van het onderlinge verkeer kunnen worden toegepast, zonder dat het noodzakelijk is enige gevoelige sectoren voorlopig buiten spel te houden. Bovendien is een voordeel van deze methode, dat zij eenmaal in het verdrag neergelegd, volstrekte waarborgen geeft voor de opheffing van de tarieven voor het onderlinge verkeer dus daarmee voor de tot standkoming van de tariefgemeenschap. Bij een nadere uitwerking van de methode van periodieke tariefverlagingen blijkt evenwel dat tegenover deze onmiskenbare voordelen ook aanzienlijke bezwaren bestaan.

In de eerste plaats rijst de vraag naar welke maatstaf deze verlagingen moeten worden toegepast.

Daarop kan een tweeledig antwoord worden gegeven.

Evenals bij het plan Pflimlin kunnen de bestaande rechten worden verlaagd met een bepaald percentage van het gewogen gemiddelde recht per nader te definiëren sector van het handelsverkeer.

Afgezien nog van de zeker niet geringe moeilijkheden, die zich zouden voordoen bij de vaststelling van het aantal sectoren en van de, bepaald noodzakelijke, scherpe begrenzingen van elk dier sectoren, levert deze methode - naar bij de besprekingen over het plan Pflimlin is gebleken - het geenszins denkbeeldige gevaar op, dat de tariefverlagingen in de eerste plaats worden toegepast ten aanzien van laag belaste goederen, die in grote hoeveelheden worden ingevoerd (grondstoffen), terwijl de hoge tarieven voor eindproducten zo lang mogelijk gehandhaafd blijven.

Dit zou er toe leiden dat - in elk geval voor de grondstoffen - al spoedig een gemeenschappelijk tarief naar buiten zou moeten worden ingevoerd, dat ongetwijfeld hoger zal zijn dan het thans bestaande Benelux-tarief. Voor de Benelux-landen zou dit dus reeds aanstonds betekenen dat de nationale industrieën met duurdere grondstoffen moeten werken, zonder dat afzetmogelijkheden voor gereede producten in de andere deelnemende landen - althans gedurende de eerste jaren - noemenswaard worden vergroot.

Om deze reden is dan ook de methode van periodieke verlaging met een bepaald percentage van het gewogen gemiddelde recht per sector voor landen met lage tarieven, zoals Nederland, weinig aantrekkelijk.

Men kan echter ook denken aan periodieke verlagingen met een vast percentage van het bestaande recht per tariefpost.

Hoewel met deze methode de bezwaren, die aan periodieke verlaging met een bepaald percentage van het gewogen gemiddelde recht zijn verbonden worden ontgaan, kunnen daartegen bedenkingen van andere aard worden aangevoerd.

De voornaamste hiervan is wel deze, dat in de landen met lage tarieven de nationale industrieën, die verhoudingsgewijs een toch al geringe bescherming genieten, deze geringe bescherming na verloop van enkele jaren door de opeenvolgende tariefverlagingen zien dalen tot waarden, die practisch van weinig betekenis zijn, terwijl hun concurrenten in de deelnemende landen, die van hoge tarieven zijn uitgegaan, na verloop van dezelfde tijd nog steeds zijn omringd door weliswaar aanzienlijk verlaagde, maar toch altijd nog vrij solide tariefmuren. Mede met het oog hierop is bij de behandeling van de plannen tot verlaging van de Europese tarieven, die de laatste jaren aan de orde gesteld zijn, door de Benelux-landen herhaaldelijk met klem betoogd dat met een decapitatie van de hoogste tarieven moest worden beoogd alvorens een automatisme voor periodieke verlaging in werking zou worden gesteld. Ook het te Straatsburg opgestelde plan voor een "Low-tariff-club" gaat hiervan uit.

De methode van periodieke verlagingen met een bepaald percentage van de bestaande tarieven per tariefpost zou door de landen met lage tarieven dan ook aanzienlijk gemakkelijker kunnen worden aanvaard, indien de hoogste rechten voor het onderlinge verkeer tussen de zes reeds aanstonds zouden worden teruggebracht tot bijv. 35 % (het maximum, dat in het "Low-tariff-club-plan" is voorgesteld), voordat het verlagingautomatisme in werking wordt gesteld, of wel indien de landen met de lage tarieven de eerste jaren de overeengekomen procentuele verlagingen niet zouden behoeven toe te passen. Het lijkt evenwel niet twijfelachtig dat dergelijke voorwaarden de kans van slagen van de door Nederland voorgestelde tarief-gemeenschap ernstig in gevaar zouden brengen.

De bezwaren, welke hiervoor vanuit het standpunt van de landen met lage tarieven zijn ontwikkeld tegen de methode van periodieke verlagingen met vast percentage van het bestaande recht per tariefpost, kunnen evenwel ook worden onder- vangen op een andere wijze, welke rekeing houdt met de belangen dier landen, zonder de positie van landen met hoge tarieven te schaden. Het is namelijk zeer wel mogelijk, dat de tarief- verlagingen met een vast percentage worden toegepast totdat een nader overeen te komen niveau door alle landen is bereikt, waarna de dan nog bestaande - en voor de zes landen gelijke rechten - binnen enige jaren moeten worden afgeschaft. Het is duidelijk, dat deze "bodem" door landen met lage tarieven, welke hetzelfde verlagingsautomatisme toepassen als de overige betrokken landen, eerder wordt bereikt dandoor landen met hoge tarieven. Deze methode zou dus meebrengen dat de landen met lage tarieven, als zij de "bodem" eenmaal hebben bereikt, enige tijd niets behoeven te doen, totdat het land, dat van de hoogste tarieven is uitgegaan, op hetzelfde niveau ligt.

Het voordeel van deze methode is juist hierin gelegen, dat de nationale industrieën in de landen met lage tarieven door de opeenvolgende tariefverlagingen niet in ernstige moeilijkheden worden gebracht door dat zij de bescherming, die zij tegenover de overige deelnemende landen genieten, praktisch zien verdwijnen, terwijl de toegang tot de markten van landen, die van hoge tarieven zijn uitgegaan, nog door aanzienlijke tarieven wordt bemoeilijkt.

De hoogte van de "bodem" waartoe de tarieven van de zes landen moeten dalen alvorens geheel te worden afgeschaft, dient met grote zorgvuldigheid te worden vastgesteld. Enerzijds dient het niveau niet te hoog te worden bepaald (alleen al om tactische redenen: de indruk dient te worden vermeden dat de landen met lage tarieven - dus de Benelux - er op uit zijn om de landen met hoge tarieven eerst flink over de brug te laten komen, alvorend zij zelf iets wensen te doen), anderzijds dient rekening te worden gehouden met de minimale voorwaarden waaronder de nationale industrieën in de landen met lage tarieven het leven kunnen houden. Voorts dient bij de het bepalen van het niveau van de "bodem" een onderscheid te worden gemaakt tussen grondstoffen, halffabrikaten en eindproducten.

De opheffing van de "bodem" zou ineens kunnen geschieden, ofwel in enkele etappes. In elk geval dient deze opheffing op korte termijn haar beslag te krijgen (b.v. binnen 2 jaar). Ook de methode voor de opheffing van de "bodem" dient in het verdrag te worden vastgesteld. Als
technisch bezwaar tegen de methode van periodieke tariefverla- gingen, in welke vorm deze ook worden toegepast, kan worden aangevoerd, dat het tijdstip, waarop het gemeenschappelijke tarief naar buiten in werking moet worden gesteld, uiterst moeilijk kan worden bepaald.

Theoretisch moet het gemeenschappelijk tarief worden toegevoerd, zodra invoer in het land met de hoogste tarieven via het land met laagste tarieven, de eventuele meerdere vrachtkosten inbegrepen, goedkoper wordt dan rechtstreekse invoer in het eerstbedoelde land.

Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Stel dat de be- trokken landen overeenkomen hun bestaande tarieven met 10 % per jaar te verlagen, dat land A voor een bepaald product uitgaat van een recht van 50 % en land B voor hetzelfde product van een

recht van 20 % . De opeenvolgende tariefverlagingen verlopen dan in beide landen als volgt:

	<u>A</u>	<u>B</u>
	50 %	20 %
na 1 jaar:	45 %	18 %
na 2 jaar:	40 %	16 %
na 3 jaar:	35 %	14 %
na 4 jaar :	30 %	12 %
na 5 jaar :	25 %	10 %

Invoer in land A via land B zal na 1 jaar niet goedkoper zijn dan invoer rechtstreeks in land A. Immers de invoerrechten bedragen dan 18 % (in land B) + 40 % (in land A), ofwel 58 % terwijl bij rechtstreekse invoer in land A 50 % verschuldigd is. Na 2 jaar bedragen de invoerrechten bij invoer via land B in totaal nog 56 %.

Nadien echter daalt het totaal van de bij invoer via land B verschuldigde rechten beneden het percentage dat land A tegenover derde landen toepast, n.l. na 3 jaar : 49 % na 4 jaar 42 %; na 5 jaar 35 %, enz.

In het gegeven voorbeeld zou dus het gemeenschappelijk tarief naar buiten van het desbetreffende product in de loop van het vierde jaar moeten ingesteld om een "détournement de trafic" te voorkomen.

Ten aanzien van andere goederen, waarom in beide landen van andere percentages wordt uitgegeven, doet zich de noodzaak tot invoering van het gemeenschappelijke tarief naar buiten echter op geheel andere tijdstippen voor, welke vroeger kunnen liggen dan dat, waartoe het voorbeeld leidde, doch ook later.

In aanmerking nemende, dat deze omstandigheden het praktisch onmogelijk maken met nauwkeurigheid te bepalen op welk moment het gemeenschappelijk tarief naar buiten als geheel in werking moet worden gesteld, zou men kunnen stellen dat daarmee niet te lang moet worden gewacht nadat het verlagingsautomatisme is gaan draaien. Het bezwaar hiervan is echter weer, dat de landen met de lage tarieven een gemeenschappelijk tarief naar buiten moeten accepteren, waarvan het niveau hoger zal zijn dan het nationale ^{dat van}

op een moment, dat de toegang tot de markten van de partnerlanden nog niet belangrijk is vergemakkelijkt. Het belang van de landen met lage tarieven brengt dus mee, dat het gemeenschappelijk tarief naar buiten bij de methode van periodieke tariefverlagingen niet te spoedig wordt ingevoerd.

Theoretisch bestaat de mogelijkheid om - in overeenstemming met het schumanplan - gedurende een overgangstijd met dubbele tarieven en tariefcontingenten te werken, doch praktisch zou dit systeem tot zulke grote moeilijkheden leiden, dat het veilig als onuitvoerbaar kan worden beschouwd.

Intussen zou de invoering op korte termijn van het gemeenschappelijk tarief naar buiten minder moeilijkheden geven indien de periodieke verlagingen zouden worden voorafgegaan door een aanzienlijke decapitatie van de hoge tarieven.

II. Afschaffing van de tarieven ineens binnen bepaalde termijnen voor bepaalde sectoren van het onderlinge handelsverkeer.

Het is ook mogelijk een geleidelijke realisatie van de tariefgemeenschap tot stand te brengen door toepassing van de methode om binnen niet te lange termijnen voor bepaalde gedeelten van het onderlinge handelsverkeer de invoerrechten ineens geheel af te schaffen.

Bij deze methoden zullen dus de deelnemende landen op hetzelfde moment dezelfde goederen, voorzover herkomstig uit de partnerlanden, van invoerrecht moeten vrijstellen.

Dit brengt mede, dat moet worden uitgegaan van een gemeenschappelijke nomenclatuur, die niet alleen de basisposten omvat, doch tevens de onderverdelingen, en die zoveel mogelijk op uniforme wijze wordt geïnterpreteerd. Naar verwacht wordt zal de nomenclatuur, waarvan de basisposten reeds zijn vastgelegd in een verdrag, dat door de zes landen is ondertekend, en welke door de Conseil de Cooperation Douanière te Brussel, waarin de zes landen zijn vertegenwoordigd, wordt uitgewerkt, tegen eind 1954 gereed zijn.

De noodzaak, dat de deelnemende landen op hetzelfde moment de invoerrechten ten aanzien van dezelfde goederen afschaffen, brengt voorts mede, dat de gedeelten van het handelsverkeer, die in de verschillende opeenvolgende perioden worden vrij gemaakt, moeten worden uitgedrukt in concrete en voor alle betrokken landen gelijke grootheden. Deze zijn alleen te vinden in de gemeenschappelijke tariefnomenclatuur.

Zoals reeds in de nota van de Economische Subcommissie van 8 Mei j.l. naar voren is gebracht, dient een eenzijdige vrijmaking van grondstoffen, zonder halffabrikaten en eindproducten in tenminste gelijke mate worden vrij gemaakt, zoveel mogelijk te worden voorkomen

Met het oog hierop dienen de successievelijk vrij te maken gedeelten van het handelsverkeer niet te worden uitgedrukt in afzonderlijke posten van de gemeenschappelijke nomenclatuur, aangezien dit er toe kan leiden, dat in de eerste periode alleen de grondstoffenposten en, indien nodig, nog een aantal halffabrikatenposten worden vrijgemaakt - met als noodzakelijk complement een gemeenschappelijk tarief naar buiten voor die posten, dat naar alle waarschijnlijkheid hoger zal liggen dan het huidige Beneluxtarief, - terwijl aan de posten voor eindproducten niets wordt gedaan.

Er dient dus te worden gezocht naar zodanige groeperingen van tariefposten, dat grondstoffen, halffabrikaten en eindproducten zo evenredig mogelijk in het geding worden gebracht. Dit nu is, enkele uitzonderingen daargelaten, het geval bij de afdelingen van de Brusselse tariefnomenclatuur die in het algemeen voor de verschillende goederen - sectoren zowel de grondstoffen als de halffabrikaten en eindproducten omvatten.

Voor de vraag, welke gedeelten van het onderlinge handelsverkeer in de verschillende opeenvolgende perioden van invoerrechten moeten worden bevrijd zou aansluiting dienen te worden gezocht bij de percentages, die in het kader van de O. E. E. C. zijn geliberaliseerd.

Uitgaande van het feit, dat het laagste liberalisatiepercentage $\pm 60\%$ en het hoogste $\pm 90\%$ bedraagt, zou kunnen worden gesteld, dat na verloop van de eerste periode 60% van

de invoerrechten moet zijn bevrijd, na verloop van de twee periode 30 % en de resterende 10 % na verloop van de derde periode.

In verband met hetgeen hiervoor is opgemerkt, zouden de percentages in concreto moeten neerkomen op een aantal afdelingen van de gemeenschappelijke nomenclatuur, tesamen omvattende respectievelijk - - - -

+ 60 %, 30 % en 10 % van het totaal aantal posten.

Hoewel het bij deze opzet mogelijk is de moeilijkste posten tot het laatst te bewaren, zullen doordat zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een koppeling aan de afdelingen van de gemeenschappelijke nomenclatuur ook in een eerder stadium (wellicht al in de eerste periode, maar vrij zeker in de tweede) een aantal "pijnposten" aan de orde komen.

Het aantal van deze posten kan in het begin gering worden gehouden; het zal echter progressief moeten toenemen naarmate de tijd verstrijkt, waarin met de opheffing van invoerrechten ervaringen worden opgedaan.

Bij de vaststelling van de duur van de drie perioden, waarin het onderlinge verkeer van invoerrechten zou kunnen worden bevrijd, zal uiteraard niet alleen rekening mogen worden gehouden met de sterk afnemende percentages, die in de opeenvolgende termijnen zullen worden vrijgemaakt, doch zal tevens in aanmerking moeten worden genomen, dat de moeilijke en dus meer tijd vragende posten in toenemende mate in de tweede en in de derde periode aan de orde zullen komen.

Op grond van deze overwegingen zou het volgende tijdschema kunnen worden opgesteld:

Voor de eerste periode: ten hoogste vijf jaar;

Voor de tweede periode: ten hoogste vier jaar;

Voor de derde periode: ten hoogste drie jaar.

De bepaling van het tijdstip, waarop bij deze methode het gemeenschappelijk tarief naar buiten moet worden ingevoerd, zou geen moeilijkheden opleveren, het zou voor de verschillende goederensectoren in werking moeten worden gesteld op het moment, waarop de onderlinge tarieven voor de desbetreffende sectoren wegvallen, daar anders een volledige "détournement de trafic" via de landen met de lage tarieven zou optreden.

Deze methode moge op het eerste gezicht aantrekkelijk lijken, bij nadere beschouwing blijken daaraan ook ernstige bezwaren te kleven.

Deze komen in hoofdzaak op het volgende neer.

De volledige afschaffing zonder geleidelijke overgang van de tarieven voor bepaalde sectoren van het goederenverkeer zou zelfs van de "gemakkelijke" posten ernstige schokken voor de betrokken bedrijfstakken veroorzaken, welke een terugslag op de nationale economieën van de deelnemende landen zouden uitoefenen. Het lijkt dan ook niet niet pessimistisch te stellen, dat bij deze methode op grote schaal van "escape-clausules" zou moeten worden gebruik gemaakt, waardoor het resultaat van de toegepaste manipulatie zou worden vermindert.

De omstandigheid, dat deze methode toelaat een groot aantal, zij het dan niet alle, moeilijke posten naar het eind te verschuiven, zal zonder twijfel worden uitgebuit.

Dit kan in bepaalde opzichten een voordeel betekenen; er zijn echter ook bezwaren aan verbonden. De verwachting is gerechtvaardigd dat bijv. aan een aantal belangrijke landbouwposten in de eerste en tweede periode (dus, in het gestelde tijdschema, gedurende de eerste 9 jaar) niets zal worden gedaan. Het is duidelijk dat dit voor ons land een bepaald onplezierig vooruitzicht zou zijn. Bij de methode van periodieke verlagingen worden al dadelijk ook alle moeilijke posten in het geding gebracht.

Voorts geeft de methode van afschaffing ineens van de tariefbelemmeringen voor bepaalde sectoren van het onderlinge verkeer, ook als die methode in het verdrag wordt vastgelegd, minder waarborgen, dat de tariefgemeenschap ook inderdaad binnen de daarvoor gestelde termijn tot stand komt dan de methode van periodieke verlagingen. Met het oog op het standpunt, dat Nederland ten aanzien van de economische integratie inneemt, is ook deze overweging van groot belang.

Tenslo te kan nog als bezwaar tegen de opheffing ineens voor bepaalde sectoren worden aangevoerd, dat de partiële invoering van het gemeenschappelijk tarief naar buiten (n.l. alleen voor die goederen, waarvoor de rechten in het onderlinge verkeer zijn afgeschaft, terwijl voor de goederen, waarvoor intern no niets is gedaan, de nationale tarieven voorlopig, ook naar buiten, blijven bestaan) leidt tot doorbreking van de tariefstructuur.

Immers uitgaande van het feit dat het gemeenschappelijk tarief naar buiten zonder twijfel op een ander niveau ligt dan de thans bestaande nationale tarieven, zou dit ertoe moeten leiden dat voor de intern geliberaliseerde goederen naar buiten een ander tarief-niveaubestaat dan voor de intern nog niet geliberaliseerde goederen. Dit bezwaar zou kunnen worden ondervangen door het gemeenschappelijk tarief naar buiten tezelfder tijd voor alle posten in werking te stellen (bijv. aan het einde van de eerste periode). Dit zou echter voor de landen met lage tarieven niet zonder bedenkingen zijn en - in verband met het feit dat na de invoering van het gemeenschappelijk tarief naar buiten de tarieven onderling nog enige tijd blijven bestaan - tot allerlei moeilijkheden aanleiding geven.

Financiën; 4 Juni 1953.