

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN  
'S-GRAVENHAGE

161416 B  
29.1.65 M.  
NB

MR 29 januari 1965/2a

Zijner Excellentie  
de Minister-President,  
Voorzitter van de  
Raad van Ministers.

Directie, Afdeling DGES

Datum: 27 januari 1965

Onderwerp: Nederlandse wensen inzake  
Oostenrijkse associatie

Kenmerk: 14260

Foto-no.: F/936/65

Ter behandeling in de Ministerraad op 29 januari

./.

Hiernevens doe ik U een nota toekomen  
over de Nederlandse wensen inzake de Oosten-  
rijkse associatie.

Deze nota is het resultaat van overleg,  
dat in de IRHP voor wat betreft de handelspoli-  
tieke en vervolgens in de Coördinatie Commissie  
voor Europese Integratie- en Associatieproblemen  
voor wat betreft de overige aspecten heeft  
plaatsgevonden.

DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

w.g.

L.de Block

Betreft : Nederlandse wensen inzake de  
Oostenrijkse associatie

F/936/65<sup>a</sup>

De uitgangspunten van de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen zijn, dat:

- 1) een associatie van Oostenrijk met de Gemeenschap politiek gezien wenselijk is;
- 2) deze associatie een lichte institutionele structuur moet hebben, enerzijds vanwege de bijzondere politieke situatie, waarin Oostenrijk verkeert (het "Anschluss"-verbod), anderzijds om te verhinderen dat de goede werking van de EEG belemmerd wordt door institutionele complicaties. Binnen deze lichte structuur dient de associatie gericht te worden op maximale vrijmaking van het economische verkeer tussen de Gemeenschap en Oostenrijk. Dit mag er echter niet toe leiden, dat zodanig bijzondere eisen aan Oostenrijk worden gesteld, dat de associatie door de Soviet-Unie als een "Anschluss" zou kunnen worden aangemerkt;
- 3) deze associatie GATT-conform zal moeten zijn, d.w.z. zal moeten voldoen aan de bepalingen van artikel XXIV.

Als algemeen handelspoliticus desideratum kan gesteld worden, dat gestreefd moet worden naar optimale vrijmaking van het handelsverkeer tussen Oostenrijk en de Gemeenschap. In de eerste plaats is daarvoor nodig opheffing van de handelsbelemmeringen in het intra-handelsverkeer. Om echter te voorkomen dat door het veelvuldig inroepen van vrijwaringsclausules deze vrijheid van verkeer weer gedeeltelijk illusoir wordt gemaakt, zal het in de tweede plaats nodig zijn tot een zekere mate van harmonisatie te komen, zowel ten aanzien van de betrekkingen met derde landen als ten aanzien van het nationaal-economisch beleid.

In het onderstaande wordt dit algemeen desideratum nader uitgewerkt. Daarbij wordt eerst aandacht besteed aan de industriële goederensector. De vrijmaking van de handel in landbouwproducten, die specifieke problemen met zich brengt, wordt apart behandeld. Daarna volgt een bespreking van het Oostenrijkse lidmaatschap van de EFTA. In de bijlagen zijn een aantal gegevens over het handelsverkeer met Oostenrijk opgenomen.

I. A) Vrijmaking van het intra-verkeer (industriële sector)

- Oostenrijk dient zijn invoerrechten, kwantitatieve beperkingen, heffingen en maatregelen van gelijke werking zo snel mogelijk tegenover de Gemeenschap af te breken, bij voorkeur zonder uitzonderingen. Dit moet uiterlijk na vijf jaar geheel zijn voltooid.
- Hiertegenover is het logisch, dat ook de Gemeenschap zijn invoerrechten tegenover Oostenrijk geleidelijk afbreekt. Als tegemoetkoming aan de belangen van Oostenrijk kan er echter mede worden ingestemd, dat de Gemeenschap Oostenrijk terstond lidstaatbehandeling toekent. Dit heeft tevens het voordeel, dat niet over de gehele lijn een driekolommentarief behoeft te worden ingevoerd. Voor enkele producten (b.v. in de hout- en papiersector), waarvoor Oostenrijk een sterke concurrentiepositie heeft, zal echter een overgangsregeling moeten worden voorzien. Eveneens zullen wellicht enige uitzonderingen nodig zijn voor producten, waarvoor Oostenrijk een gunstige concurrentiepositie inneemt als gevolg van tijdelijk nog lagere invoerrechten voor basisproducten. (Dit laatste probleem kan niet altijd worden opgelost door een origineregeling, tenzij deze zeer restrictief zou zijn.)
- Voor het drietal commerciële staatsmonopolies (t.w. voor tabak en tabaksartikelen, zout en alcohol) zal een aanpak dienen te worden uitgewerkt, gebaseerd op de beginselen van artikel 37.

B) Harmonisaties t.b.v. de vrijheid van het intra-verkeer (industriële sector)

Zoals hierboven is uiteengezet, is een zekere mate van harmonisatie gewenst om de vrijheid van goederenverkeer door een veelvuldig beroep op vrijwaringsclausules, niet illusoir te maken.

a. Het eerste gebied dat voor harmonisatie in aanmerking komt, is dat van de betrekkingen met derde landen.

- Tarifair

Een zo groot mogelijke overneming door Oostenrijk van het tarief van de Gemeenschap lijkt gewenst. Hierdoor wordt de omslachtige origineregeling vermeden. Om institutionele problemen te voorkomen, zal Oostenrijk autonoom tot deze aanpassing moeten overgaan. Oostenrijk is hiertoe bereid.

Het gevolg van de wens, dat in beginsel volledige harmonisatie moet plaatsvinden, is drieërlei:

- 1) zo min mogelijk moet worden toegegeven aan de Oostenrijkse wens tot vrijdom van recht op een achttal producten (o.a. sigaretten, bepaalde looiextracten);
- 2) zo min mogelijk moet worden toegegeven aan de Oostenrijkse wens om bij teruglopende invoer uit de Oostbloklanden discriminatoir ten gunste van deze landen het invoerrecht te verlagen (lijst van 82 producten, die 40% van de Oostenrijkse invoer uit het Oostblok en 20% van de invoer uit de EEG betreffen). In geval het in de loop van de onderhandelingen nodig mocht blijken op dit punt enigszins aan de Oostenrijkse wensen tegemoet te komen, zou overeengekomen kunnen worden, dat Oostenrijk gedurende een beperkte overgangsperiode, wanneer blijkt dat de invoer uit Oost-Europa terugloopt, na overleg met de Gemeenschap, voor een bepaald aantal producten een tariefcontingent mag instellen. Na afloop van deze overgangsperiode zal dit automatisme niet meer mogen gelden en zal een zwaardere procedure moeten worden vastgesteld. In ieder geval zal van Nederlandse zijde bezwaar moeten worden gemaakt tegen handhaving op de lijst van 82 producten van de in bijlage I opgenomen producten;
- 3) de "double appartenance" van Oostenrijk moet om handelspolitieke redenen als ongewenst worden beschouwd. Als handelspolitieke bezwaren zijn te noemen:
  - tarifaire voordelen voor Oostenrijk met betrekking tot invoer uit de EFTA-landen, hetgeen een lek in het EEG-buitentarief inhoudt,
  - de preferenties op de Oostenrijkse markt moeten met de EFTA-landen worden gedeeld,
  - originecontrole op alle producten wordt noodzakelijk, terwijl dan nog het gevaar van substitutie blijft bestaan,
  - relatief gunstige vestigingspositie in Oostenrijk, doordat men toegang heeft tot twee preferentiele zones,
  - mogelijke discrepanties tussen EEG en EFTA-verplichtingen, met name ten aanzien van harmonisatieverplichtingen.

Uit politieke overwegingen is het noodzakelijk, dat vermeden wordt dat de onderhandelingen met Oostenrijk zouden stranden op een door de EEG gestelde afwijzing van de "double appar-

appartenance". Aan de andere kant zal Nederland op dit punt uiteindelijk een overeenstemming binnen de Zes niet in de weg mogen staan.

Voorzover geen harmonisatie van de Oostenrijkse invoerrechten aan het EEG-tarief heeft plaatsgevonden, zal bij lagere invoerrechten bij één der partners de andere partner de mogelijkheid moeten hebben zich te vrijwaren tegen de schadelijke gevolgen hiervan. Onder de schadelijke gevolgen dient ook te worden begrepen de aantasting van de bestaande exportposities. In deze situatie zal men originecertificaten moeten kunnen eisen, terwijl men bovendien het recht moet hebben een vrijwaringsclausule conform artikel 115 in te roepen; men zou daarnaast eventueel kunnen overwegen een (beperkte) retaliatie toe te passen.

- Non-tarifair

In het bijzonder moet hierbij gedacht worden aan de bilaterale handelsaccorden, die worden afgesloten met Oostbloklanden en lage-prijslanden.

De mogelijkheid tot het invoeren van vrijwaringsmaatregelen en het instellen van originecontrole moet worden voorzien.

De vrijwaringsclausule zal hier iets uitgebreider geredigeerd moeten worden om ook vrijwaring mogelijk te maken, wanneer de Oostenrijkse handelspolitiek die van de Gemeenschap doorkruist. (Franse interpretatie van artikel 115 hier aanvaardbaar, omdat geen gemeenschappelijke handelspolitiek wordt voorzien.)

b. Het tweede gebied, waarop harmonisatie gewenst is, is dat van het nationaal economisch beleid.

Op dit gebied doen zich bij harmonisatie snel institutionele en politieke problemen voor. Wanneer met de harmonisatie echter alleen wordt nagestreefd distorsies in het goederenverkeer te voorkomen, dan kunnen deze problemen grotendeels worden vermeden. Anderzijds moet een lichte constructie niet zonder meer impliceren, dat Oostenrijk slechts aan minimale harmonisatieverplichtingen moet voldoen, wanneer institutioneel meer ruimte bestaat.

Gesteld kan worden dat

- Oostenrijk een aantal EEG-bepalingen moet overnemen, die concrete verplichtingen opleggen en die autonoom kunnen worden nagekomen (verbod van dumping, exportsubsidies, etc.)
- enige algemene regels opgenomen moeten worden, nl. een non-discriminatiebepaling conform artikel 7

EEG en een algemene ontsnappingsclausule in de trant van artikel 226 EEG.

De volgende concrete wensen op harmonisatiegebied, die van belang zijn voor de vrijmaking van het goederenverkeer, zijn:

- |                     |   |
|---------------------|---|
| 1. kapitaal         | meestbegunstigingsclausule is voldoende   |
| 2. transport        | harmonisatie slechts voorzover nodig ter vermindering van distorsies in het handelsverkeer, met het oog daarop overneming van de belangrijkste elementen van artikelen 79 en 80 EEG |
| 3. steunmaatregelen | overneming van de beginselen van het EEG-Verdrag, met de mogelijkheid van uitzonderingen na overleg   |
| 4. kartels, dumping | overneming van de beginselen van het EFTA-Verdrag, met voor de kartels een betere effectivering van het verbod  |
| 5. belastingen      | overneming van de beginselen van de artikelen 95, 96 en 97 van het EEG-Verdrag.   |

Naast bovengenoemde wensen, die de vrijheid van het goederenverkeer mogelijk maken, is nagegaan in hoeverre harmonisatie op andere gebieden economisch gewenst is. In het bijzonder zijn te noemen de overige diensten, het vestigingsrecht en het vrij verkeer van werknemers en het sociale beleid. Van Nederlandse kant behoeven in dit stadium op deze terreinen geen concrete wensen naar voren te worden gebracht. Wel lijkt het gewenst, dat in het associatie-accoord aanknopingspunten worden neergelegd, die het mogelijk maken in een later stadium alsnog over dergelijke onderwerpen tot een regeling te komen.

Daarnaast is het gewenst te voorzien in:

- een vrijwaringsclausule, waarin een regeling wordt voorzien voor distorsies door een tekort aan harmonisatie. Aan de kant van de EEG zal de interne regeling voor het invoeren van deze clausule zodanig moeten zijn, dat dit op soepele wijze kan geschieden. Met name zal een gequalificeerde meerderheid, en geen unanimititeit, moeten worden voorzien;
- een bepaling, waardoor latere harmonisatie mogelijk wordt, conform artikel 57 van het Griekse accoord;
- een algemene formule voor overleg, daar waar partijen zulks noodzakelijk achten (b.v. economisch beleid).

c. Het te volgen harmonisatiebeleid is in de besprekingen tussen de Zes in Brussel een groot twistpunt. De meningen variëren tussen de uitersten van een mate van harmonisatie, waardoor de status van lid zo dicht mogelijk wordt benaderd, en het door Nederland uitgedragen standpunt van een mate van harmonisatie die de associatie "workable" maakt.

De Commissie staat de maximale benadering voor, o.m. daar haar nog steeds een douane-unie voor ogen blijkt te staan. In het accord moet, volgens de Commissie, het principe van de algemene harmonisatie worden erkend. De Commissie ziet echter in, dat doorvoering van dit principe tot institutionele moeilijkheden zal leiden. Zij is bereid hieraan tegemoet te komen door middel van tijdelijke en verlengbare afwijkingen van het harmonisatiebeginsel, alsmede door een zo veelvuldig mogelijk gebruik van een soepele regeling, welke Oostenrijk niet de verplichting oplegt de communautaire rechtsorde in haar geheel over te nemen, maar waarbij dit land slechts door de Gemeenschap wordt verzocht passende maatregelen te treffen teneinde distorsierisico's te vermijden.

Hoewel dit uitgangspunt aanvaardbaar lijkt, ontstaat bij de praktische uitwerking ervan de indruk, dat de Commissie de institutionele problemen sterk onderschat. Het gevolg hiervan is, dat de Commissie de eisen tot harmonisatie voor de vijf onder b. genoemde gebieden aanzienlijk hoger stelt. Ook op het gebied van de handelspolitiek tegenover derde landen zou Oostenrijk de Gemeenschap moeten volgen, met een mogelijke uitzondering voor het beleid van de Gemeenschap tegenover de Oostbloklanden.

Het is niet realistisch van Oostenrijk onmiddellijk te eisen tot ver gaande harmonisatie over te gaan zonder dat enige medezeggenschap wordt gegeven. Noch voor Oostenrijk zelf, noch voor "Moskou" lijkt dit acceptabel. Aan de in deze nota verdedigde, aanvankelijk geringe mate van harmonisatie moet daarom de voorkeur worden gegeven.

## II. Landbouw

- Het institutionele aspect speelt bij de gemeenschappelijke landbouwpolitiek een rol van primordiaal belang. Wanneer het Staatsverdrag Oostenrijk dwingt haar autonomie te behouden ten aanzien van alle beleids- en beheersbeslissingen, dan betekent dit dat Oostenrijk geen deel kan nemen aan de EEG-landbouwpolitiek.

Wanneer de landbouw geheel zou worden uitgezonderd van de associatieregeling, kan terecht de vraag gesteld

worden of de associatie nog voldoet aan de GATT-regel, dat zij "substantially all the trade" moet omvatten. Ook al bedraagt het aandeel van de landbouw in de wederzijdse handel slechts 8% van het totaal, moet toch gesteld worden, dat de landbouw een integrerend deel van deze onderlinge handel uitmaakt. Deze stelling verdient mede aanbeveling, omdat uitzondering van de landbouwsector o.a. door de EEG als bezwaar is aangevoerd tegen de erkenning van de EFTA in het GATT.

Om toch opneming van de Landbouw mogelijk te maken, heeft de Coördinatie Commissie op 13 november 1964 twee oplossingen aangegeven.

Methode A. Oostenrijk neemt het instrumentarium over van de EEG-landbouwverordeningen. De wederzijdse algemene preferenties, die vergelijkbaar zijn met de lidstaatpreferenties gedurende de overgangsperiode, worden in de in beide gebieden identieke systemen ingebouwd.

Methode B. Er vindt geen harmonisatie van systemen plaats, maar in beide bestaande systemen worden voor de belangrijke handelsproducten preferenties ingebouwd.

Indien men de laatste methode kiest, zal er in ieder geval voor gewaakt moeten worden, dat deze preferenties betrekking hebben op "substantially all the trade".

Omdat methode B ongetwijfeld veel eenvoudiger zal zijn toe te passen dan methode A, moet op het eerste gezicht B de voorkeur worden gegeven. De vraag rijst echter of deze methode in de praktijk bevredigend kan worden toegepast.

Doordat het Oostenrijkse exportpakket van landbouwgoederen naar de EEG voor 51% bestaat uit levende runderen, voor 23% uit zuivelproducten en voor 10% uit producten die reeds vrijdom van recht genieten, kan door de Gemeenschap methode B gemakkelijk worden toegepast. De preferentie die aan Oostenrijk kan worden gegeven, zou voor deze producten gelijk kunnen zijn aan het beschermingselement in de heffing. Uiteraard is een en ander afhankelijk van de tegenconcessies, die Oostenrijk zal aanbieden.

De export van de EEG naar Oostenrijk is echter aanzienlijk gevarieerder van samenstelling. Dit leidt ertoe dat Oostenrijk methode B op een groter aantal producten zal moeten toepassen. Dit behoeft echter geen bezwaar te zijn. Wel zal nagegaan moeten worden welke handelsbelemmeringen Oostenrijk buiten het tarifair en contingentair regime nog bezit. Hierover is op het ogenblik nog weinig bekend (inlichtingen worden ingewonnen). Dat zij bestaan, is echter zeker, b.v. monopolie-elementen bij de import van granen en eieren. Uiteraard zullen deze non-tarifaire belemmeringen eveneens moeten worden betrokken in de beoordeling of methode B tot een bevredigend



bevredigend resultaat kan leiden.

Hoewel de voorkeur dus uitgaat naar methode B, is de toepasbaarheid aan Oostenrijkse kant hiervan op het ogenblik moeilijk te bepalen. Methode A zal daarom als alternatief moeten worden gehandhaafd.

- De Commissie wenst, evenals voor de industriële sector, de harmonisatie op landbouwgebied zo volledig mogelijk te doen zijn. Zij wil dit in twee fasen realiseren. In de eerste fase die qua duur overeen zal komen met de overgangsfase van de Gemeenschap, zal het systeem moeten worden toegepast zoals omschreven bij methode B. In de tweede fase zal Oostenrijk echter autonoom de gehele bestaande en toekomstige landbouwpolitiek van de Gemeenschap moeten overnemen. Maakt Oostenrijk hierop uitzonderingen, dan zal de Gemeenschap beschermings- en retaliatiemaatregelen mogen nemen.

Hoewel het Commissievoorstel nog niet diepgaand kon worden bestudeerd, lijkt de verplichting tot volledige harmonisatie in de tweede fase zeer ver te gaan. De mogelijkheid bestaat, dat veelvuldige uitzonderingen van Oostenrijk, met als gevolg tegenmaatregelen van de Gemeenschap, tot geringer vrijmaking van het handelsverkeer zullen leiden dan bij methode B in de eerste fase is gerealiseerd.

- Van bijzonder belang bij de landbouw is de Oostblokhandel van Oostenrijk. Een derde deel van de totale Oostenrijkse invoer is afkomstig uit Oost-Europa. Bepaalde producten, die voor de EEG en Nederland interessant zijn, komen zelfs voor 90% uit het Oostblok. Gezien de exportmogelijkheden van de EEG in Oostenrijk en de gevaren van substitutie, waartegen de EEG zich moeilijk zal kunnen vrijwaren, moet tegemoetkoming aan de Oostenrijkse wens tot handhaving van de Oostblokhandel worden afgewezen. Dezelfde bezwaren gelden voor de "double appartenance", die daarom eveneens moet worden afgewezen.

### III. EFTA-lidmaatschap

In het geval dat Oostenrijk te zijner tijd het EFTA-lidmaatschap zou opzeggen, rijst de vraag op welke wijze de preferenties tegenover de EFTA zullen worden opgeheven. Het lijkt het meest logisch, dat Oostenrijk deze preferenties in hetzelfde tempo opheft, als waarin het de preferenties tegenover de Gemeenschap opbouwt, dus in een periode van vier à vijf jaar. Wanneer de Gemeenschap aan Oostenrijk echter onmiddellijk lidstaatbehandeling geeft, ontstaat doorstromingsgevaar. Door voor de eerste vier à vijf jaar een origineregeling vast te stellen, kan aan dit

gevaar worden ontkomen. Dan zal ook doorstroming, als gevolg van de niet-aangepastheid van het Oostenrijkse buitentarief aan het EEG-buitentarief, worden vermeden.

27 januari 1965.

		Inter- recht Oosten- rijk	Inter- recht Oosten- rijk
a) <u>A.V.G. Aankomende en Jijterregevoeren</u>			
ruwe tabak en tabakafval	15%	25 1500	± 20%
seyl. alcohol	open recht		
monochloroethyleen	15 - 10%		± 2%
paraffine	15%		± 30%
petroleum	15%		± 20%
gummi	15%		± 2%
stookolie	15%		± 20%

b) <u>A.V.G. Aankomende vervoersmiddelen</u>			
personeelsauto's	27 - 30%		± 7%
self- en grafmachines	15%		± 2%
koppen van grafmachines	15%		± 2%
schriftmachines	15%		± 2%
boekhouwmachines	15%		± 2%

(\*) rechten gecorrigeerd tot resp. 25, 15%, 15%.

Producten voorkomende op de Oostenrijkse exceptielijst, waarvoor in het bijzonder van Nederlandse zijde bezwaar dient te worden gemaakt tegen een discriminatoire tariefverlaging door Oostenrijk t.b.v. invoer uit het Oostblok.

	TEC	invoerrecht Oostenrijk	% invoer Oostenrijk uit Oostblok
a) <u>i.v.m. doorstroming en distorsiegevaaren</u>			
ruwe tabak en tabaksafval	28%	OS 1500	+ 25%
acyl. alcoholen	14 - 18%	vrij	+ 6%
monochloorazijnzuren	16%	vrij	+ 90%
paraffine	2½ / 10%	10%	+ 40%
petroleum	14% ')	spec.recht	+ 20%
gasolie	10% ')	spec.recht	+ 2%
stookolie	10% ')	spec.recht	+ 60%
b) <u>i.v.m. Nederlandse exportbelangen</u>			
personenauto's	22 - 25%	20%	+ 7%
delf- en graafmachines	12%	27%	+ 5%
koppen van naaimachines	16%	5%	+ 3%
schrijfmachines	11%	5%	+ 6%

' ) rechten geschorst tot resp. 6%, 3½%, 3½%.

BIJLAGE II

OOSTENRIJKSE UITVOER (x milj.\$)

n a a r	1961			1963		
	Totaal	Industrie	Landbouw	Totaal	Industrie	Landbouw
Wereld	1202,4	1139,4	63,0	1325,3	1246,2	79,1
EEG	595,7	552,0	43,7	662,2	601,3	61,0
waarvan						
W.Duitsland	330,2	306,5	23,7	349,7	334,4	15,3
Italië	183,2	164,3	18,9	221,2	176,6	44,5
B.L.E.U.	21,1	20,7	0,4	20,0	19,6	0,4
Frankrijk	24,9	24,4	0,5	30,8	30,3	0,5
Nederland	36,3	36,1	0,2	40,5	40,3	0,2
EVA	172,7	168,4	4,3	211,6	201,6	10,0
Oost-Europa	176,1	174,2	1,9	197,6	195,4	2,2
waarvan						
URSS	43,2	42,8	0,4	62,0	61,8	0,3
Overige landen	257,9	244,8	13,1	253,9	247,9	5,9

OOSTENRIJKSE INVOER (x milj.\$)

u i t	1961			1963		
	Totaal	Industrie	Landbouw	Totaal	Industrie	Landbouw
Wereld	1484,7	1276,4	208,3	1675,3	1433,3	242,0
EEG	883,7	818,2	65,5	976,6	901,3	75,3
waarvan						
W.Duitsland	636,6	618,8	17,8	692,5	672,3	20,3
Italië	117,7	85,9	31,7	129,9	94,4	35,5
B.L.E.U.	25,1	24,2	0,9	30,0	28,3	1,7
Frankrijk	57,8	55,4	2,4	71,0	67,5	3,5
Nederland	46,6	33,9	12,7	53,2	38,9	14,3
EVA	188,0	176,5	11,5	230,0	215,5	14,6
Oost-Europa	154,2	116,2	38,0	201,7	141,5	60,2
waarvan						
URSS	45,8	36,2	9,6	51,8	44,3	7,5
Overige landen	258,8	165,5	93,3	267,0	175,1	91,9