MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

's-GRAVENHAGE

Zijne Excellentie
de Minister-President,
Voorzitter van de Raad
van Ministers

cc.alle leden van
de Ministerraad

Directie/Afdeling: DGES

Datum: 2 augustus 1963

Onderwerp: De verhouding van de EEG tot andere landen.

Kenmerk: DES/113.404

Foto-no: F/9138/63

./. Ik moge uw aandacht vragen voor bijgaande nota over de verhouding van de EEG tot andere, met name Europese landen.

Deze nota werd door de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen op verzoek van het vorige Kabinet opgesteld, teneinde de Ministerraad in de gelegenheid te stellen op basis hiervan van gedachten te wisselen over het door de EEG tegenover derde landen te voeren beleid.

Ik zal het op prijs stellen deze nota te gelegener tijd in de Ministerraad aan de orde te mogen stellen.

Spoedshalve is een exemplaar dezes rechtstreeks aan de leden van de Ministerraad toegezonden.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

w.g.

J. Luns.

© NA, 2.02.05.02 (Arch. MR) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 750
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/L00298

NOTA OVER DE VERHOUDING VAN DE EEG TOT ANDERE LANDEN, MET NAME IN EUROPA.

Het Nederlandse streven met betrekking tot het door de EEG te voeren beleid ten opzichte van derde landen is steeds gericht geweest op twee doeleinden. De regering wenst allereerst dat de EEG een open beleid zal voeren, zodat de handelsbelemmeringen zoveel mogelijk worden afgeschaft, en wel op non-discriminatoire basis. Daarnaast streeft de regering er naar dat het economische integratieproces in Europa zich op zo breed mogelijk vlak zal realiseren opdat zo veel mogelijk Westeuropese landen bij de eenwording worden betrokken.

Het Nederlandse beleid wordt derhalve door twee uitgangspunten bepaald : het eerste is gericht op multilaterale mondiale actie, het tweede op regionale groepering met name in Europa. Deze twee uitgangspunten kunnen tot parallelle acties leiden, die niet met elkaar in conflict behoeven te komen. In het onderstaande zal, rekening houdende met deze twee beleidslijnen, een nadere concretisering worden gegeven van het beleid dat Nederland voorstaat.

Bij de vaststelling van het Nederlandse standpunt ware een onderscheid te maken tussen de doeleinden die naar Nederlands inzicht op de lange termijn moeten worden nagestreefd en de standpunten die in concreto op de korte termijn moeten worden ingenomen. In het onderstaande wordt allereerst nagegaan wat, over een periode van 10 à 15 jaar gezien, het ideale beleid zou zijn dat door de EEG wordt ontwikkeld. Vervolgens wordt de concrete politiek behandeld, die over een periode van één à twee jaar moet worden gevoerd.

1. Lange termijn politiek.

a) Toetreding van Europese landen.

Het streven zal moeten worden gericht op een toetreding van Europese landen die daarvoor in aanmerking

komen. Dit zijn met name Engeland, Denemarken, Noorwegen en ook Ierland. Engeland, Denemarken en Noorwegen moeten economisch en politiek tot het lidmaatschap in staat worden geacht. Ierland verkeert weliswaar economisch nog in een minder vergevorderd stadium van ontwikkeling, doch de Ierse economie is zo nauw verweven met de Britse dat, bij toetreding van Engeland, aan een volledig lidmaatschap van Ierland de voorkeur moet worden gegeven.

De toetreding van de hier genoemde landen moet met name worden nagestreefd opdat de eenwording in Europa[x)] zich tussen zoveel mogelijk landen voltrekt. Dit eenheidsstreven in het ruime Europese verband zal de Atlantische Alliantie moeten versterken. Een economisch krachtig en evenwichtig Europa zal de zo noodzakelijke bijdrage moeten leveren tot versterking van de positie van het Westen tegenover het Oostblok.

De aansluiting van genoemde landen bij de EEG zal bovendien de evenwichtige ontwikkeling van de Gemeenschap ten goede kunnen komen. Ook van nationaal gezichtspunt uit bezien zal het lidmaatschap van deze landen tot voordeel kunnen strekken.

Het streven naar toetreding van Europese landen is in overeenstemming met de Europese verdragen zelf. Zo vermeldt de preambule bij het EEG-Verdrag onder meer : "Vastberaden, de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren ..."
"Vastbesloten, door deze bundeling van krachten de waarborgen voor vrede en vrijheid te versterken en de overige Europese volkeren die hun idealen delen, oproepende zich bij hun streven aan te sluiten ...".

Artikel 237 van het EEG-Verdrag stelt : "Elke Europese Staat kan verzoeken lid te worden van de Gemeenschap ...".

---

x) Onder Europa wordt hier het "vrije" Europa verstaan.

Als bezwaar tegen een toetreding van verschillende nieuwe leden kan worden aangemerkt dat de besluitvorming hierdoor wordt bemoeilijkt en dat de Gemeenschap bij een toevloed van nieuwe leden zelfs onhanteerbaar zou kunnen worden. Opgemerkt moet echter worden dat, zelfs op een termijn van tien à vijftien jaar, de kans op een toetreding van meer dan een half dozijn landen niet groot is. Daarbij komt dat de invoering van de gekwalificeerde meerderheidsregel in de derde etappe de kans op stagnatie minder groot maakt en dat na 1970 een belangrijke phase van het integratieproces moet zijn afgesloten.

Ook onder de unanimiteitsregel kan overigens een grotere ledenkring tot een evenwichtige besluitvorming bijdrage, voorzover meer landen druk kunnen uitoefenen op een geïsoleerd land met afwijkend standpunt. Voorts kunnen bepaalde organisatorische voorzieningen binnen het kader van het Verdrag de positie van de Europese Commissie versterken en een effectieve besluitvorming bevorderen. Ook echter indien men zou menen dat de toetreding van de hier genoemde landen de ontwikkeling van de EEG iets zou vertragen, dan nog zou, in het licht van de verhouding tot het communistische blok, aan het streven naar eenheid in geheel Europa de voorrang moeten worden gegeven.

b) De neutrale Europese landen van de EFTA.

Zweden, Zwitserland en Oostenrijk komen, wat hun stadium van economische ontwikkeling betreft, thans reeds voor het lidmaatschap van de EEG in aanmerking. Deze drie landen verlangen echter in verband met hun neutraliteit slechts een associatie aan te gaan.

De inhoud van het begrip "associatie" staat niet vast. Het EEG-Verdrag definieert dit begrip niet en stelt slechts in artikel 238, dat de mogelijkheid van associatie

openstaat. De associatie van Engeland met de EGKS houdt alleen een consultatieovereenkomst in; de associaties van de Afrikaanse landen en Madagascar, van Suriname en van de Nederlandse Antillen met de EEG zijn geinspireerd door de gedachte van een vrijhandelszone en de associatie van Griekenland met de EEG is gegrondvest op de conceptie van een economische unie.

In het onderstaande wordt er van uitgegaan dat in een associatie op handelspolitiek gebied preferenties worden gegeven. Een associatie in deze zin moet, volgens Nederlands standpunt, gebaseerd worden op een vrijhandelszone of douaneunie, teneinde in overeenstemming te zijn met de regels van het GATT.

Bij een beoordeling van de vraag of de hier genoemde neutrale landen voor een van het normale lidmaatschap afwijkende regeling in aanmerking komen, moet allereerst worden bezien of hiertoe politiek gezien aanleiding bestaat. In het geval van Oostenrijk kan deze vraag bevestigend worden beantwoord. Aan Oostenrijk is immers de neutrale status opgelegd. Dit land heeft zich tengevolge van het Staatsverdrag van 1955 verplicht geen "Anschluss" aan te gaan met Duitsland en zou volgens het Memorandum van Moskou bovendien een neutraliteitspolitiek moeten voeren naar het voorbeeld van Zwitserland.

Ook het volledige lidmaatschap van Zweden zou politiek gezien op moeilijkheden kunnen stuiten, aannemende dat de verhouding tussen de Sovjet-Unie en het Westen zich in de komende jaren niet aanmerkelijk wijzigt. Aan een eventueel lidmaatschap van Zweden zijn immers risico's verbonden, welke samenhangen met de positie van Finland. Wordt Zweden gedwongen tot een deelneming aan de EEG, dan zou het politieke en het strategische evenwicht in Scandinavië kunnen worden verbroken.

Zwitserland moet, alleen al vanwege de federatieve opbouw van het land, nog niet rijp worden geacht voor het volledig lidmaatschap. Zwitserlands positie moet mede worden bezien in het licht van Oostenrijks verplichting een neutraliteitspolitiek te volgen naar het voorbeeld van Zwitserland. In hoeverre een eventuele afwijzing van Zwitserland als geassocieerd lid van invloed zal zijn op de positie van Oostenrijk is op dit moment niet te voorzien.

Indien de EEG op grond van het bovenstaande met een afwijkende regeling voor de neutrale landen zou instemmen, zal er voor moeten worden gewaakt dat de neutrale landen, bij een deelneming aan de gemeenschappelijke markt, dezelfde of althans gelijkwaardige verplichtingen op zich nemen als de lidstaten zelf. Deze landen zouden niet dezelfde economische voordelen mogen genieten als de EEG-landen, zonder dezelfde offers te moeten brengen. Anderzijds moet worden erkend, dat de bijzondere positie, waarin Oostenrijk verkeert (gedwongen neutrale status en grote afhankelijkheid van de markt van de EEG), een enigszins soepele toepassing van dit beginsel rechtvaardigt.

Op grond van het bovenstaande zou op de lange termijn gestreefd moeten worden naar een opneming van de drie neutrale landen in de gemeenschappelijke markt. Daarbij zijn, bij gelijkblijvende internationale situatie, bijzondere regelingen aanvaardbaar, mits de materiële voorwaarden gelijk zijn aan die voor de Lidstaten, of althans gelijkwaardig. Dit zou in tweeërlei vorm kunnen geschieden :

a) de landen worden lid, doch krijgen een of meer speciale protocollen, waarin de moeilijkheden in verband met hun neutraliteit worden geregeld;

b) de landen worden geassocieerd, doch op voorwaarden materieel gelijk of gelijkwaardig aan die voor de lidstaten.

Het is de vraag of de neutrale landen het eerste alternatief in overeenstemming met hun neutrale status achten. Het tweede alternatief brengt het probleem met zich van de medezeggenschap dezer landen bij de besluitvorming in de EEG. De EEG wil immers autonoom, volgens de communautaire procedures, haar besluiten nemen die ook op de geassocieerde landen van toepassing zijn - en dus zouden deze landen ten opzichte van de Lidstaten een tweederangspositie krijgen. Zij zouden gedwongen worden de in de toekomst vast te stellen verplichtingen van de lidstaten van de EEG grosso modo op zich te nemen, zonder dat zij reële medezeggenschap bij de besluitvorming zouden krijgen. In de praktijk zal vermoedelijk een oplossing moeten worden gevonden, welke tussen deze twee uitersten inligt. De Coördinatie Commissie heeft nog geen concrete oplossing kunnen aangeven.

c) Andere Europese landen.

Zoals bekend is met Griekenland een associatie-akkoord afgesloten. Met Turkije zal in de nabije toekomst een overeenkomst worden afgesloten waarin, gezien de minder vergevorderde economische ontwikkeling van dit land, aanvankelijk volstaan zal worden met een voorbereidende fase die op den duur naar een douane-unie moet leiden. Beide landen hebben gesteld op de lange duur, als de economische toestand dit toestaat, volledig lid te willen worden. Het bondgenootschap van deze landen in de NAVO heeft een rol gespeeld bij de positieve reactie van de Gemeenschap.

Van de andere Westeuropese landen komen in feite slechts een aantal industrieel minder ontwikkelde landen voor overweging in aanmerking, t.w. Portugal, Spanje,Cyprus en IJsland. De drie eerstgenoemde landen hebben om associatie verzocht. De positie van Zuidslavië en Finland

wordt in het onderstaande buiten beschouwing gelaten, vanwege de bijzondere politieke positie dezer landen. In deze nota wordt voorts niet ingegaan op de politieke implicaties van de huidige regiems in Portugal en Spanje. Hierover zal de Ministerraad zich moeten uitspreken.

Distanciëren wij ons dus van deze politieke implicaties, dan zou, bij de vaststelling van de doelstellingen op de lange termijn ten opzichte van deze landen, allereerst de vraag moeten worden gesteld of het streven op een toetreding moet worden gericht. Deze toetreding zou zich, gezien de achterstand in economische ontwikkeling, redelijkerwijs niet binnen vijftien jaar kunnen voltrekken. Daarnaast moet de vraag worden beantwoord of een associatieovereenkomst van het Griekse type -eventueel met een voorbereidende fase volgens het Turkse voorbeeld- als het geëigende instrument moet worden gezien ter verwezenlijking van de toetreding. Twee mogelijkheden staan open :

i deze landen worden geassocieerd, naar het voorbeeld van Griekenland en Turkije, opdat zij op de lange duur zullen kunnen toetreden;

ii met de landen worden geen associaties maar wel samenwerkingsovereenkomsten zonder preferentiële handelspolitieke inhoud gesloten. In het kader van deze samenwerkingsovereenkomsten kan onder meer technische bijstand worden verleend. Langs deze weg kan de economische ontwikkeling van de landen worden bevorderd die eventueel in een later stadium de toetreding mogelijk zal maken.

De benadering sub i zou in overeenstemming zijn met het streven naar eenheid in Europa in het algemeen.

Het Griekse en Turkse precedent zou ook in deze richting wijzen. De sub ii genoemde samenwerkingsovereenkomsten bieden meer bescheiden mogelijkheden tot samenwerking met de EEG. Tegen een associatie pleit echter dat deze, van een algemeen economisch gezichtspunt uit gezien, niet de traditionele voordelen kan bieden van een integratie tussen economieen die in eenzelfde stadium van ontwikkeling verkeren. De geringere ontwikkeling en het andere produktiepatroon van de onderontwikkelde Europese landen leiden bij associatie tot een verlegging van het handelsverkeer ten nadele van de onderontwikkelde landen buiten de associatie ("trade diversion" in plaats van "trade creation").

Te zijner tijd zal de Ministerraad een keuze kunnen doen tussen de twee genoemde wijzen van benadering.

d) Landen buiten Europa.

Ten aanzien van de landen buiten Europa moet, zoals in de aanhef reeds is vermeld, in het algemeen een liberaal non-discriminatoir beleid worden gevoerd in het kader van het GATT. De landen buiten Europa kunnen in drie categorieën worden verdeeld :

i De 17 Afrikaanse landen en Madagascar, de Nederlandse Antillen en Suriname, die momenteel met de EEG zijn geassocieerd. Eventueel kan men de andere tropische landen in Afrika, met name de Gemenebestlanden, ook tot deze categorie rekenen, nu de EEG zich heeft bereid verklaard met deze landen associatieovereenkomsten af te sluiten.

ii De overige onderontwikkelde landen.

iii De geindustrialiseerde landen.

Over een termijn van tien à vijftien jaren gezien, zou het beleid ten aanzien van al deze landen gericht moeten zijn op een afschaffing van de kwantitatieve

restricties, een drastische verlaging van de tarieven en andere handelsbeperkende maatregelen op non-discriminatoire basis en een afschaffing van de preferenties die thans aan de geassocieerde landen worden verleend. Ten aanzien van de onderontwikkelde landen zou een dergelijk liberaal beleid niet op basis van volledige reciprociteit behoeven te worden gerealiseerd.

2. Korte termijn politiek.

a) Europese landen.

Sinds het afbreken van de onderhandelingen met Engeland heeft van de andere Europese landen alleen Oostenrijk te kennen gegeven haar aanvankelijke verzoek gestand te willen doen en met de EEG besprekingen te willen voeren over een associatie-overeenkomst. Voorshands hebben de andere Europese landen die een toetredings- of associatieverzoek hadden ingediend een afwachtende houding ingenomen. Het is echter niet uitgesloten dat deze landen zich in de toekomst weer tot de EEG richten, met name indien de EEG positief zal staan ten aanzien van het Oostenrijkse associatieverzoek. Vooral in Denemarken bestaat een stroming die in deze richting denkt.

Er zal van moeten worden uitgegaan dat Engeland in de eerstkomende jaren nog niet tot de EEG zal worden toegelaten. Ook tussenoplossingen in de vorm van een associatie schijnen niet in het verschiet te liggen. Het Nederlandse streven zal derhalve in de eerstkomende twee jaar in het bijzonder moeten worden gericht op het geven van inhoud aan de consultaties welke eens per drie maanden in het kader van de WEU zullen worden gevoerd en voorts op een vruchtbaar overleg in de zojuist ingestelde Anglo Benelux Commissie en ook op intensief bilateraal contact tussen Nederland en Engeland. Deze consultaties moeten er toe leiden dat geen beslissingen worden genomen welke de toetreding van Engeland in een later stadium zouden kunnen bemoeilijken.

Ten opzichte van andere Europese landen kan een afwachtende houding worden ingenomen, zolang deze landen zelf geen nieuwe initiatieven nemen. Zouden die landen in de toekomst weer om behandeling van hun toetredings- of associatieverzoeken vragen of op een nieuwe basis onderhandelingen willen openen, dan kunnen in beginsel twee standpunten worden ingenomen :

i dezelfde houding wordt ingenomen als hierboven voor de lange termijn politiek is geschetst, of

ii een restrictieve politiek wordt gevoerd, zodat de Europese landen zich, misschien met uitzondering van Oostenrijk, niet kunnen associëren en ook niet kunnen toetreden.

Voor eerstgenoemde houding pleiten uiteraard overwegingen van lange termijn politiek. Ter wille van de solidariteit ten opzichte van de Europese landen zou een open beleid tegenover zo veel mogelijk van deze landen moeten worden gevoerd. Men kan bovendien de hoop koesteren dat, indien de EEG zich geleidelijk zou openen voor andere Europese landen, de uitsluiting van Engeland steeds moeilijker wordt. Daar komt bij dat een door Nederland te bepleiten restrictieve politiek ons in een moeilijke positie zou kunnen brengen ten opzichte van deze landen. Een dergelijke politiek lijkt voorts niet in overeenstemming met het algemene Nederlandse beleid in de EEG, dat momenteel op een synchrone ontwikkeling van interne en externe aspecten gericht is.

Voor de restrictieve politiek pleit het taktische argument dat, zolang de andere Europese landen tezamen met Engeland buiten de deur worden gehouden, de druk op de EEG tot het voeren van een open beleid groter kan zijn. Dit geldt niet alleen voor de verhouding tot Engeland doch ook voor de houding van de EEG in de Kennedy-onderhandelingen. Men zou voorts kunnen stellen dat een

uitbreiding van het aantal leden en geassocieerde lidstaten op dit moment ongewenst is, omdat de Gemeenschap zich in een interne crisis bevindt en de toetreding of associatie van andere landen een te grote belasting zou betekenen.

Een meerderheid van de Coördinatie Commissie is voor eerstgenoemde benadering geporteerd. Daarbij moet worden aangetekend dat het in de huidige politieke crisis niet in de bedoeling ligt de toetreding of associatie van nadere Europese landen uit te lokken. Ook zal niet een associatie moeten worden toegestaan van landen die voor toetreding in aanmerking komen. Voorts moet er tegen worden gewaakt dat niet alleen Engeland, doch ook andere Europese landen op grond van door ons niet gedeelde opvattingen de deur wordt gewezen. Met name moet worden vermeden dat de EEG zich onder Franse invloed uitsluitend in de richting van de Middellandse Zee zou uitbreiden. Ten slotte zij er aan herinneerd dat de Ministerraad ten aanzien van Spanje en Portugal, met het oog op de politieke regimes in deze landen, een afzonderlijke beslissing moet nemen.

b) Landen buiten Europa.

Ten opzichte van de landen buiten Europa zal het streven in de komende jaren in het bijzonder moeten worden gericht op een succesvol verloop van de Kennedy-onderhandelingen. Dit houdt in dat lineaire tariefverlagingen, liefst met 50%, en de opheffing van andere invoerbeperkende maatregelen op basis van reciprociteit moeten worden doorgevoerd op industriële produkten. Ook moeten verdere tariefverlagingen op tropische produkten worden nagestreefd. Voor landbouwprodukten uit gematigde zones zal de verruiming van het handelsverkeer moeten worden bevorderd. Deze moet gepaard gaan aan maatregelen tot sanering van de wereldmarkt.Daarbij zal vooral moeten worden gestreden tegen hoge prijsniveaux en groeiende overschotten, met

in achtneming van de belangen van de sociaal-economisch verantwoorde Europese producenten.

Van de onderontwikkelde landen behoeft geen volledige reciprociteit te worden verlangd. Op korte termijn zal het onder meer van Belgische zijde naar voren gebrachte voorstel moeten worden bestudeerd, dat voorziet in tariefpreferenties op tijdelijke basis ten gunste van onderontwikkelde landen.

Behoudens de in de intentieverklaring genoemde tropische landen in Afrika zouden met landen overzee in beginsel geen nieuwe associatieovereenkomsten moeten worden aangegaan. Ten aanzien van Algerije, Tunesië en Marokko, welke landen vanwege de bijzondere banden met Frankrijk recht hebben op een tijdelijke bijzondere behandeling, zal een afzonderlijke beslissing moeten worden genomen zodra deze landen zelf een standpunt hebben bepaald over hun toekomstige verhouding tot de EEG.

Met bepaalde onderontwikkelde overzeese landen kunnen, in navolging van het akkoord met Iran, handelsovereenkomsten worden gesloten. Als regel zullen in deze overeenkomsten geen tariefpreferenties worden verleend, tenzij zou worden besloten dat zware politieke overwegingen dit rechtvaardigen. Het zal de overzeese landen echter duidelijk moeten worden gemaakt dat hun economische problemen in het algemeen beter kunnen worden geregeld in het multilateraal verband van het GATT. Bilaterale handelsakkoorden hebben immers, door de toepassing van de non-discriminatie regel, zoals het voorbeeld met Israël leert, het bezwaar dat de materiële inhoud hiervan zeer bescheiden moet blijven.

DGES
2 augustus 1963.