

cc: alle Leden

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

'S-GRAVENHAGE

142076
13-6-61

B
17

MINISTERRAAD

16 JUNI 1961 /s Naam REA.

REA 23 juni 1961/3 bespr. en afgedaan

Zijner Excellentie
de Minister-President,
Voorzitter van de Raad voor
Economische Aangelegenheden.

~~Direktie~~ DGES

Datum: 10 juni 1961

Onderwerp: Associatiepolitiek van de EEG
met betrekking tot Afrika

Kenmerk: 85883

Foto-nr: 8115/61

./.

Bijgaand doe ik U toekomen ter bespreking in de eerstvolgende vergadering van de Raad voor Economische Aangelegenheden, een nota inzake de associatiepolitiek van de EEG met betrekking tot Afrika.

Over dit onderwerp is uitvoerig overleg gepleegd in de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen. Hoewel dit overleg, zoals uit de nota blijkt, niet op alle punten tot overeenstemming heeft geleid, was de Coördinatie Commissie van mening, dat het toch nuttig zou zijn de onderhavige problematiek aan de REA voor te leggen ter bespreking.

Spoedshalve zond ik een exemplaar van deze nota rechtstreeks aan de leden van de Raad.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

w.g. J. Luns

2. De huidige situatie.

Het associatieprobleem, zoals dit is beschreven in deel IV van het EEC-verdrag en voor een termijn van 7 jaar onder de uitwerking in de Verkenningsovereenkomst, heeft de volgende achtergrond:

1) Mauritanië, Senegal, Congo (Kinshasa), Congo (Brazzaville), Gabon, Togo (Lomé), Mali, Niger, Tunesië, Marokko, de Nederlandse Antillen, Suriname, de Nederlandse Overzeegebieden, de Franse Overzeegebieden, de Duitse Overzeegebieden, de Britse Overzeegebieden, de Amerikaanse Overzeegebieden, de Australische Overzeegebieden, de Nieuw-Zeelandse Overzeegebieden, de Japanse Overzeegebieden, de Zuid-Afrikaanse Overzeegebieden, de Zuid-Amerikaanse Overzeegebieden, de Europese Overzeegebieden, de Amerikaanse Overzeegebieden, de Britse Overzeegebieden, de Nederlandse Overzeegebieden, de Franse Overzeegebieden, de Duitse Overzeegebieden, de Australische Overzeegebieden, de Nieuw-Zeelandse Overzeegebieden, de Japanse Overzeegebieden, de Zuid-Afrikaanse Overzeegebieden, de Zuid-Amerikaanse Overzeegebieden, de Europese Overzeegebieden.

NOTA INZAKE DE ASSOCIATIEPOLITIEK MET BETREKKING TOT AFRIKA

1. Inleiding.

In toenemende mate is aan de orde de toekomstige verhouding tussen de EEG en een 16-tal, thans onafhankelijke Afrikaanse staten, welke reeds met de EEG zijn geassocieerd.x)

Eind 1962 loopt de Toepassingsovereenkomst voor deze associatie, gebaseerd op deel IV van het EEG-verdrag, af en aan de orde is de vraag of de thans bestaande verhouding, welke met deze onafhankelijk geworden Afrikaanse landen "jusqu'à nouvel ordre" is gecontinueerd tot en met eind 1962, zal worden voortgezet en aangevuld dan wel zal worden gewijzigd. Om verschillende redenen is het noodzakelijk, dat in de zeer nabije toekomst ook door de Nederlandse Regering met betrekking tot bepaalde aspecten van dit vraagstuk ten principale een standpunt wordt ingenomen. In de eerste plaats omdat het gesprek tussen het Comité van Permanent Vertegenwoordigers en de vertegenwoordigers der geassocieerde Afrikaanse staten, dat kortgeleden heeft plaats gehad, in juli zal worden voortgezet en in de herfst waarschijnlijk op Ministerieel niveau zal plaats vinden. Voorts omdat van 19 tot 24 juni een Parlementaire conferentie plaats vindt, waaraan zowel leden van het Europees Parlement als van de betrokken Afrikaanse parlementen deel nemen.

Tenslotte ook omdat op een aantal punten de associatieverhouding betreffende, door de Europese Commissie bepaalde voorstellen ter tafel zijn gebracht, waarover op korte termijn een uitspraak door de Raad zal moeten worden gedaan. Het betreft hier een voorstel voor de stabilisatiesteun van de grondstoffenprijzen van bepaalde belangrijke produkten der geassocieerde landen en voorts het voorstel om tot versnelde tariefafbraak jegens de geassocieerde landen over te gaan.

Teneinde een goed gefundeerd standpunt te kunnen innemen ten opzichte van deze thans aan de orde zijnde deelproblemen, is eveneens nodig een Nederlandse visie op het probleem van de verhouding tussen Europa en Afrika in het algemeen en in het bijzonder op het probleem van de toekomstige verhouding tussen de EEG en de thans daarmee geassocieerde Frans sprekende staten in Afrika.

2. De huidige situatie.

Het associatieregime, zoals dit is neergelegd in deel IV van het EEG-verdrag en voor een termijn van 5 jaar nader is uitgewerkt in de Toepassingsovereenkomst, heeft de volgende kenmerken:

- a. -

x) Mauretanië, Senegal, Hoog Volta, Ivoorkust, Togo, Dahomey, Niger, Tsaad, Kameroen, de Centraalafrikaanse Republiek, Kongo (Brazzaville), Gabon, Kongo (Leopoldstad), Madagascar, Somalia en de Republiek Mali.

a. Financiële hulp

In deel IV van het EEG-verdrag wordt, in art. 132, lid 3, bepaald dat de Lid-staten bijdragen in de investeringen, welke zijn vereist voor de geleidelijke ontwikkeling van de geassocieerde landen en gebieden. Deze financiële hulp is voor de periode 1958 tot en met 1962 bepaald op ruim \$ 580 mln. Dit bedrag zal worden besteed in de vorm van schenkingen, bestemd voor concrete economische en sociale projecten. Van dit bedrag is \$ 546 mln bestemd voor Afrika (de rest voor Nederlands Nieuw-Guinea).

b. Handelspolitiek

De EEG-landen nemen met betrekking tot de tarieven en contingenten de zelfde maatregelen tegenover de producten van oorsprong uit de geassocieerde landen als zij onderling nemen.

De geassocieerde landen zullen in beginsel ook hun tarieven moeten afbreken voor de EEG, tenzij zulks bezwaarlijk is op grond van budgettaire of ontwikkelingsoverwegingen. In feite behoeven zij niet meer te doen dan ervoor te zorgen dat de overige EEG-landen geleidelijk een zelfde behandeling zullen krijgen als Frankrijk.

Er komt geen gemeenschappelijk buitentarief en de economische verhouding tussen de EEG en de geassocieerde gebieden zou men dus kunnen kenmerken als een vrij-handelszone, zij het dat deze eenzijdig wordt toegepast.

Het belangrijkste element voor de betrokken geassocieerde Afrikaanse landen zijn de preferentiële afzetmogelijkheden, welke zij, onder vigueur van deze associatie, op de EEG-markt krijgen voor een aantal van hun belangrijkste exportproducten, t.w. koffie, cacao, bananen, tropisch hout, aardnoten, palmolie en palmpitten.

3. Voorstellen en wensen van Afrikaanse en Franse zijde.

Gebleken is, dat van de zijde van de betrokken geassocieerde Afrikaanse landen, daarbij sterk gesteund door Frankrijk, de volgende wensen naar voren worden gebracht:

- a. Zij wensen de associatievoordelen te behouden zoals deze zijn neergelegd in deel IV van het Verdrag.
- b. Zij willen dat ook na 1962 het thans voorziene fonds voor de geassocieerde gebieden wordt gecontinueerd en dat daarin door de Lid-staten van de EEG nieuwe bedragen worden gevoteerd.
- c. Zij wensen dat ook op het gebied van de technische bijstand door de EEG iets geschiedt.
- d. Zij wensen het thans bestaande handelspolitieke regiem aan te vullen door een regeling, welke hun bepaalde opbrengsten garandeert van hun belangrijkste grondstoffen-exporten.

Ter toelichting op deze wensen zij het volgende opgemerkt.

De verlangens van de betrokken Afrikaanse staten op financieel gebied behoeven geen nadere toelichting. Vermeld zij slechts, dat van de \$ 580 mln, welke het associatiefonds bevat, op dit ogenblik nog \$ 380 mln niet is geëncmitteerd en dat het ook zeer onwaarschijnlijk lijkt, dat dit bedrag volledig vóór eind 1962 zal zijn geëncmitteerd.

De verlangens van de geassocieerde landen op handelspolitiek gebied zijn in sterke mate geïnspireerd door de thans bestaande verhouding tussen die landen en Frankrijk. Voor een belangrijk aantal produkten hebben de betrokken Afrikaanse landen een sterk preferentiële positie op de Franse markt. Slechts in beperkte mate wordt deze preferentiële positie gerealiseerd door middel van tarieven.

In vele gevallen wordt deze preferentie gerealiseerd door importbeperking van Frankrijk tegenover derde landen of door middel van bepaalde aankoop- en afzetverplichtingen, geldig voor de importerende en verwerkende Franse bedrijfsorganisaties. Zowel om economische als om politieke redenen willen de Afrikaanse landen, welke als gevolg van dit bestaande regiem bijzonder afhankelijk zijn van de afzet op de Franse markt, een dergelijk regiem overbrengen op de gehele EEG-markt. Frankrijk is bereid hieraan mede te werken enerzijds om politiek het verwijt van economisch kolonialisme te ontgaan en anderzijds mede om de financiële lasten, verbonden aan het huidige systeem, enigermate te verschuiven naar de Gemeenschap.

4. Algemene grondslagen van het Nederlandse beleid.

Onder verwijzing naar dezerzijdse nota aan de Ministerraad dd. 11 oktober 1960, no. 146902, zou het Nederlandse beleid met betrekking tot de hier besproken associatie-problematiek gebaseerd kunnen worden op de volgende beginseloverwegingen:

- a. De feitelijke huidige verhouding tussen de EEG en de geassocieerde Afrikaanse landen maakt het onvermijdelijk dat ook na 1962 de EEG de associatie-verhouding en de daarop gebaseerde economische hulp voortzet. Een abrupt staken van deze hulp en zelfs het merkbaar verminderen hiervan zou onherroepelijk economisch schade toebrengen aan de betrokken Afrikaanse landen met alle economische en politieke gevolgen, mede voor Europa, van dien.
- b. De associatie moet voor alles ten doel hebben de geassocieerde landen tot politieke en economische ontwikkeling en zelfstandigheid te brengen. Voortzetting van het oude koloniale regiem, ook onder een nieuw etiket, zal op groeiende tegenstand in de geassocieerde landen zelf stuiten. Dit doel impliceert, dat economische hulp in de eerste plaats er op gericht zal moeten

worden de economische afhankelijkheid van de betrokken Afrikaanse staten van de produktie en export van enkele grondstoffen te verminderen en gericht moet zijn op een zekere diversificatie en industrialisatie van hun economieën.

- c. Nederland is bereid onderhandelingen te voeren met de thans geassocieerde Afrikaanse landen over de toekomstige inhoud van de nieuwe associatie-verhouding. Deze onderhandelingen zouden gebaseerd moeten zijn op art. 238 EEG. Zulks is ook de wens van de betrokken Afrikaanse landen zelf. Dit standpunt houdt in, dat Nederland niet aanvaardt, dat uit de huidige verdragsbepalingen een automatische voortzetting van de verplichtingen uit deel IV en de Toepassingsovereenkomst voor de EEG voortvloeit. Wel zal uiteraard bij het vaststellen van de inhoud van de nieuwe associatie aansluiting gevonden moeten worden bij de thans bestaande toestand. Opgemerkt zij, dat verschillende andere landen, met name Frankrijk wel stellen dat na 1962 de associatie automatisch wordt voortgezet.

- d. Bij het regelen van de associatie zal zeer bepaald rekening gehouden moeten worden met de belangen van derde landen en vooral van andere Afrikaanse landen. Naar Nederlandse opvatting mag de EEG het proces van de economische samenwerking en eenwording in Afrika, en met name in West-Afrika, niet remmen. Integendeel, dit proces zou eerder gestimuleerd moeten worden. Voorkomen moet worden, dat Afrika economisch zou blijven verdeeld langs de lijnen van de vroegere koloniale regimens.

Op handelspolitiek gebied moet er derhalve voor worden gewaakt, dat geen regelingen worden getroffen, welke duidelijk de belangen van andere Afrikaanse landen kunnen schaden, met name wanneer dit betreft de export van enkele voor deze landen zeer belangrijke grondstoffen naar de EEG. Uit de als bijlage toegevoegde nota blijkt duidelijk hoe de onderlinge belangenverhoudingen op handelspolitiek gebied liggen.

- e. Op langere termijn heeft Nederland voor ogen een regeling, waarbij alle Westelijke landen, dus zowel de Verenigde Staten, Engeland, de EEG, alsmede eventueel andere Europese landen, samenwerken bij de economische ontwikkeling en het economisch zelfstandig maken van Afrika. Van Afrikaanse zijde zou in deze samenwerking een zo groot mogelijk aantal landen moeten worden betrokken.

5. Enkele concrete beleidsvragen ten aanzien waarvan op korte termijn een standpunt moet worden ingenomen.

Bij het eerste overleg in de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen zijn een aantal vraagpunten gerezen ten aanzien waarvan op sommige punten wel en op andere punten geen overeenstemming werd bereikt. Deze vraagpunten zijn de volgende:

- 1) Op welke wijze zal de EEG na 1962 financiële hulp kunnen geven?
- 2) Zal de EEG ook technische hulp in haar verschillende vormen kunnen organiseren ten behoeve van de geassocieerde landen?
- 3) Welk handelspolitiek regiem zou de associatie moeten inhouden?
 - a. Wat zal de algemene handelspolitieke verhouding zijn, een vrijhandelszone of een non-discriminatoire regiem zoals bestaand voor andere derde landen?
 - b. Welke regelingen zouden getroffen kunnen worden voor de specifieke tropische grondstoffenexporten van de geassocieerde landen?
- 4) Welk standpunt moet worden ingenomen ten aanzien van het betrekken van andere Afrikaanse landen bij de associatie-regeling?

Ad 1) Algemeen bestond overeenstemming, dat de EEG financiële hulp aan de betrokken geassocieerde landen zou moeten voortzetten. Verschil van mening bestond echter over de wijze waarop. Van de zijde van Financiën werd het standpunt verdedigd, dat de EEG zou kunnen volstaan met het openstellen van de Europese Investeringsbank voor de geassocieerde landen voor leningen voor concrete projecten, bijv. in analogie van de regeling getroffen voor Griekenland.

Van de zijde van andere departementen werd het standpunt verdedigd, dat het associatiefonds als zodanig voortgezet zou moeten worden, daarbij in het midden latend of de middelen uitsluitend in de vorm van schenkingen beschikbaar gesteld zouden moeten worden of ook in de vorm van leningen. Ten aanzien van de omvang dezer hulp was men van mening, dat het gemiddelde niveau van de afgelopen 5 jaar, neerkomend op circa \$ 110 mln per jaar, gehandhaafd zou kunnen worden.

Voorts waren deze vertegenwoordigers het er over eens, dat de financiële hulp vooral gericht zou moeten worden op projecten, welke de economische samenwerking en de economische eenheid van de Afrikaanse staten kan bevorderen. Voorts zou in de methode van hulpverlening veranderingen moeten worden aangebracht, ten doel hebbend de hulp sneller en effectiever ter plaatse in nauw overleg met de betrokken Afrikaanse regeringen te doen geschieden. Voor dit doel zou men kunnen denken aan decentralisatie van de huidige hulpactiviteit naar de Afrikaanse staten.

Ad 2) Algemene overeenstemming bestond over de noodzaak, dat de EEG ook technische hulp in verschillende vormen zou moeten kunnen bieden aan de geassocieerde landen. In herinnering zij gebracht, dat reeds een aanvang is gemaakt door de Europese Commissie met het ontwikkelen van een stelsel van beurzen, beschikbaar gesteld aan deskundigen uit Afrikaanse landen voor een opleiding binnen het EEG-gebied.

Ad 3) De eerste vraag met betrekking tot het handelspolitiek regiem is of de vrijhandelszone-constructie, zoals ontworpen in deel IV van het EEG-verdrag, ook na 1962 moet worden behouden en voortgezet. Hierover liepen de meningen in de Coördinatie Commissie uiteen. Hoewel van allen de voorkeur uitging naar een non-discriminatoire regiem op de lange duur, bestond geen overeenstemming over de vraag of van Nederlandse zijde reeds thans moet worden gesteld, dat na 1962 de huidige situatie niet kan voortduren, doch moet worden teruggedraaid. De huidige situatie is, dat de tarieven op alle produkten tegenover de geassocieerde landen evenver zijn afgebroken als tussen de EEG-landen onderling; op dit ogenblik dus voor 30%.*) Sommigen menen dat het niet juist zou zijn dit probleem thans scherp te stellen en dat het de voorkeur zou verdienen terzake de toekomstige ontwikkelingen af te wachten.

Naast dit vraagstuk rijst het probleem van het regiem na 1962 voor de belangrijkste tropische exportprodukten der geassocieerde landen. In de eerste plaats zijn er de produkten als koffie, cacao, bananen en tropisch hout, waarvoor tariefpreferenties worden voorzien. Overeenstemming bestaat over de wenselijkheid deze preferenties geleidelijk af te breken, zij het op zodanige wijze dat niet abrupt economische schade wordt toegebracht aan de betrokken landen. Een andere oplossing is hier te komen tot een algehele tariefafbraak voor deze produkten. Dit streven zou het meest efficiënt kunnen geschieden door tijdens de EEG in het GATT het streven te steunen alle tarieven op dit soort grondstoffen wereldwijd te verlagen of af te schaffen.

Iets anders ligt het probleem voor produkten als aardnoten, palmpitten en palmolie, waarvoor geen EEG-tarieven zijn voorzien, maar waar op dit ogenblik de preferentie op de Franse markt door andere middelen wordt gerealiseerd. Overeenstemming bestond over de wenselijkheid dit soort preferenties niet uit te breiden tot de andere EEG-landen.

Hierboven werd reeds op de noodzaak gewezen om een eventuele afbraak van de tariefpreferenties voor bepaalde exportprodukten geleidelijk te doen plaatsvinden teneinde economische schade voor de betrokken landen te voorkomen. Te verwachten valt echter dat tegen de afbraak als zodanig reeds bepaalde weerstanden zullen ontstaan, met name in de Afrikaanse landen zelf, die vrezen dat daardoor de afzet van de betrokken produkten in gevaar komt. Het zal dan ook wellicht nodig zijn van EEG-zijde blijk te geven van een zekere bereidheid om hieraan tegemoet te komen. In dit verband is het Commissie-voorstel van belang om te komen tot stabilisatie van de opbrengsten van bepaalde grondstoffen. Aan dit vraagstuk zal een afzonderlijke nota worden gewijd.

- Ad 4) -

*) voor landbouwprodukten 25 of 20%.

Ad 4) In het algemeen was de Coördinatie Commissie van mening, dat uitbreiding van het associatie-regiem tot enkele andere Afrikaanse landen, waarbij met name zou kunnen worden gedacht aan de Engels sprekende landen en aan Tunis en Marokko, van essentieel belang moest worden geacht. Nederland zou dus van meet af aan moeten insisteren op het betrekken in de discussies van dit probleem. Zulks past in onze visie, dat de economische eenheid in Afrika bepaald nuttig is en dat schade aan de belangen van andere Afrikaanse staten moet worden voorkomen. Opgemerkt kan worden, dat in Afrika zelve reeds tussen de verschillende Afrikaanse landen overleg over de toekomstige verhouding met Europa en over de hier besproken associatie-problematiek zeer actief gaande is.

6. Slotoverwegingen.

Hoewel het bepaald wenselijk zou zijn van Nederlandse zijde op korte termijn reeds een standpunt te hebben ten aanzien van de belangrijkste aspecten der hier aan de orde gestelde vraagpunten, is het nog geenszins nodig reeds nu nauwkeurig omschreven en vastgestelde standpunten te formuleren. Immers, het is geenszins uitgesloten, dat zich in de komende maanden nieuwe ontwikkelingen kunnen voordoen, samenhangend met een eventuele toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG, een verdere ontplooiing van het intra-Afrikaanse overleg en tenslotte het overleg dat reeds is geëntameerd zijdens de Verenigde Staten met Engeland, Frankrijk en de Europese Commissie. Van fundamenteel belang is, dat voorshands de Nederlandse houding in Brussel geen enkele twijfel laat, dat wij tot een constructieve discussie over het associatieprobleem en een bijdrage tot de oplossing daarvan bereid zijn zowel in het financiële als in het handelspolitieke vlak.

Directie Integratie Europa,
10 juni 1961.