

110324  
10.1.58

357.00 (4/1:336  
Mijn. zone

FOTO-Btz.162241



No. 1184/24.

7 januari 1958.

Onderwerp: het Britse Gemenebest en het  
Europese Gebied van Vrije Handel.

Ik lees steeds met de meeste belangstelling de weekberichten van de Nederlandse Delegatie bij de Intercommissie voor de Gemeenschappelijke Markt en Euratom, zoals vanzelf spreekt in het bijzonder met het oog op de repercussies, die de daar besproken aangelegenheden kunnen hebben op de betrekkingen tussen de E.E.G. en het Verenigde Koninkrijk. Zo trok in het weekbericht no. 13 in het bijzonder mijn aandacht het standpunt van de Nederlandse delegatie ten aanzien van de associatie van overzeese gebiedsdelen met het Gebied van Vrije Handel in Europa. Dit standpunt zal ongetwijfeld in de besprekingen met de Britten moeilijkheden opleveren.

Met het oog hierop heb ik de handelsraad verbonden aan mijn Ambassade gevraagd het Britse standpunt nog eens te analyseren, uitgaande van de gedachte, dat naast de overzeese gebiedsdelen van de leden van de E.E.G., de Britse overzeese gebiedsdelen de belangrijkste zijn, die bij deze kwestie zullen zijn betrokken. Het onderstaande is gebaseerd op de beschouwingen van de handelsraad, die terzake nog een gesprek heeft gehad met een der hoofdamttenaren van de Treasury. Het grootste deel van deze uiteenzetting heeft betrekking op de handelspolitieke aspecten van het probleem. De conclusie daaruit, die Uwe Excellentie zal aantreffen op blz.7, wordt gevolgd door een korte beschouwing over enkele politieke aspecten van een eventuele associatie der Britse overzeese gebiedsdelen, of zelfs van het Gemenebest, met een Europees Gebied van Vrije Handel.

X X X

Ter voorkoming van misverstand, dient te worden vooropgesteld dat, afgezien van wat men moge denken van het principe van koloniale preferenties als zodanig, het uiteraard zou moeten worden toegejuicht, als het Europese Gebied van Vrije Handel een zo groot mogelijke omvang zou krijgen, ook buiten Europa. Het is bovendien logisch, dat een zo nauwe band tussen de Europese landen onderling als een Gebied van Vrije Handel slecht te verenigen is met het handhaven van preferenties in overzeese gebiedsdelen, ten behoeve van de verschillende moederlanden en ten detrimente van de partners in het Gebied van Vrije Handel. Voor een dergelijke discriminatie zou slechts kunnen worden aangevoerd, dat de moederlanden zich een bijzondere inspanning getroosten voor de ontwikkeling hunner overzeese gebiedsdelen. Hiermede zou men dan weer komen bij het bekende vraagstuk van een investeringsfonds.

Zijner Excellentie  
de Minister van Buitenlandse Zaken,  
L. A. J. A. n h a g e.

- Men -

Men zou ook, en naar mijn mening terecht, kunnen stellen, dat het Verenigd Koninkrijk er slechts belang bij zou hebben, indien de economische betrekkingen met dat deel van zijn koloniale rijk, dat nog resteert, en zelfs de rest van het Gemenebest, een verantwoordelijkheid van heel West Europa zou worden. Enige cijfers kunnen aantonen, dat dit vooral in de onafhankelijke landen van het Britse Gemenebest niet zonder betekenis zou zijn. Tussen 1948 en 1956 nam het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de invoer dier landen af van 27% tot 23% en het aandeel van het Gemenebest als geheel van 47% tot 35,5%. Daartegenover wisten de niet tot het sterlinggebied behorende landen van de O.E.E.S. hun aandeel bijna te verdubbelen van 6 tot 11,5%, terwijl de overige landen van de wereld, w.o. vooral de Verenigde Staten, hun aandeel wisten te vergroten van 47% tot 53%. Nu een aantal belangrijke Britse kolonien onafhankelijk zijn geworden of binnenkort zullen worden, lijkt er veel voor te zeggen, dat Europa samenwerkt, om de positie van dit werelddeel in die landen te handhaven.

Tenslotte is er het argument, dat het Verenigd Koninkrijk van twee wallen wil eten, n.l. het Europese Gebied van Vrije Handel en het Britse Gemenebest. Het is ongetwijfeld juist, dat de Britse politiek van het bindende element te willen vormen van verschillende "kringen", dit land grote voordelen kan bieden. Toch moet men van deze voordelen geen al te overdreven voorstellingen hebben. Juist in de onafhankelijke landen van het Gemenebest, waar het Verenigd Koninkrijk veelal, doch niet altijd, preferenties geniet, bestaat vaak de neiging, weliswaar de preferenties te handhaven, maar nieuwe industrieën te beschermen door drastische verhogingen zowel van de preferentiele als de meestbegunstigings-rechten. Hiervan heeft de Britse uitvoer, die mede als gevolg van de preferenties, op deze landen is geconcentreerd, vaak relatief meer te lijden, dan de uitvoer van andere landen. De vraag is trouwens, in hoeverre het Britse voordeel van twee wallen te eten werkelijk een nadeel voor de andere deelnemers aan het Gebied van Vrije Handel zou betekenen. Er is natuurlijk het punt van de vestiging van nieuwe of de uitbreiding van bestaande industrieën en het vraagstuk van de distorties. Aan de andere kant valt het op, dat Frankrijk, dat het luidste het argument gebruikt dat Engeland van de twee wallen wil eten, toch tegen de associatie van het Britse Gemenebest is. Hoe dit ook zij, men zou kunnen aanvoeren dat het Verenigd Koninkrijk, dat ongetwijfeld het totstandkomen van een Europees Gebied van Vrije Handel van het grootste belang acht, er ook belang bij zou kunnen hebben het "verwijt" van de twee wallen weg te nemen, door zich bereid te verklaren mede te werken aan een associatie, althans van zijn kolonien. Temeer omdat een dergelijke associatie het netelige probleem van de preferenties voor de Franse kolonien in de E.E.G. zou kunnen oplossen.

In het onderstaande zal worden gepoogd na te gaan waarom de Britten zich ondanks het bovenstaande, toch tegen deze associatie, althans in dit stadium, zullen verzetten. Tevens zal worden nagegaan, welk belang Nederland en de zes kunnen hebben bij het al dan niet handhaven van de eis van associatie.

X X X

Voor een goed begrip van de situatie moeten twee fundamentele feiten in het oog worden gehouden. Het ene is, dat terwijl men wellicht kan stellen, dat de huidige preferenties in het Franse wereldrijk, voorzover zij bestaan, alleen een zaak zijn van het Moederland, er in het Britse Gemenebest nog tal van andere landen zijn, die belang hebben bij de preferenties. Het andere is, dat terwijl Frankrijk, België en wij (voor Nieuw Guinea) blijkbaar zonder meer handelspolitieke verplichtingen voor hun kolonien kunnen aangaan, de Britten verzekeren, dat dit in hun koloniale rijk niet het geval is, en dat te verwachten is, dat niet alle kolonien hetzelfde standpunt zullen innemen ten aanzien van associatie. Men neemt aan, dat met name de West Indische kolonien, die voor de afzet van haar producten sterk zijn aangewezen op de preferenties, die zij in het Moederland genieten, zich heftig zullen verzetten tegen het verlies van deze preferenties. De positie der Afrikaanse kolonien zal waarschijnlijk juist andersom liggen. Het probleem is, dat men het technisch niet mogelijk acht, W. Indië zijn preferenties te laten houden, en die voor W. Afrika af te schaffen.

Wat het eerste fundamentele punt betreft, diene het volgende:

In de jaren 1936/38 was 25,5% van de invoer in de Britse kolonien afkomstig uit het Moederland, en slechts 1,5% uit de rest van het Gemenebest. In 1948 was het Britse aandeel gestegen tot 29% en dat van de rest van het Gemenebest tot 22% (w.v. 9% uit de kolonien en 13% uit de onafhankelijke landen van het Gemenebest). In 1956 was het Britse percentage weer gedaald tot 26,5% en dat van de rest van het Gemenebest tot 20,5% (kolonien 9%, onafhankelijke landen 11,5%). Dit neemt niet weg, dat de landen van het Britse Gemenebest, naast het Verenigd Koninkrijk zelf, een zeer reëel belang hebben bij wat er gebeurt in de Britse kolonien. Terloops zij hier opgemerkt, dat de niet tot het sterlinggebied behorende landen van de O.E.E.S. hun aandeel in de invoer der Britse kolonien van 1948 t/m 1956 met 50% hebben zien toenemen, n.l. van 8 tot 12%.

Wat het Britse Gemenebest als geheel betreft, mogen wij niet uit het oog verliezen, dat terwijl in 1956 ca. 44% van de Britse uitvoer naar het Gemenebest ging, alle andere toentertijd reeds onafhankelijke leden van het Gemenebest, behalve

Canada en Pakistan, 50% of meer van hun uitvoer naar landen van het Gemenebest stuurden.

Ten aanzien van het tweede fundamentele punt kan het onderstaande worden gezegd:

Het is niet gemakkelijk vast te stellen, hoe groot precies de zeggenschap van het Verenigd Koninkrijk is over de handelspolitiek der kolonien. De ervaring van deze Ambassade in afgelopen jaren was, dat de kolonien inderdaad een zekere mate van handelspolitieke autonomie genieten. In feite zal deze autonomie van land tot land variëren. Afgezien van de instelling der verschillende landen t.o.v. een associatie, is duidelijk, dat de invloed die het Verenigd Koninkrijk op een beslissing zou kunnen uitoefenen, belangrijk zal variëren tussen kolonien als Nigeria (dat waarschijnlijk binnen afzienbare tijd onafhankelijk zal worden), Singapore, Kenya of een eventuele federatie van W. Indië enz., en koloniën als de Falklands Eilanden en Gibraltar.

Dit beeld wordt nog gecompliceerd, door het voortdurende proces van evolutie, dat zovele Britse kolonien doormaken, en dat van tijd tot tijd leidt tot haar onafhankelijkheid. Wat dit betekent, moge blijken uit de volgende cijfers omtrent de invoer in de Britse kolonien in 1956, als men daarvan aftrekt de cijfers van de invoer in Ghana en Malakka, die thans onafhankelijk zijn, en in Nigeria, dat waarschijnlijk zijn onafhankelijkheid zal hebben verkregen, vóórdat het Europese Gebied van Vrije Handel gaat werken. Ghana en Nigeria kennen trouwens geen tarief preferenties voor het Verenigd Koninkrijk.

Invoer in alle Britse kolonien in 1956 (in millioen ponden sterling)

| Uit:     | Het V.K.  | Het Gehele Gemenebest | <u>non-sterling</u> C.E.E.S. | <u>gehele</u> |
|----------|-----------|-----------------------|------------------------------|---------------|
|          |           |                       | <u>landen</u>                | <u>wereld</u> |
|          | 434       | 769                   | 204                          | 1639          |
| af voor: |           |                       |                              |               |
| Ghana:   | 42        | 48                    | 19                           | 89            |
| Nigeria: | 68        | 81                    | ?                            | 153           |
| Malakka: | <u>88</u> | <u>172</u>            | <u>42</u>                    | <u>485</u>    |
| rest:    | 236       | 468                   | ?                            | 908           |

Deze cijfers zijn enigszins misleidend, omdat geen splitsing is gemaakt tussen de handel van Malakka en van Singapore. Het is echter duidelijk, dat Singapore reeds zulks een vergaand stadium van zelfbestuur heeft bereikt, dat het Verenigd Koninkrijk dat gebiedsdeel moeilijk meer een handelspolitieke beslissing kan opleggen. Bovendien lijkt het, gezien de eigenaardige

structuur van de handel van Singapore, een open vraag, of de associatie van Singapore wel aantrekkelijk zou zijn voor het Europese Gebied van Vrije Handel. Deze zelfde vraag kan worden gesteld voor Hongkong, welks invoer, groot £.285 mln. in 1956 (£.32 mln. uit het Verenigd Koninkrijk, £.69 mln. uit het Gemenebest, £.35 mln. uit de non-sterling O.E.E.S. landen), nog begrepen is in het boven weergegeven totaal van £.908 mln. Er bestaat geen twijfel, dat Hongkong gaarne bereid zou zijn zich te associëren. Het is echter ook duidelijk, dat zulk een associatie het vraagstuk van de distortie welhaast in zijn chemisch zuivere vorm zou stellen, zowel in de vorm van sociale dumping, als van goedkope aanvoer van grondstoffen en halfabrikaten. Hier staat tegenover, dat de Britten nimmer een associatie van het Gemenebest of van hun koloniale rijk zouden kunnen accepteren, waarbij de Europese landen zich het recht zouden voorbehouden, bepaalde landen of gebiedsdelen uit te sluiten. Bij een regeling voor de associatie van het Britse Gemenebest zullen alle landen van dat Gemenebest principieel het recht moeten hebben tot de associatie toe te treden, als zij dat wensen.

Van de hierboven weergegeven cijfers voor de totale invoer in de Britse kolonien blijft, als men "entrepot centres" als Singapore, Hongkong en Aden, wier handelsverkeer door een associatie zonder "distorties" maar weinig zou worden beïnvloed, buiten beschouwing laat, niet meer over dan £.552 mln. Daarin is dan nog begrepen £.140 mln. invoer in Kenya, Uganda, Tanganyka en Zanzibar, die geen tariefpreferenties kennen. Stelt men daar tegenover de invoer in de onafhankelijke of binnenkort onafhankelijke delen van het Britse Gemenebest, dan krijgt men het volgende beeld:

Invoer in de onafhankelijke landen van het Britse Gemenebest (behalve het Verenigd Koninkrijk) in 1956 (in miljoenen ponden sterling).

| Uit:      | Het V.K.     | Het Gehele Gemenebest | Non-sterling O.E.E.S. landen | Gehele Wereld |
|-----------|--------------|-----------------------|------------------------------|---------------|
|           | 1.042        | 1.602                 | 519.                         | 4.517         |
| bij voor: |              |                       |                              |               |
| Ghana:    | 42           | 48                    | 19                           | 89            |
| Nigeria:  | 68           | 81                    | ?                            | 153           |
| Malakka:  | 88           | 172                   | 42                           | 485           |
|           | <u>1.230</u> | <u>1.903</u>          | ?                            | <u>5.144</u>  |

Deze cijfers bewijzen zonder meer het veel grotere belang van de handel der onafhankelijke landen het Britse Gemenebest,

dan dat van de nog resterende kolonien. Daaruit kunnen twee conclusies worden getrokken. De eerste is, dat het niet ons belang is, met het oog op het binnendringen in het minder belangrijke deel van het Britse Gemenebest, (wat wij trouwens toch al heel aardig doen), het veel belangrijkere deel tegen ons in het harnas te jagen. De tweede conclusie is, dat wij er veel meer belang bij hebben, dat wij een associatie van de onafhankelijke landen van het Britse Gemenebest kunnen bewerken, dan een associatie van de kolonien alleen.

De Britten hebben natuurlijk gelijk, als zij zeggen, dat zij de onafhankelijke landen niet kunnen dwingen zich te associeren. Daar staat tegenover, dat zij deze landen ook niet kunnen verhinderen een associatie met het Europese Gebied van Vrije Handel aan te gaan. De moeilijkheid voor de Britten- en voor ons - zal zijn, dat niet alle landen hetzelfde standpunt zullen innemen.

Er is reden aan te nemen, dat Australië en Nieuw-Zeeland, die zich, volgens een hoofdambtenaar van de Treasury, vooral na de vergadering van het G A T T, zeer geïsoleerd voelen, wel degelijk denken over associatie. Daarentegen heeft de Canadese reactie op het Britse voorstel voor een gebied van Vrije Handel aangetoond, dat dat land voor zoiets nog niet rijp is. Een associatie van landen als India, Ceylon of Pakistan mag men wel nauwelijks verwachten. Het standpunt van landen als Z-Afrika, Rhodesië, Ghana, Nigeria of Malakka is niet makkelijk te voorzien, maar zal in sommige gevallen misschien niet helemaal afwijzend zijn.

Dit soort associaties zal direct twee problemen stellen. In de eerste plaats dat van de producten van de landbouw. Een associatie zou voor landen als Australië of Nieuw Zeeland nauwelijks zin hebben, als zij niet de vrije handel in de producten van hun landbouw omvat. Het is duidelijk dat de boeren in de zes landen zulk een vrije handel niet gaarne zouden zien. Daar staat tegenover, dat de Europese landen redelijkerwijs zouden moeten eisen, dat Australië en Nieuw Zeeland vrije invoer zouden toestaan voor de producten van hun industrie. Zelfs al zou men niet zover willen gaan - waarmee dan het probleem der "nieuwe preferenties" zou worden gesteld - dan zouden landen als Australië en Nieuw Zeeland zich toch moeten verbinden, niet meer willekeurig hun invoerrechten te verhogen, al naar gelang zich nieuwe industrieën aldaar vestigen. Een dergelijke binding van hun handelspolitiek zou voor Australië en Nieuw Zeeland, evenals voor andere soortgelijke landen moeilijk te aanvaarden zijn. Het is daarentegen niet ondenkbaar, dat zulk een binding van de handelspolitiek van hun belangrijkste markten voor de Britten dusdanige voordelen zou hebben, dat zij zouden opwegen tegen het verlies van hun preferenties in die landen.

Uit het verslag van de Nederlandse delegatie blijkt, dat in de Interim Commissie ook de kwestie van een investeringsfonds voor de kolonien der niet tot de E.E.G. behorende landen is ter sprake gebracht. Dit punt is natuurlijk ook door de Britten onder het oog gezien. Zij zijn tot de conclusie gekomen, dat hun eigen investeringen in de kolonien ruimschoots groot genoeg zijn, om hun aandeel in zulk een fonds te dekken. Misschien ten onrechte verwachten zij, dat de Duitsers, om wie het eigenlijk zou gaan, niet bereid zouden zijn daarenboven nogmaals een belangrijk bedrag voor de ontwikkeling van de Britse en Portugese kolonien beschikbaar te stellen.

Tenslotte kunnen de Britten er ook nog op wijzen, dat reeds thans de landen van de O.E.E.S. de mogelijkheid hebben hun uitvoer naar het Britse Gemenebest, buiten het Verenigd Koninkrijk uit te breiden. Zij kunnen aanhalen, dat hun invoer in de landen van het Gemenebest, kolonien zowel als zelfstandige landen, in 1956 slechts 16% hoger was dan in 1953, terwijl de invoer dier landen uit de niet tot het sterlinggebied behorende landen van de O.E.E.S. in die zelfde tijd met bijna 53% toenam (voor de kolonien alléén waren de percentages van de toename resp. 13 en 28). Ook hier, als bij andere punten van discussie tussen de zes en de Britten over het totstandkomen van het Gebied van Vrije Handel, liggen de feiten enigszins anders, dan de theoretische posities in het debat.

Samenvattende kan worden gesteld, dat het niet uitgesloten is, dat de Britten, ondanks hun aversie van het verlies van hun preferenties, zoveel belang hebben bij het totstandkomen van een gebied van Vrije Handel in Europa, dat zij ook bereid zouden kunnen worden gevonden, het vraagstuk van een associatie van het Gemenebest met zulk een Gebied van Vrije Handel onder het oog te zien. Het is mij bekend, dat althans bij bepaalde Britse hoofdamttenaren ons principiële standpunt meer sympathie geniet, dan dat der Fransen, wier eigenbelang in deze men duidelijk doorziet. De Britten zouden daarbij echter voorop moeten stellen, dat zulk een associatie voor elk individueel land of gebiedsdeel alleen mogelijk is, voorzover het daar zelf voordeel in ziet. Dit zou uitermate complexe problemen van coördinatie opwerpen.

De conclusie uit dit alles is dus, dat deze gehele zaak zo ingewikkeld is, dat het in de practijk het totstandkomen van het Europese Gebied van Vrije Handel te lang zou ophouden, zou men haar nog in details in het verdrag willen regelen. Waarschijnlijk zal het dus niet mogelijk zijn het bij de Britten verder te brengen, dan het opnemen van bepalingen, die de mogelijkheid van associatie der landen van het Gemenebest zouden openhouden. Wellicht zou het nuttig zijn deze bepalingen te versterken met concrete afspraken omtrent verder overleg met de landen van het Gemenebest, indien en voorzover deze daartoe bereid zijn.

Het is mij opgevallen, dat de Nederlandse gedelegeerde in de Interim Commissie heeft gesproken van de overheersende politieke voordelen van het opnemen der overzeese gebiedsdelen, waaronder dus ook die van de niet tot de E.E.G. behorende landen, in het Europees Gebied van Vrije Handel, en van "politieke klimaatschepping." Indien hij daarmee op het oog had de wenselijkheid van het voorkomen van een tegenstelling tussen de E.E.G. met geassocieerde gebiedsdelen enerzijds, en het Britse Gemenebest anderzijds, dan kan ik mij met dit oogmerk wel verenigen. Of het middel, dat hij daarvoor aan de hand doet, het meest geëigende is, is echter een andere vraag.

Politiek ligt de zaak voor de Britten, zowel intern, als in het Gemenebest, niet makkelijk. Intern omdat het Gemenebest en alles, dat als een aantasting daarvan kan worden beschouwd, h.t.l. heftige politieke emoties oproept. Zelfs al zou men stellen, dat het verlies der preferenties in het Gemenebest voor het Verenigd Koninkrijk niet ruimschoots zou worden gecompenseerd door de voordelen van een Gebied van Vrije Handel, dat zowel W. Europa als het Gemenebest zou omspannen, dan nog zou een opgeven van deze preferenties de Empire-diehardes (in beide partijen) in het geweer roepen, en dat nog te meer, als mocht blijken, dat slechts delen van het Gemenebest mee willen doen, en andere niet. Hier liggen de zaken dus andersom als in Frankrijk, waar de associatie der kolonien blijkbaar een politieke "conditio sine qua non" was voor de aanvaarding van de E.E.G. Wij hebben, voorzover ik kan zien, weinig reden, de Franse politieke gevoeligheden wel, doch de Britse niet te ontzien.

Men verlieze niet uit het oog, dat de huidige Britse regering, die van het nauw samengaan met de E.E.G. een centraal punt van haar politiek heeft gemaakt, in ernstige moeilijkheden zou komen, als delen van het Gemenebest zich tegen deze politiek zouden verklaren. Deze delen van het Gemenebest kunnen evengoed een of meer van de oude "dominions" zijn, als ook arme kolonien als de W. Indische eilanden. Bovendien moet men de gevoeligheden van India en de andere "anti-koloniale" landen in het Gemenebest ontzien, die de huidige Britse koloniale politiek aanvaardden, omdat men er van uitgaat, dat zij leidt naar onafhankelijkheid der kolonien, maar wier vijandigheid tegenover "associaties" van koloniale gebiedsdelen met Europese integratie reeds eerder is gebleken. Om kort te gaan, elke associatie van landen van het Gemenebest met het Gebied van Vrije Handel in Europa zal naast economische, ook moeilijke politieke problemen oproepen, w.o. het probleem hoe te voorkomen, dat het Britse Gemenebest in twee delen wordt gesplitst.

Maar ook voor ons zijn er politieke vraagstukken, die wij wel onder het oog moeten zien. In hoeverre willen wij betrokken worden bij de politieke problemen rondom kolonien als Cyprus, Aden, Brits Honduras, de Falkland eilanden, Singapore, of Hongkong? De Britten hebben het ons niet gevraagd.



Ik acht het dan ook zeer wel mogelijk, dat de problemen van een goede verhouding met het Britse Gemenebest toch langs een andere weg, de weg van onderhandelingen over invoerrechten, zullen moeten worden opgelost.

De Ambassadeur,

(D. U. Stikker)