

Inleiding

1. Men kan met betrekking tot de associatie-aanvraag van Spanje vier categorieën van problemen onderscheiden:
 - a) de politieke problemen samenhangend met de interne verhoudingen in Nederland en in verband daarmee de politieke ontwikkeling in Spanje;
 - b) de economische beoordeling van een band met Spanje;
 - c) de problemen samenhangend met de totaliteit van de buitenlandse betrekkingen van de Gemeenschap;
 - d) de vorm en inhoud van een eventuele band tussen Spanje en de EEG. x)
2. De vraagstukken sub a) worden in het hieronder volgende niet besproken, met name dus ook niet de vraag of een associatie met de EEG een gunstige factor zou kunnen zijn in de geleidelijke liberalisatie van het Spaanse politieke stelsel.

3. Economische beoordeling

De eerste vraag, die men zich bij het beschouwen van de problematiek sub b) kan stellen, is of een associatie-regeling van essentieel belang geacht moet worden voor de ontwikkeling van de Spaanse economie. De Commissie beantwoordt deze vraag in haar rapport bevestigend, op grond van het feit dat de industriële expansie in Spanje geremd zou worden door het gebrek aan zekerheid omtrent de toekomst. Dit antwoord lijkt op zichzelf juist. Men kan echter opmerken dat het als argument voor de noodzaak van een spoedige associatie van Spanje niet bijzonder sterk is. Het argument van de gewenste zekerheid (o.m. in verband met investeringsplannen van de industrie) geldt immers zeker niet alleen voor Spanje, doch zeker ook voor Israël en het Verenigd Koninkrijk. Het is bepaald niet een bij uitstek Spaans desideratum. Op de afweging van Spaanse belangen in vergelijking met de belangen van andere Europese landen

x) Welke positie de diverse Spaanse bezittingen in Afrika zouden innemen, in geval van een associatie van Spanje, zal in een later stadium nog moeten worden onderzocht.

wordt in het laatste deel van deze nota nader ingegaan.

Men kan zich voorts afvragen waarom de Spaanse economie in de komende jaren bijzondere schade zou lijden als gevolg van een niet-behoren tot de EEG, gezien het feit dat Spanje tot dusverre, zoals de Commissie stelt, van die omstandigheid niet te lijden heeft gehad. Schade zou wellicht voort kunnen vloeien uit sommige landbouwpolitieke regelingen van de EEG, doch het is juist zeer de vraag of een associatierégime (tenzij dit zou voorzien in een volledige en moeilijk te verwezenlijke harmonisatie van het landbouwbeleid) voor zulke moeilijkheden een oplossing biedt.

De conclusie kan derhalve luiden, dat de economische urgentie voor Spanje om een associatie met de EEG aan te gaan, hoewel tot bepaalde hoogte wel aanwezig, niet van dien aard is dat de Spaanse aanvraag met voorrang zou dienen te worden behandeld.

4. De tweede vraag, die men zich in dit verband kan stellen, betreft de economische waardering voor Nederland van een associatie met Spanje. Voor de Nederlandse uitvoer is Spanje een relatief klein afzetgebied (in 1965 ongeveer 3 $\frac{1}{2}$ % van onze totale uitvoer naar niet-EEG-landen). Niettemin is onze uitvoer naar Spanje groter dan die naar Griekenland, Turkije, Israël en de drie Noordafrikaanse landen tezamen. De snelle groei van onze export naar Spanje valt op. De onderstaande cijfers geven een beeld van het handelsverkeer.

Handelsverkeer Nederland-Spanje

	(in mln. guldens)		
	1964	1965	1e h.j. 1966 x)
<u>Uitvoer</u> naar Spanje totaal	186,6	354,8	197,2
waarvan landbouw(excl. meststoffen)	21,5	46,2	15,7
industrie	165,1	308,6	181,5
<u>Invoer</u> uit Spanje totaal	122,8	136,7	77,3
waarvan landbouw(excl. meststoffen)	71,0	74,4	46,6
industrie	51,8	62,3	30,7

Hoewel onze export naar Spanje op het ogenblik vlot verloopt, althans op industrieel gebied, zou een verdere openstelling van deze markt zeker een gunstige invloed hebben en zekerheid verschaffen. Als een negatieve factor moet worden aangemerkt, dat Spanje, eenmaal vrije toegang tot de Gemeenschap verkregen hebbend, een aantrekkelijk gebied zou kunnen vormen voor buitenlandse investeringen wegens gunstige kostenfactoren. Dit zou in sommige gevallen tot marktverstoring kunnen leiden.

5. De buitenlandse betrekkingen van de EEG

Hierboven werd er reeds op gewezen, dat Spanje bepaald niet het enige land is, dat economische motieven voor een aansluiting bij de EEG naar voren kan brengen. De EEG is ongetwijfeld een belangrijk afzetgebied voor Spanje, maar dit geldt evenzeer voor bijv. Zweden en Zwitserland. Ook moet de positie van Israël in het oog gehouden worden, dat door een associatie van Spanje bovendien in de agrarische sector gevoelig zou kunnen worden getroffen. In dit verband is de vraag onontkoombaar wat het algemene

beleid van de EEG dient te zijn t.a.v. de landen rondom de Middellandse Zee met een vergelijkbare economie. In haar rapport over de Maghreb-landen wijst de Commissie ook met zoveel woorden op deze samenhang. Haar uitgangspunt daarbij is dat het bestaande evenwicht tussen "les intérêts en présence" (d.w.z. Noord-Afrika, Spanje en Israël) dient te worden gehandhaafd. In dit verband ziet zij de associatie van de Noord-Afrikaanse landen dan ook alleen als de vertaling in een communautair mechanisme van de voordelen, welke die landen thans reeds in de EEG genieten. In hoeverre deze landen niets "extra's" zullen krijgen, moet nog worden afgewacht. Onduidelijk is echter hoe men het verlenen van preferentiële voordelen aan Spanje kan rijmen met genoemde bezorgdheid om het handhaven van het bestaande evenwicht rondom de Middellandse zee. Denkbaar is dat men dit evenwicht voor wat betreft de Maghreb zou kunnen herstellen door de voordelen voor die landen te vergroten. Het resultaat zou echter zijn dat de positie van Israël nog sterker zou verslechteren. Associatie van Spanje zou op zichzelf al een ernstige achteruitgang voor Israël betekenen. Een oplossing voor dit vraagstuk is alleen te vinden door de associaties van Spanje, de Maghreb-landen en Israël voortdurend in onderlinge samenhang te zien, zowel naar de inhoud als naar de tijd. Wellicht dat voor de meest gevoelige produkten een non-discriminatoire verlaging van de bescherming van de EEG, buiten elk associatieverband om, de beste oplossing zou betekenen.

6. Tenslotte doet zich de vraag voor of aan een associatieaanvraag van Spanje voldaan zou kunnen worden, terwijl eerdere en uit vele gezichtspunten belangrijkere aanvragen om lidmaatschap onbeantwoord blijven. Het voorrang verlenen aan Spanje, boven een uitbreiding van de Gemeenschap met Engeland en de Scandinavische landen, zou de reeds dreigende economische en politieke onevenwichtigheid van de EEG verder accentueren. Waar de economische urgentie aan Spaanse zijde niet als overmatig kan worden beschouwd, is hier het beginsel van "first things first" wellicht op zijn plaats.

/inderdaad

7. Ofschoon er dus uit het voorstaande geen argumenten zijn te putten voor een prioritaire behandeling van het Spaanse verzoek is het niet onmogelijk, dat Nederland, onder politieke en economische druk, er niet aan zal kunnen ontkomen zich binnenkort over de een of andere vorm van samenwerking tussen Spanje en de EEG uit te spreken. Met het oog daarop volgt hieronder een beschouwing van de verschillende mogelijkheden.

8. Vorm en inhoud van een Band EEG-Spanje

Indien men tot het openen van onderhandelingen met Spanje zou besluiten, zijn er verschillende mogelijkheden denkbaar. De Commissie noemt drie mogelijkheden: een volledige douane- en economische unie met de EEG, een regeling waarbij een eventuele totstandkoming van een douane- en economische unie voorafgegaan zou worden door een "proefperiode" waarin beperkte voordelen aan Spanje zouden worden gegeven, en een non-discriminatoire handelsakkoord. Men zou daarnaast ook nog kunnen denken aan een regeling zoals die waarschijnlijk tot stand zal komen met Tunesië en Marokko: een vrijhandelszone-met-gebreken, die in sommige opzichten overeenstemming vertoont met een discriminatoire handelsakkoord.

9. T.a.v. een GATT-conform handelsakkoord, waarvan de voordelen derhalve op basis van de most-favoured-nation clause voor de overige GATT-leden zouden moeten worden opengesteld, is door de Raad van de EEG reeds vastgesteld dat weinig praktische mogelijkheden aanwezig zijn. Spanje is nl. slechts voor enkele produkten de belangrijkste leverancier van de Gemeenschap. Deze mogelijkheid kan dus verder buiten beschouwing worden gelaten.

10. T.a.v. de hierna overblijvende keuzemogelijkheden heeft zich in het interdepartementaal voorgesprek een verschil van opvatting gemanifesteerd. Dit verschil heeft met name betrekking op de vraag in hoeverre men de voorkeur zou moeten geven aan een volledige vrijhandelszone of

douaneunie met Spanje boven een beperkte "proefperiode", die slechts een gedeeltelijke vermindering van de handelsbelemmeringen zou brengen en geen automatische overgang zou bieden naar een latere volledige associatie.

Volgens de ene opvatting moet in de eerste plaats gelet worden op de internationale verplichtingen, die Nederland in het GATT heeft aangegaan. De doelstelling van een non-discriminatoire handelspolitiek, gericht op de grootst mogelijke algemene vermindering der handelsbelemmeringen, is - behalve een verplichting - voor een handelsnatie als de onze ook van groot materieel belang, en de afwijkingen van deze doelstelling dienen dan ook tot het uiterste beperkt te blijven. Deze afwijkingen zijn bovendien alleen geoorloofd, voorzover zij voldoen aan de bestaande criteria van artikel XXIV GATT, of indien een "waiver" kan worden verkregen op grond van artikel XXV. Een willekeurig en extensief gebruik van deze artikelen zou er tenslotte toe leiden dat de wereldwijde approach ondermijnd wordt door discriminatoire regionale afspraken. Dit is een gevaar, waartegen thans moet worden gewaarschuwd.

De door de Europese Commissie voorgestelde formule van een "proefperiode" met beperkte preferenties zou geheel en al indruisen tegen de hierboven geschetste doelstelling. Er zou noch sprake zijn van een "plan and schedule", noch van "substantially all the trade". Als zodanig zou de voorgestelde regeling nog weer aanzienlijk slechter te verdedigen zijn dan sommige vorige associaties, die de EEG heeft aangegaan. In feite zou een rechtvaardiging op grond van artikel XXIV uitgesloten zijn, en zou een "waiver" moeten worden aangevraagd.

Hieruit volgt, nog steeds in deze opvatting, dat, indien een band met Spanje moet worden aangegaan, deze alleen de vorm kan aannemen van een min of meer complete vrijhandelszone of douaneunie, conform de eerste suggestie van de Commissie. Dit betekent een regeling, die de totaliteit van het handelsverkeer - naar weerszijden - dient te omvatten en die een vast uitzicht, binnen redelijke termijn, moet bieden op een volledig vrij handelsverkeer.

Een belangrijk voordeel van deze benadering is, dat men aldus vanzelf de noodzakelijke reciprociteit kan verwerven. Zou men immers over een beperkte regeling praten, dan zal deze vrijwel onvermijdelijk toegespitst worden op die produkten, die alleen voor Spanje van belang zijn.

Hieraan werd toegevoegd, in deze zelfde optiek, dat het geenszins uitgesloten is dat Spanje aan de vrij zware vereisten van een volledige douaneunie of vrijhandelszone, met de daarbij behorende harmonisatie van het economisch beleid, niet zal kunnen of willen voldoen. Van Spaanse zijde zouden zeer wel zulke uitzonderingen of afwijkingen, en zulk een lange overgangperiode kunnen worden verlangd, dat in feite niet meer van een volledige regeling kan worden gesproken. Men zou dan terugvallen op een beperkt preferentieel akkoord, waarvoor dan echter de goedkeuring van 2/3 van de Contracting Partners van het GATT (art. XXV) zou moeten worden verkregen. Het voordeel van de hier geschetste approach zou zijn, dat de last om zulk een zaak in het GATT te verdedigen, in de eerste plaats op Spanje zou rusten.

Tenslotte werd opgemerkt, dat het associatie-aanbod aan Spanje in dezelfde termen ook zou moeten worden gedaan aan de Noord-Afrikaanse landen en aan Israël om het economisch evenwicht rondom de Middellandse Zee te handhaven. Dit zou een conditio sine qua non moeten zijn.

11. Tegenover deze benadering werd het volgende betoog gesteld, dat meer aansluiting zoekt bij de tweede oplossing van de Europese Commissie (de "proefperiode") en bij het mandaat, dat inmiddels door de Raad aan de Permanente Vertegenwoordigers is verleend.

De realiteit gebiedt te erkennen, dat het Spaanse vraagstuk zowel economisch als politiek buitengewoon gevoelig is. Bij het nastreven van een oplossing moet derhalve met de nodige voorzichtigheid te werk worden gegaan. Een zo vergaande oplossing als hierboven is aangegeven, lijkt noch te Brussel noch in Nederland in de naaste toekomst een haalbare trek.

Daarbij moet men, in de eerste plaats, in het oog houden wat een Spaanse associatie betekent in het geheel van de Europese betrekkingen van de Gemeenschap. Nederland heeft tot dusverre steeds te kennen gegeven, dat voor Europese landen toetreding tot de Gemeenschappen de meest verkieslijke en in feite de enig juiste oplossing is. Een associatie is, in het Europese verband, steeds gezien als een "second best", die met name ook voor de EEG bepaalde nadelen heeft. Om twee redenen heeft de EEG niettemin zich bereid verklaard om associaties (in de vorm van douaneunies) aan te gaan, nl. in het geval van Griekenland en Turkije en in het geval van Oostenrijk. In het eerste geval vormde de achterstand in de economische ontwikkeling hierbij de beslissende factor, in het tweede geval de neutraliteit. Spanje valt slechts ten dele in de eerste categorie en geheel niet in de tweede. Het aanbieden van een volledige douaneunie aan Spanje zou dus een uitbreiding van het associatiebeleid van de Gemeenschap betekenen, waarvan men de opportuniteit in twijfel kan trekken. Daarbij moet men bedenken dat Spanje, nu reeds meer dan Griekenland en zeker in de nabije toekomst, een dichtbij gelegen economisch potentieel van zodanige omvang vertegenwoordigt dat bij een vrij verkeer van goederen een verdergaande mate van harmonisatie van het beleid noodzakelijk kan zijn dan bij Griekenland het geval is. Een associatie met Spanje zou daarom een relatief "zware" associatie

worden en dit zou niet alleen voor de landbouw doch ook voor de industrie gelden. Deze mate van integratie zal, zoals ook bij Oostenrijk is gebleken, aanmerkelijke institutionele complicaties met zich meebrengen. Ook hier wordt het terrein van de politieke moeilijkheden betreden.

Ligt in het bovenstaande reeds een argument voor terughoudendheid opgesloten, meer nog is dit het geval, aldus de tweede naar voren gebrachte opvatting, indien gelet wordt op de politieke gevoeligheden rondom de verhouding tot Spanje. Het Nederlandse belang is er ook zeker niet mee gediend, dat de EEG nog meer verstrekkende allianties aangaat met landen rondom de Middellandse Zee, zolang de verhouding tot het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen even onbevredigend blijft als thans.

Op deze gronden, aldus de tweede opvatting, moet wel gezocht worden naar een meer bescheiden formule, die politiek presentabel is, die aan de meest onmiddellijke moeilijkheden aan Spaanse zijde tegemoet komt en die de handen zo min mogelijk bindt voor de toekomst. Men komt dan in de buurt van de door de Europese Commissie voorgestelde interim-oplossing: een eerste fase, met een overgang naar een verdere fase die afhankelijk is van de wilsovereenstemming van beide partijen, volgens nader te bepalen criteria. Binnen deze beperkte regeling kan ~~ook~~ gestreefd worden naar een zekere mate van reciprociteit.

De defecten en bezwaren van deze meer beperkte formule kunnen niet worden ontkend: de presentatie in het GATT; de definitie van de criteria voor de overgang naar de tweede fase, met daarbij de door Spanje gewenste zekerheid; de inhoud van de "proefperiode", die enerzijds niet zo gering kan zijn dat deze zinloos wordt en

anderzijds niet zo omvangrijk dat het kraker van een proefperiode verloren gaat. Ondanks deze bezwaren lijkt deze constructie, onder de gegeven omstandigheden, toch de beste en in feite de enig mogelijke uitweg te bieden. Het is ook in die zin dat Nederland tot dus verre in de Raad stelling heeft genomen.

De overneming van de Spaanse vloot voor de proefperiode van een aantal maanden op korte termijn met de VII is niet sterker dan van andere landen.

De vraag is of een amendement van Spaanse aard kan worden aangenomen, of dat het de voorkeur verdient de bepalingen van andere landen te overnemen, of dat het de voorkeur verdient de bepalingen van andere landen te overnemen.

Het grotere belang van een besteding van Engeland is buiten kijf. De vraag is of het beter is een regeling van Spaanse aard te aangenomen, of dat het beter is de bepalingen van andere landen te overnemen, of dat het de voorkeur verdient de bepalingen van andere landen te overnemen.

De vraag is of de Spaanse vloot de voorkeur verdient, of dat het beter is de bepalingen van andere landen te overnemen, of dat het de voorkeur verdient de bepalingen van andere landen te overnemen.

1952 - 11 januari 1952

13. Samenvatting en Conclusie

Het vorenstaande kan als volgt worden samengevat, waarbij de vermelde vragen een beslissing vergen.

1. De interne politieke problemen in Nederland en de politieke ontwikkeling in Spanje zijn in deze nota buiten beschouwing gelaten.
2. De economische argumentatie, die Spanje aanvoert voor de noodzaak van een associatie op korte termijn met de EEG is niet sterker dan van andere landen.

De vraag is of men desondanks aan Spanje voorrang wil verlenen, of dat het de voorkeur verdient de betrekkingen met andere Middellandse Zee-landen, naar inhoud en tijd, in onderling verband te regelen?

3. Het grotere belang van een toetreding van Engeland is buiten kijf. De vraag is of niettemin een regeling met Spanje afzonderlijk moet worden behandeld, of dat het noodzakelijk is ook hier een verband te leggen met de de uitbreiding van de Gemeenschap in Noordelijke en Westelijke richting?
4. De vraag is of de Europese Commissie gevolgd dient te worden in haar suggestie van een regeling in-twee-fasen, waarbij de "proefperiode" beperkt van opzet zou moeten blijven en de overgangperiode naar de tweede fase een nieuw besluit van de Gemeenschap zou eisen, dan wel dat de EEG reeds onmiddellijk op een volledige douaneunie of vrijhandelszone, die voldoet aan de vereisten van artikel XXIV van het GATT, zou moeten

Correcties op nota "De Associatieaanvraag van Spanje"

Toevoegen op pagina 1 een nieuwe alinea 2a:

"In deze nota wordt er van uitgegaan, dat een toetreding van Spanje tot de EEG onder de gegeven omstandigheden uitgesloten is. Derhalve wordt alleen het vraagstuk van een associatieregeling onderzocht."

Toevoegen op pagina 7 een tweede alinea:

"In dit verband werd wel de opmerking gemaakt, dat een volledig vrij verkeer van landbouwprodukten een onhaalbare zaak lijkt, aangezien zulks een harmonisatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zou vereisen, die vooralsnog ondenkbaar is. Zulks behoeft overigens niet te betekenen, dat bepaalde afspraken op het gebied van de landbouw uitgesloten zouden zijn. Het betekent alleen dat de douaneunie of vrijhandelszone alleen in de industriële sector volledig kan zijn."

Errata

pagina 5, 3e regel van onderen

lees: gemanifesteerd i.p.v. gemanisfesteerd

pagina 7, 10 e regel van onderen

lees: Contracting Parties i.p.v. Contracting Partners