

151611

# MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Bezuidenhoutseweg 30 - Tel. 814011 \* - Interl. letter G - Netnummer 070

Men gelieve bij het antwoord nauwkeurig  
onderwerp, dagtekening, nr. en letter van  
dit schrijven te vermelden

*Wrd. Comm. 8/1. '63.*

*VI*

*351.08(4):33L  
Coörd. lic.*

*nuw. 1/1. '63 85*

*(avont. thesis)*

Aan : de Hoogedelgestrenge Heer  
Mr. O.W.S. Josephus Jitta  
De Mildestraat 43  
's-GRAVENHAGE

Op verzoek van de Voorzitter van de Coördinatie-Commissie  
zend ik U hierbij een notitie betreffende:

"De verbreding van de EEG en de Europese integratie".

*incl.  
14/1. '63*

DE DIRECTEUR GENERAAL VAN DE  
BUITENLANDSE ECONOMISCHE BETREKKINGEN

*L. Oortman*

7 januari 1963

Betreft : De verbreding van de E.E.G. en de Europese integratie

I. Inleiding

Het tempo van de economische en politieke ontwikkelingen in het "Kleine Europa" heeft sedert 31 juli 1961 geleid tot een reeks verzoeken van de overige Westeuropese landen om onderhandelingen met de E.E.G., die op zo kort mogelijke termijn zouden moeten leiden tot toetreding of associatie.

Vier landen hebben zich uitgesproken voor toetreding. Met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen zijn de onderhandelingen reeds gaande, zij het dat deze met betrekking tot de twee laatstgenoemde landen zich nog bevinden in een voorbereidend stadium. Aan Ierland zijn, na enige aarzeling, de gevraagde onderhandelingen in het vooruitzicht gesteld; een aanvangsdatum is evenwel nog niet vastgesteld.

De E.E.G. heeft van haar kant uitdrukkelijk verklaard, dat haar besluit om deze onderhandelingen aan te gaan, niet prejudicieert op het eindresultaat van de besprekingen. Deze verklaring is niet zonder betekenis, zoals hieronder wordt toegelicht.

Zes landen hebben zich uitgesproken voor associatie in enigerlei vorm. Alleen met Turkije zijn de onderhandelingen reeds gaande. Met betrekking tot de aanvragen van Zweden, Zwitserland en Oostenrijk hebben in Brussel op ministerieel niveau "hearings" plaats gevonden, zonder dat de E.E.G. zich van haar kant reeds heeft uitgelaten over het aangaan van onderhandelingen. Aan Portugal is een "hearing" toegezegd in februari van dit jaar. Op het verzoek van Spanje is tot nu toe slechts gereageerd met een ontvangstbevestiging.

Het standpunt van de Nederlandse Regering ten aanzien van deze ontwikkeling is laatstelijk, in de Troonrede, als volgt

geformuleerd : "De uitvoering van de verdragen betreffende de Europese Gemeenschappen blijft alle inspanning vergen. De grondslagen van deze verdragen mogen niet worden aangetast. Van groot belang acht de Regering het, dat vooral het Verenigd Koninkrijk maar ook de andere staten zullen toetreden tot deze gemeenschappen en dat met daarvoor in aanmerking komende landen, die niet een volledig lidmaatschap kunnen aangaan, associatie-overeenkomsten worden gesloten. De politieke samenwerking zal naar de mening der regering zoveel mogelijk moeten aansluiten op de bestaande vormen van samenwerking."

Een spoedige concretisering van dit standpunt is nodig om de vraagstukken, die verband houden met de in het bijzonder gewenste toetreding van het Verenigd Koninkrijk, nog in de loop van dit jaar tot een oplossing te brengen. Hierbij dient met name aandacht te worden besteed aan de vraag, welke uitwerking de beoogde toetredingen en associaties zullen hebben op de E.E.G. zelf. Een nadere bezinning op deze consequenties is te meer geboden, omdat binnen de E.E.G. bepaalde regeringen, Gemeenschapsinstellingen en gezaghebbende particuliere groeperingen zich afvragen, of het doel van de economische en politieke eenwording van Europa inderdaad het best zou zijn gediend, wanneer het gezelschap van de Zes reeds in dit stadium van het begonnen integratieproces zou worden uitgebreid met 10 andere Europese staten. Speciale aandacht verdient in dit verband een standpunt, dat ook buiten het Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa veel aanhangers heeft : de E.E.G. zou, na de incorporering van het Verenigd Koninkrijk, enig respijt moeten worden gelaten alvorens tot verdere uitbreiding van de Gemeenschap over te gaan.

De twee belangrijkste overwegingen - resp. contra en pro een vroegtijdige, aanzienlijke uitbreiding van de E.E.G. - die tegen elkaar moeten worden afgewogen, kunnen als volgt worden samengevat :

(A) Het integratieproces binnen de E.E.G. is weliswaar geen doel op zichzelf, maar vooralsnog het instrument bij uitstek om aan de Europese eenwording materiële inhoud te geven.

Een onklaar raken van dit instrument door een teveel aan vroegtijdige aansluitingen aan de E.E.G., zou met betrekking tot de materiële eenwording van W.Europa een terugslag betekenen.

(B) Van de huidige constellatie moet gebruik worden gemaakt om de andere landen van W.Europa zo nauw mogelijk bij het integratieproces te betrekken, omdat uitstel afstel kan betekenen. De geneigdheid van de E.E.G. met betrekking tot de toelating van nieuwe leden zou in de toekomst wel eens kunnen afnemen. Ook wordt de toetreding voor derde landen bezwaarlijker naarmate het integratieproces verder tot ontwikkeling zal zijn gekomen en zij derhalve voor voldongen feiten zullen worden geplaatst.

Het is duidelijk, dat dit tweezijdige vraagstuk slechts gedeeltelijk toegankelijk is voor exacte analysering en bovendien in een beperkt bestek niet anders kan worden behandeld dan met voorbijgaan aan talrijke factoren van secundaire betekenis. Het onderstaande beperkt zich er dan ook toe de kern van de problematiek zo concreet mogelijk voor ogen te stellen. Hierbij zal met name een indruk worden gegeven van:

- 1) de wijze, waarop het integratieproces van de E.E.G. wordt beïnvloed door resp. toetredingen en associaties;
- en
- 2) de mate, waarin de geïmpliceerde bezwaren zo klein mogelijk kunnen worden gehouden.

De uitkomsten van het onderzoek ad 2) lijken een belangrijk steunpunt te kunnen bieden voor de nadere bepaling van het te volgen beleid.

## II. Toetredingen

M.b.t. de toetredingsverzoeken van het V.K., Denemarken, Noorwegen en Ierland wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- a) het algemene effect van de vergroting van het aantal Lid-Staten;
- b) enkele specifieke aspecten van deze toetredingsverzoeken.

ad a) De genoemde staten hebben alle vier verklaard, zoals van een nieuwe Lid-Staat mag worden verwacht, de verplichtingen van het EEG-Verdrag te willen onderschrijven. Zij beseffen evenwel, dat het in feite gaat om meer: een nieuwe Lid-Staat treedt niet toe tot het Verdrag, maar tot een Gemeenschap, die bezig is zich op basis van een verdrag te ontwikkelen. Dit houdt twee dingen in. In de eerste plaats moeten allerlei uitvoeringsovereenkomsten, verordeningen, "conventions" en geïstitutionaliseerde verhoudingen tot derde landen, die intussen tot stand zijn gekomen, bij toetreding mede worden aanvaard. In de tweede plaats - het belangrijkste punt - moet op tal van gebieden worden meegewerkt aan de noodzakelijke opbouw van het economisch politieke beleid van de Gemeenschap, waarvoor het Verdrag niet de inhoud heeft kunnen vaststellen, maar zich heeft moeten beperken tot het vaststellen van procedures voor de besluitvorming.

Het is met betrekking tot dit laatste, de besluitvaardigheid van de Gemeenschapsinstellingen ten aanzien van de ontwikkeling van de economisch-politieke beleiden, dat de uitbreiding van het ledental van directe invloed zal zijn.

De coördinatie, resp. vergemeenschappelijking van deze economisch-politieke beleiden is niet een willekeurige, additionele doelstelling van de Zes geweest, maar onder de tegenwoordige omstandigheden in West-Europa een voorwaarde voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt.

Zij is in de eerste plaats nodig om de concurrentievoorwaarden in voldoende mate gelijk te maken, al ware het slechts om te voorkomen, dat in de latere fazen van het integratieproces een overmatig beroep op dit argument zal worden gedaan, teneinde de uiterste consequenties van de vrijmaking van het handelsverkeer te ontgaan. Zij is in de tweede plaats nodig, omdat in de te creëren grote economische ruimte, de economische politiek voor een deel niet meer goed door nationale regeringen zal kunnen worden bedreven en de Gemeenschapsinstellingen dit deel van de overheidstaak zullen moeten overnemen om de gemeenschappelijke markt naar behoren te doen functioneren.

Reeds thans is, in het gezelschap van de Zes, gebleken, dat het maken van vooruitgang op dit gebied moeilijk is, zulks voorshands in tegenstelling tot de uitvoering van de expliciete Verdragsverplichtingen ten aanzien van de afbraak van de handelsbelemmeringen.

In dit verband kan met name worden gewezen op de ervaringen m.b.t. de handelspolitiek, de landbouwpolitiek, het energiebeleid, het vervoersbeleid, de steunmaatregelen en de harmonisatie van de belastingpolitiek.

In de sfeer van de (binnenlandse en buitenlandse) economische politiek bestaan op zichzelf al natuurlijke weerstanden tegen het opgeven van de nationale autonomie. Bovendien vormt dit beleid in elke Lid-Staat een organisch samenhangend geheel, waaruit specifieke onderdelen dikwijls niet zonder schade kunnen worden losgemaakt. Tenslotte zijn er de materiële belangentegenstellingen, die tot moeilijkheden leiden, omdat binnen de beperkte grenzen, waarin de deelproblemen plegen te worden behandeld, geen enkele nationale onderhandelingsdelegatie er voor voelt aan het kortste eind te trekken.

Het valt niet te ontkennen dat, wanneer het aantal Lid-Staten zal worden gebracht van 6 op 10, het aantal nationale belangentegenstellingen in het algemeen eveneens zal toenemen. Bij afzonderlijke, te nemen beslissingen zullen compromissen moeilijker bereikbaar zijn, zowel in de Raad als in alle stadia van voorbereiding van de Raadsbeslissingen (P.V.'s, Speciale Comité's Werkgroepen).

Dit geldt voor unanimitéitsbeslissingen zonder meer, maar ook voor gekwalificeerde meerderheidsbesluiten. De mate waarin de besluitvorming in het laatstbedoelde geval moeilijker zal worden, is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre het supranationaliteitsgehalte van de huidige stemprocedure behouden zal kunnen blijven. Dit gehalte wordt in hoofdzaak bepaald door twee regels:

- 1) 12/17 van de gewogen stemmen zijn voldoende voor het nemen van een Raadsbesluit; en
- 2) de Raad kan slechts met unanimitéit een besluit nemen, dat afwijkt van een op grond van het Verdrag gedaan Commissie-voorstel. (De machtspositie, die deze regel aan de Commissie verschaft en de betekenis van deze regel voor de doorzetting van het integratieproces, zijn in het afgelopen jaar eerst goed aan de Lid-Staten duidelijk geworden).

Uitbreiding van het ledental van de Gemeenschap maakt, om technische redenen, herziening van de huidige stemprocedure noodzakelijk. Om politieke redenen zal -- naar op grond van de ervaring op het gebied van de internationale betrekkingen moet worden verwacht -- deze omstandigheid worden benut om het supranationaliteitsgehalte van de bestaande procedure af te zwakken. Hoe groter een statengemeenschap, des te minder zal de afzonderlijke staat, groot of klein, zijn specifieke wensen terugvinden in de compromissen die zullen worden bereikt. Dit maakt voorzichtig t.a.v. het afstaan van soevereiniteitsrechten. Een grote staat is tot dit laatste eerder bereid, naar mate een statengemeenschap kleiner- en makkelijker door hem "bespeelbaar" is.

Vermindering van de besluitvaardigheid van de Gemeenschapsinstellingen bij een overgang van 6 op 10 nationale delegaties, lijkt een zo "natuurlijke" consequentie, dat zij onder alle omstandigheden moet worden ingecalculleerd.

Een volgende vraag die beantwoording behoeft is echter, welke materiële betekenis hieraan moet worden gehecht voor de ontwikkeling op langere termijn. Zonder te vervallen in speculaties, lijkt hiervan het volgende te kunnen worden gezegd. De Gemeenschapsinstellingen lijken, als gevolg van hun verminderde handelsbekwaamheid en de aard van de compromissen die zij bereiken, ten opzichte van de hoofdsteden enigermate aan gezag te zullen inboeten. Met name zullen de voor het doorzetten van het integratieproces onmisbare arbiter- en promotorfuncties van de Commissie in verzwakte mate tot gelding kunnen komen. Er zal minder vooruitgang worden geboekt m.b.t. de economisch-politieke aanpassing, harmonisatie, coördinatie en unificatie.

Dit betekent, dat zich op de binnenmarkt - naarmate de invoerrechten lager worden en hun neutraliserende werking gaan verliezen - meer aanknopingspunten zullen voordoen om zich te beroepen op ongelijkheid van concurrentievoorwaarden. Bij moeilijkheden in sectoren zal hierin een rechtvaardiging worden gevonden voor de toepassing van ontsnappingsclausules en uitzonderingsregelingen voor afzonderlijke Lid-Statens. Wanneer de tot nu toe op dit punt redelijk gehandhaafde discipline wordt doorbroken, lijken sneeuwbal-effecten niet denkbeeldig. De stimulanzen verminderen om aan de Gemeenschap over het gehele terrein van de economische politiek de nodige bevoegdheden te geven. De kans - onder de huidige omstandigheden al niet te stellen op 100% - wordt kleiner, dat in 1970 een werkelijke gemeenschappelijke markt zal zijn verwezenlijkt. Vertraging in het tempo van de economische integratie betekent, dat de huidige functie van de EEG als gangmaker voor de economische integratie van geheel West-Europa, te loor dreigt te gaan.

De prikkel, die thans voelbaar is vanuit de sfeer van de economische integratie in de richting van politieke integratie, verzwakt.

De bovenaangeduide tendentie is inhaerent aan iedere uitbreiding van de Gemeenschap. De mate waarin zij zal optreden, is niet objectief vaststelbaar en bovendien afhankelijk van het aantal toetredingen en het aantal van de associaties, dat daarnaast door de Gemeenschap wordt aangeaan.

Deze tendentie zou theoretisch kunnen worden tegengegaan door institutionele voorzieningen als fusie van de Gemeenschappen, versterking van de meerderheidsregel, vergroting van de bevoegdheden van de Commissie, etc. Praktisch zal de ontwikkeling echter niet in de supranationale - maar in de intergouvernementele richting gaan. De bedoelde voorzieningen zijn afhankelijk van de wil van alle Lid-Statens en het is juist deze wil, die door de uitbreiding van de Gemeenschap per definitie wordt verzwakt.

In tegenstelling tot het geval van de associaties is het kader van het toetredingsprobleem op zichzelf eenvoudig. De vorm van een toetreding is gegeven.

De bezwaren voor de doorzetting van het integratieproces kunnen enigermate worden getaxeerd en worden afgewogen tegen de voordelen van de verbreding van de integratie. Het probleem is uiteindelijk een kwestie van "take it or leave it", waarbij de enige manipuleermogelijkheid bestaat in de tijddimensie, het wel of niet uitstellen van een bepaalde toetreding tot een latere fase van het begonnen integratieproces.

ad b) Het suggereren van een beleidslijn m.b.t. de concrete toetredingsverzoeken van het V.K., Denemarken, Noorwegen en Ierland valt buiten het bestek van de probleemstelling van deze notitie. Volstaan moge worden met het volgende.

Bij toetreding van het V.K. alleen, lijkt de winst m.b.t. de politieke en economische eenwording van W.Europa groter dan het verlies, dat in het bovenstaande is geïmpliceerd (Vergelijk de overwegingen A. en B. op pagina 2). De tegenstanders van deze opinie zijn, ook buiten Nederland, ver in de minderheid.

De toetreding van Denemarken en Noorwegen kan niet zonder meer op de eigen merites worden bekeken, omdat de toetreding van het V.K. hiervan waarschijnlijk afhankelijk zal worden gesteld (Vergelijk de EFTA-verklaring van juli 1961, die sindsdien door Minister Heath herhaaldelijk is onderstreept.<sup>1)</sup>

Volstrekte zekerheid omtrent de interpretatie, die het V.K. aan deze afspraak zal geven, bestaat echter niet. Zou het V.K. zijn toetreding absoluut afhankelijk blijken te stellen van de inwilliging van de andere toetredingsverzoeken, dan lijkt Nederland de Britse eis te moeten ondersteunen. Zou de eis echter geen absoluut karakter hebben en bovendien de toetreding van het V.K. zelve blijken te bemoeilijken - vanwege weerstanden binnen de Zes - dan lijkt het voor Nederland geraten, niet op inwilliging van de toetredingsverzoeken te insisteren.

In dit verband lijkt een enkele opmerking van nut t.a.v. de wel eens gehoorde stelling, dat vermeerdering van het aantal kleine Lid-Staten de positie van Nederland in de EEG zou versterken. Deze stelling berust op de misvatting, dat er t.a.v. de meeste problemen een natuurlijke solidariteit tussen de kleine landen zou bestaan. De ervaring van de Benelux in de EEG heeft echter, ten overvloede, geïllustreerd dat, hoezeer de kleine landen in zijn algemeenheid ook streven naar gemeenschappelijk optreden ter versterking van hun positie, een dergelijke solidariteit niet bestaat.

De voorbehouden, die Noorwegen, Denemarken en Ierland zouden willen maken m.b.t. de bescherming van bepaalde gevoelige sectoren, lijken op zichzelf van relatief geringe betekenis in verhouding tot de bovenaangeduide consequenties van een gelijktijdige toetreding van vier nieuwe staten (zie bijlag 1).

1) Uit de verklaring van 10 oktober 1961: "we agreed with our EFTA-partners to maintain the association until satisfactory arrangements have been worked out to meet the various legitimate interests of all members of EFTA and thus enable them all to participate from the same date in the integrated European market."



### III. Associatie

De problematiek van de associatie is meer gedifferentieerd dan die van de toetreding. De inhoud van het associatiebegrip is door het Verdrag niet gedefiniëerd. Daarom kan in ieder concreet geval de associatievorm worden aangepast aan de behoeften van beide partijen, binnen de grenzen, die door het GATT zijn getrokken (douane-unie of vrijhandelszône, waarbinnen o.m. de afbraak van de handelsbelemmeringen betrekking heeft op "substantially all trade").

Het wezenlijke onderscheid t.o.v. toetreding is, dat een geassocieerde staat blijft buiten de Gemeenschap en haar instellingen. Daarom doen de hierboven onder II.a) aangeduide gevaren m.b.t. de opbouw van de gemeenschappelijke markt, zich hier in verzwakte mate gelden.

In plaats van het verlies aan handelingsbekwaamheid van de Gemeenschapsinstellingen (bij toetreding) liggen de bezwaren bij associatie hoofdzakelijk op twee terreinen:

- a) een verlies aan handelingsvrijheid van de Gemeenschap in haar betrekkingen met derde landen, en
- b) verstoringen in het goederenverkeer op de gemeenschappelijke markt als gevolg van een mindere mate van economisch-politieke coördinatie.

Voor wat de te kiezen associatievormen betreft moet allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen twee landengroepen:

- Turkije, Spanje, Portugal: de associaties met deze ontwikkelingslanden zouden een hulpverlenend karakter moeten hebben en betekenen derhalve voor de Gemeenschap een mogelijke financiële belasting; anderzijds zullen deze associaties, gezien de beperkte omvang en samenstelling van het exportpakket van deze landen, de handelingsvrijheid van de Gemeenschap en de doorzetting van het begonnen integratieproces in relatief geringe mate beïnvloeden.
- Zweden, Zwitserland, Oostenrijk: de associaties met deze ontwikkelde nabuurlanden, die in grote hoeveelheden concurrerende

produkten op de gemeenschappelijke markt zouden brengen (zie bijlage 2), zouden - bij onvoldoende coördinatie van het economisch-politieke beleid, met name de handelspolitiek en de landbouwpolitiek - relatief grote problemen voor het integratieproces kunnen creëren en de EEG ernstig in haar handelingsvrijheid kunnen belemmeren, b.v. bij de komende multilaterale tariefonderhandelingen.

In het onderstaande wordt uitsluitend op deze tweede landengroep ingegaan, omdat deze de grootste problemen schept en omdat het V.K. niet tot de EEG zal kunnen toetreden zonder dat voor deze landen een bevredigende regeling zal zijn getroffen.

De te kiezen vorm voor deze associaties wordt in hoofdzaak bepaald door:

- 1) de eisen, die de drie te associëren landen stellen m.b.t. het behoud van hun neutraliteit;
- 2) de eisen, die de EEG stelt m.b.t. het behoud van het integratietempo en de handelingsvrijheid van de Gemeenschap.

De te beantwoorden vraag is, of door beide partijen zodanige concessies kunnen worden gedaan, dat een associatiefiguur kan worden gevonden, die voldoet aan zowel de eisen sub 1) als die sub 2).

De "hard core" van de reserves van Zweden, Zwitserland en Oostenrijk m.b.t. de te treffen associatie-regelingen, komt neer op het volgende:

- 1) de neutraliteit gedooft geen inbreuk op de soevereiniteit. Daarom kunnen wèl geconcretiseerde verdragsverplichtingen worden aangegaan, maar geen verplichtingen om zich in de toekomst te onderwerpen aan meerderheidsbesluiten van gemeenschappelijke beleidsorganen t.a.v. onderwerpen van economische politiek, waarvan de inhoud nog niet is bepaald.

- 2) Verzekering van de neutraliteit gedooft geen aantasting van de bestaande agrarische voorzieningsbronnen.
- 3) Moeilijkheden bestaan m.b.t. de aanvaarding van de vrijmaking van de vestiging en het personen-, diensten- en kapitaalverkeer.

De overige gemaakte reserves lijken in dit verband van secundaire betekenis.

Met een (voorshands hypothetisch) uiterste aan goede wil zou de Gemeenschap de drie bovenstaande punten als volgt kunnen benaderen.

Alle verdragsbepalingen, die niet onmisbaar zijn voor de integratie, maar die er in hoofdzaak op zijn gericht de economische opbrengst van de integratie zo groot mogelijk te maken, zouden de neutralen kunnen worden geschonken.

Zo is de functionering van een gemeenschappelijke Europese markt denkbaar, zonder dat in de associatie-overeenkomsten wordt voorzien in de vrijmaking van de vestiging er van het personen-, diensten- en kapitaalverkeer. De weglating van het anti-kartelbeleid heeft bezwaren, maar lijkt overkomelijk. Tenslotte is denkbaar, dat de gehele landbouw- en voedingsmiddelensector buiten de integratie wordt gehouden, hoewel zulks uit overwegingen van evenwicht voor verscheidene Lid-Staten van de EEG, waaronder Nederland, moeilijk te verteren zou zijn en hoewel zulks het GATT geen goed zou doen.

Met deze tegemoetkomingen lijkt de uiterste grens te zijn bereikt van de concessies die de EEG kan doen. De integratie met de neutralen zou zich beperken tot de industriële sector en in beginsel alleen betrekking hebben op het goederenverkeer. Maar ook in een dergelijke beperkte opzet blijft de onverbiddelijke eis bestaan, dat volledige afbraak van handelsbelemmeringen moet worden gecompleteerd door gemeenschappelijke economisch-politieke beleiden, zowel vanwege de nodige gelijkheid van concurrentievoorwaarden als vanwege de genoemde besturing van de te creëren

grotere economische ruimte. De EEG-praktijk heeft geleerd, dat juist op dit punt meerderheidsbeslissingen onmisbaar zijn.

Theoretisch is denkbaar - en de neutralen van hun kant denken in deze richting - dat dan maar genoeg zou moeten worden genomen met een minder goed functionerend associatiegebied, waarin dan toch maar veel van de bestaande handelsbelemmeringen zouden kunnen verdwijnen. De moeilijkheden vanwege het ontbreken van gemeenschappelijke beleiden zouden deels kunnen worden ondervangen door een zekere mate van autonome aanpassing aan de EEG-beleiden en deels - voorzover deze aanpassing ontoereikend is - kunnen worden geneutraliseerd door (autonoom toe te passen) beschermingsmaatregelen aan de grenzen tussen de EEG en de geassocieerde staten.

Een eerste bezwaar is echter, dat - aangezien de economische politiek de gehele economie beïnvloedt - moeilijk per sector of produktencategorie is vast te stellen, of er al dan niet een voldoende mate van economisch-politieke aanpassing heeft plaats gehad. Daarom zal in de praktijk, naarmate de invoerrechten lager worden, iedere moeilijkheid die zich naar aanleiding van bepaalde invoeren zal voordoen, worden afgeweerd door beschermingsmaatregelen met een beroep op onvoldoende gelijkheid van concurrentievoorwaarden en met gebruikmaking van de ruime, autonoom toe te passen ontsnappingsclausules, die in een dergelijke verdragsconstructie passen (vergelijk het Verdrag van Stockholm).

Omdat deze ontwikkeling zich met name zal voordoen m.b.t. sterke exportprodukten, zou een handelspolitieke figuur ontstaan, die de toch al moeilijke positie van het GATT in bedenkelijke mate zou ondergraven; (b.v.: de aluminium-, hout- en landbouwprodukten maken op zichzelf al 36% uit van de Zweedse export naar de Zes).

De toestand, die de associatie zou scheppen tussen de vergrote EEG en de geassocieerden, zal onoverzichtelijk en voor de handel onzeker zijn, zulks temeer omdat de verhouding m.b.t. iedere afzonderlijke geassocieerde weer anders zal liggen.

De volgende, en voor de EEG naar alle waarschijnlijkheid onoverkomelijke, bezwaren schuilen in de repercussies m.b.t. de opbouw van de gemeenschappelijke markt zelf. De door de toetredingen toch al verzwakte Gemeenschap zal vanwege de relatief vrije handel met de geassocieerden een toenemend aantal beroepen op art. 115 te verwerken krijgen, met de bijbehorende beschermingsmaatregelen aan de grenzen tussen de Lid-Staten. De belangen van de Lid-Staten lopen ten aanzien van de invoer uit de geassocieerde gebieden geenszins parallel; (voorbeeld: een bepaald Zweeds halffabrikaat zal door de Nederlandse industrie goedkoop worden gewenst, maar in Frankrijk stuiten op een concurrerend halffabrikaat). Het lijkt onwaarschijnlijk, dat de vergrote EEG in het Europese associatie-gebied per produkt een gemeenschappelijke, minimalistische invoerpolitiek tegenover de geassocieerde partners zou weten te handhaven (zo dit al gewenst zou zijn). Allerlei douane-contrôles zullen aan de binnengrenzen van de EEG noodzakelijk blijven, waardoor:

- (i) de opheffing van de douanegrenzen definitief illusoir wordt;
- (ii) een prikkel wegvalt om m.b.t. de aanpassing van de wetgevingen, etc. de nodige voortvarendheid te betrachten;
- (iii) het gevaar groter wordt, dat de interne discipline verloren gaat en de Lid-Staten ook in hun onderling verkeer zich van ontsnappingsclausules gaan bedienen, in plaats van de moeilijke knopen door te hakken in de sfeer van de economische politiek.

Het laatste hier te noemen bezwaar heeft betrekking op de relaties tussen de EEG en derde landen. De neutralen hebben zich bereid verklaard om, met behoud van hun autonomie ten aanzien van hun tariefpolitiek, hun invoerrechten tegenover derde landen "in vergaande mate te harmoniseren". Het weinige, dat de EEG hiermede geboden wordt, betekent tegelijkertijd, dat aan iedere tariefonderhandeling of autonome wijziging van het buitentarief consultaties met de geassocieerden dienen vooraf te gaan. Het geïmpliceerde verlies aan handelingsvrijheid moet, in het licht van de reeds bestaande onmacht van de EEG op dit gebied, zwaar worden gewogen.

Al deze bezwaren overziende, lijkt te moeten worden geconcludeerd, dat zelfs de bovenomschreven figuur van een onvolkomen douaneunie - geconstrueerd op basis van een verondersteld maximum aan goede wil van de E.E.G.-staten en met respectering van de minimumeisen die de associatie-candidaten moeten stellen vanwege hun neutraliteit - voor de E.E.G. niet aanvaardbaar zal zijn, zolang het eigen integratieproces nog niet zijn voltooiing heeft genaderd.

Een laatste mogelijkheid die daarom moet worden onderzocht is die van een vrijhandelszône. Deze figuur heeft zowel voor de EEG als voor de neutralen het grote voordeel van het behoud van hun handelspolitieke zelfstandigheid. Daartegenover staat echter het nadeel, dat de bovenaangeduide moeilijkheden voor de interne opbouw van de EEG, eens zo groot lijken te worden <sup>1)</sup>. Om deze reden heeft de EEG tot nu toe dan ook steeds een vrijhandelsconstructie met andere Europese staten categorisch verworpen (vgl. het ingenomen standpunt t.o. Griekenland en Turkije). De neutralen hebben zich in hun associatieverzoeken dan ook zoveel mogelijk aan dit EEG-standpunt geconformeerd.

Bij nader inzien is het echter de vraag, of de bedoelde moeilijkheden in het geval van de drie neutralen groter zullen zijn dan bij een onvolkomen douaneunie. De neutralen zijn immers in geen geval bereid tot meer dan "harmonisatie" van hun buitentarieven en handelspolitiek. De EEG-ervaring heeft geleerd, dat deze aanpassing - nog geheel afgezien van de neutraliteitsargumenten - beperkt zal blijven, door motieven van nationaal eigen belang. Een dergelijke aanpassing lijkt ook in een vrijhandelszône-constructie feitelijk af te dwingen (geen vrije toegang tot de EEG-markt zonder voldoende harmonisatie).

1) Daarnaast heeft een vrijhandelszône ook bezwaren voor de handel tussen de EEG en de geassocieerde staten, i.v.m. de nodige origineregels en -certificaten. Over deze bezwaren zou de EEG echter, overeenkomstig het uitgangspunt van deze analyse, kunnen heenstappen.

Het voordeel van de vrijhandelszônefiguur lijkt daarom aanzienlijk groter dan de nadelen. Hierop wordt nog teruggekomen. Op deze plaats moet echter worden geconstateerd, dat desalniettemin een vrijhandelszône in dit stadium van de EEG-opbouw voor de Gemeenschap nog volstrekt onacceptabel lijkt.

Dit betekent, dat op de korte termijn geen regeling denkbaar is, die zou voorzien in de door de neutralen gewenste synchrone tariefafbraak tussen Lid-Staten en geassocieerden.

Wil echter de toetreding van het V.K. tot de E.E.G. verwezenlijkt worden binnen het tijdbestek dat Nederland voor ogen staat, dan zal echter aan de neutralen in elk geval iets moeten worden aangeboden, dat kan doorgaan voor de "bevredigende regeling" uit de eerder vermelde EFTA-verklaring.

In dit verband wordt wel gedacht aan de uitwijkmogelijkheid, die geboden is door het van kracht worden van de Trade Expansion Act. Met de tariefonderhandelingen, die deze wet heeft mogelijk gemaakt, worden grosso modo een non-discriminatoire tariefafbraak over de gehele linie beoogd van 50%, te bewerkstelligen in de periode 1964 - 1969. Op dit ogenblik heerst bij sommigen twijfel t.a.v. de bereikbaarheid van de doelstelling. Een collectieve druk vanuit Europa kan er evenwel goed aan doen, de mogelijkheden van de Trade Expansion Act ten volle uit te buiten.

Indien zulks bewaarheid zou worden, zou de concurrentie positie van de drie neutralen op de Gemeenschappelijke Markt in 1970, na het einde van de overgangperiode van de EEG, i.h.a. niet slechter zijn dan zij is op dit ogenblik. Wanneer het buitentarief zou worden gehalveerd, zou b.v. een land als Oostenrijk op de Duitse markt (1) een preferentie ontmoeten van 50% ten gunste van de Lid-Staten, of de huidige situatie, en (2) een preferentie ontmoeten van 50% van het Duitse tarief ten gunste van de Duitse producenten, i.pl.v. de huidige 100%. (De hoogte van het Duitse tarief is plm. die van het EEG-tarief).

Indien t.o.v. de drie neutralen volstaan zou worden met de resultaten van de Kennedy-onderhandelingen, zouden deze landen volledig deel hebben aan de Atlantische "economische integratie" - in de ruimste zin van het woord - en t.o.v. de EEG-staten bepaaldelijk niet in een rampspoedige situatie geraken.

De neutralen hebben er echter geen misverstand over laten bestaan, dat zij van de EEG méér verlangen. Het is dan ook niet aannemelijk, dat het V.K. de resultaten van de Kennedy-onderhandelingen als een "bevredigende regeling" zal kunnen aanmerken.

De enige mogelijkheid om uit de impasse te geraken - mede gelet op de anderzijds verwachtbare weigering van de EEG om een synchrone afbraak van handelsbelemmeringen tussen Lid-Staten en geassocieerden te aanvaarden - lijkt te zijn om, met gebruikmaking van de Kennedy-onderhandelingen, de drie neutralen een associatie aan te bieden, die voorziet in een volledige afbraak van handelsbelemmeringen in een later stadium.

Tegelijk met de toetreding van het V.K., (Denemarken, Noorwegen en Ierland), b.v. op 1.1.1964, zou de EEG met de drie neutralen een associatie-overeenkomst kunnen sluiten, die naar analogie van het beoogde Turkse associatie-accoord - maar om geheel andere redenen - zou voorzien in een voorbereidende fase, een overgangsfase en een eindfase.

In de voorbereidende fase (b.v. 1964-1970) zou jaarlijks, langs de lijnen van de Kennedy-onderhandelingen, een wederkerige tariefverlaging van 10% kunnen plaatsvinden. Gedurende deze fase zou de vergrote EEG, zo goed en zo kwaad als het gaat, verder kunnen werken aan haar interne opbouw tot aan het einde van de overgangperiode, voorzien in het Verdrag van Rome. Tevens zouden gedurende deze fase de neutralen, volgens richtlijnen van de associatie-overeenkomst, maar op autonome basis, hun economisch politieke beleiden zoveel als hun mogelijk is, kunnen aanpassen aan die van de EEG en daartoe de nodige contacten met de EEG kunnen onderhouden in de associatie-organen. Voor het einde van de voorbereidende fase zou de associatie-overeenkomst moeten voorzien in een onderzoek (examen) ten aanzien van de mate, waarin de neutralen zouden zijn geslaagd in hun economisch politieke aanpassing. In dit schema zou de EEG tegenover de neutralen een niet formeel, maar materiëel drukmiddel hebben. Eerst nadat bevredigende resultaten zouden zijn geconstateerd, zou de overgangsfase kunnen ingaan m.b.t. de afbraak der na de Kennedy-onderhandelingen res-



terende handelsbelemmeringen. Een laatste nuttige functie van de voorbereidende fase zou kunnen zijn, dat hiermede aan de neutralen de tijd wordt gegeven voor een intern politiek rijpingsproces, hetwelk veel van hun huidige remmingen zou kunnen doen verdwijnen.

Voor wat de handelspolitieke figuur betreft die in de eindfase zou moeten zijn tot stand gebracht, lijkt een vrijhandelszone om de eerder genoemde redenen de voorkeur te verdienen boven een onvolkomen douane-unie. Bovendien zullen de eerder genoemde nadelen van deze figuur, nadat de opbouw van de EEG eenmaal zal zijn voltooid, aanzienlijk kleiner zijn dan thans het geval is.

Ook in deze constructie zijn overigens nog talrijke problemen van technische aard op te lossen. Met name moet worden gewezen op de 50% tariefpreferentie, die de neutralen op dit ogenblik hebben op de Britse markt. M.b.t. deze preferentiële tarieven zou tenminste moeten worden voorzien in een stand-still, die echter zou moeten worden aangevuld met een regeling tussen het V.K. en de continentale Lid-Staten ter voorkoming van verlegging van het handelsverkeer.

Voorshands lijkt de hier gesuggereerde associatievorm de enige mogelijkheid, die zou kunnen voldoen aan de minimum-eisen van zowel de EEG als het V.K. en de drie neutralen.

Een Nederlands voorstel in deze richting lijkt, m.n. voor wat de EEG-staten betreft, veel van de bestaande zorgen te kunnen wegnemen en zodoende een constructieve bijdrage te kunnen leveren tot bespoediging van de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk.

D.G. v.d. B.E.B.

4 januari 1963