

174776
19-10-67

cc: alle Ministers

C

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

PLEIN 23 - 'S-GRAVENHAGE

A 351.00(4):336
Inv. n. VK

AAN: Zijne Excellentie
de Minister President
Voorzitter van de Raad voor
Europese Zaken,
te
's-GRAVENHAGE.

C 351.00(4):336
Coörd. Commissie
Landen

Directie Afdeling

DGES

Datum: 18 oktober 1967

Onderwerp:

Nota toetreding Verenigd
Koninkrijk en andere landen

Kenmerk: 184789

Foto-no: F/11225/67

Ter behandeling in de Raad voor Europese Zaken
van vrijdag 20 oktober a.s. onder agendapunt 4

./.

Bijgaand moge ik U doen toekomen een in
interdepartementaal overleg opgestelde nota inzake
de toetreding van het Verenigd Koninkrijk en ande-
re landen tot de Europese Gemeenschappen.

Deze nota werd heden in de vergadering
van de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie-
en Associatieproblemen behandeld. Voor de conclu-
sies van het overleg van de Coördinatie Commissie
moge ik U verwijzen naar het vorige agendapunt van
de RLZ.

DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

w.g.

H.J. de Koster

De toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen tot de Europese Gemeenschappen

Deze in interdepartementaal overleg^{*}) opgestelde nota beoogt niet meer dan een handleiding te vormen voor de Nederlandse delegatie in de eerstkomende besprekingen in de Raad der Europese Gemeenschappen over de toetredingsaanvragen van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen. Naast deze eerste meer algemene benadering zal het noodzakelijk zijn per onderwerp uitvoeriger studies te maken ter voorbereiding voor het Nederlandse standpunt in de loop van de verdere discussies te Brussel. Deze nota heeft vooral betrekking op de te volgen tactiek, omdat het gesprek aanvankelijk voor een belangrijk deel zal gaan over de verder te volgen procedure.

Als uitgangspunt van de Nederlandse houding zouden de volgende richtlijnen dienen te gelden:

- 1e er dient naar gestreefd te worden dat de onderhandelingen met het V.K. op zo kort mogelijke termijn worden geopend;
- 2e getracht dient te worden tegenover de te verwachten Franse verdragings tactiek één lijn te trekken met de vier overige lid-staten;

Teneinde dit te bereiken lijkt het verstandig het Commissie advies niet te sterk te bekritisieren omdat dit eindeloze prealabele discussies zal uitlokken. Voorgesteld zou derhalve kunnen worden het advies van de Commissie aan het "dossier" toe te voegen en in eerste instantie slechts een discussie te wijden aan de conclusies.

De aan de orde zijnde problemen zouden in drie categorieën kunnen worden ingedeeld:

- a) die problemen die "à Six" worden uitgediept alvorens besloten wordt de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk enz. te openen;
- b) die problemen, waar slechts zinnig over kan worden gediscussieerd tezamen met het V.K., enz;

*) Aan dit overleg namen deel vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken, Financiën, Landbouw & Visserij en Buitenlandse Zaken.

- c) die problemen die geëcarteerd moeten worden omdat ze geen direct verband hebben met de Britse enz. toetreding.

Geoordeeld werd dat teneinde de onderhandelingen zo spoedig mogelijk te doen openen categorie a) tot het uiterste beperkt dient te blijven.

Ongetwijfeld zal van Franse zijde gesteld worden dat de Zes zich prealabel moeten bezig houden met de kwestie van de wijziging van het karakter der Gemeenschappen als gevolg van de uitbreiding. Hoewel Nederland geen behoefte heeft aan een dergelijke discussie en ook de Commissie in haar advies dit niet als een probleem opwerpt zou desnoods hiermee ingestemd kunnen worden omdat het inopportuun lijkt reeds hier een breekpunt van te maken. Wel zou moeten worden geëist dat deze discussie voor een bepaalde datum moet zijn afgesloten. Andere onderwerpen zouden niet voor een dergelijke prealabele discussie in aanmerking komen.

T.a.v. de problemen vallende onder categorie b) zal waarschijnlijk niet vermeden kunnen worden dat een voorlopig standpunt door de Zes voor het gesprek met het V.K. wordt vastgesteld.

Van Nederlandse zijde zou hiertoe slechts bereidheid moeten bestaan:

- a) indien vaststaat dat onderhandelingen geopend zullen worden en tevens, met een voldoende mate van concreetheid, wanneer;
- b) indien het inderdaad een voorlopig standpunt betreft en het vooroverleg beperkt blijft tot een bepaalde korte tijdsduur.

Van Franse zijde zal waarschijnlijk getracht worden de onderhandelingen pas te doen openen wanneer de Zes over alle onderwerpen het eens zijn geworden. Dit moet zowel uit politieke als uit zakelijke overwegingen worden afgewezen omdat dit het openen van de onderhandelingen extra zal vertragen. Het uiteindelijke standpunt van de Zes zal bovendien redelijkerwijs niet kunnen worden vastgesteld dan nadat er overleg met het V.K. heeft plaatsgevonden.

Onder de derde categorie zouden die problemen dienen te worden ondergebracht, die niet relevant zijn voor de toetreding en voorts die problemen, die even goed of beter kunnen worden geregeld wanneer het V.K., Ierland enz. lid zijn

geworden. Het kan echter zeer goed voorkomen dat t.a.v. onderwerpen die thans onder categorie c) worden ondergebracht, de EEG naar beleid in de komende tijd zodanig uitwerkt en verder ontwikkeld dat deze onderwerpen wel van betekenis worden voor de Britse toetreding. Uiteraard komen deze onderwerpen dan in categorie b).

Bij de inventarisatie van de problemen zou meteen vastgesteld moeten worden dat over de problemen van categorie b) op korte termijn de onderhandelingen met het V.K. moeten beginnen. Vermeden dient te worden dat t.a.v. de problemen van categorie b) geen werkelijke onderhandelingen geopend worden met het V.K. doch slechts exploratoire besprekingen. Aangenomen kan worden dat dit soort besprekingen geen verdere bijdrage leveren voor de voortgang omdat het V.K. zijn kruit droog wil houden voor de werkelijke onderhandelingen en omdat de Britse regering op verschillende punten al vrij expliciete standpunten heeft ingenomen vooral inde uiteenzetting van Minister Brown in de WEU-raad van 4 juli 1967 in Den Haag.

Op grond van het voorgaande kan naar aanleiding van het belangrijkste gedeelte van de conclusies in het Commissie advies (§ 192) het volgende worden opgemerkt.

De toestand waarin de Britse economie zich bevindt is objectief geoordeeld slecht te noemen. De betalingsbalans is verre ten achter gebleven bij de verwachtingen voor dit jaar, hetgeen zeker niet alleen aan externe factoren (Suezkanaal; tegenvallende wereldhandel) mag worden geweten; anderzijds is ook de groei van het nationaal produkt teleurstellend. Het zal waarschijnlijk niet mogelijk zijn in de toetredingsonderhandelingen dit feit buiten beschouwing te laten.*) Daarom zal ook moeilijk ontkomen kunnen worden aan hetgeen de Commissie stelt: "Herstel van een blijvend evenwicht van de Britse economie en van de Britse betalingsbalans, met zich medebrengend een gezamenlijke actie van het V.K. en de lidstaten van de Gemeenschap zal nodig zijn om een harmonische ontwikkeling van de vergrote Gemeenschap te verzekeren". Het is niet uitgesloten dat uiteindelijk zeer ingrijpende maatregelen genomen moeten worden teneinde de Britse economie in staat te stellen de extra last te dragen die voortvloeit uit de toetreding tot de EEG. Een uitvoerige bestudering en analyse van de Britse economie zal door deskundigen van het

*) naar het oordeel van sommigen (Fin.) zou dit ook onjuist zijn.

V.K. en de EEG kunnen plaatsvinden parallel aan de eigenlijke onderhandelingen.

Gezien echter het feit dat de mogelijke maatregelen vergaande politieke en economische repercussies kunnen hebben en een schaduw vooruit kunnen werpen is het noodzakelijk dat deze maatregelen die als definitieve conclusies uit de bovengenoemde studie en de analyse resulteren, pas aan de orde komen, wanneer vrijwel alle overige belemmeringen voor de Britse toetreding zijn weggenomen, met andere woorden eerst wanneer vrijwel vaststaat dat de onderhandelingen tot een positief resultaat zullen leiden kunnen deze maatregelen overwogen worden.

De in dezelfde alinea van het Commissie advies vermelde opvatting, "dat onderzocht moet worden hoe de internationale rol van het pond sterling als reservevaluta moet worden aangepast opdat het pond sterling met de valuta der overige lidstaten kan ingevoegd worden in een gemeenschappelijk monetair systeem", wordt niet gedeeld. Het valt niet in te zien in welk opzicht de reservevalutafunctie van het pond als zodanig een beletsel vormt voor de toetreding zolang in de EEG geen monetaire unie is gerealiseerd. Het is ook geenszins gewenst de Britse toetreding te gebruiken om tot een monetaire unie in de Gemeenschap te geraken. Men is daar nog lang niet aan toe. Voor zover het pond sterling als reservevaluta zwak staat, is dit een gevolg van de langdurig slechte betalingsbalans ("basic balance") van het V.K. en de relatief geringe reserves. Herstellen de Britse economie en zijn betalingsbalans zich duurzaam - en daartoe zullen zoals gezegd mede in het kader van de toetredingsonderhandelingen maatregelen kunnen worden overwogen - dan verliest tegelijk het sterlingprobleem zijn actuele kanten. Daarnaast gaat het voortbestaan van "sterling area" zich wel als een vraagstuk op lange termijn stellen, als hoedanig het een mondiaal probleem vormt, waar geen oplossing voor gevonden kan worden zonder deelneming van de Verenigde Staten.

Het voorgaande betekent dat de toestand van de Britse economie onder categorie b) wordt gebracht, waarbij eventuele concrete maatregelen het sluitstuk van de onderhandelingen zullen moeten vormen. Het sterlingprobleem, dat geen zelfstandige rol speelt, maar slechts de ernst van het

betalingsbalansvraagstuk accentueert, dient als zodanig te worden verwezen naar categorie c). *)

Ook de technologische samenwerking moet als een probleem worden beschouwd dat buiten de onderhandelingen gehouden moet worden, tenzij de Zes inmiddels een beleid op dit terrein zouden vaststellen. De kwestie van de financiering van het landbouwbeleid vormt een bijzonder probleem, vooral vanwege de onzekerheid over de "timing" van de eventuele onderhandelingen. Hoewel aangenomen mag worden dat het Verenigd Koninkrijk op het moment dat deze kwestie binnen de EEG weer aan de orde komt (uiterlijk in 1969; de bestaande regeling loopt nl. op 1 januari 1970 af) nog geen deel uitmaakt van de Gemeenschap, lijkt het niet gewenst om dit probleem in een vroeg stadium van de onderhandelingen met het V.K. te betrekken. Anderzijds kan mogelijk de oplossing van dit probleem met het V.K. erbij voor Duitsland een bepaalde aantrekkelijkheid hebben die de houding van dit land ten aanzien van de onderhandelingen met het V.K. sterk kan beïnvloeden. Onder deze omstandigheden zou een procedure moeten worden nagestreefd waarbij in een latere fase de onderhandelingen over het nieuwe financiële reglement worden gevoerd in aanwezigheid van een Britse delegatie, eventueel buiten de eigenlijke toetredingsonderhandelingen. Mocht dit niet gelukken dan zou het idee van de heer Mansholt gesteund dienen te worden dat beoogt de bestaande regeling voor een beperkte duur te verlengen (b.v. tot 1974) waarbij voor het V.K. ad hoc in het kader van de algemene overgangsregeling bepaalde regels kunnen worden vastgesteld.

Dit laatste zou mede zijn weerslag kunnen hebben op de regeling voor suiker en boter die i.v.m. de belangen van de Gemeenebestanden voor het V.K. getroffen moet worden. Voor deze twee produkten zal men er niet aan kunnen ontkomen speciale regels op te stellen die mogelijk zelfs een meer blijvend karakter zullen dienen te dragen.

Wat de overige financiële kwesties betreft verdient het sterk de voorkeur van geval tot geval vast te stellen

*) Activiteit van Nederlandse zijde ter bevordering van een oplossing van het sterling-vraagstuk in mondiaal verband, zou naar het zich laat aanzien het klimaat kunnen verbeteren waarin de toetredingsonderhandelingen zullen plaatsvinden.

welk aandeel het V.K. en de overige toetredende landen zullen dragen. Dit betekent dus dat een reeks nieuwe "sleutels" zullen worden vastgesteld. Tegen een aanpak van "le financement de l'ensemble" bestaat vooral het bezwaar dat op deze wijze moeilijker overeenstemming te bereiken zal zijn.

De overgangsperiodes voor de andere EFTA-landen, die lid willen worden en Ierland zouden geheel gelijk moeten lopen met de overgangsperiode voor het V.K., m.a.w. Ierland, Denemarken en Noorwegen zouden op hetzelfde moment lid moeten worden en later op eenzelfde ogenblik dezelfde voordelen en verplichtingen krijgen als de tegenwoordige lidstaten. Wat de EFTA-landen betreft, die niet lid zouden worden, hun positie zou later geregeld dienen te worden wanneer vaststaat dat het V.K., enz. zullen toetreden.

De toekomstige betrekkingen tussen de vergrote Gemeenschap en de verschillende Commonwealthlanden zouden eveneens onder categorie b) kunnen worden ondergebracht.

Het is derhalve reeds thans mogelijk een reeks onderwerpen aan te wijzen waarover bij het begin van de onderhandelingen op korte termijn met het V.K. kan worden gediscussieerd.

De onderhandelingen zouden allereerst en vooral met het V.K. dienen plaats te hebben. Parallel hiermee zou het gesprek met de andere kandidaat-leden gehouden kunnen worden. Gezien de omstandigheid dat de problemen hierbij minder talrijk en minder moeilijk zullen zijn zouden deze onderhandelingen minder frequent behoeven plaats te vinden.

Bijzondere aandacht vereist nog de allerlaatste alinea van de conclusies van het Commissie-advies, waarin gesteld wordt dat " onderhandelingen geopend zouden kunnen worden teneinde (1e) de problemen uit te diepen die in het advies worden genoemd en (2e) te onderzoeken of oplossingen het mogelijk maken te voldoen aan de voorwaarden die de onmisbare cohesie en dynamiek in een vergrote Gemeenschap moeten verzekeren".

Deze benadering dient afgewezen te worden. Allereerst bestaat er bezwaar tegen dat alle problemen, die de Commissie noemt in de onderhandelingen betrokken worden. Zoals aangegeven zijn er een reeks problemen die buiten de onderhandelingen gehouden kunnen en moeten worden. Een groter bezwaar vormt het laatste gedeelte van de geciteerde passage.

Undanks het feit dat de Commissie in het voorafgaande stuk niet zegt bevreesd te zijn voor de gevolgen van de uitbreiding voor het karakter van de Gemeenschap, introduceert zij in reite hier wel dit element; zij geeft hierbij zelfs een zeer centrale plaats in de onderhandelingen.

∠ het

Het Verenigd Koninkrijk heeft in tegenstelling tot in 1964 uitdrukkelijk om onderhandelingen op basis van art. 237 gevraagd. Van Nederlandse zijde zou volledig ingestemd kunnen worden met deze toetredingsonderhandelingen. Mogelijk zal het niet haalbaar zijn toetredingsonderhandelingen "tout court" te verkrijgen, maar tenminste zou door middel van onderhandelingen onderzocht moeten worden of de voorwaarden voor toetreding aanwezig zijn. Ook voor de Britse regering is het van belang, dat zij het komende overleg kan presenteren als werkelijke onderhandelingen.

Tenslotte moet erop gewezen worden dat er niet zozeer in de eerstvolgende Raadszitting, maar toch wel in de komende maanden een moment kan komen waarop men van Nederlandse zijde zich zal moeten afvragen of het zin heeft de Franse verdragingsacties nog langer te accepteren.

Ervan uitgaande dat Frankrijk geen formeel veto uitspreekt over de toetreding maar iedere mogelijkheid zal aangrijpen om te vertragen en te moeilijkeren, zijn er twee benaderingswijzen mogelijk: Ofwel men forceert op korte termijn een crisis of men probeert zolang mogelijk met veel geduld het gesprek met de Fransen gaande te houden. Voor beide benaderingen zijn voor- en nadelen aan te wijzen.

Voor een show-down op korte termijn pleit dat men snel weet waar men aan toe is en dat vermeden wordt dat langzaam afgegleden wordt naar een onduidelijke situatie waarbij de verantwoordelijkheid voor het mislukken niet meer aanwijsbaar is.

Niettemin zijn ook argumenten tegen een dergelijke aanpak aan te wijzen:

- van de overige lid-staten kan weinig of geen steun verwacht worden;
- het is mogelijk dat wanneer de Vijf één lijn blijven trekken, de Fransen na enige tijd slechts met zeer gezochte en niet valabele argumenten het begin van de onderhandelingen kunnen doen uitstellen.

In dit laatste geval werkt de tijd dan duidelijk voor de Vijf en het V.K.

Bij de bepaling van het Nederlandse standpunt of de onderhandelingen "à Six" nog langer moeten voortgezet of dat het moment gekomen is er mee te stoppen, is mede van belang wat de Britse opvatting^{en} terzake zullen zijn.

Onder deze omstandigheden lijkt het het verstandigst om althans voorlopig te trachten met de Vijf het gesprek gaande te houden en de Fransen in een geïsoleerde en zwakkere positie te dringen. Mocht dit niet gelukken en zou het gevaar ontstaan van een langzaam afglijden dan zou alsnog getracht moeten worden de Fransen op korte termijn kleur te doen bekennen.