

## De Uitbreiding van de Europese Gemeenschappen

Aan de vooravond van de opening van de toetredingsonderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen, is het dienstig een blik te slaan op de huidige stand van zaken en op de verwachtingen die t.a.v. deze onderhandelingen kunnen worden gekoesterd. Het doel van deze nota is een algemeen beeld te geven van deze, voor de toekomst van de Europese eenwording, bijzonder belangrijke ontwikkeling, en niet om bepaalde vraagstukken die met de toetreding samenhangen ter beslissing voor te leggen. Dit laatste zal zeker in een verder gelegen stadium nodig zijn, wanneer men in de onderhandelingen tot een nadere precisering van de problematiek is gekomen en wanneer reeds aan de gang zijnd interdepartementaal overleg is afgesloten. Voor een uiteenzetting van de voornaamste problemen moge worden verwezen naar de nota, gevoegd bij de conclusies van de Coördinatie Commissie van 2 maart 1970, toegezonden aan de leden van de Raad voor Europese Zaken op 3 maart j.l., nr. 43585.

Met het besluit de kandidaat-leden uit te nodigen voor de aanvang der onderhandelingen op 30 juni a.s. te Luxemburg is een toezegging in vervulling gegaan, die gedaan werd op de Haagse Topconferentie van 1 en 2 december 1969. Teruggebracht tot zijn eenvoudigste proporties, bestond het resultaat van de Topconferentie uit een afspraak om in ruil voor een regeling voor de financiering van de Gemeenschappen te komen tot een begin van de toetredingsonderhandelingen. Deze ruil is thans geëffectueerd. Op zichzelf steunt dit tot tevredenheid. Bij het beschouwen hiervan dient echter wel bedacht te worden, dat het akkoord over de financiering een definitief karakter heeft (in die zin, dat wijzigingen in de regeling alleen met algemene stemmen kunnen worden aangebracht), terwijl de opening der toetredingsonderhandelingen uiteraard nog niets zegt omtrent de succesvolle beëindiging daarvan.



Op de Topconferentie werd tevens overeengekomen dat de Zes voor de aanvang der onderhandelingen een gezamenlijk standpunt t.a.v. de voornaamste toetredingsvraagstukken zouden formuleren. Deze onderwerpen werden door de Raad van de Europese Gemeenschappen op 8 december jl. als volgt omschreven :

1. de aanpassing van het financieel reglement,
2. de overgangsperiode voor landbouw en industrie,
3. de belangrijkste vraagstukken betreffende het Gemenebest,
4. de aanpassing der instellingen,
5. de voornaamste problemen op het terrein van Euratom en de Kolen- en Staal Gemeenschap,
6. de onderhandelingsprocedure,
7. de betrekkingen met de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie, die geen lidmaatschap hebben aangevraagd.

Tevens werd afgesproken, dat met het V.K. diepgaand zou worden gesproken over een aantal onderwerpen van monetair-financiële aard, waaronder de Engelse betalingsbalans en de "sterling balances".

De op deze onderwerpen betrekking hebbende voorbereidingen hebben zich in de afgelopen maanden in een vrij snel tempo volstrooken, Grote moeilijkheden hebben zich daarbij niet voorgedaan. Voor elk van de genoemde onderwerpen heeft de Raad thans een uitgangspunt vastgesteld, waarbij overigens wel opmerkelijk is dat de Europese Commissie betrekkelijk weinig aan deze voorbereiding heeft bijgedragen. Dit laatste werd mede veroorzaakt door het feit dat de Commissie, nadat de werkzaamheden in het Comité van Permanent Vertegenwoordigers reeds een eindweegs gevorderd waren, onverwacht een aantal, onderling niet goed afgestemde nota's over diverse problemen



aanbod - nota's waarvan de verhouding tot de oorspronkelijke adviezen van de Commissie van oktober 1967 en oktober 1969 - evenmin duidelijk was. Hiermede wil overigens niet gezegd zijn, dat in deze adviezen niet zeer veel waardevol materiaal voorkomt, waarop in de loop der onderhandelingen kan worden teruggegrepen.

./.  
Een samenvatting van de voornaamste conclusies, die tijdens deze voorbereidende werkzaamheden (waarover in de conclusies van de Coördinatie Commissie regelmatig werd gerapporteerd) door de Raad werden getrokken, treft men aan in de bijlage.

De uitgangspunten die aldus zijn vastgesteld lijken over het algemeen nuttig en bruikbaar in de onderhandelingen<sup>en</sup> op voorwaarde dat zij met enige soepelheid zullen worden gehanteerd en, althans op onderdelen, kunnen worden aangepast aan het verloop der besprekingen. Bij het beoordelen van het tot dus verre bereikte resultaat is het echter wel van belang voor ogen te houden, dat de Zes hun werkzaamheden voornamelijk hebben beperkt tot niet-controversiële onderwerpen. De grote vraagstukken waarom de onderhandelingen zullen draaien en die de uitkomst ervan zullen bepalen, zijn vrijwel geheel terzijde gelaten. Dit geldt met name voor het vraagstuk van het Engelse aandeel in de financiering, en voor de problemen betreffende de invoer van boter uit Nieuw-Zeeland en suiker uit de Gemenebestlanden die deelnemen aan het Commonwealth Sugar Agreement. T.a.v. de financiering is met zoveel woorden overeengekomen het initiatief over te laten aan het V.K. De positie van de Zes werd geacht voorlopig voldoende te zijn weergegeven in de passage van het communiqué van de Topconferentie, waarin gesteld wordt dat aanpassingen met het oog op de uitbreiding van de Gemeenschap mogelijk



zijn, maar dat de beginselen van de financiële regeling niet meer dienen te worden gewijzigd. T.a.v. de boteruitvoer van Nieuw-Zeeland is het niet gelukt om Franrijk te doen erkennen, dat er hier sprake is van een probleem dat bijzondere behandeling vereist. Wel is een zinsnede opgenomen, waarin inderdaad gesproken wordt van het specifieke karakter van het zuivelprobleem, maar in één adem wordt daaraan toegevoegd dat de bijzondere problemen van Canada, Australië en Nieuw-Zeeland geen speciale oplossingen noodzakelijk maken, daar de normale overgangsregelingen uitkomst bieden. Het is duidelijk dat hier sprake is van een compromis-formule en dat de Zes aan een bespreking van de substantie van dit probleem nog niet zijn toegekomen. Hetzelfde geldt ook voor het suikervraagstuk.

Het achterwege laten van een standpuntbepaling t.a.v. deze drie grote problemen is gedeeltelijk toe te schrijven aan taktische overwegingen, nl. het niet voortijdig prijsgeven van een onderhandelingspositie. Ten dele speelde echter ook de overweging een rol, dat deze vraagstukken tussen de Zes aanzienlijke meningsverschillen kunnen oproepen, die de voortgang der werkzaamheden en de opening der onderhandelingen zouden hebben kunnen vertragen. Het gehele resultaat van de Topconferentie zou daar mogelijkwijs door in gevaar hebben kunnen worden gebracht.

Nu de behandeling van de moeilijkste vraagstukken is uitgesteld, vallen er weinig of geen conclusies te trekken uit de voorbereidende werkzaamheden die hebben plaatsgevonden. Zeker kan men daaruit geen gevolgtrekkingen maken t.a.v. de intenties van met name de Franse regering, noch



t.a.v. het algemene verloop van de onderhandelingen. Voor zover het het optreden van de Franse Regering betreft, wordt de prognose in het bijzonder bemoeilijkt door de onzekerheid die er in het algemeen heerst t.a.v. de Europese conceptie van het huidige Franse buitenlandse beleid. Sinds het aftreden van Generaal de Gaulle en het naar voren komen, op Europees niveau, van de regering van de Bondsrepubliek, heeft Frankrijk t.a.v. de Europese problemen geen duidelijke richting gekozen. Naast constanten uit het Gaullistische tijdperk, kan men ook nieuwe aspecten ontdekken, maar een afgerond beeld doemt hieruit nog niet op. Men mag aannemen dat ook binnen het Franse regeringsapparaat verschillende inzichten heersen. Voor zover bekend, heeft ook de Franse President zich nog niet duidelijk uitgesproken, hoewel wel gewezen kan worden op zijn krachtige uitspraak op de Topconferentie ten gunste van de toetreding van het V.K.

Onder deze omstandigheden lijkt de meest zekere hypothese omtrent het Franse optreden, dat dit er in eerste instantie op gericht zal zijn een zo sterk mogelijke onderhandelingspositie op te bouwen. Hiermede wordt niet alleen het directe economische en financiële belang van Frankrijk het best gediend, maar wordt ook de optie open gehouden om door een maximale uitbuiting van die positie het V.K. alsnog van de toetreding te doen afzien, dan wel - maar dit waarschijnlijk alleen na een politieke beslissing in Frankrijk op het hoogste niveau - om die versoepeling aan te brengen die de toetreding van het V.K. nog juist mogelijk zou maken. Het is evident dat in deze taktiek, die een niet onaanzienlijk



risico van een mislukking der besprekingen bij voortdoring in zich draagt, de discussie over het financieel reglement van de Gemeenschappen een centrale rol zal spelen. Daarnaast kunnen de Fransen, naar valt te verwachten, ook gebruik maken van een institutioneel argument (nl. het argument dat de nieuwe Lid-Staten, die de communautaire regelingen tijdens de overgangsperiode uiteraard nog niet volledig toepassen, zo lang ook geen volledig aandeel in de besluitvorming mogen hebben) en van de binding die zij bij herhaling hebben willen leggen met een totstandkomen van regelingen voor Zweden, Zwitserland en Oostenrijk. De Raad heeft deze binding overigens niet zonder meer overgenomen, doch de gelijktijdigheid van toetredingen en associaties slechts als wenselijk erkend. Hierbij valt ook te bedenken, dat de toetredingsvraagstukken uit hun aard reeds zo moeilijk zijn, dat alleen door de inzet van een duidelijke politieke wil bij alle betrokkenen oplossingen zullen kunnen worden verkregen. Tenslotte kan men ook stellen, zonder de oprechtheid van de aanvraag van de huidige Engelse Regering in twijfel te trekken, dat de Europese overtuiging bij Labour nu eenmaal minder diep geworteld is dan bij de Conservatieve Partij en dat daarom het risico van een afbreking der onderhandelingen door de Engelsen (aannemend dat ook de nieuwe regering door Labour zal worden gevormd), dan wel dat het resultaat door het Engelse parlement niet zal worden aanvaard, relatief groter is.

In bovenomschreven hypothese moet men er van uitgaan dat de Fransen vooralsnog een "hard spel" zullen willen spelen en een snelle voortgang der besprekingen zullen belemmeren, totdat voor de Franse Regering duidelijk is welke prijs het V.K. bereid is te



betalen en hoe deze toetreding zou passen in de zich ontwikkelende Franse buitenlandse politiek t.a.v. Europa. Daarbij zal de eventualiteit van een Frans-Engelse entente niet geheel uit het oog mogen worden verloren, hoewel het vooralsnog niet valt in te zien wat de basis voor een dergelijke entente zou kunnen vormen.

Aannemend dat de overige Lid-Staten zich uit overwegende politieke motieven zullen inspannen om de onderhandelingen te doen slagen, staat men, evenals in 1961/63, voor de noodzaak om op twee niveaus te onderhandelen: dat tussen de Zes en dat met de kandidaten. Het eerste gesprek zal daarbij wel weer het meest tijdrovend zijn. Bij het bepalen van het Nederlandse standpunt zal met de omstandigheid van deze dubbele onderhandeling terdege rekening moeten worden gehouden. Het zal mede de taak van Nederland zijn om, met passend oog voor de eigen belangen en vooral ook voor het behoud van datgene dat op communautaire basis tot stand is gekomen en dat de grondslag vormt voor de verdere ontwikkeling van de Europese eenheid, in het gesprek à Six een zeker tegenwicht tegen de Franse lijn te bieden, opdat de Engelse Regering niet in de positie gedrongen wordt waarin zij een terugtrekking van de lidmaatschapsaanvraag zou moeten overwegen. Deze houding heeft het nadeel dat zij naar buiten licht de indruk wekt van "Nederland, dat voor Engeland de kastanjes uit het vuur haalt". Zij is echter de enige, die onder de gegeven omstandigheden en met name gezien de vermoedelijke houding van Frankrijk, strookt met de zeer wezenlijke belangen die Nederland heeft zowel bij de toetreding als bij het behoud van de Gemeenschappen als grondslag voor de Europese eenwording.

DGES, 18 juni 1970



Samenvatting van uitgangspunten voor de toetredingsonderhandelingen, vastgesteld door de Raad van de Europese Gemeenschappen in maart-juni 1970.

1. Aanpassing van het Financieel Reglement

Gezien de relevante passage uit het communiqué van de Topconferentie, meent de Raad dat eventuele problemen opgelost kunnen worden in het kader van overgangsmaatregelen. Een initiatief van de Gemeenschap is thans niet nodig.

2. Overgangsperiode voor Landbouw en Industrie

- a. Regel is, dat voor de eventueel rijzende aanpassingsproblemen de oplossing moet worden gezocht in de vaststelling van overgangsmaatregelen en niet in de wijziging van bestaande voorschriften.
- b. De duur van de overgangsmaatregelen dient beperkt te blijven tot de termijnen die nodig zijn om de noodzakelijk blijvende aanpassingen mogelijk te maken. Zij moeten in het algemeen een vast tijdschema omvatten. Zij dienen het algehele evenwicht van wederzijdse voordelen te waarborgen, met name tussen landbouw en industrie.
- c. T.a.v. het handelsverkeer dient voor alle kandidaten dezelfde overgangsperiode te gelden. T.a.v. andere onderwerpen kan deze verschillen naar gelang van onderwerpen en kandidaten.
- d. Gedurende de overgangsperiode dienen vooral concurrentievervalsingen te worden vermeden.



- e. Op landbouwgebied dienen de kandidaten zich geleidelijk aan het in de Gemeenschap geldende prijspeil aan te passen.
- f. Aan het einde van de overgangsperiode dient het buitentarief volledig door de kandidaten te worden toegepast, behoudens voorzover het gaat om landen waarmee de Gemeenschap akkoorden heeft gesloten of nog zal sluiten.
- g. Hoewel het normaal is dat de nieuwe Lid-Staten vanaf het ogenblik van toetreding van rechtswege deel hebben aan de besluitvorming, zal het vraagstuk van hun deelneming aan bepaalde besluiten die niet op hen van toepassing zijn, aan het einde der onderhandelingen kunnen worden geregeld.
- h. Aan het begin van de onderhandelingen zal van de kandidaten een "gentlemen's agreement" gevraagd worden om in door hen alsnog af te sluiten bilaterale handelsakkoorden een "EEG-clausule" op te nemen.
- i. T.a.v. de G-lijst-protocollen zal in een later stadium beslist worden in hoeverre de huidige Lid-Staten in het geval van een vergrote Gemeenschap van deze rechten kunnen afzien.
- j. Bepaalde voorzieningen moeten worden getroffen t.a.v. art. 115/EEG (omlegging handelsverkeer) en t.a.v. een vrijwaringsclausule, vergelijkbaar met art. 226/EEG.

### 3. Gemenebest

- a. De kandidaten moeten accepteren tot de overeenkomsten toe te treden, die de Gemeenschap met derde landen gesloten heeft, onder voorbehoud van nader vast te stellen uitvoeringsmodaliteiten.



- b. De uitbreiding brengt voor de Gemeenschap nieuwe verantwoordelijkheden met zich jegens de ontwikkelingslanden, waaraan zij op passende wijze het hoofd moet bieden.
- c. T.a.v. Canada, Australië en Nieuw-Zeeland geldt dat, ook al houdt men rekening met het bijzonder karakter van de zuivelproblemen, voor deze landen geen speciale voorzieningen nodig zijn buiten de overgangsmaatregelen voor het Verenigd Koninkrijk. Op lange termijn moet de oplossing voor de grote landbouwproblemen worden gevonden in wereldwijde overeenkomsten.
- d. Voor de onafhankelijke Gemeenebestlanden in Azië geldt hetzelfde. Gedurende de overgangperiode kan de uitgebreide Gemeenschap de eventueel rijzende vraagstukken bestuderen. De betrokken landen blijven overigens in het bezit van handelspolitieke voordelen, die de Gemeenschap hun thans reeds heeft toegekend.
- e. Voor de onafhankelijke Gemeenebestlanden in Afrika geldt, dat de Intentieverklaring van de EEG van 1963 een uitweg biedt (associatieaanbod). In 1973-75 wanneer toch over een nieuwe Jaecnde Conventie moet worden onderhandeld, zou de verhouding van de vergrote Gemeenschap tot alle Afrikaanse associé's kunnen worden geregeld; tot die tijd ware de status quo te handhaven. Met de kandidaten moet getracht worden reeds over enkele uitgangspunten hiervoor overeenstemming te bereiken. De Gemeenschap blijft er naar streven de verworvenheden en grondbeginselen van het huidig associatiebeleid te bewaren. Dit zou ook het streven van de uitgebreide Gemeenschap dienen te zijn



Bij de toekomstige associatieonderhandelingen ware rekening te houden met de opgedane ervaring, de wensen van de geassocieerden en het stelsel van algemene preferenties.

- f. Voor de Gemenebestlanden in de Indische Oceaan en het Caraïbisch gebied geldt, dat de Raad later zal bezien of de oplossing gevonden moet worden in het kader van de Intentieverklaring of in samenhang met een regeling voor het "Commonwealth Sugar Agreement".
- g. Voor de afhankelijke Gemenebestlanden geldt het Raadsbesluit inzake de associatie.

#### 4. Aanpassing der Instellingen

- a. De stemmenweging in de Raad ware te regelen op basis van de volgende verdeling :

Duitsland, Frankrijk, Italië, V.K.:	10	stemmen
Nederland, België	5	"
Denemarken, Noorwegen, Ierland	3	"
Luxemburg	2	"

Het stemmentotaal bedraagt dan 61; een gekwalificeerde meerderheid wordt gevormd door 43 stemmen. Dit betekent dat een blokkerende minderheid gevormd kan worden door twee grote Lid-Statens; door de nieuwe Lid-Statens tezamen; of door alle Lid-Statens behalve de vier grote.

- b. In het Europees Parlement zouden aan het V.K. 36 zetels worden toegewezen en aan de drie overige kandidaten 10 zetels ieder.
- c. De Europese Commissie zou weer uit 14 leden dienen te bestaan.
- d. In het Economisch-Sociaal Comité zou het V.K. 24 zetels verkrijgen en de drie overige kandidaten negen.



5. Euratom en EGKS

- a. Van de kandidaten zal een compensatie gevraagd worden voor de toegang tot de door Euratom verworven kennis.
- b. Zodra een mandaat is opgesteld voor de onderhandelingen met de IAEA, zal van de kandidaten gevraagd worden hun positie met die van de Gemeenschap te coördineren.
- c. In verband met de afwijkende omvang en structuur van de British Coal Board en de British Steel Corporation is bepaald, dat het tot de taak van de Commissie behoort toe te zien op de afschaffing van met het Verdrag van Parijs strijdige bepalingen en handelwijzen.
- d. Over de overgangsmaatregelen in de EGKS-sector die van de kant van de Gemeenschap zullen worden gevraagd, zal eerst in een later stadium beslist worden. In elk geval zijn overgangs- en vrijwaringsmaatregelen nodig in de kolensector.
- e. De kandidaat-leden zullen zo spoedig mogelijk hun buitentarieven voor staal moeten aanpassen aan het uniforme EG-tarief voor dit produkt.
- f. Van de kandidaten zal tevens een bijdrage worden gevraagd aan het kapitaal door de EGKS-heffingen gevormd.

6. Onderhandelingsprocedure

- a. De onderhandelingen zullen worden gevoerd door de Gemeenschappen.



- b. De Raad der Gemeenschappen zal het standpunt vaststellen, waartoe de Commissie wordt uitgenodigd voorstellen te doen.
- c. Het voorzitterschap aan de zijde van de Zes zal op alle niveaus worden vervuld door het voorzittende land.
- d. Het woordvoerderschap zal worden vervuld òf door het voorzittende land of, na beslissing van de Raad, door de Europese Commissie, vooral waar het gaat om bestaand gemeenschappelijk beleid.
- e. De Raad is bereid aan de Commissie voor bepaalde onderwerpen exploratoire mandaten te verlenen en, na rapportage, ook onderhandelingsopdrachten, ook hier vooral waar het gaat om bestaand beleid.

#### 7. De EVA-neutralen

- a. Daar nieuwe leden zowel de Verdragen als de daaruit voortgevloeide besluiten, als ook de "finalités politiques" behoren te aanvaarden, kan in een uitgebreide Gemeenschap alleen sprake zijn van een gelijkheid van rechten en verplichtingen van alle Lid-Staten.
- b. T.a.v. de EVA-landen die geen lidmaatschapsaanvraag indienen is de Gemeenschap bereid oplossingen te zoeken voor hun problemen. Doel is zo nauw mogelijke betrekkingen aan te knopen, die een afbraak van handelsbelemmeringen voor industrie en landbouw inhouden, alsmede de nodige maatregelen op het gebied van de harmonisatie. Deze landen kunnen geen inspraak krijgen in het beleid van de Gemeenschap. Aanpassing der oplossingen van geval tot geval moet mogelijk zijn.



- c. Om praktische redenen is het wenselijk dat de associatie- en toetredingsovereenkomsten gelijktijdig van kracht worden.

## 8. Financieel-Monetaire Problemen

De lijst van onderwerpen omvat :

- a. de ontwikkeling en perspectieven van de Engelse betalingsbalans, rekening houdend met de schuldenlast en het verschil in groeipercentage van de economieën van het V.K. en de EEG.
- b. De positie van het Pond Sterling, rekening houdend met de akkoorden van Bazel, de rol van reserve valuta, de manetaire en financiële betrekkingen in de Sterling zone.

T.a.v. deze problemen zullen de Zes gemeenschappelijke standpunten vaststellen na de Engelsen te hebben gehoord, teneinde eventuele moeilijkheden, voortkomend uit de toetreding, te kunnen oplossen.