

cc: alle Ministers

195487
24.8.71
B
mid
OB

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN
PLEIN 23 - 'S-GRAVENHAGE

Zijner Excellentie
de Minister-President
Voorzitter van de Raad
van Ministers

Ministerraad d.d. 26 maart 1971 / 4c. Besproken en afgedaan.

Departementsonderdeel: Directie Integratie Europa

Datum: 23 maart 1971

Onderwerp: Toetredingsonderhandelingen

Kenmerk-DIE-58826

Foto-no.: F/2095/71

=====

TER BEHANDELING IN MINISTERRAAD 26 MAART A.S.

=====

Hierbij moge ik U doen toekomen een na
interdepartementaal overleg opgestelde nota inzake de
toetredingsonderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk.
In deze nota wordt een algemene beoordeling gegeven van
de stand van zaken en de vooruitzichten na de vijfde
ministeriële bijeenkomst van de Europese Gemeenschappen
met het Verenigd Koninkrijk op 16 maart jl.

Speedshalve is een exemplaar van deze nota
rechtstreeks aan de leden van Uw Raad toegezonden.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

w.g.

J. Luns

De toetredingsonderhandelingen met het Verenigd
Koninkrijk

Een taktische evaluatie

I. Algemeen

Na de vijfde ministeriële bijeenkomst van de Europese Gemeenschappen met het Verenigd Koninkrijk is het duidelijk geworden, dat de onderhandelingen een kritiek stadium beginnen te naderen. Enerzijds begint zich het onderhandelingspakket af te tekenen, waarover men het, indien uitsluitend technische vraagstukken te regelen waren, in betrekkelijk korte tijd eens zou kunnen worden. Anderzijds valt op dat de positie van met name Frankrijk zich de laatste tijd eerder van een compromis af dan er naar toe beweegt, terwijl de Engelse positie t.a.v. de hoofdonderwerpen sedert medio december geen wijziging heeft ondergaan.

Gedeeltelijk zijn deze ontwikkelingen wel te verklaren uit taktische overwegingen, daar de verschillende partijen - mede gezien de niet onaanzienlijke zakelijke belangen die op het spel staan - een zo sterk mogelijke uitgangstelling voor de beslissende fase willen innemen. Er moet echter ook bedacht worden dat de beschikbare tijd nog maar zeer gering is, zowel in die zin dat een effectieve toetreding op 1 januari 1973 vereist dat in de maanden juni/juli van het lopende jaar overeenstemming wordt bereikt over de grote vraagstukken (waarna men nog slechts het najaar heeft om de talrijke kleinere vraagstukken te regelen en het toetredingsverdrag op te stellen), als ook in die zin dat het getij van de Engelse publieke opinie begint te verlopen. Weliswaar is nog steeds een parlementaire meerderheid voor de toetreding verzekerd, maar verdere

tegenlagen bij de onderhandelingen, en vooral het uitblijven van succes voor de zomer, zou ook deze zekerheid kunnen ondermijnen.

Onder deze omstandigheden is zowel het presenteren door de Zes van te harde standpunten (vooral ook gezien de geringe flexibiliteit van enige stellingname van de Zes) als het niet kunnen presenteren van standpunten door interne onenigheid gevaarlijk. Beide kunnen leiden tot hoogst ongewenst tijdverlies en tot verdere verslechtering van de positie van de Engelse openbare mening.

Gezien het feit dat Frankrijk t.a.v. de meeste hoofdpunten vrij geïsoleerd staat, is er evenwel geen aanleiding om alleen ter wille van het verkrijgen van een standpunt, welk dan ook, de huidige Nederlandse opvattingen te verlaten. Alleen waar Frankrijk bereid is mee te werken aan een standpunt dat op zijn minst negociabel is, zou Nederland, op grond van de door ons land te vervullen "brugfunctie" tot enige aanpassing van de tot dus verre ingenomen standpunten moeten overgaan.

Bij dit alles is ongetwijfeld van groot belang dat, waar mogelijk, getracht wordt de Vijf op één positie te verenigen. Dit is t.a.v. België echter geenszins eenvoudig, daar dat land op kritieke ogenblikken juist geneigd is een Frans isolement te verhinderen. Ook van de Duitse tactiek kan men niet steeds op aan, hoewel ongetwijfeld de Duitse opvattingen betrekkelijk dicht bij de onze staan. De indruk bestaat echter dat na een oplossing van het vraagstuk van de landbouwprijzen de Duitse delegatie wellicht geneigd zal zijn de Fransen in het toetredingsgesprek wat meer onder druk te zetten.

De Italiaanse delegatie staat over het algemeen zeer dicht bij de Nederlandse.

Wat tenslotte de positie van Frankrijk zelf betreft, blijkt het nog steeds niet mogelijk om tot een vaststaande conclusie te komen. Het feit dat Frankrijk niet schroomt een harde onderhandelingsstaktiek te voeren en standpunten in te nemen, die voor het V.K. vrijwel zeker onaanvaardbaar zullen zijn, behoeft nog niet te wijzen op een fundamenteel negatieve instelling. Aan de andere kant moet men vaststellen dat de Franse gedragslijn duidelijke risico's bevat van een mislukking van de onderhandeling, waarbij overigens - indien zulks inderdaad de bedoeling zou zijn - zeker getracht zal worden het zo te spelen dat het V.K. zich uit de onderhandelingen zal terugtrekken, c.q. het resultaat door het Engelse parlement zal worden verworpen. Het meest waarschijnlijke is dat de Franse onderhandelaars de verschillende opties op dit gebied nog willen ophouden - hetgeen ook hun weerstand tegen een versnelling der werkzaamheden zou verklaren. De uiteindelijke beslissing zal zeker voorbehouden blijven aan de Franse President. Vooralsnog wordt er door Frankrijk een "brinkmanship" bedreven, met alle risico's vandien.

II. Het onderhandelingspakket

In de onderhandelings situatie begint zich thans een zeker beeld af te tekenen van een uiteindelijk "pakket" waarover zal moeten worden beslist.

Dit pakket bestaat uit de volgende onderdelen:

- A. De financieringsregeling, met als hoofdelementen, het aanvangspercentage van de Britse bijdrage, het percentage na 5 jaar, de periode van "correctieven" en de katastrofe-clausule;

- B. De overgangsregeling voor de landbouw, met als voornaamste elementen de al of niet onmiddellijke invoering van de communautaire preferentie, de aanpassing van de prijsniveaus en de regeling van het handelsverkeer;
- C. De uitzonderingsregeling voor Nieuwzeelandse zuivelprodukten, waarbij de voornaamste elementen gevormd worden door de omvang van de hoeveelheden boter (en evt. cheddarkaas) waarvan de invoer in het V.K. door speciale bepalingen zal worden gegarandeerd, de degressiviteit van deze garantie, en eventuele toezeggingen voor de tijd na de overgangsperiode;
- D. De uitzonderingsregeling voor de suikerinvoer uit de ontwikkelingslanden van het Gemenebest, waarbij als hoofdelementen op de voorgrond treden de omvang van de gegarandeerde invoer na afloop van de thans geldende Commonwealth Sugar Agreement (1 januari 1975), de vraag of deze garantie gedurende de resterende overgangsperiode degressief moet zijn en zo ja in welke mate en welke toezeggingen de Gemeenschap t.a.v. het suikerbeleid en het invoerregiem na genoemde datum kan doen.

Deze verschillende onderwerpen vertonen een onmiskenbare samenhang. Zo kunnen bijv. de uitzonderingsregels voor de Nieuwzeelandse boter en de Gemenebestsuiker niet behoorlijk gedefinieerd worden, indien niet eerst het algemene overgangsregiem voor de landbouw is vastgesteld. Ook hebben deze uitzonderingen direkte gevolgen voor de financiële lasten van het V.K., nl. i.v.m. de lagere heffingenopbrengst en -afdracht. Ook is er een tactisch verband, in die zin dat de uitzonderingen voor boter en suiker concessies van EEG-zijde vereisen, terwijl de aanpassing van het V.K. aan het landbouwbeleid en

de deelname (met een aanvangspercentage hoger dan 3 %) aan de gemeenschappelijke financiering - hoewel onderdeel uitmakend van de aanvaarding van het "acquis communautaire" - door de Engelse publieke opinie toch als concessies van Engelse zijde zullen worden gezien. Tevens moet hierbij bedacht worden dat, vanuit Engels gezichtspunt en dus ook met het oog op de presentatie van het onderhandelingsresultaat aan het Engelse parlement, een vergrote Britse financiële inspanning o.m. zal moeten worden verdedigd door te wijzen op EEG-tegemoetkomingen jegens Nieuw Zeeland, de suikerproducerende landen van het Gemeenebest, en een eventuele financiering door het FEOGA van de (aflopende) exportrestituties in het intra-verkeer.

Deze overwegingen pleiten er zeker voor de genoemde vraagstukken als één geheel te zien. Het onderdeel betreffende de overgangsmodaliteiten voor de landbouw werd inmiddels aan de Engelse delegatie voorgelegd, die - wijselijk - het oordeel daarover opschortte totdat ook de andere elementen bekend zijn. Onzerzijds ware zeker te trachten ook het financiële gedeelte op meer concrete wijze in de onderhandeling te betrekken dan totdusverre is geschied. Aan de Franse neiging om een regeling van dit vraagstuk uit te stellen tot de allerlaatste fase van de onderhandelingen moet weerstand worden geboden.

III. Timing

Dankzij een fortuinlijke Engelse interventie is het gelukt overeen te komen, dat van 10 t/m 12 mei 1971 op ministerieel niveau een onderhandelingsronde met het V.K. zal plaatsvinden die,

naar men mag hopen, van meer substantieel karakter zal zijn dan de vorige. Deze opzet past in het idee dat, wil men in juni/juli tot een doorbraak in de besprekingen komen, de tijd rijp is om langzamerhand naar een zekere climax toe te werken. Het is zo goed als zeker dat die climax in eerste instantie tussen de Zes moet ontstaan, en waarschijnlijk kan deze met de meeste kans op succes in het leven geroepen worden tijdens de ministeriële zitting in mei. In de tussenvolgende periode zal het er voornamelijk om gaan de keuzemogelijkheden zo scherp mogelijk te definiëren.

Waar Nederland een geëxponeerde positie inneemt, als bijv. ten aanzien van de te garanderen hoeveelheid Nieuwzeelandse zuivelprodukten, ware zulk een positie voorlopig te handhaven.

Gezien de samenhang van alle financieringsproblemen lijkt het gewenst dat in mei/juni ook de financiële aspecten van de Euratom- en EGKS-toetredingen, alsmede van de deelname aan de Europese Investeringsbank, beslissingsrijp worden gemaakt.

Tevens is nodig dat tegen die tijd voldoende inzicht bestaat in de Franse bedoelingen terzake van de monetaire en financiële problematiek.

De indruk bestaat dat ook de Franse autoriteiten zelf geen duidelijk beeld hebben van de richting waarin deze problematiek zou kunnen worden gestuurd, en dat men deze zaak eerder achter de hand houdt als een mogelijkheid om eventueel alsnog een mislukking van de onderhandelingen te forceren. Terwijl van Nederlandse kant tot dusverre getracht is de monetair-financiële problematiek, zijnde vreemd aan de eigenlijke onderhandelingsmaterie, zoveel mogelijk op de achtergrond te houden, lijkt het thans verstandiger het gesprek over deze zaak zo nodig niet uit de weg te gaan, teneinde aldus de Franse te dwingen kleur te bekennen.*)

Ook moet bedacht worden, dat er behalve de vier grote vraagstukken en het monetair-financiële complex, nog een grote hoeveelheid vraagstukken van geringer gewicht om een oplossing vraagt. Hiertoe behoren o.m. de aanpassing op vele punten van het afgeleide Gemeenschapsrecht, de aanpassing en eventuele heronderhandeling van overeenkomsten met derde landen, de praktische uitwerking van het landbouwbeleid in een vergrote Gemeenschap, en de institutionele regelingen. Het gevaar van tijdsverlies kan op deze terreinen zeer groot zijn.

DGES, 23 maart 1971.

*) Inmiddels zijn de eerste indicaties beschikbaar gekomen van de Franse bedoelingen op dit terrein. De beoordeling daarvan kon in deze nota echter niet meer worden verwerkt.