F/1053/70

DIRECTORAAT-GENERAAL VOOR DE BUITENLANDSE ECONOMISCHE BETREKKINGEN

I.R.H.P. '70 - 14

Betreft: Verhouding EEG-GATT

1. In deze nota wordt uiteengezet dat er aanleiding bestaat voor grote bezorgdheid over de steeds slechter wordende betrekkingen tussen de EEG en het GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Het is allerminst denkbeeldig dat de huidige ontwikkeling naar een ernstig conflict voert.
Aan de hand van de te vermelden feiten zal worden aangetoond, dat de Gemeenschap door haar acties bezig is op handelspolitiek terrein de "weg terug" na de sinds 1947 zo moeizaam bereikte vooruitgang voor te bereiden.
Aan het slot van de nota worden enkele aanbevelingen voor actie door de Regering geformuleerd.

2. De voortgang die is gemaakt kan worden gekenschetst als de vervanging van het bilateralisme door het multilateralisme. Het bilateralisme was de vorm waarin de economische verhoudingen met partnerlanden waren geregeld in de dertiger jaren en onmiddellijk na de oorlog. Binnen bilaterale overeenkomsten die ten doel hadden een evenwicht in in- en uitvoer te bereiken, speelde zich het handels- en betalingsverkeer af. In tijden van de naoorlogse schaarste en wederopbouw was dit systeem het voor de hand liggende middel om essentiële goederen te krijgen en om de betalingsbalans te beschermen. Bij een zich geleidelijk verruimende markt vormde het strak stramien van wederzijdse contingenten echter een belemmering voor een effectievere internationale arbeidsverdeling en de gestadige uitbreiding van de internationale handel, die een der voorwaarden voor economische groei vormt.
De toenemende internationale samenwerking na de oorlog werd tot uitdrukking gebracht in vormen van multilaterale samenwerking zoals het Internationale Monetaire Fonds en de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT). Het GATT, gebaseerd

© NA, 2.02.05.02 (Arch. MR) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 990
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S02049

op het zgn. meestbegunstigingsbeginsel (handelsvoordelen in de vorm van bv. tariefverlagingen t.o.v. een partner, vallen automatisch toe aan de andere partners), stelde zich in de eerste plaats ten doel de vrijmaking van de handel op non-discriminatoire basis, zowel door verlaging van invoerrechten als afschaffing van invoerrestricties. Dit laatste, de liberalisatie, zou eerst goed gelukken bij evenwichtiger betalingsbalansverhoudingen en het daarmee gepaard gaande herstel van volledige convertibiliteit der valuta. Het was de OECD die vooral heeft bijgedragen tot de liberalisatie van het handelsverkeer eerst binnen West Europa en daarna in de tweede helft van de vijftiger jaren tussen Europa en de Ver. Staten. In het GATT zijn door zes tariefconferenties, waarvan de laatste en grootste bekend geworden is onder de naam "Kennedyronde", de invoerrechten in belangrijke mate gereduceerd, terwijl contingenten goeddeels zijn verdwenen. Consultatieprocedures in geval van moeilijkheden hebben er voorts toe bijgedragen dat het GATT niet alleen de handelsverkeersstromen heeft verbreed maar ook gewaakt heeft voor een ordelijk verloop van het vrijere verkeer.
Het is dan ook geenszins overdreven te stellen dat deze efficiënt beheerde organisatie te Genève, die 20 jaar onder leiding van de eminente Sir Eric Wyndham White heeft gestaan (de huidige Directeur-Generaal is de Zwitser Olivier Long) in ruime mate heeft medegewerkt aan de belangrijke uitbreiding van de internationale handel.

3. Het waren politieke naast economische factoren die in de vijftiger jaren verdergaande vormen van multilaterale samenwerking bewerkstelligden. Het integratiestreven bracht, in belangrijke mate geinspireerd op de Benelux samenwerking, eerst de Kolen-en Staalgemeenschap en later de EEG; na de EEG kwamen elders in de wereld diverse andere combinaties tot stand zoals de EVA (de Zeven), de Zuid-Amerikaanse LAFTA, de Midden Amerikaanse CAFTA enz.

Het kenmerk van deze regionale groeperingen is, dat zij aan elkaar meer voordelen verschaffen dan aan buitenstaanders: zij tasten daarmede de grondregel van het GATT, de meestbegunstiging, aan.
Nu laat Artikel XXIV-GATT deze inbreuk op de meestbegunstiging toe voor douane-unies en vrijhandelszones, samenwerkingsvormen die aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. De voornaamsten daarvan zijn complete afbraak van invoerrechten en andere beperkende handelsbelemmeringen voor nagenoeg de gehele wederzijdse handel, volgens een plan en tijdschema binnen een redelijke termijn. Men heeft destijds de EEG, opzichzelf wel beantwoordend aan de voorwaarden van een douane-unie, node de facto geaccepteerd. "Node" omdat met name de in het EEG-verdrag opgenomen bepalingen over de associatie met de Franse gebieden naar veler oordeel niet aan de norm van Art. XXIV voldeden. Het is echter niet bij de associatie met de Afrikaanse landen (Yaounde-akkoord) gebleven. Griekenland en Turkije volgden, die ook onder Art. XXIV zijn gepresenteerd, ofschoon het plan en tijdschema wel zeer ruim gesteld waren. Maar de EEG ging en gaat verder. Na Marokko en Tunis, de drie "Arusha"-landen (Kenia, Uganda, Tanzania), Spanje en Israël en straks wellicht Malta, Oostenrijk en de V.A.R., Libanon, terwijl tenslotte op avances van Argentinië lijkt te worden ingegaan. Nu schijnt echter het moment aangebroken, dat vele verdragsluitende partijen deze ontwikkeling een halt willen toeroepen. Een voorteken daarvan is het weigeren van toestemming (voor de eerste maal in de historie van het GATT) voor het verlenen door de Gemeenschap van een preferentiële regeling ten behoeve van Israël en Spanje voor citrusfruit. Dit verzoek om toestemming tot afwijzing van de meestbegunstigingsregel was gegrond op Artikel XXV van het GATT, het artikel dat uitzonderingen op de regel (een zgn. waiver) mogelijk maakt bij 2/3 meerderheid die tenminste de helft (38) van het aantal leden (76) moet omvatten. Deze niet lichte eis moet lichtvaardige afwij-

kingen van de grondregels voorkomen.
Waarom zien vele verdragsluitende partijen, waaronder de Verenigde Staten, Canada, Australië maar ook de Zuid-Amerikaanse en vele ontwikkelingslanden deze ontwikkeling met bezorgdheid? Omdat dit regionalisme de wereld weer terug zich voordoend zal voeren naar een - zij het in grotere eenheden/- bilateralisme dat men dacht overwonnen te hebben. De nu gereed of bijna gereed zijnde akkoorden, te weten Arusha, Spanje en Israël zijn in wezen preferentiële handelsakkoorden en voldoen niet of slechts in zeer gebrekkige mate aan de vereisten van Artikel XXIV.
Er is wel gesteld: waarom accepteert het GATT wel een vrijhandelszone of een douane-unie met 100% preferentie en niet een preferentieel akkoord dat slechts een gedeelte van de handel vrijmaakt. Het antwoord luidt, dat een samenwerking die aan de vereisten van Artikel XXIV voldoet "handel-scheppend" zal zijn door een wezenlijke integratie, in tegenstelling tot incidentele preferenties die "handel-afleidend" dreigen te worden. De "no new preference"-regel is dan ook van het begin van het GATT af aan, als grondregel aanvaard. Bij de oprichting van het GATT heeft men voor in 1947 bestaande preferentiële systemen (Frans-Afrika, Benelux-Congo, Indonesië en de West, Commonwealth preferenties) een uitzondering gemaakt. Artikel XXIV bevat daartoe een lid 9 waarin sprake is van de "oude" preferenties. Op grond daarvan zou men de in wezen eveneens preferentiële akkoorden met Tunis en Marokko met enige moeite nóg wel onder artikel XXIV kunnen rangschikken. Deze akkoorden worden thans in het GATT in een werkgroep getoetst aan Artikel XXIV; er is echter veel kritiek.
Het Arusha-akkoord zal ongetwijfeld ook kritiek ontmoeten. Ook dit is geen vrijhandelszone in de zin van Artikel XXIV. De EEG geeft weliswaar vrijdom van recht, maar niet voor de gehele uitvoer van die landen, met name niet in de landbouwsector, terwijl omgekeerd de drie landen slechts een aantal preferenties (de zozeer bekritiseerde reverse-prefe-

rences) aan de EEG verlenen.
Dit akkoord heeft bovendien de consequentie dat deze drie landen meer voordelen krijgen dan de Yaounde-landen omdat zij ook nog de Commonwealth preferenties blijven genieten, hetgeen de eenheid in Afrika niet zal bevorderen. Ook lijkt het inconsequent nu de ontwikkelde landen werken aan een systeem van algemene preferenties voor ontwikkelingslanden, aan de vooravond van het tot stand komen daarvan, een stelsel van regionale preferenties te scheppen.
Voor dit akkoord en voordat van Spanje en Israël in de vorm zoals het thans luidt, dient een beroep gedaan te worden op het uitzonderingsartikel XXV. Er zijn stemmen in het GATT die stellen dat dit artikel nimmer is ontworpen voor dit soort grote inbreuken op de meestbegunstigingsregel.
Maar anderzijds is er bij de lidstaten en Commissie een grote aversie tegen een beroep op Art. XXV. Men ziet dit als iets beneden de waardigheid van de Gemeenschap: een gunst vragen met het risico afgewezen te worden. Nu Yaounde onder XXIV is gebracht, kan men "uit politiek" oogpunt Arusha niet onder XXV brengen, stelt men. Dit standpunt is niet juist en ondergraaft de waarde van het GATT in hoge mate.
Het zijn immers niet in de eerste plaats de nadelen voortvloeiend uit de ongelijke behandeling, die de buitenstaanders het meest hinderen. Het is vooral, zoals uit reacties van de huidige Directeur-Generaal en van Amerikaanse zijde gebleken is, de negatie door de EEG van de door haar lidstaten destijds aanvaarde regels, vastgelegd in een internationale overeenkomst met het karakter van een contract. Zij die deze negatie willen rechtvaardigen doen een beroep op politieke overwegingen zoals "de eenheid van Afrika" of "de verantwoordelijkheid van de Gemeenschap voor de situatie in het Middellandse-Zee-Bekken".

Maar indien deze afwijkingen normaal worden, wat belet de Verenigde Staten preferenties te geven aan Zuid-Amerika met een beroep op "de verantwoordelijkheid voor de situatie op het Westelijk Halfrond". En die richting dreigt het uit te gaan.
Zo lijkt dan ook alle aanleiding te bestaan voor de Gemeenschap zich te bezinnen op de consequenties van de weg die thans ingeslagen dreigt te worden. Als men wil doorgaan het GATT uit te hollen, dan moet men zich ervan bewust zijn dat de uitvoer van de Gemeenschap in ernstige mate in gevaar kan komen. Bovendien zal dit consequenties hebben op het geheel van de internationale verhoudingen. Zonder overdrijving mag worden gesteld dat bij uitholling van het GATT de handelswegen zullen verstoppen, waarbij de regelende internationale instantie zal ontbreken.
Tenslotte zij vermeld dat de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Gemeenschap jegens de "Westelijke Wereld" bestaat dank zij de GATT-regels. Bij het wegvallen van die regels zou de Gemeenschap een belangrijk houvast verliezen en een nieuwe inhoud aan het begrip "gemeenschappelijke handelspolitiek" moeten geven.

4. Naast deze zorg over de "proliferatie-associaties" baart nog in het bijzonder de bilaterale verhouding tussen de EEG en de Verenigde Staten grote zorg.
Er liggen thans vijf Amerikaanse nota's op de tafels der lidstaten en de Commissie over tabak (2 x), oliën en vetten (2 x) en lijnzaadolie, die in uitermate duidelijke taal stellen dat indien de Gemeenschap doorgaat met bepaalde invoerbeperkende plannen voor deze produkten, retaliatiemaatregelen verwacht mogen worden. Dit betekent dus belemmering voor onze export. Omgekeerd mag vastgesteld worden dat de Amerikaanse Regering weliswaar een ontwerp Trade Act bij het Congres heeft ingediend, doch dat over de richting van de toekomstige handelspolitiek nog veel onzekerheid bestaat. Het elan uit Kennedy's

tijd voor vrijhandelsverkeer lijkt verdwenen. Bepaalde uitspraken van gezaghebbende autoriteiten lijken te voeren in de richting van grotere bescherming met name in de textielsector, maar ook de uitspraken van de "Tariff-commission" inzake tariefacties voor karpetten, glas en piano's, produkten waarbij de Gemeenschap (met name de Benelux) belang heeft, zijn weinig geruststellend en zouden (geheel volgens de GATT-regels) de Gemeenschap tot retaliatie kunnen brengen. Daarnaast spelen nog antidumping-onderzoeken ten aanzien van EEG-exportprodukten als ham-in-blik en eipoeder, waarbij de Amerikanen slechts moeilijk ons begrip "restitutie" kunnen aanvaarden en menen dat het woord "subsidie" beter op zijn plaats is.
Kortom, een tamelijk explosieve situatie waarbij over en weer verwijten worden gemaakt die gemakkelijk tot conflicten kunnen leiden, ten detrimente van het nog steeds zo goed lopende handelsverkeer.

5. Ik moge in het kort het voorgaande samenvatten.

a) De handelspolitieke ontwikkeling in de periode na de tweede wereldoorlog wordt gekenmerkt door een krachtig streven naar multilateralisatie van het handels- en betalingsverkeer, en een voortschrijdende opheffing van de handelsbelemmeringen op de grondslagen van de Overeenkomsten van Bretton Woods en het GATT.
Een aanzienlijke uitbreiding van de internationale handel is hiervan het resultaat geweest.

b) De EEG heeft een stimulerend effekt op de vrijmaking en de uitbreiding van de internationale handel uitgeoefend. De Kennedy-ronde, als laatste operatie van betekenis op handelspolitiek terrein, zou met name wat zijn uitkomsten aangaat, zonder het bestaan van de EEG moeilijk denkbaar zijn geweest.

c) Deze bijdrage van de EEG tot verruiming van de internationale handel dreigt thans in zijn tegendeel te verkeren

onder invloed van een toenemend aantal overeenkomsten met derde landen, die een handelspreferentie inhouden. Deze preferentiële akkoorden, die een afwijking inhouden van in het GATT verankerde beginselen van meest-begunstiging en non-discriminatie zijn aanvaardbaar, wanneer zij aan de in deze overeenkomst opgenomen condities van een vrijhandelszône of douane-unie voldoen, resp. een speciale goedkeuring verwerven van de andere partners van het GATT.

d) In de aanvankelijk afwachtende, maar kritische houding van de andere GATT-landen tegenover deze preferentiële akkoorden, die strikt genomen niet voldoen aan een vrijhandelszône resp. douane-unie en derhalve speciale goedkeruing vereisen, is recentelijk een wijziging gekomen met de afwijzing van de citrus-preferenties t.b.v. Spanje en Israël. Verwacht moet worden dat toekomstige akkoorden van deze aard op grote weerstand zullen stuigen, niet alleen van de ontwikkelde landen, maar ook van vele onderontwikkelde landen.

Het is noodzakelijk in de toekomst bij aanvragen van derde landen om een bijzondere economische regeling te treffen met de EEG na te gaan of deze regeling in overeenstemming kan worden gebracht met de criteria genoemd in art. XXIV van het GATT en, indien deze regeling daaraan niet kan voldoen en er zwaarwichtige politieke redenen zijn niettemin een uitzondering voor een dergelijke regeling aan te vragen bij het GATT, deze aanvragen onder art. XXV van deze overeenkomst te brengen na een degelijke diplomatieke voorbereiding.
Indien deze stelling evenals in het verleden aldus wordt geinterpreteerd, dan wordt ook het politieke beleid duidelijker en tevens constructiever. Omgekeerd betekent het niet nakomen van duidelijke verplichtingen, die door alle partijen zijn aanvaard, dat het GATT-contract ontkracht en daarna nietig verklaard wordt. Daarvan zijn de gevolgen niet te overzien. Niet uitgesloten is dat er

een aanzienlijke verstoring op de wereldmarkt optreedt met economische blokvorming als toekomstbeeld. Ook in de preferentiele sector zijn soortgelijke indicaties. Niet geheel denkbeeldig is dat de Franse politiek deze richting op wil. De Franse houding t.a.v. internationale verplichtingen is consequent. Zolang de nationale belangen ermede gediend zijn gaat Frankrijk mee en in het andere geval worden de verplichtingen genegeerd. Duidelijke voorbeelden zijn te constateren t.a.v. het EEG en het NATOverdrag.
Zo is het eveneens t.a.v. het GATT-verdrag. Deze situatie worde gesteld, omdat Frankrijk' s houding veelal domineert. Ook daarom zou ik sterk willen raden t.a.v. het GATT geen concessies aan Frankrijk te doen, die naar wanorde in de internationale handel leiden. De politieke kaarten t.a.v. de in discussie zijnde preferentiele regelingen tussen Oostenrijk, Spanje, Israël liggen als volgt.
Oostenrijk kan slechts een regeling aanvaarden onder art. XXV omdat buitenlands politieke redenen een vrijhandelszône resp. douaneunie niet toelaten.
Voor Spanje dient op grond van Nederl. politieke overwegingen de regeling te worden gebracht onder art. XXV. Dit is zowel in de Kamer als in de Raad in Brussel bij herhaling duidelijk gesteld.
Israël voldoet niet aan de criteria van art. XXIV. Niettemin geeft B.Z. voorkeur te trachten toch een formule ex art. XXIV te redigeren. Als Nederland zulks verlangt, verlangt Frankrijk eenzelfde behandeling voor Spanje (hetgeen Nederland politiek bezien niet kan). Indien men nu politiek niet wil discrimineren is het duidelijk dat slechts één beleid sterk is m.n. de GATT-verplichtingen nakomen en al dit soort verdragen onder art. XXV GATT aanmelden.
Ik meen ook dat de politieke voordelen op lange zicht hier groter zijn dan de gevolgen van een pragmatisch beleid.
Ik heb dat hierboven trachten uiteen te zetten.

-10-

e) De geconstateerde verscherping van de handelspolitieke verhoudingen wordt mede veroorzaakt door het Europese landbouwbeleid dat te weinig rekening houdt met de belangen van derde landen.
Het huidige immobilisme van de Verenigde Staten op handelspolitiek terrein en een sterke aandrang van het bedrijfsleven in dit land tot het nemen van protectionistische maatregelen dragen eveneens bij tot een verslechtering van het klimaat.

f) Het gevaar is niet denkbeeldig dat onder deze omstandigheden bij gemis aan een zorgvuldig uitgewogen beleid in de EEG, zich een handelsoorlog ontwikkelt, die de wereld terug doet vallen in een heilloos protectionisme, zulks ter detrimente van de economische groei in de wereld en van de EEG-landen in het bijzonder.

6. Ik kom thans tot de vraag welke beleidslijn dient te worden gevolgd, om zo enigszins mogelijk een ontwikkeling in ongewenste richting tegen te gaan.

Vooropgesteld zij, dat reeds in de loop van het vorige jaar bij diverse gelegenheden waarschuwende woorden zijn gesproken. Minister De Block heeft in april in de Raad de verhouding met Amerika aan de orde gesteld naar aanleiding van de reis van President Rey naar Washington. Staatssecretaris De Koster heeft in november gewaarschuwd voor de proliferatie der associaties.
Directeur-Generaal Long heeft de Commissie bezocht en reist thans langs de voornaamste hoofdsteden Bonn en Parijs. Hij wist Minister Schiller van het gevaar te overtuigen.
In aansluiting hierop waren de volgende beslissingen en stappen te ondernemen:

a) De Regering zou nu opnieuw en met nog meer klem, goed voorbereid door de P.V.'s, in de Raad haar ernstige verontrusting kunnen uitspreken langs de lijnen van het voorafgaande.

b) Voorts zou zij de organisatie van de handelspolitieke werkzaamheden te Brussel aan de orde kunnen stellnn. Dit is een zeer onderontwikkeld terrein. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de landbouw, de douane, de monetaire zaken, de sociale zaken, was er voor de handelspolitiek tot nu toe geen vast forum op niveau.
De werkzaamheden worden tamelijk verbrokkeld verricht door commissies en werkgroepen, ten dele onder de Commissie en ten dele onder de P.V.'s
Met de instelling van Comité ex art. 113 zal dit moeten veranderen. Na de overgangsperiode die op 1 januari jl. afliep, is dit Comité het aangewezen orgaan met de Commissie de handelspolitieke betrekkingen te regelen. Het Comité dient thans spoedig actief te gaan werken.

c) Bij de herbenoeming van de Commissie zou de Regering alles in het werk dienen te stellen dat er een Commissaris komt belast met de buitenlandse economische betrekkingen, die sterk genoeg is om op te roeien tegen naar binnen gerichte protectionistische stromingen met name in de landbouwsector, die in het voorafgaande als zodanig niet aan de orde is gesteld, maar waarvoor eveneens aanleiding tot bezorgdheid bestaat, gelet op de telkens weer opduikende protectionistische tendnnsen (de préférence communautaire). Hierbij geldt dat het derde-landenaspect niet alleen op de achtergrond geraakt, maar soms als niet aanwezig wordt beschouwd. Het allerlaatste bewijs daarvan zijn zeer beschermende trekjes in de recente "wijnafspraak".
De "handelspolitieke" Commissaris moet het tegen deze tendensen kunnen opnemen.

d) Tenslotte zou op een regelmatig contact tussen de Commissarissen en de hoge Amerikaanse autoriteiten

moeten worden aangedrongen met een "follow up" op ambtelijk niveau inclusief Comité 113. Met een zich verongelijkt terugtrekken en dreigen met retaliatie - over en weer - raken wij in een situatie waar herstel van de normale betrekkingen steeds moeilijker wordt.

Er staat veel op het spel. Toegegeven kan worden dat de handel "loopt", zelfs zeer goed loopt, maar dit is dank zij bijzondere conjuncturele omstandigheden. Wanneer de wind zou draaien is het gevaar groot dat het hiervoren beschreven proces van opdeling van de wereld in compartimenten een neergaande lijn slechts zal versterken.

DE DIRECTEUR-GENERAAL VAN DE
BUITENLANDSE ECONOMISCHE BETREKKINGEN,