



Vrijhandel in West-Europa

DR. J.C.P.A. VAN ESCH*

Inleiding

Op 9 april 1984 vond in Luxemburg een gezamenlijke vergadering plaats van de ministers van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en de Europese Gemeenschap (EG). In zekere zin was deze eerste ministersconferentie van de landen die in de jaren vijftig met de „zes” en de „zeven” werden aangeduid, een historische bijeenkomst. De economische splitsing van West-Europa is daarmee niet ongedaan gemaakt, maar uit het houden van deze conferentie blijkt wel dat beide economische blokken een nauwe samenwerking nastreven.

Rol van Groot-Brittannië

Groot-Brittannië heeft een belangrijke rol gespeeld bij het uiteenvallen van West-Europa. Bij het totstandkomen van verschillende integratievormen in Europa zoals de Kolen- en Staalgemeenschap en de Europese Defensie Gemeenschap liet dit land het afweten op het ogenblik dat er serieus onderhandeld ging worden. Hetzelfde gebeurde bij de voorbereidende werkzaamheden voor het EG-verdrag. Toen Engeland zich in het comité-Spaak moest vastleggen, stapte het eind 1955 op. Terwijl het EG-verdrag verder werd opgesteld kwam Engeland met een plan voor „a European-wide free trade area”, dat werd ingebracht in de OEES. Met dit plan streefde Engeland een stelsel van vrijhandel na dat het mogelijk zou maken de voorkeursbehandeling van produkten uit de Gemeenebest-landen te laten bestaan. Bovendien wenste Engeland de landbouw buiten de afspraak te houden. In de OEES nam een intergouvernementele commissie van ministers het voorstel in behandeling (z.g. Maudling-onderhandelingen).

Eind 1958 wees de Franse president De Gaulle – net een half jaar aan de macht – het Britse voorstel bruusk van de hand. Frankrijk had om politieke redenen de douane-unie moeten aanvaarden en gunde Engeland het profijt niet van tariefafbraak zonder gemeenschappelijk buitentarief en zonder een gemeenschappelijk landbouwbeleid 1). Engeland zette zijn vrijhandelsplan vervolgens door met de „zeven” en formeerde de Europese Vrijhandelsassociatie, welke op 3 mei 1960 in werking trad. Toen Engeland en Denemarken in

1973 tot de EG als lid toetraden, verlieten zij de EVA.

Eurpese Vrijhandelsassociatie

Zes landen zijn thans lid van de EVA: Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, IJsland, Zweden en Zwitserland. Finland is om politieke redenen slechts geassocieerd aan de EVA, maar fungeert in feite als zevende lid. Op het vorstendom Liechtenstein, dat met Zwitserland in een douane-unie is verbonden, is het EVA-verdrag ook van toepassing.

De EVA is een intergouvernementele organisatie met een ministerraad als beleidsorgaan dat enkele malen per jaar bijeenkomt. Er zijn permanente vertegenwoordigingen per lidstaat. Er zijn acht comités waaronder een voor parlementsleden. In Genève is het secretariaat gevestigd.

De doelstelling van de EVA is kortgezegd het vrijmaken van invoerrechten en kwantitatieve belemmeringen van de onderlinge handel in industrieproducten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verklaringen van oorsprong. Het thans geldende systeem is in 1973 ingevoerd bij gelegenheid van het afsluiten van vrijhandelsakkoorden met de EG. In het verdrag zijn voorzieningen opgenomen om handelsverlegging tegen te gaan, want elke lidstaat heeft zijn eigen buitentarief ten opzichte van derde landen behouden. Verder zijn regels opgenomen om teruggaaf van heffingen bij uitvoer te verbieden; de samenwerking van de douane-instanties te bewerkstelligen bij een minimum aan formaliteiten, vrijwaringsmaatregelen mogelijk te maken en concurrentievervalsing tegen te gaan. Handel in landbouw- en visserijproducten valt niet onder de vrijhandelsafpraak. Er zijn regels om industrieproducten te onderscheiden van landbouw- en visserijproducten. Landbouw- en visserijproducten kunnen onder het vrijhandelsregime worden gebracht. Sommige lidstaten hebben bilaterale landbouwovereenkomsten gesloten om rechten op landbouwimport, zoals bij voorbeeld Portugese wijn, te verlagen; deze overeenkomsten gelden dan voor alle lidstaten.

Vrijhandel kan ook worden belemmerd door technische belemmeringen zoals uitlenopende produktiestandaarden, vereisten voor testen en inspectie, registratiepro-

cedures enz. Om deze verschillen ongedaan te maken is de EVA actief ook in de internationale organisaties die op deze terreinen opereren 2).

Voor Portugal zijn bepaalde uitzonderingen op de regels toegestaan vanwege onder meer het „infant industry”-argument. Bovendien werd voor dit land een industrieel ontwikkelingsfonds gesticht. Omdat IJsland van de export van visserijprodukten leeft en deze produkten niet onder het verdrag vallen, tenzij geheel of ten dele beperkt, wordt IJsland door de meeste EVA-landen tegemoetgekomen door een liberaal beleid ten aanzien van hun visvoer. Noorwegen heeft daar ook voordeel van.

De EVA onderhoudt bijzondere relaties met de EG, Spanje en Joegoslavië. Bij gelegenheid van de toetreding van Groot-Brittannië en Denemarken in 1973 tot de EG zijn bilaterale vrijhandelsakkoorden afgesloten tussen de individuele EVA-landen en de EG. Een-multilateraal akkoord zat er niet in omdat de EG vanaf haar oprichting multilaterale Europese handelsbesprekingen heeft geweigerd. Door deze bilaterale akkoorden eveneens in 1973 te laten ingaan werd voorkomen dat er weer handelsbelemmeringen tussen uittrekkende en achterblijvende EVA-landen zouden ontstaan. De overgangsregeling liep tot 1977. Sindsdien is in West-Europa nagenoeg volledig vrijhandel voor industrieproducten bereikt. Een aantal gevoelige produkten waren nog uitgezonderd. In 1980 vervielen de meeste uitzonderingen zoals die voor textiel. Per 1984 is alles vrij (papier was de laatste uitzondering).

De kloof die na de mislukte Maudling-onderhandelingen in 1958 was ontstaan, is nu gedicht. De EVA heeft haar brugfunctie vervuld, zij het met Groot-Brittannië aan de andere kant. De EG verlangde invoering van de oorsprongsregeling die toen in EG-associatie-akkoorden van het Yaende-type werd gebruikt. Meer dan één stelsel van oorsprongbepaling vond de EG ongewenst. Hoewel de EVA het eigen stelsel beter vond, moest zij het EG-stelsel aanvaarden, niet alleen in het handelsverkeer met de EG maar ook voor de intra-EVA-handel. Doordat de EG telkens met één EVA-land een bilateraal akkoord afsloot kon het stelsel van oorsprongbepaling niet cumulatief worden toegepast. Waardetoevoeging in achtereenvolgende EVA-landen kon niet worden opgeteld om voor tariefvrijstelling in aanmerking te komen.

Institutioneel werken de EG en EVA samen in gemeenschappelijke comités die op de uitvoering van de vrijhandelsakkoorden toezien en door middel van de diensten van de Europese Commissie en het EVA-secretariaat. Verder zijn er technische comités.

* De auteur is verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Leiden.

1) Zie Nora Beloff, *The general says no*, Penguin special, 1963.

2) R. Middleton, *Negotiating on non-tariff distortions of trade*, Londen, 1975.

Buiten de normale diplomatieke contacten – voornamelijk te Brussel – vinden regelmatig vergaderingen plaats tussen het Economisch en Sociaal Comité van de EG en het Consultatieve Comité van de EVA. Ook leden van het Europees Parlement en leden van parlementen van de EVA-landen ontmoeten elkaar.

Toen het de EVA duidelijk werd dat Spanje het lidmaatschap van de EG zou nastreven sloten de zeven EVA-landen in 1979 een multilateraal vrijhandelsakkoord met Spanje af. Dit geldt tot de toetreding van Spanje tot de EG een feit zal zijn en houdt in dat de EVA-landen Spanje op gelijke voet zullen behandelen als de EG doet (3). Na toetreding geldt uiteraard het EG-vrijhandelsakkoord ook voor Spanje. Voor de handel tussen Portugal en Spanje zijn bijzondere regelingen getroffen.

Hoewel Joegoslavië noch lid van de EVA is, noch er mee geassocieerd is, is er een nauwe economische samenwerking, waartoe een speciaal comité in het leven is geroepen. De meeste Joegoslavische industrieproducten hebben vrij toegang tot de EVA-markten op grond van het Algemeen Preferentieel Schema. Te vermelden valt nog dat een aantal EVA-landen door hun ligging aanzienlijke handelsbetrekkingen met het Oostblok onderhouden. Oostenrijk spant de kroon, gevolgd door Finland en Zweden (4).

De Verklaring van Luxemburg

Het per 1 januari 1984 verdwijnen van de laatste handelsbelemmeringen voor industrieproducten in het handelsverkeer tussen de EG en de EVA is aangegrepen voor de gemeenschappelijke ministersconferentie van de 17 lidstaten. Plannen voor zo'n bijeenkomst bestonden overigens al sinds het voorjaar van 1982, maar om uiteenlopende redenen gingen deze steeds niet door. Het werd een besloten bijeenkomst waarvan slechts korte uittreksels van de redevoeringen van de twee ministers die optraden als voorzitter van de twee blokken circuleerden. Er werd een gemeenschappelijke verklaring uitgegeven die als Verklaring van Luxemburg werd geannonceerd. In deze verklaring wordt uiteraard gewezen op het belang van tien jaar samenwerking in de vrijhandelsassociaties voor industrieproducten tussen beide blokken. Enigszins verheerlijkend wordt dit het grootste stelsel van vrijhandel in de wereld genoemd, waarbinnen een kwart van de wereldhandel plaatsvindt. In de 17 landen bestaat een markt met 300 mln. consumenten.

In de gezamenlijke verklaring worden ten aanzien van het functioneren van de bestaande vrijhandelsafspraken vermeld (5):

- harmonisatie van standaarden;
- wegnemen van technische belemmeringen;
- vereenvoudiging van grensformaliteiten in het bijzonder van de regels van oorsprongbepaling;
- wegnemen van „unfaire” handelspraktijken;
- beëindigen van overheidssubsidies die

op gespannen voet staan met de vrijhandelsovereenkomsten;

- toegang verschaffen tot overheidsaanbestedingen.

Het streven van de EG tot versterking van de interne markt wordt met zoveel woorden van speciaal belang genoemd. Naast deze binnen de geldende verdragen werkende maatregelen wordt ook de bereidheid uitgesproken tot samenwerking op gebieden die verder strekken dan deze verdragen. Deze worden als een „natuurlijke uitbreiding” van de steeds groeiende handelsrelaties aangeduid. Voor een deel zijn ze in de afgelopen jaren reeds op gang gekomen. Ze moeten nu „verbreed en verdiept” worden. Het gaat om samenwerking; overleg en uitwisseling van informatie op het gebied van:

- onderzoek en ontwikkeling;
- vervoer, landbouw, visserij en energie;
- arbeidsvoorwaarden, arbeidsveiligheid, cultuur, consumentenbescherming, milieubeleid, toerisme en intellectuele eigendom.

Verder noemt de verklaring nog het op elkaar afstemmen van het beleid gericht op herstel van de economische bedrijvigheid, bestrijding van het onacceptabel genoemde hoge niveau van werkloosheid en van de inflatie. In dit proces zouden de sociale partners in de industrie een actieve rol moeten spelen.

Ten slotte kondigen de ministers samenwerking aan in internationale fora als de OESO, GATT, IMF Wereldbank en – eerder in de verklaring genoemd – COST en Raad van Europa. De belangrijkste uitspraak is wel deze: „Lastly, through closer cooperation, Europe will be in a better position to create conditions for growth and to play a more important role in the world; particularly by increasing contacts in the sphere of economic and monetary policy. With this in mind, Ministers agreed to increase their consultations and exchanges of information on economic problems and current trade difficulties with a view to finding equitable solutions with their principal trading partners in particular, with the aim of strengthening the open and multilateral trading system” (blz. 4).

In deze verklaring die door het noemen van zo'n groot aantal werkgebieden uitblinkt door een verregaande vrijblijvendheid, zijn eigenlijk maar twee onderwerpen van praktisch belang, namelijk de oorsprongregeling en de samenwerking inzake het economisch en monetair beleid.

Oorsprongregeling

De regeling van de oorsprongbepaling is de hoeksteen van elke vrijhandelsafpraak. Het is tegelijk de grootste steen des aanstoots. Het leidt namelijk tot een geweldige papierwinkel.

Enige jaren geleden heeft Wellenstein tijdens een lezing in Leiden de „papieroorlog” de belangrijkste handelsbelemmering genoemd. De Nederlandse Export Combinatie berekende in 1980 dat de papierwinkel gemiddeld 7,5% van de waarde

van de Nederlandse export bedroeg (6). Fervente verdedigers van de EVA denken daar anders over (7). Dat het hanteren van oorsprongregels ook een discriminerende werking kan uitoefenen blijkt uit een publikatie van het Amerikaanse Department of Commerce uit 1974 (8).

Bij de EVA zit oud zeer over het feit dat zij haar oorsprongregeling (9) in 1973 moest aanpassen aan die van de EG. Het oorspronkelijke systeem kende globaal twee criteria, namelijk:

- een percentagecriterium, dat een bepaald percentage aan waardetoevoeging uit de EVA-landen eiste;
- een bewerkingscriterium, dat een sprong in de tarieflijst inhield (met regelingen voor grensgevallen).

Het percentagecriterium is in 1973 vervallen. Dit te zamen met het niet toekennen van de cumulatie van oorsprong is nadelig gebleken voor de EVA. Vandaar dat zij voortdurend probeert de regeling terug te buigen.

In de gemeenschappelijke verklaring wordt nu de wens tot het vereenvoudigen van de grensfaciliteiten en van de oorsprongregeling uitgesproken, ook door de EG! Wat de EVA hierbij voor ogen staat is af te lezen uit haar laatste jaarverslag (10). Daarin wordt gepleit voor het opnieuw invoeren van een percentagecriterium als alternatief voor het bewerkingscriterium. Verder wordt gevraagd om een uitgebreide

3) F.A. Blankart, Die Bedeutung des Abkommens zwischen den EFTA-Ländern und Spanien im Rahmen der europäischen Integration, *Aussenwirtschaft*, 1980, nr. 1, blz. 88-99. Zie ook: EFTA, Consolidating free trade, *Journal of World Trade Law*, mei/juni 1979, blz. 269-273.

4) I. Nádory, Hungary's economic relations with EFTA countries, *Marketing in Hungary*, 1983, nr. 1, blz. 30-33.

5) De tekst van de gemeenschappelijke verklaring is gepubliceerd in: *Eftareporter*, nr. 2/84, mei 1984.

6) *de Volkskrant*, 9 september 1980.

7) „(...) the EFTA origin rules have operated successfully and therefore proved that their implementation does not raise insurmountable obstacles, as sometimes alleged by EC negotiators.”, B.S. Hass-Hürni, EFTA and its relations with the EC, *Intereconomics*, 1977, nr. 5/6, blz. 144. Evenzo: Victoria Curzon, *The essentials of economic integration; Lessons of EFTA experience*, Londen, 1974, blz. 18.

8) W.K. Krist en S.J. Kristoff, EEC and EFTA rules of origin governing preferential trade, *Overseas business report*, april 1974, blz. 1-8.

9) R. Senti, Diskriminerings-effect van de Ursprongregeling EFTA-EWG?, *Aussenwirtschaft*, maart 1974, blz. 40-57; W.K. Krist en S.J. Kristoff, op.cit.; C. Jacquemart, Les règles d'origine dans les accords de libre échange conclus entre la CEE et les pays d'AELE, *Revue du Marché Commun*, nr. 174, april 1974, blz. 182-188; Victoria Curzon, op.cit., met name hoofdstuk 6, Rules of origin and deflections of trade and production, blz. 147-173; M. von Walterskirchen, Die Anwendung der Ursprungsregeln des Abkommens zwischen den EFTA-Ländern und Spanien, *Aussenwirtschaft*, maart 1980, blz. 78-88.

10) 23e Jaarverslag van de EVA, 1982/1983, blz. 9-19.

der gebruik van de mogelijkheden van originecumulatie voor goederen die achtereen volgende bewerkingen in meer dan één land in het Europese vrijhandelssysteem ondergaan. Zoals gezegd vloeit het probleem voort uit het feit dat de EG niet één vrijhandelsakkoord met de EVA wilde sluiten. Erkenning en oplossing van het cumulatieprobleem zou dus multilaterale elementen in de toepassing van de bilaterale akkoorden brengen. Uit een oogpunt van het nastreven van een werkelijk vrij handelsverkeer in West-Europa zou zo'n uitsluiting zijn toe te juichen.

Een andere vereenvoudiging die in het jaarverslag wordt bepleit, bestaat uit het vervangen van de oorsprongcertificaten door verklaringen op te maken door de exporteur. Dit is een methode die door Nederland al jaren is bepleit en in de Benelux in praktijk wordt gebracht.

De vermelding van het streven van de EG naar versterking van de interne markt verdient aandacht. De EVA is hiervoor bevreesd. Men is bang dat de EG een eigen systeem van technische normen gaat ontwikkelen en dat de EVA-landen als derde landen zullen worden behandeld. Men wenst op voet van gelijkheid met de EG-lidstaten om te gaan en wil een eigen bijdrage leveren. De EVA kan wijzen op resultaten met betrekking tot het wegnemen van technische handelsbarrières 11).

Economische en monetaire samenwerking

De opening die de EVA-landen in de richting van samenwerking op het terrein van de economische en monetaire politiek maken wekt enige verwondering. Abeln stelde al in 1958 „dat de integratievorm welke de naam draagt van vrijhandelszone zich hierin onderscheidt van de douane-unie, dat de vrijhandelszone gebaseerd is op een grotere mate van behoud van autonomie op het gebied van economisch beleid” (curs. JvE) 12). De EVA-landen bleven juist om deze reden buiten de EG. Het ging daarbij niet uitsluitend om de autonomie inzake de tariefpolitiek; want naarmate de vrijhandel – bij voorbeeld in de GATT – in zicht komt, schrompelt deze autonomie ineen. Men stond op het behoud van de autonomie met betrekking tot het macro-economisch beleid. De positieve integratie, dus de beleidsintegratie, van de EG wilde men niet aanvaarden. Het is dan ook niet toevallig dat voorstanders van de EVA zich nogal venijnig over de EG uitlaten 13).

Bij flexibele wisselkoersen en bij tariefautonomie lijkt er geen noodzaak tot afstemming van het economisch en monetair beleid. De drang tot verdere samenwerking kan echter ook gelegen zijn in de noodzaak tot het deelachtig worden van technologie. Dat wordt dan meer industriële samenwerking à la het Oostblok. Maar wil dit voordelen opleveren, dan zouden de EVA-landen hun heil eerder in de Verenigde Staten en Japan moeten zoeken.

Conclusie

De EVA is in 1958/1960 opgezet als een noodverband. Het was als tijdelijk bedoeld 14). Door de loop der gebeurtenissen is zij een blijvende internationale organisatie geworden. Naar Brits model bezit zij een lichte institutionele structuur en is zij pragmatisch en flexibel. De werking van de EVA doet aan die van de GATT denken; Meyer duidt de dagelijkse administratie dan ook aan als „a GATT-style secretariat” 15).

De verdienste van EVA is dat sneller dan anders het geval zou zijn geweest de kleinere Europese landen die buiten de EG bleven aan de Europese vrijhandel deel konden nemen. Door de rolwisseling van Groot-Brittannië is de EVA in de verhouding tot de EG altijd de mindere. Dit geldt zowel de omvang van de produktie als de mate van intensiteit van de integratievorm.

Over de vraag welke integratievorm het meeste bijdraagt tot optimale allocatie van produktiefactoren zijn de meningen verdeeld. Kreinin komt op grond van een partiële analyse tot de conclusie dat de EVA – in tegenstelling tot de EG – op de internationale arbeidsverdeling eerder een ongunstige dan een gunstige invloed doet gelden en dat de tariefafbraak binnen de EVA de weerstanden tegen een de „zes” en de „zeven” omvattende economische integratie eerder zal doen toenemen dan afnemen 16). Victoria Curzon komt in navolging van Meade en H.G. Johnson tot de conclusie dat – met uitzondering van landen met erg uiteenlopende tariefstructuren – vrijhandelsassociaties een efficiëntere weg zijn tot het bevorderen van economische integratie dan douane-unies. Daarbij gaat zij er van uit dat het buitentarief van de douane-unie gelijk is aan het gemiddelde van tarieven van de lidstaten van de douane-unie eerder deze laatste tot stand was gekomen 17). Meyer wijst er op dat de EVA – in tegenstelling tot de EG – geen internationale onderhandelingsidentiteit heeft. Hij wijst dit aan het ontbreken van een gemeenschappelijk buitentarief. Daardoor kan zij minder invloed op de internationale economische betrekkingen uitoefenen. Immers, de onderhandelingen op het gebied van de handel zijn in handen van individuele regeringen van de EVA-landen gebleven 18).

Ten slotte blijft de vraag of de EVA-landen ooit tot de EG zullen toetreden. Om politieke redenen zijn Oostenrijk en Finland daartoe niet in staat. Noorwegen heeft bij referendum het lidmaatschap afgewezen. Zweden, dat vroeger wel eens aan een douane-unie heeft gedacht, zal wel in de buurt van Noorwegen blijven. Zwitserland is in de afgelopen tijd toegetreden tot verschillende internationale organisaties, maar zal de stap naar de EG nog wel te groot achten.

Gezien de wens van de EVA-landen tot nauwere economische en monetaire samenwerking is er aan die zijde klaarblijkelijk behoefte aan meer dan een vrijhandelsakkoord. Dat is in het verleden ook al gebleken. De Scandinavische landen en Oostenrijk waren geassocieerd aan het slangarrangement. Midden jaren zeventig heeft

Zwitserland eveneens – tevergeefs – naar zo'n associatie gedongen. Aangenomen dat het volledige lidmaatschap van de EG uitgesloten blijft, zou het overweging kunnen verdienen als tussenvorm een nieuwe associatievorm te ontwerpen. Dit zou stroken met de politieke doelstelling van de EG, namelijk geheel West-Europa verenigen, en aan de gebleken wens van de EVA-landen tegemoet komen.

J.C.P.A. van Esch

11) Zie bij voorbeeld de losse bijlage bij het EVA-jaarverslag 1982/1983, *Overcoming technical barriers to trade; The arrangements introduced by EFTA*, blz. 10.

12) G.H.J. Abeln, *De vrijhandelszone als economische integratievorm voor West-Europa*, Leiden, 1958, blz. 2.

13) B.S. Hass-Hürni, op.cit., blz. 147, „In the press, these agreements were described as EFTA's association with the EC. Technically speaking however, one could say that the EC joined the free trade area as it was originally planned during the „Maudling-negotiations”, which means an economic unification of Western Europe following the less „integrated” method of free trade without political goals. In 1977, when this economic European free trade area will be completed, one might ask just how successful the EC was on the way to its political integration. It seems as if its customs union, with a common external tariff, so grossly undermined by numerous exceptions and complicated waiving procedures that it can hardly be called „common”, and its „integrated” agricultural policy ensuing enormous costs with not much efficiency, did not bring about a very deep integration process nor strengthen any supranational approach to political unity. Rather it might appear that the EC members have each built up an insistence on their national sovereignty and the defence of their political and economic self-interest.”

14) Victoria Curzon, op.cit., blz. 59.

15) F.V. Meyer, *International trade policy*, Londen, 1978, blz. 165.

16) M.E. Kreinin, The „Outer-Seven” and European integration *The American Economic Review*, juni 1960.

17) Victoria Curzon, op.cit., blz. 285.

18) F.V. Meyer, op.cit., blz. 164-165.