

Stellungnahme der Kommission zu den Beziehungen zu den EFTA Mitgliedstaaten (16. Juni 1971)

Quelle: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. 1971, n° Sonderbeilage 3/1971. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Stellungnahme der Kommission an den Rat zu den Beziehungen der erweiterten Gemeinschaft mit den nicht beitrtrittswilligen Mitgliedstaaten der Efta und dem mit der EFTA assoziierten Staat", p. 3-16.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/stellungnahme_der_kommission_zu_den_beziehungen_zu_den_efta_mitgliedstaaten_16_juni_1971-de-42231668-9879-4a3f-b906-2a4cdf2f80c.html

Publication date: 11/09/2013

Stellungnahme der Kommission an den Rat zu den Beziehungen der erweiterten Gemeinschaft mit den nicht beitrittswilligen Mitgliedstaaten der EFTA und dem mit der EFTA assoziierten Staat (16. Juni 1971)

I

1. „Parallel zu den Beitrittsgesuchen — und in den meisten Fällen aufgrund dieser Beitrittsgesuche — haben mehrere andere europäische Länder, insbesondere Mitglieder der EFTA, den Wunsch geäußert, in Verhandlungen mit der Gemeinschaft einzutreten, um besondere Beziehungen zu ihr herzustellen. Die Gemeinschaft muß sich angesichts der Aussicht ihrer etwaigen Erweiterung auch mit der Frage der wirtschaftlichen Organisation eines großen Teils Europas auseinandersetzen.“

Mit dieser Äußerung machte die Kommission in ihrer Stellungnahme vom 1. Oktober 1969 (Ziffer 34) den Rat auf das Problem aufmerksam, das im Hinblick auf die Erweiterung der Gemeinschaft in konkreter und unmittelbarer Weise durch die Zugehörigkeit von drei der vier beitrittswilligen Länder zu der durch die Konvention von Stockholm⁽¹⁾ errichteten Europäischen Freihandelsassoziation aufgeworfen wird. Es versteht sich von selbst, daß die beitrittswilligen Staaten so bald wie möglich diese Konvention aufkündigen müssen. Damit stellt sich zwangsläufig die Frage, was aus den zur Zeit zwischen den beitrittswilligen Staaten und ihren EFTA-Partnern bestehenden Freihandelsbeziehungen werden wird.

Die nachstehende das Jahr 1969 betreffende Tabelle zeigt die konkrete wirtschaftliche Bedeutung des Problems.

Freihandelsbeziehungen zwischen den beitrittswilligen Ländern und ihren Partnern in der EFTA

2. Seit Inkrafttreten der Verträge von Rom stellte die Herstellung enger Beziehungen auf der Grundlage des freien Warenverkehrs mit den europäischen Ländern, die nicht der Gemeinschaft angehören, ein schwieriges Problem dar. Die im Rahmen der OECD in den Jahren 1956 bis 1958 im Hinblick auf die Schaffung einer großen europäischen Freihandelszone eingeleiteten Gespräche und Verhandlungen waren ein Versuch, dieses Problem zu lösen. Hierbei stießen jedoch zwei miteinander unvereinbare Auffassungen aufeinander.

Die Nicht-Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vertraten den Standpunkt, daß zwischen den Sechs und ihren Partnern keinerlei Unterschiede in der zolltariflichen Behandlung bestehen dürften und bezeichneten alle Maßnahmen, die zu derartigen Unterschieden geführt hatten, als „Diskriminierungen“, die sie von vornherein verurteilten. Gleichzeitig vertraten diese Staaten die Auffassung, es sei nicht unbedingt erforderlich, den Freihandel mit den in den Gemeinschaftsverträgen vorgesehenen Harmonisierungen der inneren und äußeren Wirtschaftspolitik zu verbinden.

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hielten diese Harmonisierungen nicht nur in technischer Hinsicht für unerlässlich, sondern auch, um den Charakter ihrer für eine immer weitergreifende Integration offenen Gemeinschaft zu unterstreichen. Außerdem vertraten diese Staaten die Auffassung, daß sie mit der Schaffung der Gemeinschaft, mit der Bereitschaft, für ihr Zustandekommen gewisse Opfer zu bringen, mit der Hinnahme neuer Zwänge und spezieller Belastungen eine Solidarität begründet hatten, die ihnen das Recht gab, sich in einer Weise zu behandeln, die sich von ihrer Haltung gegenüber Drittländern unterschied. Gleichzeitig jedoch räumten sie ein, daß sie in den Fällen, in denen für den einen oder den anderen ihrer Partner durch die Gemeinschaft Probleme entstehen würden, bereit wären, mit diesem Partner nach praktischen Formen der Zusammenarbeit zu suchen.

Eine weitere Schwierigkeit ergab sich aus der Tatsache, daß die Frage der engen Assoziierung der übrigen europäischen Länder mit der Gemeinschaft sich für diese schon sehr früh stellte. Die Gemeinschaft stand in der Tat ganz am Beginn ihrer Existenz. Die Übergangszeit lief erst an. Der gemeinsame Außentarif, Grundlage der Handelsbeziehungen der Gemeinschaft mit der Außenwelt, war noch nicht vollständig festgelegt, und bis zu seiner völligen Übernahme sollten noch mehr als zehn Jahre vergehen. Die Gemeinschaft war daher unbeweglicher als wenn sie bereits ein jahrzehntelanges Gemeinschaftsleben hinter sich gehabt hätte. Auch konnte sie schwerlich Bedenken über Dinge beiseite schieben, die ihre Entwicklung

beeinträchtigen oder sogar ihre Existenz gefährden konnten.

3. Seit 1959 gab es für die Gemeinschaft keine Veranlassung, über eine gleichzeitige Anknüpfung enger Beziehungen zu mehreren europäischen Ländern mit einer vergleichbaren Wirtschaftsstruktur zu entscheiden. Im Zuge der Erweiterung stellt sich das Problem nun erneut.

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft haben sich auf der Haager Konferenz in bezug auf die nicht beitrittswilligen europäischen Staaten unter Ziffer 4 des Kommuniqués wie folgt geäußert:

„Der Beitritt anderer Länder unseres Kontinents zu dieser Gemeinschaft gemäß den im Rom-Vertrag vorgesehenen Modalitäten würde zweifellos dazu beitragen, den Gemeinschaften zu Dimensionen zu verhelfen, die mehr und mehr dem heutigen Stand der Wirtschaft und der Technologie entsprechen. Auch die Schaffung besonderer Beziehungen mit anderen europäischen Staaten, die diesen Wunsch geäußert haben, sollte dazu beitragen.“

Ferner hatten sie unter Ziffer 14 des Kommuniqués betont:

„Sobald die Verhandlungen mit den beitrittswilligen Staaten eröffnet sind, werden mit den anderen EFTA-Mitgliedstaaten, die diesen Wunsch äußern, Gespräche über ihr Verhältnis zu der EWG eingeleitet.“

Der Rat hat auf seiner Tagung am 8. Dezember 1969 festgestellt, daß es notwendig ist, eine gemeinsame Haltung zur Durchführung der Ziffer 14 des Haager Kommuniqués festzulegen.

Diese gemeinsame Haltung ist vom Rat am 8./9. Juni 1970 festgelegt worden. Den beitrittswilligen Ländern wurde sie am 30. Juni 1970 zunächst wie folgt dargelegt:

„Die Gemeinschaft ist bereit, mit den europäischen Mitgliedstaaten der EFTA, die ihre Aufnahme in die Gemeinschaft nicht beantragt haben, Beratungen aufzunehmen ; es würde sich dabei darum handeln, mögliche Lösungen für die durch die Erweiterung aufgeworfenen Probleme aufzufinden und damit den Beitrag dieser Staaten zu dem europäischen Aufbauwerk möglich zu machen.“

Anschließend hat der amtierende Präsident des Rates bei den Ministertreffen mit den einzelnen Ländern am 10. und 24. November 1970 die Stellung der Gemeinschaft wie folgt umrissen:

„Im übrigen sind wir uns natürlich bewußt, daß die Erweiterung der Gemeinschaft Auswirkungen für diejenigen Mitgliedsländer der EFTA haben wird, die ihre Aufnahme nicht beantragt haben.

Das ist auch der Grund, weshalb unter Nummer 14 des Kommuniqués der Haager Konferenz gesagt wird, daß unmittelbar nach Eröffnung der Verhandlungen mit den beitrittswilligen Ländern auf Wunsch Beratungen mit den anderen Mitgliedsländern der EFTA über ihre Stellung gegenüber der Gemeinschaft eingeleitet werden.

Die Gemeinschaft ist der Auffassung, daß bei diesen Beratungen nach möglichen Lösungen für die Probleme gesucht werden muß, welche die Erweiterung der Gemeinschaft für die europäischen Staaten mit sich bringt, die nicht die Aufnahme in die Gemeinschaft beantragt haben.

Ferner ist die Gemeinschaft der Ansicht, daß die Probleme so gelöst werden müssen, daß die autonome

Entscheidungsbefugnis, die gemeinsame Politik, das reibungslose Funktionieren und die Entwicklungsaussichten der erweiterten Gemeinschaft in vollem Umfange gewahrt bleiben.

Schließlich müssen unsere internationalen Verpflichtungen, insbesondere im Rahmen des GATT, eingehalten werden.

Ich möchte noch hinzufügen, daß weder Sie noch wir die Entstehung neuer Hemmnisse für den innereuropäischen Handelsverkehr wünschen, und wir sind der Überzeugung, daß man sowohl auf Ihrer als auch auf unserer Seite alle Bemühungen unternehmen wird, um unsere Erörterungen in dem Rahmen, den ich aufgezeigt habe, und unter noch festzulegenden Bedingungen so schnell wie möglich zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen.

Wir zweifeln nicht, daß auch Sie vom gleichen Willen beseelt sind, und daß Sie ebenfalls eine Vorstellung davon haben, wie Sie zum Aufbau Europas beitragen können."

4. Aufgrund ihrer verschiedenartigen wirtschaftlichen und politischen Lage haben die betreffenden Länder bei den Ministertreffen und anschließend im Verlauf der Sondierungsgespräche ziemlich unterschiedliche Vorstellungen über die von ihnen gewünschten Beziehungen zu der erweiterten Gemeinschaft entwickelt.

i) Schweden

Unter Ausschluß eines Beitritts wünscht Schweden nunmehr eine möglichst umfassende wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft auch hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Gemeinschaft. Angestrebt wird die Verwirklichung einer Zollunion unter dem Vorbehalt einer Nichtharmonisierungsklausel auf handelspolitischem Gebiet, deren praktische Tragweite jedoch sehr begrenzt wäre.

Schweden ist bereit, sich an der gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich ihrer finanziellen Aspekte zu beteiligen.

Ferner beabsichtigt Schweden, den Grundsatz einer allgemeinen Harmonisierung mit der Gemeinschaft zu akzeptieren. Die schwedische Delegation konnte jedoch im einzelnen keine Hinweise geben, wie eine solche Harmonisierung in den verschiedenen Sektoren institutionell verwirklicht werden könnte. In bezug auf die Anwendung des Grundsatzes der Harmonisierung auf das künftige Vorgehen der Gemeinschaft hält Schweden es für selbstverständlich, daß es unterrichtet und konsultiert wird und gegebenenfalls sogar an den Vorbereitungsarbeiten beteiligt wird, bevor endgültige Entscheidungen getroffen werden.

ii) Schweiz

Die schweizerische Position ist gleichzeitig pragmatisch und bis ins Detail ausgefeilt.

Handelsverkehr

Die Schweiz schließt jede Harmonisierung aus: vor allem in Anbetracht der tatsächlichen Verhältnisse sollte die Gefahr von Verkehrsverlagerungen und Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von Zolltarifdisparitäten nicht überschätzt werden; ihr kann anhand von Ursprungsregeln begegnet werden.

Landwirtschaft

Die Schweiz wünscht sich nicht an der gemeinsamen Agrarpolitik zu beteiligen. Sie ist bereit, nach Maßnahmen zur Erleichterung des Handels zu suchen: In Anbetracht der beherrschenden Stellung, über die die Gemeinschaft bereits auf dem schweizerischen Markt verfügt, ist auf diesem Sektor jedoch nicht mit größeren Ergebnissen zu rechnen.

Wettbewerbsverzerrungen

Die Schweiz ist bereit, permanente Bestimmungen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen vorzusehen. Diese Bestimmungen dürften allerdings nicht so sehr in die Einzelheiten gehen wie die Bestimmungen der Gemeinschaft; sie müßten jedoch in jedem Fall die wirtschaftlich wichtigen Probleme regeln.

Harmonisierung der Rechtsvorschriften, Verkehr, Arbeitskräfte

Die Schweiz hat großes Interesse an der Ausarbeitung eines europäischen Rechts; sie gedenkt, mit der Gemeinschaft Probleme von gemeinsamem Interesse zu regeln (Versicherungen, Arzneimittelerzeugnisse).

Im Bereich des Verkehrs möchte sie die in anderen Gremien (Zentrale Rheinschiffahrtskommission, Verkehrsabkommen EGKS/Schweiz) durchgeführten Arbeiten nicht beeinträchtigen; sie gibt jedoch zu, daß das von ihr angestrebte Abkommen die Probleme in einem neuen Licht erscheinen lassen könnte. In der Frage der Arbeitskräfte ist sie sehr zurückhaltend.

Entwicklung der Gemeinschaft

Wegen der engen Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft mit der Wirtschaft der Gemeinschaft hat die Schweiz ein starkes Interesse an einer Zusammenarbeit auf dem Wirtschafts- und Währungsgebiet, auf dem Gebiet der Industriepolitik, der Technologie, des Umweltschutzes usw. Nach schweizerischer Auffassung müßten diesbezüglich geeignete institutionelle Vorkehrungen getroffen werden können.

Institutionelle Probleme

Die Schweiz mißt diesen Problemen, deren Schwere sie nicht verkennet, große Bedeutung zu. Sie wünscht zu einer „gestaltenden Mitwirkung“ zu gelangen, die den Verpflichtungen entspricht, die zu übernehmen sie bereit ist.

iii) Österreich

Was die allgemeine Tragweite des gewünschten Abkommens angeht, so deckt sich die österreichische Haltung weitgehend mit der Haltung der Schweiz, obgleich Österreich sich weniger hochgesteckte Ziele setzt und eine stärkere Bereitschaft zeigt, Bestimmungen zu treffen, die denen der Gemeinschaft ähnlich sind.

Seine Haltung ist abweichend in bezug auf:

Die Landwirtschaft

Es ist das Ziel Österreichs, schrittweise zu einer gewissen Gleichartigkeit der Agrarpolitiken zu gelangen, die es dann ermöglicht, bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen den freien Warenverkehr zu verwirklichen.

Die Klausel der teilweisen Suspendierung

Österreich ist das einzige der neutralen Länder, das auf dieses Problem, wie übrigens bereits in den Verhandlungen von 1965/67, hingewiesen hat.

Die institutionellen Probleme

Österreich hat dieser Frage nicht den gleichen Raum wie die Schweiz eingeräumt.

iv) Finnland

Das Interesse Finnlands konzentriert sich eindeutig auf den Handelsverkehr mit gewerblichen Gütern, hinsichtlich dessen es sich auf eine Freihandelsformel beschränken möchte.

Finnland legt großen Wert auf die Beibehaltung der bestehenden wirtschaftlichen Bindungen an seine EFTA-Partner, auf die Wahrung der zwischen den nordischen Ländern bestehenden Zusammenarbeit sowie die Beibehaltung der Handelspräferenzen mit der Sowjetunion, die seiner Auffassung nach zu keinen Verkehrs Verlagerungen oder Wettbewerbs Verzerrungen führen dürften, da sich solche auch nicht im Rahmen des Assoziationsabkommens mit der EFTA ergeben hätten.

Im Gegensatz zu der Schweiz und auch zu Österreich hat Finnland kein Interesse, sich in irgendeiner Form an der Entwicklung der Gemeinschaft zu beteiligen.

v) Island

Die isländische Delegation unterstrich die Bedeutung der Ausfuhr von Fischereierzeugnissen für Island. Sie erklärte, daß ihrer Auffassung nach das Gleichgewicht des Abkommens dann verwirklicht wäre, wenn einerseits den isländischen Fischereierzeugnissen in der Gemeinschaft Vorteile eingeräumt und andererseits den gewerblichen Erzeugnissen der Gemeinschaft durch Island Erleichterungen gewährt würden. Diese würden den Bedingungen entsprechen, die beim Beitritt Islands zur EFTA festgelegt worden sind (Übergangszeit bis 1980).

Island wäre bereit, bezüglich der Fischereierzeugnisse über Bestimmungen jeglicher Art (Kontrolle der Preise und der Mengen) zur Vermeidung von Störungen des Gemeinschaftsmarktes zu verhandeln. Jedweden isländischen Zugeständnis in bezug auf Fischereirechte stünden jedoch soziale und ökologische Gründe als unüberwindliches Hindernis entgegen.

vi) Portugal

Die portugiesische Delegation erklärte, daß das von Portugal gewünschte Abkommen weit über ein einfaches Handelsarrangement hinausgehe und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung Portugals schrittweise den Übergang zu engeren Formen der Integration der portugiesischen Wirtschaft in die Wirtschaft Europas vorbereiten müßte. Artikel 238 wurde als mögliche Rechtsgrundlage genannt. Dieses Abkommen würde übrigens nur das europäische Hoheitsgebiet Portugals betreffen.

Die portugiesische Delegation hob hervor, daß Portugal ein wesentliches Interesse an den Ausfuhren von Fisch- und Tomatenkonserven hat, sowie an Ausfuhren von Mandeln, bearbeitetem und unbearbeitetem Naturkork (alle diese Waren gelten innerhalb der EFTA als „gewerbliche Erzeugnisse“), Wein und Textilerzeugnissen. Schließlich erklärte sie, daß die Sechs Portugal wegen der Anfälligkeit seiner Industrie für eine Reihe von Sektoren eine längere Übergangszeit gewähren sollten als diejenige, die ihm innerhalb der EFTA zugestanden worden ist (Termin 1980).

II

5. Gemeinsames Merkmal dieser Haltungen ist der Wunsch, die Beziehungen dieser Länder zur erweiterten Gemeinschaft auf der Grundlage des freien Handelsverkehrs zu regeln. Dazu ist festzustellen, daß die Voraussetzungen für eine Verwirklichung des freien Handelsverkehrs zwischen entwickelten Ländern von

der Kommission grundsätzlich in gleicher Weise wie gelegentlich der OEEC-Verhandlungen im Jahre 1958 beurteilt werden.

Erstens kann an eine weitgehende Beseitigung der Handelshemmnisse nur dann gedacht werden, wenn der Wettbewerb sowohl bei der Einfuhr als auch bei der Ausfuhr durch die Verschiedenheit der Außentarife und der Handelspolitik der beteiligten Staaten nicht nennenswert verfälscht wird.

Zweitens ist ein vollständiger Abbau der Zollschränken und der Kontingente schwerlich vorstellbar, solange keine hinreichende Gewähr dafür geboten ist, daß der Wettbewerb nicht durch Kartelle und Monopole, Dumpingpraktiken, staatliche Subventionen oder spezifische Verzerrungen verfälscht wird.

Drittens können die Handelshemmnisse für bestimmte Erzeugnisse so lange nicht beseitigt werden als das Ausmaß der Liberalisierung nicht groß genug ist, um ein ausreichendes Gleichgewicht zwischen den Vor- und Nachteilen zu sichern. Diese Frage berührt vor allem das Problem der Freizügigkeit der Arbeitskräfte, der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs und der Erweiterung des Handels mit Agrarerzeugnissen.

Schließlich ist es nicht realistisch, eine völlige Aufhebung der Zollschränken und Kontingente zu erwägen, wenn die Aufrechterhaltung der Liberalisierungsmaßnahmen nicht durch eine hinreichende Koordinierung der Konjunkturpolitik gesichert wird.

Alle diese Voraussetzungen können nicht von vornherein durch entsprechende vertragliche Verpflichtungen geschaffen werden. Auch die Gemeinschaftsverträge gehen davon aus, daß ein ständiges Streben nach einem Ausgleich zwischen diesen unterschiedlichen Interessen im Rahmen der Gemeinschaftsorgane erforderlich ist. Außerdem zeigen die seit Inkrafttreten der Verträge gewonnenen Erfahrungen, daß die ursprünglich vorgesehenen Regelungen einer Ergänzung im Weg der Verstärkung der wirtschaftlichen Solidarität bedürfen, da das Gesamtgefüge sonst aus dem Gleichgewicht zu geraten droht: diesem Erfordernis wurde in Ausführung der im Haag getroffenen Entscheidung über die stufenweise Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft durch die Entschließung des Rates vom 8. und 9. Februar 1971 entsprochen.

6. Theoretisch wäre es zwar möglich, daß Länder mit derselben Wirtschaftsstruktur wie die Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel Schweden, bereit sind, konkrete Verpflichtungen einzugehen, durch die die genannten Voraussetzungen im Verhältnis zur Gemeinschaft geschaffen werden und die es erlauben, den freien Warenverkehr zu verwirklichen.

Eine solche Lösung würde aber auf unüberwindliche Schwierigkeiten, insbesondere auf der Ebene der institutionellen Durchführung des Abkommens, stoßen:

— Auf mehreren Gebieten der Gemeinschaftstätigkeit muß Harmonisierung Schaffung einer einheitlichen Regelung bedeuten. Das gilt für den Agrarsektor, wo der freie Güterverkehr nur dann möglich ist, wenn auch die von der Gemeinschaft getroffenen agrarpolitischen Maßnahmen gleichzeitig in den betreffenden Ländern Anwendung finden. Ebenso bedürfen die in den Gemeinschaftsverträgen enthaltenen Wettbewerbsregeln einer Einheit in der Anwendung und damit der Rechtsprechung, die sich aus der Entscheidungsbefugnis der Kommission und des Gerichtshofs ergibt, und die nicht mit Drittländern geteilt werden kann.

— Außerdem stellt sich das Problem der Harmonisierung bezüglich künftiger Beschlüsse der Gemeinschaft. So erklärte sich die schwedische Delegation zwar bereit, eine solche Harmonisierung in Betracht zu ziehen, stellte aber gleichzeitig die Bedingung, daß Schweden hinsichtlich dieser Beschlüsse konsultiert wird und daß in bestimmten Fällen die Entscheidungen im Kontakt mit den schwedischen Behörden ausgearbeitet werden. Die Annahme dieser Forderung würde die Gemeinschaft vor sehr ernsthafte Komplikationen stellen. Neben den ohnehin schon schwerfälligen und nach der Erweiterung sich auf eine noch größere Zahl von Mitgliedstaaten erstreckenden gemeinschaftlichen Beschlußfassungsverfahren müßten dann

Konsultationsverfahren mit den betreffenden Ländern geschaffen werden, wodurch die für die Ausarbeitung von Entscheidungen erforderlichen Fristen noch verlängert würden. Außerdem würde die Berücksichtigung der Interessen dieser Länder den Abschluß der zahlreichen für das Funktionieren der Gemeinschaft erforderlichen Prozesse der Meinungsbildung noch weiter erschweren⁽²⁾.

— Mangels gemeinsamer Institutionen, die mit Entscheidungsbefugnissen zur Überwachung der Einhaltung und der Durchführung der gegenseitigen Verpflichtungen ausgestattet sind, kann es schließlich — abgesehen von dem System der Schutzklauseln — keine Gewähr dafür geben, daß die anfangs von allen betreffenden Ländern eingegangene Harmonisierungsverpflichtung unter allen Umständen eingehalten wird. Diese Länder könnten sich einer solchen Verpflichtung entweder unter Berufung auf die in den Abkommen enthaltenen Neutralitätsvorbehalte, wie sie von Schweden bereits gefordert worden sind, entziehen, oder weil sie Schwierigkeiten hätten, der Entwicklung der Gemeinschaft zu folgen. Die Feststellung einer mangelnden Harmonisierung sowie die Korrektur etwa sich zeigender Mißverhältnisse würde die Gemeinschaft in äußerst komplizierte Verfahren, sowohl intern als auch im Rahmen der Organe für die Verwaltung der Abkommen, verwickeln.

Daraus ergibt sich ein Dilemma, das von der Kommission in ihrer Stellungnahme vom 1. Oktober 1969 (Erster Teil, Abschnitt 36, zweiter Absatz) wie folgt gekennzeichnet wurde:

„In bestimmten Fällen könnten diese Länder in die Lage geraten, Entscheidungen ausführen zu müssen, an denen sie nicht mitgewirkt haben; auf der anderen Seite würden die aus solchen Abkommen resultierenden Konsultationsverpflichtungen und die wachsende Zahl von Sonderregelungen unentwirrbare Komplikationen für die Gemeinschaft mit sich bringen“.

III

7. Letztlich setzen mit Drittländern geschlossene Abkommen, die auf den von der Gemeinschaft entwickelten Vorstellungen über den freien Warenverkehr beruhen würden, voraus, daß gleichzeitig die nachstehenden Ziele verfolgt werden können:

- Herbeiführung einer Identität der Regeln, denen die öffentliche Hand und die Wirtschaftsträger unterliegen.
- Uneingeschränkte Wahrung der Entscheidungs- und Funktionsautonomie der Gemeinschaft.

Diese Ziele widersprechen jedoch einander, so daß sich das eine nur auf Kosten des anderen verwirklichen läßt.

Die bereits zitierten Erklärungen des amtierenden Ratspräsidenten lassen keinen Zweifel an der Entschlossenheit der Gemeinschaft aufkommen, sich nicht auf Regelungen einzulassen, die das Funktionieren ihrer Organe beeinträchtigen würden.

Andererseits wäre es jedoch nicht gefahrlos, wenn insbesondere in Abkommen mit Industrieländern keine Regelungen getroffen würden, die Vorschriften beinhalten, die den für die Gemeinschaft geltenden ähnlich sind oder sogar mit ihnen übereinstimmen. Bei einem Verzicht auf derartige Regelungen würde durch solche Abkommen unvermeidlich ein Gefälle gegenüber den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der

Gemeinschaft geschaffen. Es ließe sich nicht jenes Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten herstellen, das das natürliche Ergebnis der uneingeschränkten und vorbehaltlosen Verpflichtung zur wirtschaftlichen Einigung ist. Außerdem würden die Geschlossenheit und die Zielsetzung der Gemeinschaft weniger glaubwürdig erscheinen, wenn die wirtschaftliche Integration, die nur eines ihrer Ziele ist, durch Teilmaßnahmen und außerhalb von Institutionen verwirklicht würden, die über eine eigene Entscheidungsgewalt verfügen.

8. In dem Memorandum, das die Kommission dem Rat im Jahre 1959 über die Beziehungen zu den anderen westeuropäischen Staaten vorgelegt hat, hatte sie nach einem Hinweis auf die von der Gemeinschaft bei den Verhandlungen im Rahmen der OEEC zu berücksichtigenden Bedenken den Gedanken geäußert, daß:

„diese Bedenken zweifellos entfallen würden, wenn die Gemeinschaft erst im Vollbesitz ihrer Möglichkeiten sei. Sie könnte dann größere Risiken auf sich nehmen. Was heute nur schwer zu verwirklichen ist, wäre morgen vielleicht eher möglich.“

Am Vorabend der Erweiterung der Gemeinschaft, und unter Berücksichtigung des Weges, der noch bis zum Erreichen der in Haag gesteckten Ziele zurückgelegt werden muß, kann die Kommission nicht davon ausgehen, daß diese Gefahren vollständig überwunden sind.

Dieses Problem stellt die Gemeinschaft vor die Wahl zwischen zwei Haltungen:

— entweder sie ist der Auffassung, daß eine Beseitigung der Handelshemmnisse zwischen der erweiterten Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten der EFTA nicht in Betracht gezogen werden kann, die, obgleich die Voraussetzungen für einen Beitritt gegeben sind, diesen aus Gründen, die bei ihnen selbst liegen, nicht wünschen.

In diesem Fall müßten das Vereinigte Königreich, Dänemark und Norwegen ihre Zölle den ehemaligen Partnern gegenüber anheben,

— oder sie akzeptiert, daß die wesentlichen Elemente des durch die EFTA verwirklichten Freihandels grundsätzlich aufrechterhalten und auf die gesamte erweiterte Gemeinschaft ausgedehnt werden.

Erstere Haltung wurde vom Rat bisher abgelehnt.

Eine vorübergehende Lösung könnte darin bestehen, die Entscheidung auf einen späteren Zeitpunkt nach der Erweiterung zu verschieben und bis zu diesem Zeitpunkt den Status quo der durch die EFTA geschaffenen Handelsbeziehungen im Bereich der Zölle für industrielle Erzeugnisse aufrechtzuerhalten (trotzdem müßten die beitrittswilligen Staaten in jedem Fall das Übereinkommen von Stockholm kündigen). Der Status quo könnte nur für den Bereich der Industriezölle beibehalten werden, weil die Agrarabmachungen der EFTA mit der gemeinsamen Agrarpolitik unvereinbar sind und die materiellen sowie die institutionellen Bestimmungen der EFTA betreffend den Wettbewerb und andere Bereiche nicht neben den von den neuen Mitgliedsländern zu respektierenden Gemeinschaftsregelungen bestehen können.

Je länger jedoch die Wartezeit wäre, um so größer wären die Unzuträglichkeiten einer gleichzeitigen Zugehörigkeit der neuen Mitgliedstaaten zu zwei Präferenzzonen, nämlich der der Gemeinschaft und der der EFTA. Deshalb müßte der Status quo auf einen Zeitraum von etwa zwei Jahren nach dem Beitritt begrenzt werden. Während dieser Zeit werden die Zollsenkungen zwischen den Sechs und den neuen Mitgliedstaaten nicht so weit fortgeschritten sein, daß schwerwiegende Verzerrungen zu befürchten sind.

Diese Lösung hätte den Vorteil, der künftigen Haltung der Gemeinschaft nicht vorzugreifen und ihr Zeit für eine klarere Einschätzung der Entwicklung ihrer Außenbeziehungen, insbesondere im Falle etwaiger internationaler Verhandlungen über Zoll- und Handelsfragen, zu lassen.

Diese Formel, durch die die Haltung der erweiterten Gemeinschaft nicht festgelegt würde, wenngleich auch bestimmte unerläßliche technische Vorkehrungen getroffen werden müßten, hätte zudem den Vorzug, sehr rasch anwendbar zu sein.

Es könnte sich jedoch die Frage stellen, ob diese Lösung dem vom Rat geäußerten Wunsch entspricht, daß die Abkommen mit den nicht beitrittswilligen Staaten gleichzeitig mit dem Beitritt in Kraft treten.

9. Falls der Rat den von ihm geäußerten Wunsch aufrechtzuerhalten gedächte, so wäre eine Lösung in Betracht zu ziehen, die eine Aufhebung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen für Industrieerzeugnisse vorsieht, aber jede vertragliche Harmonisierungsverpflichtung ausschließt.

Es würde sich darum handeln, den im Rahmen der EFTA für Industrie-Erzeugnisse verwirklichten Zollabbau beizubehalten und ihn während einer Übergangszeit auf die Beziehungen zwischen den alten Mitgliedern der erweiterten Gemeinschaft und den nicht beitrittswilligen Ländern der EFTA auszudehnen. Durch eine solche Grundregelung würden die Konsequenzen aus der mit der EFTA geschaffenen Situation gezogen, von der drei Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beitreten. Durch eine Beschränkung auf diesen Aspekt des Problems dürfte jedes Risiko, einen Präzedenzfall für Drittländer zu schaffen, ausgeschlossen werden.

Diese Grundregelung wäre durch Abkommen der erweiterten Gemeinschaft mit jedem der betreffenden Länder zu verwirklichen. Diese Abkommen müßten für einige Bereiche Sonderbestimmungen enthalten, durch die gewissen Gegebenheiten Rechnung getragen wird. Insbesondere wären Sondervorschriften bezüglich der EGKS-Erzeugnisse und hinsichtlich bestimmter Agrar- und Fischereierzeugnisse vorzusehen, wobei letztere erst den mit Island und Portugal abzuschließenden Abkommen ihre wirtschaftliche Bedeutung verleihen würden.

Die den Warenverkehr betreffenden Bestimmungen würden durch keinerlei Harmonisierungsverpflichtung ergänzt. Es würden vielmehr Schutzklauseln vorgesehen, die es der Gemeinschaft ermöglichen, das Gleichgewicht wieder herzustellen, falls Verhaltensdisparitäten sich nachteilig für die Industrie der Gemeinschaft auswirken sollten. Wesentlich wäre es, daß solche Schutzmaßnahmen ausschließlich durch die Gemeinschaft und nicht durch die Mitgliedstaaten ausgelöst werden, da die Einheit der Einfuhrpolitik sonst rasch gefährdet wäre.

Wirtschaftliche und politische Erwägungen lassen es angezeigt erscheinen, daß mit dieser Regelung der Abschluß getrennter Abkommen einhergeht, durch die mit einigen der betreffenden Länder folgende Fragen bereinigt werden: Die angemessene Behandlung der Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft und die Zusammenarbeit im Bereich des Verkehrs.

Die zwischen dem Abkommen über den freien Warenverkehr mit industriellen Erzeugnissen und den sonstigen soeben genannten Problemen getroffene Unterscheidung zeigt deutlich den Willen der Gemeinschaft, auch in Zukunft völlig freie Hand bei der Festlegung und der Durchführung ihrer eigenen, zur Vertiefung dieser Gemeinschaft unerläßlichen Politik zu haben.

Das zur Verwaltung dieser Abkommen zu gründende paritätische Gremium dürfte lediglich im technischen Bereich des durch die Abkommen geregelten Warenverkehrs Entscheidungsbefugnisse erhalten.

Im übrigen kann nicht von vornherein die Gewähr dafür bestehen, daß sich die in solchen Abkommen vorgesehenen Bestimmungen als voll geeignet erweisen, denn mit dieser Lösung könnte das Risiko von Verzerrungen nicht völlig ausgeschlossen werden. Außerdem läßt sich schwerlich das Ergebnis einer eventuellen Anwendung der gegenseitigen Schutzklauseln voraussehen. Es wäre deshalb logisch, den Bestimmungen in den Abkommen mit den nichtbeitrittswilligen Ländern keinen definitiven Charakter zu

verleihen. Denkbar wäre es, einen Termin für das Ende der Übergangsperiode vorzusehen, zu dem die Lage überprüft und aufgrund der gewonnenen Erfahrungen die angemessenste Form für die Regelung der weiteren Beziehungen zwischen den betreffenden Ländern und der Gemeinschaft gefunden wird.

Es müßte vorgesehen werden, daß die Abkommen mit einjähriger Frist gekündigt werden können, wie das bereits in der EFTA der Fall war.

10. Sollte eine Lösung durch Aufrechterhaltung des Status quo für zwei Jahre nicht gewählt werden, so meint die Kommission den Rat darauf hinweisen zu müssen, daß einfache Abkommen, die auf einigen leicht anwendbaren und im wesentlichen den Handel mit Industrieerzeugnissen betreffenden allgemeinen Regeln beruhen, nicht nur eine im Interesse der Gemeinschaft sondern auch im Interesse der betreffenden Länder möglich erscheinende Lösung darstellen.

Durch die Bereitschaft, Abkommen abzuschließen, die auf der Beseitigung der für Industrieerzeugnisse bestehenden Hemmnisse im Handel mit den nichtbeitrittswilligen EFTA-Staaten beruhen, würde die erweiterte Gemeinschaft in erster Linie die wesentlichen Wirtschaftsinteressen sowohl ihrer neuen Mitglieder als auch von Nachbarländern berücksichtigen, die vielfältige Beziehungen zu allen ihren Mitgliedern unterhalten. Auf diese Weise würde die Gemeinschaft die erheblichen Komplikationen vermeiden, die aus dem Bemühen um differenzierte und daher diffizile Lösungen für jene Probleme resultieren, die sich durch die derzeit unterschiedlichen Zollregelungen gegenüber diesen Ländern ergeben.

Außerdem würden derartige Abkommen die Autonomie der Gemeinschaft am besten wahren, indem sie die institutionalisierte wirtschaftliche Integration nicht mit Beziehungen vermengen, die im wesentlichen handelspolitischer Natur sind. Die Situation gegenüber den anderen Drittländern wäre klar: es ginge nicht darum, einigen Ländern die sich aus der Beteiligung an der europäischen Integration ergebenden Vorteile zu gewähren, ohne daß sie der Gemeinschaft beitreten, sondern darum, die spezifischen handelspolitischen Probleme zu lösen, die dadurch entstehen, daß drei Mitgliedsländer der EFTA diese Organisation verlassen, um sich der Gemeinschaft anzuschließen.

Schließlich würde in den Beziehungen zwischen den westeuropäischen Ländern der wesentliche Unterschied nunmehr auf der Tragweite und dem Grad der Unwiderruflichkeit ihrer wirtschaftlichen Bindungen beruhen. Die von der Gemeinschaft bereits erzielten Ergebnisse, die Ziele, die sie sich gestellt hat, und vor allem die Rolle, die die gemeinsamen Institutionen für ihr Funktionieren spielen, sind im gleichen Maße Gewähr für die Unwiderruflichkeit des Gemeinschaftswerks und seiner künftigen Weiterentwicklung.

Dagegen werden die Abkommen mit den nichtbeitrittswilligen Ländern einerseits durch ihre begrenzte Tragweite und andererseits durch eine gewisse, sich schon aus ihrem Wesen ergebende Prekarität gekennzeichnet sein, die insbesondere mit den Schutzklauseln zusammenhängt, mit denen diese Abkommen versehen werden müssen.

Um hierbei jedes Mißverständnis zu vermeiden, sei betont, daß es diesen Ländern völlig frei steht, eine autonome Annäherung an die Gemeinschaftsregelungen vorzunehmen. Es ist offensichtlich, daß die Möglichkeit einer Anwendung von Schutzklauseln umso geringer und die Stabilität der handelspolitischen Beziehungen zur Gemeinschaft umso größer wäre, je geringer die Unterschiede zwischen den beiderseits geltenden Regeln sind. Eine solche Annäherung wäre dazu angetan, ein reibungsloses Funktionieren der beabsichtigten handelspolitischen Regelung zu gewährleisten, würde aber den Charakter der bestehenden vertraglichen Bindungen nicht ändern. Es wird Sache der Partner der Gemeinschaft sein, in aller Freiheit zu entscheiden, ob sie diesen Weg zu gehen wünschen, um die bestehenden Unsicherheitsfaktoren zu verringern, oder ob sie, wie es mehrere dieser Partner für unerläßlich erachten, der Wahrung ihrer vollen Autonomie, zum Beispiel auf tarif- oder handelspolitischem Gebiet den Vorzug geben.

(1) Am 4. Januar 1960 von Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal, dem Vereinigten Königreich, Schweden und der Schweiz unterzeichnet, Finnland ist mit der EFTA aufgrund eines am 27. März 1961

unterzeichneten Abkommens assoziiert, und Island schließlich ist der Konvention von Stockholm am 4. Dezember 1969 beigetreten.

(2) Ein Beispiel für diese Gefahr stellen die Gespräche mit der Schweiz über die Rheinschiffahrt dar.