



# De EG: een gemeenschappelijke markt?

MR. B. J. BARON VAN VOORST TOT VOORST\*

## Inleiding

Terwijl wij de Europese Gemeenschappen bij haar initialen noemen, is in het Franse taalgebruik de aanduiding „marché commun” het meest courant. Hoewel deze uitdrukking een gesimplificeerd beeld geeft van de Europese Gemeenschappen, is zij helaas nog deels „wishful thinking”. De EG-markt is immers nog niet volledig „gemeenschappelijk”, en zelfs is het in een aantal opzichten moeilijk om van een echte markt te spreken. Allerhande maatregelen staan het vrije spel van vraag en aanbod immers in de weg. Toch is de gemeenschappelijke markt de hoeksteen van de Europese integratie. Optimale aanwending van de produktiefactoren wordt daardoor vergemakkelijkt. Nieuwe technologieën hebben in toenemende mate een grote uniforme markt nodig om van de grond te kunnen komen. De noodzakelijke industriële herstructurering kan in een grote markt sneller worden doorgevoerd waardoor de mondiale concurrentiekracht van de EG kan worden veiliggesteld. Een grote markt veroorzaakt een versnelling van de handel en daardoor een grotere bedrijvigheid. Juist in een tijd van economische malaise is er daarom alle reden op zo'n groot mogelijke schaal gebruik te maken van de schaalvoordelen van de Europese markt. Dat kan bijdragen tot de economische groei en tot verbetering van de werkgelegenheid.

Deze benadering lijkt nog aan kracht te winnen als men bedenkt dat de huidige begrotingstekorten een rem zijn voor een economisch stimuleringsbeleid. Het uitbouwen van de gemeenschappelijke markt kost namelijk niets en kan zelfs besparingen opleveren. Besparingen zowel voor het bedrijfsleven dat zijn produkten gemakkelijker kan afzetten, alsook voor de overheden die bij grotere acceptatie van het marktmechanisme ook hun steun aan onrendabele produkties zouden kunnen beperken. Dit dan nog los van de inkomstenkant van de begrotingen die positief wordt beïnvloed door economische groei.

## Het beleid van de Europese Commissie

De Europese Commissie besteedt dan ook bijzonder grote aandacht aan het wegnemen van allerlei barrières op de interne markt. De voornaamste instrumenten

daartoe zijn het afdwingen van respect voor de regels met betrekking tot het vrije verkeer, het harmoniseren van wetgeving op allerlei gebied en de concurrentiepolitiek. Binnen die concurrentiepolitiek vallen verschillende elementen te onderscheiden: het kartelbeleid, de steunpolitiek en maatregelen t.o.v. staatsmonopolies. De Commissie probeert de interne markt uit te bouwen door nieuwe voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot het vereenvoudigen van grensformaliteiten, het harmoniseren van normen, het de-nationaliseren van openbare aanbestedingen enz. Ook het tot stand brengen van een Europese vennootschapswetgeving en fiscale harmonisatie passen in dit kader.

De aandrang van de Commissie begint enig effect te sorteren. De regeringsleiders hebben op verzoek van de Commissie in de Europese Raad enkele impulsen gegeven. In het afgelopen halfjaar is meer op ministerieel niveau over de interne markt beraadslaagd dan ooit daarvoor. Het resultaat is echter nog mager. Het is moeilijk om aan de indruk te ontkomen dat in deze technische materie de ministers niet door hun eigen ambtenaren en nationale belangengroepen heen weten te breken die hun eigen koninkrijkes zo lang mogelijk willen verdedigen.

Terwijl de Commissie op het terrein van de interne markt slechts in staat is om voorstellen te doen aan de Raad, die daar vervolgens over moet beslissen, heeft zij een eigen bevoegdheid met betrekking tot het doen naleven van eenmaal tot stand gekomen Europese wetgeving. De Commissie heeft in de afgelopen twee jaar maar liefst ± 700 infractieprocedures geopend wegens inbreuken op dit soort communautaire wetgeving, en dit uiteraard los van de talrijke zaken die zonder formele procedure zijn geregeld. De Commissie heeft de afgelopen twee jaar ook een voortvarende concurrentiepolitiek gevoerd. Die bestaat enerzijds uit een flexibele houding t.a.v. toekomstgerichte activiteiten. Daaronder versta ik bij voorbeeld de samenwerking tussen bedrijven gericht op onderzoek en ontwikkeling en op specialisatie. Ook steun voor R & D, energiebesparing, onderzoek naar alternatieve energiebronnen, milieubescherming en dergelijke reken ik daartoe. Anderzijds is de Commissie erg restrictief met betrekking tot maatregelen die de noodzakelijke industriële herstructurering vertragen. Dit geldt bij voorbeeld

voor crisiskartels, die aan uiterst strenge voorwaarden zijn gekoppeld. Het geldt ook voor steun aan noodlijdende bedrijven, die slechts wordt toegestaan indien de bedrijven saneren, waarbij overcapaciteit wordt afgebouwd en het resterende productie-apparaat wordt gemoderniseerd. Exploitatiesteun is uit den boze. De Commissie moet voorkomen dat de ene lidstaat door steunverlening de problemen van zijn industrie afwentelt op andere lidstaten.

Het komt mij voor dat Nederland een bijzonder belang heeft bij het bevorderen van de vrijheid van verkeer met betrekking tot goederen en diensten. Hoewel het opengooien van grenzen altijd tot verscherping van concurrentie leidt en daarmee bepaalde bedrijven op de tocht kan zetten, heeft Nederland in vergelijking met de meeste andere lidstaten zeker een netto belang bij groter vrij verkeer. In Nederland is bovendien een verband gelegd met verschuivingen die gaan plaatsvinden met betrekking tot de afdrachten aan en inkomsten uit de EG-begroting. Het staat in de sterren geschreven dat Nederland hier een veer zal moeten laten. Dat zou op zich een stimulans kunnen zijn om meer initiatieven te nemen met betrekking tot het functioneren van de Gemeenschappelijke markt. Het economische belang daarvan gaat immers ver uit boven verschuivingen in de netto betalingspositie aan de Europese begroting.

## Problemen in het concurrentiebeleid

Ik merkte al op dat de markt nog niet echt gemeenschappelijk is. In tijden van economische problemen zien wij bovendien velerlei vormen van protectie opkomen. Te denken valt aan het beschermend gebruiken van technische normen, aan invoerpraktijken, aan het reserveren van openbare aanbestedingen voor de eigen industrie, aan kartels, aan vele steunmaatregelen en ook aan het gebruikmaken van openbare bedrijven voor het corrigeren van het marktmechanisme.

In tegenstelling tot een aantal andere lidstaten is Nederland altijd uit welbegrepen eigenbelang tegen protectionisme geweest. Het is gemakkelijk aan te tonen dat ook de EG als netto importeur van grondstoffen en als netto exporteur van fabrikaten en diensten belang heeft bij het openhouden van de grenzen. Wel geloof ik dat wij onvoldoende stilstaan bij bepaalde consequenties van de vrijhandel. Liberalisme is in feite het recht van de sterkste. Het is stellig waar dat hierdoor uiteindelijk het hoogste algemene welvaartspeil kan worden bereikt. Maar bij de „survival of the fittest” vallen noodzakelijkerwijze ook slachtoffers. Binnen landsgrenzen vallen de consequenties daarvan zonder al te grote regionale spanningen op te vangen. Op internationaal niveau ligt dat echter veel moeilijker.

\* De auteur is adjunct-kabinetschef van mr. F. H. J. J. Andriessen, lid van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Het is vóór alles de eigen verdienste van een bedrijf als het als sterkste uit de bus komt. Het bedrijfsleven is echter ook afhankelijk van externe factoren die zijn concurrentiekracht beïnvloeden. Ik denk aan factoren als ligging, loonkosten, sociale lasten, fiscaliteit, hardheid van de nationale valuta en sociale verhoudingen. In de praktijk zien wij dat bepaalde landen veel sterke bedrijven kennen, terwijl de structuur in andere landen zwakker is. Daarmee komen wij in een toestand terecht waarin er niet alleen een concurrentiestrijd is tussen de bedrijven, maar waarin ook nationale economieën in feite met elkaar wedijveren. In het internationale verkeer is het niet wel denkbaar dat in deze strijd hele landen het onderspit delven. Dat geldt a fortiori voor de verhoudingen binnen de Europese Gemeenschap. Vandaar dan ook de noodzaak om als uiteindelijk doel van de integratie een convergentie van de nationale economieën en een gelijkwaardigheid van de produktiestructuren na te streven. Zolang we dat doel echter niet hebben bereikt zullen bepaalde correctiemechanismen nodig zijn om de scheefgroei recht te trekken. Die maatregelen zullen het functioneren van de Gemeenschappelijke markt echter zo min mogelijk mogen aantasten. Een recent voorbeeld is de laatste Duitse revaluatie, die zeker niet in de laatste plaats door Bonn is geaccepteerd om Franse protectionistische maatregelen te voorkomen. Maar vooral bij de vorige Franse devaluatie is gebleken hoe de noodzakelijke corrigerende Franse maatregelen in conflict kunnen komen met de regels van de interne markt en met de concurrentiebepalingen.

Er zijn echter nog meer barrières op de weg van het concurrentiebeleid. Het concurrentiebeleid is een exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie. Dat betekent dat de Commissie zelf de definitieve besluiten neemt zonder dat daarvoor de goedkeuring van de Europese Ministerraad nodig is. Op vrijwel elk ander terrein ligt de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de Ministerraad, die moet besluiten over voorstellen van de Commissie. De Ministerraad lijkt steeds minder te functioneren als communautair orgaan. Hij is gaandeweg meer een forum geworden waarin nationale belangen niet alleen naar voren worden gebracht, hetgeen normaal is, maar ook tot in het absurde worden verdedigd. Van een efficiënte besluitvorming is daardoor geen sprake meer. Dit leidt ertoe dat veel voorstellen van de Commissie op tafel blijven liggen — zo niet er onder — zodat het integratieproces ernstig stagneert. Dit alles kan resulteren in een discrepantie tussen de ontwikkelingen van het concurrentiebeleid enerzijds en het tot stand brengen van andere integratievormen anderzijds. Veel van die andere integratievormen zijn van directe invloed op de concurrentiepositie van de bedrijven in de verschillende lidstaten. Ik noem slechts de tariefzetting van en de accijnzen op energieproducten. Dit voorbeeld is met talrijke andere aan te vulen. De vraag is dan ook in hoeverre men een actief concurrentiebeleid kan voeren zonder het risico te lopen dat men de be-

trokken bedrijven onbillijk behandelt. Twee voorbeelden: de autoprijzen, ook zonder belasting, lopen sterk uiteen in de verschillende lidstaten. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door voor het bedrijfsleven externe factoren zoals valutarontwikkelingen. Moeten wij daarom in onze concurrentiepolitiek distributiesystemen aanvaarden waardoor parallelle import vanuit het goedkope land in die dure land onmogelijk wordt? Als de sociale lasten in de ene lidstaat veel hoger blijken te zijn dan in een andere, moeten we dan accepteren dat de staat de bedrijven die daar het meest onder lijden subsidie verleent om daarmee op het Europees gemiddelde te komen?

Het kan moeilijk worden ontkend dat een blinde mededingingspolitiek tot vreemde situaties zou kunnen leiden. Toch is het antwoord op de beide vragen ontkenkend. De Commissie kan en mag niet haar eigen verantwoordelijkheden verzaken indien een ander communautair orgaan in gebreke blijft. Belangrijker is echter de eigen doelstelling van het mededingingsbeleid. De concurrentiepolitiek heeft op zich zelf reeds een integrerend effect doordat zij grenzen slecht of nieuwe barrières verhindert. Het is bovendien een belangrijk middel om de aanpassing van de Europese industrie aan nieuwe marktomstandigheden te versnellen. Dat neemt niet weg dat dit beleid een bij uitstek pragmatisch karakter heeft waardoor het mogelijk is om met allerlei specifieke situaties rekening te houden. Overigens is het zo dat de concurrentiepolitiek vanaf het begin van de EG is toegepast, derhalve ook reeds in een tijd waarin de integratie nog in zijn kinderschoenen stond. Het is gebleken dat men dit beleid geleidelijk aan heeft kunnen uitbouwen en de Commissie wil op die weg voortgaan. Intussen moet de Commissie wel doen wat in haar vermogen ligt om voortgang op andere terreinen mogelijk te maken, waardoor scheve concurrentieverhoudingen worden rechtgetrokken. In dit verband moet een recent besluit van de Commissie worden gezien om artikel 101 van het EG-Verdrag, een slapend artikel, toe te gaan passen. Dit artikel voorziet in vereenvoudigde procedures om distorsies in het intracommunautaire verkeer, die voortkomen uit nationale wetgeving, weg te nemen.

Ook vanuit een andere invalshoek moet de gesignaleerde onevenwichtigheid niet te zwaar worden opgenomen. Het bedrijfsleven zelf vertoont namelijk een ander soort onevenwichtigheid. Dezelfde bedrijven die gebrek aan harmonisatie aanvoeren als verontschuldiging voor bepaalde handelingen die strijdig zijn met de concurrentiebepalingen, maken veelal ook gebruik van nog bestaande nationale bescherming. Daaroverheen plukken diezelfde bedrijven dan vaak ook nog de vruchten van de reeds gerealiseerde integratie, met name het vrij verkeer van goederen en kapitaal. Ik wil geen ondernemer het recht ontzeggen om van twee walletjes te eten, maar hij moet niet klagen indien wij één van die wallen afgraven.

Het is niet mogelijk om over de interne

markt te spreken zonder ook stil te staan bij de handelsbetrekkingen met derde landen. In de gevoelige sectoren is er een relatie tussen protectie aan onze buitengrenzen en verzoeken om steun, hetgeen een andere vorm van protectie is. Hoe vrijer de invoer van goedkope textiel bij voorbeeld is, hoe groter de nood van de eigen textielindustrie zal blijken met als onherroepelijk gevolg het vragen om steun. Vrijwaringsmaatregelen, hoezeer ook door de Gemeenschap genomen, hebben doorgaans betrekking op bepaalde lidstaten. Ook daardoor wordt het functioneren van de ene Gemeenschappelijke markt dus aangetast. En wat te zeggen van kartels tussen EG-bedrijven en hun partners in derde landen, waardoor de invoer in de EG naar hoeveelheid of prijs wordt geregeld. Eenheid in conceptie tussen het interne en het externe beleid is dan ook nodig.

Bij de ontwikkeling van nieuwe technologieën lopen wij nog tegen een ander probleem aan. Voor een aantal producten, met name in de sectoren elektronica en informatica, is er sprake van concurrentie op mondiaal niveau. Er zijn gigantische investeringen nodig om in deze technologierace bij te blijven. De Europese bedrijven zijn daar individueel niet toe in staat. Enigerlei samenwerking ligt dan ook voor de hand. De Commissie is bereid om vergaande samenwerking op het gebied van „research” tussen de Europese bedrijven te aanvaarden, ook indien deze bedrijven te zamen het grootste deel van de Europese productie vertegenwoordigen. Dat echter wel op voorwaarde dat er daadwerkelijke concurrentie op de markt moet blijven bestaan. Dit betekent dat wij de grenzen open willen houden, ook voor producten waarvan wij erkennen dat de Europese industrie een achterstand heeft die moet worden ingehaald.

#### Slot

Ik heb een aantal uiteenlopende motieven gegeven die de Commissie inspireren de Gemeenschappelijke markt verder uit te bouwen.

Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het gelijke monniken gelijke kappen moet ook hier opgeld doen. Daartoe is bovenal een volstrekte transparantie vereist van de handelwijze van regeringen en bedrijven. Dat geldt zowel voor de interne markt als voor het concurrentiebeleid. Iedereen weet dat vooral in Zuid-Europa transparantie een deugd is die niet erg hoog in het vaandel staat geschreven. Het fenomeen van de openbare bedrijven is daarbij een extra complicatie. De financiële betrekkingen van de openbare bedrijven met hun aandeelhouders — de overheden — zijn veelal ondoorzichtig en vertonen dikwijls hulpenmerken. Bovendien hebben openbare bedrijven vaak meer dan andere de neiging om in hun aankoopbeleid een voorkeur voor nationale leveranciers te tonen. Toch doet de Commissie haar uiterste best om te verzekeren dat ook deze bedrijven zich conformeren aan de communautaire discipline.

Een steeds groter probleem is het ontbreken van sanctiemaatregelen. De Europese verdragen zijn geschreven vanuit een basis van goed vertrouwen tussen de lidstaten en de Gemeenschap. Er is wel voorzien in infractieprocedures, die uitmonden in een uitspraak van het Europese Hof van Justitie, maar daar houdt het dan ook mee op. De lidstaten worden dus geacht zich daaraan te conformeren. Dit gebeurt thans minder scrupuleus dan vroeger. Maar het probleem is ernstiger. Er gaan vaak jaren overheen voordat een procedure eindigt in een uitspraak van het Europese Hof. In de tussentijd is het kwaad al geschied. Ook hier probeert de huidige Commissie haar kleine marges te gebruiken. Zij heeft een begin gemaakt om met betrekking tot concurrentiezaken gebruik te maken van een kort-gedingprocedure. Bovendien heeft zij onlangs besloten geleidelijk aan ten onrechte uitgekeerde nationale steun te laten terugvorderen. In de landbouwsfeer is het de bedoeling kortingen te gaan toepassen op de uitkeringen uit het Europese

landbouwfonds aan lidstaten die hun producenten niet door Brussel goedgekeurde nationale hulp hebben toegekend.

Hoewel een versterking van de rechtsstructuur nodig blijkt, blijft overleg met de lidstaten toch het voornaamste. Met overreding valt meer te bereiken dan met confrontatie. In dit verband is het tekenend dat het de landen zijn die hun economische structuren het meest hebben aangepast die het krachtigst uit de concurrentiestrijd komen. De lidstaten die zich het meest conformeren aan het marktmechanisme blijken te winnen, óók van degene die het minder nauw hebben genomen met de communautaire regels en die de weg van de minste weerstand hebben gevolgd. Dat is een objectieve aanmoediging voor de Commissie om met kracht te streven naar een verdere ontwikkeling van de Gemeenschappelijke markt om op die manier het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven te versterken.

**B. J. van Voorst tot Voorst**