

# Dertig jaar Verdrag van Rome

Dertig jaar geleden werd in Rome door zes landen het EEG-verdrag ondertekend. Dit verdrag moest leiden tot economische integratie van de lidstaten. Inmiddels is het aantal lidstaten verdubbeld, maar de gemeenschappelijke markt is nog steeds niet in zicht. In dit artikel wordt de stand van zaken in de EG besproken. Er wordt ingegaan op de Europese Akte en het witboek van de Europese Commissie. De auteur concludeert dat een verenigd Europa nog ver weg is. Het blijft een probleem het gemeenschappelijke belang en het belang van de individuele lidstaten op één lijn te krijgen.

**DRS. L.M. BAKKER\***

Op 25 maart 1957 ondertekenden de regeringsleiders van Frankrijk, West-Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg te Rome het EEG-Verdrag. Per 1 januari 1958 bestonden er aldus drie organisaties – de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG) – die zich richtten op de bevordering van de economische integratie van de betrokken landen. Deze samenwerkingsverbanden fuseerden in 1969 tot de Europese Gemeenschappen (EG), hetgeen onder meer leidde tot de instelling van één Raad en één Commissie. Inmiddels is het aantal lidstaten verdubbeld: In 1973 traden het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland toe, gevolgd door Griekenland in 1981 en Spanje en Portugal in 1986.

Naast deze uiterlijke veranderingen hebben zich tevens aanzienlijke institutionele en beleidsinhoudelijke wijzigingen in het Europese integratieproces voltrokken. Na een voorspoedig begin tijdens de overgangsfase (1958-1969) stagneerde dit proces gedurende de jaren zeventig door verschillende, met elkaar samenhangende oorzaken. Momenteel lijkt er evenwel een kentering ten goede te kunnen worden waargenomen. Mede in verband met het dertigjarig bestaan van het Verdrag van Rome en de beoogde herziening middels de Europese Akte vormt dit voldoende aanleiding de huidige stand van zaken op een aantal essentiële beleidsterreinen van het integratieproces eens nader in oenschouw te nemen.

## Integratieproces

De communautaire integratiemethode die in het EEG-Verdrag ligt opgesloten, is in zekere zin gebaseerd op negatieve integratie en hierop aansluitende positieve integratie. Een en ander impliceert in beginsel dat een permanente juridische beperking van het gebruik van nationale beleidsinstrumenten gepaard dient te gaan met harmonisatie of coördinatie van wetgeving en beleid op gemeenschapsniveau. Bij het verwezenlijken van een gemeenschappelijke markt tussen gemengde economieën zijn beide integratievormen nauw met elkaar verbonden. Immers, indien de nationale regeringen een adequaat overheidsbeleid wensen te handhaven is het noodzakelijk dat negatieve integratie op de voet wordt gevolgd door positieve integratie. Het Verdrag van Rome bleek niet toereikend om de nodige samenhang tussen de beide vormen te bewaren. Bovendien voltrokken zich enige interne en externe economische en institutionele wijzigingen die de onderlinge afstemming verder bemoeilijkten. Het ontbreken van met negatieve integratie sporende positieve integratie heeft geleid tot het ontstaan van integratietekorten, die de werking van de gemeenschappelijke markt verstoren en de effectiviteit van het binnen de EG gevoerde

\* De auteur is werkzaam bij de Vakgroep Economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

overheidsbeleid beperken. Het publieke nationale handelsvermogen verdwijnt zonder dat daar voldoende communautair handelingsvermogen voor in de plaats komt, hetgeen door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid als het centrale probleem van het Europese integratieproces wordt beschouwd 1).

De Nederlandse regering is het weliswaar eens met de hoofdlijnen van het WRR-rapport, maar plaatst niettemin enige kanttekeningen bij de noodzaak tot het nemen van beleidsmaatregelen gericht op positieve integratie. Zij benadrukt in haar officiële reactie dat de negatieve integratie voorop dient te staan en de positieve integratie in hoofdzaak gericht moet zijn op het creëren van voorwaarden die de samenwerking beter doen functioneren. Bovendien stelt de overheid dat de nieuwe beleidsvoorstellen van de Commissie moeten worden getoetst aan de nationale dereguleringsnormen 2). Hoewel het doel van deze opmerkingen – het vermijden van dirigistisch beleid vanuit Brussel – niet valt te betwisten, is het de vraag of deze kanttekeningen recht doen aan de door de WRR geconstateerde gebreken binnen het integratieproces. Integendeel, zij lijken de reeds bestaande twijfel omtrent de onderkenning door de lidstaten van de noodzaak tot opeenvolging van negatieve en positieve integratie te versterken. In hoeverre deze twijfel terecht is, zal blijken bij de tenuitvoerlegging van het programma ter voltooiing van de interne markt en de daarbij behorende toepassing van de Europese Akte.

## Interne markt

In het EEG-Verdrag is de formele erkenning van de liberalisatie van de nationale grensinterventies opgenomen in de vorm van de z.g. vier vrijheden: het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal 3). De genoemde vrijheden vormen in feite de basis voor de gemeenschappelijke markt, die de Europese Gemeenschap beoogt te zijn. Dit neemt niet weg dat er nog veel tekortkomingen bestaan in de integratie van bepaalde markten, hetgeen voor een deel te wijten is aan de uiteenlopende striktheid van de in het Verdrag opgenomen bepalingen ten aanzien van (vooral) het vrije verkeer van diensten en productiefactoren. Ook de interne markt voor industriële producten vertoont nog een groot aantal belangrijke omissies. De betreffende gebreken zijn voornamelijk het resultaat van nationaal overheidsingrijpen aan de grenzen en in de binnenlandse economie dan wel van het ontbreken van een voldoende mate van harmonisatie tussen uiteenlopende beleidsinterventies van de lidstaten 4).

Ten einde bestaande tekortkomingen op te heffen heeft Commissaris Cockfield in juni 1985 een witboek gepresenteerd over de voltooiing van de interne markt in 1992 5). Dit beleidsdocument bevat een zeer ambitieus programma met meer dan 300 voorstellen voor verordeningen en richtlijnen. Het witboek staat dan ook terecht centraal bij de werkzaamheden van de Raad van Ministers op het gebied van de interne markt in de komende jaren. Ten tijde van het Nederlandse voorzitterschap is de Raad gestart met een systematische behandeling van de Commissievoorstellen. Daartoe is een mechanisme uitgewerkt dat bestaat uit een voortschrijdend werkprogramma, dat voor drie opeenvolgende Raadsvoorzitterschappen de dossiers bevat die in behandeling genomen of afgerond moeten worden. Deze procedure, die bekend staat als het 'troika-concept', draagt zorg voor een grotere continuïteit in de beleidsvorming en bevordert de samenwerking tussen de Raad en de Europese Commissie.

Ondanks deze verbeteringen is de kans op het tijdig uitvoeren van het programma gering indien een doorbraak op institutioneel terrein uitblijft. In dit verband is de totstandkoming van de Europese Akte tijdens de Intergouvernementele Conferentie te Luxemburg (december 1985) van belang 6). Deze overeenkomst omtrent een wijziging van de Gemeenschapsverdragen heeft onder meer ten doel het besluitvormingsproces in de EG te vergemakkelij-

ken en de interne markt per 31 december 1992 tot stand te brengen. Gelet op de doelstellingen zal het duidelijk zijn dat het witboek en de Europese Akte elkaar aanvullen. Het eerste schetst de route en geeft het scenario aan ter completering van de interne markt, terwijl de laatste de daartoe noodzakelijk geachte institutionele veranderingen bevat 7).

## Vraagtekens

Er kunnen echter enige vraagtekens worden geplaatst bij het bestaan van een twee-eenheid tussen het witboek van de Commissie en de Europese Akte. Bovendien is het de vraag of de beide stukken uiteindelijk leiden tot een tijdige uitvoering van het werkprogramma ter voltooiing van de interne markt. Vooral over de inhoud van de Europese Akte zijn in het vorige jaar verscheidene kritische beschouwingen verschenen, waarvan het eindoordeel varieerde van gematigd positief tot uiterst negatief 8). Het voert te ver om de implicaties van de herziening van het Verdrag van Rome in extenso te behandelen, maar een toelichting op een aantal hoofdpunten is op haar plaats.

De vermelde commentaren zijn vrij eensgezind in hun oordeel dat de Akte enige dubbelzinnige formuleringen bevat, die mogelijk een achteruitgang ten opzichte van de bestaande rechtstoestand tot gevolg hebben. Een eerste opmerking betreft de vraag wat de rechtsgevolgen (kunnen) zijn van een eventuele overschrijding van de termijn van 31 december 1992. In de derde verklaring van de Intergouvernementele Conferentie, die is opgenomen in de Slotakte, staat vermeld: „De vaststelling van de datum van 31 december 1992 scheidt geen automatische rechtsgevolgen.” Ten eerste lijkt het erop dat aldus een nieuwe overgangperiode is ingevoerd, die van onbepaalde duur is 9). Ten tweede bestaat de vrees dat deze bepaling de bestaande rechtspraak over de rechtstreekse werking van de Verdragsbepalingen inzake het vrije goederenverkeer zal aantasten. Een verduidelijking is op zijn plaats om de huidige onzekerheid weg te nemen. Een tweede opmerking heeft betrekking op het vierde lid van art. 100A en het tweede lid van art. 100B van de Akte. Alle reacties spreken in dit verband van een duidelijke achteruitgang. Immers, terwijl art. 100 EEG kennelijk beoogt aan art. 36 zijn praktische betekenis als uitzondering op het vrije goederenverkeer na voltooiing van het harmonisatieproces te ontnemen, geven de nieuwe bepalingen aan art. 36 ook na harmonisatie een permanent karakter. Men kan zich echter afvragen wat het nut van harmonisatie is, indien een lidstaat de mogelijkheid behoudt zich op grond van nationale normen inzake gezondheid, publieke moraal enz.

1) WRR, *De onvoltooide Europese integratie*, rapport 28, 's-Gravenhage; april 1986, zie m.n. hoofdstuk 1.

2) WRR, *Regeringsstandpunt ten aanzien van het WRR-rapport*, 's-Gravenhage, november 1986.

3) Zie: *Verdrag tot oprichting van de EEG*, Tweede deel, Titel I en III.

4) Zie voor een goed overzicht van de bestaande tekortkomingen: J. Pelkmans, *De interne EG-markt voor industriële producten*, WRR, V47, 's-Gravenhage, 1985.

5) Commissie van de EG, *Completing the internal market*, Com(85) 310, Brussel, 14 juni 1985.

6) De Akte is inmiddels door alle nationale parlementen geratificeerd, maar de inwerkingtreding per 1 januari 1987 is vertraagd door een bij het gerechtshof van Dublin aangespannen procedure, die beoogt de Ierse regering te beletten de laatste protocollaire stappen te zetten.

7) L.A. Geelhoed, Algemene inleiding, in: WRR, *Europese integratie in beweging: verslag van een conferentie*, V55, 's-Gravenhage, 1986, blz. 9.

8) Gerangschikt naar toenemende kritiek zijn dit o.m.: P. Verloren van Themaat, *De Europese Akte*, *Sociaal Economische Wetgeving*, jg. 35, 1986, blz. 464-483; J. Lodge, *Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism?*, *Journal of Common Market Studies*, jg. 24, 1986, blz. 203-223; Th.W. Vogelaar, *De Europese Akte*, *Nieuw Europa*, jg. 12, 1986, blz. 76-81 en P. Pescatore, *Observations et critiques sur l'Acte unique européen*, *Journée d'Etudes*, Brussel, maart 1986, blz. 38-66.

9) Vergelijk in dit verband art. 8 van het oorspronkelijke Verdrag, waarin sprake is van een overgangperiode van 12 jaar, nl. tot 1 januari 1970.



De ondertekening van het EEG-verdrag (foto ANP)

tegen de invoer van produkten uit andere lidstaten te verzetten 10). Bovendien introduceert art. 100A lid 4 zelfs twee nieuwe mogelijkheden om zich aan de markteenheden te onttrekken, te weten de bescherming van het leef- en arbeidsmilieu.

Enige in de Slotakte opgenomen verklaringen van een aantal lidstaten versterken het beeld van dubbelzinnigheid en rechtsonzekerheid. De betrokken overheden refereren daarin aan de ongewenste invloed van de uitvoering van het interne marktprogramma op gevoelige en vitale sectoren binnen hun economieën. Dergelijke verklaringen doen vermoeden dat een beroep op het z.g. Akkoord van Luxemburg (1966) niet onwaarschijnlijk is. Dit is in tegenpraak met de constatering van Engering, dat bij de uitvoering van het strakke tijdschema nationale beleidsprioriteiten geen rol spelen 11). Kortom, een en ander duidt op het bestaan van een afstemmingsprobleem tussen het witboek en de Europese Akte.

Een andersoortig afstemmingsprobleem betreft de discrepantie tussen de centrale beleidsinhoudelijke doelstelling – de verwezenlijking van de interne markt – en de getroffen beleidsarrangementen binnen de Akte. Naar de mening van Geelhoed is dit het resultaat van de sterke verzelfstandiging van de institutionele tegenover de materiële problematiek binnen de Gemeenschap. Het onafhankelijk van elkaar willen oplossen van deze moeilijkheden leidt tot een handhaving van de door de WRR geconstateerde tekortkomingen. De integratietekorten blijven bestaan en dreigen zelfs toe te nemen, waardoor de EG in haar streven tot een spoedige voltooiing van de interne markt te kampen zal krijgen met groeiende achterstanden 12). Deze indruk leek te worden bevestigd in december van het vorige jaar, toen bekend werd gemaakt dat in 1986 slechts een kwart van de beoogde besluiten waren genomen. Inmiddels ziet de balans er anders uit. Hoewel er nog steeds sprake is van vertragingen, is een behoorlijk aantal beslissingen genomen, waarvan enkele van groot economisch belang zijn 13).

Toch zijn er enkele kanttekeningen te plaatsen bij het door de Commissie gepresenteerde witboek. Zoals reeds vermeld, schetst dit werkstuk de route en het scenario voor de voltooiing van de interne markt. Bij het formuleren van de beleidsvoorstellen lijkt de Commissie zich echter in onvoldoende mate te hebben gerealiseerd dat iedere vol-

gende stap middels negatief integrerende maatregelen het vermogen van de lidstaten om effectief economisch beleid te voeren beperkt. Het witboek legt te zeer de nadruk op het wegwerken van de bestaande nationale regelgeving die de handel tussen lidstaten belemmert, en schenkt te weinig aandacht aan het opstellen van noodzakelijk flankerend beleid op communautair niveau. Het goed functioneren van een interne markt blijft evenwel een illusie indien de ontwikkeling van een daadwerkelijk gemeenschappelijk mededingings-, industrie-, en handelsbeleid uitblijft 14). De verwevenheid van deze beleidsterreinen vereist dat op communautair niveau een samenhangende politiek wordt gevoerd: een samenhang, die tot dusverre onvoldoende in de praktijk is gebracht.

## Mededingings- en industriebeleid

Het gemeenschappelijk mededingingsbeleid, dat is gericht op het bestrijden van concurrentievervalsend gedrag van particuliere ondernemingen (art. 85 en 86 EG) en lidstaten (art. 92 t/m 94 EEG), is een belangrijk werkterrein van de Commissie en het Hof van Justitie. Kunstmatige verstoringen van de concurrentieverhoudingen in de EG kunnen immers in de praktijk dezelfde bescherming bieden als de voormalige nationale handelsgrenzen en leiden uiteindelijk tot marktsegmentatie. Een stringent toezicht van de Commissie in samenwerking met het Hof is derhalve gewenst. De uitvoering van de communautaire mededingingspolitiek tegenover particuliere ondernemingen voldoet – in tegenstelling tot die ten aanzien van overheidsbedrijven en lidstaten – over het algemeen aan deze eis.

Zowel de Commissie als het Hof zijn eensgezind in hun veroordeling van kartelvorming en misbruik van economische machtsposities. Een enkel voorbehoud past slechts bij de introductie van vier generieke vrijstellingsverordeningen in 1984 15). Het gaat hier om ontheffingen voor distributie- en klantenservice-overeenkomsten in de automobielsector, specialisatie-overeenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling in de z.g. pre-concurrentiële fase en octrooiligentie-overeenkomsten. De drie laatste vallen gedeeltelijk onder het technologiebeleid, dat is gericht op het bevorderen van kwalitatief hoogwaardige produktie en innovatie. Hierin schuilt echter het gevaar dat het concurrentiebeleid te sterk in dienst komt te staan van het technologie- en industriebeleid, waaruit een versoepeling van het communautaire mededingingsbeleid kan voortvloeien. Dat dit gevaar verre van denkbeeldig is illustreert een passage uit een Nederlands memorandum aan de Commissie: „Meer in het algemeen wil de Nederlandse regering bepleiten dat de Commissie een ruim gebruik maakt van gemeenschappelijke vrijstellingsverordeningen en steuncodes. Daardoor zullen ondernemingen en lidstaten een grotere zekerheid en slagvaardigheid krijgen bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsplannen, die passen in het streven om de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven te versterken en de ontwikkeling van nieuwe technologieën te bevorderen” 16). Gezien het belang van een stringent mededingingsbeleid voor de voltooiing van de interne markt is de Nederlandse suggestie niet alleen innerlijk tegenstrijdig, maar kan zij bovendien leiden tot een ongewenste renationalisatie van het mededingingsbeleid.

10) Verloren van Themaat, op.cit., blz. 478.

11) F.A. Engering, *Industrie en landbouw; dwarsverbanden in de integratie*, in: WRR, *Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie*, 's-Gravenhage, 1986, blz. 38.

12) Geelhoed, op.cit., blz. 9-10.

13) *Europa van Morgen*, 28 januari 1987, blz. 53-54.

14) Zie Pelkmans, op.cit., blz. 194-206.

15) Commissie van de EG, *Veertiende verslag over het mededingingsbeleid*, Brussel, 1985, blz. 43-52.

16) Geciteerd uit: *De interne markt: versterking van de technologische basis van de Gemeenschap*, 5 maart 1985.

Ook nationale steunmaatregelen zijn in beginsel onderworpen aan stringent toezicht door de Gemeenschapsinstellingen. Ten aanzien van sectorale steunverlening is het beleid het verst ontwikkeld en zijn criteria geformuleerd op grond waarvan subsidiëring van bedreigde sectoren is toegestaan. Onder invloed echter van de ernstige economische crisis in de jaren zeventig bleken deze criteria echter niet of nauwelijks toepasbaar, hetgeen met name binnen de staalindustrie leidde tot een subsidiewedloop tussen de lidstaten. Zo was Nederland min of meer verplicht Hoogovens op basis van het 'matching' principe steun te verlenen, aangezien de subsidiëring van inefficiënte producenten in andere lidstaten de produkten van Hoogovens uit de markt dreigde te drukken 17). Geleidelijk breidden de steunmaatregelen zich uit over andere industriële bedrijfstakken. De Commissie waarschuwde daarom in 1982 uitdrukkelijk voor een steeds verder om zich heen grijpende steunmentaliteit. Tevens was de Commissie verontrust over de toenemende praktijk van de lidstaten allerlei vormen van steunverlening niet of te laat bij haar aan te melden. In een brief aan de nationale regeringen schrijft zij: „Cases of non-notification or late notification have ceased to be isolated” 18). Een en ander duidt op een flagrante schending van de verplichtingen die vermeld staan in het Verdrag van Rome in art. 93 lid 3. In Nederland kwamen dergelijke gedragingen aan het licht tijdens het onderzoek naar de steunverlening aan het RSV-concern, waarbij bleek dat de subsidiëring volgens de EG-regels ongeldig was 19).

Met ingang van 1982/83 is het zojuist geschetste beeld ten goede gekeerd. Het aantal aanmeldingen van nationale steunprojecten bij de Commissie is sterk toegenomen, hetgeen volgens deze instelling voor een groot deel te wijten is aan de toenemende discussies binnen de nationale regeringen omtrent de effectiviteit van steunmaatregelen ten behoeve van bedreigde sectoren en bedrijven. Tevens is het toezicht effectiever geworden blijkens een stijging van het aantal door de Commissie ingeleide procedures inzake art. 93 lid 2 en van het aantal negatieve beschikkingen. Daarnaast heeft de Commissie in 1985 een systeem geïntroduceerd dat tot doel heeft belanghebbende derden te motiveren tot interventie over te gaan indien in een lidstaat een voor hen nadelige steunmaatregel wordt ingevoerd 20).

Een andere positieve ontwikkeling in de jaren tachtig is dat de steunmaatregelen meer en meer gericht worden op nieuwe industrieën, onderzoek en ontwikkeling en innovatie. Een dergelijke vorm van nationale steunverlening is een betere aanwending van beperkte financiële middelen en meer in overeenstemming met een beleidsstrategie ter voltooiing van de interne markt. Aangezien deze steun voornamelijk betrekking heeft op ondernemingsactiviteiten in de 'pre-concurrentiële fase' is het gevaar van een kunstmatige verstoring van de mededingingsverhoudingen en een beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten geringer. Bovendien is de EG actief op het terrein van de nieuwe industriële technologieën via de uitvoering van kaderprogramma's zoals ESPRIT, RACE, BRITE e.d., zodat coördinatie op communautair niveau eenvoudiger kan geschieden.

Niettemin bestaan er, zoals Pelkmans terecht opmerkt, ook enkele problemen 21). In de eerste plaats moet er een scheidslijn worden getrokken tussen werkelijk innovatieve investeringen en vervangingsinvesteringen. In de tweede plaats verdient het aanbeveling het begrip 'pre-concurrentiële fase' te operationaliseren. In de derde plaats bestaan er in de lidstaten, vooral de grotere, omvangrijke nationale technologieprogramma's, waardoor duplicatie van steunmaatregelen een probleem kan vormen. Ten slotte is het voor de Commissie belangrijk vast te stellen wat het beoogde en wat het uiteindelijke effect van de steun is op de mededinging en de handel binnen de Gemeenschap. Het zal duidelijk zijn dat de genoemde problemen geringer zijn naarmate de nationale steunmaatregelen betreffende technologie, onderzoek en ontwikkeling meer in het kader van gemeenschappelijke programma's plaatsvinden. Bovendien is het in een derge-

lijke situatie gerechtvaardigd art. 92 lid 2 betreffende de uitzonderingsmogelijkheden op het algemeen verbod op nationale steunmaatregelen in werking te stellen.

Gezien het voorgaande is het naar te moeten constateren dat de Raad van Ministers er in februari wederom niet in is geslaagd een begroting vast te stellen voor een nieuw communautair kaderprogramma inzake technologie voor de jaren 1987 tot en met 1991. Reeds sinds medio 1986 wordt daarover uitvoerig gedebatteerd. Het oorspronkelijke plan van de Europese Commissie beoogde 10 mrd ECU uit te trekken voor de vijfjarige periode, maar dit voorstel bleek al snel volstrekt onhaalbaar. Na een neerwaartse aanpassing tot ca. 7,7 mrd. ECU lieten West-Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk weten dat zo'n 4 mrd. ECU het voor hen hoogst aanvaardbare bedrag zou zijn; Nederland en België namen een tussenpositie in. Het grootste probleem in deze zaak vormt de noodzaak het basisprogramma voor onderzoek unaniem in de Raad te moeten goedkeuren 22). Uit de discussies in de Raad blijkt dat de drie grootste lidstaten het wetenschappelijk onderzoek het liefst op nationaal niveau willen uitvoeren. Inmiddels heeft Commissaris Narjes reeds verklaard dat het bedrag van 4 mrd. ECU te gering is om een effectief Europees onderzoeksbeleid te kunnen voeren, welk beleid nota bene op vier achtereenvolgende zittingen van de Europese Raad tot eerste prioriteit is verklaard. Volgens woordvoerders van de Commissie zijn de gevolgen van de onduidelijkheid nu al merkbaar. Zo zou bij voorbeeld het ESPRIT-programma al vertraagd worden en zouden onderzoekers bij andere projecten vertrekken omdat ze te weinig zekerheid hebben omtrent hun positie in de komende jaren 22).

## Handelsbeleid

Naast de mededingings- en de industriepolitiek vormt het handelsbeleid een essentieel onderdeel in het totaalpakket van flankerende beleidsmaatregelen, aangezien er een duidelijk verband bestaat tussen het interne vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten en de handelspolitieke betrekkingen met derde landen. Immers, binnen een douane-unie worden de produkten uit niet-lidstaten in dezelfde mate toegelaten tot het vrije verkeer als produkten uit lidstaten zodra in één der lidstaten de benodigde importformaliteiten zijn vervuld. Met dit verband werd in het Verdrag van Rome uitdrukkelijk rekening gehouden, aangezien art. 113 vermeldt: „Na afloop van de overgangperiode wordt de gemeenschappelijke handelspolitiek gegrond op eenvormige beginselen ....”. Ondanks de uitleg van het Hof van Justitie in het Donckerwolcke-arrest dat de bevoegdheid van de Gemeenschap inzake handelspolitieke aangelegenheden een exclusieve is, blijkt in de praktijk dat de lidstaten regelmatig worden gemachtigd nationale handelspolitieke maatregelen te treffen.

In de eerste plaats is het mogelijk dat de lidstaten, middels een beroep op art. 115 EEG en na toestemming van de Commissie, specifieke maatregelen kunnen nemen. Het buiten toepassing verklaren van een gemeenschappelijke behandeling van importgoederen impliceert dat lidstaten individueel protectionistische maatregelen mogen treffen tegen uit niet-lidstaten afkomstige produkten die elders in de EG vrij kunnen circuleren. Dit leidt tot het instandhouden van nationale handelsgrenzen en derhalve tot marktfragmentatie. Hoewel de Commissie haar

17) Pelkmans, op.cit., blz. 55.

18) *EG Publikatieblad*, C 252, 30 september 1980.

19) P.J. Slot, J.S. van den Oosterkamp en M.C.J. Groothuizen, Steun aan RSV: keert de wal het schip?, *Nederlands Juristen Blad*, 2 maart 1985, blz. 273-279 en B.H. ter Kuile, *Rechtsbescherming in crisis en crisis in rechtsbescherming*, Rotterdam, februari 1985.

20) Commissie van de EG, *Vijftiende verslag over het mededingingsbeleid*, Brussel, 1986, blz. 141-142.

21) Pelkmans, op.cit., blz. 58-59.

22) Europese Akte, artikel 24; een aanvulling op het oorspronkelijke art. 130. Zie met name art. 130 I t/m Q.

machtiging zou kunnen weigeren, is voor de toepassing van deze ontsnappingsclausule op ruime schaal toestemming verleend 23). In de tweede plaats is het voor de lidstaten mogelijk met sommige externe handelspartners (o.a. Japan en de meeste staatshandelslanden) bilaterale handelsovereenkomsten af te sluiten, waarbinnen selectieve vrijwaringsclausules kunnen worden opgenomen. Ook op deze wijze kunnen handelsbelemmerende maatregelen worden geïntroduceerd, die per lidstaat verschillen, die gericht zijn op een bepaald exporterend land en die betrekking hebben op één specifiek product. In de derde plaats wordt de speelruimte van de lidstaten op handelspolitiek terrein vergroot door een geleidelijke verschuiving van protectie via prijsinstrumenten naar protectie middels kwantitatieve invoerbepalingen. De laatste vorm van handelsbescherming wordt vaak verpakt in de vorm van o.a. vrijwillige exportbeperkingen, waardoor de internationale verplichtingen worden omzeild. Door dit informele karakter en de grotere effectiviteit is dergelijke hoeveelheidsprotectie bijzonder aantrekkelijk om toe te passen. Aangezien de juridische overdracht van formele bevoegdheden geen geëigend middel is als het om informele en verplichtingen omzeilende vormen van protectie gaat, is het voor de Commissie bijzonder moeilijk om greep te krijgen op dergelijk eigenmachtig optreden van de lidstaten. Het is derhalve niet verwonderlijk dat de laatste in toenemende mate gebruik hebben gemaakt van de hen overgebleven speelruimte 24). De bovenstaande aspecten van het invoerbeleid hebben ertoe geleid dat er binnen de Gemeenschap sprake is van uiteenlopende handelsliberalisatie.

Ook aan de exportzijde bestaat een ernstige lacune, die nadelige gevolgen kan hebben voor het vrije interne verkeer van goederen. Nationale steunmaatregelen ten behoeve van de export naar andere lidstaten acht de Commissie terecht onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Ten aanzien van subsidiëring voor de uitvoer naar derde landen neemt zij, op basis van het Verdrag van Rome (art. 112 EEG), een coulantere houding aan. Het is echter geenszins uitgesloten dat dergelijke steunmaatregelen leiden tot een kunstmatige verstoring van de concurrentieverhoudingen binnen de Gemeenschap. Indien deze vorm van exportsubsidiëring inderdaad concurrentievervalsing tot gevolg heeft, zou het algemeen verbod op nationale steunmaatregelen (art. 92 lid 1) van toepassing dienen te zijn. Het speciale karakter van art. 112 verhindert echter dat de lidstaten gehouden zijn de Commissie in kennis te stellen van hun bestaande of nieuw in te voeren steunmaatregelen ten behoeve van de export naar derde landen 25). Dit neemt niet weg dat het van belang is dat de Gemeenschapsinstellingen op de hoogte zijn van alle maatregelen die het functioneren van de gemeenschappelijke markt beïnvloeden.

Ten slotte is het in verband met de interne marktproblematiek en de technologische achterstand van de EG ten opzichte van de VS en Japan zinvol om in het kort in te gaan op enkele argumenten die lijken te pleiten voor de introductie van tijdelijke handelsbescherming ten behoeve van nieuwe, technologisch geavanceerde producten. In september 1983 heeft de Franse regering in een memorandum aan de Commissie een dergelijke handelswijze gepropageerd: de bescherming van een zekere markttoegang is volgens haar vooral in de initiële fase van de productlevenscyclus essentieel. Tijdelijke protectie ten behoeve van nieuwe producten is over het algemeen te rechtvaardigen indien zij dient ter neutralisatie van ontwikkelingsubsidies in derde landen en/of ter overbrugging van grote verschillen in wederzijdse markttoegang, welke het concurrentievermogen op lange termijn aanmerkelijk kunnen beïnvloeden 26). Om niet te vervallen in de hiervoor genoemde marktfragmentatie ten gevolge van een verbrokken handelsbeleid is het een vereiste dat de protectie op communautair niveau plaatsvindt. Bovendien bezit de Gemeenschap in dezen de jure een exclusieve bevoegdheid. De ideale oplossing is natuurlijk dat er tijdens de binnenkort te starten GATT-ronde afspraken worden gemaakt omtrent de begeleiding van nieuwe

technisch-hooggekwalificeerde producten in internationaal verband, bij voorbeeld door de opname van een 'high-tech code' in de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel.

## Besluit

Hoewel de totstandkoming van het witboek en de Europese Akte zonder twijfel een nieuwe impuls aan het integratieproces heeft gegeven, is het de vraag in hoeverre dat in de praktijk tastbare resultaten zal opleveren. Zowel bij het witboek als bij de Akte kunnen de nodige vraagtekens worden geplaatst betreffende de inhoud en de haalbaarheid van de te verwezenlijken doelstellingen: vooral de Europese Akte lijkt voor tweeërlei uitleg vatbaar te zijn. Hoe is het anders te verklaren dat politici in de ene lidstaat de Akte kunnen presenteren als een versterkte garantie voor de nationale belangen en in de andere als een nieuwe kans de Gemeenschap vooruit te helpen. Ook het witboek vertoont enkele fundamentele tekortkomingen, die vooral betrekking hebben op de onderlinge afstemming van negatief en positief integrerende beleidsmaatregelen. Gezien de bestaande lacunes op het terrein van het flankerend beleid, is het voor de voltooiing van de interne markt op 31 december 1992 van wezenlijk belang extra aandacht te besteden aan de afstemming tussen negatieve en positieve integratie. Of de genoemde problemen werkelijk in de praktijk oplosbaar zijn, zal blijken vóór 31 december 1988 en vóór 31 december 1990, wanneer de Commissie aan de Raad verslag moet uitbrengen over de voortgang van de werkzaamheden ter voltooiing van de interne markt. Een ding staat vast: de omvang en de complexiteit van de te verrichten activiteiten is groot.

L.M. Bakker

23) *Europa van Morgen*, 4 maart 1987, blz. 127.

24) G. Koopmann, *Nationaler Protektionismus und gemeinsame Handelspolitik in der EG*, in: B.B. Gemper (red.), *Protektionismus in der Weltwirtschaft*, Hamburg, 1984, blz. 26-46.

25) J.A. Winter, *Nationale steunmaatregelen en het gemeenschapsrecht*, Deventer, 1981, blz. 139-141.

26) Zie voor een uitgebreidere behandeling: Pelkmans, op.cit., blz. 140-141 en blz. 194-198.

27) Th.W. Vogelaar, op.cit., blz. 77.