

Europa na 1992

De doelstelling van het bereiken van een vrije interne markt per 1992 is een welkome stap op weg naar verdergaande Europese integratie. Een einddoel is het echter zeker niet.

De vrees dat de EG zich na 1992 protectionistischer zal opstellen is ongegrond.

Verdergaande handelsliberalisatie op wereldwijde schaal blijft de voorkeur houden. Een vesting Europa ligt niet in het verschiep, ook voor ondernemingen buiten de EG biedt de totstandkoming van de interne markt kansen. De auteur werkt deze visie nader uit aan de hand van de voorgenomen tweede richtlijn voor het bankwezen en de opstelling van de EG in de Uruguay-ronde van de GATT.

MR. W. DE CLERCO*

Eén Europese markt als uitdaging voor 1992

Het denkbeeld van één Europese economie met een ongedeelde markt is niet nieuw. Het Verdrag van Rome, ondertekend in 1957, waarbij de Europese Economische Gemeenschap werd opgericht, houdt rekening met zowel een Europese economie als met het ontstaan van een gemeenschappelijke markt. Maar die gemeenschappelijke markt is er nog niet; er zijn nog veel belemmeringen; er zijn er zelfs sinds 1957 nog bijgekomen. Nog steeds zijn er obstakels die het vrije verkeer van mensen, goederen, diensten en kapitaal in de weg staan: douaneformaliteiten, technische normen, onvoldoende coördinatie van het wetenschappelijk onderzoek, om er maar een paar te noemen.

In 1985 publiceerde de Europese Commissie haar *Witboek interne markt*, waarin een alomvattend programma werd voorgesteld om voor het eind van 1992 alle nog bestaande belemmeringen binnen de Gemeenschap op te heffen en zo één grote economie te vormen, waarin ondernemingen zich volledig kunnen ontplooiën en waardoor de Gemeenschap zelf een internationale rol kan spelen die in overeenstemming is met haar economische gewicht en haar eigen ambities. Alleen zo kan de Gemeenschap haar toekomst veilig stellen tegenover de economische macht van de VS en Japan en de steeds sterker wordende concurrentie van de nieuwe industrielanden in Zuidoost-Azië.

Toch hebben we daarmee niet de gemakkelijkste weg gekozen, want hoe makkelijk het doel ook kan worden gesteld – het scheppen van een markt waarbinnen mensen, goederen, diensten en kapitaal zich vrij kunnen bewegen – het betekent toch een enorme uitdaging (er moeten bijna 300 beslissingen worden besproken, aangenomen en ten uitvoer gelegd), en de weerslag ervan zal tot buiten de grenzen van de Gemeenschap merkbaar zijn.

Het scheppen van een werkelijk vrije binnenmarkt is niet slechts een kwestie van slagbomen verwijderen, maar vereist ook een groot aantal aanvullende beleidsmaatregelen gericht op economische en sociale samenhang, wetenschappelijke en technische samenwerking, coördinatie

van economische, monetaire, milieutechnische, en industriële politiek, en een politiek naar buiten die spoort met de politiek binnen de Gemeenschap.

Dat het de moeite wel zal lonen, moge blijken uit wat in het zogenaamde Cecchini-rapport wordt gesteld over de komende vijf tot zeven jaar. Het economische voordeel dat de Gemeenschap in principe kan behalen, zal naar schatting een totaal van ten minste 200 miljard Ecu bedragen, uitgedrukt in prijzen van 1988. Dat komt overeen met een toevoeging van ongeveer 5% aan het bruto binnenlands produkt van de Gemeenschap. In deze berekening is niet alleen meegeteld wat er kan worden bespaard door het slechten van de grensbarrières die de handel binnen de EG direct beïnvloeden (vooral grensformaliteiten en het daarmee verbonden oponthoud), maar wat er kan worden gewonnen als de obstakels voor de toegang tot verschillende nationale markten en de vrije concurrentie in de gehele Gemeenschap er niet meer zijn. De studie voorspelt voorts dat door de eenwording van de EG-markt op middellange termijn de consumentenprijzen met gemiddeld 6% omlaag zullen gaan. Produktie en levensstandaard zullen stijgen terwijl de werkgelegenheid met 5 miljoen zal toenemen. Voorts kan in de openbare sector 2,2 % van het bnp worden bezuinigd, terwijl de handel van de EG met andere landen met ongeveer 1% van het bnp kan stijgen.

De Europese Akte en het besluitvormingsproces

De Europese Akte – met amendementen op de oprichtingsovereenkomsten van de Gemeenschappen – is op 1 juli 1987 in werking getreden. Ze is van groot belang voor het plaveien van de weg naar meer Europese eenheid. Door de Europese Akte wordt de bevoegdheid van de Gemeenschap uitgebreid tot het milieu, het monetaire be-

* Lid van de Europese Commissie, in het bijzonder verantwoordelijk voor de buitenlandse betrekkingen en de handelspolitiek.

leid, en politieke samenwerking. De institutionele opzet van de Gemeenschap wordt er aanzienlijk door veranderd.

Bij het opstellen van het Verdrag van Rome is getracht de gebreken die de meeste internationale organisaties vertonen, te vermijden, en tegelijkertijd de bevoegdheden van de lidstaten zoveel mogelijk te garanderen. De Gemeenschap die op grond van dit Verdrag is opgericht, berust dan ook op een even verijnd als ongewoon machtsevenwicht. Weliswaar berusten de meeste aan de Gemeenschap overgedragen wetgevende bevoegdheden bij de Raad, waarin vertegenwoordigers van de lidstaten bijeenkomen bij wijze van intergouvernementele conferentie, terwijl aan het Europese Parlement slechts een raadgevende functie is gegeven. Maar de manier waarop de Raad zijn rechten kan uitoefenen is heel anders dan op zo'n conferentie. In de eerste plaats kan de Raad beslissingen nemen bij meerderheid van stemmen (in de meeste gevallen bij een gekwalificeerde meerderheid, soms bij eenvoudige meerderheid), behalve op gebieden waar de Verdragen zelf eenstemmigheid voorschrijven. In de tweede plaats kan de Raad gewoonlijk slechts optreden op grond van een voorstel van de Commissie, een onafhankelijke instelling in het bijzonder belast met de behartiging van het gemeenschappelijk belang. In de derde plaats kan de Raad een Commissievoorstel alleen bij eenstemmigheid wijzigen.

Het zal duidelijk zijn dat de Commissie zeer veel heeft in te brengen in het beslissingsproces. Helaas is dit besluitvormingsproces niet altijd goed gebruikt. Zo heeft de Raad bij elke kwestie naar eenstemmigheid gestreefd; van dat streven komt men pas de laatste tijd enigermate terug, waarbij de Europese Akte een steun in de rug geeft. Door het streven naar eenstemmigheid werden beslissingen namelijk op elk niveau opgehouden, want elke lidstaat trad op alsof hij het recht van veto had. Door de Europese Akte wordt aan dat zwakke punt in het besluitvormingsproces een eind gemaakt. Ze is om te beginnen een bevestiging van de politieke wil die ook al bleek uit de pas ingezette verandering in de praktijk, om terug te keren naar het in het Verdrag gestelde beginsel van beslissing bij gekwalificeerde meerderheid. Verder maakt de Europese Akte het mogelijk bij meerderheid van stemmen te beslissen in bepaalde gevallen waarin volgens de oprichtingsverdragen eenstemmigheid nodig was, vooral als het erom gaat nationale wetten op elkaar af te stemmen. Ook is de wet bedoeld om de uitvoerende macht van de Commissie te vergroten. Ten slotte voorziet de Europese Akte in een bescheiden uitbreiding van de rol van het Europese Parlement in de wetgeving door het invoeren van wat genoemd wordt de 'samenwerkingsprocedure'. In een aantal met name genoemde gevallen heeft het Europese Parlement thans het recht, bij meerderheid van stemmen genomen raadsbesluiten aan een onderzoek te onderwerpen. Deze procedure is op gang gebracht en werkt tot dusver goed, zonder de uiteindelijke aanvaarding van een beslissing te lang op te houden.

De meest opbouwende bijdrage van de Europese Akte wordt waarschijnlijk de totstandbrenging van de interne markt. Door de wet wordt het aanvaarden van de 300 beslissingen die daartoe nodig zijn, sterk vereenvoudigd, omdat nu zo'n tweederde van deze beslissingen bij meerderheid van stemmen kan worden genomen tegen voorheen maar minder dan een derde.

Na de interne markt

1992 betekent alleen maar een stapje vooruit op de weg naar Europese integratie. De Gemeenschap heeft immers niet alleen economische maar ook politieke doelstellingen: de preambule van het EEG-Verdrag maakt dat volkomen

duidelijk door te stellen, dat aan de deelnemers allereerst voor ogen staat "de grondslagen te leggen voor een steeds sterkere eenheid van de volkeren in Europa". Walter Hallstein, de eerste voorzitter van de Commissie, heeft gezegd: "We zitten niet in zaken, we zitten in de politiek". Zo'n doel kan niet in een paar jaar worden bereikt, maar ik ben vol vertrouwen dat we in de goede richting gaan. Afgezien van Mevrouw Thatcher, die de Gemeenschap als een club van zakenlieden beschouwt, hebben de leiders van de lidstaten bij herhaling uiting gegeven aan hun verlangen, de Gemeenschap te zien uitgroeien tot een Europese Unie. 1992 is zeker een mijlpaal op de weg naar één markt in de EG, maar de weg naar meer eenheid is daarmee niet ten einde. Sommige mensen hebben nu al het oog gericht op meer integratie op weg naar een monetaire unie. Anderen zullen zich er misschien binnenkort rekenschap van geven dat Europa ook een sterkere politieke identiteit nodig heeft, waartoe ook behoort een gemeenschappelijke buitenlandse politiek op het gebied van verdediging en veiligheid.

Externe gevolgen van 1992

De invloed van de totstandkoming van de Europese markt zal zowel in de Gemeenschap zelf als in de betrekkingen met de buitenwereld lang merkbaar blijven. Het is een onderwerp waarover heel wat misverstanden en vooroordelen bestaan. Laten we proberen de zaken recht te zetten. Zoals alle dingen met een revolutionair aspect spreekt ook de ongedeelde Europese markt tot de verbeelding van de wereld; over de betekenis en gevolgen ervan wordt zwaar gedebatteerd, waarbij veel bange gevoelens tot uitdrukking komen. Zo leeft bij onze handelspartners sterk de angst dat de Gemeenschap een muur van bescherming om haar markt zal optrekken en zich zal afwenden van het vrije economische systeem van de wereld. Die angstige voorvoelens gaan, hoe paradoxaal ook, hand in hand met angst binnen de Gemeenschap: het afbreken van de interne belemmeringen zou wel eens vooral voordelig kunnen uitpakken voor de buitenlandse ondernemingen die op de Gemeenschapsmarkt verkopen, en zou op die manier onze handelspartners zonder kosten aan hogere winsten kunnen helpen.

Er is noch voor het een noch voor het ander gegronde reden, al zie ik natuurlijk wel in dat er op zijn minst twee onzekere punten zijn. In de eerste plaats vragen sommige mensen binnen de Gemeenschap zich af of hun bedrijf de aanpassingen wel zal kunnen opbrengen die nodig zijn om de grote uitdaging van een nieuw economisch milieu en de te verwachten verhevigde concurrentie aan te kunnen. Er is geen reden bij voorbaat aan te nemen dat de dochtermaatschappijen van Amerikaanse of zelfs Japanse ondernemingen het er beter of slechter zullen afbrengen dan ondernemingen in Europees eigendom; dat hangt af van het kaliber van de ondernemingsleiding en de bekwaamheid en soepelheid van de werknemers. De overheid kan de Europese nijverheid geen garantie geven, want 1992 schept alleen de kansen.

De tweede bron van onzekerheid is dat er voor de totstandkoming van de ongedeelde markt veel richtlijnen en regelingen nodig zijn, waarvan er sommige nog niet zijn aangenomen en zelfs nog niet door de Commissie aan de Gemeenschapsraad voorgelegd. Zolang we nog niet al onze voorstellen bij de Raad ter tafel hebben gebracht en zolang de Raad ze nog niet heeft aanvaard, zal die onzekerheid blijven bestaan, en daarmee voedsel geven aan de angst van onze handelspartners.

Ik hoop oprecht dat onze handelspartners zullen begrijpen en dat ze ervan overtuigd zullen zijn dat de totstandkoming van de ongedeelde markt allereerst één ding bete-

kent: kansen. Kansen, in de eerste plaats voor de Europeanen. Maar ook kansen voor andere landen, waaronder de VS. De Gemeenschap keert zich niet van de wereld af; we zijn geen 'vesting Europa' en zullen dat ook niet worden. We willen volwassen handelsbetrekkingen met anderen, op de grondslag van meer vrije en eerlijke handel. De Gemeenschap voert een liberale handelspolitiek, en zal dat blijven doen. Met een aandeel van 20% in de wereldhandel (vergeleken bij 14% voor de VS) en een bnp dat voor 10% berust op uitvoer naar derde landen (vergeleken bij ongeveer 5% in de VS) heeft de Gemeenschap er waarschijnlijk meer dan enige handelspartner belang bij dat het handelsstelsel dat uitgaat van 'één wereld' wordt gehandhaafd. Een sterke EG draagt bij tot een gezond economisch systeem en gezonde handel in de gehele wereld. Amerikaanse ondernemingen maken een goede kans de vruchten van een ongedeelde markt te plukken: hun dochtermaatschappijen in de Gemeenschap zullen net zoveel profijt hebben van het wegnemen van belemmeringen als de zuiver Europese ondernemingen. Amerikaanse ondernemingen zijn er al aan gewend te werken op de wereldmarkt en op een grote binnenlandse markt, en zullen zich daarom misschien gemakkelijker aan de nieuwe omgeving aanpassen dan de nationale ondernemingen. De grotere concurrentiekracht van de Europese industrie zou het markt-aandeel van ondernemingen van derde landen zowel binnen de Gemeenschap als erbuiten kunnen beïnvloeden. Maar Amerikaanse ondernemingen zijn sterk concurrerend op de wereldmarkt, en verkeren in een gunstige positie om de kansen aan te grijpen die de Europese ongedeelde markt hun biedt.

Eén van de aspecten van het programma voor 1992 waarop nogal wat commentaar is geleverd, is de dienstensector. De algemene tendens is dat dienstverleners als banken of verzekeringsmaatschappijen die in enige lidstaat zijn toegelaten, in de hele Gemeenschap op dezelfde voorwaarden zullen mogen werken. Volgens het voorstel van de Commissie zal het wederkerigheidsbeginsel worden toegepast op nieuwkomers op de Gemeenschapsmarkt. De Commissie heeft duidelijk gesteld dat die bepaling niet met terugwerkende kracht zal worden toegepast. Wij willen onze dienstensector best openstellen, maar daarover wordt in de Uruguay-ronde onderhandeld. Wij hechten daar groot belang aan en stellen ons achter die onderhandelingen voor zover het om het openstellen van markten gaat. We zullen onze kracht en invloed aanwenden om meer vrijheid te verzekeren. Onder die omstandigheden kan niemand van ons vergen dat wij van een aantal voordelen afzien voor we er zeker van zijn dat onze belangrijkste handelspartners daartoe ook bereid zijn.

Ik wil nu nog twee punten uitwerken, namelijk onze algemene aanpak van het specifieke geval van het bankwezen, en de Uruguay-ronde.

Tweede richtlijn voor het bankwezen

De Commissie heeft van haar rechtspositie op het gebied van diensten in bijzondere zin gebruik gemaakt om aan de Raad een voorstel voor te leggen voor een nieuwe richtlijn voor bankactiviteiten, de zogenaamde 'Tweede richtlijn voor de coördinatie van het bankwezen'. De bedoeling ervan is de eerste richtlijn uit 1977 aan te vullen door alle nog overblijvende belemmeringen voor vrije vestiging en vrije dienstverlening weg te nemen. Het centrale denkbeeld van de nieuwe richtlijn is één enkele vergunning voor de gehele Gemeenschap geldig te maken. Dat betekent dat elke toegelaten kredietinstelling zekere kernbankiertaken zal mogen verrichten in de gehele Gemeenschap, hetzij via bijkantoren of door dienstverlening, krachtens

één enkele vergunning afgegeven door de bevoegde toezichthouder in eigen land. Deze 'algemene bankvergunning' zal worden erkend door toezichthouders in andere landen van de Gemeenschap, met alleen de beperking dat kredietinstellingen slechts die bankactiviteiten in andere lidstaten kunnen verrichten die ze volgens hun eigen toezichthoudende instantie in hun eigen land mogen verrichten. Wat derde landen betreft heeft de Commissie voorgesteld de richtlijn ook voor hen te laten gelden. Maar ten opzichte van nieuwkomers is de Commissie van mening dat het verlenen van de algemene bankvergunning zou moeten geschieden volgens het wederkerigheidsbeginsel. Wij zijn van oordeel dat kredietinstellingen van de Gemeenschap gelijkwaardige toegang moeten krijgen tot de financiële markten van landen buiten de Gemeenschap. Alvoers een vergunning af te geven voor het vestigen van een dochterinstelling van een bank uit een land buiten de Gemeenschap (of de verwerving van een aandelenpakket) moet een lidstaat de andere lidstaten en de Commissie op de hoogte stellen. De beslissing om de vergunning te verlenen zou kunnen worden opgeschort indien enige instelling van de lidstaten niet kan profiteren van wederkerige toelating.

Nu nog een enkel woord over de Raad van Ministers van Financiën op 7 november, waarin een eerste politieke ronde-tafeldiscussie over de Tweede Richtlijn is gehouden. Uit de gesprekken bleek dat de ministers van mening verschillen over het begrip wederkerigheid. Landen met een sterke banksector (u kunt zich voorstellen welke dat zijn) zijn bang dat buitenlandse investeringen in hun financiële centra afhankelijk zullen zijn van discussies in het buitenland tussen derde landen en andere lidstaten. Andere landen achten het begrip reciprociteit volstrekt gerechtvaardigd en willen alleen praten over de modaliteiten van de procedure. Als alles goed gaat zal de beslissing halverwege 1989 vallen.

Over het begrip wederkerigheid, waarover in de debatten over 1992 veel te doen is geweest, kan nog het één en ander worden opgemerkt. Het begrip is niet nieuw, het komt al voor in het raamwerk van de OESO en de GATT. Het gaat om niets meer of minder dan een eerlijke overeenkomst, met gelijke rechten of voordelen. Het is een techniek die wordt gebruikt in multilaterale onderhandelingen waarbij het erom gaat de toegang tot markten vrij te maken. Daarbij wordt voortgang geboekt doordat alle deelnemers zodanig concessies uitwisselen dat er een voor alle partijen voordelige verdeling van baten uit de onderhandelingen te voorschijn komt. Wederkerigheid is zeker niet protectionistisch; het is een algemeen aanvaard, centraal element van handelspolitiek. We gebruiken de term wederkerigheid niet in die zin dat onze handelspartners dezelfde wetgeving zouden moeten aannemen, en we verlangen van de VS ook zeker geen grondwetswijziging bij voorbeeld ter zake van het bank- en verzekeringswezen. We zijn niet uit op 'sectorale wederkerigheid' in de zin dat er voor elke sector evenwicht op de handelsbalans moet zijn tussen de EG en elk van haar partners. We streven wel naar een gelijkwaardig toelatingsbeleid. De EG zal zich in elk geval houden aan haar internationale verplichtingen in de GATT en de OESO, en ook aan haar bilaterale verplichtingen (EVA, Lomé, de Middellandse-Zeelanden).

Op gebieden waarvoor zulke regels nog niet gelden (de handel in diensten) zijn wij erop uit verdere verruiming te bewerkstelligen door middel van de multilaterale onderhandelingen die nu in de Uruguay-ronde worden gevoerd. Tot er nieuwe internationale regels zijn opgesteld, beschouwt de Commissie het als dwaasheid, de voordelen van haar eigen verruimingsproces op dat gebied eenzijdig toe te kennen aan derde landen waarvan in redelijkheid vergelijkbare verruimende maatregelen mogen worden verwacht. De Commissie stelt voor aan derde landen een

deelgenootschap aan te bieden om zeker te stellen dat de verruiming die de ongedeelde markt meebrengt doorwerkt over de gehele wereld. Verre van een vesting op te trekken neemt de Gemeenschap het voortouw door een nieuwe gezamenlijke inspanning tot opleving van de wereldeconomie voor te stellen, waarbij ze de kansen aangrijpt die zowel door het 1992-programma als door de Uruguay-ronde worden geboden.

De Uruguay-ronde

De Uruguay-ronde biedt ons de mogelijkheid om, op de grondslag van vergrote en geliberaliseerde handel, het internationale stelsel van handel aan te passen aan een wereld waarin zich grote politieke en technologische omwentelingen voltrekken. De Uruguay-ronde valt tot op zekere hoogte samen met het EG-handelsliberalisatieprogramma, dat op de Top van Toronto is erkend als een belangrijke bijdrage aan de wereldeconomie. Het slotresultaat van beide zou moeten zijn een hogere graad van handelsliberalisatie en een opener en vrijer multilateraal handelstelsel. We kunnen ons derhalve niet veroorloven, halfslachtige multilateralisten te zijn.

Alle landen hebben geprofiteerd van het systeem van regels van de GATT en van de opeenvolgende ronden van multilaterale handelsbesprekingen die onder GATT-auspiënen zijn gevoerd. Ook een geslaagde Uruguay-ronde zal ons voordeel brengen, naarmate de GATT zich verder ontplooit en wordt uitgebreid over nieuwe gebieden als diensten, investeringen, intellectueel eigendom, naast het tot stand brengen van een verder geliberaliseerde internationale handel op de meer vertrouwde gebieden van tarieven en andere handelsbelemmeringen. Dat staat allemaal op de agenda van de Uruguay-ronde. De Gemeenschap heeft in elk geval groot belang bij de succesvolle afwerking van die agenda. Daarom zijn we dan ook bereid de verzekering te geven, dat het proces van liberalisatie waar wij mee bezig zijn, doorwerkt over de gehele wereld. Voor dat doel is het van belang dat ook na de juist afgesloten tussentijdse evaluatie in Montreal, de onderhandelingen slagvaardig worden voortgezet. De deelnemende landen zouden er daarom goed aan doen zich te onthouden van onrealistische en vijandige tactieken. Ik denk hier in het bijzonder aan de maximalistische houding van de VS over de landbouw, die de Gemeenschap kan noch wil aanvaarden.

Maar ik denk ook aan de sfeer van tegenstelling die het debat over de nieuwe gesprekspunten, zoals de diensten, beheerst. Er kan geen twijfel over bestaan dat die nieuwe elementen van overheersend belang zijn, want deze zullen meer en meer de motor van de wereldeconomie worden. Toch denken ontwikkelingslanden veelal dat de geïndustrialiseerde landen die punten alleen naar voren brengen om hun eigen technische en politieke voorsprong te verstevigen. Het zou evenwel een misverstand zijn te denken dat de geïndustrialiseerde wereld het zou winnen. Nu al hebben de ontwikkelingslanden beschermde belangen: in het toerisme, in de bouw en zelfs in de geavanceerde technologie. En die belangen zullen toenemen. Anderzijds zouden de geïndustrialiseerde landen zich vergissen als ze, in de veronderstelling 'het onderling wel te klaren' in de nieuwe sectoren, alleen met elkaar afspraken zouden maken. Internationale overeenkomsten over zulke belangrijke zaken kunnen alleen doeltreffend zijn als er zoveel mogelijk landen aan deelnemen.

Het zou een ernstige vergissing zijn als het weislagen van de Uruguay-ronde in gevaar werd gebracht doordat men zich te weinig wil vastleggen of doordat men een agressieve eenlingspolitiek voert. Zo hebben Kissinger en Vance gewezen op het gevaar dat de VS, vooral als er van

regering wordt gewisseld, een 'veranderlijke factor' in de wereld zouden worden. Ze refereerden daarbij aan "de nationale neiging om te schommelen tussen overdreven oorlogszuchtigheid en onrealistische verwachtingen". Voorbeelden van die neiging liggen misschien ten grondslag aan bepaalde aspecten van de nieuwe Amerikaanse handelswetgeving. Ik verzoek de VS die neiging geen vaste voet te laten krijgen. Het zou een gevaarlijke manier zijn om op weg te gaan naar de eenentwintigste eeuw.

W. de Clercq