



Op weg naar een interne markt in 1992

Nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie

DRS. R.M. VAN SLOTEN*

Inleiding

Het is een algemeen bekend feit dat het ontbreken van een werkelijke interne markt de Europese economieën schaadt (de kosten van het zogenaamde „niet-Europa” liggen volgens ramingen tussen de 30 en 60 mrd. ecu per jaar!), omdat ondernemingen niet volledig kunnen profiteren van de grote Europese markt van binnenkort 320 miljoen inwoners. Al vanaf 1981 dringt de Commissie sterk aan op het tot stand brengen van een echte interne markt en zij heeft in haar werkprogramma voor 1985 dan ook duidelijk gesteld dat nu eindelijk ernst moet worden gemaakt met de verwezenlijking ervan om zodoende de Europese economie een impuls te geven die vergelijkbaar is met het effect van de bereikte douane-unie in de jaren zestig.

In maart jl. stond het bereiken van de interne markt op de agenda van de Europese Raad van Brussel en het ziet er naar uit dat na de plechtige beloften aangaande deze kwestie tijdens de top van Kopenhagen (1982) en Fontainebleau (1984) nu daadwerkelijk tot actie wordt overgegaan. De Commissie heeft de afgelopen maanden een „white paper” voorbereid, waarin een gedetailleerd programma is opgenomen dat tevens voorzien is van een tijdschema ten einde de streefdatum 1992 te halen. Het „white paper” met als titel *Completing the internal market* is aangeboden aan de Europese Raad van Milaan, die het positief ontvangen heeft en de Commissie opdracht heeft gegeven snel haar voorstellen te presenteren zodat de genoemde termijnen kunnen worden gehaald.

Historie

Het Verdrag van Rome voorzag de schepping van één geïntegreerde markt zonder beperkingen op het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Artikel 2 van het Verdrag vermeldt

expliciet de doelstellingen van de Europese Economische Gemeenschap; zij heeft tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt en door het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de lidstaten, de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een gestadige en evenwichtige expansie, een grotere stabiliteit, een toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de in de Gemeenschap verenigde staten te bevorderen. In artikel 3 worden de afschaffing van de douanerechten en kwantitatieve beperkingen bij in- en uitvoer van goederen alsmede van alle overige maatregelen van gelijke werking (art. 3, par. a), de verwijdering van hinderpalen tussen de lidstaten voor het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal (art. 3, par. c) en het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgevingen in de mate waarin dat voor de werking van de gemeenschappelijke markt noodzakelijk is, (art. 3, par. h) genoemd als middelen van de in artikel 2 genoemde doelstellingen. In artikel 99 van het EG-verdrag wordt gesteld dat de Commissie zal onderzoeken op welke wijze de wetgevingen van de verschillende lidstaten met betrekking tot de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, met inbegrip van de compensatiemaatregelen die van toepassing zijn op de handel tussen de lidstaten, in het belang van de gemeenschappelijke markt kunnen worden geharmoniseerd.

In de jaren zestig werd de douane-unie sneller bereikt dan aanvankelijk was voorzien, maar onder invloed van de ongunstiger wordende economische omstandigheden trad steeds meer stagnatie op (en zelfs achteruitgang) en werd de oorspronkelijke doelstelling van een interne markt niet gerealiseerd. De economische recessie leidde ertoe dat de lidstaten minder geneigd waren tot harmonisatie over te gaan en de hierdoor en door nieuwe wetgevingen veroorzaakte technische handelsbelemmerin-

gen gaarne als „bijproduct” aanvaardden.

In haar werkprogramma stelt de Europese Commissie dat een werkelijke interne markt veel verder gaat dan een douane-unie; het gaat om het verwijderen van alle fysieke (zoals grensposten), fiscale en technische belemmeringen. Bij de verwezenlijking van de interne markt moeten volgens de Commissie de volgende aspecten in het oog gehouden worden:

- de markt moet het hele territorium van de Gemeenschap omvatten en meer zijn dan een optelsom van 12 nationale markten;
- de markt moet niet alleen „groot” zijn, maar ook dynamisch;
- de markt moet vrij en flexibel zijn, zodat productiefactoren vrij kunnen circuleren.

Technische harmonisatie

Recente ontwikkelingen in de Gemeenschap betekenen een doorbraak op het gebied van de technische belemmeringen. Uiteenlopende nationale normen, zoals door BSI in het Verenigd Koninkrijk of DIN in de Bondsrepubliek Duitsland uitgewerkt en hun „de jure” of „de facto”-vereisten, noodzaken bedrijven hun producten aan te passen aan de diverse nationale markten, hetgeen hogere kosten impliceert dan de productie van één uniform product. Tevens kunnen door de nauwe verbinding van normen met de van kracht zijnde technische wetgeving gemakkelijk handelsbelemmeringen ontstaan. Tot voor kort trachtte men in Europees verband te komen tot het vaststellen van de exacte vereisten in technische richtlijnen van een bepaald product. Doordat er verschillende nationale voorschriften bestaan die vaak berusten op een lange nationale traditie en verdedigd worden door nationale belangengroepen, was het niet verwonderlijk dat overeenstemming in de Ministerraden soms pas na jaren touwtrekken tot stand kwam. Immers, artikel 100 van het Verdrag van Rome is de juridische basis voor dit soort harmonisatiewerk en dat betekent dat eenstemmigheid vereist is. Zo nam de Ministerraad in september 1984 een serie van 15 technische harmonisatierichtlijnen aan, die de kenmerken van apparatuur in diverse industrietakken nauwkeurig voorschreven. De aanvaarding ervan werd als een doorbraak ervaren, aangezien het voor enkele ervan meer dan 8 à 10 jaar overleg had vereist.

Omdat enkele jaren geleden de harmonisatie stil kwam te liggen werd in 1983 besloten het probleem bij de oorsprong aan te pakken. Richtlijn 83/189/EEG 1) heeft geleid tot de invoering van een informatie-

* Sociaal-economisch historicus. Hij liep stage bij het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie en is thans tijdelijk werkzaam op het Europees Instituut voor Bestuurskunde te Maastricht.

1) *Publikatieblad Europese Gemeenschappen*, nr. L 109, 26 april 1983, blz. 8.

systeem voor het ontwerp van technische voorschriften en normen, hetgeen behelst dat een lidstaat de Commissie op de hoogte moet stellen van dergelijke normen en voorschriften en niets mag ondernemen in afwachting van Europese normen en wetgeving. Op het gebied van de technische voorschriften werd dit infosysteem al op 1 april 1984 van kracht, op het gebied van de normen is dit het geval vanaf 1 januari van dit jaar.

Nieuwe aanpak

De nieuwe strategie van de Gemeenschap is gebaseerd op de erkenning van de wezenlijke gelijkheid van de bestaande wetgeving in de lidstaten. Weliswaar variëren de voorschriften van land tot land, maar de doeleinden, zoals bescherming van de gezondheid e.d., zijn in het algemeen identiek. Deze nieuwe strategie is gebaseerd op de artikelen 30 en 36 EEG die bepaalde nationale maatregelen die ongeachtvaardigde beperkende effecten hebben op het vrije verkeer, verbieden. In feite gaat het niet om een volkomen nieuwe strategie maar om aanpassing van de praktijk van de „verwijziging naar de normen”, zoals die in de laagspanningsrichtlijn van 1973 gebruikt is en waarover de Raad zich al in zijn conclusies van 16 juli 1984 had uitgesproken 2). „Verwijziging naar de normen” betekent dat de Raad niet langer de exacte technische specificaties in een richtlijn zal vastleggen, maar alleen de algemene doelstellingen en essentiële vereisten m.b.t. de veiligheid e.d. van produkten, zoals geformuleerd in artikel 36 van het EG-verdrag. Het is de taak van de Europese normalisatie-instituten uit te maken op welke manieren produkten binnen het kader van de essentiële vereisten kunnen worden genormaliseerd.

In een resolutie van de Ministerraad van 7 mei jl. 3) betreffende een nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie worden vier fundamentele beginselen genoemd waarop de nieuwe aanpak berust:

- de harmonisatie van de wetgevingen is beperkt tot de aanneming, door middel van op artikel 100 van het EG-verdrag gebaseerde richtlijnen, van de belangrijkste essentiële vereisten (of andere voorschriften van algemeen belang) waaraan op de markt gebrachte produkten moeten voldoen om in de Gemeenschap in het vrije verkeer te kunnen worden gebracht;
- het is de taak van de op het gebied van de industriële normalisatie bevoegde organen om, rekening houdende met de stand van de techniek, de technische specificaties op te stellen die het bedrijfsleven nodig heeft om produkten te vervaardigen en op de markt te brengen die aan de in de richtlijnen vastgestelde fundamentele voorschriften voldoen, waarmee aan de normalisatievereisten een duidelijker kader is gegeven;
- deze technische specificaties zijn niet bindend en behouden hun karakter van

facultatieve normen;

- maar tegelijkertijd is de overheid verplicht aan de conform de geharmoniseerde normen (of voorlopig conform nationale normen) vervaardigde produkten het weerlegbare vermoeden te verbinden dat deze produkten voldoen aan de „fundamentele voorschriften” die in de richtlijn door totale harmonisatie werden vastgesteld (hetgeen betekent dat het de producent vrijstaat ook niet conform de normen te produceren maar dat hij in dat geval zelf het bewijs moet leveren dat zijn produkten voldoen aan de fundamentele voorschriften van de richtlijn).

De Raad stelt hierbij dat enerzijds de normen kwaliteitsgaranties moeten bieden ten aanzien van de in de richtlijnen vastgestelde „fundamentele voorschriften” en dat anderzijds de overheid volledig verantwoordelijk moet blijven voor de bescherming van de veiligheid (of voor het doen naleven van andere voorschriften) op haar grondgebied.

Kort samengevat komt de situatie dus op het volgende neer. Doordat er verschillende nationale bepalingen bestaan is het vastleggen van exacte technische specificaties in de richtlijnen een moeizame procedure. Sedert 1 april 1984 resp. januari van dit jaar tracht men het ontstaan van nieuwe nationale normen te voorkomen via de „stand still”-procedure zoals omschreven in richtlijn 83/189/EEG, in afwachting van door de Europese normalisatie instituten op te stellen Europese normen. Een wijder gebruik van de formule „verwijziging naar de normen” moet ertoe leiden dat een produkt vrij kan circuleren binnen de Europese markt indien het voldoet aan de fundamentele voorschriften die de Raad in de richtlijn vastlegt.

Betekenis

De Raad stelt dat het gaat om een beginsel van algemene draagwijdte waarvan de geldigheid concreet zou moeten worden beoordeeld op verschillende gebieden waarop het zal worden toegepast. De nieuwe aanpak zou zich vooral moeten concentreren op terreinen waarop communautaire actie ontbreekt (bij voorbeeld veel mechanische produkten en bouwmaterialen), zonder dat een reeds ver gevorderde regeling weer in het geding wordt gebracht (zoals op het gebied van de regelingen voor motorvoertuigen). Daarentegen ligt de zaak anders bij elektrische apparaten, het enige terrein dat al bestreken wordt door een richtlijn van het type „verwijziging naar de normen” en dat zeker verdient te worden opgenomen onder de prioritaire terreinen met betrekking tot alle produkten die nog niet worden bestreken, gezien de uiterst belangrijke rol die op die gebieden door de internationale en Europese normalisatie wordt gespeeld.

Eén van de voornaamste doelstellingen van de nieuwe aanpak is het ineens kunnen regelen, met de vaststelling van één enkele richtlijn, van de regelgevende problemen

voor een zeer groot aantal produkten zonder dat deze richtlijn veelvuldig moet worden aangepast of gewijzigd. Dientengevolge, zo stelt de Raad, moeten de gekozen terreinen worden gekenmerkt door het bestaan van een gamma produkten met een zodanige homogeniteit dat zij de definitie van gemeenschappelijke „fundamentele voorschriften” mogelijk maakt. Dit criterium van algemene draagwijdte is echter gebaseerd op overwegingen van praktische aard en van arbeidsbesparing, en niets belet dat in bepaalde gevallen voor één bepaald type produkt een regeling wordt getroffen aan de hand van de formulering „verwijziging naar de normen”. Dit laatste voornemen van de Raad moet zeker worden gerelativeerd en is niet erg waarschijnlijk. Het zal er veel meer op uit lopen dat ingevolge van een zekere heterogeniteit, de fundamentele vereisten in een hiërarchische structuur worden gebracht.

Problemen

De nieuwe aanpak betekent in de praktijk een belangrijke stap voorwaarts, maar vereist wel dat de normalisatie-instituten het gezag en de financiële middelen krijgen om deze taak te vervullen. De Commissie is dan ook doende haar samenwerking met deze organisaties te intensiveren en een financiële bijdrage te leveren. Omdat niet alleen Gemeenschapslanden lid zijn van deze organisaties, maar ook EFTA-landen wordt tevens een „link” met buiten gecreëerd. Niettemin moet niet uitgesloten worden geacht dat de problemen zich zullen verplaatsen van de Ministerraad naar de normalisatie-instituten. Om de besluitvorming in de normalisatie-instituten te vergemakkelijken wil de Commissie de unanimitetsregel die bij CEN geldt (niet bij CENELEC) laten verdwijnen, hetgeen een moeizame operatie is; men is nu begonnen met „proefdraaien” zonder de unanimitetsregel op het gebied van de informatietechnologie gedurende een jaar.

Uiteraard is de nieuwe aanpak slechts één aspect van de actieplannen in het „white paper” ter verwezenlijking van een echte interne markt, maar niettemin symptoom van het besef dat als Europa de concurrentie met de Verenigde Staten en Japan wil overleven, zij in ieder geval haast zal moeten maken met de creatie van een gemeenschappelijke interne markt. Daartoe zal ook op andere gebieden nog veel vooruitgang moeten worden geboekt wil de streefdatum 1992 inderdaad worden gehaald.

R.M. van Sloten

2) *Bulletin Europese Gemeenschappen*, 7 augustus 1984, punt 2.1.12.

3) *Publikatieblad Europese Gemeenschappen*, nr. C 136, 4 juni 1985.