

Europa 1992 en de VS: de dreiging van een handelsoorlog

Vormt de totstandkoming van een interne Europese markt een zodanige bedreiging voor de VS dat dit zelfs kan uitmonden in een handelsoorlog? Of dit gaat gebeuren is voornamelijk afhankelijk van de wijze waarop de interne markt gestalte krijgt. Voorlopig is hierover nog te weinig bekend om een definitieve analyse van de consequenties van 1992 voor de VS te kunnen maken. Naast deze Europese ontwikkeling komen in het artikel ook het afnemende gewicht van de VS in de wereldeconomie en de verschuivingen in het institutionele kader van de Amerikaanse handelspolitiek aan de orde.

PROF. E. ZUPNICK*

Dit artikel behandelt de invloed van 1992 op de verhouding tussen de Verenigde Staten en Europa. Het vestigt de aandacht op de handelsconflicten waartoe de uitvoering van het plan voor economische eenwording naar mijn mening aanleiding kan geven. De voornaamste stelling van dit artikel is dat zowel uit de grondige verandering van Amerika's positie in de wereldeconomie als uit veranderingen in de criteria die de Amerikaanse handelspolitiek bepalen, blijkt dat de liberale beginselen die sinds het einde van de tweede wereldoorlog aan de Amerikaanse handelspolitiek ten grondslag liggen, nu althans ten dele worden losgelaten. Dat betekent zeker niet dat de VS nu een bolwerk van protectionisme zijn geworden, maar wel dat er een grotere neiging tot beschermende maatregelen bestaat en dat de VS gevoeliger zijn geworden voor ontwikkelingen die de Amerikaanse belangen bedreigen. Het is heel goed mogelijk dat, naarmate de EG er meer in slaagt de doelstellingen van 1992 te verwezenlijken, Amerikaanse belangen meer en meer in de verdrukking komen. Dit zou kunnen uitlopen op handelsconflicten en in het algemeen op schade aan de Europees-Amerikaanse betrekkingen.

Het artikel valt uiteen in twee delen. In het eerste deel wordt belicht hoe de positie van de VS in de wereldeconomie de laatste vijftien jaar is veranderd, en wat de gevolgen daarvan zijn voor de Amerikaanse neiging om de eigen handelsbelangen te beschermen. Het tweede deel is gewijd aan een analyse van de negatieve gevolgen die 1992 voor de Verenigde Staten zou kunnen hebben.

Amerikaanse handelspolitiek

De Amerikaanse plannen voor de naoorlogse internationale economische orde leidden op de conferentie van Bretton Woods tot de oprichting van drie instellingen: het Internationale Monetaire Fonds, de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (de Wereldbank), en, één

stap verder, de GATT¹. In de GATT werd welsprekend verwoord hoe men in Amerika na de oorlog dacht over de handel. De opdracht was: de handelsbarrières tussen de volkeren te verlagen; van de lidstaten te verlangen dat ze zich aan het 'non-discriminatiebeginsel' zouden houden; en steun te zoeken voor het beginsel van doorzichtigheid daar waar er nog handelsbelemmeringen bestonden. We mogen aannemen dat de VS oprecht geloofden dat dit programma de welvaart van alle partijen zou bevorderen, maar anderzijds hoeft er geen twijfel over te bestaan dat de overeenkomst ook duidelijk de Amerikaanse handelsbelangen weerspiegelde. In de jaren vlak na de oorlog kwamen die belangen over het algemeen overeen met die van de exporteurs.

Internationale positie economie VS

De VS kwamen uit de oorlog te voorschijn als de grootste economische macht ter wereld. Tussen 1945 en 1955 waren de Amerikaanse goederen en diensten zo in trek, dat de meeste andere landen gedwongen waren beperkingen op te leggen om ervoor te zorgen, dat de schaarse dollars alleen werden gebruikt voor de aankoop van goederen en diensten die elders niet beschikbaar waren. Uit het feit dat de Amerikanen destijds erop aandrongen dat de GATT-beginselen door vele landen geaccepteerd zouden worden, bleek wel dat de onuitgesproken discriminatie van Amerikaanse goederen niet zou worden geduld als blijvend kenmerk van de internationale economie.

Het economische herstel van Europa en Japan veroorzaakte wel een afname van het relatieve maar niet van het absolute belang van de VS in de wereldeconomie. Het tijd-

* De auteur is directeur van het Institute on Western Europe van de Columbia University. Dit artikel is gebaseerd op een bijdrage van de auteur aan de Amsterdam-Columbia Conferentie 1988: "The United States and the European Community: Convergence or Conflict?", Amsterdam, 14-16 november 1988.

1. De GATT verving de voorgestelde internationale handelsorganisatie toen de senaat weigerde deze te bekrachtigen.

vak tussen 1960 en 1971 liet de hoogste groei van de wereldeconomie zien die ooit was bereikt. De VS gingen er relatief niet op achteruit doordat het land niet kon delen in de groei, maar veeleer doordat andere landen met een lager beginpeil sneller groeiden. Dat de Verenigde Staten de wereldeconomie bleven beheersen bleek uit het wijdverspreide gebruik van de dollar als reservevaluta in de wereldhandel en ook uit de overschotten die de VS tussen 1955 en 1970 jaarlijks kenden op de handelsbalans en op de lopende rekening.

In deze periode van Amerikaanse economische overheersing kwam een omvangrijk programma van tariefsverlaging op gang. In het kader van de GATT, maar grotendeels op aansporing van de Verenigde Staten, daalden de gemiddelde tarieven op industriële producten van ongeveer 40% in het begin van de jaren vijftig naar minder dan 10% in 1974. De onstuimige groei van de wereldhandel in die periode was grotendeels te danken aan de opzienbarende toeneming van de inkomens en aan de vrijmaking van de handel.

De grote ommekeer in de Amerikaanse economie vond plaats in 1971. Dat jaar liepen de VS voor het eerst sinds de 19e eeuw een handelstekort op. En met uitzondering van 1973, toen het land een matig overschot had (\$ 900 miljoen), en 1975, toen er een flink overschot was (\$ 8,9 miljard), heeft het sinds die tijd elk jaar een handelstekort gehad. Het handelsprobleem werd dringend in 1982, toen het handelstekort \$ 36 miljard bedroeg. In 1987 was dit aanzienlijke tekort met 444% gestegen tot \$ 160 miljard.

Hoezeer de positie van de VS in de internationale economie is verslechterd blijkt nog dramatischer uit de gegevens over de overzeese investeringen. In 1972 was de VS de grootste crediteur met \$ 37 miljard aan netto buitenlandse investeringen. In 1987 was de VS de grootste debiteur ter wereld geworden met een saldo van minus \$ 368 miljard aan buitenlandse investeringen.

De belangrijkste oorzaak van de ernstige teruggang op de handelsbalans van de VS tussen 1983 en 1987 was dat de invoer sneller in waarde steeg dan de uitvoer. Terwijl de uitvoer in die periode met \$ 48 miljard steeg, nam de waarde van de import toe met \$141 miljard. Die ontleding van het tekort is van belang, want het richt de aandacht op wat voor Amerikanen het handelsprobleem vormde, en op de oplossingen die ervoor werden aangedragen.

Alvorens na te gaan wat die ommekeer van de Amerikaanse positie in de wereldeconomie inhoudt, heeft het zin erop te wijzen dat het VS-tekort niet alleen ten opzichte van Japan is opgelopen. Tussen 1985 en 1987 hebben de VS ook omvangrijke tekorten gekend met de EG. In 1987 bedroeg het handelstekort met de Gemeenschap \$ 22 miljard en het tekort op de lopende rekening 26 miljard. Het grootste deel van dit tekort was ontstaan in de handel met West-Duitsland.

De zeer snelle waardestijging van de invoer ten opzichte van de uitvoer, uiteraard voornamelijk dank zij de overwaardering van de dollar, riep allerlei angsten op. Men toonde zich bezorgd dat de stortvloed van ingevoerde goederen zou leiden tot een ineenstorting van de industrie in Amerika, met catastrofale gevolgen zowel voor de nationale veiligheid als voor de samenstelling van de werkgelegenheid². Bovendien werd wijd en zijd geconstateerd dat de stijging van de invoer geen weerspiegeling was van hogere buitenlandse produktiviteit, maar veeleer van oneerlijke praktijken van de kant van Amerika's handelspartners³. In een klimaat van eerlijke handel, zo stelde men, zou de Amerikaanse industrie zich gemakkelijk kunnen handhaven.

Deze angsten en constatering hebben de vraag naar protectie in de VS aangewakkerd. Tegelijkertijd kwamen er ontwikkelingen uit voort die aanleiding gaven meer protectie te bieden. Daarbij kunnen twee ontwikke-

lingen in het bijzonder worden genoemd. De eerste was een verschuiving in de relatieve invloed van de uitvoerende en wetgevende machten bij de formulering van de handelspolitiek. De tweede, enigszins verwant aan de eerste, was een stilzwijgende herschikking van de prioriteiten die aan de Amerikaanse handelspolitieke maatregelen ten grondslag liggen. Bij de formulering van het handelsbeleid wordt thans een lager gewicht toegekend aan doeleinden van buitenlandse politiek en nationale veiligheid, en wordt meer waarde gehecht aan de gevolgen van het handelsbeleid voor de eigen economie. Voor een goed begrip van deze ontwikkelingen is het noodzakelijk kort na te gaan hoe handelspolitieke maatregelen in de VS tot stand komen.

Handelswetgeving

De Amerikaanse grondwet delegeert de verantwoordelijkheid voor het regelen van de handel aan de wetgever. Tot 1934 strekte die bevoegdheid zich zover uit dat het Congres daadwerkelijk specifieke tariefhoogten vaststelde en wettelijk vastlegde. Door het aannemen van de 'Reciprocal Trade Act' in 1934 werd echter de facto de verantwoordelijkheid voor handelszaken verlegd van de wetgevende naar de uitvoerende macht. Deze wet machtigde de president telkens over tariefverlagingen tot een bepaald percentage te onderhandelen. Dat komt erop neer dat het Congres zijn eigen rol bij de formulering van de handelspolitiek beperkte tot het aannemen van machtigingswetten, terwijl de uitvoerende macht de bevoegdheid kreeg de tariefhoogte vast te stellen binnen de door het Congres vastgestelde ruime grenzen.

Deze wijze van vaststelling van de tarieven werd na de oorlog voortgezet. Anders waren de VS niet in staat geweest aanzienlijke tariefverlagingen te initiëren. Zonder afbreuk te doen aan de betekenis van die prestatie moet echter worden gewezen op een ander aspect van de wetgeving uit 1934. Door de bevoegdheid tot vaststelling van tarieven te verleggen van de wetgevende naar de uitvoerende macht, werd de basis gelegd voor althans een gedeeltelijke transformatie van het handelsbeleid, van een instrument om bijzondere belangengroepen te beschermen tot een instrument bedoeld om doelstellingen van nationale veiligheid en buitenlandse politiek te verwezenlijken.

De houding van de Amerikaanse regering tegenover de EG is in dat opzicht tekenend. Historici zijn het er algemeen over eens dat de VS de grootste impuls hebben gegeven voor het Verdrag van Rome, en dat zonder de sterke Amerikaanse steun destijds de EG niet had kunnen ontstaan. Naar zuiver commerciële maatstaven was de wenselijkheid van het Amerikaanse beleid op z'n minst twijfelachtig. Eén van de uitgesproken doelstellingen van de EG was de verbetering van de concurrentiepositie van Europa. Omdat Europa en de VS ten aanzien van vele industrieproducten met elkaar concurreren, kan dat eigenlijk niet in het belang van Amerika zijn geweest. Welingelichte waarnemers waren ervan overtuigd dat de EG in stilte er op uit was, de Europese industrie en landbouw in bescherming te nemen ten koste van haar buitenlandse handelspartners. Die overwegingen hadden evenwel weinig invloed op het Amerikaanse beleid. Niet omdat er geen geloof aan gehecht werd, maar omdat de regering van de VS op dat ogenblik een economisch sterk Europa wenste. De beslissing de vor-

2. Critici deden de verhoging van het aantal gecreëerde banen af door erop te wijzen, dat het daarbij ging om slechtbetaalde banen in de dienstverlening, die geen vervangings waren voor de banen die in de industrie verloren gingen.

3. Dit verklaart de uitbarsting van onderzoeken betreffende compenserende rechten en anti-dumpingrechten en de toename van het aantal verzoekschriften met een beroep op de ont-snappingsclausule in de periode tussen 1975 en 1988.

ming van de EG te steunen werd genomen ondanks de mogelijkheid van negatieve invloed op de Amerikaanse concurrentiekracht, ondanks de stilzwijgende discriminatie van de Amerikaanse uitvoer die eruit voortvloeide, en ondanks de dreiging dat de EG zich zou ontwikkelen tot een protectionistisch blok. Reden hiervoor was dat een economisch sterk Europa noodzakelijk geacht werd als tegenwicht van de Sovjetunie, die gezien werd als agressief en op uitbreiding belust.

Die bezorgdheid heeft tot voor kort een belangrijke rol gespeeld bij het Amerikaanse beleid tegenover de EG. De VS steunden de opeenvolgende uitbreidingen ondanks het besef dat elk daarvan meer discriminatie van de Amerikaanse uitvoer met zich bracht. In het geval van de toetreding van het Iberische blok was het algemeen bekend dat de Amerikaanse steun vooral werd verleend in de hoop dat de toetreding van Spanje tot de EG de tegenstand in dat land tegen de NAVO zou verminderen.

Naarmate de internationale positie van de VS verslechterde is het Congres zich intensiever gaan bezighouden met de handelspolitiek. Vanwege de in vele kiesdistricten levende wens om meer bescherming te verkrijgen tegen buitenlandse concurrentie, heeft het Congres in niet mis te verstane bewoordingen te kennen gegeven dat het geen genoegen zou blijven nemen met de lijdelijke rol die het op het gebied van de handel op zich had genomen. Die nieuwe houding van het Congres is op veel manieren duidelijk geworden. De ongeveer 300 protectionistische wetsvoorstellen die zijn ingediend, het tot wet maken van de 'Omnibus Trade Bill', die onder andere de president machtigt vergeldende maatregelen te nemen tegen landen die voortdurend een handelsoverschot met de VS hebben, en de ruime meerderheid van stemmen vóór een wetsontwerp inzake contingentering van textiel, laten duidelijk blijken dat het Congres meer invloed wil uitoefenen op de Amerikaanse handelspolitiek.

Hoewel de ontwikkelingen van de laatste jaren niet ongemerkt aan de uitvoerende macht voorbij zijn gegaan, is president Reagan toch een uitgesproken tegenstander van protectionisme gebleven. Hij is er echter niet in geslaagd alle door het Congres aanvaarde protectionistische maatregelen ongedaan te maken.

De conclusie is dat de ernstige achteruitgang van de positie die Amerika in de wereldeconomie inneemt, gevoegd bij meer invloed van de zijde van het Congres bij het verwoorden van het handelsbeleid, geleid hebben tot meer vraag naar en aanbod van protectionistische maatregelen. Dit betekent echter niet dat de VS al een protectionistisch land zijn geworden. Het toont echter wel aan dat de neiging tot beschermen in de VS is toegenomen en dat de VS eerder vergeldende maatregelen zullen nemen om binnenlandse belangen te waarborgen. De gevolgen van dit alles voor Europa bij het naderen van 1992 worden hieronder behandeld.

Gevolgen van 1992 voor de VS

Er zijn gegronde redenen om aan te nemen dat door de economische eenwording de handelsgeschieden van Europa met de handelspartners buiten de EG, met inbegrip van de VS, zullen verscherpen. We moeten er evenwel de nadruk op leggen dat het in dit stadium, waar veel onbeslist en nog meer ongeformuleerd blijft, nog niet mogelijk is met enig gezag te spreken over wat uiteindelijk zal gebeuren.

De twee fundamentele zaken waarover ik het wil hebben zijn: wat zal de invloed zijn van 1992, zoals men zich dat nu voorstelt, op de Amerikaanse economie en welke valkuilen moet men vermijden om te voorkomen dat 1992 negatief zal uitpakken voor Amerikaanse handelsbelan-

gen? Als men de potentiële gevolgen van 1992 voor de Amerikaanse economie wil analyseren, moet men ten minste drie afzonderlijke effecten onderscheiden: het macro-effect dat voortvloeit uit de verbetering van de concurrentiekracht van de Gemeenschap en de vergroting van haar inkomen; het effect van 1992 op Amerikaanse dochterbedrijven die al actief zijn in de Gemeenschap; en de invloed van 1992 op in Amerika gevestigde bedrijven die naar de Gemeenschap exporteren. Zoals we zullen zien, zullen er van 1992 zowel gunstige als mogelijk ongunstige effecten uitgaan.

Economie VS

Het macro-effect van 1992 op de Amerikaanse economie is moeilijk te schatten, hoewel het fundament voor een dergelijke analyse wel aanwezig is. Enerzijds zal de toename van het Gemeenschapsinkomen met 7%, als voorspeld in het Cecchini-rapport, leiden tot vergroting van de totale invoer in de EG, onder andere door meer invoer uit de VS. Anderzijds zal een produktiever en doelmatiger EG, uiteraard het grote doel van 1992, met succes kunnen concurreren tegen Amerikaanse ondernemingen, niet alleen binnen de EG maar ook in de VS en in derde landen. Het netto resultaat zal dus afhangen van de mate waarin de Europese inkomens stijgen ten gevolge van de processen die in 1992 op gang zullen zijn gebracht, van de inkomenselasticiteit van de vraag naar Amerikaanse goederen en diensten in de EG, van de relatieve verbetering in de concurrentiekracht van de EG gemeten aan de relatieve daling van kosten en prijzen in Europa van het ruime assortiment goederen en diensten waarin de VS en de EG elkaar beconcurreren, en van de substitutie-elasticiteit tussen Amerikaanse en Europese producten binnen de EG, in de VS en op derde markten. Hoewel ik blij ben dat ik die berekeningen niet behoef te maken, geloof ik toch vast dat naarmate er gegevens beschikbaar komen, er ook schattingen zullen worden gemaakt van de macro-effecten van 1992 op de Amerikaanse economie.

Wat de in Europa werkende Amerikaanse dochtermaatschappijen betreft zal het effect van 1992 ervan afhangen hoe ze worden ingedeeld. Gezien de grote investeringsbelangen van de VS in de EG is de inzet hoog. Er zijn twee scenario's mogelijk. In het ene worden de Amerikaanse dochtermaatschappijen die in de EG werkzaam zijn, behandeld als alle andere Europese bedrijven. Als dat gebeurt, dan zijn de in Europa werkende Amerikaanse ondernemingen in staat volledig te profiteren van de beloften van 1992. In het tweede scenario zijn de vooruitzichten niet zo plezierig. Volgens dat scenario zullen de Amerikaanse dochtermaatschappijen die in Europa werken, alleen als Europese ondernemingen worden beschouwd, indien de in de VS werkzame Europese ondernemingen op dezelfde manier worden behandeld. Die vorm van wederkerigheid, die tot dusver alleen voor financiële instellingen geldt maar die ook op andere bedrijven zou kunnen worden toegepast, zou bij invoering tot moeilijkheden met de VS kunnen leiden.

Europese maatregelen

Gelijke behandeling, of wederkerigheid, in de betekenis die daaraan door de EG gehecht wordt, verschilt aanmerkelijk van het door de VS gehanteerde begrip 'nationale' behandeling en de bijbehorende maatstaf die tot dusver is gebruikt om vreemde dochterondernemingen te verzekeren van een eerlijke behandeling. Het voornaamste kenmerk van de nationale behandeling is dat alle ondernemingen, binnenlands of buitenlands, op elke markt op gelijke wijze worden behandeld. De toepassing van deze norm zou verzekeren dat geen enkele onderneming, of ze nu van lokale of buitenlandse origine is, een concurrentievoordeel

heeft boven enige andere onderneming wat betreft overheidsregulering, kapitaaleisen, belastingen en andere soortgelijke zaken.

Wederkerigheid als door de EG omschreven zal bij toepassing heel andere gevolgen hebben. Bij wederkerigheid zal bij voorbeeld van de VS worden verlangd aan EG-banken die op de Amerikaanse markt opereren, een gunstiger behandeling te geven dan aan lokale banken. Europese banken mogen namelijk op hun thuismarkt bepaalde activiteiten ondernemen die aan Amerikaanse banken op de Amerikaanse markt verboden zijn. Om maar één voorbeeld te noemen, onder de Amerikaanse wet is het handelsbanken verboden zich bezig te houden met investment-bankingactiviteiten, maar Europese banken mogen dat wel. Dit zal in Europa aan Amerikaanse dochterinstellingen alleen dan worden toegestaan als Europese banken die op de Amerikaanse markten opereren daartoe ook toestemming krijgen. De VS zullen, net als vermoedelijk ieder ander land, niet bereid zijn bestaande wetgeving te veranderen om buitenlandse ondernemingen te bevoordelen op de nationale markten. Het aandrigen op wederkerigheid in plaats van op gelijke behandeling zal zo onvermijdelijk uitlopen op benadeling van de dochtermaatschappijen van buitenlandse ondernemingen op de Europese markt.

Dreigend protectionisme

Het grootste potentiële gevaar van protectionisme dat 1992 oplevert heeft betrekking op de behandeling van invoer in de EG uit derde landen. Ondanks herhaalde geruststellingen door woordvoerders van de EG dat het niet het doel van 1992 is om een Europese vesting te creëren, blijven er redenen tot ongerustheid. De voornaamste daarvan zijn de volgende:

- de economische eenwording van Europa kan niet worden bereikt zonder nadeel voor sommige ondernemingen, regio's, industrieën en werknemers. De belemmeringen die nu bestaan en die door de plannen voor 1992 moeten worden afgebroken, hebben een ongunstige uitwerking gehad op de Europese produktiviteit en doelmatigheid. We moeten evenwel niet vergeten dat ze ook een mate van bescherming hebben geboden aan economische eenheden, waarvan er vele anders niet hadden kunnen blijven bestaan. Zelfs als we mogen aannemen dat men er op den duur in zal slagen zich aan een meer concurrerende omgeving aan te passen, dan kunnen de problemen op korte termijn toch ernstig blijken. De belangrijke vraag is hoe de Gemeenschap op die twee vraagstukken zal reageren. Zullen de bedrijven die lijden onder de eenwording van de markt de lasten van de aanpassing moeten dragen zonder hulp uit de Gemeenschap? Zal de EG die kosten maatschappelijk spreiden om de lasten van de getroffen te verlichten? Of zal de EG trachten zich in zekere mate van de rest van de wereld af te zonderen door gelijktijdig de belemmeringen aan de buitengrenzen te vergroten? De Spaanse premier, Felipe Gonzales, pleit voor die laatste benadering. Hij heeft onlangs de EG-Commissie ervan op de hoogte gesteld dat het afbreken van de interne barrières Spanje op het verlies van 800.000 banen zou komen te staan. Hij drong erop aan de belemmeringen tegen invoer van buitenaf te versterken om enige steun te verschaffen aan degenen die lijden onder het vervallen van de interne grenzen. Men kan zich heel goed indenken dat sommige EG-landen deze eis zullen stellen als voorwaarde voor het slechten van de interne belemmeringen;
- het verwijderen van grenscontroles is één van de hoofd-doelstellingen voor 1992. Het zou echter kunnen zijn dat deze doelstelling onbereikbaar is zonder de barrières tegen derde landen op te trekken. Een voorbeeld kan verduidelijken waarom dat zo is. Op het ogenblik is in Italië

en Frankrijk de invoer van Japanse auto's aan strenge kwantitatieve beperkingen onderhevig. Beide landen rekenen op de grenscontrole om te voorkomen dat die auto's worden doorverladen uit andere EG-landen waar geen invoerbeperking voor Japanse auto's geldt. De opheffing van de controles aan de interne grenzen zou dus doeltreffend een eind maken aan de pogingen van Frankrijk en Italië de invoer te beperken. Zouden Frankrijk en Italië erop staan hun beperkingen te handhaven, dan hebben ze maar twee alternatieven. Ze kunnen de pogingen om de grenscontrole op te heffen weerstaan, en als ze daarin slagen zou dat een ernstige tegenslag zijn voor de eenwording van Europa; of ze kunnen proberen de Gemeenschap ertoe te brengen voor de gehele EG handelsbelemmeringen op te werpen die hoog genoeg zijn om hen tevreden te stellen. Maar dat zou betekenen dat er uitwendige barrières voor de Gemeenschap zouden ontstaan. Dit voorbeeld van het nut dat de grenscontroles nu voor afzonderlijke lidstaten hebben voor het uitvoeren van invoerbeperkende maatregelen, staat niet op zichzelf. Artikel 36 van het Verdrag van Rome machtigt elk lid om striktere beperkingen aan de export van derde landen op te leggen dan de Gemeenschap doet, als dat om redenen van gezondheid en veiligheid en bescherming van de omgeving nodig wordt geacht⁴. Hierdoor ontstaat nadrukkelijk de mogelijkheid dat de opheffing van de controle aan de binnengrenzen gepaard zal gaan met het 'ophogen' van de buitengrenzen van de Gemeenschap;

- bij de opmars naar een verenigd Europa is de EG bezig de industriële normen en regels van de lidstaten op elkaar af te stemmen. Dat is een taak die van vitaal belang is voor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt. Die technische barrières vormen namelijk op het ogenblik de grootste belemmering voor het goederenverkeer binnen de Gemeenschap. Technische barrières bestaan volgens de definitie als "een EG-producent zijn produkt moet wijzigen om te voldoen aan industriële normen of aan wettelijke bepalingen voor het op de markt brengen in een ander EG-land, en/of als een producent zijn produkten moet laten toetsen en goedkeuren door de invoerende landen"⁵. Hoewel die barrières zogenaamd zijn ingesteld op 'technische' gronden, is men in een ten behoeve van de EG uitgevoerde studie tot de conclusie gekomen dat hun voornaamste doel was bescherming te geven aan speciale belangengroepen⁶.

Hoewel industriële normen niet wettelijk bindend zijn, spelen ze toch een belangrijke rol bij het belemmeren van het vrije verkeer van goederen over nationale grenzen heen. Een voorbeeld aangehaald in de EG-studie over technische barrières geeft aan waarom dat zo is. Om een aansprakelijkheidsverzekering te verkrijgen mogen Franse architecten alleen materialen gebruiken die nauwkeurig overeenkomen met de normen gesteld door AFNDR, de Franse normgevende organisatie. Onder die omstandigheden aarzelen Franse architecten uiteraard ingevoerde materialen te gebruiken, ook al zijn ze even goed als de door

4. Artikel 36: "De bepalingen van de artikelen 30 tot en met 34 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Statens vormen".

5. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Technical barriers in the EC: an illustration by six industries*, blz. 5.

6. Idem, blz. 8.

de Fransen goedgekeurde, en zelfs al zijn ze bovendien goedkoper.

In tegenstelling tot de normen zijn regelingen wel wettelijk bindend. Voor het oog zijn ze ontworpen om doeleinden van gezondheid, veiligheid en omgeving te dienen. In werkelijkheid is het echter vaak hun belangrijkste functie, binnenlandse producenten tegen buitenlandse concurrentie te beschermen. De regeling voor de produktie van pasta in Italië is misschien wel het beroemdste (of beruchtste) voorbeeld hoe regels voor dat doel kunnen worden aangewend. Om als 'pasta' op de Italiaanse markt te mogen worden verkocht, moet het produkt gemaakt worden van durum-tarwe, een soort die alleen in Zuid-Italië wordt verbouwd. Pasta die buiten Italië wordt gemaakt van andere tarwe kan in Italië niet als pasta worden verkocht, een beperking die bijna zeker de verkoop ervan belemmert. Nog een beroemd voorbeeld van een beschermende maatregel vermomd als 'gezondheids'-regel is het verbod dat in Frankrijk geldt op de verkoop van frisdranken die aspartame bevatten. Het is een bekend geheim dat de werkelijke bedoeling van de regeling is de Franse fabrikanten en grossiers van suiker te beschermen.

Uit deze voorbeelden blijkt duidelijk dat een gemeenschappelijke markt niet kan ontstaan zonder dat normen en regelingen worden geharmoniseerd. Aanvankelijk heeft de EG getracht dat doel te bereiken door richtlijnen met uitvoerige specificaties uit te vaardigen, in de hoop dat de lidstaten die zouden aanvaarden. Na een paar teleurstellende jaren heeft de Commissie een nieuwe benadering van het probleem gekozen⁷. Deze bestond eruit dat er in de richtlijnen alleen 'essentiële eisen' werden gesteld en een 'Europese standaard' werd aangenomen. De bedoeling van dit laatste voorschrift is toestemming te geven om overal in de EG alle produkten op de markt te brengen die voldoen aan de normen gesteld door één van de grote Europese normstellende instellingen (bij voorbeeld CENELEC, CEN, CEPT, enz.).

Deze nieuwe benadering zal de afstemming van normen binnen de Gemeenschap duidelijk vergemakkelijken. Ze biedt evenwel geen garantie dat Amerikaanse produkten die aan de essentiële eisen voldoen toegang verkrijgen tot de gehele Europese markt. Dat er reden is voor bezorgdheid op dat stuk blijkt uit de in 1983 door de EG uitgevaardigde richtlijn Wederzijdse Informatie. Deze richtlijn verlangt van EG-leden dat ze de Commissie vooraf op de hoogte stellen van iedere voorgenomen verandering in de nationale normen en regelingen, en behoudt aan de Commissie de bevoegdheid voor de invoering van alle nieuwe normen of regelingen ten hoogste één jaar op te schorten. Het oogmerk hiervan is om de Commissie zo de gelegenheid te geven een richtlijn uit te vaardigen om onderdelen van nieuwe regelingen en normen die de interne handel beperken tegen te gaan. Leveranciers van buiten de EG krijgen natuurlijk die protectie niet.

Met deze bespreking zijn de mogelijke bronnen van bescherming in de Gemeenschap natuurlijk niet uitgeput. Er zijn bij voorbeeld redenen om aan te nemen dat het oprichten van één centrale bank en het vervangen van de verschillende nationale munten door één enkele munteenheid aanleiding zullen zijn om nog meer aan te dringen op bescherming. Voorts zal het vrije verkeer van arbeidskrachten ernstig belemmerd blijven door taalkundige, culturele, historische en etnisch-nationale verschillen en zal de interregionale overdracht van inkomen waarschijnlijk op sterke tegenstand stuiten. Aangezien echter zelfs de grootste voorstanders van 1992 zouden toegeven dat de visie van één grote economie, wat nog iets anders is dan een gemeenschappelijke markt waarin goederen, mensen en kapitaal zich onbelemmerd kunnen verplaatsen, niet binnen afzienbare tijd zal kunnen worden verwezenlijkt, zien wij van verdere behandeling van dat onderwerp af.

Conclusie

Door 1. een toenemende gevoeligheid van Amerika voor enigerlei vorm van discriminatie tegen zijn uitvoer, 2. een grotere Amerikaanse neiging tot protectie en 3. de in aanleg aanwezige dreiging van hogere tariefmuren aan de buitengrens van de Gemeenschap, kan een explosieve situatie ontstaan. De EG heeft herhaaldelijk beweerd dat wat ze binnen haar eigen grenzen doet haar eigen zaak is en dat ze daarover niet met andere partijen behoeft te onderhandelen. Hoewel dat formeel juist is, kan ik moeilijk aannemen dat een tijdperk dat gekenmerkt wordt door handelsoorlogen tussen de VS en de EG in het belang van één van beide partijen is. In het licht van de jongste ontwikkelingen, en ook van de verontrustende uitspraken over de handel die bij de campagne voor de Amerikaanse presidentsverkiezing werden gedaan, lijkt veeleer de tijd gekomen om een commissie op hoog niveau in te stellen, bestaande uit vertegenwoordigers van de VS, West-Europa en misschien Japan, met de specifieke opdracht de drie handelsblokken door dit in aanleg gevaarlijke economische mijnenveld te leiden. Er is de laatste jaren veel gesproken over de behoefte aan internationale economische samenwerking. Volgens mij zijn er maar weinig gebieden waar dat harder nodig is dan dat van de internationale handel.

Elliot Zupnick

7. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Completing the internal market*. Zie ook J. Pelkmans, *The new approach to technical harmonization and standardization*, *Journal of Common Market Studies*, maart 1987.