

De Europese Gemeenschap in 1991

Wachten op de Europese Unie

door Liesbet HOOGHE,

Research officer aan het Centre for European Studies, Nuffield College (Oxford)

"Ever since the Treaty of Rome, the continental method for advancing the Community has been to set large goals to be achieved years ahead, by specific deadlines, and then to stride boldly off into the unknown."

"The British, preferring to set modest goals and move only to the next hillock, have too easily and complacently dismissed this political style as windy rhetoric."

"The British political culture could almost have been designed to hamper British influence in the EC-except that so little in Westminster has been designed."

The Economist, 14 december 1991 ¹.

"History teaches us that if one or two members lag behind, they always follow."

Ruud Lubbers, Maastricht, 11 december 1991 ²

In de Europese Gemeenschap werd het jaar 1991 beheerst door de intergouvernementele conferenties voor de Europese Politieke Unie en de Economische Monetaire Unie. De twaalf landen ronden in december in Maastricht de maandenlange onderhandelingen met een akkoord af. Als het verdrag geratificeerd wordt, komt er nog vòòr het jaar 2000 een eenheidsmunt. De uiterst gecompliceerde tekst zette een ingewikkelde structuur neer. De Europese Unie gaat eruit zien als een tempel met drie grote en twee kleine zuilen: de Europese Gemeenschappen (met EMU), het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Coördinatie voor Justitie en Binnenlandse Zaken, Euratom, en de EGKS. De Europese Unie *in spe* staat voor een fundamentele keuze: gaan de lidstaten eerst onder elkaar nauwere banden smeden, of gaan ze op korte termijn de deuren openzetten voor nieuwe lidstaten? Die spanning tussen verdieping en verbreding was voelbaar in Maastricht. Rond de tafel pleitte vooral Spanje voor meer solidariteit met de zwakke zuidelijke flank van de Europese Gemeenschap; het kreeg flinke financiële toezeggingen. Rond de vergaderzaal lobbieden vertegenwoordigers uit de EVA-landen en, vooral, uit Midden- en Oost-Europa voor een meer buitenwaarts gerichte kijk vanwege de Europese Gemeenschap.

(1) *The Economist*, 14 december 1991, blz. 39.

(2) Naar verluidt op de eerste persconferentie na de afsluiting van de Intergouvernementele Conferenties in Maastricht. De Nederlandse premier Lubbers zat de conferenties voor. (Geciteerd in *The Economist*, 14 december 1991.)

Het grote denkwerk heeft het onmiddellijke doel van de EG, tegen 1993 de interne economische grenzen afschaffen, niet gehinderd. Eind 1991 was het gros van het regulerend werk voor de invoering van de interne markt achter de rug. De aandacht verschoof nu naar de implementatie in de nationale wetgeving, waar zich problemen stelden.

De begroting van 1992 kwam met veel moeite tot stand; Parlement, Commissie en Raad legden pas in februari 1992 hun geschillen bij. Eén van de belangrijkste knelpunten was daarbij het budget voor buitenlandse activiteiten van de Europese Gemeenschap.

Sinds 1989 is de EG steeds meer energie gaan steken in haar externe relaties. Het jaar 1991 was geen succes: eigengereid optreden van de lidstaten tijdens de Golfcrisis, de mislukte EG-missies naar het verscheurde Joegoslavië, een bijna-fiasco in de besprekingen over de Europese Economische Ruimte met de EVA-landen en een impasse in de Gatt-onderhandelingen.

Het grote struikelblok bij de Gatt-onderhandelingen bleef de Europese landbouwpolitiek. De Commissie legde een radicale hervorming voor. Die moest tegelijk de handelsbesprekingen lostrekken en de interne problemen van overproductie, belasting van het leefmilieu en inefficiënte inkomenssteun bij de wortel aanpakken. Het plan stuitte op fel verzet. Toch zou het in mei 1992 aanvaard worden.

I. Maastricht

In december 1990 lanceerde de Europese Raad twee intergouvernementele conferenties. Eén moest de Economische en Monetaire Unie voorbereiden, die uiteindelijk moest uitmonden in één monetaire politiek, één centrale bank en één munt. De andere werkte aan een Europese Politieke Unie. Daarbij lag vooral de omschrijving van een Europese buitenlandse politiek en een defensiebeleid gevoelig. De andere issues zoals een verruimde bevoegdheid voor de Europese Unie en een meer besluitvaardige en democratische structuur waren daar nauw mee verbonden.

A. Economische en Monetaire Unie

De onderhandelaars boekten snelle vooruitgang over EMU. De basisideeën uit het startdocument, het plan-Delors van 1989, bleven overeind tot het einde.

De partijen hadden al in 1990 een ontwikkeling in drie fasen aanvaard. In juli 1990 was de eerste fase overigens van start gegaan, die het monetaire kader voor de interne markt creëert. De lidstaten leren geleidelijk hun economisch en monetair beleid coördineren, ondermeer door op vaste tijdstippen het economisch beleid in de lidstaten aan een multilateraal onderzoek te onderwerpen. Tegen 1994 moeten de marges tussen alle munten in het Europees Monetair Stelsel gelijkgeschakeld zijn.

De discussie spitste zich toe op de rol van de centrale banken in de overgangsfase, de eenheidsmunt, het tijdsschema, al of niet bindende voorwaarden van economische convergentie vòòr de overgang naar fase II en fase III, en omgekeerd al of niet de kans voor lidstaten om onderweg uit de trein te stappen.

In januari lichtte het Verenigd Koninkrijk zijn plannen toe voor een "harde Ecu", een dertiende niet-devalueerbare munt en een alternatief voor de eenheidsmunt. De harde Ecu zou al in de tweede fase ingevoerd worden. Het zou een anti-inflatie-instrument zijn, dat de lidstaten zou helpen om hun economieën nauwer

op elkaar af te stemmen. Op termijn zou de harde Ecu tot een eenheidsmunt kunnen leiden. Spanje, Frankrijk en België luisterden belangstellend. De eerste twee landen verwerkten in hun gezamenlijk voorstel veel Britse basisideeën, al kozen zij voor een "verharding" van de eenheidsecu eerder dan voor een dertiende munt. Maar Nederland en Duitsland verwierpen het Britse idee. Niettemin was het nu tot iedereen doorgedrongen dat de economieën van de lidstaten eerst meer zouden moeten convergeren als men van EMU een succes wilde maken. Maar in welke mate zou men vooruitgang in EMU ook daadwerkelijk afhankelijk maken van vooruitgang in economische convergentie?

In februari kwam Duitsland met een eigen voorstel. Het schoof op naar de "harde Ecu" (maar niet als een aparte munt) en het plaatste de oprichting van een centrale bank zo ver mogelijk in de toekomst. Tegen maart begonnen Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die samen met de handig manoeuvrerende EG-Commissie het debat beheersten, naar elkaar toe te bewegen. Ze waren rijp voor een consensus inzake de politieke controle over de Europese centrale bank. Het zou in essentie een autonome instelling worden naar de smaak van de Duitse Bundesbank. Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hadden allebei een voorkeur voor verregaande economische convergentie en strakke, verplichte precondities. De nieuwe Brits-Duitse vriendschap bleek duidelijk tijdens het bezoek van de Britse premier John Major aan Bonn in maart. Major brak met de Thatcher-stijl toen hij uitriep dat het Verenigd Koninkrijk opnieuw "at the very heart of Europe" stond. Dit betekent niet dat de as Bonn-Parijs was verzwakt. Frankrijk kon zijn buur ervan overtuigen een strakkere tijdstabel te aanvaarden; fase II zou ten laatste in 1994 starten. Het land legde zich van zijn kant neer bij een autonome centrale bank in de definitieve fase.

Naarmate de groten meer en meer strenge economische voorwaarden gingen verbinden aan de toetreding tot de EMU, werden de zwakkere economieën ongerust dat zij in de cruciale fase uit de EMU zouden gehouden worden. Italië pleitte tevergeefs voor minder strenge precondities. Spanje eiste geld in naam van de Europese opdracht in de Eenheidsakte voor meer cohesie. Het Spaanse cohesievoorstel van mei bestond uit drie luiken: een cohesiefonds voor investeringen in "fysiek en menselijk kapitaal", een hervorming van het inkomstenstelsel in progressieve richting, en een versoepeling van de standaarden in de structuurfondsen. Ierland, Portugal en Griekenland schaarden zich achter het gros van de Spaanse eisen, al stelden ze zich minder strijdlustig op.

De Raad voerde op 8 juli een zesmaandelijks multilateraal onderzoek van de economische situatie in de EG-lidstaten uit. Hij wees onverbloemd op "*a clear absence of progress*" tijdens de laatste twee jaar en op "*a substantially inadequate*" niveau van economische convergentie in een groot aantal lidstaten. Hij vroeg de lidstaten dringend om middeltermijnige convergentieprogramma's in te dienen. "*These strategies...would represent a tangible sign of the Member States' commitment to the EMU process and would address the main convergence problems, i.e. prices and costs, public finances and external positions.*"³ De programma's werden vóór oktober 1991 ingewacht.

Tegen oktober lagen de politieke opties voor EMU vast. Ook de technische regelingen waren nagenoeg rond. De discussie spitste zich toe op de Britse eis om pas op het eind van fase II te beslissen of het Verenigd Koninkrijk de eenheidsmunt

(3) Conclusies van de Raad op 8 Juli 1991: *EG-Bulletin*, 7/8-1991, punt 1.1.2.

zou aanvaarden of niet. Commissie-voorzitter Jacques Delors stelde een "opting-out" formule voor die beperkt zou blijven tot het Verenigd Koninkrijk.

Maastricht bevestigde de evolutie naar EMU in drie fasen. In Fase I dienen de lidstaten waar nodig meerjarige convergentieprogramma's in bij de Raad. Kapitaalbewegingen moeten compleet vrijgemaakt worden (met enkele uitzonderingen voor de jongste lidstaten). Fase II start op 1 januari 1994. De Commissie van Gouverneurs van de Nationale Banken wordt ontbonden en vervangen door het Europees Monetair Instituut (EMI), een dunne versie van de Eurofed. Alle lidstaten nemen eraan deel. De EMI zal het monetair beleid van de lidstaten coördineren, zij het dat de ultieme verantwoordelijkheid over monetair beleid nog bij de lidstaten blijft. Ze zal ook niet-bindend advies geven over het beleid van de lidstaten. Daarnaast zal het EMI de eenheidsmunt voorbereiden. De lidstaten moeten nu al beginnen met hun nationale banken volledige onafhankelijkheid te geven (naar het model van de Bundesbank). Verder zullen de lidstaten via de Raad voor de ministers van Economie en Financiën (Ecofin) hun financieel-economisch beleid steeds nauwer coördineren en gezamenlijk bepalen. De lidstaten moeten "*excessive budget deficits*" vermijden. Via een speciale procedure kan de Raad druk uitoefenen op een "afwijkende lidstaat", al blijft ook in fase II het economisch beleid uiteindelijk nog nationaal.

Fase III voert de eenheidsmunt in en vervangt het EMI door een echte Europese Centrale Bank (ECB). Vanaf hier kan de Europese Unie twee snelheden ontwikkelen. Niet elke staat mag Fase III binnenkomen. Tegen eind 1996 zullen de Commissie en het EMI voor elk land verslag uitbrengen over de graad van economische convergentie. Die wordt ingeschat *inter alia* aan de hand van vijf indicatoren:

Inflatie	ten hoogste 1,5% hoger dan de drie best gerangschikte landen (rond 4%)
Intrestvoet	lange termijn-intrestvoeten binnen 2% van de drie landen met laagste voeten (rond 10%)
Begrotingstekort	lager dan 3% van BBP
Openbare schuld	ten hoogste 60% van BBP
Munt	sinds twee jaar geen devaluatie en binnen de schommelmarge van 2,25% in het EMS

Volgens *The Economist*⁴ voldeden in december 1991 enkel Frankrijk en Luxemburg aan de criteria. Twee landen haalden vier op vijf: Denemarken (openbare schuld iets te hoog) en het Verenigd Koninkrijk (munt). Duitsland (inflatie en begrotingstekort net boven de normen), België (openbare schuld en begrotingstekort veel te hoog) en Ierland (zoals België) scoorden drie op vijf.

Fase III gaat van start als tegen 31 december 1996 de Europese Raad (bij gekwalificeerde meerderheid) beslist dat minimaal zeven lidstaten aan de convergentiecriteria voldoen. Als de Raad geen zeven landen vindt, gaat de derde fase automatisch in op 1 januari 1999 ongeacht het aantal landen dat aan de criteria voldoet. In beide procedures komen alleen de landen die aan de criteria voldoen de laatste fase in. Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken beslissen in beide scenario's autonoom of ze al dan niet deelnemen (opting-out clause).

(4) "The Deal is Done", *The Economist*, 14 december 1991.

In de derde fase beviest men de wisselkoersen tussen de munten van de EMU zonder dat de externe waarde van de Ecu verandert ("verharde Ecu"); kort daarna voert men de eenheidsmunt in. De Europese Centrale Bank (ECB) en het Europees Systeem van Centrale Banken (ESCB) beginnen te functioneren; alleen de landen in de laatste fase van EMU worden lid van de ECB. De ECB stelt de structuur van de intrestvoeten vast, beheert de vreemde deviezen van de nationale banken en wordt de bankier van de lidstaten.

De nationale banken en de ECB genieten van politieke onafhankelijkheid. Volgens haar statuten moet de ECB prioritair de inflatie bestrijden. Alleen voor de grote wisselkoersopties (bijvoorbeeld de wisselkoers van de Ecu tegenover de dollar of de yen) moet ze naar de Raad van ministers luisteren. Volgens sommigen kan die inmenging van de Raad de autonomie van de ECB aantasten. Anderen wijzen erop dat ook de Duitse Bundesbank, de Amerikaanse Federal Reserve en de Japanse nationale bank hun wisselkoerspolitiek met de politici moeten bespreken. Onder fase III kan de Raad lidstaten met "*excessive budget deficits*" bestraffen. De lidstaten die in Fase II achterblijven, krijgen een zijte in de Algemene Vergadering van het Europees Systeem voor Centrale Banken, maar dat wordt allicht een relatief machteloos orgaan.

B. Europese Politieke Unie

Het debat over de Politieke Unie verliep minder vlot. De EG-Commissie had in oktober 1990 haar voorstellen bekend gemaakt. Haar ontwerp was te federalistisch in de ogen van de meeste lidstaten. Dat zette het buitenspel als basistekst voor de discussie.

In een resolutie in januari beklemtoonde het Europees Parlement de nood aan een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en vroeg het om komaf te maken met het democratisch deficit in de Gemeenschap. Externe relaties en in mindere mate democratische controle hielden de aandacht vast doorheen het jaar.

De internationale gebeurtenissen sinds 1989 hadden alle twaalf lidstaten ervan overtuigd dat een gemeenschappelijk buitenlands beleid en een eigen defensiegelaat noodzakelijk waren. Maar ze verschilden van mening over de besluitvormingsstructuur: intergouvernementele coördinatie of een rol voor supranationale Europese instellingen, en beslissingen in de regel bij unanimiteit of bij meerderheid. Daarnaast kwamen divergerende beleidsvisies naar boven. De "europeanisten" werkten aan een eigen Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid, terwijl de "atlantisten" waarschuwden dat Europa haar goede relaties met de Verenigde Staten en de NAVO niet mocht verwaarlozen. De partners verschilden ook van mening over de noodzaak van een sterke defensiepoot. Britten, Fransen, Italianen en Duitsers beheersten het debat.

Vooraf de Duitsers, Italianen en de Benelux vochten hard voor democratische legitimiteit. Ze wilden het Europees parlement meer beslissingsmacht geven, de Europese Commissie versterken en tegelijk onder controle van het Parlement plaatsen, meer bevoegdheden naar Europa toeschuiven, en alle aspecten van de Europese Unie--van landbouw of milieu over buitenlands beleid naar immigratie--in een eenheidsstructuur stoppen. De Britten (consistent) en de Fransen (nu en dan) stonden op de rem. Ook de Denen, Portugezen en de Ieren stelden zich meestal eerder behoudend op.

In april diende de voorzitter van de ministerraad, Luxemburg, het eerste ontwerp-verdrag in. Het opvallendste kenmerk was de tempel-structuur met drie dik-

ke zuilen. De Europese Gemeenschap, met daaronder ook EMU, zou in de regel volgens gekwalificeerde meerderheid stemmen en het parlement zou kunnen meebeslissen. Met andere woorden, het oude Verdrag van Rome wordt aangepast en uitgebreid. De tweede zuil zou buitenlands beleid en veiligheid met sommige aspecten van defensie bevatten. Dit bleef in hoofdzaak nog intergouvernementeel, maar het was de bedoeling om geleidelijk de rol van de Europese instellingen uit te breiden. De derde zuil zou gereserveerd worden voor justitie, asielrecht, immigratie en politie; daarmee werd de informele Trevi-coördinatie vormelijk onder het dak van de Europese Unie geplaatst. De Europese Raad zou de drie zuilen overspannen.

Daarbinnen moesten de eigenlijke keuzen nog grotendeels gemaakt worden. Vooral buitenlands beleid hield de aandacht vast. Elke partij trachtte te bepalen in welke mate een "gemeenschappelijke externe politiek" anders is dan "Europese Politieke Samenwerking".

Duitsland, België, Nederland en de Commissie bekritiseerden sterk de structuur van het verdrag. Commissie-voorzitter Jacques Delors pleitte voor een "boom met takken" in plaats van een tempel. Het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Portugal en in mindere mate Frankrijk vonden dat de tekst te ver ging. Het woord "federaal" riep bij hen het beeld van een superstaat op. In juni verdween het F-woord uit de teksten. De eerste groep landen wilde ook het parlement meer macht geven. Maar erg veel zou daar in de komende maanden niet meer aan veranderen.

Op 30 september legde Nederland, de nieuwe voorzitter, een ontwerp met een meer uitgesproken federalistische inslag ter tafel. Het nam de "boom-structuur" van de Europese Commissie over. Het plaatste met andere woorden het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (tweede zuil) en justitie en binnenlandse zaken (derde zuil) binnen het Verdrag van Rome. Daardoor zou de EG-Commissie haar wetgevend initiatiefrecht over die terreinen uitbreiden en zou het Europees Parlement medezeggenschap, en misschien medebeslissingsrecht, krijgen. Nederland voegde ook opnieuw het F-woord in de preambule in.

De Nederlandse tekst ontlokte een storm van protest. Alleen België en de Commissie steunden de voorzitter voluit. Duitsland en Spanje vonden het verdienstelijk, maar het kwam te laat. Denemarken, Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk riepen een absoluut njet uit. De Raad droeg Nederland op om opnieuw met het Luxemburgse ontwerp-verdrag te werken.

In oktober spitte de discussie zich toe op de rol van de Westeuropese Unie in een Europese defensiepoot. Een Italiaans-Brits initiatief verklaarde dat de WEU verenigbaar was met de EG, maar autonoom moest functioneren tussen EG en Navo in. Daarop volgde een Frans-Duits initiatief, dat de WEU dichter bij de EG dan de Navo zag en er de toekomstige defensiearm van de Europese Gemeenschap wou van maken. België, Luxemburg, Griekenland en Spanje vielen het Frans-Duitse plan bij.

In de laatste weken voor de top van Maastricht beheersten zaken met meer beperkte draagwijdte de agenda, meerbepaald de sociale dimensie (opname van het Sociaal Handvest in het Verdrag van Rome), het F-woord en subsidiariteit, immigratie, asielrecht en visabeleid, uitbreiding van het lidmaatschap versus verdieping van de besluitvormingsstructuur. Het debat was vooral levendig in het Verenigd Koninkrijk. Spanje van zijn kant eiste een cohesiefonds om de pijnen van de EMU te verzachten, een eis met zware budgettaire gevolgen.

In Maastricht (9-10 december) verbonden de Twaalf zich ertoe een Europese Unie op te richten: *"a new stage in the process creating an ever closer Union"*

among the peoples of Europe, where decisions are taken as closely as possible to the citizens" (preambule). Onder Britse druk verdween de uitdrukking *"with a federal goal"* uit de tekst. De Europese Unie heeft vier doelstellingen.

De eerste heeft betrekking op de EG-zuil (EEG, Euratom, EGKS). Daar beloven de contractanten dat de EG economische en sociale vooruitgang zal bevorderen, met name door de interne markt, de versterking van economische en sociale cohesie, en de EMU met één munt.

De Europese Gemeenschap krijgt of breidt haar bevoegdheden uit in cultuur, onderwijs en beroepstraining, gezondheid, transeuropese netwerken (infrastructuur in energie, vervoer en telecommunicatie), bescherming van de consument, ontwikkelingssamenwerking, en industrie. Het Verenigd Koninkrijk blokkeerde de opname van het Sociaal Handvest in het verdrag. Daarop sloten de elf andere staten een akkoord buiten het verdrag, waarbij ze langs intergouvernementele weg en gebruik makend van de EG-instellingen (zoals in het Schengen-akkoord) de sociale dimensie zouden ontwikkelen. De sociale dimensie handelt *niet* over lonen, het recht op vereniging, stakingsrecht, of het recht op lock-out; het gaat *wel* over gezondheid en veiligheid, informatie, gelijkheid van man en vrouw in de werkplaats, arbeidsvoorwaarden (gekwaliceerde meerderheid), sociale zekerheid, vertegenwoordiging, sociale bescherming van werknemers, bescherming van ontslagen werknemers (unanimiteit).

Onder druk van zuidelijk Europa legt het nieuwe verdrag een veel sterkere klemtoon op economische en sociale cohesie. Spanje krijgt een cohesiefonds. Dat zal projecten steunen voor transeuropese netwerken en milieu in lidstaten met een BBP per hoofd van ten hoogste 90% van het EG-gemiddelde. Momenteel zijn dat naast Spanje ook Ierland, Griekenland en Portugal. Een bijgevoegd protocol belooft dat de structuurfondsen soepelere normen zullen uitwerken voor de armere gebieden en dat de Raad zal nakijken hoe het inkomstensysteem van de Europese Unie meer met de relatieve welvaart van de lidstaten kan rekening houden.

Maastricht keurde een aantal belangrijke institutionele vernieuwingen goed. Ze komen op korte termijn de doorzichtigheid van de Europese structuur niet ten goede, maar ze kunnen op langere termijn een federale structuur creëren. Voor eerst definieert het verdrag het begrip subsidiariteit, een intrinsiek federaal principe dat het Europees Hof verder zal moeten uitklaren. Ten tweede zal de Raad nu meer aangelegenheden met een gekwalificeerde meerderheid kunnen beslissen, hoewel Spaanse druk op het allerlaatste moment unanimiteit afdwong voor strategische beslissingen in R&D en milieu. Ten derde krijgt het Europees Parlement er een nieuwe besluitvormingsprocedure bij: medebeslissing ("co-decision" of "de procedure volgens Artikel 189b"), waarbij het uiteindelijk vetorecht heeft over beslissingen van de Raad. Art. 189b geldt o.m. voor de meeste maatregelen inzake interne markt, consumentenbescherming, gezondheid, onderwijs, transeuropese netwerken, cultuur, strategische beslissingen in milieu en onderzoek. Daarenboven is het werkerterrein van de samenwerkingsprocedure ("coöperatie"; Artikel 189c), waarbij de Raad weliswaar het laatste woord behoudt, uitgebreid. De minst verregaande procedure veronderstelt enkel consultatie van het parlement; landbouw is een typisch voorbeeld. In elke procedure behoudt de Commissie het exclusieve initiatiefrecht. In heel wat beleidsdomeinen zijn nu twee of drie procedures van toepassing, waardoor het legalistische steekspel tussen Commissie, Raad en Parlement allicht nog zal toenemen. Ten vierde zullen de bewindsperiodes van Commissie en Parlement vanaf 1 januari 1995 samenlopen. Het Parlement moet de samenstelling van de Commissie goedkeuren en verscherpt de financiële controle op de Commissie. Ten vijfde komt er een adviserende Raad

der Regio's, als onderdeel van de Economische en Sociale Raad (Ecosoc). Vooral Duitsland (onder druk van de Länder), België (aangepord door gewesten en gemeenschappen), de Spaanse regio's (ondanks Madrid), en de Commissie hebben hiervoor geijverd. Samenstelling en precieze bevoegdheden staan nog ter discussie. Ten zesde kan het Europees Hof van Justitie nu boeten uitdelen aan lidstaten die een uitspraak van het Hof niet of gebrekkig opvolgen. De Rekenkamer wordt een volwaardige instelling van de Gemeenschap.

Als tweede doelstelling wil de Europese Unie het Europees burgerschap ontwikkelen. De tekst definieert rechten en plichten van de Europese burgers, waaronder ondermeer vrijheid van verblijf, petitierecht bij het Europees parlement, passief en actief kiesrecht bij gemeentelijke en Europese verkiezingen en diplomatieke bescherming vanwege elke lidstaat waar ook ter wereld.

De derde doelstelling betreft de tweede zuil voor externe relaties. De Europese Unie wil *"assert its identity on the international scene, in particular through the implementation of a common foreign and security policy which shall include the eventual framing of a common defence policy"* (verdragstekst). De Europese Raad neemt de grote opties inzake buitenlands- en veiligheidsbeleid en bepaalt waar de Twaalf gemeenschappelijke acties kunnen opzetten, terwijl de Raad van ministers deze bij unanimiteit uitvoert. De Raad kan unaniem beslissen om bepaalde aspecten verder bij gekwalificeerde meerderheid te beslissen. Geleidelijk zouden intergouvernementele aspecten kunnen plaats ruimen voor een besluitvorming op basis van de EG-principes. De Commissie wordt "volledig" bij de werking betrokken. Het parlement geeft advies over de belangrijke keuzen en wordt op de hoogte gehouden, maar het krijgt verder geen formele rol in de besluitvorming. Het Europees Hof heeft geen jurisdictie over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Defensie blijft een zaak van de Westeuropese Unie, en valt dus buiten het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Maar het kan *"in time lead to a common defence"*. De tekst klinkt dubbelzinnig. Fransen en Britten geven nu al verschillende interpretaties aan de artikels betreffende de WEU, de relaties van de organisatie met de Europese Unie en met de Navo, en de toekomst. In 1996 bekijkt men de zaak opnieuw. De kans is reëel dat de WEU dan binnen de Europese Unie wordt getrokken.

Als vierde doelstelling verbindt de Unie er zich toe om nauwe coöperatie te ontwikkelen voor justitie en binnenlandse zaken (derde zuil). Asielrecht en immigratie blijven een zaak voor intergouvernementele samenwerking. Het visabeleid valt evenwel onder de bevoegdheid van de Gemeenschap (eerste zuil). Duitsland wilde asielrecht en immigratie liefst helemaal europeaniseren, maar vooral het Verenigd Koninkrijk was terughoudend. In juni kreeg Duitsland de belofte dat de Twaalf tegen eind 1993 een Europol zouden oprichten. En in 1993 kan een intergouvernementele conferentie het asielbeleid misschien naar de EG overhevelen.

C. De toekomst van de Europese Unie

Maastricht vraagt meer geld, en dit in een tijd dat elke overheid op elk niveau met bijzonder krappe begrotingen kampt. Een echt belangrijke groei van het EG-budget zit er niet in. Men zal eerder moeten snoeien in sommige categorieën (landbouw) om andere domeinen te kunnen spijzen. Achter de cijfers staan fundamentele beleidskeuzen. Dat zal het politieke spel in de Europese Gemeenschap

beheersen in 1992 en 1993. De Europese Commissie heeft begin 1992 de opningszet geplaatst ⁵.

TABEL I
Financiële vooruitzichten (miljarden Ecu, 1992)

	1987	1992	1997
Vastleggingen			
1. CAP (landbouw)	32,7	35,3	39,6
2. Structuurbeleid (cohesie- en structuurfondsen)	9,1	18,6	29,3
3. Intern beleid (vervoer, milieu, sociaal beleid...)	1,9	4	6,9
4. Externe initiatieven (niet Lomé, wel voedselhulp, Oost-Europa...)	1,4	3,6	6,3
5. Administratie (inclusief terugbetalingen)	5,9	4,0	4,0
6. Reserve	0	1,0	1,4
Totaal vastleggingen	51,0	66,5	87,5
Totaal betalingskredieten	49,4	63,2	83,2
als % van BNP	1,05	1,15	1,34
plafond als % van BNP	geen	1,20	1,37

Bron: EG-Commissie (1992), *From the Single Act to Maastricht and Beyond: The Means to Match our Ambitions*, Com(92) 2000.

Het Maastrichtverdrag legt een strakke kalender op. Bovendien kijkt men nu al uit naar volgende constitutionele rondes. De belangrijkste thema's zijn de evolutie van buitenlands en veiligheidsbeleid en de uitbreiding van het lidmaatschap.

(5) Com(92) 2000, *From the Single Act and Beyond: The Means to Match Our Ambitions*.

N.B. Gemiddelde jaarlijkse groei van BNP:

- 87-92: 3,1%

- 92-97: 2,5% (prognose).

De kalender van Maastricht tot het jaar 2000

Maart 1992	ondertekening van de verdragen
Juni 1992	Europese Raad van Lissabon over financiële perspectieven voor de volgende vijf jaar (1993-1997)
Eind 1992	nieuwe financiële perspectieven
1 jan. 1993	interne markt-programma uitgevoerd; start Europese Economische Ruimte
Begin 1993	vroegste datum voor onderhandelingen met kandidaat-leden (EVA-landen) over toetreding
Eind 1993	asielrecht al dan niet EG-zaak
31 dec. 1993	einddatum voor de oprichting van het cohesiefonds en de herziening van de structuurfonds (1993-1997)
1 jan 1994	start Fase II van EMU met oprichting van het Europees Monetair Instituut
Juni 1994	verkiezingen Europees Parlement
1 jan 1995	nieuwe Europese Commissie
Eind 1995	mogelijke toetreding EVA-landen; mogelijke onderhandelingen over toetreding van Hongarije, Tsjechoslovakije en Polen
1996	nieuwe IGC voor herziening van buitenlands beleid, veiligheid en defensie
1 jan 1997	vroegste datum voor de start van fase III van de EMU
1 juli 1998	laatste datum oprichting Europese Centrale Bank
1998	WEU-verdrag vervalt
1 jan 1999	laatste datum start fase III van EMU
2000?	mogelijke toetreding Hongarije, Tsjechoslovakije en Polen

II. Interne markt

Volgens het Cecchini-rapport van 1988, een opdracht van de EG-Commissie, zou een eengemaakte markt een gigantische besparing voor de economie opleveren. Het BBP zou een eenmalige toename kennen van ongeveer 4,5% (standaardfout van 1,5%). Dat is allicht een voorzichtige schatting, en bovendien houdt het geen rekening met langtermijnige voordelen.

Eind 1991 is het gros van het regulerende werk achter de rug, al moet er nog heel wat op het terrein zelf uitgevoerd worden. Het interne markt programma stelt vier prioriteiten. Een eerste grote betrachting is de afschaffing van de grenscontroles. Cecchini voorspelde een besparing van ongeveer 0,4% van het BBP, enerzijds voor handel en industrie doordat wachttijden verdwijnen en voor de overheid doordat de douanebureaucratie wordt afgeslankt. De tweede prioriteit is de openstelling van de overheidsaanbestedingen voor alle EG-burgers. Goedkopere leveringen zouden een directe besparing moeten opleveren, aangevuld met een indirecte besparing als gevolg van opener competitie: goed voor naar schatting 0,5% van het BBP. Een nog grotere winst verwacht men van het opengooien van de markt voor financiële diensten. Niet alleen de prijs van de financiële diensten, maar ook de intresten en dus de leningskosten voor overheid en industrie zouden naar omlaag moeten gaan: een verwachte injectie voor het BBP van 1,5%. De vierde grote doelstelling bestaat uit grotere supply-side effecten: een strenger com-

petitiebeleid moet monopolies tegengaan en verdere schaaleffecten moeten de economie efficiënter maken. De groeibonus zou hier rond 2,1% schommelen.

A. Stand van zaken in de interne markt

Luxemburg en Nederland zaten respectievelijk tijdens de eerste en tweede helft van het jaar de ministerraad voor. Ze werkten flink door aan de realisering van de interne markt. Ze loodsten elk een uitzonderlijk hoog aantal maatregelen door de ministerraad (respectievelijk 61 en 74).

De meeste nieuwe maatregelen kwamen bovenop die uit het Witboek, dat immers enkel het minimumpakket bevat. Eind 1991 was ruim 82% van de bepalingen uit het Witboek van de EG-Commissie aangenomen. De Europese Raad van december 1990 had de ministerraad evenwel opgedragen het hele pakket tegen eind 1991 goed te keuren. Dat zou de lidstaten in staat gesteld hebben alles tegen 1 januari 1993 uit te voeren. Europa heeft dat streefdoel dus niet gehaald.

Zowel de ministerraad als de Commissie houden de score nauwgezet bij. Maar ze tillen niet zo zwaar aan het feit dat waarschijnlijk niet alle 282 richtlijnen tegen eind 1992 zullen aangenomen zijn. Er zijn belangrijker problemen, zoals de Commissie in haar periodieke rapporten over de vooruitgang naar de interne markt aanwijst. Ze noemt er drie op.

Vooreerst zitten nog een aantal essentiële, maar politiek gevoelige dossiers in de ijskast. Sommige sleutelmaatregelen staan zelfs niet in het Witboek. De ministerraad gaf dertien maatregelen buiten het Witboek de hoogste prioriteit in de laatste versie van zijn "Rolling Action Programme" (december 1991), een chronologisch overzicht van de vooruitgang in de interne markt.

Fiscale harmonisatie (zowel BTW als accijnzen) en de voedingssector zijn de gevoeligste sectoren. Maar er liggen ook nog andere belangrijke dossiers op tafel zoals in vervoer (cabotage op zee, en het derde pakket voor de liberalisering van de luchtvaart), geneesmiddelen, levensverzekering, intellectuele eigendom, en de laatste richtlijn inzake overheidsaanbestedingen. Over de laatste vier bereikte de Raad op de valreep nog een principieel akkoord (gemeenschappelijke positie) in december. Ze worden waarschijnlijk formeel aangenomen in de eerste maanden van 1992. Tabel II geeft de situatie weer op 16 maart 1992.

Het grootste probleem is nog steeds de tijdige omzetting van de richtlijnen in de nationale wetgeving, al noteerde de Commissie enige verbetering. Gemiddeld 72% van de richtlijnen bleek omgezet, maar dat percentage verschilde sterk van het ene land tot het andere. Italië is aan een opmerkelijke remonte bezig: van 43% eind mei 1991 (laatste) naar 51% eind december 1991 en naar 73,4% halfweg maart 1992 (vijfde). De beste leerlingen bleven zoals in 1990 Denemarken (87,5% in maart 1992), Frankrijk (79,9%) en het Verenigd Koninkrijk (76,3%). Daar kwam nu ook Griekenland bij (74,5%). Duitsland is recent wat achtergebleven, al wordt dat vermoedelijk snel rechtgezet; het implementatie-percentage viel terug van 79% eind mei 1991 tot 76% eind december 1991 en 69,3% in maart 1992. Het zijn de Benelux-landen die zich in de loop van 1991 standvastig naar de allerlaatste rij bewogen. De hekkensluiters volgens de cijfers van maart 1992 waren dus Nederland met 68% (71,7% eind mei 1991 en 73,3% eind december 1991), België met 64,7% (74,2% in mei en 71% in december) en Luxemburg met 61,6% (68,6% in mei en 66,6% in december) ⁶.

(6) *Europe-Bulletin quotidien d'Europe*, Brussel, 3 april 1992; British Foreign Affairs, *Developments in the European Community in 1991*, London: HMSO (twee volumes).

TABEL II
Stand van zaken in de implementatie van het Witboek over de
Interne Markt op 16 maart 1992

	GESTEMD IN RAAD	VOORSTEL IN RAAD	TOTAAL
Fysieke grenzen	82	17	99
goederencontrole (o.m. veterinaire)	75	16	91
controle op personen	7	1	8
Technische belemmeringen	131	31	162
vrij verkeer personen	11		11
sectoren (o.m. voeding, geneesmiddelen, motorrijtuigen)	59	*8	67
openbare aanbestedingen	5	*1	6
vrij verkeer werknemers	10	*3	13
vrij verkeer diensten (o.m. banken, verzekeringen, transport)	33	*8	41
vrij verkeer kapitaal	3		3
ondernemingsrecht	4	4	8
intellectuele eigendom	3	5	8
ondernemingsbelasting	3	2	5
Fiscale belemmeringen	7	9	16
BTW	4	7	11
accijnzen	3	2	5
niet gerangschikt		5	5
TOTAAL	219	63	282

*17 "gemeenschappelijke posities" in de Ministerraad

Bron: Mededeling van de EG-Commissie, DG III, op 15 april 1992. *Europe-Bulletin quotidien d'Europe*, 16 april 1992, blz.7-8.

De Commissie heeft haar toezicht op de implementatie verstrakt. Ze is haar diensten aan het herorganiseren, waarbij afdelingen die interne marktmaatregelen voorbereiden nu overschakelen naar het beheer van de interne markt. Soms worden nieuwe beheersorganen opgericht; zo zal een veterinaire agentschap de 63 richtlijnen uit het Witboek opvolgen. Verder ontwikkelt de Commissie nieuwe beheersmechanismen, waarbij instrumenten om systematisch en snel informatie te vergaren en te verspreiden hoog op de prioriteitenlijst staan. Ze heeft ook meer geld uitgetrokken voor uitwisselingsprogramma's. Ambtenaren uit de lidstaten kunnen daardoor een tijdje in de administratie van de EG-Commissie komen werken. Tenslotte identificeert ze de domeinen waar verdere regulering nodig is ⁷.

(7) *Europe*, 10/11 februari 1992.

De EG-Commissie heeft bijvoorbeeld al een tijdje in de milieusector een nauwgezet systeem voor de opvolging van EG-beslissingen lopen. Er zijn een viertal mechanismen. Het eerste heeft te maken met de eigenlijke implementatie en is bilateraal. Nog voordat een richtlijn formeel is aangenomen, bezorgt de Commissie de lidstaten de tijdstabel (uiterste datum voor omzetting) en vraagt hen gedetailleerde informatie over de betrokken nationale juridische bepalingen. Drie maanden voor de uiterste datum voor omzetting stuurt de Commissie een tweede brief. Daarin geeft ze een overzicht van de situatie en maant ze de overheid aan om actie te nemen. Tijdens het hele proces kunnen de nationale autoriteiten de Commissie om uitleg vragen over technisch-juridische problemen. Daarnaast organiseert de Commissie multilaterale bijeenkomsten met ambtenaren uit de lidstaten om de verschillende bepalingen in een richtlijn te verduidelijken, hen op de hoogte te houden over de vooruitgang in de omzetting, en te herinneren aan de tijdstabel. Ten derde is de Commissie in 1990 begonnen met zogenaamde "package" bijeenkomsten. Daarin praat ze met de centrale, regionale of lokale autoriteiten van een lidstaat over alle mogelijke problemen inzake milieuriichtlijnen: feitelijke of juridische aspecten van zogenaamde inbreuken, klachten of omzettingenvragen. In het eerste werkjaar hebben verscheidene landen van die mogelijkheid gebruik gemaakt: Spanje (tweemaal), Portugal, Griekenland (tweemaal), Duitsland, België, Ierland en Nederland⁸. Het laatste mechanisme is de formele procedure volgens Artikel 169 van het verdrag, waarbij de Commissie uiteindelijk de lidstaat voor het Europees Hof van Justitie kan dagen.

Het derde probleem betreft de interpretatie van de maatregelen door de lidstaten. Het volstaat niet dat de lidstaten de belemmeringen juridisch wegnemen. De grenscontroles moeten ook in de praktijk helemaal verdwijnen. *"Simply retaining even one control at internal borders would suffice to give citizens-especially economic operators-the feeling of having been duped"* (Commissie).

Een zeer gevoelig punt blijkt het vrij verkeer voor personen te zijn. Het betreft hier vooral de interpretatie van artikel 8A van de Europese Eenheidsakte, dat de interne markt omschrijft als een zone zonder interne belemmeringen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal verzekerd is *in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag*. Het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate Denemarken menen, zeer tegen de zin van de Commissie, dat dit artikel hen niet verbiedt om toch nog bepaalde controles te behouden na 1 januari 1993, bijvoorbeeld in het kader van terrorisme-bestrijding. Een andere manier om de bepalingen te omzeilen, is om de grenscontroles te vervangen door versterkte binnenlandse controleschema's. De EG-Commissie heeft een lijst met de nog bestaande grenscontroles in de verschillende lidstaten opgesteld en staat met deze informatie de lidstaten bij om te zien wat nog kan en wat niet.

B. Het Europa van de burger

Alle maatregelen uit het Witboek zijn in principe aangenomen. Reizen binnen de Europese Gemeenschap werd opnieuw een stukje aangener. Vanaf 1 juli mogen reizigers voor 600 Ecu (in plaats van 390 Ecu) belaste goederen uit een lidstaat meenemen naar een andere lidstaat. En in december elimineerde de Raad bagagecontrole voor reizigers binnen de Europese Gemeenschap (behalve in het kader van terrorisme- en drugsbestrijding). In juli keurde de Raad eindelijk het

(8) EC-Commission (1991), *Eight Annual Report to the European Parliament on Commission Monitoring of the Application of Community Law-1990*, 91/C 338/01 31.12.1991.

Europees rijbewijs goed, waardoor iemand die naar een andere lidstaat verhuist zijn rijbewijs niet meer moet inruilen voor een exemplaar van het nieuwe land van verblijf. De maatregel gaat pas in vanaf 1 juli 1996. Anderzijds wacht het Commissie-voorstel van 1985, om stelselmatige grenscontroles bij privé-verplaatsingen te vervangen door steekproefcontroles, nog altijd op goedkeuring.

Heel wat aandacht ging uit naar ordehandhaving. Op 18 juni nam de Raad een richtlijn aan over de controle op wapenaankoop en -bezit met een aantal minimum-standaarden voor de wapenwetgeving. Ook drugs prijkte vooraan op de agenda. In juni gaf de Europese Raad zijn principiële akkoord over de plannen van de Commissie om een Europees centrum voor de controle van drugs (EDMC-European Drugs Monitoring Centre) en een Europees informatienetwerk op te zetten. De details moeten nog uitgewerkt worden.

Twee andere brandende problemen, asielrecht en immigratie, kwamen geregeld aan bod. Alhoewel de rol van de Europese Gemeenschap beperkt is, nam de Commissie twee communicaties voor de Raad en het Europees Parlement aan. Inzake immigratie, een nationale aangelegenheid, stelde ze een strategie voor op drie niveaus, namelijk de opname van immigratie in het extern beleid van de Gemeenschap, gecoördineerde controle op de migratiestromen en de integratie van legale immigranten in het gastland. Wat het asielrecht betreft, een zaak voor intergouvernementele samenwerking, kreeg de Commissie bijna haar zin. De Minister-raad raakte het nagenoeg eens over de zogenaamde External Frontiers Convention, die de lidstaten ertoe zou verbinden om aan de buitengrenzen gemeenschappelijke controlestandaarden te gebruiken en hun visabeleid te harmoniseren. Maar het Verenigd Koninkrijk en Spanje geraakten het niet eens over de toepassing van de Conventie op Gibraltar. De twee problemen lagen op tafel in Maastricht. Duitsland en de Benelux pleitten sterk voor een meer uitgesproken EG-benadering. Maar vooral het Verenigd Koninkrijk lag dwars.

Andere belangrijke beslissingen voor het Europees burgerschap waren o.m. de principiële goedkeuring in december van een (eerder zwak) stelsel voor de erkenning van beroepsopleidingen en, in Maastricht, van het stemrecht voor EG-burgers in lokale en Europese verkiezingen.

C. Een Europa zonder fiscale grenzen

De Europese Gemeenschap forceerde een doorbraak inzake indirecte belastingen. De afschaffing van de interne grenzen maakte een zekere harmonisering van de BTW-tarieven en de accijnzen noodzakelijk. De grote principes van de harmonisering lijken nu algemeen aanvaard. De eerste maatregelen zijn goedgekeurd en verscheidene andere zijn bijna klaar voor goedkeuring. Maar over enkele concrete produkten mag men in 1992 nog harde onderhandelingen verwachten.

De Commissie had jarenlang een beperkt aantal minimum- en maximum tarieven verdedigd, maar moest dat idee laten varen. Zowel voor BTW als voor accijnzen kwamen de ministers uiteindelijk uit op de vastlegging van enkel minimale tarieven. Zelfs daarop liet men veel uitzonderingen toe.

In juni spraken de ministers af om vanaf 1 januari 1993 hun basisvoet op minstens 15% te brengen. De lidstaten hebben ook recht op één of twee verminderde tarieven niet lager dan 5% voor een nog goed te keuren lijst van goederen. Ze kunnen hun zeer lage of nultarieven tijdens de overgangsperiode behouden, al heeft alleen het Verenigd Koninkrijk aangekondigd dat te zullen doen. Het werd een politieke afspraak, geen juridisch bindende overeenkomst, omdat het Verenigd Koninkrijk dit stukje nationale fiscale soevereiniteit weigerde af te staan.

In december namen de lidstaten een richtlijn aan die het systeem voor de inning van BTW in de overgangsperiode tot 1 januari 1997 op punt stelt. Vanaf 1 januari 1993 verdwijnen de BTW-heffingen aan de binnengrenzen. De taks wordt in principe geheven in het land van bestemming mits enkele afwijkingen. Er kwam ook een compromis over controle, waar de lidstaten een veel strengere lijn aanhielden dan de Commissie.

Vanaf 1997 moet de Europese Gemeenschap in principe overschakelen naar een systeem waarin de BTW in het land van oorsprong wordt geheven. De lidstaten zouden dan hun transakties laten lopen via een soort gemeenschappelijke verrekenkamer. De ministers moeten het akkoord evenwel tegen die datum unaniem goedkeuren. De zuidelijke landen en het Verenigd Koninkrijk zijn er momenteel niet erg voor te vinden. Omdat ze meer importeren dan exporteren, zou die regeling budgettair nadelig voor hen uitvallen.

Voor accijnzen zijn regelingen volgens gelijkaardige principes in de maak. De concrete maatregelen voor elk produkt en het hele systeem van inning worden vermoedelijk begin 1992 formeel goedgekeurd.

Voor de vennootschapsbelasting liet de Commissie al in 1989 het idee van een uniform stelsel varen. Ze streeft sedertdien een onderlinge coördinatie van de nationale stelsels na, wat heel wat gemakkelijker loopt. De belangrijkste beslissingen vielen in 1990. De Commissie heeft in januari de twee laatste grote ontwerpen ingediend, het ene over de verliezen van een dochteronderneming in een ander land en het tweede over de afschaffing van de roerende voorheffing op interesten en royalties uitgekeerd in groepsverband. Weze nog vermeld dat sommigen het idee van een Europese vennootschapsbelasting (voor internationale ondernemingen) niet ongenegen zijn. Het zou de Europese Gemeenschap een echte "Europese" inkomstenbron geven.

Tegen de filosofie van de interne markt in blijft het belastingvrij winkelen voor reizigers binnen de EG alvast tot juni 1999 bestaan (beslissing van de Raad in november).

D. Een Europa zonder fysieke, technische en juridische grenzen

Het administratief eenheidsdocument voor het handelsverkeer binnen de EG verdwijnt vanaf 1 januari 1993. De Ministerraad schafte het op 21 maart af. Het werd in 1988 ingevoerd en verving toen 130 verschillende nationale documenten. De nieuwe verordening vult een andere basisverordening van 1990 aan, die de communautaire douanedoorgang reglementeert.

De afschaffing van de douanecontrole aan de binnengrenzen en de uniformisering aan de buitengrenzen scheppen heel wat problemen. Douanediens ten vervullen talrijke administratieve opdrachten zoals BTW- en accijnsheffing, fyto-sanitaire controle, controle op afval, drugs of wapenimport, inzameling van statistische gegevens enz. Al die activiteiten moeten nu opnieuw georganiseerd worden, en vragen ten dele een harmonisatie op EG-vlak. De Raad nam al enkele toepassingsverordeningen aan. Bovendien werkt de Commissie aan een Communautair Douaneboek, dat de bestaande douanewetgeving zal codificeren en stroomlijnen. Het statistisch staartje aan de afschaffing van het eenheidsdocument zal de bedrijven niet gelukkig stemmen: de handelscijfers die de douane vroeger van dit document kon afgelezen, moeten nu rechtstreeks van de bedrijven komen. Een verordening richt Intrastat op, het alternatief systeem voor de verzameling van handelsstatistieken, en verplicht de bedrijven op straffe van sanctie om mee te werken. Om de onrust bij de douaneambtenaren op te vangen, keurde de Raad in

juni het Matthaëus programma goed, dat de ambtenaren wil aanleren hoe ze het nieuwe EG-douaneregime eenvormig kunnen toepassen en hoe de nationale administraties kunnen samenwerken. Misschien komt er ooit een Europese douanediens.

Iedereen verwacht belangrijke besparingen van een eengemaakte financiële markt. Ook hier heeft de Commissie gekozen voor de "bottom-up" benadering: de lidstaten erkennen in principe elkaars nationale standaarden zodat banken en verzekeringsinstellingen zich vrij over de grenzen kunnen uitbreiden, en de EG vult dit aan met een minimum aan Europese standaarden. Landen met strenge standaarden benadeligen dus hun eigen sector. Zowel de financiële sector als de verzekeringssector zijn al in belangrijke mate vrijgemaakt.

In juni nam de Raad een opmerkelijke richtlijn over het witwassen van drugsgeld aan. Daarnaast keurde hij een aantal financiële harmoniseringmaatregelen goed of kwam hij dicht bij een akkoord, zoals over het eigen vermogen van kredietinstellingen en over grote bankrisico's. Het grote knelpunt lijkt de zogenaamde "clearing systems". Momenteel is het duur om geld van de ene lidstaat naar de andere over te dragen; het gaat ook traag. Dat komt volgens de EG-Commissie omdat de banken nog altijd hun munten nationaal verrekenen in plaats van Europees. De Commissie zou die verrekening minstens doorzichtiger willen maken; op termijn zou ze de nationale door een Europese verrekening vervangen willen zien. De banksector is tegen, wellicht mede omdat het huidige systeem hen een extra-winst oplevert, die bovendien weinig zichtbaar is voor de gebruiker.

De verzekeringsmarkt is al voor een groot deel vrij. De Europese Commissie probeerde in 1991 de derde fase erdoor te duwen. Die bestaat uit drie richtlijnen: harmonisering van boekhoudkundige standaarden, een eenvormige licentie voor levensverzekeringen en een gelijkaardige licentie voor niet-levenspolissen (auto, brand, ziekte enz.). De eerste van het drieluik keurde de Raad op 19 december goed (ingang vanaf 1995). Over de tweede bereikte de Raad een gemeenschappelijke positie. Als alles volgens plan verloopt, mogen de verzekeraars, op basis van hun nationale vergunning en onder het wakend oog van het thuisland, vrij hun produkten verkopen in de andere lidstaten. Een gelijkaardige regeling voor de levensverzekeringen stuit nog op flink verzet.

Het dossier overheidsaanbestedingen, één der gevoeligste sectoren, is bijna rond. De laatste richtlijn inzake de liberalisering van dienstencontracten voor de overheid kreeg in december het principiële fiat mee van de Raad.

De Ministerraad boekte enige vooruitgang in het moeilijk domein van vervoer. De blikvangers zijn harmoniseringsmaatregelen in het luchtvaartvervoer, een cabotageregime voor de binnenscheepvaart, enkele stappen naar een vrijer gecombineerd transport (trein-vrachtwagen/auto) en een beperkte liberalisering van de toegang tot het spoorwegennet.

De Commissie diende in september het zogenaamde derde pakket voor de liberalisering van de luchtvaart in. Het voorziet in uniforme vergunningen voor cargo's, vrije markttoegang voor cargo's met vergunningen (cabotage), en een verregaande vrije prijsvorming voor cargo's en passagiersvervoer. Het Verenigd Koninkrijk, de Benelux en Ierland steunen de Commissie-voorstellen, maar landen zoals Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje - de grote overheidsmaatschappijen - beloven hevig verzet.

De Raad voor de interne markt geraakte op kruissnelheid in de sectoren landbouw en gezondheid, al liggen nog een aantal belangrijke beslissingen op de plank.

III. Begroting en financiën

De begroting van 1992 was de laatste onder het vijfjarig financieel akkoord tussen het Europees Parlement, de EG-Commissie en de Raad der Ministers. In 1992 moeten de drie instellingen opnieuw voor vijf jaar een akkoord onderhandelen over de financiële vooruitzichten: de grote beleidsopties, groei en plafond van het globale budget, richtgevende financiële toebelingen (met plafonds) naar de verschillende beleidsdomeinen, inkomstenstructuur, en de spelregels in het begrotingsproces. De begroting van 1992 werd een voorzichtig budget.

A. Aanpassing en uitvoering van de begroting van 1991

De Europese Gemeenschap had de begroting van 1991 op de valreep bijgestuurd om met de Duitse eenmaking en de Golfcrisis rekening te houden. Toch moest men de begroting in de loop van het jaar nog verder naar boven aanpassen (1% toename in betalingen en 1,4% in vastleggingen).

De bijkredieten kwamen er vooral onder druk van internationale gebeurtenissen. De EG verleende technische hulp aan de (toenmalige) Sovjetunie (400 miljoen Ecu niet-geplande uitgaven), financiële hulp aan Israël en de bezette gebieden (87,5 miljoen Ecu), noodhulp aan de Koerden in Irak (100 miljoen Ecu), en speciale voedselhulp voor Afrika (140 miljoen Ecu méér dan begroot). Ook de verhuis van de EG-administratie uit de Berlaymont, de terugbetalingen aan Spanje en Portugal en de EG-waarborg voor EIB-leningen aan drie Oosteuropese landen slokten enig extra-geld op.

B. De begroting van 1992

De begroting voor 1992 bedraagt 66.117,9 miljoen Ecu aan vastleggingskredieten en 62.827,6 miljoen Ecu aan betalingskredieten. Het Europees Parlement nam het op 12 december aan na een ongewoon harde machtsstrijd tussen de drie instellingen. Daarenboven legde het parlement een buitengewone reserve aan van 1.660 miljoen Ecu. Dat bedrag blijft buiten de eigenlijke begroting.

De begroting stijgt in lopende prijzen vergeleken met de aangepaste begroting van 1991 met 11,4% voor de vastleggingen of 12,0% voor de betalingen. De EG legt daarvoor beslag op 1,15% van het BBP, waarmee ze ruim beneden het plafond van 1,2% in de financiële vooruitzichten blijft. Dat is een bescheiden stijging in vergelijking met 1991. De niet-verplichte uitgaven, waarover het parlement het laatste woord heeft, veroveren opnieuw een klein stukje terrein op de verplichte uitgaven (hoofdzakelijk landbouw): hun aandeel neemt lichtjes toe van 40,5% tot 42% in vastleggingen of van 37% tot 39% in betalingen.

Zoals vorig jaar gaan de landbouwuittgaven (garantie) lichtjes achteruit tot 53% van de begroting (in vastleggingen). De absolute en relatieve toename van de niet-verplichte uitgaven is bijna helemaal op rekening te schrijven van de vaste meerjarige programma's; veel ruimte voor nieuwe beleidskeuzen is er dus niet. De structuurfondsen, die volgens de hervorming van 1988 tegen 1992-1993 verdubbeld worden, nemen daar de grootste hap uit: nu 27,2% van het totale EG-budget (een stijging van 21,7% in vergelijking met 1991). Een andere belangrijke stijger is, onder druk van het parlement en tegen de zin van de Raad, onderzoek met 24% méér dan in 1991, nu vier procent van het totale budget. Anders dan bij de structuurfondsen ligt die toename wel hoger dan nodig is binnen de bestaande programma's. Dat zou voor Commissie en parlement ruimte creëren voor

nieuwe initiatieven. Het budgettaire steekspel tussen Commissie, parlement en Raad valt het meest op in de financieel marginale categorieën van de "andere beleidsdomeinen", vaak ook de nieuwere Europese bevoegdheden. De voornaamste uitkomsten in dalende volgorde van budgettair belang (samen minder dan 1 miljard Ecu) zijn onderwijs en jeugdbeleid (+23%), energie (+11%), transport (+18%), "andere sociale maatregelen" (+34%), "andere regionale maatregelen" (+18%), informatie (+34%), consumentenbescherming (+41,56), cultuur (+25%). De vierde blikvanger, eigenlijk een onderdeel van "andere beleidsdomeinen", is externe betrekkingen. Voor 1992 staat 1,015 miljoen Ecu (1,5% van het budget) ingeschreven voor Midden- en Oost-Europa *zonder* de "Sovjetunie". Ook Azië en Latijns-Amerika (590 miljoen : +23%) en het Middellands Zeegebied (430 miljoen : +31,5%) halen meer binnen. Een deel van dit extra-geld wordt betaald door verschuivingen tussen de verschillende posten binnen externe relaties. (De schrapping van de post Golfoorlog maakt 500 miljoen Ecu vrij.) Een deel moet van vers geld komen. Daarrond heeft het budgettaire conflict zich afgespeeld.

Vijf jaar geleden hebben de drie instellingen de grote budgettaire lijnen (financiële perspectieven) vastgelegd, d.i. de evolutie van het globale budget (minimum en maximum) en de evolutie binnen de grote categorieën (minimum en maximum). Dat stopt de Europese Gemeenschap in een strak financieel keurslijf. De uitgaven liggen immers grotendeels vast. Bij onvoorziene *tijdelijke* gebeurtenissen, zoals de Golfoorlog of plotse hongersnood, moeten de drie instellingen opnieuw rond de onderhandelingstafel gaan zitten, waarbij ze uitzonderlijk van de financiële perspectieven kunnen afwijken. Het jaar daarop vervallen die conjuncturele fondsen; het vermogen om het budget sluipend te laten kapitaliseren op vroegere beslissingen is dus erg beperkt. Een wijziging in de structuur van de financiële perspectieven heeft de instemming van de drie partijen nodig. Het is bijgevolg moeilijker om de begroting structureel aan te passen aan onvoorziene *blijvende* uitdagingen, zoals Midden- en Oost-Europa of de Sovjetunie. Anderzijds beperkt, of althans kanaliseert, het vijfjarig financieel plan in belangrijke mate het conflict tussen het Europees Parlement, de Commissie en de Raad. Zelfs als sommige van de drie partijen de vastgelegde spelregels willen veranderen, blijft het interinstitutioneel akkoord een bijzonder dwingend referentiekader. Dat laatste is nog maar eens gebleken voor de begroting van 1992. Het conflict sleepte aan tot februari-maart 1992, maar de oplossing bleef uiteindelijk binnen de spelregels van het interinstitutioneel akkoord.

De Commissie en het Europees Parlement grepen het budget aan om te pogen de plotse uitbreiding van de EG-bevoegdheden te consolideren. Daarvoor moesten ze de Raad tot een structurele herziening van de financiële perspectieven dwingen. De onmiddellijke inzet was de begroting voor de hulp aan de Sovjetunie en, in mindere mate, gelden voor de verhuis uit het Berlaymontgebouw en de aanwerving van meer EG-ambtenaren. In 1990 en in 1991 had de Europese Gemeenschap aanzienlijke bijkredieten toegestaan voor de niet-verplichte uitgaven. Meestal hadden die te maken met de groeiende EG-inmenging op de internationale scene. In 1991 overschreden de bijkredieten daardoor ruim de financiële vooruitzichten voor de categorie "andere beleidssectoren". Als de EG haar internationale rol wilde handhaven, moest ze ofwel haar budget optrekken (standpunt van Commissie en parlement) ofwel haar uitgaven in andere sectoren terugschroeven (standpunt van de Raad).

De Commissie constateerde dat er geen budgettaire ruimte was voor een hulppakket aan de Sovjetunie en evenmin voor de administratieve werking. Ze allocerde enkel een symbolische 40 miljoen voor de Sovjetunie. In september

stelde ze voor om daarom het financieel plafond voor "andere beleidsdomeinen" op te trekken van 4.204 tot 4.924 miljoen Ecu. De Ministerraad verwierp dat idee. Hij snoeide drastisch in de niet-verplichte uitgaven om *binnen de financiële vooruitzichten* 400 miljoen hulp aan de Sovjetunie te financieren. Ook schroefde hij de administratiekosten terug. Het Europees Parlement maakte de beslissingen van de Ministerraad over de niet-verplichte uitgaven dan weer ongedaan: de niet-verplichte uitgaven botsten daarmee tegen het plafond van de financiële perspectieven. Het parlement nam de begroting in december aan zonder één Ecu voor de Sovjetunie. Daarnaast legde het een aparte reserve aan van 1.660 miljoen Ecu, gefinancierd door nationale bijdragen, waaruit het de onvermijdelijke bijkredieten zou putten. Ongeveer 860 miljoen daaruit zou naar de "landen uit Centraal- en Oost-Europa" gaan. De Ministerraad dreigde ermee het parlement voor het Hof van Justitie te dagen. Eind 1991 zaten de EG-instellingen in een impasse.

In februari 1992 zouden de drie instellingen dan toch een akkoord bereiken, waarbij de begroting netto 470 miljoen Ecu zou stijgen in plaats van 1.660 miljoen. Het akkoord houdt de begroting beneden het globaal financieel plafond, maar verschuift gelden van sommige categorieën (vooral research & development en landbouw) naar andere. De categorie van "andere beleidsdomeinen en externe betrekkingen" stijgt met 500 miljoen Ecu, waaronder 450 miljoen voor de Sovjetunie. Kortom, de Raad heeft gedaan gekregen dat het totale plafond, zoals in 1988 afgesproken, niet is overschreden. Hij heeft ook Commissie en Parlement laten beloven om dezelfde budgettaire discipline aan de dag te leggen als de lidstaten. De Commissie en het Parlement hebben de niet-verplichte uitgaven binnen de jongere EG-bevoegdheden bijna helemaal gevrijwaard, en bovendien een deel van de nieuwe externe opdrachten geconsolideerd.

Door dat akkoord is de hemel voorlopig opgeklaard voor de onderhandelingen over het volgende vijfjarig interinstitutioneel akkoord voor de begroting (het zogenaamde Delors II-pakket).

De inkomsten voor 1991 kwamen van allerlei landbouwheffingen (4,9%), douaneheffingen (22,7%), de BTW-bijdrage (54%) en de "vierde inkomstenbron", gebaseerd op het BNP (13,2%). In 1992 wordt die laatste goed voor 22,7%, terwijl de landbouw- en douaneheffingen snel achteruit gaan.

IV. Buitenlandse betrekkingen

De Golfoorlog was zes dagen oud toen Jacques Delors het werkprogramma van de Commissie aan het Europees Parlement voorstelde. De Gemeenschap had geen goede beurt gemaakt. "*But, to be brutally honest, public opinion sensed that Europe was rather ineffectual.*" Ondanks het feit dat de Europese Gemeenschap sinds 1989 steeds meer aandacht besteedt aan haar relaties met de buitenwereld, handelt ze met weinig slagvaardigheid en bovendien was ze in 1991 weinig succesvol.

A. Midden- en Oost-Europa

De Commissie bleef de multilaterale hulp van de Groep van 24, in 1989 opgericht op EG-initiatief, coördineren. De leden van de Groep moeten voor een open markteconomie kiezen en de democratische beginselen aanhangen. In april liet de Groep haar bezwaren tegen Roemenië varen, en in september liet ze Albanië en de drie Baltische republieken toe. Joegoslavië werd in november voorlopig uit de boot gezet.

De Groep is vooral in het leven geroepen om het lange herstructureringsproces te begeleiden. Toch was de eerste opdracht er één van korte termijn: de Europese Gemeenschap kende voor bijna 1 miljard Ecu leningen toe om de betalingsbalansen van de landen te ondersteunen. De kernactiviteit van de Groep is evenwel het hulpprogramma PHARE⁹. In 1991 werd 785 miljoen Ecu naar de Midden- en Oosteuropese landen verdeeld, een heel bescheiden bedrag voor hun enorme problemen. Phare financiert vooral herstructureringsprogramma's. In 1991 lag de klemtoon op industrie: breken van monopolies, privatisering, herstructurering van genationaliseerde ondernemingen, steun aan kleine- en middelgrote ondernemingen, verbeteringen in de financiële sector enz. Daarnaast besteedde Phare voor het eerst geld aan projecten voor regionale samenwerking tussen de landen onderling, o.m. inzake statistische informatie, standaarden, douane, openbaar bestuur en milieu.

In december sloten Tsjechoslovakije, Hongarije en Polen associatieovereenkomsten af met de EG. De zogenaamde "Europa-overeenkomsten" scheppen een gemeenschappelijk kader met daarbinnen speciale bepalingen voor elk land. Het zijn meerjarige programma's waarbij de drie landen geleidelijk hun bestuurs- en economisch systeem idealiter zouden modelleren naar dat van de landen in de Europese Gemeenschap. Er zijn bepalingen over politieke hervormingen; vrij verkeer van kapitaal, diensten en arbeid; een stapsgewijze vrijmaking van de handel over tien jaar (althans voor industriële producten--niet voor landbouw); de aanpassing van hun wettelijk kader; samenwerking op alle terreinen, ook op cultureel vlak. Volgens de drie landen gaan de handelsbepalingen helemaal niet ver genoeg. Vooral de zuidelijke lidstaten van de EG zijn beducht voor de concurrentie uit Oost-Europa. Het akkoord besteedt heel wat aandacht aan een nauwe "politieke dialoog": ambtenaren van de drie landen en de EG komen regelmatig bijeen, en er zijn jaarlijkse ontmoetingen op ministerieel niveau. Daarmee probeert de EG de drie landen, die hun veiligheid bedreigd zien door de toenemende nationalistische spanningen in de regio, tegemoet te komen. In december begon de EG verkennende gesprekken over Europa-overeenkomsten met Bulgarije en Roemenië.

De contacten met de andere ex-communistische landen staan nog niet zover. De problemen zijn er ook veel groter. De EG stuurde verscheidene ladingen voedsel naar Albanië. De andere grote afnemer was de Sovjetunie / Gemenebest van Onafhankelijke Staten, die van de EG technische steun kreeg in de vorm van sterk gedecentraliseerde programma's (400 miljoen Ecu) en voedselhulp (450 miljoen). De EG nam ook één derde van een kredietlijn van zes miljard Ecu van de Groep van Zeven op zich.

De hulpprogramma's zijn voor een deel trilateraal, d.b. dat de EG geld geeft of leent aan één Oosturopees land om voedsel of medicijnen te kopen in andere Oosteuropese landen.

B. Europese Economische Ruimte

Sinds juni 1990 proberen de EG en de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (Zweden, Finland, Noorwegen, IJsland, Oostenrijk, Zwitserland, Liechtenstein) een akkoord te sluiten over een open markt. In oktober geraakten de par-

(9) PHARE staat voor "Pologne et Hongrie-Aide pour la Restructuration Economique". Het werd al snel uitgebreid tot andere landen, maar de naam bleef dezelfde.

tijen het eens, maar het Europees Hof van Justitie stak in december stokken in de wielen.

De Europese Economische Ruimte (EER) vertrekt van de bestaande EG-wetgeving rond de vier vrijheden. Het gaat om zo'n 1.500 bepalingen. De meeste EG-bepalingen uit het interne marktprogramma zijn normaal vanaf 1 januari 1993 van kracht. De laatste struikelblokken waren het transitvervoer door Oostenrijk en Zwitserland (milieu), visquota's en een cohesiefonds voor de vier minst ontwikkelde EG-landen ¹⁰ (ter waarde van anderhalf miljard Ecu zachte leningen over tien jaar en 500 miljoen Ecu toelagen over vijf jaar).

De institutionele structuur is een lichte doorslag van de EG-structuur: een Raad, die beslist welke nieuwe stukken EG-regelgeving ook voor de EER gelden; een orgaan met bevoegdheden zoals de EG-Commissie voor de controle op de competitie-regels en staatssteun; een speciale Kamer van vijf EG-rechters en drie EVA-rechters, functioneel geïntegreerd met het Hof van Justitie, om de EER regels te interpreteren en af te dwingen. Vooral dit nieuwe rechtslichaam bracht het Europees Hof van Justitie ertoe om het akkoord onverenigbaar met de EG-verdragen te verklaren. Volgens het Hof is er een fundamenteel verschil tussen de Europese Economische Ruimte en de Europese Gemeenschap. Het eerste creëert louter een vrijhandelszone. Het tweede wil méér en roept een constitutie in het leven, waaraan de lidstaten soevereiniteit afstaan en waaraan de lidstaten en hun burgers ondergeschikt zijn. Het nieuwe rechtslichaam zou "verwarring" scheppen, want rechters van het Europees Hof zouden verplicht worden dezelfde bepalingen (p.m. inzake competitie) nu eens met EER-concepten of methoden dan weer volgens de EG-benadering te interpreteren ¹¹. Begin 1992 zou het Hof zich uiteindelijk bij een wat bijgeschaafde versie neerleggen.

De EVA-landen kunnen niet positief meebeslissen over nieuwe EG-bepalingen; ze kunnen alleen de negatieve beslissing nemen om sommige nieuwe EG-regels af te wijzen. Dus niet alleen het *acquis communautaire* van de EER is een *fait accompli* (in de EG), ook de toekomst van de EER zal dat in grote mate zijn. De zeven landen worden enkel via een ingewikkeld consultatiesysteem bij de voorbereiding betrokken ("decision-shaping" in plaats van "decision-making"). Mede daarom willen een aantal landen meteen maar volledig EG-lidmaatschap: na Oostenrijk in 1990, heeft Zweden in juli een officiële aanvraag ingediend. Zwitserland en Finland hebben aangekondigd dat ze ook een formele aanvraag voorbereiden. In Noorwegen doet het debat de oude tegenstellingen van de beginjaren 1970 al herleven.

C. Verenigde Staten, Japan en andere industrielanden

De vrees voor "fortress Europe" zit er diep in bij de niet-Europese handelsnaties. De Europese Gemeenschap is nu al veruit de grootste handelsmacht: in 1989 goed voor 2299,5 miljard dollar tegenover 1199,6 miljard voor de Oost Aziatische landen en 1145,1 miljard voor Noord-Amerika. De EER zal naar schatting 40% van de wereldhandel vertegenwoordigen ¹². Als dan later ook Midden- en Oost-Europa

(10) Dit staat los van het cohesiefonds dat in Maastricht werd toegezegd aan Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland.

(11) Opinie van het Europees Hof voor Justitie 1/91 van 14 december. (*EG-Bulletin*, 12-1991, 1.7.18.)

(12) *Financial Times*, 18 december 1991.

binnen de EG-invloedssfeer worden gezogen, gaat de deur misschien wel dicht. Nogal wat Amerikaanse en Japanse ondernemingen proberen dan ook een voet in huis te krijgen vooraleer het misschien zover komt.

De handelsrelaties tussen de Verenigde Staten, Japan en de Europese Gemeenschap worden sterk getekend door wederzijds wantrouwen. In april publiceerde de Commissie een rapport over Amerikaanse handelsbelemmeringen, dat de oude klachten herhaalde. De EG had ondermeer bezwaren tegen "Buy American" beperkingen voor openbare aanbestedingen, clausules als "nationale veiligheid" om buitenlandse investeringen te beperken, extraterritoriale effecten in de Amerikaanse wetgeving, en de fragmentatie van de Amerikaanse markt wat betreft standaarden, certificaten en financiële diensten. Concrete conflicten waren er ondermeer in verband met burgerluchtvaart, haventaksen en bepaalde landbouwprodukten. Sommige daarvan bespraken de EG en de Verenigde Staten bilateraal, andere stuurden ze naar de Gatt-bemiddelaar.

De relaties met Japan verbeterden enigszins, vooral omdat de Europese Gemeenschap en Japan in juli een akkoord rond kregen over de invoer van Japanse wagens na 1992. Tot 1999 belooft Japan de directe invoer constant te houden op 1,23 miljoen voertuigen voor de hele Europese Gemeenschap, met aparte plafonds voor de Britse, Franse, Spaanse, Portugese en Italiaanse markten. Maar er zijn blijkbaar geen beperkingen op de output uit de Japanse assemblagefabrieken in Europa, en evenmin op de invoer van Japanse wagens uit de Verenigde Staten. Het laatste woord over dit akkoord is echter nog niet gesproken. Europa en Japan houden er al afwijkende interpretaties op na. Volgens de letter van de tekst zou de EG haar markt tegen 1999 volledig geliberaliseerd moeten hebben, maar velen zijn sceptisch. In 1990 namen Japanse wagens 30% van de markt in de EVA-landen voor hun rekening. In de EG was dat 10%. Maar dat veel lagere cijfer is uitsluitend te wijten aan sterke invoerbeperkingen in de EG: Japanse wagens bezetten slechts 5,6% van de "beperkte" Europese markten, maar 30% van de "open markten"¹³.

De Europese Gemeenschap en Japan begonnen verder in juli 1991 regelmatige consultaties op ministerieel niveau. Dat systeem bestaat sinds 1990 met de Verenigde Staten en Canada.

D. Uruguayronde of GATT

Op 26 februari werden de Gatt-onderhandelingen, die in december 1990 waren afgesprongen, hervat. Het struikelblok bleef de landbouwexportsubsidies van de Europese Gemeenschap. De Verenigde Staten, gesteund door de Cairns-groep, eisten dat de subsidies afgeschaft werden. In augustus riep Gatt-voorzitter Dunkel op om de "politieke retoriek aan te vullen met een snuif politieke moed". De boodschap was vooral gericht tot de EG en de Verenigde Staten.

De zaak zat evenwel muurvast, tot in oktober Duitsland zijn positie over landbouw versoepelde. De Duitse regering aanvaardde principieel dat de prijssubsidies zouden vervangen worden door directe inkomenscompensaties en verklaarde tegelijk dat het absoluut een akkoord wou in de Gatt-onderhandelingen. Daarmee stonden Frankrijk en Ierland geïsoleerd in de EG.

Voorzitter Dunkel gaf zijn zeven werkgroepen tot 1 november de tijd om de zaak rond te krijgen. Toch bleef ook nu het landbouwdossier de zaak blokkeren. De VS eiste nog steeds dat de landbouwsubsidies met 75% tot 90% verminderd

(13) *Financial Times*, 18 december 1991.

werden, terwijl de EG hoogstens 30% wou toestaan. Ze waren het wel eens om alle importkwota's door tarieven te vervangen.

Op een topontmoeting tussen de Amerikaanse president Bush en EG-onderhandelaars begin november scheen de VS de percentages van de EG te aanvaarden. Maar de betekenis van die percentages hangt af van vier punten: (1) de basisperiode waartegen de verminderingen gemeten worden, (2) tijdstabel voor de implementatie, (3) de standaarden waarmee kwantiteit of kwaliteit van de export gemeten wordt, (4) of directe inkomenssteun al dan niet als een vorm van export-subsidie beschouwd werd. Die horden konden de onderhandelaars niet nemen. Vooral het laatste punt lag gevoelig.

Voorzitter Dunkel zag zich daarom verplicht om zelf voorstellen ter tafel te leggen. In zijn totaalpakket van 20 december nam hij grotendeels de EG-percentages over, maar hij rekende de directe inkomenssteun aan als een vorm van steun aan de productie. Op 23 december kwam er een scherpe reactie van de EG-ministerraad. Het document zou de basis zelf van de Europese gemeenschappelijke landbouwpolitiek in vraag stellen. Toch bleken alleen Frankrijk en Ierland het document compleet te verwerpen; de meeste andere staten, onder leiding van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland en gesteund door de Commissie, wilden het document als basis voor verdere discussies aanvaarden. Uiteindelijk gaf die laatste lijn de doorslag.

Op 13 januari 1992 werden de onderhandelingen voor de zoveelste keer herwat. Deze keer hoopte men de zaak rond te krijgen vòòr Pasen. Nochtans had men nog niets ten gronde opgelost. Om de onderhandelingen over het landbouwdossier vlot te trekken moest de EG noch min noch meer de Gemeenschappelijke Landbouwpolitiek hervormen. Maar zelfs als de EG die krachttoer zou waarmaken, bleven de standpunten van de VS en de EG nog ver uiteenliggen (vooral rond directe inkomenssteun). Bovendien zou de aandacht dan verschuiven naar de vele andere belangenconflicten zoals in de dienstensector of over het intellectueel eigendom.

E. Ontwikkelingsbeleid

Op 1 september ging de vierde Lomé-conventie van start. De Commissie en het Europees Parlement moesten de Raad herhaaldelijk aanporren om van de ratificatie werk te maken.

Lomé IV zet 4,4 miljard Ecu opzij voor een periode van vijf jaar. Een deel zijn schenkingen, een deel risicodragend kapitaal. Het geld wordt toegewezen volgens een soort partnership-formule. De EG-Commissie legt samen met de staat en met de Europese Bank voor Investerings (beter bekend onder het Engels acroniem EIB) de richtlijnen voor hulpverlening voor de volgende vijf jaar vast. Op basis daarvan stellen de partners dan de indicatieve programma's op.

De EG-Commissie had tegen de datum van de inwerkingtreding de indicatieve programma's voor de meeste landen al klaar of bijna rond, zodat de Raad ze snel kon goedkeuren. Niettemin moest ze de overgangsmaatregelen van 1990 tweemaal verlengen.

Het jaar 1991 was het eerste werkjaar van Lomé IV. Voor Stabex, het systeem voor de stabilisatie van de exportinkomsten van de aangesloten landen, trok de Commissie 383,7 miljoen Ecu uit (plus 100 miljoen Ecu extra uit het intergouvernementeel fonds). Eigenlijk hadden de 33 in aanmerking komende ACP-landen recht op 1.241 miljoen. Vooral de barslechte cacao- en koffieprijzen zorgden voor extreme onevenwichten.

Stabex vertegenwoordigt normaal gemiddeld 17% van de totale hulp binnen Lomé. Het grootste deel van het geld gaat naar projecten voor financiële en technische ontwikkeling. Het is nog te vroeg voor een evaluatie. In maart publiceerde de Commissie wel het rapport over de hulp onder de Lomé-conventies in 1989. Daaruit bleek dat de hulp blijkbaar traag geabsorbeerd wordt en dat liefst 60 van de 72 programma's vertraging opliepen. Die achterstand had in veel gevallen te maken met de slechte economische en politieke toestand. De tijden zijn niet goed voor Afrika.

In december besliste de Raad om bepaalde Centraalamerikaanse landen preferentiële toegang tot de EG-markt te geven voor bepaalde produkten.

F. Europese Politieke Samenwerking

De Golf, Joegoslavië en de Sovjetunie waren de drie grote uitdagingen voor de lidstaten van de Europese Gemeenschap.

In de nacht van 16 op 17 januari vielen de geallieerden de Iraakse troepen in het ingelijfde Koeweit aan. De golfcrisis was geen voorbeeld van succesvol gemeenschappelijk Europees optreden. Begin januari weigerde de Iraakse minister van Buitenlandse Zaken Tariq Aziz om de Europese trojka te ontmoeten. Een tweede kaakslag aan EPS kwam van Frankrijk, dat in de nacht van 14 januari zonder overleg met zijn Europese partners nog een ultieme poging deed om de oorlog te voorkomen. De Franse solotoer viel vooral in slechte aarde omdat het diezelfde dag twee kansen om zijn partners op de hoogte te brengen niet had benut. President Mitterrand zweeg op een lunch met de Britse premier John Major, en de Franse minister voor buitenlandse zaken bleef afwezig op een extra-bijeenkomst van zijn EG-collega's.

De Europese Politieke Samenwerking maakte een betere beurt tegenover de tragiek van de Koerden. Op de Europese top van Luxemburg in april stelde het Verenigd Koninkrijk zijn plan voor om de Koerden een "safe haven" te geven. In opdracht van de Europese Raad trok de Europese Commissie 100 miljoen Ecu uit, aangevuld met 50 miljoen van de lidstaten.

Aan de onmiddellijke buitengrenzen van de Europese Gemeenschap degenererde de Joegoslavische crisis van een dispuut tussen deelstaten over een beperkt gewapend conflict tot een volledige burgeroorlog. De deelrepublieken startten eind maart onderhandelingen over constitutionele hervormingen. Op 25 juni riepen Slovenië en Kroatië hun onafhankelijkheid uit. Er braken meteen schermutselingen uit tussen Slovenië en het Servisch-Joegoslavisch leger, maar de partijen bereikten snel een staakt-het-vuren. Nadien verschoof het geweld naar Kroatië. Een eerste verzoeningsmissie van de EG-trojka vertrok op 28 juni naar Joegoslavië, de eerste van een lange reeks. Op 7 september startten onder EG-auspiciën vredesonderhandelingen in Den Haag. Maar op 3 oktober grepen Servië en zijn bondgenoten de volle macht in het presidium van Joegoslavië. Daarop verbrak Kroatië de laatste banden met de federatie. Alle pogingen van de EG om een duurzaam bestand te vestigen stootten vooral op Servisch verzet.

Alhoewel de EG-lidstaten het onderling niet eens waren over de juiste houding, slaagden ze er toch in solo-optredens in te dammen. Volgens Duitsland moest de EG zo snel mogelijk de Sloveense en Kroatische onafhankelijkheid erkennen. Frankrijk en Italië hielden ook naar dat standpunt over. Maar vooral het Verenigd Koninkrijk bleef lange tijd de soevereiniteit van Joegoslavië verdedigen, terwijl Griekenland uit vrees voor ongenoegen in zijn Macedonische provincie de

Servische kaart trok. In december dreigde Duitsland ermee dan maar alléén Slovenië en Kroatië te erkennen.

Op 16 december sloten de Twaalf een compromis, waarbij ze de Joegoslavische crisis plaatsten in het kader van de hertekening van de staatsgrenzen in het hele voormalige communistische gebied. De Twaalf namen een reeks voorwaarden (vooral mensenrechten en garanties voor minderheden) aan waaraan kandidaat-staten die door de EG-lidstaten diplomatiek willen erkend worden, moeten voldoen. Tegelijk stelden ze de erkenning uit tot na nieuwjaar.

Op de desintegratie van de Sovjetunie keken de Twaalf machteloos toe. In hun verklaringen beklemtoonden ze consistent het respect voor de mensenrechten, dialoog, en de nood aan democratische en markteconomische hervormingen. Vanaf begin 1991 steunden de Twaalf de politieke evolutie in de Baltische republieken. Op 28 augustus erkenden ze de onafhankelijkheid van Letland, Estland en Litauen.

V. Landbouw

Voor de landbouwpolitiek was 1991 een kritiek jaar. Zowel interne (Duitse éénmaking, falend marktbeheer) als externe (Gatt) druk brachten de Commissie ertoe om in februari een radicale hervorming ter tafel te leggen ¹⁴.

A. Landbouwprijzen voor 1991-1992

In februari werd de Commissie gealarmeerd door stijgende uitgaven en overschotten. De verslechtering in 1990 was gedeeltelijk te wijten aan bijzondere tegenslagen zoals de droogte, ziektes, het embargo tegen Irak, Duitse vereniging, Oost-Europa. Bovendien tuimelden de wereldprijzen in verscheidene produkten omlaag in 1990. De devaluatie van de dollar dreef de kosten van het landbouwbeleid verder de hoogte in. Maar de hoofdoorzaak lag volgens de Commissie bij de structurele onevenwichten in de meeste markten. De grootste problemen lagen in de markten voor granen, oliezaden, suiker, diervoeder, melk, rund- en kalfsvlees en schapevlees. Zonder extra-maatregelen stevende de EG af op een stijging van de landbouwuitgaven in 1991/92 met 7.900 miljoen Ecu, of 32% méér dan in 1990. Ook de uitgaven van 1990/91 dreigden over de financiële richtlijn voor landbouw te duikelen.

In mei, en voor granen pas in juni, kwam de Ministerraad voor landbouw tot een akkoord voor de landbouwprijzen voor 1991/92. De Raad realiseerde uiteindelijk een besparing voor 1990 van 463 miljoen Ecu en voor 1992 van 1.276 miljoen Ecu; dat betekent dat de EG-landbouwsteun gemiddeld met 6% verminderde. De ministers bevroren globaal de institutionele prijzen op het niveau van 1990/91. Ze verstrakten het interventiesysteem voor melk en rundsvlees. In de dure graansector probeerden ze de overschotberg te doen slinken door de boeren aan te sporen 15% van hun land voor één jaar braak te laten liggen. Daarnaast schaften ze de laatste monetaire compenserende bedragen voor Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk af en schroefden de MCBs voor Griekenland, Spanje en Griekenland flink terug. In 1989 slorpten de MCB's nog ruim 14% van het landbouwbudget op. In 1992 zouden ze tot 0,2% moeten teruggevallen zijn.

(14) EC-Commission (1991), *Bulletin of the European Communities. The Development and Future of the Common Agricultural Policy*. Supplement 5/91.

B. De plannen van McSharry

In februari luidde de Commissie de alarmklok. De hervorming van 1988 was er niet in geslaagd om in bepaalde markten het evenwicht te bewaren. Sommige voorraden namen opnieuw onrustwekkend toe en de kosten rezen de pan uit. Intensieve landbouw was een zware belasting voor het milieu. Bovendien sloopt landbouw nog altijd heel veel geld op, en dat terwijl het inkomen van de meeste kleine en middelgrote landbouwbedrijven stagneert en het aantal mensen tewerkgesteld in de landbouw voortdurend afneemt.

Volgens de Commissie moet een hervorming Europa in staat stellen een voldoende aantal familiebedrijven te laten overleven, het leefmilieu beter te beschermen en het platteland helpen te ontwikkelen. Anders gezegd, ze wil het accent verschuiven van productie naar natuurbehoud en van grote bedrijven naar kleine familiedoeningen. Het nieuwe landbouwbeleid zou daarom productie en welvaarts-ondersteuning ontkoppelen: geen inkomenssubsidie door de prijzen op peil te houden, maar wel directe inkomenssteun. Nederland en het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder leverden scherpe kritiek op de plannen, omdat het kleine inefficiënte landbouwbedrijven zou bevoordelen.

In juli stelde EG-commissaris voor landbouw Ray McSharry de definitieve plannen voor. Vooreerst zouden de prijzen van de belangrijkste produkten tussen 1993 en 1996 flink dalen: graan met 35%, rundsvlees en boter met 15% en melk met 10%. De hervorming staat of valt met een belangrijke prijsvermindering voor graan, en zo ook de landbouwonderhandelingen in de Uruguayronde. Ten tweede zou de productie drastisch verminderd worden door allerlei schema's: braakliggende gronden voor de graansektor, kleinere melkwota's e.d. Kleinere boeren zouden hiervoor compensaties krijgen. Ten derde zouden landbouwers vanaf 55 jaar op pensioen kunnen gaan. De EG zou dit pensioenplan helpen financieren. Ongeveer 4,5 miljoen van de tien miljoen landbouwers in de EG zijn 55 jaar of ouder. Tenslotte zou er een pakket begeleidende maatregelen komen om landbouw en milieu met elkaar te verzoenen. Steun zou afhangen van het gebruik van extensieve produktiemethodes, herbebossing, milieuvriendelijke landinrichting, milieubeheer.

Dit plan zou volgens de Commissie nauwelijks het inkomen van de landbouwers beïnvloeden. Naar verluidt zou voor de sector granen enkel 4% van de graanproducenten, samen goed voor de helft van de productie in de EG, inkomensverlies lijden. Verder zouden de prijsdalingen ook de prijzen in de winkel omlaag drukken. De nieuwe landbouwpolitiek zou milieuvriendelijker zijn en zou niet langer de prijzen op de wereldmarkt scheeftrekken. De hervorming zou aanvankelijk méér geld vragen dan het huidige systeem. In 1997 zou het nieuwe plan naar schatting al een besparing van 8% tegenover het bestaande systeem opleveren.

VI. Mededinging en industrie

De Franse president Mitterrand wou in Maastricht een grotere rol voor de Europese Gemeenschap in het industriebeleid uit de brand slepen. Hij kreeg daarvoor de steun van Spanje, Portugal en Italië. Het Maastricht-verdrag heeft een nieuw hoofdstuk voor industrie, maar een Duits-Britse alliantie (traditioneel gesteund door Nederland) zorgde ervoor dat de bepalingen met een eerder liberale pen werden geschreven. De tegenstelling tussen een overheid die voluntaristisch tussenkomt in de economie en een overheid die de vrije concurrentie in de markt

bewaakt, loopt al langer doorheen het beleid van de Europese Gemeenschap. Meer zelfs, ze loopt dwars doorheen de Commissie zelf.

A. Competitie

De Europese liberale waakhond is het Directoraat-Generaal voor competitie (DG IV) binnen de Commissie. Het toetst grote fusies of overnames en staatssteun aan de competitie-regels. Twee veranderingen hebben de Commissie aanzienlijk meer armslag gegeven.

In maart 1991 deed het Europees Hof van Justitie uitspraak in de zaak over de richtlijn voor competitie in de markt van telecom terminals. Daarin erkende het Hof het recht van de Commissie om, zelfs tegen de zin van een lidstaat in, maatregelen te nemen tegen nationale monopolies in strijd met de competitie-regels of met het principe van non-discriminatie op basis van nationaliteit¹⁵. De uitspraak zou in de toekomst grote gevolgen kunnen hebben, omdat het potentieel zware beperkingen oplegt aan nationale monopolies. Frankrijk had de zaak bij het Hof aanhangig gemaakt. Het werd gesteund door België, Duitsland en Griekenland.

Het tweede nieuwe wapen was de fusieverordening, die in september 1990 was goedgekeurd door de Raad. Die heeft de macht van de Commissie om fusies tussen grote ondernemingen te controleren, aanzienlijk uitgebreid. De Commissie kreeg 61 gevallen voorgeschoteld, waarvan ze er vijf aan een gedetailleerd onderzoek onderwierp omdat ze "ernstig betwijfelde" of de fusies met de competitie-regels verenigbaar waren. Eén ervan ging vrijuit. Drie fusies werden goedgekeurd mits ze zekere voorwaarden nakwamen. (Om een te dominante positie in de markt te vermijden moesten ze ondermeer banden met bepaalde ondernemingen verbreken.) De Commissie blokkeerde evenwel in oktober de overname van de Canadese vliegtuigbouwer de Havilland door de Frans-Italiaanse coalitie Aérospatiale-Alenia, respectievelijk nummer twee en nummer één in de wereld. De fusie zou "*a powerful and unassailable dominant position in the market for commuter aircraft*" gecreëerd hebben¹⁶.

Uit een rapport van de EG-Commissie bleek dat in 1990 het aantal fusies tussen partners van verschillende EG-lidstaten voor het eerst groter was dan het aantal nationale fusies. Tegelijk bleek ook het aantal EG-bedrijven dat aan ondernemingen van buiten de EG werd verkocht, verdubbeld. Het rapport nam ook de staatssteun onder de loep. Staatssteun was goed voor naar schatting 2,8% van de totale Europese economie in 1990.

Meer nog dan bij fusies of kartels komt de Commissie op politiek erg gevoelig terrein bij de controle van staatssteun. Ook het Europees Hof van Justitie speelt een cruciale rol. In 1991 lagen een aantal moeilijke dossiers voor. In maart bijvoorbeeld deed het Europees Hof uitspraak in de zaak Alfa Romeo, waarbij het bedrijf verplicht werd om 500 miljoen dollar aan Italiaanse staatsleningen terug

(15) Uitspraak van 19 maart 1991, Case C-202/88, Frankrijk versus de Commissie. (Richtlijn 88/301/EEG.) Meerbepaald stelde het Hof dat Artikel 90 van het EEG-verdrag de Commissie een algemene bevoegdheid gaf om, in richtlijnen, bepalingen inzake de verplichtingen van de lidstaten onder dat artikel vast te leggen. (Zie voor een korte interpretatie: *EG-Bulletin*, 4-1991, 1.7.26.)

(16) Volgens de Commissie zou de combinatie 50% van de wereldmarkt, in de vliegtuigvaartbouw voor "commuters", in handen hebben, en zelfs 67% in de Europese Gemeenschap. (*EG-Bulletin*, 10-1991, 1.2.24.)

te betalen. De Commissie hanteert strengere criteria in de meer welvarende regio's dan in armere, perifere regio's.

Vooraf de controle op staatssteun aan openbare bedrijven is moeilijk. Om een beter zicht te hebben op de relaties tussen de twee voerde de Commissie in juli een nieuw rapporteringssysteem in voor industriële overheidsondernemingen met een omzet boven 250 miljoen Ecu. De overheid moet jaarlijks de geldstromen gedetailleerd documenteren. Daarop past de Commissie de "test van een commerciële investeerder" toe om te zien of een aandeelhouder uit de privésector op dezelfde manier zou gehandeld hebben. De Commissie is van plan gelijkaardige regels te ontwikkelen voor noodlijdende bedrijven.

B. Industrieel beleid

Zoals DG IV geacht wordt de liberale visie uit te dragen, wordt DG III vaak bestempeld als de interventionistische arm van de EG.

De Commissie bracht lijvige communicaties uit over telecommunicatie, biotechnologie, de maritieme industrie, textiel en kleding. De eerste twee zijn koninginnesstukken in de industriële strategie van de Commissie. Ze pleit voor een "open, horizontale en offensieve" benadering. Daarin ligt de nadruk op de creatie van een ondernemingsvriendelijke omgeving met een brede waaier van ondersteunende initiatieven. Voor de telecommunicatiesector houdt dit o.m. in dat de overheid de vraag stimuleert. De ambitieuze Commissieplannen voor transeuropese netwerken passen hierin perfect. Verder moet de overheid onderzoeksmogelijkheden scheppen en het onderzoek enigszins richten. Ten derde neemt ze verantwoordelijkheden voor training op zich. Ze probeert goede internationale randvoorwaarden te scheppen door met de Amerikaanse en de Aziatische concurrenten te onderhandelen. Binnen de Gemeenschap moeten de normen gestandaardiseerd worden en handelsprocedures eenvormig gemaakt worden. Daarbij is het belangrijk dat het beleid gemaakt en uitgevoerd wordt door een zo gevarieerd mogelijk aantal betrokkenen: EG, nationale, regionale en lokale overheden, grote en kleine bedrijven enz. Die "brede benadering" contrasteert met de vroegere vertikale benadering: toegespitst op één sector (staal, textiel), direct interveniërend in de markt, beperkt tot sectorspecifieke beleidsinstrumenten, en meer unilateraal¹⁷. De EG-Commissie wil niet de indruk geven dat ze "Europese industriële kampioenen" aan het creëren is, ter vervanging van de vroegere nationale industrieën met hun geprivilegieerde banden met de nationale overheid.

VII. Economische en sociale cohesie

Even zag het er naar uit dat het dossier over economische en sociale cohesie Maastricht zou doen mislukken. Enerzijds dreigde Spanje het akkoord te blokkeren als er geen duidelijke verbintenis kwam om méér geld naar de armere lidstaten te sluizen. Dat moest gebeuren via de structuurfondsen en een nieuw op te richten cohesiefonds. Anderzijds weigerde het Verenigd Koninkrijk het Sociaal Handvest, dat een minimaal niveau van sociale voorzieningen en rechten in de Europese Unie zou vastleggen, in het verdrag te laten opnemen. Het eerste is een eis van het armere Europa; het tweede wordt vanuit de rijkere regio's gepatroneerd.

(17) EC-Commission (1991), *Bulletin of the European Communities. European Industrial Policy for the 1990s*, Supplement 3/91.

A. Structuurbeleid en regionaal beleid

In 1991 werd het vijfjarenplan van de structuurfondsen verder uitgevoerd. Eind december keurde de Commissie de tweede reeks Communautaire Bestekken (1992-93) voor doelstelling 2 (gebieden met industriële achteruitgang) goed. Zestig regio's verdelen onder elkaar 2,8 miljard Ecu. De EG-Commissie keurde ook een hele reeks Communautaire Bestekken voor doelstelling 5b (plattelandsontwikkeling) goed. De uitvoering van die doelstelling was wat achterop geraakt.

Het structuurfondsenplan van 1988 had natuurlijk niets voorzien voor de Duitse Länder. Daarom maakte de EG drie miljard Ecu extra vrij van de algemene begroting. In maart keurden de partners (Commissie, Bonn, Duitse Länder) de Communautaire Bestekken voor 1991-1993 en de overeenkomstige operationele programma's goed. Na 1993 worden de vijf Länder gewoon in het algemene systeem ingeschoven. Ze zullen dan beroep kunnen doen op de fondsen voor achtergestelde regio's (doelstelling 1) zoals het grootste deel van Spanje en heel Portugal, Ierland en Griekenland.

Zeer tegen de zin van de lidstaten in kan de Commissie ook buiten de Communautaire Bestekken eigen zogenaamde Communautaire initiatieven lanceren. Omdat die buiten de goedgekeurde programma's vallen, hebben de lidstaten er weinig controle over. Financieel zijn ze klein bier vergeleken met de financiële stroom langs de Communautaire Bestekken; in 1991 werd er voor 703,5 miljoen Ecu aan vastleggingen goedgekeurd. Nieuwe initiatieven in 1991 waren Prisma (voorbereiding op interne markt in de armste regio's), Telematique (gebruik van telecommunicatie in de armste regio's) en Leader (bedoeld om activiteiten voor plattelandsontwikkeling in verschillende regio's met elkaar te verbinden). Ruim 35% van het geld was evenwel bestemd voor het zeer succesvolle Interreg, bedoeld om economische en andere samenwerking tussen grensregio's te bevorderen. Het Europees regionaal beleid versnelt en kanaliseert het groeiende en steeds complexer wordende netwerk van directe communicatie en activiteiten tussen de regio's. En dat gebeurt vaak buiten de nationale staten om.

De drie structuurfondsen gingen in 1991 verbintenissen aan voor 13.889 miljoen Ecu. Daarvan kwam 6.712 miljoen Ecu van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, 4.799 miljoen van het Europees Sociaal Fonds en 2.378 miljoen van het Landbouwfonds.

B. Werkgelegenheid en sociaal beleid

In 1989 gingen elf van de twaalf lidstaten, het Europees Parlement, de Commissie en de Sociaaleconomische Raad akkoord met het Sociaal Handvest. De Commissie is volop bezig met op basis daarvan een sociaal actieprogramma op te stellen. Van de 47 maatregelen waren er eind 1991 35 voorstellen klaar; de Raad had over 19 daarvan een akkoord bereikt.

In december keurde de Raad na lange onderhandelingen een richtlijn goed over de gezondheid en veiligheid van zwangere vrouwen op het werk. Andere goedgekeurde richtlijnen of verordeningen betroffen ondermeer bewijs van tewerkstelling, gezondheids- en veiligheidsaanduidingen op het werk, minimale gezondheids- en veiligheidsvoorschriften op tijdelijke en mobiele werkplaatsen, toekenning en berekening van de pensioenen voor gastarbeiders, uitbreiding van het Petra-programma (actieprogramma voor beroepstraining van jongeren). De Raad besliste ook dat van 1 maart 1992 tot 28 februari 1993 het Europees Jaar van de Veiligheid, de Hygiëne en de Gezondheid doorgaat.

Het Verenigd Koninkrijk (soms gesteund door andere landen) bleef de uitvoering van enkele gewichtige maatregelen tegenhouden, waaronder de richtlijn over Europese arbeidsraden, een verordening over de regulering van de arbeidstijd (zondagwerk) en een andere over de arbeidsduur (48-uren week).

Terwijl de situatie in de politieke regionen geblokkeerd zat, kende de sociale dialoog tussen werkgevers en werknemers een goed jaar. Op 31 oktober bereikte een gemengde commissie een akkoord over de verwoording van het hoofdstuk over sociaal beleid in het verdrag voor Politieke Unie. Het zou arbeid en management toelaten om deel te nemen aan de besluitvorming over sociale zaken op EG-niveau en om, als ze dat willen, bindende Europese collectieve overeenkomsten af te sluiten. Uiteindelijk kwamen de paragrafen niet in het EPU-verdrag. Ze staan wel in het Sociaal Protocol.

VIII. Andere sectoren

A. Research & Development

In 1991 werden bijna alle vijftien programma's in het derde kaderprogramma voor de periode 1990-1994 goedgekeurd. Het totaalpakket is goed voor 5,7 miljard Ecu, minder dan 5% van wat de lidstaten zelf aan onderzoek en ontwikkeling besteden. Binnen die programma's kunnen ondernemingen dan projecten indienen. De Brusselse lobbies zijn erg actief wanneer de projecten worden toegelaten.¹⁸

De eerste programma's werden pas formeel in juni 1991 aangenomen. De vertraging kwam er doordat de Commissie en de Raad het aanvankelijk niet eens konden worden over de uitvoering van de nieuwe programma's. De Commissie dreigde ermee om vijf programma's in te trekken, maar op 17 april werden de meningsverschillen gladgestreken.

Ondertussen is de Commissie al het volgende kaderprogramma aan het voorbereiden. De accenten zullen liggen op milieu, agro-industrie en agro-voeding, gezondheidstechnologie, transport en maatschappelijke aspecten (de integratie van technologie in het sociale leven).

Telecommunicatie en informatie-industrieën prijken bovenaan op de agenda van de Europese Gemeenschap. De vrije markt voor telecommunicatie is al vergoederd. (Zie interne markt en competitie.) Raad en Commissie hebben in 1991 een aantal belangrijke standaarden afgesproken. Van eerder marginaal belang was bijvoorbeeld de november-afpraak om vanaf 1993 overal in de EG dezelfde internationale telefooncode te gebruiken: 00. Economisch belangrijker en allicht daarom ook politiek gevoeliger was de keuze van de exclusieve standaard voor HDTV (High Definition Television). De televisiereuzen Philips en Thompson schoven elk een andere standaard naar voren. In juni haalde de Commissie een alternatief voorstel boven. Bestaande diensten kunnen nog in de huidige standaarden uitzenden, maar nieuwe diensten moeten vanaf 1995 de transmissie-standaard D2-MAC gebruiken. Na lange debatten stemde de Raad in december in.

(18) Zo gaf ook een ambtenaar van het Directoraat-Generaal XII voor Wetenschap en O&O toe in een interview met *Trends*. Zie D. Denoyelle (1991), "EG-Onderzoek: prestigieus visitekaartje?" *Trends*, 26 december 1991. (Themanummer van *Trends*: "1992, de laatste etappe".)

De Europese informatie-industrie ¹⁹ stelt het niet goed. De meeste grote computer- en semiconductor-bedrijven lijden verlies. Ze zijn te klein : de Europese groten Siemens, Philips en SGS Thompson bijvoorbeeld produceren slechts 10% van de wereldproductie in chips ; net geen 50% is van Japanse makelij ²⁰. In 1991 lanceerde de Commissie een programma om de zwalpende industrie een stevig zetje te geven (zie industrie). Ze hecht daarbij veel belang aan de uitbouw van transeuropese netwerken en gecomputerizeerde telecommunicatieverbindingen tussen administraties en andere diensten van algemeen belang. Het verdrag van Maastricht bevat een uitgebreide nieuwe titel over transeuropese netwerken, d.i. aaneengeschakelde infrastructuur in de sectoren vervoer, telecommunicatie en energie. In november beaamden zowel de Raad als het Economisch en Sociaal Comité het Commissie-standpunt. Volgens Ecosoc had de sector een gemeenschappelijke industriële politiek nodig.

B. Leefmilieu

Leefmilieu had in Maastricht één van de beleidsdomeinen moeten worden waar de besluiten voortaan bij gekwalificeerde meerderheid konden genomen worden. Spanje heeft er zich met succes tegen verzet. De reden is geld. Sinds de Eenheidsakte moeten alle EG-maatregelen en alle door de EG gesteunde projecten doorgevoerd worden op hun gevolgen voor het milieu. Van de zwakkere economieën vraagt dit vaak zware inspanningen. Spanje ligt bijvoorbeeld bij de projecten binnen de structuurfondsen vaak overhoop met de EG-Commissie. Eén van de twee doelstellingen van het nieuwe cohesiefonds wordt dan ook de ondersteuning van projecten voor de verbetering van het leefmilieu.

Dure maatregelen inzake leefmilieu kunnen de concurrentie binnen de interne markt verstoren. Daarom ook worden ze op de Europese agenda meer en meer ernstig genomen. In 1991 nam de Raad ondermeer drie zware beslissingen. Hij keurde in juni een richtlijn goed die drievoudige katalysatoren en loodvrije benzine voor bijna alle nieuwe personenwagens vanaf 1993 verplicht maakt. In oktober kwam hij strengere normen overeen voor de uitlaat van dieselvrachtwagens en bussen. Volgens een richtlijn van juni moeten de lidstaten hun bevolkingscentra van behoorlijke installaties voor het opvangen en zuiveren van afvalwater voorzien. Ze hebben daarvoor tijd tot 1998 of 2005 (naargelang het geval). Andere beslissingen hebben meer een symbolisch belang, zoals een facultatief EG-eco-label voor milieuvriendelijke producten (december).

De scheidingslijn tussen landbouw en milieu begint te vervagen...langzaam. De Raad bereikte in juni een akkoord over een belangrijke richtlijn die nitraatbezoedeling van het grond- en oppervlaktewater door de landbouw moet vermijden. De onderhandelingen sleepten al jaren aan. In de hervormingsplannen van landbouwcommissaris Ray McSharry zouden milieubescherming en landschapszorg nieuwe prioriteiten worden voor de Europese landbouw : de aandacht (en het budget) zou massaal verschoven worden van het gedoodverfde landbouwbeleid naar de nieuwe milieusektor. Het plan leek zo radicaal dat weinigen zouden voorspeld hebben dat zijn plannen in mei 1992 zouden goedgekeurd worden.

(19) In de electronica- en informatie-industrie onderscheidt men drie categorieën : componenten (zoals microprocessors); computers (hardware, software, printers, robots...); consumenten-electronica (TV, CD-spelers...).

(20) *The Financial Times*, 18 december 1991.

In december geraakte de Raad het eens om een fonds voor milieu, LIFE, op te richten, dat gedeeltelijk bestaande initiatieven bundelt. Het is bedoeld voor initiatieven zowel binnen als buiten de Gemeenschap. Het fonds kreeg voor 1991 nog een bescheiden 65 miljoen Ecu toegewezen; voor 1992 wordt dat 75 miljoen. (Ter vergelijking: de Commissie wil voor het geplande cohesiefonds voor milieu en transeuropese netwerken in vier EG-landen anderhalf miljard Ecu uittrekken enkel voor 1993.)

Op internationaal vlak hielp de Commissie als vertegenwoordiger van de lidstaten het hele jaar door de Rio-wereldconferentie over milieu en ontwikkeling (juni 1992) voorbereiden. In juni knikte de Europese Raad instemmend toen de Commissie haar plannen bekendmaakte om, in samenwerking met de Wereldbank en de Braziliaanse autoriteiten, een pilootproject voor de bescherming van het regenwoud op te zetten. De Europese Raad wees het project een EG-bedrag van 15 miljoen dollar toe en riep de lidstaten op om hun bijdragen daaraan toe te voegen.

C. Energie en transport

Op 17 december ondertekenden 45 staten en organisaties (waaronder de Europese Gemeenschap) een Energiecharter. Voor West-Europa is het naar verluidt de sleutel tot de onmetelijke grondstoffen in de voormalige Sovjetunie: 35 tot 40% van de wereldvoorraden in aardgas en zowat de helft van de steenkool- en olie-reserves. Oost en West-Europa zullen nauw samenwerken om de energiemarkten te herstructureren en te liberaliseren. Het politiek akkoord, een prioriteit van het Nederlandse presidentschap, moet nog in juridisch bindende overeenkomsten vertaald worden. Er komen sectoriële protokols inzake zuinig energiegebruik, kernenergie, olie en gas.

In de Europese Gemeenschap zelf nam de Raad in oktober het SAVE-programma aan, dat Europa tot spaarzaam energieverbruik moet bekeren. De Commissie had het in 1990 in volle golfcrisis gelanceerd. Ze heeft ondertussen al een aantal maatregelen ter uitvoering van SAVE voorbereid. In december bereikten de milieu-ministers een principieel akkoord om vanaf 1993 een energieconsumptietaks in te voeren, bedoeld om tegen 2000 het gehalte CO₂ in de uitlaatgassen op het niveau van 1990 te stabiliseren. Het Verenigd Koninkrijk vond wel dat de EG van zijn handelspartners dezelfde verbintenis moest eisen.

De andere grote doelstelling is de liberalisering van de energiemarkt. Eind mei aanvaardde de Raad een richtlijn op de transit van gas, de derde van een pakket uit 1989 en de laatste in "de openingsronde" voor de echte liberalisering. In oktober maakte de Commissie haar plannen bekend. Eerst zou ze de drie richtlijnen (gas, elektriciteit, prijsdoorzichtigheid) in de nationale wetgevingen doen omzetten. Tussen begin 1993 en begin 1996 zouden de exclusieve rechten geleidelijk opgeheven worden. Ze zou vooreerst voorstellen om produktie en constructie van gas- of elektriciteitslijnen vrij te maken, vervolgens om gescheiden beheer voor verscheiden activiteiten in geïntegreerde bedrijven in te voeren, en tenslotte om de netwerken gedeeltelijk voor derden open te stellen.

De Commissie heeft van een vrije energiemarkt een topprioriteit gemaakt. Hetzelfde geldt voor vervoer. Beide sectoren werden tot voor kort volkomen gedomineerd door "nationale kampioenen", die een comfortabel monopolie genoten in hun marktsegment. Sommige waren staatsbedrijven, andere wettelijk beschermde privé-ondernemingen.

Die privileges beginnen ook in het vervoer af te brokkelen, zowel bij de spoorwegen als bij de luchtvaart. Dat gebeurt ten dele omdat de krappe staatskassen de snel oplopende kosten niet langer kunnen dragen. In juli nam de Transportraad de sleutelrichtlijn over de ontwikkeling van de spoorwegen in de EG aan. Het doel is om de relaties tussen de spoorwegen en de overheid doorzichtiger te maken. De maatschappijen moeten voortaan gescheiden boekhoudingen aanleggen voor infrastructuur en het passagiers- of goederenvervoer. Bovendien krijgen internationale spoorwegcombinaties automatisch toegang op het net. Zo mag een Duits-Britse spoorcombinatie het Belgische net gebruiken. Wat de luchtvaart betreft, heeft de Commissie in september het derde pakket liberaliseringsmaatregelen bekend gemaakt.

Summary: 1991 Overview of European Community Politics and Policy

The Twelve Member States agreed in December 1991 in Maastricht on an Economic Monetary Union, including a single currency and an autonomous European central bank by the turn of the century, and on "an ever closer union among the peoples of Europe". The structure of the European Political Union resembles a temple with three pillars: more powers for the European Parliament on a wider range of policy issues (European Communities), a separate framework for a common foreign and security policy, and intergovernmental cooperation on justice and internal affairs. The new Treaty will replace the Treaty of Rome only after ratification in all twelve member states. While EMU and EPU dominated the public agenda, the internal market programme was drawing to a close with nearly all White paper measures adopted. Emphasis shifted to implementation problems. The prolonged conflict between Commission, Parliament and Council on the 1992 budget gave a taste of increasing tensions on budgetary issues, especially between "northern" and "southern" interests. That divide will deepen with or without ratification of the Maastricht Treaty. The budgetary battle of 1991 was partly on external relations. The external activities of the EC were all but successful in 1991: disparate conduct in the Gulf War, failure to contain conflict in Yugoslavia, near-collapse of negotiations with the EFTA-countries, deadlock in Gatt-talks and the threat of a trade war between the three trade blocks. The European Common Agricultural Policy remained a major stumbling block in the Gatt-talks. The Commission proposed a radical reform package for CAP, fiercely opposed by France until the end of the year.