



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 03.05.1995
COM(95) 163 def.

WITBOEK

**VOORBEREIDING VAN DE GEASSOCIEERDE LANDEN
IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA
OP INTEGRATIE IN DE INTERNE MARKT VAN DE UNIE**

(door de Commissie ingediend)

INHOUD

Samenvatting

- 1. Inleiding**
- 2. De interne markt en de fase voor de toetreding**
- 3. Communautaire wetgeving betreffende de interne markt**
- 4. Stand van zaken in de landen in midden-en oost-Europa**
- 5. Gespecialiseerde technische bijstand**
- 6. Conclusies**

BIJLAGE

SAMENVATTING

Dit Witboek maakt deel uit van de strategie ter voorbereiding van de toetreding van de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE), die in december 1994 in Essen is aangenomen. Het heeft ten doel de geassocieerde landen te helpen bij hun aanpassing aan de criteria van de interne markt van de Unie. Aanpassing aan de interne markt mag niet worden verward met toetreding tot de Unie, waarvoor het gehele *acquis communautaire* moet worden aangenomen.

In het Witboek wordt aangegeven welke maatregelen in iedere sector van de interne markt moeten worden genomen en in welke volgorde de diverse aanpassingen van de wetgeving moeten verlopen. Een louter formele omzetting van de wetgeving is echter niet voldoende om de gewenste economische resultaten te bereiken of te waarborgen dat de interne markt na verdere uitbreiding van de Unie efficiënt blijft functioneren. Daarom wordt evenveel aandacht besteed aan de invoering van structuren die het mogelijk maken toe te zien op de uitvoering en de naleving van de wetgeving, hetgeen waarschijnlijk veel moeilijker zal zijn. De wetgeving op het vlak van mededinging, sociaal beleid en milieu, sectoren welke deels van wezenlijke betekenis zijn voor de interne markt, is in dit verband onmisbaar om tot een evenwichte aanpak te komen.

De geassocieerde landen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de aanpassing aan de interne markt en zullen hun eigen sectoriële prioriteiten stellen. De Unie is echter met name via het PHARE-programma al begonnen bijstand te verlenen bij dit aanpassingsproces en deze moet nu worden versterkt en bijgesteld aan de hand van de aanbevelingen van het Witboek.

De bijstand zal verder worden uitgebreid, met name via een nieuw Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand, dat onder beheer van de Commissie staat en steunt op een uitgebreid PHARE-programma. Om de steunverlening te vergemakkelijken zal dit Bureau een databank opzetten die gegevens bevat over aanpassing aan de interne markt en daarmee verband houdende bijstand en die voor alle belangstellende partijen toegankelijk zal zijn. Voorts zal het Bureau coördinerend optreden door te bemiddelen tussen aanvragen om bijstand en de in de Unie beschikbare kennis en deskundigheid. Deze bijstand wordt verstrekt door de Commissie, de Lid-Staten en particuliere instellingen. In het Witboek wordt de coördinatie van de bijstand geregeld, alsmede het toezicht op de vorderingen die gemaakt worden bij de uitvoering van de aanbevelingen.

Verwacht wordt dat aanpassing aan de interne markt de hervorming van de economie en de herstructurering van de industrie ten goede zal komen en stimulerend zal werken op de handel. Het Witboek geeft aan welke maatregelen de Commissie, de geassocieerde landen en de Lid-Staten moeten nemen om ervoor te zorgen dat dit inderdaad gebeurt.

1. INLEIDING

De voorbereiding op de toetreding

1.1. Om de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa (LMOE) te helpen bij de moeilijke taak zich voor te bereiden op de toetreding tot de Europese Unie, is de Europese Raad van Essen van december 1994 een algemene strategie voor de toetreding overeengekomen. De Raad betitelde de voorbereiding van de geassocieerde landen op hun integratie in de interne markt als "essentieel in de toenaderingsstrategie" en verzocht de Commissie hierover een Witboek op te stellen. Daarbij is het voor de Unie vooral van belang de voorwaarden te scheppen om de interne markt na de uitbreiding naar behoren te laten functioneren ten voordele van alle leden.

1.2. Het Witboek is slechts één onderdeel van de strategie voor de toetreding die in de conclusies van Essen is vastgelegd. Deze strategie berust op twee belangrijke instrumenten: de Europa-Overeenkomsten en de "gestructureerde betrekkingen" tussen de geassocieerde landen en de instellingen van de Europese Unie. De associaties die bij de Europa-Overeenkomsten tot stand zijn gebracht zullen, in de visie van de overeenkomstsluitende partijen, de LMOE helpen om het uiteindelijke doel van lidmaatschap van de Unie te bereiken. De overeenkomsten houden de doelstelling in te streven naar realiseren tussen de beide partijen van de economische vrijheden waarop de Unie en in het bijzonder haar interne markt gebaseerd zijn. De overeenkomsten voorzien gerichte inspanningen om te komen tot toenadering tot de EU en omvatten bepalingen inzake de aanpassing van wetgeving.

1.3. De gestructureerde betrekkingen met de instellingen van de Unie vullen de bilaterale associatieovereenkomsten aan met een multilateraal kader voor een intensievere dialoog en meer overleg. De Europese Raad van Essen benadrukte dat de gestructureerde dialoog zou bijdragen tot de ontwikkeling van praktische samenwerking tussen de Lid-Staten en de geassocieerde landen. Een dergelijke samenwerking en de mogelijkheden voor een aanhoudende dialoog die deze biedt, zullen van belang zijn bij de ondersteuning van het proces ter voorbereiding van de LMOE op integratie in de interne markt.

Achtergrond en oogmerk van het Witboek

1.4. In twee mededelingen van de Commissie van juli 1994¹⁻² werd voor het eerst voorgesteld om een Witboek over de voorbereiding op de interne markt op te stellen. De bedoeling ervan was een programma op te stellen op te voldoen aan de verplichtingen van de interne markt, ten behoeve van elk geassocieerd land, en onder toericht van de Unie. Er werd benadrukt dat dit in samenwerking met de geassocieerde landen zou geschieden en dat elk geassocieerd land zijn eigen programma van prioriteiten met een tijdschema zou moeten opstellen. De Commissie wees er voorts op dat de aanpassing van de wetgeving een omvangrijk

¹ 13 juli 1994 (COM(94)320 def)

² 26 juli 1994 (COM(94)361/3)

karwei is en dat zorgvuldige coördinatie en technische assistentie noodzakelijk zijn. De Lid-Staten zouden hun deskundigheid kunnen inbrengen, met inbegrip aan die landen die zeer onlangs het proces van aanpassing van hun wetgeving hebben doorgemaakt met het oog op hun toetreding tot de Unie.

1.5. De aanpassing van de wetgeving kan alleen door de geassocieerde landen zelf ter hand worden genomen. In het Witboek wordt gezocht naar mogelijkheden om hen hierbij te helpen en wordt erkend dat alle landen in Midden- en Oost-Europa reeds vooruitgang hebben geboekt, vooral door de impuls van de Europa-overeenkomsten. De LMOE zijn bezig coördinatiemechanismen in het leven te roepen ter bevordering van en voor de controle op het aanpassingsproces en algemene wetgevingsstrategieën uit te werken die hun eigen belangen en prioriteiten weerspiegelen. Om hen bij de planning en programmering behulpzaam te zijn beperkt het Witboek zich niet tot een eenvoudige opsomming van de relevante wetgeving; het geeft voor elke sector de voornaamste maatregelen aan en de mogelijke gang van zaken bij de aanpassing van de wetgeving. Dit is de eerste specifieke bijdrage van het Witboek tot vergemakkelijking van het aanpassingsproces in de LMOE.

1.6. Bij de aanvaarding van het voorstel voor een Witboek over de voorbereiding van de LMOE op integratie in de interne markt erkende de Europese Raad dat dit meer inhoudt dan aanpassing van de wetgeving. In de conclusies van Essen wordt gesproken over "de voorwaarden voor de totstandbrenging van een eengemaakte markt" en het werk dat door de geassocieerde landen moet worden gedaan, met inbegrip van de invoering van "wetgevende en regelgevende systemen, normen en certificatiemethoden die verenigbaar zijn met die van de EU". Naast de aanpassing van de wetgeving belicht het Witboek derhalve de structuren die noodzakelijk zullen zijn om de wetgeving effect te laten sorteren. Dit is de tweede bijdrage van het Witboek.

1.7. Voorts werd in Essen erkend dat de LMOE steun nodig zullen hebben om deze taak te volbrengen. In het kader van de Europa-overeenkomsten de Unie verleent de geassocieerde landen reeds steun bij de aanpassing van de wetgeving door middel van PHARE, . In het Witboek wordt aangegeven hoe deze steun thans kan worden geïntensiveerd en aangepast ten einde het proces van voorbereiding op de toetreding te ondersteunen overeenkomstig de aanbevelingen van het Witboek. Er worden richtsnoeren gegeven voor de inhoud en de opzet van een intensief en coherent programma waaraan de Lid-Staten verzocht worden volledig deel te nemen. Dit is de derde specifieke bijdrage van het Witboek.

De juridische context

1.8. Het Witboek is een onderdeel van de strategie voor de voorbereiding op de toetreding maar maakt geen deel uit van toetredingsonderhandelingen en loopt niet vooruit op enig aspect van dergelijke onderhandelingen, met inbegrip van mogelijke overgangsregelingen. Toetredingsonderhandelingen zullen het hele

terrein van Gemeenschapswetgeving en -beleid bestrijken, terwijl het Witboek gericht is op de communautaire maatregelen tot verwezenlijking en instandhouding van de interne markt.

1.9. Het Witboek is evenmin van invloed op de contractuele relatie tussen de Unie en de LMOE, die gebaseerd is op de Europa-overeenkomsten. Zoals in die overeenkomsten bepaald is, zal op de aanpassing van de wetgeving worden toegezien door een apart subcomité. De overeenkomsten zijn dynamisch, waarbij sommige stappen in de richting van verdere integratie automatisch na een bepaalde periode plaatsvinden, terwijl over andere kan worden onderhandeld, bij voorbeeld over overeenkomsten inzake wederzijdse erkenning.

De economische context

1.10. De Europese Raad heeft ook benadrukt dat een gezond macro-economisch beleid essentieel is voor het welslagen van hervormingen en van de strategie voor de voorbereiding op de toetreding. Door geleidelijke afstemming op het interne marktbeleid van de Unie zal het concurrentievermogen van de LMOE worden vergroot en zullen de voordelen van het overgangsproces toenemen en aldus bijdragen tot de totstandbrenging en consolidatie van macro-economische stabiliteit. De eerste vereiste is om het verloop en het tempo van de aanpassing van de wetgeving in elk geassocieerd land zodanig af te stemmen dat deze de economische hervorming ten goede komt.

1.11. Met de economische hervormingen in Midden- en Oost-Europa worden de fundamenteën gelegd voor een markteconomie, zoals een stelsel van rechtsregels en handelswetgeving (bij voorbeeld wetboek van koophandel, wetgeving inzake eigendom, faillissementswetgeving, verbintenissenrecht, consumentenrecht), die de deelnemers aan het economische leven zowel rechtszekerheid als doorzichtigheid bieden. Daartoe behoren voorts ondernemingen, markten en regulerende organen die gedecentraliseerde financiële bemiddeling via particuliere agenten mogelijk maken. Verdere vooruitgang bij de privatisering is in dit verband van cruciaal belang. Voorts is beter geschoold personeel ook essentieel voor het welslagen van economische hervormingen en de overgang naar een markteconomie.

1.12. De aanpassing aan de wetgeving van de Unie op het gebied van de interne markt gaat verder dan de noodzakelijke economische hervormingen voor de invoering van een markteconomie. Deze is bedoeld om de economieën van de LMOE, die in verschillende ontwikkelingsstadia verkeren maar allemaal nog in een overgangssituatie zijn, gemakkelijker te laten integreren in de industriële markteconomie van de Unie. Zowel de regelgeving als de opbouw van de structuren die nodig zijn om de feitelijke tenuitvoerlegging van nieuwe wetten te verzekeren en toe te zien op de gemaakte vorderingen, vereisen meer tijd. Consolidatie van de juridische hervormingen in de landen van Midden- en Oost-Europa maakt ook deel uit van dit proces. Zonder de noodzakelijke institutionele hervormingen zou de aanneming van de interne-marktwetgeving kunnen resulteren in een louter formele omzetting van regels. Dit zou geen goede grondslag zijn voor het wederzijds vertrouwen tussen alle betrokkenen, die voor de totstandbrenging van de interne markt noodzakelijk is, noch zou dit leiden tot de

concrete economische resultaten en voordelen waarnaar de geassocieerde landen streven.

1.13. Het verloop en het tempo van de strategie die door elk land in Midden- en Oost-Europa is ontwikkeld voor de geleidelijke aanpassing aan de wetgeving van de Unie op het gebied van de interne markt, zouden regelmatig moeten worden herzien omwille van de samenhang met de economische hervormingen. Op de middellange termijn zal ook een doorzichtiger mededingings- en handelsbeleid noodzakelijk zijn, dat is afgestemd op het beleid van de Unie, ter ondersteuning van de geleidelijke versmelting van de economieën van de EU en van de LMOE en tegelijkertijd tot bevordering van de economische hervormingen.

Aanpak en structuur van het Witboek

1.14. Het Witboek is gericht op de wetgeving die essentieel is voor de werking van de interne markt. Het geeft voor elke sector de voornaamste maatregelen aan, alsmede die maatregelen die het eerst zouden moeten worden genomen, maar er worden geen sectoren als prioritair aangemerkt. Voorts wordt vrij uitvoerig beschreven wat in elke sector op administratief en organisatorisch vlak tot stand moet gebracht worden voor een doeltreffende tenuitvoerlegging en naleving van de wetgeving.

1.15. Het Witboek heeft betrekking op de zes landen waarmee reeds associatieovereenkomsten zijn gesloten (Polen, Hongarije, de Tsjechische Republiek, Slowakije, Bulgarije en Roemenië) en zal eveneens van toepassing zijn op die landen die onderhandelingen voeren over Europa-Overeenkomsten met de Unie (momenteel de drie Baltische Republieken, die overeenkomsten hebben gearafeerd, en Slovenië). Het Witboek is een algemeen beleidsdocument dat zijn aanbevelingen niet afstemt op de eisen van een bepaald land. Elk land in Midden- en Oost-Europa zal zijn eigen prioriteiten en zijn eigen tijdschema vaststellen in het licht van de sociaal-economische en politieke situatie en hetgeen het tot dusver verwezenlijkt heeft.

1.16. Het Witboek bestaat uit twee gedeelten. In het eerste deel worden het doel, de context en de aard van de hele operatie in politiek opzicht bekeken en wordt aangegeven welk vervolg hieraan kan worden gegeven. Het tweede deel is een bijlage met een uitvoerig overzicht van de communautaire wetgeving op het gebied van de interne markt.

Hoofdstuk 1: hierin worden achtergronden, bestek en aanpak van het Witboek beschreven.

Hoofdstuk 2 geeft een achtergrondschemet van de hele operatie. Hierin worden de voornaamste kenmerken van de interne markt aangegeven en het belang ervan uiteengezet. Er wordt beschreven op welke wijze met de communautaire wetgeving de verschillende soorten belemmeringen voor het vrije verkeer zijn opgeheven en er wordt nader ingegaan op de fundamentele rol van het mededingingsbeleid in de context van de interne markt.

In **hoofdstuk 3** wordt beschreven hoe wettelijke maatregelen inzake de verwezenlijking en instandhouding van de interne markt zijn geselecteerd en hoe hiervoor in het Witboek prioriteiten zijn gesteld. Er wordt uiteengezet hoe de overzichten per sector in de bijlage tot stand zijn gekomen en wat de bedoeling ervan is.

In **hoofdstuk 4** wordt een algemene schets gegeven van de situatie in de landen van Midden- en Oost-Europa, zowel wat de wetgeving als de structuren betreft, en worden enkele bijzondere moeilijkheden aangegeven waarmee zij te maken zullen krijgen bij de aanpassing aan de communautaire rechtsregels en praktijken.

Hoofdstuk 5 gaat over de voortdurende assistentie die de Unie aan de landen van Midden- en Oost-Europa zal geven ter ondersteuning van hun pogingen om zich voor te bereiden op de integratie in de interne markt en schetst een nieuw kader voor de verlening van technische bijstand, waarbinnen bestaande maatregelen van de EU kunnen worden verbeterd, aangevuld en meer op elkaar afgestemd kunnen worden. Er wordt in het bijzonder ingegaan op het verwezenlijken van een betere coördinatie met de technische assistentie van de Lid-Staten.

In **hoofdstuk 6** wordt aangegeven welke voordelen kunnen worden verwacht van de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van het Witboek, alsmede welke stappen moeten worden genomen door de Commissie, de geassocieerde landen en de Lid-Staten om ervoor te zorgen dat deze voordelen een feit worden.

Bijlage

Dit is het omvangrijkste deel; hierin worden per sector de voornaamste elementen van de betreffende communautaire wetgeving onderzocht en worden het doel en de ontwikkeling van de wetgeving in elke sector uiteengezet, waarbij wordt aangegeven welke structuren noodzakelijk zijn om de tenuitvoerlegging en naleving ervan te waarborgen en wordt voorgesteld welke achtereenvolgende stappen kunnen worden genomen bij de regelgeving in elke sector. De Commissie is van mening dat het een belangrijke boodschap is aan de geassocieerde landen dat er zoveel nadruk wordt gelegd op de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat de wetgeving effect sorteert en dit zal hen, en uiteindelijk ook de uitgebreide Unie, helpen om tot een werkelijke, in plaats van een louter formele, toenadering te komen.

2. DE INTERNE MARKT EN DE FASE VOOR DE TOETREDING

Belang van de interne markt voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie

2.1. De interne markt van de Gemeenschap is geen doel op zich, maar wel een van de voornaamste instrumenten ter verwezenlijking van een hele reeks doelstellingen: evenwichtige en duurzame groei waarbij het milieu wordt ontzien, hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, hogere levensstandaard, beter levensmilieu en grotere economische en sociale samenhang.

2.2. De interne markt bevordert die doelstellingen door de economische prestaties van de deelnemende economieën in de Gemeenschap te verbeteren. Zij doet dit door een efficiëntere allocatie van productiefactoren in de hand te werken, de productie op grotere schaal en de benutting van de daaruit voortvloeiende besparingen mogelijk te maken, de economische resultaten door middel van scherpere concurrentie te verbeteren en investeringen te stimuleren.

2.3. De economische integratie in het kader van een interne markt zonder grenzen gaat verder dan andere vormen van samenwerking, zoals vrijhandelsgebieden, douane-unies en gemeenschappelijke markten waarbij materiële grenzen in stand worden gehouden. Het gunstige economische effect wordt daarbij maximaal benut. De geassocieerde landen dienen dan ook bij hun voorbereidingswerk voor de toetreding bijzondere aandacht te besteden aan de wetgeving die, over het algemeen genomen, het rechtskader uitmaakt waaruit die economische effecten voortvloeien.

2.4. Een interne markt zonder binnengrenzen steunt op een hoge mate van wederzijds vertrouwen en een gelijkwaardige benadering op het gebied van regelgeving. Belangrijke tekortkomingen bij de toepassing van de gemeenschappelijke regels in enig deel van de interne markt bedreigt de rest van het systeem en tast de integriteit ervan aan. Dit is een andere reden om bijzondere inspanningen te leveren voor de totstandbrenging van zodanige omstandigheden dat deze wetgeving wordt toegepast.

2.5. De nagestreefde aanpassing aan de regels en praktijken inzake de interne markt sluit niet uit dat een selectieve en geleidelijke aanpak wordt gevolgd die beantwoordt aan de omstandigheden in ieder Midden- en Oosteupees land en inspeelt op hun pogingen om het proces van economische overgang te voltooien en macro-economische stabiliteit te bereiken. Het is namelijk van essentiële betekenis dat de geassocieerde landen het tempo van hun harmonisatieprogramma's aan het proces van economisch hervorming aanpassen.

Beginselen

2.6. De interne markt van de Unie wordt in artikel 7 A van het Verdrag gedefinieerd als een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd. Tevens is het een markt met een sociale dimensie en waarop actieve mededinging wordt bevorderd. De systematische verificaties en controles die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd, vinden op de markt en niet bij het overschrijden van de nationale grenzen plaats. De grondregels die garanderen dat die omstandigheden kunnen worden gecreëerd, zijn in het Verdrag neergelegd:

- **Artikel 6** verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen Lid-Staten en hun onderdanen;
- **Artikel 8 A** stelt het recht van burgers om vrij op het grondgebied van de Gemeenschap te reizen en te verblijven vast;
- **De artikelen 9-12** voorzien in de afschaffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking in het verkeer tussen de Lid-Staten;
- **De artikelen 30-36** verbieden kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in het goederenverkeer en bepalen de voorwaarden voor uitzonderingen;
- **Artikel 37** verbiedt discriminatie in verband met staats monopolies;
- **De artikelen 48-51** bepalen de beginselen die het vrije verkeer van werknemers waarborgen, terwijl de artikelen 52-57 het vrije verkeer en de vrijheid van vestiging van zelfstandigen en artikel 58 van vennootschappen waarborgen;
- **De artikelen 59-66** voorzien in het vrij verrichten van diensten;
- **Artikel 67**, later vervangen door **artikel 73 B**, voorziet in de opheffing van de beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal;
- **De artikelen 85 en 86** verbieden concurrentiebeperkende gedragingen van ondernemingen, die de effecten van de interne markt anders kunnen tenietdoen; **Artikel 90** garandeert dat de mededingingsregels van toepassing zijn op openbare bedrijven en ondernemingen waaraan bijzondere of exclusieve rechten zijn verleend;
- **Artikel 92** stelt strenge voorwaarden voor steunmaatregelen van de staten aan hun ondernemingen ter bescherming van de integriteit van de interne markt;
- **Artikel 95** betreft de verplichting van de Lid-Staten om geen discriminatie in belastingzaken toe te passen.

2.7. Ook de beginselen die het Europees Hof van Justitie heeft vastgelegd in zijn uitspraken omtrent de interpretatie van het Verdrag zijn van essentiële

betekenis voor de ontwikkeling van het rechtskader van de Unie. Een ervan is het beginsel van **wederzijdse erkenning** dat in het belangrijke arrest "Cassis de Dijon" van 1979 door het Hof is vastgelegd. Ieder goed dat zich in een Lid-Staat wettelijk in het vrije verkeer bevindt, moet ook in een ander deel van de Gemeenschap vrij kunnen circuleren, tenzij een Lid-Staat kan aantonen dat de regelgeving van de Lid-Staat van oorsprong geen gelijkwaardige bescherming van het wezenlijke rechtsgoed biedt. De toepassing van dit beginsel waarborgt het vrije verkeer van vele typen van goederen en diensten in de Gemeenschap zonder dat men zijn toevlucht tot communautaire wetgeving neemt.

2.8. Tevens waren de uitspraken van het Hof belangrijk bij het uitleggen van bepaalde termen van het Verdrag, zoals maatregelen met "gelijke werking" als kwantitatieve beperkingen (artikel 30 en volgende) en verboden of beperkingen van het vrije verkeer die gerechtvaardigd zijn op grond van overwegingen van openbare orde (artikel 36, artikel 48, lid 3, enz.). Zulke interpretaties hebben de totstandbrenging en instandhouding van de interne markt zonder verdere wetgeving in een groot aantal niet-geharmoniseerde sectoren bevorderd.

2.9. De toepassing van die beginselen heeft de opheffing van materiële, technische, fiscale en tarifaire belemmeringen met zich gebracht. Het Verdrag zelf bepaalt dat de interne markt geleidelijk moet worden tot stand gebracht. De afschaffing van de materiële controles aan de binnengrenzen (die nog niet is afgerond voor het vrije personenverkeer) werd slechts mogelijk nadat de Lid-Staten regelingen hadden getroffen voor de uitvoering met andere middelen en op andere plaatsen van de controles die in vele gevallen aan de grenzen zelf waren verricht.

2.10. De omstandigheden waarin het vrije verkeer in de Gemeenschap van goederen en diensten, en in mindere mate van personen en kapitaal plaatsvindt, hadden niet uitsluitend door toepassing van het Verdrag, de interpretaties door het Hof van het Verdrag en het beginsel van wederzijdse erkenning volledig kunnen worden tot stand gebracht. Er was ook een meer gedetailleerd afgeleid recht nodig op terreinen waar grote verschillen tussen de regelgeving en de praktijk in de Lid-Staten belemmeringen voor het vrije verkeer vormen. De communautaire wetgever moet het subsidiariteitsbeginsel in acht nemen en slechts communautaire wetgeving creëren wanneer op nationaal of regionaal niveau niet hetzelfde of een beter resultaat kan worden bereikt.

2.11. Met nationale regels worden doorgaans legitieme doelstellingen van openbare orde beoogd die door alle Lid-Staten worden nagestreefd, zoals bescherming van de openbare veiligheid (die bestrijding van criminaliteit, fraude en illegale handel omvat), en van de volksgezondheid, milieubescherming, consumentenbescherming, instandhouding van het vertrouwen van het publiek in de financiële dienstensector en het waarborgen van passende kwalificaties voor de uitoefening van bepaalde gespecialiseerde beroepen. Die doelstellingen moeten verder worden verwezenlijkt en in de meeste gevallen kunnen nationale regels worden geharmoniseerd, zodat een enkel stel communautaire regels ontstaat, of nader tot elkaar worden gebracht op een zodanig niveau dat de Lid-Staten bereid zijn het beginsel van wederzijdse erkenning toe te passen. Om dit via

communautaire wetgeving te bereiken, dienden veel nationale regels en praktijken aan de orde te worden gesteld.

2.12. Artikel 100 A, lid 3, van het Verdrag schrijft voor dat de Commissie bij het uitwerken van haar voorstellen voor de harmonisatie van nationale wetgeving op het gebied van volksgezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming uitgaat van een hoog beschermingsniveau. Niettemin willen sommige Lid-Staten na de harmonisatie misschien nog strengere nationale normen toepassen, hetgeen bij artikel 100 A, lid 4, is toegestaan. In dit geval en in andere uitzonderlijke gevallen kunnen beperkingen van het vrije verkeer gerechtvaardigd zijn, mits zij geen verkapte beperkingen van de handel vormen en evenredig zijn met en geschikt zijn voor het beoogde doel.

2.13. Een andere reden om wetgeving op communautair niveau te creëren, was de noodzaak om gelijke omstandigheden voor economische subjecten tot stand te brengen en in stand te houden. Er zouden zich mededingingsdistorsies kunnen voordoen als ondernemingen in een deel van de Gemeenschap grotere lasten te dragen hebben dan ondernemingen in een ander deel, terwijl er gevaar zou bestaan dat de economische bedrijvigheid zich verplaatst naar locaties waar de kosten lager zijn. Deze omvatten de kosten die door de overheid aan de economische subjecten worden opgelegd in het kader van maatregelen voor milieu-, consumenten- en sociale bescherming. De tenuitvoerlegging van een hoog gemeenschappelijk beschermingsniveau behoort tot de doelstellingen van de Unie en draagt tegelijkertijd bij tot deze "level playing field".

2.14. De interne markt is ook nauw verbonden met andere beleidsterreinen. Zij had niet tot stand kunnen worden gebracht zonder de uitbreiding, bij de opeenvolgende herzieningen van het Verdrag, van de bepalingen betreffende andere belangrijke beleidsterreinen. Dit is met name het geval met het beleid ter versterking van de economische en sociale samenhang en inzake milieu- en consumentenbescherming. Zich concentreren op de zuiver economische of marktaspecten van de integratie, zou hebben geleid tot een voor de meeste Lid-Staten onaanvaardbare onevenwichtige Gemeenschap. Het verband tussen de interne markt en andere beleidsterreinen wordt verder behandeld in hoofdstuk 3.

Afgeleid recht als middel om belemmeringen uit de weg te ruimen

2.15. Er is dus wetgeving op communautair niveau nodig geweest als de verschillen tussen de Lid-Staten te groot waren om de basisbeginselen van het vrije verkeer en de wederzijdse erkenning rechtstreeks in toepassing te brengen. Dit Witboek is vooral bedoeld om de geassocieerde landen het omvangrijke afgeleide recht dat hieruit voortvloeit, te presenteren en nader toe te lichten. De manier waarop dit gebeurt, is in hoofdstuk 3 beschreven, terwijl de gedetailleerde presentatie in de bijlage is opgenomen.

2.16. In overeenstemming met de artikelen van het Verdrag waarop zij is gebaseerd, bestaat de wetgeving inzake de interne markt grotendeels uit richtlijnen. Deze zijn bindend voor de Lid-Staten, die de nodige maatregelen nemen om de richtlijnen ten uitvoer te leggen. (Wanneer de Lid-Staten nalaten tijdig de nodige uitvoeringsmaatregelen te treffen, of als zij dit op een onvolledige

of ontoereikende wijze doen, kunnen burgers hun rechten doen gelden door zich rechtstreeks op een richtlijn te beroepen, mits de laatstgenoemde voldoende duidelijk is geformuleerd, zodat niets aan de discretie van de Lid-Staat wordt overgelaten, zoals uit verscheidene uitspraken van het Hof van Justitie blijkt.) Richtlijnen zijn soms vrij gedetailleerd en laten de nationale wetgever slechts een beperkte manoeuvreerruimte. In andere gevallen stellen zij alleen algemene doelstellingen of essentiële voorwaarden vast, met als gevolg dat de bepalingen ervan op uiteenlopende wijze in de nationale wet kunnen worden verwerkt. Deze techniek zorgt ervoor dat de traditionele en geprefereerde nationale wijzen van aanpakken zoveel mogelijk in stand worden gehouden.

2.17. Ook verordeningen, d.w.z. communautaire besluiten die rechtstreeks van toepassing zijn in de Lid-Statens, maken deel uit van de wetgeving inzake de interne markt, met name op landbouwgebied, alsook bij voorbeeld ten aanzien van de coördinatie van de sociale-zekerheidsregelingen voor migrerende werknemers. Tevens zijn er een aantal beschikkingen, instrumenten die bindend zijn voor de subjecten tot welke zij gericht zijn.

Wetgeving die het vrije verkeer van goederen waarborgt

2.18. Het afgeleide recht inzake de interne markt betreft grotendeels de productie en afzet van goederen. Deze wetten hebben betrekking op terreinen waarop het beginsel van wederzijdse erkenning niet kon worden toegepast omdat de verschillen in nationale wetgeving te groot waren en derhalve "van gelijke werking" waren als tarieven of kwantitatieve beperkingen, de zogenaamde technische handelsbelemmeringen. In de eerste richtlijnen werd dikwijls een gedetailleerd stel communautaire regels opgenomen die in de plaats kwamen van nationale voorschriften. De meer recente benadering van technische harmonisatie - de "nieuwe aanpak" - bestaat erin een beperkt aantal essentiële bepalingen vast te stellen en het maken van meer gedetailleerde regels op vrijwillige basis aan andere normen stellende lichamen over te laten.

2.19. Voor sommige producten, met name levensmiddelen en geneesmiddelen, alsook voor potentieel gevaarlijke producten die echter algemeen worden gebruikt, zoals motorvoertuigen, wordt de vroegere aanpak van volledige harmonisatie nog steeds de meest geschikte geacht. Deze wetgeving stelt tevens strenge eisen op het gebied van keuring en certificatie en omvat in sommige gevallen maatregelen inzake toezicht op de markt. Een ander vraagstuk waarover de communautaire wetgeving handelt, is de harmonisatie van uiteenlopende nationale voorschriften betreffende aangelegenheden zoals de benaming van bepaalde producten, de etikettering en/of de verpakking ervan.

2.20. Deze regels, gecombineerd met het beginsel van wederzijdse erkenning, garanderen dat een producent, fabrikant of importeur uit de gehele Gemeenschap een produkt op de markt kan brengen en met vertrouwen elders in de EU kan afzetten zonder te stoten op lokale voorschriften. Een Lid-Staat die aan de interne markt deelneemt, moet niet alleen in staat zijn de omstandigheden voor de productie van goederen te creëren die aan communautaire normen beantwoorden (dit geldt voor alle landen die naar de EU uitvoeren), doch moet ook kunnen garanderen dat alle goederen op zijn markt aan die normen voldoen. Tevens moet

hij het vrije verkeer op zijn grondgebied van alle goederen uit de overige Lid-Staten kunnen garanderen. Derhalve vereist het systeem niet alleen een passende wetgeving in alle Lid-Staten, maar ook een volledig samenstel van technische en andere voorzieningen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat deze wetgeving werkelijk ten uitvoer wordt gelegd. Die voorzieningen - zowel testlaboratoria, instituten voor metrologie, als douanekantoren aan de buitengrenzen van de Gemeenschap - dienen alle het vertrouwen van de Gemeenschap in haar geheel genomen te winnen, wil het beginsel van wederzijdse erkenning toepassing vinden.

Wetgeving die het vrije verkeer van diensten waarborgt

2.21. Een andere belangrijke categorie bepalingen van het afgeleide recht betreft de voorwaarden waaronder sommige diensten kunnen worden aangeboden. Dit was nodig omdat de wetgevingen van de Lid-Staten - ook al hielden zij geen openlijke discriminatie jegens niet-onderdanen in - zodanig verschilden dat het niet mogelijk was het vrije verkeer tot stand te brengen door toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning. Deze wetgeving betreft hoofdzakelijk de financiële dienstensector en omvat prudentiële minimumeisen, bij voorbeeld inzake de erkenning van banken of verzekeringsmaatschappijen. Tevens dient zij om nationale markten open te stellen op gebieden die van oudsher worden beheerst door nationale monopolies, zoals telecommunicatie en bepaalde delen van de vervoer- en de energiesector.

Wetgeving die het vrije verkeer van personen waarborgt

2.22. In artikel 8 A van het Verdrag is het brede concept van het "vrije verkeer en het verblijfsrecht van personen" vastgelegd als een fundamenteel recht dat niet is verbonden aan een door de burger nagestreefd economisch doel, maar het onderwerp uitmaakt van het relevante afgeleide recht. Deze wetgeving is onderverdeeld in regels die zorg dragen voor de harmonische ontwikkeling van de arbeidsmarkt en mededingingsdistorsies tegengaan en voorschriften met betrekking tot de toegangsvoorwaarden voor burgers uit andere Lid-Staten. De relevante communautaire wetgeving handelt grotendeels over het laatstgenoemde aspect en regelt aangelegenheden zoals verblijfsvergunningen, het recht van binnenkomst, beperkingen op het gebied van uitlevering en kinderbijslag. (Dit deel van het "acquis communautaire" kan niet worden beschouwd als onderdeel van de huidige werkzaamheden tot geleidelijke onderlinge aanpassing, ofschoon het ongetwijfeld van belang is voor de totstandbrenging van de interne markt na de toetreding.)

2.23. Delen van de wetgeving betreffende het vrije verkeer van personen zijn nauw verbonden aan het verrichten van diensten, in het bijzonder die diensten waarvoor minimumeisen inzake beroepsbekwaamheid worden gesteld. Zoals bij het vrije verkeer van goederen probeerde de Commissie eerst te komen tot een grotere harmonisatie, zodat communautaire regels in de plaats konden komen van nationale regels voor beroepen als architect, arts en verpleegkundige. Bij recentere richtlijnen is een horizontale aanpak gevolgd en zijn algemene voorwaarden

vastgelegd die het mogelijk maken het beginsel van wederzijdse erkenning van diploma's in toepassing te brengen.

2.24. Tevens is wetgeving nodig om ervoor te zorgen dat een werknemer die zich binnen de Gemeenschap verplaatst volledige sociale rechten kan blijven genieten. Dit betekent niet alleen financiële rechten, maar ook rechten op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg. De sociale-zekerheidsstelsels van de Lid-Staten zijn niet geharmoniseerd, maar krachtens artikel 51 van het Verdrag moeten zij worden gecoördineerd om ervoor te zorgen dat migrerende werknemers hun verkregen rechten niet verliezen als gevolg van hun mobiliteit.

2.25. Ook het vennootschapsrecht valt onder dit hoofdstuk. Artikel 58 van het Verdrag schrijft voor dat vennootschappen voor de toepassing van de bepalingen betreffende het vrije verkeer met natuurlijke personen worden gelijkgesteld. Het Gemeenschapsrecht doet enkele van de belangrijkste verschillen tussen de nationale wetgevingen verdwijnen omtrent de wijze waarop ondernemingen worden opgericht en geleid. Het Gemeenschapsrecht waarborgt echter nog geen volledig "vrij verkeer" voor vennootschappen op terreinen als grensoverschrijdende fusies en overnames en verplaatsingen van de zetel.

Wetgeving die het vrije verkeer van kapitaal waarborgt

2.26. Het vrije verkeer van kapitaal is niet alleen economisch gerechtvaardigd, maar ook omdat het een voorwaarde is voor het vrije verkeer van financiële diensten en van personen. Het kapitaalverkeer is echter pas recentelijk in de Gemeenschap volledig geliberaliseerd; controles waren in de meeste Lid-Staten een macro-economisch beleidsinstrument. De artikelen 67 tot en met 73, waaronder dit gebied tot eind 1993 viel, zijn in voorzichtiger termen gesteld dan andere bepalingen betreffende het vrije verkeer en artikel 73 voorzag in een vrijwaringsinstrument voor het geval dat zich verstoringen in de werking van de kapitaalmarkt voordoen. Het afgeleide recht zorgde voor een geleidelijke opheffing van de controles in de Lid-Staten. In 1994 kwamen de artikelen 73 B-73 G, waarbij een algemeen verbod op beperkingen wordt gesteld, in de plaats van de oorspronkelijke bepalingen en zij waren meteen van toepassing.

Mededingingsbeleid

2.27. Het mededingingsbeleid is van fundamentele betekenis voor de totstandbrenging van de interne markt. Zonder "een regime waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst" (artikel 3, onder g)), zou de interne markt niet behoorlijk kunnen functioneren.

2.28. Om handelsbelemmeringen uit de weg te ruimen, dient een nieuw stel doorzichtige mededingingsregels te worden ingevoerd en op de naleving ervan te worden toegezien. Bij het ontbreken van dergelijke regels is de gewenste optimale allocatie van middelen niet te verwezenlijken vanwege concurrentiebeperkende gedragingen. De mededingingsregels zijn bedoeld om de gedragingen van zowel ondernemingen als Staten te regelen op vier belangrijke terreinen:

- wanneer overheidsbelemmeringen voor het handelsverkeer worden opgeheven, zouden ondernemingen weleens in de verleiding kunnen komen om de markt onderling te verdelen en andere restrictieve afspraken te maken, dan wel misbruik te maken van hun machtspositie om mededinging te verhinderen. Hierdoor wordt de economie de voordelen van vrije handel en actieve mededinging ontnomen. De belemmeringen, waarvan vroeger de overheid profiteerde (bij voorbeeld via invoerheffingen), komt nu echter ten goede van de particuliere partijen bij de overeenkomst. Vandaar het belang van effectieve regels om dit type van onrechtmatig gedrag van ondernemingen te voorkomen.
- de interne markt plaatst ondernemingen voor nieuwe uitdagingen die zij misschien beter kunnen beantwoorden door strategische allianties aan te gaan in de vorm van fusies en overnames. Hoewel dit in beginsel een legitieme bedrijfsstrategie is, moet erop worden toegezien dat de markt concurrerend blijft werken. Het ontbreken van regelgeving kan leiden tot misbruik van een machtspositie, waardoor de algemene welvaart daalt.
- als grenzen worden geopend, zijn regeringen misschien geneigd staatssteun te verlenen om hun bedrijfsleven tegen toenemende concurrentie te beschermen. Steunmaatregelen ter bevordering van algemene doelstellingen, zoals onderzoek en ontwikkeling, milieubescherming of regionale samenhang, zijn aanvaardbaar mits de gedane investeringen gunstige gevolgen hebben voor de samenleving en niet uitsluitend ten goede komen van de onderneming zelf. Andere vormen van steun die mededingingsdistorsies teweegbrengen en geen voordeel opleveren, moeten echter worden verboden. Derhalve is streng toezicht op staatssteun in de interne markt gerechtvaardigd.
- staatsmonopolies van commerciële aard, openbare bedrijven en ondernemingen met bijzondere en exclusieve rechten vormen ook een gevaar voor vrije en open concurrentie. Er wordt doelbewust een meeropbrengst gecreëerd voor bepaalde deelnemers ervan uitgaande dat deze wordt gebruikt om openbare diensten te verlenen of in de vorm van inkomsten aan de staat zal toekomen. Ofschoon in wezen hiertegen geen bezwaar bestaat, is het een delicate taak de verstoring van de markt te beperken tot wat strikt noodzakelijk is voor het algemeen belang, bij voorbeeld voor het verlenen van openbare diensten in afgelegen gebieden.

2.29. Een actief mededingingsbeleid bevordert de totstandkoming van een gezonde economische structuur en draagt bij tot het voorkomen van abnormale winsten. Het is van essentiële betekenis voor de totstandbrenging van de interne markt in beleidssectoren als energie, vervoer en telecommunicatie. Zowel op het stuk van het mededingingsbeleid als op andere terreinen is het niet alleen nodig wetten te maken en een structuur op te zetten. Er moet een voortdurende inspanning worden geleverd om het beleid ten uitvoer te leggen, algemene bekendheid te geven en te doen accepteren, alsook de verwachting te creëren dat het zal worden toegepast. Pas dan zal de markt optimaal functioneren.

Tenuitvoerlegging en toezicht op de naleving

2.30. Op communautair niveau behoort het tot de bevoegdheid van de Commissie en van het Hof van Justitie toe te zien op de naleving van het Gemeenschapsrecht, maar de feitelijke tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving in de praktijk van het Gemeenschapsrecht, of het rechtstreeks van toepassing is in de Lid-Staten, dan wel in nationaal recht wordt omgezet, steunt op het bestaan van een eigen gerechtelijk en administratief apparaat in de Lid-Staten. Constitutioneel zijn de Lid-Staten rechtsstaten waarbij de scheiding der machten de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht waarborgt. Het rechtsstelsel dient de toegang tot de rechter voor de individuele burger te garanderen, met name ten aanzien van de overheidsbesluiten. Het gedecentraliseerde economisch systeem waardoor de markteconomieën zich kenmerken, vereist tevens dat men redelijk snel toegang krijgt tot de rechter. Dat het Gemeenschapsrecht werkelijk wordt toegepast, hangt ook af van een verscheidenheid van specifieke administratieve structuren en technische en beroepsorganisaties in de particuliere sector.

Besluit

2.31. De interne markt wordt beheerst door beginselen die in wezen eenvoudig zijn, maar om deze in werkelijkheid te doen functioneren zijn talrijke en complexe regels en structuren nodig. Zij zorgen ervoor dat de belemmeringen voor het vrije verkeer uit de weg worden geruimd, dat andere belangrijke openbare beleidsdoelstellingen in het proces niet worden veronachtzaamd, dat het ontstaan van nieuwe belemmeringen wordt voorkomen en dat de overheid, noch particuliere organisaties kortzichtige of het eigen belang dienende maatregelen nemen die een eerlijke en actieve mededinging in de weg staan. Het resultaat is weliswaar nog onvolmaakt, maar de Unie zet zich in voor de voltooiing van de interne markt en voor de behoorlijke werking ervan.

3. COMMUNAUTAIRE WETGEVING BETREFFENDE DE INTERNE MARKT

3.1 In de Bijlage van dit Witboek wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de huidige wetgeving van de Unie op het gebied van de interne markt. Achtereenvolgens komen 23 verschillende terreinen aan de orde. In dit hoofdstuk wordt de door de Commissie gevolgde aanpak besproken en kort beschreven welke informatie in de Bijlage is opgenomen.

3.2 De Commissie is bij de bespreking van de wetgeving in dit Witboek uitgegaan van vier principes:

- het Witboek dient betrekking te hebben op de Interne markt, niet op het gehele "acquis communautaire";
- binnen elk terrein dient de wetgeving niet in de vorm van een lijst of zonder verdere onderverdeling te worden weergegeven, maar dient te worden aangegeven welke maatregelen het meest van belang zijn en logisch gesproken allereerst aan de orde moeten komen;
- het Witboek dient een referentiedocument te zijn voor de huidige en toekomstige geassocieerde landen, terwijl de aanbevelingen niet moeten worden toegespitst op een specifiek land;
- de wetgeving dient zodanig te worden gepresenteerd dat voor de Midden- en Oosteuropese landen duidelijk is welke maatregelen en structuren noodzakelijk zijn om de wetgeving op doeltreffende wijze ten uitvoer te leggen.

Afbakening van de interne-marktwetgeving

3.3 Bij de voorbereiding van het Witboek was het noodzakelijk de "interne markt" vanuit wetgevingsoogpunt af te bakenen. Zoals reeds beschreven in het voorgaande hoofdstuk is de succesvolle operatie van de interne markt niet alleen gebaseerd op een uitgebreid kader van gedetailleerde wetgeving om de formele belemmeringen weg te nemen, maar veronderstelt deze tevens dat aan een uitgebreide reeks fundamentele economische voorwaarden wordt voldaan. Dit betekent in het bijzonder dat sprake moet zijn van open en eerlijke concurrentie tussen de marktdeelnemers. Hiervoor zijn formele en doorzichtige mededingingsvoorwaarden nodig, alsmede een gemeenschappelijk kader dat minimale sociale normen en een goede bescherming van het milieu op het gehele grondgebied van de Unie waarborgt.

3.4 In het Verdrag is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de verschillende doelstellingen en het beleid op de verschillende terreinen, met als resultaat dat in de praktijk geen enkel onderdeel van het "acquis communautaire" los gezien kan worden van de rest. In het Verdrag wordt deze onderlinge samenhang uitdrukkelijk onderstreept, bijvoorbeeld in Artikel 130R, dat bepaalt dat de eisen ter zake van milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de

vaststelling en de uitvoering van het gemeenschapsbeleid op andere gebieden. Eventuele onderhandelingen met de Midden- en Oosteuropese landen dienen betrekking te hebben op het geheel van de communautaire wetgeving. Het is derhalve belangrijk te werken aan de onderlinge aanpassing van alle wetgeving. De Europa-overeenkomsten omvatten reeds bepalingen betreffende deze onderlinge aanpassing en noemen een groot aantal terreinen, waaronder het mededingingsbeleid, de milieubescherming, het sociale beleid en de consumentenbescherming, als bijzondere aandachtsgebieden.

3.5 Voor de beschrijving van de ter zake doende wetgeving in dit Witboek is gekozen voor een gerichte aanpak. In Bijlage komen de Verdragsartikelen en de afgeleide wetgeving aan de orde die rechtstreeks van invloed zijn op het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. Zonder deze wetgeving zouden de belemmeringen voor het vrije verkeer blijven bestaan of weer kunnen ontstaan. Andere wetgeving die indirect van invloed is op de werking van de interne markt, zoals wetgeving die de concurrentiepositie van bedrijven beïnvloedt, is niet opgenomen in de uitvoerige bespreking.

3.6 Deze aanpak biedt enkele praktische voordelen, in het bijzonder gezien de omvang van de betrokken afgeleide wetgeving. De gekozen methode maakt het mogelijk systematisch te werk te gaan bij de onderlinge aanpassing volgens een samenhangend werkprogramma, ondersteund door gespecialiseerde technische bijstand. Voor de onderlinge aanpassing op andere terreinen zullen afzonderlijke initiatieven in de fase voorafgaand aan de toetreding nodig blijven.

3.7 Bij het bepalen van de wetgeving die essentieel is voor de werking van de interne markt bleek het noodzakelijk bijzondere aandacht te besteden aan het sociale en het milieubeleid om tot een juiste afweging te komen. Ook op andere terreinen vereist de scheidslijn enige nadere uitleg.

3.8 De sociale dimensie vormt een essentieel onderdeel van het interne-marktbeleid, zoals uitdrukkelijk bepaald in het Verdrag. Bovendien vindt een groot gedeelte van de sociale wetgeving haar rechtvaardiging in overwegingen die samenhangen met de interne markt. Verschillen in benadering van de wetgeving inzake de rechten van werknemers of bepalingen betreffende de gezondheid en de veiligheid op de arbeidsplaats zouden kunnen leiden tot kostenverschillen voor de marktpartijen en de concurrentie kunnen vervalsen. Dat is de reden waarom Artikel 100 van het Verdrag de rechtsgrondslag vormt voor een groot gedeelte van de vóór 1985 goedgekeurde sociale wetgeving.

3.9 Daar staat tegenover dat niet alle sociale wetgeving uitsluitend bedoeld is om gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen. Het verwezenlijken van een hoog niveau van sociale bescherming is een fundamentele doelstelling van de Unie, die onder andere wordt bevorderd door de economische voordelen van de interne markt. In het in het Witboek opgenomen wetgevingsoverzicht betreffende de interne markt is de sociale wetgeving opgenomen die betrekking heeft op de werking van de interne markt of die een noodzakelijk complement vormt van andere essentiële maatregelen, in het bijzonder wat het vennootschapsrecht betreft. Op de bijeenkomsten van de Europese Raad in het verleden is duidelijk gesteld dat de onderlinge aanpassing op sociaal gebied niet mag worden verwaarloosd door de

geassocieerde landen en essentieel onderdeel dient uit te maken van hun voorbereiding op de toetreding tot de Unie.

3.10 Dezelfde overwegingen gelden voor de wetgeving met betrekking tot het milieu. Tussen het milieubeleid en het interne-marktbeleid is sprake van een positieve wisselwerking. Het Verdrag is gericht op het bereiken van duurzame groei en een hoog niveau van milieubescherming, waartoe is bepaald dat de vereisten met betrekking tot het milieu dienen te worden geïntegreerd in de vaststelling en de uitvoering van het beleid op andere terreinen. Een geïntegreerde benadering om te komen tot een duurzame sociale en economische ontwikkeling is niet alleen van vitaal belang voor het milieu zelf, maar ook voor het welzijn van de interne markt op de lange termijn.

3.11 Het Witboek omvat de wetgeving die rechtstreeks van invloed is op het vrije verkeer van goederen en diensten; de wetgeving met betrekking tot vervuiling uit plaatselijke bronnen en procédés in plaats van door produkten, die slechts indirect van invloed is op de interne markt, is niet opgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat het merendeel van de milieuwetgeving niet wordt beschreven. Belangrijke wetgeving inzake kwaliteitsnormen voor lucht en water en natuurbescherming is volledig weggelaten, terwijl het afvalbeleid slechts in beperkte mate aan bod komt. De huidige beschrijving van de interne markt zal daarom moeten worden aangevuld met een uitgebreidere benadering op het gebied van milieu, hetgeen een belangrijke doelstelling op zich is.

3.12 In de sector energie kan onderlinge aanpassing niet los worden gezien van de toepassing van de mededingingsvoorschriften. Zo is het communautair kader inzake staatssteun van essentieel belang om concurrentievervalsing op een geïntegreerde energiemarkt te voorkomen. De wetgeving op het gebied van de doorzichtigheid van prijzen dient eveneens vergezeld te gaan van de toepassing van de mededingingsvoorschriften, met inbegrip van sancties. Het energiebeleid hangt verder nauw samen met het milieubeleid en het beleid op andere terreinen. Zo zal het bijvoorbeeld moeilijk zijn in te stemmen met de invoer van elektriciteit als bij de opwekking van de elektriciteit in het uitvoerende land niet dezelfde voorschriften niveaus van milieubescherming of nucleaire veiligheid worden gehanteerd.

3.13 Een ander terrein van groot belang is de landbouw, zowel wat de omvang van de wetgeving betreft als de plaats die deze sector inneemt in de economie van vele van de Midden- en Oosteuropese landen. Vele aspecten van het landbouwbeleid en de ter zake doende wetgeving komen niet aan de orde in dit Witboek omdat zij betrekking hebben op marktondersteunende mechanismen en niet op het vrije verkeer van goederen. Hoewel de omvang van en de middelen voor de ondersteuning van de landbouw de interne markt voor landbouwprodukten beïnvloeden, zijn deze niet van essentieel belang voor het bereiken en handhaven van het vrije verkeer. De Commissie zal vóór het einde van het jaar een afzonderlijke mededeling publiceren over de voor de landbouw te volgen strategie in de fase voorafgaand aan de toetreding. Het Witboek beperkt zich dan ook tot de veterinaire, fytosanitaire en diervoedingcontroles, alsmede de marktvereisten voor afzonderlijke goederen. Het doel van deze wetgeving is het

beschermen van de consumenten, de volksgezondheid en de gezondheid van dieren en planten.

De presentatie van de interne-marktwetgeving in de Bijlage

3.14 In de Bijlage is informatie opgenomen over de relevante communautaire wetgeving, verdeeld over 23 sectoren. Sommige sectoren betreffen brede beleidsterreinen die weer zijn onderverdeeld in subsectoren. Voor elk beleidsterrein wordt een algemene inleiding gegeven waarin de onderliggende doelstellingen en de methodologie van de wetgeving worden beschreven. Hieruit blijkt waarom de wetgeving noodzakelijk was en, in de meeste gevallen, hoe deze zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld. Ook wordt de betrekking tussen de nationale en de communautaire wetgeving toegelicht.

3.15 De nadere uitwerking per sector is bedoeld als leidraad voor de geassocieerde landen bij het plannen van hun strategie voor een geleidelijke aanpassing aan de communautaire wetgeving, alsmede voor de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving ervan. In het bijzonder bevat elke analyse aanwijzingen voor de *volgorde waarin de geassocieerde landen de aanpassing kunnen doen plaatsvinden* alsmede een bespreking van de *voorwaarden die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wetgeving*.

Indicatie van prioriteiten voor onderlinge aanpassing

3.16 Hoewel in beginsel alle communautaire wetgeving van belang is, en toetreding tot de Unie alleen mogelijk is door deze wetgeving in zijn geheel over te nemen, acht de Commissie het wenselijk in de fase die aan de toetreding vooraf gaat een geschikte volgorde voor te stellen voor de overname door de geassocieerde landen van de wetgeving op elk van de essentiële terreinen. Zowel binnen de Gemeenschap als in de geassocieerde landen zijn de middelen voor de onderlinge aanpassing beperkt, zowel in termen van wettelijke of technische deskundigheid, de parlementaire capaciteit en de beschikbaarheid van opleiding. Gekozen moet dan ook worden voor het aanwenden van deze middelen op de terreinen waar deze het meeste effect sorteren.

3.17 De Commissie heeft er daarom voor gekozen de wetgeving voor elk terrein zodanig weer te geven dat de "voornaamste maatregelen" kunnen worden onderscheiden van het totaal aantal uit te voeren maatregelen, waarna deze voornaamste maatregelen verder worden uitgesplitst in twee fasen. De verdeling in "fase I"- en "fase II"-maatregelen vormt een indicatie voor de prioriteit die uit de logica van de wetgeving zelf voortvloeit en kan door de geassocieerde landen worden gebruikt als leidraad om hun programma's voor de onderlinge aanpassing, de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving van de wetgeving zo doeltreffend mogelijk te doen verlopen.

3.18 Fase I-maatregelen zijn over het algemeen als zodanig aangemerkt op grond van één of meer van de onderstaande criteria:

- de betrokken maatregelen bieden een algemeen kader voor nader uitgewerkte wetgeving;

- de betrokken maatregelen betreffen fundamentele beginselen of omvatten basisprocedures die de betrokken sector regelen;
- de maatregelen vormen een voorafgaande voorwaarde voor het doeltreffend functioneren van de interne markt in de betrokken sector.

Op sommige terreinen omvatten de Fase I-maatregelen tevens maatregelen wier de tenuitvoerlegging een bijzonder lange voorbereidingstijd vergt.

3.19 De volgende algemene punten zijn eveneens van belang voor de door de Commissie gevolgde aanpak. Allereerst omvatten de voornaamste maatregelen in sommige sectoren maatregelen die nog niet zijn goedgekeurd door de Gemeenschap, maar die reeds in voorbereiding zijn. Ook zijn tal van recent aangenomen maatregelen als Fase I-maatregel aangemerkt; het feit dat de Gemeenschap deze maatregelen in een relatief laat stadium van de totstandbrenging van de interne markt heeft goedgekeurd of zal goedkeuren betekent niet automatisch dat deze van minder belang zijn voor de Midden- en Oosteuropese landen. Het is waarschijnlijk dat maatregelen die zich in de goedkeuringsprocedure bevinden, deel gaan uitmaken van het "acquis communautaire" dat door de toekomstige Lid-Staten moet worden aanvaard.

3.20 Ten tweede zijn de criteria die werden gehanteerd voor het bepalen van de aanbevolen volgorde voor de onderlinge aanpassing op elk wetgevingsterrein gebaseerd op een samenhangende aanpak van de wetgeving zelf, zonder dat rekening is gehouden met de economische kosten of de voordelen van de goedkeuring ervan. Elk geassocieerd land zal bij de vaststelling van zijn strategie voor onderlinge aanpassing zelf de economische dimensie moeten beoordelen.

3.21 Ten derde wordt per wetgevingsterrein ter indicatie de volgorde van de prioriteiten aangegeven. Er is niet gepoogd een allesomvattende volgorde van prioriteiten vast te stellen en een oordeel te geven over de waarde van vroegtijdige maatregelen op de verschillende wetgevingsterreinen. Dit is in zekere zin een logisch gevolg van de in de voorgaande alinea bescheven aanpak. Aangezien er geen sprake is van een allesomvattende economische analyse, is er geen vaste reeks objectieve criteria aan de hand waarvan prioriteiten tussen de sectoren zouden kunnen worden bepaald. Bepaalde onderdelen van de besproken wetgeving, zoals de vennootschapswetgeving, moeten echter worden beschouwd als fundamentele "bouwstenen" voor een goed-functionerende markteconomie en zijn als zodanig door de geassocieerde landen in een eerder stadium van de economische hervorming geregeld. Welke prioriteit de Midden- en Oosteuropese landen geven aan de verschillende sectoren zal afhangen van de politieke en economische situatie van elk geassocieerd land. Deze keuze is eerder aan de betrokken landen dan aan de Unie.

3.22 Ten vierde is het op een beperkt aantal terreinen niet mogelijk duidelijke fasen te onderscheiden omdat de betrokken wetgeving één geheel vormt en de goedkeuring van één onderdeel zonder overname van de rest geen zin heeft.

3.23 Ten vijfde zij opgemerkt dat in het overzicht van de wetgeving geen rekening is gehouden met wat reeds is bereikt in de geassocieerde landen, zelfs in gevallen waarin gesteld kan worden dat zij alle de betrokken wetgeving ten uitvoer hebben gelegd. Dit is in overeenstemming met de benadering van de Commissie om een algemeen referentiedocument op te stellen dat door alle potentiële Lid-Staten kan worden gebruikt. Bovendien is het niet de bedoeling in het Witboek een oordeel te geven over de conformiteit van specifieke nationale wetgeving.

3.24 Tot slot zijn geen tijdschema's opgesteld. Dit zal door elk geassocieerd land afzonderlijk dienen te gebeuren in overeenstemming met de eigen situatie en strategie.

Voorwaarden voor de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving van de wetgeving

3.25 De belangrijkste uitdaging waarvoor de geassocieerde landen zich bij de overname van de interne-marktwetgeving gesteld zien, ligt niet in de onderlinge aanpassing van hun wetsteksten, maar in de aanpassing van hun administratieve apparaten en hun maatschappijen aan de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de wetgeving effect te doen sorteren. Dit is een ingewikkeld proces dat de oprichting van nieuwe of de aanpassing van bestaande instanties en structuren vereist, hetgeen fundamentele veranderingen van de verantwoordelijkheden van zowel de nationale administratieve en rechtsstelsels en van de particuliere sector in wording omvat. Om de Midden- en Oosteuropese landen hierbij te helpen is in de Bijlage een samenvatting opgenomen van de verschillende soorten structuren die een doeltreffende uitvoering van de communautaire wetgeving mogelijk maken. In elke analyse worden per sector de relevante nationale (of internationale) structuren vermeld, op basis van de ervaring ter zake opgedaan in de Unie.

3.26 Het bestaan van de noodzakelijke toezichthoudende instanties is van cruciaal belang om de andere leden van de Gemeenschap de zekerheid te verschaffen dat de wetgeving op de juiste wijze ten uitvoer wordt gelegd. De juiste werking van deze structuren op administratief, juridisch en particulier niveau wordt op haar beurt bepaald door de opleidings- en onderwijsfaciliteiten voor het betrokken personeel. Het verschaffen van deze opleiding en de overdracht van de betreffende communautaire ervaring op dit gebied vormt één van de voornaamste opdrachten van de aanpassingsoperatie en wordt nader besproken in hoofdstuk 5.

Conclusie

3.27 In de Bijlage is een reeks gedetailleerde aanbevelingen aan de geassocieerde landen opgenomen over de te volgen werkwijze bij de onderlinge aanpassing van de wetgeving en de tenuitvoerlegging op elk terrein van communautaire wetgeving betreffende de interne markt. De aanbevelingen zijn niet bindend. Er kunnen voor afzonderlijke geassocieerde landen goede redenen bestaan - van politieke of economische aard of met betrekking tot het handelsverkeer - om een ander standpunt in te nemen met betrekking tot de volgorde waarin de onderlinge aanpassing wordt uitgevoerd. De analyses zijn hoe

dan ook nuttig om te bepalen aan welke maatregelen de voorrang moet worden gegeven en hoe zij deze op doeltreffende mate kunnen worden uitgevoerd.

4. STAND VAN ZAKEN IN DE LANDEN IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA

Inleiding

4.1. De Commissie heeft tijdens de voorbereiding van het Witboek regelmatig contact gehad met de geassocieerde landen. Haar eerste stap was het beleggen van een vergadering met zes landen in Midden- en Oost-Europa (LMOE) in november 1994, waarin zij de door haar voorgestelde aanpak uiteenzette en ieder geassocieerd land de stand van de eigen werkzaamheden met betrekking tot de aanpassing van de wetgeving uiteenzette en zijn mening gaf over de vraag welke invalshoek het Witboek moet hebben. In februari en maart dit jaar voerde de Commissie, overeenkomstig de conclusies van de Raad van Essen, op bilaterale basis overleg met de LMOE. Ambtenaren van de Commissie bezochten iedere hoofdstad en voerden besprekingen met iedere sector afzonderlijk, daarnaast lichtten zij de autoriteiten in de LMOE in over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van het Witboek. De besprekingen waren hoofdzakelijk gericht op de maatregelen van fase I en de noodzaak een structuur voor de tenuitvoerlegging in het leven te roepen.

4.2. Daarnaast voert de Commissie met ieder geassocieerd land een voortdurende dialoog in de Subcomités aanpassing van de wetgeving van de Europa-overeenkomsten. Deze subcomités zijn een kader waarin gegevens kunnen worden verzameld over de vorderingen die in de LMOE worden gemaakt. Ondanks deze contacten blijft de informatie waarover de Commissie beschikt onvolledig. Een groot deel van de nieuwe wetgeving is in geen enkele Gemeenschapstaal vertaald. De werkingssfeer ervan valt in vele gevallen niet precies samen met de desbetreffende Gemeenschapswetgeving, waardoor het moeilijk wordt vergelijkingen te maken. Daarom zal in dit hoofdstuk niet worden getracht een gedetailleerde analyse te maken van de in elk land bestaande wetgeving.

4.3. Niettemin is het voor de planning van technische bijstand in de toekomst in dit gebied nodig om in grote lijnen te weten in hoeverre de LMOE hun wetgeving met die van de Gemeenschap hebben geharmoniseerd, de structuren in het leven hebben geroepen die nodig zijn om deze wetgeving ten uitvoer te leggen en in grote lijnen na te gaan waar hun problemen liggen. In dit hoofdstuk wordt hiervan een overzicht gegeven.

Vooruitgang met de aanpassing van de wetgeving

4.4. De geassocieerde landen zijn momenteel bezig met het voorbereiden en aannemen van een grote hoeveelheid nieuwe wetgeving en hun algemeen streven is dat deze wetgeving in overeenstemming is met die van de Gemeenschap. Zij zijn trouwens uit hoofde van de Europa-overeenkomsten verplicht "het nodige te doen om hiervoor te zorgen". Elk van de landen in Midden- en Oost-Europa heeft echter, bij het aanpakken van de aanpassing van de wetgeving, zijn eigen keuzen ten aanzien van de prioriteiten gemaakt.

4.5. Hun keuzen sluiten enerzijds aan bij de economische en politieke realiteit in het bijzonder het groeiende handelsverkeer van de LMOE met de Unie en anderzijds bij hun oordeel over de vraag welke wetgeving belangrijk is in de context van de economische overgang naar en/of voorbereiding op de toetreding tot de Unie. Daarnaast hebben zij hun antwoord gegeven op de lijst van prioriteiten voor de aanpassing die specifiek in de Europa-overeenkomsten worden genoemd. Sommige zijn tevens andere internationale verplichtingen aangegaan die van invloed zijn op hun prioriteiten. Daarenboven hebben sommige geassocieerde landen veel eerder dan andere een begin gemaakt met de aanpassing van hun wetgeving met het oog op toetreding tot de Gemeenschap. Het resultaat is, globaal gezien, dat er tussen de landen in Midden- en Oost-Europa grote verschillen bestaan wat de hoeveelheid en het soort wetgeving betreft die is aangenomen en de volgorde waarin zij deze taken aanpakken.

4.6. In alle gevallen doen de LMOE nu een stelselmatige inspanning om prioriteiten te stellen en de conformiteit met de desbetreffende Gemeenschapswetgeving te toetsen. De meeste landen hebben al binnen hun overheidsadministratie een coördinatiemechanisme in het leven geroepen. Ook bevinden zij zich in uiteenlopende stadia van programmering en vaststelling van prioriteiten. Voor de meeste landen zullen vóór de publikatie van het Witboek de nationale prioriteiten tot op zekere hoogte zijn vastgesteld. Daarom moeten de in de bijlage bij dit document opgesomde indicatieve prioriteiten ertoe leiden dat deze in ieder geassocieerd land worden vergeleken en opnieuw worden bekeken.

4.7. Het algemene beeld is er een waarin oude wetgeving, die soms vele jaren geleden is vastgesteld, naast nieuwe wetgeving bestaat. In een klein aantal sectoren is de nieuwe regelgeving bijna volledig, terwijl in andere sectoren regelgeving wellicht al op het programma staat maar nog niet is opgesteld. Een zeer grote hoeveelheid nieuwe wetgeving verkeert momenteel in de ontwerp-fase of moet nog door de nationale parlementen worden aangenomen. De stand van vooruitgang in een bepaalde sector weerspiegelt niet noodzakelijkerwijze het economische belang ervan.

4.8. Ten aanzien van sommige gebieden erkennen de LMOE zelf dat wetgeving in de ontwerp-fase of reeds aangenomen wetgeving niet geheel in overeenstemming is met de desbetreffende teksten van de Gemeenschapswetgeving, hetzij als welbewuste keuze (stapsgewijze aanpassing), hetzij door de amendementen die tijdens de behandeling van een wetsvoorstel door het Parlement zijn ingediend. In sommige gevallen is er welbewust voor gekozen nieuwe wetgeving op te schorten in afwachting van nieuwe of gewijzigde Gemeenschapswetgeving op dat gebied.

4.9. Op de meeste gebieden hebben de LMOE extern advies gevraagd, dikwijls via de PHARE-programma's. Zij zoeken doorgaans modellen in één of verschillende Lid-Staten. Advies over de voorbereiding en het opstellen van wetgeving wordt soms door de Gemeenschap en ambtenaren van de nationale overheidsdiensten, maar dikwijls ook door consultants gegeven.

4.10. In de meeste, maar niet alle, geassocieerde landen is de parlementaire agenda overvol, met vertragingen als gevolg. De hoeveelheid te behandelen

wetgeving is enorm, de wijzigingen zijn dikwijls ingrijpend, met de onderwerpen is men soms weinig vertrouwd, de amendementen op teksten zijn talrijk en er wordt slechts traag vooruitgang geboekt. Bovendien doen zich in de LMOE, zoals elders, veranderingen voor in de regeringen en de politieke prioriteiten, die eveneens het aanpassingsproces kunnen compliceren en vertragen.

Aanpassing van de wetgeving en economische hervorming

4.11. De geassocieerde landen hebben het complexe vraagstuk van de afstemming van hun wetgevingsaanpassingsprogramma's op de noodzaak de economische hervormingen te consolideren, nog niet geheel opgelost. De moeilijkheden waaraan de LMOE het hoofd moet bieden, kunnen met enkele voorbeelden worden geïllustreerd:

- op het gebied van financiële diensten heeft de wetgeving betreffende de interne markt uitbreiding van de vereisten inzake het bedrijfseconomisch toezicht en een grotere mate van deregulering van de markten tot gevolg. Indien deze veranderingen in regelgeving te snel worden doorgevoerd, zou dit de financiële instellingen in Midden- en Oost-Europa ernstig kunnen verzwakken, aangezien de meeste daarvan nog steeds te kampen hebben met een erfenis van uit het verleden overgebleven ongunstige leningen;
- op het gebied van de belastingen zal het ritme van de belastingharmonisatie moeten worden gekoppeld aan de ontwikkeling van de verschillende belastinggrondslagen en moet hierbij wellicht rekening worden gehouden met de noodzaak van tijdelijke fiscale stimuleringsmaatregelen om uit het verleden overgebleven allocatieverstoringen te corrigeren;
- de liberalisering van de kapitaalstromen zal afhankelijk zijn van het bereiken van een algehele macro-economische stabiliteit, ten einde het gevaar van ongeëvenaarde kapitaalvlucht en moeilijkheden met de betalingsbalans te voorkomen. Een dergelijke stabiel macro-economisch klimaat hangt uiteraard nauw samen met enkele sleutelementen van het overgangsproces, zoals gezonde overheidsfinanciën en het welslagen van het herstructureringsproces.

Specifieke sectoren

4.12. Het is niet de bedoeling hier alle sectoren te bespreken, maar een aantal specifieke resultaten en problemen zijn wel het vermelden waard.

4.13. Alle LMOE hebben een fundamentele vorm van **vennootschapsrecht** ingevoerd als onderdeel van hun overgang naar een markteconomie. Hierbij is doorgaans het model van één van de Lid-Staten gevolgd en deze wetgeving komt dan ook in grote trekken met de communautaire vereisten overeen, hoewel de werkingssfeer in de meeste gevallen nog niet alle gebieden bestrijkt. De niet-discriminerende behandeling van buitenlanders en buitenlandse bedrijven is in de meeste gevallen, gezien het belang dat deze landen stellen in het aantrekken van buitenlandse investeringen, op afdoende wijze behandeld. Dit geldt in grote lijnen

ook voor de **financiële verslaglegging**, waarvoor vele van de vereisten uit de drie belangrijkste EU-richtlijnen al van kracht zijn, maar de taak moet nog worden voltooid.

4.14. Om dezelfde redenen is prioriteit verleend aan de invoering van de basiswetgeving in de sector **financiële diensten**. Hierbij loopt het bankwezen doorgaans voor op het verzekeringsbedrijf, maar hoever de LMOE kunnen gaan is beperkt zolang de beperkingen ten aanzien van het kapitaalverkeer om macro-economische redenen noodzakelijk blijven en de banken de last blijven dragen van slechtlopende leningen uit het verleden. Voor deze sector staat op dit ogenblik veel wetgeving op stapel.

4.15. Twee gebieden waarop veel vooruitgang is geboekt zijn **indirecte belastingen en douane**. Alle LMOE hebben de belasting over de toegevoegde waarde ingevoerd en in een aantal gevallen is deze in grote lijnen in overeenstemming met de communautaire vereisten. Dit is een voorbeeld van een sector waar juist meer is bereikt doordat het stelsel het voordeel had dat het vanaf het begin moest worden opgebouwd. Wat de accijnzen betreft: deze zijn in de meeste LMOE ingevoerd ten aanzien van de belangrijkste soorten producten die binnen de werkingssfeer van de Gemeenschapswetgeving vallen. Sommige tarieven zullen moeten worden verlaagd, maar hier moet men, gelet op de belastinginkomsten, omzichtig te werk gaan.

4.16. Op het gebied van de douane heeft de harmonisatie de snelle ontwikkeling van het handelsverkeer met de EU gevolgd. De op het geharmoniseerde stelsel gebaseerde nationale nomenclaturen zijn goedgekeurd en nauwere harmonisatie met de gecombineerde nomenclatuur van de Gemeenschap vindt geleidelijk plaats in het kader van de Europa-overeenkomsten. Tussen de douane-instanties zijn al nauwe contacten gelegd, zowel onder auspiciën van de subcomités samenwerking op douanegebied in het kader van de Europa-overeenkomsten als voortvloeiend uit de acties op het gebied van de technische bijstand in het kader van het PHARE-Programma. In ieder geval is volledige aanpassing vóór de toetreding niet noodzakelijk.

4.17. Door overwegingen uit het oogpunt van het handelsverkeer is tevens haast gemaakt met de inspanningen voor harmonisatie op het gebied van **industriënormen**. Men is in de landen in Midden- en Oost-Europa goed op de hoogte van de vereisten inzake de regelgeving ter zake en al deze landen hebben een begin gemaakt met aanpassing aan de EU-normen; hiertoe worden echter dikwijls bestaande mechanismen aangewend die aanvankelijk veeleer in het leven waren geroepen voor het opstellen van verplichte technische voorschriften dan voor het uitwerken van vrijwillige normen. Er moet nog veel worden gedaan, vooral op het niveau van de industrie zelf, voordat volledige convergentie is bereikt. Door de pogingen een groot aantal wetsteksten in één instrument te vervatten worden de vorderingen in vele gevallen vertraagd. Daarenboven hebben de aanzienlijke leemten die nog steeds op het gebied van de conformiteitsbeoordeling bestaan een averechts effect op de inspanningen tot aanpassing van de wetgeving. De mogelijkheid om overeenkomsten inzake wederzijdse erkenning te sluiten, die in de Europa-overeenkomsten is verankerd, zal verdere pogingen op dit gebied stimuleren. (Het gebied van de industriënormen

wordt nader behandeld in het onderstaande gedeelte betreffende de vorderingen die zijn geboekt met het opzetten van een structuur voor de tenuitvoerlegging.)

4.18. De vooruitgang die is geboekt op het gebied van de **landbouw** (waar de voor de interne markt relevante wetgeving betrekking heeft op het gebied van de diergeneeskunde, plantkunde en diervoeding en op landbouwprodukten waarop specifieke normen van toepassing zijn, zoals wijn) geven het belang weer van de sector in de economie van het desbetreffende geassocieerde land, en anderzijds worden de belangen ten aanzien van specifieke produkten hierbij zorgvuldig in het oog gehouden. In een aantal geassocieerde landen hebben de onmiddellijke prioriteiten betrekking op fundamentele kwesties zoals landhervorming, hoewel de aanpassing van de wetgeving die voor de handelsvoorwaarden gevolgen zou hebben ook over het algemeen als een hoge prioriteit wordt erkend. Met de privatisering is in alle landen in Midden- en Oost-Europa een begin gemaakt, met inbegrip van met de landbouw verbonden activiteiten op het gebied van de verwerking en de toelevering, maar deze moet wel worden doorgezet. De meeste van deze landen verlenen tot op zekere hoogte steun aan de landbouw, maar de grensbescherming is nog steeds gering. Dit zal wellicht veranderen wanneer de GATT-overeenkomst ten uitvoer wordt gelegd. Alle LMOE hebben, in uiteenlopende mate, besprekingen met de Commissie gevoerd die uiteindelijk moeten leiden tot overeenkomsten betreffende de gelijkwaardigheid op het gebied van de veterinaire en fytosanitaire inspectie en veevoedercontrole. Weliswaar is met deze overeenkomsten nog niet datgene bereikt wat in het kader van een interne markt zonder grenzen is vereist, maar zij betekenen wel een belangrijke stap in de juiste richting. De Gemeenschap onderhandelt over de aanpassing van de Europa-overeenkomsten om met de uitbreiding en met de resultaten van de Uruguay-Ronde rekening te houden.

4.19. Op **vervoergebied** is de stimulerende werking die van de Europa-overeenkomsten uitgaat bijzonder sterk. Er zijn specifieke mandaten voor het sluiten van bilaterale overeenkomsten met sommige LMOE op een van de vervoergebieden aan de Raad voorgelegd; in één geval heeft deze zijn toestemming gegeven. In deze overeenkomsten zal vooruitzicht worden geboden op toegang tot de markt en zullen de voorwaarden worden vastgelegd waaronder internationale vervoerdiensten kunnen worden aangeboden. De overeenkomsten zullen derhalve sterke impulsen geven voor de harmonisatie van de wetgeving vóór toetreding. De deelneming van de LMOE aan verscheidene internationale overeenkomsten bespoedigt het proces van aanpassing van de wetgeving.

4.20. De stand van zaken in de **energiesector** verschilt van land tot land, maar wordt over het algemeen nog steeds sterk overheerst door het monopolie van de overheidssector. Alhoewel veel wetgeving al is gepland of in de ontwerpfase verkeert, moet er nog veel werk worden gedaan in deze sector en de herstructurering van de bestaande juridische en industriële structuur zal belangrijke economische en sociale gevolgen hebben.

4.21. Dit geldt in mindere mate voor de **telecommunicatiesector**, waarvoor afzonderlijke regelgevende instanties in het leven zijn geroepen en waar, althans in sommige van de geassocieerde landen, al een zekere mate van liberalisering is ingevoerd. De praktijken waarbij investeerders zowel overheidsgaranties op

leningen als royale toezegingen van de overheid inzake de duur van bijzondere of exclusieve rechten trachten te verkrijgen, en in vele gevallen ook daadwerkelijk verkrijgen, kunnen tot gevolg hebben dat de overeenstemming van de wetgeving met de communautaire concurrentieregels niet in een vroeg stadium wordt bereikt. De inspanningen om de wetgeving conform de Gemeenschapswetgeving te maken, worden dikwijls gesteund door deelneming aan internationale organisaties. Met de aanpassing van de wetgeving in de **audiovisuele sector** is tot een soortgelijk niveau vooruitgang geboekt.

4.22. Het **concurrentiebeleid** is bijzonder belangrijk tijdens de periode van economische overgang. De basisregels zijn vervat in de Europa-overeenkomsten. In deze overeenkomsten zijn tevens uiterste data vastgelegd waarop overeenstemming inzake het ten uitvoer leggen van voorschriften moet zijn bereikt, en wordt voorts bepaald dat de geassocieerde landen hun concurrentiewetgeving verder aan die van de Unie zullen aanpassen. In dit kader zijn de LMOE verplicht de beginselen van het Gemeenschapsbeleid over te nemen, maar zij kunnen voor het toezicht op de tenuitvoerlegging de structuur kiezen waaraan zij de voorkeur geven. Bij de toetreding zullen sommige taken, die nu nog onder de verantwoordelijkheid van de geassocieerde landen vallen, door de Commissie worden overgenomen.

4.23. Wat de **intellectuele eigendom** betreft is niet overal evenveel vooruitgang geboekt, ook al hebben de LMOE belangstelling voor de ontwikkelingen in de Unie op het gebied van de wetgeving getoond en willen zij hun wetgeving graag moderniseren. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt ten aanzien van het industriële eigendom, vooral wat octrooien en handelsmerken betreft. Ook zijn al vorderingen gemaakt met de wetgeving ten aanzien van de auteursrechten en naburige rechten.

4.24. De wetgeving betreffende het **milieu** verschilt sterk tussen de landen onderling en de geassocieerde landen zijn zich goed bewust van de te verwachten kosten van de aanpassing van het niveau van bescherming aan dat in de Gemeenschap. In sommige gevallen, onder meer waar het specifieke producten betreft, is met de voorbereidende werkzaamheden voor nieuwe wetgeving relatief veel vooruitgang geboekt.

4.25. Op het gebied van het **sociale beleid** zijn de geassocieerde landen van mening dat hun wetgeving voor een groot deel de EU-normen sterk benadert en zij hechten veel belang aan deze sector. In de meeste LMOE ligt hierbij de nadruk op de wetgeving op het gebied van gezondheid en veiligheid op de werkplek. Ook hier is echter de kwestie van de kosten een factor van doorslaggevend belang en het valt nog te bezien in hoeverre zelfs reeds bestaande wetgeving daadwerkelijk ten uitvoer kan worden gelegd.

4.26. Alle LMOE stemmen ermee in dat voor de **consumentenbescherming** enige mate van overheidsbemoeiing door middel van wetgeving als onderdeel van hun overgang naar een markteconomie is vereist. De werking van de interne markt is, althans ten dele, verbonden met de onderlinge aanpassing van de voorschriften in deze sector. Daarnaast wordt deze nieuwe erkenning van de rechten van de consumenten, waarbij ook wordt toegezien op hun deelneming aan de

besluitvorming, tevens gezien als een bijdrage aan de consolidering van de democratische maatschappijstructuur in de geassocieerde landen. Specifieke consumentenwetgeving is aangenomen of bevindt zich thans in de voorbereidingsfase in alle LMOE en de aspecten met betrekking tot het consumentenbeleid worden dikwijls ook in andere sectoriële of horizontale wetgeving bestreken.

Structuur voor de tenuitvoerlegging

4.27. Het is bijzonder moeilijk een volledig beeld te krijgen van de vooruitgang die in de LMOE is geboekt met het opzetten van de nodige voorzieningen voor de tenuitvoerlegging van de wetgeving. De Commissie heeft in haar contacten met de geassocieerde landen aanzienlijke nadruk op dit aspect van de strategie ter voorbereiding van de toetreding gelegd. Het verkrijgen van een duidelijker beeld in dit opzicht zal een belangrijk deel uitmaken van de taken die moeten worden volbracht na de publikatie van het Witboek en in het kader van de voorbereiding van het pakket van ermee verband houdende technische bijstand, en het verstrekken daarvan.

4.28. Daarom kunnen in dit stadium slechts een aantal algemene opmerkingen worden gemaakt over hetgeen de LMOE tot nog toe hebben bereikt en kunnen slechts enkele van de door hen ondervonden moeilijkheden worden aangestipt. Algemeen kan worden gezegd dat het proces van het opzetten, van personeel voorzien en het operationeel maken van alle vereiste administratieve voorzieningen bij het wetgevingsproces zelf achterblijft. De situatie varieert tussen de geassocieerde landen onderling en tussen de sectoren, maar over de gehele linie moet in dit opzicht een grotere inspanning worden geleverd.

4.29. Een bijzonder probleem waarmee de LMOE zich geconfronteerd zien, en dat in de reeds bestaande Lid-Staten niet bestond, is de overgang naar een markteconomie. In markteconomieën die reeds van oudsher bestaan zijn vele van de structuren die vereist zijn om ervoor te zorgen dat de uit de Gemeenschapswetgeving voortvloeiende verplichtingen volledig worden nagekomen, reeds aanwezig. De mensen kennen over het algemeen hun rechten en de toegang tot de rechter is gewaarborgd. Voor de geassocieerde landen daarentegen is een nieuwe of aangepaste structuur, alsook wijzigingen in het rechtsstelsel, dikwijls noodzakelijk.

4.30. Wat de bouwstenen van de markteconomie betreft, zijn alle LMOE in het begin van de jaren negentig begonnen met het opzetten van een nieuwe structuur. Door wijzigingen in de grondwet kwam er een onafhankelijke rechterlijke macht en hun gehele rechtssysteem wordt geleidelijk aangepast. In sommige gevallen zijn verdere wijzigingen noodzakelijk om de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de benoeming van rechters te waarborgen en alle LMOE kampen met het probleem van een tekort aan personele middelen in de rechterlijke macht, met als gevolg dat gewone en administratieve rechtbanken zwaar overbelast zijn en een snelle toegang tot de rechter allerminst gewaarborgd is. De rechterlijke macht in de geassocieerde landen krijgt ook nieuwe taken. De intellectuele eigendom wordt dikwijls genoemd als een gebied dat nieuwe vereisten in het leven zal roepen, zowel wat de opleiding betreft als ten aanzien van de aanpassing van gerechtelijke

procedures om ervoor te zorgen dat beroepszaken sneller door de rechtbanken worden behandeld. De overheidsdiensten van sommige LMOE erkennen tevens dat zij hun voorschriften inzake de toegang tot de rechtbanken moeten wijzigen om de wetgeving op gebieden zoals de consumentenbescherming ten uitvoer te kunnen leggen.

4.31. Wat de economische basisstructuren betreft, hebben alle landen in Midden- en Oost-Europa openbare registers van bedrijven en publikaties waarin gegevens over bedrijven worden gepubliceerd. Sommige landen hebben tevens organen die belast zijn met het toezicht op het bankwezen, bureaus voor het registreren van rechten op de intellectuele eigendom enz., maar dit is lang niet overal het geval en zelfs wanneer de instellingen zelf reeds in het leven zijn geroepen, is het niet altijd mogelijk geschoold personeel te vinden om deze te beheren. Doorgaans hebben zij overmatig een gebrek aan ervaring. In dit verband kan bijstand via TEMPUS, de activiteiten van de Europese Stichting voor Opleiding en deelneming door de LMOE aan het LEONARDO-programma en het SOCRATES-programma dit personeel helpen de benodigde vaardigheden te ontwikkelen.

4.32. In sommige gevallen kan een bestaande structuur worden gebruikt. Een voorbeeld hiervan zijn de veterinaire en fytosanitaire inspectiediensten. In verschillende van de geassocieerde landen zijn vrij degelijke voorzieningen op dit gebied aanwezig. Maar ook hier moeten apparatuur en diensten worden gemoderniseerd en moet ervoor worden gezorgd dat deze in het gehele land vestigingen hebben. Laboratoria voor het keuren en meten van industriële producten bestaan ook, maar hebben eveneens dikwijls modernere apparatuur nodig. Voor de bestaande uitvoer naar de EU is van voorzieningen reeds vastgesteld dat zij aan de Gemeenschapsnormen beantwoorden - bij voorbeeld slachthuizen voor de uitvoer van vlees en vleesproducten - maar de voorbereiding voor de integratie in de interne markt betekent dat al deze voorzieningen naar het vereiste niveau moeten worden opgetrokken.

4.33. Op het gebied van de industriënormen kan de overgang van een verplicht naar een vrijwillig stelsel met als basis een wetgeving waarin de fundamentele vereisten zijn vastgelegd, voor moeilijkheden zorgen, evenals regelingen waarbij van producenten wordt verlangd dat zij op eigen verantwoordelijkheid de conformiteit van hun producten waarborgen. Voor deze veranderingen is niet alleen een nieuwe structuur, maar ook een nieuwe manier van denken nodig. De veranderingen zullen slechts formeel blijven en niet het vereiste effect hebben indien, zowel bij de regelgevende instanties als bij de economische subjecten, geen mentaliteitswijziging optreedt.

4.34. Ervoor zorgen dat de nieuwe afspraken overal worden begrepen zou in ieder geval een belangrijk deel van de uitdaging op een aantal gebieden zijn. Op het gebied van de overheidsopdrachten, bij voorbeeld, worden de markten in de praktijk niet opengesteld ondanks de basiswetgeving die thans wordt ingevoerd, omdat de bedrijven nog niet hebben geaccepteerd dat zij een werkelijke kans hebben om een opdracht toegewezen te krijgen of omdat bedrijven die er van oudsher het monopolie hadden nog niet hebben aanvaard dat zij opdrachten kunnen verliezen. In beide gevallen dienen zij geen offerte in. Ook blijft de consumentenwetgeving, alhoewel een begin is gemaakt met de invoering hiervan,

een dode letter wanneer de consumenten hun rechten niet kennen en/of de mechanismen voor de uitoefening daarvan niet bestaan.

Conclusie

4.35. Alle geassocieerde landen spannen zich daadwerkelijk in om hun wetgeving, met name op het gebied van de interne markt, in onderling overleg aan te passen en ten uitvoer te leggen. De taak die voor hen ligt is echter een verstrekkende en complexe taak en er zal een uitzonderlijke coördinatie-inspanning en een onvoorwaardelijke inzet voor de uitvoering hiervan vereist zijn. De rol van de verschillende interministeriële coördinatiemechanismen die zijn opgezet, moet nog worden verstevigd en ook moeten de planning en de prioriteiten rigoureuzer worden aangepakt.

4.36. De Unie moet haar antwoord op het gebied van de technische bijstand uitbreiden en aanpassen aan de moeilijke opdracht de landen in Midden- en Oost-Europa voor te bereiden op de integratie in de interne markt. Met name om deze reden moet de Gemeenschap haar kennis van de situatie ter plaatse verbeteren. Hiertoe zal een gecoördineerde inspanning vereist zijn, waarbij alle beschikbare inputs, zowel van de LMOE zelf als van de Commissie en de Lid-Staten, worden benut. Op deze vraagstukken wordt in de hiernavolgende hoofdstukken nader ingegaan.

5. GESPECIALISEERDE TECHNISCHE BIJSTAND

Inleiding

5.1 De specifieke bijdrage die dit Witboek middels de presentatie van de relevante gemeenschapswetgeving levert, is ten eerste dat richting wordt gegeven aan de vast te stellen wetgeving, en ten tweede dat een beschrijving en uitleg wordt gegeven van de functies van de structuren die onmisbaar zijn voor de effectieve tenuitvoerlegging van nationale wetgeving. Hierdoor kunnen de LMOE zich gericht voorbereiden op integratie in de interne markt en waarborgen dat de veranderingen in de wetgeving een wezenlijke uitwerking hebben op de economie. De geassocieerde landen hebben verklaard bij de definitieve vaststelling van hun nationale strategieën voor aanpassing aan de interne markt en van hun prioriteiten rekening te willen houden met de aanbevelingen van het Witboek.

5.2 Zoals vermeld in hoofdstuk 1, is een andere bijdrage van het Witboek dat richtsnoeren gegeven worden voor de inhoud en de organisatie van technische bijstand. Dit hoofdstuk is gewijd aan het garanderen van een goede omzetting van de analytische bijdrage van het Witboek in samenhangende en effectieve technische bijstand, ten aanzien van zowel de wetgeving als de structuren, naargelang de behoeften die voortkomen uit de nationale strategieën van de LMOE.

Strategieën voor de geassocieerde landen

5.3 Slechts de geassocieerde landen zelf kunnen de wetten die beantwoorden aan de vereisten van de interne markt, vaststellen, toepassen en ten uitvoer leggen. De afzonderlijke werkprogramma's voor de vaststelling en tenuitvoerlegging van

de interne-marktwetgeving worden door de geassocieerde landen ontwikkeld als onderdeel van hun strategieën voor toenadering en ter voorbereiding op toetreding. Deze werkprogramma's moeten verenigbaar zijn met het economisch beleid en het herstructureringsprogramma van elk land en met andere aspecten van de strategie ter voorbereiding op toetreding. In de programma's dient rekening te worden gehouden met de aanbevelingen van het Witboek en aandacht te worden besteed aan de administratieve en organisatorische aspecten van de toepassing en tenuitvoerlegging van de wetgeving.

5.4 Het is de verantwoordelijkheid van elk geassocieerd land dat het zijn verzoeken om bijstand coördineert en informatie verstrekt over de voortgang die is gemaakt bij de uitvoering van het Witboek, zodat gezorgd wordt voor een consistente en wederzijds versterkende bijstand van de Unie, de Lid-Staten en andere donoren.

Een gecoördineerde reactie van de Unie

5.5 Van Uniezijde moet de voornaamste doelstelling zijn de technische bijstand op dit brede en gevarieerde gebied zó te organiseren, dat de schaarse middelen optimaal worden gebruikt. De financiële middelen zijn niet onbeperkt, en de deskundigheid waaraan de geassocieerde landen behoefte hebben, bevindt zich bij een relatief gering aantal ambtenaren en beroepsbeoefenaren, voornamelijk in de Lid-Staten. De Unie biedt reeds technische bijstand, met name middels PHARE. Deze bijstand moet intensiever worden en aangepast worden aan de aanbevelingen van het Witboek. Ook andere communautaire programma's, waarvoor de geassocieerde landen in aanmerking komen, de Lid-Staten en particuliere instellingen kunnen een nuttige bijdrage leveren. Er moet in het bijzonder op worden gelet dat al deze inspanningen elkaar versterken en doelgericht zijn. Een verbeterde uitwisseling van informatie en een grotere doorzichtigheid met betrekking tot de ontwikkelingen in de geassocieerde landen en de bijstand die beschikbaar is, zal ertoe bijdragen dat vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd en dat gemeenschappelijke diensten daar worden geboden waar gemeenschappelijke behoeften zijn vastgesteld.

Gespecialiseerde technische bijstand

5.6 De technische bijstand van de Unie dient betrekking te hebben op de opstelling van het programma en de ontwerpen van wetgeving en op de toepassing en tenuitvoerlegging daarvan. De bijstand kan het volgende omvatten :

- bijstand bij de beoordeling van kosten en baten van de mogelijke aanpassingstrajecten;
- rechtstreekse en snelle toegang tot volledige en bijgewerkte communautaire wetgevingsteksten en jurisprudentie en tot vertaaldiensten;
- een "one stop shop" aan de zijde van de Unie, waaraan verzoeken om hulp bij specifieke problemen met betrekking tot wetgeving en de toepassing daarvan kan worden gericht;

- advies van juridische en technische deskundigen over het rechtssysteem van de Unie en over de interpretatie van de communautaire teksten en het ontwerpen van nationale wetten per sector;
- informatie over de toepassings- en uitvoeringsmethoden in de Lid-Staten en ervaring uit de eerste hand met de werking daarvan door deelname aan uitwisselingsprogramma's;
- toegang tot administratieve, taalkundige en gespecialiseerde technische opleidingen;
- informatie over de werking van de interne markt voor deelnemers aan het economisch verkeer in specifieke sectoren en voor het grote publiek.

Bij deze maatregelen moet er rekening mee worden gehouden dat naast de overheden ook de nationale parlementen dienen te worden bereikt. Parlementsleden en -ambtenaren hebben behoefte aan informatie over de voor de toepassing en tenuitvoerlegging van de nieuwe wetten benodigde structuren en over de gemeenschapswetgeving die moet worden omgezet.

5.7 Het zou ook passend zijn indien de Unie de bestaande gemeenschapsprogramma's, die speciaal opgezet zijn om de werking van de interne markt te intensiveren, zoals onder meer KAROLUS (voor de uitwisseling van ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht), MATTHAEUS (een vergelijkbaar programma op douanegebied) en MATTHAEUS TAX (voor indirecte belastingen) open zou stellen voor deelname van de LMOE. De precieze wijzen van uitvoering en de gevolgen voor de begroting daarvan zullen worden vermeld in afzonderlijke voorstellen van de Commissie. De opleidingsprojecten die worden ontwikkeld in het kader van het Leonardo-programma en van de Europese Stichting voor Opleiding zullen eveneens bijdragen tot de voorbereiding van de LMOE op de interne markt.

Mechanismen voor het leveren van bijstand

Nationale programma's

5.8 Voor elk geassocieerd land kunnen nationale kaderprogramma's voor de aanpassing aan de interne-marktwetgeving worden vastgesteld, zodat alle PHARE-programma's die relevant zijn voor de doelstellingen van het Witboek, elkaar aanvullen.

5.9 Deze nationale programma's in elk geassocieerd land zouden onder het toezicht moeten worden gebracht van een orgaan dat verantwoordelijk is voor bijstand en coördinatie in het kader van de strategie ter voorbereiding op toetreding. Van de werkzaamheden in het kader van de nationale programma's zou regelmatig verslag moeten worden uitgebracht aan de Associatieraad en de bevoegde structuren van de Europa-overeenkomsten.

5.10 De opstelling van de PHARE-programma's voor de vijfjarenperiode die dit jaar ingaat, is reeds ver gevorderd. De Commissie zal elk geassocieerd land uitnodigen zo spoedig mogelijk na de publikatie van het Witboek besprekingen met haar te voeren, zodat het programma en de prioriteiten van elk land in het licht van het Witboek duidelijk kan worden vastgesteld. De bestaande nationale PHARE-kaderprogramma's voor de herstructurering en de aanpassing van de wetgeving kunnen dienovereenkomstig worden bijgesteld.

Een Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand

5.11 Bepaalde behoeften aan bijstand bestaan in alle geassocieerde landen. Om hieraan tegemoet te komen, is de Commissie voornemens een Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand op te richten met behulp van een meerdere landen omvattend PHARE-programma. Het Bureau zal in Brussel worden gevestigd en beheerd worden door de Commissie. Het zal zorgdragen voor de uitwisseling van informatie en bijdragen tot de verrichting van adequate diensten voor de geassocieerde landen. Het Bureau zal de levering van de best mogelijke diensten op de meest kostprijsefficiënte wijze door uiteenlopende particuliere en overheidsinstanties vergemakkelijken.

5.12 De door het Bureau te bieden bijstand zal onder meer betrekking hebben op de gemeenschapswetgeving, de omzetting daarvan in nationale wetgeving, juridische terminologie, vertalingen en opleidingen en uitwisselingen, met inbegrip van korte stages bij de diensten van de Commissie en bij relevante instellingen in de Lid-Staten. Bovendien zal het Bureau dienen als "one-stop-shop" of als verrekeningsbureau, waaraan verzoeken om hulp bij de aanwerving van gespecialiseerde adviseurs kunnen worden gericht.

5.13 Het Bureau zal het middelpunt vormen voor advies en deskundigheid op het gebied van wetgeving en van structuren voor de tenuitvoerlegging daarvan, voornamelijk middels een PHARE-raamovereenkomst, waarbij een team van deskundigen van de Commissie en de Lid-Staten met relevante deskundigheid op de uiteenlopende beleidsterreinen wordt ingesteld. Dit team zal ook diensten verrichten ten behoeve van nationale programma's.

5.14 Om voor doorzichtigheid te zorgen en een overlapping van inspanningen te vermijden, zal een database worden ontwikkeld, waarvoor gebruik zal worden gemaakt van informatie afkomstig van de Commissie, de Lid-Staten, de geassocieerde landen en de particuliere sector. Deze zal voor alle belanghebbende partijen toegankelijk zijn.

5.15 De Commissie zal via de database alle relevante informatie beschikbaar stellen over bijstand uit hoofde van PHARE en van andere communautaire programma's waarvoor de LMOE in aanmerking komen. De Commissie zal de database ook van informatie voorzien over de voortgang van de LMOE bij de tenuitvoerlegging van het Witboek, met name op de gebieden waarop technische bijstand wordt geboden. De Commissie nodigt de geassocieerde landen, de Lid-Staten en andere instanties voor bijstand uit om vergelijkbare informatie te verstrekken.

Coördinatie en toezicht

5.16 De Commissie zal over de werkzaamheden van het Bureau regelmatig verslag uitbrengen aan de op grond van de Europa-overeenkomsten ingestelde associatiecomité's of subcomité's.

5.17 Rekening houdend met de verslagen over de werkzaamheden van het Bureau en met de in de database verzamelde informatie, zal de coördinatie van en het toezicht op de bijstand plaatsvinden met de Lid-Staten middels het Beheerscomité van PHARE, bilateraal met de geassocieerde landen middels de bevoegde structuren van de Europa-overeenkomsten en, wanneer zich kwesties voordoen die van belang zijn voor meerdere of alle geassocieerde landen, in het kader van de gestructureerde betrekkingen.

6. CONCLUSIES

6.1 De overgang in Midden- en Oost-Europa naar politieke en economische systemen die verenigbaar zijn met die van de Europese Unie, is een ingewikkeld proces. Het omvat de versterking van de democratie en de civiele maatschappij, de uitvoering van gefundeerd macro-economisch beleid en de vrijmaking van de handel, gericht op vrije handel met de Unie en de buurlanden. Hoewel de situatie van land tot land verschilt, is dit proces nu volop gaande.

6.2 De grootste verantwoordelijkheid voor het welslagen van dit proces ligt bij de geassocieerde landen zelf. Volgens de in Essen overeengekomen strategie zal de Unie echter meer steun bieden, wat onder meer inhoudt dat hechter zal worden samengewerkt met haar eigen instellingen, dat de PHARE-prioriteiten aan de veranderende behoeften zullen worden aangepast en dat een grote nieuwe inspanning zal worden geleverd om de geassocieerde landen voor te bereiden op hun toekomstige integratie in de interne markt.

6.3 Dit Witboek kenmerkt het begin van een proces en biedt de geassocieerde landen een richtsnoer voor de aanpassing van hun juridische structuren aan die welke nodig zijn voor de toekomstige deelneming aan de interne markt. Het geeft een logische volgorde aan voor de vaststelling van de noodzakelijke maatregelen en zal de geassocieerde landen in staat stellen om werkprogramma's met betrekking tot de interne markt op te stellen die aangepast zijn aan de economische en herstructureringsprioriteiten van elk land. Daarnaast zal het de Unie in staat stellen om de bijstand te verlenen die het meest nodig is, waarbij gebruik wordt gemaakt van de benodigde deskundigheid in de eigen instellingen van de Unie, in de Lid-Staten en in de particuliere sector. Het voorgestelde Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand zal de levering van doelgerichte bijstand van PHARE en van andere bronnen van deskundigheid in de Lid-Staten aanzienlijk vergemakkelijken.

6.4 De voortschrijdende vaststelling door de geassocieerde landen van de interne-marktwetgeving en de instelling van de structuren die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van die wetgeving, zullen het economisch hervormingsproces ondersteunen. Hiervan worden aanzienlijke economische voordelen voor het bedrijfsleven in de geassocieerde landen en de Unie verwacht. De voortgaande verwijdering van barrières zal het concurrentievermogen doen toenemen en ondernemingen in staat stellen tot uitbreiding over te gaan. Tegelijkertijd garandeert het feit dat in de aanbevelingen van het Witboek wetgevingsmaatregelen op mededingings-, sociaal en milieubeleid zijn opgenomen die onmisbaar zijn voor de werking van de interne markt, dat de aanpassing evenwichtig zal verlopen. De aanpassing aan de interne markt moet worden onderscheiden van toetreding tot de Unie, hetgeen de aanvaarding van het *acquis communautaire* als geheel met zich meebrengt.

6.5 Afgezien van het specifieke proces dat het in beweging zet, zal het Witboek een nieuwe impuls geven aan het bredere proces van integratie tussen de geassocieerde landen en de Unie en zal het de handel stimuleren. Zoals de Commissie opmerkte in haar Mededeling van 13 juli 1994 over de strategie ter

voorbereiding op toetreding: "Wanneer het concurrentiebeleid en het staatssteunbeleid eenmaal op bevredigende wijze ten uitvoer worden gelegd, en ook andere onderdelen van het communautaire recht verband houdende met de grotere markt worden toegepast, kan de Unie besluiten om de toepassing van commerciële beschermingsinstrumenten voor industrieproducten uit de betrokken landen geleidelijk te verminderen, aangezien zij zou beschikken over een vergelijkbaar niveau van garantie tegen oneerlijke concurrentie als het op de interne markt bestaande."

6.6 Het door het Witboek ingezette proces zal ook de handel vergemakkelijken door gunstige voorwaarden te scheppen voor het sluiten van overeenkomsten over de wederzijdse erkenning van tests om de conformiteit van producten met gevestigde industriënormen te controleren. Deze overeenkomsten zouden gericht zijn op de wederzijdse aanvaarding van certificaten, verklaringen van overeenstemming en testverslagen afkomstig van technische normalisatie-instellingen in de geassocieerde landen en in de Unie. Het zou mogelijk moeten zijn om onderhandelingen over wederzijdse erkenning te beginnen zodra de door de certificatie-instituten, testlaboratoria en vergelijkbare instellingen in de geassocieerde landen gevolgde procedures op één lijn zijn gebracht met die in de Unie. Het Witboek biedt hiertoe een leidraad. In aansluiting hierop zal de technische bijstand van PHARE op deze gespecialiseerde gebieden worden geïntensiveerd.

6.7 De voortschrijdende aanpassing van de geassocieerde landen aan de interne markt zal de economische hervorming versterken en een gunstige omgeving voor economische integratie helpen creëren. De kosten voor overheidsinstanties en bedrijven in de betrokken landen en de Unie zullen ook worden verminderd. De Commissie is van plan een analyse van deze potentiële voordelen te maken en de resultaten daarvan voor te leggen aan de instellingen van de Unie en aan de geassocieerde landen.

6.8 Het proces van integratie in de interne markt is reeds aangevangen middels overleg, samenwerking en bijstand in het kader van de Europa-overeenkomsten en PHARE, en de voorbereiding van dit Witboek. De Commissie is van mening dat, in vervolg op de publikatie van het Witboek en de bespreking daarvan door de Europese Raad, de volgende maatregelen moeten worden genomen ter uitvoering van de aanbevelingen.

6.9 De Commissie zal :

- de geassocieerde landen het Witboek, in hun eigen taal, en de conclusies van de Europese Raad verstrekken;
- overleg voeren met elk geassocieerd land over nationale werkprogramma's ter uitvoering van de aanbevelingen van het Witboek, over de aanpassing en intensivering van technische bijstand, en over de interne coördinatie binnen elk land van alle vraagstukken die verband houden met het Witboek;

- het in hoofdstuk 5 bedoelde Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand oprichten, met behulp van een nieuw, meerdere landen omvattend PHARE-programma;
- zorgdragen voor de coördinatie van technische bijstand en toezien op de voortgang bij de uitvoering van de aanbevelingen van het Witboek binnen de Unie via het Raadgevend Comité voor de interne markt en het Beheerscomité van PHARE;
- de geassocieerde landen in kennis stellen van wijzigingen van de interne-marktwetgeving;
- voorbereidingen treffen om de Karolus- en Mattheus-programma's uit te breiden tot de geassocieerde landen en een zodanige uitbreiding van andere relevante programma's onderzoeken;
- aanbevelingen doen over de wijzen waarop de geassocieerde landen betrokken kunnen worden bij het werk van sectorale adviesinstanties, om hun begrip van de werking van de interne markt te vergroten;
- een voortdurende dialoog op het terrein van economisch beleid met de geassocieerde landen houden over de interactie tussen de aanpassing aan de interne markt en het bredere overgangsproces, in het kader van de gestructureerde betrekkingen met de instellingen van de Unie;
- regelmatig verslag uitbrengen over de voortgang aan de Interne-marktraad, de Raad Algemene Zaken en de Europese Raad, na voorbereidende bijeenkomsten met afgevaardigden van de geassocieerde landen.

6.10 De geassocieerde landen worden uitgenodigd om :

- een enkele coördinator aan te wijzen voor alle aangelegenheden die verband houden met de uitvoering van de aanbevelingen van het Witboek;
- nationale werkprogramma's op te stellen voor de uitvoering van deze aanbevelingen; hiervoor is advies en bijstand beschikbaar via PHARE;
- tezamen met de Commissie de bestaande werkzaamheden aan de aanpassing van de wetgeving en de daarmee verband houdende bijstand te herzien, ten einde deze aan te passen aan de vereisten van de nationale werkprogramma's;
- ten volle gebruik te maken van de voorzieningen die het voorgestelde Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand biedt, zodat deze ten goede komen aan hun werkzaamheden inzake de aanpassing aan en tenuitvoerlegging van de interne-marktwetgeving.

6.11 De Lid-Staten worden uitgenodigd om :

- deskundig advies beschikbaar te stellen over de omzetting van de interne-marktwetgeving van de Unie in nationaal recht en over de structuren die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging daarvan;
- informatie te verstrekken over de bijstand die zij zelf leveren en over de beschikbaarheid van deskundig advies via het Beheerscomité van PHARE en het Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand;
- de voorgenomen bijstand middels de voornoemde mechanismen te coördineren om ervoor te zorgen dat de van uiteenlopende bronnen afkomstige hulp effectief en wederzijds versterkend is.

ISSN 0254-1513

COM(95) 163 def.

DOCUMENTEN

NL

11 01

Catalogusnummer : CB-CO-95-191-NL-C

ISBN 92-77-88426-6

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg