

**V55  
1986**

Voorstudies en  
achtergronden

# **Europese integratie in beweging**

Verslag van een conferentie  
gehouden op 16 mei 1986

ISBN 9012 05439 7

## WOORD VOORAF

Op 16 mei 1986 heeft de Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie (ISEI) in samenwerking met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid te 's-Gravenhage een conferentie gehouden over het WRR-rapport 'De onvoltooide Europese integratie'. Doel van de dag was een evaluatie te geven van de door de Raad gekozen benadering van het integratieproces uit het oogpunt van bevoegdhedenverdeling, alsmede mogelijke nieuwe thema's aan de orde te stellen voor een eventueel langs deze lijn door de Raad te ondernemen vervolgstudie.

Na een algemene inleiding door prof. mr. L.A. Geelhoed, lid van de Raad, werden over de institutioneel-juridische ontwikkelingen in de Europese Gemeenschap inleidingen gehouden door respectievelijk drs. H.C. Posthumus Meyjes, directeur-generaal Europese samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken en mr. P. VerLoren van Themaat, oud-advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap. De WRR-voorstellen voor een heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werden van commentaar voorzien door respectievelijk ir. A. de Zeeuw, directeur-generaal landbouw en voedselvoorziening van het ministerie van Landbouw en Visserij en prof. dr. ir. J. de Hoogh, hoogleraar algemene agrarische economie aan de Landbouwhogeschool Wageningen. Over de interne markt van industrieproducten hielden respectievelijk drs. F.A. Engering, directeur-generaal voor de buitenlandse economische betrekkingen van het ministerie van Economische Zaken en mevrouw mr. Y.M.C.T. van Rooy, lid van het Europese Parlement, inleidingen.

Gezien de nauwe samenhang van de besproken thema's, hadden de inleiders overigens de vrijheid ook aandacht te besteden aan ontwikkelingen buiten de hun toegedachte onderwerpen.

De conferentie werd besloten met een algemene discussie, onder leiding van dr. P.R. Baehr, lid van de Raad.

In de voorliggende publikatie zijn de gehouden inleidingen integraal opgenomen en is de discussie samengevat. Dit verslag is voor de WRR verzorgd door mevrouw S. van den Boogaard, studente rechten en economie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Met deze publikatie hoopt de Raad een verdere impuls te geven aan de gedachtenvorming in Nederland over de Europese integratie.

Prof. dr. W. Albeda  
voorzitter WRR

oktober 1986



## INHOUDSOPGAVE

1.	<b>WELKOMSTWOORD EN OPENING VAN DE CONFERENTIE</b>	7
2.	<b>ALGEMENE INLEIDING</b>	8
2.1	Drie onvoltooidheden in het Europese economische integratieproces (prof.mr. L.A. Geelhoed)	8
3.	<b>INSTITUTIONEEL-JURIDISCHE ONTWIKKELINGEN</b>	13
3.1	Integratie en nationale bestuursambitie (drs. H.C. Posthumus Meyjes)	13
3.2	Onvoltooidheden in het WRR-rapport (mr. P. VerLoren van Themaat)	16
4.	<b>HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID</b>	22
4.1	Prijsverlaging, mits geleidelijk en met mate (ir. A. de Zeeuw)	22
4.2	Quotering als oplossingsrichting (prof.dr.ir. J. de Hoogh)	26
4.3	Discussie	29
5.	<b>DE INTERNE MARKT VAN INDUSTRIEPRODUKTEN</b>	33
5.1	Industrie en landbouw – dwarsverbanden in de integratie (drs. F.A. Engering)	33
5.2	Enige alternatieven voor de keuzen van de WRR (mevrouw mr. Y.M.C.T. van Rooy)	41
5.3	Discussie	44
6.	<b>ALGEMENE DISCUSSIE</b>	47



## 1. WELKOMSTWOORD EN OPENING VAN DE CONFERENTIE

*Mr. Th.W. Vogelaar* (voorzitter van de ISEI) heet namens het ISEI-bestuur alle aanwezigen hartelijk welkom.

Hij merkt op dat de rapporten van de WRR uitmunten in een zekere soort van bijziendheid, zij hielden op bij de grenzen van Nederland. Echter, het rapport dat vandaag wordt behandeld, gaat over Europa en de Nederlandse plaats in Europa. Het werd in 1985 voorafgegaan door een drietal voortreffelijke voorstudies over de hoofdthema's die ook vandaag aan de orde zijn: de interne markt, het landbouwbeleid en de juridische vormen van de verschillende integratiemogelijkheden. Het huidige rapport, al lezenswaardig om zijn eenheid van stijl, beschouwt hij als een van de meest diepgaande analyses van het integratieproces die ooit geschreven zijn. Het bevat tevens talrijke pragmatische aanbevelingen voor een ieder die met het Europese beleid en beleidsvorming te maken heeft. Met graagte heeft de ISEI de gelegenheid aangegrepen dit rapport te helpen presenteren en te laten toelichten door bij uitstek deskundige sprekers.

*Dr. P.R. Baehr* (lid WRR en voorzitter van deze conferentie) geeft een korte toelichting op het thema, in de vorm van vier kernvragen:

1. Is het inderdaad waar wat de WRR beweert dat de Europese integratie onvoltooid is en er sprake is van een onvoltooide integratie?
2. Is het erg dat die integratie onvoltooid is, en zo ja, voor wie is dat erg?
3. Wat kan daar dan aan worden gedaan, hoe kan deze onderneming worden voltooid?
4. Welke rol kan Nederland in die voltooiing spelen? Dit kan het Leitmotiv zijn van de bespreking vandaag.

## 2. ALGEMENE INLEIDING

### 2.1 Drie onvoltooidheden in het Europese economische integratieproces

*Prof. mr. L.A. Geelhoed*

Het rapport van de WRR over de Europese economische integratie en Nederland heeft een mijns inziens gelukkige titel gekregen: 'De onvoltooide Europese integratie'.

Onvoltooid is die integratie, wanneer we letten op de talrijke tekortkomingen die de gemeenschappelijke markt en de verschillende gemeenschapspolitieken nog hebben. En, voor zover er van onvoltooidheid in deze zin sprake is, doemt aldra het beeld op van een onaf bouwwerk dat naar een bepaalde architectuur kan worden voltooid. In die betekenis is er veel over het Europese integratieproces geschreven en gezegd. Deze opvatting van het proces is te statisch. Zij wekt ten onrechte de indruk alsof de integratie binnen de Gemeenschap zich volgens een in de gemeenschapsverdragen neergelegd scenario naar een min of meer duidelijk omschreven einddoel zal kunnen voltrekken.

De Europese economische integratie is niet slechts onvoltooid, omdat zij onaf is, zij is ook onvoltooid, omdat zij in een snel veranderende economische, technologische en maatschappelijke context gedoemd is onvolledig te blijven, ook indien in de thans nog bestaande integratietekorten zou worden voorzien. Daarin verschilt de Gemeenschap niet essentieel, hoogstens graadueel, van de nationale staat als integrerend kader. Economische integratie in een bewegelijke context zal welhaast per definitie onvoltooid blijven. Als het proces in deze zin meer dynamisch wordt opgevat, ligt de eindbestemming ervan minder vast. De juridische zekerheden die de bestaande verdragsteksten lijken te bieden, worden dan minder hard.

Maar dat verlies aan zekerheid betekent tevens een uitdaging om steeds opnieuw oplossingen te vinden voor problemen die in de jaren vijftig niet, of maar ten dele, werden onderkend. Dat geldt voor problemen die alleen de Gemeenschap zal kunnen en moeten oplossen, het geldt ook voor problemen die de onvoltooide integratie voor het nationale beleid stelt.

Onvoltooid is de Europese integratie ook, omdat dit proces, bepaald als het wordt door verschillende nationale tradities en perspectieven, zowel in institutioneel als in inhoudelijk opzicht in de afzienbare toekomst niet kan voldoen aan de in de nationale sfeer gewone functionele eisen ten aanzien van de verdeling van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen, de nodige eenheid van beleidsvorming en -uitvoering, de samenstelling en de hanterbaarheid van het beleidsinstrumentarium, enzovoort.

In het WRR-rapport is getracht deze drie aspecten van het onvoltooid zijn (en blijven) van het integratieproces in hun onderlinge samenhang te belichten. Ik kom daarop nog terug.

Het rapport zelf mag als onvoltooid worden gekenschetst, omdat de inhoudelijke analyse zich vooral toespitst op de interne markt en de gemeenschappelijke landbouwpolitiek. Het verdient te worden aangevuld. Enkele van de lacunes zullen nog ter sprake komen.

Bij mijn korte inleidende presentatie van het rapport zal ik niet proberen een samenvatting ervan te geven. Ik zal me beperken tot het aangeven van enkele thema's die wellicht de moeite van verdere verdieping waard zijn.

#### *De interne markt*

Over de totstandkoming van de interne markt bestaat tussen en in de lidstaten een vrij grote consensus. Die markt zal een bedding moeten



vormen voor de nodige industriële omschakeling in West-Europa en een betere omgeving moeten bieden voor de ontwikkeling en toepassing van geavanceerde dienstverlening, waaronder het grensoverschrijdende elektronische dataverkeer. Het Witboek van de Commissie schetst de route en geeft het scenario om die markt te voltooiën. Het gaat hier om onvoltooidheid in de eerste betekenis. Echter, in haar Witboek lijkt de Commissie te weinig aandacht te hebben voor de gevolgen die iedere stap tot verdere voltooiing van de interne markt zal hebben voor het vermogen van de lidstaten om effectief beleid te voeren. Daar zullen zich grote verliezen voordoen, waarvoor – tegelijk met de verdere totstandbrenging van de interne markt – oplossingen zullen moeten worden gevonden, hetzij op communautair niveau, hetzij op nationaal niveau. Te weinig aandacht voor deze problematiek op gemeenschapsniveau zal onvermijdelijk vertragingen gaan opleveren in het streven voor 1992 de interne markt te verwezenlijken. Te weinig aandacht ervoor op nationaal niveau kan ertoe leiden dat de lidstaten w + el de werking van de interne markt blijven verstoren met hun interventies, zonder dat er enig uitzicht op bestaat dat dit optreden effectief is.

In het Witboek van de Commissie komt de onvoltooidheid van het integratieproces in de tweede betekenis slechts zijdelings aan de orde.

- De Commissie heeft onvoldoende gedacht aan nieuwe technische en maatschappelijke ontwikkelingen die in de toekomst de tussenkomst van de wetgever zullen vergen. Iedere stap tot verdere voltooiing van de interne markt, bijvoorbeeld door harmonisatie op het terrein van nationale milieuvoorschriften, schept op communautair niveau de noodzaak ten aanzien van de desbetreffende onderwerpen een beleid te ontwikkelen en te voeren. Indien hier het initiatief aan de lidstaten zou worden overgelaten, staat de eenheid van de markt aan een permanente druk tot versplintering bloot.
- Een ernstiger lacune in de Commissievoorstellen is wellicht dat de stappen tot de voltooiing van de interne markt vooral als technisch-procedurele ingrepen worden gepresenteerd. Deze eenzijdigheid levert het grote bezwaar op dat er mogelijk wel n interne markt komt, maar een markt die een ongezond klimaat biedt voor de revitalisering van de Westeuropese industrie. Markteenheid biedt als zodanig geen waarborg voor een goed en op de eisen des tijds afgestemd sociaal-economisch klimaat. Daarom kan de Gemeenschap bij de vorming van de interne markt niet heen om de formulering van een eigen wetgevingsbeleid met eigen inhoudelijke uitgangspunten.
- De Commissie lijkt te weinig te voorzien dat iedere stap tot verdere voltooiing van de interne markt door middel van negatief integrerende maatregelen de behoefte aan een complementaire beleidsintegratie zal gaan oproepen. Ook al stelt men, zoals ook in het WRR-rapport is gebeurd, de marktintegratie centraal, en beperkt men de overheidsinterventies op die markt tot een minimum, dan nog zal het nodig blijven de ontwikkelingen op de gemeenschappelijke markt hetzij globaal, hetzij specifiek te blijven beïnvloeden. Waar Japan en de Verenigde Staten op hun interne markten een actief industriebeleid voeren, lijkt het onwaarschijnlijk dat de Gemeenschap het zonder zo'n beleid zal kunnen stellen. De voltooiing van de interne markt schept derhalve de vraag naar *communautaire* politieken. Naar mijn indruk is het Europese bedrijfsleven zich daarvan beter bewust dan de Europese 'policy-makers'.

De onvoltooidheid van het integratieproces in de derde – institutionele – betekenis geniet op het ogenblik wel actuele aandacht. De 'Europese Akte' vormt daarvan de belangrijke neerslag. Hier wreekt zich echter dat de politieke meningsvorming over de institutionele problematiek van de Gemeenschap zich in hoge mate heeft verzelfstandigd van de materiële problematiek van de Gemeenschap. Naar mijn mening bestaat er een grote discrepantie tussen de centrale beleidsinhoudelijke doelstelling van de Europese Akte, namelijk de totstandbrenging van en het beheer over een interne markt, en de

besluitvormingsarrangementen die met het oog daarop zijn getroffen. De in het WRR-rapport op verschillende plaatsen aangetoonde discrepantie tussen wat de Gemeenschap minimaal inhoudelijk *moet* en wat zij qua besluitvorming *kan*, wordt zo bestendigd. De voorspelling lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de Gemeenschap in haar streven tot een spoedige voltooiing van de interne markt te kampen zal krijgen met groeiende achterstanden.

Een tweede bezwaar tegen de Europese Akte is dat bij de totstandbrenging ervan het vinden van politiek aanvaardbare compromissen tussen de lidstaten zo zeer centraal is komen te staan, dat vergeten lijkt dat die Akte als wijziging van het EEG-verdrag inhoudelijk moet aansluiten op het normatieve systeem van dat verdrag zoals het door het Hof van Justitie is geïnterpreteerd en gearticuleerd. Zo dreigt de Europese Akte in menig opzicht rechtsonzekerheid te scheppen, waar rechtszekerheid bestond en hier en daar zelfs het 'acquis communautaire' te ondermijnen. Als wij deze Akte zouden toetsen aan de eisen van sobere en effectieve wetgeving zoals die door de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen zijn ontwikkeld, lijkt het weinig twijfel dat zij als wetgevingsprodukt in menig opzicht onder de maat zal blijken.

Kortom, de verdere voortgang van het Europese integratieproces in de eerste (statische) en tweede (dynamische) betekenis zal heel moeizaam en ongewis blijven, doordat het integratieproces in institutioneel opzicht blijft nahinken.

In het WRR-rapport zijn de bijkans onvermijdelijke consequenties getrokken uit de discrepantie tussen wat de Gemeenschap inhoudelijk moet en wat zij institutioneel kan: de WRR heeft voor tal van materiële problemen oplossingsrichtingen verkend die de beperkte besluitvormingscapaciteit van de Gemeenschap zoveel mogelijk ontzien. Dit betekent dat het economische integratieproces in West-Europa zich waarschijnlijk verder zal moeten voltrekken met oplossingen die, getoetst aan de theorie, tweede en derde keus oplossingen zijn. Maar zelfs bij het volgen van deze wat pragmatische weg doen zich knelpunten voor, die verdergaande institutionele veranderingen vergen dan thans in de Europese Akte worden voorgesteld. Zij zijn in het rapport beschreven.

De eerste commentaren op het WRR-rapport lopen sterk uiteen in hun waardering van de aanbevelingen die de WRR doet met betrekking tot de interne markt. Voor sommigen zijn ze te hoog gegrepen, voor anderen zijn ze een teleurstellend minimum. Hierbij moet echter het volgende goed in het oog worden gehouden. Als wij het Europese integratieproces te eenzijdig zouden bezien als een proces dat wordt bepaald door de – sterk intergouvernementele – besluitvorming tussen de lidstaten, verliezen we uit het oog dat dit proces en zijn dynamiek *mede* worden beïnvloed door het handelen van actoren die buiten die besluitvorming staan. Juristen plegen daarbij vooral te wijzen op de belangrijke functie die de rechter in het communautaire bestel vervult. Zelf ben ik van mening dat de rol van het al dan niet georganiseerde bedrijfsleven sterk onderbelicht wordt. De economische integratie van onderop is belangrijk, want deze bepaalt, naar de voorgeschiedenis van de Europese Akte leert, de lijst van materiële knelpunten waarvoor op het politieke niveau een oplossing zal moeten worden gevonden: het teleurstellend minimum van vandaag is voor het Westeuropese bedrijfsleven morgen een vitaal knelpunt en daarom zal het overmorgen op de politieke agenda belanden. De lidstaten kunnen de materiële problematiek die door het onvoltooide integratieproces voor 'hun' bedrijfsleven en hun sociaal-economisch beleid worden veroorzaakt, niet blijvend negeren, omdat de geloofwaardigheid van hun optreden in de nationale sfeer dan in het geding komt. Dit noopt ertoe zowel op communautair als op nationaal niveau te blijven nadenken over de inhoudelijke richting van het integratieproces.

#### *Het gemeenschappelijk landbouwbeleid*

Omdat de aanbevelingen van de WRR voor de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid straks nog in het bijzonder ter sprake

zullen komen, wil ik daarop niet uitgebreid ingaan. Wel is het nuttig erop te wijzen dat de onvoltooidheid van het Europese integratieproces in de drie hier onderscheiden betekenissen, zich ook bij dat beleid voordoet.

Tot dusver hebben vooral de onvolkomenheden in de voltooiing van de interne markt voor landbouwproducten en de daarmee corresponderende gemeenschappelijke landbouwmarktordeningen als zelfstandig probleem centraal gestaan (de eerste, statische betekenis).

Veel te weinig aandacht is besteed aan de omgevingsfactoren waarin het gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid moest werken. Dat heeft ertoe geleid dat de problematiek van dit beleid te zeer is gezien als een financieringsprobleem voor de Gemeenschap en dat in het beleid veel te weinig aandacht is besteed aan belangrijke factoren als de bijna structurele produktiviteitsgroei in de landbouw – die bij de gegeven marktordeningsmethoden *ieder* budget onder druk zet – de toenemende geografische onevenwichtigheden in de landbouwproductiestructuur en de snel moeilijker wordende verhoudingen op de wereldmarkt voor diverse landbouwproducten. De eisen die een dynamisch opgevat integratieproces aan het besluitvormingsvermogen van de Gemeenschap stelt, zijn, naar ook de ervaringen in de nationale beleids sfeer leren, aanzienlijk hoger dan die van een statisch opgevat integratieproces.

Daarom knelt juist bij de landbouw de institutionele onvolkomenheid van het integratieproces zo sterk. Die onvolkomenheid heeft geleid tot zelfbestendiging van een eenmaal vastgestelde beleidsrichting in een geleidelijk sterk veranderde economische context. Zo dreigt het communautaire landbouwbeleid ten aanzien van zijn beide hoofddoelstellingen – het verwezenlijken van een markt evenwicht en een sociaal verantwoorde inkomensontwikkeling in de landbouw – steeds verder tekort te schieten.

Hoe drastisch sommige van de door de WRR gedane voorstellen ook mogen schijnen, het zijn – en dit zou ik willen benadrukken – 'minimal solutions', die mede door de beperkingen van het institutionele bestel van de Gemeenschap worden bepaald.

#### *Het WRR-rapport als 'onvoltooid'*

Het WRR-rapport is niet af. Het heeft zich inhoudelijk geconcentreerd op de twee meest actuele problemen van het onvoltooid integratieproces, namelijk de interne markt en het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Echter, juist de verdere voltooiing van de interne markt en de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zullen verschillende andere 'onvoltooidheden' van het integratieproces actueel maken.

- Op korte termijn zal de 'eigen middelen' problematiek van de Gemeenschap hoogst klemmend worden. De thans beschikbare middelen laten eenvoudig geen ruimte om de voor de urgente heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nodige uitgaven te doen. Bovendien zijn er veel te weinig financiële mogelijkheden voor het, bij de verdere voltooiing van de interne markt nodige, aanvullende communautaire beleid. Het in de Europese Akte neergelegde convergentie-artikel kan een ernstig politiek en, mogelijk, ook juridisch struikelblok voor de interne markt gaan vormen, indien de Gemeenschap de middelen zou ontberen om tot een zekere geografische herverdeling van inkomsten en uitgaven te komen.
- Een verder voltooid interne markt zal altijd kwetsbaar blijven, zolang er binnen de Gemeenschap onvoldoende eenheid in macro-economisch en monetair beleid bestaat. Omgekeerd wordt het vermogen van de lidstaten om in de nationale sfeer zo'n beleid te voeren door de verdere voltooiing van de interne markt nog sterker aangetast dan nu het geval is. De problematiek van de Economische en Monetaire Unie zal dan ook op korte termijn aan actualiteit herwinnen.
- De handelspolitieke fricties met de Verenigde Staten zijn een symptoom van een dieper liggend probleem. De vorming van een markt met een omvang en belang als de communautaire heeft repercussies op het wereld-

handelsbestel. Tot dusver lijkt de Gemeenschap zich in haar externe beleid daarvan onvoldoende bewust. Daardoor toont zij zich niet zelden te passief tegenover de diep ingrijpende veranderingen die zich op de wereldmarkt voordoen. Een verkenning naar de huidige en toekomstige positie van de Gemeenschap in het wereldhandelsbestel, en naar haar nodige handelingsmogelijkheden, is dan ook gewenst.

- Het sociale luik van de Europese integratie is tot dusver onderbelicht gebleven. Er doen zich thans op de gemeenschappelijke markt in wording tal van ontwikkelingen voor die van grote invloed kunnen zijn op het arbeids- en sociale zekerheidsbestel zoals dat in de meeste lidstaten na de Tweede Wereldoorlog is ontwikkeld. Echter, met de intensivering van de marktintegratie, loopt de beleidsruimte voor de lidstaten om zelfstandig voor deze problemen een oplossing te vinden snel terug. Zo wordt het bewaken van de basiswaarden die in de zogenaamde sociale rechtsstaat hun uitdrukking vinden, en die in verschillende lidstaten ook grondwettelijk zijn vastgelegd, tevens een opdracht voor de Gemeenschap. Het spreekt vanzelf dat de in het WRR-rapport gestelde vragen naar de hoedanigheid van de gemeenschappelijke markt en de hoedanigheid van de sociaal-economische orde in West-Europa relevant zijn.

De WRR beraadt zich thans over de mogelijkheid van een vervolgstudie waarin deze thema's zullen worden bestudeerd.

#### *Tot slot*

In het symposium dat plaatsvond naar aanleiding van het eerste deel van de Beleidsgerichte toekomstverkenning, stelde A.M. Donner wat provocerend: 'Regeren is niet vooruitzien, regeren is wachten totdat de kans zich voordoet het noodzakelijke te doen'. Dat geldt ook voor het Europese integratieproces. Dat verloopt niet volgens *in politicis* vastgelegde blauwdrukken, het komt niet volgens publieke planmatigheid tot stand. Dat kan ook niet, want, zoals in het WRR-rapport nader wordt toegelicht, het integratieproces wordt niet uitsluitend door nationale overheden en andere publieke instanties bepaald. En voor zover de lidstaten daarop wel invloed hebben, beheersen zij niet de omgeving waarin het proces moet plaatsvinden. De Europese economische integratie is in essentie een maatschappelijk proces, en doen zich daarin problemen voor, of veroorzaakt het problemen, dan formuleert de samenleving nadere eisen voor de verdere economische eenwording. Goed regeren is het afwachten van dergelijke momenten en ervan gebruik maken. Echter, dan zal men in de publieke sfeer wel moeten weten wat men wil en vermag. Als het WRR-rapport een stimulans geeft aan de gedachtevorming over de mogelijkheden en wenselijkheden voor Nederland in het communautaire integratieproces, heeft het zijn primaire doel bereikt.

### 3. INSTITUTIONEEL-JURIDISCHE ONTWIKKELINGEN

#### 3.1 Integratie en nationale bestuursambitie

*Drs. H.C. Posthumus Meyjes*

Ofschoon ik in het programma vermeld sta als een inleider over de institutioneel-juridische aspecten van dit WRR-rapport, wil ik graag enkele algemene beschouwingen aan mijn kanttekeningen bij het desbetreffende hoofdstuk vooraf doen gaan.

De hoofdreden daarvoor is dat om overigens zeer valabele redenen het institutionele aspect in het rapport van de WRR een bescheiden plaats inneemt. In het rapport wordt gesteld dat de institutionele structuur van de Gemeenschap dient voort te vloeien uit de inhoudelijke eisen die aan haar worden gesteld. Aan die stelling hebben de opstellers van het rapport zich zelf ook gehouden. Daarom wil ik mijn commentaar graag wat breder uitwerken.

Het WRR-rapport is geen eenvoudige lectuur. De gebruikte terminologie is niet altijd gemakkelijk hanteerbaar. Bovendien is het rapport – te – lang. Er zijn grote beschrijvende delen, die, ofschoon waardevol, enigszins afbreuk doen aan het adviserende karakter van het rapport.

De inhoud ervan spreekt mij over het algemeen aan, niet alleen waar het ondersteuning geeft aan het beleid zoals dat wordt gevoerd, maar ook door de originele aanpak, de aankleding en de consistente stijl.

Overigens is dit, anders dan de heer Vogelaar meende, niet de eerste keer dat de WRR zich buigt over vraagstukken komende van buiten de grenzen. Ik herinner me een WRR-rapport over de invloed die vanuit de Bondsrepubliek op ons wordt uitgeoefend.

Alle goeds over het WRR-rapport ten spijt, heeft de kennisneming ervan zekere irritatie, of mogelijk onrust, opgewekt. Dit is niet zozeer te herleiden tot de – voor de hand liggende – tegenstelling tussen de man uit de praktijk en de adviesgever terzijde. Daarvoor is de eigen praktijkervaring voldoende algemeen van aard en is in de loop des tijds voldoende distantie ingebouwd. De irritatie zit dieper: zij hangt in essentie samen met het onderwerp zelf. Het onderwerp ‘Europese integratie’ is ongemakkelijk in de zin dat het zo moeilijk is daarvan een vastomlijnd beeld te krijgen. Steeds wanneer men meent houvast te krijgen, verschuift het weer en komt een ander perspectief naar voren.

Het blijft, ook na jarenlange praktijkervaring, heel moeilijk om greep te krijgen op het wezen van de Europese Gemeenschap. Wellicht vooral omdat de kloof tussen wat is en wat zou moeten zijn zo groot is. Nu komt dat op meer gebieden voor, maar het bijzondere bij de Europese Gemeenschap is dat het zo duidelijk is wat zij zou moeten zijn. Het is eenvoudig na te gaan hoe de Gemeenschap in het licht van haar eigen doelstellingen zou moeten functioneren. Of men zich nu op een federaal standpunt stelt, dan wel, zoals het rapport-Spiereburg deed, het standpunt aan het integratieproces zelf ontleent, ofwel het bestuurlijk vermogen centraal stelt, steeds is vrij duidelijk wat de Gemeenschap zou behoren te zijn. Steeds echter is evenzeer duidelijk dat zij aan die eis niet beantwoordt en dat voorlopig ook niet zal doen.

Deze al lang bestaande discrepantie maakt het moeilijk in de bestaande situatie te berusten.

Die onvrede ten spijt, moet men tegelijkertijd constateren dat de evidente weg vooruit niet wordt bewandeld. Zo ontstaat een tot irritatie aanleiding gevende spanning tussen de vaststelling van het onvolkomene en de constatering dat hetgeen desondanks bestaat van grote waarde is, en dat we

daaraan zo enigszins mogelijk moeten vasthouden. Die spanning maakt ook een eindoordeel over het Europese integratieproces, zoals het er nu voorstaat, zo moeilijk.

Naar aanleiding van dit rapport heb ik het inmiddels tien jaar oude rapport-Spierenburg nog eens opgeslagen.

Als ik het wel heb, kwamen de auteurs van dat rapport tot de conclusie dat de Europese Gemeenschap het 'point of no return' nog niet had bereikt. Wat zouden de auteurs van dat rapport dan nu zeggen over de Gemeenschap, nu wordt vastgesteld dat de gemeenschappelijke markt – een van de belangrijkste posten op de creditzijde van het integratieproces – nog zoveel onvolkomenheden vertoont? Wat zijn de consequenties daarvan voor de algemene beoordeling van de stand van het integratieproces?

Een vergelijkbare onduidelijkheid of verschuiving van perspectief doet zich ook voor als men zich de vraag stelt wat er moet worden gedaan. Dan zwakt het oordeel steeds tussen de grote plannen, de nieuwe impulsen, de initiatieven en de mobilisering van de politieke wil aan de ene kant en aan de andere kant het 'kleine pragmatisme', waarvan de dagelijkse praktijk zich vooral bedient.

Een keuze tussen deze uitersten is niet eenvoudig, en is die eenmaal gemaakt dan biedt ook die niet steeds een antwoord. Mogelijk ligt de waarheid hier in het – steeds verschuivende – midden.

Naar mijn indruk kan zij worden gesitueerd in de buurt van wat in het WRR-rapport (blz. 44 en 45) de 'derde optie' wordt genoemd.

De eerste van de daar genoemde opties is het uitschakelen van de nog onvolkomen gemeenschappelijke markt als een het nationale beleid beperkende en verstorende factor. De tweede optie is het – versneld – voltooiën van de gemeenschappelijke markt met de daarbij behorende minimaal nodige beleid-sintegratie, terwijl de derde optie in essentie een vasthouden aan de status quo is. De voorstelling van zaken dat de oude lidstaten zich feitelijk achter de tweede optie scharen en de 'nieuwe' lidstaten de derde verkiezen, lijkt me een simplificatie van de realiteit. Zo eenvoudig is het niet en op dit punt ben ik geneigd tot een wezenlijk minder optimistische beoordeling dan de WRR.

Over het begrip 'onvoltooid' heeft Geelhoed al veel behartenswaardigs gezegd. Nu zijn er twee vragen, waarvan het rapport er in essentie n behandelt, namelijk hoe te voltooiën, hoe komt men verder?

Ik vraag me af of dit de meest wezenlijke vraag is.

Die vraag is eerder: hoe kunnen we leven met een blijvend onvoltooid integratie? En met die 'onvoltooidheid' is niet de procesmatige onvoltooidheid bedoeld, waarover Geelhoed sprak, maar veeleer dat de integratie blijvend onvoltooid zal zijn, in de zin dat het tot in lengte van jaren achter zal blijven bij de verklaarde doelstellingen.

In dit licht gezien, hindert het me dat in het hoofdstuk over de interne markt, de doelstellingen zoals in het Witboek vervat en de instrumenten die hopelijk in de Europese Akte ter beschikking zullen komen, al te gemakkelijk als inadequaet worden afgedaan. De criteria die het rapport stelt aan de verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt tegen 1992 zijn zo hoog, dat teleurstellingen onvermijdelijk zijn. Het is de vraag of men daarmee de integratie een dienst bewijst. Integendeel, we zullen ons moeten instellen op een zeer grote mate van onvoltooidheid, met de zekerheid dat we jarenlang moeten schipperen en desondanks trachten het beste beleid te voeren.

Ik wil nu ingaan op de hoofdinvalshoek van het rapport. Anderen hebben al geconstateerd dat de originaliteit van het WRR-rapport zit in het gekozen uitgangspunt van het weglekkend nationaal handelingsvermogen, een weglekken dat niet wordt gecompenseerd door nieuw handelingsvermogen op communautair niveau. Dit thema – dat, ver uitgesponnen, tot lezenswaardige conclusies leidt – verschilt als uitgangspunt van dat van andere rapporten over het integratieproces. Het is niet een (beleids)conceptie, niet een einddoel dat men zich stelt en, evenmin, is het de dynamiek van de Euro-

pese integratie die tot uitgangspunt wordt genomen, noch het beeld dat men zich van een verenigd Europa in de wereld zou willen vormen. Het gaat in het WRR-rapport in wezen om de bestuurbaarheid van Nederland. Me dit realiserend, stelde ik me de vraag of we hier te maken hebben met een vorm van renationalisatie van denken over de Europese integratie. Er valt hier een zekere parallel te trekken met de renationalisatie van communautair beleid, waartegen we ons, uiteraard, verzetten.

De gekozen aanpak heeft de verdienste van nuchterheid en zakelijkheid; zij spreekt ook aan als men eenmaal aan de terminologie is gewend. Maar zij heeft ook beperkingen, die ik ter wille van de discussie wat nader zal expliciteren. Het uitgangspunt, de mate van bestuurbaarheid van Nederland, leidt vrijwel onvermijdelijk ertoe dat het bestuursmatige, het procedurele en het formeel-juridische voorop worden gesteld. Hierdoor blijft dat deel van de werkelijkheid, dat niet in formele en procedurele termen kan worden gevangen, buiten schot. Het effect van het rapport is daardoor wellicht minder dan het anders zou zijn geweest. Weliswaar hebben de auteurs, naar ik vermoed, compensatie voor dit gebrek gezocht door enkele economische beschouwingen in te lassen, maar deze blijven door de gekozen aanpak wat in de lucht hangen. Ik acht me in mijn kritiek bevestigd, doordat de in verschillende commentaren op het rapport gesignaleerde omissies zich precies op die terreinen bevinden die veel moeilijker in procedurele en bestuurskundige termen te vatten zijn. Ik noem er enkele:

- het macro-economische en monetaire beleid;
- de financiering van de Gemeenschap, een urgent probleem op korte termijn, dat in het rapport buiten beschouwing blijft;
- de Europese politieke samenwerking, die in het rapport zelfs niet wordt genoemd.

Wellicht een principiële bezwaar is dat de nationale - lees: Nederlandse - bestuursambitie tot maatstaf wordt genomen. Die is zeker niet altijd even groot en zal van lidstaat tot lidstaat wisselen. Als bijvoorbeeld de Nederlandse bestuursambitie in sterke mate het accent zou leggen op deregulering dan zou dat dus, in het licht van het rapport, moeten leiden tot een verminderde behoefte aan communautair beleid. Daarop komt ook de stelling neer, zoals die door het Verenigd Koninkrijk - waar deregulering ook een belangrijk beleidsobjectief is - wordt verdedigd. Het Verenigd Koninkrijk leidt daaruit af dat allerlei communautair beleid niet tot stand moet komen en dat bestaand Gemeenschapsbeleid zou moeten worden ingekrompen. Een stelling die mij in haar algemeenheid tamelijk aanvechtbaar lijkt.

Een derde bezwaar is de inhoudelijk beperkte reikwijdte van de gevolgde redenering. Wordt het Nederlandse beleid tot uitgangspunt genomen, dan kan op sommige gebieden wel een lijn worden getrokken naar een Europese equivalent daarvan.

Zo, bijvoorbeeld, het nationale steunbeleid. Het is duidelijk dat dit niet compleet of effectief kan zijn als er geen tegenhanger of complement is op gemeenschapsniveau. Maar zoveel verbindingslijnen bestaan er niet. Er zijn grote stukken communautair optreden die te ver van het nationale beleid verwijderd zijn om een dergelijke constructie mogelijk te maken. Men denke, onder meer, aan de verschillende communautaire structuurfondsen, waarvan de werkzaamheden grotendeels buiten Nederland plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor het communautaire beleid ten aanzien van de ontwikkelingslanden en het gemeenschappelijk technologiebeleid. Al deze gemeenschapsactiviteiten zijn niet te analyseren en inhoudelijk te omschrijven vanuit de vraag naar de bestuurbaarheid van Nederland. De waarde van de gevolgde redenering niet ontkennend, meen ik toch dat zij te weinig draagwijdte heeft om een Europees beleid op te funderen. De parallel met de enige jaren geleden uitgevoerde en, ondanks de daarin gestopte energie, vruchteloos gebleven exercities over vervangend beleid dringt zich hier op. Daarin stond de vraag centraal welke beleidsonderdelen uit Nederland naar de Gemeenschap zouden kunnen worden overgedragen,

met de daarbij behorende financiering. Bij gebrek aan voldoende draagwijdte bleek het concept van vervangend beleid niet functioneel.

Ik kom thans aan mijn oorspronkelijke opdracht toe, namelijk het plaatsen van enkele kanttekeningen bij het institutionele deel van het WRR-rapport. Die kanttekeningen kunnen heel beknopt blijven, want met het overgrote deel van hetgeen over de instellingen van de Gemeenschap in hoofdstuk 6 van het rapport wordt gezegd, ben ik het, soms tot in detail, eens. Verwonderlijk is dat niet, omdat het institutionele deel van het rapport het minste nieuws brengt. In zekere zin is het geruststellend dat de WRR niet komt tot conclusies die anders zijn dan die welke in Nederland al de laatste vijftientig tot dertig jaar worden getrokken. Met de analyse van de zwakheden van de gemeenschappelijke besluitvormingsstructuur, op bladzijde 53 van het rapport, stem ik in, evenals met de remedies die in hoofdstuk 6 van het rapport worden aangereikt.

Ik wil nog twee kanttekeningen maken.

Wat de bevoegdheden van het Europees Parlement betreft valt n passage op, namelijk dat de WRR niet tracht een vergroting van de competenties van deze instelling te construeren ten opzichte van de Raad, maar dat dit zelfs uitdrukkelijk wordt afgeraden. Vergroting van de politieke controle op de beleidsvorming en -uitvoering van de Commissie wordt aanbevolen, maar ten opzichte van de Raad wordt hetzelfde ontraden.

Als redengeving wordt, naar het schijnt, aangevoerd dat zulks niet wenselijk is, zolang er tussen de lidstaten geen fundamentele consensus bestaat over het – staatkundige – perspectief van het integratieproces. Het betreft hier toch een thema dat in het denken over de institutionele ontwikkeling van de Gemeenschap in de afgelopen decennia een grote rol heeft gespeeld. Het heeft tot dusver geen spectaculaire resultaten opgeleverd, maar er is wel veel energie in gestoken.

Ook onlangs bij de totstandbrenging van de Europese Akte heeft men toch weer getracht, zij het op beperkte schaal, aan de relatie tussen Parlement en Raad nieuwe inhoud te geven. Het valt me op dat dit eigenlijk door de WRR met een achteloos gebaar van tafel wordt geveegd. Vindt de WRR deze ontwikkeling niet de moeite waard of eigenlijk onjuist? Als het laatste het geval is, zou dat toch in zo'n uitvoerig rapport als het onderhavige nader moeten worden geëxpliciteerd.

Tot slot een opmerking over een ander institutioneel vraagstuk, namelijk dat van de zogenaamde gedifferentieerde integratie, dat niet in hoofdstuk 6, maar op bladzijde 46 e.v. wordt behandeld. Daar staan beschouwingen over differentiatie en gedifferentieerde integratie, die weer worden uitgesplitst naar diverse verdragsgebieden. Beschouwingen die mij zeer de moeite waard lijken, ofschoon de opvattingen die de WRR hiermee heeft mij niet helemaal duidelijk zijn. Ik krijg de indruk dat de WRR per saldo in differentiatie en gedifferentieerde integratie weinig ziet of wel daarvoor heel weinig ruimte aanwezig acht.

De WRR legt criteria aan die heel streng zijn en die de effectieve werking van deze beleidsnotie beperken. Dat deze begrippen in het eigenlijke institutionele hoofdstuk helemaal niet terugkomen, sterkt mij in mijn opvatting dat de WRR daarin heel weinig brood ziet. Ik vermoed niet dat ik het in dit opzicht met het rapport oneens ben, maar ik constateer hier wel een onduidelijkheid die voor de lezer blijft bestaan.

### **3.2 Onvoltooidheden in het WRR-rapport**

*Mr. P. VerLoren van Themaat*

De WRR verdient om te beginnen een gelukwens met zijn rapport, niet in het minst omdat het al op zeer korte termijn invloed kan hebben. Het zal namelijk een bijdrage kunnen leveren tot een zinvolle parlementaire behandeling van de Europese Akte. Het wetsontwerp tot ratificatie daarvan zal, naar verluidt, nog voor het zomerreces worden ingediend. Het rapport



komt zo op een gelegen moment. In dat licht lijkt een spoedige bestudering van het rapport door de volksvertegenwoordiging wenselijk.

Op wat langere termijn zal dit rapport nog jarenlang een vraagbaak kunnen vormen voor ambtelijke en politieke beleidsvormers, zowel in Den Haag als elders in Europa.

Het rapport is in tweeërlei opzicht wat provocerend: in zijn afwijzing van een Europese integratie volgens een federale blauwdruk en, meer impliciet, van het ontwerp-verdrag van het Europees Parlement over de Europese Unie. Bij de afwijzing van de federale blauwdruk lijkt de WRR duidelijk wetenschappelijke twijfel te uiten of de Europese integratie, als een economische integratie wel tot een federale staat zal kunnen leiden. Verwijzend naar studies van H.P. Ipsen wordt in het rapport opgemerkt dat bij de economische integratie als zodanig essentiële functies, die een staat tot 'staat' maken, niet betrokken hoeven te zijn. Deze afwijzing van federale of pre-federale blauwdrukken voor de voortgang van het integratieproces stoort mij niet. Zij is op dit moment niet alleen realistisch, omdat zeker in discussies met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Griekenland voorstellen gebaseerd op een dergelijke institutionele blauwdruk weinig kansrijk zullen blijken. Maar afgezien van dat meer pragmatische argument, past de door de WRR gekozen benadering, waarin de wisselwerking tussen nationaal beleid en gemeenschapsbeleid op de voorgrond staat, in ieder geval bij de ondubbelzinnige keuze van de regeringen van de twaalf lidstaten bij de voorbereiding van de Europese Akte. Anders dan het Europees Parlement, hebben ze zich er bij voorbaat op vastgelegd dat alleen verdere vooruitgang mogelijk zou moeten zijn met twaalf lidstaten. De mogelijkheid van een verdere vooruitgang met een kleiner aantal lidstaten is niet opengelaten. Door de keus van artikel 236 EEG-verdrag als rechtsbasis voor de Europese Akte hebben zij dit bij voorbaat duidelijk gemaakt. Omdat enkele lidstaten het federale perspectief uitdrukkelijk afwijzen, lijkt voorlopig, voor de komende 5 tot 7 jaren, het door de WRR gekozen uitgangspunt juist.

Het standpunt dat de institutionele structuur van de Gemeenschap uiteindelijk meer door beleidsinhoudelijke eisen zal worden bepaald dan door tussen en binnen de lidstaten sterk uiteenlopende politieke opvattingen over die structuur, spreekt mij aan. Daarbij zij vooropgesteld dat de WRR niet de bestaande institutionele structuur ter discussie heeft willen stellen. Integendeel, het rapport gaat op institutioneel gebied uit van de bestaande verdragen en de Europese Akte en het lijkt ook te onderkennen dat er wel terdege een wisselwerking bestaat tussen de institutionele structuur en het inhoudelijke beleid van de Gemeenschap. Immers dat er een Europees Parlement, een Hof van Justitie en Commissie zijn, evenals de aanwezigheid van een sterk intergouvernementeel werkende Raad, heeft uiteraard invloed op de inhoud van het beleid.

Anders dan Posthumus Meyjes heb ik uit het rapport niet begrepen dat de eisen van de bestuurbaarheid van Nederland daarin centraal staan. Het rapport concentreert zich op de eisen die aan het beleid van de Gemeenschap zullen moeten worden gesteld, wanneer door een zeer verregaande liberalisatie van het grensoverschrijdende verkeer binnen West-Europa, nationaal beleid niet meer effectief kan zijn. Dan zal de Gemeenschap in staat moeten zijn effectief beleid te voeren.

Ook met een van de andere hoofdstellingen van het rapport ben ik het eens, namelijk dat een versnelde totstandkoming van de interne markt ook op grote politieke bezwaren zal stuiten en voor verschillende lidstaten onaanvaardbaar zal zijn zonder een daaraan complementaire positieve integratie. Ik deel de twijfel van de WRR dat die noodzaak voldoende algemeen wordt onderkend.

Als die inhoudelijke eisen dan zo beslissend zijn, verdienen deze wel enige kanttekeningen. Ik zal mij tot drie opmerkingen beperken.

In de *eerste* plaats dient onderkend te worden welk een enorm programma van werkzaamheden er op de Raad rust, wil men tijdig tot een interne markt komen.

Ten aanzien van het bank- en verzekeringswezen zal men het, zo valt aan te nemen, niet klaarspelen met een wederzijdse erkenning van controles alleen. Daaraan zullen toch wel zekere inhoudelijke eisen moeten worden gesteld voordat men met liberalisatie en wederzijdse erkenning van het nationale toezicht op banken en verzekeringsmaatschappijen zal instemmen. Ook op het punt van vervoer bestaat wellicht te veel optimisme ten aanzien van de zeker door Nederland gewenste sterk liberale, of misschien wel uitsluitend liberale vervoerspolitiek, die zou moeten worden gevoerd. Hier liggen even zovele kwesties, die de besluitvorming in de Raad zullen belasten. Hetzelfde geldt voor het telecommunicatiebeleid, en de nog lang niet voltooide gemeenschappelijke handelspolitiek. Zeer belangrijk is dan natuurlijk de relatie tussen de verdere voltooiing van de interne markt en het nationale industrie- en technologiebeleid. De problemen die zich hier zullen voordoen zijn nog maar zeer ten dele onderkend. Voor de Raad zullen zij niet eenvoudig oplosbaar blijken. Gelukkig is het mededingingsbeleid – dat ook van belang is voor de industriepolitiek – grotendeels in handen van de Commissie, zodat de Raad zich niet te veel daarover hoeft te buigen.

Naar mijn mening wordt in de huidige discussie over de interne markt – ook het WRR-rapport schiet in dit opzicht tekort – de noodzaak om de economische en monetaire unie te ontwikkelen onvoldoende benadrukt. Ik herinner eraan dat de liberalisatie van de kapitaalmarkt ook op het programma van de Raad staat; vergelijk de Europese Akte en het Witboek van de Commissie.

Echter, juist van Nederlandse zijde is men altijd van mening geweest dat liberalisatie van de kapitaalmarkt niet mogelijk en ongewenst is zonder een zeer vergaande coördinatie van het economisch en monetair beleid. Ik deel die opvatting. Ik vind het daarom een tekortkoming van het rapport dat het – ofschoon het vooral over de interne markt gaat – de EMU vrijwel geheel buiten beschouwing laat.

Een ander, ook wel belangrijk punt van positieve integratie dat niet is behandeld, is het milieubeleid van de Gemeenschap.

De ontstaansgeschiedenis van de Europese Akte heeft geleerd dat er bij verschillende lidstaten gebrek aan vertrouwen bestaat in het milieubeleid van de Gemeenschap. Daarom is het in de Europese Akte uitdrukkelijk mogelijk gemaakt om bij het tekortschieten van de Gemeenschap, dan wel op eigen milieupolitieke overwegingen, produkten uit andere lidstaten te weren. Nadere studie lijkt mij ook hier wenselijk.

Ik kom thans op mijn *tweede* inhoudelijke opmerking. Het lijkt me dat de prijs van de voltooiing van de gemeenschappelijke markt en van de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid hoog zal zijn. Met het WRR-rapport ben ik van oordeel dat een voltooide gemeenschappelijke markt tot een zekere concentratie van economische activiteiten in het geografisch centrum van de Gemeenschap zal leiden; dat daarom een voltooide interne markt nooit aanvaard zal worden door de lidstaten aan de periferie van de Gemeenschap, wanneer daar geen financiële compensatie in de vorm van structuurmaatregelen – het landbouworientatie-, het regionaal en het sociaal fonds – tegenover staat.

Een noodzakelijk communautair technologiebeleid zal ook geld kosten.

Een ernstig tekort van het WRR-rapport vind ik dan ook dat een kostenberekening van al die compensaties en eigen beleidsvormen van de Gemeenschap ontbreekt en dat slechts ten aanzien van de wijze van financiering van de landbouwhervorming een zekere aanduiding wordt gegeven van de financieringswijze: een specifieke opslag op de BTW voor landbouwprodukten. Ik ben het in dit opzicht eens met de heer Posthumus Meyjes, zij het dat deze, anders dan ik, de compensatienoodzaak niet zonder meer zal aanvaarden. Daarover is Nederland, als 'natuurlijke' contribuant nooit zo enthousiast.

Kortom, naar mijn mening is een aanvullend rapport van de WRR over het begrotingsbeleid en het financieringsbeleid, dus de eigen middelen, van de Gemeenschap zeer urgent.

Als *derde* kanttekening onderstreep ik met de WRR, dat bij al de uiteenlopende werkzaamheden die ter voltooiing van de interne markt moeten worden verricht, verkokering van de besluitvorming binnen de Gemeenschap zal moeten worden tegengegaan. Zo is het bij de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in meer marktconforme richting duidelijk dat dit dwingt tot compensaties aan de marginale landbouwgebieden, ook buiten de eigenlijke landbouwpolitiek om. Ook het technologiebeleid is niet uitsluitend een aangelegenheid van de ministers die zich daarmee specifiek bezighouden. De technologische samenwerking in gemeenschapsverband is bij uitstek ressortoverschrijdend. Als eerste vereiste voor het technologiebeleid in West-Europa geldt dat de nationale markten waar de overheid als belangrijkste vrager optreedt, worden geopend. Als dat niet in communautair verband gebeurt, zullen de nationale overheden hun nationale ondernemingen, juist in de voor geavanceerde producten relevante markten, blijven bevoorrechten. Voorts vereist een gemeenschappelijk technologiebeleid een ressortoverschrijdende samenwerking bij de harmonisatie van technische normen en standaarden. Hier kan, op straffe van verdere stagnatie, geen verkokerde besluitvorming plaatsvinden. Evenmin zullen banken, verzekeringen en vervoer kunnen worden overgelaten aan de specialistische bijziendheid van de vakministers uit die sectoren. Zo is het duidelijk dat bij het vervoer er zeker niet een gemeenschappelijk vervoersbeleid moet komen, ter wille van het vervoer *alleen*. De internationale handel is altijd mede bepaald door de transportmogelijkheden. Een gemeenschappelijk verregaand geliberaliseerd vervoersbeleid is dan ook primair nodig voor de voltooiing van de gemeenschappelijke goederenmarkt. De noodzaak tot ontkokering zal naar mijn mening moeten leiden tot package-deals: tussen industrie, landbouw en diensten; tussen negatieve (liberalisatie) en positieve integratie (gemeenschapsbeleid); tussen centrum en periferie. Dat is in het verleden ook al zo gebeurd. Het gaat hier om beleidsmatige en politieke realiteiten, die aan de besluitvormingscapaciteit van de Raad zeer hoge eisen zullen stellen. Bij de thans geuite voornemens met betrekking tot de voltooiing van de interne markt worden deze – nog – onvoldoende onderkend.

Korthedshalve zal ik het vraagstuk van gedifferentieerde integratie en het voorlopig vooruitlopen van bepaalde lidstaten buiten beschouwing laten. Daarover ben ik het, evenals Posthumus Meyjes, goeddeels eens met de WRR.

Wel wil ik nog enkele opmerkingen maken over de juridische en institutionele voorstellen van het rapport.

– Als *juridische* kanttekening moet worden opgemerkt dat het achteraf bezien verwarrend is dat ook het WRR-rapport de term ‘interne markt’ hanteert en niet de term ‘gemeenschappelijke markt’. Het begrip interne markt heeft in de Europese Akte een griezelig enge definitie gekregen. Daardoor wordt in het geheel niet verzekerd dat er op de communautaire ‘markt zonder grenzen’, ook voorwaarden van onvervalste mededinging zullen gelden.

Mijn stelling, die ik elders nog zal toelichten, is dat, bijvoorbeeld, het hele geharmoniseerde stelsel van belasting op de toegevoegde waarde niet tot stand had kunnen komen, wanneer in het midden der jaren zestig artikel 99 EEG-verdrag al de redactie had gehad die het nu onder de Europese Akte zal krijgen. De eerste richtlijnen waarbij de BTW werd ingevoerd, beoogden niet zozeer om een markt zonder grenzen te realiseren, doch om concurrentievervalsingen tussen geïntegreerde en niet-geïntegreerde ondernemingen op te heffen.

– Een tweede juridische tekortkoming van de Europese Akte is dat het stuk de permanente mogelijkheid opent om ook na harmonisatie van nationale voorschriften, toch nog afwijkende nationale normen op te stellen en in het intracommunautair verkeer te doen gelden.

De vraag rijst dan, waartoe harmonisatie eigenlijk dient. Een zo groot

mogelijk aantal lidstaten zal bij ratificatie van de Europese Akte bijvoorbeeld moeten verklaren dat zij geen gebruik zullen maken van de door artikel 100a, vierde lid EEG-verdrag geboden mogelijkheid.

- Met hetgeen in het WRR-rapport over de Raad en de Commissie wordt gesteld, ben ik het in grote trekken eens. Dat geldt niet voor hetgeen over de positie van het Europees Parlement wordt gezegd. Ik hoef slechts te herinneren aan het befaamde Van Gend en Loos arrest uit 1963. Daarin heeft het Hof van Justitie al uitgesproken dat het Europees Parlement geroepen is mee te werken aan de besluitvorming van de Gemeenschap. In de context van dat arrest kon dit niet anders betekenen dan medewerking aan de besluitvorming van de Raad en niet aan die van de Commissie.

Ik ben dan ook van mening dat de mogelijkheden die de Europese Akte op dit punt zal openen optimaal benut zullen moeten worden. Daarbij kan een eventueel in te stellen vaste Commissie voor Europese zaken van de Tweede Kamer een zekere rol spelen. Wanneer, bijvoorbeeld, in de laatste fase van de besluitvorming in de Raad, vertegenwoordigers van de Nederlandse regering zouden willen ingaan tegen door de Commissie gesteunde amendementen van het Europees Parlement, zou die vaste kamercommissie de betrokken bewindslieden ter verantwoording kunnen roepen. Dat kan het Europees Parlement niet doen.

- Ten aanzien van het Hof van Justitie merkt het WRR-rapport met recht op dat deze instelling wel een cruciale rol kan spelen bij de - bewaking van de - negatieve integratie, maar geen positieve integratie tot stand kan brengen.

Op enkele punten ben ik het echter niet helemaal eens met de WRR.

Het is te eenzijdig te stellen dat er geen sancties zouden bestaan op de niet-naleving van uitspraken van het Hof. Op alle terreinen waar rechtstreeks werkend gemeenschapsrecht is, bestaan die sancties wel, want daar zijn de nationale rechters verplicht het gemeenschapsrecht te handhaven, ook tegenover de eigen nationale overheid.

Ten aanzien van de controle door de Commissie op de naleving van het gemeenschapsrecht is het WRR-rapport wellicht iets te pessimistisch. Een zeer hoog percentage van inbreuken wordt al in de administratieve voorfase van artikel 169 EEG-verdrag opgelost. Het feit dat er minder rechtstreekse beroepen van de Commissie tegen lidstaten voor het Hof van Justitie komen dan prejudiciële zaken, levert als zodanig nog geen bewijs dat die controle niet effectief zou zijn. Integendeel, het zou zelfs een aanwijzing ervoor kunnen zijn dat die controle juist wel effectief is, omdat men de meeste conflicten in de administratieve fase kan oplossen. Hiermee wil ik stellen dat de controle door de Commissie perfecter is dan het rapport het doet voorkomen.

Ik sta dan ook gereserveerd tegenover het openen van de bevoegdheid voor de Commissie om rechtstreeks bij het Hof in beroep te gaan tegen inbreuken door lidstaten, in ieder geval tegen een al te verregaand gebruik van zo'n bevoegdheid. Dat lijkt me op politieke gronden niet verstandig. De praktijk heeft bewezen dat een snelle afwerking van de administratieve voorfase op korte termijn, in combinatie met eventueel een uitspraak in kort geding bij het Hof, afdoend kan werken.

Wel wil ik in dit verband nog wijzen op het bestaan van fysieke capaciteitsgrenzen bij het Hof. Voor zover de Europese Akte op dit punt oplossingen biedt, bijvoorbeeld door de instelling van een rechterlijke instantie in eerste instantie, dienen deze te worden benut.

*Ten slotte*, de realisatie van de voorstellen van de WRR, leidt, naar Geelhoed zelf zoëven al opmerkte, niet tot voltooiing van de Europese integratie. Wel bevat het waardevolle preciseringen en aanvullingen op de Europese Akte. Die Akte zal, na ratificatie en optimale toepassing, binnen zeer korte termijn - twee jaar - moeten worden gevolgd door een substantiële verhoging van de eigen middelen van de Gemeenschap. Als gezegd, lijkt mij een

aanvullend rapport van de WRR op dit punt urgent. En in de derde plaats, zal, zo komt het me voor, binnen zeven jaar een nieuwe verdragswijziging nodig zijn, onder meer met betrekking tot de economische en monetaire unie.

Indien die EMU, zoals ook Posthumus Meyjes opmerkt, verder ontwikkeld moet worden om de – verder voltooide – gemeenschappelijke markt te bewaren, zal hier een verdragswijziging nodig zijn. Hetzelfde geldt dan voor de verdere uitwerking van de samenwerking met het Europees Parlement.

## 4. HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

### 4.1 Prijsverlaging, mits geleidelijk en met mate

*Ir. A. de Zeeuw*

Ook ik begin met te zeggen dat het WRR-rapport een uitstekend rapport is. Dat is ook niet zo'n wonder, want er zijn nogal wat bronnen waaruit geput kon worden en dan noem ik niet alleen het rapport van het LEI, van Meester en Strijker, dat een voorstudie geweest is voor dit rapport, maar zeker ook studies van de OECD en de studies die in het kader van het GATT in Genève met betrekking tot het landbouwbeleid zijn ontwikkeld. De analyses die in dit rapport over de moeilijkheden in het landbouwbeleid worden gepresenteerd zijn bijna uitputtend. Er wordt heel veel aandacht geschonken aan het landbouwgebeuren, en terecht, want als men over onvoltooide integratie in Europa spreekt en het woordje onvoltooid wat dunner geschreven is in de tekst dan de woorden Europese integratie, dan zou ik zeggen: bij het landbouwbeleid hebben wij geen moeite met te zeggen dat het aangepast dient te worden (ik kom daar nog wel even op terug aan het eind van mijn inleiding). Maar waar we last van hebben, is dat er op andere terreinen geen gemeenschappelijk beleid is ontstaan. En die last komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat, omdat er geen geharmoniseerd sociaal, fiscaal en structuurbeleid is in Europa, er daardoor verschillen in steun en omstandigheden voor de landbouwontwikkeling veroorzaakt worden. De integratie is er: er is n landbouwbeleid voor Europa. Maar als men vraagt of we ons moeten bezinnen of dit landbouwbeleid wel zo door kan gaan, dan zeg ik heel duidelijk: ja. En dit rapport geeft daarin ook bepaalde richtingen aan, waarin je zou moeten overwegen dit te durven ontwikkelen.

Ik wil niet zozeer ingaan op kritiek op onderdelen van het rapport, maar ik wil wel graag de gelegenheid benutten om enkele opmerkingen te maken die meer uit de hoek van het landbouwbeleidsgebeuren en de wetenschap komen, om te bezien of en hoe met de kennis die in dit soort rapporten met betrekking tot het landbouwbeleidsgebeuren of de landbouwontwikkeling wordt gemeld, een beleid ontwikkeld kan worden, dan wel welke verwachtingen je mag koesteren over de richting waarin het zich zou kunnen ontwikkelen. En daarbij zou ik dan als uitgangspunt niet alleen het landbouwbeleid in de EG willen nemen.

Als we in de wereld rondkijken zien we dat er eigenlijk geen land is dat niet een eigen nationale landbouwpolitiek voert, een landbouwpolitiek die gericht is op de bescherming van de produktiemogelijkheden en inkomensbescherming van de landbouwproducenten in dat land. En men vraagt zich af of het nu wel correct is dat dat gebeurt. Waarom zou ieder land zijn eigen landbouwproduktie moeten hebben, terwijl dat bij de industrie niet zo is? Desondanks weet ik geen land ter wereld waar men de bestaande landbouwproduktie, het bestaande gebruik van gronden voor landbouwproduktie wenst af te schaffen. Vandaar dat de landbouwpolitiek en de landbouwproblematiek naar mijn mening ook bekeken moet worden vanuit de stelling dat bijvoorbeeld de landbouwproduktie in Japan niet ophoudt te bestaan en de landbouwproduktie in de bergen van Zwitserland of in Finland en Noorwegen zal blijven bestaan, ook al zijn de omstandigheden daar moeilijker en de produkties daardoor duurder. Als ik dat projecteer op de Gemeenschap dan geloof ik dat de stelling gerechtvaardigd is dat binnen de Gemeenschap ook landbouw blijft bestaan in gebieden die minder rationeel of efficiënt kunnen produceren, en dat men dus niet moet denken dat in Zuid-Duitsland

of in Griekenland of in het zuiden van Italië, of in gedeelten van Ierland, of Schotland er op den duur geen landbouw meer zal bestaan. De tweede stelling die ik zou willen ontwikkelen, is naar aanleiding van de vraag of het dan noodzakelijk is dat die landbouw zodanig gesteund wordt en de inkomensbescherming zo ver gaat, dat steeds meer landbouwproducten geproduceerd worden en zelfs niet-afzetbare overschotten ontstaan. Die vraag wil ik ontkennend beantwoorden. Vanuit de twee stellingen, namelijk dat landbouwproductie blijft en de stelling dat men die niet zodanig mag beschermen dat daardoor spanningen optreden op de internationale markt, zou ik willen proberen een weg aan te geven in welke richting zich het landbouwbeleid in meerdere landen, maar zeker ook in de EG, zou moeten ontwikkelen.

Als we dan naar de EG kijken vind ik dat het landbouwbeleid teveel gericht is geweest op inkomensbescherming. Het prijsbeleid dat in de Gemeenschap is gevoerd, is een belangrijke oorzaak geweest van de uitbreiding van de produktie. Maar het is bepaald niet de enige factor geweest, want 'he-laas' hebben we nogal wat autonome technologische ontwikkelingen gehad die er voor gezorgd hebben dat per hectare een verdubbeling, een verdrieduigdiging van de graanopbrengst mogelijk werd vergeleken met twintig, dertig jaar geleden, de melkproduktie per koe gestegen is met minstens 100%, enzovoort.

De technologische ontwikkeling enerzijds en de inkomensbescherming via een te hoog gegarandeerd prijsbeleid anderzijds, zijn de wezenlijke oorzaken van de problematiek waarmee we nu geconfronteerd worden. Hoe lossen we die problematiek op? Als men ziet op welke wijzen regeringen de landbouw beschermen, dan durf ik de stelling aan dat goedkoop producerende landen voor een liberaal handelsverkeer zijn en duurder producerende landen protectionistisch zijn. Dat gaat ook op voor landen die beweren liberaal te zijn, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Canada. Bij nadere analyse blijkt dit liberalisme alleen te bestaan voor produkten die men goedkoper kan produceren dan anderen in de wereld. Voor produkten die men niet goedkoop kan produceren, worden de inkomens van de boeren ook beschermd. Inkomensbescherming geschiedt op twee manieren, die in het rapport bijzonder duidelijk beschreven staan. De ene mogelijkheid is het voeren van een twee-prijzenbeleid, waarbij de eigen markt afgeschermd wordt van de wereldmarkt met behulp van heffingen of kwantitatieve belemmeringen bij import en restitutie bij export. Als dat twee-prijzenbeleid gerealiseerd is, draait, althans voor dat deel dat op de eigen markt wordt afgezet, de consument op voor de kosten en niet de overheid.

De tweede methode is die van de produkttoeslagen (deficiency-payments), waarbij de internationale markt gewoon kan doorwerken op de eigen markt (dat lijkt erg liberaal), maar de producenten een toeslag krijgen die het hen mogelijk moet maken te blijven produceren. Beide methoden kunnen hetzelfde effect hebben op uitbreiding voor de produktie. Deze is immers niet afhankelijk van de prijs op de markt, maar van de prijs, die de boer ontvangt. Het enige verschil is in wezen, dat bij de ene de consument betaalt en bij de ander de overheid en dan betaalt de consument het toch weer via de belastingen.

Ernstige problemen ontstaan wanneer op een bepaald moment via, hetzij een deficiency-payment, hetzij een twee-prijzenstelsel, er zodanige produkties en overschotten ontstaan dat die overschotten op zich zelf het effect hebben dat de wereldmarkt in elkaar stort. De grote toeslagen moeten komen uit overheidsgelden om deze overschotten kwijt te raken en als de overschotten zo groot zijn, dat geen markt ze meer kan opnemen, dan sta je voor een nog veel moeilijker dilemma.

De EG heeft in hoofdzaak de politiek van het twee-prijzenstelsel gevoerd. Voor een aantal basisprodukten zoals granen, rundvlees, melk, suiker, olijfolie, is dit gebeurd via heffingen, restituties en marktinterventie op garantieprijsniveau (kostprijs). Voor andere produkten als varkensvlees, eieren en kippen, vele tuinbouwprodukten is dit wel geschied via grensmaatregelen

maar niet via reële marktinterventie op kostprijsniveau. Bij deze laatste groep kan de marktprijs sterker variëren als gevolg van vraag en aanbod en wordt de markt pas ondersteund via interventie op een betrekkelijk laag niveau. Naast de methode van het twee-prijzenstelsel is ook de methode van de deficiency-payment gehanteerd en wel voor produkten, waarvan de EG slechts een geringe eigen produktie had. De bekendste voorbeelden zijn vetten en oliën. Een probleem waarmee de Gemeenschap nu geconfronteerd wordt, is dat de EG uitgebreid is en vetten en oliën een belangrijker onderdeel van het gehele produktiepakket zijn geworden. Omdat de bedragen die besteed moeten worden aan deficiency-payments altijd hoger zijn dan wanneer alleen maar restituties gegeven moeten worden om het overschot op de wereldmarkt kwijt te raken, is er een discussie ontstaan in de Gemeenschap om ook voor deze produkten een twee-prijzenstelsel te gaan toepassen, waarbij heffingen bij import moeten worden opgelegd. Het spanningsveld dat daardoor ontstaan is, is in wezen de achtergrond van alle moeilijkheden die er tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Staten bestaan: de angst bij de Verenigde Staten dat de Gemeenschap, omdat ze voor een aantal produkten van importerend exporterend is geworden en nu overschotten produceert, gaat uitwijken naar meer vetten en oliën (en minder granen, zuivel en rundvlees).

De weg uit deze problematiek is natuurlijk niet eenvoudig en een ieder die zich ermee bezighoudt, zal een bepaalde invalshoek kiezen. Afgezien van de vraag of men deficiency-payments toepast of het twee-prijzenstelsel – beide zullen wel benut blijven – is de hoofdvraag geworden: hoe de produktie af te remmen tegen de achtergrond van het feit, dat gronden normaal in produktie blijven en dat het produktiemiddel arbeid moeilijk is af te stoten in een situatie van grote werkloosheid (die in veel landen realiteit is en zal blijven)?

Het WRR-rapport wijst in de richting van verlagen van prijsgaranties. Een reële verlaging zal zeker effect hebben op de produktie; alleen, dat effect zal weer gecompenseerd worden als men bij verder wegzakken inkomensvoetstukken gaat invoeren. Effect op de produktie heeft het alleen wanneer de prijzen inderdaad verlaagd worden zonder compensatie. Vanuit de politieke hoek bekeken, geloof ik dat het een illusie is, om prijzen te verlagen en dan te denken dat er geen inkomenscompenserende toeslagen zullen komen. Als men het niet communautair doet, dan doet men het nationaal wel en dan hebben we het voorbeeld van de Bondsrepubliek Duitsland bijzonder duidelijk voor ogen. Maar niet alleen de Bondsrepubliek, ook andere landen, zoals Frankrijk, zullen het zeker ook gaan doen. Voorbeelden uit het verleden wijzen duidelijk in die richting. Prijsverlaging kan een oplossing zijn als het niet te snel gaat en niet te veel wordt gecompenseerd door inkomensvoetstukken. Het rapport stelt dat met inkomensvoetstukken in de eerste plaats gedacht moet worden aan de achtergebleven gebieden, waar toch niet de grote mep van de produktie te vinden is. Mijn tegenvraag is of de landbouwprodukties in marginale gebieden echt gehandhaafd moeten worden. Of moet je landbouwprodukties handhaven juist in de gebieden die relatief lage kostprijzen hebben? Het is mijn overtuiging dat de landbouw zich het beste handhaaft in de gebieden waar relatief goedkoop geproduceerd wordt. Aan een inkomensvoetstuk voor de echte marginale gebieden is echter ook mijns inziens niet te ontkomen, omdat anders een verpaupering van deze gebieden dreigt. Prijsverlaging is nodig, maar niet tot het niveau van de vaak zeer lage wereldmarktprijzen. Daardoor wordt de produktie afgeremd en wordt het alternatief gebruik van grond en arbeid eerder lonend. De grondprijzen in Europa zijn bijvoorbeeld te hoog voor reëel alternatief gebruik. Als de prijzen voor produkten op langere termijn reëel verlaagd worden zal dat zeker effect hebben op de grondprijzen. En als de grondprijzen dan zullen dalen, zullen ook alternatieve gebruiksmogelijkheden voor grond eerder een kans krijgen. Dit is mijns inziens een heel belangrijk aspect.

Samenvattend wil ik stellen, dat ik het wel eens ben met een prijsverlaging, maar dat dit nooit tot het vaak zeer lage niveau van de wereldmarkt



kan gaan. Ook ben ik het eens met het rapport, dat het uit productie nemen van gronden een goede zaak is, mits deze gecombineerd wordt met een prijsverlaging. En als dan nog een aanvullend inkomensbeleid gevoerd wordt in de meest onrendabele gebieden, dan geloof ik dat er een combinatie ontstaat waarmee men de komende jaren uit de voeten kan.

Ik wil nog n aspect noemen en wel of, met behulp van bovenstaand beleid de handelsconflicten, die er nu al zijn en die alleen maar erger dreigen te worden, kunnen worden voorkomen. Ik ben van mening dat het een stap in de goede richting is en in ieder geval zal helpen, om de zware kritiek die er van buitenaf op de Europese Gemeenschap is geweest, te verzwakken. Maar ik zeg nog eens duidelijk dat andere landen, zoals de Verenigde Staten die deze kritiek in zeer sterke mate hebben, in feite niet zoveel recht van spreken hebben: zij immers beschermen hun zwakke produkten minstens zo sterk als de EG. Voorbeelden zijn de zuivel, suiker, tabak en pinda's.

Wil men in de toekomst voorkomen, dat handelsconflicten uitgroeien tot handelsoorlogen, dan zal dat alleen kunnen wanneer men bereid is strakkere regels voor wat betreft de internationale handel in landbouwprodukten te aanvaarden. Hiervoor ontstaat de mogelijkheid tijdens de Nieuwe Wereldhandelsronde, die naar alle waarschijnlijkheid in september 1986 wordt gelanceerd. Daarbij kan men voortbouwen op de aanbevelingen van de landbouwcommissie van het GATT, die door de Ministersconferentie in november 1984 zijn geaccepteerd. In deze aanbevelingen staat centraal dat handelspolitiek en nationale landbouwpolitiek sterk met elkaar zijn verweven en dat strakkere, c.q. nieuwe regels betreffende importbelemmeringen en exportsteun, grenzen zullen stellen aan de vrijheid om zodanige landbouwsteun te geven, dat overschotproducties ontstaan, die de internationale markt bederven. Zelf ben ik van mening, dat tenminste bereikt moet worden, dat een land zijn import pas mag belemmeren, wanneer het ook bereid is een zodanige landbouwpolitiek te voeren, dat geen sterke produktuitbreiding plaatsvindt. En als een land wil exporteren dan zal bij een twee-prijzenstelsel, de prijsverhoging betaald moeten worden door de producenten zelf en niet door de overheid. Dan moet natuurlijk gelijktijdig voorkomen worden, dat de garantieprijs voor de afzet op de thuismarkt verhoogd wordt, want anders is het gewenste effect op de produktie verdwenen. In de ontwikkeling van de EG landbouwpolitiek zijn duidelijk elementen aanwezig die een dergelijke handelspolitiek mogelijk maken. Ik wijs dan vooral op de prijsstabilisatie c.q. -verlaging van de introductie van de medeverantwoordelijkheidsheffing als financieringsbron voor afzet van overschotten.

Wat is nu de politieke situatie in Europa? In de EG hebben zich verschillende scholen ontwikkeld. De ene is de school van: ga maar terug naar de wereldmarkt, niet meer subsidiëren, hooguit wat inkomenstoelagen. Die zal het volgens mij politiek niet redden. In de tweede school: een stabilisatie, wat verlaging van prijzen met mogelijkheid van inkomenstoelagen, kan ik mij beter vinden, maar dan dient men wel erg voorzichtig te zijn ten aanzien van de inkomenstoelagen. In ieder geval vind ik dat een betere oplossing dan een ook door anderen voorgestane, namelijk de quotering. Quotering lost volgens mij niets op, want de ene quotering lokt de andere quotering uit, omdat de boeren vluchten in andere produkten.

Quotering zou kunnen helpen wanneer het gepaard gaat met het uit productie nemen van gronden of van produktiemiddelen, maar ik denk dat die combinatie helemaal vrijwel onmogelijk wordt. En het grootste gevaar van quotering zie ik in de politieke druk om tot prijsverhogingen te komen. Als voorbeeld noem ik u de zuivel. Er is in Brussel een akkoord bereikt, en het was heel erg moeilijk om de prijs niet te verhogen, want voor de voorstanders van prijsverhoging gold het argument dat er toch een quotum was en er dus niets te vrezen viel. Maar als we kritisch kijken, dan hebben we binnen het melkquotum nog veel te veel melk en dat komt ook onder politieke druk tot stand: iedereen wil in het quotum toch zo veel mogelijk hebben. En ik verzeker u dat als er quota voor andere produkten worden ingesteld, dat altijd betekent dat er nog te veel geproduceerd wordt.

Met deze opmerkingen over quoteringsaspecten ben ik niet in disharmonie met het WRR-rapport.

Een samenvattende kritische opmerking tot slot. In de eerste plaats is in het rapport het aspect van de internationale handelspolitiek onvoldoende uitgewerkt. Ten tweede vind ik dat de oplossing te gemakkelijk wordt gezocht in het verlaten van het twee-prijzenstelsel en uitsluitend werken met inkomenstoelagen. Dit lukt mijns inziens niet. Elk land zal het recht willen houden om te kunnen kiezen tussen beide methoden. Overigens alle lof voor het rapport.

#### 4.2 Quotering als oplossingsrichting

*Prof.dr.ir. J. de Hoogh*

Graag begin ik met te zeggen dat ik met belangstelling, respect en dikwijls ook met instemming kennis genomen heb van de beschouwingen van de WRR over de problemen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In het bijzonder betreft dat de analyse, in het begin van hoofdstuk 5, van de marges voor oplossingen van de Westeuropese landbouwproblematiek; marges op het technische, beleidsinhoudelijke, politieke en bestuurlijke vlak. Deze interessante analyse komt van buiten het min of meer gesloten circuit, waarbinnen vanouds de landbouwpolitiek zich afspeelt; een kenmerk dat volgens de WRR mede verantwoordelijk zou zijn voor de opvallende beleidssinertie op dit gebied. Extra reden dus om deze visie van buiten het landbouwereldje op het communautaire landbouwbeleid serieus te nemen en kritisch te bezien.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is, naar ik denk, het schoolvoorbeeld van de stelling dat positieve integratie voorwaarde was en is voor negatieve integratie. Als er n sector van het economisch leven is waarin nationale doelstellingen door communautair beleid moesten worden overgenomen om het beoogde vrije handelsverkeer te bereiken, was het de landbouw wel. Dat werd duidelijk onderkend in 1957 bij de totstandkoming van het Verdrag van Rome. Maar dat geldt vandaag de dag nog evenzeer. Ik onderschrijf dan ook van harte de conclusie van het WRR-rapport dat renationalisatie van het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid, in welke vorm ook, haaks staat op het streven naar de verdere voltooiing van de interne markt. Maar evenzeer sta ik achter de stelling dat dit gemeenschappelijk beleid dringend bijstelling behoeft, willen de problemen van de Westeuropese landbouw nog communautair kunnen worden opgelost.

De afweging van mogelijke oplossingsrichtingen vormt een boeiende paragraaf in het rapport.

Twee denkbare alternatieven – marktconform beleid tegenover quotering van de produktie – worden getoetst op hun politieke haalbaarheid en hun bestuurlijke hanteerbaarheid. Mij viel hierin de stelling op dat het de beperkte politieke marges zouden zijn die het gemeenschappelijk landbouwbeleid in feite dringen in de richting van quotering. Quoteringsregelingen kunnen evenwel, zo gaat het rapport verder, de landbouwproblemen hoogstens op korte termijn wat verzachten; op langere termijn kunnen zij de centrale problemen van het landbouwbeleid niet oplossen. Zij betekenen een overbelasting van het besluitvormingsmechanisme van de Gemeenschap, terwijl de geïntegreerde interne markt op het spel wordt gezet.

Een marktconform beleid – wat neerkomt op een drastische prijsverlaging – beantwoordt, naar het oordeel van de WRR, in verschillende opzichten beter aan de randvoorwaarden die beleidsinhoudelijk, bestuurlijk en uitvoeringstechnisch gelden, hoewel het inkomensprobleem in de landbouw wordt verscherpt.

Deze bestuurskundige analyse spreekt op het eerste gezicht aan en de hierop gebaseerde voorkeur voor een marktconform beleid, aangevuld met speciale

maatregelen voor zwakkere gebieden, komt dan ook heel aannemelijk over. Er zijn landbouweconomen die hetzelfde hebben bepleit, maar dan op strikte kosten/baten overwegingen.

Toch heb ik nogal wat bedenkingen tegen deze vergelijkende analyse. Ik wil er op wijzen dat de vergelijking die het WRR-rapport maakt alln maar opgaat wanneer beide alternatieven in n opzicht gelijkwaardig zijn, namelijk dat zij beide in staat zijn het hoofdprobleem van de EG-landbouw op te lossen. Dat hoofdprobleem is de overmatige groei van de totale agrarische productiecapaciteit.

Er moet op korte termijn ernst gemaakt worden met de beperking van (de groei van) het agrarisch produktievolume. Dat is nodig om budgettaire redenen, want de verruimde eigen middelen van de Gemeenschap zijn dit jaar al goeddeels opgesoupeerd; maar ook om economische redenen doen we er goed aan onze internationale afzetmarkten niet te bederven door een 'overmatig' exportaanbod; en vooral om handelspolitieke redenen is het zaak ons te matigen, zowel tegenover onze sterke handelspartners die kunnen terugslaan, als met het oog op de ontwikkelingskansen van de landbouw in landen die zich minder goed kunnen verweren.

Die noodzaak erkent ook het WRR-rapport. Het doet het echter voorkomen alsof de twee vergeleken oplossingsalternatieven in het bereiken van dit doel niet voor elkaar onder doen.

Maar dat nu betwijfel ik ernstig. Als instrument van productiebeheersing zal een meer marktconform beleid met globale prijsverlaging in de richting van het wereldmarktniveau falen.

Het rapport veronderstelt dat de systematische prijsverlaging weliswaar de stijgende trend in de opbrengsten per hectare niet zal wijzigen, maar toch tot een vermindering van de totale landbouwproductie zal leiden doordat het aantal landbouwers sneller zal teruglopen en een groeiend deel van het landbouwareaal zijn agrarische bestemming zal verliezen. Dat zijn pijnlijke gevolgen. Om te voorkomen dat de landbouwende bevolking en de landbouw in economisch zwakke gebieden van de Gemeenschap te zware klappen oplopen, dient voor deze streken een aanvullend regionaal beleid te worden ontwikkeld. De WRR wil dus voorkomen dat in deze perifere regio's de landbouw - belangrijke bron van werkgelegenheid en inkomsten en tevens beheerder van natuur, milieu en landschap - in betekenis terugloopt. Binnen de context van het voorgestane marktconforme beleid lijkt me dat een uit sociaal-economisch gezichtspunt zeer gewenst en noodzakelijk flankerend beleid. Wel moet me van het hart, dat het rapport - sprekende over de regionale ongelijkheid - bijzonder onduidelijk omspringt met het begrip 'marginaal'. Afwisselend gaat het over marginale gebieden, marginale bedrijven en/of marginale gronden. En dan is er ook nog sprake van achtergebleven landbouwgebieden en echte marginale gebieden. Hier verdwaalt de aandachtige lezer.

Hoë dit ook zij, als dan omwille van het 'geografisch-sociale evenwicht' (een uitdrukking in het rapport) deze perifere gebieden worden vrijgesteld van de noodzakelijke aanpassing van de productiecapaciteit, zal de landbouw in de zogenaamde centrale gebieden de volle last van de inkrimping te dragen krijgen. Het WRR-rapport verwacht dat die inkrimping zal plaatsvinden in de vorm van een vermindering van het landbouwareaal, die het spontane gevolg zal zijn van de forse prijsdaling van landbouwproducten die het marktconforme beleid teweeg zal brengen.

Die verwachting is mijns inziens misplaatst.

Het moet wel ontzettend slecht gaan in de landbouw, willen boeren vrijwillig grond uit productie nemen. Voor de agrarische sector en voor de EG-economie mag landbouwgrond meer dan overvloedig aanwezig zijn, voor de gemiddelde ondernemer in de landbouw is grond de produktiefactor die in het minimum verkeert ten opzichte van de beschikbare gezinsarbeid en de aanwezige bedrijfsoutillage. (Dat is naar mijn oordeel een belangrijke reden

waarom zoveel is en wordt geïnvesteerd in R&D met betrekking tot opbrengstverhogende landbouwmethoden, de motor van de trendmatige produktiegroei in de landbouw.) Inkomensdaling als gevolg van prijsverlaging zal mogelijk de uittreding van landbouwers versnellen (al is de werkgelegenheidssituatie buiten de landbouw een minstens zo invloedrijke factor voor het tempo van afvloeiing), de grond die zij achterlaten zal echter steeds dienen ter optimalisering van de bedrijfsoppervlakte van nabijgelegen 'blijvers' en zal dus zijn agrarische aanwending behouden. Evenmin valt te verwachten dat door een grondprijzdaling (die zeker in de landbouw zal optreden onder een marktconform beleid) opeens niet-agrarische bestemmingen op grote schaal zullen oprukken. Bestemmingswijziging van grond is immers in het kader van de ruimtelijke ordening allang onttrokken aan de prijsconcurrentie. En ook als dat niet zo was, zouden we dan zoveel royaler met grond omspringen in de aanleg van woonwijken, wegennetten, industrieterreinen, recreatieparken en dergelijke als ruwe landbouwgrond twee tot vier gulden per vierkante meter goedkoper zou zijn?

Ik wil hiermee maar zeggen dat het door de WRR bepleite marktconforme beleid niet zonder meer zal leiden tot de noodzakelijke beperking van de productiecapaciteit van de EG-landbouw. Er zal daarnaast een beleid nodig zijn dat doelbewust en planmatig de tijdelijke dan wel permanente onttrekking van grond aan de agrarische exploitatie bevordert. De beleidsmatige en bestuurlijke problematiek van zulke maatregelen moet men niet onderschatten. Niet alleen de technisch-administratieve uitvoering is moeilijk, maar vooral in politiek opzicht is een beleid van grootscheepse areaalvermindering zeer problematisch in verband met de nationale en regionale verdelingsvragen die zich hierbij onvermijdelijk zullen voordoen. Qua problematiek zal zo'n politiek van areaalbeperking daarom nauwelijks onderdoen voor quotering van de productie. En daarmee vervalt naar mijn oordeel in feite de grond waarop de WRR zijn keuze maakte in de afweging van marktconformiteit versus quotering.

Het is mijn overtuiging dat de aard en oorzaken van de problemen waarmee de landbouw in de EG (evenals in andere westerse industrielanden) te maken heeft, vragen om een beleid waarin een gematigde en marktgeoriënteerde prijspolitiek samengaat met directe productiebeheersende maatregelen in de vorm van zowel quotering van de productie als beperking van het landbouwareaal.

De onmiskenbare bezwaren tegen zulke bemoeienissen van hogerhand met de bedrijfsvoering (o.a. belemmering van bedrijfsontwikkeling en regionale specialisatie, renationalisatie, inbreuk op de vrije interne markt, het kunstmatig schaars maken van leveringsrechten en/of van grond) zijn in belangrijke mate te ondervangen door programma's tot productiebeperking niet dwingend op te leggen, maar om grondgebruikers de keuze te laten om mee te doen, ja of nee.

De keuze voor participatie in zo'n programma moet dan wel zo aantrekkelijk worden gemaakt dat het zoden aan de dijk zet. De premie voor deelneming aan productie- c.q. areaalbeperking zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit de vrijstelling van een algemene medeverantwoordelijkheidsheffing die de landbouwers wordt opgelegd vanwege de overschottenproblematiek. Ik ga er daarbij van uit dat het interne marktprijspeil een zekere bescherming blijft behouden ten opzichte van het grillige wereldmarktniveau: een gematigd prijsbeleid in combinatie met een forse medeverantwoordelijkheidsheffing (van zeg 10 + a 15%). Die heffing moet dan niet dienen om exportoverschotten te subsidiëren, maar juist om het ontstaan van overschotten te vermijden doordat ontheffing van die heffing voldoende grondgebruikers prikkelt om mee te doen in productie- c.q. areaalbeperkingsprogramma's.

Deze oplossingsrichting is ook duidelijk aangewezen in het rapport van het Landbouw-Economisch Instituut dat als voorstudie van het WRR-advies

heeft gediend (Meester en Strijker: 'Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening'). Ik vind, eerlijk gezegd, dat de WRR in zijn beschouwing en aanbevelingen inzake wenselijke aanpassingen van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek niet die vruchten van de deskundige en realistische LEI-studie heeft geplukt die er toch duidelijk zichtbaar aan zaten. In haar voorlopige beoordeling van het WRR-rapport zegt de regering de ten aanzien van het landbouwbeleid ontwikkelde denkbeelden voor beleid-sombuiging stimulerend te vinden, maar ook dat die denkbeelden nadere studie vragen. Naar mijn gevoel had de WRR zijn voordeel kunnen doen met studies die al zijn verricht!

### 4.3 Discussie

*J. van der Veen* (NCBTB) zegt dat er in de boerenorganisaties veel waardering en belangstelling is voor het rapport van de WRR. Alleen al voor al het materiaal en de argumentaties die erin te vinden zijn, verdient het rapport ook in landbouwkring uitgebreid aandacht.

Van der Veen is van mening dat het rapport nogal vanuit de Nederlandse positie geschreven is. Andere lidstaten zullen zeggen dat hun speciale situatie te weinig aandacht krijgt.

Hij is het eens met De Zeeuw dat de handelspolitieke component, juist voor een zo op export gerichte landbouw als in Nederland zo belangrijk, wat te weinig aandacht krijgt. Van der Veen deelt niet de verwachting van de WRR dat de optie van wereldmarktprijzen plus inkomenstoelagen belangrijk goedkoper kan zijn dan het huidige beleid, al zal het wel in die richting gezocht moeten worden. Immers, het belang van een sterk exporterende landbouw, zoals in Nederland, is meer gebaat bij een zekere markt-oriëntatie dan bij het vinden van allerlei oplossingen in de richting van contingentering, zoals De Hoogh heeft aangeduid. Want als we n lering kunnen trekken uit de contingentering in de melksector is het wel het risico van re-nationalisatie van het landbouwmarktbeleid. Bovendien moet bedacht worden dat de kleinste helft van de Nederlandse landbouw onder de categorie 'gegarandeerde produkten' valt, de andere helft daarbuiten, en ook dat loopt grote risico's als er iets mis gaat aan de grenzen.

Van der Veen's voorkeur gaat uit naar een gemengd model van landbouwbeleid: een combinatie van een terughoudend prijsbeleid, aangevuld met een aantal andere instrumenten, zoals het geven van andere bestemmingen aan het in stand houden van landbouw in berggebieden, het aanmoedigen van alternatieve produkties. Van der Veen is het met De Hoogh eens dat het begrip 'marginaal' nauwkeuriger zal moeten worden omschreven dan in het rapport gedaan is. Onzekerheid over de inhoud van dat begrip zal kunnen leiden tot eenzijdig nationaal ingrijpen. Zo is bijvoorbeeld Duitsland van plan het aantal marginale gebieden drastisch uit te breiden, alleen maar om een dekmantel te hebben om met inkomenstoelagen te kunnen gaan werken. Er zal de komende tijd veel aandacht besteed moeten worden aan vragen als: welke gebieden zijn marginaal, in welke gebieden werken overwegend part-time boeren en welke gebieden zijn echt van de landbouwproduktie afhankelijk?

*Mr. D.J.M. Baron van Voorst tot Voorst* (ministerie van Economische Zaken) beluistert in de betogen van De Hoogh en De Zeeuw het als een axioma aanvaard zien van het buiten toepassing verklaren voor de landbouw van economische theorieën. Zou de vanzelfsprekendheid van dit axioma niet eens op de helling moeten?

De Hoogh verwacht onvoldoende aanpassing van het produktieniveau op een verlaging van de prijzen. De redenen hiervoor vallen buiten de economie, en betreffen de structuur van de landbouw en het politieke klimaat waarin de beslissingen vallen.

De Zeeuw kwam tot de conclusie dat er een restrictief prijsbeleid gevoerd moet worden, waarschijnlijk ook met deficiency-payments, maar dat moet niet al te snel gaan.

Maar, er zijn handelspolitieke problemen; de ervaringen in het landbouwbeleid bedreigen de integratie op andere beleidsterreinen; ongeveer de hele begroting gaat op aan het landbouwbeleid, waardoor onvoldoende ruimte blijft voor het ontwikkelen van ander beleid. Als er niet snel genoeg gesaamd kan worden in de landbouw, zou dat een bedreiging kunnen vormen voor andere terreinen van Gemeenschapsactiviteit.

Van Voorst tot Voorst vraagt De Zeeuw of er wel genoeg tijd is voor een geleidelijke aanpak.

*De Zeeuw* antwoordt dat hij zou willen dat een snellere aanpassing realiteitswaarde zou kunnen hebben. Zo'n snelle aanpassing zou veel meer effect sorteren. Maar een geleidelijke aanpassing zal voorlopig al leiden tot vele moeilijkheden. Als voorbeeld een nieuwe Farm-bill in de Verenigde Staten. Uitgangspunt was dat de deficiency-payments en de ondersteuning van de markt te hoog waren. Resultaat was een verlaging van de marktprijzen en een verhoging van de deficiency-payments. Niet het beoogde effect dus, maar tot stand gekomen onder druk uit de landbouwsector in zijn totaliteit. Voor Europa moet hetzelfde verwacht worden. Twintig jaar ervaring heeft geleerd dat een snelle verandering van een eenmaal gegroeid beleid niet mogelijk is.

*De Hoogh* merkt op dat het vraag- en aanbod model uit de schoolboekjes weinig werkelijkheidsgehalte heeft voor de totale produktie in de landbouw. Dat heeft te maken met de bijzondere kenmerken van het aanbod: miljoenen producenten/aanbieders, die prijsvolgers zijn en elke technologie die hen in staat stelt met de gegeven produktiemiddelen meer te produceren, gretig accepteren; een overheid die veel investeert in landbouwkundig onderzoek en voorlichting. De totale produktiecapaciteit groeit dientengevolge sneller dan het verbruik van landbouwprodukten, waardoor prijzen en inkomens tenderen naar een politiek niet-acceptabel laag niveau. Deze gebrekkige werking van de landbouwmarkt is een belangrijke reden voor de overheidsinterventie, die overigens de onevenwichtige marktsituatie alleen maar vergroot. Meer 'marktconformiteit' zal dat probleem echter niet kunnen oplossen. Wil men de overschotten terugdringen om budgettaire redenen en met name ook ter normalisering van de internationale handelsbetrekkingen, dan zal men het invoer- en uitvoervolume moeten kunnen beheersen en daarvoor is uiteindelijk beheersing van het produktievolume nodig. Contingentering is inderdaad een slecht ding, maar een effectief alternatief is nog niet aangedragen. Flexibeler vormen van produktiebeperking verdienen aanbeveling; de boeren moeten een zekere keuzevrijheid hebben om met een programma mee te doen, ja dan nee.

Tegenover Van Voorst tot Voorst stelt *De Hoogh* dat het landbouwprobleem niet is op te lossen door 'de groene lobby' minder invloed te geven en de markt zijn werk weer te laten doen. Het probleem schuilt ten principale niet in de politieke machtsverhoudingen maar in de economische eigenaardigheden van de landbouwmarkt in onze westerse volkshuishoudingen.

*Prof.dr.ir. C.T. de Wit* (lid WRR) constateert overeenstemming tussen *De Hoogh* en het WRR-rapport wat betreft de noodzaak van een mix van maatregelen voor de komende jaren.

Zo ook over het uit produktie nemen van gronden, wanneer de landbouwproduktie teruggedrongen moet worden, want daar waar landbouw bedreven blijft worden, zal de produktie, onder invloed van de technische ontwikkelingen blijven stijgen. Verschil constateert *De Wit* wat betreft de lange termijnvisie. Het WRR-rapport ziet dan toch ruimte voor een duidelijke prijsdaling, en alleen als die gaat in de richting van de wereldmarktprijs (niet is gezegd dat alles moet worden overgelaten aan de wereldmarkt) kunnen misschien maatregelen als contingentering tot een minimum worden beperkt.

*De Zeeuw* is het eens met *De Wit*, dat de technologische ontwikkeling doorgaat en dat meer geproduceerd kan worden met dezelfde produktiemiddelen,

zodat de vraag aan de orde komt hoe produktiemiddelen af te stoten om de hoeveelheden van bepaalde produkten af te remmen.

*Prof.dr. J. Pelkmans* (Europees Instituut voor Bestuurskunde en voorzitter Kerngroep ISEI) haakt in op de door Geelhoed in diens inleiding gestelde vraag: wat voor interne markt zal het later worden? Bij de landbouw waar al zo'n 20-25 jaar een interne markt volgestopt met positieve integratie bestaat, luidt de vraag of die interne markt de meest gewenste is. Pelkmans beantwoordt deze vraag, die niet zo in het WRR-rapport aan de orde komt, ontkennend. Wellicht wil men met de Europese integratie in het algemeen verder, maar schrikt men terug van het voorbeeld dat de koploper geeft en door de spanningen (handelspolitieke, budgettaire e.a.) die hiervan het gevolg zijn. De politieke omstandigheden, zich uitend in genoemde spanningen, kunnen gemakkelijk het debat over renationalisatie aanwakkeren, onafhankelijk hoe er bij WRR of ISEI over wordt gedebatteerd. Pelkmans vreest dat er een verbetering komt voor de interne markt van industrieproducten, en misschien enige andere, maar een afbrokkeling van het bereikte in de landbouwmarkt door de problemen die in het WRR-rapport deels geschetst zijn. Het gaat veel verder dan de vragen van meer of minder areaalbeperking, quoterings enzovoort. Het is terug te voeren tot de wijze waarop politiek wordt bedreven, waar de WRR in zijn rapport ook iets over zegt, waar Louwes vroeger al herhaaldelijk op heeft gewezen en wat steeds meer ook in academische kringen wordt ingezien. Omgekeerd is de aan de orde gestelde vraag afkomstig uit academische kringen en begint hij tot beleidskringen door te dringen.

*De Zeeuw* reageert dat men niet iets moet gaan vergelijken dat onvergelijkbaar is, i.c. landbouwpolitiek en industriepolitiek, maar Pelkmans zal er wel niet aan willen dat dit onvergelijkbaar is.

*Dr.ir. G. Meester* (Landbouw-Economisch Instituut) maakt een opmerking over de tweedeling tussen deficiency-payments en marktconform beleid. Hij denkt dat in het WRR-rapport met inkomstenstoeslagen niet bedoeld worden deficiency-payments, maar toelagen die niet aan de produktie maar aan het inkomen gebonden zijn. Want, zoals *De Zeeuw* ook al zei: deficiency-payments zullen duurder zijn dan het markt- en prijsbeleid en bovendien een stimulan zijn voor de (over)produktie. Inkomstenstoeslagen, gebonden aan de persoon of eventueel de produktie-omvang uit het verleden, zijn een weg waarlangs dat flankerend beleid wel kan plaatsvinden. Dat zit ook een beetje in de socio-structurele maatregelen die nu in discussie zijn. Het beleid zoals dat thans in Duitsland gevoerd wordt, vertoont trekken van renationalisatie, wat is te beperken door de toelagen in de sociale sfeer te geven en niet in de produktiesfeer. Wellicht ware in de overwegingen te betrekken dat de sociale aspecten van inkomensbeleid een nationale zaak zijn gebleven, en daardoor ook de sociale aspecten van landbouwinkomensbeleid.

*De Zeeuw* is het geheel met Meester eens als die stelt dat persoonsgebonden inkomstenstoeslagen veel beter zijn dan deficiency-payments. Die richting betekent dan reële prijsverlagingen. In samenhang hiermee geeft *De Zeeuw* een aanvulling op zijn inleiding. Prijsverlagingen en ook meer marktgeoriënteerde ontwikkelingen kunnen op verschillende manieren tot stand komen.

Als men bijvoorbeeld kijkt naar wat er in de Europese landbouwpolitiek gebeurd is met de granen, kan gesteld worden dat de institutionele prijzen van granen niet verlaagd zijn, maar dat andere onderdelen van het prijsbeleid zijn toegepast zoals verlaging van het niveau van interventie of instelling van een interventiequotum, of oplegging van een heffing op overschotprodukten (en wel een hogere naarmate het overschot groter is). De graanprijzen die gerealiseerd zijn in de markt, zijn tot en met dit jaar al bijna

20% gedaald. Als dat verder gaat, en De Zeeuw is daar een voorstander van, dan zal men na een aantal jaren merken dat deze richting toch effect gaat hebben op de prijzen. Want (en dat is onvoldoende gezegd in de inleiding bij de prijzen) de prijzen zullen natuurlijk verlaagd worden, dat kan niet anders. Als men niet kan of wil verlagen, komt het quoteringsstelsel (zoals De Hoogh voorstelt). Maar dat leidt, politiek gesproken, nooit tot prijsverlaging, want het concurrentie-aspect gaat verdwijnen, de meer produktieve elementen worden gelijk gesteld met de minder produktieve. Het meest te veroordelen is een quotering die in de praktijk een renationalisatie is. Suiker en melk hebben beide een quoteringsstelsel, waarbij het quotum te hoog is vastgesteld en waarbij de mogelijkheid is weggehaald dat efficiëntere producenten of gebieden een groter deel van de produktie in handen krijgen. Op korte termijn kan een quoteringsstelsel misschien effect hebben, op lange termijn is het een afschuwelijk iets.



## 5. DE INTERNE MARKT VAN INDUSTRIELE PRODUCTEN

### 5.1 Industrie en landbouw – dwarsverbanden in de integratie

*Drs. F.A. Engering*

#### *Algemene opmerkingen*

De aanleiding voor deze conferentie vormt het onlangs verschenen rapport van de WRR over de noodzaak om het integratieproces in de Gemeenschap te voltooien. Het rapport is vanuit verschillende overwegingen uiterst belangwekkend.

In de eerste plaats wordt de waarde van het rapport mede bepaald door het moment waarop het verschenen is: de Europese Akte, het gewijzigde en aangevulde Verdrag van Rome, doorloopt in de lidstaten van de Gemeenschap de parlementaire goedkeuringsprocedure en het moment breekt binnenkort aan, dat aan datgene dat op papier werd overeengekomen, daadwerkelijk inhoud gegeven moet worden; voorwaar een belangrijke impuls voor het integratieproces! Een impuls met name voor de interne markt voor industrieproducten. De vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedures, waarbij op een aantal terreinen met betrekking tot de interne markt van het unanimitéitsbeginsel wordt afgeweken, kan de besluitvorming gericht op de voltooiing van de interne markt belangrijk versnellen.

(Ik zie in dit verband af van een behandeling van de mogelijke effecten van het nieuwe artikel 100A EEG-verdrag op het besluitvormingsproces, omdat ik er bij de samenstelling van mijn betoog vanuit ben gegaan dat mijn collega Posthumus Meyjes in het kader van zijn referaat over institutioneel-juridische ontwikkelingen daar voldoende aandacht aan zou besteden.)

Het is van belang dat een bezinning plaatsvindt over de wijze waarop aan dat verdere integratieproces vorm gegeven moet worden: dit rapport vormt daartoe een uiterst nuttige bijdrage.

In de tweede plaats is de waarde van het rapport gelegen in het feit dat het een aantal dwarsverbanden legt: niet alleen het onlosmakelijk verband tussen negatieve en positieve integratie – in zijn samenhang een vaak onderbelicht onderwerp – maar bovenal het verband tussen de interne markt voor landbouwproducten en de interne markt voor industrieproducten. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is te lang als een geïsoleerd onderwerp binnen het integratieproces beschouwd.

Weliswaar neemt de aandacht voor het landbouwbeleid vanuit andere disciplines de laatste jaren toe, maar die aandacht is vooral het gevolg van budgettaire en handelspolitieke problemen die het landbouwbeleid teweeg brengt. De door het WRR-rapport gelegde dwarsverbanden zijn in dit verband uiterst belangwekkend. Ik kom daar zo dadelijk op terug.

Het rapport van de WRR verdient een zorgvuldige analyse op de implicaties voor het thans gevoerde beleid: een analyse die nog maar net begonnen is. De regering zal op een later tijdstip nog een reactie formuleren op de door de WRR gesuggereerde oplossingen voor de problematiek van de onvoltooide integratie. Mijn opmerkingen over het rapport zijn dan ook slechts gebaseerd op een eerste globale bestudering van het rapport.

### *Opbouw van het betoog*

Wat betreft de opbouw van mijn betoog zou ik willen voortborduren op het reeds gesignaleerde dwarsverband tussen de interne markt voor landbouwprodukten en de interne markt voor industriële produkten.

Op basis van welke doelstellingen is vorm gegeven aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid en welke parallellen kunnen we trekken met de interne markt voor industriële produkten? Ik zal in mijn betoog aangeven dat de centrale rol die het gemeenschappelijk landbouwbeleid altijd in het integratieproces heeft ingenomen meer en meer aanleiding geeft tot bezorgdheid, gelet op de desintegrerende elementen van dat beleid. Het is dan ook veelal de interne markt voor industriële produkten die de voorttrekkersrol in het integratieproces van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet gaan overnemen. Daarbij dient ervoor gewaakt te worden dat een gemeenschappelijke markt voor industriële produkten niet zodanig wordt ingericht dat reeds aanwezige protectionistische tendensen versterkt worden. Deze zouden dan eveneens aanleiding geven tot handelspolitieke conflicten met onze belangrijkste handelspartners.

### *Integratie versus coördinatie*

Alvorens nu in te gaan op het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de parallel te trekken in de richting van de interne markt voor industrieproducten, is het interessant eerst kort in te gaan op een prealabele vraag. Het is opvallend dat de (politieke) belangstelling zich lijkt toe te spitsen op het gemeenschappelijk landbouwbeleid en, vanuit een integratiegedachte, in nog sterkere mate op de interne markt voor industrieproducten.

Waarom bestaat blijkbaar wel de bereidheid op het terrein van de landbouw – hoewel? – en de interne markt voor industrieproducten het integratieproces te voltooien, terwijl op andere terreinen, die zich daar wellicht evenzeer voor lenen, die bereidheid niet of nog niet bestaat. Ik doel daarbij in het bijzonder op de Europese Monetaire Samenwerking en in mindere mate – althans in dit kader – op de Europese Politieke Samenwerking. Immers, met een communautair monetair en financieel-economisch beleid zou een belangrijke randvoorwaarde zijn vervuld, die het mogelijk zou maken daadwerkelijk van de voordelen van de interne markt en de daarbij behorende optimale allocatie van produktiemiddelen te profiteren. Ik denk in dat verband bijvoorbeeld aan de noodzaak van een volledig vrij kapitaalverkeer, een gemeenschappelijk monetair beleid gericht op onverbrekelijk vaste wisselkoersen, enzovoort. Wellicht wordt de noodzaak tot een verdere integratie op dit terrein minder sterk gevoeld; wellicht worden de problemen die overwonnen moeten worden om tot integratie op Europees monetair en financieel-economisch terrein te komen als onoverkomelijk beschouwd, gelet op het verschil in ontwikkelingsniveau van de onderscheiden volkshuishoudingen binnen de gemeenschap. Dit laatste is een argument dat op politiek niveau wel wordt gehanteerd, maar overigens analytisch niet juist is, maar dit terzijde.

Een derde en misschien wel de belangrijkste reden voor de terughoudendheid om op andere terreinen het integratieproces te voltooien, zou gelegen kunnen zijn in de grotere prioriteit die wordt toegekend aan het handhaven van nationale beleidsdoelstellingen ter zake, aan het handhaven van nationale beleidsruimte op die terreinen. Ten slotte is integratie met de daarbij behorende overdracht van bevoegdheden een onomkeerbaar proces; een proces dat derhalve de nationale handelingsruimte beperkt. Coördinatie van beleid daarentegen is niet meer dan een eerste stap op weg naar integratie. Het is duidelijk dat beleidscoördinatie een beperktere committering is: een committering zolang de belangen parallel lopen. De weg terug is open, de bevoegdheden blijven in nationale kaders! Ik kom op dit aspect in mijn betoog nog nader terug.

## *Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)*

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid vormt de hoeksteen van de Gemeenschap. Het WRR-rapport merkt terecht op dat de EG geen kans van slagen gehad zou hebben als een GLB daar geen onderdeel van uitgemaakt zou hebben. Deelneming van Frankrijk aan de EG zou zonder een GLB ondenkbaar zijn geweest. Ten tijde van de oprichting van de EG vormde de landbouw één van de belangrijkste vormen van economische bedrijvigheid: de landbouw droeg voor 10% bij aan het bruto nationaal produkt en voorzag voor 25% in de werkgelegenheid (in 1980 waren die percentages nog maar 5 resp. 8).

Vanuit welke filosofie is het GLB opgezet?

In de eerste plaats is de agrarische sector altijd al een sector geweest waarin de overheidsinterventie een belangrijke rol speelde. De geringe prijs- en inkomenselasticiteit van landbouwprodukten, de noodzaak een inkomensbeleid ten behoeve van de agrarische bevolking te voeren, alsmede het strategische belang van een ongestoorde voedselvoorziening vormden de aanleiding voor de overheidsinterventie. De zorgelijke ontwikkeling van de landbouw door de jaren heen heeft er alleen maar voor gezorgd dat die overheidsbemoeienis op nationaal niveau voortdurend is toegenomen.

Het GLB was dan ook in zijn oorsprong een produktiegericht, offensief beleid dat beoogde, zoals het WRR-rapport stelt, 'de produktiviteit van de landbouw te bevorderen, een maatschappelijk aanvaardbare levensstandaard voor de landbouwbevolking te bewerkstelligen tegen aanvaardbare prijzen voor de consument en de markt te stabiliseren'. Met behulp van voornamelijk één instrument, het mechanisme van de prijsvaststelling, werd getracht zowel marktevenwicht te realiseren als een redelijk inkomen voor de agrarische bevolking te garanderen. De combinatie van deze in wezen tegenstrijdige doelstellingen, zoals neergelegd in artikel 39 van het EEG-verdrag, is in belangrijke mate bepalend geweest voor de budgettaire problemen en handelspolitieke conflicten waarmee we thans geconfronteerd worden.

In het GLB werd van de aanvang af het onlosmakelijke verband gelegd tussen negatieve en positieve integratie. Het lag als het ware in het GLB opgesloten dat een beleid, gericht op de produktie- en afzetstructuur van de nationale landbouw het niet kon stellen zonder een instrumentarium dat ook het grensoverschrijdende verkeer reguleert in omvang, samenstelling én prijs. Daaraan is een aantal artikelen volgend op artikel 39 van het EEG-verdrag gewijd.

De vraag is nu natuurlijk of het GLB in zijn uitwerking wel echt zo gemeenschappelijk is: is wel voldaan aan de doelstellingen van het bewerkstelligen van en de realisatie van een op communautair niveau meer efficiënte allocatie van de produktiemiddelen?

Dat is een vraag die niet anders dan ontkennend beantwoord kan worden. Immers,

- heeft het samenstel van produktie- en prijsregelingen, gecombineerd met de overdracht van bevoegdheden aan de Commissie en de ook in de landbouw voortdurende ontwikkeling van de techniek, niet geleid tot een situatie waarbij de Gemeenschap veel meer produceert dan zij consumeert, respectievelijk kan exporteren zonder subsidies;
- heeft het GLB niet geresulteerd in een dermate rigide produktiestructuur dat nauwelijks meer gereageerd kan worden of liever gezegd nauwelijks meer prikkels bestaan om te reageren op wereldmarktindicatoren;
- heeft het GLB niet geresulteerd in een situatie waarbij, bij nog steeds stijgende produktie en dalende wereldmarktprijzen en een reeds geconstateerde geringe prijs- en inkomenselasticiteit, voortdurend handelspolitieke conflicten ontstaan met onze belangrijkste handelspartners?

Wellicht ware het beter het GLB te omschrijven als een omvangrijk samenstel van regelingen dat beoogt te voldoen aan nationale landbouwbe-

langen, die in sommige gevallen gemeenschappelijk zijn en in andere gevallen conflicteren. Het GLB is, denk ik, veel meer een kostbare optelsom van nationaal beleid dan een werkelijk gemeenschappelijk beleid. Het GLB, dat in zijn oorsprong een tweeledige doelstelling heeft, een produktie- en een inkomensdoelstelling, voorziet eveneens – ten einde die doelstellingen te realiseren – in een interne markt.

In feite moet geconstateerd worden dat de hoofddoelstelling reeds jaren geleden gerealiseerd is en dat de nadruk nu zou moeten komen te liggen op het handhaven c.q. voltooien van de interne markt.

De structuur van het GLB is evenwel een zodanige dat aanpassing aan ontwikkelingen op de wereldmarkt niet mogelijk is. Het hoge prijsniveau binnen de Gemeenschap in relatie tot de opvoering c.q. uitbreiding van de produktie staat daaraan in de weg. Een optimale allocatie van de landbouwproduktie, het stellen van prioriteiten binnen het GLB kan niet plaatsvinden, omdat op communautair niveau het prijsmechanisme niet werkt. Daarmee wordt de tweede poot van het GLB, de interne markt voor landbouwprodukten, belangrijk onder druk gezet.

Derhalve, het GLB is nog lang geen voorbeeld van een voltooid integratieproces. Integendeel, overdracht van bevoegdheden vindt plaats zolang nationale belangen niet conflicteren met het communautaire belang. Zodra dat wel het geval is, wordt het vetorecht ingeroepen.

Het GLB ontwikkelt zich dan ook van een offensief beleid tot een defensief beleid, waarbij zoveel mogelijk getracht moet worden desintegrerende tendenties tegen te gaan. Want het is natuurlijk volstrekt duidelijk dat de budgettaire klem en de handelspolitieke ontwrichting geen voedingsbodem mogen vormen voor een renationalisatie van het GLB en eigenlijk alleen maar extra argumenten zouden moeten vormen om de interne markt voor landbouwprodukten te handhaven en verder uit te bouwen. Het zou een miskennis van de samenhang tussen het GLB en de interne markt voor industrieproducten betekenen indien men zou pleiten voor een renationalisatie van het landbouwbeleid. In het WRR-rapport wordt er terecht op gewezen dat vrijwel alle maatregelen die nodig zijn voor voltooiing van de interne markt voor industriële produkten, ook betrekking hebben op belemmeringen in het handelsverkeer in landbouwprodukten tussen de lidstaten.

De conclusie van het bovenstaande met betrekking tot andere beleidsgebieden binnen de Gemeenschap en met name de interne markt voor industrieproducten is mijns inziens dan ook veel meer gelegen in het feit dat ondanks het bestaan van duidelijk omliggende en onderschreven doelstellingen op het terrein van het communautaire landbouwbeleid en een uitgebreid instrumentarium met communautaire bevoegdheden om die doelstellingen te realiseren, de Gemeenschap er niet in is geslaagd uiteenlopende nationale beleidsdoelstellingen en -prioriteiten te verdringen en ondergeschikt te maken aan de communautaire belangen.

### *De interne markt voor industrieproducten*

Zoals ik in mijn inleiding al schetste, bestaat er een nauw verband tussen de interne markt voor landbouwprodukten en die voor industrieproducten. Vanuit welke filosofie wordt nu vorm gegeven aan de interne markt voor industrieproducten?

Opgemerkt dient te worden dat daar waar het GLB in zijn oorsprong een logisch verlengstuk was van het op nationaal niveau gevoerde voedselproduktiebeleid door de lidstaten, de noodzaak tot voltooiing van het integratieproces met betrekking tot de interne markt voor industrieproducten veeleer door externe factoren wordt ingegeven.

De nadruk die de voltooiing van de interne markt krijgt, zowel wat betreft het gebod niet te doen, de negatieve integratie, als wat betreft het flankerende beleid, de positieve integratie, vindt zijn oorzaak in het sterk teruggelopen concurrentievermogen van de Europese industrie; een verzwakking

van de concurrentiepositie die te meer zorgelijk is omdat zij zowel betrekking heeft op de concurrentiepositie op de markten van onze belangrijkste handelspartners als op de concurrentiepositie op de Europese thuismarkt, voor zover daarvan althans in dit stadium sprake is.

De na de tweede energiecrisis sterk teruggelopen economische groei, de hoge werkloosheid en de monetaire en financiële onevenwichtigheden, alsmede de verouderde en rigide industriële en institutionele structuur van de volkshuishoudingen van de Gemeenschap hebben er het afgelopen decennium toe geleid dat het Europese bedrijfsleven in toenemende mate zijn positie heeft moeten prijsgeven, met name ten opzichte van de Verenigde Staten en Japan, maar ook bijvoorbeeld ten opzichte van de zogenaamde 'Newly Industrialising Countries' (NIC's). Vanuit die optiek is besef gegroeid dat de gefragmenteerde Europese thuismarkt een herstel van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven verhindert.

Het beleid ter voltooiing van de interne markt voor industrieproducten verschilt derhalve in zijn oorsprong fundamenteel met het op de produktie gerichte GLB: het beleid ter versterking van de interne markt is een handelspolitiek beleid gericht op het wegnemen van non-tarifaire handelsbelemmeringen binnen de Gemeenschap opdat een herstel van de concurrentiepositie mogelijk wordt.

Het GLB zou in zijn oorsprong langs de volgende lijnen kunnen worden gekarakteriseerd: het heeft primair een interne doelstelling, het is een positief integratiebeleid, produktiegericht en gericht op het verzekeren van een aanvaardbare levensstandaard.

De interne markt voor industrieproducten daarentegen krijgt gestalte vanuit de druk van buitenaf op de concurrentiepositie, waardoor het vooral de nadruk legt op negatieve integratie-aspecten en veel meer een handelsbeleid is.

Het in wezen defensieve karakter van het beleid ter voltooiing van de interne markt voor industrieproducten is er wellicht de oorzaak van dat de nadruk zozeer wordt gelegd op het wegwerken van de bestaande marktbelemmeringen en veel minder op het toch ook noodzakelijke flankerende beleid, waarbij met name gedacht zou moeten worden aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk industriebeleid, het mededingingsbeleid en bijvoorbeeld het vestigen van een technisch-wetenschappelijke infrastructuur. De noodzaak tot dit meer offensieve gemeenschappelijke industrie- en technologiebeleid vloeit voort uit de grote achterstand die de Europese industrie hier heeft opgelopen. Het niet tijdig creëren van de interne markt in de jaren zeventig alsmede een te weinig op innovatie gericht ondernemersklimaat in Europa liggen aan het oplopen van die achterstand ten grondslag. Bij de vormgeving van een flankerend beleid dient nadrukkelijk te worden vastgesteld dat aan een aantal voorwaarden voldaan zal moeten worden. Een interne markt voor industrieproducten dient een flexibele markt te zijn, waarin economische indicatoren maximaal kunnen doorwerken: aan de werking van het prijsmechanisme mogen op communautair niveau geen beperkingen worden opgelegd; een technisch-wetenschappelijke infrastructuur dient industriegericht te zijn. Kortom, er dient voor gewaakt te worden dat het flankerende beleid geen rigide marktstructuren creëert, die in een later stadium aanleiding kunnen geven tot handelspolitieke conflicten en daarmee, zoals in de landbouw, de dan hopenlijk bereikte voltooide interne markt onder druk zetten.

Overigens zij opgemerkt dat zowel van de zijde van het Nederlandse bedrijfsleven als van de zijde van de Nederlandse regering juist dat verband tussen positieve en negatieve integratie heel nadrukkelijk is gelegd. Zowel in het memorandum van de Nederlandse regering van 5 maart 1985 inzake de versterking van de technologische basis van de Gemeenschap als bijvoorbeeld in het document 'Europe 1990' van Wisse Dekker wordt er op gewezen dat versterking van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven

enerzijds betekent dat een uniforme thuismarkt wordt gecreëerd en anderzijds de ontwikkeling en versterking van een communautair onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid impliceert.

Uiteraard mag in een betoog over de interne markt voor industrieproducten een opmerking over het Witboek dat de Europese Commissie daarvoor heeft gepubliceerd, niet ontbreken. Vorig jaar is de Commissie er in geslaagd een politieke comittering van de lidstaten te krijgen over een programma dat voorziet in de voltooiing van de interne markt in 1992. Dat is, denk ik, het belang van het Witboek: de politieke comittering en het tijdschema waarbinnen besluitvorming zou moeten plaatsvinden.

Een ander belangrijk element is dat de lidstaten overeengekomen zijn het programma van de Commissie uit te voeren overeenkomstig het tijdschema, zonder daarbinnen prioriteiten te gaan stellen: nationale beleidsprioriteiten spelen derhalve geen rol. Overigens dien ik daarbij wel onmiddellijk aan te tekenen dat we nog maar aan het begin staan van de uitvoering van het programma van de Commissie. Nu reeds blijkt dat met name de Commissie zelf grote problemen ondervindt bij het tijdig presenteren van de voorziene voorstellen.

Indien mocht blijken dat in de loop van het proces een omvangrijke achterstand ontstaat, zal de druk om alsnog prioriteiten te gaan stellen zeker toenemen.

Een dergelijke ontwikkeling, die overigens grote gevaren in zich bergt, kan alleen maar worden tegengegaan indien de opeenvolgende voorzitterschappen met kracht blijven aandringen op uitvoering van de voorstellen en besluitvorming in de Raad overeenkomstig het voorgestelde schema.

Een tijdrovende en van werkelijke vooruitgang afleidende prioriteitendiscussie in de Gemeenschap zou vermeden kunnen worden door voortdurend zorgvuldig de dereguleringsstoets te hanteren: welke voorstellen zijn nu werkelijk noodzakelijk om het integratieproces te voltooien? Ook op internationaal niveau dient grote terughoudendheid met regelgeving betracht te worden.

Zonder nu in extenso op het Witboek te willen ingaan – de inhoud hiervan wordt in het WRR-rapport goed weergegeven – zou ik toch twee elementen kort willen aanstippen.

In de eerste plaats de methodiek inzake de algemene verwijzing naar normen voor de opheffing van technische handelsbelemmeringen.

Met deze methodiek, waartoe de Raad pas onlangs besloten heeft, kan een belangrijke versnelling worden gegeven aan het harmonisatiewerk binnen de Gemeenschap. Immers, besluitvorming over harmonisatierichtlijnen, waarvoor onder het ‘oude’ artikel 100 van het EEG-verdrag unanimité vereist was, werd ernstig vertraagd omdat geen overeenstemming kon worden bereikt over technische details. Volgens de nieuwe aanpak worden bij die richtlijnen, waarbij overwegingen van gezondheid, veiligheid, milieubescherming en bescherming van de consument een doorslaggevende rol spelen, slechts fundamentele kwalitatieve vereisten vastgelegd. De uitwerking daarvan wordt opgedragen aan Europese normalisatie-instellingen. Dat betekent in de praktijk dat nog slechts over de fundamentele ‘hoofdpijnen’ besluitvorming dient plaats te vinden en dat de bewindslieden niet meer worden opgezadeld met vaak voor *hen* onbegrijpelijke technische details, waar dan ook nog eens door uiteenlopende industriële belangen besluitvorming vele jaren kan worden opgehouden.

Ik noem dit element niet alleen omdat daarmee de besluitvorming belangrijk versneld kan worden. Ik noem dit element ook omdat daarmee een niet onbelangrijke stap gezet wordt op de weg naar de onderlinge erkenning van elkaars wetgeving. Dit zou de situatie zijn zoals die na 1992 zou moeten gelden: wat in een lidstaat overeenkomstig de van toepassing zijnde wetgeving wordt geproduceerd en in de handel wordt gebracht, wordt verondersteld te voldoen aan de fundamentele vereisten van veiligheid enzovoort. Dan is er werkelijk sprake van een gemeenschappelijke markt en niet alleen

van een optelsom van nationaal beleid! In de tweede plaats zou ik iets willen opmerken over de markt voor overheidsopdrachten. Het belang daarvan kan niet genoeg worden benadrukt. Er zal nooit van een uniforme Europese thuismarkt sprake kunnen zijn indien de opdeling van de markt voor overheidsopdrachten niet wordt opgeheven. Om drie redenen is dat buitengewoon belangrijk. Ten eerste omdat het Verdrag wat dat betreft volstrekt duidelijk is: discriminatie naar nationaliteit, woonplaats of herkomst door de lidstaten is op deze markt verboden op grond van de artikelen 30 en 59. Ten tweede omdat de overheid veelal opdrachtgever is bij aankopen van openbare werken en met name geavanceerde producten: producten die alleen op grote schaal rendabel geproduceerd kunnen worden, producten die hoge onderzoeks- en ontwikkelingskosten met zich brengen en die belangrijke spin-off-effecten hebben op andere vormen van industriële bedrijvigheid. In de derde plaats omdat een discriminatoir overheidsaankopen- en -aanbestedingenbeleid aantoonbaar dat *nationale* industriepolitieke belangen prevaleren boven het communautaire belang van de uniforme gemeenschappelijke thuismarkt. Een discriminatoir beleid ter zake toont daadwerkelijk aan dat de communautaire beleidsdoelstelling wordt onderschreven voor zover zij parallel loopt aan nationale doelstellingen; wanneer er sprake is van conflicterende belangen prevaleert nog te vaak het nationale deelbelang.

Met de overheidsopdrachten is tegelijkertijd het verband gelegd naar het flankerende beleid, de positieve integratie, waarbij het met name van belang is dat een instrumentarium wordt ontwikkeld dat het mogelijk maakt op communautair niveau een industrie- en technologiebeleid te voeren.

Zoals ik reeds aangaf, beschikt de Gemeenschap nauwelijks over bevoegdheden om een communautair interventionistisch beleid te voeren. En terecht zegt het WRR-rapport dat een dergelijk beleid de politieke en beleidsmatige draagkracht van het communautaire institutionele bestel niet te boven mag gaan. Dat betekent dat een dergelijk beleid in eerste aanleg gericht zal moeten zijn op het creëren van optimale randvoorwaarden waarbinnen een optimale allocatie van produktiemiddelen kan plaatsvinden.

Wat betekent dat voor de organisatie van industriële bedrijvigheid, wat betekent dat in termen van comparatieve voordelen voor individuele lidstaten en Nederland in het bijzonder en wat betekent dat voor het handelspolitieke beleid van de Gemeenschap?

Wanneer bescherming van deelbelangen van economische actoren op nationaal niveau wegvalt, wanneer het nationale industriepolitieke instrumentarium wordt ingebed in een communautair beleid, dan betekent dit, dat een belangrijk aantal indicatoren dat de industriële structuur en de vestigingsplaats van economische bedrijvigheid tot op heden heeft bepaald, komt te vervallen. Dit zou impliceren dat kleine landen binnen de Gemeenschap en met name Nederland daar in positieve zin van zouden kunnen profiteren. Immers, de omvang van de nationale thuismarkt, de mate van mogelijke produktstandaardisatie als bepalende factor bij de vestigingsplaatskeuze komt te vervallen. Dit betekent tegelijkertijd dat de comparatieve voordelen van de Nederlandse volkshuishouding, zoals Nederland die kent in de menselijk-kapitaalintensieve sectoren, alsmede in die sectoren waar schaalvoordelen gerealiseerd kunnen worden, nadrukkelijk tot uitdrukking komen.

Wanneer de omvang van de nationale thuismarkt binnen de EG als beleidsbepalende factor wegvalt, komt een nog grotere nadruk te liggen op de communautaire bevoegdheden ter zake van het steunbeleid, het mededingingsbeleid enzovoort. De comparatieve voordelen kunnen slechts dan tot hun recht komen indien de concurrentievoorwaarden binnen de Gemeenschap niet verstoord worden door een uiteenlopend nationaal steun- en stimuleringsbeleid. Dit is dus te meer reden om voldoende doorzichtigheid van het communautaire steunbeleid te bepleiten.

Ik heb tot op heden in mijn betoog nog niet gerept over de externe handelspolitieke consequenties van een interne markt voor industrieprodukten. Bij de behandeling van het GLB gaf ik al kort aan dat marktbeheersing en

marktbescherming in die sector nauw met elkaar verbonden zijn: het GLB heeft duidelijk protectionistische karaktertrekken en geeft dan ook in toenemende mate aanleiding tot conflicten met onze belangrijkste handelspartners en met name met de Verenigde Staten, conflicten overigens die ook door de Verenigde Staten, in vergelijkbare landbouwproblemen verkerend als de Gemeenschap, in bepaalde gevallen worden uitgelokt. Ook ten aanzien van de interne markt voor industrieproducten doet die problematiek zich voor. Ik moet bekennen dat door andere lidstaten wel eens de indruk wordt gewekt dat de beleidsdoelstelling ter zake van een interne markt voor industrieproducten onderschreven wordt onder de veronderstelling dat deze gepaard gaat met een adequate bescherming aan de communautaire buitengrenzen. Binnen de Gemeenschap bestaan wat dat betreft twee opvattingen: de eerste huldigt het standpunt dat een uniforme Europese thuismarkt slechts tot stand kan worden gebracht met een zekere mate van communautaire preferentie en dat het handelspolitieke instrumentarium daarop toegesneden dient te worden. De tweede huldigt het standpunt dat een liberaal handelspolitiiek beleid een bijdrage levert aan die optimale allocatie van produktiemiddelen en derhalve aan het herstel van het concurrentievermogen van de Europese industrie. Toenemende externe concurrentie door handelsliberalisatie is dan minder bedreigend en draagt bij aan de verdere vooruitgang en de kracht van het bedrijfsleven. Ik denk dat het geen nadere toelichting behoeft dat de tweede opvatting mijn sympathie heeft. Een liberaal handelspolitiiek beleid impliceert overigens niet dat het handelspolitieke instrumentarium niet aangepast zou kunnen worden aan de ontwikkeling van de techniek: een 'modernisering' bijvoorbeeld van de tariefstructuur ten einde deze in overeenstemming te brengen met het aanbod van geavanceerde producten, waarbij een zekere mate van 'infant-industry' bescherming onder stringente voorwaarden tijdelijk een rol zou mogen spelen, behoeft niet bij voorbaat te worden uitgesloten. Het feit dat de Gemeenschap er in onvoldoende mate in slaagt een duidelijke handelspolitieke beleidsdoelstelling te formuleren in het verlengde van de interne markt, vloeit mede voort uit de hier geschetste verschillende uitgangspunten.

### *Conclusie*

Tot welke conclusies leidt mijn betoog? In de eerste plaats geloof ik dat beleidscoördinatie een lagere vorm van samenwerking is dan integratie: de samenwerkingsdrempel is niet definitief gepasseerd en divergentie is bij afwezigheid van parallelle belangen steeds mogelijk. In de Gemeenschap moet derhalve ook op monetair en financieel terrein blijvend worden gestreefd naar echte integratie, uitmondend in een Europese Monetaire Unie. In de tweede plaats iets over die terreinen waar de samenwerking wel de vorm van een integratieproces heeft bereikt: het GLB, de spil waar om heen het Europese integratieproces vorm heeft gekregen, een onvoltooid integratieproces, al was het alleen maar omdat het GLB er niet in geslaagd is tot een werkelijk communautair beleid uit te groeien. Marktbeheersing en marktbescherming hebben geleid tot een vanuit budgettair en handelspolitiiek oogpunt gezien ongewenste ontwikkeling, die geen optimale allocatie van produktiemiddelen heeft opgeleverd, maar veeleer een kostbare optelsom van het onderscheiden nationale beleid is geworden; nauwelijks meer beheersbaar en ver van de harde werkelijkheid van de wereldmarkt. Een offensief beleid is verworpen tot een defensief beleid, waarbij de gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten bedreigd wordt.

De interne markt voor industrieproducten ontwikkelt zich weliswaar vanuit een andere uitgangspositie, maar bergt in principe dezelfde beleidsproblemen in zich. Ook hier een onvoltooid integratieproces dat in de komende jaren nog verder vorm moet krijgen. Het is belangrijk, nu het nog niet te laat is, de verwevenheid met de andere beleidsterreinen te onderkennen, alsmede de risico's van rigide produktiestructuren en statische markten voor het functioneren van de interne markt.



Derhalve, voorop moet staan de realisering van een interne vrije markt. Het externe handelsbeleid zal bij voortgaande realisatie van de interne markt niet op het concept van communautaire preferentie mogen worden gebaseerd maar dient zich juist verder te liberaliseren. Een flankerend en aanvullend industrie- en technologiebeleid lijken nuttig en nodig om de opgelopen achterstand op die terreinen goed te maken. Uitdrukkelijk moet worden gewaakt dat, anders dan bij het landbouwbeleid, marktindicatoren bepalend moeten blijven bij allocatie en oriëntatie van de industriële en technologische productie. Voltooid integratie betekent integratie van de volkshuishoudingen van de Gemeenschap, maar bovenal integratie van de afzonderlijke beleidsdoelstellingen in een werkelijk communautair beleid. Pas dan kan er van een interne markt voor industrieproducten sprake zijn.

## 5.2 Enige alternatieven voor de keuzen van de WRR

*Mevrouw mr. Y.M.C.T. van Rooy*

'De tijd dat de Nederlandse wetgever de chips bij Lobith en de kabel bij Sluis meende te kunnen tegenhouden, is voorbij.'

Deze zin, hoewel primair doelend op het technologiebeleid, typeert kernachtig de boodschap van het WRR-rapport: ten gevolge van het Europese integratieproces worden de marges voor de Nederlandse wetgever steeds smaller. Het is de verdienste van het rapport dat het duidelijk en goed gefundeerd op een rijtje zet, dat de Europese integratie nu reeds verstrekkende consequenties heeft voor het nationale beleid, consequenties die vele beleidsmakers en maatschappelijke groeperingen zich niet bewust zijn of wellicht niet bewust willen zijn. Alleen al om die reden hoop ik dat het rapport een ruime lezerskring zal krijgen.

Ik zal in mijn korte commentaar vooral ingaan op de concrete beleidsaanbevelingen van de WRR inzake de interne markt. Ik zal daarbij, kortheids halve, voornamelijk de punten waar ik het niet geheel mee eens ben, de revue laten passeren.

En als Europarlementariër kan ik het natuurlijk niet nalaten om ten slotte ook nog een enkele opmerking te maken op institutioneel gebied.

*Het vervoersbeleid.* De aanbevelingen stroken volledig met de Verdragsbepalingen over het vervoer, wat geen duidelijke, consistente paragraaf is. Het hoofdstuk Vervoer uit het Verdrag is een mengeling van liberaliserende en marktregulerende uitgangspunten. Maar ook de WRR-aanbevelingen lijken althans inconsistent, hetgeen met name uit de conclusies blijkt.

Eerst wordt geconstateerd dat op vervoersgebied de voorgestelde oplossingsrichtingen slechts bescheiden van aard kunnen zijn, om dan een paar regels verder te concluderen dat de keuze voor vergaande liberalisatie voor de hand ligt. Welnu, die keuze sluit prachtig aan bij het door Nederland voorgestane Europese vervoersbeleid, maar ik vrees dat met name Duitsland en Frankrijk dit allerminst als een bescheiden oplossing zullen zien. Integendeel. Uit bestuurlijk oogpunt mag liberalisatie wellicht de meest wenselijke oplossing zijn, ik vrees dat deze oplossing niet met veel gejuich in de Vervoersraad ontvangen zal worden. Overigens is vervoer typisch zo'n sector waar de verkokering van de vakraden zich wreekt. De Vervoersraad wordt gedomineerd door de belangen van de transport-'producenten' (de vervoersondernemingen) die in verschillende lidstaten een aardige bescherming genieten, terwijl de vervoers-'consumenten' (verladend bedrijfsleven) er nauwelijks aan te pas komen. De interne marktraad, waar deze laatste belangen thuishoren, zou zich uit die optiek meer met vervoer moeten bezighouden.

Een ander onderdeel waar ik het niet helemaal eens ben met de WRR ligt op het terrein van de *overheidsaankopen*.

De WRR heeft nogal hoge verwachtingen van meer controlemogelijkheden

door de Europese Commissie en verdergaande harmonisatie van de rechtsregels voor het overheidsaankoopbeleid.

Ik deel deze verwachting niet. Men zadelt de Commissie met een onmogelijke taak op. Immers de huidige richtlijnen die slechts een klein deel (het onbelangrijkste deel) van de overheidsaanschaffingen omvatten, functioneren maar matig. Ze worden formeel wel, maar materieel niet nageleefd. Ook als een lidstaat formeel aan alle vereisten van de richtlijnen voldoet, zal het meestal – heel toevallig(!) – toch zo uitpakken dat de order bij een nationaal bedrijf geplaatst wordt. Ook versterking van de particuliere handhavingmogelijkheden (ik veronderstel klachtenprocedures, juridische procedures) lijken mij weinig zinvol, omdat bedrijven uit commerciële overwegingen daar aarzelend tegenover zullen staan: tegen een potentiële klant procedeert men niet. Belangrijker lijkt mij dat de EG zich concentreert op de overheidsmarkten die uit industriepolitieke overwegingen belangrijk zijn, zoals de informatica- en telecommunicatiemarkt, die volledig gesloten zijn. Op deze markten bepalen overheden in essentie de vraag. Openbreken van deze markten moet primair beginnen op het vlak van de normalisatie, om tot een uitwisselbaarheid van systemen te kunnen komen op basis van gelijke normen. Een programma als RACE – en in het kader daarvan meer samenwerking tussen Europese bedrijven – biedt naar mijn mening op den duur meer perspectief op openstelling van deze markten dan de weg van het aanscherpen van bestaande richtlijnen.

Ook op het terrein van het flankerend beleid heb ik enige vraagtekens en wel ten aanzien van de *handelspolitiek*.

Ik deel de mening dat de Gemeenschap het GATT moet blijven respecteren en druk uitoefenen op de naleving ervan door derde landen. Respecteren van het GATT betekent evenwel dat de regels moeten worden toegepast inclusief de sancties die het GATT toestaat, dus ook op het gebied van antidumping.

Ik kan dan ook geenszins instemmen met de stelling dat de Gemeenschap zich op dit terrein terughoudend zou moeten opstellen om meer transparantie te bewerkstelligen. Een dergelijk beleid zou een uitnodiging tot dumping zijn en daar is natuurlijk allerm minst behoefte aan. Antidumpingheffingen zorgen voor eerlijke internationale handel en zijn daarom gerechtvaardigd, ook al brengen ze ondoorzichtigheid. De ondoorzichtigheid van de handelspolitieke verhoudingen wordt vooral veroorzaakt doordat steeds meer handelspolitieke maatregelen getroffen worden buiten het GATT-kader om; wat bijvoorbeeld te denken van de onder druk van de VS totaal gereguleerde staalhandel tussen de EG en de VS die geheel buiten de GATT-regels tot stand gekomen is?

De Europese Commissie zou wel kunnen bijdragen tot meer transparantie inzake de handelspolitiek indien zij jaarlijks een verslag zou uitbrengen over het terzake gevoerde beleid.

Een ander gebied waar de transparantie nog veel te wensen overlaat is het *mededingingsbeleid* en met name het steunbeleid. Terecht pleit de WRR voor een strenger optreden van de Commissie tegen nationale steun.

De WRR doet enige interessante en praktische maar vrij rigoureuze aanbevelingen om het nationale steunbeleid beter in de hand te houden en doorzichtiger te maken:

- worden de steunmaatregelen niet tijdig gemeld, dan ook geen goedkeuring achteraf meer;
- steunmaatregelen alleen voor beperkte tijd.

Het zou overigens al een stap in de goede richting zijn als de Commissie voortaan iedere aangemelde steunmaatregel zou publiceren. Dat heeft niet alleen het voordeel dat men beter geïnformeerd is over de steunmaatregelen die de lidstaten (willen) hanteren, het geeft ook het bedrijfsleven, dat concurrentievervalsing kan ondervinden, een mogelijkheid bij de Commissie te reageren. Nu kan dit feitelijk alleen als de Commissie een nader onderzoek

wenselijk acht: alleen die steunmaatregelen worden nu gepubliceerd. Voorts is het gewenst dat de EG een aparte serie 'mededinging' van het Publikatieblad uitbrengt voor alle bekendmakingen enzovoort die op mededingingsgebied liggen, hetgeen de toegankelijkheid/transparantie ook al zou vergroten. Het huidige Publikatieblad is door de veelheid van bekendmakingen op allerlei beleidsterreinen te omvangrijk en te onoverzichtelijk.

Ter afsluiting wil ik nog een tweetal punten op institutioneel gebied aanstippen: allereerst *de positie van nationale ambtenaren*. In een van de laatste hoofdstukken van het rapport waar gesproken wordt over de Nederlandse besluitvormingsstructuur, maakt de WRR een belangrijke en tegelijk verontrustende opmerking. De WRR signaleert namelijk in grote delen van het apparaat van de centrale overheid een gebrek aan deskundigheid op het gebied van het gemeenschapsrecht en gemeenschapsbeleid. De Nederlandse overheid zal in deze geen uitzondering vormen ten opzichte van de andere lidstaten. Het is echter wel dit gebrek aan deskundigheid in combinatie met het feit dat voor vakambtenaren het nationale beleid regel is en het Europese beleid uitzondering, dat ertoe leidt dat voorstellen uit Brussel veelal met enige scepsis ontvangen worden. Zij passen niet in de nationale kraam van de nationale ambtenaren. Het is vooral in deze 'voortuin' van de Raad, de voorbereiding van Commissievoorstellen door nationale ambtenaren, waar grote stagnatie in de besluitvorming optreedt. Het is nodig de Europese oriëntatie van nationale ambtenaren te vergroten. Dit zou kunnen gebeuren door voor beginnende beleidsambtenaren meer mogelijkheden voor uitwisselingen te creëren. Ik denk dan met name aan meer stagemogelijkheden bij de Europese Commissie. Naast COMETT, ERASMUS en YES zou een programma voor uitwisseling van ambtenaren eveneens op zijn plaats zijn.

Ten slotte nog enkele opmerkingen over de *democratische controle*. De rode draad in het rapport is dat verdere voltooiing van de interne markt onherroepelijk leidt tot verdere juridische en feitelijke beperkingen van het publieke handelingsvermogen van de lidstaten. De bestuurlijke consequenties van de verdere reducering van de nog bestaande autonomie van de Nederlandse wetgever worden nauwgezet weergegeven. Het is echter opvallend dat de politieke/democratische consequenties maar mager aan bod komen. Dit terwijl het toch evident is, dat nu reeds een belangrijk deel van wetgeving en beleid zonder behoorlijke democratische controle tot stand komt. Het democratisch gehalte van de Europese samenleving zal bij verdere integratie, waarbij dus meer beleid via Brussel tot stand komt, nog verder afnemen. Het is vreemd dat bij de totstandkoming van Brusselse wetgeving/beleid totaal andere maatstaven gehanteerd worden dan bij nationale wetgeving het geval is. Bij een ontwerpverordening is klaarblijkelijk minder behoefte aan democratische controle dan een ontwerpwet, ook al kan het resultaat voor de burger hetzelfde en even verstrekkend zijn. Eigenlijk vindt de WRR dat het Europese Parlement pas een echte functie kan hebben in een werkelijk federaal Europa: de min of meer intergouvernementele elementen in het gemeenschapsbestel zouden een directe controle van het Europese Parlement op de Ministerraad niet toelaten. Daarom zouden, aldus de WRR, de bevoegdheden van het Europese Parlement ten aanzien van de Commissie versterkt moeten worden. De controle op de Commissie is natuurlijk zeer zeker belangrijk, maar het blijft een fopspeen zolang de werkelijke macht zich bij de Raad concentreert. Zelfs indien de Commissie meer bevoegdheden gedelegeerd zou krijgen – en het is voor mij nog de vraag of de Raad inderdaad geneigd is om daadwerkelijk bevoegdheden aan de Commissie af te staan – zijn de controle- en vooral de correctiemogelijkheden van het Europese Parlement beperkt. Weliswaar houdt de Commissie over het algemeen wel degelijk rekening met het Europese Parlement, dit neemt niet weg dat het Europese Parlement ten opzichte van de Commissie nauwelijks over sanctiemogelijk-

heden beschikt. Het Parlement kan natuurlijk de hele Commissie naar huis sturen maar dit is in veel gevallen een te zwaar middel en zal gemakkelijk op een Pyrrusoverwinning uitdraaien, omdat de Raad dezelfde Commissie opnieuw zou kunnen benoemen. Een winstpunt zou al zijn indien het Europese Parlement n Commissaris zou kunnen laten opstappen.

Zolang het Europese Parlement geen daadwerkelijke invloed op de Raad kan uitoefenen ten aanzien van de wetgeving – op begrotingsgebied is die invloed er gelukkig wel – blijft het democratisch gehalte van de Europese wetgeving beneden peil. Immers, de nationale parlementen zijn hun invloed op het Europese wetgevingsproces al lang kwijt. Dit punt blijft in het WRR-rapport onderbelicht.

Dit betekent overigens bepaald niet dat ik vind dat de Tweede Kamer geen boodschap meer heeft aan Europees beleid. Integendeel. Tegen de achtergrond van de steeds grotere impact die het Europese beleid heeft op het nationale beleid, acht ik het voorstel voor een Europa-Commissie in de Tweede Kamer een nuttige zaak. Nog nuttiger lijkt mij de instelling van een gemengde Europa-Commissie bestaande uit nationale Kamerleden en Euro-parlementariërs, naar Duits en Belgisch voorbeeld. Een dergelijke Commissie is om meerdere redenen wenselijk:

- het biedt een gestructureerd kader voor contacten tussen nationale en Euro-parlementariërs. De lacune die door het afschaffen van het dubbelmandaat ontstaan is, kan op deze wijze weer enigszins opgevuld worden;
- Euro-parlementariërs die full-time met Europees beleid bezig zijn, kunnen een stuk deskundigheid inbrengen dat in de Tweede Kamer niet meer aanwezig is en er ook niet kan zijn omdat het Europese beleidsterrein zo breed n complex is dat niet van een Tweede Kamerlid verwacht kan worden dat hij/zij dit 'erbij' doet.

### 5.3 Discussie

*Mr. J.M.A. Hosman* (stafmedewerker Europese Zaken Hoogovens Groep BV) heeft zich erover verbaasd dat, waar het WRR-rapport zoveel aandacht besteedt aan de relatie nationale industriepolitiek – gemeenschapsindustriepolitiek of aan de wenselijkheid van het creëren überhaupt van gemeenschapspolitiek, er helemaal niet ingegaan is op die sector waar de Gemeenschap bij uitstek (al bijna 35 jaar) ervaring heeft met het voeren van industriepolitiek: de staalsector.

Men zou kunnen zeggen dat de Europese integratie begonnen is, in 1952, met industriepolitiek.

Met name heeft spreker ook gemist: verwijzingen naar het EGKS-verdrag waar het WRR-rapport ingaat op het feit dat integratietekorten ook op industriepolitiek gebied coördinatieproblemen opleveren tussen de Gemeenschap en de nationale autoriteiten. Volgens het rapport zitten de oorzaken ofwel in het feit dat de Gemeenschap onvoldoende beleidsinstrumenten heeft om te kunnen optreden, waardoor die coördinatieproblemen kunnen ontstaan ofwel in het stokken van de nodige EEG-besluitvorming. Kijkt men naar het EGKS-verdrag dan zijn daar vergaande bevoegdheden en allerlei instrumenten te vinden die kunnen worden toegepast, er is een steunverbod van kracht in die industriële sector, dat nog veel harder is geformuleerd dan in het EEG-verdrag. Uit een analyse van de ervaringen met het EGKS-verdrag valt wel wat te leren:

Les 1: de aanwezigheid van bevoegdheid en instrumenten zijn lang niet altijd een garantie dat er geen coördinatieproblemen ontstaan tussen de Gemeenschap en de nationale autoriteiten.

Les 2: waarschijnlijk dankzij de juridische basis (art. 58 EGKS-verdrag) heeft de Gemeenschap op het hoogtepunt van de staalcrisis kunnen ingrijpen. Hier heeft het rapport dus gelijk als gezegd wordt dat beleidsinstrumenten op communautair niveau moeten worden opgelegd.

Eventuele derde les: een rigoreuze naleving van de negatief integrerende regels, i.c. het steunverbod, is van essentieel belang.

Een dergelijke analyse, dan wel een verwijzing naar het EGKS-verdrag, zou een aanvulling en verdieping geweest zijn op de desbetreffende passages in het rapport, maar zou ook kunnen en mogelijk moeten hebben leiden tot een iets andere voorstelling van zaken.

Hosman gaat ook in op een passage uit het rapport waar een uiteenzetting wordt gegeven van het feit dat er in de Gemeenschap heel verschillend gedacht wordt over industriepolitiek. In Frankrijk, waar het interventionisme altijd hoogtij heeft gevierd, valt een zekere liberaliserings- en meer op de Gemeenschap gerichte tendens te constateren. Hiertegenover wordt Duitsland gesteld, prima beschreven in het rapport, maar zoals het vroeger was, want daar zijn nu sterke renationalisatietendensen merkbaar. Hiermee staan Duitsland en Frankrijk nog niet op n lijn, maar als de politieke grenzen bereikt zijn, blijkt ook in Duitsland te gebeuren wat Duitsland altijd in Frankrijk heeft veroordeeld. De ontwikkeling in Frankrijk kan tot voldoening stemmen, die in Duitsland baart zorgen.

*Mevrouw Van Rooy* vindt het, in tegenstelling tot Hosman, vanwege de zeer bijzondere positie van de staalindustrie en het eigen verdrag wel terecht dat de WRR het staalbeleid niet als voorbeeld heeft genomen. Ten aanzien van de chemiesector betwijfelt zij of de conclusie in het rapport dat het jammer is dat het daar niet gelukt is om tot een Europese herstructurering te komen, wel zo droef is: het is beter als de herstructurering van een sector aan de industrie zelf wordt overgelaten, zodat het zoveel mogelijk marktconform geschiedt.

*Mevrouw Van Rooy* had dezelfde reactie als Hosman, bij de lezing in het rapport van de Franse en Duitse industriepolitieke ideeën. In Frankrijk is het 'plan' al lang niet meer wat het geweest is, in Duitsland daarentegen zijn de interventie-instrumenten, met name op het niveau van de Länder, geweldig toegenomen. Verschillende Länder zijn bezig een soort eigen permanente vertegenwoordiging op te bouwen in Brussel.

*Mr. Th. W. Vogelaar* wil Engering niet beschuldigen van dformation professionnelle, maar constateert wel dat er in de loop van de tijd hele andere accenten komen, dat beleids- en politieke doelstellingen van de interne markt een hele andere optiek krijgen.

Als voorbeeld noemt hij het verbeteren van de interne markt, die was bedoeld ter bevordering van de eenheid der volkeren (zoals in de considerans staat) en die later ook een handelspolitiek instrument bleek te kunnen zijn.

Een ander voorbeeld is de invoering van de BTW. Destijds bedoeld uit mededingingsoogpunt om de ongelijkheden voor geïntegreerde en niet-geïntegreerde bedrijven weg te gaan nemen. Toen Vogelaar in 1967 dat deel van het werk van VerLoren van Themaat overnam, was de BTW bedoeld om een eerste stap te zijn naar harmonisatie van tarieven. Dat is geheel anders dan wat hij in het rapport leest, namelijk: pas op met liberalisatie, als niet gelijktijdig gezorgd wordt voor een beleid, anders kan zelfs liberalisatie tot chaos leiden! Van hieruit poneert Vogelaar de stelling dat beleid verandert en liberalisatie blijft. Omdat in de tijd de omstandigheden en de politieke eisen zullen veranderen bepleit Vogelaar om te beginnen met liberalisatie, en dan een steeds aangepast beleid te doen volgen.

*Engering* is het wel eens met de analyse-Vogelaar. Om misverstanden te voorkomen: negatieve integratie is weliswaar verbonden met positieve integratie, maar moet er aan voorafgaan. De nadruk die Engering heeft gelegd op het flankerend beleid, vloeit voort uit de huidige achterstandspositie. Op allerlei interventionistische aanpakken moet niet al te veel nadruk worden gelegd. De nadruk moet liggen op het wegnemen van belemmeringen, en op het op welgekozen momenten, op welgekozen sectoren een welgekozen beleid formuleren, zelfs voorafgaande aan het definitief organiseren van de interne markt.

*Mevrouw Van Rooy* memoreert de ervaringen in de transportsector en in de pogingen tot fiscale harmonisatie (waar Lord Cockfield dezelfde mening is toegedaan als Vogelaar) die bewijzen dat de volgorde 'eerst liberalisatie, dan beleid' niet werkt.

De ervaring leert dat negatieve en positieve integratie wat meer hand in hand moeten gaan dan in het verleden vaak gedacht is.

## 6. ALGEMENE DISCUSSIE

*Drs. H.H.J. Labohm* (plv. adviseur beleidsplanning van het ministerie van Buitenlandse Zaken; lid Kerngroep ISEI) wil graag van Geelhoed weten wat deze precies bedoelt met zijn stelling dat er wel een interne markt komt, maar een markt die te weinig ruimte biedt voor de revitalisatie van het bedrijfsleven. Betekent dit, dat de positieve integratie flankerend moet zijn aan de negatieve integratie, over welk onderwerp anderen ook al gesproken hebben? Verder viel het Labohm op dat Geelhoed pleitte voor een gemeenschappelijk industriebeleid als een sequel van de interne markt. Labohm vraagt zich af of dan niet gepoogd wordt op Europees niveau iets te bereiken wat nationaal niet lukt. De ervaring leert toch dat die sectoren waarin aan de markt het primaat werd gegeven, er nu veel beter voor staan dan de sectoren die zich hebben mogen 'verheugen' in een actief overheidsingrijpen. Als voorbeeld van een actief industriebeleid heeft Geelhoed gewezen op de defensiesector. Labohm vindt dat opvallend, ook omdat dat niet in het rapport aan de orde is gesteld. Ware dat wel gebeurd, dan waren wellicht verschillende zaken die in het rapport zijn aanbevolen, in een ander licht komen te staan, maar was het wel gecompliceerder geworden, want dan moet rekening gehouden worden met het feit dat niet elk EEG-lid ook NAVO-lid is en dat niet elk EEG-lid dat wel NAVO-lid is, even actief deelneemt aan defensiematerieel-projecten. Als men vindt dat defensie in NAVO verband belangrijk is, moet men daaruit ook de conclusie trekken dat in een aantal projecten samenwerking op defensiematerieel-gebied in een beperkte groep van landen belangrijker is dan Europese integratie op industriegebied. Vindt Geelhoed ook niet dat dan de integratie op dit terrein gedifferentieerd moet verlopen? Ten aanzien van de compensatie voor de perifere en marginale regio's, n van de sleutelideeën in het rapport, is Labohm van oordeel dat dit geen reële beleids optie is, gezien onder andere de grote overheidstekorten.

Labohm gaat ook nog in op de opties die Posthumus Meyjes behandelt, waarbij naar diens mening de derde optie, populair gezegd de optie van pappen en nathouden de meest waarschijnlijke is voor de toekomst van Europa. Vanuit de positie van een beleidsambtenaar is dat ook begrijpelijk. Aan de andere kant, als men de laatste tien jaar beschouwt is er toch eigenlijk vrij veel veranderd in Europa. Een paar jaar geleden was de Europese Akte van december 1985 niet voor mogelijk gehouden. Het is al gebleken in het verleden dat Europa reageert op externe uitdagingen. In het begin was dat de Russische dreiging, daarna de achterstand bij de Verenigde Staten, die wel een gemeenschappelijke markt hadden, nu is het Le Dfi amricain, versterkt door Le Dfi japonnais. En bij de volgende uitdaging zal er in Europa ook wel een bewustwording plaatsvinden en dan zal, zoals ook de WRR denkt, een aantal landen de weg van de tweede optie willen volgen.

*Mr. E. a Campo* (Raad van Ministers EG) vraagt zich af of het nieuwe artikel 100a EEG-verdrag, het nieuwe Accoord van Luxemburg wel nodig was. (Kort samengevat: een land kan art. 100a inroepen om op grond van milieu-overwegingen (conditions de travail) iets niet te doen dat anderen van plan zijn samen te doen.) Hij is veteraan op het gebied van milieu en de toepassing van artikel 100 en weet dat van de 200 voorstellen die de Commissie heeft ingediend er heden 189 als A-punt zijn aangenomen door de Raad. Er liggen nog 7 richtlijnen voor het COREPER. Op dit terrein is een belangrijk deregulering tot stand gekomen, want men bedenke dat er 12 lidstaten zijn met nu ruwweg 190 positieve regelingen en er 2280 nationale regelingen zijn afgeschaft.

Het laatste restantje dat nu op tafel ligt stelt juristen voor grote problemen. Want op grond van artikel 100a kan van alles ingeroepen worden op andere gebieden dan tot nu toe verwacht werd. Dit voor wat betreft de oude aanpak. Voor de nieuwe aanpak wordt eraan herinnerd dat reeds in 1973 de Raad, tegen de Commissie in, een nieuwe aanpakrichtlijn heeft aangenomen (de laagspanningsrichtlijn) die verwijst naar bestaande en te maken normen. De Europese Commissie heeft nu 2[ voorstel liggen in de nieuwe aanpak. Zij verwacht er nog zes en dan is alles op het gebied van de technische handelsbelemmeringen uit de wereld. Waarom is artikel 100a bedacht? Ook op nieuw technologisch gebied vooral van belang voor de openbare aanbesteding op het gebied van de telematica en de telecommunicatie is een vorm van deregulering tot stand gekomen, want er is in de Raad afgesproken dat de lidstaten die normen gezamenlijk invoeren, zodat op dit gebied n Europese norm van de aanvang af bestaat. Een ander belangrijk element is de notificatieplicht sinds 1983, waarbij alle lidstaten gezworen hebben alles wat ze op het gebied van normen bedenken, onmiddellijk te melden bij de Commissie, zodat alle lidstaten en de Commissie kunnen kijken of hier een overtreding in de maak is en er onmiddellijk een Cassis de Dijon aan de orde kan komen. Kortom, op dit ene kleine gebied van de technische handelsbelemmeringen is een narigheid ontstaan in het nieuwe 'Dsaccord de Luxembourg' die niet nodig was geweest.

*Ir. W.J.G. Laan* (ministerie van Landbouw en Visserij) is van mening dat er toch echt wel verschillen bestaan tussen het gemeenschappelijk industriebeleid en het landbouwbeleid. Daartoe noemt hij twee punten: de regionale functie van de landbouwproductie (denk aan het zuiden van Italië, Frankrijk en Duitsland) en de verdere mate van integratie die er is in het landbouwbeleid. De concurrentie wordt sterk gevoeld tussen de verschillende gebieden, maar zijns inziens minder sterk dan bij industrieproducten, waar allerlei andere (technische) mogelijkheden bestaan om markten af te scherm. Laan vraagt of ook Engering niet denkt dat de problemen die in het gemeenschappelijk landbouwbeleid bestaan ten aanzien van de gemeenschappelijke markt (gedoeld wordt op het door Engering genoemde veto van de Bondsrepubliek) niet veel meer hun oorzaak hebben in het feit dat de monetair-economische integratie is achter gebleven. Gewezen wordt op het feit dat als de Duitse mark even zwak zou zijn als de Franse franc, er vorig jaar zijns inziens geen Duits veto was gekomen. Denkt Engering verder ook niet dat de industrie straks, als er een verdergaande mate van integratie op de industriële markt zal zijn, ook voor regionale problemen kan komen te staan, of stelt hij zich een EEG voor waarbij industriegebieden als het noorden van Italië en Duitsland zouden kunnen wegvallen? Zouden niet ook die gebieden beschermd gaan worden? Als laatste opmerking: ook Engering zal van mening zijn dat het veeleer van belang is dat de respectievelijke sectoren onderling een afgestemde mate van integratie krijgen, zeker als men verder wil met de voltooiing van de Europese integratie, om evenwichtige package-deals te krijgen, die nu eenmaal nodig zijn tot besluitvorming te komen.

*Geelhoed* reageert, voor zover van toepassing, namens de WRR. Van alle sprekers heeft Posthumus Meyjes de meest fundamentele kritiek op het WRR-rapport gegeven, namelijk toen hij stelde dat de invalshoek verlies aan handelingsvermogen van de lidstaten is en daaruit de conclusie trok dat het rapport geschreven is vanuit het perspectief van de bestuurbaarheid van Nederland. Hij maakte van daaruit kanttekeningen dat het rapport slechts een deel van de werkelijkheid dekte of kon dekken en dat het slechts een beperkte reikwijdte had en moest hebben. Geelhoed wil voorop stellen dat het uitgangspunt waarop Posthumus Meyjes (die helaas niet meer aanwezig is) zijn kritiek baseerde, berust op een onjuiste lezing van het rapport, en het niet helemaal onderkennen wat het eigenlijke analysekader van het rapport is. Aan het rapport liggen twee vragen ten grondslag: a) hoe brengen we een



gemeenschappelijke markt tot stand en b) een gemeenschappelijke markt die moet werken in georiënteerde volkshuishoudingen. Als men de lotgevallen van de Europese integratie tot dusver nagaat, dan blijkt dat voor het oplossen van die twee zuiver materiële economische (dus niet bestuurlijke of juridische) problemen, vier vragen moeten worden beantwoord. Te weten:

- a) op welk niveau zijn voor het vestigen van zo'n gemeenschappelijke markt bevoegdheden nodig;
- b) wat moeten die bevoegdheden inhouden;
- c) welke verhoudingen dienen er te bestaan tussen de verschillende dragers van bevoegdheden binnen een gelede structuur als de Gemeenschap per definitie is;
- d) hoe zijn bevoegdheden hanteerbaar te houden, in termen van effectiviteit en samenstelling van het instrumentarium?

Als daar dan het element bestuurbaarheid in naar voren komt, is het de bestuurbaarheid van de te integreren markt en de geïntegreerde economieën en zeker niet alleen de bestuurbaarheid van Nederland. Want was dit laatste tot uitgangspunt genomen, dan zou het rapport een opsomming kunnen zijn van litanieën aan irritaties en frustraties van ambtenaren van vakdepartementen die zich hun handelingsvermogen tussen de vingers zien weglopen. In het rapport is slechts getracht aan te geven hoe met zo min mogelijk overdracht van bevoegdheden uit de nationale naar de communautaire sfeer en met het kiezen van een aantal verschillende coördinatiemodellen, toch met die per definitie gebrekkige institutionele structuur het probleem van de verwezenlijking van een interne markt en een daarbijbehorend flankerend beleid verwezenlijkt kan worden.

'Minimal solutions' dus voor dit moment.

Dat deze aanpak slechts een deel van de werkelijkheid zou kunnen dekken, daarin ligt een uitdaging besloten die Geelhoed te zijner tijd (als de WRR en/of hij zelf daartoe de gelegenheid krijgt) graag wil aannemen, want het is zeer de moeite waard ook voor de economische en monetaire samenwerking, voor de budgettaire en financieringsproblematiek van de Gemeenschap, en de samenhangen daartussen, te laten zien dat met de analyse die aan dit rapport ten grondslag ligt en het conceptuele kader dat is gebruikt, heel wel gewerkt kan worden.

Dat in deze aanpak bepaalde onderwerpen nooit voor behandeling vatbaar kunnen zijn, bestrijdt Geelhoed. Ook beleid dat uitsluitend op communautair niveau wordt gevoerd, of kan worden gevoerd, is heel goed met deze analyse, waarin economische, bestuurlijke en juridische elementen met elkaar in samenhang worden gebracht, nader te bezien. Ten slotte leidde Posthumus Meyjes uit het rapport af dat de Raad zich zeer gereserveerd opstelt tegenover de mogelijkheden van gedifferentieerde integratie. Geelhoed beaamt dat voor zover het gaat om de hier aan de orde zijnde beleidsterreinen, namelijk de verwezenlijking van de interne markt en het gemeenschappelijk landbouwbeleid, omdat het hier gaat om onderwerpen die zich naar hun inhoud heel slecht lenen voor gedifferentieerde integratie. Voor bijvoorbeeld een positief industriebeleid worden de mogelijkheden voor differentiatie of gedifferentieerde integratie wat hoger aangeslagen. Met andere woorden, men kan niet in abstracto zeggen voor of tegen gedifferentieerde integratie te zijn. De mogelijkheden voor gedifferentieerde integratie worden mede bepaald door het onderwerp, het beleidsterrein waarop die integratie moet plaatsvinden.

VerLoren van Themaat heeft heel terecht gewezen op de samenhangen tussen de interne markt, het EMS en de liberalisatie van de kapitaalmarkt. Dat is inderdaad een witte plek in het rapport en witte plekken zijn er in zekere zin voor om ingetekend te worden en hopelijk komt de WRR daar op korte termijn aan toe. Hetzelfde geldt, als gezegd, voor de financierings- en begrotingsbehoefte van de gemeenschap. Ook daar bestaan zeer nauwe samenhangen met de kapitaalmarkt, de liberalisatie daarvan en vooral ook de coördinatie van het economisch beleid. Toegegeven moet ook worden dat het taalgebruik ten aanzien van de term 'interne markt' verwarrend is. Drie-

kwart van het rapport was gereed toen de Europese verdragswetgever zich verschreef met de invoering van het begrip 'interne markt' in het EEG-verdrag. Geelhoed is het er mee eens dat de hantering van artikel 100a 4e lid, 'a politicians' heaven and a lawyers' hell' kan opleveren.

Op het betoog van mevrouw Van Rooy reageert Geelhoed als volgt. De keuze voor een liberalisatie in het Europese vervoerbeleid berust niet op een keuze voor een specifiek Nederlandse voorkeur. Die keuze berust veel meer op het feit dat belangrijke onderdelen van het vervoerbeleid, zoals het vervoer over de weg, naar ook de ervaringen met de Nederlandse vervoerswetgeving leren, zich bijzonder slecht lenen voor een ordening en een capaciteitsbeheer zoals die bijvoorbeeld door de Duitsers en de Fransen worden voorgestaan: een kwantitatief vervoersbeleid blijkt op den duur zeer grote schade te berokkenen aan de verladers, dat wil zeggen aan de vraagzijde van de markt. Als additioneel argument kan daaraan nog worden toegevoegd dat de beleids capaciteit van de Gemeenschap en van de Raad vooral, tekortschiet om een zware ordening van de vervoersmarkt te kunnen beheren.

Ten aanzien van het overheidsaankoopbeleid heeft de WRR voorgesteld de communautaire controle te versterken en de drempel naar de rechter te verlagen. Dat kan, wanneer een communautair regime voor overheidsaankopen en aankopen te realiseren is, zowel in procedurele als materiële zin. Als het beroep van belanghebbenden op een onafhankelijke (bij voorkeur administratieve) rechter zou worden vergemakkelijkt, wordt het mogelijk dat marktsectoren en de Europese Commissie elkaar in hun controle versterken. (In zekere zin is dat altijd het gelukkige succes geweest van de direct werkende verdragsbepalingen.) Versterking van de communautaire controle zal altijd strategisch gericht moeten zijn, met name op die overheidsmarkten die een grote beleidsmatige gevoeligheid hebben.

Over de handelspolitiek zullen wij wel wat van mening blijven verschillen. Anti-dumpingheffingen zijn ultima remedia. Ze zullen noodzakelijk blijven, maar pas op dat het geen verkapte handelsinstrumenten worden! Daarmee worden retorsiemaatregelen uitgelokt, waar op de lange duur Europa, dat het toch moet hebben van de geëxporteerde meerwaarde aan industriële goederen, alleen maar last van zal hebben.

Ten aanzien van het steunverleningsbeleid, en daarmee gaat Geelhoed mee met wat Labohm naar voren gebracht heeft, staat de WRR inderdaad een tamelijk rigoreuze aanpak voor. En niet alleen omdat de lidstaten de afgelopen tien jaar daarmee elkaar zo hebben beconcurrerd, met grote verliezen aan beleidseffectiviteit, maar ook omdat een strenge communautaire controle op steunmaatregelen kan leiden tot nadenken over de effectiviteit van dit specifieke beleidsinstrument, waaraan men juist in politieke kringen veel te gemakkelijk gelooft. Steunmaatregelen kunnen slechts onder zeer bepaalde omstandigheden een effectief beleidsinstrument zijn en zijn zeker niet placebo's voor ieder economisch ongerief. Waar het de problemen met nationale ambtenaren betreft, is dat niet alleen een kwestie van gebrek aan deskundigheid, maar veel meer ook een kwestie van onvoldoende consequent geconfronteerd worden met de 'vierde bestuurslaag'. Als voorbeeld noemt Geelhoed de kabelrichtlijn van minister Brinkman, die op nogal gespannen voet staat met artikel 59 EEG-verdrag. Ook dat is één van de elementen van de nationale cultuur. Wat in vijftig jaar aan Hilversumse omroepcultuur is opgebouwd, is niet met een beroep op artikel 59 van het EEG-verdrag af te breken.

Met mevrouw Van Rooy is Geelhoed van mening dat een te grove kwast is gehaald over de bevoegdheden van het Europees Parlement ten opzichte van de Raad. Maar bij dieper gaande beschouwingen over de verhouding tussen het Europees Parlement en de Raad moet bedacht worden dat de Raad meer functies vervult en niet een orgaan is dat één type beslissingen neemt. In de eerste plaats is de Raad het samenstel van lidstaten dat de toekomst van de Gemeenschap op langere termijn bepaalt. Dat is sterk intergouvernementeel en Geelhoed ziet nog niet hoe bij deze inrichting de marges van het communautaire beleid van de Raad door het Europees Parlement zouden kunnen

worden gecontroleerd. De Raad treedt op als wetgever en het zou wenselijk zijn als de Raad dat inderdaad veel minder deed en meer delegeerde. Nu is het vaak meer beheersregelgeving dan wetgeving. Voor zover de Raad een typisch wetgevende functie vervult is er een goede reden de dialoog tussen de Raad en het Parlement te versterken. Als gesproken wordt over versterking van de bevoegdheden van het Parlement ten opzichte van de wetgevende functie van de Raad, zal ook daar moeten worden nagedacht of er differentiaties kunnen en moeten worden aangebracht, want de mogelijkheid van overeten is hier voor het Parlement heel groot.

Over de staalsector die Hosman gemist heeft, meldt Geelhoed dat daar wel aan gedacht is, al is deze niet genoemd. Juist in die staalsector blijkt zo aardig dat je kunt beschikken over bevoegdheden tot handelen, maar dat je daar weinig aan hebt als je niet beschikt over de daarbij benodigde instrumenten, in termen van interventies. En ook daar heb je weinig aan als je de bevoegdheden tot het gebruik van die instrumenten niet, dan wel moeilijk, kunt hanteren. Een van de grote problemen bij de staalcrisis is geweest dat het 5 + a 6 jaar geduurd heeft voordat de bevoegdheden, en daarmee ook het instrumentarium dat in het EGKS-verdrag ligt opgeslagen, hanteerbaar werden. De *Werdegang* in het Duitse economische ordedenken is er inderdaad en die duurt ook al heel lang (is al begonnen in de jaren '50). Inconsistenties tussen doctrine en feitelijk beleid hebben zich altijd voorgedaan ten aanzien van sectoren die in moeilijkheden kwamen te verkeren (zie bijv. de historie van het beleid dat in Duitsland gevoerd is ten aanzien van de kolensector; interventionistischer en nationalistischer is moeilijk denkbaar).

Met Vogelaar verschilt Geelhoed van mening waar de eerste een principiële voorkeur toekent aan liberalisatie. Waar een interne markt alleen maar verwezenlijkt kan worden door op gemeenschapsniveau normen in de plaats te stellen van nationale normen, is er sprake van liberalisatie in de zin van het wegnemen van handelsgrenzen, maar geen liberalisatie in de zin van het wegnemen van voorschriften en normen voor marktactoren. Dat is wat anders. Als wij een voorkeur voor liberalisatie uitspreken dan moeten we wel precies zeggen wat we bedoelen.

In antwoord op Labohm: voor revitalisering van de Europese industrie is een interne markt nodig, die naar de aard en de mogelijkheden van het Europese integratieproces van dit moment ook weinig anders kan zijn dan een tamelijk liberale interne markt. De Gemeenschap bezit eenvoudigweg onvoldoende competenties en financiële middelen voor het voeren van een sterk gericht beleid en voor het aanzetten van een sterke positieve integratie. Het aardige is dat juist in de contacten over dit rapport met de industrieën die het meest belang hebben bij de verwezenlijking van de interne markt, er grote zorg is uitgesproken over het ontbrekend vermogen tot het voeren van een positieve industriepolitiek binnen de Gemeenschap. Het is zeker niet zo dat in het rapport triomfantelijk staat dat de markt aan betekenis zal winnen. Onder omstandigheden kan dat ook een punt van zorg zijn, zeker daar waar de Gemeenschap te zijner tijd althans reactief zal moeten optreden omdat andere staten of economische blokken wel een positief industriebeleid voeren. Dat de markt binnen de Gemeenschap een centrale positie zal moeten blijven houden en dat de Europese integratie marktgeoriënteerd zal blijven en behoort te blijven, zit in zekere zin opgesloten in de aard van het Europese integratieproces. Daarin verschillen Labohm en Geelhoed niet van mening.

Actief industriebeleid is voor een belangrijk deel overheidsopdrachtenbeleid, ook in Nederland. Denkbaar is dat dit instrument in de nabije toekomst alleen maar belangrijker zal worden.

Als een interne markt voor de communautaire industrie gewenst is, zal dat overheidsopdrachtenbeleid in min of meer vergaande mate vergemeenschappelijkt moeten worden, of althans onder communautaire controle gesteld moeten worden. Voor zover dat kan worden uitgewerkt naar de defensiesector levert dit een aardig voorbeeld, waar differentiatie en integratie nodig zullen blijken te zijn.

Labohm sprak ook over de compensaties aan marginale en perifere gebieden. Geelhoed is het met hem eens dat het heel moeilijk zal zijn, zeker in de Gemeenschap zoals die nu bestaat. Er is geen gelede staatsconstructie, waar ook ter wereld, waar de zogenaamde *horizontale Finanzausgleich* tussen arme en rijkere delen niet een van de belangrijkste integrerende bindingen is. Daar waar zo'n *horizontale Finanzausgleich* wegvalt, kunnen zich sterk desintegrerende tendensen blijken voor te doen. Juist met het oog op de toekomst van het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese integratie moet er voor gewaakt worden aan struisvogelpolitiek te gaan doen en riskant te werk te gaan. Dit is het geval als die horizontale overdrachtsproblematiek binnen de gemeenschap niet tot een blijvend voorwerp van onze politieke en beleidsmatige aandacht wordt gemaakt.

*VerLoren van Themaat* heeft met voldoening de nadere standpunten, vertolkt door Geelhoed, gehoord over wat in het rapport door de WRR, hetzij niet helemaal geslaagd gezegd is, hetzij nog moet worden aangevuld. Met mevrouw Van Rooy verschilt *VerLoren van Themaat* van mening over de controle op de Raad door het Europese Parlement. Vooral de term controle bevalt hem niet helemaal. Want evenmin als de Tweede Kamer de Eerste Kamer controleert, vermag hij in te zien hoe het Europese Parlement de Raad kan controleren. Het Europese Parlement zou wel mee kunnen besluiten met de Raad, met name op wetgevingsgebied. Voor zover het gaat om constitutionele beslissingen, zijn er nogal wat van dat soort genomen door het Hof van Justitie, en denkkelijk kan het Hof van Justitie ook in de toekomst wel controle uitoefenen op uitglijders of tekortkomingen van de Raad. Het zal daarbij ook niet aarzelen de constitutie van de Gemeenschappen verder te ontwikkelen, zoals het Hof dat tot nu toe wel meer heeft gedaan.

*Engering* trok in zijn betoog nogal wat parallellen tussen de landbouwpolitiek en de interne markt voor industrieproducten. Laan vroeg zich af of dat wel zo verstandig is, omdat de landbouw toch eigenlijk anders is. *Engering* wilde dat axioma nu juist eens doorbreken. Natuurlijk heeft iedere sector zijn eigen aspecten, maar het argument dat de landbouw toch anders is, is zo vaak het argument geweest om normale economische afwegingen aan die sector voorbij te laten gaan. Hij brengt het in discussie omdat hij de indruk heeft dat de vergelijking in toenemende mate opgaat. De landbouw is niet meer een andere sector dan de industrie, maar een met de industrie gemengde sector, landbouw is in hoge mate een technologisch en high-tech industrieel proces geworden en daarmee veel meer in het vaarwater geraakt van de industrieproblemen en losgeraakt van zijn specificiteit. Een veelvoud van landbouwproducten is verbonden geraakt met de landbouwindustrie door aspecten van processing, verpakking en concurrentie. Daar komt bij dat de strategisch gevoelige situatie van kort na de oorlog niet meer bestaat, integendeel.

Hopelijk gaat de discussie over een normale denkrelatie tussen de industrie en de landbouw voort.

Op Laans vraag of de landbouwproblematiek eigenlijk niet veroorzaakt is door de monetaire vraagstukken, antwoordt *Engering* dat het niet-gemeenschappelijk zijn van het monetair financiële terrein een belemmering is voor zowel de landbouwpolitiek (denk aan de mcb's of de verhullende correctiefactor), als andere terreinen in de EEG. Nog steeds zijn de monetaire aanpassingen pijnlijk voor de produktie en de handel tussen de lidstaten. Dat wordt geaccepteerd in alle sectoren van de economie behalve in de landbouw. Ook al is het jammer dat er geen voldoende voortgeschreden monetaire integratie is, men mag niet zeggen dat het de monetaire problemen zijn die de problemen in de landbouw veroorzaken, want dan zouden ze ook de problemen in de industrie en de handel in industrieproducten moeten veroorzaken en dat is onjuist.

Laans laatste vraag betrof het gevaar van regionale problemen straks bij

de industrie. Overigens is dat al een argument om aan te geven dat ook daar, in de regionale problematiek, de landbouw niet essentieel zou afwijken van de industrie. Hij trok daarbij een parallel tussen de landbouwproblemen in het zuiden en industrieproblemen in het noorden van Italië, Frankrijk en Duitsland. Of die parallellen getrokken kunnen worden, weet Engering nog niet. Evenmin of er regionale problemen in de industriepolitiek komen. Engering bepleit, en daarmee zal Geelhoed het wel niet eens zijn, voorzichtigheid bij het creëren van nieuw beleid. Hij is voorstander van deregulering en afschaffing van voorschriften, waardoor de particuliere sector kansen krijgt op een gemeenschappelijke markt van 320 miljoen min of meer welvarende consumenten. Het is nog de vraag of in het algemeen daarbij zoveel dirigistische politiek moet worden gevoerd, want politiek leidt altijd tot problemen. Waarom dan toch het flankerende beleid? Engering denkt dat er een inhaaloperatie verricht moet worden en als die over 10 of 15 jaar tot stand zou zijn gebracht kan deze *target policy* die de landbouw niet meer kwijt kan, misschien weer opzij gezet worden. De liberalisering van de interne markt kan niet meer afgewacht worden. Er dient wel mee te worden voortgegaan, maar de eenwording moet hier anders worden ingericht dan het positieve integratiebeleid van de landbouw, dat in oorsprong geen negatieve effecten genereerde maar vanaf het moment van zelfvoorziening de inconsistenties van dat beleid heeft aangetoond.

*Mevrouw Van Rooy* is blij dat Geelhoed met haar constateert dat de WRR misschien toch met een te grove kwast over de relatie Europees Parlement – Raad van Ministers is gegaan. Zij is het eens met Geelhoed dat de Raad zich vaak met veel te veel detailkwesties bezighoudt. De nieuwe aanpak, zoals ook door a Campo naar voren gebracht, is een poging om wat detailkruiwerk van de tafels van de Raad weg te nemen, maar neemt niet weg dat het een goede zaak is ernaar te blijven streven dat het Europese Parlement meer medewetgevende bevoegdheden krijgt, naast de Raad, zoals dat ook op begrotingsgebied al bestaat.

Mevrouw Van Rooy deelt de opvattingen van de WRR dat de Commissie meer controle zou moeten uitoefenen op de uitvoering van het beleid, waaronder het overheidsaankoopbeleid. Daar mankeert het in belangrijke mate aan, ook uit beheersmatige overwegingen bij de Commissie, namelijk door gebrek aan mankracht. Het maken van gemeenschappelijk beleid/wetgeving is n kant, het toepassen is een andere zaak. Als voorbeeld noemt zij de douanewetgeving, die langzaam maar zeker helemaal Europees recht is geworden, en die door bijvoorbeeld de Nederlandse en Italiaanse douane nogal verschillend wordt toegepast. Wat de controle door de Europese Commissie betreft, doet de WRR hele nuttige aanbevelingen.

Wat betreft de compensatie verwijst mevrouw Van Rooy ten slotte ook naar de Acte Unique, waar de lidstaten dat punt zelf heel nadrukkelijk aan de orde gesteld hebben.

*De voorzitter* dankt de inleiders voor de 'heuschelijke wijze waarop zij hun bezwaren hebben kenbaar gemaakt' (zoals dat vroeger aan de Universiteit van Amsterdam bij een promotie gezegd placht te worden) en sluit de conferentie.









In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)\*
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)\*
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)\*
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977\*

In de tweede raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)\*
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)\*
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)\*
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)\*
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon:  
Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken  
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken  
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*

\* Uitverkocht

- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid  
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen  
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland  
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)\*
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning  
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)\*
- V23. Beleid en toekomst  
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enkevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)\*
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch. J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)\*
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982

\* Uitverkocht

- V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
- V37. L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38. J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39. Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

- V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaai, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43. Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)\*
- V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)
- V46. G. Meester, D. Strijker, Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47. J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële produkten (1985)
- V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)
- V49. T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50. C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51. E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52. J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53. A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)
- V54. Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55. Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)

\* Uitverkocht

De serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)\*
- M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)\*
- M 7. P.J. Kaff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)\*
- M 9. K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)\*
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)\*
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)\*
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)\*
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

\* Uitverkocht

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)\*
4. Milieubeleid (1974)\*
5. Bevolkingsgroei (1974)\*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)\*
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:  
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)\*
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)\*
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)\*
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van?  
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)\*
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)\*
15. De komende vijftientig jaar - Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid - Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)\*

In de tweede raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)\*
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)\*
20. Democratie en geweld  
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op  
30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)\*
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland  
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen  
Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

In de derde raadsperiode:

25. Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26. Waarborgen voor zekerheid  
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27. Basisvorming in het onderwijs (1986)
28. De onvoltooide Europese integratie (1986)

\* Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911 of in de boekhandel.

