

**23
1982**

Rapporten
aan de Regering

Onder invloed van Duitsland

**Een onderzoek naar gevoeligheid en
kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen
Nederland en de Bondsrepubliek**

ISBN 90 12 00000 0

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon (070) 614031
Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
2514 JN 's-Gravenhage

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

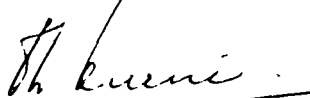
Uw brief van	Datum	29 juni 1982
Ons kenmerk 820264/PRB/mn	Onderwerp	Rapport "Onder invloed van Duitsland: een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek".

Hierbij doen wij u het rapport "Onder invloed van Duitsland: een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek" toekomen. Centraal in deze studie staat een feitelijke analyse van de verwevenheid van Nederland met de Bondsrepubliek. Voorts worden de gevolgen bezien die deze verwevenheid heeft voor Nederland en wordt nagegaan in hoeverre ons land niettemin beschikt over eigen beleidsruimte. Aldus ontstaat inzicht in de gevoeligheid en kwetsbaarheid van Nederland in zijn relatie tot de Bondsrepubliek.


Het onderzoek is in het bijzonder gericht op de volgende deelgebieden: de economische betrekkingen, de veiligheidsbetrekkingen en de ecologische en ruimtelijke betrekkingen.

Ingevolge de in de Instellingswet WRR vastgelegde procedure ziet de Raad gaarne achtereenvolgens het bericht van kennisgeving door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De Voorzitter,
Ir. Th. Quené



De Secretaris,
Dr. P.R. Baehr



INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	7	2.5.2	Het beleid ten aanzien van middenkoersaanpassingen in het Europese Monetaire Stelsel	83
1.1	De Bondsrepubliek Duitsland als onderwerp van studie	7	2.5.3	Het discontobeleid	85
1.2	Interdependentie: gevoeligheid en kwetsbaarheid	8	2.5.4	Het Westduitse wisselkoersbeleid	87
1.3	Politiek-psychologische relaties	10	2.5.5	Beleidsmogelijkheden van Nederland ten aanzien van de wisselkoers in de toekomst	89
			2.6	De kwetsbaarheid van Nederland	91
2.	ECONOMISCHE RELATIES	13	3.	VEILIGHEIDSRELATIES	98
2.1	Inleiding	13	3.1	Afbakening en opzet	98
2.1.1	Afbakening en opzet	13	3.2	De Nederlands-Westduitse militaire verstrengeling	99
2.1.2	Enkele institutionele aspecten van de Westduitse economie	14	3.3	De Westduitse buitenlands-politieke gevoeligheid	101
2.1.3	Enige economische kerngegevens voor Nederland en de Bondsrepubliek	21	3.3.1	Inleiding	101
2.2	De goederenhandel	24	3.3.2	De militaire samenwerking in de Westelijke alliantie	102
2.2.1	De verstrengeling	24	3.3.2.1	Inleiding	102
2.2.1.1	Inleiding	24	3.3.2.2	Effectiviteit van de NAVO-strategie	102
2.2.1.2	De omvang van de goederenhandel tussen Nederland en de Bondsrepubliek vergeleken met de handelsrelaties tussen andere landenparen	27	3.3.2.3	Schadebeperking	105
2.2.1.3	De samenstelling van de goederenhandel tussen Nederland en de Bondsrepubliek	30	3.3.2.4	Het Westduitse veiligheidsdebat	107
2.2.1.4	De regionale concentratie van de Nederlandse export naar de Bondsrepubliek	33	3.3.2.5	Conclusie	109
2.2.1.5	Het belang van de goederenhandel met de Bondsrepubliek	37	3.3.3	De Ost- en Deutschlandpolitiek	109
2.2.2	De gevoeligheid	39	3.3.3.1	Inleiding	109
2.2.2.1	Inleiding	39	3.3.3.2	Hereniging	112
2.2.2.2	De sectorale en regionale dynamiek	41	3.3.3.3	Oost-West-tegenstelling	112
2.2.2.3	De Nederlandse concurrentiepositie op de Westduitse markt	47	3.3.3.4	Economische belangen	113
2.2.2.4	De landbouwsector	51	3.3.3.5	Conclusie	117
2.2.2.5	De raffinagesector	55	3.4	Westduitse veiligheidsopties	119
2.2.2.6	De gassector	60	3.4.1	Inleiding	119
2.3	De diensten	61	3.4.2	De Westduitse bewegingsruimte	119
2.3.1	De verstrengeling	61	3.4.3	Westduitse veiligheidsalternatieven	122
2.3.1.1	Inleiding	61	3.4.4	Voorwaarden voor opties	125
2.3.1.2	De vervoersrelatie van Nederland met het buitenland	62	3.4.4.1	Inleiding	125
2.3.1.3	De vervoersrelatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek	65	3.4.4.2	Effectiviteit	125
2.3.1.4	De regionale spreiding	66	3.4.4.3	Steun van de bevolking	129
2.3.1.5	Het belang van de dienstenrelatie met de Bondsrepubliek	66	3.4.4.4	Financiële aspecten	131
2.3.2	De gevoeligheid	66	3.4.5	Westduitse veiligheidsopties	132
2.3.2.1	Het transitoverkeer	66	3.5	Speelruimte voor het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen de achtergrond van de Nederlands-Westduitse betrekkingen	134
2.3.2.2	De vervoerstakken	68	3.6	Samenvatting en conclusies	140
2.3.2.3	Vervoersbeleid	70	4.	ECOLOGISCHE EN RUIMTELIJKE RELATIES	145
2.4	De directe investeringen	71	4.1	Inleiding	145
2.4.1	De verstrengeling	71	4.1.1	Afbakening en opzet	145
2.4.1.1	Kapitaalverkeer en directe investeringen	71	4.1.2	Energieverbruik en energiebeleid in de Bondsrepubliek	145
2.4.1.2	Het internationale patroon van de directe investeringen en de positie van Nederland daarin	73	4.2	Grensoverschrijdende luchtverontreiniging	148
2.4.1.3	De verstrengeling tussen Nederland en de Bondsrepubliek qua omvang van de directe investeringen	75	4.2.1	Inleiding	148
2.4.1.4	De verstrengeling tussen Nederland en de Bondsrepubliek qua sectorale samenstelling van de directe investeringen	76	4.2.2	Luchtverontreiniging als exportartikel	150
2.4.2	De gevoeligheid: directe investeringen versus handel	79	4.2.3	Beleid en beleidsconsequenties	154
2.5	De monetaire relatie van Nederland met de Bondsrepubliek	82	4.3	Grensoverschrijdende waterverontreiniging	160
2.5.1	Inleiding	82	4.3.1	Inleiding	160
			4.3.2	De vervuiling van de Rijn	162
			4.3.3	Beleid en beleidsconsequenties	166
			4.4	Nucleaire installaties in het grensgebied	175
			4.4.1	Inleiding	175
			4.4.2	Stralingsbelasting – mogelijke gevolgen voor Nederland	180
			4.4.3	Beleidsconsequenties	189
			4.5	Ruimtelijke ordening	191

5.	SAMENVATTENDE SLOTBESCHOUWING	200
5.1	Inleiding	200
5.2	Gevoeligheid en kwetsbaarheid	201
5.2.1	Inleiding	201
5.2.2	Economische relaties	201
5.2.3	Veiligheidsrelaties	205
5.2.4	Ecologische en ruimtelijke relaties	209
5.3	Conclusie	211
	BIJLAGE 1 Indeling van de landbouwgoederen in drie categorieën	213
	BIJLAGE 2 Olie- en gasscenario	213
	BIJLAGE 3 Energiedata	214
	BIJLAGE 4 Data over luchtverontreiniging	215
	BIJLAGE 5 Data over waterverontreiniging	220
	BIJLAGE 6 Samenstelling projectgroep Internationale Zaken	224

1. INLEIDING

1.1 De Bondsrepubliek Duitsland als onderwerp van studie

Geen land ter wereld kan zich veroorloven de externe politieke en economische betrekkingen te verwaarlozen. Zeker Nederland, open als het is, bespeurt op velerlei terrein de aanwezigheid van andere landen. Onmiddellijk doet zich de vraag voor hoe groot de Nederlandse vrijheid is om zelf beleid te ontwikkelen op basis van binnenlandse besluitvorming¹.

Dit probleem van de Nederlandse beleidsvrijheid leidde, in de eerste Raadsperiode van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, tot een poging de aard en de mate van externe beïnvloeding te onderzoeken. Wegens de complexiteit van de Nederlandse internationale positie zocht de Raad destijds naar relevante deelonderwerpen, zoals de studie naar internationale migratie², het onderzoek naar de beschikbaarheid van technische en wetenschappelijke kennis uit het buitenland³, en een verkennend onderzoek naar de Nederlandse internationale machtspositie⁴. De Nederlandse beleidsvrijheid stond in de laatste studie centraal. Uit die verkennende studie kwam de conclusie naar voren dat het van belang zou zijn om, binnen het netwerk van Nederlandse betrekkingen met het buitenland, vooral de beleidsruimte te analyseren die er tegenover de Bondsrepubliek is; niet in de laatste plaats wegens de vergaande economische verstrengeling met dat land⁵.

Reeds eeuwenlang ondervindt Nederland invloeden uit Duitsland. Deze grote buur drukte zijn stempel op onze volkshuishouding, onze taal en cultuur en op de Nederlandse internationale positie. Aan die sterke Duitse inbreng kwam tijdelijk een einde toen het Derde Rijk in de slotfase van de Tweede Wereldoorlog ineenstortte. Het Duitse volk bleef bestaan maar de economie was aangetast, de nationale eenheid verloren, en de militaire macht gebroken. Daarna bouwde de Bondsrepubliek weer een krachtige economie op en er volgde ook een militair herstel. Nu, zevenendertig jaar na de Duitse capitulatie, is Duitsland, en dan vooral de Bondsrepubliek, weer een invloedrijke factor in het internationale leven. Het ontplooit zich als een grote continentale mogendheid, zodat wij ons in Nederland dienen af te vragen wat deze economische, politieke en militaire kracht in onze onmiddellijke omgeving voor onze samenleving betekent. Centraal in deze studie staat daarom de vraag naar de verwevenheid van Nederland met de Bondsrepubliek, en welke gevolgen die verwevenheid heeft voor Nederland.

Zo kunnen ontwikkelingen in de Bondsrepubliek bijvoorbeeld consequenties hebben voor Nederland op belangrijke terreinen als de werkgelegenheid, de exportpositie, de nationale veiligheid, het natuurlijke milieu en de ruimtelijke ordening. Dit soort verbanden wordt geanalyseerd in dit rapport.

Uitgangspunt is de vrijheid van de Nederlandse regering om Neder-

¹ Zie J.J.C. Voorhoeve, *Internationale macht en Interne Autonomie, Een verkenning van de Nederlandse situatie*; serie 'Vorstudies en achtergronden', 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978, blz. 41.

² Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie*; Rapport aan de Regering nr. 7, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis*; Rapport aan de Regering nr. 8, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

⁴ Voorhoeve, op. cit..

⁵ Ibid., blz. 68.

landse belangen te behartigen, of ze op het gewenste niveau te brengen en te houden. Dat hoeft niet het innemen van een eng-nationalistisch standpunt te betekenen. Onder bepaalde omstandigheden zou zelfs samenvoeging van Nederland met andere nationale eenheden in een Westeuropees verband te overwegen zijn.

De volgende thema's komen in deze studie aan de orde:

- veranderingen in de Westduitse economie en het Westduitse economische beleid;
- veranderingen in de Westduitse veiligheidssituatie en het Westduitse veiligheidsbeleid;
- veranderingen in de Westduitse ecologische en ruimtelijke situatie en het beleid ter zake.

1.2 Interdependentie: gevoeligheid en kwetsbaarheid

Zoals vaker het geval tussen buurlanden is er in de relatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek sprake van een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid, interdependentie. Onder interdependentie wordt hier verstaan het verschijnsel dat gebeurtenissen in één land of groep van landen verschijnselen in een ander land of groep van landen beïnvloeden⁶. Zo gedefinieerd is het mogelijk te spreken over de interdependentie tussen Oost en West, tussen de Verenigde Staten en Europa, en tussen Nederland en de Bondsrepubliek. De invloed van deze landen, of landengroepen op elkaar, staat dan centraal. Binnen interdependentie wordt in navolging van Keohane en Nye een onderscheid gemaakt tussen de begrippen 'gevoeligheid' en 'kwetsbaarheid'⁷. Onder de gevoeligheid van een land wordt verstaan: de mate waarin verschijnselen in andere landen gevolgen hebben voor dat land.

Bij het bepalen van de gevoeligheid van een land wordt verondersteld dat het politieke en economische kader van zijn interdependente verhouding tot andere landen ongewijzigd blijft; bijvoorbeeld wegens de tijd die het kost om de organisatie van het nationale of internationale economische systeem doeltreffend te veranderen, of doordat een land zich gebonden acht aan een bepaald patroon van gedragsregels. Zo bleek na de Oktober-oorlog in 1973 de gevoeligheid van het Westen en Japan voor spronggewijze veranderingen in de aardolieprijs. Aanpassingen op korte termijn bleken moeilijk, zo niet onmogelijk. De gevoeligheid op dit punt is bijvoorbeeld uit te drukken in de consequenties voor economische groei en werkgelegenheid.

Interdependentie hoeft echter niet alleen te berusten op een statisch stelsel van gevoeligheden. Zijn er wél veranderingen in het politieke en economische kader door te voeren, dan kent die interdependentie een dynamische dimensie: de kwetsbaarheid. Onder kwetsbaarheid van een land wordt hier verstaan het al dan niet beschikken over beleidsalternatieven om de gevoeligheid te beperken. Deze dimensie is een verbijzondering van de gevoeligheid; zij introduceert het element van tijd en daarmee de mogelijkheid voor wijziging van het beleid. Zo kan de gevoeligheid van een land, of een groep landen voor verschijnselen als verhogingen van de olieprijs, of olie-embargo's worden verkleind door een aantal interne en externe maatregelen: energiebesparende investeringen, verhoging van het relatieve aandeel van andere energiebronnen in de energievoorziening, aanleg van olievoorraden, en afspraken over spreiding van risico's. De hoogte van de kosten van deze alternatieven bepalen of een land zijn gevoeligheid op dit punt uiteindelijk kan verminderen.

Kwetsbaarheid berust op de beleidsalternatieven die een land, of een groep van landen, tot zijn beschikking heeft om de gevolgen van veran-

⁶ O.R. Young, 'Interdependence in World Politics'; *International Journal*, Vol. 24 (1969), blz. 726.

⁷ R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence*; Boston, Little, Brown & Company, 1977, blz. 11-19.

deringen elders in het internationale systeem op te vangen. Een land is kwetsbaarder naarmate het over minder alternatieve opties beschikt. De maatregelen die de kwetsbaarheid verlagen, scheppen een aangepast politiek en economisch kader.

De twee landen die onderwerp zijn van onze studie, verschillen in hun gevoeligheid en kwetsbaarheid, naar men mag veronderstellen. De Bondsrepubliek zal bijvoorbeeld gevoeliger zijn dan Nederland voor veranderingen in de handel met het Oostblok. Ook de kwetsbaarheid voor een olie-embargo zal verschillen. In de bilaterale verhouding is Nederland wellicht gevoeliger en kwetsbaarder voor een Westduits vergunningensysteem voor Nederlands vrachtverkeer in de Bondsrepubliek, dan omgekeerd.

In deze studie worden de verschillende aspecten van interdependentie als volgt behandeld. Eerst wordt de relatie tussen de beide landen in kaart gebracht, aangeduid met de termen 'verwevenheid' of 'verstrenge-ling'. Vervolgens worden twee aspecten gezien: eerst de gevoeligheid van Nederland, waar bekeken wordt wat het bestaan van een interdepen-dente relatie met de Bondsrepubliek voor Nederland betekent; daarna de kwetsbaarheid, waar gezien wordt of, en zo ja, welke fundamentele beleidsacties van Nederlandse zijde gewenst en mogelijk zijn.

Bij het nader bepalen van het object van studie is een selectie gemaakt van onderwerpen waar redelijkerwijs verwacht mag worden dat zich de hierboven geschetste problemen van interdependentie het meest duidelijk zullen manifesteren. Gekozen is voor de volgende drie sectoren: de economische sector, de veiligheidssector en de sector van de ecolo-gische en ruimtelijke relaties. In al deze sectoren is sprake van een grote mate van verwevenheid van verschijnselen en activiteiten in Nederland en de Bondsrepubliek.

De economische relaties met de Bondsrepubliek zijn voor Nederland van levensbelang. De goederenhandel neemt daarbinnen een belangrijke plaats in. Met een aandeel van ongeveer 30% in de totale export van Nederland is de Bondsrepubliek veruit onze grootste afnemer. Zeer belangrijk voor onze economische positie is ook het dienstenverkeer met de Bondsrepubliek en daarvan vooral de transitosector en de ver-voerssector. Van betekenis zijn verder de directe investeringen en de monetaire relatie met de Bondsrepubliek. De waarde van de Nederlandse gulden is, zoals bekend, in sterke mate verbonden met die van de Duitse mark. In hoofdstuk 2 wordt, na een behandeling van enkele institutionele aspecten van de Westduitse economie, achtereenvolgens aandacht geschonken aan de wederzijdse goederenhandel, de dienstenrelaties, de directe investeringen en de monetaire relaties.

Nederland en de Bondsrepubliek baseren beide hun nationale veilig-heid op het lidmaatschap van de NAVO. In deze organisatie is hun defensiebeleid op velerlei gebied nauw verweven. Een beschouwing over de Nederlandse veiligheidsrelatie met de Bondsrepubliek kan daarom niet los worden gezien van beider plaats in het Noordatlantisch bond-genootschap. In hoofdstuk 3 wordt een beschouwing gegeven over de directe Nederlands-Westduitse militaire verstrenge-ling en over te ver-wachten ontwikkelingen op de hoofdterreinen van de Westduitse veiligheidspolitiek. Vervolgens worden de problemen van de Nederlands-Westduitse veiligheidsrelatie in beschouwing genomen.

Velerlei zijn ook de relaties tussen Nederland en de Bondsrepubliek op het terrein van het milieubeheer en de ruimtelijke ordening, die in hoofd-stuk 4 aan de orde komen. Een viertal aspecten wordt meer diepgaand bekeken: grensoverschrijdende luchtverontreiniging, grensoverschrijden-de waterverontreiniging via de Rijn, gevolgen voor Nederland van kern-installaties in het aan ons land grenzende Westduitse gebied, en het ruimtelijk ordeningsbeleid zowel op nationaal terrein als op het niveau van de grensstreken. In een afzonderlijke paragraaf wordt aandacht besteed aan het energiebeleid, gezien de nauwe relatie van dit onder-werp met de luchtverontreiniging en de kernenergie.

Het rapport mondt uit in een aantal conclusies met betrekking tot de

waargenomen of te verwachten kwetsbaarheid van Nederland.

Dit inleidende hoofdstuk wordt afgesloten met enkele opmerkingen over relaties van politiek-psychologische aard, waarvan vaak gesteld wordt dat zij een belangrijke rol spelen in de betrekkingen tussen volken.

1.3 Politiek-psychologische relaties

De betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek lijken in sommige opzichten bijzonder gevoelig van aard te zijn. Op het eerste gezicht betrekkelijk onbenullige incidenten, zoals de 'affaire Kohl'⁸ of een als ongepast ervaren uitspraak van een Nederlandse politicus tijdens een verkiezingsrede⁹ blijken aanleiding te kunnen geven tot heftige debatten over en weer. Gedoeld wordt hier op betrekkingen in wat genoemd kan worden de 'politiek-psychologische' sfeer. Deze zijn soms nog gevoeliger dan tussen de meeste buurlanden toch al gebruikelijk is¹⁰.

Het is niet gemakkelijk een verantwoorde uitspraak te doen over de vraag hoe reëel, hoe wijd verbreid en vooral hoe belangrijk voor de hier bestudeerde interdependentie tussen de beide landen op economisch, veiligheids-, ecologisch en ruimtelijk terrein deze gevoeligheden zijn.

Het is niet de bedoeling hier een definitief antwoord op deze vraag te formuleren. Ervaren Duitslandkenners in Nederland, die wij hebben geconsulteerd, verschillen ter zake nogal van mening. Sommigen menen dat er sprake is van een nogal duidelijk geestelijk klimaat in Nederland ten opzichte van Duitsland en Duitsers, dat een belangrijke rol speelt bij het bepalen van de politieke en economische betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek. Anderen zijn daarentegen van oordeel dat er in Nederland sprake is van twee sterk gescheiden werelden en dat er geen invloed is van het geestelijk klimaat op de bepaling van de politieke en economische betrekkingen. Waar wel betrekkelijk grote overeenstemming over bestaat is de afwezigheid van enig geestelijk klimaat in de Bondsrepubliek ten opzichte van Nederland. Men kent daar Nederland en de Nederlanders niet of nauwelijks en, voor zover er stereotypen over Nederland bestaan (klompen, kaas en molens), zijn deze niet van betekenis voor de bepaling van het beleid.

Het belang, voor zover aanwezig, van het politiek-psychologische klimaat berust dus voornamelijk aan Nederlandse kant, doordat het mede de grenzen bepaalt van het Nederlandse beleid. Het speelt een rol, voor zover Nederlandse ambtenaren, ondernemers, militairen, politici en anderen er rekening mee moeten houden bij de bepaling van hun beleid. Vergelijkende studies van Nederlandse en Duitse sociaal-culturele gewoonten en gebruiken, manier van optreden en dergelijke kunnen daartoe een belangrijke bijdrage vormen. Er zijn over dit onderwerp weinig harde gegevens voorhanden. Voor zover beschikbaar berust het materiaal op veelal zeer persoonlijke indrukken, opvattingen en ervaringen.

De in het kader van dit project gevoerde gesprekken met Nederlanders met ervaring in het samenwerken met Duitsers, onder andere in het bedrijfsleven, leverden het volgende globale beeld op:

- een bevestiging van oude stereotypen: Duitsers zouden gedisciplineerder zijn, meer respect hebben voor ouderen en met name ook voor de overheid en overheidsdaden. Daar werd echter meestal aan toe-

⁸ Op 22 februari 1979 werd een discussie tussen de toenmalige CDU-leider Helmut Kohl en een Nederlands publiek vanuit Den Haag direct uitgezonden over de Duitse televisie. De directe en als agressief ondervonden vragen lokten scherpe reacties uit in de Bondsrepubliek.

⁹ Tijdens een verkiezingstoespraak in mei 1979 te Amsterdam merkte drs. J. den Uyl op dat de problematiek van Duitsland weer een oorzaak tot oorlog zou kunnen worden als de EG niet zou blijven bestaan. In de weergave in de Duitse pers werd van Duitsland als 'oorlogshaard' gesproken. Dit lokte onmiddellijk een scherpe reactie van de Westduitse minister van Buitenlandse Zaken, Genscher, uit.

¹⁰ Vgl. hiervoor M. Koch-Hillebrecht, *Das Deutschenbild, Gegenwart, Geschichte, Psychologie*; (München, Beck, 1977, blz. 239): 'Wie wir auch immer in der Welt hinschauen, freundliche nachbarliche Beziehungen finden wir selten, ein günstiges Stereotyp so gut wie nie.'

gevoegd dat in de dagelijkse praktijk het samenwerken tussen Nederlanders en Duitsers binnen een bedrijf over het algemeen rimpelloos verliep;

- Nederlanders zouden meer op handel gericht zijn, Duitsers meer op produceren. ('In de Bondsrepubliek moet verkocht worden wat geproduceerd wordt; in Nederland wordt geproduceerd wat verkocht kan worden.') Samenwerking tussen Nederlandse en Westduitse bedrijven gaat goed in een gunstige economische conjunctuur, maar levert problemen op in moeilijke tijden. Dan blijkt ook dat de overheid terugvalt op het behartigen van meer nauw omschreven nationale belangen. De verbreking van de samenwerking van Fokker-VFW en binnen het Estel-concern zijn daarvan sprekende voorbeelden;
- Duitsers zouden sneller beslissingen kunnen nemen, Nederlanders zouden daarentegen geneigd zijn meer de kat uit de boom te kijken en minder risico's te nemen ('Grundsatzentscheidungen' in de Bondsrepubliek versus 'Grundsatzdiskussionen' in Nederland);
- Duitsers zouden formeler en beleefder in de omgang met elkaar zijn dan Nederlanders, hetgeen vooral tot fricties kan leiden als men elkaar niet goed kent;
- de Westduitse vakbeweging zou meer bereid zijn via de 'Mitbestimmung' een deel van de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering op zich te nemen, terwijl de Nederlandse vakbeweging zich afstandelijker zou opstellen, meer conflictgericht. Wat dat laatste betreft zou er overigens sprake zijn van een opschuiving van de opstelling van de Nederlandse vakbeweging in de richting van de Westduitse positie.

Uit gesprekken en geschriften komen naast de verschillen tussen de beide naties, die vaak breed tot zeer breed worden uitgemeten, ook overeenkomsten naar voren. In dit verband is de opvatting van de publicist Heldring de moeite van het vermelden waard. Hij zocht een verklaring voor de behoefte bij sommige Nederlanders om zich af te zetten tegen al wat Duits is in een vrees voor identiteitsverlies¹¹:

'.... de vrees dat anders het buitenland de Nederlanders, die toch al een verwante taal spreken en aan wie dat buitenland geneigd is om 'Duitse' deugden en ondeugden, zoals ijver en gebrek aan lichtvoetigheid, toe te schrijven, met de Duitsers zal vereenzelvigen'.

Geconstateerd kan worden dat er bijna veertig jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog nog sprake is van 'gemengde gevoelens' van Nederlandse zijde ten opzichte van Duitsland¹². Hierbij moet worden opgemerkt dat de opvattingen ter zake nogal verschillen per deel van de Nederlandse bevolking. Linkse jongeren denken anders over Duitsland en de Duitsers dan fabrikanten, boeren of tuinders met zakelijke belangen in de Bondsrepubliek. Nederlanders in de randstad Holland hebben vermoedelijk andere opvattingen dan mensen die in de grensprovincies wonen en meer geregeld in contact komen met Duitsers.

De ontwikkelingen zijn op dit punt ook in de tijd niet steeds in één richting verlopen. Nederland was een der eerste landen die de opnemings van de Bondsrepubliek in de NAVO voorstelde en de Nederlandse reacties op het besluit aan de Bondsrepubliek de soevereiniteit terug te geven waren over het algemeen positief. Ook uit opiniepeilingen uit het begin der jaren vijftig blijkt in Nederland geen overwegend anti-Duitse houding te bestaan. Veeleer zou er sprake zijn van een opkomen van meer gemeng-

¹¹ J.L. Heldring, 'Duitsland voor Nederlanders: geen land', zoals aangehaald in: M. Krop (red.), *Burengerucht, Opstellen over Duitsland*; Deventer, Kluwer, 1978, blz. 377.

¹² Te denken valt hierbij aan de emoties die bij sommigen los worden of zijn gemaakt door:

- de 'Berufsverbote' in de Bondsrepubliek;
- de bouw van de snelle kweekreactor in Kalkar, vlak over de Nederlandse grens;
- de kritiek op de behandeling van gevangen genomen terroristen in Duitse gevangenis-
sen;
- de reacties op herhaalde suggesties van Duitse zijde, laatstelijk bij het bezoek van een parlementaire delegatie aan Bonn in december 1981, de 'Twee van Breda' vrij te laten.

de gevoelens in het midden van de jaren zestig, toen zich in Nederland belangrijke veranderingen voordeden in het maatschappelijke waardenpatroon, bijvoorbeeld in de activiteiten van actiegroepen op het gebied van inspraak en democratisering. Deze vonden niet onmiddellijk hun reflectie in de Bondsrepubliek.

De periodieke veranderingen in opvattingen worden ook door de Amsterdamse historici Hess en Wielenga onderschreven in hun ten behoeve van de WRR verrichte studie over beeldvorming in de Nederlandse persorganen. Zij gaan daarin uit van een 'golfbewegingsthese': een vrij positief beeld in de jaren 1969-1973 zou leiden tot veel meer kritiek in de jaren 1974-1978 met een dieptepunt in de jaren 1977-1978. Daarna zou er weer sprake zijn van een meer positieve waardering voor de Bondsrepubliek in de Nederlandse pers¹³.

Naast de eerder geciteerde Heldring is de Amsterdamse historicus Brands een van de weinigen die gepoogd heeft een verklaring te vinden voor de 'speciale aandacht' die Duitsland, Duitsers en Duitse ontwikkelingen in Nederland ondervinden. Hij meent dat men hier behoefte heeft aan een 'anti-land' waartegen men zich kan afzetten¹⁴. Deze stelling zou vanuit de sociale psychologie nader moeten worden onderzocht. Als Brands, en Heldring met hem, gelijk hebben, als Nederlanders behoefte hebben aan een kritische houding ten opzichte van de Bondsrepubliek om de eigen identiteit meer reliëf te geven, zal het niet gemakkelijk zijn deze psychologisch waarschijnlijk diep gewortelde houdingen te veranderen, laat staan dat een regering daar veel aan zou kunnen doen.

Het is niet gemakkelijk een verantwoorde uitspraak te doen over de vraag hoe reëel, hoe wijd verbreid en vooral hoe belangrijk de hierboven gememoreerde irritaties zijn. Zijn zij betrekkelijk incidenteel van aard en omvang of kunnen zij meer in het algemeen de Nederlands-Westduitse betrekkingen, ook op ander gebied beïnvloeden?

Om toch enig beeld van de politiek-psychologische relaties tussen de beide landen te krijgen, zonder een definitieve uitspraak te doen over de politieke en economische betekenis daarvan, hebben twee teams van Nederlandse historici ten behoeve van de WRR studies verricht over het verloop van de beeldvorming in Nederland over de Bondsrepubliek in de na-oorlogse jaren. Brands, Beunders en Selier hebben aan de hand van empirisch materiaal een probleemverkennd essay geschreven, waarin met name ook de betekenis van ontwikkelingen in de Bondsrepubliek voor Nederland wordt geanalyseerd¹⁵. Hess en Wielenga hebben voor een aantal jaren de beeldvorming in een aantal Nederlandse dagbladen over de Bondsrepubliek bekeken¹⁶. Om boven uiteengezette redenen is niet een soortgelijke studie over de beeldvorming in de Bondsrepubliek over Nederland verricht.

¹³ Zie J.C. Hess en F. Wielenga, *Duitsland in de Nederlandse Pers* - 'Altijd een Probleem?', *NRC/Handelsblad, Volkskrant en Telegraaf over West-Duitsland 1969-1980*; serie 'Voorstudies en achtergronden', V29, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 8.

¹⁴ M. Brands, 'De internationale positie van de Bondsrepubliek', in: *Duitsland weer een probleem?* Verslag van de Duitslandconferentie op 11 november 1978, blz. 9.

¹⁵ H.J.G. Beunders en H.H. Selier, *Capita Selecta uit de Nederlands-Duitse betrekkingen 1945-1981*; M. Brands, *De ontwikkeling van de Nederlands-Duitse verhouding in de jaren zeventig: een interpretatie*; 's-Gravenhage, 1982.

¹⁶ Hess en Wielenga, op. cit..

2. ECONOMISCHE RELATIES

2.1 Inleiding

2.1.1 Afbakening en opzet

Verstrengeling, gevoeligheid en kwetsbaarheid vormen de triade die in dit economische hoofdstuk aan de orde komt. Verstrengeling of verwevenheid betreft de aard en de intensiteit van de relaties tussen Nederland en de Bondsrepubliek; op economisch gebied zijn in dit verband te noemen: de goederen-, diensten- en investeringsrelatie en de monetaire relatie. Met de term gevoeligheid wordt verwezen naar mogelijke veranderingen in deze relaties en de betekenis daarvan voor Nederland. Veranderingen in deze relaties kunnen het gevolg zijn van gebeurtenissen in Nederland, de Bondsrepubliek of elders in de wereld. Voorbeelden hiervan die in dit rapport verder uitgewerkt zullen worden, zijn de te verwachten vermindering van de gasexporten van Nederland naar de Bondsrepubliek, stagnerende exportmogelijkheden voor landbouwproducten ten gevolge van vraagontwikkelingen in de Bondsrepubliek en veranderingen in de exportmogelijkheden van raffinageproducten ten gevolge van ontwikkelingen in Nederland, de Bondsrepubliek en de wereld. De keuze van deze voorbeelden is niet willekeurig maar komt direct voort uit de aard van de relatie die Nederland met de Bondsrepubliek heeft. Zoals zal worden aangetoond is de economische relatie in verschillende opzichten bijzonder te noemen. Bij de analyse van de gevoeligheid zullen ook aan de orde komen, voor zover mogelijk, de dwarsverbanden tussen de relaties; dit houdt met name in dat ontwikkelingen op het gebied van het dienstenverkeer, de directe investeringen en de monetaire betrekkingen in verband gebracht worden met de goederenrelatie. Met kwetsbaarheid ten slotte wordt bedoeld op het al dan niet beschikbaar zijn van beleidsmogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

De hoofdvraag in het economische deel is nu of de verstrengeling en de daarmee verbonden gevoeligheid van zodanige aard is dat fundamentele beleidsacties van Nederlandse zijde gewenst zijn en of deze, gezien de aard van de verstrengeling, ook mogelijk zijn. Uitgangspunt hierbij is dat de economische relatie van Nederland met de Bondsrepubliek van zo vitaal belang is voor Nederland dat gestreefd moet worden naar een, ook in de toekomst levensvatbare relatie. Gezien mogelijke ontwikkelingen moet echter verwacht worden dat niet alle toekomstperspectieven positief ingeschat kunnen worden. Vanuit dit oogpunt bezien bestaat dan ook behoefte aan beleidsactie.

De opzet van dit hoofdstuk weerspiegelt in sterke mate de boven gegeven driedeling. Als introductie hierop wordt gestart met een korte behandeling van enkele institutionele aspecten van de Westduitse economie en de 'economic performance' van de Bondsrepubliek (par. 2.1.2 resp. 2.1.3). Naast een eerste kennismaking met de Bondsrepubliek heeft de introductie een ruimer doel, namelijk om vooronderstellingen die bij de economische analyse impliciet worden gebruikt, expliciet te maken. In paragraaf 2.2, 2.3 en 2.4 zal de verstrengeling en de betekenis daarvan voor Nederland op het terrein van de goederen, diensten en investeringen aan de orde komen. Paragraaf 2.5 zal ingaan op de monetaire relatie tussen beide landen en de beleidsruimte van Nederland op dit terrein. Paragraaf 2.6 ten slotte geeft niet alleen een samenvatting van de voor de nabije toekomst te verwachten ontwikkelingen maar ook een aanduiding van de beleidsmogelijkheden voor Nederland op de diverse terreinen.

2.1.2 Enkele institutionele aspecten van de Westduitse economie

In de eerste jaren na 1945 was het nog een open vraag welke vorm het economische stelsel in Duitsland zou aannemen. In de westelijke bezettingszones waren zowel invloeden aanwezig die werkten in de richting van een herstel van de liberale, kapitalistische orde van voor 1933, als krachten die gingen in de richting van een stelsel met socialistische elementen. Mede onder invloed van de bezettingsautoriteiten, met name de Verenigde Staten, ging het uiteindelijk in de eerste richting. Dit betekende overigens niet dat het economische stelsel van de in 1949 opgerichte Bondsrepubliek Duitsland in alle opzichten gelijk was aan dat van de Weimar Republiek. De ervaringen met de Weimar Republiek gaven onder andere de aanzet tot een zeer onafhankelijke positie van de centrale bank, belangrijk gezien het primaat van de inflatiebestrijding in de Westduitse economische politiek, en tot de oprichting van een gede-politiseerde, overkoepelende vakcentrale. Andere verschillen met de Weimar Republiek betreffen de geringe kartellering in het bedrijfsleven en de tot op de dag van vandaag gehandhaafde cao-autonomie van de werknemers- en werkgeversorganisaties.

Het *laissez-faire* van de economische krachten bood echter geen gunstig perspectief voor alle maatschappelijke groeperingen. Om schadelijke gevolgen van een al te liberale orde in te perken, stelde de overheid voorwaarden waarbinnen de vrije markt kon werken. Pijlers onder dit beleid zijn de anti-monopoliewetgeving en het stelsel van sociale zekerheid. Dit gemengde stelsel van vrije markt gecombineerd met sociale verantwoordelijkheid staat bekend onder de naam sociale markteconomie¹.

De inperkingen op de liberale orde vonden plaats in een lange reeks van jaren. De jaren vijftig kunnen in dit verband worden gekarakteriseerd als de tijd waarin een nadere regulering plaatsvond van de concurrentievoorwaarden. In 1957 kwam de eerste mededingingswet ('Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen'). In de jaren zestig stond de beïnvloeding van de conjunctuur door middel van een meer sturende politiek centraal; in 1967 resulteerde dit in de zogenaamde stabiliteitswet ('Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums'). Deze wet, die de overheid een uitgebreid Keynesiaans beheersingsinstrumentarium gaf, is vooral een conjunctuurwet. Daarnaast bevat de wet ook enige grondslagen voor een structuurbeleid; zo krijgt de regering de verplichting opgelegd om meerjarige begrotings- en investeringsprogramma's op te stellen en om haar subsidieuitgaven en belastingverlichtingen te rapporteren. De jaren zeventig, ten slotte, worden gekenmerkt door discussie over het structuurbeleid. Deze discussie is (nog) niet afgerond door middel van wetgeving. Naast een overwegend conserverend beleid, valt een apart, actief, vormgevend beleid waar te nemen. Vooral het ministerie van Technologie is in dit verband te noemen aangezien de belangrijkste doelstelling van dit ministerie de modernisering van de economie is.

Voor een goede indruk van het Westduitse economische stelsel zullen in het volgende nog enkele opvallende punten aan de orde komen. Uitgangspunt hierbij is kenmerken van de Westduitse sociale markt-economie verder te verduidelijken.

Mededinging

De Bondsrepubliek Duitsland kent met betrekking tot kartels in tegenstelling tot Nederland een zogenaamde verbodswetgeving: er bestaat een algemeen kartelverbod, terwijl Nederland een zogenaamde misbruikwetgeving heeft. Twee factoren echter relativeren dit principiële verschil tussen beide landen²:

1. een aantal sectoren van de Westduitse economie is uitgezonderd van het verbod, zoals landbouw en verkeer. Daarnaast kunnen bepaalde

¹ Zie K. Reitsma, *Economisch Stelsel en Economisch Beleid in de Bondsrepubliek*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage, 1982.

² Reitsma, op. cit., paragraaf 'Mededingingsbeleid'.

kartels worden toegestaan op grond van een aantal motieven zoals rationalisatie en export;

2. tot 1973 gold bovendien dat slechts kartels die op uitdrukkelijke overeenkomsten gebaseerd waren, verboden werden.

Ondanks deze relativering is er een groot verschil in het aantal geregistreerde kartels tussen beide landen; zo staan in Nederland ruim 500 kartels te boek en in de Bondsrepubliek slechts 200³.

Ook op het punt van de fusiecontrole is het mededingingsbeleid in de Bondsrepubliek anders ontwikkeld. Terwijl bijvoorbeeld in Nederland nog wordt gewacht op een wettelijke regeling van de fusiecontrole, wordt in de Bondsrepubliek al gesproken over de mogelijkheid om ontmanteling van bedrijven op te nemen in het mededingingspolitieke instrumentarium. Fusies kunnen nu worden verboden wanneer door de fusie een marktbeheersende positie ontstaat of wordt versterkt.

Bij het mededingingsbeleid in de Bondsrepubliek zijn drie instanties betrokken: het ministerie van Economische Zaken, het 'Bundeskartellamt' en de Monopoliecommissie. Het Bundeskartellamt is een onafhankelijk orgaan dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de mededingingswet van 1957; het heeft geen politieke verantwoordingsplicht. De bevoegdheden van het Bundeskartellamt om, bij het vermoeden van een kartel, bij bedrijven een onderzoek in te stellen, zijn groot. Het ministerie van Economische Zaken verricht vooral taken op het terrein van de mededingingswetgeving. Voorts heeft het de bevoegdheid om, tegen de beslissing van het Bundeskartellamt in, kartels en fusies toe te staan; in dat geval spreekt men van de 'Ministererlaubnis'. De minister kan op nog een manier invloed uitoefenen: er kunnen aanwijzingen worden verstrekt aan het Bundeskartellamt. De Monopoliecommissie is een relatief recent ingesteld adviesorgaan; deze uit vijf onafhankelijke deskundigen samengestelde commissie heeft als taken⁴:

1. het doen van onderzoek naar de stand van zaken en toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de concentratie van het Westduitse bedrijfsleven;
2. het geven van een oordeel over de toepassing van bepaalde paragrafen van de mededingingswet, handelend over machtsmisbruik van marktbeheersende ondernemingen, en over fusiecontrole.

De Commissie geeft tweejaarlijks een advies aan de regering waarop deze verplicht is te reageren.

Een interessant onderwerp op het terrein van de mededinging, ten slotte, is de deelname van banken in het aandelenkapitaal van ondernemingen buiten de bankensector⁵. In de huidige situatie kunnen Westduitse banken bijna onbeperkt deelnemen in niet-financiële ondernemingen; in de praktijk blijkt hier veel gebruik van te worden gemaakt.

Arbeidsverhoudingen

Een belangrijk verschil met Nederland is het vrijwel ontbreken van verzuiling in de Westduitse werknemers- en werkgeversorganisaties. De drie centrale werkgeversorganisaties dragen geen levensbeschouwelijk stempel. Hun onderlinge verhouding kenmerkt zich voornamelijk door de toegepaste werkverdeling⁶. De Deutsche Industrie- und Handelstag is een organisatie van 69 'Kamers van Koophandel', die zich tot taak stelt om invloed uit te oefenen op kwesties van industrie-, handels- en structuurpolitiek. Het Bundesverband der deutschen Industrie bundelt 37 industriële organisaties en heeft als specifieke taak de concurrentiepositie van het Westduitse bedrijfsleven te bewaken. De Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), ten slotte, vertegenwoordigt 51 werkgeversorganisaties. Het BDA heeft de opdracht de sociaal-politieke belangen van de aangesloten ondernemers te behar-

³ Ibid..

⁴ Ibid..

⁵ E. Schokker, *Centrale Bank en Staat in Nederland en Duitsland*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage, 1982, blz. 17.

⁶ Reitsma, op. cit., hoofdstuk 'Arbeidsverhoudingen'.

tigen. De bij de BDA aangesloten organisaties zijn partij bij het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten.

De Westduitse vakbeweging is grotendeels georganiseerd in één vakcentrale, de Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB). De DGB is de overkoepelende organisatie van zeventien onafhankelijke sectorgerichte vakbonden. De IG-Metall met 2,6 miljoen leden is de grootste vakbond van de DGB. De DGB is vooral een coördinerend orgaan en vertegenwoordigt de bonden in belangrijke maatschappelijke vraagstukken, maar bezit geen directe invloed op de loononderhandelingen, die zijn voorbehouden aan de bonden. Naast de DGB bestaan nog de Deutsche Angestelltengewerkschaft (500.000 leden), de Deutsche Beamtenbund (800.000 leden) en de Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands (190.000 leden).

Op het vlak van de loonvorming staat de cao-autonomie hoog in het vaandel geschreven. Overheidsinterventies, zoals in Nederland, in de loonvorming zijn nog nooit voorgekomen. Tussen 1967 en 1977 was er echter wel sprake van geïnstitutionaliseerd overleg tussen onder andere regering, vakbonden, werkgeversorganisaties en Deutsche Bundesbank. Dit overleg stond bekend als de 'konzertierte Aktion'. Naast uitwisseling van informatie vervulde het overleg de functie van 'moral suasion': er werd getracht om de partijen tot een op elkaar afgestemd gedrag te brengen⁷. De regering verschaftte hiertoe macro-economische oriënteringsdata. In 1977 verlieten de vakbonden het overleg nadat de werkgevers een proces hadden aangespannen tegen de nieuwe medezeggenschapswet van 1976.

Wat betreft medezeggenschap in de onderneming verschaffen in de Bondsrepubliek twee instituties de werknemers invloed op het bedrijfsgebeuren: de Raad van Commissarissen en de Ondernemingsraad⁸. Opvallend afwijkend van de situatie in Nederland zijn de regelingen met betrekking tot de Raad van Commissarissen. Vooral de medezeggenschap in de staal- en mijnbouwsector, de zogenaamde Montan-Mitbestimmung, is vergaand: in de Raad van Commissarissen zijn werknemers en aandeelhouders gelijkelijk vertegenwoordigd. Gezamenlijk wordt nog een neutraal lid gekozen. De eerder genoemde medezeggenschapswet van 1976 gaat ook uit van een paritaire samenstelling van de Raad van Commissarissen evenwel met twee kwalificaties:

1. één van de werknemersvertegenwoordigers komt uit de gelederen van het management, en
2. de aandeelhouders kiezen de voorzitter, die uiteindelijk een dubbele stem heeft.

De werkgevers waren van mening dat deze wet niet in overeenstemming zou zijn met de grondwet en spanden daarom het reeds genoemde proces aan. In maart 1979 werd door het Constitutionele Hof te Karlsruhe (Bundesverfassungsgericht) de klacht van de werkgevers afgewezen.

Naast het ontbreken van een met de Nederlandse situatie vergelijkbare verzuiling in de Westduitse vakbeweging, bestaan er andere opvallende punten van verschil. Te noemen is onder andere de divergentie in opvatting tussen FNV en DGB ten opzichte van kernenergie; zo werd in het laatste DGB-programma van 1981 het pro-kernenergiestandpunt nog eens bekrachtigd. Een ander verschilpunt is gelegen in de opvattingen over medezeggenschap. In tegenstelling tot de aanvankelijke opstelling van het FNV is de DGB van mening dat deze medezeggenschap tot de grootste verworvenheden van de Westduitse arbeidersbeweging behoort en dat hieruit ook medeverantwoordelijkheid voortvloeit voor een goede bedrijfsvoering⁹. De laatste tijd schijnen ook de opvattingen binnen de Nederlandse vakbeweging in deze richting te verschuiven.

⁷ Ibid..

⁸ Ibid..

⁹ Zie H.J.G. Beunders en H.H. Selier, *Capita Selecta uit de Nederlands-Duitse betrekkingen 1945-1981*; 's-Gravenhage, 1982, voor een beschrijving van de Nederlandse en Westduitse vakbonden.

Sociale zekerheid

Voor een globaal inzicht in het stelsel van sociale zekerheid van Nederland en de Bondsrepubliek is gekozen voor een vergelijking van de uitgaven naar soort van regeling in beide landen. Een dergelijke vergelijking heeft echter beperkingen vanwege het inhoudelijke verschil tussen de diverse regelingen en de toepassingsmogelijkheden ervan. Daarnaast wordt op deze wijze het verschil qua stelsel niet volledig duidelijk doordat een ongelijk relatief belang van een bepaalde regeling niet noodzakelijkerwijs betekent dat de regeling in het land met het hoogste relatieve belang ook het meest uitgebouwd is. Ondanks deze beperkingen wordt een confrontatie naar soort van regeling in dit verband voldoende indicatief geacht.

Wanneer wij ons baseren op gegevens over het jaar 1978 (zie tabel 2.1) dan blijkt dat de sociale zekerheidsuitgaven in Nederland een groter deel uitmaken van het bruto binnenlands produkt dan in de Bondsrepubliek (28,9% resp. 26,4%). Een vergelijking van deze cijfers met die van andere EG-landen geeft echter aan dat het verschil tussen Nederland en de Bondsrepubliek niet zo groot is als het verschil tussen deze landen en de rest van de EG.

Tabel 2.1. Sociale zekerheidsuitgaven van Nederland en de Bondsrepubliek naar omvang en naar functionele verdeling, 1978 (in % van het totaal en in % van het bruto binnenlands produkt)

	Bondsrepubliek			Nederland		
	in nationale valuta (mrd. DM)	in % van totaal	in % van bbp	in nationale valuta (mrd. gld.)	in % van totaal	in % van bbp
ziekte invaliditeit, lichamelijk of geestelijk gebrek, arbeidsongevallen en beroepsziekten	100,11	29,5	7,8	23,865	29,2	8,4
subtotaal	139,48	41,2	10,8	40,374	49,5	14,2
ouderdom en nabestaanden	148,12	43,6	11,5	28,365	34,7	10,0
gezin en moederschap	30,67	9,0	2,4	8,001	9,8	2,8
subtotaal	178,79	52,6	13,9	36,366	44,5	12,8
werkloosheid	7,79	2,3	0,6	4,830	5,9	1,7
diversen	13,44	4,0	1,0	0,145	0,2	0,0
subtotaal	21,23	6,3	1,6	4,975	6,1	1,7
totaal	339,49	100	26,4	81,715	100	28,9

Bron: Ministerie van Sociale Zaken, Begroting van uitgaven, Meerjarenramingen Sociale Zekerheidsregelingen 1981; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, hoofdstuk XV, bijlage VIII.

De relatief grotere omvang van de sociale zekerheidsuitgaven van Nederland ten opzichte van de Bondsrepubliek is vooral toe te wijzen aan de hogere Nederlandse uitgaven aan werkloosheids- en invaliditeitsuitkeringen. De oorzaak hiervan is niet alleen het lagere werkloosheidspercentage in de Bondsrepubliek maar ook de omstandigheid dat een deel van de Nederlandse invaliditeitsuitkeringen ten goede komt aan arbeidsongeschikten boven de 63 jaar die in de Bondsrepubliek geregistreerd worden onder de ouderdomsuitkeringen.

Aanmerkelijk lager dan de Bondsrepubliek scoort Nederland bij de ouderdomsuitkeringen en de gezinsuitkeringen. Oorzaak hiervan is onder andere de leeftijdsopbouw van de Nederlandse en Westduitse bevolking en de hogere pensioengerechtigde leeftijd in Nederland ten opzichte van de Bondsrepubliek (65 jaar resp. naar keuze tussen 63 en 67 jaar). Ook vergeleken met andere landen bevindt Nederland zich in deze groep in de staart.

Bij een nadere beschouwing per soort regeling blijkt dat het aandeel van de ziektegeduitkeringen vrijwel gelijk is in beide landen. De individuele uitkeringen zijn echter in Nederland aanmerkelijk hoger dan in de

Bondsrepubliek. Dit komt doordat het premieplichtig inkomen waaraan de maximum-uitkering gekoppeld is, in de Bondsrepubliek lager ligt dan in Nederland.

De invaliditeitsuitkeringen zijn zoals gezegd in omvang relatief groter dan in de Bondsrepubliek. Uit een enquête van het ministerie van Sociale Zaken in 1979 is gebleken dat ook het netto uitkeringspercentage (dat is de verhouding tussen de netto uitkering en het netto voormalig inkomen) in Nederland verreweg het hoogste is van alle beschouwde landen. Vergeleken met de Bondsrepubliek bleek er tevens een aanmerkelijk verschil, namelijk 90% tegen 65%¹⁰.

Wat betreft de ouderdomsvoorziening is het Nederlandse systeem verschillend van dat in de Bondsrepubliek. In Nederland gaat het om een bodemvoorziening terwijl in de Bondsrepubliek sprake is van een algemene pensioenvoorziening. Het Westduitse pensioenbedrag is onder andere afhankelijk van het aantal verzekeringsjaren, het algemeen basisloon en het voormalig loon van de betreffende persoon.

Wat betreft het niveau van de individuele werkloosheidsuitkering, ten slotte, vertonen de landen van de EG grote verschillen. Uitgedrukt als percentage van het netto gemiddeld arbeidsinkomen blijkt dat Nederland weer hoog scoort ten opzichte van de Bondsrepubliek, namelijk 82% tegen 68%¹¹.

Concluderend kan gesteld worden dat het stelsel van sociale zekerheid in Nederland met name wat betreft de hoogte van de individuele uitkeringen verder is uitgebouwd dan in de Bondsrepubliek. De netto uitkeringspercentages ter zake van ziekte, invaliditeit en werkloosheid liggen in Nederland op een aanmerkelijk hoger niveau dan in de Bondsrepubliek. Hier staat tegenover dat de Bondsrepubliek een algemene pensioenvoorziening kent, waar er in Nederland slechts sprake is van een bodemvoorziening. Om verdergaande uitspraken te doen zou echter een systematisch comparatief onderzoek geboden zijn.

Macro-economisch beleid

Verskillende instellingen zijn betrokken bij het macro-economisch beleid in de Bondsrepubliek. Naast het ministerie van Economische Zaken zijn te noemen: de 'Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung', de vijf economisch-wetenschappelijke instituten¹², de 'Konjunkturrat', de 'Finanzplanungsrat' en de Deutsche Bundesbank.

De Sachverständigenrat, het belangrijkste adviescollege van de regering op macro-economisch terrein, heeft als taak de economische situatie te analyseren en voorzienbare ontwikkelingen te prognosticeren¹³. De raad bestaat uit vijf economische deskundigen die geen directe band hebben met belangenorganisaties of regering. In november van elk jaar rapporteert hij aan de regering; de regering is verplicht te reageren en doet dit in januari in haar 'Jahreswirtschaftsbericht'. In het algemeen deelt de regering de gezichtspunten van de Sachverständigenrat. De vijf conjunctuurinstituten hebben als taak de conjunctuur op de voet te volgen en brengen hierover eens per halfjaar een gezamenlijk rapport uit. Deze instituten worden wel 'Frühwarnungsinstitute' genoemd. De 'Konjunkturrat' draagt zorg voor de coördinatie van het conjunctuurbeleid van de verschillende regionale overheden. De 'Konjunkturrat' bestaat uit de bondsministers van economie en financiën, en vertegenwoordigers van deelstaten, gemeenten en gemeenteverbanden. De 'Finanzplanungsrat', die een vergelijkbare samenstelling kent, heeft als taak de financiële

¹⁰ Ministerie van Sociale Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800, hoofdstuk XV, nr. 3, blz. 54.

¹¹ Ibid., blz. 56.

¹² De instituten zijn: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung te Berlijn, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung te Hamburg, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung te München, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel en Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung te Essen.

¹³ Reitsma, op. cit., hoofdstuk 'Conjunctuurbeleid'.

planning van bond, deelstaten en gemeenten te coördineren. De Bundesbank, ten slotte, is volledig onafhankelijk van de regering.

De eerder genoemde stabiliteitswet verplicht de overheid vier doeleinden na te streven: extern evenwicht, prijsstabiliteit, volledige werkgelegenheid en evenwichtige groei. In vergelijking met Nederland valt op dat een inkomensdoelstelling ontbreekt; dit vindt mede zijn oorzaak in de tarief-autonomie van de Westduitse vakbonden en werkgeversorganisaties.

Centrale bank¹⁴

De competentie-afbakening tussen de monetaire autoriteiten van een land, te weten de regering en de centrale bank, is van betekenis met het oog op tegenstellingen die zich kunnen voordoen tussen het belang van een zo stabiel mogelijke geldswaarde en andere economische of politieke belangen, al dan niet in relatie tot het buitenland. De voornaamste overeenkomst tussen De Nederlandsche Bank N.V. (verder aan te duiden als Nederlandse Bank) en de Deutsche Bundesbank is dat beide zowel rechtens als feitelijk beschikken over een grote mate van autonomie bij het voeren van de monetaire politiek. Als zodanig onderscheiden zij zich van vele andere centrale banken met name in de EG, hetgeen soms tot een gemeenschappelijke opstelling van de Nederlandse Bank en de Deutsche Bundesbank leidt. Het voornaamste verschil tussen hen is dat de Deutsche Bundesbank, anders dan de Nederlandse Bank, binnen de grenzen van haar wettelijke monetaire taak zelfs geheel en al onafhankelijk is. De Nederlandse Bank moet zich in laatste instantie houden aan aanwijzingen van de regering ter coördinatie van beider beleid. De Deutsche Bundesbank is niet aan dergelijke aanwijzingen gebonden, doch slechts verplicht met inachtneming van haar wettelijke monetaire taak de algemene economische politiek van de regering te ondersteunen. Dit verschil in autonomie is echter de facto geringer dan de jure. In Nederland is nooit gebruik gemaakt van die aanwijzingsbevoegdheid. De uitoefening daarvan is met procedurele waarborgen omgeven. Het bestaan ervan dient meer om regering en Nederlandse Bank ertoe te bewegen tot overeenstemming te komen dan om eventuele geschillen tussen hen langs de weg van politieke ministeriële verantwoordelijkheid te doen beslechten.

Een en ander neemt niet weg dat de Deutsche Bundesbank, door haar onafhankelijke positie, anders dan de Nederlandse Bank, een afzonderlijke staatsinstelling vormt en zelf de volle verantwoordelijkheid draagt voor haar beleid. Daardoor neemt de Deutsche Bundesbank in het politieke systeem van haar land en in de publieke discussie aldaar over haar beleid een andere, meer geëxponeerde plaats in dan de Nederlandse Bank te onzent. Hierbij is opmerkelijk dat, al is het beleid van de Deutsche Bundesbank niet altijd onomstreden, de stabiliteitspolitiek en de ter waarborging hiervan in het leven geroepen onafhankelijkheid van deze centrale bank op een breed maatschappelijk draagvlak berusten. Dit hangt samen met de in Duitsland opgedane ervaringen met zeer ernstige inflatieverschijnselen in de periode tussen 1914 en 1945. Behalve uit deze historische oorzaken, is het statuut van de Deutsche Bundesbank, dat slechts met dat van weinige andere centrale banken ter wereld kan worden vergeleken, te verklaren uit de algemene opzet van de Westduitse staatsinrichting en economische orde. De federale structuur van de Bondsrepubliek biedt een zekere mate van zelfstandigheid aan de centrale banken van de deel- en stadstaten als hoofdvestigingen van de Deutsche Bundesbank, en verschaft de presidenten van deze banken, die op voordracht van de Länder worden benoemd, een meerderheidspositie in de leiding van de Deutsche Bundesbank. De 'soziale Marktwirtschaft' brengt met zich mee dat de werking van het prijsmechanisme moet worden beschermd tegen verstoringen vanuit hetzij de particuliere, hetzij de collectieve sector.

¹⁴ Schokker, op. cit..

De naoorlogse herziening van de positie van de Nederlandse Bank, waarbij onder andere het aanwijzingsrecht van de regering werd ingevoerd, betekende slechts de formele bezegeling van een langdurige materiële ontwikkeling. Het stelsel van de Nederlandse eenheidsstaat brengt geen decentralisatie op monetair gebied mede. In de 'georiënteerde markteconomie' van ons land past autonomie van de centrale bank, mits geclausuleerd met een uiteindelijk overwicht van de regering bij wijze van ultimum remedium.

De overeenkomsten en verschillen tussen de Nederlandse Bank en de Deutsche Bundesbank, en de achtergronden daarvan, komen niet alleen tot uitdrukking in diverse onderdelen van de juridische structuur maar ook in het beleid. Zo is bijvoorbeeld stabilisatie van de geldswaarde als doelstelling in de wettelijke taakomschrijving van de Deutsche Bundesbank meer primair en absoluut geformuleerd dan in die van de Nederlandse Bank. Aan de Nederlandse Bank is als hoofdtaak opgedragen de waarde van de Nederlandse geldeenheid te reguleren op zodanige wijze als voor 's lands welvaart het meest dienstig is, en daarbij die waarde zoveel mogelijk te stabiliseren. Aan de Deutsche Bundesbank is zonder meer opgedragen de waarde van de Duitse geldeenheid te verzekeren. Daarvan afgeleide doelen zijn intern prijsstabiliteit, en extern wisselkoersstabiliteit, betalingsbalansevenwicht en convertibiliteit. In geval van strijdigheid tussen prijsstabiliteit en wisselkoersstabiliteit, heeft naar algemene opvatting in de Bondsrepubliek prijsstabiliteit de voorrang, doch hieraan wordt in de praktijk ter wille van het werkgelegenheidsbelang niet steeds de hand gehouden. Voorts bevat het Westduitse instrumentarium, anders dan het Nederlandse, niet de directe kredietrestrictie. Beide centrale banken hebben hun eigen beleid als gematigd monetaristisch gekenmerkt.

Bij de totstandkoming van het monetaire beleid doen zich in de Bondsrepubliek, anders dan in Nederland, nogal eens openlijke conflicten tussen regering en centrale bank voor, waarbij deze laatste er doorgaans in slaagt haar positie te bevestigen. Deze conflicten hebben veelal betrekking op het externe monetaire beleid. Evenals in de meeste andere landen waaronder Nederland, is in de Bondsrepubliek de regering verantwoordelijk voor de vaststelling van de pariteiten en voor de beslissing over het al dan niet laten zweven van de wisselkoers, en is de centrale bank verantwoordelijk voor het voeren van het monetaire beleid binnen dit door de regering aangegeven kader. Hiertoe dienen de Nederlandse Bank en de Deutsche Bundesbank onder andere de spilkoers in het Europees Monetair Systeem (EMS) te verdedigen, bijvoorbeeld door interventie op de valutamarkt, door swaptransacties en door beïnvloeding van de wisselkoers met behulp van de geld- en kredietpolitiek. Daarbij kan de positie van een centrale bank, die aan haar interne onafhankelijkheid externe grenzen ziet gesteld, aanleiding geven tot spanningsvelden met de regering. Dit heeft zich met name in de Bondsrepubliek gemanifesteerd met betrekking tot pariteitswijzigingen, deviezenmaatregelen, het EMS en de op de wisselkoers georiënteerde rentepolitiek. In dat land plegen, ongeacht de politieke samenstelling van de regering, de bondskanselier en de minister van Financiën meer gewicht te hechten aan stimulering van de economie, en de Deutsche Bundesbank en de minister van Economische Zaken meer te zijn gericht op het tegengaan van import van inflatie. In ons land heeft de minister van Financiën in de Nederlandse Bank een natuurlijke bondgenoot tegenover de andere ministeries.

Door de economische verwevenheid tussen Nederland en de Bondsrepubliek werkt de onafhankelijkheid van de Deutsche Bundesbank verstrakend op de monetaire discipline die Nederland moet volgen om niet te ver bij zijn Westduitse handelspartner en concurrent achterop te raken. In die zin ondervindt de Nederlandse Bank steun van het institutionele karakter van haar Duitse zusterinstelling bij de uitoefening van haar taken. Op haar beurt is de Deutsche Bundesbank in haar bewegingsvrijheid beperkt door externe factoren, waaronder niet alleen de

competentie van de regering inzake de wisselkoers, maar ook de relatief open economie van de Bondsrepubliek en de functie van reservevaluta van de Duitse mark. Bovendien moet de Bondsrepubliek rekening houden met haar delicate positie tussen enerzijds de Verenigde Staten en anderzijds Frankrijk, met hun geheel verschillend gearde monetaire politiek.

2.1.3 Enige economische kerngegevens voor Nederland en de Bondsrepubliek

In deze paragraaf worden Nederland en de Bondsrepubliek vergeleken aan de hand van enige economische grootheden. Bij zo'n exercitie behoort het voorbehoud dat de vergelijkbaarheid van de cijfers, gezien de vaak afwijkende definities van de gehanteerde begrippen in de verschillende landen, niet optimaal is. Ondanks dit menen wij dat de verzamelde gegevens toch tot enige conclusies kunnen leiden.

De data in tabel 2.2 hebben betrekking op de vier macro-economische doeleinden die door de overheid van beide landen worden nagestreefd. Deze doelen zijn, zoals eerder gesteld: prijsstabiliteit, volledige werkgelegenheid, extern evenwicht en evenwichtige groei¹⁵.

Tabel 2.2. Ontwikkeling van grootheden die betrekking hebben op vier macro-economische doelstellingen in de Bondsrepubliek en Nederland, 1970-1981 (in % per jaar)

	1970/1974				1975/1979				1980/1981			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Bondsrepubliek	5,6	1,0	1,1	3,7	4,2	3,6	0,7	2,8	5,6	4,2	-1,1	0,5
Nederland	7,3	1,9	1,6	4,7	6,7	4,2	0,8	2,4	6,6	6,0	0,5	0,0
OESO gemiddelde a)	7,4	3,4	X	3,9	9,3	5,2	X	3,1	10,3	6,7	X	1,3

Bron: WRR op basis van Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Economic Outlook*; december 1981, Parijs; Bundesministerium für Wirtschaft, *Jahreswirtschaftsbericht 1982 der Bundesregierung*; Drucksache 9/1322, 1982; Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1981 en 1982*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij; Centraal Planbureau, 's-Gravenhage.

- 1) procentuele stijging van het consumptieprijspeil
- 2) werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking
- 3) saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans in procenten van het BNP
- 4) groei van het reële bruto nationaal produkt
- a) Het werkloosheidspercentage voor de jaren 1970/1974 heeft slechts betrekking op de 15 grootste landen van de OESO; de OESO geeft geen gemiddelde van de saldi van de lopende rekening van de betalingsbalans van de aangesloten landen, maar het totaal saldo van de OESO.

Het inflatiecijfer van Nederland (zie tabel 2.2) is de laatste jaren slechts 1% hoger dan het Westduitse. Dit verschil lijkt moeilijk te overbruggen gezien de grotere openheid van de Nederlandse economie en de hieruit voortvloeiende hogere import van inflatie. De stijging van het consumptieprijspeil werkt via de prijscompensatie door in de lonen, hetgeen weer van invloed is op de internationale concurrentiepositie. Zo zal bij een gelijke produktiviteitsontwikkeling en compensatie van de gestegen prijzen in de lonen, een hogere inflatie tot evenredig hogere loonkosten per eenheid produkt leiden. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt in Nederland en de Bondsrepubliek. Voor de concurrentiepositie is niet alleen de ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt gemeten in de eigen valuta van belang, maar ook de koersontwikkeling van de eigen valuta ten opzichte van andere. Daarom zijn in tabel 2.3 de loonkosten van de twee landen op één noemer gebracht, door deze uit te drukken in speciale trekingsrechten (SDR's). Uit de tabel komt naar voren dat in de periode 1970-1981 de ontwikkeling in Nederland zeker niet ongunstiger is

¹⁵ Voor de Bondsrepubliek geldt dat gestreefd wordt naar een hoge graad van werkgelegenheid.

geweest dan in de Bondsrepubliek; recentelijk vertoont Nederland een duidelijk gunstiger beeld.

Tabel 2.3. Ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt in speciale trekkingsrechten, 1970-1981 (in % per jaar)

	1970/1974	1975/1979	1980/1981
Bondsrepubliek	14,1	9,3	— 0,4
Nederland	12,0	12,0	— 3,6

Bron: Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel, *Die Wettbewerbsposition der Niederlande auf dem deutschen Markt*; 's-Gravenhage, 1980, tabel 20; WRR op basis van gegevens van het ministerie van Financiën en Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1981/1982*; Stuttgart und Mainz, 1981.

Zoals uit tabel 2.2 blijkt, is in de loop van de periode 1970-1981 het werkloosheidspercentage zowel in Nederland als in de Bondsrepubliek gestegen, waarbij evenwel de werkloosheid in Nederland steeds op een hoger niveau ligt. Het beeld wordt nog ongunstiger, indien men de ontwikkeling van het arbeidsaanbod erbij betreft. Hiertoe zijn in tabel 2.4 gegevens opgenomen over de ontwikkeling van de participatiegraad in de periode 1970-1980. De participatiegraad geeft aan welk percentage van de recruiteringsbevolking (dat is de bevolking van 15-64 jaar) tot de beroepsbevolking wordt gerekend. In de zeventiger jaren is deze quote voor Nederland afgenomen met 4,7 procentpunt en voor de Bondsrepubliek met 3,7 procentpunt. Bij deze relatieve daling van het arbeidsaanbod spelen verschillende factoren een rol, zoals ontmoediging van arbeidsaanbod, afvloeiing naar arbeidsongeschiktheidsregelingen en vervroegde uittreding. De problematiek van de stijgende werkloosheid is dus in beide landen gemitigeerd door een dalend arbeidsaanbod als percentage van de recruiteringsbevolking, waarbij Nederland zowel de hoogste werkloosheid als de sterkste relatieve daling van het aanbod laat zien.

Tabel 2.4. Participatiegraad: beroepsbevolking inclusief werklozen/recruiteringsbevolking (15-64 jaar), 1970-1980 (in %)

	1970	1970/1974	1975/1979	1980
Bondsrepubliek	69,5	68,6	65,9	65,8
Nederland	56,9	55,9	53,4	52,2

Bron: WRR op basis van Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Economic Surveys Netherlands 1981 en Economic Surveys Germany 1981*, Parijs.

Tabel 2.5 toont de verdeling van de beroepsbevolking over de diverse sectoren. Het aandeel van de nijverheid in de werkgelegenheid in de Bondsrepubliek is internationaal gezien hoog. Het EG-gemiddelde bedroeg in 1977 40%; voor Japan en de Verenigde Staten waren deze cijfers in dat jaar respectievelijk 35% en 31%¹⁶. Uit de tabel blijkt dat beide landen zich in een deïndustrialisatieproces bevinden; de achteruitgang van de werkgelegenheid in de industrie heeft in Nederland een hoger tempo.

Tabel 2.5. Sectorale verdeling van de beroepsbevolking in procenten van de totale beroepsbevolking, 1970-1979

	1970/1974			1975/1979		
	land- bouw	nijver- heid	diensten	land- bouw	nijver- heid	diensten
Bondsrepubliek	7,7	48,0	44,3	6,7	45,1	48,2
Nederland	6,7	36,9	56,2	6,4	33,5	60,1

Bron: WRR op basis van Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Economic Surveys Netherlands 1981 en Economic Surveys Germany 1981*, Parijs.

¹⁶ Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

Tabel 2.2 laat voor de Bondsrepubliek voor de laatste twee tijdvakken een negatief saldo op de lopende rekening zien. Voor Nederland is gemiddeld genomen voor elk van de vier tijdvakken het saldo steeds positief; in afzonderlijke jaren hebben zich echter wel tekorten voorgedaan, zoals recentelijk in 1978, 1979 en 1980. Het positieve saldo op de lopende rekening van Nederland in 1981 lijkt een gunstige ontwikkeling. Er kan hierbij echter een vraagteken gezet worden, gezien het grote aandeel van het aardgas in het exportpakket (een aandeel dat, voorzienbaar, in de tweede helft van de jaren tachtig terug gaat lopen). Verder lijkt twijfel gerechtvaardigd nu het overschot voor een groot gedeelte voortvloeit uit het inzakken van de binnenlandse vraag, zowel de consumptieve vraag als de investeringen. Voor de investeringen wordt dit geïllustreerd door tabel 2.6, waaruit blijkt dat de bruto investeringen in vaste activa in Nederland de laatste jaren zowel ten opzichte van de Bondsrepubliek als in de tijd lager zijn. Gezien de hoge importquote van investeringsgoederen, ligt hier een oorzaak van het huidige overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans¹⁷.

Bij tabel 2.6 kan nog opgemerkt worden dat de Bondsrepubliek weliswaar een hoger investeringsniveau heeft dan Nederland, maar dat er in dat land de laatste jaren ook een teruggang te constateren valt. De Westduitse overheid is echter, evenals de Nederlandse, van zins deze tendens via stimuleringen te keren¹⁸.

Tabel 2.6. Bruto investeringen in vaste activa van bedrijven en overheid in procenten van het bruto nationaal produkt, 1970-1981

	1970/1974	1975/1979	1980/1981
Bondsrepubliek	25,2	22,2	23,3
Nederland	24,1	20,7	20,6

Bron: WRR op basis van Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale Rekeningen 1980*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981; Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1980*; Stuttgart und Mainz, 1980; Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1981/1982*; Stuttgart und Mainz, 1981; Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1982*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

Nederland heeft sinds de tweede helft van de jaren zeventig te kampen met een groeipercentage dat lager ligt zowel ten opzichte van de Bondsrepubliek als het gemiddelde van de OESO-landen (tabel 2.2). De verminderde groei heeft de problematiek van de verdeling van het nationaal inkomen verscherpt en is ook met veranderingen in die verdeling gepaard gegaan. Het aandeel van de collectieve sector in het netto nationaal inkomen is gedurende het laatste decennium sneller en vanaf een hoger niveau gestegen dan in de Bondsrepubliek (tabel 2.7).

Tabel 2.7. De collectieve uitgaven in procenten van het netto nationaal inkomen, 1970-1981

	1970/1974	1975/1979	1980/1981
Bondsrepubliek	44,6	52,8	54,0
Nederland	51,0	60,8	65,4

Bron: *Miljoenennota 1981*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16400, tabel 5.1.2; Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1980*; Stuttgart und Mainz, 1980; WRR op basis van Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1981/1982*; Stuttgart und Mainz, 1981.

De groei van de collectieve uitgaven en het achterblijven van de inkomsten hebben zowel in de Bondsrepubliek als in Nederland geleid tot een toename van het negatieve vorderingensaldo; tabel 2.8 geeft hiervan

¹⁷ Miljoenennota 1981, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16400, blz. 33. De importquote van bruto bedrijfsinvesteringen bedroeg in 1976 52,4.

¹⁸ Ministerium für Wirtschaft, Jahreswirtschaftsbericht 1982 der Bundesregierung; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/1322, blz. 10-11.

een overzicht. Het vorderingensaldo is gelijk aan het financieringssaldo exclusief de kredietverlening; de kredietverlening door de Nederlandse overheid is relatief omvangrijker, onder meer als gevolg van de grotere betrokkenheid bij de woningbouw.

Tabel 2.8. Vorderingensaldo van de Westduitse en Nederlandse overheid in procenten van het netto nationaal inkomen, 1970-1981

	1970/1974	1975/1979	1980/1981
Bondsrepubliek	— 0,1	— 3,8	— 4,5
Nederland	— 0,1	— 2,6	— 5,0

Bron: WRR op basis van Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale Rekeningen 1979*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980; Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1980*; Stuttgart und Mainz, 1980.

Concluderend kunnen we stellen dat ondanks de hogere inflatie in Nederland ten opzichte van de Bondsrepubliek, de loonkosten per eenheid produkt zich gedurende het afgelopen decennium niet ongunstiger hebben ontwikkeld. De werkloosheid is in beide landen aanzienlijk toegenomen. Hierbij dient bedacht te worden dat de ernst van de situatie in feite nog enigszins versluierd wordt door een gelijktijdig opgetreden daling van het arbeidsaanbod, althans uitgedrukt in procenten van de recruiteringsbevolking. Beide verschijnselen doen zich in Nederland sterker gelden dan in de Bondsrepubliek. Qua saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans steekt Nederland gunstig af ten opzichte van de Bondsrepubliek en de meeste andere industrielanden. De achterliggende oorzaken van het overschot geven echter reden om twijfels te hebben bij deze voorspoed. Onder invloed van een internationale recessie is de economische groei zowel in de Bondsrepubliek als in Nederland de afgelopen jaren teruggelopen. Gezien de grote openheid van beide economieën lijkt een economische opleving vooral internationaal bepaald te zijn. Het volledig profiteren van een hernieuwde internationale economische groei zal wellicht andere eisen stellen aan het produktiepotentieel. Om deze aanpassingen te kunnen bewerkstelligen is een hoger investeringsniveau één van de voorwaarden.

2.2 De goederenhandel

2.2.1 De verstrengeling

2.2.1.1 Inleiding

De bespreking van de goederenhandel valt in twee onderdelen uiteen. Om te beginnen zal de bilaterale relatie (de verstrengeling) tussen Nederland en de Bondsrepubliek op het gebied van de goederenhandel in kaart worden gebracht. Vervolgens zal dan in paragraaf 2.2.2 de gevoeligheid van Nederland op dit gebied ten opzichte van de Bondsrepubliek worden geanalyseerd.

Met een aandeel van ongeveer 30% in de totale export van Nederland is de Bondsrepubliek veruit onze grootste afnemer. Op aanzienlijke afstand daarna volgen België/Luxemburg (15%), Frankrijk (10%), Verenigd Koninkrijk (8%) en Italië (6%)¹⁹. Deze positie van grootste afnemer had Duitsland reeds voor de Tweede Wereldoorlog. Weliswaar trad er direct na de Tweede Wereldoorlog een terugval in de handel op, maar in het begin van de jaren vijftig verwierf de Bondsrepubliek weer de eerste positie en ook daarna is het aandeel van de Bondsrepubliek blijven groeien, tot er omstreeks 1970 een stabilisering optrad. Een historisch overzicht van de goederenhandel met de Bondsrepubliek is weergegeven in tabel 2.9.

¹⁹ Cijfers voor 1980; ontleend aan C.W.A.M. van Paridon, *De handelsrelatie van Nederland met de Bondsrepubliek: Belangrijk maar niet uitzonderlijk*; serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V30, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982.

Tabel 2.9. De handel in goederen van Nederland met de Bondsrepubliek in lopende prijzen, en percentages van de bilaterale im- en export ten opzichte van de totale im- en export en ten opzichte van het netto nationaal inkomen. Alle gegevens zijn vijfjaars-gemiddelden, (m.u.v. 1980), 1920-1980

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1920	583	315	54,0	26,3	25,6		
1925	599	400	66,8	25,3	23,6	10,5	7,0
1930	672	342	50,9	30,3	21,7	11,4	5,8
1935	308	154	49,9	25,6	18,3	6,3	3,2
1950	796	765	96,2	11,0	14,0	4,6	4,5
1955	2175	1707	78,5	17,6	17,0	8,0	6,3
1960	3657	3282	89,7	21,8	22,3	9,6	8,7
1965	6543	6039	92,3	24,5	26,7	10,6	9,8
1970	12415	13539	109,1	27,1	32,0	11,6	12,6
1975	23346	28224	120,9	25,5	30,9	12,0	14,5
1980	33943	43931	129,4	22,4	30,2	11,8	15,3

Bron: C.W.A.M. van Paridon, *De handelsrelatie van Nederland met de Bondsrepubliek Duitsland: Belangrijk, maar niet uitzonderlijk*; serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V30, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, tabel 2.1.

(1) = invoer uit Duitsland c.q. Bondsrepubliek, in mrd. guldens (c.i.f)

(2) = uitvoer naar Duitsland c.q. Bondsrepubliek, in mrd. guldens (f.o.b)

(3) = (2) / (1) x 100

(4) = (1) / totale invoer x 100

(5) = (2) / totale uitvoer x 100

(6) = (1) / netto nationaal inkomen tegen marktprijzen x 100

(7) = (2) / netto nationaal inkomen tegen marktprijzen x 100

Naar aanleiding van de gegevens in deze tabel kan op een drietal ontwikkelingen worden gewezen²⁰.

- In de eerste plaats valt op dat het positieve saldo van de goederenhandel met de Bondsrepubliek een betrekkelijk recent verschijnsel is. De omslag heeft plaatsgevonden in 1969 en de voornaamste oorzaak hiervan is dat sindsdien de export van brandstoffen aanzienlijk in waarde is toegenomen. Zonder de post brandstoffen zou de handelsbalans een negatief saldo vertoond hebben.

- In de tweede plaats valt op dat het aandeel van de Bondsrepubliek in onze export ook voor de Tweede Wereldoorlog al aanzienlijk was. Zoals gezegd, vormde Duitsland voor de oorlog ook onze belangrijkste handelspartner.

- In de derde plaats moet echter geconstateerd worden dat er ten opzichte van het nationaal inkomen wel van een belangrijke verandering sprake is. Als percentage van het nationaal inkomen is de export naar de Bondsrepubliek thans tweemaal zo groot als voor de oorlog. Dit hangt samen met de sterkere gerichtheid van Nederland op het buitenland, vergeleken met de periode voor de Tweede Wereldoorlog.

In het voorgaande werd de handelsrelatie met de Bondsrepubliek gezien vanuit het gezichtspunt van Nederland. Een belangrijk kengetal hierbij is het aandeel van de Bondsrepubliek in de Nederlandse export van circa 30%. Daar staat tegenover dat het aandeel van Nederland in de export van de Bondsrepubliek slechts circa 10% bedraagt²¹. Hoe moeten deze getallen ten opzichte van elkaar worden beoordeeld? Mag hieruit nu geconcludeerd worden dat de verstrengeling van Nederland uit gezien driemaal zo groot is als vanuit de Bondsrepubliek gezien? Bij de interpretatie van deze getallen dient met een tweetal factoren rekening te worden gehouden. In de eerste plaats moet het verschil in omvang van het bruto nationaal produkt tussen Nederland en de Bondsrepubliek in de beschouwing worden betrokken. Door de grotere omvang van het bruto nationaal produkt van de Bondsrepubliek vertegenwoordigt dit

²⁰ Van Paridon, op. cit., hoofdstuk 2, 'De ontwikkeling van de economische relatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek'.

²¹ Van Paridon, op. cit., tabel 2.3.

land voor Nederland een grotere potentiële afzetmarkt dan andersom. Op grond van de relatieve omvang van het bruto nationaal produkt mag men dus vanuit Nederland gezien een hoger exportaandeel van de Bondsrepubliek verwachten dan andersom. In de tweede plaats speelt de mate van openheid van de betrokken landen een rol. De openheid van een economie kan worden uitgedrukt met de importquote, dat is het quotiënt van totale import en bruto nationaal produkt. Naarmate een land een hogere importquote heeft, is het belangrijker als potentiële afnemer in de internationale handel. De importquotes voor Nederland en de Bondsrepubliek bedragen respectievelijk 43% en 20%²². Op grond van de relatieve openheid zou men dan vanuit Nederland gezien een lager exportaandeel mogen verwachten.

Met beide genoemde factoren wordt tegelijkertijd rekening gehouden bij de bepaling van de zogeheten deltacoëfficiënt, die een maatstaf is voor de verstrengeling tussen twee landen. De deltacoëfficiënt geeft de verhouding aan tussen enerzijds de werkelijke export van land i naar land j en anderzijds een te verwachten of 'normale' export van land i naar land j. Onder de te verwachten export van land i naar een bestemmingsland j wordt hierbij verstaan die omvang van de export, die overeen zou komen met een verdeling van de export van land i volgens de aandelen van de afzonderlijke bestemmingslanden in de totale wereldhandel. De deltacoëfficiënt is gelijk aan één, indien het aandeel van land j in de export uit land i precies overeenkomt met het aandeel van land j in de export uit alle landen te zamen. Is de deltacoëfficiënt groter dan één, dan slaagt land i er in om een meer dan evenredig deel van de totale export naar land j te verzorgen; land i is dan meer dan normaal verstrengeld met land j²³. Van de deltacoëfficiënt zal in het navolgende verscheidene malen gebruik worden gemaakt.

In tabel 2.10 zijn zowel de wederzijdse exportaandelen als de bijbehorende deltacoëfficiënt voor Nederland en de Bondsrepubliek opgenomen.

²² OESO, *Economic Surveys, Germany*, Parijs, June 1979.

²³ De formule voor de deltacoëfficiënt luidt:

$$\text{deltacoëfficiënt} = \frac{X_{ij}}{vX_{ij}} = \frac{X_{ij}}{\frac{M_j}{M_w} X_i}$$

- X_{ij} = export van land i naar land j
- vX_{ij} = verwachte export van land i naar land j
- X_i = totale export van land i
- M_j = totale import van land j
- M_w = omvang van de wereldhandel

De verwachte export vX_{ij} wordt gevonden door de totale export X_i te vermenigvuldigen met een factor a voor de relatieve omvang van het bruto nationaal produkt en een factor b voor de relatieve openheid.

$$a = \frac{\text{BNP}_i}{\text{BNP}_w}$$

$$b = \frac{M_j / \text{BNP}_j}{M_w / \text{BNP}_w}$$

BNP_j = bruto nationaal produkt van land j

BNP_w = bruto produkt van de wereld.

Tabel 2.10. Exportaandelen in procenten en deltacoëfficiënten voor Nederland en de Bondsrepubliek, 1978

	exportaandeel	delta-coëfficiënt
export van Nederland naar Bondsrepubliek	30%	4,54
export van Bondsrepubliek naar Nederland	10%	2,87

Bron: WRR op basis van Van Paridon, op. cit..

Gelet op de wederzijdse exportaandelen, lijkt de verstrengeling vanuit Nederland gezien driemaal zo sterk als vanuit de Bondsrepubliek gezien. Worden daarentegen de hierboven genoemde correctiefactoren in de beschouwing betrokken, zoals die tot uitdrukking komen in de deltacoëfficiënt, dan verandert het beeld. Het verschil vermindert dan van een factor 3 tot een factor 1,6.

In het voorgaande is gebleken dat de omvang van de handel van Nederland met de Bondsrepubliek zonder meer belangrijk mag worden genoemd. Er is een aanzienlijke mate van verstrengeling tussen beide landen. Een volgende vraag is evenwel in hoeverre deze relatie bijzonder is, vergeleken met de handel tussen andere landenparen, zowel binnen als buiten de EG. Naar absolute omvang gezien nam de handel (bilaterale exporten) tussen Nederland en de Bondsrepubliek in 1979 een vierde plaats in met 36,5 miljard dollar, na de Verenigde Staten-Canada (70 miljard dollar), Verenigde Staten-Japan (44 miljard dollar) en de Bondsrepubliek-Frankrijk (38,7 miljard dollar); het paar Japan-EG had in dat zelfde jaar een handelsomvang van circa 19 miljard²⁴. Qua absolute omvang van de handel scoort het paar Nederland-Bondsrepubliek dus hoog. Maar hoe is het beeld wanneer rekening wordt gehouden met de eerder genoemde correctiefactoren, te weten de relatieve omvang van het bruto nationaal produkt alsmede de relatieve openheid? Deze vraag zal worden besproken in paragraaf 2.2.1.2. De conclusie zal zijn, dat de handel van Nederland met de Bondsrepubliek qua omvang weliswaar belangrijk is, maar niet uitzonderlijk. Niet alleen de omvang van de handelsrelatie is van belang, maar ook de samenstelling van de handelsstroom naar goederensoorten. Door een analyse van de samenstelling van de verhandelde pakketten kan het inzicht in de aard van de verstrengeling worden verdiept. Dit aspect komt aan de orde in paragraaf 2.2.1.3. Vervolgens zal in paragraaf 2.2.1.4 de regionale spreiding van de Nederlandse export naar de Bondsrepubliek worden behandeld. In paragraaf 2.2.1.5 ten slotte zal de betekenis van de handelsrelatie met de Bondsrepubliek worden besproken aan de hand van de bijdrage aan het saldo van de handelsbalans en aan de werkgelegenheid.

2.2.1.2 De omvang van de goederenhandel tussen Nederland en de Bondsrepubliek vergeleken met de handelsrelaties tussen andere landenparen

Is de handelsrelatie met de Bondsrepubliek, die naar omvang zeker belangrijk genoemd mag worden, nu ook uitzonderlijk vergeleken met andere handelsrelaties? Voor de beantwoording van deze vraag kan gebruik worden gemaakt van de deltacoëfficiënt, die in de voorafgaande paragraaf reeds werd geïntroduceerd. Bij de bepaling van de deltacoëfficiënt wordt rekening gehouden met de relatieve marktomvang, gemeten aan het bruto nationaal produkt, en de relatieve openheid van de betrokken landen. Naast deze factoren is ook de afstand tussen landen, of beter de hoogte van de transportkosten, van invloed op de omvang van de handelsstromen. Met deze factor wordt bij de deltacoëfficiënt echter geen rekening gehouden. De deltacoëfficiënt berust op de impli-

²⁴ Verenigde Naties, 1979 *Yearbook of international trade statistics*; New York, 1980.

ciete vooronderstelling dat er geen verschillen in transportkosten zijn. Andere impliciete vooronderstellingen bij de deltacoëfficiënt zijn dat er geen verschillen in economische structuur bestaan; dat er volledig vrije mededinging is zonder tarieven of andere belemmeringen en dat er zich geen bijzondere politieke banden tussen landen voordoen²⁵. Deze vooronderstellingen zijn uiteraard weinig realistisch. Ondanks deze zwakte van de deltacoëfficiënt wordt hij hier toch gehanteerd, omdat het een praktisch hulpmiddel is om een beeld te krijgen van de relatieve verstrengeling tussen landenparen. Het nadeel van het tekort aan realisme wordt verminderd door het feit dat hier slechts geïndustrialiseerde landen met een markteconomie worden vergeleken. Het hanteren van de deltacoëfficiënt is voorts minder bezwaarlijk, naarmate de beschouwde landen dichter bij elkaar gelegen zijn, zoals bij een vergelijking van de handelsrelaties binnen de EG.

Om een eerste indruk te geven van de verstrengeling in de wereldhandel zijn in tabel 2.11 de deltacoëfficiënten opgenomen voor een aantal belangrijke deelnemers aan het internationale handelsverkeer²⁶. De beschouwde landen, c.q. landenblokken namen in 1979 ruimschoots de helft van de wereldhandel voor hun rekening.

Tabel 2.11. De verstrengeling tussen een aantal landen in de wereld, weergegeven door de gemiddelde waarde van de deltacoëfficiënt over de jaren 1968, 1973 en 1978

exportland	importland	EG-9	Verenigde Staten	Canada	Japan
EG-9			0,72	0,38	0,27
Bondsrepubliek		2,12	0,77	0,29	0,32
Nederland		2,88	0,37	0,16	0,16
België/Luxemburg		2,89	0,58	0,16	0,17
Verenigde Staten		0,79		6,61	2,03
Canada		0,42	6,11		1,31
Japan		0,38	2,53	0,79	

Bron: WRR op basis van Van Paridon, op. cit..

Wat opvalt in de tabel is de verhoudingsgewijs geringe band die er bestaat tussen de EG-landen enerzijds en de Verenigde Staten, Canada en Japan anderzijds, terwijl er een relatief sterke band bestaat tussen de drie laatstgenoemde landen onderling. Er is blijkbaar sprake van een zekere blokvorming in de handel binnen de geïndustrialiseerde wereld: enerzijds het EG-blok en anderzijds het blok Verenigde Staten, Canada en Japan. De verstrengeling tussen beide blokken is niet groot, hoewel gewezen moet worden op de snelle toename in het achterliggende decennium van de relatie van Japan met de EG. Opvallend is eveneens de hoge mate van verstrengeling tussen Canada en de Verenigde Staten, twee landen die in tegenstelling tot de EG geen vrijhandelsgebied of douane-unie vormen.

Zoals tabel 2.11 reeds indiceert, zijn de handelsbetrekkingen binnen de EG intensief te noemen. Van de Nederlandse export is ruim 70% gericht op de landen van de EG, terwijl van de importen bijna 60% uit de EG-landen afkomstig is. In de loop der jaren is het aandeel van de handel van Nederland met de EG, wat betreft de exporten, gestaag toegenomen, zoals blijkt uit tabel 2.12.

Ook voor de andere lidstaten van de EG geldt dat het aandeel van de intra-EG-handel in hun totale internationale handel is toegenomen. Van

²⁵ M. Lefeldt, *Grundmodelle der Aussenhandelsprognose*; HWWA-rapport nr. 30, Hamburg, Verlag Weltarchiv GmbH, 1975, blz. 82.

²⁶ Bij de berekening van de deltacoëfficiënten is gebruik gemaakt van de methode zoals ontwikkeld door Savage-Deutsch en verder gecorrigeerd en verbeterd door Goodman; zie Van Paridon, op.cit., paragraaf 3.3 'Een analyse van de relatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek met behulp van de Savage-Deutsch methode'.

Tabel 2.12. Intra-EG-export en import in procenten van de totale export en import van Nederland, 1962-1978

	1962	1968	1973	1978
export	63	68	73	71
import	58	62	60	57

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979, tabel M.

alle Westeuropese landen geeft Nederland evenwel met België/Luxemburg de hoogste mate van concentratie op West-Europa te zien²⁷.

Na deze inleidende oriëntatie ten aanzien van de verstrengeling in de internationale omgeving van Nederland, zal nu de relatie Nederland-Bondsrepubliek meer in detail worden vergeleken met de relaties tussen andere landenparen. Daartoe zijn in tabel 2.13 gegevens bijeengebracht voor een reeks van landenparen. De deltacoëfficiënten in de eerste kolom van deze tabel zijn berekend op basis van de samenstelling van de wereldhandel, overeenkomstig de definitie die in de voorgaande paragraaf werd gegeven. Omdat bij de bepaling van de deltacoëfficiënt geen rekening wordt gehouden met de invloed van de factor afstand op de handel tussen landen, geeft deze coëfficiënt een vertekend beeld en wel ernstiger naarmate de verschillen in afstand groter zijn. Voor landen die dicht bij elkaar liggen resulteert een te hoog getal, terwijl landen die ver van elkaar verwijderd zijn relatief laag scoren. Daarom zijn in de tweede kolom de deltacoëfficiënten voor de landen van de EG opgenomen op basis van de samenstelling van de intra-EG-handel²⁸. Aan-

Tabel 2.13. De verstrengeling tussen een aantal landenparen, gemiddelde waarde over de jaren 1968, 1973 en 1978 a)

	deltacoëfficiënt op basis van de wereldhandel	deltacoëfficiënt op basis van de intra-EG-handel	verstrengeling op basis van een zwaartekrachtmodel
Nederland-Bondsrepubliek	3,53	1,15	1,94
Nederland-België/Luxemburg	5,11	1,41	2,06
Nederland-Frankrijk	1,80	0,60	0,82
Nederland-Italië	1,36	0,58	1,52
Nederland-Verenigd Koninkrijk	1,44	1,21	0,91
Bondsrepubliek-Oostenrijk	4,50		1,47
Bondsrepubliek-Zwitserland	2,74		1,05
Bondsrepubliek-Frankrijk	2,59	0,95	0,86
Bondsrepubliek-België/Luxemburg	2,98	0,88	1,97
Bondsrepubliek-Denemarken	2,26		
Bondsrepubliek-Italië	2,52	1,15	1,72
Bondsrepubliek-Verenigd Koninkrijk	0,95	0,85	0,65
België/Luxemburg-Frankrijk	3,88	1,17	1,36
België/Luxemburg-Italië	1,31	0,50	1,93
België/Luxemburg-Verenigd Koninkrijk	1,37	1,00	0,87
Frankrijk-Italië	2,98	1,42	1,03
Frankrijk-Verenigd Koninkrijk	1,16	1,05	0,47
Italië-Verenigd Koninkrijk	0,95	1,08	1,04
Zweden-Finland	11,31		
Zweden-Denemarken	10,58		
Zweden-Noorwegen	12,16		
Oostenrijk-Zwitserland	5,87		1,54
Verenigd Koninkrijk-Ierland	11,80		
Canada-Verenigde Staten	6,36		

Bron: WRR op basis van Van Paridon, op. cit..

a) Gemiddelde van de waarde voor export en import voor de jaren 1968, 1973 en 1978.

²⁷ Van Paridon, op.cit., paragraaf 3.2 'De geografische concentratie van de Nederlandse handel'.

²⁸ De betekenis van de in noot 23 gegeven symbolen wordt dan:

M_j = importen van j uit de EG

M_w = intra-EG-importen

X_i = exporten van i naar de EG

genomen mag worden dat de vertekening vanwege de factor afstand dan geringer is. Een mogelijkheid is ook om bij de bepaling van de te verwachten of 'normale' handelsstroom rekening te houden met de factor afstand. Dit gebeurt in een zogeheten zwaartekrachtmodel, zoals onder andere is ontwikkeld door Tinbergen en Linnemann. De coëfficiënten in de derde kolom zijn bepaald op basis van een dergelijk zwaartekrachtmodel.

Welke conclusies kunnen er nu uit tabel 2.13 worden getrokken²⁹. Om te beginnen valt op dat de verstrengeling tussen Nederland en de Bondsrepubliek weliswaar aanzienlijk is, maar dat ettelijke andere landenparen een nog grotere verstrengeling te zien geven. Met name de Scandinavische landen alsmede het paar Verenigd Koninkrijk-Ierland tonen veel hogere deltacoëfficiënten, terwijl de combinaties Oostenrijk-Zwitserland en Canada-Verenigde Staten een tussenpositie innemen. Vergelijkbaar met de intensiteit van de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek zijn de relaties België/Luxemburg-Frankrijk en Frankrijk-Italië.

Vergelijken we de relatie Nederland-Bondsrepubliek met andere bilaterale relaties van Nederland, dan valt wederom op dat er geen sprake is van een unieke situatie. Met België/Luxemburg vertoont Nederland namelijk een nog sterkere verstrengeling dan met de Bondsrepubliek, zij het dat het verschil afneemt wanneer ook de factor afstand in de analyse betrokken wordt.

Vanuit het gezichtspunt van de Bondsrepubliek ten slotte, valt op dat de deltacoëfficiënt voor de handel met Oostenrijk hoger is dan voor de handel met Nederland. Opmerkelijk is evenwel dat op basis van het zwaartekrachtmodel Nederland juist weer hoger scoort dan Oostenrijk. Dit zou er op kunnen wijzen dat de factor afstand in de goederenhandel van de Bondsrepubliek met Oostenrijk een grotere rol speelt dan in de relatie met Nederland. Op basis van het zwaartekrachtmodel zijn de betrekkingen van de Bondsrepubliek met Nederland respectievelijk België/Luxemburg van vrijwel gelijke intensiteit. De uiteindelijke conclusie kan dus luiden dat de handelsrelatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek qua omvang weliswaar belangrijk is, maar niet uitzonderlijk vergeleken met de betrekkingen tussen andere landenparen.

2.2.1.3 De samenstelling van de goederenhandel tussen Nederland en de Bondsrepubliek

Als achtergrond voor de behandeling van de goederenhandel met de Bondsrepubliek is het goed om eerst nog enige aandacht te geven aan de samenstelling van de totale goederenexport en -import van Nederland. In het totale Nederlandse exportpakket domineren de sectoren landbouw, voedings- en genotmiddelen en brandstoffen. De industriële export is relatief onderontwikkeld en daarbinnen domineren de intermediaire produkten. Verklarende factoren hiervoor zijn de aanwezigheid van een goed georganiseerde landbouwsector, de beschikbaarheid van aardgas en de ligging in de delta van West-Europa, wat een gunstige vestigingsplaats betekende voor met name de petrochemische industrie. Voorts wordt de na-oorlogse industriële ontwikkeling van Nederland gekenmerkt door een sterke nadruk op intermediaire productieprocessen en een zekere verwaarlozing van de investerings- en consumptiegoederenindustrie. Deze tendenties hebben geresulteerd in een productiepakket dat tot aan het midden van het afgelopen decennium een positieve invloed uitoefende op het volume van de goederenuitvoer. Sindsdien echter heeft deze eenzijdigheid remmend gewerkt op de exportontwikkeling. Deze problematiek staat centraal in het WRR-rapport

²⁹ Van Paridon, op.cit., hoofdstuk 3 'De geografische spreiding van de Nederlandse handel: is de handel met de Bondsrepubliek uitzonderlijk qua grootte'.

nr. 18 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie'. In dit rapport wordt geconstateerd dat de Nederlandse produktiestructuur onvoldoende is aangepast aan de nieuwe economische verhoudingen in de wereld en worden aanbevelingen gedaan om de tendens tot deïndustrialisatie te keren. Hierna zal blijken dat de genoemde eenzijdigheid in het exportpakket van Nederland in nog sterkere mate is terug te vinden in de goederenhandel met de Bondsrepubliek.

In het voorgaande ligt in feite reeds besloten dat de samenstelling van het Nederlandse exportpakket een nogal afwijkend beeld vertoont vergeleken met andere geïndustrialiseerde landen. Van Paridon heeft met behulp van een genormeerde chi-kwadraat-toets onderzocht, hoe de samenstelling van het Nederlandse im- en exportpakket zich verhoudt tot die van de buitenlandse handel van de andere EG-landen³⁰. Wat betreft de import komt hij tot de conclusie dat het Nederlandse pakket in de loop van de tijd steeds meer is gaan lijken op dat van de andere EG-landen. Bij de export daarentegen is er sprake van een toenemende discrepantie ten opzichte van het gemiddelde van de EG-landen.

In tabel 2.14 zijn gegevens opgenomen over de samenstelling van de totale buitenlandse goederenhandel, respectievelijk van de handel met de Bondsrepubliek. Bij de export valt op, dat met name de sector brandstoffen in de export naar de Bondsrepubliek een veel groter aandeel heeft dan overeenkomt met het patroon van de totale export. De sector machines en transportmiddelen daarentegen is in de export naar de Bondsrepubliek juist aanzienlijk zwakker vertegenwoordigd. Dit is ook terug te vinden in de subtotalen voor de groep landbouwproducten, brand- en grondstoffen (SITC-klassen 0 t/m 4) enerzijds en de groep investerings- en consumptiegoederen (SITC-klassen 5 t/m 8) anderzijds; in de export naar de Bondsrepubliek is de eerste groep sterker vertegenwoordigd dan in de totale export. Aan de importzijde valt op dat alle goederen die tot de eerste groep behoren sterk ondervertegenwoordigd zijn. Het verschil met het patroon van de totale import is hier erg groot. Van de import uit de Bondsrepubliek bestaat ruim 80% uit investerings- en consumptiegoederen, tegen ruim 50% voor de import als geheel. Uit tabel 2.14 komt dus ten aanzien van de handel met de Bondsrepubliek het beeld naar voren van Nederland als leverancier van landbouwproducten, grond- en brandstoffen en als afnemer van voornamelijk investerings- en consumptiegoederen.

Tabel 2.14. De samenstelling van de totale buitenlandse goederenhandel van Nederland, respectievelijk van de goederenhandel met de Bondsrepubliek, 1980 (in %)

SITC-klasse		export		import	
		totaal	naar Bondsrepubliek	totaal	uit Bondsrepubliek
0,1	voeding en levende dieren, dranken en tabak	18,7	20,4	12,6	6,7
2,4	grondstoffen (oneetbaar), dierlijke en plantaardige oliën en vetten	6,1	6,9	7,1	3,5
3	minerale brandstoffen	22,2	31,1	24,1	5,0
5,6,8	chemische producten, fabrikaten, diverse gefabriceerde goederen	34,8	30,7	35,1	53,4
7	machines en transportmiddelen	17,0	10,2	19,8	29,5
9	overige goederen	1,2	0,7	1,3	1,9
	totaal	100	100	100	100
	0 t/m 4	47,0	58,4	43,8	15,2
	5 t/m 8	51,8	40,9	54,9	82,9

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de buitenlandse handel, per land*; december 1980, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

³⁰ Van Paridon, op.cit., paragraaf 4.3 'De samenstelling van het exportpakket nader geanalyseerd'.

De samenstelling van het totale verhandelde pakket in tabel 2.14 is een gemiddelde van de handelsrelatie met een groot aantal verschillende landen en het ligt voor de hand dat zich in de bilaterale betrekkingen afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde voordoen. De vraag rijst derhalve of de afwijkingen in het handelspatroon met de Bondsrepubliek relatief groot of klein zijn. Dit is door Van Paridon eveneens met behulp van de chi-kwadraat-toets onderzocht³¹. Uit zijn berekeningen blijkt dat de handel met de Bondsrepubliek qua samenstelling relatief sterk afwijkt van de totale Nederlandse handelsstroom. Voorts geldt dit niet alleen vanuit het Nederlandse standpunt, maar evenzeer vanuit de Bondsrepubliek bezien. Vanaf 1965 is er bovendien een tendens tot sterkere afwijkingen.

Vast staat dus dat het handelspatroon met de Bondsrepubliek afwijkend genoemd mag worden. Bij de interpretatie en beoordeling van deze afwijking dient evenwel met bepaalde factoren rekening te worden gehouden. Stel dat de Bondsrepubliek internationaal een zeer belangrijke importeur is van een goederensoort die ook in het Nederlandse exportpakket voorkomt. Te verwachten is dan, dat die goederensoort in de export naar de Bondsrepubliek sterker vertegenwoordigd zal zijn dan gemiddeld in de totale export van Nederland. Met andere woorden, naast de omvang en samenstelling van de totale Nederlandse export (c.q. import) moeten ook de omvang en samenstelling van de Westduitse import (c.q. export) in de beschouwing worden betrokken. In feite gaat het hierbij om dezelfde factoren als die in de voorgaande paragraaf bij de beoordeling van de omvang van de totale bilaterale handel een rol speelden en die tot uitdrukking komen in de deltacoëfficiënt. Daarom zijn in tabel 2.15 de deltacoëfficiënten opgenomen voor verschillende goederensoorten in het handelsverkeer met de Bondsrepubliek.

Tabel 2.15. De deltacoëfficiënten voor de handel Nederland-Bondsrepubliek uitgesplitst naar enkele goederensoorten, gemiddelde waarde voor de jaren 1968, 1973 en 1978

SITC-klasse	export Nederland naar Bondsrepubliek	export Bondsrepubliek naar Nederland
0,1 voeding en levende dieren, dranken en tabak	1,29	1,11
2,4 grondstoffen (oneetbaar), dierlijke en plantaardige oliën en vetten	1,41	1,48
3 minerale brandstoffen	1,13	0,66
5,6,8 chemische produkten, fabrikaten, diverse gefabriceerde goederen	1,07	1,19
7 machines en transportmiddelen	1,08	1,01
0 t/m 4	1,29	1,07
5 t/m 8	1,08	1,10
totaal	1,20	1,09

Bron: WRR op basis van Van Paridon, op. cit.

De cijfers in tabel 2.15 bevestigen het afwijkende beeld, zij het dat de accenten anders komen te liggen. Ook wanneer rekening wordt gehouden met het totale invoerpakket van de Bondsrepubliek, blijkt toch een oververtegenwoordiging van de groep landbouwprodukten, brand- en grondstoffen in de Nederlandse export naar de Bondsrepubliek. De positie van de sector brandstoffen is echter minder geprononceerd dan in tabel 2.14. Aan de invoerzijde van Nederland valt op dat de toegepaste correctie een veel normaler beeld oplevert. Uitzonderingen zijn de sectoren grondstoffen en dierlijke en plantaardige oliën en vetten, respectievelijk brandstoffen. Interessanter is evenwel, dat het grote aandeel van de investerings- en consumptiegoederen zichtbaar spoort met een sterke positie van de Bondsrepubliek op dit gebied, aangezien de desbetreffende deltacoëfficiënt niet noemenswaard groter is dan één³².

³¹ Van Paridon, *ibid.*

³² Zie voor de vergelijkbare uitkomsten van de zwaartekrachtmethode Van Paridon, op. cit., paragraaf 4.4.3 'Het zwaartekrachtmodel'.

De handelsbetrekkingen zijn op meer gededaggregeerd niveau onderzocht door Greup en Ketting³³ en wel voor 99 goederengroepen over de periode 1974-1979. Zij hebben onder andere de 'revealed comparative advantages' bepaald van Nederland ten opzichte van de Bondsrepubliek. Wanneer het gebleken comparatief voordeel wordt gemeten op basis van de gerealiseerde relatieve exportprestaties op elkaars markt en op de markten van de overige EG-landen te zamen, dan blijkt dat Nederland voordeel heeft in landbouwproducten en voedingsmiddelen (vlees, zuivel en vooral planten, bloemen en groenten, granen, vetten, oliën en cacao), brandstoffen en organische chemicaliën. Nadeel bestaat in textiel, ijzer en staal, machines en werktuigen, elektrische machines, motorwerktuigen en fietsen, instrumenten en apparaten en meubelen. Dit beeld wordt nog eens benadrukt en verscherpt bij het meten van gebleken comparatief voordeel op elkaars markt, dat wil zeggen zonder de andere EG-landen erbij te betrekken. In dat geval blijkt het voordeel nog sterker bij vlees, zuivel, planten en bloemen, groenten, granen en brandstoffen en het nadeel nog heviger bij ijzer en staal, elektrische machines, motorvoertuigen en fietsen, instrumenten en apparaten en meubelen.

Samenvattend kan dus worden gesteld dat in de handelsrelatie met de Bondsrepubliek, Nederland vooral leverancier is van landbouwproducten en brandstoffen en afnemer van investerings- en consumptiegoederen. Voorts is gebleken dat dit patroon met name wat betreft de export afwijkend is ten opzichte van de betrekkingen met andere landen, ook indien rekening wordt gehouden met de omvang en samenstelling van de totale import van de Bondsrepubliek. De ten opzichte van andere geïndustrialiseerde landen toch al afwijkende positie van de Nederlandse export, komt in de handelsrelatie met de Bondsrepubliek op versterkte wijze naar voren.

2.2.1.4 De regionale concentratie van de Nederlandse export naar de Bondsrepubliek

Zoals in paragraaf 2.2.1.2 reeds werd opgemerkt, heeft ruim twee derde van onze export betrekking op landen binnen de EG. Daarvan is dan weer bijna de helft gericht op de Bondsrepubliek. Welk beeld vertoont nu de geografische spreiding van onze export binnen de Bondsrepubliek? Een indruk hiervan geeft tabel 2.16, waarin naast de spreiding van de Nederlandse export over een drietal regio's ook de spreiding van het Westduitse bruto binnenlands product over deze regio's is opgenomen. Zie voor de regio's ook figuur 2.1.

Tabel 2.16. De spreiding van de Nederlandse export naar de Bondsrepubliek versus de spreiding van het bruto binnenlands product, 1970-1979 (in %) a)

	Noorden b) exporten		NRW c) exporten		Zuiden d) exporten	
	bbp	bbp	bbp	bbp	bbp	bbp
1970	22,4	23,7	47,5	28,6	28,0	47,7
1975	20,0	23,6	52,3	28,3	26,3	48,2
1979	18,0	23,4	52,4	27,5	27,9	49,1

Bron: Nederlandse Ambassade in de Bondsrepubliek, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek Duitsland*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage, 1982, bijlage III A en III B.

a) De totalen komen niet op 100% uit, omdat niet alle posten zijn toe te delen aan de deelstaten.

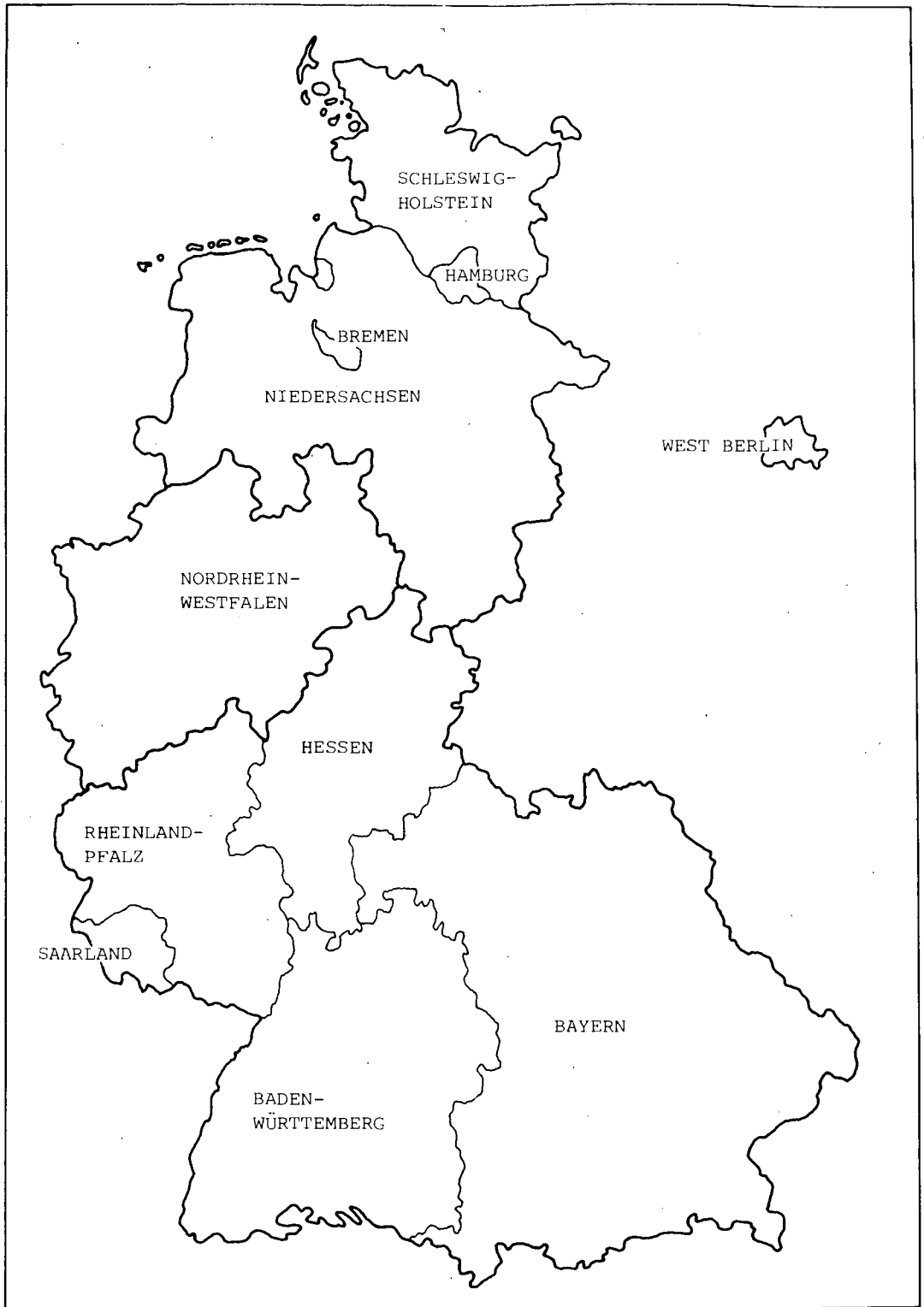
b) Noorden: Hamburg, Bremen, Berlijn, Sleeswijk-Holstein en Nedersaksen.

c) NRW: Noordrijn-Westfalen.

d) Zuiden: Hessen, Rijnland-Palz, Saarland, Baden-Württemberg en Beieren.

³³ E.K. Greup en A. Ketting, *De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek, een onderzoek op basis van (relatieve) goederenexportprestaties*; serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V30, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

Figuur 2.1. Geografische indeling van de Bondsrepubliek Duitsland naar drie regio's: Noorden, Noordrijn-Westfalen en Zuiden



1. Noorden: Hamburg, Bremen, Berlijn, Sleswijk-Holstein en Nedersaksen.
2. Noordrijn-Westfalen.
3. Zuiden: Hessen, Rijnland-Palz, Saarland, Baden-Württemberg en Beieren.

Uit de tabel blijkt dat de helft van de Nederlandse export gericht is op de regio Noordrijn-Westfalen, die van de drie onderscheiden regio's het dichtst bij Nederland gelegen is. Vergeleken met het aandeel van deze regio in het bruto binnenlands produkt van de Bondsrepubliek is er sprake van een meer dan evenredig aandeel in de export van Nederland, terwijl met name voor het Zuiden juist het tegenovergestelde geldt. Hiermee is echter nog niet gezegd dat deze regionale concentratie van de export als afwijkend beschouwd moet worden. De concentratie op Noordrijn-Westfalen kan te maken hebben met de transportkosten-gevoeligheid van het Nederlandse exportpakket. Bovendien speelt de statistische methode van waarnemen een rol. In de statistieken kan namelijk geen rekening worden gehouden met het feit dat importen vanuit de regio waarin ze uit het buitenland zijn aangevoerd, vervolgens binnen de Bondsrepubliek verder worden getransporteerd, vaak naar gebieden ver van de deelstaten die op de directe aanvoerroute liggen.

Wat betreft de mogelijke vertekening als gevolg van laatstgenoemde factor zou vergelijking met andere landen die naar de Bondsrepubliek exporteren, uitkomst kunnen bieden, indien althans mag worden aangenomen dat deze foutenmarge voor elk herkomstland in dezelfde mate geldt. Wanneer we ons hierbij bovendien beperken tot die goederensoorten die in het algemeen minder gevoelig zijn voor transportkosten en de elf deelstaten aggregeren tot de hierboven reeds gehanteerde drie regio's, neemt de vergelijkbaarheid toe³⁴. In tabel 2.17 zijn gegevens opgenomen over de regionale spreiding van de export naar de Bondsrepubliek, afkomstig uit Frankrijk, België/Luxemburg, Italië, Denemarken en Nederland. Uit de tabel blijkt dat al deze landen een vergelijkbare scheefheid vertonen in de regionale spreiding van hun export naar de Bondsrepubliek, waarbij zoals te verwachten is, de concentratie betrekking heeft op de meest nabij gelegen regio. Frankrijk blijkt het meest gericht te zijn op het Zuiden, evenals Italië, België/Luxemburg en Nederland het meest op het Midden en Denemarken het meest op het Noorden.

Tabel 2.17. De regionale spreiding van de exporten van halffabrikaten (exclusief brandstoffen) en investerings- en consumptiegoederen van enkele landen naar de Bondsrepubliek, 1979 (in %)

	Noorden	NRW	Zuiden
Frankrijk	16,3	29,0	54,7
België/Luxemburg	13,4	49,6	37,0
Italië	11,4	25,2	63,4
Denemarken	54,4	18,2	27,4
Nederland	17,7	51,3	31,0

Bron: WRR op basis van Van Paridon, op. cit..

Afgaande op de gegevens in tabel 2.17 lijkt de regionale concentratie van de Nederlandse export dus geen afwijkend verschijnsel te zijn. Niettemin is een dergelijke conclusie voorbarig. De cijfers over de regionale spreiding dienen geïnterpreteerd te worden tegen de achtergrond van enerzijds de afstand herkomstland-bestemmingsregio en anderzijds de aantrekkingskracht van de verschillende regio's gemeten aan het aandeel in het bruto binnenlands produkt. Met behulp van een zwaartekrachtmodel zijn daarom de 'normale' exportstromen bepaald, rekening houdend met verschillen in afstand en bruto binnenlands produkt³⁵. De met de gecorrigeerde exportstromen corresponderende regionale spreiding is weergegeven in tabel 2.18.

³⁴ De drie regio's zijn bepaald in overleg met het Statistisches Bundesamt te Wiesbaden.

³⁵ Van Paridon, op.cit., paragraaf 3.4.3 'Een nadere uitsplitsing van de export naar de Bondsrepubliek'.

Tabel 2.18. De regionale spreiding van de exporten van halffabrikaten (exclusief brandstoffen) en fabrikaten van enkele landen, gecorrigeerd voor afstanden en bruto binnenlandse produkten, 1979 (in %)

	Noorden	NRW	Zuiden
Frankrijk			
feitelijke spreiding	16,3	29,0	54,7
gecorrigeerd met afstand	18,1	27,2	54,7
gecorrigeerd met afstand en bbp	19,2	25,5	55,3 +1,1%
België/Luxemburg			
feitelijke spreiding	13,4	49,6	37,0
gecorrigeerd met afstand	15,5	44,5	40,0
gecorrigeerd met afstand en bbp	16,4	42,1 -15,0%	41,5
Italië			
feitelijke spreiding	11,4	25,2	63,4
gecorrigeerd met afstand	13,5	24,9	61,6
gecorrigeerd met afstand en bbp	14,3	24,0	61,7 -2,7%
Denemarken			
feitelijke spreiding	54,4	18,2	27,4
gecorrigeerd met afstand	50,6	18,1	31,3
gecorrigeerd met afstand en bbp	53,1 -2,4%	16,3	30,6
Nederland			
feitelijke spreiding	17,7	51,3	31,0
gecorrigeerd met afstand	20,0	45,6	34,4
gecorrigeerd met afstand en bbp	21,5	43,1 -16,0%	35,4

Bron: WRR op basis van Van Paridon, op. cit.

Opmerkelijk is de relatief grote stabiliteit ten aanzien van de gerichtheid op de desbetreffende concentratieregio bij Frankrijk, Italië en Denemarken en het fors afnemen van de concentratie van Nederland respectievelijk België/Luxemburg op Noordrijn-Westfalen. Met name de factor afstand blijkt van invloed te zijn op de regionale spreiding van de export van Nederland en België/Luxemburg. Toch blijft ook na correctie nog een aanzienlijke scheefheid bestaan. Om de scheefheid in de spreiding voor de verschillende landen afzonderlijk en onderling te kunnen beoordelen, is deze in tabel 2.19 afgezet tegen de importspreiding van de Bondsrepubliek.

Tabel 2.19. Regionale importspreiding van de Bondsrepubliek versus regionale exportspreiding van een aantal exporterende landen, 1979 (in %)

	Noorden	NRW	Zuiden
<i>importspreiding</i>			
Bondsrepubliek	18,9	30,0	50,2
<i>exportspreiding</i>			
Frankrijk	19,2	25,5	55,3
België/Luxemburg	16,4	42,1	41,5
Italië	14,3	24,0	61,7
Denemarken	53,1	16,3	30,6
Nederland	21,5	43,1	35,4

Bron: Nederlandse Ambassade in de Bondsrepubliek, op cit., tabel IV A en tabel 2.18.

In het licht van tabel 2.19 moet geconcludeerd worden dat er, ondanks de correcties voor Nederland toch sprake blijft van een meer dan evenredige concentratie op Noordrijn-Westfalen en dat de ondervertegenwoordiging in het Zuiden nog geprononceerder naar voren komt. Vergeleken met de andere landen is de scheefheid voor Nederland groot, met uitzondering van Denemarken, dat nog sterkere afwijkingen vertoont.

Een volgende vraag is, op welke produktgroepen de over- en ondervertegenwoordiging in het bijzonder betrekking heeft. De eerder genoemde beperkingen in het basismateriaal in het oog houdend, kan deze vraag beantwoord worden door te kijken naar de regionale spreiding per produktgroep. Tabel 2.20 geeft de vergelijking weer van de regionale spreiding van het Nederlandse exportpakket naar de Bondsrepubliek per produktgroep met die van het Westduitse invoerpakket.

Tabel 2.20. Spreiding invoerpakket Bondsrepubliek versus spreiding uitvoerpakket Nederland per produktgroep, 1979 (in %)

	totaal	landbouw- produkten	grond- stoffen	half- fabri- katen	fabri- katen
<i>invoerpakket</i>					
<i>Bondsrepubliek</i>					
Noorden	24,4	45,0	25,3	25,8	18,7
NRW	30,4	26,6	31,3	40,1	28,8
Zuiden	43,1	28,5	43,1	34,2	50,8
<i>uitvoerpakket Nederland</i>					
Noorden	18,0	23,0	15,6	15,1	18,4
NRW	52,4	50,0	51,6	58,7	48,7
Zuiden	27,9	27,0	32,4	26,2	31,1
<i>uitvoerpakket ./.</i>					
<i>invoerpakket</i>					
Noorden	0,7	0,5	0,6	0,6	1,0
NRW	1,7	1,9	1,7	1,5	2,6
Zuiden	0,7	0,9	0,8	0,8	0,6

Bron: WRR op basis van Nederlandse Ambassade in de Bondsrepubliek, op. cit., bijlage IV A en IV D.

Bij vergelijking van de regionale spreiding per produktgroep valt op dat de oververtegenwoordiging van Nederland in Noordrijn-Westfalen over de gehele linie geldt, met als uitschieter de fabrikaten. De ondervertegenwoordiging in het Noorden en Zuiden blijkt eveneens over de gehele linie op te gaan met uitzondering van de fabrikaten in het Noorden (negatief) en in het Zuiden (positief).

Het voorgaande overziende kan samenvattend het volgende worden vastgesteld. De Nederlandse export naar de Bondsrepubliek vertoont een sterke concentratie op de regio Noordrijn-Westfalen, die in de periode 1970-1979 zelfs nog is toegenomen. Deze concentratie is terug te vinden in alle produktgroepen. Ook wanneer rekening wordt gehouden met de factoren afstand en bruto produktie, blijft een zeer scheve spreiding bestaan. Deze spreiding is afwijkend zowel ten opzichte van de spreiding van de totale Westduitse import als ten opzichte van de spreiding van de exporten van landen als Frankrijk en Italië naar de Bondsrepubliek. Er kan derhalve gesproken worden van een oververtegenwoordiging in de regio Noordrijn-Westfalen en een ondervertegenwoordiging in de regio's Noord en Zuid. Hierbij dient bedacht te worden, dat het zwaartepunt van de economische bedrijvigheid in de Bondsrepubliek steeds meer verschuift naar het Zuiden.

2.2.1.5 Het belang van de goederenhandel met de Bondsrepubliek

Het belang van de goederenhandel met de Bondsrepubliek zal hier worden gezien vanuit het gezichtspunt van de betalingsbalans en vanuit het gezichtspunt van de werkgelegenheid³⁶. Wat betreft de betalings-

³⁶ Hier wordt alleen behandeld het saldo van de goederenbalans zoals die resulteert uit de handelsstatistieken. Zie voor een betalingsbalansmatige behandeling en voor aanwijzingen ten aanzien van het verschil tussen beide behandelingen: Van Paridon, op.cit., paragraaf 2.3.1 'De betalingsbalans'.

balans geeft tabel 2.21 een overzicht, waaruit blijkt hoe belangrijk de relatie met de Bondsrepubliek voor Nederland is. De goederenhandel met de Bondsrepubliek levert een positief saldo op, dat in de periode 1974-1979 is opgelopen van 26,8% tot 57,4% van het saldo met de EG.

Tabel 2.21. Exportsaldi, 1974-1979 (in mrd. Europese rekeneenheden)

	1 saldo Nederland met EG	2 saldo Nederland met de Bondsre- publiek	3 saldo Nederland met EG excl. de Bondsrepubliek	4 belang van de Bondsre- publiek (2 / 1, in %)
1974	2,3	0,6	1,7	26,8
1975	2,9	1,1	1,8	39,1
1976	5,5	2,3	3,2	41,3
1977	2,9	1,4	1,5	48,5
1978	1,9	1,0	0,9	52,3
1979	3,0	1,7	1,3	57,4

Bron: Eurostat, *Analytische Tabellen van de Buitenlandse Handel*; NIMEXE, deel Z, diverse jaargangen.

Illustratief voor het toenemende belang van de Bondsrepubliek is een vergelijking van het eerste driejaarlijkse tijdvak (1974-1976) met het tweede (1977-1979). Dan blijkt dat het saldo met de Bondsrepubliek is toegenomen (van 4,0 naar 4,1) en het saldo met de overige EG-landen sterk is afgenomen (van 6,7 naar 3,7)³⁷.

Een verbijzondering naar de saldi voor de 22 belangrijkste goederengroepen voor Nederland en/of de Bondsrepubliek, gecumuleerd over de beschouwde tijdperiode, geeft tabel 2.22³⁸. Hierin komt duidelijk het belang tot uitdrukking van die goederen, waarvoor eerder in paragraaf 2.2.1.3 werd vastgesteld dat er sprake is van 'revealed comparative advantages' ten opzichte van de Bondsrepubliek. Het gaat hierbij om de groepen vlees, zuivel, planten en bloemen, groenten, granen, vetten en oliën, cacao, brandstoffen en organische chemicaliën in tabel 2.22. Bovendien blijkt dat circa twee derde van het batig saldo, veroorzaakt door de comparatieve voordeelgoederen, is te danken aan de Westduitse markt. Opvallend is nog het grote aandeel van de groep brandstoffen: van het batig saldo met de EG van de groep gevormd door de comparatieve voordeelgoederen is meer dan een derde terug te voeren tot verkoop van brandstoffen op de Westduitse markt. Wanneer 1978 als referentiejaar wordt genomen, bestaat 60% van deze verkopen uit olie en een kleine 40% uit aardgas³⁹.

Een tweede gezichtspunt om het belang van de Bondsrepubliek voor Nederland aan te geven is de werkgelegenheid. Wanneer we ons baseren op een studie van het Economisch Seminarium van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat meer dan 53% van de totale werkgelegenheid in de primaire en secundaire sector in het jaar 1976 terug te voeren is tot arbeid die samenhangt met export⁴⁰. Per bedrijfsklasse wordt in tabel 2.23 aangegeven hoe die 53% is opgebouwd; in de tweede kolom wordt vermeld welk deel van de werkgelegenheid in de primaire en secundaire sector te danken is aan uitvoer naar de Bondsrepubliek. Wanneer uit

³⁷ Greup en Ketting, op.cit..

³⁸ Elk van de goederengroepen vormt ten minste 1% van de Nederlandse export naar de EG, de EG exclusief de Bondsrepubliek, en de Bondsrepubliek en/of ten minste 1% van de Westduitse export naar de EG, de EG exclusief Nederland en naar Nederland.

³⁹ Het was in het kader van deze studie niet mogelijk de bijdrage van de raffinaderijen in termen van toegevoegde waarde te bepalen; doordat in de praktijk vaak andere prijzen worden berekend dan met de in de betreffende statistieken gecalculerde, zou de bijdrage wel eens volledig kunnen verschillen met de hier genoemde.

⁴⁰ W.A. de Haan, H.C. Rott en H. Willems, 'Werkgelegenheid en export'; *Economisch Statistische Berichten*, 2 juli 1980, 65e jaargang nr. 3261, blz. 761-763.

Tabel 2.22. Exportsaldi gecumuleerd over 5 jaar voor 22 goederen, 1974 t/m 1979 (in mrd. Europese rekeneenheden)

	1 saldo Nederland met EG	2 saldo Nederland met de Bonds- republiek	3 saldo Nederland met EG excl. de Bondsrepubliek
2. vlees	6,09	3,12	2,98
4. zuivel	3,31	2,14	1,17
6. planten en bloemen	2,99	2,23	0,75
7. groenten	3,48	2,41	1,06
10. granen	0,63	1,18	— 0,55
15. vetten en oliën	0,61	— 0,24	0,84
18. cacao	1,36	0,77	0,59
27. brandstoffen	21,32	14,75	6,56
29. organische chemicaliën	2,00	0,46	1,54
38. diverse chemicaliën	0,17	— 0,14	0,30
39. plastics	1,96	0,25	1,71
48. papier en karton	0,24	— 0,19	0,42
51. textiel: continu	0,44	0,06	0,38
56. textiel: stapel	— 0,33	— 0,24	— 0,09
61. kleding	— 2,01	— 1,18	— 0,83
73. ijzer en staal	— 3,35	— 2,81	— 0,54
76. aluminium	0,85	0,11	0,74
84. machines en werktuigen	— 5,85	— 4,68	— 1,17
85. elektrische machines	— 5,03	— 2,90	— 2,13
87. motorvoertuigen en fietsen	— 9,42	— 3,95	— 5,47
90. instrumenten en apparaten	0,51	— 0,28	0,79
94. meubelen	— 2,05	— 1,39	— 0,66
totaal 22 goepen (=a)	17,90	9,51	8,39
totaal 99 groepen (=b)	14,89	6,93	7,96
b in % van a	83,2%	72,9%	94,9%

Bron: E.K. Greup en A. Ketting, *De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland, een onderzoek op basis van (relatieve) goederenexportprestaties*; serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V30, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, tabel 8.

tabel 2.23 de eerder genoemde comparatieve voordeelsectoren (1, 3, 4 en 12) bekeken worden, blijkt dat 18,3% van de werkgelegenheid ontleend is aan export van die sectoren. Toegespitst op de Bondsrepubliek bieden deze sectoren 7% van de werkgelegenheid of anders gezegd de helft van de werkgelegenheid die samenhangt met exporten naar de Bondsrepubliek.

2.2.2 De gevoeligheid

2.2.2.1 Inleiding

De gevoeligheid van Nederland voor in de Bondsrepubliek plaatsvindende gebeurtenissen zal in deze paragraaf nader worden belicht. Of anders gesteld: wat betekent het bestaan van een interdependente relatie met de Bondsrepubliek voor Nederland?

In het voorgaande zijn de relaties op het gebied van de goederenhandel uitvoerig aan de orde gekomen. Een belangrijke conclusie was dat de bilaterale handelsrelatie qua omvang weliswaar belangrijk is, maar in vergelijking met andere handelsrelaties niet uitzonderlijk. In een drietal andere opzichten werd wel uitzonderlijkheid geconstateerd. Zo bleek het Nederlandse exportpakket naar de Bondsrepubliek uitzonderlijk te zijn qua produktmatige samenstelling: de landbouwgoederen en de brandstoffen (aardgas en aardolieprodukten) zijn bovenmate vertegenwoordigd, zowel ten opzichte van het Nederlandse exportpakket naar de wereld als het Westduitse importpakket uit de wereld. Als tweede bleek dat ook qua regionale samenstelling het pakket bijzonder te noemen is: vergeleken met de regionale spreiding van de Westduitse importen over

Tabel 2.23. Exportwerkgelegenheid, 1976 (in %)

bedrijfsklassen	exportwerkgelegenheid in % van de totale werkgelegenheid in de primaire en secundaire sector	werkgelegenheid verbonden met de export naar de Bondsrepubliek in % van de totale werkgelegenheid in de primaire en secundaire sector
1. landbouw, bosbouw en visserij	5,4	2,6
2. delfstoffenwinning (excl. kolenmijnbouw en aardolie- en aardgaswinning)	0,1	—
3. voedingsmiddelenindustrie (veehouderij-producten)	8,6	3,0
4. voedingsmiddelenindustrie (overige producten)	3,4	1,0
5. dranken- en tabakverwerkende industrie	0,5	0,1
6. textielindustrie	2,1	0,7
7. kledingindustrie	1,3	0,4
8. leder- en schoenindustrie	0,2	0,1
9. hout- en meubelindustrie	0,7	0,2
10. papierindustrie	0,9	0,3
11. grafische industrie en uitgeverijen	0,5	0,1
12. aardolie-industrie (incl. aardolie- en aardgaswinning)	0,9	0,4
13. chemische, rubber- en kunststofverwerkende industrie (incl. kolenmijnbouw)	7,1	1,9
14. bouwmaterialen-, aardewerk- en glasindustrie	0,7	0,3
15. basismetalaalindustrie	2,0	0,5
16. metaalproducten- en machineindustrie	6,5	1,5
17. elektrotechnische industrie	5,2	1,1
18. transportmiddelenindustrie	4,8	0,8
19. optische en overige industrie	0,9	0,2
20. openbare nutsbedrijven	—	—
21. bouwnijverheid en bouwinstallatiebedrijven	1,8	0,0
	53,6	15,2

Bron: W.A. de Haan, H.C. Rott en H. Willems, 'Werkgelegenheid en export', *Economisch Statistische Berichten*, 2 juli 1980, 65e jaargang nr. 3261, blz. 761-763.

de verschillende deel- en stadstaten is het Nederlandse pakket sterk geconcentreerd op Noordrijn-Westfalen. In de derde plaats is het belang van de Bondsrepubliek voor Nederland in termen van de betalingsbalanspositie uitzonderlijk te noemen. Vooral de al eerder genoemde landbouwgoederen en brandstoffen bleken hiervoor verantwoordelijk.

In deze paragraaf zal worden behandeld hoe de handelsrelatie met de Bondsrepubliek zich juist met betrekking tot de zoëven genoemde gezichtspunten ontwikkeld heeft en mogelijk in de nabije toekomst ontwikkelen zal. De dynamiek in het qua produktmatige samenstelling bijzondere pakket zal nader belicht worden via de marktaandeelontwikkeling van Nederland op de verschillende deelmarkten in de periode 1973-1979. De ontwikkeling van de regio's waarop Nederland is gericht — de regionale dynamiek — is het tweede punt van onderzoek. Het belang van de Bondsrepubliek in betalingsbalansstermen — het derde punt — zal worden geanalyseerd door na te gaan wat de mogelijke ontwikkelingen in de nabije toekomst kunnen zijn van de brandstoffen- en de landbouwsector, de twee sectoren die bij uitstek bijdragen aan het Nederlandse uitvoerpakket naar de Bondsrepubliek. Tevens wordt hiermee aangegeven of de samenstelling van het exportpakket ook in de nabije toekomst bijzonder zal blijven.

2.2.2.2 De sectorale en regionale dynamiek

Aan het vraagstuk van de positie van Nederland op de Westduitse markt en omgekeerd is recentelijk uitgebreid aandacht besteed⁴¹. Gelet op deze studies zal een andere invalshoek worden gekozen, namelijk de veranderingen in de marktaandelen van Nederland op de regionale deelmarkten van de Bondsrepubliek.

Een algemene indruk van de ontwikkeling in de periode 1973-1979 van het marktaandeel van Nederland in de Bondsrepubliek, mede in vergelijking met de marktaandelen van andere landen, is te ontleen aan tabel 2.24. In de tabel is eveneens een uitsplitsing opgenomen naar de reeds eerder onderscheiden drie regio's. Het jaar 1973 is gekozen omdat dit jaar de top representeert in de Nederlandse positie op de Westduitse importmarkt.

Tabel 2.24. Geografische verdeling van de Westduitse totale importen, 1973 en 1979 (in %)

	Bondsrepubliek		Noorden		NRW		Zuiden	
	1973	1979	1973	1979	1973	1979	1973	1979
Nederland	14,2	12,3	11,7	8,9	22,8	20,8	9,4	7,7
Frankrijk	13,0	11,4	6,0	7,2	12,3	10,2	17,6	14,0
Italië	9,7	8,8	5,2	4,5	7,1	7,0	14,3	12,2
België/Luxemburg	9,8	8,0	4,2	4,3	15,7	12,5	8,5	6,7
Verenigd Koninkrijk	3,6	5,9	3,3	5,5	3,4	7,2	3,7	5,1
Denemarken	1,5	1,6	4,1	3,7	0,7	0,9	0,5	0,7
Verenigde Staten	8,4	6,9	10,5	9,2	5,3	4,8	7,9	7,5
Japan	2,4	2,7	4,2	4,0	2,0	2,6	2,3	2,7
overige landen	37,4	42,4	50,8	52,7	30,7	34,0	35,8	43,4

Bron: WRR op basis van Nederlandse Ambassade in de Bondsrepubliek, *Een vergelijking met enkele belangrijke concurrent-landen van Nederland op de Duitse markt*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage, 1982, bijlage II-3.

Uit de tabel blijkt dat het Nederlandse marktaandeel is teruggelopen. Verlies in marktaandeel blijft evenwel niet tot Nederland beperkt; ook Frankrijk, Italië, België en de Verenigde Staten lijden algemeen verlies in de Bondsrepubliek. Nederland neemt bij de verlieslanden een middenpositie in tussen aan de ene kant België en de Verenigde Staten die het meeste verliezen en Italië dat het minste verliest. Opmerkelijk is evenwel dat Nederland in alle drie de regio's verlies lijdt; dit verlies is vooral in de noordelijke en zuidelijke deelstaten fors te noemen ten opzichte van de concurrenten, terwijl in Noordrijn-Westfalen het verlies relatief beperkt blijft ten opzichte van de belangrijkste concurrenten.

Een meer gedetailleerd beeld, onderscheiden naar produktgroepen, verschaft tabel 2.25. Deze tabel geeft voor de reeds eerder beschouwde 22 goederengroepen (zie paragraaf 2.2.1.5, tabel 2.22) de situatie van Nederland op de Westduitse importmarkt weer ten opzichte van de concurrenten uit de overige EG-landen. In deze tabel zijn de 22 goederengroepen op basis van hun marktaandelen in de export van de EG naar de Bondsrepubliek alsmede de ontwikkeling in die marktaandelen, ingedeeld met behulp van twee criteria. Het eerste criterium is de vraag of het marktaandeel in de periode 1974-1979 groter of kleiner was dan het gemiddelde voor de 22 groepen gezamenlijk. Het tweede criterium is de vraag of de ontwikkeling in het marktaandeel in die zelfde periode positief of negatief is geweest. Kwadrant I (marktaandeel boven het gemiddelde en positieve groei) bevat de goederen die het goed tot uitstekend doen, kwadrant II (marktaandeel boven het gemiddelde maar een negatieve groei) de goederen die in potentieel gevaar verkeren, kwa-

⁴¹ Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel, *Die Wettbewerbsposition der Niederlande auf dem deutschen Markt*; 's-Gravenhage, Düsseldorf, september 1980 en Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel, *Niederlande als Absatzmarkt in Gefahr? Eine Untersuchung der deutschen Wettbewerbsposition auf dem Niederländischen Markt*; 's-Gravenhage, Düsseldorf, september 1981.

drant III (marktaandeel onder het gemiddelde en negatieve groei) de goederen die in acuut gevaar verkeren en kwadrant IV ten slotte (marktaandeel onder het gemiddelde maar positieve groei) de potentieel succesvolle goederen.

Tabel 2.25. Indeling van 22 goederengroepen op basis van hun marktaandeel in de export van de EG naar de Bondsrepubliek (\geq of $<$ gemiddelde) en de groei van hun marktaandeel (\geq of $<$ 0); 1974-1979

gemiddelde groei per jaar van het markt- aandeel in de periode 1974-1979	marktaandeel in de periode 1974-1979	
	$< 32,6$	$\geq 32,6$
≥ 0		zuivel granen vetten en oliën planten en bloemen IV I
< 0	diverse chemicaliën textiel (stapel) kleding ijzer en staal machines en werktuigen elektrische machines motorvoertuigen en fietsen instrumenten en apparaten meubelen	vlees groenten cacao brandstoffen organische chemicaliën plastics papier en karton textiel (continu) aluminium III II

Bron: WRR op basis van Greup en Ketting, op. cit..

Opmerkelijk in bovenstaande tabel is het geringe aantal goederengroepen dat zich aan de goede kant van de horizontale lijn bevindt: het kwadrant met potentieel succesvolle goederengroepen is zelfs leeg, terwijl slechts enkele agrarische produkten hun positie verder konden verbeteren; het merendeel van de goederengroepen toont een teruglopend marktaandeel⁴². De negatieve dynamiek in het Nederlandse pakket, gericht op de Bondsrepubliek, wordt ook duidelijk wanneer een vergelijkbare tabel van de Westduitse aandelen op de Nederlandse markt opgesteld wordt. Dan blijkt dat een aantal goederengroepen die in tabel 2.25 tot de in potentieel gevaar zijnde categorie behoren, zich in de Westduitse tabel in de kwadranten I en IV bevinden; de desbetreffende Nederlandse groepen ondervinden dus een aanval op de eigen thuismarkt. Te noemen zijn vlees, groenten, organische chemicaliën en plastics, ongeveer 17% van de Nederlandse exporten naar de Bondsrepubliek.

Het teruglopen van het marktaandeel van Nederland in vrijwel alle pro-

⁴² Volgens het Statistisches Bundesamt is de algemene positie van Nederland na 1980 iets verbeterd: zo is het marktaandeel gestegen van 11,5% in 1980 naar 12% in 1981. Verantwoordelijk hiervoor zijn de landbouwgoederen en de overige halffabrikaten (excl. brandstoffen). De groep industriële eindprodukten blijft marktverlies lijden.

duktgroepen en in alle regio's heeft uiteraard consequenties voor de produktmatige en regionale over- en ondervertegenwoordiging. In het onderstaande zal nu hierop worden ingegaan.

De sectorale dynamiek

Eerder is aangetoond dat de Nederlandse export qua samenstelling ten opzichte van de Westduitse import een oververtegenwoordiging kent in landbouwprodukten en brandstoffen en een ondervertegenwoordiging in consumptie- en investeringsgoederen. Tabel 2.26 geeft inzicht in de mate waarin de over- en ondervertegenwoordiging zijn toe- of afgenomen in de periode 1973-1979. Het algemene pakket is hierbij opgesplitst in landbouwgoederen (24% van het pakket in 1979), grondstoffen (1%), brandstoffen (30%), overige halffabrikaten (9%), intermediaire produkten (14%) en eindprodukten (21%)⁴³. Een factor groter dan één betekent dat Nederland in het desbetreffende produkt in de Bondsrepubliek, c.q. de desbetreffende deelregio is oververtegenwoordigd.

Tabel 2.26. Het aandeel van een zestal produktgroepen in het Nederlandse exportpakket naar de Bondsrepubliek in verhouding tot het aandeel van de desbetreffende produktgroepen in de import van de Bondsrepubliek uit alle landen te zamen; voor de gehele Bondsrepubliek alsmede drie deelregio's, 1973 en 1979

	landbouw- produkten		grondstoffen		brandstoffen		overige half- fabrikaten		intermediaire produkten		eindprodukten	
	1973	1979	1973	1979	1973	1979	1973	1979	1973	1979	1973	1979
Bondsrepubliek	1,5	1,7	0,14	0,08	4,0	3,6	0,8	1,1	1,0	0,99	0,7	0,5
Noorden	1,1	1,2	0,07	0,07	2,7	2,2	0,6	1,1	1,3	1,3	1,1	0,8
NRW	1,6	1,9	0,16	0,07	3,4	3,3	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6
Zuiden	2,0	2,5	0,15	0,09	5,7	5,0	0,9	1,2	1,1	1,1	0,5	0,4

Bron: Nederlandse Ambassade in de Bondsrepubliek, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek Duitsland*; op. cit., tabel IV A en IV B.

De oververtegenwoordiging die Nederland in 1973 kende in de Bondsrepubliek blijkt in de sterke produkten te zijn gehandhaafd (landbouw en brandstoffen), terwijl in de fabrikatensfeer (eindprodukten) de ondervertegenwoordiging is toegenomen. Regionaal gezien wijken de tendenties niet af van het algemene beeld. Waar de over- of ondervertegenwoordiging in het totaal toe- of afnam, is dit op dezelfde wijze door te trekken naar de deelregio's.

Voor een beoordeling van deze ontwikkelingen is het goed om deze te plaatsen tegen de achtergrond van de groeicijfers van de import van de Bondsrepubliek voor de onderscheiden produktgroepen. Gegevens hierover zijn opgenomen in tabel 2.27 voor de periode 1973-1979.

Tabel 2.27. De groei van de import van de Bondsrepubliek, gesplitst naar een zestal produktgroepen, 1973-1979 (nominaal, 1973=100)

	1973	1975	1977	1978	1979
landbouwprodukten	100	117	146	142	152
grondstoffen	100	163	189	167	230
brandstoffen	100	173	225	260	370
overige halffabrikaten	100	112	140	142	179
intermediaire produkten	100	112	147	155	186
eindprodukten	100	131	171	188	217
alle produkten	100	130	164	170	203

Bron: Nederlandse Ambassade in de Bondsrepubliek, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek*; op. cit., tabel IV A.

⁴³ Tot deze groep, de zogenaamde 'Vorerzeugnisse', behoren onder andere produkten van de chemie en de ijzer en staal.

Uit de tabel blijkt dat de dynamiek in het Westduitse importpakket zowel in het voordeel als in het nadeel van Nederland gewerkt heeft. Met name in de groep brandstoffen is de dynamiek positief geweest: de meeste groei vond plaats in het produkt waarin Nederland de hoogste oververteenwoordiging kent. Negatief qua groei is echter de groep landbouwprodukten geweest: een minder dan gemiddelde groei bij een oververteenwoordiging in het Nederlandse exportpakket.

Opvallend is dat juist voor de produktgroep eindprodukten Nederland het meeste verlies lijdt ten opzichte van de concurrenten (zie tabel 2.26) terwijl deze groep toch nog een iets meer dan gemiddelde groei vertoont in de importen van de Bondsrepubliek. Geldt voor het totale pakket nog dat Nederland qua marktaandeelverlies een middenpositie inneemt, voor de eindprodukten geldt dat Nederland in verhouding tot de concurrentie het meeste verlies lijdt. Bovendien lijdt geen enkele concurrent op alle drie de deelmarkten verlies (vergelijk tabel 2.28).

Tabel 2.28. Geografische verdeling van de Westduitse importen van eindprodukten, 1973 en 1979 (in %)

	Noorden		NRW		Zuiden	
	1973	1979	1973	1979	1973	1979
Nederland	13,0	6,6	18,6	12,1	4,6	3,4
Frankrijk	9,3	14,9	17,2	14,6	20,3	16,4
België/Luxemburg	5,5	7,7	19,3	16,1	6,1	5,4
Italië	8,5	8,0	12,1	12,4	20,2	17,0
Verenigd Koninkrijk	5,7	6,4	5,6	7,7	5,6	7,1
Denemarken	5,4	4,5	0,8	0,9	0,7	0,9
Verenigde Staten	12,5	10,1	5,5	5,7	11,2	10,8
Japan	12,2	11,7	3,7	7,1	4,0	5,3
overige landen	27,9	30,1	17,1	23,6	27,3	33,7

Bron: Nederlandse Ambassade in de Bondsrepubliek, *Een vergelijking met enkele belangrijke concurrent-landen van Nederland op de Duitse markt*; op. cit., bijlage II-3.

Vooraf het verlies in het Noorden is hier opvallend; bijna de helft van het marktaandeel in 1973 gaat verloren. Dit negatieve beeld wordt nog benadrukt wanneer men bedenkt dat Nederland van de beschouwde landen het enige land is dat in 1979 in de groep eindprodukten in elke regio een lager marktaandeel heeft dan het gemiddelde marktaandeel in alle produktgroepen en regio's te zamen.

De regionale dynamiek

Eerder werd geconstateerd dat het Nederlandse exportpakket een grote concentratie kent op Noordrijn-Westfalen. Zelfs wanneer rekening gehouden wordt met de geringe fysieke afstand en de relatieve aantrekkingskracht van het betreffende gebied, blijft de sterke concentratie op Noordrijn-Westfalen in stand.

Een overzicht van de regionale spreiding voor de periode 1970-1979 wordt gegeven in tabel 2.29; analoog aan de behandeling van de produktmatige samenstelling van het pakket in tabel 2.26 wordt nu de regionale verdeling van het Nederlandse exportpakket naar de Bondsrepubliek gerelateerd aan de verdeling van het Westduitse importpakket over de regio's in de verschillende jaren.

Tabel 2.29. De regionale spreiding van het Nederlandse exportpakket in verhouding tot de regionale spreiding van het Westduitse importpakket, 1970-1979

	1970	1973	1975	1978	1979
Noorden	0,89	0,83	0,81	0,75	0,74
Noordrijn-Westfalen	1,52	1,61	1,67	1,74	1,72
Zuiden	0,69	0,66	0,63	0,63	0,65

Bron: Nederlandse Ambassade in de Bondsrepubliek, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek Duitsland*; op cit., tabel II-B.

De oververtegenwoordiging in Noordrijn-Westfalen blijkt zelfs te zijn toegenomen in de beschouwde periode; van een overrepresentatie van 1,5 in 1973 tot 1,7 in 1979. Voor het Noorden en (in iets mindere mate) het Zuiden geldt dat de ondervertegenwoordiging is toegenomen. Vooral deze laatste tendens moet negatief worden ingeschat: het Zuiden is het gebied in de Bondsrepubliek dat meer dan gemiddeld groeit. Wanneer als maatstaf voor groei de ontwikkeling van het bruto binnenlands produkt van de betreffende deelregio's wordt genomen, kunnen we in tabel 2.30 de volgende ontwikkeling schetsen voor het afgelopen decennium.

Tabel 2.30. De ontwikkeling van het bruto binnenlands produkt in de deelregio's, 1970, 1973 en 1979 (1970 = 100)

	1970	1973	1979
Bondsrepubliek	100	135,3	204,9
Noorden	100	133,9	201,8
Noordrijn-Westfalen	100	132,5	197,4
Zuiden	100	137,7	211,0

Bron: Nederlandse Ambassade in de Bondsrepubliek, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek Duitsland*; op. cit., tabel IB.

Naast de groeicijfers zijn er nog enkele indicatoren, die wijzen op een afwijkende economische ontwikkeling tussen het Zuiden en Noordrijn-Westfalen (de deelregio's waar de Nederlandse export het meest onder-respectievelijk oververtegenwoordigd is). In de inleiding hebben we gezien dat de sectorale opbouw van de Westduitse economie een verschuiving heeft laten zien van de secundaire naar de tertiaire en quaire sector. Deze ontwikkeling heeft zich in het Zuiden minder voorgedaan dan in Noordrijn-Westfalen. Wanneer we ons voor het Zuiden bepalen tot de twee grootste deelstaten, te weten Baden-Württemberg en Beieren, dan zien we dat het aandeel van de secundaire sector in het bruto binnenlands produkt van deze deelstaten over de periode 1970-1977 terugliep met respectievelijk 2,5 en 1,4 procentpunt, in Noordrijn-Westfalen was dit 5,5 procentpunt⁴⁴. Noordrijn-Westfalen heeft hierdoor, gezien de veel hogere importquote van de secundaire sector, aan belang ingeboet ten opzichte van de twee zuidelijke deelstaten als afzetmarkt voor industriële fabrikaten.

Het investeringsniveau in de industrie toont een zelfde beeld: het aandeel van Noordrijn-Westfalen in de Westduitse investeringen in mijnbouw en verwerkende industrie bedroeg in de periode 1971-1974 gemiddeld 31,8%, dit liep terug naar 30,4% over de periode 1975-1978⁴⁵. Het gezamenlijk aandeel van Baden-Württemberg en Beieren steeg in dezelfde perioden van 31,9% naar 33,5%.

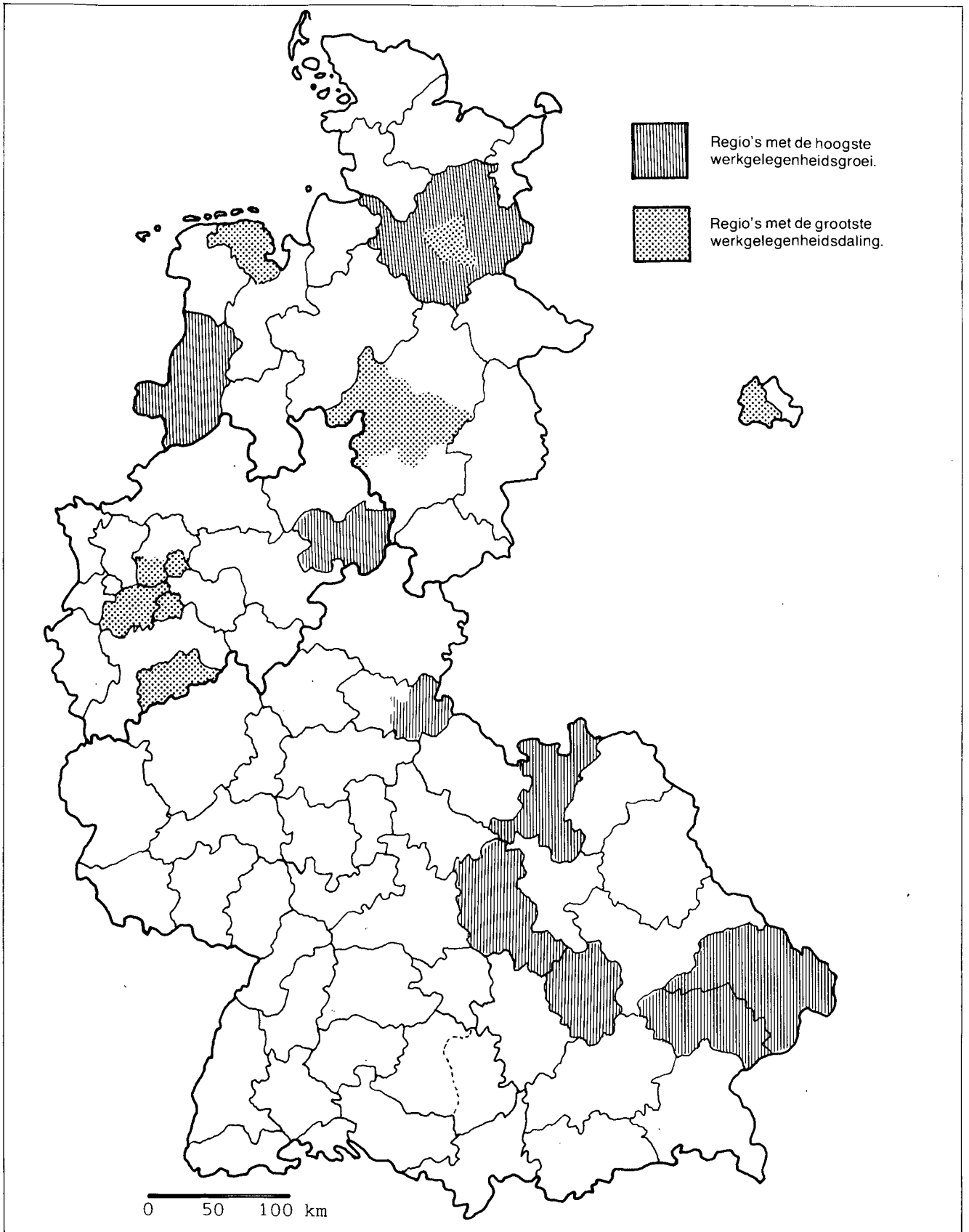
Voor de toekomst wordt een continuering van deze tendens verwacht. In opdracht van het ministerie van Ruimtelijke Ordening, Bouw en Stedebouw te Bonn is een onderzoek gedaan naar de werkgelegenheidsontwikkeling in de periode 1978-1990⁴⁶. Bij dit onderzoek is de Bondsrepubliek verdeeld in 88 regio's. Over de geografische invloed op de vestigingsplaats van de industrie en hiermee op de werkgelegenheid wordt het volgende gezegd: 'Duidelijk is de geografische invloed op de regionale volgorde bij de werkgelegenheidsontwikkeling: van de tien beste regio's liggen er vijf geconcentreerd in het zuiden van de Bondsrepubliek, onder de tien slechtste regio's bevindt zich geen enkele regio

⁴⁴ De secundaire sector is hier inclusief de mijnbouw en exclusief de bouwnijverheid.

⁴⁵ Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*; 1980, Stuttgart und Mainz, Verslag W. Kohlhammer, 1980 en Statistisches Bundesamt, *ibid*, diverse jaargangen.

⁴⁶ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Textband zur Studie *Uebersicht, Aktualisierung und Fortschreibung der Raumordnungsprognose auf der Basis der 75 bzw. 88 Raumordnungsregionen*; Basel, maart 1981

Figuur 2.2. Werkgelegenheidsontwikkeling in de industrie in de Bondsrepubliek Duitsland over de periode 1978-1990



uit het zuiden. Zelfs bij de bestudering van alle 88 regio's is er in het zuiden geen enkele aan te wijzen met duidelijk beneden het gemiddelde gelegen werkgelegenheidsperspectieven'. Figuur 2.2 geeft de tien beste en tien slechtste regio's aan. Opvallend is hierbij de concentratie van slechte gebieden in Noordrijn-Westfalen.

2.2.2.3 De Nederlandse concurrentiepositie op de Westduitse markt

In de voorgaande paragraaf is vastgesteld dat het Nederlandse marktaandeel op de Westduitse markt in de loop van de jaren zeventig aanmerkelijk gedaald is. Had Nederland in 1973 nog een marktaandeel van 14,2%, in 1979 was dit nog maar 12,3%. Deze daling van het marktaandeel wijst op een verslechtering van de concurrentiepositie. Nu kan het begrip concurrentiepositie op verschillende manieren worden opgevat. Bij de ontwikkeling van het Nederlandse marktaandeel in de Bondsrepubliek is met name de positie in het geding van Nederlandse exporteurs ten opzichte van andere exporteurs. Tot de concurrentiepositie kan men echter evenzeer rekenen de positie op de binnenlandse markt van Nederlandse bedrijven ten opzichte van buitenlandse leveranciers; verlies van marktaandeel op de thuismarkt wijst ook op een verslechtering van de concurrentiepositie. Een brede definitie van de concurrentiepositie is recentelijk gehanteerd door Clavaux⁴⁷. Zijn begrip concurrentiepositie heeft zowel betrekking op de positie op de binnenlandse markt als op de buitenlandse markt. Bovendien houdt hij rekening met het verschijnsel van de marktverruiming die voortvloeit uit het feit dat de bestedingselasticiteit van de invoer in de Westeuropese landen groter is dan één, hetgeen een stijgende invoerpenetratie met zich meebrengt. Op basis van deze definitie moet voor Nederland tot een verlies in concurrentiepositie worden geconcludeerd. Voor de periode 1976-1979 heeft Clavaux berekend dat Nederland jaarlijks één procent verloor ten opzichte van de Bondsrepubliek, twee procent ten opzichte van België/Luxemburg, drie procent ten opzichte van Frankrijk en vier procent ten opzichte van Italië⁴⁸.

Aansluitend bij het accent dat in de voorgaande paragrafen werd gelegd op de exportpositie van Nederland in de Bondsrepubliek zullen we ons in deze paragraaf verder concentreren op de ontwikkeling van het Nederlandse aandeel op de Westduitse markt. De ontwikkeling van het marktaandeel wordt door vele, al dan niet kwantificeerbare factoren bepaald⁴⁹. Te noemen zijn onder andere het imago van de Nederlandse exportgoederen, arbeidsproductiviteit, rendement, verhouding exportprijzen tot die van de concurrentie, de overheidsmaatregelen ter bevordering van de buitenlandse afzet, de regionale spreiding en de samenstelling naar produkten van de exporten. De twee laatste factoren kunnen te zamen worden aangeduid als de pakketsamenstelling van de export. Wijkt de pakketsamenstelling af van die van de concurrenten, dan kan dit op zich tot een verandering in het marktaandeel leiden, ook als de overige genoemde factoren constant blijven. Richt de Nederlandse export zich bijvoorbeeld in sterke mate op een relatief stagnerende regio, dan leidt dit ceteris paribus vanzelf tot een dalend marktaandeel over het totaal van de regio's bezien. Hetzelfde geldt met betrekking tot produkten die een relatief zwakke bestedingsgroei laten zien. Een indruk van de invloed van de genoemde factoren, zij het zeer grof, kan worden verkregen door toepassing van de zogenaamde 'constant market share'-analyse. Deze methode scheidt de factor pakketsamenstelling (regionaal en productmatig) van de overige factoren, die als geheel worden opgenomen in de factor *concurrentievermogen*. Wanneer het bovengenoemde verlies in

⁴⁷ Zie F.J. Clavaux, 'Hoe kan de ontwikkeling van de Nederlandse concurrentiepositie worden bepaald?'; *Maandschrift Economie*, april 1981, jaargang 45, 1981.

⁴⁸ Clavaux, op.cit., blz. 191.

⁴⁹ WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*; Rapport aan de Regering, nr. 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 194.

marktaandeel van 1,9 procentpunt in de periode 1973-1979 wordt gesplitst in de factoren pakketsamenstelling en concurrentievermogen dan blijkt het verlies vooral te wijten aan een verlies van concurrentievermogen⁵⁰. Circa een kwart blijkt veroorzaakt door een nadelige pakketsamenstelling, terwijl drie kwart op conto van een afnemend concurrentievermogen kan worden geschreven.

Wanneer het marktaandeelverlies ten gevolge van de nadelige pakketsamenstelling nader wordt bezien, blijkt het verlies in de periode 1973-1979 met name terug te vinden bij de landbouwprodukten in vooral Noordrijn-Westfalen en in mindere mate in het Zuiden. Het teruglopende importaandeel van landbouwprodukten in die regio's is daar debet aan. In beide regio's bedroeg het aandeel in de totale importen van 1979 nog maar 65% van dat in 1973 en dit betekent voor Nederland een groot nadeel gezien de belangrijke positie van landbouwprodukten in het exportpakket.

Het verlies in concurrentievermogen is in de beschouwde periode de belangrijkste factor achter het marktaandeelverlies. Voor zover het totale marktaandeelverlies het gevolg is van een verminderd concurrentievermogen kan het weer worden gesplitst hetzij naar de regio's, hetzij naar de produkten waarop het betrekking heeft. Een dergelijke detaillering van dit verlies, zowel regionaal als produktmatig, wordt gegeven in tabel 2.31.

Tabel 2.31. Detaillering marktaandeelverlies ten gevolge van vermindering in concurrentievermogen, 1973-1979 (in %)

regionaal		produktmatig	
totaal verlies	100 %	totaal verlies	100 %
in Noorden	46,7%	voor landbouwprodukten	0 %
in Noordrijn-Westfalen	33,3%	voor grondstoffen	12,5%
		voor halffabrikaten (waaronder brandstoffen)	-25,0%
in Zuiden	20,0%	voor intermediaire produkten	25,0%
		voor eindprodukten	87,5%

Bron: WRR.

Uitsplitsing van de vermindering in concurrentievermogen over de regio's geeft aan dat het verlies vooral in het Noorden en in mindere mate in Noordrijn-Westfalen te lokaliseren valt. Over de produktgroepen verdeeld is het verlies in feite terug te brengen tot de industriële fabrieken en met name de eindprodukten. Opvallend is nog het verschijnsel dat het concurrentievermogen voor landbouwprodukten ongewijzigd is gebleven.

Een verklaring voor het grote verschil tussen de produkten in de afnemings van het concurrentievermogen is moeilijk te geven. Een enquête van de Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel geeft echter aan dat belangrijke factoren hierbij onder andere zijn de prijs van de exporten, die zich ten nadele van Nederland zou hebben ontwikkeld, de te kort schietende produktkwaliteit en onjuiste 'marketing' waarbij onvoldoende rekening zou worden gehouden met de complexiteit van de Westduitse markt⁵¹. In het onderstaande zal nader op enkele factoren worden ingegaan.

⁵⁰ Voor de volledigheid zij opgemerkt dat bij de analyse gebruik is gemaakt van de ongecorrigeerde data van de spreiding van de Nederlandse exporten over de drie Westduitse regio's.

⁵¹ Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel, 1980, op.cit., blz. 71.

Prijzen

Een belangrijke indicator van de prijzen ten opzichte van die van de concurrentie is de loonkostenontwikkeling per eenheid produkt in relatie tot die van concurrenten. Een beeld hiervan wordt in tabel 2.32 gegeven.

Tabel 2.32. Gemiddelde loonkostenontwikkeling per eenheid produkt van Nederland en enkele concurrerende landen op de Westduitse markt in eigen valuta, 1973-1979 (in %)

Nederland	8,2
Bondsrepubliek	5,0
Frankrijk	11,2
België	9,5
EG	10,5

Bron: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, zoals geciteerd in: Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel, 1980, op. cit., tabel 19.

Ten opzichte van het gemiddelde van de EG-landen blijkt de ontwikkeling niet zo slecht te zijn. Dit beeld verandert echter wanneer de ontwikkeling in de wisselkoersen in de jaren zeventig in de beschouwing wordt betrokken. In dat geval slaat het beeld om doordat de Nederlandse gulden in de beschouwde jaren fors is geapprecieerd ten opzichte van belangrijke concurrenten⁵² (tabel 2.33).

Tabel 2.33. Gemiddelde loonkostenontwikkeling per eenheid produkt van Nederland en enkele concurrerende landen op de Westduitse markt in speciale trekingsrechten (SDR's), 1973-1979 (in %)

Nederland	12,8
Bondsrepubliek	10,8
Frankrijk	11,6
België	13,1
EG	11,1

Bron: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, zoals geciteerd in: Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel, 1980, op. cit., tabel 20.

Aan het einde van de jaren zeventig blijkt zich evenwel een keer ten goede voor te doen in deze negatieve situatie. De loonkostenontwikkeling per eenheid produkt in de verwerkende industrie blijkt gunstiger te zijn dan die van de concurrenten, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de voor de Nederlandse concurrentiepositie ongunstige valuta-ontwikkeling. Zo stijgen in 1979, uitgedrukt in guldens, de loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie in Nederland een half procent minder dan in de concurrerende OESO-landen. In 1980 is het verschil al zeven procent, oplopend tot vijftien procent in 1981⁵³. De eerder al gereleveerde verbetering in de marktpositie in 1981 op onder andere de Westduitse markt zou rechtstreeks met deze loonkostenontwikkeling te maken kunnen hebben.

Imago van het Nederlandse produkt op de Westduitse markt

Volgens de eerdergenoemde enquête van de Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel zouden een te kort schietende kwaliteit en een onjuiste marketing eveneens verantwoordelijk zijn voor de vermindering van het Nederlandse concurrentievermogen. Een belangrijke factor hierbij zou kunnen zijn het imago van het Nederlandse produkt op de West-

⁵² Zie ook: SER, Commissie Economische Deskundigen; *Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen*; 's-Gravenhage, juli 1980.

⁵³ Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17100, Hoofdstuk XIII, nr. 2, blz. 17.

duitse markt. In het geding is hierbij niet alleen het kwaliteitsbeeld maar ook het beeld dat Nederland 'slechts' agrarische produkten kan leveren.

Wat betreft het kwaliteitsbeeld geldt dat het in de Bondsrepubliek van eminent belang is om goederen van de hoogste kwaliteit te kunnen leveren. Op dit terrein bestaat de indruk dat het beeld dat de West-duitsers hebben van Nederlandse kwaliteit niet al te gunstig moet worden ingeschat. Dit geldt ook voor agrarische produkten; zo blijkt uit sommige marketingonderzoeken dat Nederland eerder tot de goedkope aanbiederlanden is gaan behoren dan tot de landen die kwalitatief hoogwaardige produkten leveren.

In de Bondsrepubliek wordt Nederland vooral gezien als exporteur van landbouwprodukten. Het ontstaan van dit beeld is mede in de hand gewerkt door de promotie van landbouwprodukten, met name die van de zuivelsector. Het Nederlandse Zuivelbureau in Aken, dat gericht is op de export van Nederlandse kaas en boter werd al in 1954 gesticht. De 'Frau Antje'-campagne van dit bureau heeft internationale bekendheid. Daarnaast is sinds kort de Holland Promotion Club actief. Ook deze groep behartigt vooral belangen van branches uit de landbouwsector. De met de bijzondere samenstelling van het exportpakket verbonden reclamecampagnes op agrarisch gebied lijken er mede debet aan dat er in de Bondsrepubliek geen gunstig beeld bestaat van Nederlandse industriële produkten.

Overheidsmaatregelen ter bevordering van de Nederlandse export naar de Bondsrepubliek

De Nederlandse overheidsmaatregelen op exportbevorderingsgebied zijn voor een belangrijk deel gericht op slechts een kwart van de Nederlandse exporten. Oorzaak hiervan is het Verdrag van Rome dat beperkingen oplegt aan de exportbevordering. Als regels voor de intra EG-handel zijn te noemen: het verbod van in- en uitvoerrechten, van heffingen van gelijke werking als in- en uitvoerrechten, van kwantitatieve beperkingen, van steunmaatregelen die de mededinging vervalsen en van douanerechten van fiscale aard. Deze verboden betekenen dat maatregelen ter ondersteuning van de financiering van de export, zoals een matching fonds en maatregelen die samenwerking tussen exporteurs bevorderen zoals ten behoeve van turn-keyprojecten, onmogelijk zijn voor de Nederlandse exporten naar de Bondsrepubliek. Resterende maatregelen die wel zijn toegestaan, hebben vooral te maken met specifiek promotionele activiteiten en voorlichting. Sinds begin 1979 is een programma van exportpromotie ontwikkeld dat zich richt op onder andere:

- het beleggen van handelscontactbijeenkomsten na selectie van produkten en regio's; interessant is dat Zuid-Duitsland ook tot de regio's behoort die speciale aandacht krijgen;
- het ontwikkelen van activiteiten als symposia, technische weken en seminars;
- het stimuleren van collectieve verkoopreizen naar bepaalde regio's, met extra belangstelling voor gebieden waar het Nederlandse produkt een duidelijke achterstand heeft op andere landen;
- het bevorderen van deelneming aan relevante vakbeurzen in het kader van gespecialiseerde Holland-presentaties;
- het stimuleren van oriëntatierезen.

Naast instanties in Nederland als de directie Economische Voorlichting en Exportbevordering van het ministerie van Economische Zaken (voorheen Economische Voorlichtingsdienst) spelen in de Bondsrepubliek de Nederlandse Ambassade en de Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel een belangrijke rol bij de maatregelen ten aanzien van exporten naar de Bondsrepubliek.

De effectiviteit van de beschouwde overheidsmaatregelen is moeilijk te bepalen. Wel is gebleken uit algemene exportonderzoeken dat de ervaringen van het bedrijfsleven met exportbevorderende instanties als de Economische Voorlichtingsdienst, de Nederlandse Ambassades en de Kamers van Koophandel voor het buitenland, goed tot redelijk moeten

worden geacht⁵⁴. Als tekortkoming van de exportbevorderende organisaties wordt door het bedrijfsleven vooral genoemd de vertaling van de statistische gegevens naar de markt toe⁵⁵.

2.2.2.4 De landbouwsector

De Bondsrepubliek is veruit de belangrijkste afnemer van Nederland op agrarisch terrein. Wanneer we ons beperken tot de export van goederen die door de Nederlandse landbouw zelf worden voortgebracht (de zogenaamde relevante produkten), blijkt dat in de afgelopen jaren de Bondsrepubliek gemiddeld 40% van de Nederlandse agrarische exporten afnam⁵⁶. Ook in termen van de Nederlandse produktie is de afzetmarkt in de Bondsrepubliek belangrijk. Een indicatie hiervan is te verkrijgen door de geografische verdeling van de Nederlandse uitvoer toe te passen op de zogenaamde exportgraad van de produktie⁵⁷. Uitgewerkt voor enige belangrijke exportprodukten krijgen we tabel 2.34 voor het jaar 1977.

Tabel 2.34. De netto-exporten als percentage van de produktie, 1977 (in %)

	totaal (exportgraad)	Bonds- republiek	overig EG	derde landen
aardappelen	56,7	12,2	29,7	14,7
groenten	43,2	27,1	11,2	4,8
vee en vlees	43,8	18,6	22,8	2,4
melk en zuivel	40,8	9,9	14,5	16,4
eieren	48,9	41,7	2,9	4,3

Bron: Landbouw-Economisch Instituut, *De Nederlandse in- en uitvoer van agrarische produkten, met speciale aandacht voor de agrarische handel met de Bondsrepubliek*; Werkdocument LEI, 's-Gravenhage, oktober 1979, blz. 21.

Uit tabel 2.34 blijkt dat vooral bij de groepen groenten, eieren en in iets mindere mate vee en vlees de betekenis van de Bondsrepubliek groot is; zo is bijvoorbeeld voor de groenten 27% van de produktie bestemd voor de Bondsrepubliek. Voor een andere belangrijke groep, de sierteelt, waarvan de produktie eveneens sterk op de Bondsrepubliek is gericht, was het niet mogelijk vergelijkbare cijfers te construeren.

De bijdrage van de landbouwprodukten aan de Nederlandse betalingsbalans is indrukwekkend. Het aandeel van de Bondsrepubliek hierin geeft nogmaals aan hoe belangrijk dit land is voor Nederland. Zo is circa 70% van het exportoverschot in de zogenaamde relevante agrarische produkten te danken aan de handel met de Bondsrepubliek. Tabel 2.35 geeft hierover cijfers voor 1968 en 1980.

De dynamiek in de landbouwrelatie met de Bondsrepubliek zal in deze paragraaf nader aan de orde komen. Dit gebeurt op twee wijzen namelijk door na te gaan wat er met het marktaandeel van de agrarische produkten op de verschillende Westduitse deelmarkten is gebeurd in de periode na 1973 en door ontwikkelingen in de nabije toekomst in de Bondsrepubliek te relateren aan de Nederlandse landbouw.

⁵⁴ Induco, *Onderzoek naar de informatiestromen met betrekking tot export van en naar Nederland*; 's-Gravenhage, januari 1982 en Nijenrode, *Exportstrategie in de tachtiger jaren*; mei 1977.

⁵⁵ Induco, op.cit., blz. 50.

⁵⁶ De term 'relevant' is ontleend aan een door het L.E.I. gemaakte indeling die erop gericht is onderscheid te maken tussen door de Nederlandse landbouw voortgebrachte produkten en de overige produkten zoals cacao, die in Nederland worden bewerkt of worden doorgevoerd.

⁵⁷ Onder exportgraad van de produktie wordt verstaan de netto uitvoer naar de wereld (saldo van ex- en importen), uitgedrukt als percentage van de produktiewaarde tegen telersprijzen.

Tabel 2.35. Exportsaldi van de relevante agrarische producten, 1968 en 1980 (in mln. guldens en %) a)

	1968		1980	
	mln. gld.	in %	mln. gld.	in %
Bondsrepubliek	2.421	67,9	7.604	71,3
rest EG-9	1.486	41,6	3.898	36,5
totaal EG-9	3.907	109,5	11.502	107,8
derde landen	- 339	-9,5	- 836	-7,8 b)
totaal wereld	3.568	100	10.666	100

Bron: Landbouw-Economisch Instituut, *Ruim 100 jaar Nederlandse agrarische export in vogelvlucht*; Mededelingen no. 248, 's-Gravenhage, oktober 1981, blz. 47.

a) Relevante producten zijn die producten die ook door de Nederlandse landbouw zelf worden voortgebracht.

b) Invoersaldo.

De marktaandeelveranderingen in de periode 1973-1980

Het jaar 1973 blijkt één van de topjaren te zijn van de Nederlandse agrarische export naar de Bondsrepubliek. Had Nederland in 1970 nog een aandeel in de Westduitse importen van 19,6%, in 1973 was dit opgelopen tot 21,1%; na 1973 loopt dit aandeel geleidelijk terug tot 20,3% in 1979 en 19,8% in 1980. Tabel 2.36 geeft hierin nader inzicht voor de periode na 1973.

Tabel 2.36. Spreiding naar land van herkomst van de totale import van landbouwproducten van de Bondsrepubliek als geheel en van de deelregio's, 1973, 1979 en 1980 (in %)

	Bondsrepubliek			Regio's								
				Noorden a)			NRW b)			Zuiden c)		
	1973	1979	1980	1973	1979	1980	1973	1979	1980	1973	1979	1980
Nederland	21,1	20,3	19,8	12,9	10,4	9,9	36,1	38,2	37,4	18,4	19,2	19,2
Frankrijk	12,1	10,3	10,6	4,7	3,9	4,3	13,7	11,8	11,6	20,0	19,2	19,9
België/Luxemburg	6,5	4,0	4,0	1,6	1,2	1,5	9,9	7,7	7,7	9,7	5,0	4,6
Italië	7,5	7,1	7,0	3,4	3,1	3,1	5,6	6,1	5,9	14,5	14,8	14,5
Verenigd Koninkrijk	0,9	2,0	2,1	1,5	1,9	2,0	0,5	3,0	2,9	1,6	1,4	1,5
Denemarken	3,3	4,2	4,8	6,4	6,6	6,7	1,6	3,3	4,8	0,9	1,6	1,6
Verenigde Staten	10,9	10,9	13,1	14,2	14,7	17,8	10,2	7,4	8,4	7,4	8,2	9,9
overige landen	37,7	41,2	38,6	55,3	58,2	54,7	22,4	22,5	21,3	27,5	30,6	28,8

Bron: Data van het Statistisches Bundesamt, verzameld door de Nederlandse Ambassade in Bonn.

a) Noorden: Hamburg, Bremen, Berlijn, Sleeswijk-Holstein en Nedersaksen

b) NRW: Noordrijn-Westfalen

c) Zuiden: Hessen, Rijnland-Palz, Saarland, Baden-Württemberg en Beieren.

De toetreding tot de Europese Gemeenschappen in 1973 blijkt voor het Verenigd Koninkrijk en Denemarken voordelig te zijn geweest: van alle beschouwde EG-landen hebben zij als enige winst behaald. Van de op de Westduitse markt verliezende EG-landen heeft Nederland in de beschouwde periode het minste verlies geleden (-6%). Opvallend is het forse verlies van Frankrijk (-12%) en vooral België/Luxemburg (-38%). Het verlies van Nederland blijkt het saldo te zijn van winst in Noordrijn-Westfalen en het Zuiden, respectievelijk verlies in het Noorden. Zoals uit tabel 2.37 blijkt, is het Noorden echter juist de regio waarvan de import-groei van agrarische producten in de beschouwde periode het grootst is geweest.

Tevens blijkt uit deze tabel dat de winst van Nederland zich heeft voorgedaan in regio's die zelfs minder dan gemiddeld zijn gegroeid.

Na de schets van de ontwikkeling van de groep landbouwproducten als geheel, rijst vervolgens de vraag hoe de marktaandelen van de verschillende componenten van deze groep zich ontwikkeld hebben.

Tabel 2.37. Groei van de import van agrarische produkten in de verschillende regio's, 1973, 1979 en 1980 (nominaal, 1973 = 100)

	1973	1979	1980
Bondsrepubliek	100	152	167
Noorden	100	170	189
Noordrijn-Westfalen	100	145	158
Zuiden	100	136	146

Bron: Data van het Statistisches Bundesamt, verzameld door de Nederlandse Ambassade in Bonn.

Wanneer we nu de voor Nederland belangrijke produkten opdelen in plantaardig relevant en dierlijk relevant naast de minder relevante groep, dan zijn de volgende conclusies te trekken:

1. Nederland is in de Bondsrepubliek oververtegenwoordigd in de relevant dierlijke sector. Wanneer het Nederlandse exportpakket van agrarische produkten wordt vergeleken met het Westduitse importpakket dan blijkt niet alleen dat in de genoemde sector sprake is van een forse oververtegenwoordiging, maar ook dat deze in het afgelopen decennium nog is toegenomen (zie tabel 2.38).

Tabel 2.38. Het agrarische exportpakket van Nederland naar de Bondsrepubliek versus het Westduitse agrarische importpakket, 1973, 1979 en 1980 (in %)

	exportpakket van Nederland naar de Bondsrepubliek			importpakket van de Bondsrepubliek		
	1973	1979	1980	1973	1979	1980
plantaardig	42,4	42,5	42,9	48,6	49,4	50,2
dierlijk	43,4	40,8	40,9	25,4	21,0	20,7
minder relevant	14,2	16,7	16,1	26,0	29,6	29,1

Bron: Data van het Statistisches Bundesamt, verzameld door de Nederlandse Ambassade in Bonn (zie ook bijlage 1).

Het aandeel van de dierlijke relevante sector in het Nederlandse pakket is wat afgenomen, maar veel minder snel dan dat in het Westduitse pakket. De grote daling van het aandeel in het Westduitse pakket is voornamelijk teweeggebracht door de toegenomen produktie van dierlijk relevante goederen in de Bondsrepubliek zelf. Deze toename is weer veroorzaakt door de mogelijkheid goedkoop veevoer uit de Verenigde Staten in te voeren (granen en graansubstituten).

2. De groei binnen het Westduitse pakket blijkt zich vooral voor te doen in de voor Nederland minder relevante sector en in mindere mate in de plantaardige sector. De cijfers in tabel 2.39 zijn hier indicatief voor.

Tabel 2.39. Groei van de import van de verschillende agrarische produkten in de Bondsrepubliek, 1973, 1979 en 1980 (nominaal, 1973 = 100)

	1973	1979	1980
plantaardig	100	155	172
dierlijk	100	126	136
minder relevant	100	173	187
totaal van de landbouwgoederen	100	152	167

Bron: Data van het Statistisches Bundesamt, verzameld door de Nederlandse Ambassade in Bonn (zie ook bijlage 1).

De nominale groei in de voor Nederland zo belangrijke dierlijke relevante sector is zodanig gering, dat de vraag gesteld kan worden of er wel van reële groei sprake is geweest in de periode 1973-1980. Wanneer nu de beide gevolgtrekkingen gecombineerd worden, blijkt dat ook op dit ter-

rein de dynamiek in de Bondsrepubliek zich tegen Nederland heeft gekeerd: de sector waarin Nederland in de Bondsrepubliek oververtegenwoordigd is en waarvan de oververtegenwoordiging zelfs is toegenomen, blijkt geen of weinig groeikansen te hebben gehad.

Concluderend kan nu worden gesteld dat de dynamiek zich in de afgelopen jaren tegen Nederland heeft gekeerd, ondanks de voor Nederland gunstige situatie in vergelijking met de concurrenten die ook reeds voor 1973 deel uitmaakten van de EG.

Ontwikkelingen in de toekomst

Een belangrijke vraag is nu of ook in de toekomst de ontwikkelingen in de Bondsrepubliek ongunstig zullen blijven uitvallen voor de Nederlandse landbouw. Gebruik zal hier worden gemaakt van door specialisten bij het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) opgestelde prognoses voor de jaren 1985 en 1990. Deze (export)prognoses zijn vervolgens vertaald naar het belang van deze ontwikkelingen voor de betalingsbalans van Nederland. Deze doorrekening werd verricht met behulp van een agrarische input-outputtabel voor het jaar 1975; de uit deze tabel gevonden inputcoëfficiënten werden vervolgens constant verondersteld. Voor de volledigheid zij vermeld dat bij deze prognoses een iets andere definitie van het begrip relevante produkten is gehanteerd. Een belangrijke veronderstelling bij de prognoses is, dat uitgegaan is van een voortzetting van het huidige EG-landbouwbeleid. Om tot de prognoses te komen zijn de vraag- en productie-ontwikkelingen in de afnemerslanden beschouwd; ook zijn hierbij betrokken de productie-ontwikkelingen in de landen die met Nederland concurreren op de betreffende markt.

Voor de agrarische uitvoer naar de wereld wordt een totale reële groei in de periode 1975-1990 verwacht van een kleine 30%, terwijl voor de exporten naar de Bondsrepubliek een veel kleinere groei wordt voorzien, namelijk circa 9%. Voor de verschillende jaren is de volgende opstelling te maken:

Tabel 2.40. Exportverwachting voor de agrarische produkten, 1975-1990 (in mln. guldens, prijzen 1975)

	1975	1978	1985	1990
agrarische exporten naar de wereld	14.558	16.330	17.972	18.864
agrarische exporten naar de Bondsrepubliek	5.565	6.143	6.055	6.047

Bron: Door het Landbouw-Economisch Instituut beschikbaar gesteld materiaal, februari 1981.

Opvallend is hierbij dat na 1978 de uitvoer naar de Bondsrepubliek zelfs reëel daalt en na 1985 op een gelijk niveau blijft; de consequentie hiervan is dat de gerichtheid op de Bondsrepubliek in de loop der tijd afneemt; was deze in 1975 nog 38%, in 1985 zal deze 34% zijn en in 1990 32%.

Wanneer naar de prognoses per bedrijfsklasse wordt gekeken dan blijkt dat van de bedrijfsklassen met een omzet in 1975 van boven de 200 mln. gulden in de Bondsrepubliek alleen de akkerbouw, groenten (onder glas), de conservenindustrie en overige voedingsmiddelenindustrie (met name aardappelprodukten) het beter gaan doen op de Westduitse markt in vergelijking met de wereldmarkt.

Vermeldenswaard is nog dat van de bovengenoemde bedrijfsklassen de sector dierlijk relevant, die meer dan proportioneel vertegenwoordigd was in de Bondsrepubliek in het decennium 1970-1980, het zonder uitzondering slecht doet in de Bondsrepubliek.

De bovenbeschreven negatieve ontwikkelingen voor de Nederlandse

Tabel 2.41. Exportverwachtingen voor de bedrijfsklassen met een omzet in de Bondsrepubliek groter dan 200 mln. gulden, 1985 en 1990 (1975 = 100)

	omzetverwachting in de wereld ten opzichte van 1975		omzetverwachting in de Bondsrepubliek ten opzichte van 1975	
	1985	1990	1985	1990
akkerbouw	113	116	119	122
varkensmesterij	133	138	111	103
groenten (open grond)	114	122	100	100
groenten (onder glas)	92	85	106	104
bloementeelt	131	141	106	107
zuivelindustrie	131	142	106	106
vleesindustrie	127	134	100	96
conservenindustrie	105	109	142	160
overige voedingsmiddelenindustrie	120	123	137	143
landbouw totaal	124	130	109	109

Bron: Door het Landbouw-Economisch Instituut beschikbaar gesteld materiaal.

landbouw ten opzichte van de afzetmarkt Bondsrepubliek weerspiegelen zich ook in de verwachte bijdrage tot de betalingsbalans. Gebaseerd op de agrarische input-outputtabel voor het jaar 1975 is de volgende opstelling te maken (tabel 2.42).

Tabel 2.42. Netto bijdrage tot de betalingsbalans van de agrarische sector, 1975-1990 (in mln. gulden, prijzen 1975) a)

	1975	1978	1985	1990
netto bijdrage	10.198	11.337	12.543	13.180
waarvan de Bondsrepubliek	3.999	4.364	4.331	4.339

Bron: Landbouw-Economisch Instituut.

a) Onder netto bijdrage wordt verstaan de exporten van de agrarische sector verminderd met de importen die benodigd zijn voor het voortbrengen van die export.

Wanneer de netto bijdrage, resulterend uit de exporten naar de Bondsrepubliek, uitgedrukt wordt als deel van de totale netto bijdrage, dan blijkt dat deze in de beschouwde periode afneemt van 39% in 1975 tot 33% in 1990.

Zonder overdrijving kan nu gesteld worden dat niet alleen bepaalde ontwikkelingen in de afgelopen periode negatief waren voor de Nederlandse landbouw (voor zover het Nederlandse agrarische exportpakket naar de Bondsrepubliek gericht is op dierlijk relevante produkten), maar dat ook de verwachte ontwikkelingen in de komende periode in de Bondsrepubliek weinig florissant lijken.

2.2.2.5 De raffinagesector

De groep brandstoffen maakt een belangrijk deel uit van het Nederlandse exportpakket. Gemiddeld over de periode 1974-1979 vormde deze groep 20% van de Nederlandse exporten naar de landen van de Europese Gemeenschap en meer dan 25% van de exporten naar de Bondsrepubliek. Van de brandstofexporten naar de EG, ging in dezelfde periode bijna 55% naar de Bondsrepubliek⁵⁸. De groep raffinageprodukten heeft hierbij steeds het grootste gewicht: zowel in de relatie met de EG als in die met de Bondsrepubliek neemt het aardgas ten opzichte van de raffinageprodukten de tweede plaats in. Tabel 2.43 beschrijft de verhouding aardgas, raffinageprodukten voor een aantal jaren.

⁵⁸ Greup en Ketting, op.cit..

Tabel 2.43. De verhouding aardgas, raffinageprodukten in de Nederlandse exporten naar de EG en de Bondsrepubliek, 1974-1980 (in % per jaar)

	exporten naar EG	exporten naar Bondsrepubliek
1974	36,6	30,7
1975	59,2	49,7
1976	60,7	49,5
1977	77,0	60,3
1978	84,3	61,9
1979	67,7	50,9
1980	74,8	56,4

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de buitenlandse handel, per goederensoort*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, diverse jaargangen.

Opvallend is niet alleen het continue relatieve overwicht van de groep raffinageprodukten, maar ook dat in de relatie met de Bondsrepubliek het aardgas relatief een minder belangrijke rol speelt dan in de relatie met de EG.

Wanneer we ons nu richten op de raffinageprodukten, blijkt dat voor de jaren 1978 t/m 1980 ongeveer 50% van de Nederlandse exporten van raffinageprodukten naar de Bondsrepubliek ging; in termen van de productie van de in Nederland gevestigde raffinaderijen was dit circa 25%⁵⁹. Geeft het voorgaande een indicatie van het belang van brandstoffen en raffinageprodukten voor Nederland, ook voor de Bondsrepubliek zijn de importen van raffinageprodukten uit Nederland belangrijk. Voor de jaren 1978 t/m 1980 geldt dat circa 40% van de Westduitse olie-importen uit Nederland kwam; deze 40% representeert ongeveer 12% van de Westduitse olieconsumptie⁶⁰.

Het doel van deze paragraaf is nu een indruk te geven wat er met de export van raffinageprodukten naar de Bondsrepubliek kan gebeuren gezien vooral de vraagontwikkelingen in de Bondsrepubliek in de toekomst. Deze ontwikkelingen hangen nauw samen met de aanpassingen waarvoor de Westduitse economie staat door de prijsverhogingen van aardolie en raffinageprodukten na 1973 en 1978. Omdat de Nederlandse exporten naar de Bondsrepubliek niet alleen door vraagontwikkelingen in de Bondsrepubliek worden bepaald, maar eveneens door de productiemogelijkheden in de Bondsrepubliek en de ontwikkeling van consumptie en productie in Nederland, zal ook aan deze aspecten — zij het kort — aandacht worden besteed.

Ontwikkelingen in de consumptie

De oliecrisis van 1973/1974 is een gebeurtenis geweest die de energiesituatie drastisch veranderd heeft. Naast aanpassingen in de vraagsfeer hebben ook fundamentele wijzigingen plaatsgevonden in het beleid. De Bondsrepubliek heeft daarbij gekozen voor vier zwaartepunten: besparing van energie en met name olie, terugdringing van het gebruik van olie, verbreding van het energie-aanbod en maatregelen om eventuele tekorten in met name aardolie te helpen opvangen⁶¹. Dit beleid, dat in essentie gekenmerkt wordt door 'weg vom Öl', blijkt in de praktijk succesvol te zijn, zij het dat hierbij mogelijk ook conjuncturele factoren een rol spelen. Was het olieaandeel in de energievoorziening in 1973 nog ruim 55%, in 1980 was dit aandeel teruggelopen tot 48%. De netto olie-invoer nam in deze periode af van 145 mln. ton naar 130 mln. ton⁶².

De toekomstige vraag naar olie in de Bondsrepubliek is moeilijk te schatten. Enige indrukken zijn op basis van een door de Westduitse over-

⁵⁹ OESO, *Quarterly Oil Statistics*; nr. 3, Parijs, 1981.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Bundesministerium für Wirtschaft, Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983.

⁶² Ibid., blz. 6.

heid geïnitieerde studie wel te verkrijgen⁶³. Drie varianten zijn hierbij beschikbaar; ondanks het onderscheid in veronderstellingen ten aanzien van de economische groei, de structurele ontwikkeling in het energieverbruik en de groei van de bevolking is een uniforme lijn in de uitkomsten te ontdekken. Uitgaande van een continuering van het bestaande beleid op economisch en energiepolitiek terrein (ondersteuning van de marktkrachten) is te noemen⁶⁴:

1. de toename van het bruto nationaal produkt zal ongeveer tweemaal zo groot zijn als van het primaire energieverbruik (2,2 tot 3,4% respectievelijk 1,0 tot 1,4% gemiddeld per jaar in de periode 1978-1995);
2. de bijdragen van de verschillende energiedragers in het energieverbruik zullen sterk verschillend zijn. Het belang van olie zal niet alleen relatief afnemen (van circa 52% in 1978 tot circa 34% in 1995) maar ook absoluut (van 203 mln. ton steenkool equivalent in 1978 tot circa 160 mln. ton in 1995). Olie neemt in dit verband een unieke positie in; alle andere energiedragers zullen zowel relatief als absoluut in omvang gelijk blijven of vooral toenemen. Het aandeel van kernenergie neemt hierbij fors in gewicht toe van circa 3% in 1978 tot circa 17% in 1995 (zie ook paragraaf 4.1). Dit betekent een totale capaciteit van ten minste 17.000 megawatt, bij een huidige capaciteit van circa 9.300 megawatt;
3. een verschuiving in de vraagstructuur van aardolieprodukten. Nafta, benzine en dieselolie zullen in belang toenemen terwijl gasolie en stookolie een minder belangrijke rol zullen gaan spelen. Achtergrond van deze verschuiving is de vervanging van stookolie door met name kolen bij de opwekking van elektriciteit en de grotere efficiency bij het gebruik van gasolie voor verwarmingsdoeleinden.

Tabel 2.44 geeft een indruk van de veranderingen tot het jaar 2000.

Tabel 2.44. De toekomstige behoefte aan olie in de Bondsrepubliek, 1980-2000 (in mln. ton olie)

	1980	1985	1990	2000
benzine	23,7	23	21	17
dieselolie	13,0	14	15	15
gasolie	41,2	33	29	20
stookolie	20,3	13	10	7
overige produkten a)	19,9	23	27	31
subtotaal	118,1	106	102	90
raffinage en militair verbruik	10,1	9	9	8
totaal	128,2	115	111	98

Bron: B.A. Rahmer, 'Oil consumption in decline'; *Petroleum Economist*, December 1981.

a) Waaronder vooral nafta als grondstof voor de petro-chemische industrie.

Voor Nederland laat het zogenaamde 'ongewijzigd beleidsscenario', dat in het kader van de Brede Maatschappelijke Discussie werd gepubliceerd, de volgende ontwikkeling van het olieverbruik zien:

1980	29,0	mln. ton
1990	27,4	mln. ton
2000	27,6	mln. ton

Volgens dit scenario zal het aandeel van olie in het totale binnenlandse energieverbruik van 45% in 1980 dalen tot 36% in 2000. Vergeleken met het lage scenario uit de Energienota deel 1, dat in september 1979 werd gepubliceerd, en waarin voor het jaar 2000 nog een olieverbruik van 43

⁶³ Deze studie is uitgevoerd door drie instituten: het Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung in Berlijn, het Energiewirtschaftliches Institut van de Universiteit van Keulen en het Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung in Essen; een samenvatting van de studie is opgenomen als bijlage bij de Dritte Fortschreibung.

⁶⁴ Bundesministerium für Wirtschaft, op.cit..

mln. ton was voorzien, betekent het ongewijzigd beleidsscenario een drastische bijstelling. Het effect van de olieprijsstijgingen in 1979 en 1980 en de gewijzigde veronderstellingen ten aanzien van het prijsverloop tot 2000 hebben geleid tot andere vooruitzichten voor economische groei en voor de ontwikkeling van het olieverbruik. Daarnaast heeft een koerswijziging plaatsgevonden ten aanzien van de brandstofinzet in centrales. Besloten is om enkele oliegestookte centrales om te bouwen voor kolenstook, waardoor na 1985 de inzet van stookolie bij de elektriciteitsopwekking tot een niveau van 500.000 ton wordt teruggedrongen. Voorts wordt overwogen om tot het moment van het gereedkomen van die ombouw extra aardgas in de centrales in te zetten, zodat ook voor 1985 de inzet van stookolie in de centrales wordt beperkt. Daarmee zou op basis van het ongewijzigd beleidsscenario de ontwikkeling van het verbruik van de verschillende olieproducten als volgt zijn:

Tabel 2.45. Verbruik olieproducten in Nederland, 1980-2000 (in mln. ton olie) a)

	1980	1985	1990	2000
LPG	1,4	2,0	2,4	3,2
nafta	5,2	5,8	6,3	5,6
benzines	4,8	4,6	4,7	5,0
gas/dieselolie	7,2	8,1	8,4	8,0
stookolie en andere zware residuën	10,4	10,5	5,6	5,8
totaal	29,0	31,0	27,4	27,6

Bron: Ministerie van Economische Zaken, *Een ongewijzigd beleidsscenario voor de energievoorziening in Nederland tot het jaar 2000*; 's-Gravenhage, 22 december 1981.

a) Exclusief de bunkering van zeeschepen.

Ontwikkelingen in de produktie

De beschikbaarheid van raffinageproducten wordt vooral bepaald door de produktie van de in Nederland en in de Bondsrepubliek gevestigde raffinaderijen. De functie van de Nederlandse raffinaderijen is een andere dan die van de Westduitse: hebben beide de taak te voorzien in de binnenlandse vraag, de Nederlandse bedrijven hebben daarbij nog extra taken. Hiertoe behoren: het voorzien van de buitenlandse markten door middel van exporten en het opvangen van kwantitatieve en kwalitatieve tekorten in het Noordwesteuropese gebied. Door de laatste taak, die moeilijk te scheiden valt van de exporttaak, staan de Nederlandse raffinaderijen ook wel bekend als 'balancing-raffinaderijen'. De produktie van de Nederlandse raffinaderijen is dan ook altijd groter dan de binnenlandse consumptie. In de tweede helft van de jaren zeventig is de produktie circa 60 miljoen ton olie geweest, enkele malen meer dan de binnenlandse consumptie van 26 miljoen ton. Voor de Bondsrepubliek is dit beeld net andersom: de consumptie van olieproducten is groter dan de binnenlandse produktie; de produktie bedroeg circa 110 mln. ton en de consumptie ongeveer 130 mln. ton olie. De maximale produktiecapaciteit in beide landen ligt echter hoger dan de werkelijke produktie. Voor Nederland geldt voor eind 1980 een destillatiecapaciteit van 89,6 mln. ton en voor de Bondsrepubliek een capaciteit van 146,9 mln. ton. Op basis van de in 1980 verwerkte hoeveelheid ruwe olie betekent dit voor Nederland een bezettingsgraad van 56% en voor de Bondsrepubliek een relatief gunstige benutting van 75%⁶⁵. Op basis van recente data blijkt de bezettingsgraad in het eerste halfjaar van 1981 nog verder gedaald te zijn; voor de Bondsrepubliek geldt (voor de eerste vijf maanden) een bezetting van 58% en voor Nederland van 44%⁶⁶. Deze bezettingsgraden

⁶⁵ Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM (81) 534 def., Mededeling van de Commissie aan de Raad inzake de problemen met betrekking tot de olieraffinage-industrie in de Gemeenschap; Brussel, 12 oktober 1981.

⁶⁶ Ministerie van Economische Zaken, *Capaciteitsbezetting van de olieraffinaderijen*; Persbericht no. 681, 20 november 1981.

weerspiegelen een deel van de problematiek waar de raffinadeurs mee te maken hebben, n.l. de structurele overcapaciteit in de destillatie van ruwe olie. Deze overcapaciteit is een rechtstreeks gevolg van de na 1973 op gang gekomen aanpassingsprocessen in de consumptie van raffinageproducten. De EG-commissie schat dat in 1980 in de EG van de tien een overcapaciteit van circa 200 mln. ton olie bestond⁶⁷. Ook in een door het Internationale Energie Agentschap uitgevoerde studie wordt deze overcapaciteit aangegeven⁶⁸. In 1976 hebben zelfs enkele raffinadeurs in de Gemeenschap de Commissie verzocht structurele maatregelen te nemen. Behoudens enige subsidies voor kleine projecten zijn toentertijd geen fundamentele beslissingen gevallen.

De problematiek rond de overcapaciteit wordt nog verscherpt door de opkomende raffinagecapaciteit in het OPEC-gebied. Onduidelijk is tot nu toe hoeveel van deze capaciteit uiteindelijk in produktexporten naar de landen van de EG zal resulteren. Volgens gegevens van het ministerie van Economische Zaken is het niet onmogelijk dat de huidige export van rond 10 mln. ton per jaar verdubbeld zal zijn tegen 1985 of zelfs vervelvoudigd (50 à 60 mln. ton)⁶⁹.

Bestaat er in het algemeen een forse overcapaciteit ten aanzien van de primaire destillatie, voor de conversie-capaciteit (het omzetten van zwaardere fracties als stookolie in lichtere fracties als benzine) geldt dit niet. Dit brengt sommige raffinadeurs ertoe een deel van de primaire capaciteit om te bouwen tot secundaire capaciteit. Op beide terreinen blijkt dit niet voldoende te zijn. In vrijwel alle landen van West-Europa bestaan op dit moment plannen om de primaire capaciteit verder te verminderen en de mogelijkheden om meer lichte produkten te verkrijgen, uit te breiden. Zo hebben in de Bondsrepubliek raffinadeurs besloten om de huidige capaciteit van rond de 150 mln. ton te verlagen met meer dan 17,5 mln. ton in de komende jaren, terwijl een conversie-capaciteit uitbreiding van circa 8,8 mln. ton is gepland⁷⁰. De huidige conversie-capaciteit in de Bondsrepubliek bedraagt circa 31 mln. ton⁷¹. Ook in Nederland wordt eraan gedacht de primaire capaciteit te verlagen. De exacte plannen zijn nog niet bekend; niet onmogelijk is dat een deel van de nu opgelegde capaciteit definitief stilgelegd zal worden. Ten aanzien van de conversie-capaciteit is nu besloten tot een uitbreiding van minimaal 6,8 mln. ton (de huidige capaciteit is circa 10 mln. ton). De recente beslissing van Esso tot bouw van een flexikoker van 1,5 mln. ton is hierbij een goed voorbeeld van zeer hoogwaardige 'upgradings'-capaciteit⁷².

De exporten naar de Bondsrepubliek

De vraagontwikkeling in de Bondsrepubliek in de toekomst geeft aan dat de consumptie fors terugloopt. Een belangrijke vraag is nu of de in omvang afgenomen vraag gedekt zal worden door de produktie van in de Bondsrepubliek gevestigde raffinaderijen of uit importen. Zeker is dat de omvang van de consumptie, kwantitatief gezien, gehaald kan worden uit de produktiemogelijkheden (voor de gedachtenbepaling: een verwachte vraag in het huidige decennium van circa 115 mln. ton per jaar tegen een capaciteit van circa 135 mln. ton). Qua samenstelling van de vraag is dit niet duidelijk; zeker is dat de vraag en de produktiestructuur

⁶⁷ Commissie van de Europese Gemeenschappen, op. cit..

⁶⁸ Internationale Energie Agentschap, *Study on refinery flexibility in the OECD area*; IEA/SOM (81) 29, juli 1981.

⁶⁹ Ministerie van Economische Zaken, op.cit..

⁷⁰ Op basis van gegevens van het Mineralölfwirtschaftsverband in Hamburg; de 17,5 mln ton zijn opgebouwd uit: Texaco in Heiden (-0,4), BP in Hamburg (-1,35), BP in Dinslaken (-2,6), Esso in Keulen (-5,7), Caltex in Raunheim (-1,7), Elf in Speyer (-3,0) en Shell in Ingolstadt (-2,8) en Ministerie van Economische Zaken, op.cit..

⁷¹ Europese Commissie, *Investment projects in the Oil sector: refining regulation of the Council 1956/72 (EEG-9), XVII/288/81-EN*; Brussel, 20 oktober 1981.

⁷² Trouw, 17 december 1981.

meer gericht zullen zijn op de lichte produkten. Naar alle waarschijnlijkheid zullen toch tekorten en dus importbehoefte in de Bondsrepubliek ontstaan ten opzichte van de lichte fracties zoals benzines, nafta's en LPG. De Nederlandse afzetmarkt in de Bondsrepubliek in met name middeledestillaten zal waarschijnlijk verloren gaan gezien de geringe importbehoefte in de Bondsrepubliek.

De vraag met betrekking tot de toekomst van de Nederlandse raffinaderijen is dan ook, welke elementen van vestigingsplaats van raffinaderijen het zwaarst wegen: De marktllocatie, waarbij de Westduitse raffinaderijen ten opzichte van de Nederlandse in het voordeel zijn, of de logistieke aspecten ten aanzien van aanlanding, opslag en afvoer van ruwe olie en olieprodukten, welke bij de raffinage een grote rol spelen en een snel reageren op zich wijzigende marktomstandigheden in een groot afzetgebied mogelijk maken. Bij dit laatste zijn de Nederlandse raffinaderijen in het algemeen in het voordeel. Wil Nederland zijn vestigingsplaatsvoordelen ten volle benutten en zijn exportcapaciteit handhaven, dan is het nodig in te spelen op de behoeften die in het Noordwesteuropese gebied en met name in de Bondsrepubliek bestaan. Dit betekent investering in apparatuur met een kwalitatief zo hoog mogelijke en zo flexibel mogelijke omzettingcapaciteit, bijvoorbeeld het hydrocracking proces, flexicoking en andere. Alleen dan ook kan Nederland tegenwicht bieden aan de op gang komende exportcapaciteit van de OPEC. Slaagt Nederland er niet in om in het lopende decennium de bakens te verzetten, dan is het niet onwaarschijnlijk dat met de produktie samenhangende activiteiten als opslag, handel en doorvoer van raffinageprodukten ook onder druk komen te staan.

2.2.2.6 De gassector

In de voorgaande paragraaf is beschreven hoe de export van raffinageprodukten naar de Bondsrepubliek onder druk kan komen te staan. In vervolg hierop zal nu de tweede categorie van de brandstoffssector, het aardgas, worden geanalyseerd. In het algemeen geldt dat de gasexporten na 1970 pas goed op gang zijn gekomen. Zo was de gasopbrengst uit exporten in 1970 nog een half miljoen gulden, in 1975 was deze al vier miljard en in 1980 tien miljard. Naast het prijseffect speelt ook het hoeveelheidseffect een rol in die stijgingen. Ter aanduiding van de prijzen geldt dat de exportprijs in 1973 nog 4,1 cent per m³ bedroeg en in 1980 al 19,5 cent per m³.⁷³ Ook bij de hoeveelheden is deze tendens waar te nemen: in 1973 bedroeg de export 31,4 miljard m³ en in 1980 47,5 miljard.⁷⁴

In de relatie met de Bondsrepubliek weerspiegelt zich het bovenstaande. Was de gasexport in waardeterminen in 1970 nog 2% van de goederelexporten naar de Bondsrepubliek, in 1975 was deze al 7,5%, oplopend tot 10,7% in 1980 en zelfs 12,6% in 1981 (zie tabel 2.46).

Tabel 2.46. De gasexporten en de totale goederelexporten naar de Bondsrepubliek, 1970-1981

	1970	1975	1980	1981
gasexporten in mln. gld.	295	2.021	4.682	6.345
in mrd. m ³	7,6	25,6	25,8	23,1
goederelexporten in mln. gld.	13.873	26.914	43.931	50.281
aandeel gasexporten in %	2	7,5	10,7	12,6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de buitenlandse handel per goedersoort*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, diverse jaargangen.

⁷³ Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17100, hoofdstuk XIII, nr. 2, blz. 143.

⁷⁴ N.V. Nederlandse Gasunie, *Plan van Gasafzet 1981*; Amsterdam, juni 1981.

In de tweede helft van de jaren zeventig stabiliseerde zich de gasexport naar de Bondsrepubliek qua volume terwijl in 1981 de afzet zelfs afnam. De prijsstijging van olie en heronderhandelingen in 1980 en 1981 zorgden er echter voor dat de opbrengst uit gasexporten fors toenam. Mede onder invloed van de zogenaamde Spierenburg-ronden steeg de algemene gasexportprijs van 19,5 cent per m³ in 1980 tot 32 cent in 1981⁷⁵. Naast de betere aanpassing van de gasexportprijs aan de veranderingen van de olieprijs werd met de elektriciteitsproducenten in Noordrijn-Westfalen afgesproken dat een deel van de prijsstijging betaald zal kunnen worden door het beschikbaar stellen van kolen-gestookt elektrisch vermogen. Op basis van toenmalige schattingen zowel ten aanzien van prijzen als Westduitse afnamen van gas zou dit circa 600 MW kunnen betekenen voor een periode van tien jaar (1990-2000)⁷⁶.

Naast deze voor de toekomstige energievoorziening van Nederland relevante zaak is een belangrijke vraag wat er met de gasexporten naar de Bondsrepubliek in de toekomst zal gebeuren. Zeker is, gezien de contracten tussen Nederland en de Bondsrepubliek, dat de jaarlijkse afzet van de nu nog in totaliteit circa 250 miljard m³ af te nemen hoeveelheid in de toekomst zal dalen. Een gasexportbeeld voor de jaren 1982-2000 is moeilijk te geven gezien de onzekerheden op zowel prijs- als vraaggebied. Dit geldt te meer omdat het Nederlandse aardgas in de Bondsrepubliek steeds meer gezien gaat worden als de energiedrager die het verschil tussen de beschikbaarheid van energie en de vraag daarnaar opvult. Deze rol is mogelijk doordat de contracten tussen beide landen alleen minima en maxima aangeven waarbinnen de jaarlijkse exporten zich moeten bevinden. In bijlage 2 is een mogelijk scenario (rekenvoorbeeld) uitgewerkt voor de jaren 1982 tot 2000. Dit scenario, waarvan naast een constante dollarkoers een belangrijke veronderstelling het prijsverloop van ruwe aardolie is, geeft aan dat zeker in de jaren tachtig de gasopbrengst in reële termen zich licht boven het niveau van het jaar 1981 zal handhaven. Verminderingen in de afzet in de tweede helft van de jaren tachtig worden in dit scenario goedgehaakt door geringe reële prijsstijgingen. Na 1990 en vooral na 1995 zal waarschijnlijk de reële opbrengst snel afnemen. Realisering van bovenstaand beeld zou betekenen dat één van de pijlers van het Nederlandse exportpakket naar de Bondsrepubliek tot 1990 in stand zal blijven; reële groei komt echter niet meer voor.

Ook bij enigszins afwijkende veronderstellingen ten aanzien van de prijs van ruwe aardolie, die gemiddeld over de jaren tachtig constant wordt verondersteld, en de dollarkoers van de gulden blijft deze conclusie, grosso modo, gehandhaafd. Bovendien geldt hierbij dat in het algemeen een dalende dollarprijs van olie een stijgende dollarkoers tot gevolg heeft en naar analogie een stijgende dollarprijs een dalende dollarkoers. Gegeven de koppeling van de prijs van het Nederlandse aardgas aan de olieprijs betekent dit dat de invloed van een veranderende dollarprijs van olie wordt beperkt door een tegengestelde beweging van de dollarprijs van de gulden.

2.3 De diensten

2.3.1 De verstrengeling

2.3.1.1 Inleiding

Een ingang die omvang en betekenis van het internationale dienstverkeer zichtbaar kan maken, is de betalingsbalans op kasbasis. Zowel de invoer als de uitvoer van diensten wordt hierin weergegeven, terwijl het

⁷⁵ Ministerie van Economische Zaken, op.cit., blz. 143.

⁷⁶ Ministerie van Economische Zaken, Brief aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer, 21 mei 1981.

dienstenverkeer ook in een betrekkelijk groot aantal rubrieken wordt onderscheiden. Incidenteel wordt door de Nederlandse Bank een bilaterale dienstenbalans opgesteld aan de hand van de valutastromen.

Het dienstenverkeer vertoont al jaren een positief saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans. Twee ontwikkelingen hebben deze sterke positie evenwel aangetast; zo laat het reisverkeer een toenemend tekort zien en wel van -0,6 mrd. gulden in 1973 tot -6,0 mrd. gulden in 1980, terwijl de positieve saldo's van de overige dienstenactiviteiten met uitzondering van de vervoersdiensten de laatste jaren kleiner geworden zijn. In tabel 2.47 vindt men voor het jaar 1980 een overzicht van het internationale dienstenverkeer, alsmede van de dienstenrelatie met de Bondsrepubliek. De vervoersdiensten, die wat betreft hun activiteit duidelijk complementair zijn aan het industrieel gebeuren, nemen op de dienstenbalans een belangrijke plaats in. De betekenis van deze sector wordt vooral bepaald door de openheid van de Nederlandse economie. Echter niet alleen invoer en uitvoer zijn van belang, ook vervult deze sector een rol bij de behandeling van goederen waarvan de bestemming zowel als de herkomst buiten Nederland zijn gelegen, maar waarbij het vervoer via Nederland loopt. Wij spreken dan over de doorvoerfunctie, waarmee niet alleen vervoersdiensten verbonden zijn, maar ook andere diensten zoals opslag, overslag en bemiddeling; de ontvangsten en uitgaven die samenhangen met transitio zijn in tabel 2.47 opgenomen onder de rubriek 'overige particuliere diensten'. Het positieve saldo op de dienstenbalans met de Bondsrepubliek wordt geheel bepaald door de diensten die samenhangen met invoer, uitvoer en doorvoer.

Een andere rubriek op de bilaterale dienstenbalans, die enige aandacht verdient, is het reisverkeer. Wat opvalt is dat de bestedingen van Westduitse toeristen in Nederland een aandeel hebben van 43% in de totale uitgaven van buitenlandse toeristen in Nederland. Een aandeel dat de afgelopen jaren wel enigszins is teruggelopen. In dit hoofdstuk zullen we ons bepalen tot de vervoersdiensten vanwege het dominerende belang van deze sector in de dienstenrelatie met de Bondsrepubliek.

Tabel 2.47. Het onderdeel dienstenverkeer van de lopende rekening op kasbasis, 1980 (in mln. gulden)

	dienstenuitvoer (ontvangsten)		diensteninvoer (uitgaven)		saldo	
	totaal	aandeel Bondsrepubliek	totaal	aandeel Bondsrepubliek	totaal	aandeel Bondsrepubliek
vervoer a)	11.227	2.326	3.098	431	8.129	1.895
reisverkeer	3.264	1.402	9.228	1.583	-5.964	- 181
uitvoering van werken	1.147		106			
technische dienstverlening e.d.	6.817	1.379	6.644	1.290	1.214	89
overige particuliere diensten b)	2.148	3.458	2.080	285	68	3.173
overheidsdiensten	694	150	874	279	- 180	- 129
totaal	25.297	8.715	22.030	3.868	3.267	4.847

Bron: De Nederlandsche Bank N.V., *Verslag over het jaar 1980*; Deventer, Kluwer B.V., 1981.

a) Inclusief bunkerleveranties en scheepsreparaties.

b) Met inbegrip van het saldo van transitio- en driehoekzaken.

2.3.1.2 De vervoersrelatie van Nederland met het buitenland

De openheid van de Nederlandse economie brengt automatisch grote vervoersstromen met zich mee die samenhangen met invoer en uitvoer. Daarnaast gaan echter met name via de Nederlandse zeehavens omvangrijke vervoersstromen, welke hun herkomst en bestemming elders in de wereld hebben. In de handelsstromen van en naar West-Europa heeft Nederland in de afgelopen twintig jaar een unieke positie opgebouwd. De ligging aan de Noordzee, maar ook de aanwezigheid van een goede infrastructuur die de verbinding met een sterk geïndustrialiseerd achterland vormt, boden Nederland natuurlijke locatievoordelen die ten volle zijn benut. Zij hebben duidelijk een stempel gedrukt op de

structuur van onze economie en op het patroon van activiteiten. De opslag en overslag van goederen, de aanwezigheid van zeehavengebonden industrieën en het transport naar het achterland zijn even zo vele voorbeelden.

De ontwikkeling van het internationale goederenvervoer in Nederland vertoont in de jaren zestig en in het begin van de jaren zeventig een explosieve groei. Na 1973 vindt een terugval plaats met een licht herstel in de jaren daaropvolgend. Dit beeld komt overeen met de ontwikkeling van de wereldhandel. Een overzicht van het volume van de vervoersstroom, gespecificeerd naar takken van vervoer geeft tabel 2.48.

Tabel 2.48. In Nederland geladen en geloste goederen, 1970 en 1978 (in mln. ton) a)

	geladen in Nederland		gelost in Nederland	
	uitvoer 1970	doorvoer 1978	invoer 1970	doorvoer 1978
totaal	192	224	269	311
zeevaart	64	68	201	242
binnenvaart	82	83	43	43
weg	15	22	18	23
spoor	6	5	7	3
pijpleiding	25	46	0	—

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek van het internationale goederenvervoer 1970 en 1978*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1972 en 1980.

a) Voor het jaar 1978 is in de tabel de invoer uit België en Luxemburg niet verwerkt. Op basis van een enquête wordt de totale invoer uit België/Luxemburg geschat op 18,4 mln. ton terwijl de uitvoer ongeveer 33,8 mln. ton bedraagt. De verdeling over de verschillende vervoerstakken is onbekend.

De aanvoer en afvoer van goederen over zee is buitengewoon belangrijk. Bij een internationale vergelijking komt Nederland met 310 mln. ton in 1977 op een derde plaats na de Verenigde Staten en Japan, op enige afstand gevolgd door Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk⁷⁷. De doorvoerfunctie van de Nederlandse zeehavens komt duidelijk naar voren als wij zien dat de aan- en afvoer over zee in de Bondsrepubliek ongeveer 40% bedraagt van de Nederlandse activiteit. Dit beeld kan worden aangescherpt indien wij de aan- en afvoer over zee van een aantal goederengroepen bekijken in vergelijking met concurrerende Europese zeehavens. Zoals uit tabel 2.49 blijkt, heeft Nederland een dominante positie, met name op het gebied van landbouwprodukten, brandstoffen, ertsen en chemische produkten.

Tabel 2.49. Het aandeel van Nederlandse en Duitse zeehavens in de totale aanvoer en afvoer van een aantal concurrerende Europese havens, 1976 (in %) a)

goederengroep	aandeel Nederlandse zeehavens		aandeel Duitse zeehavens	
	aanvoer	afvoer	aanvoer	afvoer
1. granen, veevoeder, oliën en vetten	59	54	28	19
2. vaste brandstoffen	21	66	9	31
3. ruwe aardolie	40	64	11	—
4. aardolieprodukten	46	45	24	5
5. ertsen	50	78	16	6
6. chemische produkten	63	45	6	17
7. overig massagoed	40	27	16	23
8. algemene vracht	33	25	27	25

Bron: J. Katgerman, Havenbedrijf der Gemeente Rotterdam, *Ramingen van de goederenstromen van de havens in het Rijnmondgebied in 1980, 1990 en 2000*; Rotterdam, 1978.

a) Duitse, Nederlandse, Belgische en Franse havens.

⁷⁷ C.A. van den Beld, *De Nederlandse economie maritiem beschouwd*; Ministerie van Economische Zaken, 's-Gravenhage, mei 1981.

Van de goederen die in de Nederlandse zeehavens worden aan- en afgevoerd, is meer dan de helft bestemd voor doorvoer, waaruit het belang blijkt van de doorvoer in het totaal van de vervoersactiviteiten. Bijna 90% van de doorvoer is geconcentreerd in het Rijnmondgebied. In de literatuur en in de statistieken zijn verschillende doorvoerbegrippen gangbaar. Wij gaan ervan uit dat onder doorvoer wordt verstaan het vervoer van goederen met zowel herkomst als bestemming buiten Nederland, die eventueel tijdelijk worden opgeslagen, maar in Nederland geen bewerking ondergaan. Wij kunnen hoofdzakelijk drie doorvoerstromen onderscheiden die voor Nederland van belang zijn:

- a. de aanvoer over zee en de afvoer over land (zee-landdoorvoer);
- b. de aanvoer over land en de afvoer over zee (land-zeedoorvoer);
- c. de aanvoer over zee en de afvoer over zee (zee-zeedoorvoer).

Er zijn nauwelijks gegevens voorhanden die enig inzicht kunnen bieden voor een andere mogelijkheid, namelijk de land-landdoorvoer.

De doorvoerstromen zijn in de afgelopen periode zowel in absolute als in relatieve zin steeds belangrijker geworden. De zee-zeedoorvoer, die in het begin van de jaren zeventig een sterke groei doormaakte, verliest op dit moment weer terrein omdat het lichter van ruwe aardolie op open zee financieel aantrekkelijker is geworden. De technieken die hiervoor worden gebruikt zijn tot ontwikkeling gekomen door de olie-exploitatie in de Noordzee. De zee-landdoorvoer heeft een sterke groei doorgemaakt. Drie goederencategorieën blijken een overheersende rol te spelen, te weten ertsen, ruwe olie en aardolieproducten. De doorvoer van ruwe aardolie is sterk gestimuleerd door de aanleg van pijpleidingen naar België en de Bondsrepubliek. Bij de afvoer over zee was het alleen de land-zeedoorvoer die qua vervoersvolume sterk groeide. Naast de vaste brandstoffen zijn het de halffabrikaten en metalen en de eindproducten die van belang zijn. In de tabellen 2.50 en 2.51 wordt een overzicht gegeven van de omvang en betekenis van de doorvoer.

Tabel 2.50. De aan- en afvoer van de Nederlandse zeehavens, 1970-1978 (in mln. ton en in %)

	1970		1978	
	mln. ton	aandelen	mln. ton	aandelen
<i>aanvoer over zee</i>	201	100	242	100
<i>waarvan invoer</i>	96	48	107	42
zee-landdoorvoer	80	40	110	48
zee-zeedoorvoer	25	12	25	10
<i>afvoer over zee</i>	64	100	68	100
<i>waarvan uitvoer</i>	29	44	28	42
land-zeedoorvoer	10	17	15	22
zee-zeedoorvoer	25	39	25	36

Bron: Commissie Zeehavenoverleg, *De doorvoer via de Nederlandse zeehavens en de maatschappelijke betekenis daarvan*; 's-Gravenhage, april 1980, blz. 47.

Tabel 2.51. De doorvoer uitgesplitst naar goederengroepen, 1970 en 1978 (in mln. ton)

	zee - land		land - zee		zee - zee	
	1970	1978	1970	1978	1970	1978
landbouwproducten	5,6	8,5	0,3	0,2	2,5	3,1
ertsen en schroot	32,5	34,6	0,1	0,0	2,3	0,7
vaste brandstoffen	3,1	2,0	3,8	6,5	0,2	0,8
ruwe aardolie	20,7	40,9	0,0	0,0	14,9	12,5
aardolieproducten	5,4	9,7	0,5	0,3	1,7	2,1
overige massagoederen	6,4	5,5	0,7	0,8	0,6	0,5
halffabrikaten en metalen	4,6	4,8	3,6	4,8	1,5	2,2
eindproducten	2,6	4,0	1,7	2,6	0,8	2,8
totaal	80,7	110	10,5	15,3	24,5	24,7

Bron: Commissie Zeehavenoverleg, op. cit., blz. 24, 30, 36.

2.3.1.3 De vervoersrelatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek

Van de totale hoeveelheid goederen die in Nederland wordt geladen (uitvoer en doorvoer) heeft 90% als bestemming Europa en 50% de Bondsrepubliek. Deze aandelen zijn in de loop van de jaren vrij stabiel geweest. Voor de Nederlandse vervoersactiviteit geldt dus in nog sterkere mate dan voor de goederenexport reeds het geval bleek, dat de relatie met de Bondsrepubliek van zeer groot belang is. Het aandeel van de goederen met herkomst Bondsrepubliek in de totale stroom die in Nederland wordt gelost (invoer en doorvoer), ligt evenwel veel lager, hoewel het in de afgelopen jaren is toegenomen en wel van 16 tot 18 procent.

Een uitsplitsing van de vervoersrelatie naar goederencategorieën leert dat zowel de inkomende als de uitgaande goederenstroom door enkele goederencategorieën wordt beheerst. Van de goederen met bestemming Bondsrepubliek valt 30% onder de categorie ertsen, 40% onder aardolie en aardolieproducten en 14% onder landbouwproducten en andere voedingsproducten. De in Nederland geloste goederen afkomstig uit de Bondsrepubliek bestaan voor ruim 50% uit ruwe mineralen en bouwmaterialen en voor 16% uit brandstoffen. Een overzicht van de totale vervoersrelatie met de Bondsrepubliek, gesplitst naar invoer, uitvoer en drie vormen van doorvoer, geeft tabel 2.52.

Tabel 2.52. Een overzicht van de totale vervoersrelatie met de Bondsrepubliek, 1978 (in mln. ton)

geladen met bestemming Bondsrepubliek	mln. ton	gelost afkomstig uit Bondsrepubliek	mln. ton
uitvoer	34	invoer	41
zee-landdoorvoer	72	land-zeedoorvoer	14
zee-zeedoorvoer	6	zee-zeedoorvoer	—
totaal	112		55

Bron: WRR op basis van Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek van het internationale goederenvervoer 1978*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

Wat opvalt is dat de stroom met bestemming Bondsrepubliek tweemaal zo groot is als de stroom met herkomst Bondsrepubliek. Deze onevenwichtigheid is te herleiden tot het transitoverkeer met bestemming Bondsrepubliek, dat circa twee derde deel van de uitgaande stroom vormt. Van de doorvoerstromen is de zee-landdoorvoer de belangrijkste. In 1978 had 65% van de goederen in de zee-landdoorvoer als bestemming de Bondsrepubliek. In 1970 was het aandeel van de Bondsrepubliek nog hoger (84%) maar door de aanleg van de oliepijpleiding naar Antwerpen en de daarmee gepaard gaande groei van de doorvoerstroom is het aandeel van de Bondsrepubliek gedaald. De land-zeedoorvoer vanuit de Bondsrepubliek vormt vrijwel 100% van de totale land-zeedoorvoer via Nederland.

De positie van de verschillende vervoerstacken in de vervoersrelatie Nederland-Bondsrepubliek ziet er als volgt uit. De zeevaart en het spoor nemen een klein deel van het vervoersvolume voor hun rekening. Anders is het gesteld met het wegvervoer. Van de 45 mln. ton die in 1978 over de weg werd vervoerd, had 31 mln. ton bestemming/herkomst de Bondsrepubliek. Het aandeel van de Nederlandse transportondernemingen was 66%. De internationale binnenvaart van en naar Nederland is ook sterk op de Bondsrepubliek georiënteerd. Van de 126 mln. ton had in 1978 104 mln. ton herkomst/bestemming de Bondsrepubliek. Het aandeel van de Nederlandse binnenvaartschepen was 58%.

2.3.1.4 De regionale spreiding

De totale afvoer met bestemming Bondsrepubliek richt zich voor 65% op het Ruhrgebied⁷⁸. Het kustgebied en het midden en zuidelijk Rijngebied hebben elk een aandeel van 15%, terwijl de overige 5% gaat naar andere Westduitse gebieden. De afvoer naar de Bondsrepubliek vertoont dus een vergelijkbare regionale concentratie als eerder met betrekking tot het goederenverkeer werd geconstateerd. Het vervoer met bestemming Bondsrepubliek komt voor circa 75% uit het Rijnmondgebied. Overig Nederland levert 15% en IJmond 10%. De totale aanvoer vanuit de Bondsrepubliek komt voor 75% uit het Ruhrgebied, voor 15% uit midden en zuidelijk Rijngebied, terwijl uit het kustgebied en overige Duitse gebieden 5% komt. De bestemming is voor 60% overig Nederland, voor 30% Rijnmond en 10% IJmond. Deze laatste verdeling is niet zo vreemd omdat de invoer de belangrijkste categorie is in de aanvoer.

2.3.1.5 Het belang van de dienstenrelatie met de Bondsrepubliek

Het internationale dienstenverkeer levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse betalingsbalans. Binnen het dienstenverkeer zijn met name de vervoersdiensten van belang. De dienstenuitvoer (ontvangsten) richt zich voor 35% op de Bondsrepubliek. De betekenis van het dienstenverkeer met de Bondsrepubliek komt nog sprekender naar voren in het feit, dat het positieve saldo van het totale dienstenverkeer nog overtroffen wordt door het positieve saldo van de dienstenrelatie met de Bondsrepubliek (zie tabel 2.47). Het positieve saldo op de dienstenbalans met de Bondsrepubliek wordt geheel bepaald door de vervoersdiensten en het transitoverkeer.

In het rapport 'De doorvoer via de Nederlandse zeehavens en de maatschappelijke betekenis daarvan' uitgebracht door de Commissie Zeehavenoverleg komen de volgende conclusies naar voren:

- de inkomensvorming als gevolg van doorvoeractiviteiten bedraagt ruim 1% van het nationaal inkomen. Ongeveer 60% van de toegevoegde waarde wordt gegenereerd door zeehavenactiviteiten zoals op- en overslag, dienstverlening en bemiddeling. De betekenis van de andere onderdelen is niet van minder belang want in de keten kan geen schakel worden gemist. Een oorzaak van het lagere aandeel van andere schakels zoals rail, weg en binnenvaart in de bijdrage aan het nationaal inkomen schuilt in het vlagaandeel. Over de weg gebeurt 75% van de doorvoer door Nederlandse ondernemingen. De doorvoer met de binnenvaart gebeurt voor 50% onder Nederlandse vlag en de doorvoer per scheepvaart gebeurt voor minder dan 5% onder Nederlandse vlag;
- de bijdrage van de doorvoer aan de betalingsbalans blijkt circa 6% te bedragen van de totale dienstenuitvoer;
- de directe en indirecte werkgelegenheid van de doorvoer komt neer op 55- tot 60-duizend arbeidsplaatsen.

2.3.2 De gevoeligheid

2.3.2.1 Het transitoverkeer

Zoals uit tabel 2.52 bleek heeft circa twee derde deel van de uit Nederland naar de Bondsrepubliek vervoerde tonnage betrekking op doorvoer. Dit transitoverkeer is geconcentreerd op slechts enkele goederengroepen, te weten erts en schroot, ruwe olie, aardolieproducten en landbouwproducten. De toekomst van dit transitoverkeer is dus sterk verbonden met de ontwikkeling van de importvraag naar dit soort produk-

⁷⁸ H.C. Kuiler, *Syllabus inleiding tot de verkeers- en vervoerseconomie*; Cursus 1977-1978, Delft, Technische Hogeschool Delft, maart 1978.

ten in de Bondsrepubliek. We zullen deze goederengroepen nu achtereenvolgens de revue laten passeren⁷⁹.

De doorvoer van erts en schroot wordt in hoofdzaak bepaald door de produktie van ruw staal in de Bondsrepubliek. Sinds enige jaren stagneert de produktie evenwel rond de 40 mln. ton per jaar. Oorzaken zijn de verslechterde concurrentiepositie van de Westeuropese ruwstaalproduktie in vergelijking met de NIC's en Oostbloklanden, alsmede een terugval in de markt van halfprodukten; verschillende takken van de metaalindustrie zijn in moeilijkheden (o.m. de scheepsbouw). In Europees verband worden pogingen ondernomen om de overcapaciteit terug te dringen. Uitgaande van een zekere economische groei in de Bondsrepubliek zal het staalverbruik nog blijven toenemen. De invoer van ruw staal zal steeds belangrijker worden. In 1978 bedroeg de invoer 13,2 mln.ton. Dit gegeven te zamen met de verwachting dat de export zich zal stabiliseren leidt tot de prognose dat de produktie van ruw staal zal blijven op het niveau van 40 mln.ton. Dit betekent voor de Nederlandse doorvoer van ijzererts en schroot een vervoersvolume van circa 32 mln. ton. Het marktaandeel, nu nog ca. 65%, zal nog iets kunnen groeien. Dit komt enerzijds door de goede bereikbaarheid van de Rotterdamse haven voor het grote ertsschip (300.000-350.000 ton) en anderzijds door de kanalisatie van de Saar, zodat in de toekomst de staalindustrie in Saarland ook per binnenvaartschip goed bereikbaar zal worden. Op dit moment vindt de aanvoer daarheen plaats per rail vanuit de Franse zeehavens en vanuit Emden. Toenemende concurrentie uit jonge industrielanden en Oostbloklanden kan het produktieniveau van ruw staal verder doen dalen met directe effecten voor de aanvoer van grondstoffen. Een voortgaande aanpassing aan de internationale concurrentie kan positieve effecten hebben op de doorvoer van halffabrikaten en metalen.

De stijging van de zee-landdoorvoer van ruwe olie is tot 1972 explosief geweest. Belangrijk was vooral de aanleg van pijpleidingen vanuit Rotterdam naar de Bondsrepubliek en Antwerpen. Na 1973 is de doorvoer van ruwe olie sterk gedaald maar in de laatste jaren is er sprake van een licht herstel. Het volume van de toekomstige doorvoer hangt sterk af van het Westduitse energiebeleid dat erop gericht is om zowel in absolute als in relatieve zin de afhankelijkheid van ruwe aardolie te beperken. De ruwe aardoliestroom vanuit Nederland richt zich voornamelijk op het midden van de Bondsrepubliek. Gegeven de bestaande infrastructuur (pijpleidingen) moet het mogelijk zijn het marktaandeel te handhaven. Het volume van de doorvoer zal in sterke mate afhangen van de te realiseren economische groei. Een potentiële bedreiging is de aanvoer naar het Westduitse achterland via de Italiaanse havens. Een concurrentie die vergroot zou kunnen worden door de verdere verdieping van het Suezkanaal. Het plan bestaat om in 1984 volbeladen tankers van 160.000 ton een doorvaart te bieden. Berekeningen wijzen echter uit dat de transportkosten van een tanker van 350.000 ton, varende rond Kaap de Goede Hoop, zeker 5 gulden per ton lager uitkomen ondanks de extra 4.500 mijl die afgelegd moet worden⁸⁰.

De diensten verbonden met de doorvoer van raffinageprodukten moeten mede in het licht worden gezien van het eerder weergegeven complex van gebeurtenissen. Te noemen zijn: de afnemende vraag in de Bondsrepubliek, de structurele raffinage-overcapaciteit in West-Europa en de opkomende raffinagecapaciteit in het Midden-Oosten. Gezien deze gebeurtenissen is een schatting van de vraag naar vervoer van aardolieprodukten moeilijk te geven. De logistieke positie van Nederland ten

⁷⁹ Havenbedrijf der Gemeente Rotterdam, *Tussen hollen en stilstaan*; samenvatting van het rapport Prognose met het goederenstromen-Model IX; Rotterdam, december 1981.

Commissie zeehavenoverleg, *De doorvoer via de Nederlandse Zeehavens en de maatschappelijke betekenis daarvan*; 's-Gravenhage, april 1980.

⁸⁰ Havenbedrijf der Gemeente Rotterdam, *Europoort-Delta*; nr. 1981.5, Rotterdam, 1981.

opzichte van onder andere de Bondsrepubliek moet echter zodanig worden geschat dat zelfs bij het wegvallen van een deel van de raffinagepositie van Nederland, de transitofunctie toch gehandhaafd zal blijven. Een voorbeeld hiervan is het plan van Mobil om de raffinaderij nabij Amsterdam te sluiten maar gelijktijdig een nieuw overslagbedrijf op te zetten.

Het toekomstige verloop van de zee-landdoorvoer van vaste brandstoffen is zeer ongewis. Het wordt onder andere bepaald door de mogelijkheid van eigen produktie in de Bondsrepubliek alsook door het verloop van het aandeel van de vaste brandstoffen in het energiegebruik. Dit laatste hangt sterk af van de stijging van het aandeel van kernenergie in de Westduitse energievoorziening. Prognoses gaan uit van 17% in 1995. Gelet op de vertraging van het kernenergieprogramma in de Bondsrepubliek en de daar ook opkomende politieke discussie bestaat echter de mogelijkheid dat deze kernenergiedoelstelling niet gehaald wordt. Op basis van deze veronderstelling is er in principe ruimte voor vaste brandstoffen in de energievoorziening. Naast een verhoging van de kolenproduktie in eigen land zal ook een deel moeten worden ingevoerd. Schattingen gaan uit van een extra doorvoer via de Nederlandse zeehavens van 10 tot 20 miljoen ton in 1990. De aanwezigheid van moderne overslaginstallaties in de Rotterdamse havens is hierbij van betekenis.

Een doorvoercategorie die steeds belangrijker is geworden, is de doorvoer van veevoerders. Het Westduitse landbouwbeleid richt zich op de verbouw van steeds hoogwaardiger granen, terwijl in toenemende mate veevoeder wordt ingevoerd. Het is een omvangrijke doorvoerstroom, te zamen met de oliehoudende zaden ca. 10 mln. ton. Op dit moment dringt vooral Frankrijk, als grootste graanproducent van Europa, aan op importheffingen ten aanzien van deze graanvervangende produkten. Voortzetting van het Westduitse landbouwbeleid kan voor de doorvoeractiviteiten van Nederland inhouden dat de veevoederstroom zal blijven groeien en dat op de wat langere termijn de behoefte aan landzeedoorvoer van hoogwaardige graanprodukten vanuit de Bondsrepubliek toeneemt.

In de land-zeedoorvoer met herkomst Bondsrepubliek, zijn de vaste brandstoffen niet onbelangrijk. Weliswaar is het gebruik van vaste brandstoffen in de Bondsrepubliek groter dan de produktie, maar door de kwaliteit van de Westduitse kolen als cokeskolen vindt toch uitvoer plaats. Verwacht wordt dat de omvang van deze stroom betrekkelijk constant zal zijn. De belangrijkste goederencategorie betreft half-fabrikaten en metalen. De ontwikkelingsmogelijkheden van deze vervoersstroom worden in belangrijke mate bepaald door de concurrentiepositie van de Westduitse chemische en metaalproduktenindustrie. De opkomst van nieuwe industriële centra zoals rond München en in de driehoek Frankfurt-Mainz-Karlsruhe betekenen voor de land-zeedoorvoer via Nederland dat ook de Noordduitse havens en Italiaanse havens in toenemende mate concurrerende zullen worden.

2.3.2.2 De vervoerstakken

De verdeling van goederen over de verschillende vervoerstakken wordt in hoge mate bepaald door de aard van de goederen — massagoed versus stukgoed — en door de ligging van afzender en ontvanger ten opzichte van wegen, waterwegen of railverbindingen. Bovendien spelen de kosten en de snelheid een rol. In het algemeen blijkt trouwens dat de drie vervoerstakken een nogal van elkaar afgeschermd markt bedienen, al is er natuurlijk wel enige overlap en dus ook concurrentie. Zo is het opvallend dat de sterke energieprijshogingen van de afgelopen jaren de concurrentiepositie van het wegvervoer niet noemenswaard hebben aangetast, terwijl toch van de drie vervoerstakken het wegvervoer de grootste energieverbruiker per eenheid vervoerde lading is. De geringe aantasting van de concurrentiepositie is mede het gevolg van de

omstandigheid dat de overgang van wegvervoer naar railvervoer of binnenvaart, gebroken vervoer inhoudt. Daardoor wordt niet in alle gevallen door energiebesparing een kostenbesparing bereikt. Op grond van de vervoersprognoses voor de verschillende goederengroepen is het mogelijk enkele ontwikkelingen aan te geven voor elk van de vervoerstakken⁸¹.

De spoorwegen zijn voor wat betreft het grensoverschrijdend vervoer in belangrijke mate op slechts drie goederengroepen aangewezen, te weten vaste brandstoffen, ertsen en schroot en metaalproducten. Hun vervoerspakket is sterk op inkrimpende industrieën georiënteerd. Toekomstmogelijkheden zijn er nog bij het vervoer van vaste brandstoffen. Het eenzijdig samengestelde vervoerspakket kan verbreed worden door uitbreiding van het gecombineerde spoor- en wegvervoer (huckepackvervoer) alsmede door het containervervoer. Dit vereist zowel aanzienlijke investeringen in overslaginstallaties alsmede meer aandacht voor de factor tijd. Het aandeel van de spoorwegen zal verder onder druk komen te staan.

De binnenvaart zal kunnen profiteren van de groei van het vervoer van vaste brandstoffen (kolen). Dit zal het mogelijke verlies aan vervoersvolume wat betreft aardolieproducten gedeeltelijk kunnen compenseren. Verder liggen voor de binnenvaart kansen in het containervervoer, zeker nu steeds meer laagwaardige goederen voor containerisatie in aanmerking komen, die in eerste instantie niet snel hoeven te worden vervoerd.

Van de drie vervoerstakken zal het wegvervoer het meeste profijt hebben van de herstructurering van de Nederlandse en Westduitse industrie in de richting van de productie van meer hoogwaardige halffabrikaten en eindproducten, al bestaat de kans dat een deel van de verwachte groei van het vervoersvolume onder de eigen regie van de industriële bedrijven zal plaatsvinden (eigen vervoer). Op deze manier is men vaak beter in staat aan specifieke eisen te voldoen. Op wat langere termijn zouden verschuivingen tussen de vervoerstakken kunnen optreden indien de aanwezige negatieve externe effecten op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening om beleidsmaatregelen vragen die een keuze tussen de vervoerstakken inhouden. In de paragraaf vervoersbeleid zal op dit aspect worden ingegaan.

In het voorgaande is het containervervoer ter sprake gekomen. Deze vorm in het vervoer heeft een sterke ontwikkeling doorgemaakt. In de afgelopen tien jaar heeft in toenemende mate het vervoer van conventioneel stukgoed moeten plaatsmaken voor het vervoer met containers of met roll-on/roll-off. Daarnaast komt voor dat goederen die gerekend worden tot semi-bulk of massagoed per container worden vervoerd. Hun aandeel zal echter nooit meer dan enkele procenten bedragen van de totale semi-bulk of massagoedstroom. Ook het conventionele stukgoed zal niet in zijn geheel gecontaineriseerd worden.

Prognoses over het containervervoer gebeuren op basis van containeriseerbare goederen. Per goederengroep wordt het aandeel vastgesteld dat in economisch en fysiek opzicht in containers kan worden vervoerd. Verwacht wordt dat tegen het einde van deze eeuw alle containeriseerbare goederen ook daadwerkelijk in containers zullen worden vervoerd. Het totale pakket van containeriseerbare goederen is op dit moment nog niet volledig gecontaineriseerd. Voor de aanvoer ligt dit percentage in 1980 op 70% en voor de afvoer op 80%. Ramingen over de totale aanvoer en afvoer van gecontaineriseerde goederen in Nederland liggen voor het jaar 1990 in de buurt van 30 mln. ton. Ongeveer de helft valt onder de doorvoer. Het wegtransport zal ca. 75% voor zijn rekening nemen. De binnenvaart 5% en de spoorwegen 20%.

De verandering van de industriële activiteiten in de richting van de

⁸¹ W.A.G. Blonk *Te verwachten structuurveranderingen in het Europese goederenvervoer*; Breda, 1981.

productie van hoogwaardige halffabrikaten en eindproducten, zal leiden tot een toename van het zogenaamde stukgoederenvervoer. Verandering in industriële activiteiten heeft ook effecten op vestigingsplaatsen. Nieuwe industriële polen worden in de Bondsrepubliek zichtbaar. Te zamen met een stabilisatie in de aanvoer van massagoederen houdt dit in dat de bestaande grote verkeersaders aan belang zullen kunnen gaan inboeten. De concurrentiepositie van grote zeehavens kan onder druk komen te staan. Nederland en met name de Rotterdamse haven zal door infrastructurele werken en moderne overslaginstallaties deze druk kunnen pareren terwijl de aanwezigheid van grote containerterminals ervoor zou kunnen zorgen dat de groei in het stukgoederenvervoer niet aan de Rotterdamse haven voorbij zal gaan.

2.3.2.3 Vervoersbeleid

In het internationale goederenvervoer van Nederland zowel over de weg als over het water is de vervoersrelatie met de Bondsrepubliek verreweg het belangrijkste. Daarbij komt dat het vervoer door Nederlandse vrachtauto's en Nederlandse binnenvaartschepen aanmerkelijk is (66% resp. 58% in 1978). Vanuit dit belang gezien, mag een analyse van het vervoersbeleid van beide landen niet ontbreken⁸². Het Westduitse vervoersbeleid wordt officieel omschreven als 'die freie Wahl des Verkehrsmittels in einer kontrollierten Wettbewerbsordnung'. In de Bondsrepubliek overheerst de gedachte het vervoer ondergeschikt te maken aan andere economische belangen op bijvoorbeeld industrieel en regionaal gebied. Dit komt tot uiting in het spoorwegbeleid waarbij de Bondsrepubliek ertoe neigt het commerciële belang ondergeschikt te maken aan het algemene economisch belang. Het beleid ten aanzien van de verschillende vervoerstakken richt zich vooral op de bevordering van het spoorwegvervoer, en maatregelen in het weg- en watervervoer worden vaak beoordeeld op hun effecten voor de spoorwegen. Deze nationale gerichtheid is in zoverre begrijpelijk als wij zien dat het binnenlandse vervoer vele malen groter is dan het internationale vervoer⁸³. In Nederland geldt als uitgangspunt dat het vervoer een zelfstandige economische sector is, die de eigen kosten moet dekken, en op zich zelf rendabel dient te zijn. Beleid, gericht op het stimuleren van een bepaalde vervoerstak ten koste van andere, vindt niet plaats. Een houding die in overeenstemming is met het grote belang dat Nederland heeft bij een goed functionerend Europees vervoer.

Binnenvaart

Internationaal komt het binnenvaartbeleid vooral aan de orde in Straatsburg in de Centrale Rijnvaartcommissie. Het wordt in sterke mate beheerst door de Akte van Mannheim. Deze gaat uit van de commerciële vrijheid van vervoersondernemingen. In 1979 is aan de Akte van Mannheim een protocol toegevoegd om te voorkomen dat Oostbloklanden na openstelling van het Rijn-Main-Donaukanaal de Westeuropese markt zouden gaan afromen. Tevens is geregeld dat voor het vervoer tussen een plaats aan de Rijn en een plaats in een derde land bilaterale overeenkomsten moeten worden afgesloten. In de Centrale Rijnvaartcommissie is een eerste stap gezet op weg naar een internationale capaciteitsregeling die effectief zou moeten worden in tijden van economische teruggang of vooruitlopend daarop. Dat zou kunnen gebeuren door een investeringsverbod of een oud-voor-nieuw regeling.

Wegvervoer

In het wegvervoersbeleid van Nederland speelt het vergun-

⁸² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Begroting van uitgaven Tweede Kamer; zitting 1980-1981, 16400 Hoofdstuk XII, nr. 2, 21 en 42.

⁸³ H.C. Kuiler, *Beleidsvisies op vervoer in de branding*; Rotterdam, 10 december 1981.

ningenstelsel een belangrijke rol. Het is erop gericht een gezonde bedrijfstak te bevorderen. Voorstellen tot wijziging van het vergunningenstelsel gaan in de richting van een jaarlijkse toetsing, alsmede het intrekken van vergunningen als na verloop van tijd blijkt dat de vervoersonderneming niet in staat is de normaal te achten kosten te dekken uit de vrachtopbrengsten. Ook het grensoverschrijdende wegvervoer valt onder het vergunningenstelsel. Tevens is ook nog van toepassing de nationaal ingestelde tonnagestop uit 1975 om de overcapaciteit terug te dringen. Nieuwe vergunningen worden uitsluitend verleend als nieuw vervoer kan worden aangetoond. Verder speelt ook een economisch criterium een rol waarbij de vervoersopbrengsten worden getoetst aan de normkosten. Wordt aan dit criterium niet voldaan, dan krijgt de onderneming een tijdelijke vergunning (2 jaar) ten einde in staat te worden gesteld passende maatregelen te nemen.

Van een internationaal capaciteitsbeleid in EG-verband is nog geen sprake. Op dit moment wordt een aantal belangrijke vervoersrelaties beheerst door bilaterale contingenten. Hoewel deze in vele gevallen een capaciteitsbeperkend effect hebben, liggen aan de instelling ervan over het algemeen andere overwegingen ten grondslag. Sinds 1953 geldt voor het wegvervoer tussen Nederland en de Bondsrepubliek een vergunningenstelsel. Over uitbreiding van het aantal vergunningen wordt jaarlijks onderhandeld. Eerst werden termijnmachtigingen per jaar verstrekt, later werden deze omgezet in ritmachtigingen. De Bondsrepubliek voert al jarenlang een gericht beleid ten aanzien van het gecombineerde weg-/railvervoer (huckepack-vervoer). Door de Westduitse regering worden de volgende argumenten naar voren gebracht — ook in EG-verband — om ondersteuning voor dit beleid te verkrijgen:

- de omvang van het wegvervoer is in de periode 1960-1978 verveelvoudigd, terwijl daarentegen het goederenvervoer per spoor is gehalveerd;
- in het totale internationale goederenvervoer over de weg in de Bondsrepubliek hebben de Westduitse vervoerders een aandeel van ongeveer 30%. Het aantal ritten van vrachtwagens met een niet-Duits kenteken door of naar Duitsland ligt ver boven de 10.000 per dag;
- om milieu-technische redenen wordt het steeds moeilijker om in dichtbevolkte gebieden de wegeninfrastructuur uit te breiden.

Door de Westduitse overheid is inmiddels circa één miljard D-mark aan subsidies verstrekt om de laad- en loscapaciteit op de stations te verbeteren. De huckepack-vervoersstroom van en naar Nederland is zeer beperkt (ca. 1% van het grensoverschrijdend wegvervoer). Deze vervoerswijze wordt pas financieel aantrekkelijk indien het vervoer over een afstand geschiedt van ten minste 600 km, dus ruim voorbij het Ruhrgebied. Is de factor tijd erg belangrijk dan kan gezegd worden dat tot 1500 km het wegvervoer concurrerend kan zijn. In de Nederlands-Duitse wegvervoersrelatie is het huckepackvervoer een blijvende bron van spanningen. Het is daarom niet zo verwonderlijk dat Nederland bij voortduring erop aandringt om objectieve criteria (o.a. groei handelsstromen) vast te stellen aan de hand waarvan de omvang van het contingent ritmachtigingen kan worden bepaald. Van Westduitse zijde wordt hiertegen ingebracht dat op deze wijze de aard c.q. bedoeling van contingentering wordt aangetast.

2.4 De directe investeringen

2.4.1 De verstrengeling

2.4.1.1 Kapitaalverkeer en directe investeringen

Het kapitaalverkeer van Nederland met het buitenland kan gesplitst worden in drie groepen: eenzijdige kapitaaloverdrachten, langlopend en kortlopend kapitaalverkeer van de particuliere sector en overheidskapitaalverkeer. Van deze groepen is het kapitaalverkeer van de

particuliere sector veruit de belangrijkste. Omdat de kortlopende transacties in het algemeen een nogal grillig beeld vertonen, zullen wij ons beperken tot de langlopende transacties van de particuliere sector. Twee belangrijke groepen in deze sector zijn het effectenverkeer en de directe investeringen. Het criterium voor het onderscheid tussen beide groepen is de vraag of de geldgever aan de kapitaalverstreking al dan niet daadwerkelijk zeggenschap ontleent. Indien de mogelijkheid van controle of beïnvloeding aanwezig is, spreekt men van directe investeringen, in het andere geval van beleggingen. Omdat, per definitie, directe investeringen bedoeld zijn om duurzame economische banden te scheppen, zullen wij ons beperken tot dit soort investeringen.

Tabel 2.53 geeft een overzicht voor de periode 1971-1981 van het saldo van de directe investeringen van Nederland met de wereld, resp. met de Bondsrepubliek.

Tabel 2.53. Saldo van de directe investeringen, 1971-1981 (in mln. guldens)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
saldo totale directe investeringen	317	-417 a)	-163	-2.005	-1.702	-2.031	-2.838	-2.337	-2.227	-2.737	-4.894
saldo directe investeringen m.b.t. Bondsrepubliek	74	-361	-281	-327	-246	-117	237	-115	291	380	-68

Bron: De Nederlandsche Bank N.V., *Kwartaalbericht*, 1981, nr. 3, december 1981, tabel 6.5 blz. 50 e.v. en De Nederlandsche Bank N.V., *Kwartaalbericht*, 1981, nr. 4, maart 1982, tabel 6.5.

a) - = per saldo uitgaande kapitaalstroom.

Uit de tabel blijkt dat Nederland in het verstreken decennium, op 1971 na, altijd een netto investeerder in het buitenland is geweest. Waren de saldi in het begin van de jaren zeventig nog onbeduidend, na 1973 waren deze aanmerkelijk groter, op een niveau van gemiddeld 1% van het bruto nationale produkt. Wanneer het vergelijkbare saldo met de Bondsrepubliek wordt gezien, valt op te merken dat tot 1978 (met uitzondering van de jaren 1971 en 1977) Nederland ook ten opzichte van de Bondsrepubliek een netto investeerder is geweest. Na 1978 is er echter in tegenstelling tot de algemene lijn sprake van een omslag. In het afgelopen jaar was er weer een, bescheiden, netto uitgaande kapitaalstroom naar de Bondsrepubliek.

Directe investeringen zijn een duurzame vorm van internationale verstrengeling, die om te beginnen van belang is voor de betalingsbalanspositie, zowel via de ermee verbonden kapitaalstromen als via de kapitaalopbrengsten. Directe investeringen kunnen echter ook worden opgevat als grensoverschrijdende produktie-activiteiten. Investeringen van Nederland in de Bondsrepubliek kunnen een substituut zijn voor produktie-activiteiten in Nederland en daarmee ook voor export vanuit Nederland. Tevens kan dit betekenen dat aanpassingen van de exportstructuur ten gevolge van gebeurtenissen in de Bondsrepubliek plaatsvinden door middel van directe investeringen. Een beeld van de investeringsverstrengeling is dan ook mede nodig om de gevoeligheid van Nederland ten opzichte van de Bondsrepubliek op handelsgebied te kunnen weergeven. Opgemerkt moet worden dat in het kader van dit rapport geen diepgaande studie kon worden verricht naar de schatting van handelsverschuivende effecten als gevolg van directe investeringen. Wel zullen aan de hand van een vergelijking van de sectorale spreiding van enerzijds de investeringen en anderzijds de exporten in paragraaf 2.4.2 enige indicaties worden gegeven. Daaraan voorafgaand zullen eerst de omvang en het patroon van de directe investeringen worden behandeld.

2.4.1.2 Het internationale patroon van de directe investeringen en de positie van Nederland daarin

De internationale vergelijking van directe investeringen is een moeizame zaak. Oorzaak hiervan is niet alleen dat er verschillende concepten worden gebruikt om investeringen te meten, maar ook dat invulling van dezelfde concepten niet altijd op dezelfde wijze plaatsvindt⁸⁴. Dit betekent dat bij internationale vergelijking de uitkomsten met voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. Dit geldt te meer omdat er voor Nederland specifieke problemen gelden, zoals dat er slechts in beperkte mate gedesaggregeerd cijfermateriaal beschikbaar is⁸⁵.

Wanneer wij ons baseren op het zogenaamde stroomconcept, dat is de jaarlijkse uitbreiding van de investeringen, blijkt dat Nederland één van de grootste internationale investeerders is. Zo komt Nederland in de periode 1970-1976 na de grootste investeerders Verenigde Staten en Japan met resp. 11,5 mrd. en 6,5 mrd. DM en na de Bondsrepubliek (4 mrd. DM) en Groot-Brittannië (3 mrd. DM) op de vijfde plaats met 2,5 mrd. DM gemiddeld per jaar⁸⁶. Wordt echter de omvang van de jaarlijkse directe investeringen gerelateerd aan het bruto nationaal product, of de binnenlandse investeringen in vaste activa, dan verandert de rangorde volledig. In beide gevallen komt Nederland veruit op de eerste plaats, zoals blijkt uit tabel 2.54.

Tabel 2.54. De belangrijkste investeerders, 1971/1976 a)

	directe investeringen in % van het bnp	directe investeringen in % van de bruto investeringen in vaste activa
Nederland	1,48	6,64
Denemarken	0,70	3,23
Japan	0,64	1,79
Verenigd Koninkrijk	0,61	3,20
Zweden	0,54	2,49
België/Luxemburg	0,46	2,44
Bondsrepubliek	0,45	1,97
Canada	0,43	1,87
Frankrijk	0,32	1,36
Verenigde Staten van Amerika	0,28	2,00
Italië	0,20	0,95

Bron: H. Krägenau, *Internationale Direktinvestitionen*; Ergänzungsband 1978/79, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, Verlag Weltarchiv GmbH, 1979.

a) Het betreft hier het gemiddelde over deze jaren.

Met name het cijfer in de tweede kolom is indicatief voor de sterke oriëntatie van Nederland op het buitenland. Ook wanneer een langere periode wordt genomen en de bruto investeringen in vaste activa exclusief die in woningbouw worden gezien, blijft bovenstaande gevolgtrekking gelden. Zo blijken de directe investeringen van Nederland in het buitenland in termen van de particuliere investeringen in vaste activa vanaf het midden van de jaren zestig rond de 12% te schommelen terwijl het vergelijkbare cijfer voor de Bondsrepubliek circa 4% luidt⁸⁷. Voor Nederland is dit hoge aandeel, zij het in afnemende mate, terug te voeren tot

⁸⁴ Zie o.a. H. Krägenau, *Internationale Direktinvestitionen*; Ergänzungsband 1978/1979, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg, Verlag Weltarchiv GmbH, 1979 en H. Krägenau, *Deutsch-Niederländische Direktinvestitionsbeziehungen, eine Bestandsaufnahme*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage, 1982.

⁸⁵ Krägenau, 1982, op.cit., blz. IV-1.

⁸⁶ Krägenau, 1979, op.cit., blz. 28.

⁸⁷ Krägenau, op.cit., blz. 1-2.

enkele grote multinationale ondernemingen. Shell, Philips, Unilever en Akzo hebben een aandeel van 69% in 1974 afnemend tot 59% in 1978⁸⁸.

Geografische spreiding

De internationale investeringen van de in tabel 2.54 genoemde landen blijken zich qua geografische structuur te concentreren op de industriële landen zelf. Japan is een uitzondering: is het deel van de investeringen van de meeste industriële landen in de derde-wereldlanden circa 30%, voor Japan is dat ongeveer 60%.

Binnen het industriële blok is de verdeling van de investeringen sterk verschillend. De oorspronkelijke EG-landen, waaronder de Bondsrepubliek en Nederland, zijn voor meer dan de helft gericht op Europa. Voor de niet EG-landen (Japan, Canada en Amerika) heeft West-Europa een verschillende betekenis. Alleen de Verenigde Staten zijn qua gerichtheid te vergelijken met Nederland en de Bondsrepubliek. Canada en Japan zijn vooral op de Verenigde Staten gericht en minder op West-Europa.

De regionale verdeling van de investeringen van industriële landen in ontwikkelingslanden is eveneens divers. Rekening houdend met factoren als geografische nabijheid en traditionele banden uit het koloniale verleden ligt het zwaartepunt van de meeste landen echter in Latijns-Amerika. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Verenigde Staten, Canada, Nederland en de Bondsrepubliek; Japan is geconcentreerd op Azië en het Verenigd Koninkrijk op Azië en Afrika (in het algemeen betreft het hier de zogenaamde Gemenebestlanden)⁸⁹.

Sectorgewijze spreiding

Naar sectoren bezien worden de directe investeringen van de belangrijkste investeerders in de wereld gekenmerkt door de dominantie van de industriële sector. Niet geheel zeker is of dit ook voor Nederland geldt. In tegenstelling tot de andere landen is voor Nederland de verdeling over bestemmingssectoren onbekend; er is slechts informatie beschikbaar met betrekking tot de verdeling van investeringen naar herkomstsector⁹⁰. De dominantie van de industriële sector verschilt echter qua intensiteit van land tot land. Tabel 2.55 geeft hierover informatie op basis van het boekwaardeconcept en uitgaande van de sectorindeling van het land waarvoor de minst gedesaggregeerde gegevens beschikbaar zijn, te weten Nederland⁹¹.

Opvallend in tabel 2.55 is dat vooral de Bondsrepubliek en Japan het minst geconcentreerd zijn op de industriële sector (54%, resp. 58%). De tegenhanger hiervan is dat beide landen de hoogste percentages tonen ten aanzien van de dienstensector (investeringen in de landbouw en de bouwnijverheid zijn verwaarloosbaar). Wat betreft Nederland zijn in het oog springend de relatief hoge waarden voor de sector delfstofwinning, aardolie en chemie en de sector voedings- en genotmiddelen, naast de relatief lage waarde voor de dienstensector. Binnen de dienstensector valt het relatief hoge aandeel van de investeringen in handelsondernemingen op. Vergeleken met vooral de Bondsrepubliek, het Verenigd Koninkrijk en Japan is de omvang echter gering. Over de achtergrond van dit verschil zijn slechts tentatieve uitspraken mogelijk⁹².

⁸⁸ M. van Nieuwkerk en P. Speelman, 'Nederlandse investeringen in het buitenland en buitenlandse investeringen in Nederland'; De Nederlandsche Bank NV, *Kwartaalbericht*, 1980, nr. 3, blz. 39.

⁸⁹ Krägenau, 1982, op.cit., blz. IV-8.

⁹⁰ Binnenkort zullen ook voor Nederland (boekwaarde)cijfers worden gepubliceerd naar bestemming.

⁹¹ Het boekwaardeconcept beschrijft de stand van zaken op een bepaald moment; het verschil met het stroomconcept is dat nu ook rekening wordt gehouden met o.a. herinvestering van ingehouden winsten.

⁹² Zie Krägenau, 1982, op.cit., blz. IV-17, die het verschil in verband brengt met het bestaan van productiebedrijven van 'Nederlandse' mno's in het buitenland, die ook handelstaken hebben, en het verschil in methode van waarneming. Daarnaast kan de oorzaak zijn dat de Nederlandse directe investeringen worden bepaald door enkele grote mno's die vooral industrieel gericht zijn.

Tabel 2.55. Sectorale verdeling van de directe investeringen van enkele landen, 1978 (in %) a)

sector	Nederland	Bondsre- publiek	Verenigde Staten	Canada	Verenigd Koninkrijk	Japan
1. landbouw, bosbouw en visserij	0,5	0,7	n.b. b)	n.b.	1,9	2,5
2. industrie	80,0	54,1	68,4	70,2	67,4	58,1
– delfstofwinning, aardolie- en chemische industrie	38,6	24,7	33,9	24,3	19,6	31,7
– metaal- en elektro-techn. industrie	25,2	23,2	21,4	23,9	14,3	14,6
– voedings- en genotmiddelen	14,0	0,8	9,6	10,6	17,3	1,6
– overige industrie	2,2	5,1	9,4	11,4	16,2	10,2
3. bouwnijverheid	1,9	0,9	n.b.	n.b.	2,0	1,0
4. dienstverlening	17,6	38,0	31,6	29,8	28,2	38,3
– handel	6,9	17,2	10,3	3,3	16,5	14,1
– transport-, opslag- en communicatie- bedrijven	2,6	1,6	2,1	13,2	3,6	
– banken en verzekeringswezen	3,8	5,9	14,3	10,8		6,9
– overige dienstverlening	4,3	13,3	4,8		8,6	14,5
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: H. Krägenau, *Deutsch-Niederländische Direktinvestitionsbeziehungen, eine Bestandsaufnahme*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage, 1982, blz. IV-13.

a) Boekwaarde.

b) n.b. = niet bekend.

Over het algemeen geldt dat binnen de industriële investeringen, de sector delfstofwinning, aardolie en chemie steeds de grootste aantrekkingskracht blijkt te hebben, gevolgd door de metaal- en elektrotechnische industrie en ten slotte de voedings- en genotmiddelenindustrie. Uitzondering op deze regel is de Bondsrepubliek, waar de metaal- en elektrotechnische industrie de eerste plaats inneemt en het Verenigd Koninkrijk, waar de investeringen in de voedings- en genotmiddelenindustrie belangrijk zijn.

2.4.1.3 De verstrengeling tussen Nederland en de Bondsrepubliek qua omvang van de directe investeringen

Zowel Nederland als de Bondsrepubliek zijn grote investeerders in de wereld. Op basis van de boekwaardecijfers ontlopen beide landen elkaar niet veel. Wanneer we nu het bilaterale patroon bezien, heeft de Bondsrepubliek volgens opgave van de Deutsche Bundesbank per ultimo 1978 4 mrd DM in Nederland geïnvesteerd, terwijl de investeringen van Nederland in de Bondsrepubliek volgens opgave van de Nederlandse Bank 9,5 mrd. gulden bedroegen. De Westduitse investeringen hebben betrekking op circa 600 ondernemingen met een totaalomzet van 13 mrd. DM⁹³. De Nederlandse investeringen hebben betrekking op circa 650 ondernemingen bij een omzet van 30 mrd. DM⁹⁴.

Wanneer nu de genoemde investeringsbedragen worden gerelateerd aan de totale directe investeringen van Nederland resp. de Bondsrepubliek, dan blijkt dat 6,7% van de Westduitse investeringen terecht is gekomen in Nederland terwijl het corresponderende cijfer voor de Nederlandse investeringen 16,3% is.

Analoog aan de bespreking van de goederenhandel zou het ook hier nuttig zijn een verstrengelingsmaatstaf te ontwikkelen die uitspraken mogelijk maakt ten aanzien van de mate van verstrengeling. Evenals bij de goederen zal ook nu worden gecorrigeerd voor omvang en openheid. Wanneer als index voor omvang wordt genomen, de omvang van de bruto investeringen in vaste activa, blijkt dat de Bondsrepubliek vijf maal

⁹³ Deutsche Bundesbank, 'Die Auslandverflechtung der Unternehmen im Jahre 1978'; *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank*, 1981, vol. 33, no. 1.

⁹⁴ Enige voorzichtigheid is hier geboden omdat geen individuele landencijfers gepubliceerd worden door de Westduitse centrale bank; de schatting van 30 mrd. DM wordt verkregen door het Nederlandse aandeel toe te passen op de totale buitenlandse directe investeringen in de Bondsrepubliek. Bij navraag bij de Nederlandse Bank blijkt het getal van 650 ondernemingen overeen te komen met daar bekende gegevens.

groter is dan Nederland. Correctie voor deze factor betekent dat de verhouding omslaat: de Bondsrepubliek investeert dan ongeveer tweemaal zoveel in Nederland als Nederland in de Bondsrepubliek.

Uitbreiding van de correctie met de factor openheid levert weer een deltacoëfficiënt op⁹⁵. Voor een beperkt aantal landenparen zijn cijfers opgenomen in tabel 2.56. De wereld is hier opgevat als som van de in de tabel genoemde landen.

Tabel 2.56. Deltacoëfficiënt voor de directe investeringen van enkele landen, 1973/1976) a)

Nederland-Bondsrepubliek	2,61
Nederland-Frankrijk	2,36
Nederland-Verenigd Koninkrijk	1,43
Bondsrepubliek-Zwitserland	2,86
Bondsrepubliek-Frankrijk	1,66
Bondsrepubliek-Verenigd Koninkrijk	0,83
Frankrijk-Verenigd Koninkrijk	1,24
Canada-Verenigde Staten	3,43
Japan-Verenigde Staten	2,92

Bron: WRR op basis van Krägenau, 1979, op. cit..

a) Boekwaardecijfers, gemiddelde waarde van deze jaren.

Ook nu blijkt de deltacoëfficiënt voor de relatie Nederland-Bondsrepubliek hoog uit te vallen. Vergeleken met andere landenparen zoals Canada-Verenigde Staten, Japan-Verenigde Staten en in mindere mate Zwitserland-Bondsrepubliek is de mate van verstrengeling weliswaar geringer, maar ondanks deze relativering moet toch geconcludeerd worden dat ook de relatie Nederland-Bondsrepubliek op investeringsgebied intens genoemd kan worden.

2.4.1.4 De verstrengeling tussen Nederland en de Bondsrepubliek qua sectorale samenstelling van de directe investeringen

Eerder is aangeduid dat het Nederlandse investeringspatroon in het buitenland niet veel afwijkt van dat van de andere grote investeringslanden. Naast dominantie van de industriële sector geldt dat daarbinnen de delfstofwinning, aardolie- en chemische industrie de eerste plaats innemen, gevolgd door de metaal- en elektrotechnische industrie en ten slotte de voedings- en genotmiddelenindustrie. Hierbij kan nog worden aan-

⁹⁵ In formule (voor de kapitaalexporten van Nederland naar de Bondsrepubliek):

$$\text{deltacoëfficiënt} = \frac{\frac{\text{INV}_{\text{NL}}^{\text{BRD}}}{\text{BRD}}}{\frac{\text{INV}_{\text{W}}^{\text{W}}}{\text{INV}_{\text{W}}^{\text{NL}}}}$$

De noemer geeft de 'normale' stroom van directe investeringen van Nederland naar de Bondsrepubliek aan, die wordt gevonden door de directe investeringen van Nederland in de wereld te vermenigvuldigen met een factor voor omvang (a) en een factor voor openheid (b):

$$a = \frac{\text{BRD}}{\text{W}} \quad b = \frac{\frac{\text{INV}_{\text{W}}^{\text{BRD}}}{\text{BRD}}}{\frac{\text{INV}_{\text{W}}^{\text{W}}}{\text{W}}}$$

INV_i^j = directe investeringen van i in j

I_{W} = bruto investeringen in vaste activa van de wereld

I_{BRD} = bruto investeringen in vaste activa van de Bondsrepubliek

getekend dat Nederland van alle belangrijke investeringslanden relatief het meeste investeert in de industriële sectoren.

Wanneer nu het patroon van de Nederlandse investeringen in industriële landen vergeleken wordt met het patroon van de Nederlandse investeringen in de Bondsrepubliek (zie tabel 2.57), dan valt op dat binnen de dominante industriële sector sprake is van een andere rangorde dan bij het algemene patroon⁹⁶. De groep delfstofwinning, aardolie- en chemische industrie komt nu niet op de eerste plaats, maar op de laatste plaats; de metaal- en elektrotechnische industrie gaat van een middenpositie naar een uitgesproken eerste positie.

Tabel 2.57. Sectorale verdeling van de Nederlandse investeringen in industrielanden en die in de Bondsrepubliek, 1978 (in %) a)

	industriële landen in %	Bondsrepubliek in %
1. landbouw, bosbouw en visserij	0,4	0,1
2. industrie	82,6	84,3
– delfstofwinning, aardolie- en chem. industrie	41,6	16,5
– metaal- en elektrotechn. industrie	25,4	49,4
– voedings- en genotmiddelen	13,9	17,4
– overige industrie	1,7	1,0
3. bouwnijverheid	1,1	0,7
4. dienstverlening	15,9	14,9
– handel	6,4	6,9
– transport-, opslag- en communicatie- bedrijven	1,5	1,1
– banken en verzekeringswezen	3,6	1,8
– overige dienstverlening	4,4	5,1

Bron: Krägenau, 1982, op. cit., blz. IV-19 en II-37; (Nederlandse data).

a) Boekwaardecijfers.

De data in tabel 2.57 hebben betrekking op investeringen naar herkomstsector; een belangrijke vraag is nu in hoeverre er sprake is van zogenaamd 'branchevreemd' investeren. Deze vraag is evenwel door het ontbreken van materiaal en/of het niet voldoende gespecificeerd zijn daarvan, moeilijk te beantwoorden. Op basis van cijfermateriaal van de Deutsche Bundesbank (naar bestemming) en van de Nederlandse Bank (naar herkomst) kan slechts worden vermoed dat de industriële sector grotendeels ook in de industriële sector investeert⁹⁷.

Een tweede gezichtshoek van waaruit de sectorgewijze verstrengeling kan worden beschreven, is een vergelijking van het Nederlandse investeringspatroon in de Bondsrepubliek met het patroon van de totale buitenlandse investeringen in de Bondsrepubliek (tabel 2.58).

Opvallend in bovenstaande tabel is het hoge aandeel van de ijzer- en staalsector en het lage aandeel van de handelssector in de Nederlandse investeringen. Wat betreft de ijzer- en staalsector wordt de uitschieter ook weerspiegeld in het 'marktaandeel' van Nederland in de betreffende branche. Zonder twijfel kan dit op conto worden geschreven van de investeringen van Hoogovens in Hoesch.

Ter afsluiting van deze paragraaf zal de structuur van de Westduitse investeringen in Nederland worden vergeleken met het totale buitenlandse investeringspatroon in Nederland (tabel 2.59).

Ten aanzien van de directe investeringen in de industriële sector valt op dat ook bij Westduitse investeringen in Nederland sprake is van een wijziging in de rangorde. Ook hier springt de metaal- en elektro-

⁹⁶ Het betreft hier de investeringen naar herkomst en niet naar bestemming.

⁹⁷ Krägenau, 1982, op.cit., blz. II-35.

Tabel 2.58. De structuur van de buitenlandse directe investeringen in de Bondsrepubliek en die van Nederland in de Bondsrepubliek, 1978 (in mln. DM en in %) a)

	buitenlandse investeringen in de Bondsrepubliek		Nederlandse investeringen in de Bondsrepubliek	
	in %	in mln. DM	in %	aandeel in de totale investeringen per sector
1. mijnbouw	0,4	241	X	
2. industrie	62,6	41800	67,4	13,2
– chemie	9,9	6590	5,3	6,6
– aardolie	10,3	6879	13,9	16,6
– kunststofverwerking	2,8	1893	0,8	0,8
– winning en verwerking van steen, aarde, keramiek en glas	0,9	616	0,2	2,9
– ijzer en staal	4,1	2751	18,1	54,0
– machinebouw	5,8	3842	6,4	13,7
– autoindustrie	6,8	4550	3,1	5,6
– elektrotechniek	10,0	6701	9,6	11,7
– instrumentenindustrie	2,7	1785	0,9	4,0
– voedings- en genotmiddelen	3,5	2356	2,3	8,1
– overige industrie	5,7	3837	6,6	13,9
3. bouwnijverheid	0,3	198	X	X
4. dienstverlening				
– handel	14,2	9494	9,8	8,5
– transport en communicatie	1,0	648	1,8	22,2
– kredietinstututen	6,0	4010	1,8	3,7
– deelnemingen	10,2	6836	12,5	15,0
– overige dienstverlening	4,6	3098	3,4	8,9
– overige ondernemingen	0,7	458	1,5	27,9
		66783		12,3

Bron: Krägenau, 1982, op. cit., V-5; (Westduitse data).

a) Boekwaardecijfers, bestemmingssectoren.

Tabel 2.59. De structuur van de buitenlandse directe investeringen in Nederland en die van de Bondsrepubliek in Nederland, 1978 (in mln. gulden en in %) a)

	buitenlandse investeringen in Nederland		Westduitse investeringen in Nederland	
	in %	in mln. gld.	in %	aandeel in de totale investeringen per sector
1. landbouw, bosbouw en visserij	0,4	133	0,1	2,3
2. industrie	66,1	21504	69,3	9,1
– delfstofwinning, aardolie en chemie	34,1	11086	10,3	2,6
– metaal- en elektrotechn. industrie	18,8	6130	55,3	25,5
– voedings- en genotmiddelen	7,0	2294	0,3	0,4
– overige industrie	6,1	1994	3,4	4,8
3. bouwnijverheid	0,7	234	0,1	0,9
4. dienstverlening	32,8	10675	30,5	8,1
– handel	16,1	5232	17,5	9,4
– transport-, opslag en communicatie-bedrijven	2,0	640	7,5	33,3
– banken en verzekeringswezen	6,7	2172	3,1	4,1
– overige dienstverlening	8,1	2631	2,4	2,5
		32546		8,7

Bron: Krägenau, op. cit., blz. V-9 (Nederlandse data).

a) Boekwaardecijfers.

technische industrie eruit. Op basis van Westduitse data blijkt dat deze concentratie vooral te danken is aan investeringen in de ijzer- en staalindustrie.

2.4.2 De gevoeligheid: directe investeringen versus handel

De gevoeligheid op goederen- en dienstengebied wordt mede bepaald door de investeringsverstremgeling. In de literatuur wordt veelal gesteld dat directe investeringen nodig zijn ter verzekering van een groot en groeiend handelsvolume⁹⁸. Achtergrond hiervan is onder andere het veiligstellen van de benodigde grondstoffen maar ook het verkrijgen van specifieke kennis en het begeleiden van de handel door middel van marketingactiviteiten. Een argument dat minder voorkomt is dat investeringen handel kunnen substitueren; directe investeringen kunnen immers goederenexporten vervangen door productie in het bestemmingsland van die exporten. In hoeverre zich dit voordoet is, zoals eerder opgemerkt, moeilijk aan te geven, niet alleen vanwege het beperkte beschikbare materiaal, maar ook omdat uiteraard onbekend is hoe de situatie geweest zou zijn zonder Nederlandse investeringen in de Bondsrepubliek. Noodgedwongen zal dus volstaan moeten worden met een summiere en speculatieve aanduiding van het belang van de directe investeringen in dit kader.

Produktiedata van in de Bondsrepubliek producerende Nederlandse bedrijven en van in Nederland producerende Westduitse bedrijven zijn niet bekend. Om aan dit manco tegemoet te komen is verondersteld dat wel bekende - zij het per sector geaggregeerde - Westduitse data over de productie van Westduitse bedrijven in het buitenland en buitenlandse bedrijven in de Bondsrepubliek toepasbaar zijn voor de bilaterale relatie; met andere woorden, aangenomen wordt dat één eenheid investeringen in de Bondsrepubliek respectievelijk in Nederland van Nederlandse respectievelijk Westduitse investeerders, evenveel productie oplevert als de 'gemiddelde' investering van buitenlandse ondernemingen in de Bondsrepubliek respectievelijk van Westduitse ondernemingen in de wereld. Wanneer nu vervolgens de aldus bepaalde productie in de Bondsrepubliek respectievelijk in Nederland gerelateerd wordt aan de Nederlandse exporten naar de Bondsrepubliek, respectievelijk de Westduitse exporten naar Nederland, verkrijgen we een belangrijke indicatie van het belang van directe investeringen (boekwaarde) ten opzichte van de exporten (zie tabellen 2.60 en 2.61). Tabel 2.60 beschrijft de Westduitse

Tabel 2.60. De verhouding tussen buitenlandse directe investeringen (resp. productie) en goederenexport van de Bondsrepubliek, naar de wereld respectievelijk Nederland, 1977/1978 (in % a)

	industrie	chemie	ijzer, staal	machines	elektro-techniek	ijzer, plaatstaal en metaal	textiel	steen, aarde
1. ratio Westduitse directe investeringen in de wereld/Westduitse goederenexporten naar de wereld	10,2	29,1	7,6	5,2	13,6	n.b. b)	n.b.	n.b.
2. ratio omzet van Westduitse productiebedrijven in de wereld/Westduitse goederenexporten naar de wereld	43,4	108,5	37,7	20,3	61,7	27,1	19,0	51,7
3. ratio Westduitse directe investeringen in Nederland/Westduitse goederenexporten naar Nederland	3,8	14,5	3,2	1,9	2,5	n.b.	n.b.	n.b.
4. ratio omzet van Westduitse productiebedrijven in Nederland/Westduitse goederenexporten naar Nederland	16,1	53,3	15,8	7,6	10,0	33,4	11,6	21,6

Bron: Krägenau, 1982, op. cit., tabel III-2.

a) Gemiddelde over deze jaren.

b) n.b. = niet bekend.

⁹⁸ Zie o.a. A.J. Halbach, 'Direktinvestitionen und Aussenhandel — zwei voneinander unabhängige Größen?'; *Ifo-Schnelldienst*, 30, 1981, blz. 10.

Tabel 2.61. De verhouding tussen buitenlandse directe investeringen (resp. productie) en goederenexport van Nederland, naar de wereld respectievelijk de Bondsrepubliek, 1978 (in %)

	industrie	chemie	aardolie	steen, aarde, asbest- kunststof verwerking, keramiek en glas	ijzer, staal	machine- bouw	voer- tuigen	elektro- techniek	instru- menten	voedings- en genot- middelen
1. ratio buitenlandse directe investeringen in de Bondsrepubliek / goederenexporten naar de Bondsrepubliek a)	28,3	47,6	66,8	40,6	28,5	40,2	33,5	51,7	27,6	19,8
2. ratio omzet buitenlandse productie-bedrijven in de Bondsrepubliek / buitenlandse goederenexporten naar de Bondsrepubliek	132,0	158,1	417,6	148,9	176,1	172,0	177,8	183,1	355,0	118,5
3. ratio Nederlandse directe investeringen in de Bondsrepubliek / Nederlandse goederenexporten naar de Bondsrepubliek a)	28,9	19,9	27,4	10,1	48,8	72,8	46,7	58,5	10,7	5,7
4. ratio omzet Nederlandse productie-bedrijven in de Bondsrepubliek / Nederlandse goederenexporten naar de Bondsrepubliek	136,0	62,7	172,6	37,4	1269,0	305,7	274,4	204,6	41,6	33,9

Bron: Krägenau, 1982, op. cit., tabel III-3.

a) Inclusief de zogenaamde 'middelbare' directe investeringen.

investerings in Nederland en tabel 2.61 de Nederlandse investeringen in de Bondsrepubliek. Basis voor beide tabellen zijn Westduitse data. In beide tabellen is per sector ook aangegeven wat de verhouding is tussen de directe investeringen van Nederland respectievelijk de Bondsrepubliek en de exporten van beide landen.

De regels 1 en 2 in beide tabellen hebben betrekking op de relatie met de wereld en de regels 3 en 4 op de bilaterale relatie.

De cijfers in tabel 2.60 geven aan dat de verhouding van de directe investeringen van de Bondsrepubliek in Nederland tot de exporten voor alle sectoren lager is dan de vergelijkbare verhouding voor de wereld. Opvallend hierbij is de relatief hoge buitenlandse productie van de chemische sector zowel in Nederland als de wereld. Wanneer de cijfers voor de Bondsrepubliek uit tabel 2.60 vergeleken worden met die van Nederland in tabel 2.61 dan valt op dat de cijfers van de Bondsrepubliek over de gehele linie laag zijn ten opzichte van de Nederlandse. Wat betreft de buitenlandse directe investeringen in de Bondsrepubliek blijkt dat de productie van buitenlandse bedrijven aldaar groter is dan de exporten naar de Bondsrepubliek (tabel 2.61, regel 2). In totaal gezien geldt dit ook voor de Nederlandse investeringen in de Bondsrepubliek. Naar sectoren bezien gaat deze constatering niet meer op; alleen de sectoren olie, vooral ijzer en staal, machines, motorvoertuigen en elektrotechniek hebben een productie die uitgaat boven de exporten, terwijl de chemie, kunststofverwerking, instrumenten en voedings- en genotmiddelen een aanmerkelijk lagere productie hebben dan exporten.

Wanneer we nu deze constatering in verband brengen met wat eerder werd vastgesteld ten aanzien van de goederenexporten van Neder-

land naar de Bondsrepubliek, dan zijn drie conclusies mogelijk:

1. naar alle waarschijnlijkheid is met de Nederlandse directe investeringen in de Bondsrepubliek een industriële productie gemoeid die de exporten van de sector industrie overtreft. Ontwikkelingen in de goederenhandel kunnen derhalve niet los worden gezien van ontwikkelingen in de directe investeringen;
2. binnen de industriële sector als geheel loopt het beeld uiteen. In die sectoren waarin de Nederlandse goederenexport naar de Bondsrepubliek sterk ondervertegenwoordigd is — te weten de investerings- en consumptiegoederensector — is in het algemeen met de directe investeringen een productie in de Bondsrepubliek gemoeid die hoger is dan de desbetreffende exporten. Als voorbeelden zijn te noemen de elektrotechniek, motorvoertuigen en machines. Bij het onderzoek naar gebleken comparatieve voordelen zijn juist deze groepen, naast ijzer en staal, genoemd als de goederen met uitgesproken nadeel ten opzichte van de Bondsrepubliek;
3. gezien de cijfers in tabel 2.60 geven Westduitse ondernemingen er de voorkeur aan om de industriële produkten af te zetten door exporten en minder door productie in Nederland. Ook het hoge aandeel van de dienstensector in de Westduitse investeringen in Nederland (zie tabel 2.59) is in dit licht logisch te noemen: wanneer veel afgezet wordt door middel van exporten moeten de nodige promotie- en begeleidingsactiviteiten worden verricht.

Het bovenstaande lijkt erop te wijzen dat een niet onbelangrijk deel van de Nederlandse directe investeringen in de Bondsrepubliek substituerend is voor Nederlandse exporten terwijl de Westduitse directe investeringen veeleer complementair van aard zijn. Duidt dit er nu op dat het productie- c.q. investeringsklimaat in Nederland slecht is en dat met andere woorden een deel van de bedrijvigheid zich in het verleden heeft verplaatst en zich wellicht in de toekomst nog zal verplaatsen? Een antwoord hierop is moeilijk te geven. Een aanwijzing voor een bevestigend antwoord is toch wel de ontwikkeling in het verleden. Zo bedroeg het saldo van de directe investeringen in de periode 1963-1973 circa 0,11% van het Nederlandse bruto nationale produkt (bnp), in de periode 1973-1980 was dit al opgelopen tot 1% van het bnp⁹⁹. Ook vergelijking van de binnenlandse investeringsquote, die in de periode 1968-1981 met ruim 6 procentpunten is gedaald, met de uitgaande stroom van Nederlandse directe investeringen, rond een niveau van circa 2% van het nationale inkomen bevestigt dit¹⁰⁰. Recent lijkt het verschil tussen ontwikkelingen binnenslands en buitenslands zich versneld door te zetten. Zie ook tabel 2.62, waarin de ontwikkeling van de bruto investeringen in vaste activa en die van de directe investeringen wordt weergegeven. Hieruit blijkt dat de directe investeringen van Nederland in het buitenland na 1979 fors toenemen, terwijl de bruto investeringen in vaste activa reëel zelfs afnemen. De buitenlandse directe investeringen in Nederland daarentegen nemen ook aanzienlijk toe. Deze toename is vooral op conto van het jaar 1979 te schrijven.

De gesignaleerde negatieve algemene ontwikkelingen betekenen niet dat in alle sectoren het investeringsklimaat van Nederland ongunstig moet worden beoordeeld. Zo wordt de laatste tijd meer in diensten geïnvesteerd.

Ten slotte geldt dat bij de genoemde drie conclusies bedacht moet worden dat niet alleen Westduitse data over buitenlandse ondernemingen zijn toegepast op Nederlandse bedrijven maar ook dat het grootste deel van de Nederlandse directe investeringen in het buitenland te danken is aan slechts enkele multinationale bedrijven. Een enquête bij bedrijven om een meer gespecificeerd inzicht te krijgen verdient dan ook aan-

⁹⁹ Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij N.V., *Kredietwaardigheden*; Kwartaalbericht 2/80, blz. 2.

¹⁰⁰ De Nederlandsche Bank N.V., *Jaarverslag 1981*; Amsterdam, Kluwer, 27 april 1982, blz. 66.

Tabel 2.62. De ontwikkeling van binnen- en buitenlandse investeringen, 1964-1981 (in % per jaar)

	gemiddelde stijging in % per jaar			
	1964/68	1969/73	1974/78	1979/81 a)
<i>waarde</i>				
bruto investeringen in vaste bedrijfsactiva (ongerekend woningen)	12,7	8,9	9,5	4,7
directe investeringen van Nederland in het buitenland	24,0	15,3	9,1	29,1
directe investeringen van het buitenland in Nederland	25,2	15,0	-7,1	34,3
<i>volume</i>				
bruto investeringen in vaste bedrijfsactiva (ongerekend woningen)	9,5	3,3	1,5	- 2,4

Bron: SER, Commissie Economische Deskundigen, *Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen*, juli 1980, blz. 35.

a) De bruto-investeringen alleen voor de jaren 1979 en 1980; het ook opnemen van 1981 betekent, gezien de berichten, een verdere verlaging.

beveling¹⁰¹. De Nederlandse Bank is in dit verband de instantie bij uitstek om een dergelijk onderzoek uit te voeren.

2.5 De monetaire relatie van Nederland met de Bondsrepubliek

2.5.1 Inleiding

In april 1972 trad het zogenaamde slangarrangement in werking tussen alle toenmalige EG-landen. De bedoeling van dit arrangement was om binnen de koersmarges van het mondiale wisselkoersstelsel van vaste pariteiten — het Smithsonian Agreement — onderling nauwere marges toe te passen. In dit verband wordt wel gesproken van de slang (EG-valuta) in de tunnel. Het wereldwijde stelsel van vaste onderlinge wisselkoerspariteiten viel echter na een aantal valutacrisis in maart 1973 uiteen. Over bleef nu de slang, zij het, gezien het aantal nog deelnemende landen, de mini-slang; achtereenvolgens traden namelijk het pond, de lire en de Franse frank uit de slang. Een belangrijke achtergrond voor Nederland om aan de EG-arrangementen deel te nemen is dat het meedoen van met name de Bondsrepubliek en België waarborgt dat circa de helft van het Nederlandse handelsverkeer van de door het stelsel geboden relatieve stabiliteit kan profiteren¹⁰².

Na 1973 zijn in EG-verband diverse pogingen gedaan om de monetaire samenwerking weer uit te breiden tot alle lidstaten; deze pogingen mislukten echter tot 1978 toen op instigatie van (vooral) Schmidt en Giscard d'Estaing het Europees Monetair Stelsel (EMS) werd gecreëerd met als doel een grotere monetaire stabiliteit in de Gemeenschap te bewerkstelligen. Op 13 maart 1979 trad dit stelsel in werking; dit stelsel is in feite een voortzetting van het oude slangarrangement, technisch wijkt het echter op onderdelen af¹⁰³. Daarnaast was het de bedoeling dat het EMS een rol zou spelen in het Europese eenwordingsproces. De rol die de Bondsrepubliek hierbij speelde is in feite enigszins verrassend; tot die tijd

¹⁰¹ Krägenau, op.cit., blz. VI-1.

¹⁰² G.A. Kessler, *De invloed van het Nederlandse monetaire beleid en wisselkoersbeleid op de ontwikkeling van de werkgelegenheid*; overdruk nr. 68, De Nederlandsche Bank N.V., 1980, blz. 14.

¹⁰³ Zie onder andere De Nederlandsche Bank N.V., *Verslag over het jaar 1978*; Amsterdam, Kluwer, mei 1979, blz. 120 e.v.

immers was de Bondsrepubliek altijd een tegenstander geweest van de mogelijkheid om monetaire eenwording als 'trekpaard' van de integratie te doen fungeren. De veranderde Westduitse houding zou verklaard kunnen worden uit de toegenomen politieke kracht van dit land naast de behoefte aan een systeem waarbij veranderingen in de waarde van de dollar minder invloed zouden hebben op de stabiliteit van de onderlinge wisselkoersen in Europa¹⁰⁴.

In deze paragraaf zal nu de relatie van Nederland met de Bondsrepubliek binnen het EMS beschreven worden. Nagegaan wordt in hoeverre het wisselkoersbeleid van Nederland op de Bondsrepubliek is afgestemd. Dit zal gebeuren door de motiveringen voor het beleid van Nederland op het terrein van disconto-aanpassingen (als één van de instrumenten om het verschil in geldmarkttrente ten opzichte van het buitenland te beïnvloeden) en middenkoerswijzigingen te bezien. Deze motiveringen kunnen immers een indruk geven van de gepercipieerde beleidsruimte van Nederland ten opzichte van de Bondsrepubliek. Bestudering van de jaren van het EMS is des te interessanter omdat in 1979 de koers van de mark zich boven in het systeem bevond terwijl deze in 1980 wegzakte ten gevolge van zich manifesterende grote tekorten op de Westduitse lopende rekening van de betalingsbalans en de extreem hoge rente in de Verenigde Staten. Vervolgens zal een indruk worden gegeven van het Westduitse wisselkoersbeleid in het verleden en het verwachte beleid in de toekomst. Besloten zal worden met de beleidsmogelijkheden van Nederland in de toekomst binnen het EMS.

2.5.2 *Het beleid ten aanzien van middenkoersaanpassingen in het Europese Monetaire Stelsel*

Op 13 maart 1979 is het slangarrangement opgegaan in het EMS. Na een beginperiode van rust deden zich medio 1979 spanningen voor waardoor koersaanpassingen nodig werden. Zo werd met ingang van 24 september 1979 de mark gerevalueerd met 2% en de Deense kroon met 3% gedevalueerd ten opzichte van de overige valuta's. Op 30 november vond een verdere devaluatie van de kroon plaats met 5%. Na een jaar (1980) waarin geen enkele wijziging te melden is, werd op 23 maart 1981 de Italiaanse lire met 6% gedevalueerd terwijl met ingang van 5 oktober 1981 de gulden en de Duitse mark met 8,5% revalueerden ten opzichte van de Franse frank en de Italiaanse lire en met 5,5% ten opzichte van de Belgische en de Luxemburgse frank, de Deense kroon en het Ierse pond. Met ingang van 22 februari 1982, ten slotte, devalueerden de Belgische en de Luxemburgse frank met 8,5% en de Deense kroon met 3%.

Sinds de invoering van het EMS hebben dus vijf maal middenkoersaanpassingen plaatsgevonden als resultaat van een onderhandelingsproces. Van deze gevallen zullen er twee nader worden bezien, te weten de wijziging van 24 september 1979 en die van 5 oktober 1981, omdat in deze gevallen de koersverhouding tussen mark en gulden in het geding was.

De aanpassing van 24 september 1979

Volgens het verslag van de Nederlandse Bank over het jaar 1979 waren in 1979 wisselkoersspanningen niet te vermijden door onder andere een onvoldoende onderlinge afstemming van het interne beleid van de verschillende landen (de inflatie varieerde tussen de 5 en 20%) en de uiteenlopende hoge financieringstekorten van de publieke sector waardoor omvangrijke monetaire financiering vaak onvermijdelijk werd¹⁰⁵. Hieruit

¹⁰⁴ T. de Vries, *On the meaning and future of the European Monetary System*; Essays in International Finance, nr. 138, september 1980, International Finance Section, Department of Economics, Princeton New Jersey, zoals geciteerd in: A.J. Reitsma, *Internationale monetaire ontwikkelingen in de jaren zeventig*, afscheidscollege als buitengewoon hoogleraar aan de KMA te Breda, 15 april 1981, blz. 13 e.v.

¹⁰⁵ De Nederlandsche Bank N.V., *Verslag over het jaar 1979*; Amsterdam, Kluwer, april 1980, blz. 128.

resulteerde de al genoemde aanpassing van 24 september in de vorm van een opwaardering van de Duitse mark met 2% en een devaluatie van de Deense kroon met 3%. Een belangrijke vraag is nu wat het beleid was dat Nederland in deze zaak volgde.

In een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer wordt vermeld dat tot in de laatste fasen van de onderhandelingen van Nederlandse zijde het standpunt werd ingenomen dat een revaluatie van de Duitse mark ten opzichte van de gulden niet noodzakelijk was¹⁰⁶. Achtergrond hiervan was de visie dat de economische ontwikkeling in Nederland (met name het prijsverloop en de ontwikkeling van de lopende rekening van de betalingsbalans) en de feitelijke koersontwikkeling van de gulden geen redenen gaven tot aanpassing. Toch werd een devaluatie van 2% van de gulden ten opzichte van de mark aanvaard. De noodzaak om in het internationaal overleg tot overeenstemming te komen blijkt hierbij van doorslaggevend belang te zijn geweest¹⁰⁷.

De aanpassing van 5 oktober 1981

Ook nu was een belangrijke oorzaak van aanpassing de sterk divergerende ontwikkeling in de landen die aan het EMS deelnemen. Vooral voor de wisselkoersvorming belangrijke indicatoren als inflatie, lopende rekening van de betalingsbalans en financieringstekort van de overheid gaven aan dat landen als Frankrijk, Italië en België er in bepaalde opzichten aanmerkelijk slechter aan toe waren dan met name de Bondsrepubliek en Nederland. Ook aanzienlijke steuninterventies en zeer hoge rentetarieven (20 tot 30%) waren niet in staat gebleken de zwakke valuta's in het EMS-gareel te houden¹⁰⁸.

Als redenen voor het niet wijzigen van de koers van de gulden ten opzichte van de mark worden genoemd de voortdurend sterke positie van de gulden en de mark in het EMS en het niet of nauwelijks uit elkaar lopen van de relatieve economische posities van beide landen¹⁰⁹. Het advies van de Nederlandsche Bank sluit hierbij aan en stelt dat het voor Nederland geen zin heeft om zich in geval van herschikking van de pariteiten te begeven in de kring der zwakken (en dus te devalueren ten opzichte van de mark)¹¹⁰. Een devaluatie immers zou bovendien, aldus de Bank, het vertrouwen in de gulden schaden en daarmee de financierbaarheid van het overheidstekort in gevaar brengen. Evenzo zou, naar de opvatting van de Bank, een verwijdering ten opzichte van de mark het gunstige effect van een devaluatie op de exporten spoedig ongedaan hebben gemaakt, omdat de hieruit resulterende hogere prijzen van de import uit de Bondsrepubliek mede via de automatische prijscompensatie tot hogere inflatie zouden hebben geleid¹¹¹. Het argument van het vertrouwen in de gulden kwam ook naar voren in het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van de aanpassing op 5 oktober 1981. Het debat spitste zich toe op de keuze tussen een even grote revaluatie als de mark en een minder grote bij een gelijktijdige renteverlaging. Bij gelijke economische ontwikkelingen in Nederland en de Bondsrepubliek zou een zich distantiëren van de mark in combinatie met een renteverlaging ten opzichte van de Bondsrepubliek slechts betekenen dat het vertrouwen in de gulden afneemt en vandaar uit een opwaartse druk ontstaat op de rente¹¹². Zoals in een eerdere gelijksoortige discussie werd gesteld, zou een eventueel geforceerde handhaving van de rente op een lager niveau kunnen leiden tot een voortdurende herwaardering

¹⁰⁶ Aanpassingen van middenkoersen in het kader van het Europees Monetair Stelsel 1979; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15816, nr. 1, blz. 1.

¹⁰⁷ De Nederlandsche Bank N.V., 'De wisselkoersaanpassing in het Europese Monetair Stelsel'; bijlage II, Advies van de Bank, *Kwartalbericht*, 1979, nr. 3, december 1979.

¹⁰⁸ Aanpassingen van middenkoersen in het kader van het Europees Monetair Stelsel 1981, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17125, nr. 1, blz. 1.

¹⁰⁹ *Ibid.*, blz. 2.

¹¹⁰ *Ibid.*, bijlage 3, blz. 5.

¹¹¹ *Ibid.*, bijlage 3, blz. 5.

¹¹² Tweede Kamer, Handelingen, 8 december 1981, blz. 900 e.v.

naar beneden van de gulden. Dit kan leiden tot een oplopende inflatie en wellicht zelfs beëindiging van de deelname aan het EMS¹¹³.

2.5.3 Het discontobeleid

In de beschouwde periode van het EMS hebben zich zowel aan Nederlandse zijde als aan Westduitse zijde veranderingen voorgedaan in de officiële rentetarieven. Tabel 2.63 geeft hierin inzicht tot 19 maart 1982. Wat betreft de Nederlandse rentetarieven is gekozen voor het wisseldisconto. Dit disconto geeft de rente weer waartegen de Nederlandse Bank bereid is zowel geaccepteerde wissels als schatkistpapier te verzilveren¹¹⁴. Door de band die bestaat tussen het wisseldisconto en de geldmarktrente kan de Bank door wijziging in het discontotarief de geldmarktrente, die enkele procenten hoger ligt dan de officiële rente, beïnvloeden. Voor de Bondsrepubliek zijn naast het analoge wisseldisconto de 'Lombardsatz' en de 'Sonderlombardsatz' opgenomen. De Lombardpercentages geven de rente weer waartegen kredietinstellingen tekorten aan centraal bankgeld kunnen aanvullen. Deze rentepercentages moeten ook in de analyse betrokken worden omdat in de beschouwde periode het wisseldisconto en de Lombardsatz zich niet steeds parallel ontwikkelen. Vanaf 19 februari 1981 (tot 7 mei 1982) werd bovendien de 'Sonderlombardsatz' de indicator voor de officiële tarieven van de Deutsche Bundesbank. Invoering van dit hogere tarief werd nodig geacht om het op dat moment grote rentevershil tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Bondsrepubliek te verminderen¹¹⁵.

Tabel 2.63. Wijzigingen in de officiële rentetarieven van Nederland en de Bondsrepubliek in de jaren van het EMS, maart 1979-maart 1982 a)

		Nederland wisseldisconto		Bondsrepubliek wisseldisconto		Lombardsatz		Sonderlombardsatz	
30 maart	1979			+ 1%	(4%)				
31 mei	1979	+ 0,5%	(7%)						
1 juni	1979					+ 0,5%	(5,5%)		
6 juli	1979	+ 0,5%	(7,5%)						
13 juli	1979	+ 0,5%	(8%)	+ 1%	(5%)	+ 0,5%	(6%)		
1 november	1979	+ 0,5%	(8,5%)	+ 1%	(6%)	+ 1%	(7%)		
29 november	1979	+ 1%	(9,5%)						
29 februari	1980			+ 1%	(7%)	+ 1,5%	(8,5%)		
2 mei	1980	+ 0,5%	(10%)	+ 0,5%	(7,5%)	+ 1%	(9,5%)		
23 juni	1980	-0,5%	(9,5%)						
21 juli	1980	-0,5%	(9%)						
19 september	1980					-0,5%	(9%)		
22 september	1980	-0,5%	(8,5%)						
21 oktober	1980	-0,5%	(8%)						
19 februari	1981								(12%)
3 maart	1981	+ 1%	(9%)						
9 oktober	1981							-1%	(11%)
4 december	1981							-0,5%	(10,5%)
22 januari	1982	-0,5%	(8,5%)					-0,5%	(10%)
19 maart	1982	-0,5%	(8%)					-0,5%	(9,5%)

Bron: De Nederlandsche Bank N.V., *Kwartaalbericht*, 1981, nr. 4, maart 1982 en Deutsche Bundesbank, *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, maart 1982, 34e jaargang nr. 3.

a) Tussen haakjes staat het nominale rentepercentage.

Vergelijking van de officiële tarieven in beide landen geeft aan dat er in ieder geval tot medio 1980 en vanaf begin 1982 grote overeenstemming bestaat in de wijzigingen. Aanpassingen in de Bondsrepubliek worden op hetzelfde moment of korte tijd later door Nederland gevolgd. Hoewel dit

¹¹³ Tweede Kamer, Aangangsel van de Handelingen, zitting 1979-1980, blz. 2617 e.v.

¹¹⁴ M.P. Gans, *De handelsbank als financiële instelling*; Deventer, Kluwer, 1965.

¹¹⁵ C. Köhler, 'Die Zinspolitik der Deutschen Bundesbank'; *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 1 januari 1982, 35e jaargang, nr. 1, blz. 15.

uit de tabel niet blijkt, is er in werkelijkheid ook eind 1981 sprake van een volgen van de rente-ontwikkeling in de Bondsrepubliek en wel door wijzigingen in de zogenaamde opslagrente. Zo wordt op 14 oktober en 4 december 1981 de rente-opslag verlaagd die de Nederlandse Bank in rekening brengt aan banken die een relatief groot beroep op haar doen¹¹⁶. In de tweede helft van het jaar 1980 echter is er minder overeenstemming in de ontwikkeling van de rentetarieven.

Wat betreft de motivering voor de wijzigingen in het Nederlandse disconto in de verschillende perioden blijkt dat de veranderingen in 1979 door de Nederlandse Bank voornamelijk worden beargumenteerd als aanpassingen aan de stijging van de geldmarktrente in binnen- en buitenland. Daarnaast worden als redenen gegeven de in die tijd relatief zwakke positie van de gulden in het EMS, met name tot uitdrukking komend in een oplopende markenkoers van de gulden, en de rentestijgingen in de Bondsrepubliek. Vooral het renteververschil ten opzichte van de Bondsrepubliek blijkt steeds een belangrijke rol te spelen bij beslissingen om het Nederlandse disconto te veranderen. In 1980 verzwakte de positie van de mark ten opzichte van de gulden in het EMS. Oorzaak hiervan was vooral het grote tekort van de Bondsrepubliek op de lopende rekening van de betalingsbalans. Dit tekort en de resulterende zwakte van de mark in het EMS stelde de Nederlandse Bank in staat viermaal achtereenvolgend het disconto te verlagen. In februari 1981 werden in de Bondsrepubliek maatregelen genomen om de zwakke positie van de mark te wijzigen. De resulterende stijging in de geldmarktrente in de Bondsrepubliek noodzaakte nu de Nederlandse Bank het disconto te verhogen. Doordat Nederland in eerste instantie de Westduitse rente niet volgde, begon de gulden in EMS-verband weg te zakken; bij een niet verhogen van het disconto was de gulden vermoedelijk blijven zakken terwijl het dalen van de koers de gulden steeds onaantrekkelijker zou hebben gemaakt¹¹⁷. Het kunnen volgen ten slotte van de Westduitse aanpassingen naar beneden door Nederland in het begin van 1982 kan worden verklaard uit de zeer sterke positie die de gulden innam in het EMS.

Concluderend kan het volgende worden gesteld. Tussen discontobeleid en wisselkoersbeleid bestaat een nauwe samenhang; in de Nederlandse verhoudingen moet het disconto vooral worden gezien als een instrument in het kader van het wisselkoersbeleid. Bij het wisselkoersbeleid spelen drie belangrijke overwegingen een rol. Om te beginnen het streven naar stabiele koersverhoudingen met de belangrijkste handelspartners, omdat wisselkoersstabiliteit gunstig wordt geacht voor de ontplooiing van handelsbetrekkingen. Deze overweging vormt de achtergrond van de voorkeur van de Nederlandse autoriteiten voor enigzins vast systeem van vaste wisselkoersen, zoals het EMS. Binnen het EMS en dan met name in relatie tot de Westduitse mark komen nog twee overwegingen naar voren:

- het streven om stijgingen van het importprijsspeil zoveel mogelijk te temperen met het oog op de binnenlandse inflatie, die weer van invloed is op de exportpositie. Deze overweging impliceert het vermijden van depreciatie ten opzichte van de Westduitse mark. Weliswaar kan depreciatie op korte termijn positieve gevolgen hebben voor de exportpositie, maar op de langere duur staan hier de negatieve gevolgen van de doorwerking van een hogere geïmporteerde inflatie in het prijspeil tegenover;
- het streven om het internationale vertrouwen in de positie van de gulden niet in gevaar te brengen. Depreciatie ten opzichte van de mark kan dit vertrouwen schaden, hetgeen een neerwaartse druk op de koers van de gulden en een opwaartse druk op het rentepeil met zich mee zou brengen.

Gegeven deze overwegingen bestaat er voor Nederland ten opzichte van de Bondsrepubliek slechts een beperkte beleidsruimte. De oorzaak

¹¹⁶ De Nederlandsche Bank N.V., *Kwartaalbericht*; 1981, nr. 3, december 1981, blz. 52 en 53.

¹¹⁷ Tweede Kamer, Handelingen, 10 maart 1981, blz. 3836.

hiervan is met name het feit, dat de Bondsrepubliek voor Nederland zo'n belangrijke handelspartner is. De koersverhouding ten opzichte van de mark is daardoor zowel uit een oogpunt van exportpositie als uit een oogpunt van binnenlandse inflatiebestrijding van grote betekenis. Uit de beschreven gevallen van koersaanpassingen blijkt een sterke neiging van Nederlandse zijde om de mark te volgen. In één geval wilde men volgen, maar kon dit niet om politieke redenen, in het andere geval werd de koersverhouding ten opzichte van de mark gehandhaafd, hoewel dit uit een oogpunt van renteniveau althans op korte termijn minder aantrekkelijk leek. Het handhaven van een *vaste nominale koers* met de Bondsrepubliek wordt kennelijk van eminent belang geacht. Uit de motiveringen voor de beschreven disconto-aanpassingen komt naar voren, dat het discontobeleid in feite dient ter ondersteuning van het wisselkoersbeleid. Ook hier is weer de situatie in de Bondsrepubliek een dominante factor. De onderlinge positie van mark en gulden bepaalt de ruimte voor een discontobeleid. In de praktijk betekent het streven naar een vaste band met de Westduitse mark dat een zo sterk mogelijk positie van de gulden in het EMS gewenst is (zo hoog mogelijk in de EMS-band), zelfs als de positie van de Westduitse mark in het EMS zwak is. In dat geval immers is de uitgangspositie van Nederland bij een 'realignment' zo sterk mogelijk¹¹⁸.

2.5.4 *Het Westduitse wisselkoersbeleid*

In het voorgaande is beschreven welk uitgangspunt van toepassing is in de praktijk van het huidige Nederlandse wisselkoersbeleid: het zo dicht mogelijk in de buurt van de Westduitse mark trachten te blijven. Van belang is nu te bezien welke overwegingen in de Bondsrepubliek gelden voor het wisselkoersbeleid. In de praktijk immers hebben deze overwegingen en principes, zij het indirect, gevolgen voor de waarde van de Nederlandse gulden.

Wanneer we teruggaan naar het verleden blijkt dat verschillende elementen een belangrijke rol hebben gespeeld. Te noemen zijn: werkgelegenheidsoverwegingen, stabiliteitsaspecten (het beperken van inflatie), politieke belangen (pro Amerika of pro Frankrijk) en handelspolitieke aspecten (protectie of volledige vrijheid)¹¹⁹. Afhankelijk van de specifieke situatie zijn genoemde aspecten in meerdere of mindere mate steeds weer terug te vinden. Onverbrekkelijk verbonden met het Westduitse wisselkoersbeleid was echter steeds de spanning tussen werkgelegenheids- en stabiliteitsaspecten¹²⁰.

Ook in de argumentatie pro of contra de invoering van het Europees Monetair Stelsel zijn deze aspecten en overwegingen terug te vinden. Als argumenten ten gunste van de invoering zijn in de discussie genoemd¹²¹:

1. het EMS wordt gezien als een instrument om de wisselkoersrisico's te verminderen en daardoor de investeringen, werkgelegenheid en groei in de Bondsrepubliek te bevorderen; zonder EMS zou de wisselkoers volledig vrij zijn en door het niet interveniëren van de Amerikaanse centrale bank zou het risico groot zijn dat een belangrijke (reële) overwaardering van de Westduitse mark zou resulteren. Deze overwaardering (te goedkope importen en te dure exporten) zou de exportsector van de Bondsrepubliek nadelig beïnvloeden en met name de winstverwachting ongunstig beïnvloeden. Dit laatste zou kunnen betekenen dat de investeringen, die de motor zijn van economische groei, negatief worden beïnvloed. Een

¹¹⁸ Vergelijk Tweede Kamer, Aangangsel van de Handelingen, zitting 1979-1980, blz. 2489 en R.A.R. van de Bosch, 'De hoge rente in Nederland'; *Economisch Statistische Berichten*, 26 augustus 1981, 66e jaargang, nr. 3319, blz. 827.

¹¹⁹ H.E. Scharrer, 'Währungspolitik'; *Die Aussenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung für die Niederlande*, WRR-werkdocument, 's-Gravenhage, 1982, blz. 211.

¹²⁰ Zie Scharrer, op.cit., voor de verschillende perioden.

¹²¹ Scharrer, op.cit., blz. 45, e.v.

samengaan in het EMS geeft nu de mogelijkheid om een belangrijk deel van de exportsector (circa 45%) onder de vlag van een vast wisselkoerssysteem te brengen met minder risico van overwaardering van de wisselkoers ('overshooting') en minder risico van afname van de investeringen;

2. het EMS geeft de mogelijkheid van een ondergewaardeerde valuta en daarmee de kans concurrentievoordelen te creëren voor de Westduitse economie. De periode na 1973 (een zweven ten opzichte van de valuta buiten de zogenaamde slanglanden en een vaste wisselkoers ten opzichte van de slanglanden) had laten zien dat door de relatief lage Westduitse inflatie de Bondsrepubliek in reële termen deprecieerde ten opzichte van de overige slanglanden. Deze onderwaardering van de valuta ten opzichte van concurrenten in de slanglanden (te dure importen, te goedkope exporten) gaf een belangrijk deel van de exportsector een sterke impuls;

3. het EMS geeft de mogelijkheid om de rol van reservevaluta te delen met andere Westeuropese landen; de Westduitse mark heeft zich als tegenpool van de dollar ontwikkeld: een belangrijke hoeveelheid speculatief kapitaal richt zich mogelijk ook op de mark met als gevolg dat er een grote kans is op overwaardering van de Westduitse valuta met alle nadelige gevolgen voor werkgelegenheid en export;

4. het EMS is een poging de Europese Gemeenschap uit de stagnatie te halen en de integratie nieuwe impulsen te geven; de stagnatie in het integratieproces gaat gepaard met een toename van protectionisme binnen de EG. Om deze tendensen te beperken is het nodig de integratie opnieuw te bevorderen;

5. het EMS is een in politiek opzicht geslaagde poging samen met Frankrijk een grotere stabiliteit te verlenen aan de Europese Gemeenschap; de verhouding tot Frankrijk is voor de Bondsrepubliek erg belangrijk: het weer meedoen van Frankrijk in een Europees wisselkoerssysteem weegt voor de Bondsrepubliek dan ook zwaar. Werkgelegenheidsoverwegingen (1, 2 en 3), handelspolitieke aspecten (4) en politieke belangen (5) komen in het bovenstaande naar voren als belangrijke elementen bij de bepaling van het Westduitse wisselkoersbeleid. Daarnaast speelt ook het inflatieaspect als contra-argument een rol. De hierboven genoemde argumenten 1, 2 en 3 wijzen in de richting van het vermijden van reële appreciatie en eventueel het bewerkstelligen van reële depreciatie. Het stabiliteitsargument daarentegen wijst juist in de richting van het vermijden van reële depreciatie, ten einde de opwaartse invloed van de stijging van importprijzen op de inflatie zoveel mogelijk tegen te gaan. Vooral de centrale bank en het ministerie van Economische Zaken zijn aanhangers van een wisselkoersbeleid waarin met name de stabiliteitsargumenten terug te vinden zijn. Hun invloed is dan ook te merken geweest bij de beperking van de rol van de ECU in het EMS¹²².

Het Westduitse wisselkoersbeleid zal zich in de nabije toekomst, evenals in het verleden, waarschijnlijk voltrekken in het spanningsveld tussen de stabiliteits- en de werkgelegenheidsdoelstelling. Dit spanningsveld weerspiegelt zich in de verhouding tussen enerzijds de centrale bank en het ministerie van Economische Zaken en anderzijds het ministerie van Financiën en de Bondskanselier. De economische omstandigheden waaronder het beleid zijn beslag zal krijgen, zijn hierbij naar het zich laat aanzien als volgt te karakteriseren¹²³:

a. een zodanig positieve goederenbalans dat het negatieve saldo van de diensten en de kapitaalopbrengsten meer dan teniet worden gedaan. Achtergrond hiervan is dat de economische structuur van de Bondsrepubliek niet alleen gekarakteriseerd kan worden door een relatief hoge mate van industrialisatie maar ook door krachtige aanpassingen in het

¹²² Ibid., blz. 51.

¹²³ Ibid., blz. 54, e.v.

recente verleden aan de veranderingen in de wereldeconomie. Deze hoge structuurflexibiliteit blijkt onder andere uit het feit dat in de traditionele productiesectoren als landbouw, textiel, schoenen, scheepsbouw en, in mindere mate, staal al zodanige aanpassingen hebben plaatsgevonden dat de huidige produktiestructuur in staat moet worden geacht om de internationale concurrentie te weerstaan. Daarnaast wordt de exportsector van de Bondsrepubliek gekenmerkt door een zeer hoog aandeel van fabrikaten, een goederencategorie die bij een opleving van de internationale economie de betalingsbalans van de Bondsrepubliek een sterke positieve impuls zou kunnen geven. Zo is de Bondsrepubliek na de Verenigde Staten maar voor Japan de tweede goederenexporteur ter wereld, maar ten aanzien van fabrikaten is de Bondsrepubliek de grootste leverancier. In 1980 was bijna 20% van de totale export van fabrikaten van het OESO-gebied afkomstig uit de Bondsrepubliek; voor de Verenigde Staten en Japan was dit respectievelijk 17% en 14%¹²⁴;

b. een stabiliteitsvoorsprong ten opzichte van de meeste Westeuropese landen en de Verenigde Staten. Oorzaak hiervan is de bovenbeschreven gunstige uitgangspositie van de Bondsrepubliek voor groei van de exportsector. Deze positie geeft via een positieve goederenbalans een relatief sterke mark en daarmee de mogelijkheid van het vermijden van import van buiten de Bondsrepubliek veroorzaakte inflatie. Daarnaast is ook het interne beleid te noemen waarin het terugdringen van inflatie steeds veel gewicht krijgt. Het gevolg van deze omstandigheden is dat de Duitse mark naar alle waarschijnlijkheid een tendens tot opwaardering zal blijven ondervinden.

2.5.5 *Beleidsmogelijkheden van Nederland ten aanzien van de wisselkoers in de toekomst*

Een belangrijke vraag is nu wat bovenstaande voor de toekomst te verwachten ontwikkeling voor Nederland betekent. Centraal hierbij staat de invloed van de aardgasbaten op de Nederlandse betalingsbalans. Onafhankelijk van de vraag immers of Nederland, zoals in het verleden, de Westduitse wisselkoers zou moeten volgen, ontstaat door de contractueel vastgelegde daling in de gasexporten het probleem of Nederland een relatief sterke economie als de Bondsrepubliek nog *kan* volgen. Berekeningen geven aan dat voor elke gulden die aan export van aardgas weg zal vallen een rijksdaalder aan andere producten zal moeten worden uitgevoerd, wil het effect op de lopende rekening van de betalingsbalans worden gecompenseerd¹²⁵.

Uitgaande van de trendmatige daling in het exportvolume van aardgas zijn met betrekking tot het toekomstige wisselkoersbeleid van Nederland twee perioden te onderscheiden: de periode van heden tot aan het jaar waarin de reële stijging van de gasexportprijs de daling in het gasexportvolume niet meer goedmaakt en de periode na dat betreffende jaar. Het jaar waarin de omslag zal plaatsvinden, is moeilijk aan te geven. Oorzaken hiervan zijn niet alleen de in de onderhandelingsronden van 1980 en 1981 (de zogenaamde Spierenburg-ronden) ontstane mogelijkheden om de afname van gas meer te spreiden in de tijd, maar vooral de onzekere prijsvorming van stookolie c.q. ruwe aardolie, waarmee de prijs van aardgas is verbonden. Onafhankelijk van de prijsontwikkeling van ruwe aardolie (zie hiervoor bijlage 2 en paragraaf 2.2.2.6) blijft toch het onderscheid tussen deze twee periodes van kracht; te eniger tijd zal zich een omslag voordoen. In de eerste periode kan los van de prijsontwikkeling van olie, worden verondersteld dat de in vergelijking met de Bondsrepubliek minder gunstige industriële structuur als het ware wordt

¹²⁴ Bundesministerium für Wirtschaft, Internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/1133, 3 december 1981, blz. 2.

¹²⁵ Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17100, hoofdstuk XIII, nr. 2, blz. 14.

goedgemaakt door de aardgasbaten, met als gevolg dat ook het wisselkoersbeleid van de Bondsrepubliek gevolgd kan worden. In de tweede periode gaat dit niet meer op: de bijdrage van de aardgasbaten wordt steeds minder, met als gevolg dat er relatief grote tekorten kunnen ontstaan op de lopende rekening van de betalingsbalans. De te verwachten ontwikkeling in de gasexporten, in combinatie met het huidige verschil in industriële structuur tussen beide landen impliceert derhalve dat na de genoemde omslag een volgen van het Westduitse beleid niet meer mogelijk lijkt, tenzij een structurele verbetering in de exportpositie van Nederland wordt gerealiseerd. In de periode daaraan voorafgaand lijkt het voor Nederland mogelijk de lijnen vanuit het verleden door te trekken. De tendens van effectieve opwaardering van de gulden zoals die in de jaren zeventig te merken was, mede onder invloed van het aardgas, zal zich ook in deze periode kunnen blijven voordoen.

De vraag is of Nederland hierbij moet blijven streven naar een constante nominale wisselkoers ten opzichte van de Westduitse mark, die zelf binnen het EMS een tendens tot opwaardering kent. Nederland staat immers voor de opgave om de periode waarin de gasbaten de betalingsbalans nog sterk positief beïnvloeden, te gebruiken voor de opbouw van een exportsector die de internationale concurrentie kan weerstaan. De keus van de mark als hegemonievaluta impliceert weliswaar gezien de beleidsuitgangspunten in de Bondsrepubliek een lage inflatie¹²⁶ maar tevens wellicht een zodanig appreciërende valuta ten opzichte van andere concurrenten dan de Bondsrepubliek dat daartegen een verlies in de concurrentiepositie wordt geleden. Tegenover elkaar staan dus enerzijds het positieve effect van een lage inflatie en een gematigde loonkostenontwikkeling en anderzijds het gevaar van een te sterke appreciatie. In de periode 1979-1981 heeft het positieve effect overheerst, zoals blijkt uit tabel 2.64. In deze jaren kwam de inflatie gemiddeld per jaar slechts een half procent boven die van de Bondsrepubliek, een resultaat dat de concurrentiepositie, althans wat het prijsniveau betreft, positief heeft beïnvloed. Wanneer als indicator voor de concurrentiepositie de voor prijsinflatieverschillen gecorrigeerde wisselkoers wordt genomen, blijkt dat de concurrentiepositie licht tot sterk

Tabel 2.64. Nominale en reële koersontwikkeling van de gulden ten opzichte van enkele valuta, 1979-1981 (in % per jaar) a)

	nominale wijziging	reële wijziging			
		nominale wijziging gecorrigeerd voor verschil in loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie b)	nominale wijziging gecorrigeerd voor verschil in export- prijzen	nominale wijziging gecorrigeerd voor verschil in export- prijzen excl. bij Nederland energie	nominale wijziging gecorrigeerd voor verschil in inflatie
Duitse mark	+ 0,8	+ 4,0	- 6,4	- 0,9	+ 0,3
VS dollar	+ 5,9	+ 13,2	+ 5,5	+ 10,8	+ 12,0
Franse franc	- 1,5	+ 7,2	- 2,5	+ 2,8	+ 5,3
Italiaanse lire	- 4,8	+ 4,4	+ 2,9	+ 8,2	+ 8,2
Belgische franc	- 0,8	+ 0,6	- 3,1	+ 2,2	- 0,3
Pond sterling	+ 6,7	+ 23,6	+ 5,2	+ 10,5	+ 15,5
Japanse yen	+ 12,1	+ 9,3	+ 7,2	+ 12,5	+ 11,9

Bron: De Nederlandse Bank N.V., *Kwartaalbericht*, 1981, nr. 4, maart 1982; P. Capdevielle en D. Alvarez, 'International comparisons of trends in productivity and labor costs', *Monthly Labor Review*, December 1981; OESO, *Economic Outlook*, December 1981 en De Nederlandsche Bank N.V., *Jaarverslag 1981*, 27 april 1982.

- a) + depreciatie, - appreciatie.
b) Alleen de jaren 1979 en 1980.

¹²⁶ Zie A.P. Budd en P. Warburton, *Monetary policy in the Netherlands and the guilder/DM exchange rate*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage, 1982, blz. 9-11 voor een theoretische bespiegeling waarin de gulden in een vaste verhouding staat tot de mark en P. Korteweg, 'Monetair beleid in Nederland'; *Economisch Statistische Berichten*, 19 november 1980, 65e-jaargang nr. 3281, blz. 1291.

verbeterd is. Ook bij gebruik van andere indicatoren zoals loonkostenverschillen per eenheid produkt in de verwerkende industrie en verschillen in exportprijzen blijkt deze conclusie in het algemeen stand te houden.

De Raad is van mening dat met het oog op de noodzakelijke ontwikkeling van de exportsector een beleid gevoerd moet worden waarbij de concurrentiepositie van Nederland op internationale markten zo min mogelijk in gevaar moet worden gebracht. De tendens tot opwaardering van de gulden in de nabije toekomst parallel aan die van de Duitse mark betekent ongetwijfeld een relatief lage inflatie en daarmee ook positieve uitwerkingen op de exportprijs van Nederland en de Nederlandse loonkostenontwikkeling per eenheid produkt. De appreciatie mag echter niet zover gaan dat een voor Nederland gunstig verschil in loonkostenontwikkeling of verschil in exportprijzen meer dan geneutraliseerd wordt. In concreto betekent dit dat bij toekomstige onderhandelingen over aanpassingen van de middenkoersen in het EMS, Nederland niet noodzakelijkerwijs de Bondsrepubliek volledig moet volgen¹²⁷. Steeds weer zal moeten worden bedacht dat het positieve effect op de Nederlandse concurrentiepositie van een lage inflatie dankzij een sterke wisselkoers, meer dan teniet kan worden gedaan door die zelfde sterke wisselkoers. Een iets hogere inflatie, die bij het niet volledig volgen van de Bondsrepubliek het gevolg kan zijn, moet eventueel geaccepteerd worden wanneer dat tegelijkertijd betekent dat een nadeel voor de internationale concurrentiepositie zo kan worden voorkomen.

Over de invulling van het beleid na de omslag in de gasexporten is op dit moment weinig te zeggen. Veel zal afhangen van de mogelijkheid om het noodzakelijke 'exportscenario' te ontwikkelen.

2.6 De kwetsbaarheid van Nederland

In het voorgaande is de verstrengeling en de gevoeligheid van de verschillende economische relaties van Nederland en de Bondsrepubliek aan de orde geweest. Voordat de mogelijke beleidsconsequenties hiervan geschetst worden, zal een samenvatting van het voorgaande worden gegeven. Deze samenvatting zal puntsgewijze plaatsvinden.

1. *Karakteristieken van de huidige handelsrelatie Nederland-Bondsrepubliek Duitsland*

De handel van Nederland met de Bondsrepubliek is omvangrijk. Nu is dit doorgaans het geval tussen aan elkaar grenzende landen die zich op een zelfde ontwikkelingspeil bevinden. Rangschikt men alle bilaterale handelsrelaties in de wereld naar omvang dan komt die tussen Nederland en de Bondsrepubliek op de vierde plaats. Het lijdt geen twijfel dat deze handelsrelatie voor beide partners, maar zeker voor Nederland, van grote importantie is. Een derde van onze goederenexport gaat naar onze oostelijke nabuur en deze Nederlandse export maakt weer 12% uit van de Westduitse invoer. Omgekeerd is 10% van de Westduitse uitvoer voor Nederland bestemd, terwijl deze uitvoer ruim 20% uitmaakt van de Nederlandse invoer. Het patroon van verwevenheid wordt zowel kwantitatief als kwalitatief bepaald door een aantal basisdeterminanten, zoals economisch ontwikkelingspeil, comparatieve verschillen in productiestructuur, geografische nabijheid (afstand) en dergelijke. Wil men nu een specifieke relatie tussen landen op zijn (bijzondere) merites beoordelen, dan ligt het voor de hand om op grond van deze basisdeterminanten verwachtingswaarden te bepalen. Uit een vergelijking van de *feitelijke* situatie met deze *verwachtingswaarden* komt naar voren dat de omvang van de handel tussen Nederland en de Bondsrepubliek wel zeer belangrijk is, maar geenszins uitzonderlijk. Zo zijn de bilaterale rela-

¹²⁷ Zie Budd en Warburton, op.cit., blz. 52.

ties van België met Nederland en van Oostenrijk met de Bondsrepubliek van vergelijkbare intensiteit. Voorts blijkt dat bilaterale relaties als die tussen Canada en de Verenigde Staten, tussen Ierland en het Verenigd Koninkrijk en tussen de Scandinavische landen onderling veel belangrijker zijn. Nu gaat het in een handelsrelatie niet alleen om de omvang, maar ook om de geaardheid. Wat dit laatste betreft kan de handelsrelatie Nederland-Bondsrepubliek in een drietal opzichten wel uitzonderlijk worden genoemd:

- a. qua pakketsamenstelling: Nederland is ten opzichte van de Bondsrepubliek vooral leverancier van landbouwproducten en brandstoffen en afnemer van investerings- en consumptiegoederen. Het exportpakket van Nederland is in het algemeen gesproken al eenzijdig te noemen vergeleken met andere geïndustrialiseerde landen; voor de export naar de Bondsrepubliek geldt dit in nog sterkere mate (ook indien rekening wordt gehouden met de omvang en samenstelling van de totale import van de Bondsrepubliek blijft deze conclusie gehandhaafd);
- b. qua regionale samenstelling: de Nederlandse export is vooral gericht op Noordrijn-Westfalen, hetgeen op zich niet zo verwonderlijk is omdat deze deelstaat het dichtst bij Nederland gelegen is. Indien echter rekening gehouden wordt met de invloed van de factor afstand en met de spreiding van de totale Westduitse importen over de verschillende regio's, blijkt toch een meer dan evenredige concentratie op Noordrijn-Westfalen en een ondervertegenwoordiging in met name het Zuiden;
- c. qua invloed op de betalingsbalans: de goederenhandel met de Bondsrepubliek levert, vergeleken met de totale export naar de landen van de EG, een meer dan evenredige positieve bijdrage aan het saldo van de Nederlandse goederenbalans. Zo bedraagt het goederensaldo met de Bondsrepubliek 57% van het desbetreffende saldo van Nederland met de EG in totaliteit. Vooral de landbouwgoederen en de groep brandstoffen dragen hiertoe bij.

2. Ontwikkelingen in de handelsrelatie Nederland-Bondsrepubliek Duitsland

Het positieve saldo van Nederland in het handelsverkeer met de Bondsrepubliek is van betrekkelijk recente datum. De voornaamste oorzaak daarvan is de toegenomen waarde van de export van brandstoffen, die in verband staat met de stijging van de reële prijs van energie en de stijging in het exportvolume van aardgas. De recente omslag in de prijsontwikkeling van energie toont ten overvloede dat men niet te veel conclusies mag verbinden aan een situatieschets waarin toevallige factoren een grote rol kunnen spelen, maar dat men juist ook het ontwikkelingsaspect in het oog moet houden. De jaren zeventig laten in dit opzicht een heel opmerkelijk beeld zien dat voor Nederland bepaald ongunstig is te noemen:

- onze concurrentiepositie heeft in algemene zin een verslechtering ondergaan;
- de pakketsamenstelling van onze goederenuitvoer is eenzijdiger geworden;
- de regionale spreiding van onze goederenuitvoer is beperkter geworden.

De verslechtering van onze concurrentiepositie komt tot uiting in het marktaandeelverlies dat voor Nederland in de jaren zeventig in de Bondsrepubliek is opgetreden. Dit aandeelverlies heeft zich voorgedaan in alle deelregio's die in dit rapport worden onderscheiden. Hierbij dient overigens te worden aangetekend dat er in 1981 een kentering is opgetreden: het marktaandeel nam voor het eerst weer toe van 11,5% in 1980 tot nu 12%. De landbouwproducten en producten van de voedings- en genotmiddelenindustrie zijn hier in belangrijke mate voor verantwoordelijk.

Het opgetreden marktverlies in het afgelopen decennium geldt met name de fabrikaten. De relatief toch al zwakke positie in eindproducten is verder verslechterd. In landbouwgoederen en brandstoffen (incl. aard-

gas), die onze 'stronghold' vormen op de Westduitse markt, hebben we onze positie daarentegen weten te handhaven.

Regionaal gezien blijkt dat Nederland de oververtegenwoordiging in Noordrijn-Westfalen in het afgelopen decennium nog verder heeft vergroot, terwijl de ondervertegenwoordiging in het Noorden en het Zuiden nog verder is toegenomen. Deze tendensen moeten negatief worden ingeschat, gezien het feit dat juist Noordrijn-Westfalen minder dan gemiddeld en met name het Zuiden meer dan gemiddeld groeit.

3. *De diensten in het beeld betrokken*

Nederland heeft traditioneel een positief saldo in het dienstenverkeer met de Bondsrepubliek; dit positieve saldo is zelfs groter dan het totale saldo van onze dienstenbalans. Van de totale Nederlandse dienstenuitvoer is ruim een derde gericht op de Bondsrepubliek.

Het positieve saldo op de dienstenbalans met de Bondsrepubliek wordt geheel bepaald door de diensten die samenhangen met de invoer, doorvoer en uitvoer. Van de totale hoeveelheid goederen die in Nederland wordt geladen (uitvoer en doorvoer) heeft de helft als bestemming de Bondsrepubliek. De doorvoer neemt hierbij met een aandeel van twee derde een belangrijke plaats in, en wel met name de zee-landdoorvoer. Van de totale doorvoer heeft circa 70% betrekking op deze soort van doorvoer.

Het vervoer is uiteraard niet los te denken van de goederenuitwisseling die tussen beide landen plaatsvindt. Drie soorten goederengroepen spelen de hoofdrol in de afvoer naar de Bondsrepubliek, te weten: de landbouwprodukten inclusief de voedings- en genotmiddelen, de ertsen en de ruwe olie inclusief aardolieprodukten. In cijfers (1978): landbouwprodukten 14% aandeel, aardolie en aardolieprodukten 40,5% en ertsen 30%. Eindprodukten spelen hierbij hoegenaamd geen rol.

4. *Enkele determinanten van de concurrentiepositie op de Westduitse markt*

Er is al op gewezen dat het opgetreden marktverlies met name de fabrikaten geldt. Onze relatief toch al zwakke algemene positie in eindprodukten is hierdoor verder verslechterd. In landbouwgoederen en brandstoffen hebben we onze positie daarentegen grosso modo weten te handhaven. Een scherpe verklaring voor dit grote verschil in uitkomst is moeilijk te geven. Er zijn evenwel duidelijke aanwijzingen dat het verlies qua concurrentiepositie wat de fabrikaten aangaat, moet worden toegeschreven aan een combinatie van factoren, te weten: prijs, produktkwaliteit en marketing.

In de prijsvorming hebben de loonkostenontwikkeling per eenheid produkt en de appreciatie van de Nederlandse gulden ten opzichte van onze belangrijke concurrenten op de Westduitse markt een belangrijke rol gespeeld. Aan het einde van de jaren zeventig is aan de voor ons negatieve ontwikkeling een einde gekomen. Sedert 1979 is onze loonkostenontwikkeling per eenheid produkt aanmerkelijk verbeterd ten opzichte van de concurrenten, ook indien rekening wordt gehouden met de valuta-ontwikkeling. De eerder gereleveerde verbetering van onze marktpositie in 1981 zal ook met deze kentering verband houden.

Wat betreft produktkwaliteit en marketing speelt naast de objectieve realiteit ook de beeldvorming een belangrijke rol. Het is weinig overdreven te stellen dat het succes van onze zuivel- en landbouwprodukten zo groot is dat Nederland er als leverancier op de Westduitse markt mee vereenzelvigd wordt. Voor de ontwikkeling van een imago van leverancier van industrieprodukten is dit een handicap. Dit blijkt ook uit opinie- en attitude-onderzoek onder Westduitse zakenlieden.

5. *De monetaire relatie van Nederland met de Bondsrepubliek*

Sedert 1979 is het Europese Monetaire Stelsel (EMS) in werking getreden, dat in feite een voortzetting is van het oude slangarrangement, waarvan Nederland en de Bondsrepubliek op het laatst de enige dragers

waren. Sinds de invoering van het EMS hebben verschillende keren middenkoersaanpassingen plaatsgevonden als resultante van een onderhandelingsproces. Nederland blijkt hierbij in zijn opstelling, voornamelijk naar voren komend in het disconto- en wisselkoersbeleid, nauw te hebben aangesloten bij de Bondsrepubliek. Aangezien de Westduitse markt binnen het EMS een tendens tot opwaardering vertoonde, heeft Nederland deze tendens met de gulden gevolgd.

Tussen discontobeleid en wisselkoersbeleid bestaat overigens een nauwe samenhang; in de Nederlandse verhoudingen moet het disconto vooral worden gezien als een instrument in het kader van het wisselkoersbeleid. Bij het wisselkoersbeleid spelen drie belangrijke overwegingen een rol. Om te beginnen het streven naar stabiele koersverhoudingen met de belangrijkste handelspartners, omdat wisselkoersstabiliteit gunstig wordt geacht voor de ontplooiing van handelsbetrekkingen. Deze overweging vormt de achtergrond van de Nederlandse voorkeur voor enigerlei systeem van vaste wisselkoersen, zoals het EMS. Binnen het EMS en dan met name in relatie tot de Westduitse markt komen vooral twee overwegingen naar voren:

- het streven om stijgingen van het importprijspeil zoveel mogelijk te temperen met het oog op de binnenlandse inflatie, die weer van invloed is op de exportpositie. Deze overweging impliceert het vermijden van depreciatie ten opzichte van de Westduitse markt. Weliswaar kan depreciatie op korte termijn positieve gevolgen hebben voor de exportpositie, maar op de langere duur staan daar de negatieve gevolgen van de doorwerking van een hogere geïmporteerde inflatie in het exportprijspeil tegenover;
- het streven om het internationale vertrouwen in de positie van de gulden niet in gevaar te brengen. Depreciatie ten opzichte van de markt kan dit vertrouwen schaden, hetgeen een neerwaartse druk op de koers van de gulden en een opwaartse druk op het rentepeil met zich mee zou brengen.

Gegeven deze overwegingen bestaat er voor Nederland ten opzichte van de Bondsrepubliek slechts een beperkte beleidsruimte. De oorzaak hiervan is met name het feit dat de Bondsrepubliek voor Nederland zo'n belangrijke handelspartner is. De koersverhouding ten opzichte van de markt is daardoor zowel uit een oogpunt van exportpositie als uit een oogpunt van binnenlandse inflatiebestrijding van grote betekenis. Er blijkt een sterke neiging van Nederlandse zijde te bestaan om de markt te volgen. Het discontobeleid dient, zoals gezegd, in feite ter ondersteuning van het wisselkoersbeleid. Ook hierbij is de relatie tot de Bondsrepubliek het richtsnoer geweest.

6. *Enkele lijnen naar de toekomst*

Voor een evaluatie van de Nederlandse positie op de Westduitse markt zijn de toekomstperspectieven van doorslaggevende betekenis. Voor al te stellige uitspraken moet men zich daarbij hoeden. Er zij in dit verband gewezen op een drietal belangrijke ontwikkelingen die een tamelijk onverwacht karakter hebben. Zo stemt de onverwachte omslag op de energiemarkt bijvoorbeeld tot voorzichtigheid, maar dat geldt evenzeer voor het recente herstel dat in onze concurrentiepositie op de Westduitse markt is opgetreden. Ten slotte heeft een aantal jaren geleden niemand voorzien dat onze agrarische export zich zo goed zou houden. Maar ook als men verrassingselementen inweegt, is er ruimte voor een waarschuwend geluid. Er tekenen zich in onze handelsrelatie met de Bondsrepubliek een aantal structurele kenmerken af die als zwak zijn te beschouwen in het licht van de te verwachten ontwikkelingen. Deze tekortkomingen hangen samen met de genoemde eenzijdigheden, met name de eenzijdige pakketsamenstelling en de regionale concentratie van onze export. Het valt te voorzien dat de pakketsamenstelling zowel als de regionale concentratie van onze uitvoer naar de Bondsrepubliek in ons nadeel zullen werken, hetgeen ook zijn weerslag zal hebben op het dienstenverkeer.

De dynamiek voor wat betreft de goederengroepen die zo'n belangrijke bijdrage moeten leveren aan de Nederlandse betalingsbalans, moet voor de toekomst negatief worden ingeschat. Op basis van verwachtingen ten aanzien van de Nederlandse afzet in de wereld en in de Bondsrepubliek is er reden om aan te nemen dat het aandeel van de netto uitvoer naar de Bondsrepubliek in de totale bijdrage van de landbouw aan de betalingsbalans zal afnemen van circa 40% in 1975 tot zo'n 33% in 1990. Verwacht kan worden dat de netto bijdrage tot de betalingsbalans van de landbouwexport naar de Bondsrepubliek in 1985 en in 1990 in absolute termen zelfs onder het niveau van 1978 zal liggen. Dit wordt mede veroorzaakt door de verwachting dat de groep dierlijke producten het zonder uitzondering slecht zal doen in deze periode. Ook ten aanzien van de producten van de raffinagesector, die een belangrijk deel uitmaken van de brandstofexporten, kan verwacht worden dat met name de exporten naar de Bondsrepubliek onder druk komen te staan. Achtergrond hiervan is de afnemende vraag in de Bondsrepubliek, de structurele raffinage-overcapaciteit zowel in Nederland als in de Bondsrepubliek, de ontwikkeling in de vraag naar soorten olieproducten in beide landen en de opkomende raffinagecapaciteit en daaruit voortvloeiende produktexporten uit het Midden-Oosten. Na 1990 en vooral na 1995 zullen, naar alle waarschijnlijkheid, de reële opbrengsten van onze gasexport naar de Bondsrepubliek snel verminderen. Deze ontwikkeling zal onze betalingsbalans onder sterke druk zetten, tenzij er tijdig in andere goederengroepen soelaas wordt gevonden. Berekeningen geven overigens aan dat, door het verschil in marginale invoerquote, voor elke gulden die aan export van aardgas weg zal vallen, ter compensatie een rijksdaalder aan andere producten zal moeten worden uitgevoerd.

De regionale spreiding van onze uitvoer is eveneens in dynamische zin, een negatieve factor. Noordrijn-Westfalen is een regio met grote structurele problemen en relatief minder gunstige vooruitzichten dan andere regio's binnen de Bondsrepubliek. Onze regionale spreiding is derhalve dusdanig dat wij sterk zijn in regio's met slechte perspectieven en zwak in regio's met betere perspectieven. Als gevolg daarvan komt ons aandeel in de Bondsrepubliek in totaliteit onder druk te staan.

Van de hier geschetste handelsontwikkelingen zal ook het dienstenverkeer ten dele de gevolgen ondervinden. De toekomstige aan- en doorvoer van massagoederen zal in belangrijke mate afhangen van structurele ontwikkelingen in de Bondsrepubliek, zoals herstructurering van de staalindustrie, wijzigingen in de energievoorziening en veranderingen in de landbouwproductie. Het stukgoederenvervoer zal in de toekomst door een verdere herstructurering van de Westduitse industrie in de richting van hoogwaardige halffabrikaten en eindproducten kunnen groeien. Het ontstaan van nieuwe industriële polen houdt echter in dat de Nederlandse havens in toenemende mate concurrentie kunnen ondervinden van andere Europese havens. Een druk op de transitofunctie van de Nederlandse havens kan worden gepareerd door infrastructurele verbeteringen en moderne overslaginstallaties om op deze wijze de concurrentiepositie te handhaven.

Mede in het licht van de hierboven gegeven ontwikkelingslijnen in de relatie met de Bondsrepubliek, kan met recht de vraag worden opgeworpen of Nederland, zoals in het verleden, de Westduitse wisselkoers *moet* of *kan* volgen en moet blijven streven naar een constante nominale wisselkoers met de Westduitse mark, die binnen het EMS een tendens tot opwaardering kent. De keus van de mark als leidende valuta impliceert weliswaar, gezien de Westduitse politiek ter zake, een lage inflatie maar tevens het gevaar van verlies aan internationale concurrentiekracht.

7. Kunnen de investeringsrelaties de geschetste toekomstperspectieven voor goederen en diensten doen wijzigen?

In absolute termen bezien is Nederland de vijfde investeerder in de wereld; wanneer deze omvang gerelateerd wordt aan het bruto nationaal produkt van Nederland of aan de Nederlandse bruto investeringen in

vaste activa blijkt Nederland in relatieve zin verreweg de grootste investeerder te zijn. De uitgaande stroom van directe investeringen overtreft de inkomende met een saldo ter grootte van gemiddeld 1% van het bruto nationaal produkt over de periode 1973-1980. In de periode 1963-1973 daarentegen was het overeenkomstige percentage lager en wel gemiddeld 0,11%. Dit duidt erop dat het investeringsklimaat in Nederland minder gunstig wordt geacht en dat het investeringsvolume dat zich op het buitenland richt, althans voor een deel geïnterpreteerd kan worden als een zich afwenden van Nederland, dat wil zeggen als het verleggen van activiteiten. Opvallend is in dit verband ook dat de daling van de binnenlandse investeringsquote gepaard is gegaan met een recentelijk sterk aanwassende stroom van Nederlandse directe investeringen in het buitenland. Van deze investeringsstroom richt zich een belangrijk deel zich op de Bondsrepubliek, ten opzichte waarvan Nederland in het achterliggende decennium per saldo een netto-investeerder is geweest.

Directe investeringen leveren via de kapitaalopbrengsten een positieve bijdrage aan de betalingsbalans. Belangrijker is evenwel dat met directe investeringen een grondslag wordt gelegd, waarop goederen- en dienstenrelaties kunnen voortborduren. In het investeringsverkeer tussen landen moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen investeringen die het activiteitsniveau beogen uit te breiden en investeringen die beogen activiteiten te verleggen. De eerste zullen (na verloop van tijd) een positieve impuls geven aan het goederen- en dienstenverkeer terwijl de tweede een tegengesteld effect hebben. Directe investeringen kunnen een substituut vormen voor exporten, waardoor werkgelegenheid en toegevoegde waarde voor Nederland verloren gaan. Bovendien bestaat er de mogelijkheid van een indirect effect, namelijk dat vervolgens ook nog eens de thuismarkt de concurrentie gaat ondervinden van investeringen die hier hun oorsprong hebben.

Er zijn aanwijzingen dat van een dergelijke substitutie in de relatie met de Bondsrepubliek sprake is, met andere woorden, dat industriële activiteiten naar de Bondsrepubliek verlegd worden, waardoor de toekomstige handelspositie een verslechtering ondergaat. In die sectoren waarin de Nederlandse goederenexport naar de Bondsrepubliek sterk ondervertegenwoordigd is — te weten de investerings- en consumptiegoederensector — zijn de directe investeringen in de Bondsrepubliek verhoudingsgewijs juist omvangrijk. Als voorbeelden zijn te noemen de elektrotechniek, motorvoertuigen en machines; met de directe investeringen in deze sectoren is een produktie gemoeid die de overeenkomstige exporten uit Nederland overtreft, in tegenstelling tot andere sectoren waar de situatie net omgekeerd is. Bij het onderzoek naar gebleken comparatieve voordelen zijn juist deze groepen, naast ijzer en staal, genoemd als de goederen met uitgesproken nadeel ten opzichte van de Bondsrepubliek. De Westduitse ondernemingen daarentegen geven er de voorkeur aan om de industriële produkten af te zetten door exporten en minder door produktie in Nederland. Ook het hoge aandeel van de dienstensector in de Westduitse investeringen in Nederland is in dit licht gezien logisch te noemen: wanneer veel afgezet wordt door middel van exporten moeten de nodige promotie- en begeleidingsactiviteiten worden verricht.

8. *Het te voeren beleid*

In het handelsverkeer van Nederland met het buitenland neemt de Bondsrepubliek een belangrijke plaats in. Het aandeel van de Bondsrepubliek in onze export is dermate omvangrijk, dat de bilaterale positie voor ons totale externe evenwicht van groot belang is te achten. Nu zou gesteld kunnen worden dat de Bondsrepubliek en Nederland elkaar aanvullen en dus complementaire economieën zijn. Dat zou dan gelden voor de in- en uitvoerstromen, terwijl de doorvoer naar de Bondsrepubliek daarvan een afspiegeling vormt: zeer veel bulkprodukten en weinig eindprodukten. De directe investeringen bevestigen en bestendigen dit beeld. Op basis van beschikbare cijfers valt immers aannemelijk

te maken dat juist in die sectoren waarin de Nederlandse goederenexport naar de Bondsrepubliek sterk ondervertegenwoordigd is (consumptie- en investeringsgoederen) in het algemeen verhoudingsgewijs omvangrijke directe investeringen plaatsvinden vanuit Nederland in de Bondsrepubliek. Voor zover de directe investeringen van Nederland in de Bondsrepubliek een verlegging inhouden van productie-activiteiten, beperken zij de (verdere) ontwikkeling van de Nederlandse exportsector naar de Bondsrepubliek (zowel produktmatig als regionaal) en daarmee ook van de vervoersdiensten verbonden met in- en uitvoer.

Op zichzelf genomen zijn er geen redenen om een toestand van complementariteit in de economische relaties tussen landen als ongunstig te kenschetsen. Dat ligt evenwel anders indien deze complementariteit zodanig is dat voor één van beide landen hieruit zeer ongunstige groei- en ontwikkelingsmogelijkheden voortvloeien. In de economische relaties tussen Nederland en de Bondsrepubliek tekent zich een dergelijke complementariteitsverhouding af. Bij alle relativering die hierbij op zijn plaats is — nogmaals zij gewezen op tekenen van verbetering die recent zijn opgetreden — duidt dit beeld op een aantal structurele tekortkomingen, die onze groei- en ontwikkelingsmogelijkheden beperken. Hier ligt dus een noodzaak voor beleid; een beleid dat, gezien de in het voorgaande gereleveerde tendenties, gericht zou moeten zijn op een versterking van onze industriële export. Dit klemmt te meer aangezien onze positie op de Westduitse markt in feite een 'uitvergroting' geeft van onze internationale concurrentiepositie in het algemeen. In de relatie met de Bondsrepubliek komen op verscherpte wijze eenzijdigheden en negatieve tendenties naar voren die in het algemeen voor de Nederlandse exportpositie gelden. Deze problematiek werd eerder door de Raad geanalyseerd in het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Het geschetste beeld van de economische betrekkingen met de Bondsrepubliek wijst derhalve op de noodzaak van een beleid met een grotere reikwijdte dan alleen dit bilaterale kader. Dit beleid zou zich moeten richten op:

- verbetering van onze concurrentiepositie. Dit kan overigens niet los worden gezien van het in Nederland vigerende investeringsklimaat;
- verbetering van de pakketsamenstelling van onze export, zowel produktmatig als regionaal met het oog op de eisen die de internationale markt stelt. De benodigde investeringen binnen Nederland die tot een structurele verbetering zouden moeten leiden, worden door het vigerende investeringsklimaat kennelijk veeleer tegengewerkt dan begunstigd. Beide overwegingen duiden op een noodzaak de politiek van herindustrialisatie met kracht ter hand te nemen.

Gelet op deze urgente doelstelling van het beleid komt aan het te voeren monetaire beleid een belangrijke betekenis toe. Vermeden zal dienen te worden dat de voor de komende vijf jaar te verwachten aanhoudende tendens tot opwaardering van de Nederlandse gulden zo ver doorschiet dat de positieve aspecten ervan, namelijk een gunstige interne kostenontwikkeling en inflatie, worden overtroffen door de negatieve, namelijk een zo dure gulden dat onze uitvoer erdoor onder druk komt te staan.

Een dergelijke politiek zou overigens met zich meebrengen dat onze handelsbevordering, alsook ons imago als leverancier van industrieproducten op de Westduitse markt, scherper geprofileerd en versterkt dient te worden.

3. VEILIGHEIDSRELATIES

3.1 Afbakening en opzet

'Veiligheid' betekent bovenal de fysieke bescherming van het nationale territorium. In bredere zin omvat dit begrip ook de bescherming van politieke, economische, sociale en culturele eigenschappen en verworvenheden van een land of bevolking; kortom de waarborging van het recht van een natie de maatschappij naar eigen goeddunken in te richten en te besturen. In dit hoofdstuk zal 'veiligheid' daarom in tweeërlei betekenis worden opgevat. In de eerste plaats gaat het om voorkoming van vernietiging of bezetting, in de tweede plaats om het verweer tegen aan het bezit van wapens ontleende politieke druk.

In de onderlinge verhouding tussen Nederland en de Bondsrepubliek wordt tegenwoordig geen rekening gehouden met gewapende conflicten of militaire pressie. De militaire veiligheid van deze twee staten ten opzichte van elkaar vormt geen bron van bezorgdheid, zolang tenminste de veiligheid van beide blijft berusten op het gemeenschappelijke lidmaatschap van een militair bondgenootschap, op dat van de Europese Gemeenschappen en op de samenwerking in andere politieke structuren. De veiligheidsrelatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek ligt thans dan ook niet in de bilaterale militaire verhouding maar in de gezamenlijke verdediging tegen de militaire macht van de Sovjetunie en andere Warschaupact-landen.

In de NAVO, in mindere mate in de Westeuropese Unie (WEU) en binnen de Europese Politieke Samenwerking (EPS) is het Westelijke beleid zodanig gecoördineerd dat deelnemende landen voor hun veiligheid sterk afhankelijk zijn van hun bondgenoten. De Westduitse militaire organisatie is zelfs uitdrukkelijk ontworpen om binnen de Noordatlantische alliantie te functioneren. In de Nederlands-Westduitse veiligheidsrelatie is Nederland zeer afhankelijk van de Bondsrepubliek. Een verandering in het Westduitse veiligheidsbeleid zal hier onmiddellijk worden gevoeld.

In het verleden zou in een algemene beschouwing over Nederlands-Westduitse betrekkingen een aparte analyse van de veiligheidsrelatie als onderdeel van de bondgenootschappelijke defensie tegen het Warschaupact, niet op zijn plaats zijn geweest. Nederland was overwegend een 'trouwe' en geen 'kritische' bondgenoot, terwijl ingrijpende veranderingen in het Westduitse veiligheidsbeleid onwaarschijnlijk leken. Zulke veranderingen moeten thans echter niet langer uitgesloten worden geacht. Binnen het bondgenootschap zijn de machtsverhoudingen gewijzigd, de Westduitse economische kracht is toegenomen en een aantal leden, waaronder Nederland en de Bondsrepubliek, kennen een sterke binnenlandse oppositie tegen belangrijke aspecten van het bestaande veiligheidsbeleid. Zoals bij vrijwel alle politieke verschuivingen van grote draagwijdte zullen ook eventuele processen die uiteindelijk kunnen leiden tot veranderingen in het Westduitse of Nederlandse veiligheidsbeleid waarschijnlijk langzaam verlopen. In de veiligheidsrelatie met de Bondsrepubliek is het voor Nederland van belang zich vroegtijdig te realiseren welke ontwikkelingstendenties de Westduitse samenleving en de Westduitse internationale positie laten zien en wat de vermoedelijke vrijheid is van het Westduitse veiligheidsbeleid. Nederland kan zich vervolgens afvragen hoe een eventueel veranderd of een onveranderd Westduits beleid de eigen militaire veiligheid zou beïnvloeden. Aan Westduitse zijde is er een vergelijkbaar probleem, hoewel Nederlandse beleidswijzigingen voor de Bondsrepubliek niet zo ingrijpend zullen zijn als Westduitse wijzigingen voor Nederland.

Centraal in dit hoofdstuk staan die interne en externe Westduitse ont-

wikkelingen die de Nederlandse veiligheid kunnen beïnvloeden. Na een algemene uiteenzetting van het militaire aspect van de Nederlands-Westduitse veiligheidsverstremgeling in paragraaf 3.2 wordt in paragraaf 3.3 nagegaan hoe het Westduitse beleid zich in de loop der tijd ontplooid, en welke ontwikkelingen daar zijn te verwachten. In de paragrafen 3.4 en 3.5 volgt een analyse van mogelijke veranderingen in het Westduitse en Nederlandse veiligheidsbeleid en de gevolgen daarvan voor de bilaterale verhouding tussen de twee landen.

3.2 De Nederlands-Westduitse militaire verstremgeling

Behalve dat de NAVO zonder Bondsrepubliek niet op de huidige militaire en politieke basis zou kunnen functioneren, is ook de Nederlandse vervulling van een aantal taken niet onbelangrijk. Vandaar dat in deze paragraaf eerst enige aandacht wordt besteed aan de Nederlandse bijdrage aan de bondgenootschappelijke verdediging van Centraal-Europa.

Het is de bedoeling dat het Nederlandse Eerste Legerkorps wordt ingezet voor de verdediging van NAVO-gebied. Het zal in tijden van oorlog optreden in de Noordduitse laagvlakte; een gebied dat door zijn geografische gesteldheid geschikt is voor een offensief van het Warschaupact. Nederland heeft daar sinds 1963 permanent een versterkte brigade gelegerd. Deze brigade en de infrastructurele voorzieningen van het Eerste Legerkorps, zoals opslagplaatsen in de Bondsrepubliek, zijn een voorbeeld van Nederlands-Westduitse militaire samenwerking. Behalve deze bijdrage bevinden zich daar ook Nederlandse luchtmachteenheden die zijn uitgerust met Hawk- en Nike-raketten.

Wegens de mogelijk korte waarschuwingstijd als er in de Noordduitse laagvlakte militaire conflicten zouden uitbreken, heeft uit de NAVO Nederland het verzoek bereikt daar ook een tweede brigade te legeren. Nederland heeft, gegeven de bestaande beperkte begrotingsruimte en wegens de bij de Koninklijke Landmacht overheersende opvatting dat een tweede brigade niet het juiste middel zou zijn om de reactietijd te verkorten, er echter de voorkeur aan gegeven de reactietijd van het gehele legerkorps te verbeteren. Deze oplossing is — zij het niet zonder tegenzin — door de NAVO aanvaard. Als het bevel tot mobilisatie wordt gegeven, zou het gros van het legerkorps binnen 48 uur in de geplande posities aanwezig kunnen zijn, mits er in die tijd geen ingrijpende oorlogshandelingen hebben plaatsgevonden en de toegangswegen niet door stromen vluchtelingen zijn versperd. De activiteiten van het Nederlandse Eerste Legerkorps worden door de Northern Army Group (NORTHAG) gecoördineerd met de activiteiten van een Belgisch, een Westduits en een Brits legerkorps. De Nederlandse brigade is gelegerd in Seedorf, Hohne en Langemannshof te midden van Westduitse en Britse eenheden. Op brigade-niveau en hoger worden liaisonofficieren uitgewisseld. De in de Bondsrepubliek gelegen troepen betreffen 3500 man plus 1500 man verzorgings- en overig personeel.

Het verschijnsel dat een Nederlands legerkorps niet daar is waar het in oorlogstijd zou moeten zijn, is een voorbeeld van 'maldeployment'; namelijk de omstandigheid dat diverse NAVO-onderdelen te ver afliggen van de geprojecteerde verdedigingsopstelling, of te langzaam in paraatheid kunnen worden gebracht. Naast dit militaire aspect is er ook een politieke zijde aan de 'verkeerde' legering van het Nederlandse Eerste Legerkorps. In de noordelijke legergroep (NORTHAG) zijn de twee Westduitse en Britse legerkorpsen geheel in de Bondsrepubliek gelegerd; het Belgische gedeeltelijk. Het Nederlandse legerkorps dient een nationale grens te overschrijden als in tijden van spanning de militaire voorbereidingen op gang komen. Het zenden van een tweede brigade, het passeren van de Nederlandse landsgrens in oostelijke richting, kan op zichzelf als provocatie worden opgevat en daardoor de spanning verhogen. Zo'n spanningsverhogend effect zou bij permanente legering in de Bondsrepubliek achterwege blijven.

In ruil voor de Nederlandse legeringsplaats in de Bondsrepubliek kreeg Bonn de beschikking over de legerplaats Budel om daar een luchtmachtopleidingsregiment te detacheren. De Nederlandse en Westduitse luchtmacht gebruiken over en weer elkaars bases en ze oefenen vaak gezamenlijk. De Nederlandse luchtmacht is voor oefeningen sterk afhankelijk van veelvuldig gebruik van het Westduitse luchtruim.

Op het maritieme vlak is de Nederlands-Westduitse militaire samenwerking het minst ontwikkeld. De Westduitse marine werkt vooral samen met de Deense omdat beide meestal op de Oostzee opereren. Nederland richt zich voornamelijk op samenwerking met de Britse marine. De belangrijkste Nederlandse maritieme taak is de onderzeebootbestrijding op de Atlantische Oceaan, waarbij het Nederlandse operatiegebied zich uitstrekt tot aan Noord-Noorwegen en IJsland. Ten einde de expansie van de Sovjet-vloot op te vangen, is er binnen- en buitenlandse druk om de Westduitse maritieme presentie tot ver op de Atlantische Oceaan uit te breiden. De Bondsrepubliek heeft in haar marine circa 38.000 man onder de wapenen, waartegen de Nederlandse marine met circa 17.200 man relatief gunstig afsteekt. Daarenboven heeft Nederland een met de Bondsrepubliek vergelijkbare Marineluchtvaartdienst. De Westduitse marine beschikt over 18 maritieme patrouillevliegtuigen. Nederland zal volgens de huidige plannen over enige tijd beschikken over 19 van deze toestellen. Afgezien van de beperkte maritieme samenwerking is er op maritiem gebied toch een grote Westduitse afhankelijkheid van Nederland, voortvloeiend uit de functie van Rotterdam als belangrijke haven voor het achterland. Nederland heeft namelijk in de NAVO een essentiële rol in het vrijhouden van de aanvoerlijnen voor geallieerd materieel en troepen. Het mag zo zijn dat de Bondsrepubliek door haar ligging Nederland beschermt tegen het diplomatieke of militaire gebruik van fysieke macht door het Warschaupact en dat Nederland daardoor sterk afhankelijk is van het fysieke voortbestaan en de militaire kracht van de Bondsrepubliek, maar omgekeerd is er ook sprake van afhankelijkheid. De Bondsrepubliek heeft dan ook — zoals de gehele NAVO — niet alleen op het vlak van de directe verdediging, maar tevens wegens het openhouden van onmisbaar geachte aanvoerlijnen voor NAVO-troepen en materieel, belang bij het Nederlandse NAVO-lidmaatschap en bij het behoud van de integriteit van het Nederlandse grondgebied.

De Nederlands-Westduitse militaire samenwerking kent ook belangrijke economische aspecten zoals bijvoorbeeld de Nederlandse bestelling van 445 Leopard-2 tanks bij het Westduitse bedrijf Krauss-Maffei. Deze order van circa 2 miljard gulden is één van de grootste wapenaankopen waarmee Westduitse en Nederlandse industriële belangen zijn gemoeid. De aangeboden volledige industriële compensatie heeft er — naast het verschil in kwaliteit — toe bijgedragen dat bij vergelijking van het Westduitse produkt met de M-1 van het Amerikaanse Chryslerconcern de keuze op de Leopard-2 tank is gevallen. Het prijsverhogend effect dat door de compensatie zou optreden, is in onderhandelingen teruggebracht van 25% naar 15%. Omdat deze samenwerking al van de Leopard-1 dateert, en nu Nederland en de Bondsrepubliek gezamenlijk aan de Leopard-2 werken, is het aannemelijk dat de toekomstige generatie Nederlandse tanks wederom in de Bondsrepubliek zal worden besteld. Bij de keuze voor de Leopard-2 speelde behalve werkgelegenheidsmotieven en technisch-industriële overwegingen, ook het streven naar standaardisatie van het materieel een rol.

Het Westduitse militaire belang bij de Nederlandse NAVO-bijdrage is te demonstreren aan de hand van de veronderstelling dat Nederland om enigerlei reden voor de Westduitse veiligheid zou wegvallen. De volgende aanpassingen zouden dan nodig zijn (één en ander binnen de bestaande veiligheidsconcepties):

1. *Opvulling van het Nederlandse operatiegebied*
 - De Bondsrepubliek zou de Nederlandse landmachttaak in de Noordduitse laagvlakte moeten overnemen;

- de Bondsrepubliek en de Verenigde Staten zouden het grootste deel van de Nederlandse luchtmachttaken moeten overnemen;
- de in Nederland gelegde tactisch-nucleaire wapens zouden voornamelijk naar de Bondsrepubliek en in mindere mate naar België moeten verhuizen;
- de in de Bondsrepubliek bij Nederlandse eenheden behorende Amerikaanse kernwapens zouden door een ander moeten worden beheerd;
- de Westduitse marine zou meer taken krijgen op de Noordzee en de Atlantische Oceaan;
- de bepaling van strategie en tactiek van de Centraal-europese defensie zou nog meer een Westduits-Amerikaanse aangelegenheid worden.

2. *Wijziging van de aanvoerlijnen*

Ongeveer 60% van de huidige maritieme aanvoer zou verplaatst moeten worden naar het nog kwetsbaardere Bremen, of naar andere Westduitse havens. De Nederlandse vliegveldcapaciteit zou naar de Bondsrepubliek verschuiven. In Nederland opgeslagen militaire voorraden zouden vooral naar het Verenigd Koninkrijk en België moeten verhuizen.

3. *Wijzigingen in de tactische en strategische situatie*

Als Nederland in dit hypothetische geval als bondgenoot zou uitvallen, verliest het bondgenootschap manoeuvreerruimte voor het organiseren van de verdediging en worden de aan- en afvoermogelijkheden beperkt. Hiervoor is in vredetijd geen compensatie te vinden. In oorlogstijd is het voorstelbaar dat de Westelijke mogendheden besluiten de neutraliteit van een kleine ex-bondgenoot te schenden. Het zou daarom denkbaar zijn dat in oorlogstijd de genoemde manoeuvreerruimte en aanvoerlijnen voor de NAVO toch niet volledig verloren zouden zijn. De planning van de defensie en de eventuele uitvoering daarvan worden echter gecompliceerder en kwetsbaarder.

Als de Bondsrepubliek de verloren Nederlandse conventionele bijdrage en de Nederlandse uitvoering van nucleaire taken niet weet te compenseren, zou in de planning en in een eventuele feitelijke strijd de militaire druk groot kunnen worden om vroegtijdig kernwapens in te zetten. Een Nederlandse terugtrekking uit de NAVO zou volgens de tot nu toe gevolgde gedachtengang, het nucleaire risico voor de Bondsrepubliek en daardoor waarschijnlijk ook dat voor Nederland zelf, kunnen verhogen. Een dergelijke verwachting gaat er wel van uit dat zo'n Nederlandse stap de structuur van de NAVO en de politieke verdeling binnen Europa intact laat.

3.3 De Westduitse buitenlands-politieke gevoeligheid

3.3.1 Inleiding

Voor de Bondsregering blijken drie terreinen het Westduitse veiligheidsbeleid te beheersen: de samenwerking in het Westelijke bondgenootschap, de integratie in de Europese Gemeenschappen ten einde de bondgenootschappelijke cohesie te verhogen en normalisering van de betrekkingen met de Oosteuropese landen. De Bondsregering stelt in haar *Verteidigungswissbuch* van 1979 dat deze drie niet los van elkaar kunnen worden gezien. De betrekkingen met de Oosteuropese landen zijn volgens haar de laatste jaren weliswaar genormaliseerd, maar het Warschaupact heeft zijn bewapening niettemin voortdurend opgevoerd. De Bondsregering meent er in deze situatie goed aan te doen om, zoals voorheen, de bescherming te zoeken van de Westelijke alliantie en de Europese Gemeenschappen. Hoewel de EG geen militair bondgenootschap is, zegt de Bondsregering niettemin dat deze gemeenschap samen met het Noordatlantische bondgenootschap de basis vormt van de Westduitse veiligheid. Bonn beklemtoont een betrouwbare partner in de alliantie te willen zijn en dat ze de Europese eenwording en veiligheid zal nastreven: 'De Europese integratie is een dominant thema in de Duit-

se politiek'. De EG kan aan de Atlantische veiligheid bijdragen door de politieke en economische cohesie tussen de verdragspartners te bevorderen¹.

In de volgende paragraaf zal worden nagegaan hoe het Westduitse veiligheidsbeleid zich op deze drie hoofdterreinen heeft ontwikkeld, en welke veranderingen er zijn te verwachten.

3.3.2 *De militaire samenwerking in de Westelijke alliantie*

3.3.2.1 Inleiding

'De Atlantische alliantie bindt verdediging en ontspanning tot een sluitend concept. Dit concept, waarover het bondgenootschap in 1967 overeenstemming bereikte, bepaalt het Westduitse veiligheidsbeleid'. Aldus het genoemde Verdedigungsweissbuch². De NAVO is het fundament van deze politiek; de NAVO-strategie van 'flexible response', het aangepaste antwoord, is daarbij het instrument. En dat instrument is volgens het witboek nog steeds ter zake doend: 'De NAVO heeft geen nieuwe strategie nodig'.

Op twee punten echter wordt er in de Bondsrepubliek, en ook elders in het bondgenootschap, kritiek geoefend op deze strategie van de Westelijke alliantie. Ten eerste leeft bij tegenstanders de mening dat de effectiviteit van deze strategie aan het afnemen is; de kans op oorlog in Europa zou volgens hen toenemen. Ten tweede zou er slechts een geringe kans bestaan om verwoesting van het Europese grondgebied te voorkomen als een oorlog eenmaal toch is uitgebroken.

3.3.2.2 Effectiviteit van de NAVO-strategie

Het eerste bezwaar tegen de NAVO-strategie, het vermoede gebrek aan effectiviteit, is bijna zo oud als de NAVO zelf. Elke ooit gevolgde strategische doctrine stelde de Bondsrepubliek en andere Westelijke bondgenoten voor problemen, doordat ze aan de ene kant een oorlog in West-Europa moet voorkomen, terwijl ze tegelijkertijd vroeg om gezamenlijk voorbereid te zijn op het werkelijk voeren van een eventuele oorlog. Deze paradox is de laatste twee decennia echter wel steeds duidelijker kenbaar geworden, hetgeen de aanvaardbaarheid van de huidige Westelijke veiligheidsconceptie steeds meer tot een politiek strijdpunt heeft gemaakt.

Volgens een reeds lang verlaten NAVO-richtlijn uit 1952 zou op een vijandelijke aanval in eerste instantie met conventionele middelen moeten worden gereageerd. In een tweede fase zouden nucleaire wapens op het toneel verschijnen. In een derde fase volgde dan een conventionele tegenaanval. Bij gebrek aan conventionele middelen werd in december 1954 door de Noordatlantische Raad besloten het conventionele tekort met nucleaire middelen op te vullen. Dit voorbeeld geeft aan dat een beperkte nucleaire oorlog hiermee in beginsel reeds als mogelijkheid werd geïntroduceerd. De ingebouwde fasen tussen het begin van een oorlog en de vergeldende aanval verhoogde de Westelijke mogelijkheid om zich ook in beperkte conflicten tegen agressie of dreigementen teweer te stellen. Hoewel de veiligheid van het Noordatlantische bondgenootschap in belangrijke mate berustte op het dreigement van nucleaire vergelding, kon een Sovjet aanval volgens de toenmalige en nu nog geldende opvatting niet alleen met behulp van strategische kernwapens worden afgeschrikt.

De geuite wens om een eventuele strijd te kunnen faseren, moet worden gezien als een politiek noodzakelijke aanvulling op de doctrine van

¹ 'Verdedigungsweissbuch 1979 der Bundesregierung', *Europa Archiv*, Folge 19, 1979, blz. D 497-498.

² *Ibid.*, blz. 499, D 513.

de massive retaliation die in 1954 officieel als strategische doctrine van de NAVO werd afgekondigd. In die tijd waren de Verenigde Staten op strategisch nucleair terrein zo superieur aan de Sovjetunie dat in militaire zin vernietiging van Russische steden ongestraft uitvoerbaar zou zijn geweest. Er kon daarom geloofwaardig mee worden gedreigd. Reeds voor de proclamatie van deze doctrine bleek echter dat de militaire inflexibiliteit van het strategische kernwapen, de gerichtheid op vernietiging van de tegenstander, de politieke bruikbaarheid van deze dreiging verminderde. Bij een beperkt conflict zou de in het vooruitzicht gestelde vergelding immers in geen verhouding staan tot de aanleiding. Nog steeds is er de overweging dat dit de deur zou openen voor een zogenaamde salami-tactiek van de zijde van de Sovjetunie, waarbij de Verenigde Staten om politieke redenen — zo is ook de Westduitse vrees — zich gedwongen zou kunnen voelen bij naar verhouding lichte agressie van vergelding af te zien. Uit het oogpunt van afschrikking is een dreigende automatische vergelding wel wenselijk, maar uit het oogpunt van de beheersing van een beperkt conflict verdient het de voorkeur een eenmaal uitgebroken conflict zodanig te faseren dat een aanvaller het treffen alsnog kan afbreken. Het bleek daarom van belang om in geval van conflict de verwachte fase van conventionele oorlogvoering zo lang mogelijk te kunnen volhouden, mede omdat anders de militaire druk om kernwapens in te zetten onweerstaanbaar zou kunnen blijken. Een niet al te grote discrepantie tussen de troepen van NAVO en Warschaupact was daarvoor noodzakelijk. Gezien de kwantitatieve inferioriteit van de conventionele NAVO-troepen was het toen, en is het nu nog steeds, uiterst moeilijk zo niet onmogelijk een conventioneel Warschaupact-offensief met conventionele middelen belangrijk te vertragen of te stuiten. De genoemde NAVO-richtlijn uit 1952 trachtte door fasering van de strijd de politieke bruikbaarheid van de doctrine van de massale vergelding te vergroten. Een van de belangrijkste politieke bezwaren tegen de huidige NAVO-strategie, de mogelijkheid van een beperkte nucleaire oorlog in West-Europa, was toen al in beginsel aanwezig. Het risico dat zo'n beperkte oorlog uiteindelijk zou leiden tot vernietiging van de Sovjetunie achtte men in de Bondsrepubliek echter zo groot dat een gewapend conflict als uiterst onwaarschijnlijk werd gezien.

De genoemde paradox waar de afschrikking op berust, tekende zich scherper af toen de Sovjetunie zich het nucleaire vermogen verwierf om na een Amerikaanse vergeldingsactie toch nog een vergelijkbare tegenstoot te plaatsen. Hierdoor werd de Amerikaanse bevolking even kwetsbaar als de Russische en werd het zaak om te zien naar mogelijkheden de afschrikking zo te organiseren dat het Amerikaanse grondgebied onverlet zou blijven. Vooral na de Cubaanse crisis van 1962 groeide de wens de aan vergelding verbonden risico's te verkleinen. De strategische pariteit noopte tot het verlaten van het denkbeeld dat iedere militaire aanval in principe vergolden kon worden. Reeds toen trachtte de toenmalige Amerikaanse minister van Defensie McNamara het risico van wederzijdse vernietiging niet alleen te verkleinen door de conventionele fase van een oorlog te verlengen, maar ook door minder te steunen op de vernietigingsfunctie van kernwapens. Daarvoor was een grotere flexibiliteit nodig voor het kiezen van doelen. Die aanzet mislukte doordat toen nog niet aan de technische voorwaarden aangaande richtnauwkeurigheid en aan de omstandigheden aanpasbaar nucleair vermogen kon worden voldaan.

Aan de ene kant was er de noodzaak strategische kernwapens pas in het uiterste geval voor vergelding in te zetten, terwijl men aan de andere kant de kans op het gebruik van tactisch-nucleaire wapens zeer klein wilde houden. De strategische doctrine van het aangepaste antwoord trachtte hier een vergelijk te vinden. Deze in 1967 aanvaarde flexibele response-doctrine sluit vergeldingsacties in principe niet uit. Formeel berust de afschrikking op de onzekerheid van de aard van Westelijke reacties op een Sovjet-aanval, maar in feite is er een mechanisme van getrapte geweldstoename ontwikkeld. In de hoop in een eenmaal uit-

gebroken militair conflict de overgang naar steeds hogere geweldsniveaus in de hand te kunnen houden, stelt men zich voor eerst met conventionele wapens op een Russische aanval te reageren. Mocht dat niet baten, dan stelt deze doctrine gebruik van tactisch nucleaire wapens in het vooruitzicht, hetgeen een verhoogde kans op een totale nucleaire oorlog inhoudt. De Sovjetunie, wetende dat elke agressieve handeling — hoe klein dan ook — kan ontaarden in een vernietigende krachtmeting met de Verenigde Staten, zou naar wordt verwacht, daarom afzien van elke militaire activiteit op NAVO-gebied.

Uitgaande van de flexible response-doctrine is vol te houden dat de Sovjetunie te allen tijde er rekening mee moet houden dat een conflict kan leiden tot een totale nucleaire oorlog. De organisatiestructuur van de NAVO, de dominante Amerikaanse positie daarin, de coördinatie tussen onder meer de strike-programms van de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) in een general nuclear response — de strategisch-nucleaire oorlog — en het Single Integrated Operations Plan (SIOP) voor de Amerikaanse oorlogvoering in zo'n totale oorlog, kunnen worden opgevat als aanwijzingen dat de strategische doctrine naar verwachting zal functioneren en dat ze haar afschrikingsfunctie heeft behouden.

Het is op militaire gronden aannemelijk dat een militair conflict in West-Europa tot een totale oorlog zal leiden³. Niettemin kunnen officiële Amerikaanse uitlatingen worden uitgelegd als pogingen om bij bescherming van West-Europa de eigen risico's zo beperkt mogelijk te houden. Illustratief is bijvoorbeeld de toelichting in 1980 van de voormalige minister van Defensie Brown op president Carters presidential directive (PD) 59⁴. Uit zijn verklaring blijkt het Amerikaanse streven de Sovjetunie in een nucleair conflict dusdanig in haar militaire capaciteit te treffen dat er voor haar geen gewonnen oorlog is te verwachten, hoe de Sovjetunie een 'overwinning' ook zou definiëren. Verder is er de interpretatie dat de Verenigde Staten hun modernisering van kernwapens en de planning van de strijd zodanig willen inrichten dat bevolkingscentra zo min mogelijk in gevaar komen; als de afschrikking mocht falen, zou de confrontatie begrensd blijven⁵. Browns toelichting kan tevens worden uitgelegd als een voornemen om vergeldingsacties met strategische wapens te reserveren als dreigend antwoord op een aanval op Amerikaanse steden. Na een aanval op West-Europa, inclusief de steden, zouden geen Russische burgers door een Amerikaanse vernietigingsslag worden getroffen⁶. Volgens deze interpretaties berust de huidige afschrikking op een goed georganiseerde verdediging⁷. De flexible response-doctrine geldt nog wel, maar met betrekking tot de Westeuropese veiligheid is het vergeldingselement verdwenen.

In deze denkrichting past ook de, onder meer van Westduitse regeringszijde heftig bestreden opvatting, dat de Verenigde Staten, ten einde de eigen risico's te minimaliseren, ernaar streven een eventueel militair treffen beperkt te houden tot Europa. Browns toelichting op PD 59 laat de conclusie toe dat de Amerikaanse regering een eenmaal uitgebroken militair conflict geografisch zo begrensd mogelijk wil houden. Andere delen van zijn toelichting benadrukken echter de militaire lotsverbondenheid van de Westelijke bondgenoten. Deze onzekerheid, aangewakkerd door uitspraken van officiële Amerikaanse zijde, heeft tot gevolg dat een belangrijk deel van de strijd met betrekking tot de effectiviteit gaat over de vraag of die strategie nu wel of niet op zo'n 'beperkte' oorlog — met het doel om die oorlog te voorkomen — is toegesneden. Op zich hoeft

³ D. Ball, 'Can nuclear war be controlled?'; *Adelphi Papers*, nr. 169, London, ISSS, Autumn 1981.

⁴ H. Brown, Toespraak tot het Naval War College, Newport, Rhode Island, 20-8-1980, *Official text*.

⁵ Zie: Statement Brown, Senate Committee on foreign relations, 16-9-1980, *Official text*.

⁶ S. Rozemond, 'PD59, Europa en Nederland'; *Internationale Spectator*, oktober 1980, jaargang 34, nr. 10, blz. 603.

⁷ Zie bijvoorbeeld L. Ruehl, 'Absage an die alte Abschreckung'; *Die Zeit*, 2-9-1980.

de voorbereiding op een eventuele 'beperkte' oorlog in Europa de afschikking van zo'n militair conflict niet in de weg te staan. Een verbetering van die afschikking kan zelfs worden verondersteld. Ernstige problemen doen zich echter voor als de Amerikaanse regering een duidelijke scheiding zou zien tussen de Amerikaanse en de Westeuropese veiligheid. Als die deelbaarheid niet alleen in politieke uitspraken maar ook in de militaire praktijk werkelijk aangebracht zou kunnen worden, zou voor Westeuropa de effectiviteit van de strategie kleiner zijn dan voor de Verenigde Staten. Als een militair conflict niet tot Europa beperkt zou kunnen blijven, verlaagt een scheiding tussen de Amerikaanse en de Westeuropese veiligheid de effectiviteit van de strategie voor de bondgenoten aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. De Amerikaanse regering denkt of zegt dan immers ten onrechte veiliger te zijn dan ze in werkelijkheid is.

Zowel de Amerikaanse als de Westeuropese regeringen gaan ervan uit dat strategische wapens de veiligheid van West-Europa garanderen. Zonder de technische betrouwbaarheid van deze centrale systemen en zonder de politieke wil om ze desnoods tegen Russische bevolkingscentra in te zetten, krijgt de Sovjetunie gelegenheid op regionaal Europees niveau haar militaire superioriteit, politiek en eventueel ook militair, uit te buiten. In de Westduitse veiligheidsdiscussie wordt algemeen aangevaard dat de Verenigde Staten over een formidabele, tegen de Sovjetunie opgewassen strategische strijdmacht beschikken en dat zij serieuze pogingen doen die positie te behouden. Bij de beoordeling van de politieke wil om deze wapens te gebruiken lopen de meningen echter aanmerkelijk uiteen. Hoewel op het ogenblik de Bondsregering in haar uitspraken nog steeds vast overtuigd lijkt te zijn van de onwaarschijnlijkheid van een beperkte oorlog op Westeuropees grondgebied, is de angst voor oorlog en verwoesting bij delen van de Westduitse bevolking nu onmiskenbaar aanwezig.

3.3.2.3 Schadebeperking

Het gegeven dat men bereid moet zijn een oorlog op het eigen grondgebied te voeren ten einde die zelfde oorlog af te schrikken, houdt voor de Westeuropese bondgenoten in dat zij, te zamen met de Verenigde Staten, moeten beschikken over een goed georganiseerde en effectieve defensie. Op dit aspect nu richt zich het tweede hoofdbezwaar tegen de strategie waarop de Westeuropese, dus ook de Westduitse veiligheid berust.

Al aan het eind van de jaren veertig werd het duidelijk dat een sluitend defensie-systeem niet, of slechts moeilijk, zonder Westduitse militaire participatie te verwezenlijken zou zijn. In 1950 besloten de Westelijke geallieerden, in samenwerking met Bonn, tot herbewapening van de Bondsrepubliek. Adenauers hoofdargument om tot herbewapening over te gaan, was zijn streven naar economische en militaire integratie in het Westen. Hij greep iedere kans aan om met het westelijke deel van Duitsland zo snel mogelijk een gelijkwaardige en dus bewapende partner van het Westen te worden. Bovendien was de regering Adenauer van mening dat de aanmaak van Russische nucleaire wapens het belang van Westduitse deelneming aan het Westelijke bondgenootschap verhoogde. Zonder Westduitse conventionele wapens zouden de Verenigde Staten zich bij een conflict voor de keuze gesteld kunnen zien tussen een nucleaire oorlog en het afstand doen van Westduits grondgebied. De voorgestelde organisatievorm van de Bundeswehr binnen de NAVO, de aanvaarding van de conceptie van een verdediging zo ver mogelijk naar het oosten — in eerste instantie aan de Rijn, later aan de Weser-Lech — en de aard van de te verkrijgen bewapening kwamen overeen met wensen die Westduitse militaire planners in 1950 in het zogeheten Him-

meroder Denkschrift hadden geformuleerd⁸. Deze wensen waren echter gebaseerd op ervaringen van ex-Wehrmacht-officieren in een conventionele oorlog. In 1950 kon niet worden voorzien dat enige jaren later een werkelijk uitgevoerde Amerikaans-Westduitse nucleaire of conventionele verdediging het risico van een volledige vernietiging van de Bondsrepubliek zou kunnen inhouden. De Amerikaanse strategische superioriteit schermde een aanval vrijwel zeker af en tot introductie van tactische kernwapens was nog niet besloten. De Westduitse militaire inspanningen waren vooral bedoeld om in het geval van oorlog het inwerkingtreden van de Amerikaanse vernietigingsmachine voor de Sovjetunie waarschijnlijker te maken, zodat de strijd niet zou ontbranden.

Dat de Westduitse regering de gevaren van het eigen veiligheidsbeleid terdege inzag, bleek uit haar verontrusting over de Westduitse veiligheids-situatie bij de besprekingen aangaande de overgang naar de flexibele response-doctrine in de eerste helft van de jaren zestig. Door de grotere nadruk op verdediging als element van afschrikking moest men meer dan voorheen een fase van conventionele en nucleaire oorlogsvoering in de militaire planning opnemen. Van Westduitse zijde werd daarom de invoering van de huidige strategische doctrine afhankelijk gesteld van het opgeven van de verdediging in de diepte. De Westduitse regering slaagde erin die invoering te verbinden aan de introductie van een zogeheten eerste-lijnsverdediging. De wens om het eventuele militaire treffen zo ver mogelijk naar het oosten te verleggen leefde zeker binnen de Bundeswehr overigens al in het begin van de jaren vijftig.

Zoals blijkt uit het Verteidigungsweissbuch 1979, houdt de Bondsregering nog steeds vast aan deze zogeheten forward defense: een samenhangende defensie dicht bij de grens tussen de beide Duitse staten, waardoor verlies van de belangrijkste Westduitse bevolkingscentra kan worden voorkomen⁹. Door de tegenstander buiten de steden op te wachten en tot staan te brengen, zou het aantal slachtoffers onder de burgerbevolking en de materiële schade nog enigszins binnen de perken kunnen blijven. Een meer strategische reden om een Warschaupact-aanval snel tot staan te brengen is dat de Westeuropese bevolking — met uitzondering van de Zwitsers — niet op oorlogvoering is voorbereid. Het is daarom bij een aanval op woongebieden als het westelijke deel van de Bondsrepubliek te verwachten dat een gemotoriseerde vluchtelingenstroom de aan- en afvoerlijnen van de NAVO zal ontwrichten. Het vooruitzicht op deze complicaties verzwakt de afschrikingskracht van de Westelijke defensieinspanningen. De eerste-lijnsverdediging tracht hier uitkomst te bieden.

Wat nu ter discussie staat is het vermoedelijke functioneren van de forward defense in oorlogstijd. Zoals gezegd hechten de West Duitsers grote waarde aan het snel tot staan brengen van een eventuele Sovjet aanval ten einde de eigen bevolking zoveel mogelijk te sparen en de logistiek van de defensie en de tegenaanval te vergemakkelijken. In politieke zin betekent de forward defense voor Bonn niets minder dan de hoofdgaraantie dat de NAVO-bondgenoten niet zullen en kunnen toelaten dat de Sovjetunie in een militair conflict grote delen van de Bondsrepubliek bezet voordat zij te hulp komen. De eerste-lijnsverdediging, dicht bij de frontlijn, vormt in feite de zichtbare verzekering van de bondgenootschappelijke solidariteit. Een overgang naar een defensie in de diepte zou daarom de politieke aanvaardbaarheid van de NAVO kunnen aantasten.

Onder militaire deskundigen binnen de NAVO schijnt er echter een verminderde eensgezindheid te bestaan over de militaire houdbaarheid

⁸ M. Jopp, 'Zur Entstehungsgeschichte der deutschen Sicherheitsproblematik; politische Interessen und militärische Planung bei der Integration der Bundeswehr in das NATO-Bündnis'; in: *Unsere Bundeswehr? Zum 25-jährigen Bestehen einer umstrittener Institution*, onder redactie van R. Steinweg, Friedensanalysen 14, Frankfurt a/Main, 1981, blz. 21-33.

⁹ Verteidigungsweissbuch, 1979, op.cit. blz. D 511.

van de gewenste eerste-lijnsverdediging¹⁰. De mening wordt wel verkondigd dat een geconcentreerde tankaanval de Westelijke linies snel zal doorbreken, waarna geallieerde troepen door Warschaupactlegers omsingeld kunnen worden. In deze kringen gaan daarom stemmen op om de forward defense te vervangen door een verdediging in de diepte. De vele kritische vragen over de effectiviteit van dit concept, zowel wat betreft de afschrikking als vooral ten aanzien van de operationele aspecten met betrekking tot schadebeperking — zoals het vooruitzicht op een nucleaire defensie op eigen grondgebied — wakkeren in de Bondsrepubliek de belangstelling aan voor het karakter van de conventionele en nucleaire verdediging. De dreigende en wellicht al feitelijke invoering van defensie in de diepte, gekoppeld aan de notie van een beperkte oorlog in Europa, kan in de Bondsrepubliek de discussie over de effectiviteit van de huidige strategie voor de Westduitse veiligheid continueren als belangrijk politiek strijdpunt. Minder op de voorgrond in deze discussie staat de vraag naar de door de strategie geboden verzetsmogelijkheden tegen politieke druk door de Sovjetunie. Niet alleen is het menselijke voortbestaan hier niet zozeer aan de orde, maar het is bovendien goed voestelbaar dat deze strategie — zelfs al zouden alle gebreken ervan inderdaad moeten worden vastgesteld — geacht wordt nog voldoende politieke bescherming te bieden.

3.3.2.4 Het Westduitse veiligheidsdebat

In het veiligheidsdebat tracht men 'afschrikking' te analyseren of wel langs een meer technisch/militaire weg of langs een meer politieke weg. Hoewel deze twee niet volledig te scheiden zijn, is het mogelijk om tot uitspraken te komen over de veiligheid van het NAVO-gebied op grond van een vergelijking van militaire krachten. Die vergelijking kan bestaan uit het eenvoudigweg optellen van het militaire potentieel in de militaire blokken, om vervolgens de totalen met elkaar te vergelijken. Dit is een onnauwkeurige maar niettemin veelvuldig toegepaste methode. Ook zijn er uitgebreide oorlogsscenario's ontworpen waarin niet alleen militaire kracht en geografische gesteldheid een rol spelen, maar ook restricties van politieke aard. Afhankelijk van het gehanteerde scenario en de toegekende gewichten van onafhankelijke variabelen resulteert een bepaling van de veiligheid die, zij het niet altijd even eenvoudig, met behulp van een ander model van een mogelijke oorlog of door toekenning van andere gewichten van de variabelen weer gewijzigd kan worden. Deze technische discussies zijn van belang omdat beleidsmakers en adviseerende instellingen over het algemeen langs deze lijnen redeneren. De overwegende opinie in deze kringen is dat de afschrikking op aanvaardbare wijze zal blijven functioneren, waarbij dan uiteenlopende voorstellen worden gedaan om deze gewenste toestand te continueren.

Zowel in de Bondsrepubliek als in Nederland wordt de openbare discussie echter veelal niet op deze wijze gevoerd. Daar overheerst een minder technisch getinte analyse, die echter wel degelijk van belang kan zijn voor de koers van het beleid. Het is denkbaar dat niet zozeer technisch sluitende argumentaties bepalend zullen zijn, maar eerder politieke meningen waarin technische argumenten een plaats kunnen hebben.

Ten tijde van de massive retaliation-doctrine en ook in de beginjaren van de huidige NAVO-strategie achtte men over het algemeen de dreiging van een totale nucleaire oorlog groot genoeg om de kans op een militair conflict, op welk niveau van intensiteit dan ook, als vrijwel afwezig te beschouwen. Een vernietigend treffen was zo onvoorstelbaar dat het als onwaarschijnlijk werd gezien. Dat is nog steeds de heersende opvatting in Westduitse regeringskringen.

In het begin van de jaren vijftig verzetten Westduitse groeperingen,

¹⁰ D. Middleton, 'Nato's Forward Defense Strategy Questioned'; *International Herald Tribune*, 11 januari 1982, blz. 1.

vakbonden en partijen zich heftig tegen de wijze waarop de veiligheid werd gewaarborgd, hoewel het protest zich toen richtte op de overeengekomen herbewapening. Problemen van nucleaire wapens speelden toen nauwelijks mee. Massaal verzet kwam tot uiting in allerlei organisaties, zoals de 'Ohne mich' beweging, de 'Volksbefragungs Aktionen' en de 'Paulskirche-Bewegung'. Ook het streven naar een neutrale Westduitse internationale positie kreeg in die tijd impulsen. In de loop van het Westduitse integratieproces in de Atlantische gemeenschap ebde de politieke weerstand tegen herbewapening weg.

Na dit eerste verzet gaf omstreeks 1958 het Amerikaanse besluit om tactische wapens in de Bondsrepubliek te plaatsen aanleiding tot een later politiek ineffectief gebleken campagne, die onder de leuze 'Kampf dem Atomtod' het plaatsen van kernwapens aan de kaak stelde. Zowel door de SPD als door radicale oppositie uit kerkelijke kring werd deze kwestie tot inzet gemaakt van de verkiezingen in 1958 in Noordrijn-Westfalen, de politiek belangrijkste deelstaat. Het ontoereikende politieke draagvlak van de oppositie tegen kernwapens bleek uit de ongekende absolute meerderheid die de CDU — die voor stationering was — bij deze verkiezingen behaalde. Nadien was dit strijdpunt tot 1980 van weinig of geen politieke betekenis. Binnen de SPD en FDP, in de Westduitse protestantse kerk en binnen allerlei vredesbewegingen ligt in de Bondsrepubliek nu de politieke vraag ter tafel of de kans op oorlog wel klein genoeg blijft en of de dan te verwachten vernietiging niet te groot is geworden.

De bezorgdheid wegens een mogelijk falend afschrikkingssysteem, gevoed door alarmerende geluiden van regeringszijde, neemt toe. Als er van Amerikaanse kant, maar ook van de zijde van Westeuropese regeringen, bij herhaling en met nadruk op wordt gewezen dat het huidige in West-Europa opgeslagen conventionele en nucleaire arsenaal ontoereikend is om in alle denkbare gevallen een oorlog af te schrikken, dat de oorlogvoeringscapaciteit aanzienlijk moet worden verhoogd ten einde het oorlogsrisico weer aanvaardbaar klein te krijgen of te houden, dan kan dat de angst voor oorlog vergroten. Verder waarschuwde Bondskanselier Schmidt in januari 1980 dat zowel de Verenigde Staten als de Sovjetunie over onvoldoende politieke concepten voor crisisbeheersing beschikten om de oorlogskansen aanvaardbaar klein te houden. Hij vergeleek de situatie na de Russische inval in Afghanistan met de explosieve toestand aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog. Ook de socialistische buitenlanddeskundige Egon Bahr wees toentertijd op het oorlogsgevaar dat, behalve misschien ten tijde van de Cubaanse crisis in 1962, naar zijn mening de laatste 35 jaar nog niet zo groot was geweest. Beiden behoren zelf weliswaar niet tot de veiligheidspolitieke oppositie, maar ze voeden hun tegenstanders wel met argumenten.

De Westduitse angst voor een falend afschrikkingssysteem en een verwoestende nucleaire defensie in Centraal-Europa heeft tot twee uiteenlopende reacties geleid. Aan de ene kant is er de neiging bespeurbaar om overeenkomstig de regeringsdenkbeelden aan het huidige beleid vast te houden, terwijl er aan de andere kant de vredesbeweging is, die heroverweging van het veiligheidsbeleid verlangt. Evenals in Nederland heeft zich in de Bondsrepubliek een rijk geschakeerde beweging geformeerd waarin het kerkelijke element een belangrijke functie heeft. Zeker speelt ethische verontrusting met betrekking tot het dreigen met, of het gebruiken van kernwapens hier mee. Het feit dat deze factor lange tijd onvoldoende was om grote groepen te mobiliseren, duidt echter er op dat er een nieuwe politieke impuls bij is gekomen: de bezorgdheid om als slagveld te fungeren. Deze ontwikkeling raakt, te zamen met een andere beoordeling van de Russische dreiging, de fundamentele van de Westduitse buitenlandse politiek; namelijk dat het veiligheidsbeleid en de handhaving van de internationale handelingsvrijheid te zamen met de Verenigde Staten en andere bondgenoten tot stand moet komen en dat in het veiligheidsdenken van de Noordatlantische alliantie kernwapens een cruciale rol dienen te spelen.

3.3.2.5 Conclusie

De uiteindelijke uitwerking van de Westduitse interne nucleaire oppositie is moeilijk voorspelbaar. De door protestantse kerken gesteunde Aktion Sühnezeichen Friedensdienste tracht een samenbundelende rol te vervullen, maar er is voor deze groepering de hindernis dat er, anders dan in Nederland, geen confessionele partij is die op godsdienstige basis voor de vredesbeweging aanspreekbaar is. De pressie richt zich daarom op de regeringspartij SPD die een lange traditie als vredes- en ontspanningspartij heeft te verliezen en die zich bovendien sinds haar transformatie tot volkspartij aan het eind van de jaren vijftig expliciet beroept op christelijke maatstaven. Sommige politieke leiders binnen die partij trachten tussen hun partij en de vredesbeweging verbindingen tot stand te brengen. Hoewel de vredesbeweging op het ogenblik in de Bondsdag een betrekkelijk ondergeschikte rol speelt, kan bij voortdurende discussies in lagere regionen van de politieke partijen deze stroming in de SPD — bij de FDP is iets soortgelijks waarneembaar — uiteindelijk toch meer invloed krijgen. Ook dan nog is het scala aan voorgestelde veiligheidsoplossingen echter zo breed dat gerichte en gebundelde politieke actie niet bijzonder waarschijnlijk zal zijn. Wel kan de Bondsregering in de situatie terecht komen dat binnen de NAVO overeengekomen besluiten op zo veel binnenlandse oppositie stuiten dat Bonn niet langer in overeenstemming met de bondgenoten een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid kan uitvoeren.

De uitkomst van dit Westduitse debat is van doorslaggevende betekenis voor het Nederlandse veiligheidsdebat. In dit interne politieke conflict zullen militaire en politieke veiligheidsoverwegingen, het behoud van een werkzame verhouding met de Verenigde Staten, het behoud van de Westeuropese integratie — waarbij de verhouding met Frankrijk centraal staat — en de continuering van de Ost- en Deutschlandpolitik een voor-aanstaande plaats innemen.

3.3.3 *De Ost- en Deutschlandpolitik*

3.3.3.1 Inleiding

Een tweede terrein van de Westduitse veiligheidspolitiek wordt gevormd door de verhouding met Oost-Europa in het algemeen (Ostpolitik) en met de DDR in het bijzonder (Deutschlandpolitik). De betrekkingen tussen de Bondsrepubliek en haar oostelijke burens zijn voornamelijk bepaald door de verhouding tussen de Sovjetunie en de Verenigde Staten, door Westduitse binnenlandse politieke verhoudingen en door overwegingen van handelspolitieke aard. De Ost- en Deutschlandpolitik is een gevolg van de groeiende Oost-West-tegenstelling na 1945, de Duitse deling daarna, en de stabilisering van de Europese politieke verhoudingen in de jaren zestig.

Al spoedig na de Tweede Wereldoorlog leidde de Oost-West-tegenstelling tot het probleem van de Duitse deling, hoewel die deling zich toen nog niet herkenbaar aftekende. Achteraf gezien is de Sovjetunie wellicht nooit bereid geweest haar greep op het bezette deel van Duitsland op te geven en het Westen wenste geen Russische invloed in de drie Westelijke zones. De Britten wilden hun economie weer snel op orde brengen met behulp van Duitse herstelbetalingen en ze wensten de uitschakeling van Duitsland als toekomstige economische concurrent. Ze hechtten weinig waarde aan de zelfstandigheid van de onder hun gezag geplaatste deelstaten. De Amerikanen keerden zich in 1946 tegen verdere economische verzwakking van Duitsland. Zij wensten een Duitsland dat sterk genoeg zou zijn om de verwachte Sovjet-pessie te weerstaan. De Amerikanen en Britten sloten hun zones aaneen tot een economische eenheid. Ondanks de afspraak tussen de geallieerden niet op een Duitse deling aan te sturen, preludeerde deze samenvoeging toch op de latere

Westduitse bondsstaat. De politieke scheiding tussen Oost- en West-Duitsland kreeg contouren doordat de Sovjetunie in haar eigen zone een afzonderlijk economisch systeem invoerde.

De Fransen stelden zich met betrekking tot een herstel van de Duitse staat terughoudend op, maar in 1948 moesten zij zich wegens de stijgende spanningen tussen Oost en West uiteindelijk schikken naar de Amerikaans-Britse wens om het Westduitse economische leven te coördineren. Het proces van Westduitse staatsvorming was nagenoeg voltooid.

In 1948 kwamen vertegenwoordigers van de elf deelstaten bijeen om onder voorzitterschap van Konrad Adenauer in de Parlementaire Raad een grondwet te ontwerpen voor de nieuwe Westduitse staat. In het jaar daarna, op 8 mei 1949, nam de Raad de nu nog steeds geldende voorlopige Duitse grondwet aan. In augustus volgden de eerste verkiezingen en op 12 september 1949 werd Theodor Heuss gekozen tot eerste president van de Bondsrepubliek. Het buitenlandse beleid, de defensie, de regeling van herstelbetalingen en het beheer over het Roergebied bleven in Westelijke geallieerde handen. Een speciale Hoge Commissie moest daarop toezien. Na de blokkade van Berlijn van juni 1948 tot mei 1949 waren in de Bondsrepubliek de laatste grote politieke hindernissen voor integratie in de Westelijke sfeer weggenomen. Het herstel van de toen nog beperkte Westduitse soevereiniteit zou in 1954 plaatsvinden binnen het Westelijke bondgenootschap. Het alternatief van een meer Europees gerichte opstelling, met daaraan gekoppeld een eventuele hereniging van de oostelijke en westelijke zones, vooral bepleit door de SPD, was voor onbepaalde tijd terzijde geschoven. De nadruk op kracht in de toenmalige Westduitse Politik der Stärke vergrootte de Westduitse afhankelijkheid van Amerikaanse steun en bescherming. De toetreding tot het Noordatlantische bondgenootschap leek daardoor praktisch onvermijdelijk. Als tegenprestatie voor de Westduitse versterking van de Westelijke alliantie erkenden de bondgenoten de Bondsrepubliek als enige legitieme vertegenwoordiger van alle Duitsers, ze weigerden de Oostduitse regering te erkennen, en ze onderschreven de zogeheten Hallsteindoc-trine¹¹.

Toen de Amerikaanse president Kennedy in het begin van de jaren zestig toenadering zocht tot de Sovjetunie, moest de Bondsrepubliek inzien dat de bondgenoten de Westduitse prioriteitenstelling van eerst hereniging en pas daarna betere betrekkingen met het Oostblok niet langer aanvaardden. Ondanks de ogenschijnlijke starheid van Adenauers Ost- en Deutschlandpolitik waren er toch — zij het geheime — pogingen tot samenwerking met het Warschaupact. De bereidheid tot een verzoenlijker houding bleek echter pas uit de Politik der Bewegung van de Westduitse minister van Buitenlandse Zaken Gerhard Schröder (1961-1966). Zijn politiek gaf aan dat voortgezette beperking van de Westduitse buitenlandse politiek tot een strikt Westelijke oriëntering de Westduitse belangen niet langer voldoende zou dienen. De betrekkingen op handelsgebied met Polen, Hongarije, Roemenië en Bulgarije verbeterden in de jaren 1963 en 1964 aanzienlijk.

De betrekkingen met de DDR werden echter niet soepeler. Bondskanselier Erhard en minister van Buitenlandse Zaken Schröder gingen niet zo ver dat zij een geheel nieuwe Ost- en Deutschlandpolitik ontwierpen. Zij weigerden de na-oorlogse status quo te aanvaarden als daar geen tegenprestatie tegenover stond. Bonn volgde de verbetering van de betrekkingen tussen de beide grote mogendheden op afstand. In die tijd won in de Bondsrepubliek echter ook de opvatting veld dat een dynamische Ostpolitiek gewenst was. Aangezien hereniging voorlopig toch niet

¹¹ De Hallstein-doctrine schreef voor dat de Bondsrepubliek de diplomatieke betrekkingen met staten die de DDR erkenden, zou verbreken. Een uitdrukkelijke uitzondering werd gemaakt voor de Sovjetunie.

te verwachten was, zou normalisering van de contacten met de DDR het uiteendrijven van de beide Duitse staten moeten helpen voorkomen. Vooral in FDP- en SDP-kringen nam omstreeks 1965 de bereidheid toe in de buitenlandse politiek de uitsluitende gerichtheid op het Westen enigszins te verminderen. Reeds in 1963 had Egon Bahr in zijn bekende Tutzing-rede er op aangedrongen om door Wandel durch Annäherung de Ostpolitik meer in overeenstemming te brengen met de zich ontwikkelende verhouding tussen de Sovjetunie en de Verenigde Staten. Schröders politiek werd in de zogeheten Grosse Koalition tussen CDU en SPD verder uitgewerkt door zijn opvolger Willy Brandt. Voorzichtig werden de prioriteiten van hereniging en samenwerking omgekeerd.

Dankzij de buitenlandse politiek van Schröder en later van Brandt kon in 1969 de sociaal-liberale coalitie van SPD en FDP meteen bij haar eerste optreden een uitgewerkt plan voor een nieuwe Ost- en Deutschlandpolitik voorleggen. De daaraan voorafgaande jaren bleken van belang te zijn geweest om het binnenlandse politieke klimaat op deze omwenteling voor te bereiden. Reeds bij de regeringsverklaring op 28 oktober 1969 liet de regering Brandt/Scheel weten te willen uitgaan van de in Europa gegeven realiteiten: de deling van het voormalige Duitse Rijk en de bestaande landsgrenzen in Oost-Europa. Dit was het grote verschil met de vroegere buitenlandse politiek waarin deze feiten juist niet werden aanvaard. Ook bleek zich een fundamentele verandering voor te doen in de Westduitse opvatting over de relatie tussen hereniging en de verhouding tussen Oost en West. De prioriteiten waren van rang verwisseld: goede betrekkingen zouden niet langer afhankelijk worden gesteld van de oplossing van het Duitse vraagstuk. De nieuwe Bondsregering stelde zich ook op het standpunt dat betrekkingen met de DDR pas wezenlijk zouden verbeteren als de politiek vis à vis de Sovjetunie meer op samenwerking werd gericht.

De drie jaren van de regering Brandt/Scheel zijn intensief benut voor het verbeteren van de betrekkingen met Oost-Europa. Al in het begin van 1970 werden er met de Sovjetunie en Polen besprekingen geopend over een verdrag ter voorkoming van geweldgebruik. Brandt en de Oostduitse minister-president Stoph ontmoetten elkaar in maart 1970 te Erfurt (DDR) en in mei in Kassel (Bondsrepubliek). Met Moskou en Warschau volgden verdragen in respectievelijk augustus en december van dat jaar. In 1971 werd de status van Berlijn nader bepaald in het Viermogendhedenverdrag, waardoor het mogelijk werd een regeling te treffen voor het verkeer met West-Berlijn. Ook werd er ten behoeve van West-Berlijners een regeling gevonden voor hun bezoeken aan Oost-Berlijn. In 1972 kwam het sluitstuk van de nieuwe Westduitse Deutschlandpolitik tot stand: het Verdrag über die Grundlagen der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Grundlagenvertrag). In 1973 volgde nog de normalisering van de betrekkingen met Tsjechoslowakije en werden er diplomatieke contacten gelegd met Bulgarije en Hongarije.

Vanuit een duidelijke anti-communistische houding voerde de CDU/CSU oppositie tegen de Ostpolitik van de regering Brandt. De Christen-Democraten bleven de hereniging als primair doel van de Ostpolitik zien. Zij stelden de legitimiteit van de Oostduitse staat ter discussie. Ook binnen de partijen zelf ontstonden heftige controverses over de nieuwe koers, wat leidde tot overlopen van afgevaardigden, partijdisciplinaire maatregelen tegen parlementariërs en afbrokkeling van de regeringsmeerderheid in de Bondsdag. Stevige Amerikaanse druk op de CSU/CDU en een volgehouden argumentatie ten gunste van de Ostverträge van regeringszijde zorgden op 17 mei 1972 voor ratificatie van de verdragen met de Sovjetunie en Polen.

Het stramien van een flexibeler Ost- en Deutschlandpolitik was hiermee gegeven. Men verwachtte in Bonn een stimulans te geven aan een betere verstandhouding tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie en zelf meer politieke bewegingsvrijheid te krijgen. Washington stelde, zij het met enige aarzeling, vast dat de Bondsrepubliek door de Ost-

verträge de Amerikaanse politiek vis à vis het Oostblok niet langer in de weg stond. De Oder-Neisse lijn was erkend als westgrens van Polen, en een gesprek tussen de beide Duitse staten bleek mogelijk.

Hoewel de Westduitse Ostpolitik een flexibeler karakter heeft gekregen, zijn de oude wortels, zoals binnenlandse verhoudingen, het verlangen naar hereniging, de Oost-West-tegenstelling en economische belangen, nog steeds herkenbaar.

3.3.3.2 Hereniging

De hereniging van de beide Duitse staten is door Bonn als onmiddellijk politiek doel losgelaten. Wel is het nog steeds officieel beleid het leven in het gedeelde Duitsland te verlichten. De hereniging van families, bezoekerregelingen en de toestemming van de DDR aan met name pensioengerechtigde burgers om zich in de Bondsrepubliek te vestigen, is van groot politiek gewicht. Deze verworvenheden zijn beperkt, maar toch zou aantasting daarvan de positie van de Bondsregering kunnen bedreigen. Een SPD-regering is in dit opzicht kwetsbaarder dan een CDU-regering, als de ontspanningspolitiek zou moeten worden opgegeven. Die ontspanning gaf de SPD de laatste jaren voldoende argumenten om de Ostpolitik voort te zetten. Deze partij wist het voor een groot aantal kiezers aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot wat door de CDU/CSU werd betoogd, de ontspanning — opgevat als een verminderd oorlogsrisico door een goede verstandhouding met de Sovjetunie — geen bedrog was en dat de Ostpolitik daarom geen uitverkoop betekende van Westduitse belangen. Een herleving van de Koude Oorlog zou de Christen-Democratische argumenten meer kracht bijzetten. De SPD staat voor de Ostpolitik, ze heeft zich van deze positie afhankelijk gemaakt. Ze is electoraal gedwongen deze vol te houden.

De turbulente activiteit rond de Westduitse Ost- en Deutschlandpolitik tot 1973 is nu aanzienlijk afgenomen. Nadat als uitvloeisel van het Grondlagenverdrag de beide Duitse staten in september 1973 toetraden tot de Verenigde Naties en in mei 1974 diplomatieke betrekkingen met elkaar aangingen, heeft de verhouding zich in de loop der tijd gestabiliseerd. Niettemin is er nog lang geen sprake van een normaal naast elkaar bestaan. De onwil aan Oostduitse zijde, wellicht voortkomend uit onzekerheid en kwetsbaarheid, leidde tot slepende onderhandelingen over technische problemen, tot belemmeringen voor bezoekers en tot niet-toelaten en uitwijzing van Westelijke journalisten. Ook het met geweld verhinderen van de vlucht van Oost Duitsers naar de Bondsrepubliek draagt niet bij tot betere verhoudingen. Helmut Schmidt, die in mei 1974 Brandt verving, heeft herhaaldelijk laten blijken op dit gebied geen stormachtige ontwikkelingen te verwachten. De hoop bij sommigen dat de splitsing van de Duitse natie te overwinnen zou zijn als de status quo werd erkend, bleek voorlopig ijdel. Niettemin wordt het behoud en de continuïteit van die natie als een specifiek Westduits belang gezien¹².

3.3.3.3 Oost-West-tegenstelling

Naast de Duitse deling is de Oost-West-tegenstelling een tweede wortel van de Westduitse Ostpolitik. Van belang is hier dat de Bondsrepubliek een andere inhoud geeft aan de ontspanning tussen Oost en West dan de Verenigde Staten. De Westduitse benadering ligt meer in het gaande houden van het gesprek om zodoende de kans op oncontroleerbare conflicten te verkleinen. Ze beschouwt daarbij de Ostpolitik als een van de instrumenten om in Europa een zekere mate van ontspanning

¹² Zie voor een uitvoerige beschouwing over het Westduitse nationale gevoel en het herenigingsstreven: J.C. Hess, 'Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Wege zur Nation?'; *Neue Politische Literatur*, 2/1981.

te bereiken. De Amerikanen daarentegen zien ontspanning als een onderdeel van mondiale krachtsverhoudingen. Naast confrontatie is het een andere manier om met de Sovjetunie om te gaan.

Zowel Adenauer als Brandt trachtten met hun politiek ten opzichte van Oost-Europa isolering ten opzichte van het Westen te voorkomen. De eerste door een volledige gerichtheid op het Westen, de tweede door aanvaarding van de Amerikaanse opening naar het Oosten. De nieuwe Ostpolitik na 1969 volgde uit de Amerikaanse ontspanningspolitiek. Toen deze nieuwe Ostpolitik eenmaal tot stand was gekomen, ontstond in Washington echter de vrees dat Bonn in het vaarwater van Moskou terecht zou komen. Geruststellend voor de Amerikanen was wel dat de regering Brandt/Scheel de definitieve regeling van de kwestie Berlijn als voorwaarde stelde voor de ratificering van de verdragen met Polen en de Sovjetunie. Meermalen werd van Westduitse zijde beklemtoond dat de Ostpolitik was ingepast in de verplichtingen jegens de bondgenoten. De loyaliteit van de Bondsrepubliek stond voorop. Het was echter duidelijk dat Brandt veel politiek kapitaal in de Ostpolitik had geïnvesteerd. In Washington maar ook in Bonn zelf vreesden sommigen dat hij door hoge verwachtingen onder de Westduitse bevolking geconfronteerd zou kunnen worden met een keuze tussen gevaarlijke concessies aan het Oostblok en binnenlandse politieke instabiliteit¹³.

Bonn wees en wijst het idee van concessies aan Moskou echter categorisch van de hand. In tegenstelling tot de Verenigde Staten streeft de Bondsregering wel een redelijke verstandhouding met de Sovjetunie na om zodoende, in samenwerking met de Verenigde Staten, een politiek van crisis-management te kunnen bedrijven. Bonn tracht Washington ertoe te bewegen ten behoeve van alle Atlantische bondgenoten een dergelijke politieke koers te volgen.

Niet alleen directe belangentegenstellingen in de politieke sfeer maar ook de verminderde Westduitse afhankelijkheid van de alliantie zijn hier in het spel. In de jaren voor de normalisering van de betrekkingen met Oost-Europa kon de Bondsrepubliek alleen met steun van de alliantie volharden in de niet-erkenning van de status quo. De prijs was volgzzaam gedrag op economisch en militairstrategisch terrein. Bonn heeft deze steun niet langer in die mate nodig; het kan zich binnen de alliantie wat meer onafhankelijkheid veroorloven. Voor de militaire veiligheid blijft de Bondsrepubliek even afhankelijk van de alliantie als voorheen, maar de succesvolle doorbraak in de betrekkingen met de Oosteuropese landen, en de daardoor verkregen bewegingsruimte, heeft in Westduitse ogen het politieke belang van de NAVO doen verminderen. Dat maakt de West Duitsers minder geneigd het huidige Amerikaanse leiderschap in de ontspanningspolitiek te aanvaarden.

3.3.3.4 Economische belangen

Naast de Duitse deling en de Oost-West-tegenstelling is de handel met Oosteuropese landen een derde factor in de Westduitse Ostpolitik. In tegenstelling tot het aarzelend volgen van de Verenigde Staten in een meer open benadering van de Sovjetunie, werkten de Westduitse handelsbetrekkingen geenszins belemmerend op de ontplooiing van de Ostpolitik. De ontwikkelingen op economisch terrein liepen die op het buitenlands-politieke vlak zelfs jaren vooruit, waarmee niet is gezegd dat handelspolitieke overwegingen de richting en de veranderingssnelheid van de Ostpolitik hebben bepaald. De liberale Westduitse opvattingen over vrijheid van economisch handelen staat formeel een dergelijke vermenging van economische en staatsbelangen niet toe. Zowel intern als extern mag de staat zich zonder wettelijke basis niet met de economische bedrijvigheid van particuliere personen of ondernemingen inla-

¹³ P.M. Johnson, 'Washington and Bonn, dimensions of change in bilateral relations'; *International Organization*, 33(4), Autumn 1979, blz. 470.

ten¹⁴. Daarom wordt er in de Bondsrepubliek in het officiële denken een vaak wat kunstmatig aandoende scheiding aangebracht tussen internationale handel en buitenlandse politiek. De exportsector genoot daardoor echter een zekere vrijheid om contacten met het Oostblok te leggen, die via diplomatieke kanalen onbereikbaar waren. Deze sector is zelfs redelijk succesvol geweest in het verwijderen van politiek gemotiveerde handelsrestricties¹⁵. Reeds onder Adenauer bracht de particuliere 'Ostauschuss der deutschen Wirtschaft' handelsbetrekkingen met het Oostblok tot stand. Ondanks officiële kredietbeperkingen en handelsbelemmeringen, die de Westduitse steun aan de Westelijke alliantie moesten demonstreren, breidde de Westduitse handel met Oost-Europa zich voortdurend uit en wel sneller dan die van de Westeuropese concurrenten.

De exportsector bewerkstelligde in de jaren 1965-1966 eveneens enige liberalisatie van importen uit staatshandelslanden, toen dat wegens de toenemende Oosteuropese handelstekorten noodzakelijk werd. Deze versoepeling, en trouwens elke handelspolitieke ontwikkeling vis à vis het Oostblok, mocht echter niet onvereenigbaar zijn met de officiële Ost-politik. Ook de verwijdering van handelsbelemmeringen in het begin van de jaren zestig bleek inpasbaar in de buitenlandse politiek van de toenmalige Westduitse regering. Met betrekking tot de verhouding tussen handelspolitiek en buitenlandse politiek constateert Kreile dat de handel met Oost-Europa aanzienlijk opener is geweest en meer invloeden van belangengroepen kende, dan de officiële Ost- en Deutschlandpolitik¹⁶. De Ostpolitik wordt gezien als een terrein van 'high politics': de veiligheid van de staat is hier rechtstreeks in het geding. Deze politiek wordt ontworpen in het Bundeskanzleramt, het ministerie van Buitenlandse Zaken en door de buitenlands-politieke deskundigen in de Bondsdag. Het zakenleven houdt zich liever verre van dit gevoelige terrein. Hoewel de industrie de mogelijkheden van de Ostpolitik zo veel mogelijk probeerde uit te buiten, en soms succes had bij pogingen om een soepeler beleid te bewerkstelligen, bleef het primaat van de buitenlandse politiek boven de handelspolitiek van kracht.

Na de verbetering van de bilaterale betrekkingen nam de handel met Oost-Europa sprongsgewijs toe. In de jaren '70-'71 besloeg de export naar Oost-Europa nog 4,3% van de totale Westduitse export. In 1972 steeg dat aandeel al tot 5%, in 1973 tot 6,1%, in 1974 tot 6,8% en in 1975 tot een hoogte van 7,8%. Daarna stabiliseerde de export zich op een niveau van circa 6% van de totale export. De eerste plaats onder Westelijke exporteurs, die de Bondsrepubliek in 1970 op de Oosteuropese markt innam, heeft zij in de daaropvolgende jaren aanmerkelijk weten te verbeteren. Dat geeft aan dat er in bepaalde sectoren voor Bonn in de contacten met Oost-Europa grote economische belangen op het spel staan. Een gehele of gedeeltelijke terugkeer naar afsluiting van Oost-Europa zou niet alleen politieke problemen opleveren, maar bovendien stuiten op verzet uit industriële sectoren van de Westduitse samenleving en de banken.

De aarzeling om ten behoeve van veiligheidspolitieke doeleinden de economische betrekkingen op het spel te zetten, bleek duidelijk uit het verzet van zowel de Bondsregering als van vertegenwoordigers van banken, vakbonden en zware industrie tegen de door de Verenigde Staten in het begin van 1980 voorgestelde economische boycot van de Sovjetunie. De Verenigde Staten, die de Sovjetunie economisch wilden treffen wegens haar inval in Afghanistan, werden erop gewezen dat er gerechtvaardigde twijfel bestaat aan de effectiviteit van boycots en andere economische maatregelen ter uitoefening van politieke dwang. Het was te verwachten dat de Sovjetunie ondanks Westelijke sancties haar bezet-

¹⁴ P. Hermes, 'Foreign Policy and Foreign trade Interests'; *Aussenpolitik* (English ed.), 27(3), 3rd quarter 1976, blz. 247-248.

¹⁵ M. Kreile, 'West Germany: the dynamics of expansion'; *International Organization*, 31(4), Autumn 197, blz. 788.

¹⁶ *Ibid.*, blz. 792.

ting van Afghaans grondgebied niet zou wijzigen. Vooral van industriële zijde werd beklemtoond dat vroegere embargo's, zoals die op pijpleidingen in 1962, door neutrale of zelfs bevriende mogenheden werden ondergraven. Tevens werd erop gewezen dat de Sovjetunie veel minder getroffen zou worden dan de Bondsrepubliek. Ook de Verenigde Staten zouden er minder hinder van ondervinden wegens de geringere kwetsbaarheid van het Amerikaanse exportpakket. De Amerikaanse graanexport is op andere landen te richten, de produktie kan worden bewaard en de stroom van leveranties is na enige tijd te herstellen. De Westduitse export bestaat veel meer uit kapitaalprodukten, die, als een markt eenmaal verloren is, naar Westduits zeggen slechts moeizaam opnieuw geïntroduceerd kunnen worden.

Het Amerikaanse streven naar economische sancties tegen de Sovjetunie ondervond niet alleen weerstand wegens de onvoorspelbare effecten, maar vooral wegens het belang van handelsbetrekkingen met de Sovjetunie voor de Westduitse economie. Het economische argument om de Sovjetunie niet met een handelsuitsluiting te treffen, werd gedemonstreerd door de bereidwilligheid om wél aan de EG-boycot van Iran na de gijzeling van Amerikaans ambassadepersoneel deel te nemen. De export naar Iran was van 1978 tot 1979 teruggelopen van 6,8 tot 2,3 miljard DM en herstel was op middellange termijn niet te verwachten. Ook de instemming om op Amerikaans verzoek niet aan de Olympische Spelen deel te nemen, waarvan ook geen politieke gevolgen in Afghanistan te verwachten waren, onderstreepte de economische belangen om de Ostpolitik niet in de waagschaal te stellen. Vooral de ijzer- en staalindustrie en de machinebouw — met name de werktuigbouw — zouden met aanmerkelijke en wellicht blijvende verliezen te kampen hebben gehad als de handelsboycot was ingevoerd.

Het belang bij de handel met Oost-Europa, met de Sovjetunie in het bijzonder, ligt niet alleen in de export maar ook in de import. De Sovjetunie is voor de Bondsrepubliek namelijk een belangrijke leverancier van een beperkt aantal essentiële goederen. Het aandeel van die goederen in het totale importvolume is niet bijzonder groot, maar ze zijn wel van grote betekenis als wordt gekeken naar de aard van die goederen. De Bondsrepubliek dekte aan het einde van de jaren zeventig circa 55 % van de behoefte aan verrijkt uranium en 16% van haar aardgasgebruik uit importen uit de Sovjetunie. Ook andere grondstoffen zoals titanium, katoen, hout en goud komen voor een aanmerkelijk deel uit de Sovjetunie. Bovendien hebben de Westduits-Russische handelsbetrekkingen een belangrijk energiepolitiek aspect. De samenwerking op energiegebied dient ervoor dat Bonn minder afhankelijk wordt van olie-importen en dat de Sovjetunie haar eigen aardgasreserves kan ontginnen. Naar de mening van de Bondsregering sluiten de Westduitse en Russische belangen op het punt van de wederzijdse handel goed op elkaar aan. De Westduitse economie heeft grondstoffen en energiedragers nodig; de Sovjetunie hoogontwikkelde kapitaalgoederen. De complementariteit is in Westduitse ogen een waarborg voor langdurige stabiele en wederzijds voordelige betrekkingen¹⁷.

Het verschil in belang tussen de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek met betrekking tot de handelsbetrekkingen met Oost-Europa wordt nog geaccentueerd door de verwachte politieke gevolgen van die handel. Bonn neemt aan dat die betrekkingen, zelfs in een herlevende Koude Oorlog, de dialoog tussen Oost en West gaande kunnen houden. Ook leeft het idee dat het wederzijds benutten van handelsbetrekkingen, en vooral een intensivering daarvan, de bereidheid van de Sovjetunie om conflicten aan te gaan, zal verminderen¹⁸. Reeds lange tijd leeft in de Verenigde Staten de opvatting dat de overdracht van hoogwaardige

¹⁷ O. Graf Lambsdorff, 'Politische Aspekte des Ostkredits'; *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, januari 1981, jaargang 34, nr. 1, blz. 14 e.v.

¹⁸ M. Jopp, 'Embargo oder Business?'; *Arbeitspapier*, nr. 15/1981, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt, blz. 18.

technologie de economische en militaire kracht van de Sovjetunie ongewenst versterkt. Daartegenover staat de hoop dat door economische verstrengeling, conflicten tussen Oost en West niet tot rampzalige proporties zullen uitgroeien. In Bonn wordt een economisch en sociaal sterke Oosteuropese handelspartner over het algemeen als een positieve bijdrage aan de nationale veiligheid gezien, terwijl in Washington veeleer de mening bestaat dat uit veiligheidsoverwegingen de Sovjet economie juist niet moet worden gestimuleerd. Politieke en economische Westduitse belangen gaan hier samen, wat scherp tot uiting komt in de bondgenootschappelijke discussies over de levering van zogeheten strategische goederen aan Warschaupact-landen¹⁹.

Een ander belangrijk geschilpunt is de voorgenomen levering van Russisch aardgas in ruil voor Westduitse pijpleidingen en andere installaties om Russisch gas uit Siberië naar het Westen te vervoeren. Niet alleen zijn hier grote Westduitse maar ook Russische belangen mee gemoeid. De voor de toekomstige ontwikkeling van de Sovjetunie noodzakelijke ontsluiting van het Aziatische achterland is van deze overeenkomst ten dele afhankelijk. De Verenigde Staten daarentegen vrezen eerder een vergrote Westduitse afhankelijkheid van de Sovjetunie en een stimulans voor de Russische maatschappij. Als tussenoplossing zijn de West Duitsers wel bereid de vorm van de betreffende verdragen aan te passen, zonder de inhoud wezenlijk aan te tasten. Handhaving of vergroting van de handel met Oost-Europa blijft de wens van de Westduitse industrie, banken en vakbonden.

Deze meningsverschillen laten zien hoe afhankelijk de Westduitse Ost-politik is van de eigen binnenlands-politieke verhoudingen. Tot nu toe is men in alle belangrijke sectoren, waaronder na de laatste Bondsdag-verkiezingen ook de CDU/CSU, het er in principe over eens dat de handel met Oost-Europa uit veiligheidspolitiek oogpunt acceptabel is. De Bondsregering is daardoor in staat die handelsbetrekkingen effectief tegen Washington te verdedigen.

De toekomstige ontwikkeling van de handel met Oost-Europa, en de verwachte daarmee verband houdende ontspanningspolitieke effecten, zullen niet alleen afhangen van die binnenlandse cohesie, maar ook van de zich momenteel traag ontwikkelende Sovjet-economie en van de Amerikaanse politiek op dit punt. Tot nu toe is het Amerikaanse beleid aangaande de handel met Oost-Europa enigszins onzeker geweest, wat de Bondsregering het argument verschafte om zich niet al te nauw met de Amerikaanse inzichten te identificeren. Blijken de Verenigde Staten echter een hardere politieke lijn ten opzichte van de Sovjetunie door te willen zetten en vinden de Westeuropese landen geen uitweg in symbolische acties zoals een Olympische boycot, dan zal bij verharding van Amerikaanse opvattingen over de Westduits-Oosteuropese handelsbetrekkingen de Bondsregering voor een dilemma komen te staan. Geeft ze aan de Amerikaanse drang toe dan berokkent ze de Westduitse economie schade, terwijl de ontspanningspolitiek een in Westduitse ogen belangrijke drager verliest. Geeft ze niet toe dan tast dat de cohesie van het Westelijke bondgenootschap aan. De Westduitse en Amerikaanse opvattingen over de betrekkingen met Oost-Europa zijn dus niet alleen inconsequent wegens de te verwachten binnenlandse Westduitse politieke consequenties — zoals de gevoelige relatie met de DDR, het 'gesamt-deutsche' gevoel, de positie van de Westduitse regering — of wegens uiteenlopende zakelijke belangen, maar ook wegens veiligheidspolitieke overwegingen.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de uiteenzetting op de topconferentie in Ottawa, september 1981, *Der Spiegel*, nr. 31/1981, blz. 19-22.

3.3.3.5 Conclusie

Nu de Bondsrepubliek op economisch en politiek terrein aan kracht heeft gewonnen in een periode dat de Verenigde Staten aan kracht inboetten, tracht de Westduitse regering door het vervullen van een soort brugfunctie de genoemde persoonlijke belangen van Westduitsers, de Westduitse industriële belangen en ook de veiligheidsbelangen te behartigen. De Westelijke oriëntatie van Bonn staat niet ter discussie, maar in samenhang met de Ostpolitik manifesteren zich verschillen in prioriteiten.

De Bondsrepubliek bevindt zich binnen het bondgenootschap in een fase van overgang. Het land zal, zij het binnen de bestaande kaders, zoeken naar een betere behartiging van de eigen belangen, zoals die zich bijvoorbeeld in de verhouding met Oost-Europa voordoen. Krijgt Bonn daartoe niet de gelegenheid, dan bestaat het risico dat het gevoel als kwetsbare voorpost van het Westen te moeten fungeren, wordt versterkt. De Westelijke alliantie moet er dan rekening mee houden dat de Westduitse buitenlandse politiek slechts de minimale inspanningen levert die nodig zijn om de huidige veiligheid te behouden, maar die verder alle Westelijke gemeenschappelijkheid bijvoorbeeld vis à vis de Sovjetunie uit de weg gaat. Daarmee zou de interne verdeeldheid van het Westen op dit punt kunnen voortduren. Nederland, dat met betrekking tot de Ostpolitik de Westduitse koers in beginsel volgt, zoals blijkt uit de Nederlandse deelneming in de aardgas-zaak met de Sovjetunie, kan dan in Atlantische controverses over de Ostpolitik in Westduitse richting worden meegezogen. Er bestaat het gevaar dat meningsverschillen tussen de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek die slechts zijdelings met de Nederlandse belangen te maken hebben, ook de Nederlands-Amerikaanse verhouding in ongunstige zin beïnvloeden.

3.3.4 Integratie in de Europese Gemeenschappen

De integratie van de Westeuropese statengemeenschap heeft voor de Westeuropese veiligheid twee duidelijk te onderscheiden functies. In de eerste plaats is er de verwachting dat een geïntegreerd West-Europa een positief effect zal hebben op de politieke overeenstemming binnen de Atlantische gemeenschap. Zo tracht Bonn de Amerikaanse veiligheidsgarantie meer reliëf te geven door de gemeenschappelijke politieke ideologie, bijvoorbeeld tot uitingkomend in vergelijkbare politieke stelsels, te beklemtonen. Uiteraard is er tussen West-Europa en de Verenigde Staten een grotere politieke gelijkvormigheid dan tussen het Westen en de Sovjetunie. Toch zijn er binnen het Westen grote verschillen in de wijze waarop politieke besluiten tot stand komen en in de rangorde van doelstellingen in het politieke leven. Verschillen op het terrein van conjunctuurpolitiek en werkgelegenheid, en de bondgenootschappelijke tegenstellingen die daaruit voortvloeien, zijn bijvoorbeeld niet te veronachtzamen. Ook op het terrein van de buitenlandse politiek ten aanzien van het Midden-Oosten, openbaren zich controversen. Het is daarom onzeker of vergelijkbare politieke stelsels de Europeanen en Amerikanen wel zo onafscheidelijk maken als de Westduitsers soms beweren.

De tweede verwachting met betrekking tot de veiligheidsfuncties van een Westeuropese integratie is dat de coördinatie van grote delen van het nationaal beleid in een intergouvernementele organisatie, de kans op hernieuwde desastreuze oorlogen tussen Westeuropese staten aanmerkelijk heeft verkleind. Deze overweging droeg ertoe bij dat de Westduitsers tot in de jaren zeventig behoorden tot de voortrekkers van de Westeuropese integratie. Bonn stimuleerde in de periode 1969-1973 de uitbreiding van de EG van zes tot negen lidstaten. De Bondsregering steunde de besluiten van de Parijse topconferentie van 1972 om te komen tot een Europese Unie en in 1974 sprak de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Scheel zich uit voor verdere integratie.

Ondanks deze belangen bij een behoud van de integratiebeweging

ontstonden in de Bondsrepubliek politieke stromingen die de genoemde voortrekkerspositie discutabel stelden. Voor een deel zijn die terug te voeren op de algemene teleurstelling dat de EG niet tot een vermindering van de kracht van nationale staten heeft geleid. Vooral in de jaren vijftig, maar ook in de tijd daarna, berustte de legitimiteit van de Westduitse staat onder andere op de bereikte welvaart, het functionerende parlementaire systeem en op het perspectief van de Westeuropese integratie. Stagnerende groei, verstarring van het democratische proces of haperende integratie zou die legitimiteit in gevaar kunnen brengen. De teleurstelling vanwege het geblokkeerde integratieproces ontnam sommige politieke leiders de lust om ten behoeve van West-Europa nog een binnenlandse politieke strijd aan te gaan.

De Westduitse EG-politiek kenmerkt zich de laatste jaren door een pragmatische houding. Deze houding blijkt uit de bereidheid het bestaande te handhaven of uit te breiden, zoals bijvoorbeeld de directe verkiezing van de leden van het Europese parlement. De Bondsregering, vasthoudend aan de doelen op lange termijn — een economische en politieke unie — trachtte tot voor kort op het bereikte voort te bouwen zonder echter op eigen initiatief met baanbrekende voorstellen te komen. De Bondsregering is huiverig om de economische verworvenheden en het Westduitse economische stelsel door bevordering van integratieve bewegingen in de waagschaal te stellen. Men is bang dat de Europese instellingen inspraak krijgen in het sociaal-economische beleid en het in de wortel zullen aantasten. Alleen het door bondskanselier Schmidt en de toenmalige Franse president Giscard d'Estaing voorgestelde Europese Monetaire Systeem (EMS) kan als een vernieuwend initiatief worden gezien. Dit stelsel lijkt echter door gebrek aan harmonisatie van het economische beleid van de lidstaten slechts in beperkte mate te kunnen worden gerealiseerd (zie ook par. 2.5).

Niet alleen uit vrees voor ongewenste inmenging in het eigen economische beleid is het voor de Bondsregering moeilijk initiatieven voor verdere integratie te ontwikkelen. Het oorlogsverleden vormt hier eveneens een barrière. Omdat de EG aan de grenzen staat van haar economischelingsmogelijkheden, spelen bij verdere integratie naast economische aspecten ook veiligheidspolitieke overwegingen een rol. Een Westduitse gelijkberechtiging inzake de opbouw en eventuele uitvoering van een nucleaire defensie, één van de mogelijke consequenties van een Westeuropes defensiebeleid, is vooralsnog in de verdragsorganisatie, en daarbuiten, nagenoeg onbespreekbaar. Bovendien moet de Bondsregering — gezien haar veiligheidsafhankelijkheid van de Verenigde Staten — uiterst gereserveerd staan tegenover pogingen tot een geprononceerde Westeuropese distanciëring van de Verenigde Staten.

De Westduitse pro-Europese gezindheid sinds het vroegste begin van de Europese integratie, de steun voor aanzetten tot een Europese Unie en de herhaaldelijke aanmoediging tot verdere politieke integratie geven aan dat de Bondsrepubliek de Europese bijdrage aan de bondgenootschappelijke cohesie nooit uit het oog heeft verloren. Die traditie zet zich voort tot in deze tijd, waarbij het opvalt dat er nu wel duidelijk veiligheidspolitieke argumenten worden gebruikt²⁰. De Europese integratie heeft voor de Bondsrepubliek een veiligheidspolitieke kant, die extra

²⁰ In de rede van Genscher voor de Algemene vergadering van de Verenigde Naties, op 23 september 1981, volgde het voorlopige hoogtepunt van het pousseren van de EG als veiligheidsfactor: 'Wir haben uns zusammen mit anderen europäischen Demokratien zur Europäischen Gemeinschaft zusammengeschlossen, um unsere Zukunft gemeinsam zu gestalten. Durch den Ausbau der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union werden wir noch stärker als Kraft für Frieden und Fortschritt in Europa und in der Welt wirken können'. 'Auf dem Fundament der Europäischen Gemeinschaft und des Nordatlantischen Bündnisses haben wir durch unsere Ostpolitik wesentlich dazu beigetragen, den Frieden in Europa zu stabilisieren. Wir werden diese realistische Politik des Dialogs, des Abbaus von Spannungen und der Stärkung der Zusammenarbeit fortsetzen'. Presse und Informationsamt der Bundesregierung, *Bulletin*, nr. 84, 26-9-1981, blz. 739.

wordt geaccentueerd nu zich de noodzaak kan voordoen om te zoeken naar een aan de Ostpolitiek en de binnenlandse oppositie aangepast veiligheidsbeleid. Als de politieke en economische controverses tussen Bonn en Washington, eventueel versterkt door het geschil over de effectiviteit van de gevolgde NAVO-strategie, blijven voortduren, moet Nederland gezien de Westduitse initiatieven voor een Europese veiligheidspolitiek, rekening houden met een Westduits streven naar een grotere Westeuropese autonomie binnen de Noordatlantische alliantie.

3.4 Westduitse veiligheidsopties

3.4.1 Inleiding

De ontwikkeling van het Westduitse beleid op het terrein van de Ost- en Deutschlandpolitiek, de binnenlandse oppositie tegen het bondgenootschappelijke veiligheidsbeleid en de schuchtere aanzetten tot Europeïsering van de veiligheidpolitiek, geven aan dat de Westduitse volgzzaamheid ten aanzien van het Amerikaanse beleid aan een zekere revisie toe is. Na dertig jaar blijkt in de Bondsrepubliek de kans aanwezig op structurele veranderingen van haar veiligheidsbeleid. Gezien de verwevenheid van Nederland met de Bondsrepubliek in het Atlantische bondgenootschap is het voor Nederland van het grootste belang tijdig af te tasten welke veiligheidsopties voor de Bondsrepubliek denkbaar zijn en welke consequenties voor Nederland aan deze opties zijn verbonden. De vraag is dan welke grenzen er aan de Westduitse bewegingsvrijheid zijn te onderkennen. Het antwoord op deze vraag geeft een afbakening van de veiligheidsalternatieven die voor de Bondsrepubliek open staan. Verder liggende vragen, zoals die naar de militaire effectiviteit van veiligheidsalternatieven, kunnen vervolgens het scala beleidsalternatieven nauwkeuriger bepalen. In deze paragraaf komen daarom de volgende onderwerpen aan de orde:

- de Westduitse bewegingsruimte;
- Westduitse veiligheidsalternatieven;
- voorwaarden voor opties;
- Westduitse veiligheidsalternatieven.

3.4.2 De Westduitse bewegingsruimte

Zoals in paragraaf 3.3 blijkt, wordt het Westduitse veiligheidsbeleid in belangrijke mate bepaald door de band met de Verenigde Staten, door de moeizame verhouding met de Sovjetunie en de DDR en door de politieke en economische verwevenheid binnen West-Europa. In het volgende wordt verondersteld dat deze betrekkingen ook in de toekomst het raamwerk zullen vormen waarbinnen de Bondsrepubliek haar beleid dient te ontwikkelen.

De Westduitse verankering in de Noordatlantische gemeenschap tekende zich reeds af voordat de Bondsrepubliek in 1949 werd gegrondvest. De keuze tussen een Atlantische en een meer Europese oriëntatie leek, gezien de heftige politieke strijd tussen CDU en SPD over de te volgen veiligheidspolitieke koers, toen nog open. De Duitse hereniging zou naar de mening van de SPD door een militair bondgenootschap met de Verenigde Staten voor onafzienbare tijd onbereikbaar worden; bij de CDU/CSU daarentegen had veiligheid binnen de Westelijke alliantie een hogere prioriteit dan hereniging. De zich ontwikkelende Koude Oorlog tussen Oost en West, het Russische optreden in Oost-Europa, de blokkade van Berlijn en ook de Koreaanse oorlog leidden er echter toe dat Amerikaanse bescherming tegen de Sovjetunie door de regering en door de meerderheid van de Westduitse bevolking als de enige reële mogelijkheid werd aanvaard. De Atlantische band, vorm gegeven in de NAVO, was en is het fundament van het Westduitse veiligheidsbeleid.

Het Amerikaanse belang bij begrenzing van de Russische invloedssfeer

en de reeds langer bestaande ideologische gelijkenis aan beide zijden van de Atlantische Oceaan speelden een rol bij de totstandkoming en continuering van het bondgenootschap. Haar kracht ontleent de NAVO aan de Amerikaanse militaire macht en de afschrikkingsfunctie die kernwapens daarin vervullen. De Atlantische veiligheid is gebouwd op de veronderstelling dat een sterke conventionele en nucleaire defensie, geruggesteund door het dreigement met vernietigende vergeldingsaanvallen, de Sovjetunie kan afschrikken van een aanval op NAVO-gebied. Omdat vooralsnog uitsluitend de Amerikaanse militaire organisatie en uitrusting deze taak kan vervullen, is volgens deze gedachtengang de NAVO onontbeerlijk voor de Westduitse veiligheid. Deze overwegingen bepalen de Westduitse bewegingsvrijheid.

De Atlantische politieke binding is in de loop der tijd echter losser geworden, hetgeen de mogelijkheid heeft geschapen dat bepaalde vooroorlogse tendenties zich weer kunnen aftekenen. Jarelang is gedacht dat de Duitse deling de traditionele euvelen van 'die Deutsche Frage' althans voor de omgeving van Duitsland had weggewerkt. De Bondsrepubliek scheen niet meer tot Midden-Europa te behoren; het was een Westelijke staat geworden. De herhaalde nadruk van de Bondsregering dat een middelgroot land als de Bondsrepubliek, geografisch dicht bij de Sovjetunie liggend, militair kwetsbaar en economisch van Oost en West afhankelijk, naar beide zijden goede zakelijke betrekkingen dient te onderhouden, geeft wél aan dat zij wil aanvullen, corrigeren, verkennen en contacten onderhouden wanneer de twee supermogendheden volgens haar niet meer voldoende met elkaar spreken.

In de periode van de Koude Oorlog en in de lange tijd van politieke rehabilitatie na 1945 had de Westduitse rol van barrière tegen het Oosten prioriteit. In een meer op zichzelf gericht West-Europa ligt de rol van bouwer of bewaarder van verbindingen tussen Oost en West meer in de verwachting²¹. Het is opvallend hoe vaak Bonn bij de omschrijving van zijn beleid termen gebruikt als 'Vermittlung', 'Ausgleich', 'Mittelkurs', en 'balansieren'²². Een open Westduits oog voor goede contacten met Oost-Europa kan worden verwacht. Bonn meent om binnenlandse en 'innerdeutsche' redenen en op grond van de Ostpolitik, zich geen verslechtering van de Westduits-Russische verhouding te kunnen veroorloven; zelfs niet wanneer de Oost-West-relatie in het algemeen verslechtert. De vraag is dan hoe ver de Bondsregering kan gaan bij het in stand houden van de betrekkingen met de Sovjetunie zonder de eigen veiligheid — die vooralsnog sterk afhankelijk is van Amerikaanse bescherming — in gevaar te brengen.

Op het derde terrein waar tot nu toe het Westduitse veiligheidsbeleid is gevormd — de gemeenschap van Westeuropese landen — lijkt op het eerste gezicht weinig ruimte te bestaan voor substantiële beleidswijzigingen. De voorlopers van de EG — EGKS, Euratom en EEG — zijn ontstaan onder uitzonderlijke omstandigheden toen er meer dan ooit consensus bestond over het nationalisme als gevaarlijk kwaad. De grootste uitdaging daarbij was een definitieve oplossing te vinden voor het zo gevaarlijk gebleken Duitse vraagstuk. Het overwinnen van de Frans-Duitse erfvijandschap vormde het hoogtepunt van het nieuwe Europa na 1945. Daar kwam nog bij dat een dam moest worden opgeworpen tegen de militaire en politieke expansie van de Sovjetunie. De stimulerende voorwaarden voor eenwording, voornamelijk de grote economische groei en de wens de Westduitse economische en staatkundige vorming te beheersen, zijn echter verdwenen. Veel energie is nodig om het bereikte in stand te houden en het blijkt moeilijk de EG voor ernstige crises te

²¹ F. Stern, 'Germany in a Semi-Gaullist Europe'; *Foreign Affairs*, Spring 1980, vol. 58, no. 4, blz. 881.

²² M.C. Brands, *De ontwikkeling van de Nederlands-Duitse verhouding in de jaren zeventig een interpretatie*; 's-Gravenhage, 1982.

behoeden. Van verdergaande economische integratie is geen sprake meer, zodat langs die weg het Westduitse veiligheidsbeleid geen nieuwe perspectieven worden geboden.

Toch zijn twee oorspronkelijk integrerende krachten niet van het toneel verdwenen, hoewel ze door de duidelijke scheiding tussen Westelijke en Oostelijke machtsblokken jarenlang niet op de voorgrond stonden. Ten eerste vormt de dreiging van Sovjet-agressie nog altijd een convergerende kracht. Nu in de jaren tachtig het bipolaire karakter van de Oost-West-verhouding niet meer zo krachtig is — een veranderingsproces waaraan mede de Westduitse Ostpolitiek en de gegroeide relatieve economische kracht van dat land debet zijn — lijkt er ruimte te zijn voor versterkte divergentie tussen zowel de Verenigde Staten en West-Europa, als tussen de Westeuropese staten onderling. Ter compensatie van deze verzwakking van de huidige Westeuropese veiligheidspolitieke functie op zich kunnen nemen, omdat de vrees voor Sovjet-agressie is blijven voortbestaan. Een wens tot versterking van de veiligheidspolitieke rol van de EG is dan ook bespeurbaar in het Westduitse Europese beleid, zoals onder andere blijkt uit het in de herfst van 1981 gelanceerde plan Genscher-Colombo. Dit plan van de Westduitse en Italiaanse ministers van Buitenlandse Zaken behelst het voorstel om gebruikmakend van de organisatorische structuur van de Europese Gemeenschappen, de politieke samenwerking van de EG-landen zo te versterken dat een Westeuropese politieke unie bereikbaar wordt. Deze unie zou ook veiligheidspolitiek kunnen optreden. Buiten de stagnerende economische integratie om wordt hier getracht op buitenlandspolitiek en veiligheidsterrein een deel van het beleid toch te coördineren.

Een tweede nog steeds aanwezige integrerende factor is het perspectief van de Duitse hereniging. Als de Bondsregering ondanks verslechtering van de algemene Oost-West-verhouding de Deutschlandpolitiek continueert, dan wint daardoor de Duitse kwestie aan actualiteit. De bureaus van de Bondsrepubliek zullen er nauwlettend op toezien in welke gedaante dat vraagstuk zich zal presenteren. Het gecombineerde economische en militaire Duitse potentieel en de geografische ligging van Duitsland tussen Oost en West, kunnen zelfs onder de meest ideale omstandigheden angst bij de bureaus oproepen. Als er ook maar sprake zou zijn van enige toenadering tussen de beide Duitse staten, kan de groeiende ongerustheid bij de bureaus hetzelfde mechanisme in werking stellen als in de jaren vijftig, namelijk neutralisering van het Duitse probleem in een verenigd Europa. Hiermee is niet gezegd dat de Bondsregering de Duitse hereniging een hoge prioriteit toekent, of dat er onder de bevolking een manifeste wens in die richting leeft. Als de Bondsregering echter een weg bewandelt die volgens de bondgenoten tot hereniging zou kunnen leiden, zouden zij, door het voorstellen van verdergaande Europese politieke integratie, kunnen trachten die weg af te sluiten.

Deze twee krachten — mogelijke Sovjet-agressie en de kans op Duitse hereniging — die de Westeuropese en Atlantische integratie aanvankelijk hebben gestimuleerd, zouden bij verzwakking van de Noordatlantische alliantie opnieuw een integratieve functie kunnen hebben. Als de Atlantische gemeenschap tot nu toe de veiligheidsbelangen kon coördineren zonder een met de EG vergelijkbare economische integratie, dan is het denkbaar dat op overeenkomstige wijze ook de gemeenschap van Westeuropese landen, ondanks de stagnerende economische integratie, eveneens op het buitenlands-politieke en militaire vlak het beleid zal weten te coördineren.

Verweven met de Atlantische band, met de Ostpolitiek en met de Westeuropese integratie is ook het perspectief van de zojuist genoemde Duitse hereniging een onderdeel van de Westduitse buitenlandse politiek. Hereniging staat thans niet voorop in het officiële Westduitse beleid, maar voor vele West Duitsers, en voor de politieke partijen, is de Duitse

eenheid toch een doel voor de langere termijn. De onvoorspelbare politieke consequenties van de hereniging en het proces dat daarnaar toe zou leiden, houden voor de Bondsrepubliek en de DDR grote gevaren in voor de interne en externe veiligheid. Problemen betreffende de Duitse identiteit, volk en natie, die door de Duitse deling en de integratie in twee elkaar vijandig gezinde blokken geen onderwerp van politieke besluitvorming zijn, vragen zelfs al bij de geringste kans op hereniging om oplossingen, en daarmee om debatten en politieke strijd, waarvan het onzeker is of de Westduitse of Oostduitse politieke stelsels ertegen bestand zullen zijn. Er wordt in het openbaar dan ook bij voorkeur niet over deze thema's gesproken. Niettemin is de Duitse kwestie een realiteit doordat het Duitse probleem zich niet laat wegedeneren: 'een natie laat zich niet zo snel volledig delen'²³. Hoewel onder de Westduitse bevolking het gevoel leeft tot een nationale Westduitse staat te behoren, mag daarom een 'gesamtdeutsche' toekomst van de Bondsrepubliek en de DDR niet uitgesloten worden geacht.

Veronderstellende dat de Verenigde Staten, de Sovjetunie, de EG en de DDR ook in de toekomst de bewegingsvrijheid van het Westduitse veiligheidsbeleid mede blijven bepalen, kan hier in ruwe vorm een aantal Westduitse veiligheidsalternatieven worden ontwikkeld. Onder veiligheidsalternatief zal worden verstaan: het huidige veiligheidsbeleid of enig ander in de hiervoor geschetste bewegingsruimte passend beleid. Ter verheldering van de analyse worden hier vier alternatieven genoemd, die alle extreme vormen zijn van denkbaar Westduits veiligheidsbeleid.

Dicht bij het huidige veiligheidsbeleid ligt de gecontinueerde veiligheidsafhankelijkheid ten opzichte van de Verenigde Staten. Daarnaast zijn te noemen: toenadering tot de Sovjetunie, zelfstandigheid van West-Europa, en Duitse hereniging. Uiteraard zijn er tussen deze extremen overgangsvormen denkbaar, zoals het Westduitse veiligheidsbeleid zelf, die politiek eerder voor de hand liggen. Het extreme karakter van de alternatieven zal daarom zo snel mogelijk worden verzacht.

3.4.3 *Westduitse veiligheidsalternatieven*

Omdat wegens de gehanteerde definitie van veiligheid een alternatief niet evident de kans op vernietiging of bezetting mag verhogen, of het verweer tegen aan het bezit van wapens ontleende politieke druk mag belemmeren, worden hier op grond van deze overwegingen sommige alternatieven geëlimineerd of nader omschreven.

Het eerste veiligheidsalternatief is gelegen in de band tussen Washington en Bonn. Dit alternatief is het best voorstelbaar als de continuering van het huidige beleid. Er is geen reden te veronderstellen dat als de NAVO blijft voortbestaan, zij in de toekomst tot een Amerikaans-Westduitse bilaterale verhouding zal worden gereduceerd. De tendens duidt eerder op uitbreiding. Daarom zal een Atlantische veiligheidsrelatie waarschijnlijk de vorm houden van een multinationale organisatie zoals de NAVO. Hoewel er soms ernstig wordt getwijfeld aan de effectiviteit van de militaire doctrines van de NAVO, en aan de mogelijkheid om de verdragsorganisatie in politieke zin bijeen te houden, lijkt het huidige beleid — of een variant daarvan — een alternatief voor de Bondsregering als ze door een afschrikingsstrategie de Westduitse veiligheid wil verzekeren, en als ze van mening is dat het Amerikaanse militaire apparaat, de doctrines en de politieke saamhorigheid voldoende zijn om die afschrikking in stand te houden.

Het tweede Westduitse alternatief zou, gezien het voorgaande, gelegen moeten zijn in de relatie met de Sovjetunie. Extreem gesteld zou toenadering tot de Sovjetunie neerkomen op het toegeven aan Sovjet-

²³ Hess, op.cit..

wensen en -eisen onder druk van de militaire kracht van het Warschaupact. De externe en wellicht ook de interne beleidsvrijheid zou dan, zoals in het geval van Finland, in hoge mate worden bepaald door de asymmetrische machtsrelatie tussen beide landen. Hoewel de betrekkingen met het Warschaupact een waardevol onderdeel van de Westduitse buitenlandse politiek zullen blijven, gaat het te ver te veronderstellen dat de Bondsrepubliek haar veiligheidsbeleid zou kunnen baseren op politieke ondergeschiktheid aan de Sovjetunie; tenminste zolang de Sovjetunie daar wordt gezien als een potentieel gevaar voor de Westduitse samenleving. De veronderstelling dat de waar te nemen Westduitse oriëntering op Oost-Europa zou preluderen op verschuivingen in de allianties, dat een hernieuwd Rapallo zou dreigen, gaat eraan voorbij dat de Bondsrepubliek na de Tweede Wereldoorlog in maatschappelijk opzicht zo westers is geworden dat kortstondige of langdurige vrijwillige aansluiting bij de Sovjetunie niet voor de hand ligt. Een accommodatie met de Sovjetunie, het toegeven onder druk van het Russische militaire apparaat, zou leiden tot machtsverlies van de Atlantische gemeenschap, en tot uitbreiding van de Russische invloedssfeer in wat nu als westers gebied wordt beschouwd. De Duitse hereniging zou, als de verschillen met de DDR afnemen, langzamerhand binnen zicht kunnen komen. De spanningsverhogingen die deze ontwikkelingen met zich mee zouden brengen, en de te verwachten vermindering van de Westduitse maatschappelijke vrijheid, druisen rechtstreeks in tegen de huidige Westduitse veiligheidsbelangen. Daarenboven zal de Bondsrepubliek, zoals elk Westeuropese land, zelfs uiterst behoedzaam met de Sovjetunie moeten omgaan omdat West-Europa zich in een ongunstige asymmetrische positie ten opzichte van de Sovjetunie bevindt. Tegenover deze grootmacht, waarvan na 1945 de machtszone opschoof tot diep in Midden-Europa, tot in Duitsland zelf, is West-Europa niet alleen klein maar ook nog verdeeld. Hoewel de Sovjetunie tot nu toe terughoudend is geweest in het tegen elkaar uitspelen van Westeuropese landen, zijn er weinig garanties dat in de toekomst West-Europa geen voedingsbodem voor een Russische verdeel- en -heers-politiek kan zijn. Bonn zal zich bewust zijn dat elke politieke opening naar Moskou de Russische speelruimte in West-Europa kan vergroten, hetgeen de Westduitse veiligheidspositie zou ondergraven. Het is daarom te verwachten dat de Bondsregering haar politiek vis à vis de Sovjetunie gebaseerd wil blijven zien op een fundament buiten de Sovjet-sfeer, zoals de NAVO of een hechte Westeuropese saamhorigheid.

Een belangrijke overweging is echter de in sub-paragraaf 3.3.3.4 vermelde Westduits-Russische economische relatie, die voor bepaalde sectoren van de Westduitse handel en industrie belangrijk genoeg zou zijn om verzet te bieden tegen het te verwachten verlies van verworven marktposities en het riskeren van verleende investeringskredieten als de Oost-West-verhouding nog verder zou verslechteren. Door deze banden met Warschaupact-landen is de Bondsrepubliek tot op zekere hoogte kwetsbaarder geworden voor economische en politieke ontwikkelingen in de Sovjetunie. Gezien de relatief kleine omvang van de Oosthandel is het echter moeilijk voorstelbaar dat uitsluitend om economische redenen Bonn een accommodatiekoers vis à vis Moskou zou inslaan.

Het derde Westduitse veiligheidsalternatief kan worden gevormd door een Westeuropese verankering van de veiligheidspositie. Dit alternatief dat in het begin van de jaren vijftig gestalte leek te krijgen in de door de Franse president Plevin voorgestelde Europese Defensie Gemeenschap, is na de afwijzing van de betreffende plannen in de Franse Nationale Vergadering na 1954 niet meer serieus ter sprake gekomen. Een in het oog springend gevolg van een Westeuropese veiligheidsalternatief is de kans op de ontwikkeling van een Westeuropese kernmacht. Ook is er de vraag of de daarbij aansluitende militaire doctrine, of een andere doctrine die niet van zo'n kernmacht uitgaat, wel zo effectief kan worden geacht dat de Westeuropese veiligheid voldoende verzekerd is.

Een Europees gerichte ontwikkeling van het Westduitse veiligheidsbeleid is slechts denkbaar als de Westeuropese bondgenoten of de Verenigde Staten menen dat de eigen veiligheidsbehoefte om militaire of politieke redenen niet meer door de huidige NAVO naar voldoening behartigd kunnen worden. De Bondsrepubliek zou zich dan in zekere mate van de Verenigde Staten kunnen afwenden, overigens zonder dat daaruit een politieke toenadering tot de Sovjetunie hoeft voort te vloeien.

Zelfs onder de redelijke veronderstelling dat de Bondsrepubliek, als ze zich in een positie tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie zou bevinden, zich nooit op militaire wijze tegen de Verenigde Staten hoeft te beschermen, kan ze een verzelfstandiging van het veiligheidsbeleid niet in 'Alleingang' nastreven en volhouden: de nucleaire en conventionele militaire middelen ontbreken, zodat de kwetsbaarheid voor politieke Sovjet-druk te groot kan worden. Er dreigt dan accommodatie met de Sovjetunie, de relatie met de EG-partners — Frankrijk in het bijzonder — kan ernstige schade oplopen en de Duitse hereniging komt misschien als politieke mogelijkheid naderbij. Een eventueel nucleair bewapende Bondsrepubliek buiten de NAVO zou bovendien de verdragen van Parijs²⁴ moeten breken en het Non-proliferatie Verdrag dienen op te zeggen. Aangenomen wordt daarom hier dat de Bondsrepubliek de Atlantische banden alleen minder hecht zal maken als ook de andere Westeuropese bondgenoten een Europees gericht veiligheidsbeleid voorstaan.

Een vierde theoretische mogelijkheid voor een Westduits veiligheidsalternatief wordt gezocht in een Duitse hereniging. Behalve dat 'Alleingang' tot 'Wiedervereinigung' kan leiden is het denkbaar dat de Duitse hereniging uit veiligheidspolitieke oogmerken wordt nagestreefd. Een economisch en militair verenigd Duitsland zou dan zelfs als derde supermogendheid een zelfstandige rol in de wereldpolitiek voor zich kunnen opeisen.

Nog afgezien van de vraag of de twee Duitse staten na een periode van meer dan dertig jaar eigen geschiedenis, elk uitgerust met een totaal verschillend maatschappelijk systeem, ooit nog tot één staat samengevoegd kunnen worden, lijkt een Duitse hereniging niet snel te verwachten omdat zo'n samenvoeging de opheffing veronderstelt van de scherpe scheiding van Westelijke en Oostelijke invloedssferen in Europa. Er zijn op het ogenblik geen aanwijzingen dat de Sovjetunie minder waarde zou hechten aan de stabiliteit van het door haar gedomineerde politieke systeem in Oost-Europa. Gezien haar opstelling tegenover haar Oosteuropese bondgenoten tot nu toe, is het onwaarschijnlijk dat de Sovjetunie zou toestaan dat de DDR zich uit het Warschaupact zou losmaken. Om dezelfde reden is het ook niet te verwachten dat de Sovjetunie een zelfstandige Westduitse positie zou aanmoedigen. De kans op neutralisering van de DDR en een Duitse hereniging zou immers toenemen.

Omdat ook de Westeuropese buurlanden weinig belang hechten aan vervaging van de politieke grenzen tussen Oost en West, met alle mogelijke veiligheidsrisico's van dien, zullen zij zich evenals de Sovjetunie waarschijnlijk tegen een dergelijke ontwikkeling verzetten²⁵. Als de bij alle Westduitse politieke partijen levende veronderstelling juist zou zijn dat de Duitse eenheid alleen voorstelbaar en bereikbaar is als resultaat van een vereniging van geheel Europa kan, omdat het ineenstorten van de blokken niet in zicht lijkt, dit vierde veiligheidsalternatief als voorlopig irrelevant ter zijde worden gelegd.

²⁴ De in oktober 1954 gesloten verdragen van Parijs voorzagen onder andere in een beperkte Westduitse herbewapening binnen het bondgenootschap, het herstel van de soevereiniteit, en de toelating van de Bondsrepubliek tot de WEU. Nuclearisatie van de Westduitse defensie is hier uitdrukkelijk verboden.

²⁵ 'Deutschlandpolitik, Öffentliche Anhörungen der Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen 1977', *Zur Sache* nr. 4 (1977) blz. 19-21, geciteerd in: Hess, op.cit.

3.4.4 Voorwaarden voor opties

3.4.4.1 Inleiding

De twee Westduitse veiligheidsalternatieven die het meest aansluiten bij de huidige Westduitse veiligheidsbehoefte — continuering van de Atlantische alliantie en zelfstandigheid van West-Europa — zullen nog aan een drietal voorwaarden moeten voldoen voordat er kan worden gesproken van voor het beleid relevante veiligheidsopties: ten eerste moet de veiligheid gewaarborgd blijven, ten tweede moet de gekozen oplossing niet over een lange tijdsperiode tegengesteld zijn aan de wensen die onder de Westduitse bevolking leven en ten derde moeten voor het te volgen beleid de financiële middelen beschikbaar zijn.

3.4.4.2 Effectiviteit

De eerste voorwaarde, de effectiviteit van het desbetreffende alternatief, houdt in dat in West-Europa elk gewapend conflict met het Warschaupact moet worden voorkomen. Hoewel iedere oorlog de bevolking fysiek zal treffen, kan een regering de te verwachten schade toch zo beperkt vinden dat een oorlog aanvaardbaar wordt geacht. Met betrekking tot conflicten waarin beide supermogendheden participeren, draagt een oolog echter het risico in zich van totale vernietiging. Daarom is voor die mogendheden zelf, en voor West-Europa waar zowel de Verenigde Staten als de Sovjet-unie grote militaire, politieke en economische belangen hebben, alleen het voorkomen van oorlog verenigbaar met enig beleid dat vernietiging wil voorkomen.

Het zou onjuist zijn de twee resterende veiligheidsalternatieven voor te stellen als militaire doctrines. Omdat de politieke aanvaardbaarheid van de Noordatlantische alliantie veelvuldig afhankelijk wordt gesteld van de vermoede effectiviteit van haar militaire strategie, ligt een dergelijke vereenvoudiging wel voor de hand. 'Atlantisch bondgenootschap' lijkt verwisselbaar met 'flexible response' of 'forward defense'. Bij de beoordeling van de effectiviteit van alternatieven gaat het echter om de vraag of er bij de politieke constructies effectieve militaire strategieën denkbaar zijn.

Met betrekking tot de voortzetting van het huidige beleid, het eerste alternatief, kan ondanks het vermelde in paragraaf 3.3 worden gesteld dat er, zij het niet onomstreden, een effectieve strategie voorhanden is. Dit alternatief voldoet daarom aan de eerst gestelde voorwaarde. In tegenstelling daarmee kan bij de beoordeling van een Westeuropese militaire zelfstandigheid niet worden uitgegaan van een bestaande en in regeringskringen algemeen aanvaarde strategie. Als het ooit tot een militair zelfstandig West-Europa mocht komen, zullen de Westeuropese landen bereid moeten zijn hun strategieën op andere wijze in te richten dan thans, omdat in dat geval de nucleaire component drastisch in kracht afneemt en omdat de in West-Europa aanwezige Amerikaanse militairen hier dan niet langer kunnen blijven. Aangenomen dat het huidige militaire potentieel dan niet in stand kan worden gehouden, valt te denken aan drie zeer uiteenlopende richtingen voor een oplossing van de strategische problemen.

In de eerste plaats zou een nucleaire strategie kunnen worden overwogen die enige gelijkenis vertoont met de massive retaliation uit de jaren vijftig. In de terminologie van het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken (NIVV) zou in een strategie van prompte afschrikking de strijdkrachten een zodanige samenstelling en opstelling kunnen worden gegeven 'dat al betrekkelijk spoedig in een gewapend conflict wordt bedreigd met de inzet van kernwapens tegen de levensadvers van de Sovjetunie'²⁶. In zo'n strategie kan men genoeg nemen 'met een beperkt

²⁶ Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, *Wapenbeheersing en Europese veiligheid*; 's-Gravenhage, 1981, blz. 31-39.

aantal kernwapens voor de lange en middellange afstand'. De conventionele bewapening hoeft niet op een niveau te worden gebracht als dat van het Warschaupact; een aanzienlijk geringer potentieel voldoet ook, zolang de prompte vernietiging in geval van conflict maar blijft dreigen. 'Invoering van een 'prompte afschrikking' maakt het mogelijk op alle (wapen)niveaus genoeg te nemen met een achterstand op het Warschaupact. Niet duidelijk is evenwel of deze variant voldoende bestand zal zijn tegen technologische doorbraken, zeker als men ontwikkelingen op het gebied van de onderzeebootbestrijding ongehinderd hun gang laat gaan'²⁷. Hoewel deze conceptie is bedoeld als vervanging voor de huidige NAVO-strategie, zou ze in principe ook door West-Europa, of Westeuropese landen kunnen worden geïntroduceerd. Een aantal bezwaren die aan een dergelijke strategie zouden kleven, ligt echter voor de hand:

- de politieke flexibiliteit is niet groter dan die van de oude 'massive retaliation', zodat de kwetsbaarheid voor politieke druk hoog kan worden als het beschikbare antwoord in geen verhouding staat tot de aanleiding;
- ook wegens het beperkte antwoord-arsenaal is een beperkt militair conflict alleen af te schrikken als de bereidheid tot vernietiging door de nucleaire Westeuropese machten onder alle omstandigheden wordt gegarandeerd, en als de Sovjetunie daar geloof aan hecht;
- hoewel het al de vraag is of Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zo'n bescherming ooit willen bieden, ligt het eerder in de verwachting dat deze twee landen, gezien de ontwikkeling naar een grotere strategische flexibiliteit, ook voor de eigen veiligheid minder op dreigende vergeldingsmaatregelen willen steunen. Bij introductie van een 'prompte afschrikking' moet daarom rekening worden gehouden met het dichterbij brengen van een eigen Westduits kernwapen.

Aan de twee eerste bezwaren kan worden tegemoet gekomen door alleen met een nucleair initiatief tegen Russisch grondgebied te dreigen zodra '(a) dichtbevolkte gebieden van West-Europa ten onder dreigen te gaan in een fronten oorlog en/of (b) de Sovjetunie terreurbombardementen uitvoert tegen bevolkings- en industriecentra'²⁸. De ontwerpers van deze strategische conceptie pleiten ervoor dat het Westen, c.q. West-Europa, in staat moet zijn het gevaar van een blokkade af te wenden en zo mogelijk aanvallen in voorste lijn of in dunbevolkte gebieden te weerstaan. Het gevaar van een nucleaire of conventionele vernietiging van Europa dient volgens hen te worden bezworen door te dreigen met de inzet van kernwapens tegen Russisch grondgebied. De aantallen benodigde kernwapens zouden zeer beperkt kunnen zijn en nucleaire gevechtswapens zouden overbodig worden. Voor een militair zelfstandig West-Europa hangt de effectiviteit van een dergelijke strategie er dan van af of er inzetbare nucleaire wapens voor handen zouden zijn en of er met conventionele middelen een geloofwaardige verdediging is op te bouwen.

Met betrekking tot de eerste voorwaarde kan worden aangenomen dat Frankrijk zijn nucleaire macht in de komende tijd zal willen behouden, zo niet uitbreiden. In het Verenigd Koninkrijk zou een Labour-regering mogelijkerwijs een anti-nucleair beleid kunnen doorzetten. Het is zeker de vraag of deze Westeuropese wapens voor vergeldingsacties zullen worden ingezet bij een Sovjet-doorbraak in een militaire strijd in de Bondsrepubliek. Bij een dreigende vernietiging van West-Europa is die onzekerheid minder; de Sovjetunie moet in dat geval althans met de eventuele inzet van kernwapens rekening houden. Het is, zoals gezegd, eveneens denkbaar dat in een dergelijke constructie ook de Bondsrepubliek over kernwapens zou willen beschikken.

Met betrekking tot de tweede voorwaarde, de opbouw van een hechte conventionele verdediging, kan worden gedacht aan twee totaal verschil-

²⁷ Ibid., blz. 42.

²⁸ S. Rozemond, J.G. Siccama, *Evenwicht van de kwetsbaarheid*; NIVV, maart, 1982, blz. 1.

lende strategische benaderingen, die ook als op zich zelf staande volwaardige strategische oplossingen zijn te interpreteren.

Ten eerste is er te denken aan de zogeheten territoriale defensie. Deze strategie wordt gekenmerkt door de gedachte dat de defensie van West-Europa gedecentraliseerd op lokaal niveau kan worden georganiseerd. De nadruk ligt dan niet, zoals bij de huidige operationele plannen van de NAVO, op grote gemechaniseerde eenheden maar op kleine zeer mobiele groepen die tegen gepantserde voertuigen kunnen opereren. Met behulp van moderne geleide wapens (PGM's) zouden de militairen, die opereren in hun vertrouwde eigen woongebied, een effectieve — en dus afschrikwekkende — verdediging tegen een conventionele aanval van de Sovjetunie kunnen verzorgen. De kans op inzet van nucleaire wapens door de Sovjetunie wordt in deze gedachtengang niet groot geacht omdat de kleine zelfstandig functionerende groepjes voor een dergelijk wapen geen geëigende doelwitten zouden zijn.

In de Westduitse vredesbeweging wordt deze territoriale defensie wel gepropageerd als een weg waarlangs en de Westduitse veiligheid gegarandeerd kan blijven en de binnenlandse oppositie haar huidige eisen — beperking, zo niet afschaffing van de nucleaire bewapening — ingewilligd kan zien²⁹. Ook hier ligt een aantal bezwaren voor de hand:

- de organisatie van een gedecentraliseerde defensie vraagt om een geheel andere bevelstructuur dan de huidige en ook de benodigde bewapening is van een volstrekt andere aard. Het is de vraag of een overgang van de ene strategie naar de andere mogelijk is zonder dat in de overgangstijd de veiligheid in gevaar zou komen;
- het is de vraag of deze strategie, waarin grote militaire systemen geen plaats hebben, een antwoord weet op maritieme activiteiten van de Sovjetunie, zoals een blokkade van de Atlantische routes of een onderbreking van de oliestroom over de Indische oceaan en de Middellandse Zee;
- het is de vraag of in een strategie waarbij veel zal afhangen van de persoonlijke inzet van de soldaat in het veld, West-Europa niet kwetsbaar wordt voor een uitputtingsoorlog;
- West-Europa wordt kwetsbaar voor nucleaire chantage en nucleaire oorlogsvoering.

Aan de laatste twee bezwaren zou tegemoet gekomen kunnen worden door een dreiging met de inzet van nucleaire wapens op Sovjet-territoir.

Naast de territoriale defensie is er voor een conventionele verdediging ook te denken aan een conventionele blokkade van een Warschaupact-aanval. Volgens bijvoorbeeld de Westduitse defensie-expert Norbert Hannig³⁰ zou een reeks verdedigingslinies in de vier voor het Warschaupact bruikbare marsroutes — de Noordduitse laagvlakte, de Göttingen-corridor, de Fulda-gap, en de Hof-corridor — een succesvolle verdediging mogelijk maken. Deze conceptie gaat niet uit van een flexibele defensie in de diepte, zoals de territoriale defensie, maar van het tot het uiterste verdedigen van de grens met behulp van technologisch hoogwaardige grote wapensystemen en antitankgeschut van kleiner kaliber. Een grote, nauwkeurig richtbare conventionele vuurkracht, afkomstig van wapens die tot op circa 200 kilometer van de grens staan opgesteld, kunnen, zo is de verwachting, een Sovjet-opmars verhinderen. De eerste twee bezwaren tegen de territoriale defensie gelden hier minder. De organisatie van de defensie blijft in principe gelijk, namelijk min of meer gecentraliseerd in plaats van gedecentraliseerd, en de soort bewapening is vergelijkbaar met de huidige. Nog niet uitgewerkt in deze, en in de bijvoorbeeld door E. Boeker en F. Barnaby in Nederland verbreide ideeën

²⁹ Zie bijvoorbeeld: A. Mechttersheimer, *Probleme und Perspective der Deutschen Sicherheitspolitik in den achtziger Jahren*; Rede op 14-2-1981 voor de Evangelischen Akademie Loccum.

³⁰ N. Hannig, 'Die Verteidigung Westeuropas mit Konventionellen Feuersperren'; *Internationale Wehrrevue*, november 1981, jaargang 14, nr. 11, blz. 1439-1443.

met gelijke inhoud, zijn onder andere de problemen met betrekking tot de maritieme presentie, de luchtverdediging, de commando-structuur en de inlichtingendienst zonder Amerikaanse steun³¹. Deze problemen hoeven echter niet als onoplosbaar te worden voorgesteld. Als binnen de huidige alliantie het Europese deel langzamerhand een grotere zelfstandigheid krijgt, kunnen namelijk sommige knellende problemen, zoals het ontbreken van een eigen Westeuropese commandostructuur, ook geleidelijk worden ondervangen, terwijl andere moeilijkheden zoals een ontoereikende Westeuropese defensie-industrie of het gebrek aan verkenningssatellieten zich in een dergelijke constructie niet hoeven voor te doen. Een zelfstandiger West-Europa is immers goed voorstelbaar als een uitstekende bondgenoot van de Verenigde Staten.

Ten aanzien van de eerste voorwaarde, de aanwijsbaarheid van een bijpassende effectieve strategie moet voor het alternatief van een volledige Westeuropese zelfstandigheid worden geconcludeerd dat deze extreme vorm wellicht niet mogelijk zal zijn. Omdat samenwerking met de Verenigde Staten alleen al om militair-technische redenen onvermijdelijk zal blijven, kan niet worden gesproken van volledige Westeuropese onafhankelijkheid ten opzichte van de Verenigde Staten. Het is eveneens goed te bedenken dat de NAVO een substantieel onderdeel is van het beleid van de Westeuropese staten. Het is onwaarschijnlijk dat die organisatie van de ene op de andere dag zal worden ontbonden. Als hier wordt gesproken van een militair zelfstandig West-Europa, dient daarom daaronder te worden verstaan een voorstelbaar sluitstuk van een proces van politieke en militaire ontwikkeling. Europeïsering binnen de NAVO, het gegroeide Westduitse gewicht binnen die organisatie en de Franse bereidheid tot coöperatie op militair terrein, kunnen in die richting worden uitgelegd. Het in de jaren vijftig wel gepromoteerde zogenaamde two-pillar system, waarin tussen de Verenigde Staten en West-Europa een zekere scheiding tot stand komt ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de afschrikking van een aanval en de verdediging tegen een aanval op het eigen grondgebied, is nog steeds te overwegen. De creëring van de zogeheten Eurogroep in de NAVO — waarin Frankrijk overigens niet vertegenwoordigd is —, het Westduitse idee om binnen de NAVO te zamen met Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk een 'Club van Vier' te vormen en ook de voortgaande ontwikkeling van de Europese Politieke Samenwerking, zijn dan als potentiële overgangsvormen, of embryonale tussenvormen, op te vatten. Deze structuren kunnen bijdragen tot een dusdanige transformatie van het veiligheidsbeleid dat een groeiende Westeuropese zelfstandigheid kan blijven berusten op een als effectief verondersteld veiligheidssysteem.

Een gevolg van deze overweging is wel dat de eventuele toepasbaarheid van de 'prompte afschrikking' in een ander daglicht komt te staan. Oppervlakkig gezien is terugkeer naar het vergeldingsprincipe aantrekkelijk als men niet wil denken aan een werkelijke nucleaire defensie van het eigen land, als men de vernietiging vreest van West-Europa en van de beide Duitse staten in het bijzonder. Als men zich echter realiseert dat de Verenigde Staten hun vergeldingsstrategie opgaven wegens de strategische pariteit tussen de beide supermogendheden, als men ziet dat ook ten behoeve van de Amerikaanse veiligheid zelf de defensieplanning gaat in de richting van grotere flexibiliteit van nucleaire wapensystemen en doelkeuze, en als men overweegt dat de massive retaliation-doctrine wellicht nooit in volle omvang van kracht is geweest en dat zo'n strategie een hoge bondgenootschappelijke saamhorigheid vergt, dan lijkt voor het Atlantisch bondgenootschap, of voor een zich verzelfstandigend West-Europa in nauwe samenwerking met de Verenigde Staten, terugkeer naar een vergeldingsstrategie zo goed als uitgesloten. Een dergelijke strategie veronderstelt daarom een substantiële verzelfstandiging van West-Europa waarin de Westeuropese afhankelijkheid van Amerikaanse

³¹ F. Barnaby, E. Boeker, Defensie zonder kernwapens; *NRC Handelsblad*, 28 december 1981.

kernwapens is verdwenen. Een Westeuropese kernmacht moet dan zijn gevormd. Het vraagstuk van de politieke eensgezindheid, de benodigde opofferingsgezindheid en de te verwachten politieke starheid blijft echter ook dan bestaan. Een conventionele strategie — eventueel gerug-gesteund door Amerikaanse of Westeuropese kernwapens — lijkt dan niet ondenkbaar om een grotere Westeuropese zelfstandigheid in veiligheidszaken te verkrijgen.

3.4.4.3 Steun van de bevolking

Naast het vraagstuk van de effectiviteit van de Westduitse veiligheidsalternatieven, is als tweede voorwaarde aan een veiligheidsalternatief gesteld dat de gekozen veiligheidsoplossing over een lange tijdperiode voldoende steun moet hebben van de Westduitse bevolking. Met betrekking tot de continuering van de status quo kan worden opgemerkt dat een grote meerderheid onder de bevolking voorstander is van het huidige Noordatlantische bondgenootschap.

Het Westduitse onderzoeksbureau Emnid heeft in een reeks van dertig jaren vastgesteld dat de aanwezigheid van geallieerde troepen in de Bondsrepubliek, een van de voor Westduitse burgers meest tastbare manifestaties van de Atlantische alliantie, slechts bij een kleine minderheid op verzet stuit en door een groeiend aantal wordt beschouwd als een welkome bescherming (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1. Vraag: 'Empfinden Sie die alliierten Truppen, die sich gegenwärtig im Bundesgebiet befinden, vorwiegend als willkommenen Schutz – unvermeidliche Notwendigkeit – oder unerwünschte Belastung?'

jaren	1952	1956	1960	1974	1977	1981
	%	%	%	%	%	%
willkomener Schutz	14	11	23	30	36	44
unvermeidliche Notwendigkeit a)	34	45	54	48	47	42
unerwünschte Belastung	33	38	18	11	14	12
geen opgave	19	6	5	11	3	2
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Emnid, *Informationen*, nr. 11-1981, jaargang 33, blz. 13.

a) In de loop der tijd kan deze antwoordcategorie een andere begripsinhoud hebben gekregen. Oorspronkelijk was de inhoud vermoedelijk eerder negatief – de onvermijdelijke bezetting door de overwinnaar in de oorlog –, maar nu eerder positief – de noodzakelijke beschermingsfunctie van de alliantie –.

Deze positieve waardering van de NAVO onder brede lagen van de bevolking neemt echter niet weg dat bepaalde gevolgen van het Westduitse lidmaatschap van het bondgenootschap toch op verzet stuiten. Zo bleek in een onderzoek van hetzelfde instituut dat van de 62% van de burgers die in begin 1981 afwisten van de Amerikaanse plannen in Centraal-Europa neutronenwapens te plaatsen, een meerderheid van 57% zich tegen deze stationering uit te spreken³². Hoewel er tussen aanhangers van de in de Bondsdag vertegenwoordigende politieke partijen

³² Emnid, *Informationen*, 2/3-1981, jaargang 33, blz. 10.

wel enig verschil is aan te wijzen, blijkt toch bij aanhangers van alle partijen een meerderheid tegen plaatsing te zijn (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2. Vragen: 'Haben Sie davon gehört oder gelesen, dass der neue amerikanische Verteidigungsminister vorgeschlagen hat, in Mitteleuropa, also auch in der Bundesrepublik, Neutronenwaffen zu stationieren?' 'Wie stehen Sie zur stationierung von Neutronenwaffen in der Bundesrepublik? Sind Sie dafür - dagegen oder ist es Ihnen völlig gleichgültig?'

aanhanger van	CDU/CSU	SPD	FDP
	%	%	%
dafür	31	20	32
dagegen	52	59	51
völlig gleichgültig	15	20	17
geen opgave	2	—	—
	100%	100%	100%

Bron: Emnid, *Informationen*, nr. 2-3-1981, jaargang 33, blz. 11.

Ondanks de sterker pro-Atlantische instelling onder de bevolking blijkt toch een ruime meerderheid (65%) de vredesdemonstratie in Bonn op 10 oktober goed te vinden³³. Hier blijken wel grote verschillen te bestaan onder diverse te onderscheiden bevolkingsgroepen (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3. Vraag: 'Am 10. Oktober, gab es ja eine grosse Friedensdemonstration in Bonn. Finden Sie es gut, dass diese Friedensdemonstration abgehalten wurde oder finden Sie es nicht gut'. Antwoord: Gut.

bevolkings- categorieën	
geslacht	man: 62%; vrouw: 68%;
leeftijd	19 jaar: 70%; 20-29 jaar: 77%; 30-49 jaar: 67%; 50-64 jaar: 64%; ouder dan 64 jaar: 50%;
godsdienst	protestant: 72%; rooms-katholiek 57%;
partijvoorkeur	CDU/CSU: 51%; SPD: 80%; FDP: 63%; overige partijen: 81%.

Bron: Emnid, *Informationen*, nr. 11-1981, jaargang 33, blz. 11, 13, 14, 15, 16.

Ten aanzien van het eerste alternatief, voortzetting van het huidige beleid, kan worden geconcludeerd dat een ruimere meerderheid onder de bevolking er voorstander van is, maar ook dat er een krachtige oppositie bestaat tegen specifieke uitvloeisels van de alliantie, zoals de voorgestelde introductie van neutronenwapens op Westduits grondgebied. Ook vindt een meerderheid onder de Westduitse burgers het goed dat sommigen langs demonstratieve weg blijf geven van hun onvrede met bepaalde facetten van het veiligheidsbeleid. Het huidige beleid, maar ook aanpassingen binnen de alliantie, lijken daarom verenigbaar met de wensen die onder de bevolking leven.

Ten aanzien van het alternatief van een zelfstandig West-Europa zijn geen betrouwbare publieke-opiniegegevens verkrijgbaar. De vermelde vraag naar de aanvaardbaarheid van bondgenootschappelijke bescherming laat zich echter ook interpreteren als een peiling van de acceptatie van een bondgenootschap; of dat nu meer Atlantisch is of meer Westeu-

³³ Emnid, *Informationen*, 11-1981, jaargang 33, blz. 11.

ropees. Uit onderzoek blijkt ook dat slechts 5% van de bevolking het voor waarschijnlijk houdt dat de Bondsrepubliek ooit een neutrale staat zou worden³⁴. Een zeer grote meerderheid is van mening dat de Bondsrepubliek in een of andere alliantie opgenomen zal blijven, hetgeen nog niet wil zeggen dat een dergelijke positie ook als wenselijk wordt gezien. Zo geïnterpreteerd hoeven veranderingen in het huidige beleid in Westeuropese richting niet per se te stuiten op ernstig verzet onder de bevolking, zij het dat die veranderingen in een alliantie moeten worden ingepast.

Een grote meerderheid onder de bevolking zou nodig zijn om het veiligheidsbeleid drastisch van karakter te doen veranderen. Via een langdurig doorsijpelingsproces binnen politieke partijen zou, door verandering van de machtsbasis van de politieke elite het huidige beleid zo onder druk kunnen komen dat aanpassing noodzakelijk wordt. De met de federatieve samenstelling van de Westduitse staat verbandhoudende gedecentraliseerde besluitvorming, de op continuïteit gerichte instelling van het Westduitse politieke leven en de politieke gebondenheid aan de status quo van de politieke leiders van de in de Bondsdag vertegenwoordigde partijen vormen een rem op ingrijpende veranderingen. Aan de andere kant kan de inflexibiliteit van het besluitvormingssysteem leiden tot olopende spanningen, doorbraken van oppositionele tendenties en vrij snelle politieke veranderingen. De koerswijziging in de Ostpolitiek aan het eind van de jaren zestig is een sprekend voorbeeld van een lang tegengehouden verandering die zich vervolgens betrekkelijk snel heeft voltrokken.

3.4.4.4 Financiële aspecten

Naast de effectiviteit van de Westduitse veiligheidsalternatieven en de publieke opinie spelen ten derde ook financiële aspecten een rol bij de beoordeling van de gegeven veiligheidsalternatieven. De hoogte van het beschikbare budget zal in de komende jaren afhankelijk zijn van de hoogte van de staatsinkomsten en van de gewenste verdeling hiervan. Over geen van beide factoren zijn hier uitspraken te doen omdat bijvoorbeeld de groei van het nationale inkomen, de prioriteit van defensie ten opzichte van andere begrotingsonderdelen, of de bereidheid tot het invoeren van hogere belastingen, nu niet voorspelbaar zijn. De praktijk leert echter over het algemeen wel dat de militaire behoeften, de strategie en de tactiek zich aanpassen aan de beschikbare middelen.

Het is te verwachten dat in de komende tijd uitgaven voor een bepaald begrotingsonderdeel niet kunnen worden uitgebreid zonder dat op andere terreinen wordt bezuinigd, de belastingen worden verhoogd of de staatsschuld wordt verzwaard. Elke verruiming van uitgaven zal daarom moeten worden voorafgegaan door twee politieke beslissingen: de eerste om die uitgaven voor een bepaald doel te verhogen en de tweede om te komen tot herverdeling van financiële middelen. Dit betrekkelijk nieuwe probleem van de benodigde herverdeling treft overigens niet alleen elke poging tot beleidsverandering, maar ook de continuering van het huidige defensiebeleid; het is een, zij het nu nog ondergeschikt maar aan politiek gewicht winnend argument om dit beleid te wijzigen.

Het streven naar pariteit in de militaire balans tussen Oost en West en het achterwege blijven van reële beperkingen op de bewapeningstoename, leidt ertoe dat de Verenigde Staten voor de komende jaren een aanzienlijke nucleaire en conventionele uitbreiding van het militair potentieel voorbereiden. Ook van hun bondgenoten vragen zij een aanzienlijke verhoging van de tot nu toe overeengekomen reële stijging van de defensiekosten van 3% per jaar; een percentage overigens dat geen van de Westeuropese bondgenoten voortdurend heeft gehaald. Bonn heeft in

³⁴ Emnid, *Informationen*, 9/10-1981, jaargang 33, blz. 13.

ieder geval van Amerikaanse zijde reeds te horen gekregen dat het zijn militaire inspanningen aanmerkelijk dient uit te breiden. Aangenomen dat de huidige Amerikaanse beleidsconcepties in de jaren tachtig zullen worden gecontinueerd en aangenomen dat in het Atlantische veiligheidssysteem verhoging van de defensie-uitgaven noodzakelijk is, zal de Amerikaanse druk op de bondgenoten om hun bijdragen uit te breiden voortduren.

Welke koers de Bondsrepubliek in de besprekingen aangaande defensiebijdragen op den duur zal volgen, is niet voorspelbaar. Uit het oogpunt van Westduitse economische belangen en uit sociale overwegingen is tot nu toe de Amerikaanse wens om defensie-uitgaven te verhogen, afgewezen. Continuering van het huidige beleid kan de Bondsregering uiteindelijk voor de vraag plaatsen of de dan te verwachten afbraak van de bereikte welvaart wel opweegt tegen ongemodificeerde continuering van het veiligheidsbeleid. Ook bij het overwegen van beleidsalternatieven speelt in de Westduitse veiligheidsdiscussie deze financiële factor steeds meer een rol van betekenis. Een zodanige beleidswijziging echter dat bijvoorbeeld Amerikaanse troepen door Westduitse vervangen moeten worden, zou bij handhaving van alleen al het niveau van conventionele bewapening het herverdelingsvraagstuk in volle omvang oproepen.

Met betrekking tot een eventuele aanpassing van het Westduitse defensie-budget, als gevolg van verhoging van de benodigde defensie-uitgaven binnen het huidige beleid of door een op grotere Westeuropese zelfstandigheid gericht beleid, blijkt de reeds vermelde federatieve structuur van de staat niet alleen een verandering van het beleid zelf op zijn minst te vertragen maar ook de aanpassing van het budget aan een eventueel gewijzigd beleid moeilijk te maken. Dit systeem verhindert dat een centrale overheid op directe wijze tot herverdeling van de middelen kan komen. De invloed van de deelstaten op de verdeling van het beschikbare budget voorkomt dat veiligheidsoverwegingen die op dat bestuurlijke niveau een ondergeschikte rol spelen, op federaal niveau op soepele wijze tot een andere ordening van prioriteiten kunnen leiden. Ook de weg waarlangs op federaal niveau het budget uiteindelijk over de verschillende begrotingshoofdstukken wordt verdeeld, maakt het minder waarschijnlijk dat een eenvoudige ruil tussen de defensie- en de overige uitgaven zou zijn te bereiken. De onderhandelingen over de budgettaire verdeling vinden in de Bondsrepubliek namelijk vooral plaats tussen de belanghebbende ministeries in plaats van in samenspraak van ministerie en wetgevende macht. Continuering van de bestaande verdeelsleutels en extrapolatie van het huidige naar het toekomstige beleid heeft tot gevolg dat politieke beïnvloeding van buitenaf, bijvoorbeeld door de Bondsdag, slechts moeizaam kan leiden tot een verschuiving van prioriteiten. Als er al een verschuiving in de prioriteiten wordt aangebracht, is het te verwachten dat die in een vroeg stadium van de budget-cyclus door de federale overheid wordt vastgesteld. Het bestuurlijke stelsel van de Bondsrepubliek vormt derhalve een aanzienlijke rem op eventuele budgettaire veranderingen met betrekking tot het veiligheidsbeleid.

3.4.5 *Westduitse veiligheidsopties*

Als aansluitend bij de omschrijving van het begrip veiligheid in paragraaf 3.1 onder een veiligheidsoptie wordt begrepen het werkelijke of voorstelbare regeringsbeleid dat gericht is op oorlogsvoorkoming en op het verzet tegen aan het bezit van wapens ontleende politieke druk, dan blijkt het scala van Westduitse veiligheidsopties beperkt. De politieke mogelijkheden en de restricties met betrekking tot de effectiviteit, de publieke opinie en de financiële middelen laten slechts weinig toe.

De veiligheidsoptie van continuering van de Noordatlantische alliantie of van een Bondsrepubliek in een militair zelfstandiger West-Europa zijn slechts summier omschreven omdat het grote aantal onbekenden verdere specificatie niet toelaat. Omdat onvoorziene ontwikkelingen van

bijvoorbeeld de economische en politieke kracht van West-Europa — de Bondsrepubliek in het bijzonder — , het buitenlandse beleid van de Verenigde Staten en de Sovjetunie en de perceptie van de Sovjet-dreiging, medebepalend zullen zijn voor het feitelijk gevoerde beleid, kan niet worden aangegeven hoe groot de kans is dat de Bondsrepubliek in de komende tijd een bepaald beleid zal volgen.

Het zou onjuist zijn de twee genoemde opties, Atlantisch versus meer Europees gericht, te beschouwen als de twee enige vormen van praktisch veiligheidsbeleid waar tussen de Bondsrepubliek zou kunnen kiezen. Het zou tevens onjuist zijn het Westduitse veiligheidsbeleid voor te stellen alsof in Bonn op een bepaald moment besloten zou kunnen worden het ene veiligheidsbeleid door het andere te vervangen. De twee opties dienen te worden opgevat als de twee denkbare richtingen waarin het Westduitse veiligheidsbeleid zich zou kunnen ontwikkelen: de handhaving van het Atlantisch karakter van het beleid, of een vergroting van de Westeuropese zelfstandigheid ten opzichte van de Verenigde Staten.

Als het Westduitse veiligheidsbeleid een sterk Atlantisch karakter blijft dragen, lijkt het te verwachten dat de huidige dubbele binding tussen de alliantie met de Verenigde Staten en een duidelijke rol voor kernwapens blijft bestaan: wenst de Bondsrepubliek nucleaire bescherming op het huidige niveau, dan is het bondgenootschap met de Verenigde Staten voor Bonn onmisbaar. Wil Bonn de bondgenootschappelijke banden op het huidige peil handhaven, dan zijn kernwapens in de Westduitse defensie vrijwel onvermijdelijk. Het is daarom waarschijnlijk juist te stellen dat enig streven naar niet-nucleaire veiligheidsalternatieven moeilijk verenigbaar is met een dominante Amerikaanse plaats in het Westduitse veiligheidsbeleid. In de redenering van de huidige NAVO-strategie kan alleen door Amerikaanse deelname aan een alliantie een Sovjet-aanval op West-Europa worden afgeschrikt. In deze veiligheidsoptie blijven de Verenigde Staten zorg dragen voor de instandhouding van de nucleaire component van de afschrikking en te zamen met de bondgenoten voor het conventionele deel. De Westeuropese landen — met uitzondering misschien van Frankrijk — kunnen de Amerikaanse conventionele macht en de nucleaire rugsteun niet missen, uitgaande althans van de huidige strategische doctrines, de voorhanden zijnde militaire organisatie en de aanwezige of in ontwikkeling zijnde wapensystemen.

Omdat nucleaire afschrikking uiteindelijk berust op de bereidheid van alle bondgenoten om voor de veiligheid van de afzonderlijke leden desnoods grote verliezen te lijden, zouden veiligheidsrisico's zoveel mogelijk met instemming van de bondgenoten genomen moeten worden. Als echter het Amerikaanse beleid fundamenteel zou botsen met het beleid van een Westeuropese partner, dan heeft de Amerikaanse regering de beste mogelijkheden te bepalen welke risico's gelopen kunnen worden en welke niet. Zeker is het denkbaar om binnen de alliantie een verdeling van taken aan te brengen. Zoals wel wordt voorgesteld, zouden de Verenigde Staten zich wat meer om hun mondiale belangen kunnen bekommeren, terwijl West-Europa, vanuit een geheel andere machtsbasis, relaties met de onmiddellijke omgeving onderhoudt. De Westduitse Ostpolitik, of het Franse optreden in francofoon Afrika kunnen dan als aanvulling op het Amerikaanse beleid worden gezien. De onenigheid over het beleid ten aanzien van Polen na het uitroepen van de staat van beleg in december 1981, of de Europees-Amerikaanse controverses over het Midden-Oostenbeleid tonen echter aan dat de Amerikanen de Westeuropese bewegingsvrijheid slechts aanvaarden voor zover aan als essentieel opgevatte Amerikaanse belangen geen afbreuk wordt gedaan.

De tweede Westduitse veiligheidsoptie ligt in de grotere zelfstandigheid van West-Europa op militair terrein. De dan gevraagde Westeuropese militaire samenwerking vraagt om betere coördinatie van het buitenlandse beleid dan thans — vanwege de bepaling van de aanvaardde risico's bijvoorbeeld — maar niet per se om verdergaande economische integratie van de betrokken landen. Het is niet te voorzien op welke mili-

taire strategie een zelfstandig Westeuropees veiligheidsbeleid eventueel zal worden gebaseerd. Wel is aan te nemen dat Frankrijk zijn nucleaire vermogen wil behouden of zelfs uitbreiden. Ook zal Frankrijk steeds meer de nadruk willen leggen op de organisatie van een defensie waarin nucleaire wapens een militaire functie hebben; de afschrikking door het dreigen met vergeldingsmaatregelen zal op de achtergrond blijven, of zelfs geheel door een afschrikking door defensie worden vervangen. Met het ontstaan van een Westduitse kernmacht moet in deze optie rekening worden gehouden, ondanks dat voor zo'n kernmacht verdragsbreuk nodig is, ondanks dat de Westduitse publieke opinie daarvoor niet rijp is en ondanks dat de vredesbeweging — die wellicht voor de beleidsverandering heeft gezorgd — ernstig zou worden gebruskeerd. De analyse van de Westeuropese veiligheidsoptie geeft aan dat te denken is aan een zich langzaam voltrekkend proces van reoriëntatie in Europese richting. Het is dan voorstelbaar dat het Westduitse veiligheidsbeleid zich vanuit een zelfstandiger Westeuropese positie toch om de Atlantische betrekkingen blijft bekommeren en ook — zij het minder dan thans — op deze banden blijft berusten.

Binnen de Noordatlantische alliantie zou de Bondsrepubliek kunnen streven naar een meer op Westeuropese belangen gerichte opstelling bij de bepaling van het Westelijke veiligheidsbeleid; ze zou kunnen aansturen op grotere Westeuropese politieke eenheid om beter tegenwicht te kunnen bieden aan het Amerikaanse overwicht binnen het bondgenootschap. Ook kan Bonn de oprichting bepleiten van een soort twopillar systeem voor de NAVO, waarin de uitvoering van een eventuele verdediging tegen een Warschaupact-aanval primair onder Westeuropees commando berust; in consultatie met de Verenigde Staten. Een sterke aangepaste conventionele defensie, bijvoorbeeld in de vorm van de omschreven conventionele barrière in de eerste lijn van het front, waarin de Amerikaanse nucleaire verbondenheid met West-Europa minder en de Europese eigen verantwoordelijkheid meer betekenis voor de veiligheid krijgt, kan dan worden gezien als een van de mogelijke militaire oplossingen voor een grotere Westeuropese zelfstandigheid ten opzichte van de Verenigde Staten.

3.5 Speelruimte voor het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen de achtergrond van de Nederlands-Westduitse betrekkingen

In het voorgaande is betoogd dat er voor de Bondsrepubliek twee reële opties voor het veiligheidsbeleid bestaan, te weten continuering van het huidige Atlantische beleid of een grotere zelfstandigheid van de Westeuropese defensie binnen de NAVO. Tegen deze achtergrond wordt in deze paragraaf gezien welke mogelijkheden er zijn voor het Nederlandse veiligheidsbeleid. Meer nog dan in de Bondsrepubliek is het veiligheidsbeleid in Nederland de laatste jaren voorwerp van felle discussies geworden. Terwijl voorheen de positie van 'trouwe bondgenoot' van de Verenigde Staten binnen de NAVO in Nederland algemeen aanvaard werd, wordt thans door velen een positie van 'kritische bondgenoot' verlangd. Het lidmaatschap van de NAVO staat zelf niet of nauwelijks ter discussie, maar allerlei implicaties van de door dat bondgenootschap gehanteerde afschrikingsstrategie, met name de stationering van bepaalde typen kernwapens, zijn omstreden.

Het doel van het veiligheidsbeleid van de sinds de Tweede Wereldoorlog opgetreden Nederlandse kabinetten is vrijwel niet gewijzigd. Centraal staat hierin de verdediging van samenleving en grondgebied tegen de politieke en militaire macht van de Sovjetunie en haar bondgenoten. Uitgangspunt hierbij is dat deze verdediging haar kracht ontleent aan de samenwerking binnen het Noordatlantisch bondgenootschap. Dat bondgenootschap is nog steeds de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. De daaraan ten grondslag liggende, in de Nederlandse poli-

tiek gedurende lange jaren dominante visie omvat onder andere de volgende thema's³⁵:

- *het geven van prioriteiten in het buitenlandse beleid aan NAVO-belangen.*

Andere mogelijke doelstellingen zijn in de regel daaraan ondergeschikt gemaakt. Men stond aanvankelijk zeer gereserveerd tegenover enigerlei vorm van ontspanning met Oost-Europa; daarin kwam pas wijziging nadat de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek hun opvattingen ter zake hadden herzien;

- *steun aan het leiderschap van de Verenigde Staten.*

Dat leiderschap was gedurende jaren voor Nederland onomstreden. Opeenvolgende Nederlandse regeringen toonden zich uitgesproken voorstanders van een behoud van de Amerikaanse militaire suprematie, zowel binnen als buiten de NAVO. Kernwapens dienden onder Amerikaans beheer te blijven; de beslissing over de inzet ervan behoorde te blijven berusten bij de Amerikaanse president;

- *voorkeur voor strategische afschrikking.*

Het Nederlandse veiligheidsbeleid is er altijd op gericht geweest een aanval van de Sovjetunie op West-Europa te voorkomen door middel van Amerikaanse strategische wapens. De Sovjetunie, die verondersteld mocht worden agressieve plannen tegen West-Europa te koesteren, moest worden afgeschrikt van een eventuele aanval op West-Europa of van het door dreigementen verwerven van politieke invloed door de bedreiging van haar bevolking en steden met vernietiging. Conventionele bewapening werd als onvoldoende beveiliging gezien.

De genoemde thema's worden in beginsel nog steeds onderschreven, zij het dat sinds de oorlog in Vietnam, mede door de Amerikaanse politiek jegens enige Midden-en Zuidamerikaanse staten, het Amerikaanse leiderschap minder als vanzelfsprekend wordt aanvaard. Weliswaar blijft het Atlantische bondgenootschap 'een fundamentele factor voor het Nederlandse buitenlandse beleid, in het bijzonder het Nederlandse veiligheidsbeleid'³⁶, maar meer dan vroeger veroorloven Nederlandse ministers zich kritische kanttekeningen bij aspecten van het Amerikaanse buitenlandse beleid, ook voor zover dat zaken buiten het NAVO-gebied betreft. Het is met name dan dat het 'kritische' aspect van onze deelneming aan het bondgenootschap naar voren komt.

Evenals in de Bondsrepubliek heeft zich ook in Nederland een vredesbeweging met een pluriforme aanhang ontwikkeld, die dat 'kritisch' lidmaatschap van de NAVO niet ver genoeg gaat. Aanhangers van de vredesbeweging richten zich met name tegen de plaats van kernwapens binnen de NAVO-strategie en stellen die strategie als zodanig ter discussie. Zij zijn van oordeel dat door de tot nu toe gevolgde politiek van nucleaire afschrikking een onaanvaardbaar veiligheidsrisico wordt gelopen. Ook wijzen zij erop dat de NAVO-strategie zo kan worden geïnterpreteerd dat er in de planning rekening wordt gehouden met een beperkte nucleaire oorlog in bijvoorbeeld West-Europa. Zij zien aanwijzingen dat in Amerikaanse regeringskringen in deze termen wordt gedacht over de afschrikking van een Warschaupact-aanval. Daarom wordt het gevaar van een nucleair conflict in West-Europa reëel aanwezig geacht, waarbij het doel van schadebeperking in geval van zo'n conflict, gezien het nucleaire karakter van de strijd, onbereikbaar wordt geacht. Naar deze opvatting heeft het beleid van de afgelopen vijftig jaar onvoldoende resultaten opgeleverd en is het veiligheidsrisico toegenomen. Om nieuwe wegen te vinden wordt in deze kringen uit-

³⁵ Ontleend aan: J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*; Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, 1979, blz. 145-150.

Zie ook: A. van Staden, *Een Trouwe Bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*; Baarn, Anthos, 1974, *passim*.

³⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, hoofdstuk V, nr. 2, blz. 13.

gegaan van de veranderbaarheid van zowel de grondslagen van de NAVO als het bipolaire karakter van de Oost-West-verhouding. Een zelfstandiger Nederlandse koers is dan te zien als een aansporing om de vastgelopen tegenstelling tussen de twee machtsblokken te overwinnen. Eenzijdige Nederlandse maatregelen, zoals de verwijdering van alle kernwapens van Nederlands grondgebied, zouden in deze zienswijze als katalysator kunnen fungeren om bij de eigen bondgenoten, of binnen het Warschaupact, vergelijkbare ontwikkelingen op gang te brengen.

Deze opvattingen van aanhangers van de vredesbeweging wijken op essentiële punten af van de tot op heden in Nederland en de Bondsrepubliek dominante visie op het veiligheidsbeleid. Een rapport over de Nederlands-Westduitse betrekkingen is niet de plaats om dit vraagstuk ten principale aan de orde te stellen. Daarvoor zou een bredere studie over veiligheidsalternatieven vereist zijn. De Raad ziet hier het officiële beleid en de visie van de vredesbeweging als gegeven. Hij constateert dat aanhangers van beide visies elkaar wederzijds zien als veiligheidsrisico. De thans gevoerde openbare discussie kan er uiteraard toe leiden dat een andere dan de huidige visie in de toekomst dominant wordt, maar zolang dat niet het geval is moet voor een beschouwing in het kader van dit rapport de huidige dominante visie als het, zij het aanpasbare uitgangspunt gelden.

Evenals bij het Westduitse veiligheidsbeleid wordt hier voor het Nederlandse nagegaan welke ruimte er in de dominante visie is voor eventuele beleidswijzigingen. Daartoe worden de vier voor de Bondsrepubliek genoemde alternatieven aan de orde gesteld. Met betrekking tot de continuering van het huidige beleid binnen de Noordatlantische alliantie en het alternatief van een meer zelfstandig West-Europa bevindt Nederland zich in een positie die vergelijkbaar is met die van de Bondsrepubliek. Het alternatief van accommodatie met de Sovjetunie, het toegeven aan eisen van de Sovjetunie onder druk van het militaire overwicht van dat land, zou ook Nederland voor grote veiligheidsproblemen plaatsen. Een dergelijk beleid houdt immers het risico in dat op den duur de Nederlandse samenleving niet meer kan functioneren volgens de thans geldende democratische beginselen. Overeenkomstig de hierboven gegeven argumentatie voor de afwijzing van accommodatie met de Sovjetunie als Westduits veiligheidsalternatief (zie par. 3.4) kan ook voor Nederland deze mogelijkheid niet worden gezien als een bruikbare optie voor een binnen de dominante visie passend veiligheidsbeleid. Het vierde genoemde Westduitse veiligheidsalternatief, de Duitse hereniging, is uiteraard niet op Nederland van toepassing, zodat de conclusie voor de hand ligt dat de Nederlandse beleidsopties identiek zijn aan de Westduitse, namelijk continuering van een overwegend Atlantische versus een meer Westeuropees gericht beleid.

De verschillen tussen de twee landen kunnen echter toch leiden tot een eigen Nederlandse koers, die de doelstellingen van het huidige beleid in beginsel onverlet laat. In de hierboven gegeven redenering (par. 3.4) ten aanzien van de Westduitse veiligheidsalternatieven werd immers een Westduitse 'Alleingang' niet mogelijk geacht om redenen die niet voor Nederland gelden, of niet hoeven te gelden. Ten eerste grenst Nederland niet aan een lidstaat van het Warschaupact, waardoor het niet onmiddellijk wordt geconfronteerd met de militaire kracht van de Sovjetunie en haar bondgenoten. Ten tweede is de Nederlandse geografische positie van dien aard dat Nederland, ook in tijd van oorlog, alleen al door zijn ligging tussen NAVO-landen bescherming van de NAVO lijkt te kunnen genieten. Ten derde kent Nederland uiteraard geen herenigingsprobleem. Voor de Bondsrepubliek is 'Alleingang' moeilijk los te zien van 'Wiedervereinigung'; voor Nederland bestaat die relatie niet. Het alternatief van een zelfstandiger eigen opstelling, dat voor de Bondsrepubliek niet tot de mogelijkheden wordt gerekend, is daarom voor Nederland wél te overwegen.

Een zelfstandige Nederlandse opstelling hoeft geen neutraliteitsposi-

tie — een eerste vorm van zelfstandig gedrag — in te houden. Daarnaast zijn er nog ten minste twee andere hoofdvormen van zelfstandiger gedrag denkbaar: uittreden uit het geïntegreerde commando zoals Frankrijk heeft gedaan en het afwijken van binnen de NAVO genomen besluiten zoals de afspraak kruisraketten te stationeren indien de wapen-beheersingsonderhandelingen in Genève onvoldoende resultaat mochten opleveren. Deze drie vormen van een zelfstandiger opstelling zullen worden gezien in het licht van het gevoerde veiligheidsbeleid en de daarmee verbonden veronderstellingen en uitgangspunten. Het doel van dit beleid, de verdediging tegen de Sovjetunie, wordt daartoe opgesplitst in drie beter hanteerbare sub-doelen: het afschrikken van oorlog, het beperken van schade in geval van oorlog en het verzet tegen aan wapens ont-leende politieke druk.

De afschrikking van oorlog berust binnen het huidige veiligheidsbeleid, zoals gezegd, op het militaire potentieel en de militaire flexibiliteit van de NAVO en op de politieke saamhorigheid van de partners. Met betrekking tot de militaire gevolgen van zelfstandig Nederlands gedrag zou neutraliteit of uittreden uit het geïntegreerde commando de afschrikking van een Warschaupact-aanval ondergraven en daarmee de kans op oorlog en schade voor het NAVO-gebied, en het daarin ingebedde Nederlandse gebied, vergroten. De verdragsorganisatie zou dan immers in vreedstijd enige niet onbelangrijke manoeuvreerruimte en aanvoerlijnen verliezen. Het nadeel voor de NAVO is verder dat de Nederlandse bijdrage aan de Northern Army group (NORTHAG) en de Nederlandse luchtsteun en maritieme presentie zouden vervallen.

Het niet uitvoeren van met meerderheid genomen besluiten, de derde vorm van zelfstandiger gedrag, kan eveneens gevolgen hebben voor de militaire kracht van de NAVO. Als Nederland de overeengekomen stijging van de militaire uitgaven met 3% reëel per jaar niet nakomt, heeft dat een negatief effect op het nodig geachte niveau van bewapening, paraatheid en efficiëntie. Het gaat bij de militaire kant van afschrikking vooral om de Sovjet-waarneming van Westelijke militaire kracht. Het is dan de vraag of in Russische ogen het verlies of de vermindering van de relatief kleine Nederlandse bijdrage het militaire evenwicht ten gunste van Moskou zou veranderen.

Het politieke effect van zelfstandiger Nederlands handelen is belangrijker, zij het dat dit wegens het kwalitatieve karakter nog moeilijker is te beoordelen dan het militaire effect. Mogelijk is dat eenzijdig handelen andere Westeuropese landen en vervolgens de Verenigde Staten, een impuls geeft om het nationale karakter van het eigen veiligheidsbeleid eveneens te versterken. Deze renationalisatie van het defensiebeleid kan vervolgens leiden tot hernieuwd isolationisme aan Amerikaanse zijde, of tot een versterking van de in de Bondsrepubliek reeds bestaande opvatting dat 'Alleingang' met het verre perspectief van hereniging te verkiezen is boven een NAVO met desintegratieverschijnselen. Te zamen met de te verwachten militaire effecten kan worden geconcludeerd dat een dergelijk Nederlands beleid geen gunstige invloed zal hebben op de afschrikking.

Met betrekking tot het tweede sub-doel van het Nederlandse veiligheidsbeleid, het beperken van schade in geval van oorlog, kan worden verondersteld dat een zich in Europa afspelende oorlog niet voor de Nederlandse grenzen halt houdt. Ook bij strikte Nederlandse neutraliteit zijn de Nederlandse havens en doorvoerlijnen en het terrein voor het voeren van een flexibele verdedigingsoorlog voor de NAVO zo noodzakelijk dat Nederland waarschijnlijk niet van militaire strijd gevrijwaard zal blijven. Ook voor het Warschaupact zijn er in geval van oorlog weinig redenen om het neutrale Nederlandse grondgebied te ontzien. Zowel bij een neutraliteitsbeleid als bij een min of meer onafhankelijke opstelling binnen de NAVO verliest Nederland eveneens invloed over de feitelijke oorlogsvoering. Bij uittreden uit het geïntegreerde commando, of bij vasthouden aan een eigen opvatting over de functie van bijvoorbeeld kernwapens voor de middellange afstand, heeft Nederland geen enkele,

of nog maar weinig, zeggenschap over de wijze waarop in Europa, dus ook in Nederland, de strijd zal worden gevoerd. Als door het Nederlandse beleid de conventionele sterkte van de NAVO zou afnemen, zou bovendien de kans kunnen toenemen dat in een oorlog nucleaire wapens worden ingezet. Ook daarom moet binnen de gedachtengang van het gevoerde beleid worden verwacht dat een zelfstandiger Nederlands gedrag ten aanzien van het aspect van schadebeperking het uiteindelijke doel van het veiligheidsbeleid niet dient.

Gezien deze overwegingen is de veronderstelling gerechtvaardigd dat regeringen van NAVO-bondgenoten, die evenals de Nederlandse regering denken in termen van nucleaire afschrikking en schadebeperking zich zouden verzetten tegen fundamentele Nederlandse beleidswijzigingen. In hun ogen zou zo'n Nederlandse verandering immers niet alleen voor Nederland zelf maar ook voor het eigen land veiligheidsrisico's met zich meebrengen. In de bilaterale verhouding met de Bondsrepubliek speelt bovendien nog mee dat een Nederlandse neutraliteit, of het verlaten van de militaire organisatie van de NAVO, de Westduitse rol in de Westeuropese verdediging nog meer zou beklemtonen dan thans.

Ten aanzien van het derde sub-doel van het Nederlandse veiligheidsbeleid, het verzet tegen politieke druk van de Sovjetunie, kan niet worden gezegd of een eventuele verzwakking van de NAVO rechtstreeks van invloed zou zijn op de politieke kwetsbaarheid van de bondgenoten. Ook is niet vast te stellen, of, met name bij Nederlandse neutraliteit, in Nederland die druk eerder zou worden gevoeld dan thans. Wel is te verwachten dat bondgenoten, of ex-bondgenoten, hun territoriale veiligheid door de Nederlandse activiteiten zo in gevaar zien komen dat zij minder bereid zullen zijn op andere terreinen waar Nederlandse veiligheidsrisico's in gezamenlijk overleg worden gespreid, zoals het voorkomen of opheffen van storingen in de energievoorziening, intensief met Nederland te blijven samenwerken. Gezamenlijk optreden is namelijk ook daar een eerste vereiste. Er zijn daarom ook in dit opzicht eveneens weinig argumenten voor een duidelijk van de bondgenoten afwijkend veiligheidsbeleid: het Nederlandse weerstandsvermogen tegen Sovjet-druk wordt waarschijnlijk niet groter, terwijl op andere terreinen waar de Nederlandse veiligheid in het geding is, onaantrekkelijke gevolgen zijn te verwachten.

Op grond van deze redenering, die uitgaat van de noodzaak van een sterk Atlantisch gerichte bondgenootschappelijke verdediging tegen een als bedreigend ervaren Sovjetunie, is een coöperatieve Nederlandse opstelling binnen de NAVO gewenst voor de Atlantische en daarmee ook voor de Nederlandse veiligheid. Een eigen zelfstandig beleid, of uittreden uit de verdragsorganisatie, zou het bouwsel waarop momenteel de Westeuropese veiligheid berust, aan het wankelen kunnen brengen.

Gegeven de eerder genoemde dominante visie op het veiligheidsbeleid en gegeven de verwevenheid van de Nederlandse veiligheid met die van de Bondsrepubliek, is de speelruimte voor het voeren van een eigen, ander veiligheidsbeleid voor Nederland uiterst gering. Als men te veel zou afwijken van de tot nu toe aangehouden Atlantische koers, dreigt een internationaal politiek isolement, hetgeen door niemand wordt gewenst. Als de Nederlandse regering daarentegen onverkort de in NAVO-verband overeengekomen verplichtingen nakomt, loopt ze het gevaar binnenslands onvoldoende ondersteuning te vinden. Wat overblijft is een, hierboven ook voor de Bondsrepubliek besproken, op een grotere zelfstandigheid van West-Europa binnen de NAVO gericht beleid (zie par. 3.4).

Een overweging kan daarbij zijn dat de Westeuropese veiligheidsafhankelijkheid van de Verenigde Staten op nucleair gebied zo groot is dat de Europeanen praktisch machteloos zouden zijn als beide supermogendheden vanwege hun controverses — die niet per se de onze zijn — gewapenderhand op Europees grondgebied slaags zouden raken. Het dreigende Nederlandse isolement en het risico dat Europa slagveld kan worden zou de Nederlandse regering ertoe kunnen brengen om, samen

met de Westeuropese bondgenoten, een grotere zeggenschap te verlangen over de ontwikkeling van strategische en operationele plannen en over het verloop van een eventuele oorlog. Binnen het bondgenootschap blijvend, kan de Nederlandse regering er bijvoorbeeld naar streven het thans aan kernwapens toegekende gewicht te verkleinen en de conventionele component van de defensie te versterken; ze kan de nucleaire afschrikingsstrategie binnen het bondgenootschap ter discussie stellen, of ze kan alternatieve strategieën ontwikkelen en pousseren. Dat alles kan zij doen met het oog op een vergroting van de Westeuropese zeggenschap over de wijze waarop een militair conflict met de Sovjetunie wordt afgeschríkt en de wijze waarop een eventuele oorlog in Europa zou worden gevoerd.

Gezien de Westduitse veiligheidsopties en gezien de positie die de Bondsrepubliek ten opzichte van die opties inneemt, kan de Nederlandse regering, tegen de achtergrond van de Nederlands-Westduitse relaties, opteren voor een vergroting van de Westeuropese zelfstandigheid binnen de NAVO. De Nederlandse regering dient er dan nauwlettend op toe te zien dat haar voorstellen aansluiten bij de problemen waarmee ook de andere Westeuropese partners op veiligheidsgebied worden geconfronteerd. De zich ontwikkelende discussie in de Westduitse SPD over de grondslagen en aanvaardbaarheid van de nucleaire afschrikingsstrategie van de NAVO, die veel verder kan grijpen dan de bekende strijd over het al dan niet plaatsen van Pershing II's en kruisraketten, biedt bijvoorbeeld de gelegenheid om een strategisch alternatief te presenteren waarin een grotere nadruk ligt op conventionele verdediging. Een vergroting van de conventionele sterkte in West-Europa zou, vanuit de dominante strategie geredeneerd, wel meer kosten dan de huidige defensie. Niettemin zouden Nederland en de andere Westeuropese bondgenoten kunnen besluiten dat offer ervoor over te hebben. Een zodanige versterking van de conventionele defensie hoeft het ontstaan van een Westeuropees kernwapen niet uit te sluiten.

Door zich minder afhankelijk te maken van Amerikaanse nucleaire wapens kan West-Europa aan zelfstandigheid winnen. Ook rechtstreekse diplomatieke initiatieven kunnen daartoe leiden. In ieder geval staat Bonn in principe niet afwijzend tegenover een sterkere Westeuropese samenwerking op het gebied van defensie en buitenlandse politiek (zie het genoemde plan Genscher-Colombo). Nederland zou er toe kunnen overgaan deze en andere plannen in die richting te steunen. Omdat ook aan Westduitse zijde bij delen van de bevolking onvrede bestaat over de grote afhankelijkheid van het Amerikaanse beleid, is het niet uitgesloten dat Bonn een dergelijke Nederlandse opstelling gunstig ontvangt. Ook daar moet een weg worden gevonden tussen conflicterende veiligheidsopvattingen. Een versteviging van het Europese element in de Noordatlantische alliantie is bovendien te overwegen omdat het zou aansluiten bij het zich aftekenende gezamenlijke Westeuropese leiderschap van de Bondsrepubliek en Frankrijk — een voor Nederland, in het licht van onze historie, geen per se welkome ontwikkeling. Het Westduitse beleid in aanmerking genomen zou elke vergroting van de Westeuropese militaire zelfstandigheid binnen de NAVO moeten plaatsvinden. Een dergelijke ontwikkeling, waarvan de aanzetten alom herkenbaar zijn, zou zo mogelijk in harmonie met de Verenigde Staten moeten plaatsvinden.

Hoewel een dergelijke accentverschuiving in Europese richting een Nederlands isolement zou kunnen voorkomen, betekent dat nog niet dat enige vorm van Europeisering binnen de NAVO de Nederlandse beleidsruimte zou vergroten. In een alliantie waarin de Verenigde Staten domineert, is Nederland een van de vele kleinere bondgenoten. Nederland kan daardoor een eigen, beperkte beleidsruimte creëren. Zo heeft Nederland een beleid gevoerd dat erop gericht was een bijdrage te vormen tot het Westeuropese verzet tegen introductie van het neutronenwapen, tot de aanvaarding van het onderhandelingsdeel van het 'dubbelbesluit' van

1979 en tot het ontwikkelen van de Amerikaanse 'nul optie' voor de onderhandelingen in Genève. In een meer op West-Europa georiënteerde verdedigingsorganisatie ligt de nadruk meer op de samenwerking tussen de Bondsrepubliek, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, eventueel aangevuld met Italië of Spanje. Het is denkbaar dat de grote Westeuropese bondgenoten beslissingen nemen die Nederland, als een van de kleinere partners, nauwelijks op eigen wijze kan interpreteren. Het zou kunnen betekenen dat Nederland, meer dan thans, tot conformiteit zou worden gedwongen.

Een geïsoleerde beleidswijziging in Westeuropese richting lijkt voor Nederland niet aan te bevelen. Mocht de Bondsrepubliek tot een dergelijke beleidswijziging besluiten, dan zal Nederland de geschetste nadelen moeten afwegen tegen de genoemde voordelen, alvorens zelf tot een hernieuwde belevingsvaststelling te komen.

3.6 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is nagegaan welke ruimte in de dominante visie op het veiligheidsvraagstuk aanwezig is voor eventuele beleidswijzigingen voor de Bondsrepubliek en voor Nederland. Er is aangetoond dat de Nederlandse veiligheidspositie in sterke mate verweven is met die van de Bondsrepubliek.

Zowel in het Westduitse als in het Nederlandse beleid staat afschrikking centraal. In militaire zin berust die afschrikking op het gezamenlijke conventionele en nucleaire potentieel van het Noordatlantische bondgenootschap en in politieke zin op de bereidheid tot samenwerking tussen de lidstaten van het bondgenootschap.

Aan de militaire kant kan de afschrikking worden ondergraven als er onvoldoende financiële middelen ter beschikking staan om het vereist geachte bewapeningsniveau te bereiken. Over deze bedreiging van het Atlantische veiligheidssysteem worden in dit rapport geen uitspraken gedaan omdat hier zowel onzekere politieke factoren als militair-strategische onbekendheden een rol spelen. De militaire zijde van de afschrikking kan evenwel ook onder druk komen door activiteiten van vredesbewegingen, of door uitspraken van regeringsfunctionarissen waarin wordt geattendeerd op onvolkomenheden of paradoxen in de bestaande afschrikingsstrategie. Gaat men zich daardoor steeds meer realiseren dat Westeuropese landen bereid moeten zijn op eigen territorium kernwapens te gebruiken ten einde een militair conflict te kunnen voorkomen, dan komt steeds meer het politiek-psychologische fundament onder de strategie ter discussie.

Omdat in een eventueel conflict de afschrikking zou kunnen falen terwijl een conventionele of nucleaire oorlog West-Europa zou vernietigen, leeft in een aantal Westeuropese landen — waaronder de Bondsrepubliek en Nederland — onzekerheid over de effectiviteit van de nucleaire afschrikingsstrategie van de NAVO. Bovendien is op het ogenblik bezorgdheid bespeurbaar dat handhaving van de vrede in Europa niet langer tot de hoogste Amerikaanse prioriteiten behoort. Dit alles geeft voedsel aan de angst ten onder te gaan in een strijd tussen de supermogendheden waarin aan West-Europa alleen nog de rol van slachtoffer zou toevallen.

De argumentatie volgens welke de afschrikking nog wel functioneert, de verzekering dat een eenmaal begonnen oorlog uiteindelijk tot vernietiging van de beide supermogendheden zou leiden zodat de Verenigde Staten en de Sovjetunie zich in West-Europa niet onverantwoordelijk zullen gedragen, de bewering dat een verbetering van de nucleaire capaciteit de vrede kan bevorderen, dat alles neemt bij velen de angst niet weg. In de Bondsrepubliek staan de vroeger gemaakte keuzen in het veiligheidsbeleid ter discussie, terwijl Bonn zich voor zijn militaire veiligheid nog steeds even afhankelijk weet van de alliantie als voorheen.

De twijfel aangaande de effectiviteit van de huidige afschrikking ondergraaft niet alleen de militaire component van de afschrikking

doordat bijvoorbeeld wegens binnenlandse oppositie een bepaald noodzakelijk geacht wapensysteem niet kan worden gestationeerd, maar deze twijfel kan ook consequenties hebben voor de politieke cohesie van het bondgenootschap.

Als bijvoorbeeld van Amerikaanse zijde wordt gesteld dat uitvoering van het NAVO-dubbelbesluit van december 1979 — de stationering van raketten en kruisvluchtwapens voor de middellange afstand en de bereidheid daarover met de Sovjet te onderhandelen — een cruciale test is voor de politieke wil van de NAVO³⁷, dan kan de voortdurende beraadslaging over dat besluit — en zeker een eventuele weigering de wapens te plaatsen — de politieke cohesie van de alliantie ernstig schaden; ook al zou een dergelijke weigering op correcte veiligheidsoverwegingen berusten. De politieke cohesie van de alliantie staat ook onder druk door uiteenlopende Amerikaanse en Westduitse opvattingen over de veiligheidsfunctie van een voortgezette ontspanningspolitiek. Naast deze divergentie blijken ook de Westduitse en Amerikaanse inzichten ten aanzien van het politieke en economische nut van goede en geregelde betrekkingen met Oosteuropese landen moeilijk verenigbaar. De politiek gevoelige relatie met de DDR, de behoefte om zo veel mogelijk van de Duitse natie te behouden, de legitimiteit van de Bondsrepubliek zelf en economische belangen verhinderen een onderling gecoördineerd beleid ten opzichte van de Warschaupact-landen

De politieke cohesie van het bondgenootschap is een voorwaarde voor een effectieve afschrikking. Uitgaande van een zeker verschil in belangen tussen de bondgenoten zou een verdeling van taken tot de mogelijkheden kunnen behoren. De vraag is dan hoe hoog in de opvatting van de bondgenoten de politieke cohesie dient te zijn om de effectiviteit van de afschrikingsstrategie te bewaren. Dit vraagstuk wordt acuut als een bondgenoot van mening is dat het beleid van een ander schadelijk is voor essentieel geachte eigen belangen. Omdat de Bondsrepubliek en de Verenigde Staten over een langere termijn diepgaand van mening kunnen blijven verschillen over zulke essentiële belangen, dreigt voor de Bondsregering het dilemma dat aanpassing van de ontspanningspolitiek en de Ostpolitik aan Amerikaanse wensen de Westduitse binnen- en buitenlandse politiek en de eigen economie zou kunnen schaden, terwijl de Westduitse veiligheid een in Westduitse ogen belangrijke steun verliest. Past ze haar beleid niet aan, dan ontstaat het gevaar dat de politieke samenhang van de Atlantische gemeenschap afneemt.

Het probleem van de effectiviteit van de afschrikking, maar ook de Westduitse Ostpolitik en ontspanningspolitiek kunnen ertoe leiden dat de Bondsregering beleidswijzigingen overweegt, mede gezien de stijgende kosten verbonden aan een ongewijzigde continuering van het huidige veiligheidsbeleid. Het zou onjuist zijn te veronderstellen dat in het Westduitse veiligheidsbeleid plotselinge wendingen waarschijnlijk zijn. De ontwikkeling van dat beleid kan wellicht beter worden voorgesteld als een proces waarvan het eindpunt onbekend is. De vraag is dan welke ontwikkelingsrichtingen er voor de Bondsrepubliek en de andere Westeuropese bondgenoten denkbaar zijn. Op grond van politieke en militaire strategische overwegingen lijken er voor Nederland en de Bondsrepubliek twee veiligheidsopties open te staan. Ten eerste is er de continuering van de Noordatlantische alliantie waarin West-Europa voor zijn veiligheid in hoge mate afhankelijk blijft van de door de Verenigde Staten geboden militaire bescherming. Ten tweede is te denken aan een grotere zelfstandigheid van het Westeuropese veiligheidsbeleid waarin de veiligheidsafhankelijkheid ten opzichte van de Verenigde Staten wordt vermindert. Deze tweede optie moet worden voorgesteld als een ontwikkelingsproces in Europese richting; uitgaande van de huidige bondgenootschappelijke verhoudingen. Zo opgevat is het denkbaar dat de

³⁷ Senator C.H. Percy, voorzitter Senate Foreign Relations Committee, 17 april 1982, *Background*, USICA, 20 april 1982, blz. 3.

Noordatlantische alliantie van karakter verandert doordat een steeds grotere verantwoordelijkheid voor de defensie bij de Westeuropese landen komt te liggen. Bij voortzetting van zo'n ontwikkelingsproces in zelfstandige richting zal zich op een gegeven moment de vraag voordoen naar de militair-strategische mogelijkheden van zo'n positie. De mate waarin de Westeuropese regeringen zich een zelfstandiger, minder op de Verenigde Staten gericht veiligheidsbeleid kunnen veroorloven, hangt niet alleen af van de bereidheid van Westeuropese landen om een gemeenschappelijke politieke lijn te volgen, of van de eigen binnenlandse omstandigheden, maar ook van het antwoord op de vraag of men meent dat voor een militair zelfstandiger West-Europa een afdoende, betaalbaar en ook aanvaardbaar afschrikkingssysteem kan worden gevonden. Om de mogelijkheden voor een Westduitse beleidsaanpassing te kunnen peilen, zal Nederland daarom niet alleen moeten letten op het Westduitse streven naar de vorming van een Westeuropese politieke unie, op de zich steeds weer manifesterende Franse wens een eigen Westeuropese verantwoordelijkheid voor de Westeuropese defensie te scheppen, of op het eventuele succes van de Westduitse vredesbeweging, maar ook op de praktische uitvoerbaarheid en effectiviteit van alternatieve militaire strategieën, waaronder niet-nucleaire.

Als een militair zelfstandiger West-Europa zich zou aandienen, zou Nederland de eigen politieke plaats moeten bepalen en zich afvragen of een dergelijke positie, bijvoorbeeld ondergeschikt in een door een Frans-Westduits directoraat geleid samenwerkingsverband, wel wenselijk is, en zo niet of er dan wegen zijn om die hegemonie te doorbreken. Nederland dient er tevens rekening mee te houden dat een meer Westuropees gericht veiligheidsbeleid de kosten van de defensie kan doen oplopen, en dat een dergelijk beleid het perspectief opent van een Westeuropese kernmacht waarin de Bondsrepubliek geen ondergeschikte rol kan spelen. Uit deze opmerkingen over een mogelijk versterkte Frans-Westduitse dominantie in een zelfstandiger West-Europa en over de financiële en militaire aspecten van zo'n zelfstandiger koers, blijkt dat Nederland in het geval van een zelfstandiger West-Europa onder hevige druk kan komen om een moeilijk aanvaardbaar Westuropees beleid toch te accepteren.

Niet alleen aan een meer Europees gerichte ontwikkeling van het veiligheidsbeleid kleven bezwaren maar ook aan de continuering van het huidige veiligheidsbeleid binnen het Noordatlantische bondgenootschap. Ten eerste dient men zich af te vragen of bij voortzetting van de Westduitse Ostpolitiek en detentepolitiek de cohesie van dit bondgenootschap toereikend blijft om de Westeuropese veiligheid te waarborgen in afhankelijkheid van Amerikaanse nucleaire garanties. Ten tweede is er het risico dat het streven naar een voor een goed functionerende afschrikking noodzakelijk geachte versterking van de militaire inspanningen, op zich de effectiviteit van het veiligheidsbeleid op de proef stelt. De gevraagde financiële offers en het vraagstuk van de herverdeling van middelen kunnen de Westeuropese politieke systemen zo belasten dat de politieke eensgezindheid — en daardoor de effectiviteit van het veiligheidsbeleid — vermindert. Ten derde is het nuttig bij voortzetting van de Atlantische alliantie op de oude voet de kwestie van de effectiviteit van de huidige strategische doctrine in het oog te houden. De nucleaire en conventionele weerbaarheid van het bondgenootschap en daarmee samenhangend de betrouwbaarheid van de afschrikking, worden namelijk in kringen zowel binnen als buiten de vredesbeweging in twijfel getrokken³⁸.

³⁸ Zie bijvoorbeeld de opvatting van P. Warnke, voormalig directeur van het Amerikaanse Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), in: P.C. Warnke, 'Carter's Nuclear Policy: Going from 'MAD' to Worse?' Yes: The Revision of U.S. Strategy implies a belief in limited war'; *Los Angeles Times*, 31 augustus 1980, blz. 3, en L.R. Beres, 'Tilting toward Thanatos: America's 'countervailing' Nuclear Strategy'; *World Politics*, vol. 34, no. 1, October 1981, blz. 27.

Wegens de grote Westduitse vasthoudendheid als het gaat om de instandhouding van de Atlantische relatie wordt in Nederland wel aangenomen dat Bonn zal blijven bij de eenmaal gemaakte beleidskeuze. Het huidige beleid zou dan moeten worden gezien als passend in een gecontinueerd NAVO-lidmaatschap op de oude voet. In dit hoofdstuk is echter aannemelijk gemaakt dat zich in de Bondsrepubliek ontwikkelingen voordoen waardoor die gemaakte keuzen ter discussie staan. Bonn kan, ondanks beweringen van het tegendeel harerzijds, binnen het Noordatlantische bondgenootschap een zelfstandiger koers gaan voeren. Juist omdat de Bondsregering ter handhaving van het vigerende veiligheidsstelsel de denkbare veiligheidsalternatieven niet openlijk ter discussie kan stellen, dient Nederland zich er als onvermijdelijk bij betrokken bondgenoot van bewust te zijn dat het Westduitse veiligheidsbeleid Europees kan zijn gericht dan uit officiële Westduitse verklaringen kan worden opgemaakt. Zolang de Westeuropese partners in het algemeen en de Bondsrepubliek in het bijzonder vasthouden aan het huidige beleid, is er voor Nederland echter weinig speelruimte om het veiligheidsbeleid te veranderen.

De ruimte voor een eigen Nederlands beleid in een eventueel ontwikkelingsproces in een meer Westeuropese richting is waarschijnlijk ook beperkt. Voor 1970 speelden de grote drie van West-Europa nog niet, of niet meer de rol in de EG en het Westelijk bondgenootschap die hun qua importantie toe zou komen. In de loop der jaren zeventig is vooral de Bondsrepubliek zich sterker gaan manifesteren, waardoor de positie van landen als Nederland drastisch is veranderd. Hoewel de invloed van kleine staten in de jaren zestig niet moet worden overschat, kon Nederland destijds — soms samen met België — op crisismomenten in de EG een belangrijke bijdrage leveren. De Westduitsers voelden zich in die jaren nog verplicht tot een grote mate van terughoudendheid. Door die constellatie konden voor circa 1970 kleinere staten op cruciale momenten nog een invloed bereiken die boven hun eigen gewicht uitging. De jaren zeventig en tachtig zijn veel meer bepaald door het optreden der grote partners. De relatieve invloed van kleine landen is hierdoor verminderd. De Nederlandse invloed in het bondgenootschap is ook verminderd doordat de Nederlandse regering tot op heden geen beslissing heeft genomen ten aanzien van hoofdonderdelen van het veiligheidsbeleid. Daar komt nog bij dat Nederland de laatste jaren niet in staat of bereid is gebleken in voldoende mate aan bondgenootschappelijke verlangens te voldoen. Een en ander geldt trouwens ook voor andere Westeuropese bondgenoten.

Zou een Nederlandse regering van mening zijn dat het land ten behoeve van de eigen veiligheid in overleg met de bondgenoten een onafhankelijker Westeuropese positie ten opzichte van de Verenigde Staten zou moeten nastreven, dan is er alleen beleidsruimte in die richting als de Bondsrepubliek op dat moment eveneens zo'n ontwikkelingsrichting voorstaat.

Gezien de politieke kracht van de Nederlandse vredesbeweging is het niet uitgesloten dat in de Nederlandse publieke opinie de verontrusting groeit over de veronderstelde gevaren van het Noordatlantische veiligheidsbeleid. Door een dergelijke ontwikkeling zou de opstelling van Nederland in internationale onderhandelingen verder worden aangetast. Een vergelijkbaar proces doet zich voor in de Bondsrepubliek. Beide landen kunnen daardoor in de positie komen dat de door hun regeringen binnen de Noordatlantische alliantie overeengekomen besluiten binnenslands op onoverkomelijk verzet stuiten. Een dergelijke ontwikkeling zou de beheersbaarheid van het huidige beleid, of van een eventuele ontwikkeling in een meer Westeuropese richting, niet ten goede komen. Ook de relatie tussen de twee landen kan er — zoals nu al blijkt bij het Nederlandse aarzelen ten aanzien van de modernisering van nucleaire wapens voor de middellange afstand (INF) — minder soepel door verlopen dan in een bondgenootschap mag worden verwacht. Beheersbaarheid is overigens niet het enige criterium waaraan een veiligheidsbeleid

kan worden getoetst. Deze beheersbaarheid staat soms op gespannen voet met eisen tot fundamentele vernieuwing van het beleid, zoals deze zich thans in de samenleving manifesteren.

Zoals in de inleidende paragraaf werd uiteengezet, ligt de veiligheidsrelatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek vooral besloten in de gezamenlijke verdediging tegen de militaire macht van de Sovjetunie en andere Warschaupact-landen. In de paragraaf over de Westduitse politiek op het terrein van de nationale veiligheid is gebleken dat de Bondsregering zich genoopt zou kunnen voelen die verdediging anders te organiseren dan thans, maar dat ze om binnenlands-politieke en veiligheidsredenen daar niet over spreekt, dat ze elke aanzet in die richting ontkent. Omdat de Nederlandse veiligheid ten zeerste afhankelijk is van het Westduitse veiligheidsbeleid, klemt de daarmee samenhangende ongewisheid sterk. De onzekerheid zelf is niet te overwinnen. Wel echter zijn de factoren die tot een Westduitse koerswijziging aanleiding kunnen geven, te volgen en de elementen waaruit een eventueel vernieuwd Westduits beleid zou worden opgebouwd, te achterhalen. Het Nederlandse veiligheidsbeleid, dat door Westduits toedoen zou kunnen veranderen, is er mee gebaat als deze factoren en elementen werden opgespoord. In dit hoofdstuk zijn hiertoe aanzetten gegeven.

4. ECOLOGISCHE EN RUIMTELIJKE RELATIES

4.1 Inleiding

4.1.1 Afbakening en opzet

De ecologische en ruimtelijke relaties tussen Nederland en de Bondsrepubliek worden in belangrijke mate bepaald door onbeïnvloedbare gegevens, zoals de bedding en stroomrichting van Rijn en Eems, windrichting en andere meteorologische parameters, 'natuurlijke' vestigingsplaatsen voor zeehavens, zeehaven-industriegebieden en industrieterreinen langs grote, internationale rivieren enzovoort. Voor een groot deel van deze gegevens geldt dat Nederland altijd de vragende partij zal zijn, of wel om in termen van dit rapport te blijven: de gevoeligheid en de kwetsbaarheid zijn groot.

In dit hoofdstuk zal slechts een deel van de veelomvattende ecologische en ruimtelijke relaties worden onderzocht. De noodzakelijke inperking is ten koste gegaan van beschouwingen over: grondwaterstromen, natuur- en landschapsbescherming, het Waddengebied, kleine grensoverschrijdende rivieren (Dinkel, Regge, Vecht e.a.), afvalstoffen uit de Bondsrepubliek die via Nederland op zee worden geloosd of verbrand en omgekeerd afvalstoffen uit Nederland die worden gedumpt op Westduits grondgebied, en grensoverschrijdende geluidshinder (o.a. in Noord- en Midden-Limburg). Gekozen is voor een meer diepgaande behandeling van een viertal aspecten:

- a. grensoverschrijdende luchtverontreiniging;
- b. grensoverschrijdende waterverontreiniging via de Rijn;
- c. gevolgen voor Nederland van kerninstallaties in het grensgebied;
- d. ruimtelijk orderingsbeleid.

Als 'Fremdkörper' wordt in een afzonderlijke paragraaf aandacht aan het energiebeleid besteed, dit in verband met de nauwe relatie van dit thema met de luchtverontreiniging en de kernenergie.

4.1.2 Energieverbruik en energiebeleid in de Bondsrepubliek

Voor haar energievoorziening is de Bondsrepubliek voor 60% afhankelijk van importen. Hiervoor werd in 1980 65 mrd. DM betaald, wat gelijk is aan 20% van de waarde van de export. In het totaal binnenlands verbruik (TBV) is aardolie verreweg de belangrijkste energiedrager; alhoewel het olie-aandeel sterk daalt: in 1973 55,2%, in 1980 47,6%, terwijl het in 1981 rond de 45% zal liggen. Op de tweede plaats komen de binnenlandse steen- en bruinkolen, met een stijgend aandeel in het primaire energieverbruik (PEV): in 1978 27% en in 1980 30%. De produktie bedroeg in 1980 88 mln. ton steenkoolequivalent (SKE). Circa 80% van de afname van de kolenproduktie is verzekerd door de zogeheten 'Verstromungs- und Hüttenverträge'. Op de derde plaats komt aardgas, met een stijgend aandeel van 5% in 1970 tot circa 16% in 1980; rond de 30% hiervan wordt gedekt door eigen bronnen, 38% door import uit Nederland. Het kernenergie-aandeel is met circa 3% van het PEV en 13% van het elektrisch vermogen bescheiden vierde in rangorde. Het energieprogramma van de bondsregering is samen te vatten met: terugdringen van het olie-aandeel, stabilisering van het binnenlands kolenaandeel, stabilisering van het aardgas-aandeel, uitbreiding van de kolenimport en uitbreiding van het kernenergie-aandeel¹.

¹ Bundesministerium für Wirtschaft, Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983, Sachgebiet 75.

In het hiernavolgende zal vooral aandacht worden besteed aan de kolen en kernenergie. Uitbreiding van het kolenaandeel is van belang in verband met de mogelijke ermee gepaard gaande grensoverschrijdende luchtverontreiniging, terwijl uitbreiding van het kernenergie-aandeel, behalve in de Bondsrepubliek zelf, ook in Nederland een gevoelige zaak is, mede in verband met de locatie van een aantal kerninstallaties in het grensgebied. Volledigheidshalve nog iets over aardgas. In 1980 werd 41% van het aardgas ingezet in de industrie, 32% in huishoudens en 26% voor de elektriciteitsopwekking. De stijging van de aardgasprijs (Spierenburg-ronde) heeft in de Bondsrepubliek geleid tot een duidelijke daling van de aardgasinzet voor elektriciteitsopwekking en in de industrie; slechts in de huishoudens vindt nog een toename plaats van het gasgebruik². Mogelijk gemaakt door de flexibele afnamevoorwaarden in de contracten met Nederland, heeft dit geleid tot een daling in de export van Nederlands aardgas naar de Bondsrepubliek.

Kolen

Zoals gezegd garanderen het 'Hüttenvertrag' (cokes-kolenlevering aan staalproducenten) en het 'Verstromungsvertrag' (kolen voor elektriciteitsopwekking), naast een vaste jaarlijkse subsidie van circa 6 à 7 mrd. DM aan de Duitse mijnbouw, circa 80% van de afname van binnenlandse kolen. Opvoeren van de binnenlandse kolenproductie is financieel, technisch en sociaal ongewenst; de productie wordt gestabiliseerd op een niveau van 90 mln.ton steenkool equivalent (mtske). Voor een verdere penetratie van kolen op de 'warmtemarkt' in de industrie en in de elektriciteitssector worden de importmogelijkheden verruimd. Geraamd is een totaal steenkoolgebruik in 1990 van 75,7 mtske, een stijging van maar liefst 61% ten opzichte van 1979. Het bruinkoolverbruik zal iets dalen, 85% van de bruinkolen wordt voor elektriciteitsopwekking ingezet. De totale inzet van bruin- en steenkool in 1990 zal rond de 112,5 mtske bedragen, een stijging van circa 32% ten opzichte van 1979. In de deelstaat Noordrijn-Westfalen is het steen- en bruinkoolgebruik nu reeds boven het landelijke gemiddelde: vrijwel alle bruinkool en circa de helft van de steenkool wordt hier gewonnen en verbrand (zie bijlage 3, tabel 3A). De stijging van het kolenaandeel in deze deelstaat is dan ook relatief bescheiden. De uitbreiding van het kolenaandeel in de energievoorziening in de Bondsrepubliek heeft als mogelijk gevolg voor Nederland een verslechtering van de luchtkwaliteit als gevolg van grensoverschrijdend transport van luchtverontreiniging. Zonder emissie beperkende maatregelen zou deze wijziging in de brandstofinzet in de Bondsrepubliek leiden tot een stijging van de uitworp van SO₂ van 3.144 mln. kg SO₂/jr. in 1977 tot 3.282 mln. kg SO₂/jr. in 1990 in de energiesector³. Op basis van de 'Dritte Fortschreibung des Energieprogramms' en de voornemens met betrekking tot de ontzwaveling is tentatief een vooruitberekening gemaakt van de SO₂-uitworp in de Bondsrepubliek en in Noordrijn-Westfalen⁴. Sinds 1971 zijn alle vijf nieuwe kolencentrales voorzien van rookgasontzwaveling. Een beleidsintensivering voor bestaande kolencentrales is aangekondigd ('Altanlagenprogramm'). Het ontzwavelingsprogramma voorziet aldus in rookgasontzwavelingsinstallaties in 50% van het elektrisch vermogen (met 80% efficiëntie) voor zowel bruin- als steenkoolcentrales in 1990 en voorziet tevens in de industrie 25% van de installaties volgens het 'wervelbedverbrandingsproces' (eveneens 80% efficiëntie). Een en ander leidt tot een daling van de tota-

² In de eerste helft van 1981 werd overeenstemming bereikt met de Westduitse afnemers. Met ingang van 1 oktober 1981 zijn de overgangsperiodes afgelopen en gelden de nieuwe overeengekomen prijzen. Ruhrgas zal, volgens deze nieuwe vorm van leverantie gedurende de periode 1990-2000 ca. 600 MW van elektrisch vermogen aan Nederland beschikbaar stellen. Zie onder meer: Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17100 Hoofdstuk XIII, nr. 2, blz. 143.

³ Umweltbundesamt, *Jahresbericht 1980*; Berlin, 1981, blz. 36 e.v..

⁴ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NW, *Ermittlung der SO₂-Emissionen aus Feueranlagen in der BRD und im Lande NW für die Jahre 1970, 1974, 1979 und 1990*; Düsseldorf, januari 1982, (interne notitie). Zie tevens Umweltbundesamt, *Luftverschmutzung durch Schwefel-Dioxid: Ursachen, Wirkungen, Minderung*; Texte, Berlin, 1981.

le SO₂-uitworp in de Bondsrepubliek van 3.381 mln. kg SO₂/jr. in 1979, tot 2.911 mln.kg SO₂/jr. in 1990, dit is 14%. In Noordrijn-Westfalen daalt de SO₂-uitworp van 1.664 mln. kg SO₂/jaar tot 1.514 mln. kg SO₂/jr., dit is 9% (zie tevens bijlage 3, tabel 3A).

Een vooruitberekening van de uitworp van stikstofoxyden (NO_x) is niet gemaakt. Geveerd moet worden dat deze verbindingen in aanzienlijk grotere hoeveelheden uitgeworpen zullen worden en op termijn het SO₂-probleem zullen gaan overschaduwen⁵. (Zie paragraaf 4.2)

Kernenergie

Het aandeel van kernenergie is thans zo'n 3,5% van het primair energieverbruik. Met een geïnstalleerd vermogen van circa 9 GW verdeeld over 10 in bedrijf zijnde licht-waterreactoren wordt circa 13% van de elektriciteit geleverd (zie bijlage 3, tabel 3B).

Dit niveau ligt ver verwijderd van de oorspronkelijke doelstellingen. Problemen met betrekking tot de acceptatie door de bevolking, gerechtelijke procedures, sterk verlengde plannings- en bouw tijden door de noodzaak tot voortdurende 'back-fitting' als gevolg van verhoogde veiligheidseisen en onzekerheid in de politieke besluitvorming hebben tot deze vertraging geleid⁶. Desalniettemin blijft de bondsregering, zowel uit energie- als industriepolitieke overwegingen, op het standpunt dat het kernenergie-aandeel moet worden uitgebreid; grenzen aan het gebruik van overige energiedragers, de groeiende vraag naar elektriciteit, de relatief lage kwh-prijs van kernenergie en het concurrentievermogen van de West-duitse economie leggen deze politiek dwingend op.

Voor het probleem van de afvalverwerking ('Entsorgung') is na vele politieke verwickelingen een tussenoplossing gevonden, die middels een overeenkomst tussen de Bondsregering en de deelstaten is vastgelegd; er worden twee tussenopslagplaatsen ingericht (Ahaus en Gorleben), en de opslagcapaciteit bij de centrales wordt uitgebreid ('Kompakt Lagerung'). Inmiddels wordt bestudeerd of opwerking, die technisch en ecologisch mogelijk is, ook noodzakelijk is en of er misschien voordelen verbonden zijn aan verwerking zonder opwerking. In het midden van de jaren tachtig zal op grond van nieuwe onderzoeksgegevens hierover worden beslist. Daarna zal een beslissing genomen worden over een definitieve opslagplaats voor kernsplijtingsafval (KSA). In plaats van het oorspronkelijke plan van een grote opwerkingsfabriek in Gorleben gaan nu de gedachten uit naar vier kleinere installaties in Nedersaksen, Hessen, Rijnland-Palz en Beieren. In Gronau is onlangs de eerste paal geslagen voor de Uranit-verrijkingsfabriek, die een capaciteit zal hebben van 1000 ton scheidingsarbeid per jaar; dat is voldoende om acht kerncentrales van ieder 1200 MW van voldoende uranium te voorzien. Er liggen plannen voor uitbreiding tot een capaciteit van 5000 ton/jaar. Alle in bedrijf zijnde commerciële kernenergiecentrales zijn licht-waterreactoren (LWR). In Noordrijn-Westfalen heeft men gekozen voor een ander type: Thorium-Hoge-Temperatuurreactor (THTR), die nog in aanbouw is en waarin reeds 3 mrd. DM aan overheidsgeld is gestoken (THTR — 300 MW in Schmehausen). Ten slotte wordt in Kalkar een snelle-kweekreactor gebouwd (300 Mw SNR). Met de bouw van dit project van de Bondsregering is in 1973 begonnen, oorspronkelijk begroot op

⁵ L. N. Overrein, H.M. Seip, A. Tollan, *Acid Precipitation-effects on forest and fish*; final report of the SNSF-project 1972-1980, Oslo, december 1980. Hierin wordt onder meer geconcludeerd dat de bijdrage van stikstofoxyden aan de totale depositie in Noorwegen 30% bedraagt en dat deze fractie toeneemt.

⁶ Ter illustratie enige gegevens over twee bestaande en één in aanbouw zijnde kerncentrale in Nedersaksen: Stade (1972), Unterweser (1980) en Grohnde (1984). De bouwkosten per KW vermogen bedragen respectievelijk 500, 1200 en 3200 DM/KW, terwijl de bouw tijd varieert van 5,9 tot 11 jaar. Het Bundesministerium des Innern heeft in een officiële verklaring van 21 oktober 1981 maatregelen aangekondigd om de vergunningprocedures te versnellen. Enkele hiervan zijn: standaardisatie van reactorontwerp, uniformering van vergunningaanvraag en beoordeling, beperking van het aantal deelvergunningen en het afschaffen van inspraak en beroep bij wijziging in het ontwerp van een centrale, die een veiligheidsverbetering betekent.

1.335 mln. DM, oplevering oorspronkelijk gepland in 1978. België en Nederland participeerden voor elk 15% van de kosten, de Bondsregering voor 62% en een consortium van Westduitse elektriciteitsmaatschappijen voor 8%. Inmiddels zijn reeds 2,3 mrd. DM besteed en worden de totale bouwkosten geraamd op 5 mrd. DM; de oplevering wordt verwacht in 1986⁷. Volgens de meest recente berekeningen (februari 1981) zal de SNR 300 elektriciteit leveren met zeven maal zo hoge kosten per KW netto elektrische output als een gemiddelde commerciële LWR. Met name de kosten van de brandstofcyclus zijn dermate hoog dat de centrale nooit zal kunnen concurreren met een LWR, zelfs niet als alle investeringskosten volledig worden afgeschreven. De algemene opinie is nu dat snelle-kweekreactoren niet eerder dan in het jaar 2010 op commerciële schaal geëxploiteerd kunnen worden. Toch stelt de Bondsregering zich op het standpunt dat de bouw en inbedrijfstelling noodzakelijk is; wel eist ze een groter aandeel in de financiering van de elektriciteitsmaatschappijen. De kostenoverschrijding en slechte vooruitzichten zijn voor België en Nederland aanleiding geweest hun bijdrage aan het project aan een plafond te binden. In de regeringsverklaring van het kabinet Van Agt II staat het voornemen de deelname aan het Kalkar-project geheel te beëindigen. Hieromtrent is op korte termijn aan de Tweede Kamer een nota toegezegd. Een adder, in de vorm van de enquêtecommissie toekomstig energiebeleid van de Bondsdag, zit evenwel nog onder het gras voor het project. Na rapportage van deze commissie (juli 1982) zal de Bondsdag beslissen over al dan niet ingebruikstelling van Kalkar. Mogelijke vervolgprojecten voor zowel THTR 300 als SNR 300 zijn nog uiterst onzeker en alleen mogelijk als deze door de elektriciteitsmaatschappijen gefinancierd worden.

De Bondsregering streeft naar een uitbreiding van het kernenergiecentrale-park in 1985 tot 17,6 MW, waarmee het aandeel in de elektriciteitsvoorzieningen rond de 18% komt te liggen. Het aandeel van kernenergie in het primaire energieverbruik van 17% in 1995, hetwelk genoemd wordt in de bijlage van de Dritte Fortschreibung des Energieprogramms lijkt een tamelijk onrealistische raming. In paragraaf 4.4, nucleaire installaties in het grensgebied, wordt nader ingegaan op deze problematiek.

4.2 Grensoverschrijdende luchtverontreiniging

4.2.1 Inleiding

Nederland ligt omsloten door sterk geïndustrialiseerde landen, terwijl tevens de belangrijke industriële centra van deze landen tamelijk dichtbij Nederland liggen. Op het eerste gezicht lijkt de situering van deze gebieden (Antwerpen/Brussel en Ruhr/Köln), respectievelijk ten zuiden en ten zuidoost/oosten van Nederland tamelijk gunstig, immers, de overheersende windrichting alhier is west-zuid/west. Bovendien is bij westelijke wind de atmosfeer instabiel en zijn de omstandigheden voor verdunning en verspreiding van luchtverontreiniging gunstig. Maar daar staat tegenover dat met oostelijke en zuidelijke windrichtingen, wanneer Nederland onder de rook van de Bondsrepubliek en België ligt, veelal gepaard gaan stabiele weerssituaties en luchtlagen, hoge-drukgebieden boven centraal Europa en frequent optreden van inversies (er is sprake van inversies als de temperatuur niet regelmatig met de hoogte afneemt, maar op bepaalde hoogte (inversiehoogte) weer toeneemt). Deze weersituatie brengt zeer ongunstige omstandigheden voor verdunning en

⁷ O. Keck, 'Fast Breeder Reactors: can we learn from experience?'; *Nature*, 19 november 1981, Vol. 294, blz. 205-208.

'Kalkar- wer rettet den Pleite-Brüter?', *Die Zeit*, 15 januari 1982, blz. 9-10.

'Nicht ganz exakt, Der Bundesdeutsche Reaktorbau ruiniert die Staatsfinanzen. Die kosten für den Hochtemperatur reaktor in Hamm (Schmehausen) erreichen Brüter-Ausmasse'; *Der Spiegel*, nr. 14 1982, blz. 50-56.

verspreiding van luchtverontreiniging met zich mee. Met andere woorden, luchtverontreiniging die met oostelijke tot zuidelijke wind wordt aangevoerd, heeft een veel grotere invloed op grondconcentraties (de luchtkwaliteit op leefniveau) dan luchtverontreiniging die met westenwind wordt meegevoerd. Gemiddeld over Nederland wordt dan ook circa 70% van het concentratieniveau van zwaveldioxyde (SO₂) veroorzaakt door bronnen in het buitenland.

De normoverschrijdingen in de afgelopen jaren zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op interregionaal transport van luchtverontreiniging van bronnen in het buitenland. Een ander facet van grensoverschrijdende luchtverontreiniging is 'zure regen', uiteraard vooral optredend bij westelijke windrichtingen. Ook hier blijkt het binnenlands aandeel gering te zijn ten opzichte van de bijdrage van buitenlandse bronnen (resp. 20% en 80%); de grootste boosdoener in dit verband is voor Nederland Groot-Brittannië.

In het navolgende zal eerst in het kort worden stilgestaan bij fysisch-chemische en meteorologische factoren die een rol spelen bij transport in en de verwijdering van luchtverontreiniging uit de atmosfeer. Vervolgens komt de herkomst van de luchtverontreiniging aan de orde, waarbij vooral aandacht zal worden besteed aan emissies in de Bondsrepubliek en de gevolgen in Nederland. In paragraaf 4.2.3 wordt de wetgeving en bestuurlijke organisatie in de Bondsrepubliek en het bi- en multilateraal overleg beschreven.

Mechanismen van transport en verwijdering van luchtverontreiniging

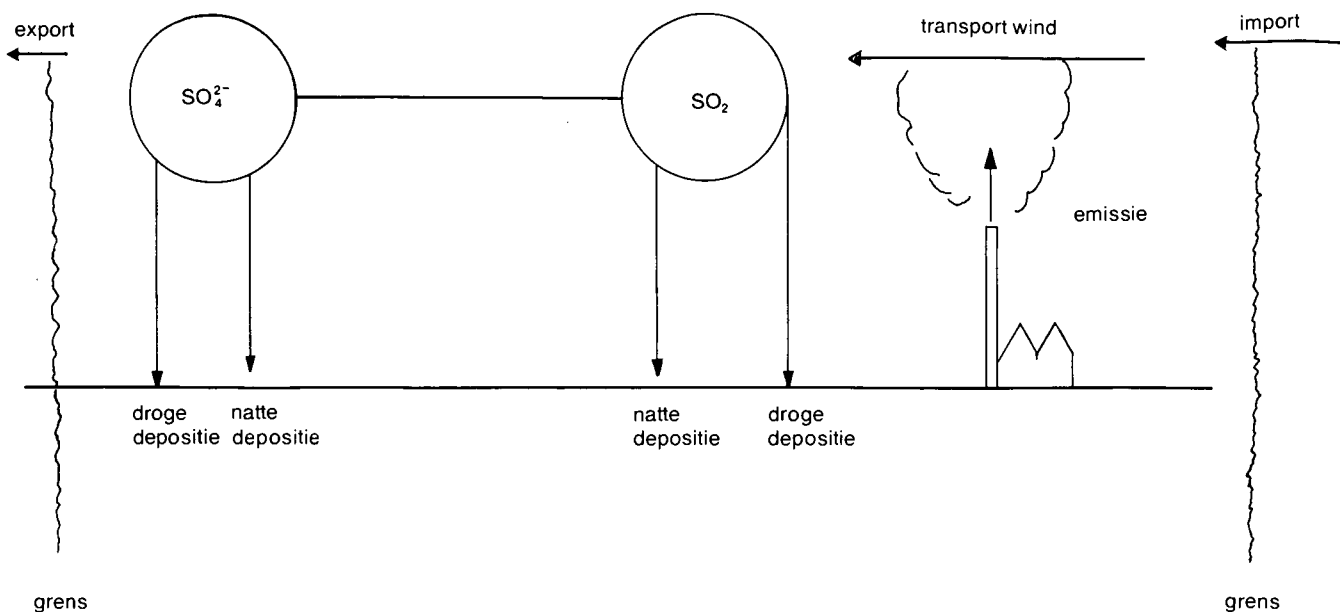
Het transport in en de verwijdering uit de atmosfeer van luchtverontreiniging is een complex proces, waarbij fysische, chemische en meteorologische factoren een rol spelen. Om te beginnen zijn er een drietal verwijderingsmechanismen⁸:

- droge depositie is het neerslaan van luchtverontreiniging in droge vorm op het aardoppervlak. Droge depositie is altijd werkzaam en is het belangrijkste mechanisme voor gebieden nabij brongebieden. Van de Nederlandse SO₂-emissies vindt men circa 15% terug in de vorm van droge depositie;
- natte depositie wordt veroorzaakt door het uitregenen en uitwassen van luchtverontreiniging door regen, hagel, sneeuw, enzovoort. De oplosbaarheid van verschillende vormen van luchtverontreiniging in water verschilt sterk. Ook is de zuurgraad, pH, van het regenwater van belang voor de oplosbaarheid. In zijn algemeenheid kan men stellen dat dit verwijderingsmechanisme voor gebieden op grote afstand van de brongebieden het belangrijkste is ('zure regen'). Van de Nederlandse SO₂-emissies vindt men slechts circa 7% in het regenwater terug in de vorm van sulfaat;
- atmosferische omzetting is een vrij traag proces dat evenwel aanzienlijk versneld kan worden door de aanwezigheid van oxyderende stoffen of vaste deeltjes (bijv. roet). Daarnaast is de luchtvochtigheid een zeer belangrijke factor: bij hoge vochtigheidsgraad, zoals bij mist, kunnen omzettingen zeer snel verlopen. Zo wordt bijvoorbeeld 30% van de SO₂ in het veel zuurdere sulfaat omgezet, alvorens het de atmosfeer verlaat.

Van de meteorologische factoren voor transport en verwijdering zijn van belang: windsnelheid en richting, turbulentie (waardoor de luchtverontreiniging verdund wordt), verticale diffusie en het optreden van inversies. De belangrijkste parameters in eenvoudige modellen voor de verspreiding van luchtverontreiniging zijn: de gemiddelde windsnelheid in de transportlaag, de hoogte van de menglaag waarin de verontreiniging wordt getransporteerd en verspreid, de horizontale verspreiding (als weergave van turbulentie en atmosferische stabiliteit), de depositiesnel-

⁸ Zie bijvoorbeeld: E. Buysman, W.A.H. Asman en L.A. Conrads, *Ons leven verzuurt de neerslag*; Utrecht, Instituut voor Meteorologie en Oceanografie RU Utrecht, 1980. H.F. Reyn- ders 'Neerslag verzuurt ons leven'; *Intermediair*, 18 juli 1980, 16e jaargang nr. 29, blz. 13.

Figuur 4.1. Verwijderingsmechanismen luchtverontreiniging.



heid en de effectieve bronsterkte, dat wil zeggen dat deel van de emissies dat in de menglaag terecht komt. Een veel gebruikt eenvoudig model is het zogenaamde Gaussische Pluimmodel (zie bijlage 4, tabel 4A, voor een meer gedetailleerde uitwerking). In figuur 4.1 wordt een en ander schematisch weergegeven.

Hier wordt het grensoverschrijdend transport van zwaveldioxyde en volgproducten en stikstofoxyden (NO en NO_2) besproken. Wellicht ten overvloede worden deze verbindingen hier omschreven. SO_4^{2-} ontstaat vooral bij verbranding van zwavelhoudende fossiele brandstoffen (met name kolen en olie); te zamen met de volgproducten (zoals sulfaten: SO_4^{2-}) veroorzaken ze bij de mens irritatie van slijmvliezen, ademhalingsmoeilijkheden en vermindering van de longcapaciteit. NO_x ontstaat eveneens bij verbrandingsprocessen, maar niet zozeer door het stikstof in de brandstoffen, maar door oxydatie van in de atmosfeer aanwezige stikstof bij een hoge vlamtemperatuur. Ook stikstofoxyden veroorzaken irritatie van slijmvliezen. Naast dit directe effect op de volksgezondheid zijn stikstofoxyden vooral berucht als voorlopers van smog (fotochemische luchtverontreiniging, bijv. ozon, peroxyacetylnitrat e.d.). Zowel NO_x als SO_2 veroorzaken daarnaast verzuring van regen en oppervlaktewater.

4.2.2 Luchtverontreiniging als exportartikel

Emissies en prognosen

Zoals reeds opgemerkt ligt Nederland omsloten door sterk geïndustrialiseerde regio's. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de SO_2 -uitwerp in enkele landen.

In voornoemd OESO-rapport wordt nog een regionale uitsplitsing gegeven. In 1973 werd in de regio Aken-Mönchengladbach, Wesel, Köln, Wuppertal en Dortmund 1700 mln. kg SO_2 /jr. en in de regio Antwerpen-Brussel 500 mln. kg SO_2 /jr. geloosd. Meer recente en gedetailleerde informatie over de bestaande emissies en de prognosen is beschikbaar gekomen in het samenwerkingsproject op het gebied van de luchtverontreiniging tussen het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid (RIV)

Tabel 4.1. Overzicht van de SO₂-uitworp in enkele landen: inventarisaties en prognoses 1973-1990 (in mln. kg)

	1973 a)	1975 b)	1976	1978 c)	1985 b)	1985 c)	1990 c)
Bondsrepubliek	3900	3500		3500-3800	3878	3500-3800	3500-3800
Frankrijk	3235	2530	3650 b)	3270	2129	3270	-
België	998	853	-	808	837	-	-
VK/Ierland	5606	5264	-	5255 e)	4803-5424	4815-4945	4920-5235
Nederland	782(577) d)	410	431 d)	490	744-1073	500	500

Bron:
a) The OECD-programme on Long Range Transport of Air Pollutants; Measurements and Findings, Parijs, 1977.

b) SO₂-beleidskaderplan; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15834, nrs. 1, 2.

c) First Session of the ECE-Interim Executive Body for the Convention on Long Range Transboundary Air Pollution (27-31 Oktober 1980).

d) CBS.

e) Alleen VK (Ierland in 1978: 250, in 1985 en 1990 niet opgegeven).

en het Umwelt Bundesamt⁹; tevens zijn veel gegevens te vinden in de Luftrein-haltepläne¹⁰ (LRP). Door het RIV wordt een totale emissie in het Ruhrgebied van SO₂ opgegeven van 607.500 ton/jr., hetgeen theoretisch zou resulteren in een transport van 70 ton/uur. Tijdens transportepisoden vond men evenwel transporten van 80-180 ton/uur, met een gemiddelde van 140 ton SO₂/uur en 30-40 ton SO₄²⁻/uur. Hieruit bleek dat tevens aanzienlijke hoeveelheden uit de omgeving van Keulen bijdragen aan dit transport. Ook werden aanzienlijke transporten van stikstofoxyden gemeten: 3-34 ton NO/uur en 53-236 ton NO₂/uur. Uit gegevens van de LRP's blijkt dat de emissies van SO₂ in het Ruhrgebied in 1977 circa 715.000 ton bedroegen en van NO_x circa 430.000 ton/jr. (zie bijlage 4, tabellen 4B-D). Uit deze bronnen blijkt tevens dat de SO₂-uitworp nagenoeg constant blijft in de daaropvolgende vijf jaren. De NO_x-uitworp daarentegen zal in dezelfde periode nog aanzienlijk toenemen (ca. 20%). Uit weer andere bron¹¹ komt, voor de gehele Bondsrepubliek een zelfde beeld naar voren: stabilisatie SO₂ en een vrij sterke stijging van de NO_x-uitworp. In het 'Jahresbericht 1979' van de Arbeidsinspectie van Noordrijn-Westfalen wordt een nog somberder toekomstbeeld geschetst. In 1979 is de belasting ten opzichte van voorgaande jaren duidelijk toegenomen, waaraan vooral de kolencentrales debet zijn. Met name door uitbreiding van het openbaar elektriciteitsnet zal in de toekomst de situatie nog verder verslechteren, zozeer zelfs dat problemen kunnen ontstaan met betrekking tot de vergunningverlening voor kolencentrales. Voorts wordt gemeld dat de saneringsprogramma's van de LRP's vertraagd en deels ingetrokken zijn als gevolg van de slechte economische situatie¹². Deze slechte economische situatie heeft evenwel in 1980 ervoor gezorgd dat de luchtkwaliteit weer aanzienlijk verbeterde ten opzichte van 1979, aldus het 'Jahresbericht 1980' van de Arbeidsinspectie. De metaalindustrie had ten opzichte van 1979 een terugval van 9% en de aardolie-industrie van 16,7%. Te zamen met de voor verdunning gunstige meteorologische omstandigheden resulteerde dit in een aanzienlijke verbetering voor SO₂, zwevende deeltjes, stof en zware metalen. De grenswaarde voor zwavel-dioxyde werd in 1980 in geen der gebiedseenheden overschreden¹³. Uit

⁹ Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, *Interregionaal Transport of Air Pollutants*; rapport nr. 206/77, Bilthoven, 1978. Rijksinstituut voor de Volksgezondheid/Umweltbundesamt, *Zehn Jahre wissenschaftliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftreinhaltung 1969-1979*; Bilthoven/Berlijn, 1979.

¹⁰ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Luftreinhalteplan Rheinschiene Süd (Köln) 1977-1981, Luftreinhalteplan Ruhrgebiet West (Duisburg) 1978-1982, Luftreinhalteplan Ruhrgebiet Ost (Dortmund) 1979-1983, Luftreinhalteplan Ruhrgebiet Mitte (Essen e.o.) 1980-1984*; Düsseldorf, 1976, 1977, 1978, 1980.

Het Luftreinhalteplan Rheinschiene Mitte is in voorbereiding en zal midden 1982 verschijnen.

¹¹ Bundesministerium des Innern, *Erster Immissionsschutzbericht der Bundesregierung*; Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2006, Sachgebiet 2129.

¹² Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Jahresbericht 1979 der Gewerbeaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen*; Düsseldorf, 1980, blz. 99 e.v.

¹³ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Jahresbericht 1980 der Gewerbeaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen*; Düsseldorf, 1981.

het bovenstaande blijkt dat het te voeren energiebeleid in Noordrijn-Westfalen van groot belang is voor de vooruitzichten met betrekking tot de luchtverontreiniging en daarmee ook voor mogelijke grensoverschrijdende transporten van luchtverontreiniging. Op basis van de recente 'Dritte Fortschreibung des Energieprogramms' en de voornemens met betrekking tot de ontzwaveling is tentatief de uitworp te bepalen. In de deelstaat Noordrijn-Westfalen zal de emissie van SO₂ dalen in de periode 1979-1990 (ca. 9-29%) evenals in de Bondsrepubliek als geheel (14-24%). De uitworp van stikstofoxiden daarentegen zal nog aanmerkelijk stijgen (zie par. 4.1.2 en tabel 3A)¹⁴.

Grensoverschrijdend transport van luchtverontreiniging

Bovenstaande emissie-inventarisaties leveren nog geen beeld op van de omvang van de grensoverschrijdende transporten. Dit wordt verkregen via verspreidingsmodellen, met de emissie-inventarisaties als invoergegevens¹⁵ of via verspreidingsmodellen met als invoergegevens resultaten van meetnetten voor luchtverontreiniging¹⁶. Ten slotte worden ook met mobiele meetinstallaties (bijv. in vliegtuigen) direct metingen uitgevoerd¹⁷. De uitkomsten van deze berekeningsmethoden kunnen worden weergegeven in de vorm van natte, droge, en/of totale depositie van bijvoorbeeld zwavel of zwavelverbindingen en dan in de vorm van de bijdrage van de verschillende landen aan de depositie in één land of in de vorm van saldi tussen twee landen. Een tweede manier van weergeven van de omvang van grensoverschrijdende luchtverontreiniging is door middel van bijdragen van binnen- en buitenlandse bronnen aan de jaargemiddelde luchtkwaliteit (grondconcentratieniveaus) of aan maximum concentraties¹⁸. Directe meetresultaten van bijvoorbeeld vliegtuigmetingen kunnen worden omgerekend in de hoeveelheid per tijdseenheid, die de grens passeert.

De bijdragen tot de totale zwaveldepositie in Nederland van en de Nederlandse bijdrage aan de zwaveldepositie in buurlanden is volgens verschillende modellen berekend (zie bijlage 4, tabel 4E). Hieruit blijkt dat Nederland netto-importeur is van zwavelverbindingen uit België (in de orde van grootte van 12 à 65 mln. kg SO₂ equivalent/jr.) en uit Groot-Brittannië (ca. 46 à 90 mln. kg SO₂ equivalent/jr.). De verhouding Nederland-Bondsrepubliek is ongeveer in evenwicht. Volgens de OESO-berekeningen¹⁹ is Nederland de netto exporteur (11-20 mln. kg SO₂ equivalent/jr.), terwijl volgens de Eurmap²⁰ de Bondsrepubliek de netto-

¹⁴ Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen, *Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 28 November 1979*; Düsseldorf, 1979.

Bundesministerium für Forschung und Technologie, *Zum Energiekonzept in Nordrhein-Westfalen; Energiediskussion 1-2/81*; Bonn, 1981.

Bundesministerium für Wirtschaft, *Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung*; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983, Sachgebiet 75.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Ermittlung SO₂-Emissionen aus Feueranlagen in der BRD und im Lande NW für die Jahre 1970, 1974, 1979 und 1990*; Düsseldorf Januar 1982 (interne notitie). Umweltbundesamt, *Luftverschmutzung durch Schwefel-Dioxid: Ursachen, Wirkungen, Minderung*; Berlin, 1981.

¹⁵ Organization for Economic Co-operation and Development, *The OECD-programme on Long-Range Transport of Air Pollutants (LRTAP), Measurements and Findings 1977*; Parijs, 1979.

SO₂-beleidskaderplan; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15834, nr. 1-2, vanaf blz. 50.

¹⁶ N.D. van Egmond, O. Tissing en H. Kesseboom, *Herkomstbepaling van SO₂ op basis van meetresultaten van het nationaal meetnet voor de luchtverontreiniging over 1977*; rapport nr. 247/78, Bilthoven, Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, 1978.

¹⁷ Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, op. cit., blz. 119-129 en blz. 145-162.

¹⁸ Grenswaarden of normen voor de luchtkwaliteit worden meestal weergegeven in percentielwaarden. Deze geven aan dat gedeelte van de tijd dat bijbehorende norm niet mag worden overschreden. Zo betekent de 50-percentiel (= mediaanwaarde) voor SO₂ van 75 mg/m³ dat gedurende 183 dagen van een jaar deze waarde niet mag worden overschreden. Een 95-percentielwaarde van 200 mg SO₂/m³ betekent dat gedurende 0.95 x 365 = 347 dagen deze norm niet en 18 dagen deze norm wel mag worden overschreden.

¹⁹ Organization for Economic Cooperation and Development, op. cit., blz. 9-1.

²⁰ W.B. Johnson, D.E. Wolf en R.L. Mancuso, 'Long term Regional Patterns and Transfrontier Exchanges of Air Born Sulfur Pollution in Europe'; *Atmosphere Environment*, December 1978, blz. 511.

exporteur is (5 mln. kg SO₂ equivalent/jr.). Kijken we naar de herkomst van de totale depositie in Nederland, dan zou volgens de OESO circa 60% door binnenlandse bronnen veroorzaakt worden. Het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid noemt het zeer onwaarschijnlijk dat deze binnenlandse bijdrage hoger zou zijn dan 50%²¹. Volgens recente TNO-gegevens²² is de depositie van zwavelverbindingen naar aard en herkomst als volgt verdeeld (in % van het totaal).

Tabel 4.2. Herkomst van de zwavel-depositie in Nederland, 1977 (in %)

brongebied	droge depositie	natte depositie	totale depositie
Nederland	18	9	27
België	14	9	23
Bondsrepubliek	14	7	21
rest buitenland	12	17	29
alle bronnen	58	42	100

Bron: Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek, Commissie Milieuprojecten (TNO-CMP), 'Rekensysteem luchtverontreiniging', rapport IX, Delft, 1980.

Of in woorden: circa 3/4 van de totale depositie in Nederland is afkomstig van bronnen in het buitenland: 1/4 België, 1/4 Bondsrepubliek en 1/4 rest buitenland (voornamelijk Groot-Brittannië en Frankrijk).

Voor de natte zwaveldepositie in Nederland is, volgens de OESO, Groot-Brittannië de grootste leverancier (zie bijlage 4, figuur 4a). De jaargemiddelde pH's voor regenwater bedragen 3,9-4,5. 'Schoon', 'neutraal' regenwater daarentegen heeft een pH van 5,6. In vergelijking met de ons omringende landen zijn de gehalten van de diverse componenten (in het bijzonder zwavel- en stikstofverbindingen) in regenwater in Nederland relatief hoog.

Als we de totale SO₂-overlast in Nederland weergeven in jaargemiddelde concentraties over heel Nederland en de bijdragen van de verschillende brongebieden daaraan, dan zien we dat deze voor circa 30% worden veroorzaakt door binnenlandse bronnen en voor circa 70% door bronnen in het buitenland.

Tabel 4.3. Bijdrage aan jaargemiddelde SO₂-concentratie, 1977 (in %)

brongebied:	TNO	RIV	Rijnmond
	Ned.-totaal %	Ned.-totaal %	
Nederland	30	30	64
België	24	15	15
Bondsrepubliek	24	20	4
rest buitenland	22	35	17
alle bronnen	100	100 (=20 µg/m ³)	100 (=47 µg/m ³)

Bron: Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek, Commissie Milieuprojecten (TNO-CMP), 'Rekensysteem luchtverontreiniging', rapport IX, Delft, september 1980.

Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, 'Herkomst van SO₂ op basis van meetresultaten van het nationaal meetnet voor luchtverontreiniging over 1977'; RIV/NML rapport 247/78, Bilthoven, december 1978.

In het Rijnmondgebied geldt een omgekeerde verhouding: hier wordt het SO₂-concentratieniveau voor 2/3 bepaald door eigen emissies (zie ook bijlage 4, tabel 4F).

²¹ Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, op. cit..

N.D. van Egmond, O. Tissing en H. Kesseboom, op. cit..

²² Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek, *Rekensysteem luchtverontreiniging II en rekensysteem luchtverontreiniging IX*; Rapporten van de Commissie Milieuprojecten 79/1 en 80/11 (concept), 's-Gravenhage, 1979 en 1980.

Hierboven was sprake van jaargemiddelde concentraties. Nemen we tevens de maximum-concentraties (de 95- en 98-percentielwaarden) voor SO₂ in beschouwing, dan is de invloed van buitenlandse bronnen nog veel pregnanter. Interregionaal transport blijkt van doorslaggevend belang te zijn bij het optreden van maximum-concentraties, uitgezonderd het Rijnmondgebied. Ook worden regelmatig overschrijdingen van het 'emergency-level' voor SO₂ in het grensgebied geconstateerd²³ (zie ook bijlage 4, tabel 4G).

Ten slotte kan nog op een derde manier de omvang van het grensoverschrijdend transport worden weergegeven, namelijk in de vorm van gewichtseenheden/uur die over de grens komen. Tijdens transportepisoden vanuit de Bondsrepubliek (dat wil zeggen zuid-oosten- en oostenwind) werden door middel van vliegtuigmetingen transporten gemeten, die rechtstreeks toe te schrijven zijn aan het 'Ruhr'- en het 'Köln'-gebied. Naast transporten uit de Bondsrepubliek zijn ook grote bewegingen uit België aangetoond; bij zuidelijke wind 60-100 ton SO₂/uur.

Resumerend:

- Natte depositie is belangrijk voor depositie van zwavelcomponenten bij lange-afstandtransport. Groot-Brittannië is voor Nederland de belangrijkste leverancier van 'zure regen'.
- Droge depositie is voor gebieden nabij brongebieden een belangrijk mechanisme. De droge depositie in Nederland wordt voor circa 1/4 bepaald door emissies in Nederland zelf en voor 3/4 door het buitenland – gelijkelijk verdeeld over België, de Bondsrepubliek en de rest van het buitenland.
- De totale depositiesaldi laten zien dat Nederland netto importeur is van zwavelverbindingen uit België en Groot-Brittannië terwijl de balans met de Bondsrepubliek nagenoeg in evenwicht is.
- De concentratieniveaus van SO₂ worden, over het hele jaar gemiddeld voor circa 70% veroorzaakt door bronnen in het buitenland. Regionaal ligt deze verhouding verschillend. In het Rijnmondgebied ligt de verhouding net omgekeerd. Het optreden van maximum-concentraties (de 95- en 98-percentielwaarden) is, met uitzondering van het Rijnmondgebied, vrijwel geheel toe te schrijven aan buitenlandse bronnen.

4.2.3 *Beleid en beleidsconsequenties*

Bestuurlijke organisatie in de Bondsrepubliek

De belangrijkste rechtsgrond voor het voorkomen en bestrijden van luchtverontreiniging is het 'Bundes-Immissions-Schutz-Gesetz' (BlmSchG), en de 'Erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BlmSchG – Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft' (TA-Luft)²⁴. De laatste bevat definities van de belangrijke begrippen (bijv. 'Stand der Technik'), voorschriften voor vergunningverlening, meetmethoden en dergelijke en legt voor een reeks van schadelijke stoffen emissiegrenswaarden en immissieniveaus vast, die niet mogen worden overschreden.

In tegenstelling tot de terreinen natuurbescherming en waterhuishouding, waar de Bondsregering slechts de bevoegdheid heeft via raam-wetgeving regelend op te treden, heeft de Bondsregering door een grondwetswijziging in 1972 de zogenaamde 'concurrerende wetgevingsbevoegdheid' voor afvalverwerking, luchtverontreiniging en geluidshinder toegewezen gekregen. Op grond van deze staatsrechtelijke bevoegdheidsverdeling ligt de wetgevende bevoegdheid bij de Bondsregering, terwijl de uitvoering in handen ligt van de deelstaten.

²³ Verslag april 1978/1979, Publikatiereeks NML-RIV nr. 16.

²⁴ Bundes-Immissions Schutz Gesetz, BGBl IS 721-1193, 15 maart 1974 en TA-Luft, GMBL blz. 426-525, 28 augustus 1974 (zie ook bijlage 4,4H).

In de zeventiger jaren heeft de milieubescherming de legislatieve fase grotendeels afgerond en nu is de administratieve fase ingetreden, dat wil zeggen door middel van verordeningen en algemene maatregelen van bestuur worden doelen en middelen nader uitgewerkt. Aan de Duitse milieuwetgeving ligt ten grondslag²⁵ een 'Zieltrias' (opheffen en voorkomen van schade en bescherming van gezondheid en welzijn en ecosystemen), een 'Prinzipientrias' (vermijden van vervuiling, het veroorzakersbeginsel en het samenwerkingsprincipe tussen alle vijf bestuurslagen) en een 'Massnahmentrias' (geboden, verboden en vergunningen als interveniërende maatregelen, steunmaatregelen, advisering en schade-loosstelling en bouw van openbare installaties als prestatie maatregelen en programma's en plannen als planningsmaatregelen).

In de wetgevingsconceptie spelen milieukwaliteitseisen (immissienormen) een belangrijke rol. De 'Immissions Werte' (IW) 1 en 2 uit de TA-Luft zijn een maatstaf voor de vergunningsverlening — er mogen geen vergunningen voor nieuwe inrichtingen worden afgegeven wanneer daarmee de IW-waarden worden overschreden — en voor de aanwijzing van 'Belastungsgebiete'. De IW-waarden zijn afgestemd op de bescherming van de volksgezondheid en hebben een normatief karakter²⁶. Met weinig enthousiasme is de Westduitse regering akkoord gegaan met de EG-richtlijn²⁷ betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes, die met ingang van 1 april 1983 in acht dient te worden genomen en die dwingende maatregelen voorschrijft wanneer deze waarden worden overschreden. De Westduitse regering gaf de voorkeur aan een algemene uitzonderingsbepaling inhoudende dat normoverschrijding toegestaan is, mits gebonden aan een verplichting saneringsplannen op te stellen die binnen een bepaalde termijn (1990) verbetering tot de grenswaarde bewerkstelligen²⁸. Toch is de 'milieukwaliteitsbenadering' in de BImSchG niet erg geprofileerd²⁹. De nadruk ligt sterk op de emissiebeperking, technische voorschriften opgelegd door middel van vergunningen voor oprichting van nieuwe, respectievelijk wijziging van bestaande installaties. De vergunningseisen zijn gebaseerd op de 'Stand der Technik' (die voor vele categorieën van installaties vastgelegd zijn in de TA-Luft) welke weer gebaseerd is op de 'Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren zur Emissionsbegrenzung'³⁰. Naast deze vergunning voor het in gebruik nemen van installaties, kan op initiatief van de vergunningverlener een wijziging van de bestaande vergunning geëist worden ('nachträgliche Anordnung')³¹ als overschrijding plaatsvindt van de Immissions Werte en/of als niet volgens de 'Stand der Technik' wordt gewerkt. Contra-indicaties zijn de technische haalbaarheid en bedrijfseconomische problemen. Een ander belangrijk element van de BImSchG zijn de 'Luftreinhaltepläne' (LRP)³² voor 'Belastungsgebiete' — gebieden

²⁵ Erster Immissionsschutzbericht der Bundesregierung, op. cit. blz. 3 e.v..
Umweltrecht, Beck-Texte; München, DTV, 1980.

²⁶ H. Sandler, 'Ist das Umweltrecht normierbar?'; *Umwelt und Planungsrecht*, 1981/1, Oktober 1981, blz. 12-14. De TA-Luft is een 'Verwaltungsvorschrift' en geen 'Rechtsverordnung'. Het is dus alleen van toepassing voor bestuursorganen. Rechtsbanken bijvoorbeeld zijn niet gebonden aan de normen van de TA-Luft — wel is het een 'antizipiertes Gutachten' dat niet zonder zeer sterke argumenten terzijde mag worden gelegd. Zie tevens het 'Voerde Urteil', Bundes Verwaltungs Gericht, Urteil vom 17 Februar 1978, nr. 55/250, blz. 256.

²⁷ Richtlijn 80/779/EEG, Publikatieblad EG nr. L229/1980, d.d. 30/8/'80. Op grond van art. 11 moeten Staten indien de in de richtlijn opgenomen grenswaarden (dreigen te) worden overschreden ten gevolge van een aanmerkelijke verontreiniging die een ander lidstaat als oorsprong heeft of kan hebben, overleg met elkaar plegen ten einde de situatie te verhelpen.

²⁸ Immissionsschutzbericht, op. cit..

²⁹ R. Mayntz u.a., *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*; Stuttgart/Mainz, Kohlhammer, 1978, blz. 34 e.v..

³⁰ Bundes-Immissions-Schutz-Gesetz par. 3, absatz 3; de vergunningverlening beslaat Bundes-Immissions-Gesetz par. 3-31.

³¹ Bundes-Immissions-Schutz-Gesetz par. 17; par. 24 Absatz 1 nr. 2, par. 5 Absatz 2 en par. 22 Absatz 1 nr. 1.

³² Bundes-Immissions-Schutz-Gesetz par. 44-47.

met hoge industriële en bevolkingsdichtheid bij een geringe ruimtelijke scheiding. Deze LRP's beschrijven aard en omvang van de bestaande en de te verwachten luchtverontreiniging en de gevolgen, de oorzaken en een middellang termijnprogramma voor vermindering van de belasting. Een LRP wordt om de vijf jaar herzien³³. Inmiddels zijn in Noordrijn-Westfalen vijf LRP's vastgesteld: Ruhrgebiet West, Ost en Mitte en Rheinschiene Süd en Mitte. De nadruk in deze eerste serie van LRP's ligt op: beperking van SO₂- en stof-uitworp en op vermindering van de belasting met carcinogene en anderszins toxische luchtverontreiniging (zware metalen, chloorkoolwaterstoffen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen). In 'belastingsgebieden' worden permanente meetstations opgezet. Op Bonds niveau is het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk; op deelstaatsniveau ressorteert luchtverontreiniging meestal onder de ministeries van Sociale Zaken. In de verschillende deelstaten verschilt de verdere bestuurlijke organisatie en mate van decentralisatie. Het Landsbestuur heeft een centrale positie bij de uitvoering; deze ligt in handen van de 'Landesanstalt für Immissionsschutz'. In Noordrijn-Westfalen hebben daarnaast de arbeidsinspecties (Staatliche Gewerbeaufsichtämter) een belangrijke positie en zij zijn verantwoordelijk voor de uitgifte van vergunningen (zij laten zich daarbij assisteren door Technische Überwachungs-Vereine en het Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz (LIB)). Het LIB is vooral betrokken bij de bepaling van aard en omvang van de luchtverontreiniging in belastingsgebieden, opstellen van emissiekadasters, assistentie bij opstellen LRP's en advisering van de arbeidsinspecties bij vergunningverlening.

De luchtkwaliteit in de Bondsrepubliek — in het Ruhr- en Rijngebied — is vergeleken met die in Nederland, slecht. Opvallend alleen al zijn de grote verschillen in normstelling tussen beide landen (zie bijlage 4, tabel 41). Het langjarig maandgemiddelde voor SO₂ ligt in de deelstaat Noordrijn-Westfalen rond de 0,09 à 0,1 mg SO₂/m³, voor NO₂ rond de 0,06 à 0,07 mg NO₂/m³ en voor zwevende stofdeeltjes circa 0,1 à 0,13 mg stof/m³³⁴. De waarden in Nederland en de Bondsrepubliek zijn niet geheel vergelijkbaar. In de Bondsrepubliek is een 'flächenrepräsentativ'-meetnet, terwijl de meetstations in Nederland op andere criteria zijn geplaatst. Verder wordt er met verschillende analyse-methoden gewerkt (Nederland: 'Black Smoke', Bondsrepubliek 'gravimetrisch'). Ter vergelijking worden toch de mediaanwaarden in Rijnmond hier gegeven: 105 µg SO₂/m³ in 1968 en 47 µg SO₂/m³ in 1977 (1 µg = 0,001 mg).

In 1979 werd voor het eerst een 'smog-alarm' gegeven. In delen van het Ruhrgebied vindt zo nu en dan overschrijding plaats van de IW₂-waarden, vooral van SO₂, maar ook van stof en fluor. Sinds enige tijd is niet het gebied rond Dortmund (Ruhrgebiet Ost) het zwaarst belast, mede ten gevolge van de problemen in de daar sterk vertegenwoordigde ijzer- en staalindustrie. Er treedt een verschuiving op van de belasting naar het noordelijk deel van het Ruhrgebied. Het meest verontreinigd is momenteel het westelijk Ruhrgebied: Duisburg-Oberhausen. Zoals reeds eerder is opgemerkt was er, mede door de stagnerende economische ontwikkeling en door gunstige meteorologische omstandigheden, in 1980 een verbetering van de luchtkwaliteit te constateren ten opzichte van voorgaand jaar³⁵.

Bilateraal overleg

Sinds eind 1979 bestaat de Nederlands-Duitse Commissie op het gebied van luchtverontreiniging en milieugevaarlijke stoffen³⁶. Deze amb-

³³ Landesregierung Nordrhein-Westfalen, *Umweltschutz in Nordrhein-Westfalen*; Düsseldorf, 1980.

³⁴ Landesanstalt für Immissionsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, *Monatsberichte über die Luftqualität an Rhein und Ruhr*; Essen 1980/81.

³⁵ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, op. cit..

³⁶ Staatscourant nr. 184, 21 september 1979. De installatie vond plaats op 19 september 1979.

telijke commissie — voortgekomen uit het toentertijd tien jaren bestaande samenwerkingsverband tussen het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en het Umweltbundesamt van het Bundesministerium des Innern³⁷ — heeft als doel de beleidsgerichte samenwerking tussen beide landen op genoemde gebieden te versterken. Tevens zal eens per jaar een ministeroverleg en een overleg van directeuren-generaal plaatsvinden om actuele zaken te bespreken. De commissie kent een vijftal werkgroepen (milieugevaarlijke stoffen, milieu-uitwerkingen, strategie, technologie en metingen). Gezien het korte bestaan van de commissie valt nog weinig over haar functioneren te vermelden.

Incidenteel besteedt ook de Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (NDCRO) aandacht aan grensoverschrijdende luchtverontreiniging. Voorts blijkt uit een inventarisatie³⁸ van de Werkgroep Overlegstructuren Grensoverschrijdende Verontreiniging dat er ook contacten zijn op lokaal/ regionaal niveau. De werkgroep bepleit, naast versterking van de milieuhygiënische inbreng in bestaande overlegkaders, de instelling op het niveau van de nationale overheden van een contactkader waar vraagstukken waarover men in het regionale c.q. lokale overleg niet tot resultaat komt, of waarvoor op dat niveau in het geheel geen mogelijkheden tot overleg aanwezig blijken te zijn, ter sprake kunnen worden gebracht. Hiertoe zal wellicht de onlangs ingestelde Nederlands-Duitse Commissie voor luchtverontreiniging en milieugevaarlijke stoffen mede kunnen dienen. Voorts bepleit de werkgroep, evenals in het Nederlands-Belgische grensgebied het geval is, de aanstelling van contactambtenaren, die in nauwe relatie met het secretariaat van de Nederlands-Duitse Commissie zullen moeten staan. Ten slotte wijst de werkgroep erop dat moeilijk algemene aanbevelingen voor de inrichting van een bilateraal overleg op regionaal c.q. lokaal niveau zijn aan te geven, mede omdat de problemen te situationeel bepaald zijn.

Internationale overlegkaders

Ook aan overleg over luchtverontreiniging in het kader van internationale organisaties wordt door beide landen deelgenomen. Ten einde luchtverontreiniging gezamenlijk te bestrijden en het beleid ten aanzien daarvan te harmoniseren wordt in deze samenwerkingsverbanden onder meer informatie uitgewisseld, onderzoek verricht en komen richtlijnen, aanbevelingen en verdragen tot stand. Een belangrijk internationaal kader waarin men zich buigt over de problematiek van de luchtverontreiniging is de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (ECE). Eind 1979 is in het kader van de ECE een verdrag gesloten betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand³⁹. Het verdrag beoogt reeds bestaande technische en wetenschappelijke samenwerking met betrekking tot luchtverontreiniging te versterken en te verbreden en institutionaliseert de uitwisseling van informatie ten aanzien van nationaal beleid, maatregelen en resultaten daarvan met betrekking tot luchtverontreiniging en voorziet in een consultatiemechanisme. In 1977 is in dit verband het EMEP (Cooperative Programme for Monitoring and Evaluation of Long Range Transmission of Air Pollutants in Europe) gestart. EMEP is min of meer een voortzetting van LRTAP van de OESO (zie hieronder). Het programma heeft zich in eerste instantie gericht op concentratie- en depositiebepalingen van zwavelverbindingen.

³⁷ Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, op. cit.

Doel: To calculate paths and fate, and consequently concentration and dose, of air pollutants emitted into the air in the region of Germany/Netherlands.

³⁸ Directoraat Milieu-Hygiëne, Interprovinciaal overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Rapport van de Werkgroep Overlegstructuren Grensoverschrijdende Verontreiniging*; 1979.

³⁹ Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, Geneva, 13 November, 1979. Zie onder meer: 'International Legal Materials' 18 (1979), blz. 1442-1450 en 'Environmental Policy and Law', 6 (1980), blz. 37-40; *Tractatenblad 1980*, nr. 21.

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)

In het tienjarig bestaan van de OESO-milieucmissie zijn tal van zaken⁴⁰ aan de orde geweest, zoals de SO₂-problematiek, werking en effectiviteit van beleidsinstrumenten op het gebied van luchtverontreiniging, grensoverschrijdende luchtverontreiniging, de economische gevolgen van het milieubeleid, afvalproblemen door onder andere de bestrijding van luchtverontreiniging, en aanbevelingen ter zake algemene beginselen, zoals 'stand still', 'nondiscrimination', 'polluter pays' en informatie/consultatie.

Van de *Raad van Europa* is vooral de slotverklaring inzake grensoverschrijdende (lucht)verontreiniging vermeldenswaard⁴¹.

Europese Gemeenschap

In EG-verband is onlangs een belangrijke richtlijn aanvaard betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes⁴², waarmee de lidstaten zich verplichten de nodige maatregelen te treffen opdat met ingang van 1 april 1983 de in de richtlijn vastgestelde grenswaarden niet worden overschreden. Verder beoogt de richtlijn verslechtering van de luchtkwaliteit in minder verontreinigde gebieden te voorkomen door naleving van de normen te stimuleren, voor zover mogelijk door een vermindering van de emissies en *niet* door een grotere verspreiding (lees: hogere schoorstenen) van de verontreinigde stoffen in de lucht. Tevens werd een resolutie aangenomen inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging door zwaveldioxyde en zwevende deeltjes. Hierin wordt door de lidstaten de intentie vastgelegd de grensoverschrijdende luchtverontreiniging door zwaveldioxyde en zwevende deeltjes zo veel mogelijk te beperken, geleidelijk te verminderen en te voorkomen. De al eerder door de EG vastgestelde richtlijnen met betrekking tot luchtverontreiniging hebben vooral betrekking op typekeuringen en produktnormen⁴³.

Op goedkeuring door de Raad wacht nog een voorstel van de Commissie van 19 mei 1979 over de instelling van een communautaire overlegprocedure inzake conventionele elektrische centrales die invloed op het grondgebied van andere lidstaten kunnen hebben. De procedure wordt op verzoek van een lidstaat of door de Commissie zelf gestart en omvat opvraging van gegevens ter beoordeling van het permanente, incidentele of potentiële effect op lucht, bodem, oppervlakte- en grondwater van de andere lidstaten, de mogelijke gevaren voor naburige lidstaten bij abnormaal functioneren van de centrale of bij ongelukken, de mogelijke wisselwerking tussen één of meer centrales in het grensgebied en installaties in een naburige lidstaat, waardoor de gevaren voor en de effecten op het milieu en gezondheid van cumulatieve aard kunnen zijn. Deze gegevens moeten voor de aanvraag van de bouwvergunning overlegd worden. De EG brengt hierover advies uit aan het land dat de centrale wil bouwen en aan het land dat de overlegprocedure heeft aangevraagd. Ook wordt in de EG gewerkt aan een richtlijn over de milieueffectrapportage (MER), die tevens betrekking zal hebben op activiteiten met (potentiële) grensoverschrijdende milieueffecten. De ontwerprichtlijn van de Europese Commissie is in juni 1981 voor het eerst besproken

⁴⁰ Zie onder meer: The Long-Range Transport of Air Pollutants-programme, op. cit.. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *The Costs and Benefits of Sulfur-dioxide Control*; Parijs, 1981. Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Environmental Protection in Frontier-regions*; Parijs, 1979.

⁴¹ Zie onder meer: Raad van Europa, *European Yearbook 1971*; Resolution 5 on Air Pollution in Frontier Areas, 26 maart 1971, blz. 263.

⁴² Richtlijn 80/779/EEG van 15/7/80, Publikatieblad EG van 30-8-80. Uiteindelijk zijn tevens de TA-Luftgrenswaarden en meetmethoden als alternatief toegestaan in de richtlijn.

⁴³ Zie voor een overzicht van multilaterale kaders en beginselen met betrekking tot grensoverschrijdende verontreiniging: Grensoverschrijdende Verontreiniging, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800, hoofdstuk XVII, nr. 68, blz. 1-27. Voor een overzicht van EG-regelingen zie onder meer: EG-milieuregelingen, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15729, nrs. 1-2.

door de milieuministers van de tien lidstaten. In december 1981 heeft de ministerraad de zogenaamde Post-Seveso-richtlijn in principe aanvaard. Deze richtlijn behelst onder meer dat lidstaten de verplichting hebben naburige lidstaten te informeren en te consulteren over gevaarlijke industrieën in grensgebieden.

Van Nederlandse zijde wordt in de EG aangedrongen op verhoogde aandacht voor grensgebieden, blijktens uitspraken van minister Ginjaar van Volksgezondheid en Milieuhygiëne: 'De grensgebieden dreigen door een toename van de milieuverontreiniging van verschillend karakter in steeds sterkere mate de vuilnisbelt van Europa te worden, waar alles kan bij gebrek aan een doeltreffend rechtssysteem'⁴⁴. Volgens de minister moeten er Europese regels komen voor een informatie- en consultatieprocedure bij al die activiteiten die kunnen leiden tot de verontreiniging van bodem, water en lucht, en geluidshinder, of betrekking hebben op nucleaire installaties grondwateronttrekking en gevaarlijke en afvalstoffen. De minister pleitte voor een milieu-effectrapportage in grensgebieden, waarin tevens de effecten op het milieu aan de andere kant van de grens worden behandeld.

Beleidsconsequenties

Het grensoverschrijdend transport van luchtverontreiniging, zo blijkt, is verantwoordelijk voor circa 3/4 van de droge en natte, zure depositie, voor overschrijding van de grenswaarden, met uitzondering van het Rijnmondgebied, en bepaalt voor circa 70% het grondconcentratieniveau van SO₂. In termen van dit rapport: de gevoeligheid voor buitenlandse beïnvloeding is groot. Gesteld kan worden dat het grensoverschrijdend transport slechts smalle marges overlaat voor een nationaal beleid ten aanzien van de luchtkwaliteit. Ter illustratie, het nationaal uitworplafond van SO₂ kan niet voorkomen dat, met name in grensgebieden, normoverschrijdingen plaatsvinden en de zuurgraad van neerslag ten opzichte van Europa op een dieptepunt ligt. Voorts is duidelijk geworden dat dit probleem niet exclusief door de Bondsrepubliek wordt veroorzaakt; België en de overige landen dragen ieder voor ongeveer een zelfde deel bij. Oplossingen voor dit dilemma dienen dan ook niet bij uitstek in het bilaterale vlak te worden gezocht, alhoewel hier wel aangrijpingspunten liggen. Te denken valt aan informatie- en consultatieprocedures over vestiging en standplaatskeus voor installaties die aanzienlijke hoeveelheden luchtverontreiniging produceren, zoals elektriciteitscentrales. Een dergelijke richtlijn is in de EG in voorbereiding. In de NDCRO is zo'n procedure reeds min of meer geformaliseerd. Ook kan worden gedacht aan informatieregelingen over perioden van zware luchtverontreiniging met te verwachten grote transporten over de grens, zoals die momenteel al bestaan in Benelux-verband. Uit bovenstaande mag niet worden geconcludeerd dat nationaal beleid ijdel is. Immers ook al zijn hier geen grote effecten van te verwachten, dan nog zou Nederland, bij het achterwege laten van een eigen beleid, geen recht van spreken hebben in internationale fora. Als minimumeis voor het beleid zal moeten gelden dat Nederland geen netto exporteur is van SO₂ en andere vormen van luchtverontreiniging. Internationaal gezien zijn de Nederlandse financiële, technische en beleidsinspanningen en ergo de onderhandelingsposities niet erg sterk. In de Bondsrepubliek liggen deze aanmerkelijk beter, hetgeen wordt toegegeven door de Nederlandse regering⁴⁵. Zo zijn sinds 1971 aldaar rookgasinstallaties in kolencentrales verplicht. Dit is uiteraard

⁴⁴ 649e zitting van de Raad-Milieu van de EG, d.d. 30-6 en 1/7/80 te Luxemburg.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17100, hoofdstuk XVII, nr. 2, blz. 126; Nota Heroverweging Collectieve Uitgaven, deelrapport 17, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625, nr. 22.

Nota Kosten en Macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16495, nrs. 1-2, blz. 41. SO₂-bestrijdingsprogramma 1982-1982, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17342, nrs. 1-2, ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Staatsuitgeverij, Den Haag 1982.

niet los te zien van de verschillen in luchtkwaliteit tussen industriële centra in Nederland en de Bondsrepubliek, die op hun beurt weer sterk zijn bepaald door aard en omvang van de industrialisatie en de brandstofinzet. Met name de sterke penetratie van aardgas in het Nederlands energiepakket en het vrijwel ontbreken van kolen, hebben de luchtverontreiniging teruggedrongen. In de zwaarst belaste gebieden in de Bondsrepubliek heersen nog steeds de omstandigheden die in 1968 in het Rijnmondgebied voorkwamen. Dit beeld zal zich evenwel op termijn wijzigen als de koleninzet van 35 mtske (32% van het totaal verbruik binnenland) in Nederland een feit zal zijn⁴⁶. Ook Nederland zal zich dan de nodige inspanningen moeten getroosten de huidige doelstellingen te kunnen realiseren. Deze kolenoptie in het kader van een diversificatiebeleid staat de Bondsrepubliek niet ter beschikking. Zoals uit 4.1.2 blijkt, voorziet het energieprogramma in de Bondsrepubliek nu al in een koleninzet van 115 mtske in 1990, of wel circa 30% van het primair energieverbruik. Het kolenequivalent van het huidige nucleair vermogen bedraagt circa 14 mtske. De koleninzet voor elektriciteitsopwekking in 1990 bedraagt circa 43 mtske. Het nu aanwezige, geplande en in aanbouw zijnde nucleair vermogen van 21600 MW vertegenwoordigt een kolenequivalent van 39 mtske en navenant een toename van de SO₂-emissies met 1 mln. ton/jr. en NO_x-uitworp met 0,273 mln. ton/jr. of wel een toename van 35% respectievelijk 10%. Met recht zou men hier kunnen spreken van 'de duivel met Beëlzebub uitdrijven'.

Resteert het internationaal overleg. In tal van fora zijn reeds initiatieven genomen. De belangrijkste zijn ongetwijfeld de Post-Seveso- en de SO₂-richtlijn. De grenswaarden voor SO₂ in laatstgenoemde richtlijn liggen evenwel aanmerkelijk boven de Nederlandse normen, die weer aanzienlijk hoger liggen dan de huidige luchtkwaliteit (mediaanwaarden). Van belang zijn tevens de in voorbereiding zijnde richtlijnen over de milieu-effectrapportage en elektriciteitscentrales. De resultaten en voortgang laten te wensen over, terwijl juist op dit niveau de oplossingen liggen. De huidige economische omstandigheden lijken, ondanks het directe effect van een vermindering van de verontreiniging, de urgentie van een internationaal milieubeleid geen goed te doen. De belangrijke rol die Nederland in het verleden op dit terrein heeft gespeeld, zal in de toekomst versterkt dienen te worden gecontinueerd. De sleutel voor mogelijk succesvolle initiatieven ligt daarbij niet in het minst bij een geloofwaardig nationaal beleid. Gezien de relatieve achterstand in inspanning, zeker ten opzichte van de Bondsrepubliek, kan Nederland zijn onderhandelingspositie hiermee nog aanmerkelijk versterken.

4.3 Grensoverschrijdende waterverontreiniging

4.3.1 Inleiding

De Rijn voedt circa twee derde van de Nederlandse oppervlaktewateren en is daardoor bepalend voor de kwaliteit daarvan in grote delen van Nederland en voor de kwaliteit van het zoute kustwater. Het totale stroomgebied van de Rijn beslaat 183.500 km² met een inwonertal van 50 mln. Het Westduitse aandeel in het stroomgebied is het grootst, 100.000 km² ⁴⁷. In dit gebied zijn tevens de belangrijkste industriegebieden gelegen.

De vervuiling van de Rijn werd al manifest voor de jaren twintig met een afname van de steur- en zalmvangst en smaakverslechtering (kARBOLsmaak) van het uit Rijnwater bereide drinkwater. In 1916 treedt voor het eerst vissterfte op in de Rijn in Duitsland als gevolg van industriële

⁴⁶ Een 'ongewijzigd beleidsscenario' voor de energievoorziening van Nederland tot het jaar 2000 (Referentiescenario), opgesteld door het ministerie van Economische Zaken ten behoeve van de Brede Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 's-Gravenhage, 22 december 1981.

⁴⁷ 'Themanummer Rijnverontreiniging', H2O, mei 1980, blz. 93 t/m 111.
'Rijnverontreiniging', H2O, april 1980, blz. 70 t/m 82.

verontreiniging. Nederland tekent hiertegen protest aan bij de Rijksdag, wat leidt tot de oprichting in 1922 van een Nederlands-Duitse Commissie van Deskundigen. Doel van deze Commissie is het onderzoeken van industriële waterverontreiniging. De vervuilingstoestand escaleert evenwel in de wederopbouwfase na de Tweede Wereldoorlog. In de zogenaamde Zalmcommissie werd in 1948 te Bazel deze situatie uitgebreid besproken en het initiatief genomen tot het instellen van een internationale commissie tegen de vervuiling. Deze werd in 1950 een feit na een notawisseling geïnitieerd door de Zwitserse regering, onder de naam 'Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging' (IRC). In 1963 kreeg de commissie op voorstel van de Nederlandse regering een formele status door het Verdrag van Bern⁴⁸. In de eerste twintig jaar van het bestaan van de IRC werd feitelijk niets bereikt. Om deze impasse te doorbreken werd, wederom op Nederlandse initiatief, een ministerconferentie van Rijnsoeverstaten belegd, welke plaatsvond in oktober 1972 te Den Haag. Hier werd de basis gelegd voor het Zout- en Chemieverdrag en het nog in voorbereiding zijnde Thermisch Verdrag. Besloten werd ook regelmatig ministerconferenties te beleggen om de voortgang van het overleg te bevorderen. Inmiddels zijn er zes conferenties geweest: 1972 Den Haag, 1973 Bonn, 1976 Parijs, 1976 Bern, 1981 Wassenaar en 1981 Parijs. Ook het particulier initiatief liet zich niet onbetuigd. Op 23 januari 1970 werd te Düsseldorf de 'Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rhein-Einzugsgebiet (IAWR) opgericht, een bundeling van waterleidingbedrijven die water uit de Rijn betrekken. Vanuit de milieubeschermingswereld werd de Stichting Reinwater in 1974 opgericht, als dochter van de Internationale Rijngroep, met als eerste doel, die weg te bewandelen die de overheid niet kon of wilde, het aanspannen van processen, zij het dan in tegenstelling tot hetgeen voor de overheid mogelijk is, niet bij het Internationaal Gerechtshof, doch voor een Nederlandse rechtbank. Gekozen werd voor de Franse 'Mines Dominales de Potasse d'Alsace' omdat de kansen op succes bij rechtszaken tegen grote vervuilers het grootst leken. Vermeldenswaard is ook het Internationaal Water Tribunaal, dat op initiatief van elf Nederlandse milieu-organisaties in april 1983 te Rotterdam zal worden belegd met als doel een stimulans te geven voor systematisch onderzoek naar aard, omvang, effecten en veroorzakers van de verontreiniging van de Rijn, de Noordzee, Waddenzee en IJsselmeer en het toetsen van deze vervuiling aan algemeen aanvaarde ethische principes, principeverdragen, internationale verklaringen en internationale wetgeving.

De tot nu toe bereikte resultaten van al het hierboven gememoreerde overleg, waarvan de belangrijkste zijn de 'Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen verontreiniging door chloriden' (het zogenaamde Zoutverdrag)⁴⁹ en de 'Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging' (het zogenaamde Chemieverdrag)⁵⁰ en de 'Aanvullende overeenkomst'⁵¹ (waarmee de Europese Gemeenschap toetreedt tot de IRC), alle getekend op 3 december 1976 te Bonn, hebben veel weg van een Pyrrusoverwinning. Zoals bekend heeft de Franse regering in december 1979 besloten het Zoutverdrag niet voor te leggen aan de Nationale Vergadering, waarmee de overeenkomst een dode letter is geworden. De stand van zaken met betrekking tot het Chemieverdrag is niet veel beter. Tot op heden is er, ook al is het Chemieverdrag sinds 1 februari 1979 van kracht, nog slechts één uitvoeringsregeling tot stand gekomen. De in IRC-verband in december 1979 bereikte overeenstemming over de reductie van kwiklozingen door

⁴⁸ J.G. Lammers, 'New International Legal Developments concerning the pollution of the Rhine'; *Netherlands International Law Review*, Volume 27, 1980, blz. 171-193.

J.G. Lammers, 'International Cooperation or the protection of the waters of the Rhine against pollution'; *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume 5, 1974, blz. 59-110.

⁴⁹ Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, nr. 33, 1977.

⁵⁰ Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, nr. 32, 1977.

⁵¹ Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, nr. 31, 1977.

chlooralkalifabrieken werd door Frankrijk en de Bondsrepubliek niet geratificeerd. In de EG-milieu-ministerraad-vergaderingen van december 1981 werd na moeizame onderhandelingen over deze kwiklozingen door chloor-alkalifabrieken een EG-richtlijn uitgevaardigd. Het internationaal overleg verloopt dus uiterst moeizaam. Het heeft er alle schijn van dat nu nog slechts het 'ultimum remedium' van gerechtelijke stappen bij het Internationale Gerechtshof en initiatieven van particuliere milieu-organisaties openingen kunnen bieden. In het parlement is de eerste mogelijkheid al in 1972 geopperd met het oog op het terugdringen van de Franse zoutlozingen, maar door de toenmalige regering verworpen met het argument dat men de onderhandelingen in IRC-verband niet onder druk wilde zetten⁵². Nu tien jaar later de zoutvracht alleen nog maar is toegenomen, lijkt dit argument zijn kracht te verliezen. Te meer daar de Prefect van het Departement Haut-Rhin begin vorig jaar de Staatskalimijnen een nieuwe vergunning heeft verstrekt, die loopt tot 31 januari 1990, op grond waarvan een gemiddelde hoeveelheid van 130 kg chloride per seconde mag worden geloosd. Tegen de uitgifte van deze vergunning is door de gezamenlijke waterleidingbedrijven en de Stichting Reinwater beroep aangetekend. Onlangs, op de zesde ministerconferentie van november 1981 te Parijs, is een nieuwe afspraak gemaakt. Maar zelfs indien deze zal worden nageleefd zal het nog geruime tijd duren eer de lozingen zullen verminderen en dan nog slechts met 1/7.

In het navolgende zal eerst stil worden gestaan bij de verschillende vormen van verontreiniging die met de Rijn worden meegevoerd, te weten biologisch afbreekbare verontreiniging, nutriënten, zware metalen, zout en organische microverontreiniging. Voor zover mogelijk zal de herkomst, de ernst van de verontreiniging en de gevolgen voor de waterkwaliteit in Nederland worden vermeld.

Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de verschillende overlegkaders, de daar bereikte resultaten en de mogelijkheden voor volkenrechtelijke procedures.

4.3.2 De vervuiling van de Rijn

Biologisch afbreekbare verontreiniging

De belasting van de Rijn met organische, biologisch afbreekbare verontreiniging daalt sinds 1973. Vanaf dat tijdstip werd de toename van de bruto lozingen meer dan gecompenseerd door de groeiende capaciteit van zuiveringsinstallaties. Met name in de Bondsrepubliek en Zwitserland zijn grote investeringen gedaan in de bouw van zuiveringsinstallaties. Toch blijft de Bondsrepubliek met circa 66% van de totale netto-lozingen veruit de grootste vervuiler met als belangrijkste bronnen: papierfabriek Mannheim, Bayer-Leverkusen, Holzmann — Karlsruhe, Krefeld en Hoechst — Frankfurt (zie bijlage 5, tabel 5A). Plannen liggen gereed of zijn in uitvoering in de Bondsrepubliek om in de toekomst een volledige zuivering van het afvalwater te bereiken⁵³. Door financiële problemen bij de Bondsregering en de deelstaten zal dit programma evenwel worden vertraagd: een besnoeiing van naar verwachting 20% zal dit beleidsterrein treffen.

Een en ander heeft geleid tot een duidelijke verbetering van de kwaliteitskenmerken: biologisch zuurstofverbruik, zuurstofgehalte, ammonium. Het organische-stofgehalte en de ammoniumconcentratie liggen

⁵² Tweede Kamer, Handelingen II, 1971-1972, blz. 829 en Handelingen II, 1972, blz. 860 t/m 863.

⁵³ Zie onder meer: Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung, *Tätigkeitsbericht 1979*; Koblenz, 1980.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, *Umweltschutz in Nordrhein-Westfalen*; Düsseldorf, 1980.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 'Landesentwicklungsbericht'; *Schriftenreihe des Minister-präsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen Heft 42*, Düsseldorf, 1979.

evenwel nog hoger dan de IAWR-normen⁵⁴. Het totaal fosfaatgehalte ligt eveneens duidelijk boven de IMP-Waternormen⁵⁵ (zie bijlage 5, tabel 5B).

De toestand met betrekking tot de nutriënten nitraat en fosfaat is verontrustender dan die van de organisch afbreekbare verontreiniging. Het nitraatgehalte stijgt nog voortdurend, vooral ten gevolge van de toegenomen zuiveringscapaciteit. Zowel de geïmporteerde nitraat- als de fosfaatvracht is vele malen groter dan de binnenlandse lozingen van deze stoffen (zie bijlage 5, tabel 5C).

De hier genoemde organische afbreekbare stoffen en de nutriënten hebben als belangrijkste effect de zogenaamde eutrofiëring — dat wil zeggen het voedselrijk worden van het water. Hiermee samenhangend verandert de soortensamenstelling van waterplanten en -dieren; ook kan algenbloei optreden, waardoor het zuurstofgehalte sterk daalt en massale vissterfte optreedt. De regering heeft door middel van een aparte nota aandacht besteed aan deze eutrofiëring, in de zogenaamde fosfatennota. Het zal duidelijk zijn dat, gezien het belang van de Rijn in de zoetwatervoorziening van Nederland en de grote hoeveelheden fosfaten en nitraten die als vracht worden meegevoerd, het vrijwaren van Nederlandse oppervlaktewateren van eutrofiëring in hoge mate afhankelijk is van de resultaten van saneringen bovenstrooms Lobith.

Zware metalen

Grote hoeveelheden zware metalen worden meegevoerd met de Rijn, deels in opgeloste toestand, maar voornamelijk aan slib gebonden; hoge gehalten en een hoge vracht aan zware metalen gaan vaak samen met een grote zwevende stofafvoer (kleideeltjes). Waar de klei bezinkt (sedimenteert) vormt zich een reservoir, dat opnieuw gemobiliseerd kan worden. Bezinking treedt vooral op bij stroomsnelheden kleiner dan 0,3 m/s, zoals bij de stuwpannen in de Benedenrijn (Driel), de uitmonding van de IJssel in het Ketelmeer en in het benedenriviereengebied en uiteraard op de uiterwaarden na perioden van hoog water. Sedimentatie is het belangrijkste mechanisme voor de afname van de gehalten in water. Het grootste verval in gehalten is te meten in het traject IJsselmeer — Ketelmeer (Kampen — Afsluitdijk) waar circa 67-77% van de meegevoerde metalen en circa 85% van het meegevoerde fosfor bezinkt, en in het traject Nieuwe Merwede — Haringvlietdam. Om de diepte van de vaarwegen op peil te houden dient vooral in het benedenriviereengebied (Rotterdamse havengebied) regelmatig het slib uitgebaggerd te worden. De relatief hoge gehalten aan zware metalen zorgen voor grote problemen bij het vinden van een bestemming voor dit slib. De gehalten aan cadmium bijvoorbeeld, zijn dermate hoog dat het slib niet op bouwland kan worden gestort; de hierop verbouwde gewassen zouden ongeschikt zijn voor menselijke consumptie of veevoer. Een soortgelijk probleem doet zich voor op de uiterwaarden van de grote rivieren; de kopergehalten in het gras zijn te hoog voor beweiding door schapen.

In de afgelopen jaren zijn de gehalten en de vrachten zware metalen aanzienlijk gedaald (zie bijlage 5, tabel 5 D). Kwik gaf in 1974 een spectaculaire daling in concentratie te zien, maar is nu vrij stabiel⁵⁶. Sinds 1976 is een vrij scherpe daling opgetreden van de concentraties van cadmium alhoewel met name in de Lek grote variaties optreden, waarbij incidenteel normoverschrijdingen plaatsvinden. Chroom vertoont ook sinds 1976 jaarlijks dalende gehalten. Zink gaf in 1975-1977 een sterke

⁵⁴ De IAWR heeft grenswaarden opgesteld voor daggemiddelde concentraties bij de waterinlaat van waterleidingsbedrijven; A-normen gelden voor Rijnwater dat uitsluitend langs natuurlijke zuiveringsmethoden, en B-normen voor Rijnwater dat via bekende en beproefde fysisch-chemische methoden voor drinkwaterbereiding wordt benut.

⁵⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Indicatief Meerjaren Programma Water (IMP), 1980-1984*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen absolute en gemiddelde normen.

⁵⁶ In de tekst worden verschillende eenheden gebruikt:
milligram (mg) = 10⁻³ gram ton = 1000 kg = 10⁶ gram
microgram (µg) = 10⁻⁶ gram kilogram/seconde = kg/s

daling te zien. Regelmatig vindt overschrijding plaats van de IAWR-A-norm voor lood. Koper en arseen zijn eveneens na een aanvankelijke daling nu gestabiliseerd. Normoverschrijdingen vinden nog slechts bij hoge uitzondering plaats. IJzer overschrijdt zeer regelmatig de IAWR-A-norm⁵⁷.

Uit het 'Fliessende Welle'-onderzoek van de IAWR/RIWA is een vrij duidelijk beeld naar voren gekomen van de belangrijkste bronnen van de verontreiniging van de Rijn⁵⁸. Voor wat betreft de zware metalen worden grote vrachten aan de Rijn toegevoegd door de Lippe (chromium, lood en cadmium) en de Emscher (koper, zink en cadmium). Circa 45% van de totale vracht zware metalen, gemeten nabij Lobith, in de periode november 1978 tot november 1979 wordt veroorzaakt door de deelstaat Noordrijn-Westfalen. Voor de periode november 1977 — november 1978 was dat zelfs 70%⁵⁹.

Tabel 4.4. Zoutvrachten naar herkomst (in kg chloride per seconde) a)

Zwitserland	10
Frankrijk	168
Bondsrepubliek	134,9
totaal	312,9

Bron: Annex II Zoutverdrag, *Tractatenblad*, 1977, nr. 33.

a) Naast de antropogene lozingen, vindt nog een toevoeging plaats van circa 24 kg/s door erosie en neerslag.

Zout

De zoutvracht, gemeten in Lobith, is in honderd jaar bijna vertienvoudigd (zie bijlage 5, tabel 5E). In tegenstelling tot de beeldvorming die via de publiciteitsmedia tot stand is gebracht, is Frankrijk niet de enige lozer en zijn de kalimijnen niet de enige bronnen.

Naast de lozingen door de Franse staatskalimijnen zijn de kalimijnen tussen Koblenz, Karlsruhe en de toevoer via de Emscher in het Ruhrgebied van grote betekenis. Laatstgenoemde bron levert circa 20% van de vracht, gemeten bij de grens (75 kg chloride per seconde). Een en ander blijkt ook zeer duidelijk uit het eerdergenoemde 'Fliessende Welle'-onderzoek van het RIWA en soortgelijk onderzoek van het Landesamt für Wasser und Abfall Nordrhein-Westfalen. De eenzijdige belichting van het Franse aandeel is mede een gevolg van de overeenkomst in het Zoutverdrag, die vooral betrekking had op een gemeenschappelijke inspanning en medefinanciering van de Bondsrepubliek, Zwitserland, Nederland en Frankrijk voor het terugdringen van de lozingen van de Franse kalimijnen en het niet nakomen van de beloften door Frankrijk. Met de huidige technische kennis is de reductie van de lozing van de Franse kalimijnen het meest kosteneffectief; dit is namelijk de enige plaats waar het zout onvermengd en sterk geconcentreerd wordt geloosd.

⁵⁷ Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet, *Jahresbericht IAWR, Rheinbericht 1979/1980*; Amsterdam, 1981.

Rijncommissie Waterleidingbedrijven Riwa, *De samenstelling van het Rijnwater in de jaren 1978, 1979, 1980*; Rapport over de resultaten verkregen via het RIWA-meetnet, 1981.

Rijkswaterstaat, *De waterkwaliteit van de Rijn in Nederland in de periode 1972-1979*; nr. 80-032, 1980.

RIWA/RID, *Slib in Rijn en Maas*, 1979.

Rijkswaterstaat/RIV/RID, *Kwartaalonderzoek in de Rijkswateren*; Verslag van de resultaten over het 1e, 2e, 3e en 4e kwartaal 1979.

⁵⁸ Rijncommissie Waterleidingbedrijven RIWA, *Rapport over het onderzoek naar de kwaliteit van het Rijnwater in de 'Fliessende Welle' van Keulen tot Hoek van Holland op 23 en 24 april 1980*; Amsterdam, 1980.

⁵⁹ *Mitteilungen des Landesamtes für Wasser und Abfall-Nordrhein-Westfalen, ergebnisse der Gewässergüteüberwachung durch Wasserkontrollstationen und das Laborschiff 'Max Prütz'*; Heft November 78 bis April 79, Düsseldorf, nov. 1979; Heft Mai bis Oktober 1979, Düsseldorf Oktober 1980.

De trend in de chloridevracht duidt eerder op een gestage verslechtering dan op een verbetering. Andere dan de natriumzouten daarentegen, de kalium-, calcium- en magnesiumzouten, geven een lichte verbetering te zien. Niet alleen de hoge gemiddelde concentraties geven sterke overlast en schade (verziltning van met Rijnwater bevoeide tuinbouwgebieden, bemoeilijking van drinkwaterbereiding), maar ook de sterk fluctuerende concentraties (corrosie van drinkwaterleidingen).

Organische microverontreiniging

Onder de verzamelterm 'organische microverontreiniging' vallen een scala van organisch-chemische verbindingen die in miljoenen van grammen worden gemeten en die zelfs bij die lage concentraties nog schadelijke effecten kunnen hebben. De bekendste stoffen uit deze groep zijn de chloor- of andere halogeenhoudende koolwaterstoffen (bijv. de bestrijdingsmiddelen) en de aromatische koolwaterstoffen (benzeenderivaten). De effecten van deze stoffen lopen sterk uiteen; gemeenschappelijk zijn evenwel veelal de kenmerken: toxiciteit, bioaccumulatie en persistentie (giftigheid, ophoping in voedselketens en moeilijk afbreekbaar). Enkele verbindingen van deze groep zijn kankerverwekkend (Carcinogeen = C).

Naast de eenvoudige ongesubstitueerde alifatische koolwaterstoffen (zoals bijv. cellulose) zijn bij een recent onderzoek in het Rijnwater zo'n 200 organisch-chemische stoffen aangetroffen⁶⁰. Een deel van deze stoffen en stofgroepen is inmiddels op de zwarte lijsten van het IRC-Chemieverdrag en de EG-kaderrichtlijn 76/464/EG geplaatst, of doorloopt de toetsingsprocedure (zie bijlage 5, tabel 5G).

In tegenstelling tot de situatie met betrekking tot afbreekbare organische waterverontreiniging is voor de hier behandelde groep over het algemeen nog geen verbetering te constateren. In het 'Jahresbericht' 1980 van de IAWR wordt vooral gewezen op de stabiele waarden van een aantal som-parameters als totaal organisch chloor en het totaal organo-fosforverbindingen en minerale olie. De vracht van deze verbindingen stijgt sterk in de omgeving van Mainz en blijft stroomafwaarts onveranderd hoog. Verreweg het grootste deel van deze vracht is dan ook toe te schrijven aan lozingen in de Bondsrepubliek⁶¹. Enkele belangrijke bronnen zijn:

- *de Emscher*. Via deze rivier komen in de Rijn onder meer chloorbenzol, chloortolueen, fluorantheen, 3-4-benzpyreen (C) en organofosforverbindingen.
 - *Bayer-Leverkusen*. Hier ziet men vooral een toename van de concentraties van aromaten, chloroform, tetrachloorkoolstof (C), tetrachlooretheen, tolueen, dichloorbenzeen, nitrobenzeen, chloornitrobenzeen, anilines en ortho-toluidine (C).
 - *via de Wupper* en op het traject Köln-Düsseldorf wordt respectievelijk 8 kg/dag en 28 kg/dag organo-chloorverbindingen in de Rijn gebracht. Van de bij de Nederlandse grens gemeten concentratie van 0,3 µg/l organo-fosforverbindingen stamt 0,28 µg/l uit Noordrijn-Westfalen.
 - *Bayer, Sté Produits Chimiques Usine Kullmann en Rhône Poulenc* zijn de enige bedrijven in West-Europa waar nog polychloorbifenylen (PCB's) worden geproduceerd in een hoeveelheid van circa 16.000 ton/jr (1980)⁶². Bayer heeft in 1975 de productie van polychloorterfenylen gestaakt, Rhône Poulenc heeft deze stof nog wel in productie.
- Al deze lozingen op de Rijn hebben tot gevolg dat op vrijwel alle meet-

⁶⁰ Rijksinstituut voor drinkwatervoorziening, *Organic chemicals measured during 1978 in the river Rhine in the Netherlands*; mededeling 79-3, 1979.

⁶¹ Rijncommissie Waterleidingbedrijven (RIWA), *Productanten van in Nederlands oppervlaktewater aangetroffen organisch-chemische stoffen in de stroomgebieden van Rijn en Maas*, Amsterdam, dec. 1980.

⁶² Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Inventarisatie PCB-gebruik in Nederland*; TEBOODIN, VAR-reeks 1980/66, 1980; Rijncommissie Waterleidingbedrijven 1980, op. cit., blz. 74-78.

punten in Nederlandse rijkswateren normoverschrijding van één of meer waterkwaliteitskenmerken optreedt⁶³:

- de gehalten aan minerale olie en gechloreerde koolwaterstoffen overschrijden op alle locaties de IMP-waternormen;
- de polycyclische aromatische koolwaterstoffen en fenolen overschrijden op het grootste deel van de meetpunten van de IMP-waternormen;
- de gehalten organo-chloorpesticiden (lindaan, hexachloorhexaan, en hexachloorbenzeen) liggen op ongeveer de helft van de meetpunten boven de norm.

In het IJsselmeer, Amsterdam-Rijnkanaal, Noordelijk Deltabekken (Hollands Diep, Haringvliet en de riviertakken uitmondend op de Nieuwe Waterweg) en Waddenzee is de invloed van de Rijn goed te traceren; dit aan de hand van de stoffen hexachloorbenzeen, alfa en gamma hexachloorhexaan, polycyclische aromaten, minerale olie en fenol. Dit zijn bovendien de plaatsen waar het Rijnslib bezinkt. De effecten van deze sedimentatie zijn goed te illustreren aan de hand van het PCB-contaminantenprobleem in de Nederlandse visserij (zie bijlage 5, tabel 5H). In de Staatscourant⁶⁴ werd in 1981 een waarschuwing gegeven voor het eten van paling en aal uit: Rijn, Maas, Waal, IJssel, Maas-Waalkanaal, Merwede, Lek, Bergsche Maas, Hollands Diep, Haringvliet, Biesbosch, Amer, Dordtse Kil, Noord, Nieuwe Maas, Oude Maas en Ketelmeer; de consumptie van deze paling en aal werd ontraden. Er werden concentraties aangetroffen van 10 à 15 mg PCB/kg produkt. Als grenswaarde zal binnenkort wettelijk worden vastgelegd 5 mg PCB/kg produkt; de algemene inspectiedienst en de keuringsdienst voor waren zullen beroepsmatige vangsten gaan keuren. Uit metingen van gehalten PCB in levers van Noordzeevissen en gehalten in mosselen is de invloed van de Rijn goed te traceren: een kuststrook van circa 30 km breed, beginnend bij de Nieuwe Waterweg richting noord-oost tot en met de westelijke Waddenzee. De meeste bekendheid heeft de invloed van deze PCB's op zeehonden in de Waddenzee gekregen. Gezien de hoge concentraties die ook in andere organismen zijn gevonden is het, op grond van toxicologische gegevens, zeer aannemelijk dat ook mollusken, plankton, zeevogels en kabeljauw schade ondervinden⁶⁵. De persistentie van de hoger gechloreerde PCB's is dermate hoog dat zelfs bij een algehele beëindiging van de produktie met een najiling van tientallen jaren gerekend moet worden.

4.3.3 *Beleid en beleidsconsequenties*

Wetgeving en bestuurlijke organisatie in de Bondsrepubliek.

Rechtsgrond voor het kwalitatief waterbeheer in de Bondsrepubliek is het federale 'Wasserhaushaltsgesetz' (WHG) (vierte Novelle) en de hierop gebaseerde Landeswassergesetze⁶⁶. De federale grondwet geeft aan de Bondsregering met betrekking tot het waterbeheer slechts de bevoegdheid kaderwetten en -voorschriften uit te vaardigen; ook bondswateren (zoals bijv. de Rijn) behoren, volgens uitspraken van het Constitutioneel Gerechtshof geheel tot de bevoegdheid van de deelstaten⁶⁷.

Met de laatste wijziging van de WHG is onder meer kaderrichtlijn 76/464 EG⁶⁸ verwerkt en moeten vergunningseisen gebaseerd zijn op 'Min-

⁶³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Indicatief Meerjaren Programma Water*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

⁶⁴ 'Consumptie van aal en paling uit grote rivieren ontraden'; *Staatscourant*, 22 april 1981.

⁶⁵ Centraal bureau voor de Statistiek, *PCB's in Nederland*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

⁶⁶ *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts*. BGBl. IS.3341 (? 1109), 26 april 1976.

De vierde Novelle (wijziging) trad 1 oktober 1976 in werking.

⁶⁷ Bundesverfassungsgericht: 15 1, d.d. 30-12-62 en 1967. De 'Rat von Sachverständigen für Umweltfragen' noemt deze autonomie van gemeenten en deelstaten als één van de belangrijkste belemmeringen voor een geïntegreerde sanering van de vervuiling van de Rijn. Zowel in haar 'Jahresgutachten 1974 (Tz 642)' als in de 3 Sondergutachten (Tz 582, 554) pleit zij voor een versterking van de positie van de Bondsregering.

⁶⁸ Kaderrichtlijn 76/464 EG *Publicatieblad* EG 967, L 129,23.

destanforderungen' naar algemeen erkende 'Regeln der Technik'⁶⁹. De deelstaten dienen 'Abwasserbeseitigungspläne', 'Bewirtschaftungspläne zur Ordnung des Wasserhaushalts' en voor waterwingebieden 'Veränderungssperren' op te stellen.

Met betrekking tot de Rijn hebben de betrokken deelstaten zich verenigd in de 'Arbeitsgemeinschaft der Länder zur Reinhaltung des Rheins'. Op Bondsniveau functioneert de 'Deutsche Kommission zur Reinhaltung des Rheins' waarin vertegenwoordigers van de deelstaten en de Bondsregering zitting hebben. In deze commissie vindt de coördinatie plaats, mede met het oog op de standpuntbepaling in de Internationale Rijncommissie (IRC). In de Westduitse delegatie van de IRC zitten twee vertegenwoordigers van de Bondsregering en eveneens twee van de deelstaten.

In het 'Wasserhaushaltsgesetz' (WHG) wordt geen 'waterkwaliteitsbenadering' toegepast; waterkwaliteitsnormen, zoals in de Nederlandse Indicatieve Meerjarenprogramma's Water, ontbreken. De WHG verplicht de waterkwaliteitsbeheerders niet rekening te houden met de belasting die bovenstreams het beheersgebied plaatsvindt (de zgn. 'Vorbelastung')⁷⁰. Verder voldoet de WHG niet geheel aan de kaderrichtlijn 87/464 EG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd. Deze schrijft namelijk voor 'beste verfügbare technische Hilfsmittel', wat verder gaat dan de 'Mindestanforderungen' naar algemeen erkende 'Regeln der Technik'⁷¹. Een tweede belangrijke rechtsgrond is het 'Abwasserabgabengesetz' (Abw AG)⁷². Deze wet legt een heffing op aan alle lozers (industriële zowel als communale) op basis van de hoeveelheid en schadelijkheid van geloosde stoffen. Het doel van deze bestemmingsheffing, die door de deelstaten wordt geïnd, is een marktconforme financiële prikkel te introduceren in de bestrijding van de waterverontreiniging. Deze heffing is vergelijkbaar met de verontreinigingsheffing van de Wet Verontreiniging oppervlaktewateren. Ten slotte dient nog vermeld te worden de 'Phosphathöchstmengenvorordnung', die in 1980 in werking is getreden en die het fosfaatgehalte van wasmiddelen in twee fasen, vanaf 1 oktober 1981 en 1 januari 1984, afhankelijk van het type product, met 50% terugdringt.

Bilateraal en multi-nationaal overleg

Bilateraal overleg tussen Nederland en de Bondsrepubliek over de Rijn is niet geïnstitutionaliseerd. De permanente Nederland-Duitse Grenswaterencommissie houdt zich noch met de Rijn, noch met de Eems-Dollardproblemen bezig (zie 4.5 voor Eems-Dollard-kwestie)⁷³. De belangrijkste internationale fora die de verhoudingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek met betrekking tot de Rijn en andere vormen van grensoverschrijdende verontreiniging regelen zijn:

- de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen ver-

⁶⁹ Wasserhaushaltsgesetz 7a, Abs.1.

⁷⁰ R. Mayntz u.a., *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*; Materialien zur Umweltforschung herausgegeben vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Wiesbaden, maart 1978.

⁷¹ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltprobleme der Nordsee*; Sondergutachten juni 1980, blz. 383 Tz 1142-1143.

⁷² AbwAG van 13 september 1976; 1 januari 1978 is deze wet in werking getreden. Per 1 januari 1981 zijn de heffingen van kracht geworden. Per 'Schadeinheit' SE (is ongeveer 1 inwonerequivalent) wordt per 1 januari 1981 12 DM geheven; trapsgewijs loopt deze heffing op tot 40 DM in 1986. Indien het afvalwater volgens de 'Mindestanforderungen' van de WHG 7a Abs.1 en 1. Schmutzwasserwaltungsordnung is behandeld, wordt de heffing op de restlast gehalveerd.

Zie onder meer:

Bundesministerium des Innern,

Umwelt nr. 79, 14 november 1981, blz. 11-12.

Umwelt nr. 80, 16 januari 1981, blz. 3

Umwelt nr. 81, 20 februari 1981, blz. 14-15.

Umwelt nr. 83, 22 mei 1981, blz. 7-8.

⁷³ Bij verdrag van 12/5/62 ingesteld, *Tractatenblad* 1962/70.

- ontreiniging (IRC) en ministerconferenties van Rijnsoeverstaten en Luxemburg;
- de Europese Gemeenschap: Europese Commissie en EG-milieu ministerraad;
 - de Raad van Europa: Comité van ministers;
 - de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling: OESO;
 - de Verenigde Naties: Economische Commissie van Europa van de Verenigde Naties (ECE).

De Europese Gemeenschappen

Ondanks de zwakke basis van het EEG-Verdrag (art. 235) in dit verband heeft de Gemeenschap zich juist op het milieuterrein een grote bevoegdheid toegeëigend. De basis daarvoor werd gelegd door het eerste actieprogramma van de EG inzake het milieu 1973-1977⁷⁴, het tweede actieprogramma voor de periode 1977-1981⁷⁵ en het derde actieprogramma 1982-1986⁷⁶. Als uitvloeisel hiervan zijn een aantal belangrijke richtlijnen tot stand gekomen. De belangrijkste is ongetwijfeld de kaderrichtlijn betreffende de bescherming van het aquatisch milieu tegen verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen⁷⁷. Deze richtlijn bevat de zogenaamde 'zwarte' en 'grijze' lijst met stoffen waarvan lozingen beëindigd respectievelijk teruggedrongen moeten worden. Lijst I (zwarte lijst) bevat een opsomming van categorieën, families en groepen van stoffen, waaruit de afzonderlijke stoffen moeten worden gekozen, in hoofdzaak op basis van toxiciteit, persistentie en bio-accumulatie. Etappegewijs dient de verontreiniging van deze stoffen te worden beëindigd. Reeds geruime tijd liggen op goedkeuring van de EG-ministerraad te wachten de ontwerp-richtlijn over de 'drins' (de pesticiden aldrin, dieldrin en endrin) en de ontwerp-cadmiumrichtlijn. De onderhandelingen in de EG-ministerraad verlopen evenwel moeizaam. Na gestrande pogingen tijdens de ministerraadsvergadering van december 1980 en juni 1981 komen eindelijk in december 1981 overeenstemming bereiken over de 'kwik-richtlijn'. In afwachting van deze doorbraak werden de ontwerpen voor de 'drins' en cadmium-richtlijnen voorlopig in de ijskast gezet. Het overleg over de cadmium-richtlijn is nu weer begonnen. Op deskundigen-niveau wordt overlegd over de nadere selectie van stoffen die op de lijst moeten worden geplaatst en prioriteit behoeven. Een Nederlands voorstel, medio 1979 in de milieu-ministerraad, om te komen tot een procedure-versnelling heeft geen weerklank gevonden. Lijst II (grijze lijst) bevat een opsomming van stoffen waarvan de lozing dient te worden beperkt, bijvoorbeeld, zink, lood, koper, snelafbreekbare biociden en eutrofiërende stoffen. De lidstaten dienen voor deze stoffen nationale saneringsprogramma's op te stellen, die door de Europese Commissie worden geharmoniseerd.

Ook de vier waterkwaliteitsrichtlijnen zijn vermeldenswaard, te weten:

- de richtlijn betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de produktie van drinkwater⁷⁸;
- de richtlijn betreffende de kwaliteit van zwemwater⁷⁹;
- de richtlijn betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vis-sen⁸⁰;
- de richtlijn inzake de vereiste kwaliteit van oppervlaktewater bestemd voor schelpdierteelt⁸¹.

⁷⁴ *Publicatieblad EG*, 1973, C 112/1 75, idem, 1977, C139/1.

⁷⁵ Ontwerp voor een Actieprogramma van de EG inzake het milieu (1982-1986) Mededeling van de Commissie aan de Raad COM (81) 626 def. Brussel, 4 november 1981.

⁷⁶ Mededeling van de Commissie van de Raad, *Ontwerp van een actieprogramma van de EG inzake het milieu (1982-1986)*; COM (81), 626 Def., Brussel, 4 november 1981.

⁷⁷ Richtlijn 76/464/EEG, d.d. 4-5-76.

⁷⁸ Richtlijn 75/440/EEG, d.d. juni 1975.

⁷⁹ Richtlijn 76/16/EEG, d.d. december 1975.

⁸⁰ Richtlijn 78/659/EEG, d.d. juli 1978.

⁸¹ Richtlijn van 5 november 1979, *Publicatieblad L281* d.d. 10 november 1979.

Al deze richtlijnen bevatten kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater dat een bepaalde functie moet vervullen, alsmede termijnen waarbinnen aan deze normen moet worden voldaan. De ontwerp-richtlijn inzake de vermindering van de verontreiniging door papierpulpfabrieken is van de agenda van de ministerraad afgevoerd⁸². Wel aanvaard is de richtlijn betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie⁸³. Op basis van deze richtlijn moeten de lidstaten saneringsprogramma's opstellen en opsturen aan de Europese Commissie. Deze doet op basis hiervan voorstellen voor terugdringen van het niveau van de verontreiniging. In de Bondsrepubliek vindt circa 1/3 van de totale EG-titaandioxydeproductie plaats. Jaarlijks wordt in de omgeving van Helgoland zo'n 3/4 mln. ton afvalzuren afkomstig van Nordenham (Bondsrepubliek) geloosd. Het afvalwater bevat naast zuren en zouten ook zware metalen (kwik, lood, cadmium, zink, koper, nikkel, chroom en mangaan)⁸⁴. Een voorstel voor een richtlijn betreffende de modaliteiten voor toezicht en controle op de milieus die betrokken zijn bij de lozingen van de titaandioxyde-industrie is door de Commissie inmiddels ingediend⁸⁵.

De EG is in 1976 toegetreden als lid van de IRC zodat de coördinatie en afstemming tussen het werk van de EG en de IRC is gewaarborgd⁸⁶. Op terreinen waar de EG zich een competentie heeft toegeëigend, stemt de vertegenwoordiger van de Europese Commissie in plaats van de afzonderlijke lidstaten. In de praktijk blijkt er een verschuiving plaats te vinden van de IRC naar de EG, vooral ingegeven door overwegingen om concurrentievervalsing tegen te gaan. Met name de Bondsrepubliek en Frankrijk hechten meer belang aan communautaire regelingen dan aan regelingen uitsluitend voor het Rijnbassin, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de opstelling van deze landen ten opzichte van de kwiklozingen door chlooralkalifabrieken.

IRC en ministeriële conferenties van Rijnsoeverstaten en Luxemburg

De IRC bestaat formeel sinds 1963⁸⁷. Haar taak is:

- het voorbereiden, doen uitvoeren en interpreteren van waterkwaliteitsonderzoek;
- het doen van voorstellen voor passende maatregelen ter bescherming van de Rijn aan de betrokken regeringen;
- het voorbereiden van eventuele internationale maatregelen.

In de IRC wordt door de delegaties op instructie van de regeringen onderhandeld, zodat éénparig genomen besluiten de facto neerkomen op overeenstemming tussen de regeringen van de Rijnsoeverstaten. In de ministerconferenties, waarvan er inmiddels zes hebben plaatsgevonden, kunnen de besluiten worden bekrachtigd en wordt naar oplossingen gezocht voor nog openstaande vragen en problemen. Een aldus genomen besluit vormt doorgaans nog geen bindende volkenrechtelijke overeenkomst. De besluiten dienen eerst te worden goedgekeurd door de nationale regeringen en de verdragen door de nationale parlementen. Dit is maar al te pijnlijk gebleken bij het Zoutverdrag⁸⁸. Hierin was voorzien in een reductie van 20 kg chloride per seconde als eerste fase, binnen 18

⁸² Publikatieblad C 168, d.d. 25-5-1975.

⁸³ Richtlijn 78/176/EEG, d.d. februari 1978.

⁸⁴ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltprobleme der Nordsee, op. cit., blz. 110 e.v. en blz. 139 e.v..

⁸⁵ Publikatieblad EG 1980, no. C356/32, dtd. 30 december 1980.

⁸⁶ 'Aanvullende Overeenkomst' van 3 dec. 1976 nopens de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging, Tractatenblad 1977, nr.31.

⁸⁷ Overeenkomst van Bern, 20 april 1963, Tractatenblad 1963 nr. 4; Ingevolge de Rijnvaartakte (Staatsblad 1869,75) behoort de bestrijding van de watervervuiling door de scheepvaart tot de bevoegdheden van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (zie ook: Rijnvaart politiereglement: Stb. 1972,48). Het op 1 januari 1972 van kracht geworden reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn (ADNR; Stb. 1971, 778) houdt mede rekening met het vervuiliingsaspect.

⁸⁸ Tractatenblad 1977, nr. 33, 'Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen de verontreiniging door chloriden', dec. 1976, Bonn.

maanden na ondertekening. De tweede en derde fase, samen goed voor een reductie van 40 kg chloride per seconde zou uiterlijk 1 januari 1980 voltooid moeten zijn. Het Zoutverdrag voorzag niet in een gedetailleerde uitwerking van fase 2 en 3; hiervoor diende nog een nadere uitwerking te worden gemaakt; de kostenverdeling zou dezelfde zijn voor de eerste fase. Een bijdrage in de kosten van Zwitserland (6%), de Bondsrepubliek (30%) en Frankrijk (30%) is geheel in lijn met het beginsel 'de vervuiler betaalt', zij immers lozen zelf aanzienlijke hoeveelheden zout op de Rijn. De bijdrage van Nederland (34%) in de kosten is in feite in tegenstelling met dit beginsel, omdat Nederland geen zout loost. Voorts werd nog overeengekomen dat de IRC binnen vier jaar na ondertekening moest komen met voorstellen voor een verdere reductie van de zoutvracht over de gehele loop van de Rijn. Al op de eerste ministerconferentie werd de wens uitgesproken dat de maximum-chlorideconcentratie bij de West-duits-Nederlandse grens de 200 mg/l niet te boven mocht gaan (deze waarde is identiek aan de IMP-norm voor chloride). De weigering van de Franse regering deze overeenkomst voor te leggen aan de Nationale Vergadering heeft het verdrag tot een dode letter gemaakt. Het overleg over de vermindering van de zoutlast werd heropend met de nieuwe regering. Op de vijfde ministerconferentie (1981, Den Haag) werden drie methoden geselecteerd voor de verwijdering van het afvalzout van de Franse kalimijnen. Tijdens de zesde ministerconferentie, 17 november 1981 te Parijs, werd opnieuw overeengekomen dat de lozingen door de kalimijnen zullen worden verminderd met 20 kg/s, dat is 700.000 ton/jr.; ten dele via de aloude injectiemethode in de poreuze kalk-zandsteenlagen in de diepe ondergrond (14 kg/s) en ten dele als grondstof voor een te bouwen zoutfabriek in de Elzas (6 kg/s). De verdeelsleutel voor de medefinanciering van andere landen voor de injectie-methode blijft gehandhaafd; de zoutfabriek wordt door Frankrijk zelf geheel gefinancierd. Een onderzoekscommissie zal de meest geschikte lokatie voor injectie aanwijzen en tevens de milieuvriendelijkheid van de methode aannemelijk moeten maken voor de bevolking. Al met al is dit resultaat zeer teleurstellend. Deze afspraak voorziet in een zelfde omvang van de reductie van de zoutlozingen als de eerste fase van het Zoutverdrag. Volgens dit Zoutverdrag hadden de tweede en derde fase, te zamen goed voor 40 kg/s uiterlijk 1 januari 1980 voltooid moeten zijn. Zelfs indien Frankrijk deze afspraak naleeft dan nog zal het weer geruime tijd duren voordat de vermindering van de lozing een feit is. Al met al lijkt de Franse regering er aardig in te slagen het overleg gaande te houden tot de mijnen zijn uitgeput, wat rond het jaar 2000 een feit zal zijn.

In het verleden heeft de Nederlandse regering kansen laten liggen om de onderhandelingen af te breken en deze kwestie aanhangig te maken bij het Internationaal Gerechtshof. Volgens een bilateraal verdrag van 1928 erkennen beide landen deze vorm van rechtspraak en de kans op een voor Nederland gunstige voorziening was groot. Het is de vraag of het nu, zo kort na deze nieuwe afspraak, het geschikte moment is deze weg in te slaan. Alhoewel de Franse regering ook nu weer geen grote voortvarendheid heeft betracht met de instelling van voornoemde commissie. Er zijn evenwel nog andere mogelijkheden. De kalimijnen in de Bondsrepubliek zijn onderworpen aan strengere milieu-eisen dan die in Frankrijk. In het kader van een goed functionerende mededinging ware het te overwegen op basis van art. 101 van het Verdrag van Rome deze zaak in de EG aanhangig te maken, zoals door Europarlementariër Hemo Muntingh is gesuggereerd en in de Coördinatiecommissie voor Internationale Milieu-aangelegenheden aan de orde is⁸⁹.

⁸⁹ Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen Nr. C283/1 dd. 3 november 1980 en nr. C222/2 dd. 2 september 1981. Zie tevens notitie: aanpak zoutlozingen Franse kalimijnen door middel van een EG-richtlijn gebaseerd op artikel 101 EEG-verdrag, mededeling ten behoeve van de Coördinatiecommissie voor Internationale Milieu-aangelegenheden (CIM). Zie tevens: H.U. Jessurun d'Oliveira, Het Rijnzoutverdrag en de EEG, Nederlands Juristenblad, 15 mei 1982, aflevering 20, blz. 589-595.

Het Chemieverdrag is 1 februari 1979 in werking getreden en vertoont grote overeenkomst met Richtlijn 76/464/EEG⁹⁰. De overeenstemming over deze richtlijn in Luxemburg in 1975 betekende tevens een doorbraak in het moeizame overleg in IRC-verband. In december 1979 werd in de IRC de eerste uitvoeringsrichtlijn over kwiklozingen door de chlooralkali-industrie aanvaard; deze is door Nederland en Zwitserland bekrachtigd⁹¹. Frankrijk en de Bondsrepubliek hebben dit nog niet gedaan en lijken te wachten met bekrachtiging tot in de EG-ministerraad overeenstemming is bereikt over de kwik-richtlijn. Zoals vermeld is hierover in december 1981 een akkoord bereikt. Voorts zijn er zeventien stoffen geselecteerd voor prioritaire behandeling. Hiervan ligt één ontwerprichtlijn, namelijk die voor de 'drins' (een groep van bestrijdingsmiddelen die alleen gemaakt wordt door Shell-Chemie te Rotterdam) reeds geruime tijd op goedkeuring van de EG-ministerraad te wachten — de IRC heeft deze verantwoordelijkheid naar de EG doorgeschoven. Een richtlijn voor cadmium is in voorbereiding en de stoffen 3.4. benzpyreen, 3.4. benzfluorantheen en arseen zijn in studie genomen (zie bijlage 5, tabel 5G). Met betrekking tot de 'grijze' lijst hebben de verdragspartijen afgesproken een middellange-termijnkwaliteitsdoelstelling voor de benedenloop voor chroom (en -verbindingen) vast te stellen, waarnaar de emissies in de Rijnsoeverstaten moeten worden afgestemd.

Aan het opstellen van een thermisch verdrag zal spoedig worden begonnen. Al op de eerste ministerconferentie (1972, Den Haag) werd overeengekomen dat nieuw te bouwen centrales aan de Rijn met een gesloten koelsysteem dienen te worden uitgerust. Op de vierde ministerconferentie (mei 1976 te Bern) werd een stand-still afgekondigd voor thermische lozingen. Tijdens de plenaire vergadering van de IRC in juni 1981 te Leiden werd overeenstemming bereikt over de punten die bij verdrag geregeld dienen te worden. Met het opstellen van een verdragtekst wordt nu begonnen.

Het secretariaat van de IRC, gevestigd te Koblenz, heeft een beperkte taakopdracht. Het verricht werkzaamheden in opdracht van de voltallige IRC-vergadering. Een beperking van de IRC is dat haar bevoegdheden zich niet uitstrekken over alle zijrivieren. Ten slotte is nog van belang de 'Raad van Europa'. In dit kader werd in 1968 het 'Handvest voor het Water' aangenomen, dat een twaalf principes bevat, waarop de aangesloten twaalf landen hun beleid voor het kwalitatief waterbeheer zouden baseren. Op basis van een aanbeveling van de raadgevende vergadering in 1969, waarbij onder overlegging van een ontwerp tekst voor een verdrag, het comité van ministers werd verzocht een Europees rivierenverdrag op te stellen, werd in 1970 een aanvang gemaakt met onderhandelingen over het verdrag over de waterkwaliteit van grensoverschrijdende rivieren⁹². Het verdrag legt onder meer oeverstaten langs een zelfde rivier de verplichting op, onderhandelingen te beginnen over de verbetering van de waterkwaliteit van de rivier als één van de betrokken staten daarom zou vragen. Dergelijke onderhandelingen zouden kunnen resulteren in de oprichting van een internationale riviercommissie. In december 1980 leek uiteindelijk op ambtelijk niveau overeenstemming over een verdragtekst bereikt, waarin een regeling voor zijrivieren van internationale rivieren was opgenomen doch waarin de minimumwaterkwaliteitseisen bij punten van grensoverschrijding veranderd zijn in richtwaarden die de eventuele internationale riviercommissies tot steun van hun onderhandelingen kunnen dienen. Het is nog niet duidelijk of dit

⁹⁰ *Tractatenblad* 1977, nr. 32 'Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging', dec. 1976, Bonn.

⁹¹ *IRC-Tätigkeitsbericht* 1979, op. cit. blz. 12 e.v..

⁹² Zie onder meer: Mr. G.W. Maas Geesteranus, *De strijd tegen grensoverschrijdende waterverontreiniging*, blz. 69-100. In: *Volkenrechtelijke aspecten van de waterverontreiniging*, Preadvis. Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal recht no. 65, april 1972, Kluwer Deventer (Draft European Convention for the protection of International Watercourses against pollution, CAHPP (81)1, Straatsburg 18 februari 1981).

verdrag ook door alle lidstaten van de Raad van Europa zal worden getekend. Nationale implementatie van wat in de EG en IRC tot stand wordt gebracht, vindt plaats via de Wet Verontreiniging oppervlaktewateren⁹³.

Beginselen van algemeen volkenrecht

De soevereiniteit van een land met betrekking tot de milieubescherming wordt beperkt door regels van het volkenrecht. Het algemene volkenrecht kent evenwel slechts globale normen op het gebied van grensoverschrijdende verontreiniging. Deze zijn onder andere:

- 'Draft Principles on shared natural resources'; voor kennisgeving aangenomen en voor opname in verdragen aanbevolen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties⁹⁴;
- Beginsel 21 van de Verklaring van Stockholm (1972):

'staten hebben het soevereine recht hun eigen hulpbronnen te exploiteren volgens hun eigen milieubeleid, en zijn ervoor verantwoordelijk dat activiteiten verricht onder hun rechtsmacht of toezicht geen schade veroorzaken aan het milieu van andere staten of van gebieden die buiten de grenzen van de nationale rechtsmacht vallen'⁹⁵.

In het eerste milieuprogramma van de EG⁹⁶ is dit beginsel ook communautair vastgelegd. Deze plicht er voor te zorgen dat activiteiten op het grondgebied van het ene land geen wezenlijke schade toebrengen aan een ander land of geen aanmerkelijk risico creëren dat zulke schade zou ontstaan, moet worden gezien als een 'due diligence'; met andere woorden een plicht om alle noodzakelijke zorgvuldigheid in acht te nemen ten einde vervuiling van buurlanden of het blootstellen aan een aanmerkelijk risico te voorkomen en in voorkomende gevallen te bestrijden. Deze 'due diligence' wordt in recente verdragen veelal geconcretiseerd in de vorm van 'milieukwaliteitsnormen' en het voorschrijven van termijnen waarbinnen aan deze normen moet zijn voldaan;

- Non-discriminatiebeginsel. In OESO-verband is het nondiscriminatiebeginsel aanvaard dat in zijn laatste formulering inhoudt:

'without prejudice to more favourable measures....each country should ensure that its regime of environmental protection does not discriminate between pollution originating from it which affects or is likely to affect the area under its national jurisdiction and pollution originating from it which affects or is likely to affect an exposed country'⁹⁷.

Het non-discriminatiebeginsel is een aanvulling op de volkenrechtelijke verplichtingen en ontslaat een land met een indifferente milieupolitiek er niet van iets te doen aan grensoverschrijdende vervuiling die aanzienlijke schade veroorzaakt in een ander land. Dit beginsel levert concrete handvaten; meer dan de vage volkenrechtelijke normen. In de EG-richtlijn betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de produktie van drinkwater, staat voornoemd beginsel vermeld⁹⁸. Dit non-discriminatie beginsel vraagt om een harmonisatie van beleid, immers toepassing van het beginsel door het ene land kan verderstrekkende gevolgen hebben dan bij toepassing door een ander land.

⁹³ Staatsblad 1981, 414, 24 juni 1981

⁹⁴ General Assembly Resolution (GA 34/186 van 18 december 1979, zie: *International Legal Materials*, 17 (1978), blz. 1097-1099.

⁹⁵ Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, nr. 62, 1972.

⁹⁶ *Publicatieblad van de Europese Gemeenschap* nr. C 112 van 20 december 1973.

⁹⁷ OESO-aanbeveling inzake 'Principles concerning transfrontier pollution', C 74/224, van 14 november 1974 en OESO-aanbevelingen: 'Implementation of a regime of equal right of access and non-discrimination relating to transfrontier pollution', 17 mei 1977, doc.C.(77) 28(final). Zie tevens: OESO Environment Committee, *Transfrontier Pollution 1975-1978*, Parijs, 6 april 1979 ENV(79)12.

⁹⁸ Richtlijn 75/440/EEG, d.d. 15 juni 1975, art.4 (1).

Een tweetal andere beginselen zijn in dit verband nog van belang:

- Het 'vervuiler betaalt'-principe. Dit beginsel, inhoudende dat de kosten die het voorkomen en bestrijden van verontreiniging van het milieu met zich meebrengen, ten laste van de vervuiler komen, is zowel door de OESO⁹⁹ als door de EG¹⁰⁰ aanvaard.
- Stand-still-beginsel. Dit beginsel, dat in 1973 door de ministerraad van de EG werd aanvaard, houdt in dat de lidstaten vast besloten zijn erop toe te zien dat de huidige kwaliteit van de diverse milieus, gezien als een samenhangend geheel van alle regio's van de gemeenschap, niet achteruitgaat, mede gelet op het vaak onomkeerbare, of nagenoeg onomkeerbare karakter van sommige vormen van verontreiniging¹⁰¹. Dit stand-still-beginsel is reeds toegepast op de nationale zoutvrachten en de thermische belastingen van de Rijn.

Het is geen eenvoudige zaak staten internationaal aansprakelijk te stellen voor schade die het gevolg is van grensoverschrijdende verontreiniging. Zoals gezegd is de plicht van een land om erop toe te zien dat geen wezenlijke schade wordt toegebracht aan het milieu van andere staten een 'due diligence'-verplichting en niet een garantieverplichting dat zulke schade niet zal worden toegebracht. Dit betekent dat niet volstaan kan worden met aan te tonen dat wezenlijke schade is toegebracht, maar dat ook moet worden aangetoond dat de betreffende staat onzorgvuldig heeft gehandeld. Daarbij komt nog dat volkenrechtelijke procedures niet zelden kostbaar, langdurig en diplomatiek uiterst delicaat zijn en slechts door de staat kunnen worden aangespannen¹⁰². Het behoeft geen betoog dat deze weg dan ook gezien wordt als een 'ultimum remedium'.

Beleidsconsequenties

De gevoeligheid van Nederland op het terrein van de waterkwaliteit is groot. De Rijn voedt circa twee derde van de Nederlandse oppervlaktewateren en is daarmee bepalend voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in grote delen van Nederland. Het meest bekend is de zoutlast. Naast grote problemen bij de drinkwaterbereiding, veroorzaakt dit zout alleen al voor de Westlandse tuinders naar schatting een oogstverlies van 85-100 miljoen gulden per jaar. Zorgelijk is tevens de verontreiniging van de Rijn met nitraten en fosfaten. Een veelvoud van wat in Nederland aan deze stoffen wordt geloosd, wordt via de Rijn aangevoerd uit het buitenland. Het bereiken en handhaven van Nederlandse grenswaarden voor deze stoffen staat en valt bij sanering bovenstrooms Lobith. De biologisch afbreekbare verontreiniging is aanzienlijk gereduceerd. Nederland zal voor deze soort verontreiniging vooral de hand in eigen boezem moeten steken — een aantal grote steden te zamen lozen nog ongezuiverd hun afvalwater in het Rijnstroomgebied. Het probleem van de zware metalen is aanzienlijk verlicht; incidenteel treden nog normoverschrijdingen op. Een complicatie hierbij is evenwel de verontreiniging van het slib, waarvoor moeilijk toepassingen of verantwoorde verwijderingsmethoden zijn te vinden. Het meest verontrustend is ongetwijfeld de organisch-chemische verontreiniging. Zeer frequent en over grote delen van Nederland vinden overschrijdingen van de grenswaarden plaats van stoffen als polycyclische aromaten, fenolen, organochloorpesticiden en gechloreerde koolwaterstoffen. Zo vormen momenteel de polychloorbifenyleen het belangrijkste contaminantenprobleem voor de Nederlandse visserij.

Uit het voorgaande is ook gebleken dat verreweg het grootste deel van de verontreiniging van Westduitse origine is. Volgens de 'Rat von Sachverständigen für Umweltfragen' is de bijdrage van de Bonds-

⁹⁹ OESO, *The implementation on the Polluter-Pays-Principle*, Parijs, 1974.

¹⁰⁰ Aanbeveling van de Raad, 3 maart 1975.

¹⁰¹ *Publicatieblad van de Europese Gemeenschap*, nr. C.112, 20 december 1973.

¹⁰² S. van Hoogstraten en J.G. Lammers, 'Volkenrechtelijke en nationaal-rechtelijke aspecten van grensoverschrijdende vervuiling; rapport nr. 77a, Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht (NR), juni 1978.

republiek aan de totale vervuiling 70 tot 80%. Volgens haar is de Rijnsanering dan ook in eerste instantie een zaak van de Bondsrepubliek en niet een internationaal probleem¹⁰³. Voor de zoutlast is Frankrijk de hoofdschuldige, maar ook hieraan draagt de Bondsrepubliek voor circa 40% bij. Het bilateraal overleg tussen Nederland en de Bondsrepubliek houdt zich niet bezig met de Rijn. Het internationaal overleg heeft, zo is gebleken, nog weinig tot geen resultaten opgeleverd. De Internationale Rijn Commissie blijkt een vrijwel onmachtig lichaam. Dit is vooral te wijten aan de opstelling van de Bondsrepubliek en Frankrijk, die de voorkeur geven aan regelingen op EG-niveau om mogelijk concurrentienadeel te voorkomen. De 'zoutkwestie' is een goede illustratie van de geringe daadkracht van de IRC. De Europese Gemeenschappen hebben meer dan de IRC weten te bewerkstelligen, maar ook in dit kader komen de vorderingen moeizaam tot stand. Nu, zes jaar na aanvaarding van de richtlijn ter bescherming van het aquatisch milieu tegen verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen (76/464/EEG), is nog slechts overeenstemming bereikt over één uitvoeringsrichtlijn, namelijk die voor kwik. Voor prioritaire behandeling (zwarte lijst) zijn zestien andere verbindingen aangewezen, terwijl door het directoraat-generaal XI voor milieu, consumentenbescherming en nucleaire veiligheid van de EG een lijst met 120 stoffen is opgesteld¹⁰⁴. Gezien het tempo in het verleden lijkt de EG-bureaucratie nog tot ver in de toekomst hiermee voldoende werk te hebben. Voorstellen van Nederland om tot een versnelling van deze procedures te komen, hebben het in de EG-milieuministerraad, juli 1979, niet gehaald. Ook de Raad van Europa heeft grote moeite overeenstemming te bereiken over het rivierenverdrag, waaraan sinds 1970 wordt gewerkt.

Van groot belang zijn dan ook de initiatieven van particuliere organisaties als de Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rhein-Einzugsgebiet, de Rijncommissie Waterleidingbedrijven en de Stichting Reinwater. Laatstgenoemde ondersteunt een drietal tuinders bij een proces aanhangig gemaakt bij de rechtbank in Rotterdam tegen de Franse kalimijnen, waarin mogelijk nog dit jaar een vonnis zal worden gewezen. Ook het Internationaal Water Tribunaal, dat wordt georganiseerd door een elftal milieuorganisaties, april 1983 te Rotterdam, kan een belangrijke impuls leveren voor het in het slop geraakte internationaal overleg. Dit initiatief wordt overigens door de betrokken departementen, zowel door middel van subsidies als door diplomatieke actie ondersteund.

De uitkomsten van het internationaal overleg bepalen dus in hoge mate het succes van een nationaal beleid voor het terugdringen van de waterverontreiniging. Maar tevens geldt dat Nederland alleen dan een stevige onderhandelingspositie heeft, wanneer het blijkt geeft van een adequaat nationaal beleid.

De regering heeft in het verleden kansen laten liggen om via een volkenrechtelijke procedure bij het Internationale Hof van Justitie de zoutkwestie met de Franse regering te regelen. Het tijdstip voor deze vorm van arbitrage lijkt nu minder geschikt, zo kort na het afkomen van een nieuwe afspraak. Gelet op de traagheid waarmee de Franse regering ook deze afspraak uitvoert, is deze weg evenwel ook nu nog het overwegen waard. Daarnaast zijn er op EG-niveau mogelijk nog stappen te zetten. Alhoewel het grootste deel van de vervuiling van de Rijn waarmee Nederland heeft te kampen, is toe te schrijven aan de Bondsrepubliek, is het gezien het gegroeide internationaal overleg in IRC en EG, niet logisch een en ander op bilateraal niveau te behandelen.

¹⁰³ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen Umweltprobleme des Rheins, 3. Sondergutachten, März 1976 Stuttgart, blz. 192 e.v..

¹⁰⁴ Catherine Caufield: Environment: Britain lags, Europe leads. New Scientist, 13 augustus 1981, blz. 416-417.

4.4 Nucleaire installaties in het grensgebied

4.4.1 Inleiding

Niet alleen het aanmerkelijke verschil in de huidige en toekomstige rol van kernenergie in beide landen, maar ook de locaties van nucleaire installaties in de Bondsrepubliek rechtvaardigen de speciale aandacht voor de problematiek van grensoverschrijdende risico's.

Nederland telt naast enkele onderzoeksreactoren, twee commercieel geëxploiteerde kernenergiecentrales, met een gezamenlijk vermogen van circa 500 MW en een verrijkingsfabriek met een capaciteit van 200 ton uraan per jaar¹⁰⁵. De brede maatschappelijke discussie over het energiebeleid en de aansluitende parlementaire besluitvorming betreft onder meer de mogelijke uitbreiding van het nucleaire vermogen met 3000 MW, dan wel de sluiting van de bestaande kerncentrales. Uit de tabellen

Tabel 4.5. Aandeel kernenergie in de elektriciteitsproductie, 1960-1990 (in %)

	1960 a)	1970 a)	1978 a)	1979 b)	1980/81	1985	1990
Europa (9 landen)	0,5	4,6	10,3	12,2			
Nederland		0,9	6,5	5,9	5	5 d)	4 c)
Bondsrepubliek		2,5	10,2	13,9	13 e)	18 e)	32 c)
België		0,2	24,6	23,6	25	50	
Frankrijk				19,1	32 c)	55	73
Verenigd Koninkrijk				11,5			

Bron:

a) Nota Energiebeleid, deel 3, Brandstofinzetplan Centrales; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15802, nrs. 11-12, bijlagen 9-1 en blz. 44.

b) *Polytechnisch tijdschrift voor Electrotechniek en Electronica*, 36 (1981), nr. 7, blz. 355 en 356.

c) Ministerie van Economische Zaken, Stand van zaken voor Frankrijk op 1 september 1981; Persbericht 27, januari 1982.

d) Verondersteld is, dat (nog) geen sluiting van Borssele en Dodewaard heeft plaatsgevonden.

e) Ministerium für Wirtschaft, Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983, Sachgebiet 75.

Tabel 4.6. Geïnstalleerd en gepland vermogen (in MW en % totaal verbruik binnenland)

	in bedrijf	in aanbouw/gepland	verwacht aandeel in 1985 in TVB %
Bondsrepubliek a),d),e)	9.060	12.629	13.088
Frankrijk b)	14.520	42.965	± 10
België c)	1.670	3.760	11,1
Groot-Brittannië c)	6.035	4.388	
Nederland	500	—	1 f)
Wereld	132.588	317.581	

Bron:

a) *Atomwirtschaft*, april 1981, blz. 258, stand van zaken maart 1981.

b) *Nuclear Engineering International*, april 1981, blz. 13, stand van zaken maart 1981.

c) *Atomwirtschaft*, december 1980, blz. 625, stand van zaken eind 1979.

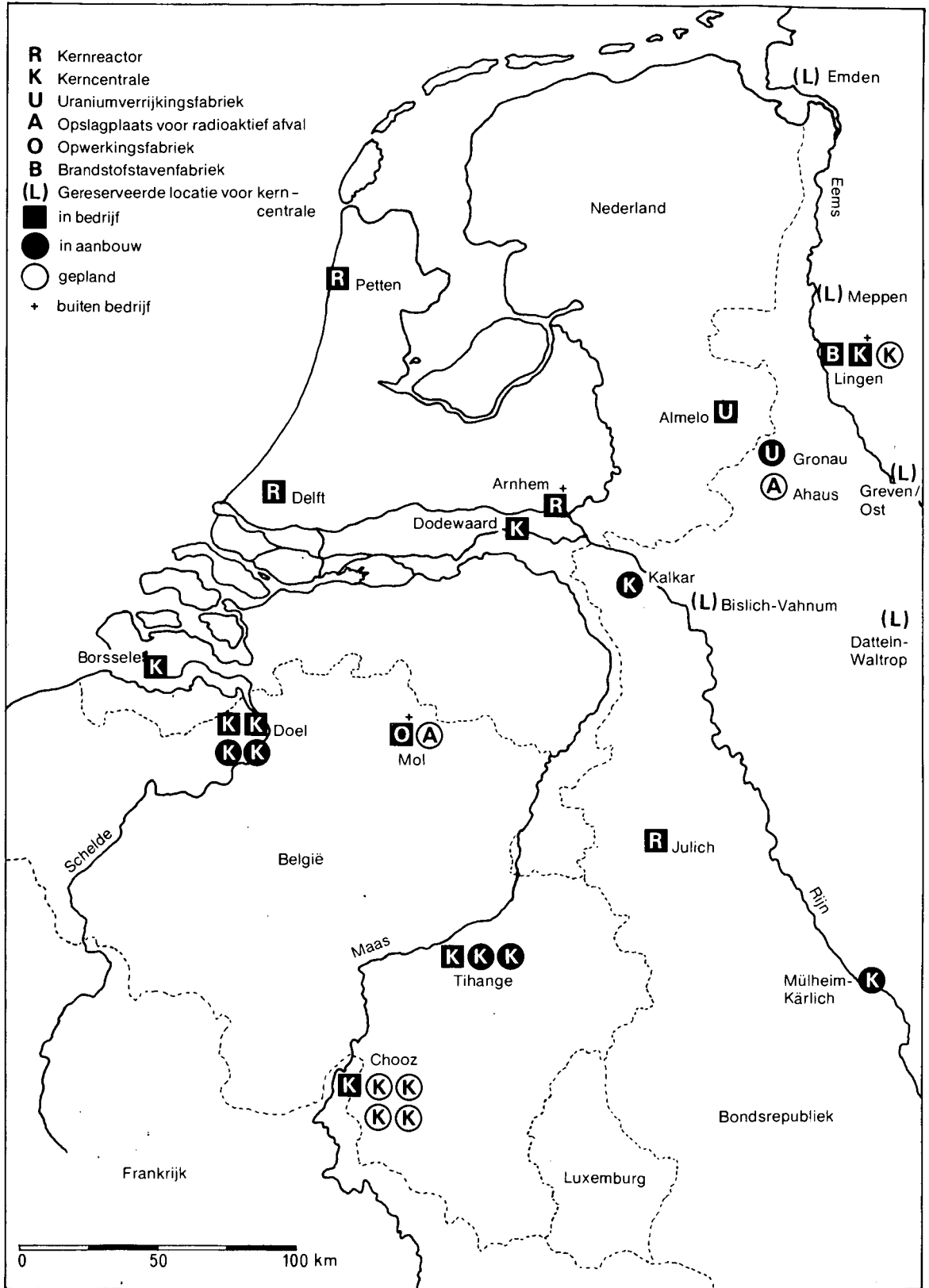
d) Ministerium für Wirtschaft, Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983, Sachgebiet 75.

e) Energieprogramm 1980 der Niedersächsischen Landesregierung, Hannover 1981, blz. 15.

f) Verondersteld is, dat (nog) geen sluiting van Borssele en Dodewaard heeft plaatsgevonden.

¹⁰⁵ In 1983 zal de capaciteit uitgebreid zijn tot 600 ton verrijkingsarbeid per jaar. Afhankelijk van onder meer de Uranit-plannen voor Gronau wordt nog een uitbreiding overwogen tot 1000 ton per jaar. Zie: *Atomwirtschaft*, januari 1982, Vol. 27, nr. 1, blz. 9.

Figuur 4.2. Overzicht nucleaire installaties in grensgebieden



4.5 en 4.6 over het bestaande en geplande aandeel van kernenergie in de energieproductie kan gevoeglijk de conclusie worden getrokken dat in de buurlanden de beslissing over de 'nucleaire optie' reeds genomen is.

In België zijn in Doel (nabij Antwerpen) twee kerncentrales van ieder 390 MW in bedrijf en twee van respectievelijk 900 en 1000 MW in aanbouw. In Tihange, nabij Luik, is een kerncentrale in bedrijf van 870 MW en zijn er twee in aanbouw van respectievelijk 900 en 1000 MW. In Mol, ten slotte, staat een opwerkingsfabriek die sinds 1974 buiten bedrijf is gesteld en waar kernsplijtingsafval (KSA) wordt opgeslagen. Frankrijk heeft naast de reeds bestaande 318 MW centrale te Chooz een viertal nieuwe centrales gepland met een gezamenlijk vermogen van 5200 MW. Dit brengt het aantal kerncentrales aan de Maas op 8, met een totaal vermogen van 8288 MW (zie figuur 4.2). Circa 3 miljoen mensen in Nederland betrekken momenteel hun drinkwater uit de Maas. Bij de Rijncommissie Waterleidingsbedrijven (RIWA) heerst ongerustheid over deze plannen, onder meer omdat in sommige periodes van het jaar de waterafvoer van de Maas zo klein kan zijn dat ook de routinelozingen van koelwater, radioactieve en andere stoffen de drinkwaterbelangen in gedrang kunnen brengen¹⁰⁶.

Aanvankelijk vertoonde het kernenergieprogramma van de Bondsrepubliek dezelfde groei als dat van België en Frankrijk. Het in 1973 vastgestelde beleid voorzag in een geïnstalleerd elektrisch vermogen in 1980 van 20.000 MW en 45.000 MW in 1985, hetgeen circa 45% van de elektriciteitsbehoefte zou hebben gedekt. Deze getallen zijn inmiddels teruggebracht tot 9000 en 17.600 MW. De toenemende maatschappelijke en politieke weerstanden en de mede daardoor steeds langer wordende vergunningenprocedures en strenger wordende veiligheidseisen zijn enkele oorzaken van de vertraagde penetratie. De installaties in Brokdorf en Kalkar, maar vooral de plannen voor Gorleben, hebben in de discussies in de Bondsrepubliek een grote rol gespeeld. In Gorleben was een opwerkingsfabriek van 1500 ton uraan/jr. gepland met daarbij een eindopslagplaats voor kernsplijtingsafval en ander radioactief materiaal. In verband met de lange bouwtijd was een tussenoplossing nodig voor de uitgebrande splijstofelementen. Naast Gorleben zelf werd hiervoor onder meer Ahaus aangewezen. De minister-president van Nedersaksen, Albrecht, wees evenwel de plannen voor een opwerkingsfabriek in Gorleben af, waardoor het hele plan voor de afvalverwerking ('Entsorgung') van de Bondsregering op losse schroeven kwam te staan. Inmiddels is een interimoplossing gevonden en vastgelegd in een overeenkomst tussen de Bond en de deelstaten¹⁰⁷. Deze houdt in de inrichting van twee tussenopslagplaatsen (Ahaus en Gorleben) en vergroting van de opslagcapaciteit in de centrales zelf ('Kompaktlagerung'). Voorts zal een studie worden verricht naar de wenselijkheid van opwerking. In het midden van de jaren tachtig zal worden beslist over de wijze van verwerking: of afvalverwerking zonder opwerking of opwerking in een viertal kleine fabrieken in Hessen, Rijnland-Palz, Nedersaksen en Beieren, van ieder 350 ton uraan/jr. In feite lijkt de beslissing voor opwerking reeds genomen, gelet op het besluit van de Bondsregering door te gaan met de bouw van Kalkar en de voorwaarden die de elektriciteitsmaatschappijen hebben verbonden aan de medefinanciering¹⁰⁸. Waarom immers zou men een kweekreactor bouwen, als het gekweekte produkt niet gebruikt kan

¹⁰⁶ Rijncommissie Waterleidingbedrijven (RIWA), jaarverslag 1980, deel B: *de Maas*; Amsterdam, oktober 1981, blz. 7 en 18-24; zie tevens: Theo Klein, 'Franse kerncentrales bedreigen de Maas'; *De Volkskrant*, 11 december 1981.

¹⁰⁷ 'Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern zur Entsorgung der Kernkraftwerke', vom 28. September 1979, zie voor de tekst: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, 'Anlage 1 zum Bericht der Bundesregierung über die Entsorgungslage der Kernkraftwerke' vom 10. Oktober 1981, Bulletin nr. 122, blz. 1133, Bonn, oktober 1979.

¹⁰⁸ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 'Beschluss des Bundeskabinetts zur Finanzierung des Schnellen Brütters'; *Bulletin*, 25 februari 1982, nr. 17, blz. 134, Bonn, 1982.

worden en waarom uitgebrande splijtstofstaven uit licht-waterreactoren (LWR's) onopgewerkt opbergen in zoutformaties, wanneer bij opwerking nuttige stoffen gewonnen kunnen worden: splijtbaar uranium (U 235) voor nieuwe LWR-brandstofelementen, natuurlijk uranium (U 238) voor de kweekmantel en plutonium (P 239) als brandstof voor kweekreactoren. Zal men laatstgenoemde twee dan in het buitenland kopen¹⁰⁹?

In de discussies in de Bondsrepubliek neemt bondskanselier Helmut Schmidt een belangrijke plaats in. Op het SPD-congres in april 1979 voerde hij als argument voor kernenergie aan, dat het geen zin kon hebben om van kernenergie helemaal af te zien uit veiligheidsoverwegingen, omdat Frankrijk in de komende jaren een groot aantal kerncentrales in de buurt van de grens met de Bondsrepubliek gaat bouwen¹¹⁰.

Dezelfde argumentatie die Schmidt aanvoerde voor kernenergie, wordt door onder meer de Provinciale en Gedeputeerde Staten van Overijssel en Drenthe en de Gewestraad van Twente gebruikt in de bezwaarschriften tegen de plannen in de Bondsrepubliek: 'Bij realisering van deze ontwikkelingen zal de maatschappelijke discussie voor de bevolking van het betrokken Nederlandse grensgebied zijn waarde voor een belangrijk deel, zo niet geheel verliezen'¹¹¹. Tegen Gronau werden ruim 2800, tegen Lingen 1850 en tegen Ahaus 37 bezwaarschriften door ingezetenen uit Nederland ingediend¹¹². Door de provinciale besturen van Drenthe, Gelderland en Overijssel en de Gewestraad van Twente is in oktober 1980 de 'stuurgroep Duitse kernenergie-installaties' ingesteld, ondersteund door een ambtelijke werkgroep, om de ontwikkelingen in de Bondsrepubliek op de voet te volgen.

Naast kritiek op en ongerustheid over de Westduitse nucleaire plannen, is er van Westduitse zijde ook kritiek op de ontwikkelingen in Nederland, voor zover die gaan in de richting van een totale afwijzing van de nucleaire optie. Bondskanselier Schmidt heeft in april 1979 op een bijeenkomst van de Europese Raad van Ministers de landen die te weinig voortgang maken met het vergroten van het aandeel van kernenergie in de elektriciteitsopwekking (Denemarken en Nederland) gewaarschuwd dat zij bij afwijzing van de nucleaire optie niet mogen rekenen op solidariteit van de overige landen bij de toewijzing van contingenten fossiele brandstoffen. Verder is nog het vermelden waard dat de kerncentrale van Borssele gebouwd is door Kraftwerk Union, en dat, zo Nederland zou besluiten nieuwe kerncentrales te bouwen, deze een potentiële kandidaat is. Kortom, in de relatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek speelt kernenergie een belangrijke rol.

In het voorafgaande zijn al enkele van de bestaande, in aanbouw zijnde, bestelde en geplande nucleaire installaties genoemd. Hier volgt nu een volledig overzicht¹¹³. In de deelstaat Nedersaksen, in Lingen, staat naast een inmiddels buiten werking gestelde kernenergiecentrale een brandstofstavenfabriek. Voorts is in januari 1982 een vergunning ver-

¹⁰⁹ Zie: Horst Bieber, 'Deal am Rhein, Industrie-Hilfe für Kalkar gegen ein Bonner Bekenntnis zur Kernenergie'; *Die Zeit*, 15 januari 1982, blz. 10. Overigens is er sprake van externe druk op de Bondsrepubliek, om de opwerking niet in eigen beheer uit te voeren. Dit vanwege de nog immer aanwezige angst dat de Bondsrepubliek over een eigen kernwapen zou kunnen beschikken. In IAEA-verband is hieromtrent het voorstel gedaan deze gevoelige technologie bij een internationale autoriteit onder te brengen.

¹¹⁰ Henk Strabbing, 'SPD-congres achter Schmidt'; *De Volkskrant*, 12 april 1979.

¹¹¹ Zie onder meer 'Standpunten van de Gewestraad Twente' inzake Ahaus (7 maart 1979) en Gronau (9 oktober 1979). Ook de Provinciale Staten van Drenthe, Gedeputeerde Staten van Gelderland en menige gemeenteraad hebben zich in dezelfde zin uitgesproken. Dit argument wordt door het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (V&M) onderschreven getuige de brief van de minister van V&M aan de Provincie Overijssel, 8 januari 1982. Dit standpunt zal door de minister ter kennis worden gebracht aan haar Duitse ambtgenoot de minister van Buitenlandse Zaken, zie *Tubantia*, 14 januari 1982; zie eveneens noot 123 en 124.

¹¹² Zie onder meer: 'Grensoverschrijdende verontreiniging' en 'Verslag van een mondeling overleg'; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800, hoofdstuk XVII, nr. 68, blz. 1-27.

¹¹³ Unterrichtung über den Stand der Planungen zu kerntechnischen Anlagen in der Euregio, Anlage ER 79/II-3, Enschede/Gronau, 13 november 1979, jaargangen 1977 t/m 1980, *Hengelo's Dagblad*, *De Volkskrant* en *NRC Handelsblad* (persoonlijk archief B. van Elzen, Twents' Energie Comité).

leend voor de 1300 MW kernenergiecentrale Emsland, die in de loop van 1988 bedrijfsklaar zou kunnen zijn. De centrale zal een opslagcapaciteit voor uitgebrande splijtstofelementen hebben, die voldoende is voor vijf bedrijfsjaren. Koeling vindt ten dele plaats door een koeltoren, ten dele direct via de Eems. Nabij Geeste is een koelwaterbuffermeer van 4 km² gepland¹¹⁴. Het energieprogramma van de deelstaat Nedersaksen voorziet in de bouw van een kerncentrale van 1300 MW met als mogelijke vestigingsplaatsen Emden, Lingen of Meppen¹¹⁵. Samen met de installaties verder van de grens verwijderd, beschikt de deelstaat dan na 1990 in totaal over een nucleair elektrisch vermogen van 6000 MW, dat is 43% van het totaal geïnstalleerd vermogen. Verder is nog het plan geopperd voor een kolenvergassingsinstallatie aan de kust, met een capaciteit van 5 à 6 mln. ton steenkoolequivalent, die van proceswarmte zou kunnen worden voorzien door een hoge-temperatuurkernreactor. Met betrekking tot de 'Entsorgung' worden vergunningen verleend voor 'Kompaktlagerung'; de opslagcapaciteit bij de centrales wordt daarmee verruimd tot 6,5 à 7 bedrijfsjaren. Verder van de grens worden de mogelijkheden onderzocht voor opslag van middel- en laag radioactief afval en in Gorleben loopt een uitgebreid onderzoeksprogramma om de geschiktheid van de zoutformaties te bepalen voor de eindopslag van kernsplijtingsafval. Op zijn vroegst zal de beslissing hierover in 1993 kunnen vallen. Ten slotte heeft de deelstaat zich bereid verklaard in Gorleben een interimopslagplaats voor splijtstofelementen in te richten en, wanneer positief beslist wordt over opwerking, een opwerkingsfabriek van 350 ton uranium per jaar.

In de deelstaat Noordrijn-Westfalen is geen officieel energieprogramma vastgesteld. Wel zijn in het 'Landesentwicklungsbericht' een viertal mogelijke vestigingsplaatsen gereserveerd voor kernenergiecentrales¹¹⁶. In aanbouw is een uraniumverrijkingsfabriek in Gronau, die een capaciteit zal krijgen van 1000 ton per jaar, voldoende om acht kerncentrales van 1200 MW van uranium te voorzien. Er liggen uitbreidingsplannen gereed tot een capaciteit van 5000 ton/jr. Ter vergelijking wordt vermeld dat Urenco Almelo sinds 1979 een capaciteit van 200 ton/jr. heeft (zie noot 103). Voor Ahaus is een aanvraag ingediend voor een tussenopslagplaats voor uitgebrande splijtstofelementen. Het eerste plan voor een 'natte opslag' is inmiddels vervangen door een plan voor 'droge opslag' in houders. De totale opslagcapaciteit zal circa 1500 ton uranium bedragen, wat bij volledige bezetting 2 mrd. curie aan radio-activiteit betekent. De vergunningenprocedure is voor deze installatie nog niet afgerond. In Kalkar wordt sinds 1973 gebouwd aan de natriumgekoelde snelle-kweekreactor met een elektrisch vermogen van 300 MW, die op zijn vroegst in 1986 in bedrijf gesteld zal kunnen worden. In Schmehausen wordt gebouwd aan een thorium-hoge-temperatuurreactor en in Julich is sinds 1969 een onderzoeksreactor in bedrijf.

Hiermee tekent zich in het grensgebied een vrijwel gesloten splijtstofcyclus af; het enige dat ontbreekt is een uraniummijn en een hexafluoridefabriek. In Gronau, Ahaus, Kalkar en Lingen, Bislich-Vahnum en Emden liggen de bestaande en mogelijke bouwlocaties op zo'n 10-20 km van de Nederlands-Westduitse grens en doen zich risico's voor van grensoverschrijdende besmetting. Omdat zich uiteenlopende opvattingen over de rol van kernenergie kunnen ontwikkelen tussen beide landen is het van belang hier nader aandacht aan te besteden. Dit gebeurt door het beschouwen van een combinatie van gegevens uit Westduitse veilig-

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld: Project Kernenergiecentrale Emsland (KKE), *Standpunt inzake Veiligheid, Stralenscherming en Milieubescherming*; Rapport van de Werkgroep 1 aan de Nederlands-Duitse Commissie voor Kerninstallaties in het grensgebied, 's-Gravenhage/Bonn, 28 april 1981.

¹¹⁵ Niedersächsisches Energieprogramm 1980; Landesregierung, Hannover, januari 1981.

¹¹⁶ Landesregierung Nordrhein-Westfalen, *Landesentwicklungsbericht*; Heft 42, Düsseldorf, november 1979, blz. 56 en blz. 205 e.v.. Zie tevens Landesentwicklungsplan VI, vastgesteld 16 april 1980, en het Landesentwicklungsbericht 1980, blz. 78.

heidsstudies, enkele resultaten van verspreidings- en radiobiologische modellen van een onderzoeksgroep van de Technische Hogeschool Twente en gegevens van de Gezondheidsraad over mogelijke gevolgen van besmetting. Voornoemd onderzoek van de TH Twente is in opdracht van de Raad uitgevoerd¹¹⁷. Er wordt ingegaan op mogelijke gevolgen voor Nederland van routinelozingen bij normaal bedrijf, van storingen en, met uitzondering van Ahaus, ernstige ongevallen van de geplande of in aanbouw zijnde installaties van Ahaus, Lingen en Kalkar. Het betreft hier geen analyse van de risico's van kernenergie waarbij alle aspecten in samenhang worden beschouwd. Als zo'n analyse al kan worden gemaakt valt zij ver buiten de opzet van dit rapport.

In de slotparagraaf worden de bestaande overlegstructuren aan een beschouwing onderworpen en worden de conclusies en aanbevelingen gegeven.

4.4.2 Stralingsbelasting - mogelijke gevolgen voor Nederland

De gevolgen van het vrijkomen en de verspreiding van radio-actieve stoffen in de omgeving kunnen worden beschreven in termen van besmettingsgraad van het land en de stralingsbelasting van personen. Om redenen van onzekerheid van lange-termijneffecten bij een gegeven stralingsbelasting en de effectiviteit van tegenmaatregelen als evacuatie en decontaminatie, is geen schatting gemaakt van mogelijke schade aan leven en gezondheid bij de ongevalsscenario's. Wel zal hier, om de betekenis van de hoogte van de opgelopen dosis voor de gezondheid aan te geven, een aparte beschouwing worden gegeven over stralingsdosiseffect-relaties.

De stralingsbelasting wordt uitgedrukt in rem (röntgenequivalent man); een eenheid waarin de biologische werkzaamheid van de diverse soorten straling is verdisconteerd. De Gezondheidsraad heeft in enkele adviezen dosiseffectrelaties en noodreferentieniveaus gegeven, welke voor de interpretatie van de berekende stralingsbelasting zijn gehanteerd¹¹⁸. Onder een noodreferentieniveau (NRN) wordt verstaan een waarde van de geïntegreerde stralingsdosis voor de mens of de daaruit afgeleide waarden voor de besmetting van relevante componenten in het milieu, waar beneden het onwaarschijnlijk is dat voor omwonenden van een nucleaire installatie hinderlijke maatregelen ter vermindering van het stralingsrisico met acute gevolgen zijn gerechtvaardigd. De gevolgen van de stralingsbelasting volgens de Gezondheidsraad zijn te scheiden in acute (a), laat-somatische (b) en prenatale en genetische effecten (c).

a. Acute gevolgen van kortdurende (24 uur) bestraling:

- 250 rem: acute beenmerg-drempeldosis, waarboven door vroeg-somatische schade sterfte kan optreden (lethale dosis nul, LDO). De dosis, waarbij 50% sterfte optreedt, LD50, ligt op 350 rem; 100% sterfte, LD100, treedt op bij 450 rem. Acute effecten ontstaan doordat in een aantal organen die normaal veel delende cellen bevatten, een groot

¹¹⁷ W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts, *Ahaus, Lingen en Kalkar: Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland*; serie 'Vorstudies en achtergronden', nr. V31, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982. Over de inhoud van deze voorstudie hebben consultaties plaatsgevonden met: J.A.G. Davids (ECN), R.W. van Otterloo (KEMA), L. Reijnders (SNM) en K.A. Warschauer (TNO). Deze commentaren zijn op aanvraag verkrijgbaar bij het bureau van de WRR.

¹¹⁸ Gezondheidsraad, *Normen bij Reactorongevallen*; VAR-reeks 39, ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Leidschendam, 1976.

Gezondheidsraad, *Kerncentrales en Volksgezondheid*, nr. 3255/74, ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Leidschendam, september 1975.

Gezondheidsraad, *Kerncentrales en Volksgezondheid*, aanvullend advies ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, VAR reeks 55, Leidschendam, 1978.

Voorts zij verwezen naar: nota Energiebeleid, deel III, brandstofinzet centrales; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15802 nrs. 11-12, blz.89-102. Richtlijn EG 15 juli 1980, Publikatieblad EG, 17 september 1980.

aantal van deze voor straling gevoelige cellen te gronde gaan. In het volwassen lichaam zijn dit vooral bloedvormende organen (beenmerg), maagarmkanaal, de huid en de geslachtsklieren. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen uitwendige en inwendige bestraling. Laatste treedt op door opgenomen radio-actieve stoffen, waarbij de grootste stralingsdosis wordt ontvangen door organen waar radio-actieve stoffen zich ophopen, bijvoorbeeld jodium in de schildklier en strontium in botweefsel. Verder is het verschil in dosistempo van belang. Naarmate de stralingsdosis over een langere tijd verspreid is, zijn door natuurlijk herstel de acute gevolgen geringer;

- 100-200 rem: lichte symptomen van stralingsziekte zoals vermoeidheid, braken, diarree; verminderde weerstand tegen infecties en bij kinderen stoornissen in botgroei; tijdelijke steriliteit bij de man;
- 15-100 rem: tijdelijke verslechtering bloedbeeld en tijdelijke steriliteit bij de man;
- 15 rem: noodreferentieniveau volwassene voor uitwendige bestraling van het gehele lichaam en inwendige straling beenmerg en gonaden;
- 5 rem: noodreferentieniveau kinderen en zwangere vrouwen voor uitwendige bestraling van het gehele lichaam en inwendige bestraling van rood beenmerg en gonaden.

Deze NRN's worden door de Gezondheidsraad ook gehanteerd voor straling als gevolg van bodembesmetting gedurende de eerste weken na het ongeval, als gevolg van relatief kortlevende isotopen zoals jodium en tellurium. Voor bodembesmetting met langlevende isotopen, zoals ruthenium-106 en cesium-137, en bijgevolg langdurige bestraling, geeft de Gezondheidsraad geen niveaus voor eventuele evacuatie dan wel terugkeer. Uit het vorenstaande volgt dat bestralingen tot het noodreferentieniveau geen acute gevolgen zullen hebben. Behalve de besproken acute effecten (a), kunnen nog laat-somatische effecten (b) en genetische en prenatale schade (c) optreden.

b. *Tot de laat-somatische effecten worden gerekend het ontstaan van tumoren, al dan niet kwaadaardig, en leukemie. Gezien de onzekerheid van het al dan niet bestaan van drempelwaarden wordt hier een lineair verband tussen dosis en effect verondersteld. Voor leukemie en tumoren wordt een risicofactor gegeven van 200×10^{-6} manrem, of wel 200 slachtoffers bij blootstelling van 1 miljoen mensen met 1 rem ongeacht de lengte van de periode waarin deze dosis wordt ontvangen. Ter vergelijking: de sterfte aan kanker bedraagt in Nederland circa 28.000 p.j.;*
c. *Prenatale sterfte en aangeboren afwijkingen zijn niet uitgesloten bij de genoemde NRN. Met name in de eerste veertig dagen van de zwangerschap is de gevoeligheid erg groot. De geschatte stijging is echter zo gering dat zij ten opzichte van de spontane frequentie niet statistisch aantoonbaar zal zijn. Hetzelfde geldt voor genetische schade van de oudergeneratie doorgegeven aan de eerste generatie nakomelingen. Een risicofactor van 100×10^{-6} wordt hier gegeven, waarbij circa 10% zich in de eerste generatie manifesteert.*

Naast de hierboven genoemde NRN's hanteert de Gezondheidsraad als norm voor omwonenden van een kerncentrale bij normaal bedrijf een additionele jaardosis van 30 mrem ($= 10^{-3}$ rem); een dosis die gelijk is aan de natuurlijke variatie in achtergrondstraling in Nederland. De gemiddelde jaardosisstraling voor de Nederlandse bevolking bedraagt circa 140-170 mrem. Voor de maatregelen die na het overschrijden van genoemde referentieniveaus kunnen worden getroffen, zoals evacuatie, ontsmetten, toedienen geneesmiddelen, vernietigen voedsel en buiten gebruik stellen van land wordt verwezen naar genoemde rapporten van de Gezondheidsraad en naar hoofdstuk 7 van de eerdergenoemde studie ten bate van dit rapport.

De resultaten van een deel van de berekeningen zijn weergegeven in

figuur 3 tot figuur 8 met 5 en 15 rem dosisgrenzen. Voor de korte-termijneffecten gaat het hier om de beenmergdosis die in de eerste 24 uur na het ongeluk wordt opgelopen, voor de middellange termijn om de beenmergdosis die in 90 dagen wordt opgelopen, en voor de lange termijn om de straling vanaf de grond waaraan het hele lichaam wordt blootgesteld gedurende de periode van een jaar nadat het ongeval heeft plaatsgevonden. Dit alles zonder dat tegenmaatregelen worden getroffen. Alleen bij de korte termijn gaat het om de noodreferentieniveaus van de Gezondheidsraad. De lijnen op de andere kaarten zijn samen met wat hiervoor is gezegd over de niet acute effecten van straling van een indicatief karakter.

In het genoemde onderzoek zijn de veiligheidsrapporten van de kerncentrale te Lingen en de interimopslagplaats voor radio-actief afval te Ahaus geëvalueerd¹¹⁹. Wegens het ontbreken daarvan zijn zelfstandig onafhankelijke analyses uitgevoerd naar de mogelijke gevolgen van niet beheersbare lozingen van radio-activiteit als gevolg van relatief lichte tot zeer ernstige ongelukken. Hiervoor is van scenariomethoden gebruik gemaakt die in belangrijke mate steunen op de 'Deutsche Risiko Studie Kernkraftwerke' (DRK) en de 'Reactor Safety Study' (RSS) van de Nuclear Regulatory Commission. De installatie in Kalkar is een geval apart. Aangezien met de bouw al in 1973 is begonnen, en sindsdien veel wijzigingen in het oorspronkelijke ontwerp zijn aangebracht, de vergunningprocedures toentertijd minder uitputtend waren en de Nederlands-Duitse Commissie voor Kerninstallaties in het grensgebied (NDKK) nog niet geïnstalleerd was, zijn er althans in Nederland geen omvattende veiligheidsstudies beschikbaar. Navraag bij de Kernfysische Dienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Directie Straling van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne bevestigde dit. Ook komt de installatie in Kalkar niet op de agenda van de Nederlands-Duitse Commissie voor Kernenergie (NDKK) voor, ondanks dat Nederland medefinancier is van dit project. Thans wordt in de Bondsrepubliek gewerkt aan het opstellen van een veiligheidsrapport voor Kalkar, en wel door de Enquêtecommissie 'Kernenergiepolitiek in de Toekomst' van de Duitse Bondsdag¹²⁰. Het ontbreken van Nederlandse studies noodzaakt de gebruikmaking van een aantal interne documenten van voornoemde enquêtecommissie en van een veiligheidsstudie van een Amerikaanse kweekreactor¹²¹.

Ahaus

De geplande nucleaire inrichting in Ahaus behelst een tussenopslagplaats voor bestraalde splijtstofelementen van lichtwaterreactoren op een locatie 20 km van Enschede. De opslagmethode betreft gietijzeren houders die ieder zo'n 4 ton uranium kunnen bevatten. Gepland is een uiteindelijke opslagcapaciteit overeenkomend met ongeveer 1500 ton uranium. Bij de jaarlijkse splijtstofwisseling van een 1000-MW-reactor wordt 26 ton uranium vervangen, zodat de opslagcapaciteit plaats biedt aan ongeveer 60 van dergelijke wisselladingen. In

¹¹⁹ Project kernenergiecentrale Emsland (KKE), Standpunt inzake veiligheid, stralenbescherming en milieubescherming, rapport van Werkgroep I aan de Nederlands-Duitse Commissie voor Kerninstallaties in het Grensgebied, toestand 28 april 1981. Antragsunterlagen für die Genehmigung, für die Errichtung und den Betrieb eines Kernkraftwerkes auf dem Gebiet der Stadt Lingen; Kernkraftwerk 'Emsland', Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH und Kraftwerkunion AG, 17 augustus 1978 en 28 november 1980; Brennelementen Lagerung in Transportbehältern, Deutsche Gesellschaft für Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen (DGW/mbH) und Steag-Kernenergie GmbH.

¹²⁰ De commissie werd 29 maart 1979 geïnstalleerd. Naast zeven afgevaardigden (drie CDU/CSU, één FDP) zijn acht onafhankelijke deskundigen benoemd, waardoor een breed spectrum van meningen over kernenergie in de commissie aanwezig is. In de zomer van 1980 verscheen het eerste rapport; in juli 1982 zal het eindrapport verschijnen. Zie bijvoorbeeld: Hans Dupré, Nieuw Onderzoek Kalkar-reactor; *Beta*, 12 oktober 1981, blz. 4-6.

¹²¹ Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS)MmbH, Zwischenbericht über die Risikoorientierte Analyse zum SNR 300 für die Sitzung der Enquetekommission 'Zukünftige Kernenergiepolitik' d.d. 28 januari 1982; Science Applications Inc.; *SNR 300 Risk Assessment*, Palo Alto, januari 1982; CRBRP, *Safety Study, an assessment*, Clinch River Fast Breeder, maart 1977.

1981 werd in de gehele Bondsrepubliek circa 234 ton uranium vervangen. In de plannen worden de 370 houders opgeslagen in een hal, zonder extra bouwtechnische voorzieningen; de houders zelf vervullen alle veiligheidsfuncties. Hoewel er minder ervaring opgedaan is met deze droge opslagmethode in vergelijking met natte opslag, lijkt deze methode toch te verkiezen. De risico's liggen in het afdichtingssysteem van de houders, waardoor vluchtige stoffen mogelijk zouden kunnen ontsnappen. Door de geringe ervaring is weinig met zekerheid te zeggen over de betrouwbaarheid op lange termijn. Het veiligheidsrapport gaat niet in op de maatregelen die zijn voorzien in geval na verloop van tijd bij een aantal houders lekkage zou optreden.

Bij normaal bedrijf is voor Nederland geen stralingsbelasting te verwachten. Om de gevolgen te bepalen bij storingen is uitgegaan van een scenario waarin 1% van de brandstofstavenomhullingen defect is en de afdichting van één container faalt. De vrijkomende activiteit, in de vorm van vluchtige stoffen, bedraagt dan circa 10^{-5} van de totale inhoud van de container. Voor de stralingsbelastingsberekeningen is verder uitgegaan van twee grensgevallen. Bij de eerste komt de activiteit vrijwel onmiddellijk vrij, in het tweede via lekkage gedurende een aantal maanden. Berekend is de stralingsbelasting in de directe omgeving van de opslaghal waar deze maximaal is en voor het dichtstbijzijnde punt in Nederland, gelegen op 16 km van de opslaghal. Voor Nederland betekenen de beschreven storingen geen overlast. De maximale stralingsbelasting die ontstaat bij inhalatie door kinderen is 1,2 mrem — of wel 1/4000 van het noodreferentieniveau van 5 rem voor kinderen en zwangere vrouwen — en ook verwaarloosbaar in vergelijking met de natuurlijke achtergrondstraling. Wanneer enige containers tegelijkertijd falen of een hoger percentage van de brandstofstaven in de container defect raakt, neemt de stralingsbelasting evenredig toe. De omstandigheden waaronder een veel grotere hoeveelheid zou vrijkomen, zijn dermate extreem (bijv. bombardement van de inrichting), dat hiervoor geen scenario's zijn ontwikkeld.

Lingen

De geplande kernreactor te Lingen, een drukwaterreactor met een bruto elektrisch vermogen van circa 1300 MW, zal op een afstand van 19,5 km van de grens komen te liggen. In een straal van 50 km vanaf de vestigingsplaats wonen ongeveer 1.383.000 inwoners, waarvan 41% in Nederland. Enschede is de grootste stad binnen deze straal.

Grondwaterverontreiniging in Nederland door nucleaire installaties in Lingen en Ahaus is uitgesloten, aangezien de omgeving daar ontwatert via de Eems. Verontreiniging van Nederlands oppervlaktewater ontstaat pas in het Eems-Dollardgebied. In het onderzoek is dan ook alleen de verspreiding via de atmosfeer betrokken.

De stralingsbelasting bij routinelozingen en storingen is berekend voor het dichtst bij de centrale gelegen punt in Nederland, dit is 20 km van de vestigingsplaats. De stralingsbelasting als gevolg van *routinelozingen* is zeer gering. De hoogste dosis, 0,41 mrem/jr., is te verwachten via de keten koe-melk-kind(schildklier), indien door kinderen melk wordt geconsumeerd van koeien die grazen van besmet gras in de directe omgeving; de jodiumisotopen stapelen zich dan op in de schildklier. De in de vergunning aangevraagde lozingshoeveelheden zijn wel aanmerkelijk hoger dan wat gemiddeld wordt geloosd door een aantal bestaande kernreactoren in de Bondsrepubliek. Kennelijk is een ruime marge aangehouden, om in geval van toekomstige kleine lekkages niet te snel de vergunningswaarden te overschrijden.

Bij *storingen* wordt verondersteld dat de veiligheidssystemen de storing en daarmee de lozingen beheersbaar houden. Zes type storingen zijn in deze studie doorgerekend op de gevolgen voor Nederland. De hoogste belasting levert een breuk in een hoofdkoelmiddelleiding. Het radioactieve jodium leidt via de keten koe-melk-kind(schildklier) tot een waarde van 190 mrem/jr. of wel een factor 25 beneden het noodreferen-

tieniveau. Dit is verreweg de hoogste van alle berekende waarden. Een storing bij de splijtstofwisseling levert bijvoorbeeld maximale waarden op van rond de 1 mrem/jr. Andere storingen liggen daar nog weer ver onder, en bedragen fracties van een mrem. Opmerkelijk is trouwens dat in het veiligheidsrapport niet wordt ingegaan op de expositieweg via melk, die aanleiding geeft tot verreweg de hoogste belasting. Het NDKK rapport beschouwt deze expositieweg wel (blz. 31 en 34) en komt tot vergelijkbare uitkomsten (zie noot 114).

Ongevallen worden in het veiligheidsrapport niet behandeld. Om toch inzicht te krijgen in de gevolgen van mogelijke ongelukken zijn een tweetal lozingscategorïën doorerekend, die in belangrijke mate steunen op de opgezette scenariostudies.

De twee scenario's, een zwaar, 'Freisetzungskategorie' 2 (FK2), en een licht (FK7) ongeval geven de grenzen aan van de mogelijke gevolgen voor tussenliggende gevallen. FK7 vormt de onderkant van het spectrum en ligt in het verlengde van de hiervoor behandelde storingen. Als bovengrens is FK2 gekozen, en niet de meest extreme FK1. De meningen over de bestaanbaarheid van het laatste reactorongeval, kernsmelt, stoomexplosie en bezwijken van de veiligheidsomhulling, lopen nogal sterk uiteen. Dit is niet het geval met FK2; hierin treedt een kernsmelt op, terwijl nood- en nakoelsysteem niet functioneren. Via een groot (30 cm) lek ontsnapt na relatief korte tijd een deel van de splijtingsprodukten. De verwachtingswaarde van het optreden van dit ongeval wordt door voornoemde DRK-studie gesteld op eens per 1,5 miljoen reactorbedrijfsjaren of wel uitgaande van 20 bedrijfsjaren een kans van één op de 75.000. Lozingscategorie FK7 betreft een koelmiddelverlies-ongeval, veroorzaakt door een grote breuk in de hoofdkoelmiddel-leiding, waarbij tevens een groot lek in de veiligheidsomhulling is verondersteld, waardoor gasvormige en vluchtige splijtingsprodukten vrijkomen. Dit ongeval wordt in zekere mate beheerst doordat het noodkoelsysteem functioneert. De DRK geeft voor dit ongeval een verwachtingswaarde van eens per 10.000 reactorbedrijfsjaren of wel bij 20 bedrijfsjaren een kans van één op de vijfhonderd. De twee lozingscategorïën zijn onderzocht onder verschillende weersomstandigheden. Weersklasse F, volgens Pasquill, met een lage windsnelheid, geen regen, stabiele atmosfeer, en een geringe hoogte van de menglaag komt in Twente gedurende 9% van het jaar voor. Gedurende een kwart van deze dagen is de wind oostelijk. Weersklasse D, met een hogere windsnelheid, geringere stabiliteit en de menglaag tot op grotere hoogte, al dan niet gepaard gaande met neerslag, komt in Twente gedurende 76% van het jaar voor. Oostenwind treedt hierbij op in 15% van de tijd. Te zamen staan deze weersomstandigheden dus voor 14% van het jaar, of wel 51 dagen. De berekeningen zijn uitgevoerd onder de veronderstelling dat hetzelfde weertype met dezelfde windsnelheid en windrichting langer aanhoudt dan praktisch gesproken in werkelijkheid zal gebeuren. Deze stilering is evenwel te verkiezen boven statistische weersituaties omdat bij eerste de invloed van de weersomstandigheden in zijn hele spectrum kan worden gedemonstreerd. Het al dan niet optreden van regen beïnvloedt de verspreiding van radio-actief materiaal in hoge mate. In het onderzoek zijn voor alle relevante parameters gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

De verspreiding van de radio-activiteit over Nederland, weergegeven in korte- (24 uren), middellange- (90 dagen) en lange-termijnstralingsdoses, is voor de twee typen ongevallen en de drie typen weer modelmatig geschat en weergegeven op de kaartjes van figuur 4.3-4.8. De richting van de pluimen hangt af van de windrichting en zijn hier willekeurig ingetekend.

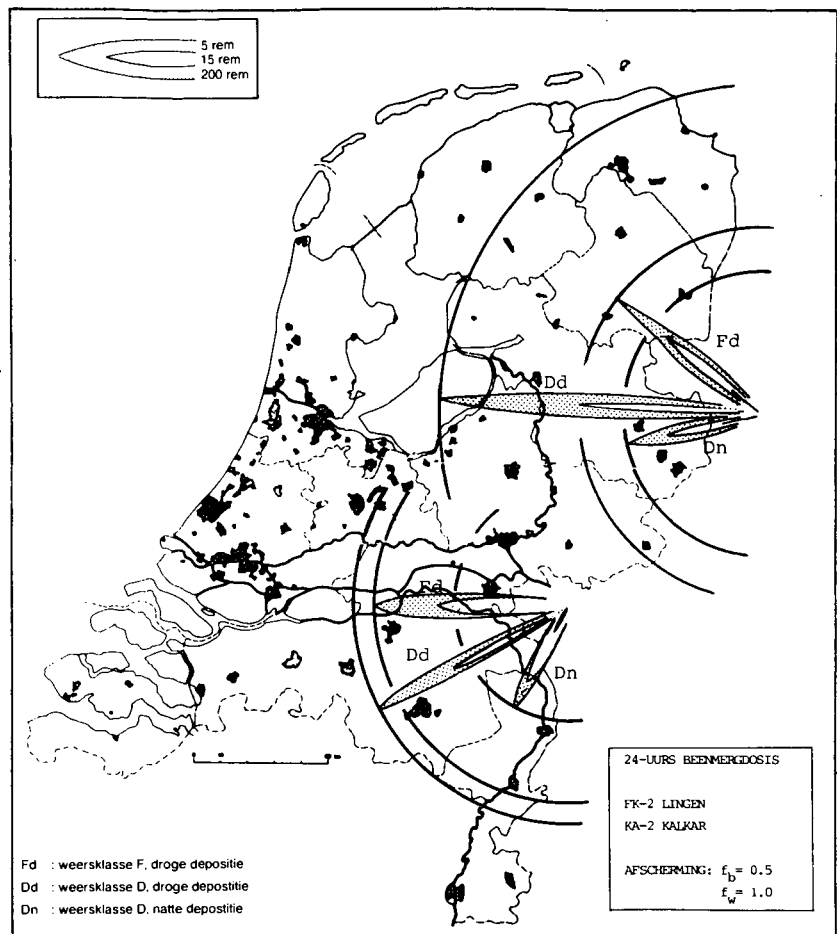
Uit het kaartje voor de korte-termijnblootstelling bij het grootste ongeval, blijkt dat overschrijding van de 250-rem-drempelwaarde, waarbij door vroeg-somatische schade sterfte kan optreden, in Nederland niet plaatsvindt (4.3). Wel strekken de grenzen van de 24-uursreferentieniveaus bij dit ergst denkbare ongeval in de voor Nederland ongunstigste weersomstandigheden, zich uit tot half Nederland (weersklasse D, zonder

neerslag; 5-rem-grens op 110 km van de centrale). Het lichte ongeval geeft slechts onder de meest ongunstige weersomstandigheden over een klein gebied in Nederland een overschrijding van deze normen (figuur 4.4). Bezien we het effect na 90 dagen, dan komt de 5-rem-stralingsbelasting, vooral ten gevolge van bodemstraling, in het ergst denkbare ongeval onder de meest ongunstige weersomstandigheid op 260 km van de centrale te liggen (figuur 4.5). Ook het relatief lichte ongeval zal, door bodembesmetting, voor een klein gebied overschrijding van deze 5-rem-grens te zien geven (figuur 4.6). Wellicht ten overvloede zij hier nog eens vermeld dat een verschillende betekenis moet worden gehecht aan doses die in 24 uur dan wel in 90 dagen worden opgelopen. De bodembesmetting zal voor een lange tijd aanleiding geven tot een verhoogde stralingsbelasting. Nemen we ook hier weer de 5-rem-grens, dan ligt deze bij het grote ongeval bij weersklasse D, bij blootstelling van 1 jaar, één jaar na het ongeval tot ver in Nederland. Ook het lichte ongeval geeft, zij het over een klein gebied, een overschrijding van deze jaardosis (figuur 4.7 en 4.8). Hierbij dient nog rekening te worden gehouden met het feit dat het hier om een theoretische dosis gaat, waaraan iemand alleen bloot zou komen te staan als geen tegenmaatregelen worden genomen. Deze lange-termijneffecten treden niet op bij de storingen die in deze studie zijn doorberekend, aangezien hierbij vrijwel uitsluitend radio-actieve edelgassen en jodium vrijkomen. De lange-termijnbodestraling wordt vooral bepaald door de cesium-isotopen.

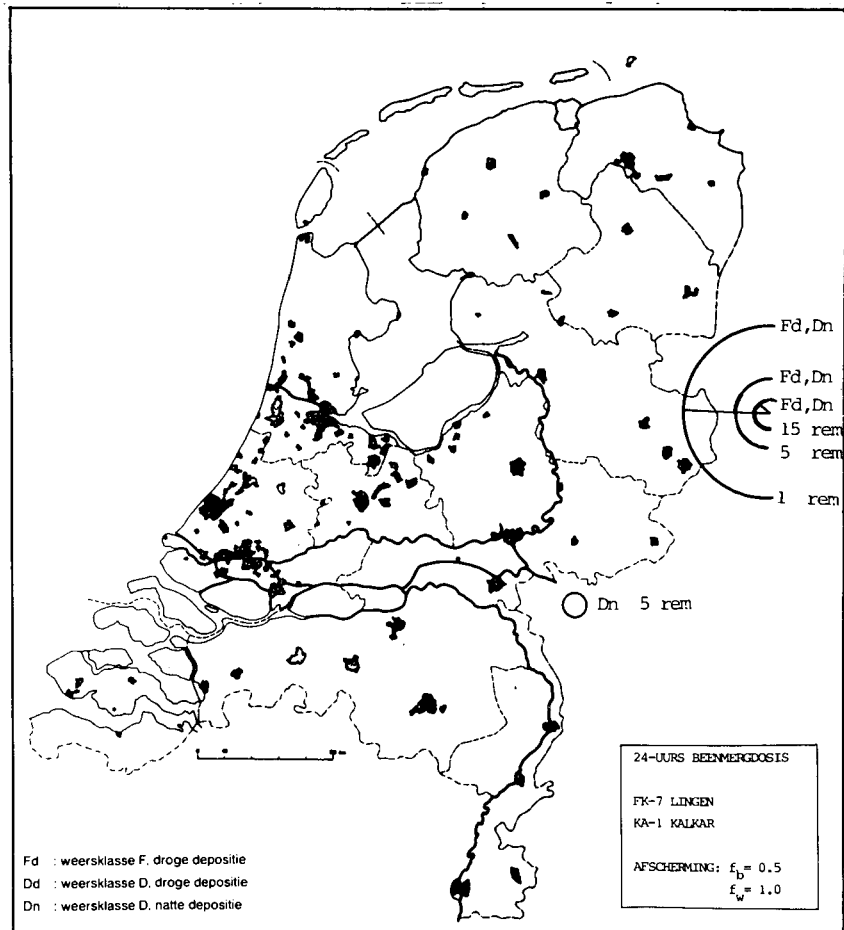
Kalkar

Zoals vermeld waren geen officiële documenten beschikbaar, zodat voor de in aanbouw zijnde reactor niet het hele spectrum van routinelozingen bij normaal bedrijf tot aan het ergst denkbare ongeval kon worden doorgerekend. Een van de twee opgestelde scenario's is gebaseerd op een veiligheidsstudie van de, niet geheel vergelijkbare Clinch River fast breeder reactor in de Verenigde Staten. In dit extreme scenario voor Kalkar (KA2) komen de edelgassen volledig, jodium voor 70%, telluur voor 50% en de niet- en halfvluchtige isotopen voor 10% vrij. KA2 is verder te karakteriseren als een hypothetisch scenario voor een ongecontroleerde vermogens excursie die leidt tot een uiteenvallen en smelten van de reactorkern en in dit geval bezwijken van de veiligheidsomhulling. Het andere scenario KA1 is wel specifiek voor Kalkar — het is gebaseerd op interne documenten van de eerder genoemde Enquêtecommissie — en representeert een licht ongeval. Via een lek in het omhulsel ontsnapt een relatief gering deel van de kerninventaris (edelgassen 17%, jodium 0,17%, cesium/rubidium 2,1%, telluur en antimoon 1% enz.). Evenals bij de ongevals scenario's van Lingen zijn de gevolgen onder verschillende weersomstandigheden voor de korte, middellange en lange termijn onderzocht. Over de kansen van het optreden van deze ongevallen zijn geen cijfers beschikbaar. Het lichte ongeval, KA1, geeft onder geen der omstandigheden een overschrijding van het noodreferentieniveau, gedurende de eerste dag na het ongeval, op Nederlands grondgebied (figuur 4.4). Overschrijding van de 5-rem-grens bij 90 dagen blootstelling is beperkt tot een klein gebied in Nederland en dan nog slechts bij het optreden van neerslag (figuur 4.6). Onder deze weersomstandigheden treedt eveneens de meest omvangrijke grondbesmetting op, een verblijf van 1 jaar in een gebied tot circa 7 km op Nederlands territorium, 1 jaar na het ongeval levert zonder tegenmaatregelen nog een dosis van 5 rem (figuur 4.7). Het zware ongeval, KA2, daarentegen heeft verder reikende gevolgen. Onder alle weersomstandigheden strekt de 5 rem grens voor een blootstelling gedurende de eerste 24 uur zich uit tot 70 à 75 km van de reactor (figuur 4.3). Na drie maanden blootstelling ligt de 5 rem-waarde, beenmergdosis, op 110-190 km van de centrale (figuur 4.5). Ook bij KA2 treedt, evenals bij het zware ongeval van Lingen, bodembesmetting op, die gedurende jaren nog aanleiding geeft tot een verhoogde stralingsbelasting. De 5-rem-grens lichaamsdosis ligt bij blootstelling van 1 jaar, 1 jaar na het ongeval, op 45 à 60 km van de centrale (zie figuur 4.8).

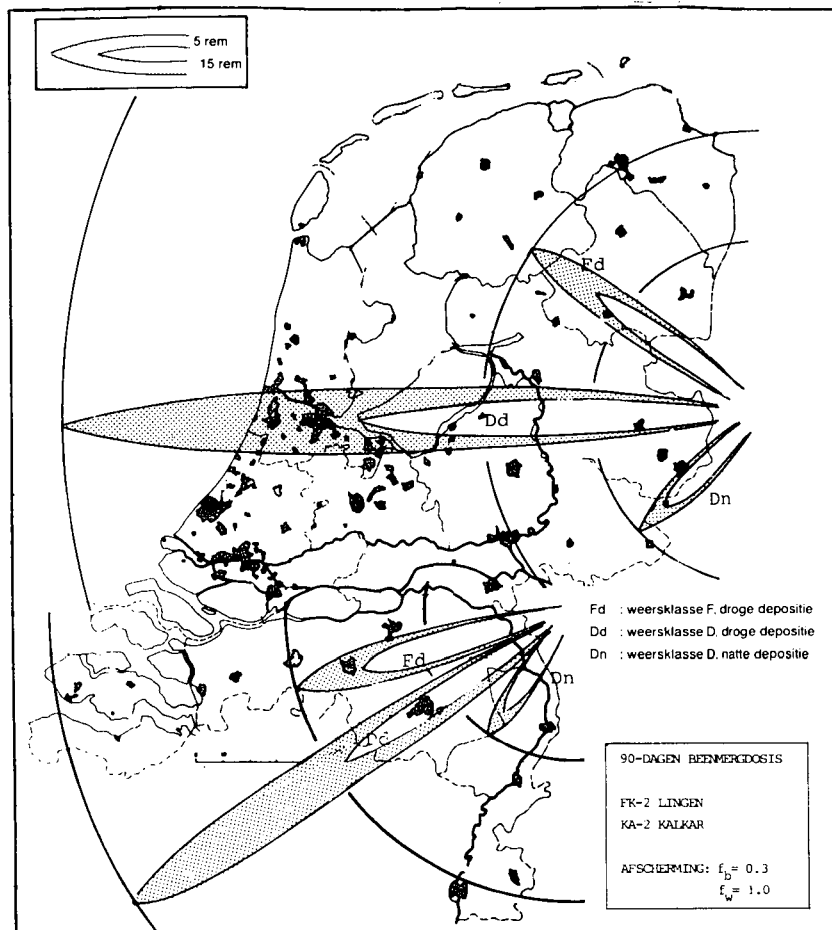
Figuur 4.3. Korte termijn stralingsbelasting, zware ongevallen



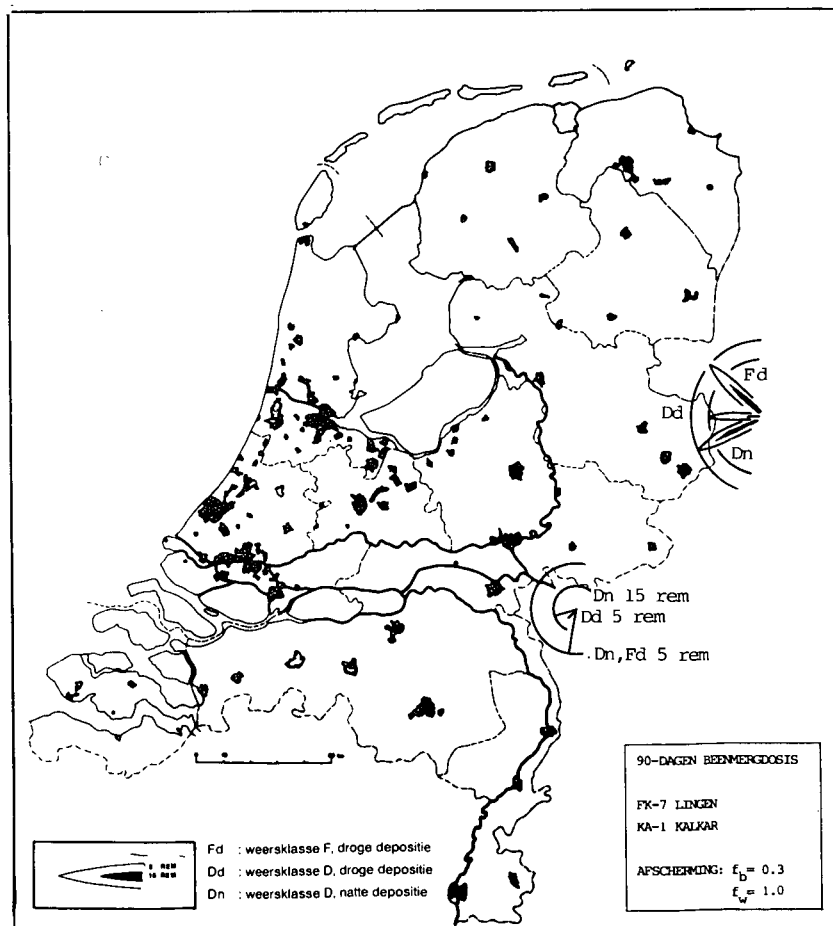
Figuur 4.4. Korte termijn stralingsbelasting, lichte ongevallen

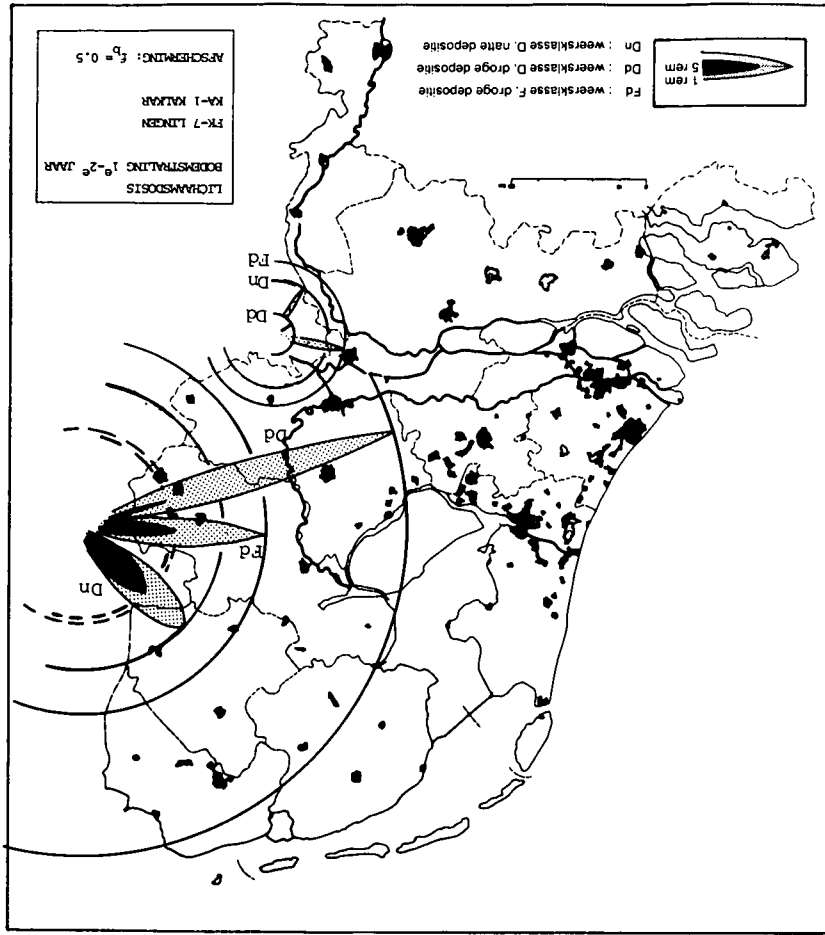


Figuur 4.5. Middellange termijn stralingsbelasting, zware ongevallen

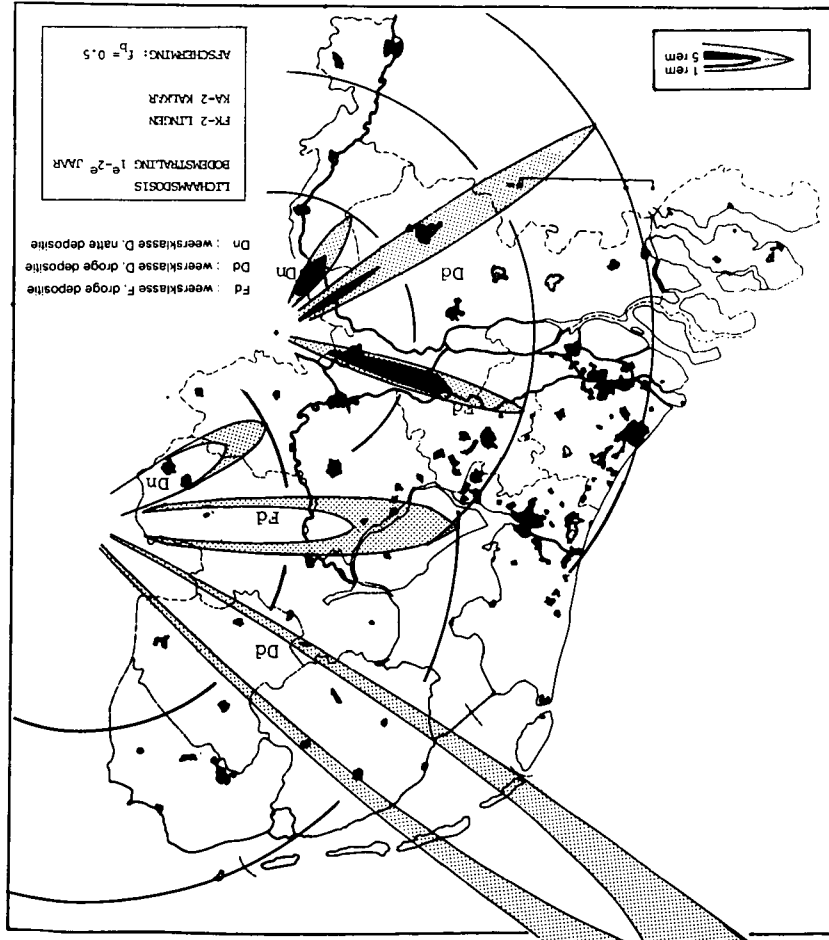


Figuur 4.6. Middellange termijn stralingsbelasting, lichte ongevallen





Figuur 4.8. Lange termijn stralingsbelasting, lichte ongevallen



Figuur 4.7. Lange termijn stralingsbelasting, zware ongevallen

Conclusies

Samengevat luiden de conclusies als volgt:

- de grensoverschrijdende gevolgen van routinelozingen en storingen van de nucleaire installaties in het grensgebied zijn verwaarloosbaar klein;
- relatief kleine ongevallen kunnen voor betrekkelijk kleine gebieden in Nederland een langdurige besmetting met radio-actief materiaal ten gevolge hebben, die de geldende normen van Gezondheidsraad en ICRP overschrijden;
- extreem grote ongevallen, waarop volgens de DRK een zeer kleine kans bestaat, berokkenen in Nederland geen directe sterfte als gevolg van vroeg-somatische effecten van hoge stralingsdoses. Wel zal bij het tegelijkertijd voorkomen van ongunstige weersomstandigheden tot ver van de grens radioactieve besmetting optreden die kan leiden tot lichte stralingsziekten, enige genetische en prenatale schade en verhoogde kankerinductie. Ook kan als gevolg van grondbesmetting ook op lange termijn nog een hoge stralingsbelasting optreden. Tevens zal er een aanzienlijke schade aan landbouw en veeteelt kunnen worden toegebracht.

4.4.3 Beleidsconsequenties

Sinds november 1977 is het bilateraal contact tussen Nederland en de Bondsrepubliek over nucleaire installaties in het grensgebied geformaliseerd¹²². Daarmee zijn afspraken vastgelegd over overleg en informatie-uitwisseling voor installaties die binnen een afstand van 30 km van de grens liggen. Naast het opstellen van alarmregelingen wil het memorandum verzekeren dat bij beslissingen over oprichting, bouw en exploitatie van nucleaire installaties nabij de grens met de belangen van het buurland rekening wordt gehouden. Van plannen voor nucleaire installaties op een afstand van 30-100 km van de grens stellen beide landen elkaar op de hoogte. Voor de uitvoering van de regeling is de Nederlands-Duitse Commissie voor Kerninstallaties in het grensgebied (NDKK) ingesteld. De NDKK heeft drie permanente werkgroepen:

werkgroep 1: werkgroep voor nucleaire installaties in het grensgebied, onderzoekt plannen op veiligheid, stralenbescherming en milieubescherming;

werkgroep 2: werkgroep afstemming alarmregelingen;

werkgroep 3: werkgroep juridische vraagstukken, onderzoekt vragen van wettelijke aansprakelijkheid en gelijke rechtstoegang voor burgers aan beide zijden van de grens bij vergunningverlening.

De NDKK heeft op haar agenda de installaties Ahaus, Kalkar, Lingen (brandstofstavenfabriek en kerncentrales) en Gronau aan de Duitse zijde, en Almelo, Dodewaard en Arnhem (KEMA-onderzoeksreactor, inmiddels gesloten) aan de Nederlandse zijde van de grens. De Nederlandse delegatie bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Sociale Zaken en Werkgelegenheid; de delegatie van de Bondsrepubliek uit vertegenwoordigers van het bondsministerie voor Binnenlandse Zaken en de ministeries van Sociale Zaken van de deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen.

Naast de NDKK buigt ook de Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening zich over deze problematiek; hierbij ligt het accent op de vestigingsplaatsen van kerninstallaties.

In de hiergenoemde overlegstructuur is de situatie formeel beter geregeld dan met België. Pogingen om met de Belgische betrokken autoriteiten tot een formele informatie- en consultatieregeling over bestaande en

¹²² Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Memorandum over wederzijdse kennisgeving en consultatie ten aanzien van nucleaire installaties in het grensgebied; 's-Gravenhage, september 1977, Brief van het Bundesministerium des Innern, Bonn, 28 oktober 1977. Het memorandum trad 2 november 1977 in werking. De eerste constituerende vergadering van de Nederlands-Duitse Commissie voor Kerninstallaties in het Grensgebied (NDKK) vond op 16 juni 1978 plaats; zie onder meer: Bundesministerium des Innern, *Umwelt*, nr. 86 van 24 november 1981, Bonn.

nog op te richten nucleaire installaties in de grensstreek te komen, hebben onder andere als gevolg van de nog steeds bestaande onduidelijkheden ter zake van zekere competenties binnen de Belgische bestuursstructuur tot nu toe geen resultaat gehad. Wel is door Nederland eenzijdig een alarmregeling 'Doel' uitgewerkt¹²³. Op EG-niveau bestaat nog geen uniforme informatie- en consultatieregeling van nucleaire installaties in het grensgebied. De onlangs tot stand gekomen zogenaamde Post-Sevesorichtlijn geldt nadrukkelijk niet voor nucleaire inrichtingen¹²⁴. Toch is hiermee het beginsel aanvaard dat lidstaten de verplichting hebben naburige lidstaten in te lichten en te consulteren over gevaarlijke activiteiten in het grensgebied.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de soevereiniteit van een land met betrekking tot dit soort activiteiten wordt beperkt door regels van het volkenrecht. (zie paragraaf 4.3.3). Hierin zijn een aantal beginselen van kracht, zoals non-discriminatie en gelijke rechtstoegang. Laatste beginsel wordt tussen België en Nederland reeds in de praktijk gebracht. In de verhouding tussen Nederland en de Bondsrepubliek wordt door de laatste een eng territorialiteitsbeginsel gehuldigd: bij het verlenen van vergunningen gaat het om de toepassing van Duits publiekrecht dat slechts werking kan hebben binnen het eigen grondgebied. Uit dit standpunt volgt dat aan ingezetenen in het buitenland, tenzij zij binnen de Bondsrepubliek door het Duitse recht beschermde rechten hebben, geen direct en formeel recht tot deelneming in de vergunningverlenings- en de daarop aansluitende beroepsprocedures kan worden toegekend.

Wel kunnen op grond van artikel 25 van de grondwet, waarin wordt gesteld dat rekening moet worden gehouden met de uit het beginsel van goede nabuurschap voortvloeiende volkenrechtelijke verplichtingen, en op grond van het 'Amtsermittlungsprinzip', de naar voren gebrachte zakelijke bezwaren en opmerkingen in de besluitvorming worden betrokken. In afwijking van deze administratieve praktijk en juridische literatuur hebben Westduitse instanties op ad hoc basis wel de bezwaarschriften tegen nucleaire installaties in Ahaus, Gronau en Lingen mee beschouwd en zijn de bezwaarden toegelaten op de hoorzittingen¹²⁵.

Het Nederlandse rechtssysteem staat daarentegen uitdrukkelijk open voor buitenlandse ingezetenen. In de memorie van toelichting op de Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM) wordt dit nog eens, onder verwijzing naar de OESO-aanbeveling, bevestigd. Hier is dus reeds sprake van gelijke rechtstoegang, dat wil zeggen dat burgers en groepen met betrekking tot activiteiten in het buurland op dezelfde wijze en op gelijke voet kunnen deelnemen aan de vergunningverlenings- en beroepsprocedures inzake die activiteiten als de inwoners van het buurland zelf. Nederland heeft in de EG-ministerraad aangedrongen op het ontwerpen van een richtlijn die de consultatie, informatie en gelijke rechtsingang regelt, ook voor nucleaire installaties. Dit in aanvulling op voornoemde Post-Sevesorichtlijn. Deze kwestie is tevens het onderwerp van bespreking in werkgroep 3 van de NDKK, maar deze besprekingen zijn nog niet afgerond.

Met betrekking tot het beginsel van nondiscriminatie, in de betekenis dat het ene land geen wezenlijke schade mag toebrengen aan of een aanmerkelijk risico mag creëren voor een ander land en dat staten geen verschil in hun beleid mogen aanbrengen tussen risico's voor het eigen territoir en dat van een buurland, treft de Bondsrepubliek volkenrechtelijk geen blaam. De toets is hier of het land voldoende zorgvuldigheid heeft betracht ten einde blootstelling aan een aanzienlijk risico te voorkomen.

¹²³ Zie onder meer: Tweede Kamer, zitting 1981-1982, Aangangsels van de Handelingen. Vragen gesteld door leden van de Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden, 690, blz. 1355-1356 en tevens: Nederlandse Staatscourant nr. 235, van 7 december 1981.

¹²⁴ Brussel, 3 december 1981; de richtlijn is nog niet gepubliceerd.

¹²⁵ Zie brief staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel, d.d. 8 januari 1982 en aan het College van G.S van de provincie Drenthe, d.d. 20 januari 1982.

De in de Bondsrepubliek gehanteerde normen voor veiligheid van kerninstallaties kunnen deze toets doorstaan.

Onverlet het bovenstaande heerst er in de grensstreek bezorgdheid over de ontwikkelingen op nucleair gebied in de Bondsrepubliek¹²⁶. Deze is gerechtvaardigd. De vergunningen voor de installaties zijn verleend nog voordat de gelijke rechtstoegang formeel was geregeld in de Bondsrepubliek en de informatievoorziening voor de burgers was niet optimaal. Aan de discussie over het te voeren energiebeleid in de Bondsrepubliek, voor zover van toepassing op Nederland, kunnen de burgers in Nederland formeel niet deelnemen. Tot nu toe ontbraken er ook nog studies naar ongevallen. De NDKK zag hiervan af omdat zij de kans daarop te gering achtte, maar dit is gezien de maatschappelijke onrust die er in Nederland bestaat over kernenergie niet goed te verdedigen. Informatie over Kalkar was in het geheel niet beschikbaar in Nederland.

Het lijkt gewenst dat op korte termijn het Duits-Nederlandse memorandum wordt uitgebreid met bepalingen die individuele Nederlanders het recht geven bij inspraakprocedures, bezwaarschriften en beroepsprocedures op gelijke voet met ingezetenen uit de Bondsrepubliek te worden behandeld. Voorts zouden simultaan op het niveau van de EG stappen kunnen worden gezet voor een richtlijn betreffende consultatie en informatieplichten bij het oprichten en opereren van nucleaire installaties in grensgebieden, waarin tevens de aansprakelijkheid bij schade wordt geregeld.

4.5 Ruimtelijke ordening

Wederzijdse afhankelijkheid, in de zin dat gebeurtenissen in het ene land die in het andere land beïnvloeden, doet zich in aan elkaar grenzende landen als Nederland en de Bondsrepubliek ook voor op het terrein van de ruimtelijke ordening. Men kan daarbij een onderscheid maken tussen ruimtelijke ordeningsvraagstukken a) van nationale en b) van regionale aard.

a. Opeenvolgende Nederlandse en Westduitse regeringen hebben zich over het algemeen op het standpunt gesteld dat nationale vraagstukken van ruimtelijke ordening vaak in internationaal verband zullen moeten worden bezien, wil men tot bevredigende oplossingen komen¹²⁷. In de zomer van 1966 verscheen in Nederland de Tweede Nota over ruimtelijke ordening en in november 1966 in de Bondsrepubliek het tweede Raumordnungsbericht. In beide documenten stonden dezelfde doelstellingen voorop:

- evenwichtige inrichting van de stedelijke zones, c.q. 'Ballungsgebiete';
 - afremming van de bevolkingsgroei in deze gebieden;
 - stimulering van de demografisch en economisch zwakke regio's.
- In beide stukken waren structuurschetsen ter verduidelijking van de genoemde 'evenwichtige inrichting' opgenomen en werden enkele instrumenten voor de stimulering van de zwakke regio's genoemd, waaronder de aanwijzing van ontwikkelingskernen, c.q. 'Zentrale Orte'. De bedoeling was nu te komen tot een onderlinge afstemming van de na te streven ruimtelijke inrichting. Daartoe behoren kwesties als de ontwikkelingsrichting van de grote stedelijke zones als de noordvleugel van de Randstad en het Roergebied, de afbakening van de open ruimten daartussen, welke infrastructurele voorzieningen daartoe vereist zijn, enzo-

¹²⁶ Zie onder meer: Brieven G.S. Overijssel en G.S. Drenthe aan de staatssecretarissen van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, d.d. 24 november 1981 en 15 december 1981.

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld de rede van de Westduitse minister voor ruimtelijke ordening Paul Lücke voor de constituerende zitting van de Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening op 13 juni 1967, in: Hans Meffert, *Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission 1967/1977*; Schriften der Landesplanung Niedersachsens, Hannover, 1978, blz. 57. Zie verder: Verslag 1964 Rijksdienst voor het Nationale Plan, blz. 152.

voort. Ook zou een onderlinge afstemming door de Nederlandse en Westduitse overheid worden nagestreefd bij de keus van de daartoe te hanteren instrumenten. De nadruk lag hierbij op een werken 'van boven naar beneden': op nationaal niveau overeenstemming bereiken over de hoofdlijnen van het beleid en vervolgens uitwerkingen maken voor de grensgebieden of delen daarvan. Ook daarbij werd weer gedacht aan een structuurschets voor het gehele grensgebied en vervolgens voor onderdelen van een zekere urgentie: Delfzijl-Emden, Emmen-Meppel, Twente-Nordhorn, Arnhem-Nijmegen-Kleef-Bochholt, Venlo-Roermond-Mönchengladbach, Maastricht-Heerlen-Aken.

Concreet zou dat hebben betekend dat bijvoorbeeld het Nederlandse Rijkswegenplan en het Westduitse Bundesstrassenplan op elkaar zouden worden afgestemd; eventuele wijzigingen zouden niet dan na intensief onderling overleg tot stand kunnen komen. Vragen als die betreffende de doortrekking van de E8 en het tracé van de weg Nijmegen-Boxmeer-Duitse grens zouden dan als onderdeel van die nationaal op elkaar afgestemde plannen zijn behandeld. Op dezelfde wijze zouden de Nederlandse en de Westduitse spoorwegen hun plannen op langere termijn op elkaar hebben moeten afstemmen. Vragen als die betreffende de handhaving en/of frequentie van de spoorlijn Enschede-Gronau zouden dan weer op dezelfde wijze als onderdeel van het grotere geheel zijn bekeken. Wat geldt voor verkeersvoorzieningen is ook het geval met provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Ook daarvoor geldt dat zij in relatie staan tot het nationale verstedelijkingsbeleid: vergroting van het bebouwde areaal (niet per se behorend tot de grensgebieden in engere zin) kan consequenties hebben voor de situatie in de Bondsrepubliek en omgekeerd. Ook daarvoor werd afstemming van wederzijdse nationale plannen als van groot belang gezien. Het heeft allemaal niet zo mogen zijn. Op de vraag waarom dat niet of in onvoldoende mate is gebeurd, zal hieronder nader worden ingegaan.

b. Talloos zijn de problemen van regionale aard, in het bijzonder in de grensgebieden, die om oplossingen vragen. Vele daarvan hebben in regionaal verband aandacht gekregen of krijgen die alsnog. Over het algemeen worden er vier paren gebieden onderscheiden¹²⁸:

1. Het Eems-Dollardgebied, met circa 1,7 miljoen inwoners, aan de Nederlandse zijde aanzienlijk dichter bevolkt dan aan de Westduitse zijde.
2. Het gebied van Westmünsterland/Bentheim en Twente/Oost Gelderland, als samenwerkingsgebied bekend onder de naam 'Euregio'; het totale gebied telt circa 1,8 miljoen inwoners met ook hier aan Nederlandse zijde een veel grotere bevolkingsdichtheid dan aan Westduitse zijde.
3. Het Rijngebied van Arnhem/Nijmegen in de richting van Kleef en door sommigen zelfs doorgetrokken tot Oberhausen.
4. Het gebied Zuid-Limburg/Aken, welks problemen voor een belangrijk deel ook aan de orde zijn in het aangrenzend gebied van Belgisch Limburg.

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van problemen die voornamelijk op regionaal gebied zijn of worden aangepakt:

- afstemming ruimtelijke plannen in het Nederlands-Westduitse grensgebied (streekplannen en plannen op gemeentelijk niveau);
- structuurschema verkeer en vervoer voor zover bij de landgrenzen betrokken;

¹²⁸ Zie M. de Smidt, 'Regio's aan weerszijden van de grens: naar afstemming van een selectief regionaal-economisch beleid in de Duits-Nederlandse grensgebieden'; *Nieuw Europa*, december 1979, blz. 14-15.

Zie ook: Ulrich Hambüchen, *Potentielle Organisationsformen für grensüberschreitende interkommunale Kooperation dargestellt am deutschen-niederländischen Grenzraum*; Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, 1980, blz. 17-23.

- grensoverschrijdende geluidshinder door het NAVO vliegveld Geilenkirchen/Teveren, de toekomstige basis voor AWACS-vliegtuigen, in relatie tot de uitbouw van het vliegveld Zuid-Limburg onder andere voor vrachtverkeer;
- de militaire vliegvelden in het ontwerp-Landesentwicklungsplan IV voor Noordrijn-Westfalen (vliegveld Laarbruch, militaire bases Brüggen en Wildenrath), o.a. in relatie tot stadsuitbreiding op Nederlands gebied;
- het wederzijds beheer van grensoverschrijdende waterwingebieden;
- de consequenties van de uitbreiding van bruinkoolwinning aan Westduitse zijde, onder andere voor de grondwaterstand op Nederlands gebied;
- het verantwoord beheer van het Waddengebied, waaronder de Eemsmonding en de Dollard.

Bovengenoemde opsomming van onderwerpen betekent niet dat ze alle deel uitmaken van werkelijk overleg en afstemming; in sommige gevallen blijft het bij informatie. In sommige gevallen gaat een oplossing van de problemen ook uit boven de competentie van de regionale instanties, zoals moge blijken uit de volgende drie voorbeelden:

- beslissingen ten aanzien van de vestiging van NAVO-vliegbases, ook als deze consequenties hebben van ruimtelijke of milieuhygiënische aard, worden niet ter plekke maar in Brussel genomen;
- beslissingen ten aanzien van spoorlijnverbindingen, ook als zij regionaal gewenst worden, zoals in het geval van de verbinding oostelijke Mijnstreek-Aken, worden niet ter plekke genomen, maar door de nationale spoorwegdirecties;
- beslissingen over de uitbreiding van havens in het Dollardgebied komen niet ter plaatse tot stand, maar worden besproken in onderhandelingen door nationale delegaties van beide landen.

Deze besluitvormingsstructuur kan ter plaatse frustraties oproepen, maar is, gegeven de grote belangen van financiële of veiligheidsaard die op het spel staan, waarschijnlijk onvermijdelijk.

Uit de door de bestaande regionale samenwerkingsorganen aan de Raad verstrekte gegevens blijkt dat er in het grensgebied nog tal van problemen worden gevoeld die om een oplossing vragen, waarvan een deel op ruimtelijk gebied. Men krijgt wel eens de indruk dat de overheid, die aan de ene kant zegt internationale integratie in het algemeen en het grensverkeer met de buurlanden in het bijzonder te bevorderen, aan de andere kant regelingen tot stand brengt of laat voortbestaan, die dat zelfde grensverkeer juist bemoeilijken. Of een dergelijke indruk juist is, zou door een systematisch onderzoek moeten worden aangetoond. Het door De Smidt bepleite beknopte overzichtsrapport van knelpunten en beleidsprioriteiten betreffende de vier genoemde gebieden, zou daartoe een eerste bijdrage vormen¹²⁹.

De Nederland-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening

Op 13 juni 1967 ving de Nederlands-Duitse commissie voor de Ruimtelijke Ordening (NDCRO) haar werkzaamheden aan, aanvankelijk op informele grondslag. Op 30 maart 1976 werd in Bonn een overeenkomst getekend tussen de beide regeringen waarbij de commissie een formele grondslag kreeg. Blijkens deze overeenkomst vindt binnen de commissie overleg plaats tussen de beide regeringen 'aangaande problemen van ruimtelijke ordening ten einde hun in ruimtelijk opzicht van belang zijnde plannen en maatregelen, vooral in de grensgebieden, op elkaar af te stemmen'¹³⁰. Blijkens het jaarverslag 1967 van de Rijksplanologische

¹²⁹ De Smidt, op. cit., blz. 15.

¹³⁰ Voor de tekst van de overeenkomst zie Meffert, op.cit., blz. 67-69. 'Onder afstemming is het gemeenschappelijk streven te verstaan om door gemeenschappelijk overleg de grensoverschrijdende problemen die bij ruimtelijke plannen optreden of zijn te verwachten tot een oplossing te brengen waarmee wederzijds kan worden ingestemd. De afstemming vereist een vroegtijdige berichtgeving over voorgenomen plannen'. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Samenwerking tussen lagere overheden aan weerszijden grensgebied Duitsland respectievelijk België, 's-Gravenhage, 1980, blz. 108.*

Dienst heeft de commissie 'het karakter van een permanent ambtelijk overlegorgaan dat zich zowel over nationale ruimtelijke vraagstukken als over specifieke grensproblemen kan beraden'¹³¹. Van Nederlandse zijde zijn ambtelijk lid: de directeur-generaal van de Ruimtelijke Ordening, de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat en de voorzitter van de Rijksplanologische Commissie. Deze laatste is thans voorzitter van de commissie (1981-1983). Voorzitterschap en secretariaat van de commissie berusten bij dezelfde delegatie en wisselen om de twee jaar. De delegaties tellen ten hoogste negen leden. De aanvulling van de Nederlandse delegatie gebeurt met leden van de Rijksplanologische Commissie. Aan Westduitse zijde zijn ambtshalve lid van de NDCRO: het hoofd van de Abteilung Raumordnung und Städtebau im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, het hoofd van de Abteilung Kommunalangelegenheiten und Raumordnung van het ministerie voor Binnenlandse Zaken van de deelstaat Nedersaksen en het hoofd van de Abteilung Landesplanung van het ministerie voor Lands- en Stadsontwikkeling van de deelstaat Noordrijn-Westfalen¹³². De aanvulling van de Westduitse delegatie gebeurt tripartite door de Bond en de beide deelstaten en bestaat in de regel uitsluitend uit planologen.

Vergelijking van de samenstelling van de commissie laat zien dat deze van Nederlandse en van Westduitse zijde fundamenteel verschillend is; van Nederlandse zijde worden uitdrukkelijk en uitsluitend functionarissen van het nationale niveau in de commissie benoemd, terwijl de Westduitse delegatie gelijk over Bond en de beide betrokken deelstaten is verdeeld. Aan Westduitse zijde heeft men er van het begin af rekening mee gehouden dat de 'Raumordnungskompetenz' vrijwel geheel bij de deelstaten ligt. De samenstelling verschilt bovendien qua deskundigheid: de leden van de Nederlandse delegatie hebben een gespreide deskundigheid, die van de Westduitse delegatie zijn vrijwel allen planoloog van professie. De Nederlandse directeur-generaal van Rijkswaterstaat of, in voorkomend geval van bijvoorbeeld regionaal beleid, vindt hierdoor in de Westduitse delegatie niet zijn collega.

Opdat de commissie tevens het kader kan vormen voor regelmatig overleg op lager bestuurlijk niveau zijn er twee regionale subcommissies gevormd: de subcommissie Zuid houdt zich bezig met de problemen in het grensgebied tussen Aken en Winterswijk, de subcommissie Noord met de grensgebieden ten noorden van Winterswijk. Deze subcommissies bestaan aan Nederlandse zijde uit rijksambtenaren met een regionale standplaats, de gedeputeerden Ruimtelijke Ordening van de grensprovincies en twee vertegenwoordigers aangewezen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De Westduitse delegaties bestaan uitsluitend uit ambtenaren. De gemengde samenstelling van de Nederlandse delegatie heeft zeker de laatste tijd een sterker politiek-bestuurlijk element ingebracht¹³³.

De provinciale bestuurders nemen soms standpunten in die in politiek/bestuurlijke zin afwijken van die van de rijksambtenaren. Dat komt de openheid van de discussies ten goede, maar werkt uiteraard nadelig voor het presenteren van een eenduidig Nederlands standpunt. Dat kan ertoe leiden dat ambtelijke stukken die van Westduitse zijde als strikt vertrouwelijk worden beschouwd, aan Nederlandse zijde via de politieke besluitvorming op provinciaal niveau in de openbaarheid komen¹³⁴. Dit wordt van Westduitse zijde in toenemende mate als probleem gezien.

¹³¹ *Rijksplanologische Dienst, Jaarverslag 1967*; 's-Gravenhage, 1968, blz. 156.

¹³² *Rijksplanologische Dienst, Jaarverslag 1980*; 's-Gravenhage, 1981, blz. 275.

¹³³ Zie ook: Ben Kruk, *Grensoverschrijdende Samenwerking: een onderzoek naar het functioneren van de Subcommissie Zuid van de Nederlandse-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening*; Arnhem, gestencild 1980.

¹³⁴ Brief van de Werkgroepen grensgebied Duitsland respectievelijk België d.d. 26 april 1979 aan de minister van Binnenlandse Zaken, bijlage 4 bij ministerie van Binnenlandse Zaken, op. cit., blz. 58: 'De leden van de G.S. achten zich voorts verplicht tot het afleggen van verantwoording aan Provinciale Staten. Dit kan spanningen geven gezien de beslotenheid van de vergaderingen van de subcommissies.'

De subcommissies behandelen plannen op regionaal niveau. Een Nederlands voorstel om ook lokale ruimtelijke plannen direct in de subcommissies aan de orde te kunnen stellen, is door de Bondsrepubliek afgewezen. Nu kunnen de subcommissies niet verder gaan dan het doen van aanbevelingen aan de grensgemeenten om overleg met elkaar te plegen. Bij gebleken verschil van inzicht kan vanuit de provincie een gemeentelijk plan in de subcommissie aan de orde worden gesteld; zulks is echter tot nu toe nog nooit gebeurd.

Ten slotte is van belang dat in Nederland de mate van openbaarheid en inspraak verder is ontwikkeld dan in de Bondsrepubliek. Dit geldt in nog sterkere mate voor de rechtsbescherming: terwijl in Nederland 'een ieder' bezwaar kan maken tegen een ontwerp-bestemmingsplan wordt in de Bondsrepubliek bij vergelijkbare plannen gewerkt met zodanige omschrijvingen van direct betrokkenen, dat in vele gevallen de kring van hen die bezwaren kunnen maken, nauwer is getrokken.

Afbakening activiteiten

De begrenzing van het terrein van de NDCRO en haar subcommissie wordt ten opzichte van andere bilaterale overlegkaders, zoals bijvoorbeeld de Nederland-Duitse Commissie voor Kerninstallaties in het grensgebied (NDDK) en het Nederlands-Duitse regionaal economisch overleg, bepaald door de planologische invalshoek. Scherp zijn deze grenzen niet altijd te trekken en ze zijn ook niet altijd scherp omschreven. Ten aanzien van het onlangs ingestelde Nederlands-Duitse overleg op het gebied van de luchtverontreiniging is nog geen contact geweest over begrenzingen. Met overwegend technische zaken zoals bijvoorbeeld nautische en hydrologische aangelegenheden die in de Permanente Nederlands-Duitse Eems-Dollard-commissie en de grenswaterraangelegenheden die in de Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie worden behandeld, houdt de NDCRO zich niet bezig. Met niet-ambtelijke overlegkaders in de grensregio's, zoals bijvoorbeeld de Euregio, bestaan geen afspraken over taakafbakening; wel vindt met de subcommissies wederzijdse informatie-uitwisseling plaats.

Knelpunten

Een door de minister van Binnenlandse Zaken ingestelde werkgroep heeft in 1979 een lijst van knelpunten gepubliceerd in de samenwerking tussen Nederland en de Bondsrepubliek op het gebied van de ruimtelijke ordening in het grensgebied¹³⁵. De werkgroep achtte de invulling van het doel van de Nederlands-Westduitse overeenkomst van 1976 (overleg plegen over problemen van ruimtelijke ordening ten einde de plannen en maatregelen op dit punt op elkaar af te stemmen) in het algemeen 'niet bevredigend'¹³⁶. Als oorzaken van deze niet bevredigende gang van zaken werden onder andere genoemd: het ontbreken van een eigen secretariaat, het ontbreken van vooroverleg binnen de Nederlandse delegatie en het verschil in niveau van de wederzijdse delegaties, voor zover het althans de vertegenwoordigers van de provincies en de deelstaten betreft. Voorts merkte de werkgroep op dat de indruk bestaat dat van Duitse zijde het overleg als een 'ambtelijke, wat vrijblijvende zaak' wordt gezien zonder al te veel uitstraling naar beneden. Dit zou in tegenstelling zijn tot de ter zake aan Nederlandse kant bestaande opvattingen. Ten aanzien van de rol van de lagere overheden had de werkgroep de volgende opmerkingen:

- a. de rol en inbreng van de lagere overheden bij de bestaande overlegstructuren over de grens is onbevredigend. Zij pleitte ervoor dat de nationale overheden de stukken voor de subcommissies van de NDCRO rechtstreeks aan de provincies en de grensregio's zenden;
- b. gemeenten zijn onvoldoende op de hoogte van wat zich binnen de subcommissies van de NDCRO afspeelt. Er werd voor gepleit de regiona-

¹³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken, op. cit., bijlage 4, blz. 57-60.

¹³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken, op. cit., bijlage 4, blz. 57.

le samenwerkingsverbanden waarin meer dan twee Nederlandse gemeenten samenwerken met meer dan twee Westduitse, te betrekken bij het grensoverschrijdend overleg, ten einde zodoende betere waarborgen te scheppen dat de belangen van de gemeenten worden behartigd. Verder merkte de werkgroep op dat de 'toch reeds weinig over- en inzichtelijke situatie op het gebied van de grensoverschrijdende samenwerking... door het scheppen van verschillende en niet op elkaar afgestemde overlegstructuren niet (wordt) bevorderd'¹³⁷.

Bij het afsluiten van deze tekst (april 1982) had de regering nog geen standpunt ingenomen ten aanzien van de door deze werkgroep geformuleerde aanbevelingen. De Raad ziet, anders dan de werkgroep van Binnenlandse Zaken, knelpunten vooral voortkomen uit wederzijds gebrek aan politieke bereidheid tot intensievere samenwerking van de delegaties: hierdoor kunnen slechts moeizaam zaken worden gedaan.

Uit de beschikbare stukken en ter zake met deskundigen gevoerde gesprekken ontstaat dan ook niet de indruk dat de onderlinge afstemming van het nationale beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening in het algemeen noch dat ten aanzien van de grensgebieden in het bijzonder, reeds beantwoordt aan de bij de oprichting van de NDCRO uitgesproken hooggestemde verwachtingen.

Het jaarverslag 1980 van de Rijksplanologische Dienst vermeldt dat de NDCRO zelf in het verslagjaar slechts eenmaal bijeen kwam¹³⁸. Op die bijeenkomst nam zij een aanbeveling voor de grensoverschrijdende informatie en afstemming van gemeentelijke plannen in het Nederlands-Westduitse grensgebied aan. De bedoeling van de aanbeveling is, aldus het verslag, om grensoverschrijdende problemen welke bij de gemeentelijke plannen optreden of kunnen worden verwacht, door vroegtijdige wederzijdse informatie bij de opstelling of wijziging van gemeentelijke plannen in gemeenschappelijke bespreking tot een zo mogelijk gemeenschappelijke oplossing te brengen, waardoor de aanwijzing van elkaar storende of elkaar uitsluitende bestemmingen wordt vermeden. De aanbeveling is indertijd na overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken aan de vijf betrokken provincies gezonden met het verzoek deze aan de gemeenten in het grensgebied door te geleiden. Het is niet bekend of en in hoeverre een dergelijke aanbeveling bij de betrokken gemeenten bekend is en in hoeverre zij wordt nageleefd.

Het jaarverslag van de Rijksplanologische Dienst vermeldt verder dat de subcommissie Noord in 1980 tweemaal bijeen kwam: 'Veel aandacht kregen de plannen voor nucleaire installaties aan de Duitse kant van de grens, met name voor een interimspijpstoffenopslag te Ahaus, een uraniumverrijkingsfabriek te Gronau en een kerncentrale te Lingen'. Uit het verslag blijkt echter niets van wijziging van deze plannen. De ontwerp-interprovinciale structuurschets Waddenzee werd eveneens besproken en 'gaf aanleiding tot een reactie in verband met de uitspraken in die schets ten aanzien van de Dollardhaven', zonder dat echter vermeld wordt tot welk besluit de reactie leidde.

De subcommissie Zuid kwam in het verslagjaar driemaal bijeen. Zij constateerde onder andere dat in het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen ten onrechte geen aandacht wordt geschonken aan het grensoverschrijdend belang van langs de grens liggende regionale vliegvelden. De Werkgroep Waterwingebieden kreeg de opdracht een vergelijkend onderzoek te verrichten naar de geboden en verboden in de concept-, respectievelijk bestaande, grondwater- en bodem-beschermingsverordeningen voor het gebied van de subcommissie Zuid. Ten slotte vermeldt het jaarverslag 1980 van de Rijksplanologische Dienst nog dat de subcommissie 'zich onder andere bezighield' met de spoorlijn Heerlen-Aken, het voorontwerp Streekplan Noord- en Midden Limburg

¹³⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken, op. cit., bijlage 4, blz. 60.

¹³⁸ Rijksplanologische Dienst, 1981, op. cit., blz. 226-227.

en het rapport 'Samenwerking tussen lagere overheden aan weerszijden van de grens met Duitsland en België'. Opnieuw vermeldt het verslag echter niets over besluitvorming.

Uit het jaarverslag van de Rijksplanologische Dienst komt de NDCRO naar voren als een orgaan dat zich voornamelijk met grenskwesties bezighoudt. De afstemming van het ruimtelijke ordeningsbeleid op nationaal niveau in de beide landen komt kennelijk slechts aan de orde voor zover dit directe gevolgen heeft voor de grensgebieden. Verder reikende behandeling van de Landesentwicklungspläne van Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen en van de nationale Nederlandse plannen blijft achterwege.

De Dollardhaven

Een concreet probleem, deels op het terrein van de ruimtelijke ordening, betreft de plannen die er van Westduitse zijde bestaan tot het aanleggen van een nieuwe haven aan de Dollard. Indien uitgevoerd, zou dit voor Emden betekenen dat het grotere schepen kan ontvangen en bovendien zou het een nieuw oppervlak van 500 ha zeehaven-industrieterrain creëren. De plannen houden onder andere een verlegging van de loop van de rivier de Eems in. Het is een omstreden vraag of dit op Westduits of op Nederlands gebied zou moeten plaatsvinden. Elk van beide landen heeft zich namelijk in het Eems-Dollardverdrag van 1960 zijn rechtsstandpunt ten aanzien van het grensverloop uitdrukkelijk voorbehouden¹³⁹. Voor de ontwikkeling van een eventuele Dollardhaven is in ieder geval de medewerking van Nederland vereist.

Sinds april 1978 worden er onderhandelingen gevoerd tussen Nederland en de Bondsrepubliek, om te komen tot een verdrag waarin een gemeenschappelijk beheer van het gebied wordt geregeld. Tot nu toe hebben deze onderhandelingen nog niet tot resultaat geleid en het ziet er ook niet naar uit dat dit binnen afzienbare tijd het geval zal zijn. De moeilijkheden spitsen zich toe op de volgende terreinen:

Het milieubeheer: aan Nederlandse zijde bestaat grote twijfel over de eventuele consequenties voor het natuurgebied Dollard, dat een onderdeel vormt van de Waddenzee. Het officiële Nederlandse standpunt is dat in het Waddengebied bescherming van natuur en milieu voorop staat en dat de economische ontwikkeling zich moet voltrekken binnen begrenzingsen zoals in de planologische Kernbeslissing Waddenzee uiteengezet. Aan Westduitse zijde staat het belang van de economische ontwikkeling meer voorop, ofschoon men ook daar de aantasting van natuur en milieu zo veel mogelijk binnen de perken wil houden. In beide landen volgen milieugroepen de onderhandelingen kritisch, terwijl in Nederland ook het parlement zich reeds heeft uitgesproken ten gunste van de prioriteit van de milieufactor.

De grenskwestie: Geprobeerd wordt overeenstemming te bereiken over de afbakening van althans een deel van de Nederlands-Westduitse grens, voor zover gelegen in het betrokken gebied. In het verleden heeft de Bondsrepubliek de Nederlandse opvatting dat de grens in de Eems wordt gevormd door de dalweg van het hoofdvaarwater altijd afgewezen en daar tegenover gesteld dat de gehele Eems tot aan de Nederlandse oever Westduits gebied zou vormen. Tot nu toe heeft geen van beide partijen de grenskwestie in zijn totaliteit aan het Internationale Gerechtshof voor willen leggen uit vrees daar het pleit te verliezen. Afbakening van het genoemde deel van de grens zou de oplossing van de gehele grondkwestie niet mogen prejudiciëren.

Economische problemen: De economische vraagstukken vloeien voort uit het feit dat zowel aan de Westduitse als aan de Nederlandse zijde van de Eemsmonding een versterkte zeehaven-activiteit bezig is tot ont-

¹³⁹ Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1960, nr. 69.

wikkeling te komen¹⁴⁰. Het ligt in de bedoeling in het verdrag vast te leggen dat het bestaande economisch evenwicht in het gebied niet zal worden verstoord door eenzijdige vestigingsvoorwaarden of concurrentieregelingen of subsidie- of belastingfaciliteiten ten behoeve van het bedrijfsleven in het Nederlandse of in het Westduitse gebied. Nederland wijst voorts op het feit, dat in zowel Delfzijl als de Eemshaven nog grote haven- en industrieterreinen braak liggen en er dus geen behoefte is aan nieuwe havenindustriële accommodaties in het gebied. Men vreest hier concurrentie. Van Westduitse zijde wordt gesteld dat de Dollardhaven een positieve uitstraling (men spreekt van een 'multiplier'-effect) kan hebben voor de Eemshaven; dat er eerder sprake is van complementariteit dan van competitie.

De kwestie Dollardhaven krijgt in de Nederlandse politieke discussie relatief meer aandacht dan in de Westduitse. Herhaaldelijk is de zaak in de Tweede Kamer via moties of vragen aan de orde geweest¹⁴¹. In de Bondsrepubliek is dat aanmerkelijk minder het geval. Men kan vermoeden dat bij de huidige economische situatie de Westduitse bereidheid is verminderd om de grote investeringen die nodig zouden zijn voor het bouwen van de Dollardhaven, te verrichten. Dit is vermoedelijk de reden waarom de onderhandelingen ook van Westduitse zijde niet met grote voortvarendheid worden gevoerd. Anderzijds kan de regering in Bonn zich tegenover de regering van de deelstaat Nedersaksen, en deze op zijn beurt tegenover de stad Emden, niet veroorloven het project geheel te laten vallen, gezien de eerdere toezeggingen die er zijn gedaan. Bovendien zou een nieuw Eems-Dollardverdrag geen verplichting schep- pen tot onmiddellijke bouw van de Dollardhaven, maar wel de mogelijk- heid daartoe openen; van deze mogelijkheid zou dan op een geschikter moment gebruik kunnen worden gemaakt.

Conclusies

Het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening in Nederland en de Bondsrepubliek wordt niet of in onvoldoende mate op elkaar afgestemd. De Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Orde- ning vormt voor een dergelijke afstemming een onvoldoende effectief instrument. Het is de vraag of een andere samenstelling van de Commis- sie hiervoor een oplossing zou bieden. Blijkbaar ontbreekt de politieke bereidheid aan Nederlandse en aan Westduitse zijde, om tot een betere afstemming te komen, ondanks de hooggestemde uitspraken die gedaan werden bij de totstandkoming van de NDCRO en ondanks het feit dat een betere afstemming van het beleid de ruimtelijke ordening in beide landen ten goede zou komen. Men kan het laten bij deze constatering of zich opnieuw afvragen of het niet de moeite waard zou zijn opnieuw een poging te doen de afstemming van nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid in de beide landen of wellicht in groter Westeuropees verband te inten- siveren. Dat zou echter duidelijk het uitspreken van de politieke bereid- heid daartoe van de betrokken regeringen vereisen. De Raad vindt het de moeite waard hiervoor de aandacht van de regering te vragen.

Ook de samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening in het Nederlands-Westduitse grensgebied is niet optimaal, zij het dat er aan Nederlandse zijde regionaal wel verschillen zijn aan te wijzen. Zo lijkt er in de provincie Limburg meer belangstelling voor dit soort zaken te bestaan dan in de overige grensprovincies. Over het geheel verloopt het overleg

¹⁴⁰ De Nederlandse en Westduitse ministers van economische zaken hebben in 1981 geza- menlijk een grensoverschrijdend programma gepubliceerd waarna overheidsmaatregelen ter stimulering van de regionale ontwikkeling worden opgesomd en een overzicht wordt gegeven van grensoverschrijdende samenwerking. Zie: *Grensoverschrijdend Programma 1981: Eems- Dollard Regio (m.n. op Sociaal-Economisch Gebied)*; Den Haag/Bonn, 1981.

¹⁴¹ Zie o.a. moties van de Kamerleden Lambers-Hacquebard, Rienks, Eversdijk en Van Erp, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15155, nrs. 5, 6 en 7. Vragen van de Kamerleden De Boois, Eversdijk en Lambers-Hacquebard en antwoord van staatssecretaris Van der Mei, Tweede Kamer, Handelingen 1981, blz. 201-202.

in de subcommissies van de NDCRO toch betrekkelijk traag en moeizaam; het is bovendien de vraag of doorgeleiding van de resultaten van het werk van deze subcommissies naar de hoofdcommissie veel aan de afstemming toevoegt. Hoewel er wel enige uitwisseling plaatsvindt van informatie en er ook wel enige rekening wordt gehouden met de wensen aan de andere zijde van de grens bij de vaststelling van streekplannen enzovoorts, is er geen sprake van een bovennationaal ruimtelijk orderingsbeleid voor de grensgebieden. Overwegingen van nationale souvereiniteit, prestige en verschil in tradities en wijze van werken vormen de belangrijkste hinderpalen voor de totstandkoming van een dergelijk bovennationaal beleid. Concrete hinderpalen zijn verder nog de verschillen in samenstelling van de delegaties en uiteenlopende wetgeving, met name op het punt van de rechtstoegang in geval van conflicten over ruimtelijke plannen. Het is alweer aan de regeringen om zulks in te zien en stappen te nemen om de problemen van ruimtelijke ordening in het grensgebied als zodanig te bezien. Het lijkt in dit verband van belang te overwegen of een bovennationaal ruimtelijk orderingsbeleid naast besluitvormingsprocedures die dergelijke grensoverschrijdende problemen tot een oplossing kunnen brengen, ook een actief stimuleringsbeleid zou moeten bevatten om de ruimtelijke en sociaal-economische infrastructuur van probleemregio's te versterken. Met name in het gebied Zuid-Limburg/Aken is een semi-metropolitane stedenring gelegen waarvan de ontwikkelingspotenties onvoldoende zijn benut, mede vanwege de perifere ligging in beide landen. Ook in het samenwerkingsgebied Westmünster/Bentheim en Twente/Oost-Gelderland zijn wellicht nieuwe mogelijkheden voorhanden. In dit verband is het van belang dat perifere gebieden binnen ons land zich voor wat betreft de industriële structuur in een omschakelingsproces bevinden. Indien het beleid van de twee landen erop wordt gericht de mogelijkheden van bepaalde grensregio's in onderlinge samenwerking te ontwikkelen, zal dat ook consequenties hebben voor de bestuurlijke infrastructuur van deze regionale samenwerkingsgebieden.

In afwachting van de genoemde politieke initiatieven zou het op zijn minst aanbeveling verdienen een overzichtsrapport te maken van knelpunten en beleidsprioriteiten, zowel op nationaal terrein als in de grensgebieden. Een dergelijk overzichtsrapport, dat geregeld zou moeten worden bijgewerkt, zou het materiaal moeten bieden op grond waarvan eventuele beslissingen om tot nauwere samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening in de beide landen te komen, zouden kunnen worden genomen.

Een eventueel geïntensiveerde samenwerking tussen Nederland en de Bondsrepubliek op het terrein van de ruimtelijke ordening betekent ook dat men bereid moet zijn eventuele negatieve consequenties van een dergelijke samenwerking te accepteren. Samenwerken is immers een zaak van nemen maar ook van geven. De onderhandelingen over het Dollardhavenproject illustreren hoe weinig men vooralsnog bereid is aan Nederlandse en Westduitse zijde vragen van ruimtelijke ordening en economische vestiging bovennationaal te bezien.

5. SAMENVATTENDE SLOTBESCHOUWING

5.1 Inleiding

Nederland is door vele banden met het buitenland verbonden. Ons economisch voortbestaan, onze nationale veiligheid en het fysieke milieu waarin wij leven — om slechts enkele van de belangrijkste factoren te noemen — zijn in sterke mate afhankelijk van onze relaties met het buitenland en ontwikkelingen in het buitenland. Dat gold in het verleden, dat geldt voor de huidige tijd en men mag aannemen dat ook in de toekomst die banden met het buitenland belangrijk zullen blijven. Er is dan ook alle reden om in het kader van toekomstgerichte, beleidsrelevante studies aandacht te besteden aan de plaats van Nederland in de wereld, aan de Nederlandse relaties met het buitenland.

Binnen het geheel van onze relaties met het buitenland nemen die met de Bondsrepubliek Duitsland een bijzondere plaats in. Circa 30% van onze goederenexport gaat naar dat land, terwijl ruim 20% van onze goederenimport hieruit afkomstig is. Sedert vele jaren is onze nationale veiligheid nauw verbonden met die van de Bondsrepubliek. Van de factoren die ons fysieke leefklimaat en onze ruimtelijke ordening beïnvloeden, zijn er vele terug te voeren op ontwikkelingen aldaar. De geografische nabijheid van een naar verhouding groot land als de Bondsrepubliek brengt voor Nederland zowel lusten als lasten met zich mee.

Bovenstaande twee overwegingen — het belang van het buitenland voor Nederland in het algemeen, en dat van de Bondsrepubliek in het bijzonder — zijn de redenen waarom de Raad het nuttig heeft geoordeeld een rapport te wijden aan de wijze waarop enkele belangrijke beleidsgebieden van beide landen met elkaar zijn verstrengeld en welke consequenties dat heeft voor het beleid.

De Raad heeft de voorkeur gegeven aan een studie naar deze bilaterale relatie boven een bredere aanpak waarbij de plaats van Nederland in de wereld in kaart zou worden gebracht. Overwegingen bij deze keuze zijn geweest dat in Nederland een behoefte lijkt te bestaan aan meer informatie over de aard van Nederlands-Westduitse relaties, het belang van deze relaties en bovendien dat deze relaties in veel opzichten als exemplarisch kunnen worden gezien voor onze overige relaties met het buitenland. Op grond van deze studie bereikte conclusies reiken dan ook potentieel verder dan de verhouding tussen Nederland en de Bondsrepubliek. Het verlies aan breedte van een dergelijke opzet wordt vergoed door de winst aan diepte van informatie. Het betekent echter niet dat hiermee het gehele beeld van de Nederlandse positie in de wereld is geschetst. Daartoe zou deze studie in de toekomst aanvulling en uitbreiding behoeven. Studies van andere belangrijke bilaterale relaties, zoals die met België, Groot-Brittannië, Frankrijk, de Verenigde Staten en Japan liggen dan voor de hand. Maar ook zal aandacht moeten worden besteed aan multilaterale ontwikkelingen zoals die zich voordoen in de NAVO en binnen de Europese Gemeenschappen. Ook al stagneert de laatste jaren de ontwikkeling in de richting van een verdere Europese integratie, toch lijkt op zijn minst een bestandsopname van de mate waarin 'Brussel' de Nederlandse beleidsruimte in de praktijk beïnvloedt, gewenst.

In dit hoofdstuk wordt, in het licht van de in dit rapport gehanteerde begrippen 'gevoeligheid' en 'kwetsbaarheid', een samenvattende slotbeschouwing gegeven over de drie behandelde beleidsgebieden.

5.2 Gevoeligheid en kwetsbaarheid

5.2.1 Inleiding

Centraal in deze studie staat de verwevenheid van Nederland met de Bondsrepubliek en welke gevolgen die verwevenheid heeft voor Nederland. Daarna en daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheden waarover de Nederlandse overheid beschikt om de voor Nederland negatieve consequenties van deze verwevenheid op te vangen of weg te nemen. Deze probleemstelling is toegespitst op de eerder genoemde deelgebieden: economische relaties, veiligheidsrelaties en ecologische en ruimtelijke relaties.

Het geheel van de relaties tussen Nederland en de Bondsrepubliek kan worden gekarakteriseerd met de term 'interdependentie', wederzijdse afhankelijkheid, zij het dat ons land — gezien het verschil in grootte en politieke en economische macht — meer van de Bondsrepubliek afhankelijk is dan omgekeerd. De eerste stap in de analyse was het geheel van onderlinge afhankelijkheidsrelaties in kaart te brengen; dit wordt aangeduid met de termen 'verwevenheid' of 'verstrengeling'. Vervolgens is bezien welke gevolgen verschijnselen in de Bondsrepubliek voor ons land hebben: met andere woorden, de *gevoeligheid* van Nederland voor verschijnselen in de Bondsrepubliek is onderzocht. Nederland behoeft deze invloed echter niet in alle gevallen passief te ondergaan, maar kan ook zelf mede de richting ervan bepalen. Om te weten welke mogelijkheden daartoe bestaan is in dit rapport getracht ook een inzicht te verkrijgen in onze *kwetsbaarheid*: in hoeverre Nederland over beleidsalternatieven beschikt om de eerder geschetste gevoeligheid te beperken.

5.2.2 Economische relaties

De economische relaties met de Bondsrepubliek zijn voor Nederland van groot belang. Zo gaat een derde van onze goederenexport naar deze nabuur. Voor de dienstenuitvoer is dit eveneens een derde en voor de directe investeringen 16%. Er bestaat dus een sterke economische verwevenheid van Nederland met de Bondsrepubliek. Nu is dit doorgaans het geval tussen aan elkaar grenzende landen die zich op een zelfde ontwikkelingspeil bevinden. Zonder iets af te doen aan het belang van deze relaties voor Nederland, blijkt in internationaal perspectief bezien dat de verwevenheid, althans in kwantitatief opzicht, niet uitzonderlijk is. Het gaat echter niet alleen om de omvang maar ook om de aard van de relaties. Wat dit laatste betreft kan de handelsrelatie in een drietal opzichten wel uitzonderlijk worden genoemd:

- qua pakketsamenstelling: Nederland is ten opzichte van de Bondsrepubliek vooral leverancier van landbouwproducten en brandstoffen en afnemer van investerings- en consumptiegoederen. Het exportpakket van Nederland is in het algemeen al eenzijdig te noemen vergeleken met andere geïndustrialiseerde landen; voor de export naar de Bondsrepubliek geldt dit in nog sterkere mate;
- qua regionale samenstelling: de Nederlandse export is vooral gericht op Noordrijn-Westfalen, hetgeen op zich niet zo verwonderlijk is omdat deze deelstaat het dichtst bij Nederland gelegen is. Indien echter rekening gehouden wordt met de invloed van de factor afstand en met de spreiding van de totale Westduitse importen over de verschillende regio's, blijkt toch een meer dan evenredige concentratie op Noordrijn-Westfalen en een ondervetegenwoordiging in met name het Zuiden;
- qua invloed op de betalingsbalans: de goederenhandel met de Bondsrepubliek levert vergeleken met de totale export naar de landen van de EG, een meer dan evenredige positieve bijdrage aan het saldo van de Nederlandse goederenbalans. Vooral de landbouwgoederen en de groep brandstoffen dragen hiertoe bij.

Het dienstenverkeer met de Bondsrepubliek vertoont voor Nederland een positief saldo dat het totale saldo van onze dienstenbalans zelfs

overtreft. Dit positieve saldo wordt geheel bepaald door de diensten die samenhangen met doorvoer en uitvoer. Van de totale hoeveelheid goederen die in Nederland wordt geladen (uitvoer en doorvoer), heeft de helft als bestemming de Bondsrepubliek. Binnen deze uitgaande stroom naar de Bondsrepubliek domineert het transitoverkeer met een aandeel van twee derde. Drie groepen spelen de hoofdrol in de goederenstroom naar de Bondsrepubliek, te weten aardolie en aardolieproducten (40%), ertsen (30%), landbouwproducten en voedings- en genotmiddelen (14%). De overheersende positie van het transitoverkeer alsmede de concentratie op de genoemde goederengroepen maken dat ook de dienstenrelatie in deze zin bijzonder mag worden genoemd.

In verhouding tot het bruto nationaal produkt is Nederland internationaal gezien veruit de grootste investeerder in het buitenland. De uitgaande stroom van directe investeringen overtreft de inkomende met een saldo ter grootte van gemiddeld 1% van het bruto nationaal produkt. Ook ten opzichte van de Bondsrepubliek is Nederland in het achterliggende decennium per saldo een netto-investeerder geweest. Directe investeringen leveren via de kapitaalopbrengsten een positieve bijdrage aan de betalingsbalans. Directe investeringen kunnen echter tevens een substituuat vormen voor exporten, waardoor werkgelegenheid en toegevoegde waarde voor Nederland per saldo verloren gaan. Er zijn aanwijzingen dat van een dergelijke substitutie in de relatie met de Bondsrepubliek sprake is. In die sectoren waarin de Nederlandse goederenexport naar de Bondsrepubliek sterk ondervertegenwoordigd is — te weten de investerings- en consumptiegoederen — zijn de directe investeringen in de Bondsrepubliek verhoudingsgewijs juist omvangrijk. Als voorbeelden zijn te noemen: elektrotechniek, motorvoertuigen en machines; met de directe investeringen in deze sectoren is een produktie gemoeid die de overeenkomstige exporten uit Nederland overtreft in tegenstelling tot andere sectoren waar de situatie net omgekeerd is. De Westduitse ondernemingen daarentegen geven er blijkens de investeringscijfers de voorkeur aan om de industriële produkten af te zetten door exporten en minder door produktie in Nederland. De eenzijdigheid in de goederenhandel wordt dus weerspiegeld in de relaties op het gebied van de directe investeringen.

De verwevenheid op het gebied van goederen- en dienstenverkeer alsmede van de directe investeringen vindt een logisch complement in de verwevenheid op monetair gebied. Zowel Nederland als de Bondsrepubliek maken deel uit van het Europees Monetair Stelsel (EMS), waarbinnen de mark een sterke positie inneemt. Het Nederlandse monetair beleid wordt gekenmerkt door een streven om zo veel mogelijk een constante nominale koers ten opzichte van de mark te handhaven. Hierbij komen vooral twee overwegingen naar voren:

- het streven om stijgingen van het importprijsspeil zo veel mogelijk te matigen met het oog op de binnenlandse inflatie, die weer van invloed is op de exportpositie;
- het streven om het internationale vertrouwen in de positie van de gulden niet in gevaar te brengen.

Internationale economische betrekkingen scheppen de mogelijkheid comparatieve kostenvoordelen te benutten en tot een meer efficiënte internationale arbeidsverdeling te komen. Tegen deze achtergrond is de sterke verwevenheid tussen Nederland en de Bondsrepubliek positief te waarderen. Zoals gezegd, is deze verwevenheid ook normaal voor geïndustrialiseerde buurlanden. Anderzijds brengt de geschetste interdependentie met zich dat Nederland gevoelig is voor toekomstige ontwikkelingen in de Bondsrepubliek. Voor al te stellige uitspraken dient men zich hier overigens te hoeden. Wat dit betreft kan gewezen worden op onverwachte ontwikkelingen zoals de omslag in de energiemarkt, het recente herstel in onze concurrentiepositie en de aanhoudend sterke positie van de agrarische export. Niettemin tekenen zich in het geschetste beeld structurele kenmerken af die als zwak zijn te beschouwen in

het licht van te verwachten ontwikkelingen. Deze tekortkomingen hangen samen met de genoemde eenzijdigheden in onze economische betrekkingen met de Bondsrepubliek, met name de eenzijdige pak-ketsamenstelling en de regionale concentratie van onze export. Het valt te voorzien dat zowel de pakketsamenstelling als de regionale concentratie in de toekomst in ons nadeel zullen werken. De negatieve gevolgen van deze eenzijdigheden worden nog versterkt door het patroon van de directe investeringen en zullen ertoe kunnen leiden dat de betalingsbalanspositie ten opzichte van de Bondsrepubliek verslechtert, hetgeen weer consequenties heeft voor het monetaire beleid.

De internationale arbeidsverdeling brengt uiteraard met zich mee dat de exportpakketten van landen verschillen en ook een zekere eenzijdigheid vertonen. Zo bezien is de overheersende positie van landbouwprodukten en brandstoffen in de Nederlandse export naar de Bondsrepubliek niet op voorhand als negatief te waarden. Dit verandert echter wanneer de toekomstige afzetperspectieven in het beeld worden betrokken. Vooruitberekeningen laten voor de totale Nederlandse agrarische export een reële groei zien van bijna 30% in de periode 1975-1990; daarentegen wordt een groei van slechts 9% van de agrarische export naar de Bondsrepubliek voorzien, hetgeen bovendien gepaard gaat met een lichte daling van de reële netto-bijdrage aan de betalingsbalans. Ook ten aanzien van de produkten van de raffinagesector, die een belangrijk deel uitmaken van de brandstofexporten, kan verwacht worden dat de export naar de Bondsrepubliek onder druk komt te staan. Achtergrond hiervan is de afnemende vraag in de Bondsrepubliek, de structurele raffinage-overcapaciteit zowel in Nederland als de Bondsrepubliek, ontwikkelingen in de samenstelling van de vraag naar die produkten en de opkomende raffinagecapaciteit in het Midden-Oosten. Ten slotte zullen de reële opbrengsten van de aardgasexport naar de Bondsrepubliek na 1990 gaan dalen.

Ook de regionale concentratie van onze export op Noordrijn-Westfalen is een negatieve factor in het licht van toekomstige ontwikkelingen. Noordrijn-Westfalen is een regio met grote structurele problemen en minder gunstige vooruitzichten dan andere regio's. Uit verschillende gegevens blijkt dat het economische zwaartepunt van de Bondsrepubliek zich in zuidelijke richting aan het verplaatsen is. De Nederlandse export heeft deze trend niet gevolgd, integendeel: het aandeel van Noordrijn-Westfalen is zelfs nog gegroeid.

Niet alleen voor de produkten die domineren in ons exportpakket, zijn de afzetperspectieven ongunstig, maar ook voor de produkten die ondervertegenwoordigd zijn in het exportpakket, te weten de investerings- en consumptiegoederen. Juist in deze produktgroepen heeft een afbrokkeling plaatsgevonden van het Nederlandse marktaandeel in de Bondsrepubliek. Voorts is hier rekening te houden met een negatieve invloed van het geschetste patroon van de directe investeringen. Zoals gezegd, zijn er aanwijzingen dat de directe investeringen vanuit Nederland fungeren als substituut voor export van industriële produkten. Het onmiddellijke nadeel hiervan is mogelijkwerwijs dat produktie-activiteiten worden verlegd naar de Bondsrepubliek, maar er bestaat tevens de mogelijkheid van een indirect effect, namelijk dat vervolgens ook nog eens de thuismarkt concurrentie gaat ondervinden van investeringen die hier hun oorsprong vinden. De relaties op het gebied van de directe investeringen versterken derhalve de negatieve tendenties in de goederenhandel.

Indien de goederenexport naar de Bondsrepubliek onder druk komt te staan, zullen de vervoersdiensten hiervan natuurlijk de weerslag ondervinden, althans voor zover deze verbonden zijn met de uitvoer van goederen. Voor het transitoverkeer, dat twee derde van de uitgaande goederenstroom betreft, geldt dat de toekomstige aan- en doorvoer van massagoederen in belangrijke mate zal afhangen van structurele ontwikkelingen in de Bondsrepubliek, zoals herstructurering van de staalindustrie, wijzigingen in de energievoorziening en veranderingen in de landbouwproductie. Het stukgoederenvervoer zal in de toekomst door

een verdere herstructurering van de Westduitse industrie in de richting van hoogwaardige halffabrikaten en eindprodukten kunnen groeien. Het ontstaan van nieuwe industriële polen houdt echter in dat de Nederlandse havens in toenemende mate concurrentie kunnen ondervinden van andere Europese havens. Een druk op de transitofunctie van de Nederlandse havens kan worden gepareerd door infrastructurele verbeteringen en moderne overslaginstallaties om op deze wijze de concurrentiepositie te handhaven. Ook de monetaire relaties zullen de weerslag ondervinden van een stagnerende of teruglopende exportpositie ten opzichte van de Bondsrepubliek. Hierbij is met name ook te denken aan de omstandigheid dat te eniger tijd de reële opbrengsten uit de export van aardgas zullen gaan verminderen. De vraag zal dan niet zozeer meer zijn of het gunstig is voor Nederland om de mark te volgen, maar veeleer of Nederland de mark nog wel *kan* volgen.

Na het in kaart brengen van de verstrengeling en de analyse van de gevoeligheid voor toekomstige ontwikkelingen, rijst ten slotte de vraag welke beleidsmogelijkheden er zijn om de gesignaleerde negatieve tendenties te keren. Nu zou gesteld kunnen worden dat Nederland en de Bondsrepubliek elkaar aanvullen en dus complementaire economieën zijn. Dat zou dan gelden voor de goederenstromen, terwijl de doorvoer naar de Bondsrepubliek daarvan een afspiegeling vormt: zeer veel bulkprodukten en weinig eindprodukten. De directe investeringen bevestigen en bestendigen dit beeld.

Op zich zelf genomen zijn er geen redenen om een toestand van complementariteit in de economische relaties tussen twee landen als ongunstig te kenschetsen. Dit ligt evenwel anders indien deze complementariteit zodanig is dat voor één van beide landen hieruit zeer ongunstige groei- en ontwikkelingsmogelijkheden voortvloeien. In de economische relaties tussen Nederland en de Bondsrepubliek tekent zich een dergelijke complementariteitsverhouding af. Bij alle relativering die hierbij op zijn plaats is — nogmaals zij gewezen op tekenen van verbetering die onlangs zijn opgetreden — duidt dit beeld op een aantal structurele tekortkomingen, die onze groei- en ontwikkelingsmogelijkheden beperken. Het aandeel van de Bondsrepubliek in onze export is bovendien dermate omvangrijk, dat de bilaterale positie voor ons totale externe evenwicht van groot belang is te achten. Hier ligt dus een noodzaak voor beleid dat, gezien de in het voorgaande gereleveerde tendenties, gericht zou moeten zijn op een versterking van onze industriële export. Dit klemt te meer aangezien onze positie op de Westduitse markt in feite een 'uitvergrotting' geeft van onze internationale concurrentiepositie in het algemeen. In de relatie met de Bondsrepubliek komen op verscherpte wijze eenzijdigheden en negatieve tendenties naar voren die in het algemeen voor de Nederlandse exportpositie gelden. Deze problematiek werd eerder door de Raad geanalyseerd in het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Het geschetste beeld van de economische betrekkingen met de Bondsrepubliek wijst derhalve op de noodzaak van een beleid met een grotere reikwijdte dan alleen dit bilaterale kader. Dit beleid zou zich moeten richten op:

- verbetering van onze concurrentiepositie. Dit kan overigens niet los gezien worden van het in Nederland vigerende investeringsklimaat;
 - verbetering van de pakketsamenstelling van onze export, zowel produktmatig als regionaal, met het oog op de eisen die de internationale markt stelt. De benodigde investeringen binnen Nederland die tot een structurele verbetering zouden moeten leiden, worden door het vigerende investeringsklimaat eerder tegengewerkt dan begunstigd.
- Beide overwegingen duiden op een noodzaak de politiek van herstructurering en bevordering van de Nederlandse industrie met kracht ter hand te nemen.

Gelet op deze urgente doelstelling van het beleid, komt aan het te voeren monetaire beleid een belangrijke betekenis toe. Vermeden zal dienen te worden dat de voor de komende vijf jaar te verwachten aanhoudende

tendens tot opwaardering van de Nederlandse gulden zo ver doorschiet dat de positieve aspecten ervan, namelijk de gunstige interne kostenontwikkeling en inflatie, worden overtroffen door de negatieve, namelijk een zo dure gulden dat onze uitvoer erdoor onder druk komt te staan.

Een politiek van industriële herstructurering zou overigens met zich meebrengen dat onze handelsbevordering alsmede ons imago als leverancier van industrieproducten op de Westduitse markt scherper geprofileerd en versterkt dienen te worden.

5.2.3 *Veiligheidsrelaties*

De veiligheidsrelatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek ligt volgens de dominante visie ten aanzien van het veiligheidsbeleid vooral besloten in de gezamenlijke verdediging binnen de NAVO tegen de militaire kracht van de Sovjetunie en de andere Warschaupact-landen. Binnen de NAVO is het veiligheidsbeleid van Nederland en de Bondsrepubliek sterk verweven.

De in de Bondsrepubliek gelegerde brigade van het Nederlandse Eerste Legerkorps zal in tijden van oorlog optreden in de Noordduitse laagvlakte. De Nederlandse en Westduitse luchtmacht gebruiken over en weer elkaars bases en ze oefenen vaak gezamenlijk. De Nederlandse luchtmacht is voor oefeningen bovendien afhankelijk van veelvuldig gebruik van het Westduitse luchtruim. Op het maritieme vlak is de Nederlands-Westduitse militaire samenwerking het minst ontwikkeld. Nederland richt zich voornamelijk op samenwerking met de Britse marine. Nederland heeft in de NAVO een belangrijke rol in het vrijhouden van de aanvoerlijnen voor geallieerd materieel en troepen. De Bondsrepubliek heeft daarom niet alleen op het vlak van de directe verdediging, maar ook wegens deze aanvoerlijnen, belang bij continuering van het Nederlandse NAVO-lidmaatschap en bij Westelijke bescherming van het Nederlandse grondgebied.

De verstrengeling tussen beide landen kan verder worden aangetoond voor het hypothetische geval dat één of beide de NAVO zou verlaten, of binnen die organisatie een zelfstandiger politiek dan voorheen zou gaan voeren. Behalve dat er dan aanpassingen op het zojuist geschetste militaire vlak noodzakelijk zouden zijn, komt de veiligheid direct in gevaar. Binnen het huidige veiligheidsbeleid berust de afschrikking van oorlog namelijk op het militaire potentieel en de militaire flexibiliteit van de NAVO, en op de politieke saamhorigheid van de partners. Uittreding, verlaten van het geïntegreerde commando of het niet uitvoeren van binnen de alliantie met meerderheid genomen besluiten zouden de afschrikking van een Warschaupact-aanval ondergraven. Daarmee zou tevens de kans op oorlog en schade voor het NAVO-gebied, en ook het Nederlandse gebied daarbinnen, vergroot worden. Er zou ook een politiek effect zijn te verwachten doordat zulk gewijzigd beleid andere Westeuropese landen, en eventueel ook de Verenigde Staten, een impuls zou kunnen geven het nationale karakter van het eigen veiligheidsbeleid eveneens te versterken. Een eigen zelfstandig beleid van een der partners zou het fundament waarop de Westeuropese veiligheid berust, aan het wankelen brengen.

Voor de Bondsregering blijken de volgende terreinen van belang voor het veiligheidsbeleid: de samenwerking in de Atlantische alliantie, de Ostpolitiek en de integratie in de Europese Gemeenschappen. Alle drie zijn thans onderwerp van discussie.

Met betrekking tot de Atlantische alliantie worden van Westduitse zijde, en trouwens ook door andere Westeuropese bondgenoten, bezwaren aangevoerd ten aanzien van de huidige NAVO-strategie. Ten eerste bestaat in sommige kringen de opvatting dat de effectiviteit van deze strategie aan het afnemen is; de kans op oorlog in Europa zou toenemen. Ten tweede zou er slechts een geringe kans bestaan om ver-

woesting van het Europese grondgebied te voorkomen, als een oorlog toch eenmaal zou zijn uitgebroken.

Het is op militaire gronden aannemelijk dat een militair conflict in West-Europa tot een totale oorlog zou leiden. Niettemin kunnen officiële Amerikaanse uitlatingen worden uitgelegd als pogingen om bij Amerikaanse bescherming van West-Europa de eigen risico's zo beperkt mogelijk te houden. In de Westduitse veiligheidsdiscussie wordt algemeen aanvaard dat het Amerikaanse strategische arsenaal tegen het Russische is opgewassen. Bij de beoordeling van de Amerikaanse bereidheid deze wapens te gebruiken lopen de Westduitse meningen echter aanmerkelijk uiteen. Op het ogenblik houdt de Bondsregering vast aan de onwaarschijnlijkheid van een 'beperkte' oorlog op Westeuropees grondgebied, terwijl de angst voor zo'n 'beperkte' oorlog bij delen van de Westduitse bevolking daarentegen onmiskenbaar aanwezig is.

Een tweede bezwaar tegen de huidige strategie, de geringe kans op schadebeperking, spitst zich toe op de discussie aangaande het vermoedelijke functioneren van de eerste-lijnsverdediging dichtbij de frontlijn, 'forward defense', in oorlogstijd. De West Duitsers hechten grote waarde aan het snel tot staan brengen van een aanval ten einde de bevolking te sparen, en om de logistiek van de defensie en de tegenaanval te vergemakkelijken. In politieke zin betekent de eerste-lijnsverdediging voor Bonn een garantie dat de NAVO-bondgenoten niet zullen toelaten dat de Sovjetunie in een militair conflict grote delen van de Bondsrepubliek bezet, voordat zij te hulp komen.

In militaire kring binnen de NAVO gaan, wegens een beweerde onhoudbaarheid van de eerste-lijnsverdediging, stemmen op om over te gaan tot een verdediging in de diepte. De dreigende, en wellicht al feitelijke invoering van een defensie in de diepte, gekoppeld aan de notie van een beperkte oorlog in Europa, kan in de Bondsrepubliek de openbare discussie over de effectiviteit van de huidige strategie aanwakkeren. De Westduitse angst voor een falend afschrikkingssysteem en een verwoestende nucleaire defensie in Centraal-Europa heeft tot twee uiteenlopende reacties geleid. Aan de ene kant is er een neiging bespeurbaar om overeenkomstig de regeringsdenkbeelden vast te houden aan het huidige beleid, terwijl aan de andere kant de vredesbeweging heroerverweging verlangt van het veiligheidsbeleid. Evenals in Nederland heeft zich in de Bondsrepubliek een rijk geschakeerde beweging geformeerd waarin het kerkelijke element een belangrijke functie heeft. Hoewel deze beweging op het ogenblik in de Bondsdag een betrekkelijk ondergeschikte rol speelt, kan bij voortdurende discussie in lagere regionen van de politieke partijen deze stroming op den duur toch meer invloed krijgen. Ook dan nog is het scala aan voorgestelde veiligheidsopties echter zo breed dat gerichte en gebundelde politieke actie van de vredesbeweging niet erg waarschijnlijk is. Wel kan de Bondsregering in de situatie terecht komen dat binnen de NAVO overeengekomen besluiten op zoveel binnenlandse oppositie stuiten dat Bonn niet langer in overeenstemming met de bondgenoten een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid kan voeren.

Het tweede terrein van het Westduitse veiligheidsbeleid is ten minste zo complex als de Atlantische samenwerking. De Ostpolitiek kent een aantal wortels zoals het verlangen naar hereniging, de Oost-West tegenstelling en economische belangen.

De hereniging van de beide Duitse staten is door Bonn als onmiddellijk politiek doel losgelaten. De succesvolle doorbraak in de betrekkingen met de Oosteuropese landen en de daardoor verkregen bewegingsruimte maakt de West Duitsers minder geneigd het huidige Amerikaanse leiderschap in de ontspanningspolitiek te aanvaarden. De toekomstige ontwikkeling van de handel met Oost-Europa zal niet alleen afhangen van de zich thans traag ontwikkelende Sovjet-economie maar ook van de Amerikaanse politiek op dit punt. Blijken de Verenigde Staten een hardere lijn ten opzichte van de Sovjetunie door te willen zetten, dan komt de

Bondsregering voor een dilemma te staan. Geeft ze aan de Amerikaanse drang toe, dan berokkent ze de Westduitse economie schade, terwijl de ontspanningspolitiek een in Westduitse ogen belangrijke drager verliest. Geeft ze niet toe, dan tast dat de cohesie aan van het Westelijke bondgenootschap.

De Westelijke oriëntatie van Bonn staat ten principale niet ter discussie, maar in samenhang met de Ostpolitik manifesteren zich verschillen in prioriteiten. Nederland, dat met betrekking tot de Ostpolitik in feite de Westduitse koers volgt, kan in Atlantische controverses over de Ostpolitik in Westduitse richting worden meegezogen. Het gevaar bestaat dat meningsverschillen tussen de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek, die slechts zijdelings met de Nederlandse belangen te maken hebben, ook de Nederlands-Amerikaanse verhouding in ongunstige zin beïnvloeden.

Met betrekking tot het derde terrein van het Westduitse veiligheidsbeleid, de Europese Gemeenschappen, kenmerkt de Westduitse politiek zich door een pragmatische houding. Bij verdere Europese integratie spelen ook veiligheidspolitieke overwegingen een rol. Een Westduitse gelijkberechtiging inzake de opbouw en eventuele uitvoering van een nucleaire defensie — één van de mogelijke consequenties van een versterkte Europese samenwerking op defensie terrein — is echter vooralsnog nagenoeg onbespreekbaar. De Bondsrepubliek heeft de Europese bijdrage aan de bondgenootschappelijke cohesie nooit uit het oog verloren. Deze traditie zet zich voort tot in deze tijd, waarbij het opvalt dat er nu toch duidelijk veiligheidspolitieke argumenten worden gebruikt. De Europese integratie heeft voor de Bondsrepubliek altijd al een veiligheidspolitieke kant gehad, die extra wordt geaccentueerd nu zich de noodzaak kan voordoen te zoeken naar een aan de Ostpolitik en de binnenlandse oppositie aangepast veiligheidsbeleid.

Als de politieke en economische controverses tussen Bonn en Washington, eventueel versterkt door het geschil over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de gevolgde NAVO-strategie, blijven voortduren, moet rekening worden gehouden met een Westduits streven naar een grotere Westeuropese autonomie binnen de Atlantische alliantie. De vraag is dan welke grenzen er aan de Westduitse bewegingsvrijheid zijn te onderkennen. Het zou onjuist zijn het Westduitse veiligheidsbeleid voor te stellen alsof in Bonn op een bepaald moment besloten zou kunnen worden het ene veiligheidsbeleid door het andere te vervangen. Wel is het voorstelbaar dat het nu dominante Atlantische karakter van de alliantie onder andere door Westduits toedoen in een meer zelfstandige Westeuropese richting wordt omgebogen.

Als het Westduitse veiligheidsbeleid een sterk Atlantisch karakter blijft dragen, lijkt het te verwachten dat de huidige dubbele binding tussen de alliantie met de Verenigde Staten en een duidelijke rol voor kernwapens blijft bestaan: wenst de Bondsrepubliek nucleaire bescherming op het huidige niveau, dan is het bondgenootschap met de Verenigde Staten voor Bonn onmisbaar. Wil Bonn de bondgenootschappelijke banden op het huidige peil handhaven, dan is een verdediging die uitsluitend zou zijn gebaseerd op conventionele wapens, niet erg waarschijnlijk. Omdat nucleaire afschrikking uiteindelijk berust op de bereidheid van alle bondgenoten voor de veiligheid van de afzonderlijke leden desnoods grote verliezen te lijden, zouden veiligheidsrisico's zo veel mogelijk met instemming van de bondgenoten genomen moeten worden. De onenigheid over het beleid ten aanzien van Polen na het uitroepen van de staat van beleg in december 1981, en de Europees-Amerikaanse controverses over het Midden-Oostenbeleid tonen echter aan dat de Amerikanen de Westeuropese bewegingsvrijheid op dit punt slechts aanvaardden voor zover aan als essentieel opgevatte Amerikaanse belangen geen afbreuk wordt gedaan.

Hoewel soms ernstig wordt getwijfeld aan de effectiviteit van de militaire doctrines van de NAVO, en aan de mogelijkheid om de

verdragsorganisatie in politieke zin bijeen te houden, lijkt het huidige beleid — of een variant daarvan — een mogelijkheid voor de Bondsregering, als ze door een afschrikkingsstrategie de Westduitse veiligheid wil verzekeren, en als ze van mening is dat het Amerikaanse militaire apparaat, de doctrines en de politieke saamhorigheid voldoende zijn om die afschrikking in stand te houden. Er blijft echter een aantal punten voor Nederland ter overweging. Ten eerste dient men zich af te vragen of bij voortzetting van de Westduitse Ostpolitik en detente politiek de cohesie van dit bondgenootschap toereikend blijft om de Westeuropese veiligheid te waarborgen in afhankelijkheid van Amerikaanse nucleaire garanties. Ten tweede is er het risico dat het streven naar een voor een goed functionerende afschrikking noodzakelijk geachte versterking van de militaire inspanningen tot zulke grote financiële offers leidt dat de politieke eensgezindheid om deze op te brengen vermindert. Een dergelijke ontwikkeling zou de politieke effectiviteit van het veiligheidsbeleid kunnen schaden. Ten derde is het nuttig bij voortzetting van de Atlantische alliantie op de oude voet, de kwestie van de militaire effectiviteit van de huidige strategische doctrine in het oog te houden. De nucleaire en conventionele weerbaarheid van het bondgenootschap, en daarmee samenhangend de betrouwbaarheid van de afschrikking, worden zowel binnen als buiten de NAVO nogal eens in twijfel getrokken.

Binnen de Noordatlantische alliantie zou de Bondsrepubliek kunnen streven naar een meer op Westeuropese belangen gerichte opstelling bij de bepaling van het Westelijke veiligheidsbeleid. Dat beleid zou onder andere de volgende vormen kunnen aannemen. De Bondsregering zou kunnen aansturen op grotere Westeuropese politieke eenheid om beter tegenwicht te kunnen bieden aan het Amerikaanse overwicht binnen het bondgenootschap. Ook zou Bonn de oprichting kunnen bepleiten van een soort 'two-pillar system' voor de NAVO, waarin de uitvoering van een eventuele verdediging tegen een Warschaupact-aanval primair onder Westeuropees commando berust. Deze ontwikkeling in de richting van een grotere Westeuropese zelfstandigheid, die in het begin van de jaren vijftig gestalte leek te krijgen in de door de Franse president Plevien voorgestelde Europese Defensie Gemeenschap, is, na de afwijzing van de desbetreffende plannen in de Franse Nationale Vergadering, na 1954 niet meer serieus ter sprake gekomen. Juist omdat de Bondsregering ter handhaving van het bestaande veiligheidssysteem de denkbare veiligheidsopties niet openlijk ter discussie kan stellen, dient Nederland zich er als onvermijdelijk bij betrokken bondgenoot van bewust te zijn dat het Westduitse veiligheidsbeleid Europeser kan zijn gericht dan uit officiële Westduitse verklaringen kan worden opgemaakt.

In het kader van dit rapport is zoals gezegd aangesloten bij de bestaande, dominante visie ten aanzien van het veiligheidsbeleid. Daarbinnen en gegeven de verwevenheid van de Nederlandse veiligheid met die van de Bondsrepubliek, is de speelruimte voor het voeren van een eigen veiligheidsbeleid dat anders is dan het huidige, voor Nederland gering. Als men te veel afwijkt van de tot nu toe aangehouden Atlantische koers, dreigt een internationaal politiek isolement. Als de Nederlandse regering daarentegen onverkort de in NAVO-verband overeengekomen verplichtingen nakomt, loopt ze het gevaar binnenslands onvoldoende ondersteuning te vinden. Te denken is aan een op een grotere zelfstandigheid van West-Europa binnen de NAVO gericht beleid, zoals dat in dit rapport ook voor de Bondsrepubliek is besproken. Dat zou mede tot uitdrukking brengen dat de veiligheidsrisico's van de huidige Atlantische koers te groot worden geacht en op grond daarvan beleidsvernieuwing noodzakelijk zou zijn. De mogelijkheid om voor alternatieve opties steun te vinden bij de NAVO-partners zijn over het algemeen onzeker, omdat voorstanders van de huidige koers de alternatieven juist als grotere veiligheidsrisico's zien. Het is zeer de vraag of de eisen van beleidsbeheersing en van beleidsvernieuwing te combineren zijn en politiek te verwezenlijken.

Door zich minder afhankelijk te maken van Amerikaanse nucleaire wapens kan West-Europa aan zelfstandigheid winnen. Nederland zou ertoe kunnen overgaan bestaande Westduitse plannen in de richting van een sterkere Westeuropese samenwerking op het gebied van veiligheid en buitenlandse politiek te steunen. Een versteviging van het Europese element in de Atlantische alliantie zou aansluiten bij het zich aftekenende gezamenlijke Westeuropese leiderschap van de Bondsrepubliek en Frankrijk — een voor Nederland, in het licht van onze historie niet per se welkome ontwikkeling. Vergroting van de Westeuropese militaire zelfstandigheid, waarvan de aanzetten alom herkenbaar zijn, zou zo mogelijk binnen de NAVO moeten plaatsvinden.

Hoewel een dergelijke accentverschuiving in Europese richting een Nederlands isolement zou kunnen voorkomen, betekent dat nog niet dat enige vorm van Europeïsering binnen de NAVO de Nederlandse beleidsruimte per se zou vergroten. In een alliantie waarin de Verenigde Staten domineert, is Nederland een van de vele kleinere bondgenoten. Nederland kan daardoor soms een eigen, beperkte beleidsruimte creëren. In een meer op West-Europa georiënteerde verdedigingsorganisatie ligt de nadruk meer op de samenwerking tussen de Bondsrepubliek, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, eventueel aangevuld met Italië of Spanje. Het is denkbaar dat de grote Westeuropese bondgenoten beslissingen nemen die voor Nederland onaantrekkelijk zijn. Het zou kunnen betekenen dat Nederland, meer dan thans het geval is, tot conformiteit zou worden gedwongen.

Een beleidswijziging van Nederland in isolement lijkt niet aan te bevelen. Mocht de Bondsrepubliek tot een dergelijke beleidswijziging besluiten, dan zal Nederland de geschetste nadelen moeten afwegen tegen de eerder genoemde voordelen, alvorens zelf tot een hernieuwde beleidsvaststelling te komen.

5.2.4 *Ecologische en ruimtelijke relaties*

Er bestaan grote verschillen in luchtkwaliteit tussen industriële centra in Nederland en de Bondsrepubliek, die op hun beurt weer sterk zijn bepaald door aard en omvang van de industrialisatie en het gebruik van brandstoffen. De sterke penetratie van aardgas in het Nederlandse energiepakket en het vrijwel ontbreken van steenkool, hebben de luchtverontreiniging hier teruggedrongen.

De grensoverschrijdende luchtverontreiniging is verantwoordelijk voor circa drie vierde van de droge en natte zure depositie; voorts is zij verantwoordelijk voor overschrijding van de grenswaarden, met uitzondering van het Rijnmondgebied; ten slotte bepaalt zij voor circa 70% het grondconcentratieniveau van zwaveldioxyde (SO₂). Dit probleem wordt echter niet uitsluitend door de Bondsrepubliek veroorzaakt; België, en de overige Europese landen te zamen dragen elk voor ongeveer een zelfde deel bij. Oplossingen voor dit vraagstuk dienen dan ook niet uitsluitend in het bilaterale Nederlands-Westduitse vlak te worden gezocht, hoewel hier wel aangrijpingspunten liggen. Genoemd zijn de mogelijkheid van wederzijdse informatie- en consultatieprocedures over vestiging en standplaatskeus voor installaties die grote hoeveelheden luchtverontreiniging produceren, zoals elektriciteitscentrales. Hiertoe zouden ook behoren regelingen voor wederzijdse informatie over perioden van zware luchtverontreiniging met te verwachten grote transporten over de grens, zoals die reeds bestaan in Benelux-verband. Toch zullen de oplossingen op het multilaterale niveau gezocht moeten worden. Aanzetten daartoe zijn de in voorbereiding zijnde richtlijnen over de milieu-effectrapportage en elektriciteitscentrales in de Europese Gemeenschappen.

Ten aanzien van de grensoverschrijdende luchtverontreiniging is geconcludeerd dat er slechts smalle marges zijn voor een nationaal beleid ten aanzien van de luchtkwaliteit. Desalniettemin is de conclusie van dit rapport dat een nationaal beleid ten dezen geboden is. Anders

zou Nederland immers geen recht van spreken hebben in internationale fora. Vastgesteld moet echter worden dat, vergeleken met de Bondsrepubliek, de Nederlandse financiële, technische en beleidsinspanning en dus ook de internationale onderhandelingsposities, niet erg sterk zijn.

Het grootste deel van de verontreiniging van de Rijn is van Westduitse origine. Aangezien de Rijn circa twee derde van de Nederlandse oppervlaktewateren op enigerlei wijze voedt, is hij mede bepalend voor de kwaliteit daarvan in een groot deel van Nederland. Het meest bekend is de zoutlast, die niet alleen, zoals nogal eens ten onrechte wordt aangenomen, uit Franse bron afkomstig is, maar ook in hoge mate uit de Bondsrepubliek. Naast grote problemen bij de drinkwaterbereiding bezorgt dit zout ernstige overlast aan Nederlandse tuinders. De verontreiniging van de Rijn met nitraten en fosfaten is verontrustend, maar het meest bedreigend is de vervuiling door sporen van organische verbindingen en zware metalen.

Ten aanzien van de kwaliteit van het Rijnwater dienen belangrijke beleidsbeslissingen aan Westduitse kant te worden genomen. Het bereiken en handhaven van Nederlandse grenswaarden voor watervervuilende stoffen hangt in de eerste plaats af van sanering langs de Rijn in de Bondsrepubliek. Maar ook een aantal grote steden in Nederland loost het afvalwater nog ongezuiverd in het Rijnstroomgebied. Een strak nationaal beleid zal tevens de Nederlandse positie in internationale onderhandelingen kunnen versterken. Daaruit zullen namelijk meer permanente oplossingen moeten komen. Hoewel het grootste deel van de vervuiling van de Rijn waarmee Nederland te kampen heeft, is toe te schrijven aan de Bondsrepubliek, zal het vinden van oplossingen eerder in multilateraal kader — de Internationale Rijncommissie, de Europese Gemeenschappen — dan in bilateraal verband moeten worden gezocht.

Ten aanzien van de risico's die Nederland loopt door de bouw van kerninstallaties in het Westduitse grensgebied, is geconcludeerd dat de grensoverschrijdende gevolgen van routinelozingen en storingen van de nucleaire installaties in het grensgebied verwaarloosbaar klein zijn. Relatief kleine ongevallen kunnen voor kleinere gebieden in Nederland dicht bij de grens een langdurige besmetting met radio-actief materiaal ten gevolg hebben. Extreem grote ongevallen, waarop een zeer kleine kans bestaat, berokkenen in Nederland evenmin directe sterfte als gevolg van vroeg-somatische effecten van hoge stralingsdoses. Wel zal in dit geval tot ver van de grens radio-actieve besmetting kunnen optreden die kan leiden tot lichte stralingsziekten, verhoogde kankerinductie en tot statistisch moeilijk aantoonbare genetische en prenatale schade.

De vergunningen voor de installaties zijn verleend nog voordat de gelijke rechtstoegang formeel was geregeld in de Bondsrepubliek en de informatievoorziening voor de burgers was niet optimaal. Aan de discussie over het in de Bondsrepubliek te voeren energiebeleid voor zover het gevolgen heeft voor Nederland kunnen Nederlandse burgers ten onrechte formeel niet deelnemen. Op het niveau van de Europese Gemeenschappen zouden stappen moeten worden gezet om te komen tot een richtlijn betreffende consultatie en informatieplichten bij het oprichten en opereren van nucleaire installaties in grensgebieden, waarin tevens de aansprakelijkheid bij schade wordt geregeld.

De samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening onder andere ten aanzien van de onderlinge afstemming van rijkswegenplannen, provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen is niet optimaal. Het beleid in beide landen wordt niet of in onvoldoende mate op elkaar afgestemd. De Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (NDCRO) vormt voor een dergelijke afstemming een onvoldoend doeltreffend instrument. Het is echter de vraag of een andere samenstelling van de Commissie hiervoor een oplossing zou bieden. Blijkbaar ontbreekt de politieke bereidheid aan Nederlandse en aan Westduitse zijde om tot een betere afstemming te komen, ondanks de

desbetreffende uitspraken die gedaan werden bij de totstandkoming van de NDCRO en ondanks dat een betere afstemming van het beleid de ruimtelijke ordening in beide landen ten goede zou komen.

Ook de regionale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening in het Nederlands-Westduitse grensgebied is niet optimaal, zij het dat er aan Nederlandse zijde regionaal wel verschillen zijn aan te wijzen. Zo lijkt er in de provincie Limburg meer belangstelling voor dit soort zaken te bestaan dan in de overige grensprovincies. Hoewel er wel enige uitwisseling plaatsvindt van informatie en er ook wel enige rekening wordt gehouden met de wensen aan de andere zijde van de grens bij de vaststelling van streekplannen en dergelijke, is er geen internationaal ruimtelijk ordeningsbeleid voor de grensgebieden. Overwegingen van nationale soevereiniteit, prestige en verschil in tradities en wijze van werken vormen de belangrijkste hinderpalen voor de totstandkoming van een dergelijk internationaal beleid. Concrete hinderpalen zijn verder nog de verschillen in samenstelling van de delegaties en de uiteenlopende wetgeving, met name op het punt van de rechtstoegang in geval van conflicten over ruimtelijke plannen. De onderhandelingen over het Dollardhavenproject illustreren hoe weinig men vooralsnog bereid is aan Nederlandse en Westduitse zijde vragen van ruimtelijke ordening en economische vestiging vanuit internationaal gezichtspunt te bezien.

Het lijkt gewenst dat op korte termijn de Nederlands-Westduitse overeenkomst wordt uitgebreid met bepalingen die individuele Nederlanders het recht geven bij bezwaarschriften, inspraak- en beroepsprocedures op gelijke voet met ingezetenen in de Bondsrepubliek te worden behandeld.

In afwachting van de nodige politieke initiatieven zou het op zijn minst aanbeveling verdienen een overzichtsrapport te maken van knelpunten en beleidsprioriteiten, zowel op het niveau van nationale ruimtelijke ordening — onder andere over wederzijdse hoofdlijnen van verstedelijking, zeehavenontwikkeling en overige infrastructuur — als op dat voor de grensgebieden. Een dergelijk overzichtsrapport, dat periodiek zou moeten worden bijgewerkt, zou het materiaal moeten bieden op grond waarvan eventuele beslissingen om tot nauwere samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening in de beide landen te komen, zouden kunnen worden genomen. Een eventueel geïntensiveerde samenwerking tussen Nederland en de Bondsrepubliek op het terrein van de ruimtelijke ordening betekent dat men bereid moet zijn ook eventuele negatieve consequenties van een dergelijke samenwerking te aanvaarden.

5.3 Conclusie

Uit het rapport komt een sterke mate van gevoeligheid naar voren van Nederland voor ontwikkelingen in de Bondsrepubliek en voor het aldaar gevoerde beleid op de onderzochte terreinen. Dit resultaat, dat als zodanig niet opzienbarend is, ontleent zijn belang vooral aan de nadere invulling die eraan is gegeven. Het rapport bevat een inventarisatie van de wijze waarop Nederland met de Bondsrepubliek is verstrengeld, deze verstrengeling is op tal van punten exemplarisch voor onze algemene positie in de wereld.

Niet minder belangrijk zijn de conclusies van dit rapport ten aanzien van de kwetsbaarheid van Nederland. Geconstateerd kan worden dat de beleidsruimte voor de Nederlandse regering op de onderzochte gebieden betrekkelijk gering is. Voor het terrein van de economische relaties geldt in beginsel al dat de overheid slechts over beperkte bevoegdheden beschikt om beleid te voeren, met uitzondering van de monetaire relaties die uitdrukkelijk tot de overheidstaak behoren. Voor het overige zijn de beleidsinstrumenten waarover de regering beschikt om de economische relaties te beïnvloeden, slechts van beperkte aard; te denken is hierbij ook aan de beperkingen voortvloeiend uit het EEG-Verdrag. De mogelijkheden voor het beleid komen overwegend neer op stimuleren en coördineren, waarbij moet worden afgewacht of het bedrijfsleven van de geboden mogelijkheden gebruik zal maken. Ook in de relatie met de

Bondsrepubliek in onze beleidsruimte gering, zij het niet geheel afwezig.

De andere bestudeerde terreinen zijn meer direct onderwerpen van overheidszorg. Dat geldt zeker voor de Nederlandse veiligheid, ten aanzien waarvan de mogelijkheden voor het voeren van een eigen beleid beperkt zijn. Ook de beleidsruimte op het terrein van de ecologische en ruimtelijke relaties is beperkt, waar nog bij komt dat op dit terrein rekening moet worden gehouden met bepaalde natuurlijke gegevens, die zich niet of nauwelijks lenen voor beïnvloeding.

In een relatie tussen een middelgrote en een kleine staat mag niet worden verwacht dat de grotere de belangen van de kleinere voortdurend zal ontzien. Ook in de Nederlands-Westduitse verhouding is dat niet het geval geweest en er bestaat ook geen aanleiding te verwachten dat dit in de toekomst steeds het geval zal zijn. Wat zijn, gegeven deze situatie, de beste wegen voor Nederland om de bovengeschetste kwetsbaarheid te verminderen?

In beginsel heeft een land in zijn relaties met andere landen drie niveaus van benadering ter beschikking:

- unilaterale maatregelen;
- bilaterale onderhandelingen;
- multilaterale onderhandelingen.

In de keuze tussen deze drie niveaus gelden pragmatische overwegingen. Om met het tweede niveau te beginnen: op grond van recente historische overwegingen lijkt het bilaterale niveau voor Nederland in de relatie met de Bondsrepubliek niet per se het meest effectief. In directe onderhandelingen met de Bondsregering heeft Nederland nogal eens het onderspit moeten delven. Talrijk waren van Nederlandse zijde de ervaringen over de harde en onbuigzame opstelling van de Westduitse onderhandelaars; (bijvoorbeeld de onderhandelingen over de afbakening van het continentale plat op de Noordzee, de contingenteringen voor het Nederlandse vervoer op de Westduitse wegen en de kwestie van de veiligheidsgaranties op het aan Brazilië te leveren nucleaire materiaal door Urenco).

De beide andere niveaus lijken dan ook in het algemeen aan Nederland in de verhouding met de Bondsrepubliek betere kansen te bieden. Daarbij valt te denken aan het treffen van unilaterale maatregelen; in dit kader moeten worden gezien de hierboven genoemde beleidsmaatregelen ter verbetering van de handelspositie, van de monetaire positie en op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Op sommige terreinen zijn de mogelijkheden voor unilaterale maatregelen echter niet aanwezig. Daar zal gezocht moeten worden naar mogelijkheden om zaken in multilateraal kader aan de orde te stellen. Veranderingen in het veiligheidsbeleid, effectieve maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het Rijnwater, bij het verminderen van risico's van kerninstallaties aan de grens en bij het meer in het algemeen aan de orde stellen van de ruimtelijke ordeningsproblemen in de grensstreken zullen slechts in multilateraal verband van de grond kunnen komen. De Europese Gemeenschappen en de NAVO lijken daartoe de meest aangewezen organen.

Samenvattend moet worden geconstateerd dat in de relaties tussen Nederland en de Bondsrepubliek sprake is van een grote mate van interdependentie. Nederland is zeer gevoelig voor ontwikkelingen in de Bondsrepubliek en beschikt over betrekkelijk beperkte beleidsmogelijkheden om die gevoeligheid te beperken. Het in kaart brengen van deze mogelijkheden vormt het uiteindelijke resultaat van de analyse in dit rapport.

BIJLAGE 1 Indeling van de landbouwgoederen in drie categorieën

De Westduitse statistieken hebben de volgende rubricering ten aanzien van landbouwgoederen:

- 103 Schweine
- 1 Summe lebende Tiere
- 201 Milch
- 202 Butter
- 203 Käse
- 204 Fleisch und Fleischwaren
- 206 Fische und Fischzubereitungen
- 209 Eier/Eiweisz/Eigelb
- 2 Summe Nahrungsmittel Tierl. Ursprung
- 314 Kartoffeln
- 316 Gemüse/Sonst. Küchengewächse
- 317 Obst ausser Südfrüchten
- 319 Gemüse-Obstkonserven/Fruchtsaft
- 321 Kakaoerzeugnisse
- 325 Pflanzl.Öle und Fette z. Ernährung
- 327 Ölkuchen
- 332 Lebende Pflanzen/Ziergärt. Erzeugnisse
- 3 Summe Nahrungsmittel Pfl. Ursprung
- 4 Summe Genuszmittel

Op basis van bovenstaande indeling zijn de Westduitse importdata op een zodanige wijze geaggregeerd dat een aansluiting werd verkregen met de door het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) opgestelde indeling in plantaardig relevant, dierlijk relevant en minder relevant.

Tot de groep plantaardig relevant behoort groep 3 exclusief 319, 321 en 325. Tot de groep dierlijk relevant behoren de groepen 1 en 2 exclusief 206. Tot de groep minder relevant ten slotte behoren de groepen 4, 206, 319, 321 en 325.

BIJLAGE 2 Olie- en gasscenario

1. Prijsscenario ruwe aardolie in prijzen van 1982 per vat

1982	34\$	1986	32\$
1983	32\$	1987	33\$
1984	31\$	1988	34\$
1985	31\$ (40\$ nominaal)	1989	35\$
		1990	36\$ (69\$ nominaal)

De veronderstellingen in dit scenario zijn:

- a. tot 1985 zal de vraag naar olie lager zijn dan het beschikbare aanbod, inclusief uit voorraden in de olie-importerende landen; oorzaken hiervan zijn de forse energiebesparingen, de vervanging van aardolie door andere energiedragers maar vooral de verminderde vraag door de internationale recessie en de grotere concurrentie tussen aanbieders;
- b. na 1985 zal er sprake zijn van toenemende reële prijzen vanwege een aantrekkelijke conjunctuur. Daarnaast zal er door de prijsstelling van olie weer geringe substitutie plaatsvinden van energiedragers door olie.

2. Gasexportscenario van Nederland naar de Bondsrepubliek

De veronderstellingen in dit scenario zijn:

- a. de afzetdata 1982-2000 (m.u.v. 1988 en 1989) zijn gebaseerd op het Plan van Gasafzet 1982;
- b. het reële prijsscenario tot 1990 is gekoppeld aan dat van ruwe aardolie met dien verstande dat aangenomen is dat de reële prijs na 1990 onveranderd blijft;

	in mrd. m ³	in ct van 1982/m ³	in ct/m ³ nominaal	in mrd. gld. van 1982	in mrd. gld. nominaal
1982	17,1	38	38	6,5	6,5
1983	17,8	35,7	38,4	6,4	6,8
1984	18,2	34,6	39,9	6,3	7,3
1985	18,1	34,6	42,7	6,3	7,7
1986	18,0	35,6	47,0	6,4	8,5
1987	18,3	36,7	51,7	6,7	9,5
1988	18,0	37,8	56,9	6,8	10,2
1989	17,5	38,9	62,6	6,8	11,0
1990	17,0	40,1	68,9	6,8	11,7
1995	11,8	40,1	96,6	4,7	11,4
2000	0,3	40,1	135,5	0,12	0,41

- c. over de gehele periode is gerekend met een inflatie van 7% per jaar;
d. de wisselkoersverhouding van de gulden ten opzichte van de dollar blijft ongewijzigd.

BIJLAGE 3 Energiedata

Tabel 3A Brandstofverbruik en de daarmee gepaard gaande emissie van SO₂, 1979 en 1990.

	Bondsrepubliek brandstofverbruik (in PJ)		uitworp SO ₂ (mln. kg)		Noordrijn-Westfalen brandstofverbruik (in PJ)		uitworp SO ₂ (mln. kg)	
	1979	1990	1979	1990	1979	1990	1979	1990
Centrales w.v.	3096	3468	2046	(1645)-1952	1802	1950	1226	(854) a)-1125
steenkool	1084	1701	1051	990	554	775	537	415
bruinkool	976	1024	732	(461)-768	856	905	642	(406)-677
olie	277	205	255	189	47	35	43	31
gas	759	538	8	5	345	235	4	2
Industrie w.v.	2295	2297	719	(472)-518	755	880	282	(239)-271
steenkool	94	350	61	(182)-228	61	247	40	(130)-162
stk-cokes	24	22	13	12	11	10	6	6
bruinkool	77	38	36	19	63	25	30	15
stookolie	693	273	554	218	238	98	190	75
gasolie	237	144	43	26	73	45	13	8
gas	1170	1470	12	15	309	455	3	5
Verkeer	1601	1481	114	95	406	376	30	25
Huish. en KV afvalverbr.	2764	2307	456	276	651	586	112	72
			46	70			14	21
Totaal	9756	9553	3381	(2558)-2911	3614	3792	1664	(1186)-1514

Bron: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Ermittlung der SO₂ - Emission aus Feueranlagen in der BRD und im Lande Nordrhein-Westfalen für die Jahre 1970, 1974, 1979 und 1990*; Düsseldorf, Januar 1982 (interne notitie)

a) Getallen tussen haken betreffen extra ontzwavelingsprogramma.

Tabel 3B Totaal geïnstalleerd vermogen, 1980 (in MW)

	MW	bouwjaar
Biblis A	1204	1975
Biblis B	1300	1977
K K Isar	907	1979
K N Neckar westheim	855	1976
K K Stade	662	1972
K K Oberigheim	345	1969
K K Würgassen	670	1975
K K Unterweser	1300	1980
K K Brünsbüttel	806	1977
K K Philippsburg 1	900	1980
totaal geïnstalleerd vermogen	8949	
K K Philippsburg 2	1362	(vanaf 1982)
totaal geïnstalleerd vermogen 1982	10311	
<i>Buiten werking</i>		
K K Lingen	256	1968
K K Gundremmingen	237	1967
onderzoeksreactoren:	108 MWe (4)	

Bron: Bundesministerium für Forschung und Technologie. *Sicherheit in Kernkraftwerken. Energiediskussion*; Bonn, november 1981, blz. 19-24. Atomwirtschaft, april 1981, blz. 258-259.

BIJLAGE 4 Data over luchtverontreiniging

Tabel 4A Omzettingssnelheid en verblijfstijd in de atmosfeer van luchtverontreiniging (in uren)

mechanisme	SO ₂	NO _x	NH ₄	SO ₄ aerosol	zwavelverbindingen (ongeacht de samenstelling)
droge depositie	40				
natte depositie	100	(500)			
omzetting (in SO ₄)	80				
totaal	25	100-120	240-360	80	50

Bron: Instituut voor Meteorologie en Oceanografie, Utrecht, 1980.

Toelichting:

Verblijfstijd. Zoals we hebben gezien zijn er verschillende verwijderingsmechanismen; de mate en de sterkte waarin deze mechanismen werkzaam zijn bepalen de verblijfstijd in de lucht en samen met de emissiehoogte en meteo-parameters zoals windsnelheid de transportafstand van luchtverontreiniging.

SO₂. Bij natte depositie verloopt de omzetting van SO₂ in SO₄²⁻ vrij snel; de reactiesnelheid neemt af bij lagere pH's en stopt bij pH=2. Het omzettingsproces wordt vaak weer op gang gezet door de aanwezigheid van ammoniak in de atmosfeer, wat de pH weer verhoogt.

De **droge** omzetting van SO₂ in SO₄²⁻ verloopt veel trager, maar kan worden versneld door aanwezigheid van oxyderende stoffen, roetdeeltjes en hoge vochtigheidsgraad (bijv. mist). Het resulterende concentratieverloop is dan als volgt: door oxydatie klimt de SO₄²⁻-concentratie snel naar een maximum-niveau, maar daalt dan weer vrij snel door droge deposi-

tie. Door de langere verblijfstijd van SO_4^{2-} (in vergelijking tot SO_2) kunnen homogene concentratiegebieden worden gemeten tot minstens 1000 km van het bronnengebied.

NO-NO₂. In 'jonge' luchtverontreiniging is de verhouding NO/NO₂ hoog. NO wordt omgezet in NO₂ door O₃ (ozon) en bij fotochemische processen gevormde radicalen. NO is slechts oplosbaar in water, NO₂ is matig oplosbaar. De snelheid waarmee NO₂ wordt uitgewassen is een factor 6 kleiner dan voor SO₂. Na emissie duurt het minimaal enkele uren voordat NO voor een belangrijk deel is omgezet in een verbinding die door neerslag kan worden verwijderd. Deze stoffen kunnen zich dan, afhankelijk van de windsnelheid, al 100 à 200 km van het brongebied bevinden. Toch blijken ook NO_x-emissies een grote rol te spelen bij de verzuring van regenwater, zoals gebleken is bij onderzoek in Noord-Holland.

Tabel 4B Gemeten jaargemiddelde concentraties SO₂, 1975-1988 (ton)

	jaargem. concentratie	uitworp 1975	1977	prognose 1982/83	1988
Ruhr-Ost	80 µg/m ³		126.000	174.000	
Ruhr-West	128 µg/m ³		210.000	203.700	
Ruhr-Mitte	109 µg/m ³		380.000	359.000	350.000
Rheinschiene					
Süd	ca. 60 µg/m ³	160.000	167.000	148.250	
totaal			883.000	884.950	

Bron: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 1976, 1977, 1978 en 1980.

Tabel 4C Gemeten jaargemiddelde concentraties NO_x, 1977-1988 (ton)

NO _x	jaargem. conc.	uitworp 1977	prognose 1982/1983	1988
Ruhr-Mitte	60 µg/m ³	157.500	181.900	201.000
Ruhr-Ost	ca. 50 µg/m ³	96.700	155.000	
Ruhr-West	ca. 60 µg/m ³	88.600	94.000	
Rheinschiene				
Süd	ca. 75 µg/m ³	88.100 (1975)	86.500	
totaal		430.900	517.400	

Bron: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1976, 1977, 1978 en 1980.

Tabel 4D Totale uitworp in de Bondsrepubliek, 1965-1990 (mln. ton en in %) a)

	SO ₂	NO _x	Koolwaterstoffen	Stof	CO
1965	4	1,3	1,5	2,16	
1970	4,3	1,6	1,8	1,06	
1975	3,6	1,8	1,8	0,56	12
1980	4,15	2,3	1,8	0,47	
1985 b)	3,5-3,8				
1990 b)	3,5-3,8				
aandeel centrales in totale uitworp (%)	47-49	36	0,6	30	53
aandeel industrie	38	43,5	50	54	27

Bron: a) Bundesministerium des Innern, Erster Immissionsschützebericht der Bundesregierung; Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2006, Sachgebiet 2129; G. Michelsen u.a., *Der Fischer Öko-Almanach*, juni 1980; b) ECE-Interim Executive Body for the Convention on Long Range Transboundary Air Pollution, first session, 27-31 oktober 1980.

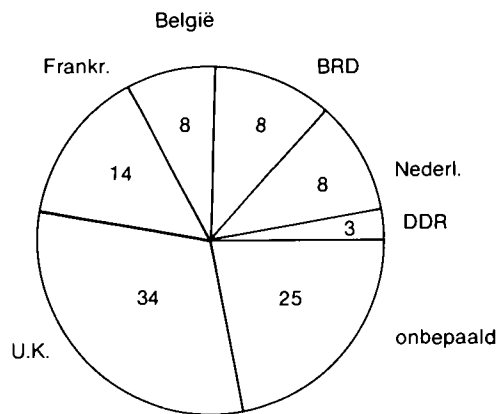
Tabel 4E Bijdragen tot de totale zwaveldepositie in Nederland en buurlanden, berekend volgens vier modellen (in mln. kg SO₂-equivalent/jr.)

In Nederland gedeponereerd op grond van emissies uit:				
	Fischer	LRTAP	Eurmap	TNO
Nederland	—	76	114	96
België	—	20	81	84
Bondsrepubliek	60	33	111	78
Groot-Brittannië	—	53	108	—
totale droge depositie	120	177	312	212
totale natte depositie	80	86	150	155
totale depositie	200	263	462	367
Nederlandse bijdrage aan depositie in:				
België	—	8	16	—
Bondsrepubliek	—	44	106	—
Groot-Brittannië	—	7	18	—

Bron: Commissie Milieuprojecten NO, Rekensysteem luchtverontreiniging (IX), rapport CMP 80/11 (concept), 1 september 1980, blz. 20.

Volgens bovenstaande cijfers is Nederland een netto-importeur van 'zwavel' uit België (12-65) en Groot-Brittannië (46-90), terwijl de verhouding met de Bondsrepubliek ongeveer in evenwicht is — 11 à 5 mln. kg SO₂-equivalent/jr..

Figuur 4a. Natte depositie, verdeeld naar herkomst



Bron: OECD, 1979. In de periode 1969-1978 werd de regen minder zuur; na 1978 neemt de verzuring weer toe.

De jaargemiddelde pH's voor regenwater bedragen 3.9 — 4.5. 'Schoon', 'neutraal' regenwater daarentegen heeft een pH van 5.6, waaruit blijkt dat het regenwater in Nederland over het algemeen 'zuurder' is dan 'schoon regenwater'. In de periode 1969-1978 werd de regen minder zuur; na 1978 neemt de verzuring weer toe.

De binnenlandse bijdrage aan de natte zwavel depositie is volgens OESO-berekeningen circa 8%. TNO-berekeningen daarentegen geven een hoger binnenlands aandeel, namelijk 20%.

Tabel 4F Bijdrage van verschillende brongebieden aan jaargemiddelde concentraties in Nederland en Rijnmond, 1977 (in % en $\mu\text{g}/\text{m}^3$)

	Nederland totaal		Rijnmond	
	$\mu\text{g}/\text{m}^3$	%	$\mu\text{g}/\text{m}^3$	%
Roergebied	3	20	20	4,25
Osnabrück/Lingen	1			
Balen/Mol	1	15	1	2,1
Antwerpen	2		5	10,6
Zelzate/SvGent			1	2,1
ov. buitenl. bronnen	7	35	8	17,0
totaal buitenland	14	70	17	36,0
Rijnmond	2	10	25	53,2
IJmond			1	2,1
ov. Nederl. bronnen	4	20	4	8,5
Nederland totaal	6	30	30	64,0
gem. concentratieniveau	20	100	47	100

Bron: RIV 247/78.

Tabel 4G De invloed van uitworp in het buitenland op de buitenluchtkwaliteit in Nederland

buitenlandse SO_2 -uitworp	SO_2 -uitworpplafond voor Nederland indien het criterium bescherming van de gezondheid van de mens en de flora wordt gehanteerd
vermindering met 100%	circa 500-900 miljoen kg per jaar
vermindering met 50%	circa 450-850 miljoen kg per jaar
vermindering met 20%	circa 450-800 miljoen kg per jaar
geen verandering	400-800 miljoen kg per jaar
groei met 20%	300-650 miljoen kg per jaar
groei met 50%-60%	0 miljoen kg per jaar

Bron: Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, SO_2 -beleidskaderplan; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15834, nrs. 1-2.

In woorden: bij een groei van de SO_2 -uitworp in het buitenland van 50% tot 60% zal in Nederland geen SO_2 meer geloosd kunnen worden omdat de normen voor de volksgezondheid en de flora reeds zijn bereikt.

4H In 1978 werd een 'Entwurf Verwaltungsvorschrift zur Aenderung der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (TA-Luft)' vervaardigd, die evenwel formeel nooit bekrachtigd is. Wel worden de hierin gepresenteerde normen door onder andere rechtbanken in beroepsprocedures van toepassing verklaard. Dit echter, omdat de BImSchG 'Stand der Technik' als minimumeis stelt voor de vergunningvoorwaarden. De rechtbanken oordeelden dat inmiddels de 'Stand der Technik' verder is dan die welke in de TA-Luft 1974 stond weergegeven. Inmiddels heeft het Bundesministerium des Innern 10 september 1981 de 'Referenten-Entwurf einer Verwaltungsvorschrift zur Änderung der technischen Anleitungen zur Reinhaltung der Luft' gepubliceerd; zo mogelijk zal voor de jaarwisseling het kabinet hierover beslissen en zal de 'oude' TA-Luft 1974 vervangen zijn. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de TA-Luft 1974 zijn: 1) verscherping van de NO_x -grenswaarden, 2) introductie van immissiegrenswaarde voor lood, cadmium en thalium, 3) verkleining van de oppervlakte-eenheden voor het vaststellen van de belasting met luchtverontreiniging van 4×4 km naar $1 (05) \times 1 (05)$ km, waardoor feitelijk een verscherping van de normstelling van circa 30% wordt bereikt (voor bijv. SO_2), 4) verscherping van het beleid ten opzichte van kanker-

verwekkende stoffen; grenswaarden variërend van 0,1-(1)-5 mg/m³ voor stoffen als arseen, asbest, cobalt, dimethylsulfaat enzovoort, 5) verscherpt beleid ten opzichte van bestaande bronnen via 'nachträglichen Anordnungen'. Zie onder meer 'Massnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt', in Bulletin, Bonn, 15 september 1981 Deutscher Bundestag, Pressedokumentation.

Tabel 4I Vergelijking TA-Luft 1978 met Nederlandse normen en voornemens

	Bondsrepubliek 2)		Nederland 1)		WHO
	IW ₁ *	IW ₂	50 perc. mediaan	95 perc.	mediaan
stofneerslag µg/m ² /d	350	650			
zwevende stof µg/m ³	150	300	30	120 c) (98-perc.)	
SO ₂ µg/m ³	140	400	75 (30) a)	200 (100) a)	60
NO ₂ µg/m ³	80	300	50	110/100 b)	
NO µg/m ³	200	—			
CO mg/m ³	10	30			

Bron: SO₂-beleidskaderplan, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15834, nrs. 1-2.
Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Stikstofdioxyden, Advieswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht, VAR-reeks 36, 1979.
Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Koolmonoxyde, VAR-reeks 36, 1979.
G. Michelsen u.a., *Der Fischer Öko-Almanach*, juni 1980, blz. 43.

Toelichting bij tabel:

IW₁ Langzeit Mittelwert — jaargemiddelde concentratie

IW₂ Kurzwert, 95-percentiel waarde.

- a) De mediaan 30 microgram/m³ en 98-percentiel van 100 microgram/m³ gelden voor natuurgebieden; het betreft hier 24-uurs-gemiddelden.
- b) Respectievelijk 1-uurs - 24 uurs-gemiddelde.
- c) Gemeten als 'standaardrook'.

1) Bij wet zijn in Nederland nog geen normen vastgelegd. Met betrekking tot SO₂ zijn de weergegeven grenswaarden afkomstig uit het beleidsvoornemen 'SO₂-beleidskaderplan'.

Met betrekking tot NO₂ zijn dit door de Gezondheidsraad geadviseerde waarden; hierover heeft de minister advies gevraagd aan de Raad inzake de Luchtverontreiniging, die onlangs is opgegaan in de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne.

Emergency levels (NL) voor SO₂/ 24 uurs max. 0,5 mg/m³; 6 uurs max. 0,62 mg/m³; 2 uurs max. 0,75 mg/m³; 1 uurs max. 0,83 mg/m³ en 1/2 uurs max. 0,9 mg/m³.

NO₂ advieswaarden: 24 uurs max. (99,7 perc.) 0,15 mg/m³; 1 uurs max. (99,99 perc.) 0,3 mg/m³, 98-percentiel 0,135/0,12 mg/m³, respectievelijk 1 en 24 uurs gemiddelde.

CO advieswaarden: 1 uurs maximum 40 mg/m³, 8 uurs max. 10 mg/m³, deze waarden mogen respectievelijk 1 x per week, respectievelijk 1 x per maand worden overschreden.

2) In Duitsland treedt het smog-alarm in werking op basis van de formule:

SO ₂ -waarde	+	CO-waarde	+	NO ₂ -waarde	+	KW-waarde
0,4		15		0,3		2,4
alarmfase 1: som van de formule \geq 4- of 3-uurs meetwaarden						NO ₂ > 0,6 mg/m ³
						SO ₂ > 0,8 mg/m ³
						KW > 5 mg/m ³
						CO > 30 mg/m ³
alarmfase 2: som van de formule \geq 8 of						SO ₂ 1,6 mg/m ³
						NO ₂ 1,2 mg/m ³
						KW 10 mg/m ³
						CO 60 mg/m ³
alarmfase 3: som van de formule \geq 12						SO ₂ > 2,4 mg/m ³
						NO ₂ > 1,8 mg/m ³
						KW > 15 mg/m ³
						CO > 90 mg/m ³

à 1 mg = 1000µg = 1000 microgram

BIJLAGE 5 Data over waterverontreiniging

Tabel 5A Biologisch afbreekbare verontreiniging, 1977 (in mln. inwonerequivalenten en %)

	bruto lozing 1977	netto lozing 1977	restlast t.o.v. bruto last %	afgebroken last	afname restlast 73-77 t.o.v. 1973 %
Zwitserland	6,8	1,9	28	4,9	42
Frankrijk	8,5	7,0	82	1,5	22
Bondsrepubliek	64,8	20,2	31	44,6	42
Nederland	2,9	1,3 a)	45	1,6	14
totaal/ gemiddeld	83	30,4	36,6	52,6	38

Bron: RIWA, april 1981.

a) Excl. Rotterdam 2,6 mln. i.e.

Den Haag 1,9

Amsterdam 0,75

5,25 mln. i.e.

De IRC heeft deze Nederlandse steden buiten beschouwing gelaten alhoewel deze wel binnen het stroomgebied van de Rijn liggen.

Tabel 5B Kwaliteitsveranderingen van het Rijnwater te Lobith sinds 1874

kwaliteits- kenmerk	eenheid	1874	1930	1974	1977	1979	1980
biochemisch zuurstofverbruik	mg/l	2,0	—	8,5	5,5	4,3	
ammonium (NH ₄)	mgN/l	0,15	1,1	2,1	1,06	0,87	0,7
nitraat	mgN/l	0,34	0,7	3,1	3,8	4,0	3,8

Bron: RIZA.

a) Waarde gemeten te Ochten, door RIWA, april 1981.

Tabel 5C Fosfaat en nitraat

	fosfaat	(als P ton)	nitraat	(N ton)
binnenland:				
huishouden	20.000		53.000	
bedrijven	4.500		25.000	
import via Rijn (jaarlijkse vracht)	59.500	(40.000- 65.000)	280.000	400.000
w.v. natuurlijke last	9.640		17.500	

Bron: — Nota Fosfaten, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15658, nrs. 1-2,

's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980; ministerie van Volksgezondheid en

Milieuhygiëne;

— Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Economische structuur en milieu, VAR-reeks, 1979-7;

— D.W. Scholte Ubing, 'Nutriënten in de Rijn'; H₂O, mei 1980, blz. 97-103.

Toelichting:

Indien bovenstrooms Lobith alle milieutechnische maatregelen zouden worden getroffen die mogelijk zijn voor huishoudelijk en stedelijk afvalwater (volledige riolering, volledige fosfaatvervanging in wasmiddelen en volledige zuivering met 'derde' trap of wel defosfatering), dan zou een reductie tot stand kunnen worden gebracht met 56% tot circa 22.200 ton P/jr., hetgeen neerkomt op een gemiddeld gehalte van 0,31 mg tot. P/1. Als tevens alle industriële emissies zouden worden gesaneerd zou de vracht totaal met 67% dalen tot 16.700 ton P/jr.; dit komt overeen met 0,23 mg.tot P/1. Dan pas zou de waterkwaliteit voldoen aan de IMP-norm van 0,3 mg tot P/1.

Tabel 5D Vrachten en concentraties zware metalen, 1975, 1979 en 1980 (in ton/jr. en µg/l)

	jaarlijkse vracht Lobith		jaargemiddelde concentratie (ongefiltreerd) (Ochten)			
	1975 (ton/jr)	1979 (ton/jr)	1980 (µg/l)	IMP-norm (µg/l)	IAWR-A (µg/l)	en B-norm (µg/l)
chromium	2144	1716	10	50	30	50
koper	1261	1010	11	50	30	50
zink	8672	7188	84	200	500	1000
arseen	—	423	3	50	10	50
cadmium	132,4	127,5	0,9	2,5	5	10
kwik	22	14,9	0,2	0,5	0,5	1
lood	1388	994	15	50	30	50

Bron: RIZA/RID/RIV.

Toelichting: de IAWR-grenswaarden zijn daggemiddelden die bij laag water, in het bijzonder ter plaatse van onttrekkingspunten van de waterleidingbedrijven, niet mogen worden overschreden. Grenswaarde A is van toepassing wanneer uitsluitend natuurlijke zuiveringsmethoden voor drinkwaterbereiding worden gebruikt; grenswaarde B wanneer bekende en beproefde methoden voor fysisch-chemische drinkwaterbereiding worden benut. De IMP-normen voor Hg en Cd (zwarte lijst stoffen) hebben een ander karakter dan de normen voor de overige stoffen. Voor de zwarte lijst geldt immers dat de lozingen tot 'nul' moeten worden teruggebracht (absoluut lozingsverbod). Toelichting per stof: kwik (Hg): de

gemiddelde concentratie ligt rond de 0,3 μ g/l. Ongeveer 80% van de vracht die ons land binnenkomt, stamt uit de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. De IMP-norm en de IAWR-A-norm (0,5 μ g/l wordt nog regelmatig overschreden (ca. 10% van het jaar).

Cadmium (CD) wordt door een aantal bedrijfstakken geloosd (nonferro, omsmeltings-, kunststoffen-, pigment-, stabilisatoren- en galvanisatie-industrie en bedrijven voor nikkel-cadmium batterijen). Eén bedrijf in de Bondsrepubliek is verantwoordelijk voor het grootste deel van de vracht, door een saneringsprogramma is de lozing al verminderd met 40 ton/jr en een programma voor een verdere reductie met 30 ton/jr staat op stapel. De sterkste stijging van de concentratie vindt plaats bij Maxau en verder stroomafwaarts in het Ruhrgebied, plaatselijk van 0,1 à 0,2 tot 1,5 μ g/l. Sinds 1976 is een vrij scherpe daling opgetreden van de concentraties, de gemiddelde waarde ligt onder de IMP-norm van 2,5 μ g/l, alhoewel met name in de Lek grote variaties optreden, waarbij incidenteel normoverschrijdingen plaatsvinden.

Chroom vertoont ook sinds 1976 jaarlijks dalende gehalten, circa 70% van de Cr-last die Nederland binnenkomt stamt uit Noordrijn-Westfalen.

Zink vertoonde in 1975-1977 een sterke daling. Circa 90% van de loodvracht bij de Nederlandse grens stamt uit Noordrijn-Westfalen. Regelmatig vindt overschrijding plaats van de IAWR-A-norm (30 μ g/l).

Tabel 5E Zoutvracht en concentraties te Lobith, 1875-1980

	vracht (kg CL-/s)		vracht (kg CL-/s)	conc/ jaargem. (mg CL-/l)	vracht (10 ⁶ ton/jr.)
1875	40 (=13 mgCL-/l)	1970	365		
1900	80	1977	371	172	
1925	125 (=59 mgCL-/l)	1978	331	159	10,75
1950	180	1979	376	167	11,7
1960	265	1980	364	160	11,6

Bron: Rijksinstituut voor Zuivering van Afvalwater (RIZA),
Rijncommissie Waterleidingbedrijven (RIWA),
Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening (RID).

De zoutvracht, gemeten in Lobith, is in honderd jaar bijna vertienvoudigd. In 1978, 1979 en 1980 liggen vrijwel alle waarnemingen boven de IAWR-A-norm (100 mg/l en resp. 45, 60 en 65% van alle waarnemingen (310 per jaar) boven de IAWR-B-norm van 150 mg/l. De maximumconcentraties waren in 1978 320 mg/l; in 1979 273 mg/l en in 1980 272 mg/l. In februari 1979 werd zelfs een recordvracht van 896 kg CL-/s gemeten, waarmee het oude record uit 1977 van 835 kg/s werd gepasseerd.

In tegenstelling tot de beeldvorming die via de publiciteitsmedia tot stand is gebracht, is Frankrijk niet de enige zoutlozer en zijn de kalimijnen niet de enige bronnen; in Annex II van het Zoutverdrag is een inventarisatie gegeven van de nationale zoutvrachten, in kg CL-/s.

Tabel 5F Verdeling van zout naar bronnen, (in kg CL-/s)

Zwitserland	10
Frankrijk	168
Bondsrepubliek	134,9
totaal	312,9

Bron: Annex II Zoutverdrag, *Tractatenblad*, 1977, nr. 33.

Naast deze antropogene lozingen vindt nog een toevoeging plaats van circa 24 kg/s door erosie en neerslag.

Uit een onderzoek van de Werkgroep D van de IRC blijkt dat de toevoeging van CL in 1960 aan de volgende bronnen is toe te schrijven

kalimijnen	85 kg CL- /s
soda-industrie	65
Ruhr-mijnbouw	45
overig (industrie, bevolking)	80
totaal	265

In 1975 was de verdeling over de bronnen:

Bondsrepubliek:	industrie	76 kg CL- /s
	mijnbouw	52
	huishoudens	10
	totaal	138
Frankrijk Elzas- mijnen		30
overige Frankrijk en Zwitserland		42
natuurlijke vracht		15-75
totaal		325-385 kg CL- /s

Bron: Generalbericht 8-4-1963 Arbeitsgruppe D, IRC Koblenz; Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1977, nr. 33, bijlage II, blz. 22 en Umweltprobleme des Rheins, Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 3. Sondergutachten, März 1976, blz. 63.

Tabel 5G Stand uitwerking zwarte lijst, 1980

voorgestelde prioritaire stof	toetsing	selectie grootste lozers	studie- maatregelen	voorstel emissie- grenswaarden/ termijnen	goedkeuring	controle
1	2	3	4	5	6	7
kwik en kwikverbindingen	+	+	+	+	+	
cadmium en cadmiumverbindingen	+	+	+	0		
aldrin / dieldrin / endrin	+	+	0			
chloordaan/DDT/ heptachloor/HCB/ HCH/PCB's/PCT's	+	0				
pentachloorphenol	+	0				
hexachloorbutadieen	+	0				
endosulphan	+	0				
2,4,5 trichloorfenoxy- azijnzuur	+	0				
parathion	—					
benzidine	—					
arseen	0					
3,4 benzpyreen	0					
3,4 benzfluorantheen	0					
bischloorethylether	0					
tetrachloormethaan	0					

+: is bedoelde fase gepasseerd

—: is afgefallen

0: is in behandeling

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Indicatieel meerjarenprogramma water 1980-1984*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, bijlage b26; B.C.J. Zoeteman, Het Rijn-Chemieverdrag, in het bijzonder reuk- en smaakstoffen; H₂O (13), 1980, nr. 5, blz. 10.

Toelichting:

In drie internationale kaders, de Internationale Rijncommissie, de Europese Commissie en het Parijs Overleg wordt gewerkt aan een sanerings-

beleid voor lozingen van stoffen vermeld op de zwarte en grijze lijst.
Tabel 5G geeft de stand van zaken weer in de IRC en EG.

Tabel 5H PCB gehalten in water en slib, 1976 (in $\mu\text{g/g}$ = ppm)

	gefiltreerd	ongefiltreerd	
		mediaan	minimum maximum
Rijn bij Lobith	0,005-0,02	0,34	0,08 0,73
Boven-Merwede bij Gorcum		0,12	0,1 0,24
IJssel bij Kampen			0,1 0,12
Noordzee/Waddenzee	0,001		
baggerspecie Rotterdam		1	

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, PCB's in Nederland, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

Tabel 5I PCB gehalte in paling, 1977 en 1978 (in $\mu\text{g/g}$ (ppm))

	1977		1978	
	prod.-basis	vetbasis	prod.-basis	vetbasis
Lauwersmeer	0,59	3	0,7	2,7
IJsselmeer bij Stavoren	3,4	12,3	3,0	11,5
Ketelmeer	8,0	31,9	7,0	29
Biesbosch	17,5	84,4		
Hollands Diep	15,0	83,8	17	131
Haringvliet	12,2	78,8	21	128
norm V.S.	5,0			

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, op. cit., blz. 57.

BIJLAGE 6 Samenstelling projectgroep Internationale Zaken

De interne werkgroep die dit rapport heeft voorbereid, was ten tijde van de afronding als volgt samengesteld:

Leden van de Raad

Drs. H.A. van Stiphout
Prof.dr. A. van der Zwan

Medewerkers van het Bureau van de Raad

Dr. P.R. Baehr, Voorzitter van de projectgroep
Mr. J.C.F. Bletz
J.J. Diepenhorst
Dr. W. van Drimmelen
Drs. H. Huisman
Drs. J.W. Nelson, Secretaris van de projectgroep
Drs. F.M. Roschar
Drs. K. Vijlbrief

In de reeks 'Vorstudies en achtergronden' 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 de 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 de 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)

* Uitverkocht

- 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)
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Preadviezen 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
Preadviezen 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. 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 (1981)
- V23. Beleid en toekomst, verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, 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
Preadviezen 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
Preadviezen 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
Preadviezen 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? (1982)

In de serie 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid' zijn tot nu toe verschenen:

- M1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)

- M3. L.J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M5. 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)
- M6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)
- M7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken (1982)
- M9. K.J. Alsem, M.A. Boorsman, 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: 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)