28
1986

De onvoltooide Europese integratie

Rapporten
aan de Regering

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Onvoltooide

De onvoltooide Europese integratie / [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid]. – 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij. – (Rapporten aan de regering / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; 28) Met lit. opg.
ISBN 90-12-05250-5
SISO 354.6 UDC 327.3 (4-15) + 339.92 (4-15)(047)

Trefw.: Europese integratie.

ISBN 90-12-05250-5

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
De heer drs. R.F.M. Lubbers
Binnenhof 20
's-Gravenhage

Uw brief Ons kenmerk 860149/JCFB/MN Datum 26 maart 1986
Onderwerp rapport nr. 28,
De onvoltooide Europese integratie

Hierbij zenden wij u het rapport "De onvoltooide Europese integratie".

In dit rapport staat de noodzaak centraal van verdere voltooiing van de marktintegratie in de Europese Gemeenschap. Dit noopt tevens tot integratie van regeringsbeleid, op straffe van verlies aan effectiviteit. Voor een aantal beleidsterreinen wordt nagegaan welke wijzigingen in de bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten hiertoe minimaal noodzakelijk zijn.

Het rapport geeft wegen aan naar een offensief Europees industrie- en technologiebeleid en naar een meer marktconforme opzet van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met globale prijsverlaging in de richting van het wereldprijsniveau.

Ten slotte worden aanbevelingen gedaan om de beleidsvoorbereiding en -controle in Nederland beter af te stemmen op het Europese integratieproces.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de Raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter, De secretaris,

Prof.dr. W. Albeda Dr. W. van Drimmelen

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 7

INLEIDING 17

1. DE PROBLEMATIEK VAN DE ONVOLTOOIDE INTEGRATIE 21
1.1 **Probleemstelling** 21
1.2 **Negatieve en positieve integratie: integratietekorten** 22
1.2.1 De samenhangen tussen negatieve en positieve integratie 22
1.2.2 De achterblijvende positieve integratie in de Gemeenschap 28
1.3 **Marktcoördinatie en beleidscoördinatie: coördinatietekorten** 30
1.3.1 De samenhangen tussen marktcoördinatie en beleidscoördinatie 30
1.3.2 De ontoereikende beleidscoördinatie in de Gemeenschap 31
1.4 **Integratietekorten en coördinatietekorten: tekorten in handelingsvermogen** 33
1.4.1 De samenhangen tussen coördinatietekorten en de effectiviteit van het beleid 33
1.4.2 Gevolgen voor het nationale handelingsvermogen 34
1.4.3 Gevolgen voor het handelingsvermogen van de Gemeenschap 38
1.5 **Besluit** 40

2. MARGES VOOR HET INTEGRATIEPROCES 41
2.1 **Enkele kenmerken van het Europese integratieproces** 41
2.1.1 Verschillen in nationale achtergronden en beleidstradities 41
2.1.2 De structuur van de Gemeenschap in verhouding tot de nationale staten 42
2.1.3 De te kort schietende middelen van de Gemeenschap in verhouding tot die van de nationale staten 43
2.2 **Drie politieke basisopties** 44
2.3 **Differentiatie en gedifferentieerde integratie** 46
2.3.1 De harde kern van het gemeenschapsrecht 46
2.3.2 Artikel 235 EEG 48
2.3.3 Onderwerpen die buiten het verdrag vallen 49
2.4 **Beleidscoördinatie** 49
2.4.1 Inhoudelijke coördinatie 50
2.4.2 Het bevoegdhedenprobleem 51
2.4.3 Het bestuurlijk probleem 53

3. DE ONVOLTOOIDE INTEGRATIE EN DE MARKTEN IN EUROPA 55
3.1 **Inleiding** 55
3.2 **De interne markt van industriële produkten** 55
3.2.1 Marktbelemmeringen en de onvoltooide integratie 57
3.2.2 Beleidsproblemen als gevolg van de onvoltooide integratie 58
3.2.2.1 De douane-unie 58
3.2.2.2 Het gemeenschappelijk handelsbeleid 60
3.2.2.3 Het mededingingsbeleid 61
3.2.2.4 Het industriebeleid 63
3.2.2.5 Conclusie 64
3.2.3 Verschillen van inzicht tussen de lidstaten 65
3.2.4 De positie van de Nederlandse industrie 69
3.3 **De interne markt van landbouwprodukten** 71
3.3.1 Het landbouwbeleid in historisch perspectief 71
3.3.2 Drie centrale problemen 74
3.3.2.1 Het overschotprobleem 74
3.3.2.2 De marginale gebieden 75
3.3.2.3 Milieuproblemen 76
3.3.3 Het ontbreken van een gemeenschappelijk structuurbeleid 77
3.3.4 De onvoltooide interne markt 78
3.3.5 Verschillen van inzicht tussen de lidstaten 79
3.3.6 De positie van de Nederlandse landbouw 81

4. EEN NIEUWE OMGEVING VOOR DE INDUSTRIE 83
4.1 **Het vrije intra-verkeer** 83
4.1.1 Technische handelsbelemmeringen 83
4.1.2 Fiscale belemmeringen 86
4.1.3 Deviezencontroles 87
4.1.4 Handelspolitieke beperkingen 88
4.1.5 Overheidsopdrachten 90
4.1.6 Het dienstenverkeer 92
4.1.7 De ontbrekende communautaire vervoersmarkt 95
4.2 **Het gemeenschappelijk handelsbeleid en het industriebeleid** 99
4.3 **Het mededingingsbeleid** 102
4.3.1 Globale distorsies 103
4.3.2 Ordepolitieke aspecten 105
4.3.3 Specifieke distorsies 107
4.3.3.1 De particuliere sector van het bedrijfsleven 108
4.3.3.2 De publieke sector van het bedrijfsleven 109
4.3.3.3 Steunmaatregelen 110
4.3.3.4 Harmonisatie van wetgeving 112
4.3.4 Mededingingsbeleid en industriebeleid 114
4.4 **Het industrie- en technologiebeleid** 116
4.4.1 Een industriepolitieke formule 116
4.4.2 Instrumenten en mogelijkheden 117
4.4.2.1 De fysieke, technisch-wetenschappelijke en wetenschappelijke infrastructuur 117
4.4.2.2 Overheidsstimulansen tot industriële vernieuwing 119
4.4.2.3 Overheidssteun bij onderzoek naar en ontwikkeling van nieuwe technologieën en produkten 120
4.4.2.4 Overheidsregulering en de ontwikkeling van nieuwe technologieën en produkten 122
4.4.2.5 Overheidsmaatregelen ter bevordering van de vraag naar nieuwe produkten 123
4.5 **De gevolgen van de voltooiing van de interne markt** 124
4.5.1 Het nationale handelingsvermogen 124
4.5.2 De mogelijkheden van de Gemeenschap 125

5. EEN HERORIENTATIE VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID 128
5.1 **De interne markt en het gemeenschappelijk beleid** 128
5.1.1 Tussen negatieve en positieve integratie 128
5.1.2 De voltooiing van de interne markt 131

5.2 **De marges voor oplossingen** 132
5.2.1 Problemen van techniek, beleid, politiek en bestuur 132
5.2.2 Naar de wereldmarktprijs? 135
5.2.3 Quotering van produktie? 138
5.2.4 De alternatieven nader getoetst 141
5.3 **De oplossingsrichting: marktconformiteit en solidariteit** 143
5.3.1 Een heroriëntatie 143
5.3.2 Een meer marktconform prijsniveau 145
5.3.3 Compenserende maatregelen 147
5.3.4 De vormgeving en de middelen 151

6. **SLOTBESCHOUWINGEN** 154
6.1 **De onvoltooide integratie en de institutionele problematiek** 154
6.1.1 De context 154
6.1.2 Oplossingsrichtingen 156
6.1.2.1 De verzachting van de unanimiteitsregel 156
6.1.2.2 Delegatie aan de Commissie 157
6.1.2.3 Parlementair-democratische controle 158
6.1.3 Het Hof van Justitie en de rechtsorde van de Gemeenschap 159
6.1.3.1 Context 159
6.1.3.2 Knelpunten 161
6.1.3.3 Oplossingsrichtingen 163
6.2 **De onvoltooide integratie en Nederland** 165
6.2.1 Nederland en de Gemeenschap 165
6.2.2 Nederland in de Gemeenschap 167
6.2.2.1 Gevolgen van het beleid 167
6.2.2.2 Een vierde bestuurslaag 169
6.2.2.3 De Nederlandse besluitvormingsstructuur 170
6.2.2.4 De werkwijze van het Nederlandse parlement 171

BIJLAGE: Tekst van de voor dit rapport belangrijkste artikelen uit het EEG-verdrag 173

SAMENVATTING

1. ALGEMEEN

In dit rapport staat de noodzaak centraal om de stagnerende Europese economische integratie te voltooien door de verdere totstandbrenging van de interne markt van industrieprodukten en diensten, en door een heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zo'n voltooiing is noodzakelijk om het hoofd te bieden aan de bedreigingen door structurele veranderingen op wereldniveau, met name de concurrentie vanuit de Verenigde Staten, Japan en de nieuwe geïndustrialiseerde landen.

Naar in *hoofdstuk 1* wordt uiteengezet, is het vermogen tot het voeren van een nationaal economisch beleid uitgehold door de nog onvolkomen marktintegratie. De Gemeenschap heeft dit, als het ware 'weggelekte' nationale beleidsvermogen nog niet kunnen overnemen. Ervan uitgaande dat de behoefte aan overheidsinterventie in de komende jaren niet wezenlijk zal verminderen, en dat de verdere voltooiing van de interne markt het vermogen van de lidstaten om een eigen beleid te voeren nog meer zal aantasten, zal vergroting van de beleidscapaciteit van de Gemeenschap de komende jaren grote aandacht blijven vragen.

In dit rapport zijn derhalve twee aspecten van het integratieproces aan de orde: negatieve integratie (het wegnemen van nationale belemmeringen om tot één markt te komen) en positieve integratie (d.w.z. het voeren van een gemeenschappelijk, of door de Gemeenschap gecoördineerd, beleid). Beide zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, in de zin dat negatieve integratie daar waar nationale overheden beleid voeren, steeds op de voet gevolgd zal moeten worden door een meer of minder vérgaande vorm van positieve integratie. Wanneer negatieve en positieve integratie, zoals thans het geval is, onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, ontstaan integratietekorten. Deze verstoren de werking van de gemeenschappelijke markt en beperken de effectiviteit van het binnen de Gemeenschap gevoerde overheidsbeleid – zowel op gemeenschaps- als op nationaal niveau.

Tekorten doen zich ook voor in het nationale beleid buiten het 'acquis' van de tot stand gebrachte integratie. De sterke toename van overheidstaken in de afgelopen dertig jaar, en de hiermee gepaard gaande stijging van het aantal overheidsinterventies, hebben de coördinatieproblematiek actueel gemaakt, zowel ten aanzien van de interventies die de lidstaten op de markt plegen, als bij het macro-economisch en monetair beleid dat complementair aan de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt wordt gevoerd. Deze problematiek is verzwaard door de uitbreidingen van de Gemeenschap. Naarmate meer overheden op de onvoltooide gemeenschappelijke markt interveniëren, neemt de kans toe dat de uitkomsten van marktprocessen en de effecten van nationaal overheidsbeleid elkaar gaan verstoren, met als resultaat eveneens verliezen aan effectiviteit zowel op gemeenschaps- als op nationaal niveau.

In dit rapport is gezocht naar oplossingen die bij de aard van de deelterreinen passen en die politiek haalbaar en realiseerbaar zijn. De complexiteit van het verschijnsel van de onvoltooide integratie brengt met zich mee dat het geen zin heeft te zoeken naar enkelvoudige alomvattende oplossingen. Zo zal het op sommige beleidsterreinen mogelijk zijn verder te komen door meer delegatie van bevoegdheden door de Raad van Ministers aan de Europese Commissie en zal in andere gevallen nauwere samenwerking tussen de lidstaten het best haalbare zijn. In dit licht moeten ook oplossingen in het kader van 'differentiatie', 'gedifferentieerde integratie' en 'vooroplopen' worden gezien, die onder omstandigheden een bijdrage kunnen leveren aan

de voltooiing van het integratieproces. De voorwaarden waaronder dit soort oplossingen aanvaardbaar zijn, worden in de desbetreffende paragrafen expliciet aangegeven.

In *hoofdstuk 2* worden de mogelijkheden en marges voor de oplossing van de problematiek nagegaan. Geconstateerd wordt dat de opvattingen van de lidstaten over de uiteindelijke doeleinden van het integratieproces sterk uiteenlopen en dat hun betrokkenheid bij dit proces verschilt al naar gelang de afzonderlijke volkshuishoudingen meer of minder ver in de gemeenschappelijke markt zijn geïntegreerd. De nieuwe lidstaten zullen daarom soms meer terughoudendheid tonen tegenover de verdere voortgang van het integratieproces dan de oudere lidstaten. Dit kan ook, mits de huidige verworvenheden van het integratieproces niet worden aangetast en de mogelijkheid tot een aanpassing naderhand voor de aanvankelijk achterblijvende lidstaten consequent wordt aangehouden. Vervolgens komen in dit hoofdstuk beperkingen aan de orde die samenhangen met de ontstaansgeschiedenis, de samenstelling en de institutionele structuur van de Gemeenschap. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de theoretische mogelijkheden die er, gegeven de bestaande marges voor het integratieproces, zijn om de in hoofdstuk 1 uiteengezette coördinatietekorten te verminderen.

Inhoudelijk is gekozen voor een behandeling van de problematiek van de onvoltooide integratie aan de hand van twee thema's: de markt van industrieprodukten (en in samenhang hiermee die van diensten) en de markt van landbouwprodukten. Deze keuze is mede ingegeven door de ervaringen die hiermee in het integratieproces zijn opgedaan en door de centrale plaats die deze onderwerpen innemen binnen de problematiek van de Europese integratie en het belang ervan voor Nederland.

In *hoofdstuk 3* wordt de problematiek van de onvoltooide integratie op deze twee gebieden ten principale aan de orde gesteld. Het belang wordt beklemtoond van de totstandkoming van een grote homogene thuismarkt van industrieprodukten en diensten, in West-Europa in het algemeen en voor Nederland in het bijzonder. Naast een opsomming van de belangrijkste obstakels daarvoor, wordt een korte weergave gegeven van de verschillen in industriepolitieke opvattingen tussen de lidstaten en de belemmeringen die hieruit voortkomen. De landbouwproblematiek wordt behandeld aan de hand van drie problemen: de overschotten en de hiermee samenhangende financieringsproblemen, de marginale gebieden en de milieuproblematiek. Hier geldt dat de noodzakelijke heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet worden gezien in het licht van het bereikte, voor West-Europa in het algemeen en voor Nederland in het bijzonder. De geschetste verschillen in opvatting tussen de lidstaten over de toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid laten echter zien dat zo'n heroriëntatie niet eenvoudig zal zijn.

In de *hoofdstukken 4 en 5* worden oplossingsrichtingen besproken voor de problematiek van de gemeenschappelijke markt van industrieprodukten en die van landbouwprodukten. In *hoofdstuk 6* komen ten slotte enige institutionele problemen aan de orde.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen worden hierna weergegeven.

2. DE GEMEENSCHAPPELIJKE MARKT VAN INDUSTRIEPRODUKTEN

In hoofdstuk 4 komt de WRR tot de volgende conclusies:

- De Commissiedenkbeelden in het Witboek van 1985 over de verdere voltooiing van de interne markt zijn inhoudelijk consistent. De Commissie besteedt echter onvoldoende aandacht aan de gevolgen van snelle voltooiing van de interne markt voor de geografische verdeling van economische activiteiten binnen de Gemeenschap en aan de consequenties hiervan voor de nationale bevoegdheden. Op enkele belangrijke onderdelen – bijvoorbeeld fiscale harmonisatie – zal waarschijnlijk moeten worden teruggevallen op tweede- of derde-keusoplossingen, zoals bepaalde vormen van – in de tijd – gediffe-

rentieerde integratie, en het – ten dele – bij de lidstaten laten van bepaalde bevoegdheden.
- De tijdige ten uitvoerlegging van de voor de verdere verwezenlijking van de interne markt nodige maatregelen, en een doelmatig beheer van het 'acquis' van de tot dusver bereikte integratie, vergen het laten vallen van de feitelijk gehanteerde unanimiteitsregel in de besluitvorming van de Raad van Ministers èn een omvangrijke delegatie van regelgevende en beleidsuitvoerende bevoegdheden aan de Commissie.
- De interne markt van industrieprodukten zal niet naar behoren kunnen functioneren zolang niet ook de vrijheden van vestiging en dienstenverlening binnen de Gemeenschap zijn verwezenlijkt. Bijzondere aandacht verdient in dit verband de realisatie van een – vrijmakend – gemeenschappelijk vervoersbeleid.
- Een interne markt van industrieprodukten noopt tot verdergaande eenmaking van het gemeenschappelijk handelsbeleid, versterking en uitbreiding van het gemeenschappelijk mededingingsbeleid en een betere coördinatie door de lidstaten van hun nationale industriebeleid. Als randvoorwaarde is een meer stringente afstemming door de lidstaten van hun macro-economisch en monetair beleid gewenst.

In het licht van deze conclusies doet de WRR de volgende aanbevelingen:

2.1 Het vrije intraverkeer

- *Technische en administratieve handelsbelemmeringen*

De noodzakelijke harmonisatiewerkzaamheden moeten worden beperkt tot het vastleggen van de essentiële kwalitatieve normen. Ten aanzien van regelingen buiten het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu kan worden volstaan met wederzijdse erkenning van nationale normen, uitgaande van kwalitatieve minimumnormen op gemeenschapsniveau. De besluitvorming door de Raad van Ministers zal zich dienen te beperken tot politieke hoofdoriëntaties, waarbij de harmonisatie van nationale regelingen meer dan thans aan de Europese Commissie wordt gedelegeerd. De Commissie behoort dan ook meer controlerende bevoegdheden te krijgen ten aanzien van de naleving van de gemeenschapsvoorschriften in de nationale sfeer.

- *Fiscale belemmeringen*

Men zal hier moeten terugvallen op tweede-keus oplossingen, in de vorm van differentiatie in de tijd; een langere overgangsperiode is nodig, met name voor de nieuwe lidstaten. Dergelijke differentiaties hoeven zich niet uit te strekken tot alle harmonisatievoorstellen van de Commissie. Zo kunnen alle lidstaten die het BTW-stelsel hebben ingevoerd, worden onderworpen aan het stand-still-beginsel ten aanzien van de tariefstructuur en de hoogte van de tarieven.

- *Deviezencontroles*

Het wegnemen van de bestaande deviezenbeperkingen kan binnen de bestaande bevoegdhedenstructuur van de EG niet volledig worden gerealiseerd. De initiatieven hiertoe zullen vooral van de lidstaten zelf moeten komen. De onderlinge beleidsafstemming van het macro-economisch en monetair beleid kan door de Gemeenschap wèl worden gestimuleerd, maar niet afgedwongen.

- *Handelspolitieke beperkingen*

Indien prioriteit aan de voltooiing van de interne markt wordt toegekend, zal de Gemeenschap geen handelspolitieke maatregelen meer mogen treffen die naar inhoud of strekking de totstandkoming van deze interne markt aantasten. Verder zal het gemeenschappelijk handelsbeleid moeten worden uitgebreid tot nieuwere vormen, zoals de zogeheten technische samenwerkingsakkoorden met Oostbloklanden. Meer dan in het verleden moet ernaar worden gestreefd dat de inhoud van overeenkomsten met derde landen niet in strijd

komt met gemeenschapsbelangen, zoals de eenheid van de interne markt. De eliminatie van handelspolitieke belemmeringen in het intra-verkeer vereist een verdergaande centralisatie in de uitoefening van bevoegdheden die de Gemeenschap de iure reeds bezit. De voltooiing van de interne markt eist meer terughoudendheid van de Commissie bij de toepassing van vrijwaringsmaatregelen ingevolge artikel 115 EEG. Aan een zekere differentiatie in de tijd voor de nieuwe lidstaten zal echter moeilijk zijn te ontkomen.

- *Overheidsopdrachten*
  Vergroting van de transparantie van de markt vereist een vérgaande harmonisatie van de nationale rechtsregels voor overheidsaankopen en aanbestedingen. De Commissie moet meer controlemogelijkheden krijgen op het optreden van de nationale instanties. Het nationale beleid dat met aankopen en aanbestedingen wordt gevoerd, dient nauwer te worden gebonden aan de inhoudelijk coördinerende aanwijzingen van de Gemeenschap. Op dit terrein bestaan geen mogelijkheden tot beleidsdifferentiatie.

- *Belemmeringen in het dienstenverkeer*
  Het bank- en verzekeringswezen dient te worden vrijgemaakt door wederzijdse erkenning van de nationale standaarden voor de toelating en werkwijze van deze instellingen en onderlinge erkenning van de nationale administratieve controles op hun beleid. Voor de vrije beroepen dienen nationale vestigingsbeperkingen te worden opgeheven. Ongelijkheden in nationale wetgeving ten aanzien van het grensoverschrijdend verkeer in op informatietechnologie berustende diensten dienen te worden voorkomen.

- *De communautaire vervoersmarkt*
  Gegeven de bestaande nationale verschillen van opvatting, kunnen de voorgestelde oplossingsrichtingen slechts van bescheiden aard zijn. Het gemeenschappelijk vervoersbeleid zal meer gericht zijn op het op één lijn brengen van de kwalitatieve en financiële randvoorwaarden dan op een kwantitatieve beïnvloeding van het aanbod van de verschillende soorten vervoer. Aangezien een zware marktordening voor het vervoer de beleids- en besluitvormingscapaciteit van de Gemeenschap te zeer zou belasten, ligt de keuze voor vergaande liberalisatie voor de hand.

2.2 Het flankerend gemeenschapsbeleid

De WRR komt hier tot de volgende conclusies:
- Ten aanzien van de diverse vormen van flankerend beleid – het gemeenschappelijk handelsbeleid, het mededingingsbeleid en het industrie- en technologiebeleid – geldt in het algemeen dat de verdere voltooiing van de interne markt zal nopen tot hetzij verdere vergemeenschappelijking van het tot dusver in de nationale sfeer gevoerde beleid, hetzij striktere coördinatie door de Gemeenschap van het nationale handelen. Iedere verdere voltooiing van de interne markt zal meer stringente juridische beperkingen stellen aan de nationale interventies, dan wel die interventies verder ineffectief maken.
- Ook bij de minimaal nodige, voor de lidstaten meest aanvaardbare tweede- òf derde-keusoplossingen zullen binnen de Gemeenschap aanzienlijke verschuivingen in de bevoegdhedensfeer nodig blijken. De resulterende beleidslasten zullen ook hier nopen tot het laten vallen van de unanimiteitsregel in de Raad en tot omvangrijke delegatie van bevoegdheden aan de Commissie.

Op grond hiervan worden de volgende aanbevelingen gedaan:

2.2.1 *Handelsbeleid*

- Het communautaire handelsbeleid zal de liberalisatieverplichtingen van het GATT moeten blijven respecteren en druk moeten uitoefenen op de naleving ervan door derde landen. Het zogeheten nieuwe handelspolitieke instrument

van de Europese Commissie kan in dit verband gebruikt worden om wezenlijke industriepolitieke doeleinden te dienen.
- Aangezien frequent toegepaste anti-dumping- en anti-subsidieregelingen kunnen leiden tot grote ondoorzichtigheid van de op importen toepasselijke tarieven en beperkingen, zal de Gemeenschap op dit punt terughoudendheid in acht moeten nemen, in het bijzonder ten aanzien van derde landen die partij zijn bij het GATT.
- Een verder gemeenschappelijk gemaakt handelsbeleid leent zich niet of node voor gedifferentieerde toepassing.

2.2.2 *Mededingingsbeleid*

- Bij de verdere voltooiing van de interne markt van industrieprodukten, die van diensten- en produktiefactoren en het communautaire mededingingsbeleid, zullen harmonisatie en vermindering van regelgeving hand in hand moeten gaan, onder gelijktijdige uitbreiding van het communautaire mededingingsbeleid. De oplossingsrichting ligt in een strakkere uitoefening van bevoegdheden die de Gemeenschap weliswaar al heeft, maar die zij tot dusver onvoldoende heeft benut.
- Terughoudendheid moet worden betracht met het invoeren van kwantitatieve vestigingsbeperkingen in de nationale sfeer.
- Ten aanzien van specifieke distorsies is een striktere hantering van het steunverleningsverbod gewenst. Nationale steunverlening zou, afgezien van enkele toegelaten transparante constructies, onverenigbaar moeten worden verklaard met de bepalingen van het EEG-verdrag. De Commissie kan haar controlelasten verminderen door aan iedere goedkeuring een maximum termijn te verbinden. Meer aandacht moet worden besteed aan schepping van een communautair kader, waaraan de aangemelde nationale steunmaatregelen kunnen worden getoetst en waarin zij kunnen worden ingepast.
- Integratie, doordat de Gemeenschap het beleid en de beleidsmiddelen van de lidstaten overneemt, verdient alleen aanbeveling wanneer het desbetreffende beleid slechts op gemeenschapsniveau gevoerd kan worden (bijv. bepaalde onderdelen van het technologiebeleid).
- De Gemeenschap en de lidstaten zullen een wetgevingsstrategie op middellange termijn moeten ontwerpen, gericht op de coëxistentie van communautaire en nationale wetgevende bevoegdheden op dezelfde beleidsgebieden. (In par. 4.3.3.4 worden de drie onderdelen besproken die deze wetgevingsstrategie zou moeten omvatten.)

2.2.3 *Industrie- en technologiebeleid*

- Bij verbetering van de fysieke, technisch-wetenschappelijke en wetenschappelijke infrastructuur kan samenwerking tussen de meest belanghebbende lidstaten tot deeloplossingen leiden, waarbij zich later andere lidstaten kunnen aansluiten. De Commissie zal hierbij vooral een toezichthoudende taak moeten uitoefenen.
- Nationale technisch-wetenschappelijke instellingen moeten ten dienste van het bedrijfsleven tegen gelijke voorwaarden worden opengesteld voor alle in de Gemeenschap gevestigde ondernemingen.
- De Gemeenschap zal zelf de totstandkoming van vooraanstaande onderzoekscentra moeten stimuleren, onder andere door deel te nemen in de financiering ervan. Ook verdient het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen Europese universiteiten te worden gestimuleerd.
- Een gemeenschappelijk wetenschapsbeleid dient te worden ontwikkeld door de gemeenschapsinstellingen. Het beheer over een dergelijk beleid kan worden opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan op gemeenschapsniveau.
- Bij de uitlokking van technologische vernieuwingen door de industrie geven de ervaringen met de communautaire programma's (Esprit, Brite en Race) een veelbelovende ontwikkelingsrichting aan, die nadere uitwerking behoeft. De Raad van Ministers zal zich hierbij moeten beperken tot globale vaststelling van de algemene doeleinden en middelen van de verschillende program-

ma's. De Commissie zou het beheer over industriepolitieke programma's organisatorisch moeten verzelfstandigen en de inbreng van onafhankelijke deskundigen bij de besluitvorming structureel verzekeren.
- Overheidssteun bij onderzoek naar en ontwikkeling van nieuwe technologieën en produkten dient even kritisch te worden beoordeeld als andere vormen van nationale steunverlening. Raad en Commissie zouden in onderling overleg de marges voor offensieve nationale steunverlening kwantitatief en kwalitatief kunnen versmallen. Samenwerking tussen de Gemeenschap en de lidstaten bij 'grote' projecten zou aansluiten bij bestaande programma's (Esprit, Brite en Race).
- Binnen de randvoorwaarden van het EEG-verdrag en het gemeenschapsrecht is er plaats voor samenwerking tussen twee of meer lidstaten, ter stimulering van nieuwe technologische ontwikkelingen (zoals in Eureka, Cern en Airbus), mits de deelprojecten worden opengesteld voor alle ondernemingen in de Gemeenschap en niet-deelnemende lidstaten zich kunnen aansluiten.
- Het is van groot belang dat de wetgevingsgolf die de ontwikkelingen op het gebied van de informatica binnenkort zullen uitlokken, in communautaire banen worden geleid.
- Op gemeenschapsniveau zullen ten behoeve van het industriebeleid nieuwe wegen moeten worden gevonden voor, onder meer, de vormgeving en uitwerking van de voorschriften voor goederen en diensten, de werking van de geld- en kapitaalmarkten, de bescherming van het milieu tegen negatieve externe effecten van produktie en consumptie en voor delen van het ondernemingsrecht.
- De particuliere marktsector zal innovatievriendelijker moeten worden gemaakt. De overheidsmaatregelen hiertoe liggen voor het merendeel op het terrein van de nationale bevoegdheden, waarbij de rol van de Gemeenschap zich zal kunnen beperken tot advisering en voorlichting. Overheden kunnen de invoering van nieuwe produkten en nieuwe vormen van dienstverlening bevorderen door de tijdige beschikbaarstelling van fysieke infrastructuur, hardware, serviceverlening, aantrekkelijke tariefstelling en voorlichting.

3. HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

Het landbouwbeleid wordt in hoofdstuk 5 in samenhang beschouwd met de overige landbouwproblematiek van de Gemeenschap. Vastgesteld wordt dat in het huidige landbouwbeleid teveel getracht wordt om met alleen het prijsvaststellingsmechanisme zowel marktevenwicht als een aanvaardbaar inkomen voor de agrarische bevolking te bereiken. Samen met de technische vooruitgang, die ertoe leidt dat bij stijgende opbrengsten steeds goedkoper kan worden geproduceerd, is hierdoor een grote overschotproduktie ontstaan, die ook op den duur niet opgevangen wordt door de nauwelijks meer toenemende vraag binnen de Gemeenschap. Deze overschotten worden tegen grote kosten en deels op de wereldmarkt weggewerkt. Dit leidt niet alleen tot verspilling van middelen, maar ook tot grote spanningen met andere exporteurs van landbouwprodukten.

In tegenstelling tot het landbouwmarktbeleid, is het landbouwstructuurbeleid in nationale handen gebleven. Hierdoor wordt de rekening van het nationale structuurbeleid door de Gemeenschap voldaan. Wat dit betreft is geen rem tot matiging ingebouwd.

Na een bespreking van de voor- en nadelen van enerzijds marktconform beleid en anderzijds quotering, wordt gesteld dat de feitelijke ontwikkeling in de Gemeenschap in de richting van verdergaande quotering vooral wordt bepaald door de beperkte politieke marges. Op de langere termijn worden hierdoor de centrale problemen van het landbouwbeleid niet opgelost. Het besluitvormingsmechanisme van de Gemeenschap wordt overbelast en de geïntegreerde interne markt op het spel gezet.

Als oplossing beveelt de WRR een heroriëntatie aan in de richting van een meer marktconform landbouwmarktbeleid, met globale prijsverlaging in de richting van het wereldprijsniveau. Tegelijkertijd moeten nieuwe instrumen-

ten worden ontwikkeld en gefinancierd ten behoeve van de zwakkere gebieden.

Alleen zo kunnen de eenheid van en vrijheid op de markt worden behouden en blijft het de landbouw ook mogelijk haar functies voor landschap, natuur en milieu te vervullen.

De verlaging van de landbouwinterventieprijzen tot een niveau dat de wereldmarktprijs nadert, is voor de centrale landbouwgebieden te rechtvaardigen omdat het communautaire landbouwprijspeil tot dusver in belangrijke mate is afgestemd op de producenten die werken onder meer marginale omstandigheden. Een dergelijke prijsverlaging zal echter zeker een jaar of tien in beslag dienen te nemen om een verantwoorde aanpassing aan de nieuwe omstandigheden mogelijk te maken. De forse druk die zo op het inkomen ontstaat, zal noodzakelijkerwijs leiden tot versnelde afname van het aantal boeren. Omdat de opbrengststijging per oppervlakte-eenheid doorgaat, zal de aanpassing van het produktievolume, mede door een teruglopen van de grond- en pachtprijzen, ruimte scheppen voor andere vormen van grondgebruik. Hieraan bestaat juist in de centrale, dichtbevolkte delen van Europa de grootste behoefte.

Zowel voor de minder welvarende landbouwgebieden met structurele ontwikkelingsperspectieven als voor de echte marginale gebieden zonder ontwikkelingsmogelijkheden bij een meer marktconform beleid, heeft een drastisch teruglopen van de prijzen onaanvaardbare gevolgen. Deze moeten worden opgevangen door een samenstel van flankerende en compenserende maatregelen. In streken met perspectief kunnen deze maatregelen betrekking hebben op cultuurtechnische verbeteringen en hiermee samenhangende verbeteringen van de infrastructuur, mits dit leidt tot bedrijven die opgewassen zijn tegen een meer marktconform landbouwbeleid. Deze eis dwingt tot grote terughoudendheid, te meer omdat elke uitbreiding van het potentieel van landbouwproduktie de aanpassingsproblemen in de centrale, van oudsher meer welvarende, landbouwgebieden groter zal maken. Voor zover uitbreiding leidt tot een evenwichtiger geografische verdeling van produktiecapaciteit binnen de Gemeenschap, is dit echter een prijs die moet worden betaald voor het openblijven van de markt en voor het behoud van de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw in de centrale gebieden. Tegenover communautaire medefinanciering dient de EG dan wel haar bevoegdheid tot het aan banden leggen van nationale steunverlening via structuurverbeterende maatregelen waar te maken.

Deels in overeenstemming met het Groenboek worden voor de echte marginale gebieden de volgende compenserende maatregelen voorgesteld:

- Het veilig stellen van een zekere produktiecapaciteit door een degressieve toelage per produktie-eenheid voor bedrijven die zich in het verleden investeringen hebben getroost en potentieel levensvatbaar zijn.
- Uitkoopregelingen om marginale gronden te bestemmen voor natuurreservaten, landschapsparken, recreatiegebieden, extensieve beweiding en bosbouw.
- Regelingen voor het in produktie houden van gronden ten behoeve van natuur- en landschapsbescherming. Hierbij dient het niet zozeer te gaan om het handhaven van traditionele landbouwmethoden, waarvan het de vraag is of de ermee beoogde doelstellingen nog wel kunnen worden bereikt, maar om het uitwerken van een meer doelgericht beleid dat uitdaagt nieuwe methoden te ontwikkelen ter bevordering van deze blijvende waarden.
- Stimulering van de verbouw van produkten die weinig bijdragen aan de overschotproblemen. Hierbij kan ook worden gedacht aan landbouwprodukten die niet kunnen worden voortgebracht door een sterk technologisch gerichte landbouw, zoals 'ambachtelijke' en 'natuurlijke' produkten.
- Aflopende, individuele inkomenssuppleties als aanvulling op nationale voorzieningen om de sociale gevolgen van gedwongen bedrijfssluiting te ondervangen.

Deze maatregelen kunnen de problemen voor de marginale gebieden die worden opgeroepen door een meer marktconform beleid, wel verminderen doch ze evenmin oplossen als het huidige marktprijsbeleid. Hiertoe dient de

problematiek in een ruimer kader te worden geplaatst dan de landbouwpolitiek alleen, door het bevorderen van een economische structuur die geheel of ten dele de aloude landbouwstructuur vervangt. Aanvullende communautaire programma's voor de verbetering van de infrastructuur, de (her)scholing van de beroepsbevolking en het opbouwen van een voorzieningenniveau dat aan de eisen van nieuwe vormen van bedrijvigheid voldoet, dienen hierbij een belangrijke rol te vervullen.

Ook bij een meer marktconform beleid zal een zekere buffering door een stelsel van heffingen en restituties aan de buitengrenzen nodig blijven om te grote schommelingen op te korte termijn op te vangen. Het gebufferde prijspeil zal echter de gemiddelde wereldmarktprijs wel moeten weerspiegelen, op een niveau waarbij het evenwicht tussen invoerheffingen en restituties niet weer blijvend wordt verstoord met alle funeste gevolgen hiervan voor de gemeenschapsbegroting en de internationale verhoudingen.

Teneinde de interne markt voor alle goederen en diensten open te houden, hebben vooral de meer welvarende lidstaten, waaronder Nederland, er groot belang bij het communautair landbouwbeleid te bevrijden uit het politiek en beleidsmatig isolement waarin het thans verkeert. De financiële middelen die hiervoor nodig zijn, kunnen voor een groot deel in de huidige EG-begroting gevonden worden. Immers, het wegwerken van de overschotten kost nu al bijna 15 procent van de produktiewaarde van de landbouw in de Gemeenschap, terwijl hiervan maar 1,5 procent via de omweg van een verhoogd prijsniveau bijdraagt aan de handhaving van nauwelijks redelijk te noemen levensomstandigheden in de marginale gebieden van de Gemeenschap.

4. INSTITUTIONELE PROBLEMEN

4.1 Instellingen van de Gemeenschap

In de eerste paragraaf van hoofdstuk 6 wordt de institutionele problematiek van de Gemeenschap bezien als een afgeleide van de materiële problemen. Indien de EG de minimaal nodige stappen wil ondernemen naar de verdere voltooiing van de interne markt en de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zal haar besluitvormingscapaciteit aanzienlijk moeten worden vergroot. Dit vergt het van beleidssector tot beleidssector heroverwegen en, eventueel, afschaffen van de unanimiteitsregel in de besluitvorming van de Raad. Daarnaast zullen op veel ruimere schaal dan in het verleden beleidsbevoegdheden aan de Commissie moeten worden gedelegeerd.

De voorstellen die hiertoe in de ontwerp-Europese Akte worden gedaan, brengen, mits zij royaal worden nageleefd, enige nodige verbeteringen, maar zij beantwoorden nog niet volledig aan de eisen die een minimum-oplossing van de materiële problematiek stelt.

Ter verbetering van de democratische 'dekking' van het beleid van de Gemeenschap, zal vooral de controle van het Europees Parlement op de Commissie moeten worden versterkt en uitgebreid. Naarmate de bevoegdheden van de Commissie toenemen – een ontwikkeling die bij verdere voltooiing van de interne markt niet onwaarschijnlijk is – zullen ook de bevoegdheden van het Europees Parlement meer inhoudelijk gewicht krijgen.

In een Gemeenschap waarvan de politieke structuur wordt gekenmerkt door de spanning tussen communautaire en intergouvernementele elementen en waar die structuur, dientengevolge, zwak is, vervult het Hof van Justitie als gemeenschapsrechter een sleutelfunctie. Wil het integratieproces voortgang kunnen boeken, dan dienen de lidstaten de communautaire rechtsorde strikt te respecteren. Het is daarom gewenst dat de nationale wet- en regelgevers systematisch van de jurisprudentie van het Hof van Justitie op de hoogte worden gebracht, zo mogelijk met beredeneerde conclusies ten aanzien van geldende en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving.

De Commissie zal haar controle op de naleving van het gemeenschapsrecht meer moeten systematiseren naar beleidsgebied, beleidsbelang, te verwachten

(gebrek aan) beleidsconformiteit en gevolgen voor de eenheid en werking van de gemeenschappelijke markt. Het verdient aanbeveling de Commissie de algemene bevoegdheid te geven om, met overslaan van de administratieve voorfase, rechtstreeks bij het Hof van Justitie in beroep te gaan tegen nationale handelingen die manifest met het gemeenschapsrecht in strijd zijn.

4.2 De onvoltooide integratie en Nederland

In paragraaf 6.2 wordt onderscheid gemaakt tussen het Nederlandse beleid tegenover en binnen de Gemeenschap.

In het Nederlandse beleid *tegenover* de Gemeenschap dienen de volgende samenhangen duidelijk voor ogen te worden gehouden:

a. Het verband tussen positieve en negatieve integratie. Iedere stap ter verwezenlijking van de interne markt houdt een weglekken van nationaal publiek handelingsvermogen in en maakt derhalve de vraag actueel of, en in hoeverre, een vervanging op gemeenschapsniveau nodig is.
b. Het verband tussen de materiële en institutionele problematiek. De verdere voltooiing van de interne markt, alsmede de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, maken vergroting van het beleidvormend en uitvoerend vermogen van de Gemeenschap nodig, ook als oplossingen worden gezocht die de bevoegdhedenverdeling tussen Gemeenschap en lidstaten zo min mogelijk wijzigen.
c. Het verband tussen de verwezenlijking van de interne markt voor industrieprodukten, die voor diensten en de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Gezien de tussen lidstaten uiteenlopende belangen bij de industrie- en dienstenmarkten, dient naar gelijktijdige verwezenlijking van de interne markt voor beide sectoren te worden gestreefd. Een liberaliserend communautair vervoersbeleid moet met kracht worden bevorderd. Omdat de welvarende industrie- en landbouwgebieden deels samenvallen, deels in elkaars nabijheid liggen, zal bij de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het bijzonder rekening moeten worden gehouden met de belangen van de armere, meestal perifeer gelegen gebieden. Dit houdt in dat ook in de Nederlandse beleidssfeer de belangen van de industrie, de dienstverlening (waaronder het vervoer) en die van de landbouw in hun onderlinge samenhang dienen te worden bezien.

De verdere voltooiing van de interne markt zal op tal van beleidsgebieden diep insnijdende gevolgen hebben voor het tot dusver in de nationale sfeer *binnen* de Gemeenschap gevoerde beleid. De Nederlandse overheid in al haar geledingen lijkt zich tot dusver onvoldoende van de consequenties van het bestaan van de Gemeenschap als 'vierde bestuurslaag' bewust. Bij de meeste vakdepartementen ontbreekt de nodige deskundigheid en is men te zeer gericht op de eigen beleidscontext (het intra- en interdepartementale overleg, de contacten met belangenorganisaties, het overleg met de betrokken Vaste Commissie uit de Tweede Kamer). Daarom is het wenselijk elke beleidssector die door het voortschrijdende integratieproces zal worden geraakt, te bezien op de gevolgen hiervan voor het beleid. Een dergelijke verkenning kan worden opgezet onder auspiciën van de coördinatie-commissie voor Europese Aangelegenheden, het ambtelijk voorpoortaal voor de (Minister-)Raad voor Europese aangelegenheden, met zo nodig inschakeling van externe deskundigen.

Op het politieke niveau kan de instelling van een Vaste Commissie voor EG-zaken van de Tweede Kamer de samenhang van het beleid binnen de Gemeenschap ten goede komen indien zij weet te bevorderen dat de andere Vaste Kamercommissies, die in het bijzonder het beleid van de vakdepartementen controleren, zich meer rekenschap geven van de communautaire context. Voor zover het gaat om het Nederlandse beleid tegenover de Gemeenschap, zal de controle op het handelen van de Nederlandse bewindslieden in de gemeenschapsinstellingen beperkt dienen te blijven tot een toetsing aan de globale samenhangen. Een strikte binding aan nationale parlementsbesluiten leidt tot immobiliteit en blokkades, zoals het Deense voorbeeld heeft uitgewezen. Ook de Nederlandse parlementaire democratie zal haar gebondenheid aan de communautaire context moeten onderkennen en aanvaarden.

INLEIDING

De internationale betrekkingen worden van oudsher gekenmerkt door patronen van conflict en van samenwerking. Samenwerking heeft sedert de tweede helft van de vorige eeuw in toenemende mate vorm gekregen in intergouvernementele organisaties. Via geïnstitutionaliseerde vormen van internationale samenwerking probeert men problemen op te lossen en aldus te voorkomen dat zij uiteindelijk leiden tot gebruik van geweld. Dit streven heeft zich in sterke mate voorgedaan na de Tweede Wereldoorlog. De grote verwoestingen en het verlies aan mensenlevens ten gevolge van de oorlog leidden tot een herleving van reeds tevoren bestaande ideeën over internationale samenwerking.

In West-Europa was, na drie grote oorlogen binnen één mensenleeftijd, het verlangen de vrede te vestigen tussen oude 'erfvijanden' een belangrijke inspiratiebron. De gedachte via Europese samenwerking de wederopbouw te bevorderen en daarmee een bijdrage te leveren aan een ook in economisch en sociaal opzicht gezonde situatie, vormde hiervan het complement.

Hiermee werd méér beoogd dan louter samenwerking tussen soevereine staten; na de Tweede Wereldoorlog kreeg het streven naar een gefedereerd Europa (de 'Verenigde Staten van Europa') nieuwe vorm. De namen van politieke leiders als Monnet, Adenauer, De Gasperi, Schuman, Spaak en onze landgenoot Beyen, zijn verbonden aan een principieel nieuwe opzet: het 'integratie-model' dat erop gericht is een zodanige vervlechting van de nationale economieën te bewerkstelligen dat een nieuwe 'Europese' economische ruimte tot stand zou komen. Het uitgangspunt hierbij was dat het scheppen van één grote Westeuropese markt als vanzelf tot beleids- en politieke integratie zou leiden (de zgn. 'spill-over'). Dit zou niet alleen ten goede komen aan de ontwikkeling van de economieën zelf, maar ook leiden tot politieke samenhang doordat belangentegenstellingen die tot zoveel conflicten hebben geleid, nu door het tot stand brengen van een nieuwe context zouden worden opgeheven.

De integratiegedachte lag ten grondslag aan de oprichting van drie organisaties van overwegend economische aard: de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1952), de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Europese Economische Gemeenschap (beide 1958). Hieruit ontstond het Europa van de Zes, later de Negen, de Tien en thans de Twaalf. De Europese Gemeenschap (met deze term wordt gedoeld op de gefuseerde instellingen van de drie genoemde gemeenschappen) is weliswaar geen federatie, maar wel méér dan een klassieke internationale organisatie. Er wordt wel gesproken van een 'pre-federaal' statenverband.

Vooruitlopend op de in dit rapport te verrichten analyse, mag hier al worden gesteld dat het integratieproces in West-Europa een duidelijk andere loop heeft genomen dan velen in de jaren vijftig verwachtten. De verwachting dat marktintegratie als vanzelf tot beleidsintegratie zou leiden is niet uitgekomen. Het omgekeerde lijkt nu juister: verdergaande beleidsintegratie zal de voorwaarden moeten scheppen en in stand houden waaronder de marktintegratie kan blijven plaatsvinden. De verbetering van de samenhang tussen beleidsintegratie en marktintegratie stelt de lidstaten echter voor zware politieke dilemma's, niet uitsluitend op gemeenschapsniveau.

De stagnatie in het Europese integratieproces vormt sinds het begin van de jaren zeventig een onderwerp van aandacht in de vele rapporten en studies die over de onvoltooide Europese integratie zijn uitgebracht. Zo was in ons land het eerste rapport aan de regering van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1974 mede aanleiding tot instelling van de Adviescommissie Europese Unie onder voorzitterschap van de heer D.P. Spierenburg. Deze Commissie-Spierenburg bracht op 1 mei 1975 haar rap-

port uit, waarin de gedachtenlijn leidend tot een Europese (Economische) Unie in zijn logische consequentie is doorgetrokken [1]. Het rapport-Spierenburg is nog steeds een van de best doordachte geschriften over de Europese integratie, maar het heeft met vele andere studies gemeen dat het de problematiek beziet uit een communautair gezichtspunt, als een communautaire problematiek. Deze benadering, hoe nuttig ook, is naar het oordeel van de WRR te eenzijdig. Zij miskent dat de onvoltooide economische integratie evenzeer een bedreiging vormt voor het nationale beleid en voor de waarden en belangen die door dit beleid worden behartigd. Zeker tegen de achtergrond van de huidige diepgaande stucturele veranderingen op wereldniveau, is deze problematiek ook uit een nationaal gezichtspunt van wezenlijk belang.

De economische en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland worden diepgaand beïnvloed door het Europese integratieproces. De gang van dit proces is mede bepalend voor de ruimte om binnen onze samenleving hecht verankerde doeleinden te verwezenlijken, zoals evenwichtige economische groei, voldoende werkgelegenheid om het arbeidsaanbod op te nemen, en sociale zekerheid en rechtvaardigheid. Ook al pleegt men deze en vergelijkbare doeleinden van overheidsbeleid vooral als nationale doeleinden voor te stellen, zij zijn dit niet meer. In zijn huidige onvoltooide staat bepaalt het integratieproces al de marges waarbinnen het Nederlandse overheidsbeleid nog doeltreffend kan zijn. Ook buiten het sociaal-economisch beleid wordt het handelingsvermogen van de Nederlandse overheid juridisch en, vooral, feitelijk door dit proces beperkt en beïnvloed.

Aan de andere kant is de Nederlandse staat een actor die mede – zij het minder dan in het verleden – het thans actuele politieke besluitvormingsproces over de richting en de vormgeving van de Europese integratie kan beïnvloeden. Nu dit integratieproces belangrijke nieuwe oriëntaties behoeft, is naar de mening van de Raad een herbepaling van de Nederlandse positie hiertegenover nodig.

In hoofdstuk 1 worden een probleemstelling en een begripsmatig raamwerk ontwikkeld voor het economisch integratieproces, zoals zich dit binnen de Gemeenschap afspeelt. In hoofdstuk 2 worden de praktische en theoretische mogelijkheden beschreven voor het vinden van oplossingen voor de problematiek, waarmee het integratieproces thans kampt. In hoofdstuk 3 wordt de onvoltooide integratie nader toegespitst op twee beleidsgebieden: de interne markt voor industriële goederen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de markt voor landbouwprodukten. In de hoofdstukken 4 en 5 worden oplossingsrichtingen aangegeven voor de verdere voltooiing van de interne markt en de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In hoofdstuk 6 wordt ten slotte nog in het kort ingegaan op de institutionele problematiek van de Gemeenschap als afgeleide van de materiële beleidsproblematiek. Dit hoofdstuk wordt afgerond met een beschouwing over de positie van Nederland tegenover en binnen de Gemeenschap.

In dit rapport ligt een duidelijk accent op de voltooiing van de interne markt voor industriële produkten en op het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze keus berust vooral op pragmatische gronden. Ten aanzien van deze onderwerpen is het integratieproces thans het verst voortgeschreden en bleek het meeste materiaal voorhanden. Bij de actuele belangstelling voor de voltooiing van de interne markt voor industrieprodukten en het industriebeleid mag echter niet over het hoofd worden gezien dat de dienstensector in termen van toegevoegde waarde, van werkgelegenheid en van expansiemogelijkheden de industriesector in de meeste lidstaten thans ver heeft overvleugeld, waarbij evidente samenhangen tussen de nieuwe technologieën en het dienstenverkeer bestaan [2]. De problematiek van de interne dienstenmarkt

---

[1] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Europese Unie*; Rapport aan de regering nr. 1, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974. *Europese Unie*, Rapport van de Adviescommissie Europese Unie, 's-Gravenhage, 1975.

[2] Zie hiervoor de statistieken, gepubliceerd in *Europa van Morgen* van 22 januari 1986, blz. 28.

komt daarom in hoofdstuk 4 herhaaldelijk ter sprake. Dit wordt vergemakkelijkt, doordat de vraagstukken die zich bij de verwezenlijking van de interne markt voor diensten voordoen in sterke mate analoog zijn aan die bij de interne markt voor industriële produkten.

1.1 Probleemstelling

De geschiedenis van bijna dertig jaar Europese economische integratie wordt gekenmerkt door groeiende spanning tussen de eisen die de totstandkoming en handhaving van de gemeenschappelijke markt stellen en het optreden van de moderne nationale verzorgingsstaat. Deze spanning kan inhoudelijk als volgt worden getypeerd: de gemeenschappelijke markt, zoals in het EEG-verdrag voorzien en thans gedeeltelijk tot stand gebracht, stelt groeiende feitelijke en juridische beperkingen aan het marktregulerend en marktbeïnvloedend ingrijpen van de lidstaten, terwijl, omgekeerd, de sinds 1958 in reikwijdte en intensiteit toegenomen interventies van de lidstaten op de markt steeds ernstiger bezwaren opleveren voor de eenheid en goede werking van de gemeenschappelijke markt.

Dit probleem doet zich voor in een periode waarin een goed functionerende gemeenschappelijke markt een steeds belangrijker factor wordt voor het Europese bedrijfsleven bij de nodige aanpassing aan de snel veranderende verhoudingen op de wereldmarkt. Deze verhoudingen ondergaan diepgaande wijziging door de opkomst van nieuwe industriestaten in Zuidoost-Azië en Zuid-Amerika, de scherper wordende mededinging van de Verenigde Saten en Japan en de verbreiding van nieuwe technologieën. Deze ontwikkelingen betekenen een uitdaging en, mogelijk, een bedreiging voor het beleid dat de lidstaten en de Gemeenschap moeten voeren. Scherp gesteld, vergen zij de snelle voltooiing van een gemeenschappelijke markt waarop de nodige publieke interventies effectief kunnen zijn.

De spanning tussen de eisen voor de totstandbrenging van een goed werkende gemeenschappelijke markt en het nationale beleid heeft twee nauw met elkaar verband houdende oorzaken.

1. In het EEG-verdrag is gekozen voor een integratiemethode van *negatieve* (markt)integratie en hierop aansluitende *positieve* (beleids)integratie. Dat wil zeggen: een permanente juridische beperking van het gebruik van nationale beleidsinstrumenten die de werking van de vrije markt in de Gemeenschap belemmeren (negatieve integratie), gepaard met vormen van harmonisatie of coördinatie van wetgeving en beleid op gemeenschapsinitiatief en onder gemeenschapstoezicht en, niet zelden, ook de overdracht van belangrijke nationale bevoegdheden aan de Gemeenschap (positieve integratie). Deze weg is in de praktijk steeds moeilijker begaanbaar gebleken. Bij het opstellen van het verdrag heeft men onvoldoende de fundamentele verschillen onderkend tussen negatieve integratie en positieve integratie. Het verdrag is ontoereikend gebleken om de nodige samenhang tussen deze beide vormen van integratie te bewaren. Deze weeffout openbaarde zich al vroeg en is nooit hersteld.
2. Verdere ontwikkelingen hebben de nodige onderlinge afstemming tussen positieve integratie en negatieve integratie bemoeilijkt. Hiertoe behoren:
   a. Positieve integratie veronderstelt een bij de omvang hiervan passende besluitvormingscapaciteit op gemeenschapsniveau. Deze schoot van meet af aan te kort; zij is sinds 1966 door het zogenoemde akkoord van Luxemburg en de herhaalde uitbreidingen van de Gemeenschap steeds verder beperkt;
   b. De stagnerende economische groei sinds het begin van de jaren zeventig, en de structurele veranderingen in de omgeving van de zich integrerende Westeuropese volkshuishoudingen, beperkten de materiële ruimte voor positieve integratie op communautair niveau; anderzijds leidden zij op nationaal niveau tot meer ongecoördineerde en dus de gemeenschappelijke markt verstorende overheidsinterventies;
   c. Door de uitbreidingen (het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken,

Griekenland, Spanje en Portugal) is de Gemeenschap in economisch, maatschappelijk en politiek opzicht heterogener geworden. De grotere verschillen in economische structuur en welvaartsniveau maken inhoudelijk de integratie van het beleid moeilijker; de uiteenlopende verschillen van opvatting over de plaats van de overheid ten opzichte van de markt compliceren het bereiken van de voor positieve integratie nodige consensus;

d. Sinds 1958 is in alle lidstaten de rol van de overheid in het economisch bestel kwantitatief en kwalitatief belangrijker geworden. De hieruit voortvloeiende verzwaring van de positieve integratie is gepaard gegaan met beperking van de bewegingsvrijheid van de nationale overheden op gemeenschapsniveau, meer gebonden als zij zijn geworden aan de met hun beleid gemoeide nationale belangen. Ofschoon sinds het begin van de jaren tachtig deze ontwikkeling in de meeste lidstaten wat is gestagneerd, blijft de maatschappelijke vraag naar meer overheidsingrijpen op tal van beleidsterreinen groot.

De problematiek van de onvoltooide integratie heeft dus verschillende, zij het met elkaar samenhangende oorzaken. Deels liggen zij in de structuur van de Gemeenschap zelf, zoals in de institutionele bevoegdhedenstructuur en de materiële bevoegdhedentoedeling. Deels zijn ze te vinden in de groei van de nationale overheden sinds het eind van de jaren vijftig. Deels schuilen ze in factoren als de groter geworden heterogeniteit van de Gemeenschap, de destabilisatie van de verhoudingen op de wereldgeld- en goederenmarkten en de stagnatie van de economische groei. De verscheidenheid in oorzaken maakt dat voor een vermindering van de problematiek moet worden gezocht naar verschillende, en zo mogelijk, elkaar versterkende oplossingsrichtingen en -varianten. Het is de vraag of de problemen waarvan in dit rapport sprake is, kunnen worden opgelost binnen het kader van het EEG-verdrag zoals het thans luidt en wordt toegepast. Het is echter ook de vraag of het herstel van de samenhang tussen negatieve en positieve integratie steeds gemeenschapshandelingen vergt die zich tezelfder tijd op gelijke wijze tot alle lidstaten richten, en of meer gedifferentieerde beslissingen voor sommige knelpunten geen betere oplossing bieden. Hierop zal nader worden ingegaan in de hoofdstukken 3 tot en met 5.

1.2 Negatieve en positieve integratie: integratietekorten

1.2.1 *De samenhangen tussen negatieve en positieve integratie*

De totstandbrenging en de verzekering van de goede werking van een gemeenschappelijke markt veronderstelt dat de hierbij betrokken nationale staten worden beperkt in het gebruik van hun beleidsinstrumenten die de grensoverschrijdende allocatie van goederen, diensten en produktiefactoren kunnen raken. In het EEG-verdrag komen dan ook tal van tot de lidstaten gerichte verboden voor tot het plegen van interventies in het tussenstaatse verkeer.

Deze verbodsbepalingen hebben grote feitelijke en juridische betekenis, doordat het Hof van Justitie der EG (HvJ) hieraan rechtstreekse werking heeft toegekend, en ze naar reikwijdte ruim pleegt uit te leggen [1]. Het eerste houdt in dat burgers en ondernemingen zich op deze bepalingen kunnen beroepen tegenover de nationale rechter (de tot de lidstaten gerichte verboden scheppen zo juridisch aanspraken voor de burgers) waardoor zij voor de nationale beleidspraktijk een grote effectiviteit krijgen: niet meer *mogen* betekent hier meestal ook niet meer *kunnen* voor de nationale instanties. Het tweede houdt in dat de juridische beperkingen op de nationale bevoegdheden vaak veel verder gaan dan men bij eerste lezing van het EEG-verdrag

[1] Het betreft hier onder andere de artikelen 7, 12, 30-34, 37, 48, 52, 59, 85, 86, 95, 96 en 119 van het EEG-verdrag.

zou vermoeden [2]. De tot de nationale overheden gerichte verboden scheppen voor de marktsubjecten de voorwaarden voor een grensoverschrijdende negatieve integratie.

Het elimineren van nationale bevoegdheden alleen volstaat echter niet voor de instelling van een gemeenschappelijke markt. Indien men een beleid in stand wil houden zoals nationale overheden dit nu voeren om onvolkomenheden in de markt te corrigeren, zal de negatieve integratie in vele gevallen geflankeerd moeten worden door een meer of minder vergaande vorm van positieve integratie. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is hiervan het meest kenmerkende en spectaculaire voorbeeld. (Voor alle duidelijkheid: de begrippen 'positief' en 'negatief' worden in dit verband in waardeneutrale betekenis gebruikt; positieve integratie is niet beter, negatieve integratie niet slechter.)

De integratie van volstrekte vrij-verkeershuishoudingen, waarin het overheidsoptreden is beperkt tot de zorg voor de openbare orde en de openbare veiligheid, kan zich grotendeels langs de weg van negatieve integratie voltrekken. Er zijn historische voorbeelden waar deze integratiemethode uiteindelijk heeft geleid tot volstrekte eenheid van aanvankelijk gescheiden markten. Zij gaan echter alle vooraf aan de opkomst van de moderne staat, met zijn talrijke interventies in het economisch verkeer. Naarmate de door de nationale overheden gepleegde beleidsinterventies toenemen naar reikwijdte, frequentie en intensiteit, zal namelijk iedere vorm van negatieve, liberaliserende integratie een meer omvangrijke positieve (beleids)integratie vergen, indien men een adequaat overheidsbeleid wil behouden. Deze laatste methode van integratie dient de eerste methode op de voet te volgen. De beide vormen van integratie zijn, kortom, bij het tot stand brengen van een integratie tussen gemengde economieën onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Indien dit verband onvoldoende wordt vastgelegd, hetgeen in het Europese economische integratieproces veelvuldig en in steeds toenemende mate is geschied, ontstaan *integratietekorten*. Positieve en negatieve integratie zijn dan onvoldoende op elkaar afgestemd.

Deze integratietekorten verstoren de werking van de gemeenschappelijke markt en beperken de effectiviteit van het binnen de Gemeenschap gevoerde overheidsbeleid. Voltooiing van de interne markt vergt de opheffing van de bestaande integratietekorten, dat wil zeggen het herstel van de parallelliteit tussen negatieve en positieve integratie.

Om een indruk te krijgen van de aard en de omvang van de integratietekorten die de gemeenschappelijke markt in haar huidige stand vertoont, is het schema van de gang van het negatieve integratieproces in tabel 1 illustratief. Dit schema is gebaseerd op denkbeelden van de Britse econoom Balassa, zoals deze door Pelkmans in het bijzonder voor het communautaire integratieproces zijn uitgewerkt [3].

---

[2] Kennisneming van de jurisprudentie van het HvJ over de artikelen 12 en volgende en, vooral, artikel 30 EEG leert hoe verstrekkend de uit het EEG-verdrag voortvloeiende beperkingen voor het nationale beleid kunnen zijn.
Vgl. C.W.A. Timmermans, 'La libre circulation des marchandises'; in: *Trente ans de droit communautaire*, collection 'Perspectives Européennes', Brussel/Luxemburg 1981, blz. 251-301.

[3] J. Pelkmans, 'The Institutional Economics of European integration'; in: *Integration through law – Europe and the American Federal Experience*, onder redactie van M. Capeletti, J. Weiler en M. Seccombe, Vol.I, Book I, New York/Berlin (Walther de Gruyter), 1985.

Tabel 1 De economische integratie in acht fasen

Fase	Naam	Negatieve integratie	Positieve integratie
1.	Zuivere tariefunie	1. **afschaffing tarieven, quota in intra-handel in goederen** (a) 2. afschaffing quota in intra-handel in diensten 3. **afschaffing tarieven op extra-handel** 4. **vrijheid van betaling voor vrijgemaakte intra-handel m.u.v. vrijwaringsclausules.**	3. **gemeenschappelijk buitentarief**
2.	tariefunie-plus (b)	5. afschaffing van autonome nationale douaneregels 6. **beperking vrijwaringsclausules en afschaffing ontsnappingsclausules voor intra-handel**	5. harmonisatie wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op douanegebied 6. **gemeenschappelijk toezicht op vrijwaringsclausules** 7. **aanpassingssteun** (Sociale Fonds)
3.	pseudo-douane-unie	8. *afschaffing nationale non-tarifaire handelspolitiek t.o.v. derde landen* 9. *beperking/afschaffing van niet-fiscale grensinterventies* (standaarden t.o.v. gezondheidsvoorwaarden, veiligheidsregels enz.) (c) 10. *afschaffing discriminatoire vervoersregels* 11. afschaffing van restricties t.a.v. particuliere diensten (m.u.v. banken)	8. *gemeenschappelijk handelsbeleid* 9. *harmonisatie technische standaarden* enz./unie-standaarden 11. harmonisatie van wetgeving t.a.v. particuliere diensten (verzekeringen)
4.	fiscale en beperkte financiële unie	12. *afschaffing deviezencontroles en minimalisatie van financiële vrijwaringsclausules voor handelsbetalingen* 14. gedeeltelijke afschaffing andere indirecte belastingen dan BTW en accijnzen voor nationale doeleinden	12. a. gemeenschappelijk toezicht b. **gemeenschappelijke leningsfaciliteiten voor lidstaten met problemen** 13. **harmonisatie indirecte belastingsystemen (één BTW-systeem)** 14. harmonisatie van de belastbare categorieën voor andere indirecte belastingen dan BTW en accijzen 15. convergentie van tarieven voor indirecte belastingen en accijnzen
5.	zuivere douane-unie	16. *afschaffing autonome, nationale sectorregulering* 17. *beperking nationale aanwending van sectorfondsen* 18. *beperking autonome steun aan de industrie, beperking discriminatie bij nationale overheidsaankopen en toezicht op financiële verhouding in overheidsbedrijven* 20. *beperking autonomie voor nationale steun aan regio's*	16. a. **gemeensch. landbouwbeleid** b. **gemeensch. visserijbeleid** c. gemeensch. vervoerbeleid d. **gemeensch. staalbeleid** (e) gemeensch. milieubeleid f. gemeensch. energiebeleid g. gemeensch. beleid t.a.v. overige sectoren 17. *gemeensch. sectorfondsen* 18. *gemeenschappelijk steunbeleid voor de industrie* 19. **gemeensch. mededingingsbeleid voor bedrijven** (d) 20. a. *harmonisatie van regionaal beleid* b. **gemeensch. regionaal fonds**

Tabel 1 De economische integratie in acht fasen, vervolg

Fase	Naam	Negatieve integratie	Positieve integratie
6.	douane-unie-plus	21. **afschaffing van restricties op intra directe investeringen**	
7.	pseudo-gemeensch. markt	22. **vrijheid van vestiging** 23. *afschaffing van restricties t.a.v. werknemers en vrije beroepsuitoefenaars* (e)	22. *harmonisatie van wetgeving* 23. harmonisatie van wetgeving t.a.v. arbeidsrecht 24. harmonisatie van fusiewetgeving
8.	zuivere gemeensch. markt	25. *afschaffing restricties grensoverschrijdende bankdiensten* 26. afschaffing restricties t.a.v. effectenmarkten	25. *harmonisatie wetgeving en administratieve procedures t.a.v. bankwezen* 26. gemeenschappelijk toezicht over effectenmarkten

(a) Dit geldt niet voor de textiel en kleding die valt onder het Multi Vezel Akkoord. De bilaterale afspraken met derde landen worden opgedeeld in intra-EG-quota. Evenmin geldt het voor landbouwprodukten door het bestaan van zogenaamde mcb's. Indien deze worden geheven dan komen ze qua gevolgen overeen met een douane-recht. Het Hof heeft de verenigbaarheid van de mcb's met de beginselen van het vrije verkeer van goederen bevestigd in 1973 (Rewe Zentral/HZA Kehl) [4].

(b) De tariefunie-plus geeft zekerheid van in- en uitklaring van intra-handel. Onder inklaring wordt verstaan dat, wanneer importeurs hun verplichtingen (betaling verschuldigde rechten en vervulling douaneformaliteiten) zijn nagekomen en er geen enkele kwantitatieve beperking van toepassing is, er vrij beschikt kan worden over de betreffende goederen in de Gemeenschap.

(c) Nog vele beperkingen zijn aanwezig; vergelijk de fytosanitaire beperkingen ten aanzien van landbouwgoederen en door verschillende nationale interpretaties van lidstaten ten aanzien van standaarden de facto invoerbelemmeringen voor industriële produkten.

(d) Het gemeenschappelijk mededingingsbeleid wordt marginaal toegepast op diensten, niet toegepast op vervoer en op telecommunicatiegebied. Bovendien bestaan groepsontheffingen (exclusieve distributie voor bijvoorbeeld de automobielsector, samenwerking tussen ondernemingen t.a.v. bijv. gezamenlijk onderzoek zoals het Esprit-programma en het verkopen van licenties).

(e) Uitzonderingen gelden voor werkgelegenheid in overheidsdienst, en betrekkingen uit hoofde van openbare orde, veiligheid en volksgezondheid.

Dit schema omvat acht fasen van integratie die moeten worden doorlopen, voordat er sprake kan zijn van een 'voltooide' gemeenschappelijke markt. Elk van deze fasen omvat een afgerond stadium van negatieve integratie, waarbij iedere volgende fase de voorafgaande fase of fasen omvat. Per fase worden steeds de nadere stappen omschreven die moeten worden genomen om tot het voor het desbetreffende stadium van de negatieve integratie vereiste niveau van negatieve en positieve integratie te komen. Deze stappen worden in tabel 1, onderverdeeld naar negatieve en positieve integratie, schematisch weergegeven. De met elkaar corresponderende negatief en positief integrerende stappen die nodig zijn om een bepaald stadium van de negatieve integratie te kunnen afronden, hebben hetzelfde nummer. Vet gedrukt zijn de stappen die voltooid zijn. De nog niet afgeronde stappen zijn cursief gedrukt.

De acht fasen houden achtereenvolgens in:

- *De zuivere tariefunie* (fase 1). Hierin is het tussenstaatse handelsverkeer in goederen en diensten vrij van douanerechten en kwantitatieve beperkingen. Voor het verkeer met derde landen geldt een gemeenschappelijk douanetarief.
- *De tariefunie-plus* (fase 2) houdt afschaffing of beperking van de belemmeringen in het tussenstaatse verkeer in, die voortvloeien uit verschillen in nationale douaneprocedures en uit een ongecontroleerd beroep op vrijwaringsclausules in het intra-verkeer. Zij beoogt de marktsubjecten een – minimale – zekerheid te geven bij hun grensoverschrijdende transacties.
- *De pseudo-douaneunie* (fase 3) gaat ten opzichte van het voorgaande stadium een stap verder, doordat zij ook de afschaffing van nationale non-tarifaire, niet-fiscale grensbelemmeringen inhoudt.
- *De fiscale en beperkte financiële unie* (fase 4) houdt een eliminatie in van de belemmeringen in het tussenstaatse handelsverkeer die voortvloeien uit de heffing van nationale indirecte belastingen en uit de toepassing van nationale deviezenbeperkingen en -controles.
- In de *zuivere douane-unie* (fase 5) is de goederenmarktintegratie bereikt, doordat nationale interventies die indirect de goederenstromen beïnvloeden (steunmaatregelen, specifieke nationale sectorreguleringen) hetzij worden afgeschaft, hetzij op gemeenschapsniveau worden gepleegd, hetzij in gemeenschapsverband op elkaar worden afgestemd.

[4] HvJ 24 oktober 1973, 10/73, *Rewe-Zentral AG v. Hauptzollamt Kehl*, Jur. (1973), 1175.

- *De douane-unie-plus* (fase 6) brengt een uitbreiding van de goederenmarktintegratie met de mogelijkheid van het doen van onbelemmerde directe investeringen in de Gemeenschap.
- In de *pseudo-gemeenschappelijke markt* (fase 7) worden de belemmeringen voor het vrije intra-verkeer van alle niet-financiële produktiefactoren opgeheven (de vrijheid van werknemers- en vestigingsverkeer).
- De *gemeenschappelijke markt* (fase 8) wordt voltooid met de opheffing van alle belemmeringen in het kapitaalverkeer.

De fasen 1 tot en met 5 geven de stadia aan die moeten worden doorlopen om te komen tot een douane-unie. In de fasen 6 tot en met 8 zijn de stadia, met bijbehorende maatregelen, weergegeven die nodig zijn om van de douaneunie een gemeenschappelijke markt te maken. Als de in alle fasen te verrichten stappen zijn genomen, zou er vrijheid van beweging bestaan van produkten (goederen en diensten) en produktiefactoren; de overheidsinterventies op de markt zouden ofwel op gemeenschapsniveau door de Gemeenschap moeten worden gepleegd of door de Gemeenschap worden gecoördineerd en gecontroleerd. Verschillen in overheidsbeleid binnen de gemeenschappelijke markt zouden uitsluitend kunnen berusten op een gemeenschappelijke besluitvorming. Zo ver is het in de Europese Gemeenschap nog lang niet.

Uit het schema is eenvoudig af te lezen dat de economische integratie nog onvoltooid is en dat eigenlijk geen van de stadia die hiertoe moeten worden doorlopen, is afgerond. Het valt op dat in de verschillende fasen de maatregelen tot het bereiken van de vereiste positieve en negatieve integratie soms in het geheel niet zijn genomen. Niet zelden ontbreekt afstemming tussen beide soorten maatregelen, waarbij vooral de maatregelen achterwege zijn gebleven die de bij een gegeven liberalisatiegraad nodige positieve integratie behelzen. In beide situaties is er sprake van integratietekorten.

Verder valt op dat de bereikte integratie over de verschillende fasen grote inhoudelijke verschillen vertoont. Zo is voor goederen de negatieve integratie verder voltooid dan voor diensten, en de negatieve integratie voor produkten gaat weer aanzienlijk verder dan die voor produktiefactoren. Ook de goederenmarktintegratie is echter nog lang niet afgerond; de met de negatieve integratie corresponderende positieve integratie is in de eerste vier fasen niet voltooid en vertoont in de vijfde fase nog grote lacunes. Zo blijven nationale overheidsinterventies, die discrimineren en de werking van de gemeenschappelijke markt verstoren, nog op grote schaal bestaan, onder meer in het (defensieve en offensieve) sectorenbeleid, het functionele beleid en het regionale beleid. Dit ligt alleen anders bij het mededingingsbeleid (ten aanzien van het concurrentiebeperkend of -vervalsend gedrag van ondernemingen) waar het communautaire beleid het nationale beleid goeddeels heeft vervangen, het landbouwmarktbeleid en – duidelijk minder effectief – het beleid ten aanzien van de staalindustrie.

Hieronder volgt een lijst van belangrijke integratietekorten in de fasen I tot en met 5, die de werking van de douane-unie in sterke mate nadelig beïnvloeden:

- De gebrekkige unificatie en harmonisatie van het formele douanerecht en de grote verschillen in het optreden van de nationele douane-autoriteiten (fase 2). Het grensoverschrijdende goederenverkeer is in de praktijk niet vrij. De marktsubjecten ondervinden dagelijks grote overlast in tijd en kosten van de formaliteiten die bij grensoverschrijding moeten worden verricht. Deels vloeien deze formaliteiten voort uit de toepassing van nationale fiscale en bestuursrechtelijke maatregelen (zoals: BTW-verevening, de verzameling van statistische gegevens, sanitaire controles en keuringen, enz.), waarvan de opheffing beleidsintegrerende stappen vergt in de fasen 3 en 4. Voor een belangrijk deel is de overlast aan de grenzen echter te wijten aan een omissie in het EEG-verdrag zelf; het is onvoldoende expliciet ten aanzien van de eenmaking van het formele douanerecht en de douane-administratie en heeft de Gemeenschap onvoldoende bevoegdheden toegekend voor het nemen van de hiertoe vereiste stappen [5].
- Het te kort schieten van het gemeenschappelijke handelsbeleid (fase 3). Hierdoor worden de voorwaarden in stand gehouden voor een (te) veelvuldig beroep en een (te) ruime toepassing van artikel 115 EEG. Voor bepaalde pro-

[5] Zie de artikelen 17, 28 en 235 EEG-verdrag.

dukten heeft het gebruik van deze vrijwaringsbepaling tot gevolg gehad dat er vrijwel geen vrij intraverkeer meer in bestaat.

- De onvolledige afschaffing van de non-tarifaire, niet-fiscale grensbelemmeringen (fase 3) en zelfs het in aantal en reikwijdte toenemen ervan. Inhoudelijke verschillen in nationale voorschriften voor produkten vormen, ook binnen de marges die het EEG-verdrag en de jurisprudentie van het HvJ over de artikelen 30 en 36 EEG de nationale wetgever nog laten, ernstige en kostbare belemmeringen in het tussenstaatse handelsverkeer. Voor bepaalde produkten schermen zij de toegang tot de binnenlandse markt grotendeels af en werken zij als kwantitatief-protectionistische beperkingen. Ofschoon het verdrag voorziet in verschillende bijzondere bepalingen en een algemene rechtsbasis (artikel 100 EEG) bevat om dispariteiten tussen nationale wettelijke regelingen op te heffen door middel van harmonisatie- of coördinatierichtlijnen, blijven de hiermee bereikte resultaten ver achter bij de eisen van de praktijk. Wat aan markteenheid is bereikt, staat zo bloot aan een permanent gevaar van herfragmentatie.
- De belemmeringen voor het steeds belangrijker wordende dienstenverkeer zijn nog maar heel ten dele geëlimineerd. Vooral voor de economisch belangrijke 'nieuwe' vormen van dienstverlening – het verkeer in en de opslag van verwerking van informatie – is de interne markt nog lang niet voltooid. Hier ontbeert het 'technologische Europa' een essentiële basis.
- Een gemeenschappelijk vervoersbeleid (fasen 3 en 5) ontbreekt nog. Hierdoor mist het vrije goederenverkeer de complementaire vrijheid van goederenvervoer en blijven nationale grenzen de hoogte van de transportkosten in soms beslissende mate beïnvloeden. Van een optimale allocatie van goederen binnen de gemeenschappelijke markt kan zo geen sprake zijn.
- De onvolledige afschaffing van deviezen- en kapitaalexportcontroles (fase 4). Deze vloeien voort uit een te ruimhartige toepassing van de financiële en monetaire vrijwaringsclausules uit het EEG-verdrag en, ofschoon zulks in strijd is met de jurisprudentie van het HvJ, het laten voortbestaan van eenmaal gegeven machtigingen tot toepassing.
- De grenscontroles die samenhangen met het voortbestaan van de fiscale grenzen (fase 4). Bij de huidige stand van de harmonisatie van omzetbelasting en accijnzen, zijn uitgebreide grensformaliteiten nodig bij de overgang van goederen van het ene naar het andere nationale belastinggebied. Harmonisatie van de belastinggrondslag en, binnen zekere marges, van de tarieven vormen hier de voorwaarden voor de invoering van een regeling die het de importeur toestaat de indirecte belastingen (achteraf, periodiek en gecumuleerd) af te dragen.
- Hindernissen in het tussenstaatse handelsverkeer in landbouwprodukten door heffing van de zogeheten monetaire compenserende bedragen. Indirecte belemmeringen in dat verkeer door in de gemeenschappelijke landbouwmarktordeningen gepleegde quoteringsmaatregelen (fase 5).
- De verstoringen van en belemmeringen in het tussenstaatse handelsverkeer, die voortvloeien uit nationale industriepolitieke maatregelen (fase 5). Zowel de bereikte negatieve als de positieve integratie schieten hier te kort om de eenheid van de gemeenschappelijke markt tegen dergelijke storingen te beschermen.
- Het te kort schieten van het mededingingsbeleid ten aanzien van statelijke en para-statelijke activiteiten (fase 5). Zwakke steeën zijn hier: het optreden tegen nationale steunmaatregelen – al is de Commissie sinds 1980 krachtiger daartegen opgetreden –, het openleggen van markten waarop de nationale overheden belangrijke partijen zijn, en het opruimen van concurrentievervalsende praktijken in de sfeer van overheidsbedrijven.

In het door de Europese Commissie uitgebrachte witboek over de voltooiing van de interne markt, is een tot in detail afdalend overzicht van nog bestaande tekortkomingen te vinden [6]. Zij zouden zonder veel problemen

---

[6] Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De voltooiing van de interne markt. Witboek van de Commissie voor de Europese Raad (Milaan 28-29 juni 1985)*, COM (85) 310 def.; Brussel 14 juni 1985.
Vgl. White Paper from the Commission to the European Council, 'Completing the internal market', Brussel, 14 juni 1985, COM (85) 310 final.

kunnen worden ondergebracht in het hier gegeven, heel globaal ingevulde schema.

1.2.2 *De achterblijvende positieve integratie in de Gemeenschap*

Voor een duidelijker inzicht in de problemen die het opheffen van de geconstateerde integratietekorten stelt, is een korte opsomming nodig van enkele kenmerkende verschillen tussen negatief integrerende en positief integrerende maatregelen.

negatief integrerende maatregelen	*positief integrerende maatregelen*
. Naar inhoud bij of krachtens het verdrag scherp omschreven verboden of geboden, die zich gewoonlijk tot de lidstaten en, soms, tot particulieren richten (vgl. o.a. de artikelen 12, 85 en 95 EEG).	. Naar strekking en inhoud ruim en menigmaal vaag omschreven normen, die nadere uitwerking vergen van de gemeenschapswetgever, in het bijzonder de Raad van Ministers (vgl. o.a. artikelen 39 en 100 EEG).
. Zij houden min of meer perfecte materiële normen in, die de vrijheid van handelen van de betrokken nauwkeurig beperken.	. Zij laten de geadresseerden - zowel de lidstaten als de gemeenschapsinstellingen - een meer of minder ruime beleidsvrijheid (vgl. o.a. de artikelen 92 en 103 EEG).
. Zij zijn gewoonlijk min of meer permanent geldend en zijn de communautaire rechtsorde bepalend (ordenende rechtsregels)	. De maatregelen die ingevolge de positief integrerende verdragsbepalingen worden genomen, zijn weinig duurzaam. Zij wisselen met het beleid (sturende rechtsregels).
. Zij vergen van de verdragswetgever in beginsel eenmalige uitspraken en leggen derhalve weinig beslag op diens besluitvormingscapaciteit.	. Zij vergen de permanente aandacht van de bevoegde gemeenschapsorganen, in het bijzonder de Raad, en leggen een groot beslag op diens besluitvorming.
. De bepalingen waarin zij zijn neergelegd hebben in de regel rechtstreekse werking; zij scheppen rechten voor particulieren waarop dezen voor de nationale rechter een beroep kunnen doen.	. De verdragsbepalingen op grond waarvan positief integrerende maatregelen worden genomen, hebben geen rechtstreekse werking; particulieren kunnen daaraan in beginsel geen rechten ontlenen.
. Bij de toepassing en handhaving nemen het Hof van Justitie (HvJ) en de nationale rechters een centrale plaats in; de uitlegging van de desbetreffende normen - dat wil zeggen de bepaling van de materiële inhoud ervan - is de exclusieve bevoegdheid van het HvJ.	. Positieve integratie vindt vooral plaats in het politieke circuit van de Commissie en de Raad. Daarin zijn het beleidsopportuniteitsoordeel en de consensusbereidheid van de Raad bepalend. De rol van het HvJ is die van een marginaal het beleid toetsende jurisdictie.
. De onderlinge samenhang en strekking van de normen wordt door het HvJ verzekerd (de systematisch-teleologische interpretatie).	. De onderlinge samenhang en strekking van het positief integrerend gemeenschapshandelen moet primair door Commissie en Raad worden verzekerd.

. De verzekering van het praktisch effect van de bepalingen vindt plaats door particulieren die een beroep erop doen en, in mindere mate, door de Commissie met gebruikmaking van de procedure van artikel 169 EEG.	. De verzekering van het praktisch effect van de positieve integratie hangt primair af van de medewerkingsbereidheid van de bevoegde nationale wetgevende en bestuurlijke organen. De controle van de Commissie en, eventueel de handhaving door de rechter zijn secundair, al lijken ze in betekenis toe te nemen.
. De evolutie van de negatieve integratie, zoals deze door het EEG-verdrag is voorzien, voltrekt zich vooral in het rechterlijke circuit. Daarop kunnen de nationale wetgever en administratie geen en de gemeenschapswetgever slechts beperkt invloed uitoefenen.	. De evolutie van de positieve integratie voltrekt zich in het politieke circuit. Daarop kunnen de nationale instanties door hun betrokkenheid bij de (voorbereiding van de) besluitvorming in de Raad een belangrijke invloed uitoefenen, vooral in vertragende en blokkerende zin.

Dit overzicht leert dat vooral de bij het verdrag vastgelegde negatieve integratie een eigen ontwikkeling heeft doorgemaakt, die deels los staat van de besluitvorming in de Raad (vooral door het optreden van het Hof van Justitie).

Voor positieve integratie is besluitvorming nodig door de deelnemende regeringen in de Raad van Ministers. De tekorten in de positieve integratie blijken ten nauwste verband te houden met de gebrekkige besluitvormingscapaciteit van de Raad in zijn confrontatie met van de Commissie komende voorstellen. Voorstellen om hierin verbetering te brengen betreffen meestal pogingen om de formele vereisten voor Raadsbeslissingen minder zwaar te maken. Zoals nader zal worden uiteengezet, is er echter reden om aan de doelmatigheid van deze weg *als enige oplossing* te twijfelen en is het veeleer de vraag of een zo samengesteld en functionerend orgaan als de Raad ooit opgewassen *kan* zijn tegen de – nog steeds groeiende – besluitvormingslasten die positieve integratie meebrengt. Het uit het schema van Balassa-Pelkmans blijkende gebrek aan congruentie tussen negatieve en positieve integratie is dan ook niet te verhelpen met enkele ingrepen in de formele besluitvormingsregels van de Raad.

De schematische voorstelling (in Tabel 1) van de stappen die nodig zijn om te komen tot een gefaseerde verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt, vergemakkelijkt het inzicht in de bestaande integratietekorten en kan tot leidraad strekken bij de volgende stappen tot opheffing van de onvolkomenheden van die markt. (Volgens de aan het schema ten grondslag liggende theorie zouden de nog bestaande integratietekorten in de eerdere fasen moeten worden aangepakt, voordat wordt overgegaan tot de voltooiing van de volgende fasen en zou per fase, daar waar de nodige negatief integrerende maatregelen al genomen zijn, prioriteit moeten worden gelegd bij de hiermee corresponderende positieve beleidsintegrerende ingrepen.) Om te kunnen dienen als praktische leidraad voor het opheffen van de bestaande tekorten in het Europese integratieproces, moeten echter wel de beperkingen van het schema worden onderkend.

In de eerste plaats bepaalt het zich tot een weergave van de nodige stappen voor de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt. Maar de totstandbrenging hiervan, hoe belangrijk op zich zelf ook, is niet genoeg voor voltooiing van de economische integratie.

In de tweede plaats is hiernaast, en hierop aansluitend, op het niveau van de Gemeenschap afdoende coördinatie nodig van het macro-economische en monetaire beleid van de lidstaten. Zonder zo'n coördinatie, door positief integrerende maatregelen, blijven de verworvenheden van een eventueel vol-

tooide negatieve integratie een precair bezit. De voor de voltooiing van het integratieproces nodige positieve integratie is dan ook veel omvangrijker dan uit het schema blijkt.

In de derde plaats is de werkelijkheid minder statisch dan uit een schema kan blijken. In de Westeuropese gemengde economische ordes zullen economische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen de nationale overheden voortdurend aanleiding blijven geven tot het plegen van corrigerende en oriënterende interventies in de marktallocatie. De in een gemeenschappelijke markt noodzakelijke positieve integratie zal derhalve naar omvang en inhoud aan voortdurende wisselingen onderhevig zijn. Voortdurend zullen nieuwe nationale maatregelen moeten worden geïntegreerd, een proces dat nooit helemaal voltooid zal zijn.

De omvang en samenstelling van het 'acquis', dat wil zeggen het tot dusver bereikte, van de voor een goed werkende gemeenschappelijke markt nodige negatieve en positieve integratie, zijn ten dele te herleiden tot de materiële inhoud van de Europese verdragen – zo staat de relatief ver voortgeschreden integratie van het beleid voor de staalindustrie rechtstreeks in verband met de inhoud van het EGKS-verdrag. Ten dele houden zij verband met de verdeling van de bevoegdheden over de gemeenschapsorganen – het relatieve welslagen van het communautaire mededingingsbeleid vloeit voort uit de bevoegdheden die het EEG-verdrag hier aan de Commissie heeft toegekend. Ten dele berust het 'acquis' op de mate van consensus binnen de Raad over bepaalde onderwerpen – vooral hieraan zijn de evidente verschillen tussen het omvangrijke communautaire landbouwmarktbeleid en het embryonaal gebleven gemeenschappelijke vervoersbeleid toe te schrijven. De aard en inhoud van de stappen die moeten worden ondernomen om de tekorten in de negatieve integratie op te heffen, veronderstellen meer inzicht in de achtergronden van deze tekorten dan een schema vermag te bieden.

In de vierde plaats biedt het schema als zodanig geen verklaring voor de in vrijwel alle fasen in het oog lopende achterstand van de positieve integratie op de negatieve integratie. Deze achterstand is zo opvallend dat de onvoltooide economische integratie binnen West-Europa wel kan worden getypeerd als een 'hinkende' integratie. Hier is sprake van 'hinken' in tweeërlei zin. In de eerste plaats ten aanzien van de verwezenlijking van de gemeenschappelijke markt, waar de aan de negatieve integratie complementaire positieve integratie duidelijk achteraan hobbelt. In de tweede plaats ten opzichte van het 'acquis', waar de hieraan complementaire coördinatie van het macro-economisch en monetair beleid uit de pas loopt (hierop wordt nader ingegaan in par. 1.3). Aldus wordt de in de probleemstelling van dit rapport gesignaleerde spanning zichtbaar tussen economische integratie op en via de gemeenschappelijke markt, en de integratie van het overheidsbeleid.

1.3 Marktcoördinatie en beleidscoördinatie: coördinatietekorten

1.3.1 *De samenhangen tussen marktcoördinatie en beleidscoördinatie*

Uit de vaststelling dat er omvangrijke integratietekorten zijn in de onvoltooide gemeenschappelijke markt en in de coördinatie van het macro-economische en monetaire beleid van de lidstaten, vloeit niet zonder meer voort dat deze voor de marktsubjecten en voor de nationale overheden ernstige gevolgen hebben. Om deze gevolgen te bepalen, moeten de samenhangen tussen marktcoördinatie, dat wil zeggen de spontane coördinatie van economische deelbeslissingen door het marktmechanisme, en van overheidsinterventies die de inhoud van de particuliere besluitvorming op de markt, dus de werking van het marktmechanisme, beïnvloeden, nader worden onderzocht.

Hier doet zich een drieledig coördinatieprobleem voor, dat als volgt kan worden weergegeven:

- In de eerste plaats zullen de institutionele voorwaarden moeten worden verzekerd waaronder het mechanisme van een (gemeenschappelijke) markt de coördinatie van de economische deelbeslissingen van de marktsubjecten naar behoren kan vervullen, en aldus een zo goed mogelijke allocatie van produk-

ten en produktiefactoren kan verzekeren. In het EEG-verdrag zijn deze institutionele voorwaarden vooral te vinden in de negatief integrerende bepalingen en in de rechtsregels die betrekking hebben op het verwezenlijken en in stand houden van condities van onvervalste mededinging op de gemeenschappelijke markt. Tekorten in de negatieve integratie treffen derhalve rechtstreeks de (gemeenschappelijke) marktcoördinatie en kunnen, doordat zo de marktallocatie suboptimaal wordt, leiden tot welvaartsverliezen.

- In de tweede plaats zullen de institutionele voorwaarden moeten worden verzekerd voor een bevredigende inhoudelijke afstemming van de besluitvorming in de overheidssfeer. Naarmate het optreden van een overheid zich uitbreidt naar omvang, reikwijdte en intensiteit, zullen in de besluitvorming de coördinatielasten toenemen. Dit in de nationale sfeer al zo moeilijk op te lossen probleem – sinds de jaren zestig in vrijwel alle lidstaten voorwerp van zorg en studie – klemt in de Gemeenschap nog ernstiger. Beleidscoördinatie in het kader van de Europese economische integratie houdt namelijk meer in dan alleen inhoudelijke afstemming van overheidsinterventies op een aantal beleidsgebieden. Zij vereist dat twaalf nationale overheden het zowel eens worden over de doeleinden als over de instrumenten, nog voordat kan worden toegekomen aan de inhoudelijke afstemming van het op de diverse gebieden te voeren beleid. De gesignaleerde tekorten in de positieve integratie wegen daarom binnen de Gemeenschap zwaarder dan in de nationale sfeer. Zij houden in dat de overheidsinterventies *binnen* èn *tussen* de verschillende beleidssectoren onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Deze tekorten in de beleidscoördinatie leiden tot grote verliezen aan effectiviteit van het overheidshandelen binnen de Gemeenschap.
- In de derde plaats zullen de marktcoördinatie in de particuliere sector en de beleidscoördinatie in de publieke sector onderling op elkaar moeten zijn afgestemd. Overheden plegen hun corrigerende en oriënterende interventies in de marktsector, uitgaande van bepaalde verwachtingen omtrent de reacties van deze sector hierop. Wanneer nationale overheden in de allocatieprocessen van een onvoltooide gemeenschappelijke markt ingrijpen in de onjuiste veronderstelling dat 'hun' markt nog de kenmerken van een nationale markt heeft, kunnen hun interventies niet doelmatig zijn: zij roepen niet-beoogde reacties op van de marktsubjecten. Deze kunnen het nationale beleid gaan ontwijken of, in geval dit beleid de mededingingsvoorwaarden in positieve zin wijzigt, op niet-bedoelde wijze hiervan trachten te profiteren. Het aldus ineffectieve nationale beleid brengt zo verstoringen teweeg in de werking van de gemeenschappelijke markt. Omgekeerd kunnen gemeenschapsinterventies op een markt die als gemeenschappelijk wordt verondersteld, maar dit in feite slechts ten dele is, ongewenste neveneffecten oproepen. Zo zijn er grote spanningen ontstaan tussen het op de produktmarkten gerichte gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid en het op de factormarkten gerichte nationale landbouwstructuurbeleid.

Naarmate meer overheden op de onvoltooide gemeenschappelijke markt interveniëren, wordt de kans groter dat de uitkomsten van de marktcoördinatie en de effecten van de – voornamelijk in de nationale sfeer en onvoldoende op gemeenschapsniveau plaatsvindende – beleidscoördinatie elkaar gaan verstoren. Overal waar in het schema van Balassa-Pelkmans negatieve integratie heeft plaatsgevonden zonder de hieraan complementaire positieve integratie, en andersom, dreigt dit gevaar. Het resultaat is minder effectief overheidsbeleid op een minder optimaal werkende markt.

1.3.2 *De ontoereikende beleidscoördinatie in de Gemeenschap*

In paragraaf 1.2.2 werd vastgesteld dat de tekorten in de positieve integratie de meeste zorg baren, vooral omdat zij zo moeilijk zijn te verhelpen. Hetzelfde geldt voor het geheel van tekorten in de beleidscoördinatie. Het is nodig hierop wat nader in te gaan nu de ervaring van bijna dertig jaar uitwijst dat marktcoördinatie niet automatisch leidt tot beleidscoördinatie, doch dat het, integendeel, plausibel is dat de oplossing van coördinatieproblematiek in de publieke sector de voorwaarden zal moeten scheppen voor oplossing van de coördinatieproblematiek die zich in de marktsector voordoet. Positieve

integratie zal negatieve integratie zoveel mogelijk op de voet moeten volgen.

Beleidscoördinatie is in eerste instantie een *materieel* vraagstuk: hoe worden de heterogene doeleinden van het op vele sectoren en subsectoren gerichte overheidsbeleid en het hierbij behorende beleidsinstrumentarium zo met elkaar in overeenstemming gebracht, dat de beleidsinterventies elkaar zo min mogelijk verstoren, of zelfs versterken? Met de groei van de moderne nationale overheden en het uiteenlopen van de doeleinden van overheidsinterventies, is dit materiële vraagstuk steeds moeilijker oplosbaar geworden.

Op het eerste gezicht lijkt deze problematiek binnen de Gemeenschap wat eenvoudiger op te lossen dan in de nationale sfeer, omdat de gemeenschapsverdragen zich in hoofdzaak bepalen tot de economische en, in mindere mate, de sociale kanten van het overheidsbeleid. Hieruit zou een beperking kunnen voortvloeien van de aantallen met elkaar in overeenstemming te brengen doeleinden en interventies. De vorming en uitvoering van het sociaal-economisch beleid maakt echter de kern uit van de taken van de Westeuropese democratieën, waaromheen de politieke en maatschappelijke meningsvorming zich bij uitstek kristalliseert, en ten aanzien waarvan het vinden van een hanteerbaar evenwicht tussen doeleinden en interventies ook in de nationale sfeer uiterst moeilijk te verwezenlijken is. Bovendien kan het economisch beleid gemakkelijk in conflict komen met andere beleidsgebieden: volksgezondheid, milieubescherming, openbare veiligheid, cultuur, enzovoort. Voor de oplossing en beperking van deze conflicten moet inhoudelijke beleidscoördinatie plaatsvinden over de grenzen van het eigenlijke economische en sociale beleid heen [7]. Geleidelijk is dan ook de materiële omvang van de binnen de Gemeenschap op elkaar af te stemmen doeleinden en interventies vergelijkbaar geworden met die van nationale overheden. De inhoud van de publikatiebladen van de Gemeenschap, en het gebruik dat de laatste tien jaar van het 'open' competentie-artikel 235 EEG is gemaakt, zijn hier illustratief [8].

Coördinatie van beleid binnen de nationale sfeer is niet alleen een beleidsinhoudelijk probleem, het is evenzeer een *competentieprobleem* tussen en binnen centrale en decentrale overheden. In de verhouding *tussen* de centrale overheid en de decentrale overheden heeft het streven tot oplossing van de materiële coördinatieproblematiek geleid tot centralisatie van competenties op het hoogste niveau, èn tot versterking van de binding van de lagere rechtsgemeenschappen aan de door de centrale overheid genomen beslissingen. *Binnen* de verschillende centrale overheden heeft men getracht een oplossing te vinden voor de afstemmingsproblematiek door de invoering van coördinatieprocedures en coördinerende beleidsuitspraken als plannen en programma's. Voor de Gemeenschap, met haar beperkte bevoegdheden, kan het competentieprobleem echter niet zoals in de nationale sfeer worden opgelost. Vergeleken met de competentieverschuiving binnen de lidstaten van de decentrale naar de centrale overheden, is de verschuiving van bevoegdheden van de lidstaten naar de Gemeenschap toe sinds 1958 beperkt gebleven. Evenmin is de binding van de lidstaten aan het beleid van de Gemeenschap opzienbarend versterkt. Bij de nieuwere, krachtens artikel 235 EEG, toegekende bevoegdheden lijkt deze zelfs veeleer zwakker dan bij de in het EEG-verdrag zelf uitgewerkte bevoegdheden.

Een consequentie hiervan is dat *tussen* de Gemeenschap en de nationale staten bevoegdheden op het decentrale – dat wil zeggen nationale – niveau

---

[7] Representatief zijn in dit verband: HvJ 5 februari 1981, 53/80, *Officier van Justitie van Koninklijke Kaasfabriek Eyssen BV*, Jur. (1981), 409.
HvJ 16 december 1980, 27/80, *Officier van Justitie v. A.A. Fietje*, Jur. (1980), 3839.
HvJ 19 februari 1981, 130/80, *Fabriek voor Hoogwaardige voedingsprodukten Kelderman BV*, Jur. (1981), 527.
HvJ 17 maart 1983, 94/82, *Officier van Justitie v. De Kikvorsch Groothandel-Import-Export BV*, Jur. (1983), 947.

[8] A. Tizzano, 'Les compétences de la Communauté'; in: *Trente ans de droit communautaire*, collection 'Perspectives Européennes', Brussel/Luxemburg, 1981, blz. 45.
I.E. Schwartz, art. 235; in: Von der Groeben, von Boeckh, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, II; Baden-Baden, 1983, blz. 1157-1263.

liggen die binnen federale en prefederale stelsels in de regel 'van nature' aan de federale overheden zijn toegekend. Bovendien is de binding van de lidstaten aan gemeenschapsbeslissingen aanzienlijk zwakker dan in de nationale sfeer tussen de centrale en lagere overheden gebruikelijk is. Tegenover de qua competenties sterker geworden nationale staten staat aldus een relatief zwakker geworden Gemeenschap.

Binnen de Gemeenschap als overheid is de oplossing van de competentieproblematiek ook aanzienlijk moeilijker gebleken dan in de nationale sfeer. Dit hangt primair samen met de structuur van de Raad, waarbinnen de 'vakraden' als gezelschappen van nationale vakministers een grotere vrijheidsgraad hebben bij de vorming van 'hun' beleid dan in de nationale sfeer gewoon is. (De verzelfstandiging van het communautaire landbouwmarktbeleid in de landbouwraden, ongeacht de door de financiële raden gegeven financiële kaders, vormt hiervan een duidelijk voorbeeld.) Het hangt ook samen met de sterker geworden coördinatie van het nationale beleid. De in de Raden optredende nationale ministers achten zich meer dan in het verleden gebonden aan de inhoudelijke samenhangen van het nationale regeringsbeleid. Naarmate de eenheid van het – gecoördineerde – nationale beleid procedureel zwaarder is verankerd, zullen zij minder bereid zijn deze op te geven voor de eenheid van het communautaire beleid. Oplossingen die in de nationale sfeer zijn gezocht voor de coördinatieproblematiek als competentieprobleem, lijken dus ook die problematiek op gemeenschapsniveau te verzwaren.

Beleidscoördinatie is ook een *bestuurlijk* vraagstuk. De uitvoering van het gemeenschapsbeleid is voor het overgrote deel overgelaten aan de nationale administraties, die naar organisatie en kwaliteit sterk wisselen. Waar van de Gemeenschap afkomstige voorschriften afwijken van de vertrouwde nationale regels of beleidstradities kunnen de uitvoerders in loyaliteitsconflicten komen. Wanneer de toppen van de nationale administratie dan niet het gemeenschapsbeleid ten volle ondersteunen, loopt de eenheid van beleid en uitvoering evidente risico's, die reëler worden naarmate de uitvoering van het gemeenschapsbeleid meer lijkt in te gaan tegen eigen nationale belangen. De moeilijkheden die zich in het tussenstaatse handelsverkeer keer op keer voordoen ten gevolge van nationale administratieve praktijken zijn hier symptomatisch. De tenuitvoerlegging van een inhoudelijk en naar beleidscompetenties gecoördineerd gemeenschapsbeleid kan afstuiten op dit bestuurlijke aspect van de beleidscoördinatieproblematiek. Bij de formulering van het gemeenschapsbeleid wordt, naar ook uit de uitvoeringsproblematiek van het gemeenschappelijk landbouwbeleid blijkt, hieraan veel te weinig aandacht geschonken.

Deze korte verkenning van de problematiek van de beleidscoördinatie leert dat deze op gemeenschapsniveau inhoudelijk qua omvang en zwaarte die van het nationale niveau benadert, qua competentiestructuur aanzienlijk moeilijker dan in de nationale sfeer is op te lossen, en in bestuurlijk opzicht met zwakheden kampt die in nationaal verband grotendeels overwonnen zijn. De vermindering van de tekorten in de beleidscoördinatie, als voorwaarde voor de versterking van de marktcoördinatie, lijkt zo een even urgente als lastige opgave in het Europese integratieproces.

1.4 Integratietekorten en coördinatietekorten: tekorten in handelingsvermogen

1.4.1 *De samenhangen tussen coördinatietekorten en de effectiviteit van het beleid*

Tekorten in de marktcoördinatie leveren een gebrekkig werkende markt op, tekorten in de beleidscoördinatie maken het overheidsbeleid ineffectief, een onvoldoende afstemming van marktcoördinatie en beleidscoördinatie leidt tot verstoringen over en weer. Het onvoltooide integratieproces binnen de Gemeenschap schept zo risico's voor zowel het communautaire als het na-

tionale beleid en voor de belangen die hiermee worden gediend. Het verminderen van de integratie- en coördinatietekorten in het Europese economische eenwordingsproces dient dan ook niet alleen de gemeenschapsbelangen, het is evenzeer nodig voor de belangen die het nationale beleid beoogt te dienen.

Een integratieproces waarin zich groeiende coördinatietekorten voordoen, kan ook, wat minder abstract, worden beschreven in termen van verliezen aan *handelingsvermogen* van de lidstaten en van de Gemeenschap. Een inventarisatie van deze verliezen van beleidsterrein tot beleidsterrein geeft enig inzicht in de geleidelijk gegroeide kloof tussen hetgeen de overheden binnen de Gemeenschap met hun optreden *beogen* en wat zij met het hun overblijvende of toegekende beleidsinstrumentarium nog *kunnen*. Hieronder volgt eerst een globale beschrijving van de belangrijkste gevolgen van de onvoltooide integratie voor het handelingsvermogen van de lidstaten. Daarna worden consequenties voor het handelingsvermogen van de Gemeenschap beschreven. Waar dit verduidelijkend werkt, zullen de verliezen aan vermogen tot effectief handelen worden beschreven in termen van integratie- en coördinatietekorten.

1.4.2 *Gevolgen voor het nationale handelingsvermogen*

In alle moderne industriestaten met een parlementair-democratisch regeringsstelsel zijn de markten van produkten en produktiefactoren het object van intensieve overheidsbemoeienis geworden. Hierbij gaat het om een grote verscheidenheid aan beleidsdoeleinden: doeleinden van sociaal-economisch beleid, van sociaal beleid, openbare veiligheids- en volksgezondheidsbeleid, omgevings- en milieubeleid. Kenmerkend voor al deze overheidsinterventies is dat zij zich richten op bepaalde aspecten van het marktgedrag van de marktdeelnemers. Nu eens betreffen zij de toegang tot het verrichten van bepaalde economische activiteiten (de vestigingswetgeving), dan weer houden zij kwalitatieve of kwantitatieve normen in voor het op de markt brengen van bepaalde produkten (de warenwetgeving). Zij kunnen ook het gedrag op de produktenmarkten reguleren (de prijzenwetgeving). Steeds vaker richten de interventies van de overheid zich op de produktiemiddelen (o.a. in de milieuwetgeving en bij het regionaal-economische en sectorenbeleid).

In het algemeen geldt dat al deze voorschriften het internationale verkeer in industriële produkten en produktiefactoren kunnen raken en het verloop van de internationale handelsstromen kunnen beïnvloeden. In de regel is dit laatste een niet-beoogd neveneffect, dat op de koop toe wordt genomen. Maar niet zelden plegen de lidstaten ook interventies mede of juist met het oog op hun gevolgen voor deze handelsstromen (verkapte handelsbeperkingen).

De negatieve integratie heeft grote gevolgen gehad voor de interventies van lidstaten op de markt. Hierbij gaat het zowel om juridische beperkingen als om feitelijke beperkingen als gevolg van de bestaande negatieve integratie.

Juridische beperkingen vloeien voort uit de primaire verbodsbepalingen van het EEG-verdrag, die betrekking hebben op de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt, zoals het verbod tot toepassing van douanerechten en heffingen van gelijke werking in het tussenstaatse goederenverkeer. Door deze, negatief integrerende, verbodsbepalingen worden de bevoegdheden van de nationale overheden tot het plegen van interventies die het internationale verkeer raken, soms verregaand beperkt. Aldus worden grote delen van de *nationale* marktregulering meer of minder getroffen. Vele van de bestaande nationale regelingen zijn derhalve niet helemaal betrouwbaar meer en in ieder geval minder effectief. Dit geldt èn voor normen die de toegang van produkten en produktiefactoren tot de markt betreffen èn voor normen die bepaalde aspecten van het marktgedrag regelen. Indien de negatief integrerende verdragsbepalingen, die het (gemeenschappelijke) marktmechanisme mogelijk beogen te maken, niet worden gecompleteerd door hiermee corresponderende positieve integratie op gemeenschapsniveau, wordt de beleidscoördinatie in nationale sfeer bemoeilijkt. Het handelingsvermogen loopt daar terug.

Het EEG-verdrag erkent uitdrukkelijk de bevoegdheden van de lidstaten tot het plegen van marktinterventies in het belang van de openbare orde, met inbegrip van ingrepen die het internationale handelsverkeer raken [9]. De toepassing ervan is echter geclausuleerd en men kan er geen beroep op doen voor economische beleidsmaatregelen. De genomen maatregelen mogen niet verder gaan dan strikt voor het beoogde doel is vereist en in geen geval verkapte discriminaties inhouden [10]. Hier doet zich een situatie voor waarin het ontbreken van een corresponderende positieve integratie op gemeenschapsniveau, de vorming van een adequaat en samenhangend nationaal beleid kan bemoeilijken, een nationaal beleid dat, hoe gebrekkig ook, op zijn beurt de door de negatieve integratie mogelijk gemaakte (gemeenschappelijke) marktcoördinatie kan verstoren. Overheidsinterventies ten behoeve van andere dan economische beleidsdoeleinden betekenen immers in vele gevallen een geldelijke last voor de economische actoren waarop zij drukken. Zij beïnvloeden aldus de voorwaarden waaronder nationale ondernemingen op de gemeenschappelijke markt opereren en, hierdoor, de werking van deze markt. Naarmate de verschillen tussen de nationale (bijv. milieu- of veiligheids)voorschriften groter zijn, en naarmate de betrokken ondernemingen voor hun afzet meer op deelmarkten elders in de Gemeenschap zijn aangewezen, neemt de kans toe dat niet-beoogde neveneffecten – tot uiting komend in marktverlies – van zuiver nationale reguleringen zodanig zijn dat op zich zelf nodige en nuttige interventies achterwege blijven. De door negatief integrerende verdragsvoorschriften geopende grenzen leiden zo tot een wedloop naar de bodem van de nog aanvaardbare normering van bepaalde economische activiteiten, met als gevolg zowel welvaartsverliezen als een omvangrijk verlies aan handelingsvermogen in de overheidssfeer. Wil men een dergelijke race naar de bodem voorkomen, dan zal men op gemeenschapsniveau bepaalde normen moeten vaststellen, waaraan de nationale overheden minimaal gebonden zijn [11].

De hier beschreven verliezen aan handelingsvermogen kunnen worden verminderd door een met de negatieve integratie corresponderende positieve integratie, waardoor beleidsbevoegdheden uit de nationele sfeer naar het gemeenschapsniveau worden overgebracht. Zo'n overdracht van competenties (die onder meer mogelijk is ingevolge artikel 100 EEG) beperkt weliswaar ook het handelingsvermogen van de lidstaten, *maar indien de betrokken bevoegdheden op gemeenschapsniveau even effectief kunnen worden gehanteerd* hoeven de betrokken belangen hier niet onder te lijden. De gestelde conditie is echter wezenlijk en wordt op gemeenschapsniveau slechts zelden vervuld, omdat de omstandigheden waaronder door de Gemeenschap een inhoudelijk gecoördineerd beleid moet worden gevormd en uitgevoerd, aanzienlijk moeilijker zijn dan die in de nationale sfeer. De stelling dat de nog onvoltooide negatieve integratie heeft geleid tot weglekken van het vermogen tot effectief beleidsmatig handelen lijkt zo onbetwistbaar.

De *feitelijke* beperkingen als gevolg van de negatieve integratie zijn aanzienlijk, hoe onvoltooid de integratie ook nog is en hoe gebrekkig de gemeenschappelijke markt haar coördinerende functie ook vervult. De verdragsbepalingen die de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt

---

[9] De artikelen 36, 48, 56 en 66 EEG bevatten de zg. vrijwaringsclausules van openbare orde. Het betreft hier permanente uitzonderingen, die inhoudelijk grote gelijkenis vertonen, op respectievelijk de verboden van kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen (art. 36 jo.artt. 30-34 EEG), het vrije werknemersverkeer (art. 48 EEG), het recht van vestiging (art. 56 jo.artt. 52-58 EEG) en het vrije verkeer van diensten (art. 66 jo. artt. 59-68 EEG).

[10] o.a. HvJ 20 mei 1976, 104/75, *Adriaan de Peyper*, Jur. (1976), 613.
HvJ 22 juni 1976, 119/75 *Terrapin (Overseas) Ltd. v. Terranova Industrie C.A. Kapferer & Co.* Jur. (1976), 1039.
HvJ 10 oktober 1978, 3/78, *Centrafarm BV v. American Home Products Corporation*, Jur. (1978), 1823.

[11] Th. Heller en J. Pelkmans, 'The Federal Economy: Law and Economic Integration and the Positive State – The U.S.A. and Europe Compared in an Economic Perspective'; in: Capeletti, Weiler en Seccombe, op.cit. blz. 245-412, m.n. blz. 258-261.

beheersen, laten weliswaar in de huidige situatie de juridische vrijheid van de lidstaten tot het hanteren van een macro-economisch beleidsinstrumentarium grotendeels intact, maar de effectiviteit ervan is sterk verminderd. Indien namelijk een juridische bevoegdheid tot het verrichten van bepaalde handelingen, die een wezenlijk onderdeel uitmaken van een geheel van onderling samenhangende handelingen die nodig zijn voor het effectief voeren van beleid, verdwijnt, worden ook de nog overblijvende juridische bevoegdheden feitelijk minder waard. Dit weglekeffect wordt veroorzaakt door de onderlinge samenhang van de overheidsinterventies bij het voeren van economisch beleid. De samenhangen tussen het interne en externe evenwicht vereisen dat nationale staten hun conjunctuurpolitieke maatregelen ter beïnvloeding van vraag en aanbod kunnen afschermen tegen van buiten komende verstoringen. Dit geldt zowel bij stimulering van de algemene vraag als bij het afremmen ervan en het is van toepassing op het instrumentarium dat binnenslands wordt gehanteerd: het begrotingsbeleid, het loon- en (vooral) het prijsbeleid en het beleid ter beïnvloeding van de geldhoeveelheid. Naarmate het grensoverschrijdend goederen-, diensten-, geld- en kapitaalverkeer verder is geliberaliseerd, loopt de effectiviteit van een zuiver nationaal macro-economisch beleid dat niet overeenstemt met dat van de belangrijkste handelspartners, terug. Omgekeerd wordt, naarmate de nationale staten hun greep op de omvang van de handels-, geld- en kapitaalstromen zien verminderen, hun kwetsbaarheid groter voor van buiten komende verstoringen. Zo kan elders gevoerd deflatoir beleid een nationaal expansief beleid ernstig destabiliseren, via verstoring van het externe evenwicht. De effecten van nationaal beleid lekken als het ware weg over de grens, terwijl de kwetsbaarheid ervan groter wordt. De negatieve integratie schept hier de behoefte aan positieve integratie, bij gebreke waaraan nationale macro-economische interventies op de gemeenschappelijke markt onvoldoende gecoördineerd en ondoelmatig blijven. Dit deficit aan beleidscoördinatie kan op zijn beurt weer de marktcoördinatie verstoren.

Vergelijkbare opmerkingen zijn te maken over het gerichte nationale structuurbeleid, dat voor wat betreft zijn belangrijkste interventievorm (steunmaatregelen) gebonden is aan de artikelen 92 en 93 EEG (negatieve integratie), maar dat ook binnen de marges van deze bepalingen kwetsbaarder is geworden. De marktverhoudingen en -ontwikkelingen die het gerichte structuurbeleid beoogt te beïnvloeden, zijn immers onderhevig aan het, nog onvolmaakt werkende, allocatiemechanisme van de gemeenschappelijke markt. Tot dusver gemaakte studies wijzen uit dat de geografische concentratie van economische activiteiten door de werking van de onvoltooide gemeenschappelijke markt aanzienlijk is versterkt. Zo zijn de beleidsinspanningen die de nationale overheden zich moeten getroosten om een bevredigende geografische spreiding van bedrijvigheid te bereiken, navenant verzwaard. Daarnaast hebben de vrijheden van goederen- en vestigingsverkeer (negatieve integratie) tot gevolg dat het nationale beleid gevoeliger is geworden voor de effecten van elders gevoerd beleid: Delfzijl en Emden concurreren om dezelfde investeringen. De negatieve integratie beperkt hier het nationale beleidsinstrumentarium, de onvolkomen marktcoördinatie vergroot de op de nationale overheden rustende beleidslasten, terwijl, anderzijds, het op nationaal niveau gevoerde beleid de marktcoördinatie verstoort. Door het ontbreken van een parallel lopende positieve integratie, worden de marktinterventies van de nationale overheden ongecoördineerd gepleegd. Het gebrek aan beleidscoördinatie verstoort zo de marktcoördinatie: een imperfect overheidsbeleid genereert een imperfect werkende markt. Het vermogen tot effectief handelen van de nationale overheden lekt ook hier op grote schaal weg.

Al heel snel na de eerste stappen tot negatieve integratie in het midden van de jaren zestig bleek dat de wording van de gemeenschappelijke markt grote gevolgen zou hebben voor het nationale sectorenbeleid [12]. De kwetsbaarheid van ieder nationaal sectorenbeleid voor van buiten komende verstoringen leidt bijna onontkoombaar ertoe dat de verschillende overheden zich tot intensivering van hun interventies zien gedwongen. De hieruit resulterende 'subsidiewedloop' tussen de lidstaten heeft tot een gigantische verspilling van publieke middelen binnen de Gemeenschap geleid en vermoedelijk de uiteindelijk onvermijdelijk blijkende sanering in verschillende belangrijke sectoren zodanig vertraagd, dat ook de sterkere ondernemingen uiteindelijk zijn gedupeerd.

Het thans in verschillende lidstaten omhelsde industriële vernieuwings- en ontwikkelingsbeleid – dat zich vrijwel overal binnen de Gemeenschap op vergelijkbare economische activiteiten richt – loopt dezelfde gevaren als het defensieve sectorenbeleid: doordat zij elkaar overbieden dreigen de lidstaten op de gemeenschappelijke markt overcapaciteiten te scheppen, waarvoor op de wereldmarkt geen debiet is.

Niet alleen het economisch beleid van de lidstaten is door de nog onvoltooide economische integratie kwetsbaar geworden. Nationale maatregelen tot correctie van onvolkomenheden in de marktwerking of tot bescherming van belangen die in een ongebreidelde marktconcurrentie in het gedrang komen, zoals wettelijke normen in het belang van de sociale zekerheid, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, worden door de centrale overheid vastgesteld. Zij zijn in beginsel op alle marktdeelnemers gelijkelijk van toepassing en worden op dezelfde wijze gehandhaafd, ook om de gelijkheid op de markt te verzekeren. Wanneer in een nog onvoltooide gemeenschappelijke markt de lidstaten elk voor zich dergelijke maatregelen gaan nemen, bestaat er een gerede kans op verschillen in inhoud en werking tussen de verschillende nationale maatregelen, waardoor zowel de bescherming van de betrokken belangen alsook de hieruit voortvloeiende verplichtingen en lasten uiteen kunnen gaan lopen. Een gemeenschappelijke markt, hoe onvolkomen ook, maakt het dan voor marktdeelnemers veel eenvoudiger zich te onttrekken aan de greep van de nationale gezagsuitoefening door activiteiten te verleggen naar elders in de Gemeenschap. In zo'n situatie is de kans dat de overheden op nationaal niveau niet te ver willen gaan, tamelijk groot. In andere beleidssectoren dan die van het economisch beleid worden de nationale interventies aldus kwetsbaar voor de gevolgen van de onvoltooide negatieve integratie. De actuele problemen met de beperking van emissies die kunnen leiden tot verzuring van lucht en bodem, vormen hiervan een treffend voorbeeld. Doordat de onvoltooide integratie als omgevingsfactor het nationale beleid kwetsbaar maakt, beperkt zij het vermogen van de lidstaten tot effectief handelen: nationale bevoegdheden lekken weg.

De lidstaten zijn, zeker toen de verslechterende economische situatie hen tot handelen dreef, niet helemaal passief gebleven tegenover deze consequenties van de onvoltooide negatieve integratie. Gebruik makend van de ruimte die vrijwaringsclausules van openbare orde in het EEG-verdrag laten, zijn zij ertoe overgegaan regelingen uit te vaardigen die als *beoogd* neveneffect de protectie van nationale produkten op nationale markten meebrengen [13]. Zij komen niet zelden tot stand op voorspraak van het betrokken bedrijfsleven. Ofschoon dergelijke regelingen juridisch kwetsbaar zijn, omdat zij – juist door de neveneffecten die zij oproepen – niet voldoen aan voorwaarden

---

[12] Dit is onder meer te illustreren aan de hand van de Franse planificatie. Voor de sectoren die blootgesteld raakten aan mededinging op de gemeenschappelijke markt, boden de indicaties van de vijfjarenplannen geen houvast meer, omdat hun afzetmogelijkheden en prijsniveau door de internationale marktverhoudingen werden bepaald. De ondernemingen in deze sectoren bleken derhalve steeds minder bereid zich planconform te gedragen. Een op nationaal niveau gecoördineerd beleid werd aldus snel ineffectief.

[13] J. Pelkmans, *De interne EG-markt voor industriële produkten*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V47, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 153-158.
A. Mattera, Les Nouvelles formes du protectionisme économique et les articles 30 et suivants du Traité CEE, Revue du Marché Commun, 1983, mei, nr. 267.

waaronder zij onder het verdrag zijn toegelaten, blijken ze in de praktijk een hardnekkig bestaan te leiden en omvangrijke feitelijke belemmeringen in het tussenstaatse handelsverkeer op te roepen. Bovendien doet het kwade voorbeeld hier volgen: een maatregel van de ene lidstaat roept, bij wijze van vergelding, maatregelen van een andere lidstaat op. Zo leiden tekorten in de positieve integratie tot ongecoördineerde nationale interventies, die op hun beurt de al gebrekkige (gemeenschappelijke) marktcoördinatie nog verder in het ongerede brengen. Imperfect en weinig effectief overheidshandelen vormt aldus een ernstige bedreiging voor de negatieve integratie.

1.4.3 *Gevolgen voor het handelingsvermogen van de Gemeenschap*

Uit het schema van Balassa-Pelkmans is eenvoudig af te leiden dat de mogelijkheden tot effectief handelen die lidstaten door het nog onvoltooide economische integratieproces zijn kwijtgeraakt, op gemeenschapsniveau geen vervanging vinden. Het in het schema gegeven overzicht geeft nog een geflatteerd beeld. Het feit alleen dat negatief integrerende stappen worden geflankeerd door positief integrerende stappen, geeft immers als zodanig nog geen uitsluitsel over de *kwaliteit* van deze positieve integratie. De Gemeenschap kan weliswaar beleidsbevoegdheden hebben, maar de onderlinge samenhang hiervan, de hanteerbaarheid van de competenties en de doorwerking ervan in de nationale administratieve praktijk zijn, naar in paragraaf 1.3.2 uiteengezet, bepalend voor de mogelijkheden om een op de gemeenschappelijke marktcoördinatie afgestemd gecoördineerd beleid te voeren.

De tekortkomingen in de bevoegdheden en de beleidsstructuur van de Gemeenschap kunnen op verschillende manieren worden beschreven.

Kiest men de invalshoek van de *integratietekorten*, dan stuit men op ontbrekende bevoegdheden, materieel onvolledige bevoegdheden en qua hanteerbaarheid onvolkomen bevoegdheden in het gemeenschapsverband. Zij kwamen in paragraaf 1.2.2 al ter sprake.

Bij de invalshoek van de *beleidscoördinatietekorten* toetst men aan criteria waaraan de verdeling, vormgeving en uitoefening van concrete overheidsbevoegdheden moeten voldoen, wil een doeltreffend overheidsoptreden mogelijk zijn (evenredigheid tussen competenties en beleidsdoeleinden, instrumentele samenhang, hanteerbaarheid en effectiviteit, voldoende bestuurlijke coördinatie). Zo'n toetsing kan echter niet in abstracto worden ondernomen. Zij zal steeds moeten plaatsvinden aan de hand van concrete overheidstaken. Zo stelt bijvoorbeeld het beheer van een douane-unie andere eisen aan de inrichting en verdeling van bevoegdheden dan het voeren van een gemeenschappelijk landbouw- of industriebeleid. Dat de beleidsstructuur van de Gemeenschap hier ernstige tekortkomingen vertoont, is in paragraaf 1.3.2 al beschreven.

Wanneer men de bevoegdhedenverdeling, een derde invalshoek kiezend, *functioneel* beziet, valt op dat in staatkundige instituten met een sterk gelede staatsstructuur, zoals federaties en confederaties, steeds vergelijkbare patronen terugkeren. De overeenkomsten worden vaak nog frappanter als het onderzoek wordt uitgebreid tot de historische ontwikkelingsgang van dat beleid en de bevoegdhedenverdeling. De volgende min of meer vaste functionele patronen zijn te onderscheiden [14].

1. De publiekrechtelijke randvoorwaarden voor de instelling en het functioneren van een nationale markt worden in de regel door de centrale (of federale) wetgever vastgesteld en naar dezelfde maatstaven toegepast en gehandhaafd. Dit geldt niet alleen voor typische economische wetgeving als de kartel- en vestigingswetgeving, maar evenzeer voor de wettelijke randvoorwaarden van openbare orde, veiligheids- en volksgezondheidswetgeving. Wanneer nieuwe motieven voor overheidsregulering actueel worden, zoals de milieubescherming, is het de centrale wetgever die al spoedig het overwicht, zo niet monopolie krijgt. De eisen van eenheid van en gelijkheid op een geïntegreerde nationale markt leiden er als het ware vanzelf toe dat de regulerende en vaak ook

[14] B.S. Frey, *Democratic Economic Policy*; Oxford, Oxford University Press, 1983.

de uitvoerende bevoegdheden bij de centrale of federale overheid terechtkomen.

2. Waar van overheidswege wordt overgegaan tot een gerichte procesmatige beïnvloeding van de marktcoördinatie, bij voorbeeld in het regionaal-economisch beleid en het sectorenbeleid, blijkt de mate waarin de nationale markt is geïntegreerd, bepalend voor de bevoegdhedenverdeling. Een dergelijk beleid is, voor zover het de besluitvorming van de marktsubjecten rechtstreeks beoogt te beïnvloeden, beleid van de centrale of federale overheden. Voor zover de lagere territoriaal of functioneel gedecentraliseerde overheden daarbij worden betrokken, zijn deze gebonden aan de beleidsmarges die centraal worden vastgesteld.
3. De macro-economische stabilisatiepolitiek wordt overal op het centrale of federale niveau gevoerd. Dit vloeit in de eerste plaats voort uit het object van dit beleid: namelijk de beïnvloeding van de geaggregeerde macro-grootheden op het niveau van de totale volkshuishouding. In de tweede plaats vloeit het voort uit de omstandigheid dat het instrumentarium waarmee dit beleid moet worden gevoerd, op centraal niveau is geconcentreerd: fiscale en budgettaire instrumenten, monetaire instrumenten, het wisselkoersinstrument en instrumenten ter beïnvloeding van het grensoverschrijdende kapitaal- en deviezenverkeer en, eventueel, de handelspolitieke instrumenten. Voor zover de macro-economische politiek rechtstreekse interventies in de inkomens- en prijzenontwikkeling meebrengt, hangt de effectiviteit hiervan mede af van de – nationale – schaal waarop zij worden toegepast.
4. De groei van de herverdelende rol van de overheid heeft onmiskenbaar centraliserende tendensen gehad. Deze tendensen hangen inhoudelijk samen met de strekking van het herverdelende optreden, namelijk de vermindering van maatschappelijke ongelijkheden in de personele en geografische inkomensverdeling en ontwikkelingskansen. In de beleidsvorming neemt het materiële gelijkheidsbeginsel een centrale plaats in; de eisen van eenheid van en gelijkheid in het overheidsoptreden leiden zo tot een welhaast vanzelfsprekend overwicht van de centrale of federale overheden.

Indien de huidige bevoegdheden van de Gemeenschap worden getoetst aan de functionele competentieverdeling, zoals deze zich in de loop des tijds in de meeste gelede staatsstructuren heeft ontwikkeld, vallen de tekorten onmiddellijk op.

Ten aanzien van de *marktordening*, met inbegrip van de randvoorwaarden van openbare orde, is de vergemeenschappelijking veel minder ver voortgeschreden dan de centralisatie van de hierop betrekking hebbende bevoegdheden in de nationale sfeer.

Voor de *gerichte sturing* van economische ontwikkelingen naar sector, regio of functie, beschikt de Gemeenschap – de landbouwpolitiek (en eventueel de vervoersproblematiek) en de onder het EGKS-verdrag vallende sectoren daargelaten – over aanzienlijk minder verreikende bevoegdheden en (financiële) middelen. Dit beleid dat binnen een geïntegreerde nationale markt centraal wordt gevormd en uitgevoerd, vindt binnen de gemeenschappelijke markt in wording nog grotendeels gedecentraliseerd plaats.

De *macro-economische politiek* binnen de gemeenschappelijke markt wordt op nationaal niveau gevoerd. De Gemeenschap beschikt hier slechts over zwakke en moeilijk hanteerbare coördinerende competenties. Overigens ontbeert zij het voor het voeren van dit beleid cruciale budgettaire gewicht en de middelen tot het afdwingen van monetaire discipline.

De bevoegdheden voor het voeren van een *herverdelend beleid* van de Gemeenschap zijn weinig omvangrijk en naar reikwijdte beperkt. Een beperkte, vooral geografische herverdeling vindt plaats in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het regionale beleid (het regionale fonds) en het sociale beleid (het sociale fonds). De budgettaire middelen voor het voeren van een herverdelende 'Fondsverwaltung' door de Gemeenschap zijn, in vergelijking met die van de lidstaten uiterst gering. Binnen de gemeenschappelijke markt wordt dit beleid grotendeels op nationaal niveau gevoerd. De constatering ligt voor de hand dat binnen de Gemeenschap de functionele

verdeling van de beleidscompetenties niet spoort met de praktische (en empirisch vast te stellen) eisen die een geïntegreerde gemeenschappelijke markt daaraan stelt.

Uit welke invalshoek de defecten in de bevoegdheden en de beleidsstructuur van de Gemeenschap ook worden geanalyseerd, steeds blijkt dat het uit de nationale sfeer weggelekte handelingsvermogen van de overheid op gemeenschapsniveau geen behoorlijke vervanging heeft gevonden. Het onvoltooide integratieproces levert zo een negatieve som op van nationale en communautaire bevoegdheden, die op zijn beurt heeft geleid tot een gebrek aan effectief publiek beleid èn een slecht functionerende gemeenschappelijke markt.

1.5 Besluit

Uit de hiervoor gegeven beschrijving van de problematiek van de onvoltooide integratie in West-Europa valt af te leiden dat zij het gevaar in zich bergt zich zelf te verergeren, doordat de nationale overheden hun gebrekkige interventies op de markt gaan intensiveren en, zodoende, elkaar en de op de gemeenschappelijke markt werkzame ondernemingen nog verder belemmeren in hun handelingsvermogen. Dit maakt het vinden van oplossingen voor deze problematiek, ook uit een nationaal gezichtspunt urgent. Als men zoekt naar enkelvoudige alomvattende oplossingen, zoekt men echter tevergeefs.

De problematiek van de onvoltooide integratie heeft verschillende, zij het met elkaar samenhangende oorzaken, die in het voorgaande zijn geschetst: de structuur van de Gemeenschap zelf en de toegenomen heterogeniteit, de groei van de nationale overheden, de destabilisatie van de verhoudingen op de wereldgeld- en goederenmarkten en de stagnatie van de economische groei. Deze verscheidenheid in oorzaken maakt dat moet worden gezocht naar verschillende oplossingsrichtingen en -varianten. Dit is geen bezwaar, integendeel. Bij wijze van opstap naar de beschouwingen van het volgende hoofdstuk, en hierop vooruitlopend, kan hier worden besloten met de stelling dat voor de problematiek van de Europese economische integratie deeloplossingen moeten worden gevonden die van beleidsgebied tot beleidsgebied nog weer kunnen verschillen en die, zo mogelijk, elkaar moeten versterken. Aldus hoeft de opheffing van de onvoltooidheden in het integratieproces, in termen van integratie- en coördinatietekorten, niet vast te lopen in politieke impasses, waarop als meer omvattend en meer ambitieus gepresenteerde remedies zo vaak zijn uitgelopen.

2.1 Enkele kenmerken van het Europese integratieproces

In het vorige hoofdstuk zijn de consequenties van het onvoltooide integratieproces in West-Europa in grote lijnen beschreven:
- een onvoltooide gemeenschappelijke markt, waarvan de eenheid en werking grote tekorten vertonen (integratietekorten);
- het te kort schieten van de Gemeenschap bij het verzekeren van de eenheid en goede werking van de gemeenschappelijke markt (coördinatietekorten);
- het weglekkend vermogen van de lidstaten om effectief beleid te kunnen voeren, hetgeen niet op gemeenschapsniveau wordt goedgemaakt (tekorten in handelingsvermogen).

Als gevolg van het onvoltooide integratieproces werkt het (vooral) nationale beleid averechts, doordat het in menig opzicht een belemmering vormt voor de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt. In deze termen weergegeven, is het onvoltooide integratieproces een probleem voor de marktactoren, de Gemeenschap en, vooral, de lidstaten, omdat het zwaartepunt van de politieke besluitvorming nog steeds bij hen ligt.

Bij het zoeken naar oplossingen voor deze problematiek moet rekening worden gehouden met de eigen kenmerken van het Europese integratieproces en kan niet zonder meer te rade worden gegaan bij de voorbeelden die door bestaande federale staatsstructuren worden geleverd. Zoals in de navolgende paragraaf zal worden toegelicht verschilt de Westeuropese integratie in drie opzichten van historische federale of confederale voorbeelden zoals de Verenigde Staten van Amerika of Zwitserland.

2.1.1 *Verschillen in nationale achtergronden en beleidstradities*

Ten eerste vormen de nationale staten in West-Europa al eeuwenlang het belangrijkste kader waarbinnen het maatschappelijk leven zich heeft kunnen ontwikkelen. Als gevolg hiervan zijn er tussen deze staten uiteenlopende levensbeschouwelijke, culturele, maatschappelijke en staatkundige opvattingen gegroeid. Negatieve en positieve integratie zullen daarom moeten plaatsvinden in een veel heterogenere, door uiteenlopende tradities bepaalde omgeving dan in de twee genoemde en andere hecht gewortelde federaties. Dit verschil klemt te meer omdat de Westeuropese integratie plaatsvindt na de opkomst van de positief interveniërende sociale staat en tegelijk met verdere uitgroei en versterking hiervan. In de genoemde federaties ging de bevestiging van één nationale markt vooraf aan deze opkomst. De in de Gemeenschap politiek geladen vraag op welk niveau in de nationale sfeer al bestaande interventiebevoegdheden voortaan moeten worden uitgeoefend, kon daar dus veel eenvoudiger worden opgelost. Immers, waar de uitoefening van nieuwe bevoegdheden niet in conflict komt met al bestaande aanspraken van de marktdeelnemers, en niet met de eenheid en gelijkheid van behandeling op de nationale eenheidsmarkten in conflict mag komen, valt deze uitoefening als welhaast vanzelfsprekend toe aan de centrale of federale overheid [1].

Het Europese integratieproces draagt onvermijdelijk een aanzienlijke last aan integratie van nationaal beleid, waarbij verschillen in nationale beleidstradities een zwaarwegende factor zijn. Voor de drie grootste landen is

[1] Th. Heller en J. Pelkmans, 'The Federal Economy: Law and Economic Integration and the Positive State – The USA and Europe compared in an Economic Perspective', in: *Integration through Law – Europe and the American Federal Experience*; onder redactie van M. Capelletti, J. Weiler en M. Seccombe, Vol. I, Book I, New York/Berlin (Walther de Gruyter), 1985, blz. 397-400.

er sprake van constanten in het sinds de Tweede Wereldoorlog gevoerde economische beleid. Voor Frankrijk geldt een lange traditie van staatsinterventionisme en een sterke mate van integratie tussen het regeringsbeleid en het beleid van (grote) particuliere en staatsondernemingen. In de Bondsrepubliek is daarentegen vanaf het begin een scherp onderscheid gemaakt tussen de overheidssfeer en de ondernemingssfeer; in beginsel is daar juist staatsonthouding in het marktgebeuren de regel. Voor zover men in het Verenigd Koninkrijk van een 'constante' kan spreken, ligt deze in de imperiale traditie en de hieruit voortvloeiende Atlantische oriëntatie, waarbij het continent van Europa veelal met wantrouwen wordt bejegend. In het Britse beleid zelf is de afwisseling van een monetaristische (Conservatieve) en een interventionistische (Labour) benadering kenmerkend.

Deze verschillende tradities worden in hoofdstuk 3 nader besproken voor het industriebeleid en het landbouwbeleid.

2.1.2 *De structuur van de Gemeenschap in verhouding tot de nationale staten*

Een tweede verschil waarmee rekening moet worden gehouden, is dat de Europese integratie niet plaatsvindt in een hecht geworteld statelijk verband met een centraal gezag waaraan essentiële staatstaken, zoals de zorg voor de buitenlandse betrekkingen, de defensie en de eenheid van de rechtsbedeling zijn opgedragen. De Gemeenschap heeft een betrekkelijk lichte parastatelijke structuur. Elementen van een klassieke internationale organisatie, zoals de besluitvorming in de Raad, zijn verenigd met die van een prefederaal stelsel, zoals de door het Hof van Justitie geformuleerde en bewaakte eigen rechtsorde van de Gemeenschap, met materieel begrensde bevoegdheden op vooral economisch terrein [2]. Hier tegenover hebben de lidstaten de kernbevoegdheden van souvereine staten behouden. Zij blijven derhalve prominent aanwezig in het communautaire besluitvormingsmechanisme. Het EEG-verdrag biedt hiertoe de nodige mogelijkheden, door de belangrijke rol die is toegekend aan de Raad van Ministers. De zware procedurele eisen waaraan het EEG-verdrag de besluitvorming in de Raad op tal van gewichtige onderdelen onderwerpt – onder andere in het belangrijke artikel 100 EEG – is een structureel zwakke stee gebleken. Mede hierdoor is de voor de totstandbrenging en ordening van de gemeenschappelijke markt nodige harmonisatie van wetgeving traag op gang gekomen en kreeg deze met groeiende achterstanden te kampen, toen de lidstaten in de loop van de jaren zestig hun marktregulering gingen uitbreiden en intensiveren.

In de loop der jaren is de rol van de Raad belangrijker geworden. Sinds het 'akkoord van Luxemburg' van 1966 – dat door de Nederlandse regering nooit formeel is erkend – kunnen leden van de Raad van Ministers een beroep doen op een 'vitaal nationaal belang', om een besluit tegen te houden. Dit akkoord is zo toegepast dat de weeffout van het unanimiteitsvereiste in het verdrag is uitgebreid tot tal van andere gemeenschapsbevoegdheden, waarvoor een flexibele toepassing een voorwaarde voor hun doeltreffendheid is. Met het akkoord van Luxemburg werd aldus de betekenis van de natiestaten, in negatieve zin, bevestigd.

Sindsdien is, met de toetreding van landen als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Griekenland, de heterogeniteit in politieke en economische belangen tussen de lidstaten gegroeid en zijn de problemen voor de besluitvormingsstructuur van de Gemeenschap dienovereenkomstig toegenomen. Doordat voor fundamentele kwesties en technische details gelijkelijk eenstemmigheid in de Raad wordt verlangd, worden concrete principiële politieke beslissingen nauwelijks meer genomen en laten de politici zich voor technische kwesties leiden door hun nationale ambtelijke dossierbeheerders. Evenmin echter als in de nationale sfeer de ministerraad het aangewezen orgaan is voor besluitvorming over technische kwesties, is de Raad van Mi-

[2] Fr. Jacobs en Kenneth Harst, The 'Federal' Legal Order: The USA and Europe Compared – A Juridical Perspective'; in: Capelletti, Weiler en Seccombe, op.cit. blz. 169-243.

nisters dit op gemeenschapsniveau. De besluitvormingslasten die op de Gemeenschap rusten, en de aard van de te nemen beslissingen, leggen een te zwaar beslag op de besluitcapaciteit van de in de praktijk intergouvernementeel handelende Raad. Effectief handelen vergt dat men tijdig beslist en de beleidssamenhangen onderkent. Daaraan kan een met details overladen Raad niet voldoen.

De oprichting van de Europese Raad is te zien als een poging de impasses te doorbreken en een nieuw élan te ontwikkelen. De regeringsleiders trachten daar de grootste knelpunten op te lossen. De bijeenkomsten, die sedert 1969 worden gehouden en op de top van Parijs van 1974 min of meer zijn geformaliseerd, hebben de rol van de nationale staten verder geaccentueerd. De bedoeling was op bepaalde beleidsgebieden het gemeenschapshandelen in grote lijnen te oriënteren, maar veelal functioneert de Europese Raad als college van beroep voor technische kwesties waarover de nationale ministers het in de vakraden niet eens konden worden. Niet zelden is de inhoud van de raadsagenda het belangrijkste politieke orgaan in de Gemeenschap onwaardig. De verwachtingen ten aanzien van Europese Raden worden veelal te hoog opgeschroefd en er worden zo veel technische problemen naar dit topoverleg doorgeschoven dat het vrijwel uitgesloten is dat regeringsleiders, die onvoldoende op de hoogte zijn van de details van de gerezen problematiek, ze tot een oplossing kunnen brengen. Vandaar dat dit soort topbesprekingen nogal eens 'mislukt' of dat problemen weer worden doorgeschoven naar een volgende bespreking.

2.1.3 *De te kort schietende middelen van de Gemeenschap in verhouding tot die van de nationale staten*

Het derde verschilpunt is dat gemeenschapsorganen, in verhouding tot de nationale staten, ontoereikende middelen hebben om coördinerend of integrerend te kunnen optreden [3]. Nationale overheden beschikken over een groot aandeel in het nationaal inkomen hetgeen ze de middelen geeft voor actief macro-economisch beleid. Naast de meer traditionele instrumenten, als wettelijke geboden en verboden, wordt steeds meer gebruik gemaakt van financiële middelen, zoals fiscale faciliteiten, subsidies, uitkeringen en gerichte heffingen. Deze nieuwe instrumenten zijn voor het overgrote deel in handen van nationale overheden. De Gemeenschap beschikt wel over eigen instrumenten en middelen, maar deze zijn in vergelijking met die van de nationale overheden uiterst beperkt. Bijgevolg ontbeert zij het interveniërend en coördinerend vermogen dat nationale overheden wel hebben en zijn de mogelijkheden van de gemeenschapsorganen tot coördinatie van het nationale macro-economisch beleid zeer beperkt.

Er kan dus worden gesteld dat de primaire competentie voor het macro-economisch beleid bij de lidstaten berust, maar hierbij moet wel de vraag worden gesteld of deze competentie nog kan worden waargemaakt [4]. Immers, de bewegingsvrijheid van goederen, arbeid, diensten en kapitaal binnen de EG brengt met zich mee dat de effecten van beleid gemakkelijk over de grenzen weglekken. Dit heeft bijvoorbeeld Frankrijk ondervonden bij de uitvoering van zijn ambitieuze plan ter stimulering van de economie en bestrijding van de werkloosheid. Tenzij de landen van de EG in staat zijn hun beleid te coördineren naar aard en tijd, zal een effectief interveniërend beleid moeilijk te realiseren zijn. Maar als er al consensus over de noodzaak van gecoördineerd regeringsingrijpen bestaat, blijft er nog altijd de vraag waaruit dit ingrijpen moet bestaan. De beslissing daarover doorloopt drie te

---

[3] K.J.M. Mortelmans en J. Steenbergen, 'De EG-Verdragen in de economische crisis'; *Sociaal-Economische Wetgeving*, april 1982, 30e jaargang nr. 4, blz. 228-266.
D.J. Keur, 'Financiële instrumenten en coördinatie van het economisch beleid als bijdragen van de Gemeenschap aan het economisch herstel'; ibidem, blz. 267-301.

[4] J. Zijlstra, *Economische politiek en concurrentieproblematiek*; Serie 'Concurrentie' nr. 2. Brussel 1966, blz. 420-441, heeft hierop reeds gewezen.

onderscheiden fasen: de analyse van het economisch proces, de keuze van de doelstellingen en de keuze van de beleidsinstrumenten.

In algemene termen zal er wel overeenstemming te bereiken zijn over doelstellingen als de noodzaak van evenwichtige ontwikkelingen, zonder veel inflatie, zonder grote werkloosheid, zonder overschotten en zonder tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans. De nadere invulling van deze doelstellingen, het gewicht dat men aan ieder van deze hecht en de keuze van de beleidsinstrumenten hangen echter nauw samen met de analyse die men maakt van het economisch proces. Deze analyse blijkt in de praktijk vaak politiek geïnspireerd te zijn. Dit maakt de kans op succes van een door de Gemeenschap opgelegde coördinatie van het macro-economische beleid niet groot. Institutionele voorzieningen, bijvoorbeeld in de richting van een Europese Muntunie, zullen daardoor uiterst kwetsbaar blijven. Groter zijn de kansen op succes als en voor zover de lidstaten zelf, onder de drang der omstandigheden, besluiten hun macro-economisch beleid op elkaar af te stemmen. Het tot op heden redelijk succesvolle Europese Monetaire Stelsel (EMS) vormt een voorbeeld van beide laatstgenoemde constateringen.

2.2 Drie politieke basisopties

Gelet op de grote verschillen in nationale achtergronden en beleidstradities binnen West-Europa, en gelet ook op de grote verscheidenheid aan nationale belangen bij het integratieproces, is het niet zo verwonderlijk dat de opvattingen tussen en binnen de lidstaten over de uiteindelijke perspectieven van dit proces sterk uiteenlopen. Heel globaal genomen, zijn drie politieke basisopties ten aanzien van de toekomst van de economische integratie te onderscheiden.
De *eerste* optie is het streven naar uitschakeling van de nog onvolkomen gemeenschappelijke markt als beperkende en verstorende factor. Deze optie komt in feite neer op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van de verworvenheden van het Europese integratieproces.
De *tweede*, hieraan tegengestelde, optie is de versterking van de eenheid en de verbetering van de werking van de gemeenschappelijke markt. Dit betekent onvermijdelijk een versterking van de positieve integratie, in de vorm van hetzij een verdere vergemeenschappelijking van het beleid, hetzij een sterkere binding van het nationale beleid aan communautaire beïnvloeding en controle.
De *derde* optie is het vasthouden aan de status quo, in de veronderstelling dat de lidstaten niet bij machte zijn een verdere beperking van hun formele bevoegdheden te aanvaarden en dat de Gemeenschap als bovenstatelijke structuur niet over de legitimatie beschikt om de kerntaken van de nationale sociale rechtsstaten uit te oefenen of beslissend te beïnvloeden.

De eerste optie is zeker voor de oudere lidstaten niet verkieselijk. De mate van negatieve integratie die sinds 1958 op het niveau van de marktactoren is tot stand gekomen, maakt het openbreken van het 'acquis communautaire' tot een operatie die voor alle betrokken nationale economieën buitengewoon schadelijk zou zijn [5]. Niet zonder reden verzetten nationale ondernemersorganisaties in alle lidstaten zich krachtig tegen stemmen die, incidenteel, wel een meer of minder verregaande renationalisatie van markten bepleiten. In de meeste lidstaten hebben ook de werknemersorganisaties weinig sympathie voor deze optie. Voor kleinere lidstaten als Nederland, België, en wellicht ook voor Denemarken, zou deze optie hoogst ernstige gevolgen hebben, gezien de verregaande verstrengeling van hun economieën met die van de andere lidstaten en de zeer beperkte omvang van de eigen thuismarkt.

De tweede optie lijkt aantrekkelijker. Zij kan, althans in abstracto, in de meeste lidstaten wel op een tamelijk brede politieke en maatschappelijke steun bogen. Dit blijkt onder meer uit de politieke ondersteuning die Com-

[5] Vgl. Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques, *L'Economie de la France à l'horizon 2000*; Parijs, Economica, 1984, blz. 399-404.

missievoorstellen tot voltooiing van de interne markt keer op keer in de Raad van Ministers en in de Europese Raad krijgen. Deze keuze biedt wel een oplossing, *mits* wordt onderkend dat de versterking van de negatieve integratie parallel dient te lopen met een versterking van de positieve integratie.

Ofschoon de bezwaren tegen de derde optie evident zijn, wordt deze door enkele, vooral nieuwere, lidstaten vrij consequent aanvaard. De achtergronden hiervan zijn duidelijk. Kort na een overdracht van aanzienlijke bevoegdheden aan de Gemeenschap – niet zelden tegen aanzienlijke nationale politieke weerstanden in – is iedere verdere beperking van de formele nationale competenties, die bij verdere positieve integratie onvermijdelijk is, politiek en maatschappelijk weinig aantrekkelijk. Omdat de economieën van de nieuwe lidstaten nog niet sterk in het kader van de gemeenschappelijke markt zijn verweven, lijkt de onvoltooide negatieve integratie minder gevaren op te leveren voor het nationale beleid. En waar de negatieve integratie, voor zover deze in het 'acquis' vastligt, als bedreigend voor het nationale beleid wordt ervaren, voelen deze lidstaten – vrijer als zij staan tegenover de geschiedenis van het integratieproces – zich hieraan minder gebonden. De heronderhandelingen die het Verenigd Koninkrijk en Griekenland na hun toetreding tot de Gemeenschap hebben geopend, zijn hiervoor symptomatisch. De keuze voor de derde optie berust echter op een onjuiste gelijkstelling van de formele bevoegdheid tot handelen en het vermogen tot effectief handelen. Zij laat de in hoofdstuk 1 beschreven problematiek in feite onopgelost.

Uit het voorgaande mag worden afgeleid dat thans binnen de Gemeenschap duidelijke verschillen in voorkeur bestaan tussen de tweede en derde optie. De oudere lidstaten tenderen met zekere onderlinge verschillen van accent en met wisselende voorbehouden naar de tweede optie. De nieuwere lidstaten houden, ook weer met verschillende nuances, vast aan de derde optie. Dat de verdere voortgang van het negatieve en positieve integratieproces meer of minder gedifferentieerd zal zijn, lijkt dan ook moeilijk te vermijden.

De marges voor het integratieproces zijn, zoals in paragraaf 2.1.1 is uiteengezet, terug te voeren op weerstanden in de nationale sfeer. Een voorkeur voor de tweede basisoptie zal dan ook niet bij voorbaat kunnen inhouden dat op grote schaal bevoegdheden uit de nationale sfeer naar het communautaire niveau worden overgebracht, en evenmin dat de Gemeenschap in het kader van de coördinatie van het macro-economisch beleid de speelruimte voor de nationale begrotingswetgevers van bovenaf drastisch zal kunnen inperken.

Dit betekent dat de verdere ontwikkeling van de negatieve integratie en de hierbij behorende positieve integratie in de Europese Gemeenschap, constructies vereist die, ofschoon in theorie suboptimaal, toch bestaande tekorten in deze integratie kunnen wegnemen. In hoofdstuk 4 zullen zulke mogelijkheden voor versterking van de eenheid en werking van de gemeenschappelijke markt voor industrieprodukten, en voor een verdere vergemeenschappelijking van het industriebeleid, worden bezien. Hierbij zullen, zo nodig, de mogelijkheden voor differentiatie in het optreden van de Gemeenschap en voor vormen van gedifferentieerde integratie worden aangeduid.

Uitwerkingen binnen de tweede optie veronderstellen niet noodzakelijkerwijs overeenstemming tussen de betrokken lidstaten over de verhouding tussen de werking van het mechanisme van de gemeenschappelijke markt en hierop door overheidsinterventies aan te brengen industriepolitieke correcties. Onder de oude lidstaten hebben van oudsher vrij fundamentele verschillen van inzicht bestaan over deze verhouding. Deze zullen, naarmate de eenheid en werking van de gemeenschappelijke markt verder worden verbeterd, meer op gemeenschapsniveau moeten worden opgelost. Op de hieruit voortvloeiende complicaties in termen van beleidsintegratie- en coördinatietekorten wordt in de hoofdstukken 3 en 4 nader ingegaan.

2.3 Differentiatie en gedifferentieerde integratie

De versterking en, op langere termijn, de voltooiing van de interne markt, zal vooral de nieuwere en nieuwste lidstaten voor grote problemen stellen. Onder moeilijke economische omstandigheden moeten zij zich in een betrekkelijk korte overgangsperiode aanpassen aan een 'acquis communautaire', op de inhoud waarvan zij geen invloed hebben gehad. Het primaire en secundaire gemeenschapsrecht en het hierop berustende gemeenschapsbeleid zijn deze landen vreemd. Het is bijkans onvermijdelijk dat zij zich gereserveerd zullen opstellen tegenover initiatieven die hun nationale beleidsmarges verder beperken en de bevoegdheden van de Gemeenschap vergroten en versterken.

In dit licht dient men de discussie te zien die sinds een aantal jaren wordt gevoerd over een 'Europa van verschillende snelheden'. Hoewel in dit verband verschillende termen worden gebruikt en de uitwerking uiteenloopt, is de basisgedachte steeds dezelfde. Zij komt erop neer dat het onjuist zou zijn de voortgang van het integratieproces te laten bepalen door de zwakste schakel, i.c. de langzaamste lidstaat. Die landen die op onderdelen gezamenlijk verder zouden willen gaan met het integratieproces, zou hiertoe waar mogelijk de ruimte moeten worden geboden.

De Belgische premier Leo Tindemans werkte deze gedachte uit in zijn verslag over de Europese Unie van 29 december 1975. Hierin pleitte hij voor een 'nieuwe benadering' waarbij:

1. de staten die de mogelijkheid hebben vorderingen te maken, de plicht hebben deze door te zetten;
2. de staten die redenen hebben – die door de Raad op voorstel van de Commissie objectief worden geacht – om niet verder te gaan dit niet doen, maar wel tegelijk van de andere lidstaten hulp ontvangen om hun achterstand in te halen [6].

Vorig jaar heeft ook in ons land de Raad van State in zijn advies bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het Toetredingsverdrag van Spanje en Portugal gedifferentieerde integratie 'in enigerlei zin' aan de orde gesteld als een zaak die in verband met de moeizame besluitvorming in de EG nadere aandacht verdient [7].

In de hiervolgende verkenning van de mogelijkheden die het geldende EG-recht zou openlaten, wordt onderscheid gemaakt tussen 'differentiatie' en 'gedifferentieerde integratie' [8]. Bij *differentiatie* ligt de grondslag in een besluit van een gemeenschapsorgaan, maar bestaat een afzonderlijk regiem voor enkele lidstaten. *Gedifferentieerde integratie* is een regeling waaraan een beperkt aantal lidstaten voor onbepaalde tijd niet meedoet. Een bijzondere vorm hiervan is 'vooruitlopen', wanneer enkele lidstaten versnelde integratie wensen waartoe de Gemeenschap nog niet in staat is.

2.3.1 *De harde kern van het gemeenschapsrecht*

De 'harde kern' betreft de beleidsterreinen waarop volgens het EEG-verdrag beslissingen moeten worden genomen, hetzij door de lidstaten (opheffing van belemmeringen voor de gemeenschappelijke markt), hetzij door de gemeenschapsinstellingen (het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid, harmonisatie van wetgeving, gemeenschappelijk vervoersbeleid, gemeenschappelijk handelsbeleid en mededingingsbeleid). Bij de besluitvormingsprocedure door de gemeenschapsinstellingen gelden de volgende regels: alle lidstaten nemen aan de besluitvorming deel; de regeling dient in beginsel uniform te zijn; de eenheid van de markt en van het gemeenschapsrecht ver-

---

[6] *Europese Unie*: Rapport door Leo Tindemans, Eerste Minister van België, aan de Europese Raad, 1976, Bulletin van de Europese Gemeenschappen, Supplement 1/76.

[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 122, B, blz. 6.

[8] Deze paragraaf is mede gebaseerd op: J.J. Feenstra en K.J.M. Mortelmans, *Gedifferentieerde integratie en gemeenschapsrecht. Institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V48, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1985.

eisen geldigheid voor de gehele Gemeenschap; aan eenmaal tot stand gebrachte integratie mag niet worden getornd.

Een en ander neemt niet weg dat *differentiatie* mogelijk is en zich in de praktijk steeds meer aandient. Materieel kan onderscheid worden gemaakt naar tijd, plaats of materie; de regeling kan zelf het onderscheid aangeven of verschillen mogelijk maken door de lidstaten een zekere discretionaire bevoegdheid toe te kennen. Ook tijdelijke niet-deelname voor een bepaalde of onbepaalde termijn is niet uitgesloten. Wel gelden steeds twee belangrijke voorwaarden, die uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie kunnen worden afgeleid: de differentiatie moet door objectieve criteria te rechtvaardigen zijn en slechts tijdelijk gelden. Einddoel blijft een uniforme regeling voor een volledig geïntegreerde markt. Eenmaal tot stand gekomen regelingen mogen niet door gedifferentieerde regelingen vervangen worden.

Aan zodanige differentiatie mag dan feitelijk moeilijk te ontkomen zijn, ideaal zijn zulke maatregelen zeker niet. Zij vertragen de verwezenlijking van één communautaire binnenmarkt soms aanzienlijk. Het enkele bestaan van differentiatiemogelijkheden kan de lidstaten die beleidsmatig en economisch wèl zijn opgewassen tegen de gevolgen van een versnelde voltooiing van de gemeenschappelijke interne markt, een, in de nationale sfeer soms politiek van pas komend, alibi bieden om voorlopig niet mee te doen. Dan zou het integratieproces onnodig worden gefragmenteerd en onoverzichtelijk worden. Vandaar de eis dat bij de voltooiing van de interne markt een keuze voor een hogere snelheid voor de betrokken lidstaten te herleiden moet zijn tot min of meer objectief vast te stellen gegevens, zoals de tijdsduur van het lidmaatschap en de feitelijk al bestaande integratie tussen de verschillende volkshuishoudingen. Wordt deze voorwaarde veronachtzaamd, dan ontstaat het gevaar van een interne markt die versplinterd en à la carte tot stand komt.

Differentiatie voor bepaalde tijd in de maatregelen tot verwezenlijking van de interne markt is, als tweede keus, ook riskant, omdat zij kan leiden tot verscherping van de centrum-periferieproblematiek binnen de Gemeenschap. Indien de marktactoren op liberalisatie in twee of meer versnellingen zouden reageren, door hun investeringen te concentreren in dat deel van Gemeenschap waar de liberalisatie van het tussenstaatse verkeer het meest is gevorderd, zou dit een reden zijn om het concept van een in de tijd gedifferentieerde liberalisatie opnieuw te overwegen. De eerste eis die aan zo'n differentiatie moet worden gesteld, is dat zij de problemen van de voorlopig achterblijvende lidstaten om hun achterstanden in te halen, niet wezenlijk mag vergroten. De problemen die het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland hebben ondervonden bij het stappen op de rijdende trein van het communautaire integratieproces, nopen tot grote behoedzaamheid bij de keuze voor temporele differentiatie in het beleid van de Gemeenschap.

Waar het hier gaat om dwingende bevoegdheden van de Gemeenschap, die slechts zijn uit te oefenen via besluiten van de Raad van Ministers, lijkt *gedifferentieerde integratie* per definitie uitgesloten. Er zijn echter aanwijzingen dat zij niettemin onder bijzondere omstandigheden toch mogelijk is, namelijk indien enkele lidstaten *vooruitlopen* met verdergaande integratie waartoe de meerderheid nog niet bereid is. Dit geldt met name voor de initiatieven van vooral de oudere lidstaten, om in hun onderlinge verkeer tot een verdergaande vrijheidsgraad te komen dan waartoe het gemeenschapsrecht verplicht. Dit vooruitlopen van enkelen kan een stimulans zijn voor latere integratie door allen.

Om ervoor te zorgen dat het vooruitlopen inderdaad deze rol, en niet die van splijtzwam, vervult, moeten aldus Feenstra en Mortelmans in hun voorstudie verscheidene beperkende voorwaarden in acht worden genomen. Ten eerste moet er inderdaad sprake zijn van vooruitlopen in de richting van de integratie die het EEG-verdrag voor ogen stelt. Ten tweede mag geen inbreuk worden gemaakt op artikel 5 van het EEG-verdrag ('gemeenschapstrouw') en moet het 'acquis' worden ontzien. In de derde plaats moet er geen Commissievoorstel zijn dat even ver of verder gaat. Ten vierde mogen geen bindingen met derde landen worden aangegaan die gemeenschaps-

activiteiten in de toekomst zouden belemmeren. Deze eisen maken informatie aan de Commissie over de plannen tot vooruitlopen gewenst. Ten slotte dient het aantal deelnemende lidstaten beperkt te zijn. Een precieze grens is moeilijk aan te geven, maar als sprake is van acht of negen deelnemers of, algemener, van een aantal dat voldoende zou zijn voor een gekwalificeerde meerderheid in de Raad van ministers, kan niet meer van toelaatbaar vooruitlopen worden gesproken. Een communautaire oplossing is dan kennelijk zo nabij dat er geen grond is het beginsel van gemeenschappelijke besluitvorming te doorbreken.

Deze intergouvernementele initiatieven – zij vinden een door het EEG-verdrag erkend precedent in de Benelux – bewegen zich in de grijze zone van het juridisch toelaatbare. Voor zover zij de gemeenschapswetgever voor voldongen feiten stellen en negatieve gevolgen kunnen hebben voor de lidstaten die niet meedoen, zijn ze moeilijk te verenigen met voor het communautaire integratieproces fundamentele rechtsbeginselen als markteenheid, gelijkheid op de markt, gemeenschapstrouw en wederkerigheid. Het verdient dan ook aanbeveling voor initiatieven tot 'vooruitlopen' die betrekking hebben op onderwerpen binnen de materiële werkingssfeer van het EEG-verdrag, in dit verdrag zelf een procedure op te nemen, die tenminste een prealabele toetsing ervan aan het gemeenschapsbelang en aan de belangen van de niet-betrokken lidstaten mogelijk maakt.

Op de vaststelling dat bij de 'harde kern' van het gemeenschapsrecht de mogelijkheden tot 'vooruitlopen' juridisch uiterst beperkt zijn, bestaat één, belangrijke, uitzondering. Het gemeenschapsrecht verzet zich er niet tegen dat lidstaten wier economieën al zozeer met elkaar verstrengeld zijn, dat het voeren van een zelfstandig macro-economisch beleid feitelijk niet goed meer mogelijk is, 'spontaan' hun beleid naar doelstellingen en interventies op elkaar afstemmen. Zo'n coöperatieve coördinatie – die deviezenbeperkingen in het tussenstaatse handelsverkeer goeddeels overbodig zou maken – moet echter wel aan twee voorwaarden voldoen. In de eerste plaats mogen de gekozen doeleinden en middelen niet in strijd komen met de oriëntaties die de Gemeenschap, ingevolge de zogeheten convergentiebeschikking van 18 februari 1974, voor het macro-economisch beleid van de lidstaten geeft. Dit zal zich in de praktijk niet snel voordoen, omdat gemeenschapsaanbevelingen meestal zo ruim en algemeen zijn gesteld, dat zij ongeschikt zijn als juridisch toetsingskader voor het nationale beleid [9]. In de tweede plaats zullen de samenwerkende lidstaten niet in onderling overleg mogen besluiten tot interventies die rechtstreeks of zijdelings het tussenstaatse verkeer belemmeren: hetgeen de afzonderlijke lidstaten verboden is, is ook spontaan samenwerkende landen verboden.

2.3.2 *Artikel 235 EEG*

Artikel 235 EEG verleent de Raad de bevoegdheid, en tegelijk de plicht, om met eenparigheid van stemmen maatregelen te nemen, indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om in het kader van de gemeenschappelijke markt een der doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken, zonder dat dit verdrag in de hiertoe vereiste bevoegheden voorziet. Het is aan de Raad om te beslissen of een te regelen materie binnen artikel 235 valt of niet; zijn bevoegdheden zullen hier steeds in concreto moeten worden getoetst. Daarom kunnen zij waarschijnlijk ook niet als taken of

---

[9] G. Nicolaysen, 'Instruments juridiques des politiques économiques nationales et leur compatibilité avec le droit communautaire – La République Fédérale d'Allemagne', in: Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles: *Discipline communautaire et politiques économiques nationales*; Deventer, Antwerpen, Boston, London, Frankfurt, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1984, blz. 77-103.
M. Zuleeg, commentaar op artikel 103 EEG, in: H. Von der Groeben, H. Von Boeck, J. Thiesing e.a., *Kommentar zum EWG-Vertrag*; dritte Auflage, 2 Bände, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1983, Bd. I, blz. 1794-1797.

verplichtingen voor de Gemeenschap worden gekwalificeerd [10]. Van een exclusieve bevoegdheid is alleen dan sprake als de Gemeenschap deze inderdaad gebruikt heeft voor regelgeving. Deze regelgeving mag overigens niet neerkomen op de 'overheveling' van een terrein dat tot de harde kern van het gemeenschapsrecht behoort (bijv. art. 43, waarop het gemeenschappelijk landbouwbeleid berust).

Hèt ligt voor de hand dat de zojuist genoemde kenmerken van artikel 235 ook hier differentiatie en vooruitlopen mogelijk maken, mits de eerder vermelde randvoorwaarden in acht worden genomen. De ruimte voor vooruitlopen zal in het algemeen wat groter zijn dan bij de harde kern van het 'acquis', omdat de doelstellingen die voor de Gemeenschap zijn gesteld, minder concreet zijn aangegeven. Bovendien is het niet uitgesloten dat, voor zover communautaire besluitvorming niet haalbaar blijkt, onder strikte voorwaarden vormen van *gedifferentieerde integratie met deelneming van meer lidstaten* (dan bij vooruitlopen) mogelijk zijn. Het feit dat in zo'n geval een gemeenschapsbesluit in feite maar net 'gemist' wordt, vereist, naast de voorwaarden die bij 'vooruitlopen' zijn aangegeven, extra procedurele waarborgen. Deze zouden volgens Feenstra en Mortelmans goed tot hun recht komen in een 'gedifferentieerd kaderbesluit' van vertegenwoordigers der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, waaraan alleen die lidstaten gebonden zouden zijn die materieel aan de regeling deelnemen.

De rol van de Commissie als 'motor' van de integratie die hier in het geding is, zou als volgt tot zijn recht kunnen komen. Zij zal de voorstellen bij de Raad indienen en tot het uiterste moeten proberen tot een raadsbesluit te komen. Blijkt dit niet haalbaar dan kan de Commissie het voorstel omvormen tot een ontwerp-kaderbesluit; in elk geval zullen de toekomstige deelnemers haar voor de totstandkoming ervan moeten raadplegen. Na de totstandkoming dient de Commissie te blijven streven naar deelname van achterblijvende lidstaten en naar vervanging van het kaderbesluit door een raadsbesluit. Voorts is van belang dat het Europese Parlement ook betrokken wordt bij het ontwerp-besluit en dat dit na vaststelling wordt geplaatst in het Publikatieblad van de EG. De tijdelijkheid van de regeling, die bij vooruitlopen per definitie aanwezig is, dient bij het kaderbesluit uitdrukkelijk te zijn vastgelegd; de doelstellingen van de EG vereisen uiteindelijk een algemeen geldende uniforme regeling. Betrokkenheid van derde landen, ten slotte, die de overgang naar zo'n besluit kan bemoeilijken doordat lidstaten tegenover hen reeds gebonden zijn, behoort te worden uitgesloten.

2.3.3 *Onderwerpen die buiten het verdrag vallen*

Bij onderwerpen die duidelijk buiten het EEG-verdrag vallen en ook niet zijdelings worden geraakt door de in het verdrag geregelde integratie, is regeling door de Gemeenschap niet mogelijk en gelden de communautaire regels voor besluitvorming derhalve niet. De lidstaten kunnen hier in beginsel in iedere combinatie tot samenwerking overgaan en zijn vrij bij de keuze van de vorm waarin zij dit doen. Wel dient ook hier de verplichting van artikel 5 van het EEG-verdrag, aan de communautaire beginselen en verworvenheden geen afbreuk te doen, in acht genomen te worden. Deze verplichting is duidelijker voelbaar naarmate de betrokken afspraken nauwer aansluiten bij de in het verdrag geregelde terreinen.

2.4 Beleidscoördinatie

In paragraaf 1.3.2 is beschreven dat de tekorten aan beleidscoördinatie binnen de Gemeenschap drie te onderscheiden aspecten hebben: een materieel, beleidsinhoudelijk aspect, een bevoegdheden-aspect en een bestuurlijk (uitvoerings)aspect. De vermindering van deze tekorten kan aanknopen bij éé of meer van deze aspecten.

---

[10] A. Tinnazo, in: Commission des Communautés Européennes, *Trente ans de droit communautaire*; Coll. 'Perspectives européennes', Luxembourg, Office des publications officiëlles des Communautés Européennes, 1982, blz. 55-60.

2.4.1 *Inhoudelijke coördinatie*

De noodzaak tot inhoudelijke beleidscoördinatie binnen een gemeenschappelijke markt in wording is een rechtstreeks gevolg van de uiteenlopende nationale interventies op die markt, welke, doordat zij uiteenlopen, zowel de werking van de gemeenschappelijke markt als het door de Gemeenschap gevoerde beleid kunnen verstoren. De reikwijdte, frequentie en intensiteit van de nationale interventies bepalen grotendeels de inhoudelijke coördinatielasten die de Gemeenschap moet oplossen.

Als de hoofdoorzaak van de beleidsinhoudelijke coördinatieproblematiek aldus wordt omschreven, dienen zich voor de vermindering hiervan de volgende mogelijkheden aan.

De eerste mogelijkheid is *het terugbrengen van de nationale marktinterventies in omvang, frequentie en intensiteit*. Deze oplossing lijkt op het eerste gezicht strijdig met de ontwikkelingsgang van de nationale interveniërende staat, maar heeft thans ook in de nationale sfeer een zekere actualiteit. Het inzicht dat de onvoltooide gemeenschappelijke markt het nationale beleid nog kwetsbaarder en ineffectiever maakt dan het al is, zou bij de voorbereiding en formulering van nationale interventies op de markt tot soberheid en versobering kunnen aanzetten. Dan wordt de beleidsinhoudelijke coördinatieproblematiek én op nationaal én op gemeenschapsniveau verminderd.

De tweede mogelijkheid ligt in het vaststellen van *algemene normen waaraan de marktinterventies van de lidstaten moeten voldoen*. Een voorbeeld hiervan is de invoering van een verplichting tot wederzijdse aanvaarding door de lidstaten van elkaars produktienormen. De lidstaten blijven dan weliswaar vrij tot het uitvaardigen van specifieke normen voor hun nationale produkten, maar zij zijn gehouden de elders in het verkeer gebrachte produkten toe te laten. Doordat zo de verschillen in specifieke lasten van de nationaal uiteenlopende normen rechtsstreeks doorwerken in de grensoverschrijdende mededingingsvoorwaarden waaraan de nationale producenten zijn onderworpen, zullen de nationale overheden voorzichtiger worden in hun interventies. Zoals gesignaleerd in paragraaf 1.4.2, blijft hier het gevaar bestaan van een 'wedloop naar de bodem' in de nationale reguleringsactiviteit, waardoor essentiële belangen in het gedrang kunnen komen. Dit risico kan worden beperkt door aan de algemene verplichting tot wederzijdse aanvaarding een minimumstandaard te verbinden, waaraan iedere bijzondere nationale normering moet voldoen.

Een derde mogelijkheid is *vermindering van de beleidsinhoudelijke coördinatielast op gemeenschapsniveau*. Het verdient aanbeveling hierbij meer strategisch te werk te gaan en in het huidige stadium vooral de aandacht te concentreren op de tekorten in de positieve integratie in de eerste vier of vijf fasen van de gemeenschappelijke markt in wording (zie het schema in par. 1.2.1). Een coördinatie van het nationale beleid voor de factormarkten is – ook voor de lidstaten – feitelijk dwingender in een voltooide gemeenschappelijke markt voor produkten, dan in een situatie die de nationale overheden nog ruimte laat hun factorbeleid af te schermen met verkapte handelspolitieke maatregelen.

Een praktisch probleem bij de beleidscoördinatie op gemeenschapsniveau is dat deze zich vaak uitstrekt tot al bestaande nationale interventies. De ervaring in de nationale sfeer leert dat beleidsmaatregelen die eenmaal in het uitvoeringsstadium zijn gekomen, veel moeilijker zijn te herzien en aan te passen dan maatregelen die nog in de voorbereidingsfase zijn. Het opwerpen van zwaardere procedurele drempels door de Gemeenschap voor nationale interventies kan hier derhalve zinvol zijn.

Vermindering van de beleidsinhoudelijke coördinatielasten op gemeenschapsniveau hoeft niet altijd in te houden dat de nationale interventies minder talrijk en minder storend worden gemaakt. De omgekeerde weg kan ook worden bewandeld door het gemeenschapsbeleid en de bereikte negatieve integratie op de gemeenschappelijke markt minder kwetsbaar te maken voor verstoring door nationale interventies. Mogelijkheden hiertoe zijn stellig aan-

wezig, zoals in de hoofdstukken 4 en 5 zal worden uiteengezet naar aanleiding van de problematiek van de gemeenschappelijke markt voor industriële produkten en het gemeenschappelijke landbouwbeleid.

2.4.2 *Het bevoegdhedenprobleem*

Het bevoegdhedenaspect van de te kort schietende beleidscoördinatie binnen de Gemeenschap wordt vaak te eenzijdig geformuleerd als een keuze tussen nationale bevoegdheden of gemeenschapsbevoegdheden. Deze eenzijdigheid wordt nog versterkt, doordat de middelen waarmee de bevoegdheden moeten of mogen worden uitgeoefend, veelal buiten beschouwing blijven. Zo'n eenzijdigheid is in het communautaire verband weinig vruchtbaar, omdat de Gemeenschap niet zelf eenzijdig over bevoegdhedenkwesties mag beslissen. Zij verengt bovendien onnodig de marges waarbinnen de lidstaten overeenstemming kunnen bereiken en leidt slechts in schijn tot oplossingen, wanneer namelijk de Gemeenschap bevoegdheden krijgt aangereikt die, bij wijze van compromis, eerst krachteloos zijn gemaakt.

De oplossing die in de nationale sfeer voor het bevoegdheden-aspect van de coördinatieproblematiek is gekozen, namelijk *coördinatie door concentratie* van de marktbeïnvloedende en -sturende competenties bij de centrale overheid, is in het verband van de Gemeenschap moeilijk te realiseren. Afgezien van de weerstanden waarop zij stuit, doordat de lidstaten hun bevoegdheden nauwgezet blijven bewaken, kan zij binnen de huidige Gemeenschap ook niet altijd een antwoord bieden op de beleidsinhoudelijke problematiek. Immers, zolang de fiscale en budgettaire soevereiniteit van de lidstaten in de kern onaangetast blijft, kan de Gemeenschap geen macro-economische stabilisatiepolitiek en ook geen herverdelend beleid van enige omvang voeren. De stabilisatie- en de herverdelende functies, die in de nationale staat bij uitstek op het centrale niveau worden bepaald en uitgevoerd, blijven hiermee vooralsnog buiten haar bereik [11].

Een tweede mogelijkheid om het bevoegdheden-aspect van de coördinatieproblematiek te benaderen, is die van *coördinatie door subordinatie*, door middel van een door de Gemeenschap en de lidstaten gedeelde competentie-uitoefening. De lidstaten blijven dan hun bevoegdheden behouden, maar zijn bij de uitoefening ervan onderworpen aan door de Gemeenschap vastgestelde beleidsinhoudelijke richtlijnen en aanwijzingen. De weerstanden tegen deze vorm van coördinatie zijn veel geringer, omdat zij de lidstaten slechts in de uitoefening van hun bevoegdheden bindt, maar deze wel in de nationale sfeer laat. Deze vorm van coördinatie kan betrekking hebben op zowel de doeleinden als de middelen van het optreden van de nationale instanties; naar bindingsgraad kan zij variëren van informatief, via programmatisch-indicatief tot normatief dwingend voor de nationale overheden.
Ook de beïnvloedingsmiddelen van de Gemeenschap kunnen verschillen. Ruwweg genomen, vallen zij uiteen in twee typen: formeel-procedurele en materieel-normatieve. Waar het te coördineren beleid naar doelstellingen en interventies snel wisselt, zijn beïnvloedingsmiddelen van het eerstgenoemde type in de regel effectiever; naarmate de beleidsdoelstellingen en -interventies stabieler worden, kan de coördinerende gemeenschapsinvloed op het nationale beleid meer inhoudelijk worden genormeerd. Oplossingen door middel van coördinatie door subordinatie – zij kunnen op tal van manieren worden uitgewerkt – vereisen echter dat de Gemeenschap over mogelijkheden beschikt om de centrale gemeenschapsbelangen bij het te coördineren beleid meer zelfstandig vast te stellen en ook de middelen heeft om haar coördinerende uitspraken, voor zover deze als dwingend bedoeld zijn, tegenover de lidstaten door te voeren. Als aan deze twee voorwaarden wordt voldaan, kan dit type beleidscoördinatie *tussen* de Gemeenschap en de lidstaten wellicht

---

[11] Zie voor de verschillende vormen van coördinatie: L.A. Geelhoed, 'De Europese Unie', preadvies Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, *Sociaal-Economische Wetgeving*, november 1975, 23e jaargang nr. 11, blz. 669-712.
G. Kirchhoff, *Subventionen als Instrument der Lenkung und Koördinierung*; Berlin, Duncker & Humblot, 1973, blz. 134-155.

een oplossing bieden voor de vorming en uitvoering van het macro-economisch beleid op een verder voltooide gemeenschappelijke markt. Het biedt ook, nog onvoldoende onderzochte, mogelijkheden voor een betere afstemming van het door de nationale overheden gevoerde sectorale, regionale en functionele beleid.

Een derde mogelijkheid ligt in *geïnduceerde coördinatie*, door middel van gerichte prikkels. In de nationale sfeer vindt niet zelden beleidsinhoudelijke coördinatie tussen de centrale overheid en de lagere overheden aldus plaats, zonder de bevoegdhedenverdeling formeel te wijzigen of de lagere overheden juridisch te binden in hun competentie-uitoefening. Door een gericht gebruik te maken van haar bevoegdheden en van haar financiële middelen kan de centale overheid als het ware 'Sachzwänge' scheppen, waarnaar rationeel handelende lagere overheden zich zullen voegen. Dit type oplossing voor de bevoegdhedenproblematiek biedt ook voor de Gemeenschap zekere mogelijkheden. Zij wordt, binnen de beperkte ruimte die de eigen middelen van de Gemeenschap bieden, ook wel gebruikt bij de aanwending van de communautaire regionale en sociale fondsen. De geringe omvang van de gemeenschappelijke 'Fondsverwaltung', zeker in verhouding tot die van de lidstaten, houdt echter het vermogen van de Gemeenschap om 'Sachzwänge' te scheppen, gering. Een, te weinig toegepaste, uitzondering geldt hier voor de bevoegdheid van de Gemeenschap om in het kader van de toepassing van de artikelen 108 en 109 EEG bij de verlening van betalingsbalansbijstand voorwaarden voor het door de gesteunde lidstaat te voeren monetair en economisch beleid te stellen [12].

Een veel belangrijker indirect werkend beïnvloedingsinstrument ligt in het bestaan van de onvoltooide gemeenschappelijke markt zelf. Ook deze schept, naar in paragraaf 1.4.2 is beschreven, grote feitelijke beperkingen voor het handelen van de lidstaten. Indien deze beperkingen goed worden onderkend, kunnen zij de lidstaten prikkelen tot min of meer spontane coördinatie in de uitoefening van hun 'eigen' bevoegdheden. Zo gezien, kan de versterking van de negatieve integratie de voorwaarden versterken, waaronder de lidstaten, door hun eigen kwetsbaarheid gedwongen, vrijwillig hun interventies op één lijn brengen. Van gemeenschapswege zou zo'n geïnduceerde coördinatie kunnen worden aangemoedigd door de prikkels die de negatieve integratie genereert, scherp te bewaken (dit houdt een spaarzame toepassing van de vrijwaringsclausules in) en zo mogelijk te versterken.

Een vierde type mogelijkheden biedt de *coöperatieve coördinatie*. In plaats van eenzijdig feitelijke of financiële 'Sachzwänge' te scheppen, waarnaar lagere overheden zich moeten voegen, kan de centrale overheid programmatische overeenkomsten met hen aangaan, waarbij betrokken partijen zich vinden in het gebruik dat zij van hun competenties maken. Deze coöperatieve coördinatie heeft vooral veel opgang gemaakt in federale staatsverbanden zoals de Verenigde Staten en de Duitse Bondsrepubliek, als alternatief voor een vergaande centralisatie van competenties bij de federale overheid.

Deze coördinatievorm heeft in een gelede staatsstructuur twee grote voordelen: zij laat de autonomie van de betrokken entiteiten formeel in stand, maar maakt toch een verregaande differentiatie mogelijk in het zo gecoördineerde beleid. Voor de oplossing van de coördinatieproblematiek binnen een heterogene gemeenschap kan dit coördinatietype nuttig zijn, omdat het zo geschikt is voor beleidsinhoudelijke differentiatie of voor gedifferentieerde integratie. De bezwaren die eraan zijn verbonden, van welke het probleem van de gebrekkige democratische dekking eigenlijk onoplosbaar is, nopen echter tot een behoedzame toepassing ervan, zeker indien het gaat om coöperatieve coördinatie tussen een beperkt aantal lidstaten.

[12] De procedure is nader uitgewerkt in Beschikking 71/143/EEG van de Raad van 22 maart 1971, Pb L73/15.

2.4.3 *Het bestuurlijk probleem*

Het beschikken over materiële competenties met de hierbij behorende interventiemogelijkheden waarborgt nog niet dat de overheid die ze bezit, ze effectief kan gebruiken. In paragraaf 1.2.2 en 1.3.2 zijn verscheidene belangrijke tekortkomingen in de beleidsvormings- en uitvoeringsstructuur genoemd die het voeren van een effectief, gecoördineerd beleid op gemeenschapsniveau belemmeren.

Een eerste zwakte, de feitelijke toepassing van de unanimiteitseis bij alle raadsbeslissingen, is sinds het begin van de jaren zeventig een steeds wederkerende steen des aanstoots in iedere studie die het gebrekkig functioneren van de Gemeenschap tot voorwerp heeft. Deze aandacht voor slechts één element van de besluitvormingsproblematiek van de Gemeenschap is echter misplaatst. In een Gemeenschap van twaalf leden, zal het bereiken van een eenvoudige, laat staan een gekwalificeerde, meerderheid in de Raad immers ten minste evenveel consensusvorming vereisen als het bereiken van unanimiteit in de 'oude' Gemeenschap van zes leden. Het is derhalve een illusie te menen dat louter door invoering van meerderheidsbesluiten de voorwaarden voor effectieve beleidscoördinatie op gemeenschapsniveau kunnen worden hersteld.

Een tweede zwakte in de besluitvormingsstructuur betreft het naast elkaar optreden van verschillende vakraden, waarin de besluitvorming eigen, en vaak eigenzinnige, wegen gaat en samenhangen met andere beleidsgebieden uit het oog worden verloren. De coördinatie van het gemeenschapsbeleid op de deelgebieden tot een algemeen communautair beleid blijkt in de praktijk heel moeilijk, het optreden van de Europese Raad van regeringsleiders ten spijt.

Een derde zwakte in het besluitvormingsproces is van meer inhoudelijke aard. De toegenomen heterogeniteit van de Gemeenschap maakt het steeds moeilijker beslissingen te nemen die in alle lidstaten gelijkelijk van toepassing zijn. Op zakelijke gronden – bijvoorbeeld verschillen in welvaartsniveau of in het concurrerend vermogen van het nationale bedrijfsleven – plegen de lidstaten zich zeer gereserveerd op te stellen tegen commissievoorstellen die op korte termijn niet met hun belangen overeen lijken te komen, maar die voor de verdere voortgang van het integratieproces van wezenlijke betekenis zijn. Er doen zich dan opvallende tegenstrijdigheden voor tussen de principiële keus voor meer economische integratie en het feitelijke stemgedrag in de Raad. Deze tegenstrijdigheden in de houding van de lidstaten vormen een ernstige belemmering voor de voortgang van het integratieproces.

Een vierde zwakte in de communautaire besluitvorming betreft haar beperking tot de beleidsvorming. Doordat de uitvoering van het gemeenschapsbeleid gewoonlijk geschiedt door nationale instanties, is de terugkoppeling van het uitvoerend bestuur naar het beleidsbepalend bestuur onvoldoende. De ervaringen met het gemeenschappelijk landbouwbeleid leren dat voor de lidstaten de politieke aanvaardbaarheid van de communautaire besluitvorming zo centraal staat, dat de uitvoerbaarheid van de gevonden compromissen tot een sluitpost in de overwegingen wordt. De praktische effectiviteit van het beleid lijdt hieronder, naar ook valt af te leiden uit de vele klachten over misbruik of oneigenlijk gebruik van communautaire middelen bij het gemeenschapsbeleid.

De vijfde zwakte hangt nauw met de voorgaande samen. Doordat de uitvoering van het communautaire beleid is overgelaten aan nationale instanties, zijn storende onregelmatigheden en differentiaties hierin moeilijk te vermijden. Dit komt voor op het niveau van de nationale uitvoerende instanties, zoals de interventiebureaus voor landbouwprodukten; het doet zich ook voor op het niveau van de nationale wetgever, die regelmatig grote achterstanden heeft bij de aanpassing van nationale wetgeving aan gemeenschaps-

richtlijnen [13]. Weliswaar voorziet het EEG-verdrag in een mechanisme voor de controle op de uitvoering van het gemeenschapsbeleid, maar de bewerktuiging van de hiertoe bevoegde Commissie is te zwak voor een effectief toezicht [14]. Naar in paragraaf 1.3.2 is uiteengezet, is het ontbreken van bestuurlijke eenheid binnen de Gemeenschap een ernstige hindernis voor een effectieve en samenhangende uitvoering van het communautaire beleid.

De hier summier onderzochte mogelijkheden tot vermindering van de positieve integratietekorten en de beleidscoördinatietekorten op gemeenschapsniveau staan niet op zich zelf. Zij kunnen, meestal in verschillende combinaties, worden toegepast op concrete, materiële beleidsproblemen waarmee de Gemeenschap en de lidstaten worstelen. De keuze van een combinatie hoeft niet in abstracto te worden gemaakt.
Voor ieder beleidsprobleem kunnen verschillende oplossingsrichtingen worden uitgewerkt, die nu eens concessies doen aan de inhoud van het beleid, dan weer aan de mate van samenhang of aan de beperkte bereidheid van de nationale overheden tot overdracht of beperking van hun bevoegdheden. In de hoofdstukken 4 en 5 zullen aan de hand van de in hoofdstuk 3 beschreven problematiek van respectievelijk de gemeenschappelijke markt voor industrieprodukten en de gemeenschappelijke landbouwmarkt, enkele mogelijke oplossingsrichtingen nader worden uitgewerkt.

---

[13] H.H. Maas en J. Bentvelsen, 'De tijdige uitvoering van EEG-richtlijnen in Nederland', *Bestuurswetenschappen*, 1978, blz. 443-473.
T.M.C. Asser Instituut, *Uitvoering van het Gemeenschapsrecht in Nederland*, Asser Instituut Colloquium Europees Recht, Tiende Zitting 1980, 's-Gravenhage 1981.

[14] H.A.H. Audretsch, *Supervision in European Community Law*, 2nd. edition, Deventer, Kluwer 1985.

3. DE ONVOLTOOIDE INTEGRATIE EN DE MARKTEN IN EUROPA

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 werd uiteengezet, dat het bestaan van integratietekorten, tekorten aan beleidscoördinatie en tekorten aan handelingsvermogen, een vergaande invloed heeft op het functioneren van markten binnen de EG. In dit hoofdstuk wordt een probleemschets gegeven van de interne markten voor industrieprodukten en voor landbouwprodukten.

Deze twee markten zijn niet alleen groot van omvang en van essentieel belang voor de economische ontwikkeling van West-Europa, maar hun problemen zijn ook geheel verschillend van aard. De industrie kampt met stagnerende groei en verlies van marktaandelen; zij heeft behoefte aan nieuwe groeiimpulsen. De landbouw, daarentegen, heeft te maken met stagnerende vraag, overproduktie en een daarmee samenhangende grote communautaire financieringsproblematiek. Bovendien kampt de landbouw met een onevenwichtige geografische ontwikkeling, met een dreigende ontwrichting van sociale verhoudingen en van landschappelijke inrichting van grote gebieden in West-Europa.

De problemen die zich op deze markten voordoen, worden uitvoerig beschreven in twee studies die in opdracht van de WRR zijn uitgevoerd en die voorafgaand aan dit rapport zijn gepubliceerd [1].

3.2 De interne markt van industriële produkten

De economische groei in Europa is in het laatste decennium sterk teruggelopen. Voor een deel kan dit worden toegeschreven aan het relatief geringere aanpassingsvermogen van de Europese economie, waardoor haar concurrentievermogen ten opzichte van de Verenigde Staten en Japan is verzwakt.

De Europese industrie verloor terrein op deze concurrenten, die beschikken over grote, uniform gereguleerde interne markten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het drastisch verminderde aandeel van de EG in de wereldexporten van industriële goederen sinds 1973 en uit de sterk toegenomen penetratiegraad van Japanse en Amerikaanse industriële exporten in de intra-EG-handel [2]. Er is vooral verlies opgetreden op markten van nieuwe produkten, die geassocieerd worden met technologisch leiderschap.

Het aanpassingsvermogen van de industrie is de afgelopen jaren op ernstige wijze op de proef gesteld. Het solide monetaire systeem van Bretton-Woods viel weg. De verhoudingen op de markten voor energieprodukten en andere basisgrondstoffen werden ingrijpend gewijzigd. De snelle technologische vooruitgang had vergaande gevolgen voor de samenstelling van het produktiepakket en voor de organisatie van het produktieproces. De veranderende machtsverhoudingen in de samenleving leidden tot een snelle wijziging in de inkomensverdeling. Sociale en culturele veranderingen gaven een andere inhoud aan de beleving van arbeid en van het bestaan in het algemeen.

Al deze veranderingen veroorzaakten wijzigingen in marktverhoudingen en leidden tot uitgebreide marktregulerende maatregelen. Nu kunnen markten zeker niet zonder regulering; zowel hun functionering als de bescherming van belangen van individuen, van groepen van economische actoren en van

---

[1] G. Meester en D. Strijker, *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V46, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.
Jacques Pelkmans, *De interne EG-markt voor industriële produkten*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V47, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

[2] OECD, *Economic Outlook*, nr. 37, Parijs, juni 1985, blz. 50 e.v.

nationale staten vragen steeds ingrijpen in de vrije markt. Hierdoor worden echter tevens belemmeringen opgeworpen, die de toegang bemoeilijken en de kosten van uittreding verhogen. De toegang tot markten wordt belemmerd door marktregulerende maatregelen betreffende bijvoorbeeld de afzet van produkten, de vestiging van bedrijven en de toegang tot kapitaal of specifieke technische kennis. Uittredingsbelemmeringen zijn terug te voeren op reguleringen van de arbeidsmarkt zelf en van de omgevingsvariabelen van deze markt. Ook wordt uittreding uit een markt gehinderd door mogelijk kapitaalverlies: het teniet doen van bijvoorbeeld kostbare investeringen, noodzakelijk gemaakt door reguleringen op het terrein van het milieu of die uitgelokt werden door sturend overheidsbeleid.

Deze uit- en toetredingsbarrières kunnen dermate belemmerend werken, dat vraag- en aanbodverhoudingen verstoord raken of dat het aanpassingsvermogen van een markt te gering wordt om exogene marktverstoringen te kunnen opvangen.

Het functioneren van de industriële markt wordt niet alleen bepaald door regulering van deze markt zelf, maar evenzeer door reguleringen die het functioneren van andere, goederen-, diensten- en factormarkten beïnvloeden. Voltooiing van integratie van de industriële markt raakt in feite alle instrumenten van economisch beleid.

De bescherming van nationale deelbelangen leidt tot differentiatie van marktreguleringen tussen Europese landen. Dit remt de verdere ontwikkeling naar een homogene interne markt, omdat elk land zijn eigen problemen probeert te verzachten door compenserende maatregelen van protectionistische aard of problemen probeert te voorkomen door het nalaten van marktregulerende maatregelen die de competitieve positie van de eigen industrie nadelig zouden beïnvloeden. Zolang elk land zijn eigen beleid voert ten aanzien van bijvoorbeeld sociale zekerheid, arbeidsmarkt, financiële markten en milieuvraagstukken, zal voltooiing van de Europese markt voor industriële produkten slechts ten dele bereikbaar zijn.

De structurele belemmeringen voor het functioneren van de markt worden nog gecompliceerd door problemen van conjuncturele aard. In perioden van recessie is het moeilijk marktverstoringen te corrigeren. In een dergelijke situatie worden onbevredigde behoeften van consumenten niet omgezet in effectieve vraag, omdat de consumenten hun oorspronkelijke plannen als kopers op de markten voor finale produkten herzien. De effectieve vraag blijft – ver – achter bij de potentiële vraag, waardoor producenten hun produkten moeilijk kunnen verkopen, zodat zij hun aankoopplannen op factormarkten benedenwaarts herzien. In dit verwachtingen frusterende proces hebben prijzen, lonen en interestvoeten de neiging inflexibel te worden, zodat ze hun marktruimende functie onvoldoende vervullen.

Het is dan zaak dit gerestricteerde gedrag van marktparticipanten te doorbreken door middel van het voeren van een afgewogen conjunctureel beleid en door het verminderen van marktverstoringen, zonder het functioneren van de markt in gevaar te brengen en zonder te veel schade toe te brengen aan de belangen van diegenen die door reguleringen worden beschermd. Dit is een moeilijke opgave, omdat de opeenhoping van problemen juist veroorzaakt wordt door de zeer nauwe samenhang van alle deelmarkten, waarop actoren steeds duale beslissingen nemen, als kopers en verkopers van goederen en diensten en produktiefactoren. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op deze gecompliceerde samenhang tussen markten en op de noodzaak tot afstemming van de inzet van beleidsinstrumenten.

In de volgende paragrafen wordt de invalshoek beperkt tot de mate waarin belemmeringen optreden op de markt voor industriële produkten als gevolg van de onvoltooide integratie van deze markt en de mate waarin het bestaan van marktbelemmeringen op zijn beurt het proces van verdere integratie blokkeert. Hierbij komen eerst deze samenhangen tussen marktbelemmeringen en onvoltooide integratie aan de orde. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de beleidsproblemen die volgen uit het onvoltooid zijn van de economische integratie en aan de verschillen in nationale beleidstradities die

positieve integratie op de markt voor industriële produkten bemoeilijken. Ten slotte wordt het belang geschetst, dat de Nederlandse industrie heeft bij de totstandkoming van een flexibele en uniforme Europese thuismarkt voor industriële produkten.

3.2.1 *Marktbelemmeringen en de onvoltooide integratie*

Het ontbreken van een grote en homogene thuismarkt heeft in vele gevallen kostprijsverhogende effecten voor de Europese industrie en leidt tot additionele budgettaire lasten voor de overheid.

De toegang tot nabije, buitenlandse markten wordt belemmerd door fysieke, technische, administratieve en fiscale barrières, die grensinterventies binnen de EG noodzakelijk maken en maatschappelijke kosten met zich meebrengen. Hier bovenop komen de kostprijsverhogende effecten van het gebrek aan harmonisatie van technische voorschriften. De verschillen in nationale reguleringen van technische standaarden voor produkten ten aanzien van gezondheid, milieu, veiligheid en consumentenbescherming, zijn groot en dwingen tot kostbare aanpassingen in het produktie- en marktproces. De EG-vervoersmarkt wordt gekenmerkt door quoteringen en bilaterale afspraken, die tot extra transportkosten leiden of, door minder efficiënt gebruik van transportfaciliteiten, op indirecte wijze de kosten verhogen.

Het discriminatoire overheidsaankoopbeleid leidt eveneens tot directe kosten van onvoltooide marktintegratie en veroorzaakt te dure overheidsaankopen, vooral bij aankopen van militair materieel, openbare werken en geavanceerde produkten, die slechts op grote schaal rendabel geproduceerd kunnen worden.

Ook zal de overheidssteun aan de industrie in een Europa met een geïntegreerde markt lager kunnen zijn. De totale uitgaven in de EG aan sectorele, regionale, export- en algemene steun zijn aanzienlijk. Voor de grootste landen bedraagt deze steun, uitgedrukt als percentage van hun industriële produktie, 5 tot 10 procent.

Al met al worden de hierboven vermelde directe kosten en budgettaire lasten, voortvloeiend uit een niet-homogene thuismarkt voor industriële produkten, geraamd op 3 à 5 procent van het bruto nationaal produkt van de EG [3]. Een deel van de kosten van een onvoltooide markt is echter niet kwantificeerbaar.

Discriminatoir overheidsaankoopbeleid, handelsprotectie en een deel van het industrieel steunbeleid zijn uitingsvormen van een gefragmenteerde markt. Een dergelijke markt werpt daarmee belemmeringen op voor bedrijven die efficiënter en goedkoper dezelfde produkten zouden kunnen leveren dan beschermde nationale industrieën. Hierdoor worden zij geconfronteerd met een feitelijk marktaandeel dat kleiner is dan het potentiële. Ook roept het belemmerde aanpassingsproces van de industriële structuur nieuwe belemmeringen op. Het te langzaam of te moeizaam opgang komen van nieuwe industrieën laat namelijk kapitaal wegtrekken naar bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar hogere rendementen kunnen worden behaald, of houdt kapitaal vast in traditionele industrieën waar rendementen kunstmatig op peil worden gehouden door protectie en steunverlening. Er ontstaat aldus een neerwaartse spiraal, waarin het voor nieuwe industrieën steeds moeilijker wordt een goede voedingsbodem te vinden.

De ontwikkeling van nieuwe produkten vereist vaak een steeds grotere minimale schaalgrootte om de preconcurrentiële periode door te komen en om de afzet op rendabele wijze te realiseren. Voor verbetering van bestaande en invoering van nieuwe produktietechnieken geldt hetzelfde. Verder wordt niet voldaan aan de voorwaarde van gerichte en goed gecoördineerde onderzoeks- en ontwikkelingssteun. De fragmentatie leidt hier tot duplicatie en kleinschaligheid die onvoldoende is om de industrie over de hoge drempels naar nieuwe markten te tillen. De enorme en stijgende kosten van deze

[3] Pelkmans, op. cit., blz. 120.

ontwikkelingsfasen vereisen een grote, homogene en zekere thuismarkt. De industrie wordt in de praktijk echter gevangen gehouden in een veel te krap keurslijf.

De bescherming van deelbelangen van economische actoren op nationaal niveau in Europese landen herbergt het gevaar in zich, dat de fragmentatie van markten steeds groter wordt en het doel van een grote, interne markt steeds verder buiten bereik raakt. De problematiek van de stagnerende groei van de industriële produktie wordt dan zowel oorzaak als gevolg van een stagnerend proces van negatieve integratie. Het gevolg hiervan is een streven naar verdere renationalisatie van beleid met overeenkomstige afscherming van de binnenlandse markt of – en dat is een even groot probleem – er ontstaat een neiging tot minimalisering van marktregulering ter voorkoming van competitieve nadelen (de in par. 1.4.2 genoemde 'wedloop naar de bodem') waardoor de legitieme bescherming van de belangen van economische actoren ernstig gevaar loopt.

Beide verschijnselen doen zich momenteel voor. De sterk toegenomen stroom van bij de Commissie gedeponeerde klachten over inbreuken door andere lidstaten op het EEG-verdrag duidt op een toegenomen neiging tot renationalisatie [4]. De huidige terughoudendheid om de markt verder te belasten met bijvoorbeeld een ingrijpend milieubeleid, is een signaal van het verschijnsel van minimalisering van bescherming van belangen van economische actoren, anders dan de direct betrokken industrieën.

3.2.2 *Beleidsproblemen als gevolg van de onvoltooide integratie*

De integratie van de markt voor industriële produkten vraagt opheffing van de fragmentatie op vier verschillende, maar soms nauw samenhangende beleidsterreinen: de douane-unie, het gemeenschappelijk handelsbeleid, het mededingingsbeleid en het industriebeleid in eigenlijke zin. De aard en de omvang van de problemen op deze vier terreinen en hun onderling verband, komen in de navolgende paragrafen aan de orde.

3.2.2.1 De douane-unie

De onvoltooidheid van de douane-unie komt het meest pregnant naar voren in de talrijke grensformaliteiten die het tussenstaatse handelsverkeer belemmeren. Zij zijn symptomatisch voor de tekorten aan positieve integratie binnen de Gemeenschap en zijn niet met louter negatief integrerende maatregelen te verhelpen. Dit wordt duidelijk als men de aan die formaliteiten ten grondslag liggende oorzaken nader beziet. Zij vloeien onder meer voort uit:

- verschillen in normen en standaarden in de nationale veiligheids-, gezondheids- en milieuwetgeving, die bij grensoverschrijding keuringen en andere administratieve handelingen meebrengen;
- verschillen in systeem, reikwijdte en tarieven van indirecte belastingen. Voor de eliminatie van deze verschillen is een, de souvereiniteit van de nationale belastingwetgever verregaand beperkende, beleidsintegratie nodig. Hiervoor bevat het EEG-verdrag overigens wel een rechtsbasis (art. 99 EEG). De traagheid waarmee dit proces tot dusver is verlopen, is indicatief voor de weerstanden die hier in de nationale sfeer leven;
- belemmeringen in het betalingsverkeer (wisselkoerscontroles). Verschillen in het interne macro-economische beleid van de lidstaten, onder meer tot uiting komend in verschillende inflatiegraden, leiden in een stelsel van min of meer vaste wisselkoersen binnen een gemeenschappelijke markt onvermijdelijk tot verstoringen van het externe economische evenwicht van de nationale economieën. Om deze te kunnen redresseren, zullen de betrokken lidstaten uitzonderingen op de – negatieve – vrijheid van betalingsverkeer moeten inroepen (artt. 108 en 109 EEG). Deze economische vrijwaringsmaatregelen tenderen, naar de ervaring leert, tot permanentie. Voor het tussenstaatse handelsver-

[4] Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Beoordeling van de functionering van de interne markt*; Com(83)80 def., EG, Brussel, 1983, blz. 36.

keer uiterst hinderlijke deviezencontroles blijken, bijkans onuitroeibaar. De tekorten aan positieve integratie bij het macro-economisch beleid leggen zo een hypotheek op de eenheid van de gemeenschappelijke goederenmarkt;
- belemmeringen in het vervoer van goederen. De vrijheid van vervoer en de eenheid van de vervoersmarkt vormen een noodzakelijk vervolg op het vrije goederenverkeer. Het ontbreken hiervan schept talrijke belemmeringen in het tussenstaatse goederenverkeer. De zich hier voordoende integratietekorten hebben zowel betrekking op de negatieve als op de positieve integratie. De opheffing hiervan vergt een prealabele politieke keuze omtrent de ordeningsprincipes van een Europese vervoersmarkt, waartoe de Raad, doordat de inzichten van de lidstaten over deze beginselen sterk uiteenlopen, tot dusver nog niet in staat is gebleken.

Grensbelemmeringen zijn hinderlijk voor bestaande goederenbewegingen die desondanks tot stand komen. De onvolkomenheden in de douane-unie beletten echter niet zelden ook het ontstaan van grensoverschrijdende goederenbewegingen:
- verschillen in nationale normen en standaarden zijn voor de marktactoren vaak dermate belangrijk dat zij niet naar buitenlandse produkten zullen vragen, of, wetend dat zij alleen tegen hoge kosten aan de vreemde specificaties kunnen voldoen, zullen nalaten hun produkten elders aan te bieden. De zekerheid vooraf dat produkten elders in het verkeer kunnen worden gebracht zonder op afwijkende voorschriften te stuiten, is vaak een voorwaarde om verantwoord te kunnen opereren op een vreemde nationale deelmarkt. Deze zekerheid kan alleen worden geboden door een aan de negatieve integratie complementaire positieve integratie;
- met de groei van het overheidsaandeel in het nationaal inkomen is ook de betekenis van overheden als marktpartij toegenomen. In diverse, voor de technologische ontwikkeling essentiële marktsegmenten is de overheid de belangrijkste partij aan de vraagzijde. Ofschoon het EEG-verdrag de overheden in principe verbiedt te discrimineren bij het plaatsen van hun orders en opdrachten (negatieve integratie), wijkt de praktijk sterk af van de letter van het verdrag. Doordat nationale overheden zich als marktpartij op het nationale bedrijfsleven plegen te richten, komen grensoverschrijdende handelsstromen niet tot stand, en zijn bepaalde produktmarkten nog steeds per lidstaat gefragmenteerd. De sinds 1958 sterk gegroeide betrokkenheid van de nationale overheden bij het nationale bedrijfsleven als subsidiegevers, heeft de van oudsher in de publieke sfeer bestaande voorkeuren voor het nationale produkt nog versterkt. Immers, men koopt niet bij de buitenlandse concurrent van een gesteunde onderneming. Niet zelden wordt een gesteunde onderneming verplicht zich bij voorrang te voorzien bij een andere gesteunde onderneming. Afgezien van de effecten die nationale steunverlening op de werking van de gemeenschappelijke markt kan hebben, leidt de toepassing van dit instrument zo tot verdere belemmeringen voor de negatieve integratie: potentiële goederenstromen komen niet tot stand.
  De mechanismen voor de controle op de naleving van de negatief integrerende normen schieten te kort;
- harmonisatie van nationale wetgeving, coördinatie van nationaal beleid, aangevuld met een verscherpte integratie waar het gaat om het marktoptreden van nationale overheden als marktpartij, nemen wezenlijke obstakels voor de douane-unie weg. Voldoende zijn deze ingrepen echter niet. Voor bepaalde onderwerpen vereist een goed werkende douane-unie één uniform gemeenschapsregime. Dit geldt in het bijzonder, waar het naast elkaar voortbestaan van zelfstandige nationale rechtsstelsels als zodanig al een belemmering oplevert voor de eenheid van de douane-unie.

De hier gesignaleerde onvolkomenheden in de douane-unie zijn in hoofdzaak te herleiden tot tekortkomingen in de positieve integratie. Tekorten in de negatieve integratie blijken minder te schuilen in de gedragsnormen voor de lidstaten als zodanig, doch meer in de gebrekkige handhavingscapaciteit van de Gemeenschap.

De geconstateerde obstakels in het tussenstaatse handelsverkeer blijken voor het overgrote deel samen te hangen met het optreden van de nationale centrale overheden. Dit is niet verwonderlijk. Het stellen van kwalitatieve randvoorwaarden voor het marktgedrag en het gericht beïnvloeden ervan, bijvoorbeeld door steunverlening, zijn, naar in paragraaf 1.4.3 al bleek, bij uitstek activiteiten die in de nationale sfeer door de centrale overheden worden verricht. De opheffing van de beleidsintegratietekorten in de douane-unie zou dan ook, idealiter, centralisatie van ordenende en sturende competenties op gemeenschapsniveau vergen. Het EEG-verdrag heeft hier al voor suboptimale oplossingen gekozen, door de bevoegdheden in beginsel bij de lidstaten te laten, maar de uitoefening hiervan te binden aan harmoniserende en coördinerende gemeenschapsvoorschriften. Een enkele uitzondering daargelaten hoeft de door het EEG-verdrag gekozen oplossing niet ver achter te blijven bij de theoretisch optimale oplossing. Dit veronderstelt echter wel dat de Gemeenschap tot een effectief gebruik van haar harmoniserende en coördinerende competenties in staat is. De onvolkomenheden in de douane-unie vloeien dan ook niet zozeer voort uit de bevoegdhedenverdeling als zodanig, maar meer uit de gebrekkige hanteerbaarheid van de aan de Gemeenschap toegedeelde competenties.

3.2.2.2 Het gemeenschappelijk handelsbeleid

Het gemeenschappelijke handelsbeleid vormt met het gemeenschappelijk douanetarief de externe sluitsteen op de douane-unie. Wel een sluitsteen die belangrijke onvolkomenheden vertoont, die enerzijds ongunstig werken op de douane-unie en, anderzijds, het voeren van een aan de schaal van de gemeenschappelijke markt aangepast industriebeleid belemmeren.

Tussen het interne vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap en het handelspolitiek beleid tegenover derde landen bestaat een onverbrekelijk verband. Produkten uit derde landen worden in dezelfde mate toegelaten tot het vrije verkeer binnen de douane-unie als produkten uit de lidstaten, zodra in één lidstaat de desbetreffende invoer-formaliteiten zijn verricht en de verschuldigde rechten en heffingen zijn betaald. Dit veronderstelt dat het handelsbeleid niet alleen in termen van bevoegdheden, maar ook inhoudelijk 'gemeenschappelijk' is, en dus aansluit op de gemeenschappelijke markt in wording. Aan dit ideaal beantwoordt het gemeenschappelijk handelsbeleid niet. Weliswaar heeft de Gemeenschap hier een exclusieve bevoegdheid, maar in het kader van de uitoefening daarvan worden geregeld de lidstaten gemachtigd eigen handelspolitieke maatregelen te nemen. Deze praktijk houdt ten dele verband met de weigering van de meeste staatshandelslanden om de Gemeenschap in het internationale verkeer te erkennen. Ten dele is zij te herleiden tot de verschillen in handelspolitieke tradities tussen de lidstaten, die op hun beurt nog weer worden aangescherpt door het nauwe verband dat vooral de grotere lidstaten plegen te leggen tussen het handelsbeleid en het buitenlands beleid. Van een inhoudelijk eenvormig gemeenschappelijk handelsbeleid is dan ook geen sprake.

Deze problemen worden nog verergerd doordat het klassieke handelspolitieke instrumentarium internationaal aan betekenis verliest, en doordat nieuwe vormen van handelsbeleid, zoals grondstoffenovereenkomsten en technische samenwerkingsovereenkomsten, opgang maken. Ofschoon ook deze nieuwe vormen naar het oordeel van het Hof van Justitie onder de exclusieve handelspolitieke bevoegdheden van de Gemeenschap vallen, blijken de lidstaten weinig geneigd zich daaraan te storen. Ten slotte dient nog te worden gewezen op de verschillende informele manieren van bescherming van de eigen handel en industrie. Het belangrijkst zijn de zogeheten 'vrijwillige exportbeperkingen', die hetzij door de betrokken lidstaten zelf, hetzij door hun bedrijfsleven met derde landen of met ondernemingen uit derde landen worden overeengekomen. Het is moeilijk voor de Commissie hierop greep te krijgen, doordat de vorm waarin informele protectie plaatsvindt, op korte termijn kan worden aangepast en nationale overheden hierop moeilijk rechtstreeks kunnen worden aangesproken.

De consequentie van het bovenstaande is dat het handelsverkeer met derde

landen in belangrijke mate wordt bepaald door onderling uiteenlopende handelspolitieke regelingen van de lidstaten. De discrepanties tussen deze regelingen kunnen leiden tot grote verschuivingen in het interne handelsverkeer en kunnen buiten de betrokken lidstaten aanzienlijke economische moeilijkheden veroorzaken. Met het oog hierop is artikel 115 EEG geschreven: met machtiging van de Commissie kunnen lidstaten beschermingsmaatregelen treffen tegen uit derde landen afkomstige goederen, die zich elders in de Gemeenschap in het vrije verkeer bevinden. Dergelijke specifieke vrijwaringsmaatregelen kunnen, naar de praktijk leert, ernstige beperkingen opleveren in het interne vrije goederenverkeer. Zij dragen bij tot de instandhouding van douanegrenzen in het tussenstaatse handelsverkeer. Ofschoon het blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie helemaal niet vanzelfsprekend is dat een per lidstaat gedifferentieerde handelspolitiek aanspraak geeft op toepassing van artikel 115 EEG, blijkt de Commissie in haar toepassing van deze bepaling wel zeer vrijgevig.

Bij de uitwerking en hantering van haar handelsbeleid als complement op het industriebeleid stuit de Gemeenschap op het gegeven dat het laatstgenoemde beleid vooral in de nationale sfeer wordt bepaald. Uiteenlopende opvattingen van de lidstaten over het industriebeleid bemoeilijken een gerichte toepassing van handelspolitieke instrumenten op gemeenschapsniveau. Ook dit resulteert in aandrang van de lidstaten om machtiging te krijgen voor vrijwaringsmaatregelen op grond van artikel 115 EEG. En, als dit niet lukt, tot het nemen van verkapt protectionistische maatregelen in de nationale sfeer.

De tekorten in de positieve integratie liggen, zeker als de competenties van de Gemeenschap inhoudelijk zo worden opgevat als het Hof van Justitie dit doet, bij het handelsbeleid niet in de eerste plaats in de bevoegdhedensfeer. De materiële bevoegdheden van de Gemeenschap strekken in beginsel ver genoeg. De zwakke stee is veeleer dat de Gemeenschap onvoldoende in staat is deze bevoegdheden als *gemeenschaps*competenties te gebruiken. Deze tekortkoming leidt tot een frequent beroep op de vrijwaringsclausule van artikel 115 EEG en aldus tot belemmeringen in het tussenstaatse handelsverkeer.

Het onvermogen om een effectieve handelspolitiek te voeren is, daarnaast, te herleiden tot een beleidsinhoudelijk coördinatietekort. Handelspolitieke maatregelen op gemeenschapsniveau kunnen alleen het economische beleid flankeren, als dit beleid op de schaal van de gemeenschappelijke markt wordt gevoerd. Gemeenschappelijk handelsbeleid als complement op divergerend nationaal economisch beleid is ondoelmatig en werkt op den duur eerder marktfragmentatie dan marktintegratie in de hand. Zo gezien, heeft de functionele eis dat het gemeenschappelijk handelsbeleid op centraal, dat is gemeenschapsniveau, moet worden uitgevoerd consequenties voor de verdeling van industriepolitieke bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten.

3.2.2.3 Het mededingingsbeleid

Voor een verantwoord inzicht in de onvolkomenheden van het mededingingsbeleid van de Gemeenschap, moet dit beleid ruimer worden opgevat dan het klassieke kartelbeleid voor particuliere ondernemingen in vooral de industriesector. De commerciële dienstverlening is van nog steeds groeiende betekenis en er bestaat een nauw verband tussen de ontwikkeling van belangrijke markten voor hoogwaardige industriële produkten en de commerciële dienstverlening.

Concurrentiebeperking en -vervalsing binnen de gemeenschappelijke markt vinden overigens maar zeer ten dele hun oorzaak in particuliere kartelvorming. De eenheid en goede werking van de gemeenschappelijke markt worden ten minste evenzeer bedreigd door het optreden van de nationale overheden (en overheidsinstellingen en -bedrijven) als marktpartij en door overheidsmaatregelen (bijv. steunmaatregelen) die een gerichte beïnvloeding van de marktverhoudingen beogen. Voor zover dit optreden van de nationale overheden het tussenstaatse handelsverkeer beïnvloedt, kwam het hierboven, in paragraaf 3.2.2.1, al ter sprake.

De problematiek van het eigenlijke kartelbeleid, zoals de Gemeenschap dit voert ingevolge de artikelen 85 en 86 EEG, ligt voor de industriële sector vooral in kwesties als de reikwijdte van de vrijstellingen voor alleenverkoop- en alleenvertegenwoordigingscontracten. De beperkende voorwaarden waaronder deze zijn toegelaten, maken ernstige verstoringen in het tussenstaatse handelsverkeer niet zeer waarschijnlijk. De bevoegdheden die de Europese Commissie hier heeft, maken het bovendien betrekkelijk eenvoudig om eventueel aan het licht komende ongewenste consequenties te redresseren.

Belangrijker is het dat, waar de communautaire mededingingsbepalingen in beginsel ook op de dienstensector van toepassing zijn, het communautaire kartelbeleid ten aanzien daarvan nog niet van de grond is gekomen. De hoofdoorzaak hiervan is dat in belangrijke segmenten van de dienstenmarkt nog zelfs geen onvolkomen gemeenschappelijke markt bestaat. Het gaat hier om diensten die ofwel het voorwerp uitmaken van een omvangrijke nationale regulering – vervoer, krediet- en verzekeringswezen – ofwel in belangrijke mate in overheidsregie – telecommunicatie – worden geproduceerd. De armslag voor het communautaire mededingingsbeleid hangt hier ten nauwste samen met de liberalisatie van de diensten- en factormarkten. Dit is een inhoudelijk coördinatieprobleem, dat vooral te herleiden is tot onvoldoende positieve integratie ten aanzien van de ordening van de diensten- en factormarkten: het enkele bestaan van nationale ordeningen en de dispariteiten hiertussen beperken en vervalsen de werking van de gemeenschappelijke markten al zodanig dat particuliere kartelvorming hier weinig aan toe te voegen heeft.

Staatsondernemingen vormen in het gemeenschappelijke mededingingsbeleid een gevoelig probleem. Dergelijke ondernemingen zijn zowel object als instrument van economisch beleid in de meeste lidstaten. Het voeren van een concurrentievervalsingen en -beperkingen tegengaand communautair kartelbeleid ten aanzien van staatsbedrijven – artikel 90 EEG machtigt hiertoe uitdrukkelijk – kan dan ook licht in botsing komen met het beleid dat de nationale overheden jegens en door middel van deze bedrijven voeren. Het in beginsel negatief integrerende kartelbeleid moet hier dus worden geflankeerd door meer of minder vergaande vormen van positieve integratie. Waar de laatste ontbreken, zal het communautaire kartelbeleid tegenover staatsondernemingen altijd problematisch blijven.

Het optreden van overheden als afnemer en opdrachtgever leidt, behalve tot fragmentering van de markt, ook tot vervalsing van de mededingingsvoorwaarden wanneer de omvang en samenstelling van de betalingen van overheidswege mede door overwegingen van economisch beleid worden bepaald. Niet zelden zijn hierin verkapte preferenties en subsidies te ontwaren, die op regionaalpolitieke of industriepolitieke gronden worden gegeven. Ofschoon de Gemeenschap wel beschikt over negatief integrerende compententies (artt. 30, 59, en 92-94 EEG), kan hiermee alleen niet worden volstaan, zeker niet nu het optreden van de overheid als marktpartij in vrijwel alle lidstaten steeds sterker wordt gemodelleerd tot een industriepolitiek instrument.

In grote trekken geldt hetzelfde voor het optreden van overheden als subsidiënt: economische steunmaatregelen zijn financiële voordelen of lastenverminderingen die een aanpassing beogen van het marktgedrag van de gesubsidieerde ondernemingen aan de doelstellingen van het overheidsbeleid. Uit deze omschrijving blijkt dat steunmaatregelen naar hun aard de mededingingsverhoudingen en zo de werking van het marktmechanisme beïnvloeden. In het voetspoor van het GATT en het EGKS-verdrag voorziet het EEG-verdrag met de artikelen 92-94 in een vrij stringent – negatief integrerend – steunverleningsmechanisme, waarvan de hantering primair aan de Commissie is opgedragen. De praktische gevolgen van deze bepalingen zijn ver achtergebleven bij de voorstellingen die de verdragsauteurs ervan hadden. Economische steunmaatregelen zijn in talrijke vormen en toepassingsmodaliteiten het belangrijkste instrument voor het meer gerichte beleid in de lidstaten geworden. Wel heeft de Commissie zekere beperkingen kunnen stellen aan de voor het tussenstaatse verkeer meest schadelijke steunverleningsvormen.

Voor de meest voorkomende regionaalpolitieke en sectorpolitieke nationale steunregelingen, heeft zij zich echter moeten beperken tot het vaststellen van bepaalde marges waarbinnen deze regelingen wel toegelaten zijn. Zo heeft zij niet veel meer dan de scherpste kanten kunnen wegslijpen van de subsidiewedloop die zich vooral na 1973 in de Gemeenschap voordeed. Een in hoofdzaak negatief integrerende competentie, met een weinig adequaat uitvoerings- en controlemechanisme is onvoldoende gebleken om een tegenwicht te bieden tegen de maatschappelijke en politieke vraag naar een met steunmaatregelen te voeren gericht economisch beleid. Hier blijkt het communautaire mededingingsbeleid flankerende vormen van positieve integratie te ontberen.

Actueel is thans de vraag of het mededingingsbeleid in het kader van het industriebeleid in eigenlijke zin geen nuancering behoeft. Hierbij gaat het in eerste instantie om een positieve waardering van samenwerkingsvormen tussen ondernemingen bij het plegen van technologisch onderzoek en het invoeren van technische vernieuwingen. In tweede instantie betreft het de vraag of Europese ondernemingen die in West-Europa en op de wereldmarkt aan scherpe concurrentie van elders gevestigde ondernemingen zijn blootgesteld, niet van een wat soepeler toepassing van het communautaire mededingingsregime mogen profiteren. De samenhangen met het gemeenschappelijk handelsbeleid en het nog overwegend door de lidstaten gevoerde positieve industriebeleid springen hier direct in het oog.

Het beleid ter verzekering van effectieve mededinging binnen de gemeenschappelijke markt dient naar zijn aard op gemeenschapsniveau te worden vastgesteld en uitgevoerd. Het communautaire kartelbeleid tegenover ondernemingen voldoet aan deze eisen en vertoont geen grote integratietekorten. Dergelijke tekorten doen zich wel voor waar de nog bestaande nationale ordening van de commerciële dienstverlening de totstandkoming van een gemeenschappelijke dienstenmarkt in de weg staat, en aldus het voeren van een communautair mededingingsbeleid voor de dienstensector belemmert. Ofschoon de communautaire bevoegdheden voor het tegengaan van concurrentiebeperkend en -verstorend gedrag van de lidstaten naar reikwijdte voldoende zijn, blijken deze in de praktijk veel moeilijker hanteerbaar. De Gemeenschap mag met haar bevoegdheden wel paal en perk stellen aan nationale, de gemeenschappelijke markt verstorende interventies, maar bij gebrek aan voldoende effectieve bevoegdheden om het nationale beleid, ten behoeve waarvan deze interventies worden gepleegd, op gemeenschapsniveau te integreren, is zij hiertoe onvoldoende in staat gebleken. Dit tekort in de positieve integratie staat de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt waar het prijsmechanisme zijn coördinerende functie naar behoren kan vervullen, in de weg. Het vormt, bovendien, een obstakel voor een meer genuanceerde toepassing van de gemeenschappelijke mededingingsregels in het kader van een industriebeleid.

3.2.2.4 Het industriebeleid

De totstandbrenging van het vrije intraverkeer in industrieprodukten, met een hierbij behorende, flankerend gemeenschappelijk handelsbeleid, alsmede de verzekering van effectieve en onvervalste mededinging op de markt voor industrieprodukten, scheppen de voorwaarden waaronder meer gerichte publieke interventies ter versterking van het concurrerend vermogen van de Europese industrie effectief kunnen zijn. *Kunnen* zijn, want alleen als deze interventies op de schaal van de gemeenschappelijke markt worden gepleegd, dat wil zeggen hetzij door de Gemeenschap zelf uitgevoerd, hetzij strikt door haar gecoördineerd, kunnen zij de hiermee beoogde effecten sorteren.
Aan deze fundamentele eis wordt thans niet voldaan. Het overgrote deel van de binnen de Gemeenschap gepleegde industriepolitieke interventies bestaat uit onsamenhangende en vaak onderling strijdige nationale ingrepen. Ingrepen die, naar hierboven bleek bij de bespreking van de douane-unie, het gemeenschappelijk handelsbeleid en het mededingingsbeleid, storende factoren zijn bij de totstandbrenging van eén behoorlijk functionerende gemeenschappelijke markt voor industrieprodukten. Het positieve integratietekort dat

zich hier voordoet, brengt de toekomst van de Europese industrie in gevaar.

Van de vier typen interventies die in de nationale sfeer ten behoeve van het industriebeleid worden gepleegd:

- het scheppen van gunstige infrastructurele randvoorwaarden voor de industriële vernieuwing,
- het voeren van een gericht overheidsaankoop en -opdrachtenbeleid,
- het toepassen van verkapt protectionistische maatregelen,
- het geven van overheidssteun,

belemmeren de drie laatstgenoemde rechtstreeks de totstandkoming van een goed functionerende gemeenschappelijke markt, terwijl interventies van het eerstgenoemde type ook veel minder neutraal zijn dan ze op het eerste gezicht lijken. Zo gezien, zal de verdere voltooiing van de gemeenschappelijke markt gepaard moeten gaan met een zekere vergemeenschappelijking van het nationale industriebeleid. Positieve en negatieve integratie zijn ook hier aan elkaar complementair.

De vermindering van de hier beschreven tekorten in de positieve integratie is overigens niet eenvoudig. De bevoegdheden waarover de Gemeenschap hier beschikt, zijn voor het overgrote deel negatief-integrerend. Zij kan de lidstaten wel bepaalde interventies verbieden, maar zij kan niet haar eigen ingrepen hiervoor in de plaats stellen, noch heeft zij voldoende competenties om de interventies van de lidstaten afdoend op elkaar af te stemmen. Ook beperkt de relatief geringe omvang van haar eigen middelen de Gemeenschap in het voeren van een communautair industriebeleid.

Getoetst aan de eisen van een goede functionele bevoegdhedenverdeling, is de bestaande situatie verre van bevredigend. Juist doordat dispariteiten in een gedecentraliseerd industriebeleid de eenheid en goede werking van de nationale markten bedreigen en tot een suboptimale besteding van middelen leiden, is het industriebeleid overal waar dit in de westerse industrielanden wordt gevoerd, bij uitstek beleid van de centrale overheid. Dit geldt ook voor de nodige infrastructurele voorzieningen, die indien zij aan de lagere overheden werden overgelaten, op de schaal van de nationale markten te kort zouden schieten. Waar de kosten en baten van de hierbedoelde voorzieningen – bijvoorbeeld technische onderzoekscentra, universitaire 'centres of excellence', grootschalige openbare nutsbedrijven – de deelstatelijke, regionale of plaatselijke grenzen overschrijden, dreigt de voorzieningsgraad suboptimaal te worden. Verdere centralisatie van de op deze voorzieningen betrekking hebbende allocatieve beslissingen kan dan noodzakelijk blijken. Ook dit wordt in de beleidspraktijk van de meeste westerse industrielanden weerspiegeld.

3.2.2.5 Conclusie

De integratietekorten die zich op de vier samenstellende delen van een gemeenschappelijke industriebeleid voordoen, leveren wanneer ze in onderling verband worden gebracht, coördinatietekorten op in de inhoudelijke samenhang van het beleid, de verdeling van de beleidsbevoegdheden en in de hantering van deze bevoegdheden. Als het thans vooral op nationaal niveau gevoerde industriebeleid als uitgangspunt wordt genomen, kunnen het op gemeenschapsniveau gevoerde handelsbeleid en het mededingingsbeleid hier niet op aansluiten. Bovendien zullen nationale industriepolitieke interventies de verdere totstandbrenging van het vrije verkeer van industrieprodukten kunnen belemmeren.

Wordt de verwezenlijking van het vrije verkeer van industriële produkten en de hiermee samenhangende diensten als uitgangspunt genomen, dan kunnen de hiervoor nodige negatief integrerende ingrepen de nationale industriepolitieke interventies wel indammen, maar daarvoor geen vervanging bieden. Voor zover het streven naar een vrij verkeer voor industrieprodukten al succes heeft, maakt de hieruit voortvloeiende negatieve integratie de resterende nationale industriepolitieke interventies nog minder effectief.

Is het communautaire mededingingsbeleid de hoofdinvalshoek, dan zullen de concurrentiedistorsies die uit het industriepolitieke optreden van de lidsta-

ten voortvloeien, moeilijk te elimineren blijken. Omgekeerd, zal gerichte hantering van het mededingingsbeleid ten behoeve van industriepolitieke doeleinden onmogelijk blijken zo lang dit industriebeleid op de markt tot uiting komt in onderling onsamenhangende interventies van de lidstaten.

Voor het gemeenschappelijk handelsbeleid geldt hetzelfde als voor het mededingingsbeleid, met dien verstande dat iedere verdere versterking en verdieping van het in de nationale sfeer gevoerde industriebeleid de pressie tot feitelijke renationalisatie van het handelsbeleid groter zal maken, met alle nadelige consequenties van dien voor het vrije intraverkeer van industrieprodukten.

Deze inhoudelijke coördinatietekorten vinden een tegenhanger in coördinatietekorten op het gebied van de bevoegdhedenverdeling. Het brengen van inhoudelijke samenhang tussen de vier samenstellende delen van een gemeenschappelijk industriebeleid wordt in hoge mate bemoeilijkt, doordat de relevante bevoegdheden zijn verspreid over verschillende bestuurslagen, en doordat de Gemeenschap niet beschikt over de middelen om een afdoende verticale en horizontale coördinatie in de uitoefening van deze bevoegdheden af te dwingen. Dit tekort spreekt te meer waar het hier om competenties gaat die binnen de nationale sfeer en voor de nationale markten op centraal niveau zijn geconcentreerd en worden gehanteerd. Geen nationale markt zou naar behoren kunnen werken, indien de voor de marktsubjecten geldende randvoorwaarden van openbare orde, alsmede het macro-economische en gerichte structuur- en industriebeleid op decentraal niveau zouden worden vastgesteld en uitgevoerd, tenzij de decentrale overheden bij de vormgeving en uitvoering van dat beleid onder de strikte, coördinerende curatele van de centrale overheid zouden staan. Het is een illusie te menen dat dit wonder zich in de institutioneel veel brozere Europese economische integratie zou kunnen voordoen.

De coördinatieproblematiek wordt niet opgelost door herschikking van bevoegdheden alleen. Indien zo'n herschikking zou opleveren dat sterke en goed hanteerbare nationale bevoegdheden worden getransformeerd tot zwakke, moeilijk hanteerbare gemeenschapsbevoegdheden, worden de beschreven beleidscoördinatietekorten mogelijk wat minder, maar worden zij niet opgeheven. De hierboven gegeven analyse van het gemeenschappelijke industriebeleid in ruime zin, leert dat het juridisch *mogen* handelen van de gemeenschap niet gelijk mag worden gesteld met het feitelijk *kunnen* handelen. Bij de verwezenlijking van het vrije verkeer van industrieprodukten, bij de gemeenschappelijke handelspolitiek en bij het gemeenschappelijk mededingingsbeleid zijn steeds veelbelovende gemeenschapscompetenties te vinden, die ofwel onvoldoende hanteerbaar blijken (doordat de nodige besluitvorming stokt) ofwel onvoldoende effectief (doordat de nodige beleidsinstrumenten ontbreken).

3.2.3 *Verschillen van inzicht tussen de lidstaten*

De aanvaarding van het beginsel van de gemeenschappelijke markt heeft voor de onderscheiden lidstaten een heel verschillende betekenis gehad [5].

Voor Frankrijk betekende de aan de negatieve integratie inherente beperking van nationale beleidsinstrumenten, een bijna revolutionaire verandering. Traditioneel ligt in de van oudsher dirigistische Franse beleidspraktijk daar de nadruk vooral op de mogelijkheden van centrale leiding van het economische ontwikkelingsproces. Ook ingrijpend voor Frankrijk was de ontmanteling van quota en tarieven tussen de lidstaten en het streven van som-

[5] Belangwekkende informatie leveren de rapporten over het economisch recht van de lidstaten op, die vanaf 1973 in de serie 'Concurrentie en Harmonisatie Wetgeving' door de Gemeenschap zijn uitgegeven.
Zie in het bijzonder de synthese van P. VerLoren van Themaat, *Het economisch recht van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen in een economische en monetaire unie*; serie 'Concurrentie en Harmonisatie van Wetgeving', nr. 20, Brussel, Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen, 1974.

mige andere lidstaten, waaronder de Bondsrepubliek en Nederland, naar lage tarieven aan de buitengrenzen.

Wat de positieve integratie betreft, bestaat over de inhoud en aanpak van het door de overheid te voeren industriebeleid duidelijk verschil van inzicht met andere lidstaten in de Gemeenschap. Van oudsher voert Frankrijk zelf een actief industriebeleid dat een duidelijk sectorale en speerpuntgerichte strekking heeft. Veel belang wordt hierbij gehecht aan het verzekeren van de dominantie van het nationale bedrijfsleven op de binnenlandse markt. Voor zover nodig verzekeren publieke interventies de afscherming van die markt tegen buitenlandse concurrenten en investeringen. De penetratie van buitenlandse markten geniet traditioneel evenzeer een uitgesproken steun van staatswege. Franse ondernemingen die in derde landen willen investeren, worden aanzienlijke waarborgen en faciliteiten geboden. Het Franse industriebeleid, dat zijn institutionele bedding vindt in de economische en sociale vijfjarenplanning (la Planification économique et sociale), kenmerkt zich door typisch verticale integratie van de besluitvorming van de overheid en die van het bedrijfsleven (l'économie concertée). De belangrijkste beleidsinstrumenten waren:

- een omvangrijke regulering van het grensoverschrijdend verkeer van produkten en produktiefactoren (deze vervulde een spilfunctie);
- een gerichte beïnvloeding van de nationale kapitaalmarkt, waarbij ten behoeve van investeringen die in de planificatie waren voorzien, preferenties werden toegekend;
- een omvangrijke publieke sector van het bedrijfsleven, die instrumenteel werd gehanteerd bij de verwezenlijking van industriepolitieke doeleinden;
- een gericht gebruik van de para-statelijke en statelijke markten voor de bevordering van in het plan passende industriële activiteiten;
- steunmaatregelen en andere preferenties die in overleg met het betrokken bedrijfsleven ter beschikking werden gesteld (de z.g. quasicontrats du Plan);
- de opbouw en instandhouding van overheidswege van een omvangrijke infrastructuur ten behoeve van de door het Plan bevoorrechte industriële sectoren. Het betreft hier zowel de fysieke infrastructuurvervoersverbindingen, telecommunicatie en energievoorziening - de technisch-wetenschappelijke infrastructuur – als de financieringsinfrastructuur;
- een actief prijsbeleid; dit was nodig omdat de afscherming van de buitenlandse concurrentie en het ontbreken van een beleid ter bevordering van een effectieve mededinging op de binnenlandse markt, het Franse industriebeleid kwetsbaar maakte voor ongedisciplineerde prijsvorming.

Uit dit overzicht van het instrumentarium van het Franse industriebeleid is eenvoudig af te leiden waarom het zo kwetsbaar is gebleken bij de economische integratie in West-Europa en waarom de verdere voltooiing van de interne markt het nog kwetsbaarder zal maken. De zwakke plekken zitten vooral in de spilfunctie van de instrumenten ter beheersing van het grensoverschrijdende verkeer, het instrumentele gebruik van de publieke sector van het bedrijfsleven, de preferentiële hantering van de (para)statelijke markten, het omvangrijke instrumentarium voor een steunverlening op maat en het discriminatoir gebruik van de regulering van de kapitaalmarkt.

Dit overzicht laat ook zien dat overneming van het Franse industriepolitieke concept door de Gemeenschap gepaard zou moeten gaan met omvangrijke bevoegdhedenoverdrachten en grote eisen zou stellen aan het besluitvormende, coördinerende en uitvoerende vermogen van de Gemeenschap. Knelpunten zouden zich onder meer voordoen bij het gemeenschappelijk handelsbeleid, dat in de Franse voorstelling een aan het industriebeleid ondergeschikt instrument is, de financiële middelen van de Gemeenschap, en in de institutionele structuur. De voor zo'n industriebeleid nodige afstemming met het bedrijfsleven vergt een verregaande mate van centralisatie en hiërarchisering. Wellicht het grootste bezwaar ervan is dat de voorbereiding, uitwerking en uitvoering ervan een eenheid en discipline in besluitvorming vergt, die in de Franse nationale context, ondanks zijn sterk interventionistische traditie, al nauwelijks te bereiken is, laat staan in de zoveel moeizamer opererende en heterogener samengestelde communautaire besluitvormingsmachinerie.

In tegenstelling tot de Franse traditie geeft in de Bondsrepubliek – en tot op zekere hoogte thans ook in Groot-Brittannië – vooral de markt richting aan de economische ontwikkeling. In de Bondsrepubliek zijn sturingsmogelijkheden van de federale overheid en van de deelstaten steeds bewust beperkt gehouden en het beleid is van de aanvang af gericht geweest op een open, tariefvrije interne EG-markt voor industriële goederen en een zo laag mogelijk buitentarief van de EG. In Groot-Brittannië is, door de grote ideologische verschillen tussen conservatieven en Labour geen overheersende economische traditie aan te geven, maar wordt de Europese integratie thans vooral gezien in termen van marktintegratie.

De Westduitse en de Britse benadering van het industriebeleid is derhalve duidelijk anders dan de Franse. Daarin ligt het zwaartepunt op het handhaven van een stabiel macro-economisch klimaat, effectieve mededinging en een marktstructuur die een soepele aanpassing aan nieuwe economische en technologische ontwikkelingen mogelijk maakt. Anders dan in de Franse industriepolitieke traditie, wijst de Westduitse doctrine gerichte dwingende interventies in de produktiestructuur van ondernemingen en bedrijfstakken in beginsel af. In deze marktgerichte visie op het industriebeleid past een selectieve toepassing van het handelspolitieke instrumentarium niet. Integendeel, zowel binnen de Gemeenschap, als in de relaties van de Gemeenschap met derde landen heeft de Bondsrepubliek zich gewoonlijk sterk gemaakt voor het opruimen van technische handelsbelemmeringen en voor de verdere opening van produkt- en factormarkten. Zowel in Groot-Brittannië als de Bondsrepubliek geniet thans de aanbodzijde van de markt veel aandacht. Door het wegnemen van institutionele belemmeringen voor adequate reacties van het bedrijfsleven op verschuivingen in de concurrentieverhoudingen, hoopt men de armslag voor industriële vernieuwingen te verruimen. Privatisering en deregulering zijn daar instrumenten ten behoeve van het industriebeleid.

Ofschoon in beide landen steunverlening aan het bedrijfsleven op grote schaal voorkomt, staat dit instrument niet hoog aangeschreven. In beide landen is een duidelijke tendentie zichtbaar om het gebruik ervan te beperken. Deze gereserveerdheid wordt gevoed door toenemende twijfel over de effectiviteit van dit type interventie als beleidsinstrument.

Wel veel gewicht, zeker in de Bondsrepubliek, krijgt de instandhouding van de fysieke, wetenschappelijke, technisch-wetenschappelijke en financieringsinfrastructuur ten behoeve van het bedrijfsleven. Hetzelfde geldt, al wordt dat zelden openlijk uitgesproken, voor de (para-)statelijke markten, waar gerichte preferenties voor de geavanceerde nationale industrie heel gewoon zijn.

Een overzicht van het Westduitse (en Britse) industriepolitieke instrumentarium ziet er dan ook heel anders uit dan het Franse. De nadruk ligt hier veel meer op de indirecte en structurele instrumenten, dan op de rechtstreeks werkende interventies.

- Indirecte instrumenten:
  - . de handhaving van effectieve mededinging op de markt;
  - . de verzekering van stabiele macro-economische en monetaire verhoudingen;
  - . de versterking van de marktsector en het wegnemen van rigiditeiten (privatisering en deregulering);
  - . de verruiming van de markt door het wegnemen van technische handelsbelemmeringen;
  - . de verbetering en instandhouding van de infrastructuur voor het bedrijfsleven.
- Directe instrumenten:
  - . preferenties op (para-)statelijke markten;
  - . steunverlening ten behoeve van industrieel onderzoek en produktieontwikkeling en, aanvullend, ten behoeve van investeringen.

Bij deze typering van de Westduitse en Britse opvattingen over het industriebeleid moet in het oog worden gehouden dat de beleidspraktijk niet helemaal wordt gedekt door de officieel beleden zienswijzen. Vooral in het

kader van het zogenoemde defensieve industriebeleid heeft de Westduitse regering, niet zelden op aandrang van en in samenwerking met de deelstaten, menigmaal verstrekkende sanerings- en steunregelingen toegepast. Opvallend in deze benadering is dat de verdere totstandbrenging van de interne markt, de uitbreiding en versterking van het communautaire mededingingsbeleid en een voorzichtige hantering van de communautaire handelspolitieke bevoegdheden weinig spanningen opleveren. Zij passen bij de doeleinden van het Westduitse industriebeleid en laten het instrumentarium ervan goeddeels onverlet. Alleen de zogeheten directe instrumenten kunnen erdoor in de knel komen.

Omdat een verder voltooide interne markt en een verscherpt communautair mededingingsbewind als zodanig al een – belangrijke – industriepolitieke betekenis wordt toegekend, en de overige instrumenten een in beginsel subsidiair en tijdelijk belang hebben, zou het overnemen van het Westduitse industriepolitieke concept voor de Gemeenschap weinig aanvullende beleidsbevoegdheden op gemeenschapsniveau vergen. Het gevaar van overbelasting van het communautaire besluitvormingsmechanisme is hier betrekkelijk gering. In hoofdzaak zou kunnen worden volstaan met de toepassing van de – op enkele onderdelen uit te breiden – negatief integrerende bevoegdheden van de Gemeenschap. Daarbij hoeven zich geen grote beleidsinhoudelijke en bestuurlijke coördinatieproblemen voor te doen.

In de Italiaanse – en met wat andere accenten, ook in de Griekse en Ierse benadering wordt een actief industriebeleid, zowel binnenslands als in het kader van de Gemeenschap, vooral beschouwd als een middel tot vermindering van de daar sterke regionale onevenwichtigheden in welvaart en economische activiteiten. Het industriepolitieke instrument bij uitstek is de naar verhouding zeer omvangrijke publieke sector van het bedrijfsleven en een uitgebreid arsenaal aan steunmaatregelen. De nationale (para-)statelijke markten plegen er feitelijk strikt te worden beschermd. De verdere voltooiing van de interne markt en de uitbreiding en verscherping van het communautaire mededingingsbeleid zal voor deze lidstaten een ernstige aanslag op het beleidsinstrumentarium betekenen en tevens de effectiviteit van hun beleid verregaand kunnen aantasten doordat de concentratietendensen op de interne factormarkten zullen worden versterkt. Zij zijn zich die consequentie terdege bewust, gelet onder meer op de afwerende reacties van Italië op iedere verscherping in de toepassing van het in het bijzonder voor de publieke sector van het bedrijfsleven geldende artikel 90 EEG. Ook de hardnekkigheid waarmee vooral Ierland en Griekenland economische convergentie – dat wil in dit geval zeggen vermindering van de verschillen in economische ontwikkeling en welvaart – als voorwaarde verbinden aan de verdere voltooiing van de interne markt, wijst sterk in deze richting. Deze houding zal, hoe verklaarbaar ook, de Gemeenschap belasten met herverdelingsproblemen die een groot beslag zullen leggen op haar begroting en die de besluitvorming over de voltooiing van de interne markt verder kunnen bemoeilijken.

De industriepolitieke visies van de Benelux-staten houden, globaal genomen, het midden tussen de Franse en Westduitse. Vooral in de jaren zeventig is daar getracht industriebeleid te voeren via een sectorale invalshoek. Deze aanpak maakt thans in Nederland plaats voor een, meer zwaartepuntgericht, zogenoemd aandachtsgebiedenbeleid. Zowel in België als in Nederland worden ook bij het offensieve industriebeleid steunmaatregelen aangewend. De (para-)statelijke markten spelen ook een – naar het zich laat aanzien toenemende – rol in dat beleid. Aandacht geniet ook de verbetering van de geheel of ten dele van overheidswege gefinancierde wetenschappelijke en technisch-wetenschappelijke infrastructuur. Meer bij de Westduitse opvattingen past het accent dat in Nederland en België wordt gelegd op de versterking van de marktsector in zijn geheel. Hetzelfde geldt voor de pertinente afwijzing van belemmeringen voor uit derde landen afkomstige investeringen en de grote terughoudendheid bij het toepassen van handelspolitieke maatregelen in het kader van het industriebeleid. Daarvoor zijn de Benelux-landen

te zeer afhankelijk van de buitenlandse handel.

De verdere voltooiing van de interne markt en de uitbreiding en verdieping van het communautaire mededingingsbeleid zal voor het industriebeleid van deze lidstaten grote gevolgen kunnen hebben. De juridische marges voor de hantering van sommige instrumenten zullen zeker nauwer worden. Maar belangrijker is, dat deze bij uitstek open volkshuishoudingen uiterst gevoelig zullen zijn voor iedere uitbreiding en intensivering van het tussenstaatse handels- en factorverkeer. Dit zal doorwerken in de effectiviteit van hun industriepolitieke interventies, die heel kwetsbaar worden voor reacties van elders gevestigde marktactoren en van de andere lidstaten.

Uit dit overzicht blijkt dat het vinden van een gemeenschappelijke industriepolitieke formule tussen de sterk uiteenlopende opvattingen van de lidstaten niet eenvoudig zal zijn. Het belangrijkste principiële verschil betreft de Franse benadering van de 'reconquête du marché intérieur' met de hieraan verbonden hantering van het handelspolitieke instrumentarium in beschermende zin (zij vindt ook bij Italië en Griekenland ondersteuning) en de meer op vrijhandel in wederkerigheid gerichte Westduitse, Britse en Beneluxbenadering. In de laatste opvatting zijn structurele verhogingen in het buitentarief niet bij voorbaat uitgesloten, maar dienen zij in principe niet te berusten op eenzijdig handelen van de Gemeenschap. De overige verschillen zijn gradueler: meer of minder gebruik van de publieke sector van het bedrijfsleven, meer of minder toepassing van steunmaatregelen, enzovoort.

3.2.4 *De positie van de Nederlandse industrie*

De interne markt voor industriële goederen van de Gemeenschap is van groot belang voor de Nederlandse industrie. Circa twee derde van de industriële exporten (SITC-groepen 5 t/m 8) is gericht op de Gemeenschap. Vergeleken met een gemiddeld percentage van 50 voor de overige lidstaten, is deze gerichtheid erg groot. De openheid van de Nederlandse industrie wordt ook geïllustreerd door het gegeven dat importen plus exporten van industriële produkten een totaalbedrag omvatten dat overeenkomt met een derde van het nationale inkomen. Het overeenkomstige cijfer van de meeste andere lidstaten ligt tussen de 15 en 20 procent.

De Nederlandse industrie is in absolute en in relatieve termen in hoge mate verweven met de Europese markt voor industriële goederen. De kwantitatieve omvang hiervan geeft al voldoende het belang aan van de voltooiing van de negatieve integratie voor deze sector van de Nederlandse economie.

Onderscheiden naar sectoren volgens de Standard International Trade Classification is het op de Gemeenschap gerichte industriële exportpakket van 1983 te verdelen in:

chemie	32% (SITC 5)
fabrikaten	27% (SITC 6)
machines	28% (SITC 7)
diverse fabrikaten	13% (SITC 8)

Vergeleken met de gemiddelde cijfers voor de Gemeenschap (17, 27, 41 en 15% voor resp. SITC 5, 6, 7 en/ 8) valt op dat Nederland relatief veel meer chemische produkten (SITC 5) exporteert en relatief minder machines en voertuigen (SITC 7).

Enige relativering van deze cijfers is echter op zijn plaats. Tegenover een bruto produktiewaarde van ruwweg 68 miljard gulden in de petro-chemische en chemische industrie in 1982, waarvan ongeveer 50 miljard bestemd voor de export, stond een import van ruim 40 miljard gulden aan produkten benodigd voor de realisering van deze produktie. Hoewel de netto-export dus aanzienlijk geringer is, moet worden geconstateerd dat de chemische sector van groot belang is voor de Nederlandse economie. Deze industrietak levert 10% van de industriële toegevoegde waarde en 12,5% van de industriële werkgelegenheid.

Hetzelfde geldt voor de machine-, elektrotechnische en transportmiddelenindustrie (de leveranciers van exporten in SITC 7). Tegenover een bruto produktiewaarde van bijna 45 miljard gulden en een exportwaarde van bijna 30 miljard gulden stond in 1982 een importwaarde van ruim 15 miljard gulden. Hoewel ook hier de geringere netto-exportwaarde het belang van de bruto-exporten relativeert, geldt ook voor deze industrietak dat zij een grote rol speelt in de Nederlandse industrie. Hier wordt een kwart van de netto-industriële toegevoegde waarde en een kwart van de industriële werkgelegenheid gecreëerd.

Voor de traditionele produkten (in het algemeen SITC-goederen 6 en delen van SITC 8) is de marktfragmentatie een veel minder groot probleem: de beleidsfragmentatie is hier veel geringer en de handelswegen zijn reeds gebaand. De beleidsfragmentatie waarover in de vorige paragraaf is gesproken, treft vooral de produkten van de SITC-groepen 5 en 7, alsook delen van 8 (m.n. medische apparatuur en meetinstrumenten). Juist in deze produktgroepen treft men de geavanceerde produkten aan, waarvan het groeipotentieel groot wordt geacht en als zodanig van belang voor de Nederlandse economie. De marktimperfecties die uitgaan van de onvoltooide integratie, treffen dus vooral de chemie en andere sectoren waar de meer geavanceerde produkten worden voortgebracht. De handel in hi-tech produkten wordt belemmerd door handelsprotectie, discriminatoir overheidsaankoopbeleid, ineffectief steuntoezicht en dergelijke. Deze belemmeringen staan de noodzakelijke produkt- en produktieprocesvernieuwing in de weg. Evenmin wordt de minimaal noodzakelijke schaalgrootte van de markt gerealiseerd, die juist voor de ontwikkeling van deze produkten voorwaarde voor rendabele produktie is.

Twee deelmarkten die voor de Nederlandse economie erg belangrijk zijn, de chemie en de elektrotechnische industrie, worden gekarakteriseerd door grote onevenwichtigheden, die door nationaal overheidsbeleid niet opgelost kunnen worden.

De verhoudingen op de markt voor chemische produkten zijn grondig gewijzigd als gevolg van de twee oliecrises in de jaren zeventig. De prijsverhogingen leidden tot kostprijsstijgingen die doorwerkten in de eindprijzen van de chemische sector. Met name de markten voor basis-chemicaliën en chemische halffabrikaten, produkten die meer dan drie kwart van de produktie- en exportwaarde van de Nederlandse chemische industrie uitmaken, hadden hierdoor zwaar te lijden. In grote delen van deze sector ontstond een forse overcapaciteit en kwamen rendementen onder druk te staan; niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen van de Gemeenschap [6]. De Nederlandse chemie heeft er alle belang bij dat de toegang tot andere Europese markten wordt verbeterd en dat een saneringsprogramma op Europese schaal wordt gerealiseerd. De Nederlandse chemische industrie beschikt over een uiterst modern produktie-apparaat en geniet een aantal comparatieve voordelen, door een gunstige vestigingsplaats en infrastructuur en de nationale beschikbaarheid van grondstoffen als zout en aardgas. Door de toenemende concurrentie vanuit de OPEC-landen, waar nieuwe produktiecapaciteit wordt opgericht, wordt de Europese chemische produktie onder – zij het voorlopig nog lichte – druk gezet om haar produktiepakket meer te richten op hoogwaardiger chemische produkten en om haar produktieproces nog meer te rationaliseren. Ook dit aspect benadrukt de behoefte aan flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Hoewel de noodzaak tot gerichte Europese actie door producenten en overheden wordt erkend, blijkt dit in de praktijk nog op grote moeilijkheden te stuiten. Nationale belangen, individuele bedrijfsbelangen en verschillen van mening ten aanzien van het meest geschikte beleid doorkruisen een gerichte Europese aanpak. De Commissie is er niet in geslaagd een dergelijk gecombineerd beleid te initiëren en besloot in 1984 dat de daad aan de industrie zelf is. Dit is een duidelijke indicatie van het onvermogen van de lidstaten om het beleid te coördineren, terwijl er op commu-

[6] K. Vijlbrief, '*Lange-termijn-vooruitzichten van de chemische industrie*'; intern werkdocument WRR, augustus 1985.

nautair niveau een tekort aan handelingsvermogen bestaat om een doorbraak in de problematiek te forceren.

De markt voor elektrotechnische produkten wordt in niet mindere mate gehinderd door dezelfde euvels. In deze industrietak zijn de marktverhoudingen in de afgelopen decennia eveneens grondig gewijzigd, als gevolg van de snelle technische ontwikkeling, met vergaande consequenties voor de samenstelling van het produktiepakket en de organisatie van de produktie, en door de opkomst van nieuwe concurrerende landen. In Nederland is het Philips-concern veruit de grootste producent, die drie kwart van de produktie van deze industrietak voor haar rekening neemt. Van de totale produktie wordt 70% over de grens afgezet. Het simpele feit dat de druk om tot verdere integratie te komen juist vanuit het Philips-concern erg groot is, toont het belang dat deze industrietak heeft bij een voltooide interne markt [7].

Door de scherpe concurrentiestrijd op de internationale markt werd grootschalige produktie, sterke kwaliteitsbeheersing en daarmee kostprijsbeheersing van essentiële betekenis. De produktie werd hierdoor geconcentreerd in grote internationale produktiecentra in een proces van aankoop van grote buitenlandse bedrijven en van afstoten van kleine produktiecentra in met name Nederland. De positie van Philips in Nederland kreeg steeds meer het karakter van ondersteuning van buitenlandse produktiecentra op het gebied van research, en produkt- en procesontwikkeling. Alleen door verplaatsing naar en concentratie van produktie in relatief grotere markten dan de Nederlandse, kan Philips zijn concurrentievermogen handhaven. Directe investeringen in het buitenland, ter vervanging van produktie en export vanuit Nederland, maakten het mogelijk de belemmeringen als gevolg van een gefragmenteerde markt te overwinnen. Dit geldt voor de consumentenelektronica, maar in nog heviger mate voor de professionele elektronica van de zware elektrotechnische industrie en de telecommunicatie-apparatuur [8]. Deze belangrijke groeimarkten worden geconfronteerd met een sterk protectionistisch overheidsbeleid, dat de oprichting van buitenlandse vestigingen en samenwerkingsverbanden met grote buitenlandse bedrijven noodzakelijk maakt. In de enorme concurrentieslag met Japan en de Verenigde Staten op deze markt blijkt het al dan niet realiseren van een homogene interne markt van doorslaggevende betekenis.

Samengevat kan hier worden gesteld, dat in het algemeen de gerichtheid van de Nederlandse industrie op de interne markt van de Gemeenschap groot is. Meer specifiek blijkt dit vooral voor de industrie waar meer geavanceerde goederen worden voortgebracht. Het hele scala van marktbelemmeringen, zoals behandeld in de vorige paragrafen, is van toepassing op juist deze industrietakken. De toenemende multinationalisatie door directe investeringen in het buitenland van bedrijven in deze sectoren en de door hen uitgeoefende druk van 'onderaf' om integratie van de markten te realiseren, getuigt van de economische noodzaak hiertoe. Nederland met zijn zeer beperkte binnenlandse markt – wat een steeds groter wordend comparatief nadeel inhoudt – heeft hier een groeiend belang bij.

3.3 De interne markt van landbouwprodukten

3.3.1 *Het landbouwbeleid in historisch perspectief*

Landbouwprodukten hebben een geringe prijselasticiteit. De hoeveelheden die door het jaar heen worden aangeboden, hangen sterk af van de weersomstandigheden en het groeiritme van de gewassen en het is moeilijk en duur dermate grote voorraden aan te leggen dat de schommelingen in aanbod kunnen worden opgevangen. Dit, gevoegd bij het belang dat wordt ge-

---

[7] *Europa 1990. An agenda for Action* (Plan-Dekker); Eindhoven, N.V. Philips Gloeilampenfabrieken, 1985.

[8] W. Benink, *'Lange-termijn vooruitzichten van de elektrotechnische industrie';* WWR-serie Werkdocumenten nr. W9, 's-Gravenhage, 1985.

hecht aan een ongestoorde voedselvoorziening, heeft veel nationale overheden vanaf het midden van de vorige eeuw gedwongen tot het voeren van een landbouwbeleid. In West-Europa was de landbouwcrisis aan het eind van de vorige eeuw een belangrijke aanleiding dit beleid te intensiveren. De landbouwproblematiek was ook toen een gevolg van overproduktie, lage prijzen, internationale marktontwrichting en bescherming van eigen markten. Ook de landbouw in Nederland raakte in het slop, doordat het de boeren aan de macht en middelen ontbrak om zich te heroriënteren. Het beleid was er mede op gericht de hieruit voortvloeiende verpaupering van het platteland in het algemeen tegen te gaan.

Deze argumenten voor het voeren van een landbouwbeleid gelden nog steeds en het stichten van een Europese economische gemeenschap zou geen kans van slagen hebben gehad als voorbij was gegaan aan de noodzaak tot het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid, gericht op verwerkelijking van de traditionele doelstellingen van het nationale landbouwbeleid binnen het kader van één gemeenschappelijke markt. Renationalisatie, in welke vorm ook, van het landbouwmarktbeleid dat binnen de EG is ontwikkeld, kan de problemen waarmee wordt geworsteld daarom niet oplossen, maar maakt veeleer de oplossingmarges nog smaller dan zij al zijn.

Het bovenstaande verklaart de relatief sterke positie van de landbouwsector en het telkenmale mislukken van de pogingen om de steun aan die landbouwsector te saneren. Zo is men het er wel over eens dat de uitgaven ten behoeve van de landbouw een te grote plaats innemen op de EG-begroting, maar pogingen deze te verminderen, stuiten steeds op succesvol verzet. De Europese Commissie dringt al sinds jaren aan op verlaging van de graanprijzen ten einde deze meer in overeenstemming te brengen met het wereldprijspeil. Maar in haar recente Groenboek wijst zij erop hoe moeilijk het is voor de Raad van Ministers een dergelijk beleid in de praktijk te brengen zonder aanvullende maatregelen voor inkomenssteun voor de boeren[9]. Pogingen, zoals in de zomer van 1984, om de landbouwministers onder curatele te plaatsen van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën zijn tot nu toe mislukt.

Er zijn echter drie factoren waardoor in de toekomst een zekere toename van de druk op het landbouwpolitieke circuit valt te verwachten[10].

In de eerste plaats neemt het aantal van de in de landbouw werkenden nog voortdurend af, hetgeen een vermindering betekent van de door de landbouworganisaties aan te bieden politieke steun. Bovendien zijn er de laatste decennia andere belangenorganisaties ontstaan, die zich bezighouden met aspecten die de landbouw betreffen en die regels willen vaststellen die het landbouwproduktieproces direct of indirect beïnvloeden. Organisaties die de belangen van consumenten behartigen, verzetten zich steeds meer tegen de aanzienlijke overdracht van inkomen van consument naar producent via hoge prijzen en dringen, onder verwijzing naar wereldmarktprijzen, aan op prijsverlaging. Andere organisaties leggen de nadruk op de bescherming van het natuurlijke milieu, dat volgens hen door de intensieve landbouwbeoefening wordt bedreigd, de bescherming van het landschap en een humanere behandeling van de dieren. Dit betekent dat het landbouwbeleid minder dan voorheen het monopolie is van de landbouworganisaties. De WRR heeft in 1984 aandacht aan deze problematiek besteed in zijn studie over een geïntegreerde landbouw[11].

In de tweede plaats is er het probleem van de financiering van het beleid. Een groot deel van de financiële middelen van de Gemeenschap wordt aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid besteed, en de aan de Gemeenschap ter beschikking gestelde eigen middelen dreigen door de nog steeds stijgende

---

[9] European Community, *Perspectives for the Common Agricultural Policy. The Green Paper of the Commission;* Brussel, juli 1985.

[10] S.L. Louwes, *landbouwbeleid in de EG: het besluitvormingsproces;* WRR-serie Werkdocumenten nr. W11, 's-Gravenhage, WRR, 1985.

[11] W.J. van der Weijden e.a., *Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw;* WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V44, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

landbouwuitgaven te worden opgeslokt. Terwijl de begroting voor landbouwuitgaven in 1982 nog 12 miljard Europese rekeneenheden (ECU) besloeg, is dit bedrag inmiddels gestegen tot 21 miljard ECU. Over de laatste 10 jaar bedroeg de reële stijging van de landbouwuitgaven gemiddeld ongeveer 7% per jaar. Het aandeel van het Europese Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) in de algemene begroting van de Gemeenschap bevond zich, afgezien van een korte onderbreking, in de periode 1977-1986 op een niveau van ruim 70%. De bereidheid om deze middelen ter beschikking te stellen, neemt echter steeds meer af, omdat men deze voor andere beleidsterreinen wil gebruiken. Tot nu toe stelden de ministers van Landbouw de prijzen autonoom vast en de financiële middelen die hiervoor nodig waren, werden bijna automatisch ter beschikking gesteld, ondanks protesten van de Commissie en het Europese Parlement. Voor de toekomst is men van plan eerst de voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikbare middelen te laten vaststellen in een Raad van Ministers, bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën, waarna het aan de ministers van Landbouw wordt overgelaten deze middelen te besteden. Als algemeen principe zou hierbij moeten gelden dat de uitgaven voor de landbouw niet sneller mogen stijgen dan het totaal van de begroting van de Gemeenschap.

In de derde plaats is er de beperkte opnamecapaciteit van de wereldmarkt voor de steeds grotere hoeveelheden produkt. Enerzijds leidt dit tot steeds lagere afzetprijzen en dientengevolge steeds hogere subsidies en kosten, anderzijds tot gespannen verhoudingen met andere exporteurs, zoals de Verenigde Staten.

Deze drie factoren kunnen in de toekomst de relatieve autonomie van het landbouwpolitieke circuit aantasten, maar vooralsnog wordt de politieke haalbaarheid van oplossingen voor de gesignaleerde problemen voor de landbouwsector in belangrijke mate bepaald door de deelnemers aan dat circuit.

In januari 1962 werden door de Raad van Ministers de principes van de gemeenschappelijke marktorganisatie aanvaard, namelijk eenheid van markten, communautaire preferentie en financiële solidariteit. Hiermee werd een groot deel van de doelstellingen bereikt. Door het vervangen van de nationale marktorganisaties door een gemeenschappelijke marktorganisatie, het gelijktrekken van prijsniveaus in de lidstaten en het afschaffen van handelsbelemmeringen aan de binnengrenzen wordt de eenheid van markten bevorderd. Communautaire preferentie behelst het bevoordelen van de intrahandel boven de handel met niet-EG-landen door gemeenschappelijke bescherming aan de buitengrenzen van de Gemeenschap. De financiële solidariteit wordt nagestreefd door via het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw de inkomsten en uitgaven van het beleid voor gemeenschappelijke rekening te laten komen.

De problemen die zich in de landbouw voordoen en die onvoldoende door het huidige beleid worden gepareerd, kunnen worden geordend onder drie thema's: overproduktie, marginale gebieden en milieu. Bij het streven de landbouw en de handel in landbouwprodukten deel te laten uitmaken van de gemeenschappelijke markt is prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid. Dit beleid heeft echter, in samenhang met de naoorlogse technologische ontwikkeling en stagnering van de vraag, geleid tot een aanzienlijke overschotproduktie.

Deze ontwikkeling geldt voor de Gemeenschap in haar geheel, maar regionaal zijn er grote verschillen. Enerzijds zijn er de centrale gebieden, waar de landbouw rendabel is en een belangrije bijdrage levert tot de welvaart. Anderzijds is er een toenmend aantal marginale gebieden, waar de landbouw in het verleden een van de voornaamste bronnen van inkomsten was, maar onder de huidige omstandigheden niet meer rendabel kan worden beoefend.

De veranderingen die zich hebben voorgedaan en blijven voordoen in bedrijfsvoering en techniek, hebben ook een grote weerslag op het milieu, al is het alleen maar omdat twee derde van het grondgebied van de Gemeenschap gebruikt wordt voor argrarische produktie. Problemen ontstaan door het gebruik van bestrijdingsmiddelen en kunstmeststoffen die het grondwater en

het oppervlaktewater kunnen vervuilen. De intensieve veehouderij geeft stankoverlast en produceert een overschot aan organische mest. De veranderingen in het landschap en milieu hebben ook tot verarming van flora en fauna geleid.

3.3.2 *Drie centrale problemen*

3.3.2.1 Het overschotprobleem

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid beoogt de produktiviteit van de landbouw te bevorderen, een politiek aanvaardbare levensstandaard voor de landbouwende bevolking te bewerkstelligen tegen politiek aanvaardbare prijzen voor de consument, en de markt te stabiliseren.

In feite is echter aan twee doeleinden prioriteit gegeven: een aanvaardbaar inkomen voor overblijvende boeren en stabilisatie van markten. Maar ook dan vormt het landbouwprijsbeleid een te ongedifferentieerd instrument om deze doeleinden tegelijkertijd na te streven. Dit weerspiegelt zich in het huidige beleid van marktondersteuning, dat er vooral op gericht is geweest de prijzen van enkele belangrijke produkten op een zodanig hoog niveau te houden dat de inkomensdruk in de landbouw binnen de perken bleef. Van deze zogenoemde zware-marktordeningsprodukten zijn melk, suiker en tarwe voor Nederland van belang.

De moeilijkheid bij het tegelijkertijd nastreven van marktevenwicht en inkomenspariteit ligt in het feit dat voor marktevenwicht lagere prijzen noodzakelijk zijn dan voor voldoende inkomensvorming gewenst is. Van tweeën dus één: ofwel een prijsniveau waaruit marktevenwicht resulteert, maar ook een sociaal onaanvaardbaar inkomen, koude sanering van bedrijven en afstoten van marginale gronden, ofwel een sociaal aanvaardbaar prijsniveau, maar dan ontstaan overschotten en financieringsproblemen. En wanneer de situatie toevallig al zo is dat tegelijkertijd aan de eis van marktevenwicht en aan een redelijk geachte inkomensvorming is voldaan, wordt deze weer snel verstoord door de voortgaande technische ontwikkeling, die het aanbod trendmatig doet stijgen boven de in de Gemeenschap stagnerende vraag.

De technische vooruitgang in de landbouw maakt het mogelijk steeds meer produkten af te leveren tegen een relatief geringere inzet van produktiemiddelen [12]. Dit komt doordat de omvang van inspannende werkzaamheden zoals ploegen, zaaien en ook oogsten bij een hoger produktieniveau niet toeneemt, maar ook doordat de efficiëntie van het gebruik van variabele produktiemiddelen stijgt bij hogere opbrengsten per hectare. Bij elke stand van de techniek is de onderlinge afstemming van de factoren die de groei van de gewassen bepalen, beter mogelijk naarmate een kleiner aantal zijn invloed doet gelden. Voor zover landbouw, gegeven de natuurlijke omstandigheden, het cultuurtechnisch niveau en het prijsniveau, rendabel is, is het daarom het voordeligst de mogelijkheden tot verhoging van de opbrengst per hectare die worden geboden door de vooruitgang van de techniek, optimaal te benutten. Nu al kan worden vastgesteld dat deze opbrengst in elk geval in de centrale gebieden van Noordwest-Europa nog gedurende een groot aantal jaren blijft toenemen, tenzij de prijzen zo sterk worden gedrukt dat ook hier gronden uit produktie worden genomen. Daarnaast komen in Europa nog veel gebieden voor waar de landbouw nog onderontwikkeld is en waar door betrekkelijk geringe cultuurtechnische ingrepen grote produktiviteitswinsten kunnen worden geboekt. Door een nationaal structuurbeleid dat gericht is op verbetering van deze gronden kunnen de landbouwopbrengsten dus ook nog sterk toenemen. Privaat-economisch en nationaal-economisch gezien is het gebruik maken van deze technische mogelijkheden tot verhoging van produktie zinvol. Zij blijven dus als een dreigende wolk hangen boven elk EG-beleid dat erop is gericht de overschotten structureel weg te werken. De interne vraag naar landbouwprodukten in de EG stagneert niet alleen doordat de inko-

---

[12] Dit is verder uitgewerkt in: C.T. de Wit, R. Rabbinge en H. Huisman, '*Agriculture and its Environment*'; te verschijnen in Agricultural Systems, Applied Science Publishers Ltd., Barking (G.B.), 1986.

menselasticiteit van deze vraag betrekkelijk gering is, maar ook doordat het bevolkingsaantal in Europa nauwelijks meer toeneemt.

Deze vraag is wel gestimuleerd door het gesubsidieerd afzetten van een deel van de produktie van zuivel, wijn en tarwe op deelmarkten, zoals het voeren van melkpoeder aan kalveren, het distilleren van wijn tot alcohol en het gebruiken van broodgraan voor veevoer. Dit heeft geleid tot een toename van de netto-uitgaven, maar heeft de overschotten nauwelijks beperkt. De voornaamste manier om de groei van de overschotten te beperken, is gevonden in het beperken van de import uit niet-EG-landen en het doen toenemen van de export naar die derde landen. Dit heeft de positie van de Gemeenschap op de wereldmarkt veranderd. De aanbodpositie van gerst, aardappelen, wijn, slachtpluimvee, eieren en zuivel is versterkt en waar de Gemeenschap afnemer was, is deze positie verminderd (maïs) of omgeslagen in een aanbodpositie (granen, suiker, rund- en varkensvlees). De Gemeenschap is van netto-importeur tot netto-exporteur van landbouwprodukten geworden. Hierdoor zijn de uitgaven voor restituties en interventies steeds meer de inkomsten uit invoerheffingen gaan overtreffen, zodat via andere financieringsmiddelen dan landbouwheffingen het verschil moet worden bijgepast.

Naast deze budgetproblemen leidt de overschotproblematiek ook tot problemen op de wereldmarkt. De Gemeenschap trok zich als vrager terug en ging als aanbieder een belangrijke rol spelen. Voor concurrerende aanbieders viel daarmee een deel van hun markten weg en op de verkleinde markt kwamen zij de Gemeenschap als concurrent tegen. Naarmate de hoeveelheid produkt die de Gemeenschap met subsidie exporteert, groter wordt, neemt de weerstand van de andere exporteurs toe, omdat zij steeds meer last krijgen van de prijsdrukkende werking van de extra EG-uitvoer. Voor de Gemeenschap heeft de grotere druk op de wereldmarktprijzen tot gevolg dat de budgetlasten sterk toenemen, doordat extra exportrestituties nodig zijn om het gemeenschapsprodukt concurrerend te maken, en de exportopbrengsten verminderen. De Gemeenschap dreigt niet alleen haar eigen markt te bederven, maar lokt zo ook tegenacties en retorsiemaatregelen uit van andere landen. De Verenigde Staten kunnen bijvoorbeeld extra afzet van tarwe door de Gemeenschap beantwoorden door extra zuivel af te zetten. Het Landbouw Economisch Instituut heeft berekend dat afzet van de in 1982 in de Verenigde Staten aanwezige zuivelvoorraad op de wereldmarkt de Gemeenschap 500 à 850 miljoen ECU extra zou kosten op een totaal van circa 5 miljard ECU.

De problemen zijn zo groot dat fysieke produktiebeperkingen moesten worden opgelegd. Al vanaf 1968 geldt een quotaregeling voor suiker uit bieten. Ook maïssuikers zijn onder druk van de suikerlobby onder een produktiequotaregeling gebracht en worden daarom in Europa maar in beperkte mate geproduceerd. Of dit vanwege de internationale concurrentiepositie van de zoetstofverbruikende industrie in de EG is vol te houden, is nog maar de vraag. Quotering van melk heeft in 1984 zijn beslag gekregen door de invoering van de superheffing, die inhoudt dat de prijssteun beperkt blijft tot een vooraf vastgestelde hoeveelheid produkt per bedrijf of fabriek. De melk die daarboven wordt geproduceerd, wordt belast met een prohibitieve heffing. De regeling is voorlopig voor vijf jaar ingesteld, maar het ziet er niet naar uit dat zij tegen 1989 zal kunnen worden afgeschaft. Tarwe is het volgende produkt dat voor regeling in aanmerking komt. Voorlopig wordt hier gedacht aan een medeverantwoordelijkheidsheffing, die de kosten van de afzet van tarwe op de wereldmarkt verhaalt op de boer. Het budget van de EG wordt hierdoor wel ontlast, maar er wordt zo nauwelijks een rem gelegd op de overproduktie.

3.3.2.2 De marginale gebieden

De fysieke opbrengsten zijn in gebieden waar zij vroeger reeds hoog waren, niet langzamer gestegen dan in gebieden met vroeger een laag niveau. Dit houdt in dat de geldopbrengsten hoog zijn gebleven waar zij dat al waren en laag waar zij laag waren. Prijsdruk leidt niet tot een afnemende groei van opbrengsten in de centrale gebieden van de EG, maar tot een bemoeilijken van het genereren van inkomen uit landbouw in de zogenoemde margi-

nale gebieden. Dit zijn gebieden waar in de huidige situatie de landbouw niet meer voldoende inkomen voortbrengt voor de boer en zijn gezin en waar de structuurverbeteringen die nodig zouden zijn om hier verandering in aan te brengen, te ingrijpend en te duur zijn.

Bij beheersing van de produktie door prijsaanpassingen zullen vooral in deze gebieden gronden uit produktie worden genomen. De omvang van dit probleem kan moeilijk worden overschat. Immers, in de gebieden waar de landbouw rendabel kan worden beoefend, blijft de opbrengststijging onverminderd doorgaan, met naar voorzichtige schatting ongeveer 1,5% per jaar. Voor de marginale gebieden is het op grote schaal verlaten van gronden op sociale en politieke gronden onaanvaardbaar, omdat de negatieve sociaal-economische factoren in de zin van een zwakke industriële en dienstensector hier vaak blijken samen te vallen, zodat geen compensatie voor de wegvallende landbouw kan worden gevonden. Voorts komt in deze gebieden veel verborgen werkloosheid in de landbouw voor. Zo besteedt in sommige gebieden van Zuid-Italië meer dan 50% van de boeren minder dan een half arbeidsjaar aan agrarisch werk, terwijl zij daarnaast geen ander werk hebben. Bij kleine bedrijven in sommige streken van de Bondsrepubliek en Frankrijk ligt dit wat beter, doordat er wel gelegenheid bestaat een deel van het inkomen elders te verdienen. De last die dit voor het gezin meebrengt, moet echter niet worden onderschat. Het samenvallen van slechte perspectieven veroorzaakt grote spanningen wanneer ook de prijzen nog eens onder druk komen. Dit speelt bijvoorbeeld al in de Bondsrepubliek, waar de afbraak van nu nog positieve monetair compenserende bedragen (zie par. 3.3.4) als extra probleem de inkomens onder druk zet.

De recente uitbreiding van de Gemeenschap met Spanje en Portugal zal de problematiek van de marginale gebieden vergroten, zowel door de omvang van de landbouw in Spanje en Portugal als door de invloed op andere mediterrane gebieden van de Gemeenschap die afhankelijk zijn van de landbouw. Spanje en Portugal hebben een produktiestructuur die tot op zekere hoogte complementair is aan die van Noordwest-Europa, maar concurrerend met die van Zuid-Frankrijk, Zuid-Italië en Griekenland. De huidige producenten van olijfolie, wijn en citrusvruchten zullen bij toetreding van Spanje en Portugal hun positie achteruit zien gaan. Daarom is besloten tot het uitvoeren van geïntegreerde programma's voor de mediterrane gebieden in de Gemeenschap.

3.3.2.3 Milieuproblemen

De voornaamste problemen ten aanzien van landbouw en milieu, zoals deze in de discussie naar voren komen, zijn de volgende:

- problemen als gevolg van het gebruik van chemicaliën in de landbouw. Deze problemen betreffen vooral de vervuiling van grond- en oppervlaktewater en het milieu door mineralen en stikstof uit kunstmest en de achteruitgang van de fauna en flora ten gevolge van bestrijdingsmiddelen;
- problemen als gevolg van de intensieve veehouderij. Welzijnsvermindering voor landbouwhuisdieren, stankoverlast voor de omwonenden en ammoniak in de lucht, die aanmerkelijk bijdraagt aan de luchtverontreiniging. Een groot probleem in sommige gebieden is ook de overproduktie van organische mest;
- problemen voortkomend uit de uitbreiding van bedrijven en door structuurveranderingen zoals ontwatering, het dempen en rechttrekken van sloten, aanleggen en verharden van landbouwwegen en perceelsvergroting. Het historische landschap verandert hierdoor, de verscheidenheid wordt verminderd en flora en fauna verschralen.

De aard van de milieuproblemen verschilt van gebied tot gebied. De hier genoemde zijn voornamelijk in de noordelijke EG-landen in discussie en vloeien als het ware voort uit weelde. In de zuidelijke landen gaat het veel meer om overexploitatie en erosie, die een gevolg zijn van armoede.

In Nederland baart vooral de overproduktie van organische mest zorg. Vooral in zandgebieden waar de uitbreiding van de rundveehouderij en de

intensieve veehouderij zijn samengegaan, is de produktie hiervan zo groot geworden dat deze niet meer op verantwoorde wijze in het eigen gebied kan worden afgezet. Vervoer naar andere gebieden is niet alleen duur, maar het is ook nog de vraag of het produkt dat wordt geleverd, wel zo op prijs zal worden gesteld als meststof. Het gevolg is een overbemesting die in veel gevallen in dumping is ontaard en het milieu niet alleen belast met fosfaten en stikstof, maar ook met cadmium en koper. Er zijn stringente maatregelen in voorbereiding om paal en perk te stellen aan deze vervuiling, maar omdat deze leiden tot verlies aan werkgelegenheid en inkomen in de landbouw zelf, en ook in de toeleverende en verwerkende industrieën, zal ongetwijfeld van een behoedzame invoering sprake zijn.

Bij een geringere prijssteun dan is voortgevloeid uit het EG-landbouwbeleid, zouden veel cultuurtechnische werken en andere structuurveranderingen niet tot stand zijn gekomen en daarmee voor een groot deel ook niet de intensivering van de daarmee gepaard gaande milieuproblemen. Bovendien verleende de Gemeenschap steun bij investeringen en werden structurele veranderingen in de bedrijven gesteund door overheidsmaatregelen. De veranderingen zijn echter voor een groot deel niet terug te draaien, zodat een terughoudend prijsbeleid niet tot vermindering van de milieu- en omgevingsproblemen zal leiden. Integendeel zelfs! Er zijn immers nogal wat marginale gebieden in Europa waar het bedrijven van landbouw een noodzaak is om niet alleen de integriteit van de sociale structuur, maar ook van het landschap en het milieu te bewaren. Juist hier leidt prijsdruk tot ontwikkelingen in de landbouw, waarbij zij deze functies niet meer kan vervullen. Voorbeelden hiervan zijn het vrijwel braak laten liggen of bebossen van landbouwgronden, het veranderend gebruik van bergweiden, en, om dichter bij huis te blijven, de enorme uitbreiding van de intensieve veehouderij bij de kleine bedrijven op de hoge zandgronden.

3.3.3 *Het ontbreken van een gemeenschappelijk structuurbeleid*

Al in 1960 stelde de Commissie dat de uit het markt- en prijsbeleid voortvloeiende verscherping van de regionale inkomensongelijkheden een gemeenschappelijk structuurbeleid noodzakelijk zou maken. Daarnaast meende men met behulp van structuurbeleid meer duurzame oplossingen van de problematiek van marktevenwicht en inkomensondersteuning te kunnen bereiken dan met het markt- en prijsbeleid. Het landbouwstructuurbeleid is echter een nationaal beleid gebleven en leidt daarom vrijwel onvermijdelijk tot een vergroting van het overschotprobleem op EG-niveau. Dit effect wordt onvoldoende gecompenseerd door de eveneens met het structuurbeleid beoogde betere afstemming van de produktie op de vraag. Het gaat hier om een van de meest sprekende voorbeelden van een situatie waarbij de negatieve integratie, die vooral de produktmarkten raakt, veel verder is voortgeschreden dan de positieve integratie, die vooral betrekking zou moeten hebben op de factormarkten.

Vooral voor de mediterrane gebieden wordt gestreefd naar programma's op EG-niveau. Deze programma's houden maatregelen in tot verbetering van de produktiestructuur en van de verwerking en afzet van produkten, en maatregelen tot stimulering van het omschakelen van produkten met een overschot naar andere teelten. Zij beogen in de eerste plaats de Middellandse-Zeegebieden in het Europa van de Tien enige compensatie te bieden voor de nadelen die zij ondervinden van de uitbreiding van de Gemeenschap; daarnaast hebben zij een meer algemeen structuurverbeterend doel. Dit laatste wordt ook beoogd met de geïntegreerde programma's voor delen van Ierland, Noord-Ierland en Wallonië en voor de Westelijke Schotse eilanden. Het structuurbeleid omvat verder de bergboerenregeling, acties voor verbetering van verwerking en afzet, en richtlijnen voor modernisering, bedrijfsbeëindiging, voorlichting en omscholing.

In haar Groenboek besteedt de Europese Commissie wel uitgebreid aandacht aan de wisselwerking tussen landbouw en milieu, maar noch in het structuurbeleid noch in het prijs- en contigenteringsbeleid wordt hier werke-

lijk rekening mee gehouden. Bij de introductie van het structuurbeleid werd beoogd 25% van de landbouwuitgaven te bestemmen voor structuurbeleid. Dit is nooit gerealiseerd; circa 5% van de totale gemeenschapsbegroting voor landbouw wordt aan structuurbeleid besteed. De besluiten van de Raad voor de periode 1985-1989 staan geen verhoging toe. De middelen zullen moeten komen van de lidstaten en de fondsen van de Gemeenschap.

3.3.4 *De onvoltooide interne markt*

Een vereiste voor de eenheid van markten is dat de prijzen, afgezien van verschillen veroorzaakt door kwaliteit, transportkosten en dergelijke, overal in de Gemeenschap gelijk zijn. Gelijke prijzen betekenen echter niet dat de inkomens in gelijke mate verzekerd zijn. Hier spelen andere factoren een rol, zoals de omvang van bedrijven, de kwaliteit van de grond, produktierichting en de verhouding tussen investering en opbrengst.

Door de onvermijdelijke inkomenseffecten is de eenheid van landbouwprijzen in de Gemeenschap nooit bereikt. Een goed voorbeeld is het bestaan van de zogenoemde monetair compenserende bedragen. In de jaren zeventig werden deze mcb's ingesteld om de door de betrokken lidstaten ongewenst geachte invloed tegen te gaan van wijzigingen in de wisselkoersen op de agrarische sector. Het systeem werkt als volgt: steunprijzen worden vastgesteld in Europese rekeneenheden (ECU). De omrekening in nationale valuta geschiedt met behulp van apart vastgestelde representatieve of 'groene' koersen. Uit het verschil tussen deze koersen en de spilkoersen van het EMS vloeien noodzaak en hoogte voort van de monetair compenserende bedragen in de handel tussen de lidstaten onderling en met derde landen. De reden dat niet met de spilkoersen zelf wordt omgerekend, is dat bij veranderingen ervan de voorgestelde landbouwprijzen, en dus ook de landbouwinkomens, in de lidstaten een te abrupte wijziging zouden moeten ondergaan.

Op korte termijn was dit een bruikbare oplossing; op de langere termijn kwamen echter steeds meer nadelen aan het licht, zoals verstoring van de vrije intra-handel, ondoorzichtige prijsbesluiten en scheeftrekken van de produktieverdeling en verkapte renationalisatie van het beleid.

In 1984 werd een besluit genomen dat het einde betekende van de positieve mcb's. De landbouw-rekeneenheid werd niet meer gerelateerd aan de ECU maar aan de sterkste munt in de Gemeenschap. Op deze wijze ontstaan bij onderlinge pariteitswijzigingen slechts negatieve mcb's, waarvan de afschaffing doorgaans niet op binnenlandse politieke weerstanden stuit. Wel is de mogelijkheid geopend om als overgangsmaatregel nationale compensatie te geven voor de afbraak van de positieve mcb's. Nu de 'groene' ECU aan de sterkste munt gekoppeld is en derhalve niet meer feitelijk overeenstemt met de 'echte' ECU van het EMS, komt het gemiddelde prijsniveau onder opwaartse druk te staan. Daarnaast zal er in de landen met oorspronkelijk positieve mcb's, de Bondsrepubliek in de eerste plaats, binnenlandse druk ontstaan om de nominale prijzen te laten stijgen, ten einde de kostenontwikkeling bij te houden. Het Landbouw Economisch Instituut meent dat een vorm van renationalisatie van het landbouwbeleid de enige weg is om bij prijsverlaging verstoringen van de interne markt te voorkomen [13]. Men denkt dan aan maatregelen in de sfeer van inkomenstoeslagen voor bepaalde categorieën producenten, investeringspremies en dergelijke.

Bij het streven naar een gemeenschappelijke markt doet zich ook de noodzaak voor de overige concurrentievoorwaarden in de lidstaten zoveel mogelijk gelijk te houden. Belangrijk hierbij is het elimineren van verkapte nationale bescherming en afzetsteun, door het opheffen van traditionele grensbelemmeringen zoals invoerheffingen, quotaregelingen en dergelijke, die ook al bij de behandeling van de markt voor industriële produkten ter sprake zijn gekomen. Daarnaast bestaan er ook nog veel technische handelsbelemmeringen, waarvan hier de volgende worden genoemd:

[13] Meester en Strijker, op. cit., blz. 158-159.

- Nationale regelingen met betrekking tot het beheer van markten, zoals de 'marketing boards' in het Verenigd Koninkrijk of de minimumprijzen voor verpakte volle melk en brood in Nederland.
- Voorwaarden bij de invoer van landbouwprodukten zoals veterinaire en fytosanitaire eisen, die van land tot land aanzienlijk verschillen. In de praktijk werken deze eisen alleen in incidentele gevallen belemmerend, maar er kan wel mee worden gemanipuleerd voor andere doeleinden. Eisen ten aanzien van kwaliteit, samenstelling, verpakking en etikettering kunnen het interne handelsverkeer en daarmee de concurrentieverhoudingen beïnvloeden, ongewild of juist beoogd. Bekende voorbeelden zijn de regels voor bierproduktie in de Bondsrepubliek, regels voor toevoeging van kleur- en conserveringsstoffen aan voedingsmiddelen en de regels voor produktie van zogeheten KHT-melk in het Verenigd Koninkrijk.
- Discriminerende, nationale dranken begunstigende, accijnzen op alcoholica, met name in Denemarken, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk.
- Goedkope beschikbaarstelling, met subsidie of belastingfaciliteiten, van produktiemiddelen, zoals subsidies op veevoedergebruik en lagere transporttarieven in Frankrijk, of de tot voor kort geldende lagere gasprijzen voor de tuinbouw in Nederland.
- Indirecte steun in de vorm van infrastructurele voorzieningen, marktfaciliteiten, voorlichting, onderzoek en onderwijs.
- Verschillende belasting op winsten en inkomens in agrarische bedrijven, als gevolg van het feit dat de lidstaten hun interne economische verhoudingen verschillend hebben geregeld. Zo is een aanzienlijk deel van de boeren in de Bondsrepubliek en in Frankrijk vrijgesteld van de verplichting tot boekhouden.

Een goed inzicht in de omvang van dit soort handelsbelemmeringen op het terrein van de landbouw is moeilijk te krijgen. Het is een politiek nogal gevoelig onderwerp. De Europese Commissie inventariseert jaarlijks de nationale steunmaatregelen aan de landbouw, maar heeft tot nu toe van publikatie afgezien. In het Groenboek constateert de Commissie slechts dat deze steunmaatregelen een fors bedrag belopen. De Commissie merkt overigens op dat ook deze nationale maatregelen, naast het veroorzaken van discriminerende en concurrentievervalsende effecten, de overschotproduktie bevorderen. Bovendien signaleert de Commissie het risico van 'zelfverdedigings'-maatregelen aan de nationale grenzen ter bescherming van de nationale landbouwmarkten.

3.3.5 *Verschillen van inzicht tussen de lidstaten*

Ook ten aanzien van het landbouwbeleid bestaan er grote verschillen tussen de Franse, Westduitse en Britse opvattingen. De Fransen zagen in de EEG een goede gelegenheid de zich in een drastische modernisering bevindende Franse agrarische sector een extra steun in de rug te geven door de Europese markt te openen voor Franse agrarische produkten. Tegenover dit voordeel in de agrarische sector waren de Fransen bereid de Bondsrepubliek ruimte te geven voor de export van industriële produkten. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid zou de boeren een stabiel inkomen moeten geven. De Franse protectionistische traditie met betrekking tot de landbouw - onder andere voortkomend uit strategische overwegingen – diende echter wel te worden gehandhaafd. Dit heeft geleid tot het systeem van stabiele prijzen en afzetgaranties, en tot de inrichting van een preferent handelsbeleid binnen de grenzen van de EG.

Deze principiële afwijzing van het liberale marktmechanisme past in de Franse economische beleidstraditie. Verder garandeert het gemeenschappelijk landbouwbeleid de Franse exportpositie op de EG-markt en ten derde wordt een deel van de last van het agrarische beleid naar het gemeenschapsniveau afgewenteld. De Franse regering verdedigt daarom in grote lijnen het huidige beleid. Niettemin is de Franse houding complexer dan uit deze argumenten zou kunnen worden opgemaakt. De Franse boeren zijn namelijk minder te-

vreden over het EG-beleid, dat wel stabiliteit van prijzen en afzet heeft gebracht, maar door de beperkte efficiëntie van grote delen van de Franse landbouw, geen welvaart.

Onder de vorige Franse regering (Giscard d'Estaing) was het beleid gericht op handhaving van het 'acquis' van de tot dusver bereikte integratie met aanvaarding van een zekere prijsdaling voor sommige produkten bij afbraak van positieve monetair compenserende bedragen. Onder de huidige regering (Mitterrand) is dit beleid voortgezet, maar er zijn twee elementen aan toegevoegd: een gemeenschapstaak in de wereldvoedselvoorziening en de gedachte van een politiek van gedifferentieerde prijzen, afhankelijk van per bedrijf geleverde quota. Evenmin als in de andere lidstaten, is in Frankrijk een renationalisatie van het landbouwmarktbeleid aan de orde. Over het algemeen wordt in Frankrijk ontkend dat er fundamentele problemen zouden zijn met het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De oorzaak zou liggen in enkele onvolkomenheden van het bestaande beleid, zoals de vrije invoer van graansubstituten en plantaardige vetten, oliën en eiwitten. Ook de toenemende export naar niet-EG-landen is in Franse ogen geen probleem, maar juist een bijdrage aan de wereldvoedselvoorziening. Voor de andere lidstaten lijkt het erop dat de Fransen hun agrarische overschotten door middel van hoge subsidies naar derde landen willen blijven uitvoeren. Hoewel de Fransen zich altijd op het standpunt hebben gesteld dat zij zonder gemeenschappelijk landbouwbeleid in de huidige vorm de EG niet kunnen aanvaarden, is er enige souplesse bespeurbaar om maatregelen te treffen die de budgetlasten van dat beleid zouden moeten verminderen.

De Bondsrepubliek heeft aanvankelijk het gemeenschappelijk landbouwbeleid gezien als een middel om in een 'package-deal' Frankrijk ertoe over te halen een open interne markt voor industriële produkten te aanvaarden. Het landbouwbeleid werd gezien als een investering ten behoeve van de industriële expansie en de economische groei, die ook ten goede zou kunnen komen aan de Westduitse agrarische sector. De Westduitse regeringen zijn daarom in principe voor hervormingen van het communautaire landbouwbeleid die de Westduitse bijdrage daaraan zouden kunnen verminderen en die een wending in de richting van een vrijere, minder geregelde markt voor agrarische produkten zou opleveren. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft echter ook effecten gehad op de Westduitse landbouw, die, onder invloed van de stabiliteit van de afzet en de hoogte van de prijzen, zich tot een goed functionerende bedrijfstak heeft ontwikkeld. De Westduitse agrarische sector heeft daardoor weinig belang bij verandering van het huidige beleid, behalve dan als het zonder verandering onder zijn eigen gewicht in elkaar zou zakken.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid blijft vooralsnog een terrein waarop Bonn zich niet snel zal inspannen de markt te organiseren volgens de Westduitse principes van de sociale markt-economie, ondanks de toenemende druk van buiten de landbouw om een meer marktconform prijsbeleid te voeren. Een mogelijke verklaring is dat de balans om electorale redenen toch ten gunste van de landbouw doorslaat, maar het kan ook zijn dat de geneigdheid tot behoud van het bestaande beleid mede als achtergrond heeft dat het de Westduitse landbouw stimuleert de produktie uit te breiden. Het probleem van de relatief grote netto-bijdragen van Bonn aan het gemeenschapsbudget zou zich dan vanzelf oplossen.

Voor het Verenigd Koninkrijk knellen de bestaande regelingen. Er is weliswaar een efficiënte landbouw, maar door zijn hoge urbanisatiegraad en door de oude handelsbanden met het Gemenebest worden zo weinig agrarische produkten voortgebracht dat het een substantiële hoeveelheid landbouwprodukten moet importeren. Als gevolg van deze structurele positie van nettoimporteur uit derde landen is er een grote budgettaire overdracht naar de Gemeenschap, terwijl uit EG-fondsen aanmerkelijk minder in de Britse kas terugvloeit. Dat is aanleiding voor de vele jaren gehoorde Britse klacht over de ongelijke of onrechtvaardige behandeling in de Gemeenschap.

Het Verenigd Koninkrijk verkeert, evenals de Bondsrepubliek, in de positie van netto-importeur, hetgeen heeft geleid tot een zekere gelijkvormigheid

in denken en handelen tussen de verschillende groeperingen in beide landen. De balans ligt in het Verenigd Koninkrijk duidelijk minder ten gunste van de landbouw dan in de Bondsrepubliek, hoewel de nationale landbouworganisatie een krachtig voorstander is van voortzetting van het huidige beleid. Sommige elementen van dit beleid komen de Britse landbouwsector namelijk sterk ten goede.

Evenals de Bondsrepubliek tracht het Verenigd Koninkrijk het nettonadeel voor de economie als geheel te verkleinen door de eigen landbouw uit te breiden. Een geschikt middel daartoe zijn de monetair compenserende bedragen als gevolg van de appreciatie van het pond sterling tegenover de ECU. Vooral met betrekking tot de langdurige handhaving van de mcb's is deze houding opvallend, omdat ze in strijd is met de traditionele Britse wens tot zo laag mogelijke voedselprijzen te komen, en ook tot gevolg heeft dat op korte termijn extra budgetmiddelen naar Brussel vloeien. De huidige Britse regering staat kennelijk positiever ten opzichte van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dan ze wil doen vermoeden.

3.3.6 *De positie van de Nederlandse landbouw*

De positie van de Nederlandse landbouw in de EG wordt gekenmerkt door een groot aandeel van de niet-marktordeningsprodukten zoals varkensvlees, eieren, aardappelen, sierteelt- en tuinbouwprodukten, waarvan een aanzienlijk deel wordt geëxporteerd. Deze produkten nemen in Nederland 19% van de produktie in, tegen maar 9% gemiddeld in de EG. Hiertegenover staat dat het aandeel zware-marktordeningsprodukten, waaronder vooral zuivel, granen en suiker, in Nederland 45% bedraagt tegen 60% in de Gemeenschap. Hiervan komt dan 28% voor rekening van de zuivel. De melkveehouderij steunt in belangrijke mate op de weidebouw, maar afgezien daarvan steunt de export van veehouderijprodukten voor een belangrijk deel op de aanschaf van voedermiddelen op de wereldmarkt. In andere exporterende lidstaten is de veeteelt meer gebaseerd op in eigen land voortgebracht veevoer. Het verschil hangt samen met de ligging van de Nederlandse bedrijven tussen de Rotterdamse haven en het Ruhrgebied. Daarnaast is de voedingsmiddelenindustrie ook in belangrijke mate gebaseerd op de invoer van agrarische grondstoffen van plantaardige oorsprong, die in Nederland wordt verwerkt tot eindprodukten, zoals margarine, en vervolgens op de interne markt en op de wereldmarkt worden afgezet.

Door de groeiende overschotten van marktordeningsprodukten en de groeiende zelfvoorzieningsgraad in de Gemeenschap komt de positie van de Nederlandse landbouw, de toeleverende industrie en de voedingsmiddelenindustrie naar verhouding meer onder druk te staan. Door de superheffing op melk, wordt het produktieniveau per land in bovenwaartse zin vastgelegd, zodat de Nederlandse boer niet verder kan profiteren van zijn voorsprong. Ook de intensieve veehouderij komt onder druk. Dit kan worden versneld door een heffing aan de buitengrens op graansubstituten en een relatieve hoge interne prijs voor granen. De Nederlandse bedrijven zouden dan hun comparatieve voordelen kunnen verliezen aan bedrijven die dichter bij, of in, de graangebieden van bijvoorbeeld Noord-Frankrijk zijn gelegen. Er kan echter wel enige tegendruk worden geboden, omdat intussen wel secundaire comparatieve voordelen zijn opgebouwd, zoals de aanwezigheid van een grote deskundigheid, verwerkingsindustrieën en een alerte marktorganisatie.

Overigens dient wel te worden bedacht dat de intensieve veehouderij in Nederland op gespannen voet staat met randvoorwaarden die vanuit natuur en milieu worden gesteld. Veel wijst erop dat deze bedrijfstak zijn natuurlijke grenzen heeft overschreden, zodat men zich kan afvragen in hoeverre een hardnekkige verdediging van haar positie in EG-verband wenselijk is.

In de Gemeenschap is op het ogenblik vooral het beleid in discussie met betrekking tot granen, waarvan snel toenemende overschotten bestaan. Ofschoon in Nederland naar verhouding weinig granen worden verbouwd, kan het te voeren beleid aanmerkelijk op de Nederlandse positie ingrijpen. Prijsverlaging zal de verbouw van niet-marktordeningsprodukten, zoals bijvoor-

beeld aardappelen, aantrekkelijker maken en zo de prijzen hiervan onder druk zetten. Bij suikerbieten blijkt dat in geval van quotering de technische vernieuwing geen pas op de plaats maakt, zodat voor de verbouw van een beperkte hoeveelheid graan steeds minder areaal nodig zal zijn. Dit maakt gronden vrij voor niet-marktordeningsprodukten, zodat ook in dat geval de prijs hiervan onder druk komt te staan. Dit zal de pressie in de EG om tot marktordening van meer produkten over te gaan, vergroten. Beperking van de importen van graansubstituten voor veevoer biedt maar tijdelijk soelaas voor de overproduktie. Een dergelijke politiek roept evenzeer retorsiemaatregelen (par. 3.3.2.1) op als het doorgaan met toenemende exportrestituties.

De gevolgen voor Nederland van de uitbreiding van de Gemeenschap met Spanje en Portugal liggen op het terrein van de tuinbouw en van granen en vlees. Directe concurrentie tussen de Nederlandse tuinbouw en de tuinbouw van de toetredende landen hoeft niet zozeer te worden gevreesd, omdat de produktiecycli elkaar maar ten dele overlappen en de belangrijkste markten voor kwaliteitsprodukten in Noordwest-Europa liggen. Nederland heeft er groot belang bij dat het stelsel van gegarandeerde prijzen niet in deze richting wordt uitgebreid, omdat dit ertoe bijdraagt dat andere aanbieders hun produktiepotentieel en de organisatie van hun afzet verder ontwikkelen. Voor granen en vlees ligt het huidige prijspeil in de toetredende landen lager dan in de Gemeenschap. Vooral voor granen wordt een toename in produktie verwacht, maar als resultaat van de hogere graanprijzen zal de vleesproduktie, die nu ongeveer de eigen behoefte dekt, dalen. Spanje beschermt zijn eigen zuivelproduktie, waardoor de prijzen daar hoger liggen dan in de Gemeenschap. Deze bescherming valt in de EG weg, zodat het waarschijnlijk is dat een verschuiving in de richting van granen en vlees zal plaatsvinden. Deze verschuivingen kunnen Nederland ten goede komen.

4.1 Het vrije intraverkeer

De redenen om aan de verdere voltooiing van de interne markt voor industrieprodukten prioriteit toe te kennen, zijn in de voorgaande hoofdstukken besproken. Mede doordat het grote bedrijfsleven hier de laatste tijd sterk op aandringt, groeit tussen de regeringen van de lidstaten consensus over de noodzaak van deze voltooiing – meer dan over een Europees industriebeleid, dat hierop zou dienen te volgen. Voor de voltooiing van de interne markt, als hoeksteen voor verdergaande positieve integratie, zijn geen diepingrijpende verschuivingen nodig in de materiële bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten. Met betrekkelijk geringe veranderingen, die de hanteerbaarheid en doeltreffendheid van de gemeenschapsbevoegdheden tot object hebben, kunnen al aanzienlijke resultaten worden bereikt.

Op 14 juni 1985 publiceerde de Europese Commissie haar witboek over de voltooiing van de interne markt, met hierin een lijst van driehonderd besluiten die de komende zes jaar zouden moeten worden genomen [1]. Omdat dit witboek, naar verwacht, de komende tijd centraal zal staan in de discussies in de Raad van Ministers, wordt het in deze paragraaf gebruikt als leidraad, aan de hand waarvan oplossingsrichtingen worden aangegeven ter bevordering van het vrije intraverkeer. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- technische handelsbelemmeringen;
- fiscale belemmeringen;
- deviezencontroles;
- handelspolitieke beperkingen;
- overheidsopdrachten;
- belemmeringen in het dienstenverkeer;
- de ontbrekende communautaire vervoersmarkt.

4.1.1 *Technische handelsbelemmeringen*

In haar witboek onderkent de Commissie dat de voltooiing van de interne markt vooral een beleidsinhoudelijk en bestuurlijk coördinatieprobleem is.

Het is een *beleidsinhoudelijk* coördinatieprobleem, omdat het wegnemen van de actuele en potentiële belemmeringen in het tussenstaatse handelsverkeer onderlinge afstemming vergt van talrijke, nog steeds in frequentie en reikwijdte toenemende, nationale marktinterventies die op gronden van sociaal-economisch, volksgezondheids-, veiligheids- en milieubeleid worden gepleegd. De onderlinge inhoudelijke afstemming van al deze regelingen en ingrepen gaat de besluitvormingscapaciteit van de nationale overheden al te boven; het zoveel moeizamer opererende communautaire besluitvormingsapparaat is hiertegen in het geheel niet opgewassen.

De Commissie wil nu voor regelingen die de gezondheid en veiligheid van de burgers en de milieubescherming betreffen, de harmonisatiewerkzaamheden beperken tot het vastleggen van de essentiële kwalitatieve normen. Zo wordt het communautaire besluitvormingsproces tussen Commissie, Parlement en Raad geconcentreerd op de wezenlijke beleidsvragen. Wanneer de uitwerking van de kwalitatieve basisnormen in technische specificaties kan worden opgedragen aan de bestaande Europese normalisatie-instituten, wordt voortaan voorkomen dat de nodige vooruitgang in de harmonisatie-

[1] Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De voltooiing van de interne markt. Witboek van de Commissie voor de Europese Raad (Milaan 28-29 juni 1985)*, COM (85) 310 def.; Brussel 14 juni 1985.

werkzaamheden van de Gemeenschap wordt geblokkeerd door verschillen van mening over louter technische details [2]. Het in het witboek aldus naar voren komende streven tot vermindering van de beleidsinhoudelijke coördinatielasten, in het bijzonder voor de harmonisatie van de eisen die op verschillende gronden aan produkten worden gesteld, is derhalve een voor de hand liggende oplossingsrichting.

Het tweede element van de voorstellen van de Commissie, namelijk om voor nationale regelingen die buiten het 'gevoelige' gebied van veiligheid, gezondheid en milieu liggen, in beginsel af te stappen van harmonisatie en, hiervoor in de plaats, wederzijdse erkenning van normen verplicht te stellen, heeft de aantrekkelijkheid aan te sluiten bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie over artikel 30 EEG [3]. Het bijkomende voordeel van het Commissievoorstel is dat de rechtsonzekerheid die thans nog aan de, onvermijdelijk, casuïstische rechtspraak kleeft, wordt weggenomen. Wel moet worden bedacht dat het hier om een tweedekeusoplossing gaat, die weliswaar handelsbelemmeringen wegneemt, maar distorsies in de mededingingsverhoudingen op de markt in stand kan houden en bovendien het gevaar oproept van een wedloop naar de bodem van een aanvaardbare regelgeving. Hier dienen dus, waar nodig, kwalitatieve minimumnormen te worden gesteld, waaraan de nationale regelgevers zijn gebonden (coördinatie door subordinatie) [4].

De vaststelling van communautaire basisnormen en de wederzijdse erkenning van nationale normen brengt overigens slechts ten dele een oplossing voor de beleidsinhoudelijke problematiek van de technische handelsbelemmeringen. De fysieke belemmeringen in het tussenstaatse verkeer blijven vaak bestaan, doordat de lidstaten elkaars administratieve controles op de naleving van deze normen niet erkennen. Hierdoor zijn goederen in het tussenstaatse verkeer vaak aan meer controles onderworpen dan goederen die op de binnenlandse markt blijven. Verplichte wederzijdse erkenning van administratieve handelingen, gepaard aan uitbreiding van de controleverplichtingen in het land van oorsprong, biedt hier de al eerder beproefde oplossingsrichting. Versterking van de samenwerking tussen administratieve en justitiële autoriteiten zal echter ook voor de nationale autoriteiten de logische reactie moeten worden op het gegeven dat de gedragingen van de marktactoren zich steeds meer op bovennationaal niveau gaan afspelen. Deze samenwerking kan van bovenaf door de Gemeenschap worden opgelegd; zij kan ook spontaan tussen verschillende lidstaten tot stand komen (coöperatieve coördinatie).

Terecht wijst de Commissie in haar witboek erop dat de beleidsinhoudelijke coördinatielasten voor de Gemeenschap aanzienlijk worden verzwaard, wanneer de nationale administraties eenzijdig overgaan tot de introductie van nieuwe normen zonder rekening te houden met de communautaire dimensie hiervan. Haar voorstel om de verplichting van voorafgaande notificatie van voorgenomen nationale normstelling, die thans geldt voor technische voorschriften [5], uit te breiden tot alle produktvoorschriften, *kan* bijdragen tot een verbetering van de beleidscoördinatie op communautair niveau. Deze vorm van coördinatie door subordinatie van nationale regelgevers aan communautaire voorschriften, kan deze overigens in de feitelijke uitoefening van hun bevoegdheid aanzienlijk beperken.

---

[2] Ibidem, blz. 19 en 20.

[3] Vgl. o.m.: HvJ. 20 februari 1979, 120/78, *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Jur. (1979), 649;
HvJ 16 december 1980, 27/80, *Officier van Justitie v. A.A. Fietje*, Jur. (1980) 3839;
HvJ 26 juni 1980, *Strafzaak tegen Gilti en Andres*, Jur. (1980), 2071, 2078.

[4] Vgl. conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lidstaten, *ontwerp-Europese Akte*, Conf.-RGEM 4/86, Brussel, 27 januari 1986, artikel 18, houdende aanvulling van het EEG-Verdrag met artikel 100A.
Artikel 100A, derde lid, luidt:
'De Commissie zal bij haar in lid 1 bedoelde voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau'.

[5] Richtlijn van de Raad 83/189/EEG van 28 maart 1983, Pb. nr. L109/8 van 26 april 1983.

De Commissie beperkt zich in haar witboek niet tot voorstellen ter verbetering van de beleidsinhoudelijke coördinatie. Zij besteedt ook aandacht aan het *bestuurlijk* coördinatieprobleem. De belangrijkste zwakke steeën zitten in de procedureel zware besluitvorming waaraan de toepassing van de coördinatie- en harmonisatiebepalingen van het EEGverdrag is onderworpen en in de onvoldoende mogelijkheden van de Gemeenschap – in het bijzonder van de Commmissie – om de naleving van de communautaire voorschriften in de nationale sfeer te controleren en tijdig knelpunten op te sporen.

Voor de besluitvormingscapaciteit van de Gemeenschap levert de unanimiteitseis van art. 100 EEG een substantieel juridisch obstakel op; deze eis is feitelijk een belangrijk beleidsobstakel geworden. De voorgestelde aanpassing van het verdrag op dit punt kan nuttig zijn, mits zij een uiting is van de wil van de lidstaten om zich in het besluitvormingsproces bij het inzicht van de meerderheid neer te leggen [6]. Indien deze stap niet kan worden genomen – zij vereist van vooral de nieuwere lidstaten een grote bereidheid tot het doen van concessies – dan zullen de lidstaten bereid moeten zijn de besluitvorming van de Raad bij de harmonisatie van nationale wet- en regelgeving terug te brengen tot het geven van de politieke hoofdoriëntaties.

Anders gezegd: waar de besluitvormingscapaciteit beperkt is, kan de oplossing voor het hieruit voortvloeiende bestuurlijke coördinatieprobleem ook in de richting gaan van reductie van de besluitvormingslasten. Als deze weg zou moeten worden gekozen – en in haar beleidsinhoudelijke voorstellen lijkt de Commissie hiermee rekening te houden – wordt haar aanbeveling om de harmonisatie van nationale regelingen meer dan thans het geval is aan haar te delegeren, van essentieel belang. Artikel 155 EEG biedt hiertoe de mogelijkheid, en waar van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt, zijn de ervaringen ermee gunstig [7]. Technische problemen die de besluitvorming in de Raad onder spanning kunnen zetten, blijken in een minder voor de politieke barometer gevoelige omgeving vaak eenvoudig op te lossen.

De wens van de Commissie, ten slotte, tot uitbreiding van haar controlerende bevoegdheden en mogelijkheden, is, indien de lidstaten werkelijk de voltooiing van de interne markt nodig achten, onontkoombaar. De afstand tussen de communautaire wetgever en de nationale uitvoeringspraktijk is groot; de ervaring in de nationale sfeer dat slordigheden, en erger, in de naleving van communautaire voorschriften zonder sanctie blijven, draagt zeker bij tot vergroting van deze kloof. En wanneer tussen de lidstaten over en weer het wantrouwen groeit dat men de gemeenschapsvoorschriften niet ernstig neemt, zal dit terugslaan op de besluitvorming in de Raad. Een interne markt die de iure voltooid is, maar dit in de nationale handelingspraktijk niet is, kan voor de Europese industrie nooit de thuismarkt worden die zij nodig heeft.

De voorstellen van de Commissie in haar witboek lijken uit een nationaal gezichtspunt vooral verstrekkend omdat zij op gemeenschapsniveau zijn gedaan. Als men bereid is dit te vergeten, blijken ze heel wel aan te sluiten bij de oplossingsrichtingen die in de nationale sfeer worden gezocht voor de maatschappelijke, economische en bestuurlijke problemen die de regelproduktie van de sociale rechtsstaat oproept. Een aantrekkelijk aspect ervan is ook dat de in termen van apparaats- en besluitvormingskosten aanzienlijke uitgaven die elk der lidstaten zich thans moet getroosten bij de voorbereiding van de regels waarom het hier gaat, aanzienlijk minder kunnen worden. In het licht hiervan verdienen de voorstellen een positieve benadering, ook al schijnen zij in menig opzicht weinig orthodox.

---

[6] *Ontwerp-Europese Akte*, op.cit., artikel 18.

[7] De *ontwerp-Europese Akte*, op.cit., artikel 10, voorziet in een aanvulling van artikel 145 EEG, die overigens geen principiële verruiming aanbrengt in de mogelijkheden tot delegatie aan de Commissie, welke artikel 155 EEG thans reeds biedt.

4.1.2 *Fiscale belemmeringen*

Het naast elkaar bestaan van verschillende nationale stelsels van indirecte belastingen en accijnzen is een bron van ernstige belemmeringen in het tussenstaatse handelsverkeer. Het wegnemen van deze belemmeringen is in de eerste plaats een *bevoegdhedenprobleem*. De oorzaak van de trage voortgang ligt in de angstvalligheid waarmee de nationale belastingwetgevers en de nationale belastingadministraties hun bevoegdheden bewaken.

De problemen die zich bij de opheffing van de belastinggrenzen voordoen, illustreren hoezeer de positie van de Gemeenschap ten opzichte van de lidstaten verschilt van die van een federale overheid tegenover de deelstaten. Hier is het eigen begrotingsbelang van de Gemeenschap bij de structuur en hoogte van de belastingen van ondergeschikte betekenis; daar treedt de federale overheid op als belanghebbende bij de opbrengsten. Hier moet de Gemeenschap als het ware inbreken in bevoegdheden die de nationale belastingwetgevers van oudsher onaangevochten hebben uitgeoefend; daar is het in de regel de federale grondwetgever die bevoegd is [8]. Hier dwingen communautaire voorschriften tot tal van lidstaat tot lidstaat verschillende aanpassingen in de nationale belastingstructuur met ook weer uiteenlopende maatschappelijke en economische gevolgen; daar zijn de gevolgen van nieuwe federale voorschriften binnen de afzonderlijke deelstaten veel meer gelijk.

De belastinggrondslag voor de indirecte belastingen en accijnzen en de hoogte van de tarieven weerspiegelt, zo wordt wel gesteld, principiële maatschappelijke en politieke voorkeuren in de lidstaten over de inrichting van het belastingstelsel. Daarom zouden de marges waarbinnen de lidstaten tot harmonisatie kunnen overgaan, uitermate beperkt zijn. Dit argument is minder sterk dan het schijnt. In de praktijk blijken de grondslagen en de tarieven van de indirecte belastingen in de lidstaten niet zelden bepaald door betrekkelijk incidentele motieven van begrotingspolitieke aard. Het argument verklaart ook niet waarom de totale druk van de belangrijkste indirecte belastingen en accijnzen tussen de oudere lidstaten niet veel uiteenloopt.
In percentages van het BNP uitgedrukt: van ongeveer 8.5% tot ongeveer 11.5%. Als de nieuwere lidstaten erbij worden betrokken, wordt de spreiding aanzienlijk groter: van + 8.5% tot ruim 17%.
Als een splitsing wordt aangebracht tussen de opbrengst van de BTW en die van de accijnzen, blijkt de spreiding in de opbrengsten van de, qua economisch belang, belangrijke BTW aanzienlijker geringer dan die van de accijnzen. Voor de BTW uitgedrukt lag in 1982, in een percentage van BNP uitgedrukt, de laagste opbrengst op ruim 5% (het Verenigd Koninkrijk), de hoogste opbrengst op bijna 10% (Denemarken) en het gemiddelde voor de Gemeenschap op ongeveer 7%. Voor de accijnzen varieerden de opbrengsten van ruim 2% (Frankrijk) tot 9% (Ierland); het gemeenschapsgemiddelde bedroeg hier ongeveer 3.5% [9]. Uiteraard gaan achter deze, op het eerste gezicht niet onoverkomelijk lijkende, marges grote verschillen schuil in belastinggrondslag en in de hoogte van de tarieven.

In haar witboek heeft de Commissie een stapsgewijze aanpak voorgesteld om de grensbelemmeringen en distorsies die voortvloeien uit ongelijkheden in indirecte belastingen en accijnzen, op te heffen. De verschillen tussen de communautaire structuur en die van federale staten in acht nemend, lijken deze voorstellen echter (te) ambitieus.

Het belangrijkste bezwaar bij de voorstellen tot verdere harmonisatie van de BTW is het krappe tijdschema, al kan dit misschien door de 'oude Zes' nog wel worden aangehouden, als zij zich inderdaad politiek en beleidsmatig kunnen committeren aan de niet geringe gevolgen van de voorstellen voor hun binnenlandse belastingstructuur.
Voor het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken is de harmonisatie van de BTW technisch en economisch niet onoverkomelijk, maar het is te betwijfelen of zij *thans* in staat en bereid zijn zo'n operatie politiek voor hun

---

[8] Vgl. o.m. de artikelen 104-109 van het Westduitse Grundgesetz.
[9] *Witboek*, op.cit., blz. 46-48.

rekening te nemen. Voor Griekenland is de overgang op het BTW-stelsel al een welhaast onoverkomelijke stap gebleken. Het moet nog worden afgewacht wanneer dit land bereid en in staat zal zijn die stap werkelijk te zetten. Ofschoon de invoering van het BTW-stelsel voor de nieuwe lidstaten niet eenvoudig is, zijn de problemen als zodanig niet onoverkomelijk, zoals Spanje heeft aangetoond. Dit land had het stelsel al bij toetreding ingevoerd.

Bij de voorstellen voor de harmonisatie van de accijnzen ligt het wat anders. Ofschoon de totale opbrengsten hiervan in de oudere lidstaten niet zo ver uiteenlopen, zijn de verschillen in de verdeling ervan aanzienlijk. Een onderlinge harmonisatie ervan kan in bepaalde gevallen – de invoering van accijns op wijn in Frankrijk en Italië – op grote weerstanden stuiten.
De harmonisatie van de accijnzen in het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, in vergelijking met elders in de Gemeenschap al buitengewoon hoog, schept grote fiscale en budgettaire problemen. De oplossing hiervan zal vermoedelijk te moeilijk blijken, daar de hoge heffingen op de zogenoemde genotsartikelen juist in deze staten berust op uitgesproken politieke opvattingen.

Zo lijken de voorstellen van de Commissie, althans voorlopig, het aanpassingsvermogen van sommige nieuwe en nieuwste leden van de Gemeenschap te boven te gaan. Klaarblijkelijk zal men voor de opheffing van de fiscale grenzen tweede-keusoplossingen moeten zoeken. Deze zullen in de richting gaan van compromissen over de Commissievoorstellen, die zich vooral moeten concentreren op die grensbelemmeringen die voor het functioneren van de douane-unie het hinderlijkst zijn.

Bij de verdere harmonisatie van de BTW zal het aanbrengen van een differentiatie in de tijd het mogelijk maken dat op betrekkelijk korte termijn voor een groot, en tevens het economisch meest geïntegreerde deel van de douane-unie de belangrijkste fiscale grenzen worden weggenomen. Door de lidstaten die hier thans technisch of politiek nog niet toe in staat zijn, een langere overgangsperiode toe te staan, wordt de kans op blokkades in de besluitvorming van de Raad verminderd, terwijl op den duur het gewenste eindresultaat wordt veiliggesteld. Dergelijke differentiaties hoeven zich overigens niet uit te strekken tot alle harmonisatievoorstellen van de Commissie. Zo kan het nuttig zijn dat alle lidstaten die het BTWstelsel inmiddels hebben ingevoerd, worden onderworpen aan het standstillbeginsel ten aanzien van de tariefstructuur en de hoogte van de tarieven.

Het is de vraag of de moeite die zal moeten worden besteed aan de harmonisatie van de accijnzen op de zogenoemde genotsmiddelen, wel opweegt tegen de, gelet op de politieke weerstanden in enkele lidstaten, naar verwachting geringe resultaten hiervan. Wanneer deze accijnzen voorlopig buiten beschouwing worden gelaten, blijft het accijns op olieprodukten over. Verschillen hierin zijn buitengewoon hinderlijk voor het wegvervoer binnen de Gemeenschap. Harmonisatie ervan neemt niet alleen grenscontroles weg; het is ook een van de hindernissen die voor de totstandbrenging van de gemeenschappelijke vervoersmarkt moeten worden genomen.

4.1.3 *Deviezencontroles*

De eliminatie van de deviezenrestricties en controles in het tussenstaatse verkeer is een *beleidsinhoudelijk* coördinatieprobleem, dat binnen de bestaande bevoegdhedenstructuur van het EEG-verdrag niet afdoend kan worden opgelost. Dit houdt in dat voorlopig initiatieven om het gebruik van deviezenrestricties in het interne verkeer te beperken, vooral van de lidstaten zelf moeten komen. Dat de afstemming van hun macroeconomisch beleid hun niet van bovenaf kan worden opgelegd, hoeft geen beletsel op te leveren voor coöperatieve coördinatie. Deze doet zich in de praktijk al voor tussen Nederland, België, Luxemburg en de Bondsrepubliek. Ook Frankrijk toont, na de ontnuchterende ervaringen met een uit de pas lopend sociaal-economisch beleid in de jaren 1981 en 1982, meer bereidheid tot het wederzijds op één lijn komen. De groeiende verstrengeling van de economieën van deze lidstaten, zoals die tot uiting komt in het groter wordende grensover-

schrijdende verkeer van goederen- en produktiefactoren, maakt de eenzijdige hantering van het wisselkoersinstrument steeds minder aantrekkelijk. Verdergaande onderlinge convergentie van de doeleinden van het macro-economisch beleid wordt dan een klemmende noodzaak. De betrekkelijke stabiliteit van de wisselkoersverhoudingen gedurende de laatste jaren in het EMS en de convergentie van de inflatiepercentages binnen de Gemeenschap wijzen erop dat de noodzaak van een 'spontane' beleidsafstemming als oplossingsrichting scherper wordt gevoeld.

Deze coöperatieve coördinatie kan door de Gemeenschap, met behulp van informatie-, consultatie- en steunmechanismen, wèl worden ondersteund, maar niet afgedwongen [10]. De enige 'harde' bevoegdheid waarover zij hier beschikt, is het in de artikelen 108 en 109 EEG geregelde vrijwaringsmechanisme, voor het gebruik waarvan zij toestemming moet geven. De deviezenrestricties en -controles in het intraverkeer zijn te herleiden tot de toepassing van dit mechanisme. Een verscherping van het toezicht op - voortgezet – gebruik ervan kan een zekere additionele druk op de lidstaten opleveren om in hun macro-economisch en monetair beleid de nodige onderlinge afstemming te zoeken. Indien bij de toepassing van de artikelen 108 en 109 EEG aan een lidstaat betalingsbalansbijstand wordt toegekend, kunnen daaraan voorwaarden voor het te voeren economische en monetaire beleid worden verbonden. Tot dusver is de Gemeenschap echter tamelijk terughoudend geweest bij het hanteren van dit coördinatie-instrument [11].

Vergeleken met volgroeide federale en confederale constructies beschikt de Gemeenschap bij de huidige stand van de integratie dus slechts over derde- of vierde-keusmogelijkheden om de eenheid van de markt te bewaren tegenover monetaire verstoringen door ongelijkheden in het nationale economische en monetaire beleid.

De intensiteit van de negatieve integratie is een belangrijke stimulerende factor bij de spontane onderlinge afstemming door lidstaten van hun macroeconomisch en monetair beleid. Zij loopt voor de verschillende lidstaten nog sterk uiteen. Het lijkt dan ook onontkoombaar dat zich hierin voorlopig differentiaties zullen blijven voordoen. De veelbewogen geschiedenis van de wisselkoersarrangementen in communautair verband moet in de eerste plaats worden herleid tot verschillen tussen de lidstaten in economische omstandigheden. Dit zal in een uitgebreide Gemeenschap zeker zo blijven.

Tegen deze achtergrond is iedere stellige uitspraak over het tijdstip van eliminatie van deviezenrestricties en -controles in het intraverkeer een slag in de lucht. Wel is te verwachten dat deze beperkingen tussen de 'oudere' lidstaten, door versterking van hun coöperatieve beleidscoördinatie, geleidelijk minder frequent en ingrijpend zullen kunnen worden.

4.1.4 *Handelspolitieke beperkingen*

Bij de belemmeringen in het intraverkeer die voortvloeien uit de toepassing van op artikel 115 EEG gebaseerde vrijwaringsmaatregelen, gaat het primair om *beleidsinhoudelijke* coördinatieproblemen, niet om tekortkomingen in de bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten.

De oplossingsrichting ligt hier in het dichten van de bestaande lacunes in de gemeenschappelijke handelspolitiek èn in een restrictievere toepassing van artikel 115 EEG.

De bestaande leemten in het gemeenschappelijk handelsbeleid scheppen als het ware de vraag van de lidstaten naar de toepassing van artikel 115 EEG.

---

[10] P. Praet en M. Vanden Abeele, 'Les contraintes de la politique économique dans la CEE', in: *Discipline communautaire et politiques économiques nationales*; Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers.
B. Molitor, 'Vorbemerkung zu den Artikels 103 bis 109', in: *Kommentar zum EWG-Vertrag*; door H. von der Groeben, H. von Boeckh, J. Thiesing e.a., derde druk, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1983.
P. VerLoren van Themaat in: P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van Europese Gemeenschappen*; derde druk, Kluwer, Deventer 1980, blz. 352-375.

[11] M. Zuleeg, in: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, ibid, blz. 1859-1879.

Bij wijze van eerste stap moet de Gemeenschap daarom voortaan afzien van handelspolitieke maatregelen tegenover derde landen (bijv. importquota) die tot één of enkele lidstaten beperkt zijn. Hetzelfde geldt voor handels- en grondstoffenakkoorden die weliswaar door en voor de Gemeenschap worden gesloten, maar die zich in hun toepassing tot de afzonderlijke lidstaten verbijzonderen. De openstelling van communautaire contingenten die per lidstaat worden verdeeld, is hiervan een voorbeeld. Dergelijke maatregelen komen niet zelden tot stand onder druk van de lidstaten, die elk de 'pijn' van het openstellen van communautaire contingenten voor 'hun' bedrijfsleven zoveel mogelijk willen verdelen. Zij nemen hierbij de mogelijk fragmenterende effecten op de interne markt voor lief. Naast beperkingen in het intraverkeer, heeft deze werkwijze ernstige consequenties voor de allocatie van produktiefactoren binnen de Gemeenschap, omdat zij in de ene lidstaat zwakkere en in de andere lidstaat sterkere ondernemingen beschermt. Indien prioriteit wordt toegekend aan de voltooiing van de interne markt, zal de Gemeenschap, hierin door de lidstaten gesteund, een einde aan deze praktijken moeten maken. Overigens kunnen deze voor de afzonderlijke lidstaten heel wat minder aantrekkelijk worden, indien de Commissie artikel 115 EEG terughoudender zou hanteren. Anders dan veelal wordt aangenomen en ook anders dan de huidige toepassingspraktijk van dit artikel zou doen vermoeden, mag deze bepaling niet worden uitgelegd, noch toegepast als het automatische verlengstuk voor het tussenstaatse handelsverkeer van handelspolitieke fragmentaties in het verkeer met derde landen [12]. Scherp gesteld: een verdeling van communautaire contingenten over de lidstaten geeft deze geen aanspraak op de toepassing van artikel 115 EEG. De Commissie kan en moet het belang van de eenheid en goede werking van de interne markt steeds afwegen tegen de belangen van de lidstaten. In een verder te voltooien interne markt zal het eerstgenoemde belang meer gewicht moeten toekomen dan thans het geval is.

De tweede stap betreft de uitbreiding van het gemeenschappelijk handelsbeleid tot de nieuwere vormen van die politiek, zoals de zogenoemde technische samenwerkingsakkoorden met Oostbloklanden. Deze hebben gevolgen voor de omvang en samenstelling van de goederenstromen die de douane-unie binnenkomen en verlaten. Wanneer zij op bilaterale basis door lidstaten worden afgesloten, kunnen zij aanleiding geven tot de toepassing van vrijwaringsmaatregelen in het intraverkeer. Zich baserend op enkele uitspraken van het Hof van Justitie zou de Commissie zich kunnen verzetten tegen het eenzijdig optreden van de lidstaten bij het afsluiten van dergelijke akkoorden [13].

De derde stap – beëindiging van de zogenoemde residuele importquota die door sommige lidstaten worden gehandhaafd – is moeilijker te nemen, omdat deze berusten op overeenkomsten die de betrokken lidstaten niet eenzijdig kunnen opzeggen. Dergelijke overeenkomsten zijn vooral nog van toepassing in het verkeer met staatshandelslanden. Hiervoor geldt dat zij zullen moeten aflopen, voordat de Gemeenschap kan optreden, waarbij zich nog de complicatie voordoet dat de meeste staatshandelslanden de Gemeenschap nog steeds niet erkennen als handelspolitieke wederpartij. Voor zover dit tot gevolg heeft dat de lidstaten formeel zelfstandig moeten blijven optreden, zal er meer dan in het verleden voor moeten worden gezorgd dat de inhoud van de te sluiten overeenkomsten niet in strijd komt met gemeenschapsbelangen zoals de eenheid van de interne markt. Hier moeten vooral *bestuurlijke* coördinatieproblemen worden opgelost.

---

[12] Vgl. o.m.: HvJ 15 december 1976, 41/76, *Suzanne Criel, geboren Donckerwolcke en Henri Schou v. Procureur de la République au Tribunal de Grande Instance, Lille, en Director General of Customs*, Jur. (1976), 1921;
HvJ 30 november 1977, 52/77, *Leonce Cayrol v. Giovanni Rivoira en Figli*, Jur. (1977), 2261;
Conclusies Advocaat-Generaal P. VerLoren van Themaat, 2 oktober 1985, in de zaken 59/84, *Tezi Textiel BV v. Commissie van de Europese Gemeenschappen, en 242/84, Tezi Textiel BV v. Minister van Economische Zaken.*

[13] Vgl. o.m. HvJ 26 april 1977, Advies 1/76, Jur. (1977), 741;
HvJ 4 oktober 1979, Advies 1/78, Jur. (1979), 2871.

Een *bestuurlijk* coördinatieprobleem zal zich ook voordoen, wanneer in de toekomst invoercontingenten slechts op gemeenschapswijdte worden toegepast. De controle hierop en de handhaving hiervan berusten bij de nationale douane-administraties. Tussen deze administraties onderling, en tussen deze administraties en de bevoegde commissiediensten, zullen vormen van nauwe samenwerking moeten worden opgebouwd om dergelijke quota op verantwoorde wijze te kunnen toepassen.

Kort samengevat, vereist de eliminatie van handelspolitieke belemmeringen in het intraverkeer een verdergaande feitelijke centralisatie in de uitoefening van de bevoegdheden die de Gemeenschap de iure al bezit. De mogelijkheden tot differentiatie zijn hier beperkt, omdat juist uit de bestaande, per lidstaat toegepaste differentiaties de belemmeringen in het intraverkeer voortvloeien. Hiernaast zal de oplossing van de bestuurlijke coördinatieproblematiek die de uitvoering van een handelspolitiek op gemeenschapsniveau meebrengt, in eerste instantie moeten worden opgelost door vormen van coöperatieve coördinatie, als tweede keus [14]. De eerste keus, vergemeenschappelijking van de douane-administraties, vereist immers een omvangrijke overdracht van bevoegdheden aan de Gemeenschap, en zal daarom vooralsnog op onoverkomelijke weerstanden stuiten.

Naar opgemerkt, staan het voornemen tot eliminatie van de handelspolitieke belemmeringen in het intraverkeer en differentiatie in het gemeenschappelijke handelsbeleid met elkaar op gespannen voet. Aan een zekere differentiatie in de tijd is echter moeilijk te ontkomen ten aanzien van Griekenland, Spanje en Portugal. Bij de aanpassingsproblemen die de in het verleden meestal zwaarbeschermde industrie in deze landen al ontmoet, lijkt de plotselinge blootstelling aan een op gemeenschapsschaal werkend handelsbeleid ten opzichte van derde landen te veel gevraagd. Evenals de oudere en nieuwere lidstaten zullen ook deze nieuwste leden van de Gemeenschap een ruime overgangsperiode moeten hebben om zich te kunnen instellen op de gevolgen van een volledig vrij intraverkeer van industrieprodukten. Ten aanzien van deze landen is de door de Commissie gestelde streefdatum van 1992 rijkelijk ambitieus en, gezien de onevenredig zware consequenties, niet helemaal te rechtvaardigen.

4.1.5 *Overheidsopdrachten*

Een van de in kwantitatief opzicht ernstigste belemmeringen voor het tot stand komen van een werkelijk interne markt is het optreden van de nationale overheden als opdrachtgeefster en afneemster van goederen en diensten. De opheffing van deze belemmering is in de eerste plaats een *bestuurlijk* coördinatieprobleem.

De juridische situatie is duidelijk: ingevolge de artikelen 30 en 59 EEG mogen de lidstaten niet discrimineren naar nationaliteit, woonplaats of herkomst wanneer zij zich op de markt goederen en diensten verschaffen. Overtreding van deze normen blijft echter in de regel zonder sanctie. De Commissie is niet in staat toezicht te houden op de talloze transacties die de nationale overheden als marktpartij plegen. De deelmarkten waarop de nationale overheden vooral opereren, zijn in de regel ondoorzichtig en slechts aan insiders bekend. In de betrekkelijk zeldzame gevallen dat buitenlandse aanbieders wel op de hoogte zijn van voorgenomen overheidsaankopen en -aanbestedingen, kunnen zij, indien zij waarnemen dat de betrokken overheid discrimineert ten voordele van nationale aanbieders, hun belangen moeilijk in rechte doen gelden. De procedures die, waar het om privaatrechtelijke rechtshandelingen gaat, voor de burgerlijke rechter moeten worden gevoerd, zijn duur en langdurig. Als men ze zou winnen, is hiermee geenszins verzekerd dat men dan wel de order krijgt. Naast deze financiële barrière is er voor de buitenlandse gegadigde nog een psychologische drempel: men procedeert liever niet tegen een potentieel belangrijke klant.

Voor de lidstaten zijn de juridische risico's bij het maken van inbreuken

[14] Verordening van de Raad van 19 mei 1981, nr. 1468/81, Pb. L144/1 van 2 juni 1981.

op de artikelen 30 en 59 EEG derhalve niet groot. Het toekennen van een voorkeurspositie aan het nationale bedrijfsleven bij overheidsopdrachten en -aankopen kan in eigen land doorgaans rekenen op een warm maatschappelijk en politiek onthaal.

Tot dusver heeft de Commissie in hoofdzaak twee wegen bewandeld voor het openbreken van de nationale markten voor overheidsaanschaffingen:

- het vergroten van de transparantie van deze markten door voorschriften te geven voor de procedures die moeten worden gevolgd door de aanbestedende en aankopende overheden en door het verplicht stellen van de voorafgaande publikatie van voorgenomen transacties;
- het openen van controlemogelijkheden op het optreden van de nationale overheden als marktpartij [15].

De resultaten van dit streven zijn teleurstellend gebleven. De coördinatierichtlijnen 71/305 en 77/62 EEG dekken, naar een recente opgave van de Commissie leert, slechts ongeveer 25% van de totale overheidsuitgaven voor aanbestedingen en aankopen. Drie vierde van de totale markt blijft in de praktijk gesloten voor grensoverschrijdende mededinging. Hierbij is nog onbekend of, en in hoeverre, feitelijk discriminerende praktijken zich blijven voordoen bij wel openbaar gemaakte transacties.

De Commissie wil nu de weg van transparantievergroting en toezicht blijven volgen, maar dan radicaler [16]. Gelet op de ervaringen, is het de vraag of deze weg alleen tot de verhoopte opening van markten kan leiden. Het is inmiddels wel komen vast te staan dat het nuttig effect van negatief integrerende bepalingen als de artikelen 30 en 59 EEG, staat en valt met de mogelijkheden voor particuliere belanghebbenden om op de rechtstreekse werking ervan in rechte een beroep te doen. De vergroting van de markttransparantie kan slechts praktische gevolgen hebben als te zelfder tijd de belanghebbende marktactoren de beschikking krijgen over eenvoudig en goedkoop te hanteren rechtsmiddelen tegen hen discriminerend overheidsgedrag, bijvoorbeeld de bevoegdheid om bij de administratieve rechter bezwaar te maken tegen vermeende discriminatie, onder schorsing of opschorting van de vergunning.

Voor de invoering van dergelijke constructies is een verregaande harmonisatie van de nationale rechtsregels voor overheidsaankopen en aanbestedingen vereist. Ter ondersteuning van het optreden van belanghebbende particulieren, dienen de administratieve mogelijkheden van de Commissie om zelfstandig het optreden van de nationale instanties te controleren, te worden verruimd. Waar de lidstaten, ingevolge artikel 5 EEG, zich moeten onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag in gevaar kunnen brengen en zij gehouden zijn de taakuitoefening van de Gemeenschap te vergemakkelijken, zijn de juridische argumenten tegen een vergroting van de controlebevoegdheden van de Commissie in ieder geval niet sterk. De praktische argumenten evenmin, want de lidstaten bevinden zich thans ten opzichte van elkaar in een prisoners-dilemma. Onder het motto dat allen zo handelen, blijven ze volharden in hun traditionele gedragslijn, ook al weten zij dat daarmee publieke middelen worden verspild en de voordelen die een efficiënt werkende gemeenschappelijke markt zou kunnen bieden, niet worden benut.
Versterking van de particuliere handhavingsmogelijkheden en van de controlebevoegdheden van de Commissie biedt de oplossingsrichting die dit dilemma kan doorbreken.

In het bovenstaande zijn de gerichte opdrachten buiten beschouwing gelaten die overheidsinstanties plegen in het kader van hun technologiebeleid en hun industriële vernieuwingsbeleid. Vrijwel alle nationale overheden plegen dergelijke opdrachten te beschouwen als één van de belangrijkste instrumen-

---

[15] Richtlijnen van de Raad:
71/304/EEG van 26 juli 1971, Pb. L185/1 van 16 augustus 1971
71/305/EEG van 26 juli 1971, Pb. L185/5 van 16 augustus 1971
72/277/EEG van 26 juli 1972, Pb. L176/12 van 3 augustus 1972
70/32/EEG van 17 december 1969, Pb. L13/1 van 19 januari 1970
77/62/EEG van 21 december 1976, Pb. L13/1 van 15 januari 1977.

[16] *Witboek*, op.cit., blz. 23 en 24.

ten waarover zij op dit beleidsterrein beschikken. Dergelijke opdrachten (waaruit later aanschaffingen kunnen voortvloeien) vallen potentieel onder het bereik van de artikelen 30 en 59 EEG, en voor zover er een element van steunverlening inzit, ook onder de artikelen 92-94 EEG. Het beleid dat de lidstaten met dergelijke opdrachten voeren, is dus gebonden aan bepaalde juridische marges. Voor zover zij leiden tot instandhouding van een gecompartimenteerde binnenmarkt, zal het gebruik door de lidstaten van deze beleidsinstrumentele opdrachten moeten worden aangepast of teruggedrongen.

Anders dan bij de 'gewone' overheidsaankopen en -opdrachten gaat het hier echter niet slechts om een bestuurlijk coördinatieprobleem ter verzekering van de naleving en handhaving van het verdrag. Hier speelt ook een belangrijk *beleidsinhoudelijk* coördinatieprobleem. De inhoudelijk niet op elkaar afgestemde stimulerende interventies van de lidstaten kunnen in eerste instantie leiden tot kostbare doublures in het industriële onderzoeks- en ontwikkelingswerk binnen de Gemeenschap, en in tweede instantie tot distorsies in de allocatie van produktiefactoren, die op hun beurt de lidstaten weer aanleiding geven tot het afschermen van hun binnenlandse markten. Immers, wanneer de door tussenkomst van de overheid bevorderde initiatieven niet opgewassen blijken tegen de door andere overheden gestimuleerde vergelijkbare initiatieven, wordt de verleiding groot om het zelf gekweekte kasplantje in de serre te houden. De beleidsconcurrentie tussen de lidstaten leidt dan tot een (her)fragmentering van de interne markt. De verscherping van de toepassing van de artikelen 30, 59 en 92 EEG op opdrachten die beogen nieuwe industriële ontwikkelingen en toepassingen te stimuleren, kan er in theorie toe leiden dat dit beleidsinstrument in de nationale sfeer juridisch onhanteerbaar wordt.

Zo'n consequentie zou echter averechts uitvallen voor de Europese industrie op de gemeenschappelijke markt, die juist ter vergroting van haar concurrentievermogen mede is aangewezen op overheidsopdrachten die haar vernieuwing bevorderen. In het kader van het industriebeleid in eigenlijke zin kan het dan ook nodig blijken dat de nationale overheden, maar dan in onderlinge afstemming, stimulerend blijven optreden. De negatieve integratie van de artikelen 30, 59 en 92 EEG zal hier dus moeten worden aangevuld met een positieve integratie, die de nationale interventies bindt aan de inhoudelijk coördinerende aanwijzingen van de Gemeenschap. Deze problematiek, die ook gevolgen heeft voor de bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten, zal in paragraaf 4.4 nader worden onderzocht.

Discriminerend gedrag van overheden in hun hoedanigheid van marktpartij wordt verboden door enkele kernbepalingen van het verdrag, die in het 'acquis' een centrale plaats innemen. Ook voor de nieuwste lidstaten gelden de in de artikelen 30 en 59 EEG opgesloten liggende materiële discriminatieverboden in volle omvang [17]. Er is dan ook geen ruimte tot beleidsdifferentiatie in de maatregelen die de Commissie voorstelt om een betere naleving van deze artikelen af te dwingen.

4.1.6 *Het dienstenverkeer*

In haar witboek besteedt de Commissie aandacht aan de verder verwezenlijking van het vrije verkeer van diensten binnen de Gemeenschap [18]. Daarvoor heeft zij verschillende goede redenen.

In de eerste plaats het al in hoofdstuk 1 beschreven intrinsieke belang van de dienstverlenende sector voor de economische groei en de werkgelegenheid binnen de Gemeenschap.

In de tweede plaats de steeds nauwer wordende samenhangen tussen enerzijds industriële activiteiten en het verkeer in industriële goederen en anderzijds dienstverlenende activiteiten en het grensoverschrijdend verkeer daarin.

---

[17] J.J. Feenstra en K.J.M. Mortelmans, *Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V48, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 16.

[18] *Witboek*, op.cit., blz. 26-31.

Deze complementariteit komt vooral naar voren bij de meer geavanceerde industriële sectoren, die voor hun functioneren de beschikbaarheid van een gevarieerde en hoog ontwikkelde dienstensector behoeven.
In de derde plaats, in het verlengde van de opkomst van de informaticatechnologie, de ontwikkeling van tal van nieuwe grensoverschrijdende vormen van dienstverlening, zoals audiovisuele diensten, de verschaffing en de bewerking van gegevens en, gecomputeriseerde marketing en distributiediensten. In de meer recente rechtspraak van het Hof van Justitie wordt het verkeer in deze diensten in toenemende mate naar gelijke maatstaven beoordeeld als het verkeer in goederen [19].
In de vierde plaats zijn de belangen van de lidstaten bij de interne markt voor diensten en die voor industrieprodukten niet geheel identiek. De belangen van meer perifeer gelegen lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Griekenland en ook Nederland, bij de verwezenlijking van de interne markt voor diensten zijn naar verhouding nog groter dan bij de realisatie van de interne markt voor industrieprodukten. Voor de meer centraal gelegen lidstaten, zoals de Bondsrepubliek en Frankrijk, geldt het omgekeerde. De gelijktijdige verwezenlijking van beide markten zal, doordat dan een uitruil van belangen mogelijk wordt, op minder politieke obstakels hoeven te stuiten dan een successievelijke realisatie (zie hieromtrent nader paragraaf 4.5.2).

Ten aanzien van de meer traditionele, maar voor het naar behoren functioneren van de volkshuishouding onontbeerlijke, diensten in de sfeer van het krediet-, geld- en verzekeringswezen is belangrijk dat de dereguleringsgolf die zich in de Verenigde Staten en in andere traditionele financiële centra bij deze activiteiten heeft voorgedaan, voor de Gemeenschap en de lidstaten zowel een moeilijk te negeren voldongen feit als een uitdaging betekent [20]. In het Verenigd Koninkrijk en sinds kort ook in Frankrijk en Nederland is deze uitdaging beantwoord door een opmerkelijke liberalisatie van de geld- en kapitaalmarkten [21]. Voor zover men dit voorbeeld in andere lidstaten nog niet heeft gevolgd, zal de concurrentiepositie van nationale financiële dienstverlenende instellingen daar tot aanpassing dwingen. Onder deze omstandigheden zijn de vooruitzichten voor de liberalisatie van het communautaire intraverkeer in de desbetreffende diensten aanzienlijk gunstiger geworden. De strategie die de Commissie in haar witboek hiervoor heeft aanbevolen, heeft twee elementen die op het eerste gezicht aantrekkelijk zijn:
- de wederzijdse erkenning – eventueel na harmonisatie van de minimumrandvoorwaarden – van de nationale standaarden voor de toelating en de werkwijze van bank- en verzekeringsinstellingen;
- de onderlinge erkenning van de nationale administratieve controles op de toelating en het ondernemingsbeleid van de instellingen [22].

Deze aanpak heeft het grote voordeel dat zij een minimum aan harmonisatie van bovenaf vergt, maar toch de bevoegdheden van de nationale administraties zoveel mogelijk in stand houdt en aansluit bij de samenwerking die tussen de nationale controlerende instanties in de loop des tijds is gegroeid. De belangrijkste bezwaren tegen deze aanpak komen vooral van het bank- en verzekeringswezen in de lidstaten die van oudsher een strikt toelatings- en controle regiem hebben toegepast. Nu zij de bescherming die zo'n strakke nationale reglementering meebrengt, dreigen te verliezen, trachten de betrokken ondernemingen, uit vrees voor de concurrentie van instellingen die gewend zijn in een meer competitieve omgeving te opereren, de totstandbrenging van één interne markt waarop het verkeer in de desbetreffende diensten onder betrekkelijk liberale condities zal kunnen plaatsvinden, te blokkeren.

---

[19] HvJ 18 maart 1980, 52/79, *Procureur du Roi v. J.V.C.Debauve e.a.*, Jur. (1980), 833. HvJ 18 maart 1980, 62/79, *Coditel e.a. v. S.d. Ciné Vog Films e.a.*, Jur. (1980), 881. HvJ 17 december 1981, 279/80, *A.J. Webb*, Jur. (1981), 3305.

[20] L. Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat, sur la démocratie en France et Amérique*; Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

[21] Ministerie van Financiën, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 200, hoofdstuk IX B, nr. 2, blz. 15.

[22] *Witboek*, op.cit., blz. 28.

Hierdoor wordt, onder andere, de wat angstvallige houding van de Bondsrepubliek ingegeven. Dit land zal, als eerste belanghebbende bij de verdere voltooiing van de interne markt voor industrieprodukten, echter moeilijk in zijn standpunt kunnen blijven volharden. Zowel het belang van de Gemeenschap bij de spoedige totstandbrenging van een competitieve financiële sector ten behoeve van de industrie, als de veranderingen die zich op de internationale markt voor financiële en aanverwante diensten voordoen, verzetten zich hiertegen. Evenmin als de industrie in de Gemeenschap zich op den duur heeft kunnen onttrekken aan de structurele veranderingen op de wereldmarkt, zal de financiële dienstenverlening dit kunnen.

Voor de commerciële vrije beroepen, zoals advocaten, accountants, zelfstandige bedrijfsadviseurs en architecten, lijkt de druk tot verwezenlijking van de vrijheid van dienstenverlening op het eerste gezicht wat minder urgent. De totstandbrenging van de nodige coördinatie- en erkenningsrichtlijnen heeft aanzienlijke achterstanden opgelopen [23]. De weinig soepele houding van de lidstaten bij deze harmonisatie berust mede op de weerstanden van de al niet wettelijk georganiseerde nationale beroepsgroepen. Voor elke in gilde-achtige structuren geordende vorm van beroepsuitoefening is een vrij vestigings- en dienstenverkeer in een competitieve omgeving bedreigend. Het is waarschijnlijk dat deze krampachtige benadering uiteindelijk zichzelf afstraft. Het op bovennationale schaal opererende bedrijfsleven zoekt de deskundigheid die het behoeft, op grond van eigen kwaliteitseisen en plaatst hierdoor de afzonderlijke nationale beroepsgroepen toch in een concurrerende positie. Bovendien blijken de betere en in internationale verhoudingen goed geverseerde beroepsbeoefenaren uiterst behendig in het vinden van mogelijkheden voor het uitoefenen van grensoverschrijdende activiteiten.
De internationalisatie van grote commercieel gerichte advocatenkantoren, accountants- en consultantsfirma's wijst erop dat het bloed kruipt waar het niet kan gaan. Nationale beroepsgroepen die, zich achter de omheining van een nationale vestigingsregeling verschuilend, het eigen erf trachten schoon te houden, zien door de hier aangeduide ontwikkelingen een niet onaanzienlijk en groeiend deel van hun mogelijke debiet teloorgaan.

Voor lidstaten die zo op het internationale goederen- en dienstenverkeer zijn gericht als België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk is het zinvol de liberalisatie van het vrije vestigings- en dienstenverkeer in de sfeer van de vrije beroepen met kracht te bepleiten. De inmiddels door de praktijk bewezen overweging dat uiteindelijk de kwaliteit van de aangeboden deskundigheid meer bepalend zal zijn dan de in nationale wettelijke regelingen neergelegde minimumeisen voor de beroepsuitoefening dient hier de doorslag te geven.

Voor de door nieuwe technologieën bevorderde vormen van dienstverlening, volstaan de klassieke methoden voor de verwezenlijking van een interne markt niet. Het grensoverschrijdend verkeer in deze diensten is meer een verkeer van signalen dan van personen die diensten ontvangen of leveren.
Een eerste voorwaarde voor de totstandbrenging van een interne markt is het vormen van één gemeenschappelijk telecommunicatiestelsel met gemeenschappelijke of tenminste onderling compatibele standaarden. De via dit stelsel verlopende grensoverschrijdende informatiestromen stellen zowel de nationale als de gemeenschapswetgever voor tal van nog onopgeloste vraagstukken, waarvan de beantwoording urgent is.
In haar witboek merkt de Commissie terecht op dat informatie en informatieve dienstenverlening op zichzelf beschouwd waardevolle produkten zijn, waarvan de beschikbaarheid en de kwaliteit in menig opzicht vitaal basismateriaal vormt voor industrie en handel. Het openen en openhouden van de interne markt voor dit produkt is derhalve van fundamenteel belang, zeker waar het functioneren van de andere markten van de beschikbaarheid van informatie afhangt. De economische argumenten om informatie als een 'goed' te beschouwen zijn vrij sterk. De geleidelijk sterker wordende analogie in de jurisprudentie van het Hof van Justitie tussen het vrije verkeer van

[23] P. Troberg, in: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, op.cit., blz. 688-691.

goederen en dat van dienstverlening met informatie beantwoordt dan ook aan de economische realiteit.

De jurisprudentie van het Hof zal het vrije verkeer in informatie wel ten dele kunnen verzekeren, maar zij laat tenminste drie problemen open waarvoor de communautaire wetgever een oplossing zal moeten vinden.
De unieke eigenschappen die informatie als goed heeft, vergen een bijzonder privaatrechtelijk regiem voor de daaraan verbonden rechten. Hier doet zich een soortgelijk vraagstuk voor als bij de intellectuele en industriële eigendomsrechten. Het is van groot belang dat voor dit vraagstuk van meet af aan een communautaire oplossing wordt gezocht. Het potentieel marktfragmenterende effect van aparte en uiteenlopende nationale wettelijke regelingen voor de aan informatie te verbinden rechten valt niet te onderschatten. De gevolgen ervan voor de eenheid en werking van de interne markt kunnen ernstiger blijken te zijn dan die van het naast elkaar bestaan van verschillende stelsels van industrieel eigendomsrecht. De Commissie en de nationale wetgevers zullen hier heel alert moeten zijn. De opslag, de bewerking en het verkeer van informatie raken in verschillende opzichten de openbare orde van de lidstaten. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft in dit verband de meeste aandacht gekregen, maar zij is lang niet het enige aspect. Het is te verwachten dat zich ten aanzien van het goed 'informatie' een omvangrijke nationale publiekrechtelijke wetgeving zal ontwikkelen die, als zij niet van meet af aan goed op elkaar wordt afgestemd, grote belemmeringen voor het tussenstaatse verkeer kan gaan opleveren. Pre-emptieve harmonisatie van wetgeving lijkt hier geboden om onnodige en schadelijke beperkingen in het intra-verkeer te voorkomen. Op dit punt strekt de aandacht die de inrichting van een gemeenschappelijk telecommunicatienet met gemeenschappelijke standaarden thans krijgt, schril af tegen de veronachtzaming van de belemmeringen die uit ongelijkheden in wetgeving kunnen voortvloeien.

De grote economische betekenis van het grensoverschrijdende verkeer in informatie, zowel binnen ondernemingen als tussen ondernemingen, maakt dit verkeer een voor de hand liggend aanknopingspunt voor nationale maatregelen uit hoofde van economisch beleid. Voor zover dergelijke nationale maatregelen het tussenstaatse verkeer in informatie raken, lijken ze strijdig met de beginselen van de jurisprudentie van het Hof over het vrije verkeer van goederen en het vrije verkeer van diensten [24]. Indien naderhand zou blijken dat het EEG-verdrag een onvoldoende basis biedt voor de waarborging van deze vrijheid, zal hierin met spoed moeten worden voorzien.

4.1.7 *De ontbrekende communautaire vervoersmarkt*

De stagnatie in de totstandbrenging van een gemeenschappelijke vervoersmarkt en in een communautair vervoersbeleid is een *beleidsinhoudelijk* coördinatieprobleem van de eerste orde. Zij vormt een zelfstandige bron van grensbelemmeringen, die zeer belastend voor de voortgang van het tussenstaatse handelsverkeer kunnen zijn. Doordat het vervoersbeleid te zeer als een apart onderdeel van het integratieproces is beschouwd, komt de complementaire functie van de vervoersdiensten ten opzichte van andere economische activiteiten onvoldoende tot haar recht. De Gemeenschap blijft zo gehandicapt door een suboptimaal aanbod aan vervoersdiensten en een niet naar de stand van de goederenmarkt ingericht transportnet. Het is dringend geboden het vervoersbeleid uit zijn isolement te halen, en het op gemeenschapsniveau in samenhang te brengen met het beleid ter versterking van de interne markt.

Een beleidsinhoudelijk coördinatieprobleem is het ook in omgekeerde zin. In tal van opzichten wordt het grensoverschrijdende vervoer gehinderd door disparitеiten tussen op andere dan zuiver vervoerspolitieke gronden gegeven regelingen. Zo leidt het ontbreken van eenheid in de accijnzen op motor-

---

[24] A.Th.S. Leenen, 'Recente ontwikkelingen op het terrein van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening binnen de EEG'; *Sociaal-Economische Wetgeving*, september 1985, 33e jaargang nr. 9, blz. 543.

brandstof tot grenscontroles, waarbij de inhoud van de brandstoftanks wordt geïnspecteerd.

Verschillen in nationale voorschriften voor het gewicht en de technische eisen waaraan voertuigen moeten voldoen, brengen voor het betrokken bedrijfsleven lasten mee (in verband met de samenstelling van en de benutting van het wagenpark) en belemmeringen aan de grens. Doordat de nationale regelgevers zich vooral bekommeren om de consequenties van de voorschriften voor het binnenlandse verkeer, nauwelijks om de gevolgen ervan voor het grensoverschrijdende vervoer en al helemaal niet om de gevolgen voor het tussenstaatse handelsverkeer, hebben betrekkelijk onschuldig ogende nationale voorschriften soms verstrekkende zijdelingse gevolgen voor de tussenstaatse handelsstromen.

Is er geen gemeenschappelijk vervoersbeleid omdat er geen gemeenschappelijke vervoersmarkt is, of is er geen gemeenschappelijke vervoersmarkt omdat er geen gemeenschappelijk vervoersbeleid is? Het is op het eerste gezicht merkwaardig dat het ontbreken van een antwoord op deze kip-of-ei vraag ruim vijfentwintig jaar de tenuitvoerlegging van de vervoersparagraaf in het EEG-verdrag heeft geblokkeerd, zeker waar ten aanzien van het sociaal en economisch zoveel gecompliceerder en gevoeliger landbouwmarktbeleid die vraag nauwelijks gesteld is. Nader bezien is het minder vreemd, omdat er over de noodzaak van een landbouwprijsbeleid met de daarbij behorende ordening van de produktmarkten geen fundamenteel verschil van mening tussen de lidstaten bestond. Dit had tot gevolg dat van meet af aan de instelling van een gemeenschappelijke landbouwmarkt en het opzetten van een gemeenschappelijk landbouwbeleid onwrikbaar aan elkaar gekoppeld werden. Voor de vervoersmarkt lag het anders. Over de noodzaak tot het voeren van een capaciteitsbeheersend en verdelend vervoersbeleid met de hiermee verbonden prijsbeheersing, liepen en lopen de opvattingen van de lidstaten wèl fundamenteel uiteen [25]. Het gebrek aan overeenstemming over de wenselijkheid van ordening van de vervoersmarkt blokkeert de liberalisatie, vooral van het wegvervoer, binnen de Gemeenschap. De meningsverschillen spitsen zich toe op de gewenste ordening van het goederenvervoer over de weg en op de concurrentiepositie van deze vervoerstak met het spoorwegvervoer. Hierbij worden twee te onderscheiden kwesties in de argumentatie over en weer steevast door elkaar gehaald:

- heeft het vervoer specifieke eigenschappen die dit bedrijf zozeer van andere vormen van economische bedrijvigheid onderscheiden, dat daarvoor een bijzondere marktordening nodig is?
- dienen binnen de vervoerssector de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende vervoerstakken van overheidswege te worden gereguleerd?

In het algemeen is de neiging om de eerste vraag bevestigend te beantwoorden groter, naarmate de belangen van het bedrijfsleven in het vervoer centraler worden gesteld. Wordt het vervoer meer gezien als een aan de andere vormen van economische bedrijvigheid complementaire, dienstverlenende sector, die een ruime beschikbaarheid aan zo laag mogelijke kosten moet paren, dan vervallen veel van de argumenten voor een aparte ordening van de vervoersmarkt.

Het antwoord op de tweede vraag wordt vooral door historische en strategische motieven bepaald: naarmate de spoorwegen relatief omvangrijker zijn – en meer in handen van de overheid – zal de neiging groter zijn om deze vervoersvorm, die van oudsher als een openbaar nutsbedrijf wordt gekoesterd, te beschermen. Vooral in de grotere lidstaten wegen ook strategische motieven zwaar bij de instandhouding van een in menig opzicht economisch verouderd spoorwegennet.

Indien binnen de gemeenschappelijke markt voor industrieprodukten veel

---

[25] P. VerLoren van Themaat, in: *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*; op.cit., blz. 425-434.
J. Erdmenger, in: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, op.cit., blz. 770-772.
J.W.G. Simons, *Recht en onrecht in het Europees Vervoersbeleid*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1986, blz. 8-17.

gewicht wordt gehecht aan een zo goed mogelijke allocatie van produkten en produktiefactoren, kan een de vervoersmarkt beschermende ordening, ook wanneer zij op gemeenschapsniveau wordt gevormd en beheerd, ernstige bezwaren opleveren. De vervoersconsumenten worden door iedere vorm van beschermende vervoersordening belast en gehinderd. Dit pleit ervoor op de gemeenschappelijke markt, waar de marktactoren toch al te maken hebben met, in vergelijking met hun Amerikaanse en Japanse collega's, relatief veel door overheidsingrijpen veroorzaakte rigiditeiten, te kiezen voor een zo liberaal mogelijke ordening van de communautaire vervoersmarkt. Indien deze weg wordt verkozen, valt de vervoersmarktordening af als instrument waarmee de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende vervoerstakken actief kunnen worden beïnvloed. Voor het communautaire besluitvormingsproces ten aanzien van het vervoersbeleid zou dit een zegen zijn. Want, indien de Gemeenschap in een gemeenschappelijke vervoersmarktordening die concurrentieverhoudingen permanent actief zou moeten beïnvloeden, wordt deze ordening onhanteerbaar. Zo ver lopen de inzichten en belangen van de lidstaten uiteen.

De vraag blijft dan of regeling van de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende vervoerstakken een onderdeel moet zijn van het gemeenschappelijk – liberaliserende – vervoersbeleid, waarbinnen in beginsel wordt afgezien van capaciteits- en prijsbeheersing. Het antwoord kan positief luiden, voor zover het gaat om de vaststelling van de hoogte van de specifieke belastingen die op de verschillende vervoerstakken binnnen de Gemeenschap drukken. Met andere woorden: door globale toerekening van de infrastructuurkosten aan de verschillende vervoerstakken kunnen tot op zekere hoogte oneigenlijke voordelen worden gecompenseerd van het vervoer over de weg of over het water boven het vervoer per rail. Een gemeenschappelijk vervoersbeleid dat, daarboven, de lidstaten die op binnenlands-politieke gronden een economisch verouderd spoorwegnet in stand houden, zou bevoordelen op kosten van de andere vervoerstakken, doet een te sterk beroep op de solidariteit van de andere lidstaten en drukt onevenredig zwaar op het overige bedrijfsleven.

Voor de toekomst belangrijker dan de verdeling van de infrastructuurkosten over de verschillende vervoerstakken, is het vraagstuk van de geografische verdeling van de opbrengsten van de op het vervoer drukkende belastingen en de kosten van de infrastructuur. In een geïntegreerde communautaire vervoersmarkt zullen zich groeiende dispariteiten voordoen in deze opbrengsten en kosten. Wanneer de belastingen door het land van vestiging van de vervoerders worden geïnd, en die vervoerders in belangrijke mate de infrastructuur van andere lidstaten benutten, komen de opbrengsten hier terecht en de kosten elders. Vooral de zogenoemde transitlanden als de Bondsrepubliek en, in de toekomst, Frankrijk kunnen zo in een relatief nadelige positie komen te verkeren. Er gaan dan ook wel stemmen op, om de vervoersbelastingen te heffen volgens het territorialiteitsbeginsel: er wordt betaald waar wordt gereden of gevaren. De bezwaren tegen dit stelsel zijn evident, omdat het bij uitstek meehelpt de tussenstaatse handelsgrenzen in stand te houden. De invoering van een vereveningsstelsel in een of andere vorm, lijkt de onvermijdelijke prijs die de lidstaten met een relatief sterke internationale vervoerssector zullen moeten betalen voor verdere liberalisatie van de vervoersmarkt.

De *beleidsinhoudelijke* coördinatieproblemen van het gemeenschappelijk vervoersbeleid zelf zijn hierboven heel globaal beschreven. De potentiële omvang ervan noopt tot het zoeken van oplossingen door een heel bescheiden inrichting van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, meer gericht op het op één lijn brengen van de kwalitatieve en financiële randvoorwaarden, dan op een kwantitatieve beïnvloeding van het aanbod aan de verschillende soorten van vervoer. De dan op te lossen problemen zullen nog het uiterste vergen van de besluitvormingscapaciteit van de Raad.

Met het noemen van de Raad komen tevens de *bestuurlijke* coördinatieproblemen naar voren. De stagnatie van de integratie in de vervoerssector is mede te wijten aan verkokering van de besluitvorming in de Raad, waarin de

voor het vervoer verantwoordelijke bewindslieden elkaar vliegen blijven afvangen, terwijl hun in de voltooiing van de interne markt geïnteresseerde ambtgenoten in een andere Raad ware en gemeende taal spreken over de wenselijkheid daarvan. Het heeft weinig zin, en het blijkt keer op keer tot teleurstellingen aanleiding te geven, wanneer de ene Raad uitspraken doet die, bij gebrek aan interne coördinatie op raadsniveau, door een andere worden geblokkeerd. Een bestuurlijk coördinatieprobleem doet zich ook voor omdat onverhoedse introductie van nationale normen het grensoverschrijdend vervoer, en daarmee het intraverkeer in industrieprodukten, kan belemmeren. Het verdient dan ook aanbeveling voor dergelijke nationale voorschriften soortgelijke notificatie- en afkoelingsprocedures in te voeren als de Commissie onlangs heeft voorgesteld voor nationale produktnormen.

De voorzichtigheid die in het bovenstaande is aanbevolen bij de materiële uitwerking van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, berust niet alleen op beleidsinhoudelijke gronden. Zij houdt ook rekening met het ervaringsfeit dat de besluitvormingsstructuur van de Gemeenschap niet goed is opgewassen tegen de eisen die het beheer van een zware marktordening stelt.

De bevoegdheden van de Gemeenschap op vervoersgebied zijn zogeheten concurrerende competenties. De lidstaten blijven bevoegd tot regulering van hun nationale vervoersmarkten, zolang en voor zover de Gemeenschap niet van haar bevoegdheden gebruik heeft gemaakt. De totstandbrenging van een gemeenschappelijke vervoersmarkt, waarop een meer of minder zwaar gemeenschappelijk vervoersbeleid wordt gevoerd, heeft dan ook tot onvermijdelijk gevolg dat de marge waarbinnen de lidstaten eigen vervoerspolitieke maatregelen kunnen treffen, krimpt. Zo opgevat, is de gemeenschappelijke vervoersproblematiek ook een *bevoegdhedenprobleem*. Dit probleem strekt zich verder uit dan het eigenlijke vervoersbeleid. Voor de vervoerssector gelden tal van randvoorwaarden van openbare orde, (verkeers)veiligheid, milieubescherming en arbeidsbescherming. De inhoud en zwaarte hiervan bepaalt in belangrijke mate de kostenstructuur in de arbeidsintensieve vervoerssector. Harmonisatie hiervan is geboden om het grensoverschrijdend vervoer in de Gemeenschap feitelijk te kunnen liberaliseren en de concurrentieverhoudingen binnen de gemeenschappelijke vervoersmarkt bij benadering gelijk te trekken. Daarom zal de Gemeenschap de bevoegdheden van de lidstaten ter regulering van de randvoorwaarden voor het vervoer in belangrijke mate moeten overnemen. Dit heeft zeker gevolgen voor het voornemen van de Nederlandse regering om het beleid ten aanzien van het goederenvervoer over de weg vooral door het bewaken van kwalitatieve randvoorwaarden te gaan voeren [26].

De marges die de communautaire wetgever hier in de toekomst aan de nationale regelgevers zal kunnen toestaan, worden overigens niet uitsluitend bepaald door de in de Raad vertegenwoordigde lidstaten. Indien het Hof van Justitie in de toekomst zijn jurisprudentie over de vrijheid van dienstverlening analoog op de vrijheid van vervoer zal gaan toepassen, zal iedere materieel discriminerende nationale regeling met het gemeenschapsrecht onverenigbaar worden.

De recente uitspraak van het Hof van Justitie, waarbij de Raad in gebreke is gesteld bij het bewerkstelligen van de vrijheid van vervoer binnen de Gemeenschap, heeft het gemeenschappelijke vervoersbeleid in een stroomversnelling gebracht [27]. Ofschoon het Hof van Justitie de Raad een ruime beleidsvrijheid toekent bij de verwezenlijking van het vervoersbeleid, moet uit het bovenstaande worden geconcludeerd dat de marges waarover hij beschikt feitelijk betrekkelijk nauw zijn. Waar een zware marktordening voor het vervoer de beleids- en besluitvormingscapaciteit van de Gemeenschap overbelast, lijkt de keuze voor een verregaande liberalisatie van het grensoverschrijdend vervoer bijna opgelegd.

---

[26] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 200, hoofdstuk XII, nr. 2, blz. 56.

[27] HvJ 22 mei 1985, 13/83, *Europees Parlement v. Raad van de Europese Gemeenschappen* (nog niet gepubliceerd).

4.2 Het gemeenschappelijk handelsbeleid en het industriebeleid

Voor het gemeenschappelijk handelsbeleid zijn, evenals voor het mededingingsbeleid en het industriebeleid, geen recente documenten beschikbaar waarin de Commisie even pregnant en nauwkeurig haar beleidsvisie uiteenzet als in haar witboek over de verdere voltooiing van de interne markt. De behandeling van deze onderwerpen heeft derhalve een ander karaker dan de voorgaande paragraaf en de aanbevelingen worden niet in relatie tot Commissievoorstellen gedaan.

De verhoudingen tussen het handelsbeleid en een op de schaal van de gemeenschappelijke markt te voeren industriebeleid zijn beleidsmatig, politiek èn juridisch gevoelig.

Beleidsmatig gezien, is verdere vergemeenschappelijking van het handelsbeleid een voorwaarde voor de toepassing van handelspolitieke instrumenten voor industriepolitieke doeleinden. Wordt aan deze voorwaarde niet voldaan, dan kunnen voor de industrie van de ene lidstaat gunstig uitvallende handelspolitieke interventies de industrie in andere lidstaten schaden en zo de behoefte oproepen aan vrijwaringsmaatregelen in het tussenstaatse handelsverkeer, die een gemeenschappelijk industriebeleid onmogelijk maken. Er bestaat derhalve een niet te negeren verband tussen de vergemeenschappelijking van het handelsbeleid in het belang van de interne markt en die in het belang van het industriebeleid. Om de hier nodige beleidsinhoudelijke coördinatie te kunnen verzekeren, zal in de toekomst het zelfstandig optreden van de lidstaten bij het plegen van openlijke of verkapte handelspolitieke interventies in het belang van hun eigen industriebeleid, moeten worden beëindigd [28].

Politiek gezien, is de hantering van handelspolitieke instrumenten ten behoeve van industriepolitieke doeleinden door de Gemeenschap problematisch. Zo vanzelfsprekend als zo'n optreden is voor lidstaten met een mercantilistisch-interventionistische traditie – Frankrijk, Griekenland - zozeer wordt het gewantrouwd door lidstaten met een vrijhandelstraditie: het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken en, sedert de Tweede Wereldoorlog, de Bondsrepubliek. Bij de beleidsvorming en -uitvoering op gemeenschapsniveau zal dit diepgaande verschil van opvatting het doen van keuzen bemoeilijken. Welk compromis ten slotte ook wordt gevonden, het zal steeds intern onder druk staan.

Juridisch gezien, is de Gemeenschap als rechtsopvolgster van de lidstaten gebonden aan het GATT. Dit handelspolitieke basisdocument stelt in menig opzicht harde normatieve randvoorwaarden aan de autonomie van de Gemeenschap. Deze randvoorwaarden leggen niet alleen beperkingen op bij het hanteren van eigenlijke handelspolitieke instrumenten, zoals douanetarieven, contingenten en anti-dumpingmaatregelen, maar ook bij de toepassing van bepaalde typisch industriepolitieke instrumenten, zoals steunmaatregelen en gerichte, derde-landen discriminerende, overheidsaankopen [29]. Immers, ook al wordt niet gegrepen naar de klassieke beschermende maatregelen van tarieven en contingenten, de toepassing van beperkende of stimulerende handelspolitieke maatregelen in het belang van het industriebeleid houdt evenzeer protectie in.

Handelsbeleid berust niet alleen op een afweging van de politieke, beleidsmatige en juridische mogelijkheden en beperkingen. Zoals elk beleid, wordt ook het handelsbeleid bepaald door het arsenaal aan instrumenten waarover men beschikt en door de hanteerbaarheid hiervan. Deze hanteerbaarheid wordt in de Gemeenschap *intern* vooral bepaald door de mate waarin er tussen de lidstaten overeenstemming bestaat over de doeleinden

---

[28] J. Pelkmans, *De interne markt voor industriële produkten*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden'; nr. V47, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985, blz. 44-46 en 194-198.

[29] J. Steenbergen, G. De Clerq en R. Foqué, *Change and adjustment: external relations and industrial policy of the EC*; Deventer 1983, blz. 189-205.

van het handelsbeleid, en *extern* door de vraag of het om autonome, dan wel om conventionele handelspolitieke maatregelen gaat. In het ene geval kan de Gemeenschap eenzijdig optreden, in het andere geval is zij gebonden aan de verplichtingen die uit bilaterale en multilaterale verdragen voortvloeien.

Het arsenaal aan instrumenten valt naar strekking genomen in twee hoofdgroepen uiteen:

a. maatregelen ter bescherming van de export;
b. maatregelen ter bescherming tegen import [30].

Ofschoon van oudsher het accent op de laatste categorie valt, is de eerste categorie in een periode van herlevend protectionisme ten minste zo belangrijk. Voor het grondstoffenarme West-Europa, dat het vooral moet hebben van de export van eindprodukten, is het openhouden van markten in derde landen van vitaal belang. Alleen al hierom zal het communautaire handelsbeleid de liberalisatieverplichtingen van het GATT moeten blijven respecteren en druk moeten blijven uitoefenen op de naleving hiervan door derde landen. Voor zover het zogenoemde nieuwe handelspolitieke instrument, dat na langdurige discussies in september 1984 tot stand is gekomen, hiertoe door de Commissie wordt gehanteerd, *kan* het wezenlijke industriepolitieke belangen dienen [31]. Dit wordt anders wanneer dit instrument gebruikt wordt ter vergelding van gebrek aan inschikkelijkheid van derde landen. Dan kan het komen tot een escalatie van handelspolitieke - beschermende – maatregelen over en weer. Uit beduchtheid hiervoor hebben verscheidene lidstaten, waaronder Nederland, zich gereserveerd betoond tegen het nieuwe handelspolitieke instrument. Ongegrond is deze vrees niet, want een voorzichtige toepassing kan ertoe bijdragen dat de internationale handelsrelaties ordelijk blijven verlopen, maar onoordeelkundige hantering kan deze relaties verstoren en averechts werken voor belangrijke delen van het Europese bedrijfsleven.

Bij de maatregelen tegen import moet worden onderscheiden tussen:

- maatregelen die ad hoc, op klachte van individuele ondernemingen of organisaties van ondernemingen, worden toegepast, zoals de maatregelen tegen dumping en gesubsidieerde uitvoer naar de Gemeenschap [32];
- maatregelen die tijdelijk worden toegepast, wanneer produkten uit derde landen worden ingevoerd in dermate gestegen hoeveelheden of tegen zodanige prijzen dat hierdoor ernstig nadeel dreigt voor communautaire producenten van soortgelijke of daarmee concurrerende produkten.

De dan te nemen vrijwaringsmaatregelen beogen voor het bedreigde communautaire bedrijfsleven een tijdelijke adempauze te scheppen, om zich aan de veranderde omstandigheden aan te passen [33]. De Gemeenschap is hierbij overigens in de meeste gevallen gehouden de belanghebbende derde landen te consulteren, en de tijdelijke importbeperkingen niet-selectief toe te passen. Ofschoon de laatste jaren talrijke produkten het voorwerp waren van vrijwaringsmaatregelen, wordt in de praktijk de toepassing van dit instrument meer en meer omzeild door informele bilaterale afspraken tussen de Gemeenschap, afzonderlijke lidstaten en derde landen. Deze buiten de interna-

---

[30] M.C.E.J. Bronckers, B.H. ter Kuile en J. Steenbergen, 'Ondernemingen en handelspolitieke instrumenten', Preadviezen Nederlandse Vereniging voor Europees Recht, *Sociaal-Economische Wetgeving*, oktober 1985, 33e jaargang nr. 10.
M.C.E.J. Bronckers, 'Ondernemingen en handelspolitieke instrumenten: bescherming van export'; (blz. 602).
B.H. ter Kuile, 'Ondernemingen en handelspolitieke instrumenten: aspecten van rechtsbescherming'; (blz. 637).
J. Steenbergen, 'Ondernemingen en handelspolitieke instrumenten: bescherming tegen import' (blz. 624).

[31] Verordening van de Raad 2641/84 EEG, Pb. 1984, L252/1. Een uitgebreid commentaar op deze verordening is geleverd door: J.H.J. Bourgeois en P. Laurent, 'Le nouvel instrument de politique commerciale: un pas en avant vers l'élimination des obstacles aux échanges internationaux', 21 *Rev. trim. dr. eur.*, 1985, blz. 41-98.
Verordening van de Raad van 17 september 1984 nr. 2641/84, Pb. L252/1 van 20 september 1984.

[32] Verordening van de Raad nr. 2176/84, Pb. 201/84 van 30 juli 1984.

[33] Verordening van de Raad van 5 februari 1982, nr. 288/82, Pb. L35/1 van 9 februari 1982.

tionale handelsverdragen om tot stand komende afspraken, 'orderly marketing agreements' en 'voluntary export restraints' zijn niet zonder bedenkingen, omdat zij de toch al kwetsbare internationaal-rechtelijke ordening van het handelsverkeer dreigen te ondergraven en een soort 'schaduwrecht' doen ontstaan waaruit grote onzekerheden voortvloeien voor zowel de interstatelijke betrekkingen als voor het verkeer tussen particulieren onderling [34];
- maatregelen die een structurele herschikking inhouden voor het gemeenschappelijk douanetarief.

De marges voor dergelijke maatregelen worden ten aanzien van de meeste handelspartners bepaald door het GATT. In beginsel mag aanpassing van de tarieven voor bepaalde produkten of categorieën produkten niet leiden tot verhoging van het tariefgemiddelde, en moet elke verhoging worden gecompenseerd door gelijkwaardige verlaging van de tarieven voor andere produkten. De internationale gevoeligheid van een herschikking van de tarieven voor bepaalde produkten, en de repercussies die dit voor andere produkten kan hebben, brengen mee dat maatregelen van dit type niet ad hoc voor tijdelijke problemen kunnen worden genomen.

Het arsenaal aan maatregelen tegen import overziend, zou men tot de conclusie kunnen komen dat het gevaar van een neo-protectionistisch handelsbeleid, althans door de Gemeenschap, niet zo groot is, maar de schijn bedriegt hier enigszins.

Typisch geïndividualiseerde ingrepen zoals de toepassing van antidumpingen anti-subsidiemaatregelen, kunnen, wanneer zij frequent worden toegepast, gemakkelijk leiden tot grote ondoorzichtigheid van de op importen toepasselijke tarieven en beperkingen. Zij worden dan een bron van onzekerheid in het internationale handelsverkeer; zij kunnen, bovendien, leiden tot vergeldingsmaatregelen van derde landen. Dan zou hun effect wel eens schadelijker kunnen uitvallen dan een algemene tariefverhoging. Om dit onbedoelde structurele effect te vermijden, zal de Gemeenschap zelfbeperking in acht moeten nemen bij de toepassing van antidumpingmaatregelen, in het bijzonder ten aanzien van derde landen die partij zijn bij het GATT [35].

Tijdelijke vrijwaringsmaatregelen zijn inderdaad tamelijk onschuldig, en kunnen structurele handelspolitieke spanningen voorkomen, indien ze tijdelijk blijven. Als ze echter meer permanent worden, kunnen ze een lawine losmaken van protectionistische maatregelen. Dit risico maant de Gemeenschap tot zelfbeheersing, al was het maar om de belangen van de communautaire exportindustrie structureel te ontzien. Hetzelfde geldt voor informele importbeperkingen ('voluntary import restraints'), waarvan de toepassing vaak aanleiding blijkt te geven tot een verplaatsing van de exportdruk, die op zijn beurt weer tegenkrachten oproept.

Het bezwaar van een herschikking van het gemeenschappelijk douanetarief is, dat de toepassing van dit typisch structurele instrument blootstaat aan ad hoc uitgeoefende pressie van industrieën die over een gemakkelijke toegang tot het beleid beschikken. Hieraan toegeven maakt dit instrument voor structuurpolitieke doeleinden blijvend ongeschikt.

Indien, tegen de hier geschetste specifieke problematiek van het gemeenschappelijke handelsbeleid, de mogelijkheden worden afgezet om handelspolitieke instrumenten te gebruiken voor industriepolitieke doeleinden, lijkt geen andere conclusie mogelijk dan dat het onwenselijk – en voor de Europese industrie in het algemeen uiterst riskant – is hier teveel nadruk op te leggen, zelfs indien hieromtrent eensgezindheid tussen de lidstaten zou bestaan. Oplossingen voor het industriebeleid in de Gemeenschap zullen zich moeten voltrekken binnen een betrekkelijk open en vast handelspolitiek kader, dat open en eerlijke mededinging toelaat, de toegang tot de exportmarkten vrijwaart, en de nodige druk op de Europese industrie blijft oefenen om zich snel en adequaat aan te passen aan de veranderingen op de wereldmarkt. Het handelsbeleid is in beginsel ongeschikt en te kwetsbaar om daarmee de Europese industrie een compensatie te geven voor de door diverge-

---

[34] Pelkmans, op.cit., blz. 44.
[35] Zie noot 30, Steenbergen, op.cit., blz. 64.

rend nationaal beleid slecht werkende gemeenschappelijke markt. De mogelijkheden van het gemeenschappelijk handelsbeleid om het industriebeleid te flankeren, zijn derhalve gering. Uiteraard moet de Gemeenschap zich kunnen verweren tegen ongeoorloofde handelspraktijken van derde landen bij de in- en uitvoer, zoals verschillen in de toegankelijkheid van de markt voor nieuwe produkten, maar toepassing van de hiervoor bestemde instrumenten zal haar grond moeten blijven vinden in die praktijken en niet in – hier oneigenlijke – communautaire industriepolitieke motieven [36].

De beleidsinhoudelijke relatie tussen het handelsbeleid en het industriebeleid is wellicht het sterkst aanwezig bij een mogelijke structurele wijziging van het gemeenschappelijk douanetarief. Daarbij kunnen industriepolitieke motieven, mits van strategische en structurele aard, een rol spelen. Deze conditie noopt echter tot grote zorgvuldigheid en voorzichtigheid bij de toepassing ervan.

De hier gegeven oplossingsrichting van restrictieve toepassing van het handelspolitieke instrumentarium ten behoeve van industriepolitieke doeleinden heeft twee bijkomende voordelen: zij kan worden uitgeoefend binnen de bestaande materiële competentieverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap, en zij roept, zowel bij de vorming als de uitvoering van het beleid, geen onoverkomelijke bestuurlijke coördinatieproblemen op.

Bij de behandeling van de voltooiing van de interne markt is al opgemerkt dat een verder vergemeenschappelijkt handelsbeleid zich als sluitstuk op de douane-unie niet voor gedifferentieerde toepassing leent. Dit geldt eveneens bij de toepassing van handelspolitieke instrumenten ten behoeve van het industriebeleid.

4.3 Het mededingingsbeleid

De beleidsinhoudelijke problematiek van het mededingingsbeleid op de gemeenschappelijke markt hangt ten nauwste samen met die van het vrije intra-verkeer en die van het industriebeleid in eigenlijke zin. In het licht van deze samenhangen zullen de belangrijkste mededingingspolitieke problemen worden bezien.

In het algemeen geldt dat waar het mededingingsbeleid mede tot de instandhouding en versterking van de interne markt strekt, het, indirect, ook industriepolitieke doelstellingen dient. De geleidelijke convergentie van globale distorsies, de harmonisatie van het ondernemingsrecht, de verdere voltooiing van de interne diensten- en kapitaalsmarkten, de bestrijding van marktverdelende privaatrechtelijke kartels en de vermindering van door ongelijkheden in nationale wetgeving veroorzaakte specifieke distorsies zijn te zamen erop gericht een interne markt te scheppen, waarbinnen de marktactoren afdoende kunnen reageren op nieuwe technologische en economische ontwikkelingen.

Eenheid van en gelijkheid op de interne markt zijn echter niet voldoende. De wijze waarop de Gemeenschap en de lidstaten die thuismarkt inrichten, kan immers het ondernemingsklimaat sterk beïnvloeden. Publieke voorschriften kunnen, al naar gelang hun vorm, inhoud en uitwerking, nieuw onderzoeks- en ontwikkelingswerk, alsmede de introductie van technisch en commercieel superieure procédés remmen of stimuleren; zij kunnen de negatieve integratie bevorderen of afremmen; zij kunnen het ondernemingen moeilijk maken om tijdig op nieuwe ontwikkelingen te reageren, maar ook een gunstig klimaat voor dergelijke ontwikkelingen scheppen. Dit is een gegeven dat, naar de Amerikaanse en Japanse ervaringen leren, van wezenlijk belang is en het verdient bij de harmonisatie van wetgeving een zelfstandig accent te krijgen tegenover de Raad. Bij de verdere voltooiing van de interne markt zal de gemeenschapswetgever sterker dan voorheen moeten letten op de kwaliteit en onderlinge samenhang van de wettelijke randvoorwaarden van openbare orde waarbinnen het marktmechanisme zal moeten werken.

De eisen die dit aan de communautaire wetgever stelt, zijn niet te onder-

[36] Pelkmans, op.cit., blz. 198.

schatten, vooral omdat de wetgever in de meeste lidstaten zich weinig pleegt te bekommeren om de beperkingen die ordepolitieke keuzen hem opleggen. Omdat de inhoudelijke structuur van het EEG-verdrag hem tot op zekere hoogte dwingt bepaalde ordepolitieke samenhangen te respecteren – de zogeheten vier of vijf vrijheden voor de marktsubjecten, de eis van effectieve en onvervalste mededinging – bevindt de gemeenschapswetgever zich echter wel in een wat betere uitgangspositie dan de meeste nationale wetgevers. Het handhaven en versterken van de samenhangen bij de verdere voltooiing van de interne markt en het mededingingsbeleid zal de basis moeten vormen voor ieder gericht technologie- of industriebeleid van en binnen de Gemeenschap.

Regelmatig wordt thans gesteld dat er spanningen bestaan tussen het mededingingsbeleid en het industriebeleid, in betogen die uitlopen op een pleidooi voor de versoepeling van het mededingingsbeleid. Wanneer de gestelde spanning blijkt te berusten op tegenstellingen tussen het communautaire mededingingsbeleid en het nationaal industrie- of technologiebeleid, past hier voorzichtigheid [37]. De gevraagde versoepeling kan immers leiden tot een verkapte renationalisatie van het mededingingsbeleid en aldus strijdig zijn met de verdere voltooiing van de interne markt. In dit opzicht blijken, overigens constructieve en goed bedoelde, initiatieven van de lidstaten soms innerlijk tegenstrijdig.

Als er sprake is van fricties tussen 'het' mededingingsbeleid en het industriebeleid, blijkt het vrijwel altijd te gaan om spanningen tussen *bepaalde* onderdelen van het mededingingsbeleid en *bepaalde* gedragingen van ondernemingen of *bepaalde* interventies van lidstaten. De belangrijkste fricties doen zich voor bij het eigenlijke kartelbeleid tegenover ondernemingen en het beleid tegenover staatsondernemingen en nationale steunmaatregelen. In deze volgorde zullen zij in paragraaf 4.3.3 kort worden beschreven.

4.3.1 *Globale distorsies*

Tussen de verschillende nationale deelmarkten binnen de gemeenschappelijke markt zullen vooralsnog grote verschillen in de mededingingsvoorwaarden blijven bestaan, als gevolg van deels historisch, deels politiek bepaalde verschillen van inzicht over de inrichting van de samenleving, de rol en omvang van de overheid, sociale gelijkheid en zekerheid. Deze verschillen komen tot uiting in de opbouw en uitwerking van het belastingstelsel, het gebruik van dat stelsel voor andere dan zuiver fiscale (bijv. inkomenspolitieke) doeleinden en zijn wellicht het meest pregnant in de nationale stelsels van sociale verzekeringen en voorzieningen.

Als gevolg hiervan lopen de globale lasten op economische activiteiten in de marktsector binnen de Gemeenschap uiteen. Zij veroorzaken aanzienlijke ongelijkheden in de lasten die in de onderscheiden lidstaten op de factoren arbeid en kapitaal drukken.

De auteurs van het EEG-verdrag hebben aangenomen dat het bestaan van globale distorsies tussen de verschillende nationale economieën geen overwegende belemmering behoeft op te leveren voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt. De effecten ervan zouden door de onderlinge verhouding van de wisselkoersen – en de veranderingen daarin – en door verschillen in loon- en prijsniveaus kunnen worden geneutraliseerd [38]. Deze

---

[37] In haar memorandum 'De interne markt: versterking van de technologische basis van de Gemeenschap', overgelegd op 5 maart 1985 aan de Voorzitter van de Commissie, lijkt de Nederlandse regering dit risico onvoldoende te onderkennen, waar zij het volgende bepleit: 'De Nederlandse regering dringt er bij de Commissie op aan zeer binnenkort een steuncode voor R. en D. op te stellen waarin wordt aangegeven welke vormen van steun op voorhand acceptabel zijn. Meer in het algemeen wil zij bepleiten dat de Commissie een *ruim gebruik maakt van gemeenschappelijke vrijstellingsverordeningen en steuncodes.* (curs. WRR). Daardoor zullen ondernemingen en *lid-staten* (curs. WRR) een grotere zekerheid en slagvaardigheid krijgen bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsplannen die passen in het streven om de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven te versterken en de ontwikkeling van nieuwe technologieën te bevorderen'.

[38] P.H. Spaak e.a., *Rapport des Chefs de délégation des Ministres étrangers*; Brussel 1956.

theorie die is gebaseerd op onderzoek van Tinbergen voor de toenmalige Hoge Autoriteit van de EGKS, is in de integratiepraktijk bevestigd: de gemeenschappelijke markt vergt als zodanig niet de opheffing van globale distorsies. Echter, wanneer de lidstaten hun greep op het wisselkoersinstrument zouden verliezen, bijvoorbeeld in het geval het huidige EMS zou uitgroeien tot een muntunie, en in de eigen nationale context geen rechtstreekse invloed meer zouden kunnen uitoefenen op het relatieve loon- en prijsniveau, kan voor hen de noodzaak ontstaan niet de effecten van de globale distorsies, maar deze distorsies zelf te redresseren.

Sinds de inwerkingtreding van het EEG-verdrag hebben de lidstaten vaak getracht de effecten van bestaande globale distorsies te neutraliseren door wisselkoers- en loon- en prijsinterventies. Daarnaast zijn in de Gemeenschap van de 'oude Zes' de in 1958 bestaande dispariteiten in het sociaal-economisch en maatschappelijk bestel als oorzaken van globale distorsies minder geworden. Frankrijk en Italië hebben in deze periode hun sociale zekerheidswetgeving sterk uitgebreid, waardoor deze meer het niveau van de andere lidstaten ging benaderen. In alle lidstaten nam het overheidsaandeel in het nationaal inkomen toe, relatief het sterkst in de lidstaten waar dit aandeel aanvankelijk het geringst was. Een zekere 'spontane' convergentie is voor deze periode ook aantoonbaar voor het economisch beleidsinstrumentarium, zij het dat verschillen in de prioriteiten van het macro-economisch beleid een latente bron van vooral monetaire spanningen zijn gebleven (in Italië en Frankrijk had economische groei de eerste prioriteit, in de Bondsrepubliek en, minder uitgesproken, in Nederland lag het accent vooral op stabiliteit).

Sinds enkele jaren is een vergelijkbare parallelliteit waarneembaar in het optreden van een aantal lidstaten bij de vermindering van het overheidsbeslag op het nationaal inkomen, de herziening van het sociaal zekerheidsstelsel en de heroverweging van de prioriteiten van het economisch beleid. Of ook deze parallelliteit zal uitlopen op een gestadig verlopende convergentie, is nog niet met zekerheid te zeggen. Zo'n bestendig blijkende convergentie zal een van de condities moeten zijn waaronder met vrucht kan worden gestreefd naar de verdere uitwerking van het EMS in de richting van een monetaire unie. Immers, de lidstaten kunnen alleen dan verantwoord afstand doen van het belangrijkste instrument voor de neutralisering van globale distorsies, als deze distorsies binnen de monetaire unie beheersbaar zijn gebleken. Zolang dit niet het geval is, lopen vooral de in hun beleidsvoering zwakkere lidstaten grote sociaaleconomische risico's in termen van investeringen en werkgelegenheid.

Binnen een interne markt die uit twaalf nationale deelmarkten bestaat, zullen globale distorsies voorlopig de verschillen in sociaal-economisch en maatschappelijk klimaat blijven weerspiegelen. Het betreft hier immers aangelegenheden die de kern raken van de nationale bevoegdhedenuitoefening en in zekere zin een uitdrukking zijn van de nationale identiteit. De Gemeenschap heeft noch de bevoegdheden, noch de feitelijke mogelijkheden om hieraan van bovenaf veel te doen. In dit opzicht zullen de Gemeenschap en haar interne markt voorlopig fundamenteel blijven verschillen van grote federale eenheden als de Verenigde Staten, Canada en Australië en de daar bestaande interne markten.

Het is overigens sterk de vraag of het wenselijk is om bij de grote geografische verschillen die thans in kapitaals- en arbeidsproduktiviteit binnen de Gemeenschap bestaan, te streven naar gelijktrekking van de globale lasten die op economische activiteiten drukken. De ervaringen met het regionaal-economisch beleid van de meeste lidstaten hebben geleerd dat de geografische spreiding van economische activiteiten moeilijker wordt, naarmate de op die activiteiten drukkende lasten meer gelijk zijn.

Het wegnemen van de oorzaken van globale distorsies binnen de interne markt zal vooral op vrijwillige coöperatieve coördinatie van de lidstaten en op een geleidelijke vermindering van welvaarts- en inkomensverschillen moeten berusten. Vormen van gedifferentieerde integratie hierin zijn dan ook

waarschijnlijk. De Gemeenschap kan, gebruik makend van 'lichte' coördinerende bevoegdheden zoals informatie en coördinatie, deze processen enigszins sturen. In het huidige stadium van het integratieproces sorteert een meer dwingende coördinatie van bovenaf minder effect dan de moeizame zelfcoördinatie van lidstaten, die door schade en schande wijs moeten worden. De verdere voltooiing van de interne markt en van de Europese monetaire samenwerking in EMS-verband zullen als disciplinerende factoren dit leerproces stellig kunnen stimuleren. De aanzienlijke beleidsmarges die de lidstaten voorlopig zullen blijven houden bij de globale inrichting van hun volkshuishouding geeft hun, tenminste als zij de mogelijkheden van een verder voltooide interne markt goed onderkennen, de gelegenheid daarvan relatief veel profijt te trekken. Sociale stabiliteit, een kwalitatief goede beroepsbevolking, bestendigheid in overheidsbeleid, een goede en naar de eisen des tijds ingerichte fysieke en technische infrastructuur, zullen als diffuus en indirect werkende instrumenten juist in een verder geopende markt in vergelijking met specifieke en direct werkende instrumenten sterk aan belang kunnen winnen. In federale staten blijken de deelstaten hiermee niet zelden aanzienlijke resultaten te kunnen boeken.

4.3.2 *Ordepolitieke aspecten*

Het communautaire mededingingsbeleid tegenover ondernemingen beoogt enerzijds het juridische kader te scheppen waarbinnen ondernemingen een zelfstandige rol kunnen spelen bij de negatieve integratie, maar anderzijds tegen te gaan dat ondernemingen door kartelvorming de interne markt compartimenteren en de werking ervan ongunstig beïnvloeden.

In deze beide aspecten van het mededingingsbeleid wordt de Gemeenschap gehinderd, doordat de interne markt nog onvoltooid is. Met de opheffing van de hier van belang zijnde onvolkomenheden van de interne markt zijn echter, soms gevoelig liggende ordepolitieke kwesties verbonden.

Voor de integratie van de nationale deelmarkten tot één interne markt is het belangrijk dat de juridische en fiscale mogelijkheden voor grensoverschrijdende activiteiten van, en vormen van samenwerking tussen, ondernemingen worden verbeterd [39]. Hieraan ontbreekt nog veel. Voor de harmonisatie van het ondernemingsrecht zijn tot dusver bescheiden stappen gezet [40]. Uiteindelijk zal een vennootschapsrechtelijk kader moeten worden geschapen, waarbinnen het voor ondernemingen in beginsel geen verschil meer maakt of zij binnen één, dan wel in meer lidstaten opereren.

Van de vele problemen die ondernemingen nu nog ondervinden, verdienen vooral de eisen aandacht die aan elders in de Gemeenschap gevestigde dochtermaatschappijen worden gesteld door de wetgeving van het land van vesti-

---

[39] Vgl. o.m. J.M.M. Maeijer, 'Harmonisatie van het vennootschapsrecht'; en C.W.A. Timmermans, 'De harmonisatie van nationale voorschriften op het gebied van het vennootschapsrecht'; in: *Sociaal-Economische Wetgeving*, oktober 1971, 19e jaargang, nr. 10, blz. 585 en 608.
E. Stein, *Harmonization of European Company Laws*; Bobbs-Mevill Company Inc., 1971.
J.H. Maschhaupt en P.M. Storm, *De tweede EEG-richtlijn inzake vennootschapsrecht*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1978.
C.W.A. Timmermans, 'Europees Vennootschapsrecht – een tussenbalans (I en II)'; *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, oktober 1978, 21e jaargang, nr. 10, blz. 289 en november 1978, nr. 11, blz. 340.

[40] *Richtlijnen van de Raad:*
van 9 maart 1968, 68/151/EEG, Pb. L65/8 van 14 maart 1968;
van 13 december 1976, 77/91/EEG, Pb. L26/1 van 31 januari 1977;
van 9 oktober 1978, 78/855/EEG, Pb. L295/36 van 20 oktober 1978;
van 25 augustus 1978, 78/660/EEG, Pb. L222/11 van 14 augustus 1978;
van 5 maart 1979, 79/279/EEG, Pb. L66/21 van 16 maart 1979;
van 17 maart 1980, 80/390/EEG, Pb. L100/1 van 17 april 1980;
van 15 februari 1982, 82/121/EEG, Pb. L48/26 van 20 februari 1982;
van 17 december 1982, 82/891/EEG, Pb. L378/47 van 31 december 1982;
van 13 juni 1983, 83/349/EEG, Pb. L193/1 van 18 juli 1983;
van 10 april 1984, 84/253/EEG, Pb. L126/20 van 12 mei 1984

ging. Thans zijn moeder- en dochtermaatschappijen aan verschillende wettelijke regelingen onderworpen en schept de omstandigheid dat een grensoverschrijdende fusie onder twee of meer nationale wettelijke stelsels moet plaatsvinden, aanzienlijke complicaties. De goede werking van de interne markt als factormarkt ondervindt hiervan ernstige hinder. Bij de verdere harmonisatie van het nationale ondernemingsrecht zal dan ook scherp moeten worden gelet op de mogelijk nadelige consequenties van het naast elkaar voortbestaan van zelfstandige stelsels van nationaal ondernemingsrecht voor grensoverschrijdende rechtsconstructies, zowel binnen als tussen ondernemingen. De wenselijkheid om de voorwaarden waaronder 'Europese' ondernemingen een beroep op de nationale kapitaalmarkten kunnen doen, zoveel mogelijk gelijk te trekken, en de grensoverschrijdende verwerving van aandelen aan een strikt discriminatieverbod te onderwerpen, hangt nauw hiermee samen [41].

De eenheid en werking van de interne markt als factormarkt worden ook ongunstig beïnvloed door verschillen in nationale wetgeving die in het bijzonder de factor kapitaal belasten. Met de oplossing hiervan is tot dusver eveneens weinig vooruitgang geboekt. Typisch nationale inzichten, tradities en belangen hebben diepgaande sporen achtergelaten op de vormgeving en inhoud van het nationale ondernemingsrecht en van het op ondernemingen toepasselijke fiscale regime [42]. Van de vele controverses die hier actueel zijn, kunnen de verschillen van inzicht worden genoemd omtrent de medezeggenschap van werknemers en over de fiscale behandeling van uitgekeerde en niet-uitgekeerde ondernemingswinst.

Aan deze problemen zijn wezenlijke ordepolitieke vraagstukken verbonden, zoals de zeggenschap binnen ondernemingen, de bescherming van de factoren kapitaal en arbeid en de verhouding van het privaatrechtelijk ondernemingsrecht tot de publiekrechtelijke verplichtingen van ondernemingen. De nodige harmonisatie van de fiscale voorschriften voor ondernemingen wordt vooral bemoeilijkt doordat de desbetreffende belastingen niet uitsluitend dienen voor de dekking van de overheidsuitgaven, maar in toenemende mate voor andere dan strikt fiscale doeleinden worden gebruikt.

De ambitie om voor al de hier genoemde problemen een optimale oplossing te bereiken, lijkt te hoog gegrepen. Wellicht staat de wens het nationale ondernemingsrecht verregaand te harmoniseren zelfs op gespannen voet met de noodzaak nu snel actuele knelpunten in de werking van de interne markt als factormarkt te verhelpen. De oplossingsrichting ligt hier in een probleemgerichte benadering, waarbij de eisen die ondernemingen stellen aan de interne markt als thuismarkt tot leidraad worden genomen. Zo kan men waarschijnlijk substantiële vooruitgang boeken, zonder dat eerst een antwoord moet worden gevonden op de meer geladen ordepolitieke vragen. Het heeft er alle schijn van dat de actuele economische en technologische ontwikkelingen tot een grotere dynamiek van en verscheidenheid op de factormarkten leiden. In zijn wetgevingsbeleid zal de gemeenschapswetgever hiermee rekening moeten houden en naarmate de economische en maatschappelijke context dynamischer en onoverzichtelijker wordt, meer terughoudendheid moeten betrachten bij de regulering van verhoudingen in de ondernemingssfeer.

Het mededingingsbeleid als kartelbeleid wordt, naar in paragraaf 3.2.2.3 is opgemerkt, in zijn werkingssfeer sterk beperkt door onvolkomendheden in de interne markt voor diensten en kapitaal. Dit geldt voor het vervoer, de vrije beroepen en voor het krediet- en verzekeringswezen. In al deze sectoren staan nationale wettelijke regelingen en privaatrechtelijke mededingingsregelingen die aanvullend het marktgedrag reguleren, vaak in nauw verband met elkaar. Vrijwel nergens is het marktverkeer zo onvrij als in de sfeer van de 'vrije' beroepen.

De geografische compartimentering van de diensten en kredietmarkten is

---

[41] *Witboek*, op.cit., blz. 33 en 34.

[42] P. VerLoren van Themaat, in: *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, op. cit., blz. 274-280, 294-296, 300-301.

voor het Europese bedrijfsleven een ernstige handicap in zijn mededinging met het Amerikaanse en Japanse bedrijfsleven. Zij leidt immers ook tot opsplitsing van de factormarkten van kapitaal en hoogwaardige deskundigheid en tot relatief dure, aan het goederenverkeer complementaire, dienstenverlening (vervoer!). Maar ook op zichzelf beschouwd, is een naar nationale deelmarkten gefragmenteerde en zwaar gekartelliseerde dienstenmarkt een luxe die West-Europa zich niet kan veroorloven. Tussen een economisch en technologisch geavanceerde industrie en een kwalitatief hoogwaardige dienstensector bestaat, naar in paragraaf 4.1.6 geschetst, een nieuwe samenhang. De voltooiing van de interne markt voor goederen alleen is dan ook onvoldoende om de Westeuropese industrie de thuismarkt te verzekeren die zij behoeft.

Het bewerkstelligen van de nodige beleidsinhoudelijke eenheid ten aanzien van de dienstenmarkt vergt echter meer dan de verdere voltooiing van het vrije verkeer van vestiging en dienstverlening in samenhang met de voltooiing van de interne markt van industriële produkten. Het gevaar bestaat namelijk dat de lidstaten het weliswaar te langen leste eens worden over de voorwaarden voor de vrijmaking van het grensoverschrijdend verkeer van vestiging en diensten, maar, gestuurd door hun nationale lobbies, deze voorwaarden zo stringent maken dat van effectieve mededinging op de communautaire dienstenmarkten geen sprake kan zijn.

Liberalisatie zal hier dus in tweeërlei opzicht 'vrijmaking' moeten zijn: van belemmeringen voortvloeiende uit verschillen in nationale wetgeving, maar ook van belemmeringen voortvloeiende uit publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regelgeving in het algemeen. Harmonisatie en vermindering van regelgeving zullen hier hand in hand moeten gaan, onder gelijktijdige uitbreiding (en verscherping) van het communautaire mededingingsbeleid op de desbetreffende markten. De oplossingsrichting ligt in gecentraliseerde uitoefening van de bevoegdheden die de Gemeenschap wel al heeft, maar die zij tot dusver nog onvoldoende heeft uitgeoefend.

In dit verband past een waarschuwing tegen de tendens in sommige lidstaten, waaronder ook Nederland, om in sommige deelsectoren over te gaan tot kwantitatieve vestigingsbeperkingen (het sluiten van bedrijfstakken). Hoe aanvaardbaar ze ook mogen schijnen in de nationale context, dergelijke ingrepen maken het vrije verkeer van vestiging en diensten feitelijk onmogelijk. Zij impliceren een verkapte renationalisatie van wat op gemeenschapsniveau met veel moeite aan toetredings- en bedrijfsuitoefeningseisen werd geharmoniseerd. Waar ze als kwaad voorbeeld gemakkelijk zijn te imiteren, bergen ze voor de eenheid van de gemeenschappelijke markt grote risico's in zich. In het bijzonder lidstaten die, zoals Nederland, grote belangen hebben bij de verdere liberalisatie van het dienstenverkeer, moeten hier terughoudendheid betrachten, ook als het gaat om in de nationale sfeer politiek en beleidsmatig gevoelig liggende kwesties zoals, bijvoorbeeld de uitzending, opvang en doorgifte van televisiebeelden.

4.3.3 *Specifieke distorsies*

Anders dan ten aanzien van globale distorsies, beschikt de Gemeenschap wel over bevoegdheden om op te treden tegen handelingen van de lidstaten en van ondernemingen die de mededingingsverhoudingen op de Gemeenschappelijke markt *gericht* vervalsen en op deze wijze *specifieke* distories veroorzaken. Deels zijn zij neergelegd in rechtstreeks werkende verboden, zoals de artikelen 85 en 86 EEG, tegen de overtreding waarvan de Commissie zelf kan optreden, hetgeen haar kartelbeleid een grote effectiviteit geeft. Deels hebben zij de vorm van een onverenigbaarverklaring in beginsel, die door de Commissie van geval tot geval nader moet worden vastgesteld, zoals in artikel 92 EEG, en deels van een algemene competentie om nationale wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen te harmoniseren, zoals in de artikelen 100 en 101 EEG.

Er bestaan duidelijke verbanden tussen de verdere voltooiing van de interne markt en de beleidsmatige bevoegdheden van de Gemeenschap ten aan-

zien van specifieke distorsies. Naarmate de belemmeringen in het tussenstaatse goederen- en factorverkeer verder worden opgeruimd, verdwijnt ook de beschutting die de nationale grenzen bieden. Voor het bedrijfsleven is de verleiding groot om voor de protectie van het nationale publiekrecht protectie door middel van privaatrechtelijke overeenkomsten in de plaats te stellen. Zogenoemde horizontale marktverdelings- en prijsaligneringskartels kunnen in de praktijk dezelfde bescherming bieden als de oude handelsgrenzen. Dit geldt ook voor praktisch alle vormen van collectieve exclusiefverkeersregelingen [43]. Evenals het bedrijfsleven kunnen ook de lidstaten compensaties zoeken voor de verloren beschermende bevoegdheden, bijvoorbeeld door het geven van produktie- en afzetsteun aan nationale ondernemingen.

Het gebruik van de mededingingspolitieke bevoegdheden van de Gemeenschap tegen specifieke distorsies zal met de verdere voltooiing van de interne markt noodzakelijker en belangrijker worden. Dit noopt ertoe om ten aanzien van de mededingingspolitieke bevoegdheden van de Gemeenschap, waar specifieke distorsies in het geding zijn of dreigen, geen te angstvallige houding in te nemen. De hieruit voortvloeiende juridische beperkingen voor het nationale beleid van de lidstaten, zijn op de keper beschouwd minder omvangrijk en ernstig dan de feitelijke beperkingen die een ongecontroleerde beleidsconcurrentie tussen hen binnen een verder voltooide markt kan meebrengen. Tegen deze achtergrond moeten de verschillende onderdelen van het communautaire beleid tegen specifieke distorsies van particuliere en publieke herkomst nader worden bezien.

4.3.3.1 De particuliere sector van het bedrijfsleven

Het door de Commissie gevoerde kartelbeleid moet enerzijds voldoende ruimte laten voor grensoverschrijdende activiteiten van minder grote ondernemingen en anderzijds geografische compartimentering van markten zien te verhinderen. De Commissie heeft hierbij zekere beleidsmarges, die vooral tot uiting komen in de generieke vrijstellingen van het kartelverbod voor bepaalde vormen verticale kartels, zoals alleenvertegenwoordigings- en verkoopovereenkomsten en octrooilicentiecontracten [44]. Deze overeenkomsten kunnen de facto een zekere vorm van marktverdeling meebrengen, maar de strikte voorwaarden waaraan ze gebonden zijn, maakt het onwaarschijnlijk dat ze leiden tot compartimentering van nationale deelmarkten. Indien dit naderhand toch het geval mocht blijken te zijn, zijn deze vrijstellingen op korte termijn bij te stellen. Een te strikt beleid tegen deze typen overeenkomsten zou mogelijk ten koste kunnen gaan van de negatieve integratie. De Commissie heeft, hierin door het Hof van Justitie gesteund, zich tot dusver kritisch opgesteld tegen iedere vorm van concurrentiebeperkend gedrag die het tussenstaatse verkeer wezenlijk raakt [45]. Zij zal bij de verdere voltooiing van de interne markt dit beleid moeten voortzetten en uitbreiden tot de sectoren die tot dusver in de luwte van haar kartelbeleid zijn gebleven, zoals het vervoer en de commerciële dienstverlening.

Het gebruik van kartelpolitieke bevoegdheden voor industriepolitieke doeleinden is al geruime tijd actueel. Het deed zich voor in de eerste helft van de jaren zeventig, toen de kunstvezelindustrie met grote overcapaciteiten kamp-

---

[43] W. van Gerven, M. Maresceau, J. Stuyck, *Kartelrecht II, Europese Economische Gemeenschap*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1986, blz. 158-163. In gelijke zin: P. VerLoren van Themaat, in: *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, op.cit., blz. 332.

[44] Verordening van de Commissie van 22 maart 1967, nr. 67/67, vrijstelling voor alleenverkoop- en alleenkoopovereenkomsten, Pb. L849/67 van 25 maart 1967;
Verordening van de Commissie van 22 juni 1983, nr. 1983/83, vrijstelling voor alleenverkoopovereenkomsten, Pb. L173/1 van 30 juni 1983;
Verordening van de Commissie van 22 juni 1983, nr. 1984/83, vrijstelling voor alleenkoopovereenkomsten, Pb. L173/11 van 30 juni 1983;
Verordening van de Commissie van 23 juli 1984, nr. 2349/84, vrijstelling octrooilicentieovereenkomsten, Pb. L219/15 van 16 augustus 1984.

[45] HvJ 13 juli 1966, 56 en 58/64, *Etablissements Consten SARL en Grundig-Verkaufs-GmbH v. Commissie van de EEG*, Jur. (1966), 299.
Nadien herhaaldelijk bevestigd.

te en door concurrentiebeperkende afspraken de gerezen problematiek trachtte op te lossen. De Commissie bleek niet bereid deze kartellering voetstoots toe te staan, door een uitzondering te maken op haar strikte beoordeling van horizontale samenwerkingsverbanden tussen grote ondernemingen, die betrekking heeft op capaciteiten, produktieomvang, prijzen en andere leveringsvoorwaarden [46]. Artikel 85, derde lid EEG stond haar niet toe voor deze crisiskartels een vrijstelling van het kartelverbod te geven. Hiernaast geldt een belangrijke ordepolitieke overweging: het treffen van maatregelen die neerkomen op kwantitatieve vestigingsbeperkingen en een minimumprijsstelling, behoort, gelet op de gevolgen van dergelijke ingrepen voor buitenstaanders en eindverbruikers, in principe niet op privaatrechtelijke afspraken te berusten, maar op publiekrechtelijke regelingen. De vaststelling van grensoverschrijdende kwantiteitsbeperkingen en prijsbeheersingsmaatregelen binnen de gemeenschappelijke markt zou, naar analogie van het EGKS-verdrag voor de kolen- en staalindustrie, moeten berusten op communautaire bevoegdheden. Toen de lidstaten in de jaren zeventig niet bereid bleken de Gemeenschap deze bevoegdheden voor het voeren van een *defensief* sectoraal industriebeleid toe te kennen, was strikte toepassing van artikel 85, eerste lid EEG de enig overblijvende mogelijkheid.

De termen van artikel 85, derde lid EEG laten de Commissie een ruime marge voor positieve beoordeling van vormen van samenwerking die beogen tot de technische en economische vooruitgang bij te dragen. In haar beoordeling van dit *offensieve* industriebeleid neemt de Commissie een soepeler standpunt in, naarmate het om vormen van samenwerking gaat die pas op langere termijn voordelen kunnen opleveren, zoals onderzoeks- en ontwikkelingssamenwerking [47]. Naarmate de produkten waarop de samenwerking betrekking heeft, dichter het massaproduktie- en commercialisatiestadium naderen, wordt de Commissie gewoonlijk kritischer. Op deelmarkten waar de Europese industrie staat blootgesteld aan felle mededinging uit derde landen zou wellicht een soepeler houding moeten worden ingenomen tegenover samenwerkingsvormen in de produktie- en commercialisatiefasen. Het enkele bestaan van zo'n sterke concurrentie uit derde landen waarborgt dan immers wel een effectieve mededinging binnen de gemeenschappelijke markt en voorkomt verstarringen in de communautaire produktiestructuur. Een kartelbeleid dat ook voor de sterkere en technisch-commercieel meest capabele Europese ondernemingen bezwaren gaat opleveren, is op onderdelen aan herwaardering toe.

De laatste jaren is voor de effectiviteit van het kartelbeleid een andere problematiek actueel geworden. Niet zelden bieden nationale wettelijke regelingen, die op zich zelf niet met het EEG-verdrag in strijd zijn, een welhaast natuurlijke bedding voor particuliere concurrentiebeperkende en handelbelemmerende praktijken. Dergelijke voorschriften komen eigenlijk neer op een verkapte renationalisatie van het mededingingsbeleid, doordat zij het communautaire beleid helpen te omzeilen en zo krachteloos maken. In recente jurisprudentie heeft het Hof van Justitie de gevaren van deze ontwikkeling onderkend en er grenzen aan gesteld [48]. Het is te verwachten dat de Commissie scherper zal gaan toezien op de oorzakelijke samenhangen tussen nationale wetgeving en concurrentiebeperkend gedrag van ondernemingen. Zij verdient hierbij steun van de lidstaten die de consequentie, een verdere inperking van de beleidsruimte voor de nationale wetgever, ook op terreinen waar deze zich tot dusver souverein waant, voor lief zullen moeten nemen.

4.3.3.2 De publieke sector van het bedrijfsleven

De publieke sector van het bedrijfsleven, die in sommige lidstaten als Ita-

---

[46] Van Gerven c.s., op.cit., blz. 242-247.
F.-H. Wenig, in: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, deel 1, op.cit., blz. 1116-1120.

[47] Verordening 417/85/EEG van de Commissie, Pb. L53/1.

[48] HvJ 16 november 1977, 13/77, *NV.GB-INNO v. Vereniging van de Kleinhandelaars in Tabak (ATAB)*, Jur. (1977), 2115.
HvJ 10 januari 1985, 229/83, *Association des centres distributeurs Edouard Leclerc c.s. v. S.A.R.L. Aublèvert c.s.* (nog niet gepubliceerd).

lië, Frankrijk en Griekenland naar verhouding zeer omvangrijk is, dreigt een belangrijk obstakel te worden voor de verdere voltooiing en de goede werking van de interne markt [49]. In paragraaf 3.2.2.3 werd opgemerkt dat overheidsbedrijven zowel bijzonder object als instrument van overheidsbeleid kunnen zijn. Overheidsinterventie jegens of met behulp van overheidsbedrijven bergt het gevaar van grensoverschrijdende mededingingsvervalsing en handelsbelemmeringen in zich.

De verdragsauteurs hebben deze gevaren wel onderkend. Artikel 90 EEG onderwerpt deze ondernemingen aan in beginsel hetzelfde regime als particuliere ondernemingen en de lidstaten zijn in hun gedrag ten aanzien ervan aan de algemene bepalingen van het verdrag gebonden. De hoofdregel is dat wat particuliere ondernemingen niet mogen, ook overheidsbedrijven niet is toegestaan, en wat de lidstaten in het algemeen verboden is, hun ook niet toegestaan is wanneer zij de publieke sector van het bedrijfsleven als beleidsinstrument gebruiken [50]. Er gaapt nochtans een diepe kloof tussen de verdragsvoorschriften en de bevoegdheden van de Gemeenschap enerzijds en de communautaire beleidspraktijk anderzijds. In de meeste lidstaten zijn de juridische en financiële relaties tussen de betrokken overheden en de overheidsbedrijven dermate ondoorzichtig, dat het van buitenaf buitengewoon moeilijk te doorgronden is of de lidstaten verdragsverplichtingen wel in acht nemen en of het marktgedrag van deze bedrijven zelf wel verdragsconform is. Indien al inbreuken op de verdragsverplichtingen worden geconstateerd, is het vaak moeilijk vast te stellen of het betrokken bedrijf autonoom handelt (dan zijn de artikelen 85 of 86 EEG van toepassing) of krachtens een overheidsopdracht handelt (dan zijn bijv. de artikelen 30 of 92 EEG van toepassing).

Zolang de huidige ondoorzichtige verhoudingen blijven bestaan, kan in lidstaten met een relatief grote publieke marktsector het publieke bedrijfsleven binnen de overheid een grote druk uitoefenen tot marktafschermende ingrepen. Een grote èn ondoorzichtige publieke marktsector vormt een aanhoudende bedreiging voor de eenheid en goede werking van de interne markt. Er zijn derhalve klemmende redenen om de Commissie te steunen in haar streven de juridische en financiële verhoudingen tussen de nationale overheden en 'hun' bedrijven transparanter te maken, waarbij zowel de positie van de overheid als eigenaar of aanmerkelijk belanghebbende en de gezagsbetrekkingen tussen nationale overheden en overheidsbedrijven in aanmerking moeten worden genomen.

Tot dusver heeft de Commissie een bescheiden aanzet gegeven om de eerstgenoemde betrekkingen tussen overheden en overheidsbedrijven te verduidelijken. De tweede relatie, waarop ook in Nederland te weinig wordt gelet, zal in het belang van een goed werkende interne markt ten minste evenveel aandacht moeten krijgen.

4.3.3.3 Steunmaatregelen

De specifieke distorsies als gevolg van overheidssteun aan individuele bedrijven in de marktsector zijn in de artikelen 92-94 EEG aan een tamelijk strikt steunverleningsregime onderworpen. De taak van de Commissie bij de handhaving en toepassing van deze artikelen is echter veel omvangrijker en zwaarder geworden dan zich in 1958 liet aanzien, doordat steunmaatregelen in de jaren zestig en zeventig zijn uitgegroeid tot het beleidsinstrument bij uitstek voor vrijwel alle vormen van gericht economisch beleid.

Om diverse redenen is de handhaving van het steunverleningsverbod van artikel 92 EEG aanzienlijk moeilijker dan bijvoorbeeld de handhaving van het verbod van kwantitatieve beperkingen in het tussenstaatse verkeer (arti-

---

[49] Richtlijn van de Commissie van 25 juni 1980 (80/723/EEG), Pb. L195, blz. 35.
P. VerLoren van Themaat, in: *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*; op.cit., blz. 347-350.
G.C. Rodriguez Iglesias, 'Monopoles d'Etat et Entreprises publiques', in: *Discipline communautaire et politiques économiques nationales*, op.cit., blz. 375-318.
I.F. Hochbaum, in: Kommentar zum EWG-Vertrag; deel I; op.cit., blz. 15271559.

[50] P. VerLoren van Themaat, ibid., blz. 348.

kel 30 EEG). Economische steunverlening kent tal van vormen en is veelal moeilijk kenbaar. Vele steunmaatregelen hebben een kortstondig bestaan. Slechts zelden wordt de Commissie ingelicht over inbreuken op de artikelen 92 en 93 EEG [51]. Het Hof van Justitie heeft geen rechtstreekse werking aan artikel 92, eerste lid kunnen toekennen, waardoor de rol van de marktactoren bij de handhaving ervan bij voorbaat werd beperkt.

Gezien de grote politieke en maatschappelijke belangen die met steunverlening zijn gemoeid, stuit de Commissie bij de handhaving van de artikelen 92 en 93 EEG op massieve weerstanden en voortdurende tegenwerking van de lidstaten. Als bedrijfstakken waarvan hele streken afhankelijk zijn, in problemen komen, is strikte toepassing van het steunverleningsverbod moeilijk, te meer daar het verdrag hier de Commissie een zekere beleidsvrijheid laat om niet in het geweer te komen.

Toch is een striktere hantering van het steunverleningsverbod zonder meer wenselijk. Ook de vraag of de artikelen 92-94 EEG beter kunnen worden toegepast dan tot dusver het geval is, kan bevestigend worden beantwoord. Er zou al veel gewonnen zijn als de Commissie nationale steunmaatregelen die niet beantwoorden aan door haar te stellen minimumeisen van doorzichtigheid, als zodanig met artikel 92, eerste lid EEG onverenigbaar zou verklaren. Nationale handelingen die zich onttrekken aan een behoorlijke toetsing aan dwingende verdragsverplichtingen, zouden als strijdig met deze verplichtingen dienen te worden beschouwd. Eenzelfde redenering kan worden gevolgd voor de eis van kenbaarheid.

Het bezwaar dat de lidstaten niet spontaan meewerken, wordt grotendeels ondervangen door zwaardere eisen aan de kenbaarheid. De Commissie zou haar controlelasten kunnen verminderen door aan iedere goedkeuring een termijn te verbinden waarop de steunregeling, behoudens nadere goedkeuring, afloopt. De sanctie op ontduiking van de aanmeldingsverplichting van artikel 93, derde lid EEG kan worden verscherpt, door te bepalen dat een niet of niet-tijdig aangemelde regeling niet voor goedkeuring achteraf in aanmerking komt. Aan lidstaten die de aanmeldingsverplichting niet nakomen, zou meer systematisch de verplichting tot terugvordering van de ten onrechte verleende steun kunnen worden opgelegd. De positie van derdebelanghebbende ondernemingen, die zich bedreigd kunnen achten door voorgenomen steun aan hun concurrenten, kan aanzienlijk worden versterkt, indien de Commissie ertoe zou overgaan de bij haar aangemelde nationale steunmaatregelen te publiceren en consequent mededeling te doen van haar voorlopige en definitieve standpunten daaromtrent.

Naast deze negatief integrerende stappen, die de werking van het verbod versterken, moet meer aandacht worden besteed aan de schepping van een communautair beleidskader waaraan de aangemelde nationale steunmaatregelen kunnen worden getoetst en waarin zij, eventueel na aanpassing, kunnen worden geplaatst. Op het terrein van de regionaal-economische steunverlening heeft de Commissie hiermee een bescheiden begin gemaakt. Op andere beleidsgebieden, onder meer de sectorenpolitiek, heeft zij, naar de ervaringen in de scheepsbouw- en textielsectoren leren, haar bedoelingen nog onvoldoende kunnen realiseren. De positief integrerende coördinatiebevoegdheden van de Gemeenschap – coördinatie door subordinatie – zullen hier meer nadruk moeten krijgen, willen de bedoelingen die de lidstaten met hun beleid hebben, nog enige kans van slagen hebben.

Positieve integratie kan ook plaatsvinden doordat de Gemeenschap het beleid en de beleidsmiddelen van de lidstaten overneemt. Deze meest vergaande stap – coördinatie door centralisatie – verdient alleen aanbeveling waar het desbetreffende beleid slechts op gemeenschapsniveau gevoerd kan worden. Hierbij ware in het bijzonder te denken aan bepaalde onderdelen van het

---

[51] B.H. ter Kuile, *Crisis en rechtsbescherming: crisis in rechtsbescherming*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1985.
T.R. Ottervanger, 'Steunverlening en rechtsbescherming: de problematiek rond onrechtmatig toegekende steun in de EEG'; *Sociaal-Economische Wetgeving*, januari 1985, 33e jaargang, blz. 2.

technologiebeleid. Ook zonder de Gemeenschap een exclusieve bevoegdheid tot steunverlening te gunnen, kan het wenselijk zijn haar, ter versterking van haar coördinerend vermogen, eigen fondsen ter beschikking te stellen, waarmee zij nuttig geacht gedrag van de lidstaten kan uitlokken en beïnvloeden (coördinatie door inductie). Het communautaire Regionale Fonds wordt al zo gehanteerd. Op deze manier geïnduceerde steunverlening kan worden vrijgesteld van het verbod van artikel 92 EEG.

Bij de scepsis die de hier gewezen oplossingsrichtingen wellicht wekken, moet worden bedacht dat de gebrekkige effectiviteit van eenzijdige, ongecoördineerde nationale steunverlening thans allerwegen begint te worden onderkend, evenals de schadelijke neveneffecten ervan voor de werking van het marktmechanisme. Tegen deze achtergrond zijn de geschetste oplossingsrichtingen niet meer dan de minimaal uit de verdere voltooiing van de interne markt te trekken consequenties.

4.3.3.4 Harmonisatie van wetgeving

Ook in het kader van het mededingingsbeleid verdienen de in paragraaf 1.3 beschreven ontwikkelingen in de rol van de wetgever ten opzichte van de marktsector bijzondere aandacht. De omvangrijke regulering van de marktsector die het optreden van de moderne sociale rechtsstaat kenmerkt, brengt voor de marktactoren bedoelde en onbedoelde beleidslasten mee. Verschillen in appreciatie en instrumentenkeuze in de diverse nationale wetgevingen zijn even zovele bronnen van specifieke distorsies in de werking van de interne markt. Verreweg de meeste reguleringen van de marktsector hangen ten nauwste samen met maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen.

Door de groter wordende snelheid waarmee deze ontwikkelingen zich voordoen, wordt de omloopsnelheid van de nationale wetgeving ook groter. De regels moeten voortdurend worden bijgesteld en aangevuld, willen ze hun effect kunnen behouden. Waar heden geen ernstige distorsies bestaan, kunnen ze morgen de concurrentiepositie van belangrijke sectoren zwaar aantasten. Ook verschillen in tijd en plaats van nieuwe ontwikkelingen vormen, los nog van verschillen in maatschappelijke en politieke appreciatie, een oorzaak van distorsies door ongelijkheden in wetgeving.

In theorie beschikt de Gemeenschap met de artikelen 100-102 en 235 EEG over voldoende bevoegdheden tot harmonisatie van nationale wetgeving, maar in de praktijk zijn de gemeenschapscompetenties niet opgewassen tegen de effecten van de groei van de nationale sociale rechtsstaat, in wisselwerking met de economische en technologische dynamiek. Volledige benutting van deze bevoegdheden zou tot omvangrijke bevoegdhedenverliezen voor de nationale wetgevers leiden, wat bij de huidige stand van het integratieproces voor de lidstaten moeilijk aanvaardbaar lijkt. Bovendien zou zo'n overdracht welhaast onvermijdelijk ook beleidsbevoegdheden omvatten.

De nodige vermindering van dispariteiten in nationale wetgeving roept derhalve vragen op die niet kunnen worden opgelost door technische en procedurele verbeteringen in de toepassing van artikel 100 EEG alleen . Een mechanische hantering van deze bepaling naar de oorspronkelijke inzichten van de verdragsauteurs, leidt tot een overdracht van wetgevende én beleidsbevoegdheden aan de Gemeenschap die in de nationale sfeer onaanvaardbaar zou zijn, en die vooralsnog het communautaire bestel zou overbelasten.

Afgezien van de thans voorgenomen veranderingen en aanvullingen op artikel 100 EEG, zullen de Gemeenschap en de lidstaten hier niet kunnen ontkomen aan de uitwerking van een wetgevingsstrategie op middellange termijn, gericht op de coëxistentie van communautaire en nationale legislatieve bevoegdheden op dezelfde beleidsgebieden [52]. Zo'n strategie kan uit drie hoofdonderdelen bestaan.

---

[52] Het in de *ontwerp-Europese Akte*, op.cit., in artikel 19 voorziene artikel 100B EEG lijkt dit mogelijk te maken.

- Vergroting van de transparantie van de nationale wetgevingen op beleidsgebieden, waar gemakkelijk specifieke distorsies ontstaan.

De ervaringen met de harmonisatie van de indirecte belastingen leren dat ook een gedeeltelijke onderlinge aanpassing van nationale wetgeving al tot aanzienlijke verbeteringen in de transparantie van nationale wetgevingen kan leiden. Die harmonisatie verloopt, globaal genomen, in drie stappen: eerst de structuur van het stelsel, vervolgens de belastinggrondslag en ten slotte de tarieven. Ook al blijft de geboekte vooruitgang achter bij de verwachtingen, indien de Gemeenschap een harmonisatie ineens zou hebben beproefd, zou zij waarschijnlijk op onoverkomelijke bezwaren van de lidstaten zijn gestuit.

Een dergelijke gefaseerde harmonisatie van wetgeving heeft onmiskenbare voordelen op politiek en beleidsmatig gevoelig liggende terreinen, zoals de milieuwetgeving. Indien de eenheid en werking van de interne markt een harmonisatie van milieuheffingen en subsidies zou verlangen, kan ook hier worden begonnen met de structuur ervan te harmoniseren en vervolgens verder te gaan met de in aanmerking te nemen activiteiten en te eindigen met de hoogte van de heffingen en subsidies.

Door de nationale wetgever vooralsnog een ruime mate aan inhoudelijke beoordelingsvrijheid te laten, worden de mogelijkheden om overeenstemming in de Raad te bereiken vergroot.

In de nationale sfeer kan gebondenheid aan communautaire wetgevingsmodellen aanzienlijk bijdragen tot vereenvoudiging van wetgeving, doordat ad hoc geformuleerde constructies om deelcompromissen en specifieke belangen te verhullen, minder voorhanden zullen blijken. De kwaliteit van het wetgevingsproces kan erbij winnen, doordat de structuur en de toegelaten beleidsmiddelen al in grote lijnen vastliggen en de discussie zich dus moet concentreren op de beleidsmatige kern van het wetgevingsvoornemen. Doordat in de andere lidstaten de wetgever met vergelijkbare modellen werkt, wordt een vergelijking van de interne en externe beleidslasten eenvoudiger. De nationale wetgever wordt dan wel gedwongen zich rekenschap te geven van concurrentievoor- en nadelen van zijn handelen voor de nationale marktactoren.

Ook al neemt deze aanpak op zichzelf niet meteen de specifieke distorsies weg, voor de marktdeelnemers zelf heeft zij het grote voordeel dat zij binnen de Gemeenschap in ieder geval met vergelijkbare nationale wetgeving in aanraking komen.

- Pre-emptieve regelgeving door de Gemeenschap bij nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen die een optreden van de wetgever op korte termijn vergen.

Om te voorkomen dat uit een nieuwe golf van nationale wetgeving talrijke dispariteiten ontstaan, die naderhand uiterst moeizaam zouden zijn te herstellen, verdient het aanbeveling de Gemeenschap hier de bevoegdheid te geven tot harmonisatie vooraf, waaraan de nationale wetgevers bij voorbaat gebonden worden. Hierbij zal overeenstemming tussen de leden van de Raad gewoonlijk gemakkelijker te bereiken zijn dan wanneer het gaat om al bestaande nationale wetgeving. De Raad kan zich, niet door technische details van die wetgeving gehinderd, gemakkelijker bepalen tot de politieke en beleidsmatige zwaartepunten in de uit te vaardigen richtlijnen.

Een praktisch bezwaar van deze oplossing is wel dat zij hoogstwaarschijnlijk verdragswijziging kan vergen, omdat, naar in de doctrine wel wordt gesteld, de huidige harmonisatiebepalingen uitgaan van het al bestaan van nationale wetgeving [53]. Wellicht bieden de tot dusver niet toegepaste artikelen 101 en 102 EEG een aanknopingspunt voor een eenvoudige aanpassing.

Ook bij harmonisatie van wetgeving vooraf zal de gemeenschapswetgever moeten waken tegen een verregaande centralisatie in het gebruik van zijn regelgevende bevoegdheid. Het openlaten van zekere inhoudelijke marges aan de nationale wetgever verdient uit een oogpunt van algemeen communautair wetgevingsbeleid steeds de voorkeur.

Op de mogelijkheid van harmonisatie vooraf zijn verschillende varianten denkbaar. De gemeenschapswetgever zou bijvoorbeeld uit een oogpunt van mogelijke distorsies kwetsbare wetgevingsgebieden kunnen aanwijzen, waarop de nationale wetgever pas in beweging mag komen, nadat het voornemen tot (nadere) wetgeving aan de Gemeenschap (de Commissie) is gemeld en deze de opportuniteit van (nadere) harmonisatie heeft onderzocht. Voor zo'n variant kan aansluiting worden gezocht bij het huidige artikel 101 EEG.

- Gefaseerde harmonisatie door de Gemeenschap.

Dispariteiten in wetgeving worden niet zelden bepaald door de stand van de economische ontwikkeling, verschillen in welvaart en de mate waarin de diverse economieën van de lidstaten al geïntegreerd zijn. Dit maakt de optie van een gefaseerde harmonisatie als vorm van gedifferentieerd gemeenschapsbeleid aantrekkelijk. De fasering kan zich, afhankelijk van de aard der materie, eerst concentreren op de vorm van de nationale wetgeving en zich naderhand gaan uitstrekken tot de materiële inhoud. Voor gefaseerde harmonisatie kan een belangrijk argument worden gevonden, wanneer minder beperkende en dus minder externe beleidslasten veroorzakende wetgeving in de minder welvarende lidstaten het daar gevestigde bedrijfsleven zekere specifieke mededingingsvoordelen verschaft. Een harmonisatie in-

---

[53] De heersende mening, nl. dat de Gemeenschap ook kan optreden indien nog nationale voorschriften bestaan, is o.a. te vinden bij H.C. Taschner, in: *Kommentar zum EWG-Vertrag*; op.cit., blz. 1712-1713.

eens naar de standaarden van de meest welvarende lidstaten zou dan te grote verschuivingen kunnen veroorzaken. Omgekeerd kunnen zich in de meer welvarende gebieden verschijnselen voordoen die daar om een geharmoniseerd optreden van de wetgever vragen, terwijl dit elders nog niet het geval is. Ook dan kan gefaseerde harmonisatie een oplossing bieden [54].

De drie hier enigszins uitgewerkte hoofdelementen van een wetgevingsstrategie voor en binnen de Gemeenschap kunnen met elkaar worden gecombineerd. Per wetgevingsgebied kunnen dan, al naar gelang de ernst van de zich voordoende distorsies en naar de graad van eenvormigheid die nodig is, verschillende gradaties van coördinatie door centralisatie, subordinatie en coöperatie worden uitgewerkt. Steeds zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen het belang van de werking van de gemeenschappelijke markt (en de ernst van de distorsies), het draagvermogen van de communautaire wetgever en de aan de nationale wetgevers te laten beleidsvrijheid.

4.3.4 *Mededingingsbeleid en industriebeleid*

De meeste lidstaten maken zich, althans verbaal, sterk voor de verdere voltooiing van de interne markt. Zij laten echter na hieruit de onvermijdelijke consequenties te trekken voor hun industriepolitieke interventies. Deze constatering vloeit rechtstreeks voort uit de hiervoor gegeven analyse van de belangrijkste hindernissen voor de uitbreiding en versterking van de interne markt en een hieraan complementair gemeenschappelijk handelsbeleid en mededingingsbeleid.

Meer pregnant samengevat, zijn uit de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk de volgende conclusies te trekken:

a. De verdere voltooiing van de interne markt van produkten en produktiefactoren en de hiermee corresponderende verdieping en uitbreiding van het communautaire handels- en mededingingsbeleid, slaan grote bressen in het instrumentarium dat de lidstaten voor hun industriebeleid ter beschikking staat. Dit instrumentarium wordt ten dele juridisch onbruikbaar, ten dele verder ineffectief.
   - De voltooiing van de *interne produktenmarkt* heeft als consequenties voor het nationale instrumentarium:
     . het verkapte gebruik van technische en administratieve handelsbelemmeringen voor nationale industriepolitieke doeleinden wordt juridisch ontoelaatbaar;
     . de openstelling van de (semi-)publieke markten, waaronder die van de telecommunicatie, ontneemt de lidstaten een vooral voor het offensieve industriebeleid belangrijk beleidsinstrument;
     . de opening van de dienstenmarkt brengt mee dat geheel of ten dele van overheidswege geleverde diensten onder niet-discriminerende voorwaarden ook aan buitenlandse ondernemingen ter beschikking moeten worden gesteld;
     . doordat de nationale industrie nog minder dan thans het geval is, kan worden afgeschermd van grensoverschrijdende mededinging, worden maatregelen die eenzijdig de capaciteit van bepaalde bedrijfstakken beogen te beïnvloeden, uitermate kwetsbaar. Omgekeerd, worden de mogelijkheden van de marktactoren om hun onwelgevallige interventies te ontwijken, groter.
   - De verdere voltooiing van de *interne factormarkten* heeft als belangrijkste consequenties voor het nationale instrumentarium:
     . dwingende maatregelen ter beïnvloeding van het grensoverschrijdende vestigings- en investeringsverkeer van ondernemingen worden goeddeels onmogelijk;
     . gerichte maatregelen bij het beheer van de nationale kapitaalmarkten, bijvoorbeeld door het stellen van prioriteiten bij het beroep op de kapitaalmarkt, worden ernstig bemoeilijkt, dan wel ondoelmatig;
     . nationale interventies in de omvang van de produktiecapaciteiten, hetzij in beperkende, hetzij in stimulerende zin, worden ofwel ineffectief - omdat ze kunnen worden ontweken – ofwel riskant – omdat ze elders kunnen worden nagevolgd.
   - De verdieping van het *gemeenschappelijk handelsbeleid* zal de marges van de lidstaten voor het treffen van formele en informele handelsbeperkingen ter bescherming van het nationale bedrijfsleven doen inkrimpen. Doordat de hantering van het communautaire handelspolitieke instrumentarium voor industriepolitieke doeleinden slechts kan plaatsvinden op de schaal van de gemeenschappelijke markt, wordt een autonoom nationaal industriebeleid extra kwetsbaar.
   - Het *communautaire mededingingsbeleid* in een voltooide interne markt heeft als belangrijkste gevolgen voor het nationale instrumentarium:

[54] Feenstra en Mortelmans, op.cit., blz. 33 en 34.

- van overheidswege begunstigde of zelfs voorgeschreven capaciteits, produktieprijs- en afzetverdelingskartels (vooral voorkomend bij het defensieve industriebeleid) worden ofwel verboden of slechts onder zeer stringente voorwaarden toegelaten;
- preferenties ten gunste van de publieke sector van het bedrijfsleven zijn evenals het verlenen van preferenties door die sector in beginsel ontoelaatbaar;
- de toepassing van nationale steunmaatregelen wordt aan verdere beperkingen gebonden;
- het scheppen van specifieke distorsies door nationale wetgeving ten behoeve van bepaalde sectoren wordt geleidelijk aan banden gelegd.

b. Tussen de – verder – voltooide interne markt, het communautaire handels- en mededingingsbeleid enerzijds, en het nationale positieve industriebeleid anderzijds, bestaat een drieledig en groeiend coördinatietekort:
   - de dispariteit tussen de schaal van de communautaire markten en de tot de nationale sfeer beperkte industriepolitieke interventies groeit (de marktcoördinatie en de publieke interventies ter beïnvloeding van de afloop van die coördinatie vinden op verschillende geografische niveaus plaats);
   - de beleidsinhoudelijke samenhangen tussen het communautaire interne markt- en mededingingsbeleid en het industriebeleid van de lidstaten komen verder onder druk te staan;
   - de spanning tussen de uitoefening van communautaire interne markt, handelspolitieke- en mededingingspolitieke bevoegdheden en nationale industriepolitieke bevoegdheden wordt groter.

c. De verdere voltooiing van de interne produkten- en factormarkten en de verdieping en verbreding van het communautaire handels- en mededingingsbeleid als voorwaarden voor het herstel van het concurrentievermogen van de Europese industrie, vergen dat de Gemeenschap effectieve, dat wil zeggen hanteerbare, industriepolitieke bevoegdheden krijgt. Alleen een zekere vergemeenschappelijking hiervan zal het verlies aan industriepolitiek handelingsvermogen van de lidstaten kunnen compenseren.

Deze conclusies zijn weinig opzienbarend als ze worden gelegd naast de beleidspraktijk van staten, waar de markt samenvalt met het nationale territoir. Evenals het beheer van de randvoorwaarden voor de nationale markt, het handelsbeleid en het mededingingsbeleid berusten ook de industrie- en technologiepolitieke bevoegdheden daar in hoofdzaak bij de centrale overheid. Dit is ten dele toe te schrijven aan de strekking van het industriebeleid – dat binnen eenzelfde markt geen divergente interventies verdraagt – ten dele aan de samenhangen van dit beleid met andere onderdelen van het economisch beleid waarvoor de verantwoordelijkheid al in hoofdzaak bij de centrale overheid berust. Naar inhoud en instrumentarium is industriebeleid dan ook beleid dat functioneel het best op centraal niveau kan worden uitgeoefend.

Evenals bij de andere hiervoor besproken beleidsgebieden kan binnen de Gemeenschap in haar huidige staat de bevoegdhedentoedeling niet naar het theoretische optimum plaatsvinden. Er zal moeten worden gezocht naar oplossingen die de bevoegdheden van de lidstaten zoveel mogelijk onverlet laten, maar tevens de onverenigbaarheden daarvan met de interne markt, het gemeenschappelijke handelsbeleid en het mededingingsbeleid zo gering mogelijk houden. Idealiter zou zo'n compromis ook nog de effectiviteit van het nationale optreden zoveel mogelijk moeten waarborgen. De marges voor een compromis dat aan deze drie eisen voldoet, zijn echter gering. Binnen de beperkingen van een voltooide interne markt en een hierop afgestemd communautair mededingingsbeleid is substantieel nationaal industriebeleid alleen mogelijk en doelmatig, indien de onderlinge samenhang van de maatregelen van de afzonderlijke lidstaten, en hun samenhang met het flankerende communautaire beleid, op communautair niveau inhoudelijk is gewaarborgd. Verdere voltooiing van de interne markt zal dan ook onvermijdelijk leiden hetzij tot centralisatie van industriepolitieke competenties op gemeenschapsniveau, hetzij tot subordinatie van nationale interventies aan de coördinerende bevoegdheden van de Gemeenschap. Indien deze conclusie als moeilijk

ontkoombaar wordt aanvaard, rijst onmiddellijk de vraag wat het industrie- en technologiebeleid op gemeenschapsniveau dan wèl moet inhouden en wat voor competenties de Gemeenschap daarvoor minimaal behoeft. Bij de beantwoording hiervan moet rekening worden gehouden met de volgende aspecten:

- de in menig opzicht grote verschillen van inzicht tussen de lidstaten over de plaats en inhoud van het industrie- en technologiebeleid;
- de noodzaak om de institutionele structuur van de Gemeenschap niet met te zware besluitvormings- en coördinatietaken te belasten;
- de beperkte omvang en, soms, moeilijke hanteerbaarheid van het communautaire beleidsinstrumentarium, zowel ten opzichte van de lidstaten als ten opzichte van de marktsubjecten.

Op deze drie aspecten wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

4.4 Het industrie- en technologiebeleid

4.4.1 *Een industriepolitieke formule*

Bij het zoeken naar een hanteerbaar compromis tussen de verschillende industriepolitieke opvattingen binnen de Gemeenschap dienen de volgende aspecten nader te worden overwogen:

- zowel naar doelstellingen als instrumenten moet ieder compromis consistent zijn. Een sectorgenerieke aanpak bij een zeer liberaal handelsbeleid levert welhaast voorspelbare problemen op. Een combinatie van het Franse sectorale interventionisme met de traditionele Westduitse voorkeur voor vrijhandel ligt dan ook als compromis niet voor de hand;
- gelet op de grondstoffenpositie van West-Europa, zal de uitvoer van de Gemeenschap een structureel overschot in industriële eindprodukten en commerciële diensten moeten blijven vertonen;
- de belangrijkste Europese geavanceerde industriesectoren moeten op den duur opgewassen blijken tegen de mededinging van de industrie uit derde landen; derhalve moeten de nodige condities voor effectieve mededinging op de gemeenschappelijke markt zorgvuldig worden bewaakt. Structurele produktiesteun en horizontale kartelvorming in de produktie- en afzetfasen dienen dan ook principieel te worden vermeden;
- een communautair industrie- en technologiebeleid mag het draagvermogen van de institutionele structuur van de Gemeenschap niet overbelasten;
- een de marktbeweging compenserende, overdracht van middelen aan de perifere lidstaten mag niet een zodanige omvang aannemen dat dit uiteindelijk afbreuk doet aan de eigen doeleinden van het industriebeleid.

Uit deze marges voor het industriebeleid van en binnen de Gemeenschap valt, met enige voorzichtigheid, te concluderen dat een sterk voluntaristisch-interventionistisch industriebeleid bij de huidige stand van de economische integratie in West-Europa aanzienlijke obstakels zal ontmoeten. Als een dergelijk beleid op het niveau van de lidstaten wordt gevoerd, zijn conflicten met de beginselen van de interne markt, het gemeenschappelijk handelsbeleid en het gemeenschappelijk industriebeleid welhaast onvermijdelijk. Wordt het door de Gemeenschap gevoerd, dan gaat het de politieke en beleidsmatige draagkracht van het communautaire institutionele bestel te boven. Het industriebeleid van en binnen de Gemeenschap zal moeten aansluiten bij de hoofdkenmerken van een zich over twaalf staten uitstrekkende gemeenschappelijke markt. Het zwaartepunt ervan zal, analoog aan de hieromtrent vooral in de Bondsrepubliek en, ten dele, ook in het Verenigd Koninkrijk en de Benelux levende opvattingen, vooral moeten liggen in het scheppen van zo gunstig mogelijke randvoorwaarden voor een snelle aanpassing van op competitie gerichte ondernemingen. Meer directe interventies zullen aanvullend en tijdelijk moeten zijn [55].

Deze voorzichtige benadering houdt de beleidsinhoudelijke en bestuurlijke

[55] Zo ook: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De industriepolitiek van de Gemeenschap*; Brussel 1970, blz. 15.

coördinatieproblemen beperkt en noopt niet tot grote verschuivingen in de bevoegdhedenstructuur tussen de Gemeenschap en de lidstaten. Naar hieronder zal worden aangegeven, zal echter ook de verwezenlijking van zo'n minimalistisch aandoend concept nog veel inspanning vergen.

4.4.2 *Instrumenten en mogelijkheden*

Schematisch zijn de typische industrie- en technologiepolitieke instrumenten in hoofdgroepen te verdelen [56].

1. De fysieke, technisch-wetenschappelijke en wetenschappelijke infrastructuur.
2. Gerichte overheidsopdrachten of aankopen die nieuw industrieel onderzoeks- en ontwikkelingswerk uitlokken en, soms, een preferentiële markt bieden voor nieuw ontwikkelde produkten.
3. Overheidssteun bij het onderzoek naar en de ontwikkeling van nieuwe produkten, die zich eventueel ook tot latere fasen van (pre-)commerciële produktie en afzet kan uitstrekken.
4. Overheidsreguleringen die het onderzoek naar, de ontwikkeling en het in het verkeer brengen van produkten die aan hoge standaarden beantwoorden, uitlokken.
5. Overheidsmaatsmaatregelen die de vraag naar nieuwe produkten stimuleren.

De effectiviteit van deze instrumenten hangt af van een homogene interne markt waarop condities van onvervalste en effectieve mededinging bestaan en waarbinnen de publieke regulering de marktactoren voldoende ruimte laat om op de prikkels van de markt en het specifieke industriebeleid te reageren. Deze essentiële randvoorwaarde zal bij de uitwerking en toepassing van de hierboven genoemde groepen van instrumenten steeds moeten worden ontzien. Voor de afzonderlijke instrumenten worden in de navolgende subparagrafen oplossingsrichtingen aangegeven.

4.4.2.1 De fysieke, technisch-wetenschappelijke en wetenschappelijke infrastructuur

West-Europa wordt ernstig gehandicapt, doordat de infrastructuur voor de technische en economische ontwikkeling van het bedrijfsleven sterk is versnipperd. Dit geldt voor de typisch fysieke infrastructuur die de snelle penetratie van nieuwe technieken en hun industriële toepassingen bevordert. De mate waarin deze in de verschillende lidstaten zijn ingevoerd loopt uiteen, de aard en kwaliteit ervan verschilt ook sterk. Deze verschillen zijn tot diverse oorzaken te herleiden: verschillen in prioriteiten, verschillen in standaarden, nationale monopolies (telecommunicatie) enzovoort. Zij leiden tot fragmentering van markten, schaalnadelen, achterstanden in de introductie van nieuwe technieken, en handicaps voor de producenten en gebruikers binnen de Gemeenschap.

De reductie van deze tekorten in de fysieke infrastructuur kan heel moeilijk door de Gemeenschap worden afgedwongen, omdat zij de resultante zijn van soms nauwelijks te ontrafelen publieke en particuliere beslissingen. Daarvoor zijn geconcerteerde acties van het belanghebbende bedrijfsleven en de betrokken overheden nodig. De Gemeenschap kan een stimulerende rol spelen, zowel bij de lokalisering van de belangrijkste knelpunten als bij het aandragen van oplossingen. Niet zelden zullen vormen van coöperatieve coördinatie tussen de meest belanghebbende lidstaten tot deeloplossingen kunnen leiden, waarbij zich naderhand andere lidstaten kunnen aansluiten. Dergelijke vormen van coördinatie mogen echter niet leiden tot definitieve compartimentering van markten [57]. Naast een rol als 'makelaar', zal de Gemeenschap, i.c. de Commissie, hierbij een surveillerende en controlerende taak moeten blijven uitoefenen.

Voor de technisch-wetenschappelijke infrastructuur geldt dat deze in West-

---

[56] Pelkmans, op.cit., blz. 199-206 en W. Zegveld e.a., *Technologie, naar een op de marktsector gericht technologiebeleid*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, gaan in grote trekken van dezelfde groepering uit.

[57] *Witboek*, op.cit., blz. 22.

Europa in vergelijking met Japan en de Verenigde Staten suboptimaal is, ofschoon de daaraan bestede middelen relatief niet geringer zijn. De tekortkomingen zijn ten dele van institutionele aard: zij zijn te weinig markt- en gebruikersgericht; zij ontberen in het eigen land voldoende concurrentie. Ten dele zijn de tekortkomingen te herleiden tot een gebrek aan specialisatie. Omdat zij veel moeten bestrijken, komen de technisch-wetenschappelijke instellingen in de meeste lidstaten onvoldoende toe aan het kiezen van zwaartepunten waarin ze excelleren [58]. De beperkte nationale markten van vragers naar hooggespecialiseerde kennis en kunde maken dergelijke specialisaties overigens weinig interessant. Niet zelden bemoeilijkt het (publieke) regime waaronder ze werken deze instellingen en instituten in het ontwikkelen van bijzondere deskundigheden. Omdat ze ten algemene dienste staan, zijn ze aan de middelmaat van de gemiddelde vraag gebonden.
Een bijkomend aspect is nog dat de diensten van nationale technisch-wetenschappelijke instellingen vaak bij voorkeur toekomen aan 'nationale' ondernemingen. Tegenover het betrekkelijke voordeel van zo'n preferentie lijden deze onder het nadeel dat ze mogelijk de prestaties van een veel beter buitenlands instituut missen.

De oplossing zal hier moeten worden gezocht in een door de Gemeenschap uit te werken beginsel dat nationale technisch-wetenschappelijke instellingen ten dienste van het bedrijfsleven tegen gelijke voorwaarden worden opengesteld voor *alle* in de Gemeenschap gevestigde ondernemingen. In zo'n situatie wordt de concurrentie tussen deze instituten versterkt, worden de voorwaarden voor specialisatie verbeterd en kan het rendement van de eraan bestede publieke middelen toenemen. Doordat zo het grensoverschrijdende verkeer in onderzoeks- en ontwikkelingswerk toeneemt, wordt de negatieve integratie bevorderd. Er bestaat een zeker risico dat sommige lidstaten de lasten van de instandhouding van zo'n infrastructuur op andere, vrijgeviger lidstaten gaan afwentelen. Daarom zouden de activiteiten van de betrokken instellingen zoveel mogelijk kostendekkend moeten plaatsvinden. Een andere mogelijkheid kan zijn iedere lidstaat een minimumverplichting voor het in stand houden van een technisch-wetenschappelijke infrastructuur op te leggen, waarbij als het ware van bovenaf al een zekere specialisatie kan worden nagestreefd [59].

In de wetenschappelijke infrastructuur zijn de manco's van versnippering minder eenvoudig op te lossen, omdat de 'market-pull' daar grotendeels ontbreekt. Niettemin is de vorming en instandhouding van Europese onderzoekscentra op wereldniveau een uiterst belangrijke voorwaarde voor de toekomst van de Europese industrie. Er lijkt moeilijk aan te ontkomen dat de Gemeenschap zelf de totstandkoming van dergelijke instituten gaat stimuleren, onder andere door deel te nemen in de financiering ervan. Zo kan zij tevens, waar nodig, de onderzoeksactiviteiten die in de lidstaten worden verricht en de activiteiten die zij in eigen beheer uitvoert, op elkaar afstemmen. In de Europese akte wordt deze coördinerende rol van de Gemeenschap op wetenschaps- en technologiegebied duidelijk aangezet [60]. Hierbij past echter de kanttekening dat een inhoudelijke coördinatie van wetenschappelijk onderzoek tot dusver niet eenvoudig is gebleken [61]. Bij de aard van de materie passen de gewone bestuurlijke afstemmings- en coördinatieprocedures minder goed. Hiermee zal de Gemeenschap ter dege rekening moeten houden, wanneer zij uitvoering gaat geven aan de bepalingen van de akte.
Overigens is uitbreiding van de fondsen die de Gemeenschap ter beschikking stelt voor zuiver wetenschappelijk onderzoek, gewenst om hooggekwalificeerd onderzoek te kunnen uitlokken. Ten slotte verdient de bevordering van het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen Europese universiteiten – en een gedeeltelijke Europeanisering ervan – te worden gestimuleerd [62].

---

[58] G. Schuster, 'Gemeinsame Politik im Bereich von Wissenschaft und Technologie', in *Kommentar zum EWG-Vertrag*, deel 2, op.cit., blz. 15281537.
[59] *Ontwerp-Europese Akte*, op.cit. Het in artikel 24 voorziene nieuwe artikel 130F EEG, lijkt voldoende grondslag te bieden voor de hier gedane aanbeveling.
[60] Ibid., artikel 24 en de daarin voorziene nieuwe artikelen 130G en 130H EEG.
[61] Schuster, op.cit., blz. 1534.
[62] Pelkmans, op.cit., blz. 202.

De totstandbrenging van een voorlopig bescheiden aanzet voor een vergemeenschappelijkt wetenschapsbeleid kan in eerste aanleg aan de gemeenschapsinstellingen worden opgedragen. Het beheer ervan ware toe te vertrouwen aan een zelfstandig bestuursorgaan op gemeenschapsniveau, dat, over voldoende middelen beschikkend, en wat afgeschermd van het particularisme dat de gewone besluitvorming in de Gemeenschap vaak kenmerkt, de kwaliteit van de wetenschapsbeoefening in de Gemeenschap verder kan bevorderen.

4.4.2.2 Overheidsstimulansen tot industriële vernieuwing

Uit beleidsvergelijkend onderzoek komt naar voren dat van de beschikbare instrumenten voor het voeren van een gericht industriebeleid overheidsopdrachten die de ontwikkeling van nieuwe procédés, technieken en produkten beogen uit te lokken, het meest effectief zijn. De Japanse en Amerikaanse ervaringen lijken dit te bevestigen [63].

De economische effectiviteit van nieuwe technische ontwikkelingen uitlokkende overheidsopdrachten hangt in belangrijke mate af van de uiteindelijke afzetmogelijkheden buiten de eigen nationale markten en van de aanwezigheid van ondernemingen die voldoende competitief zijn om de onderzoeks- en produktontwikkelingsfasen te kunnen afsluiten met een kansrijke produktie- en commercialisatiefase. Hieraan ontbreekt het in de nationale sfeer niet zelden.

Niettemin blijkt de fixatie op de nationale markt van overheidsopdrachten bijzonder moeilijk te doorbreken. Sinds het uitbrengen van het eerste industriepolitieke memorandum door de Commissie, in 1971, heeft de besluitvorming over een gemeenschappelijk of ten dele vergemeenschappelijkt industriebeleid in een impasse verkeerd. Deze patstelling is eerst onlangs, vooral op aandringen van het betrokken bedrijfsleven, doorbroken met de eerste, bescheiden 'uitlokkende' commmunautaire programma's Esprit, Brite en Race [64].

De voorlopige, gunstig lijkende ervaringen met deze programma's geven een veelbelovende ontwikkelingsrichting aan, die nadere uitwerking behoeft. Zij zijn echter in drieërlei opzicht te bescheiden. Zij zijn vooralsnog beperkt tot enkele deelonderwerpen van het technologische en industriële vernieuwingsproces, zij hebben slechts betrekking op de onderzoeks- en ontwikkelingsfasen van dat proces en de beschikbare middelen zijn, ook in verhouding tot de bescheiden ambities van de programma's, tamelijk gering. Een ander bezwaar is dat de communautaire programma's nationale initiatieven niet uitsluiten. Overlapping en duplicering van beleid blijft mogelijk.

De verdere voltooiing van de interne markt maakt het welhaast onvermijdelijk om de thans nog bescheiden substituten voor het nationale instrumentarium op gemeenschapsniveau verder uit te breiden. Inhoudelijk zal de reikwijdte ervan moeten worden vergroot. Onder strikte voorwaarden van tijdelijkheid en degressiviteit zullen de communautaire programma's ook steun bij de op commercialisatie gerichte ontwikkeling van nieuwe procédés en technieken moeten toelaten, in het bijzonder wanneer aan de ontwikkeling nog grote commerciële risico's zijn verbonden. Deze uitbreiding en verdieping vergt een verruiming van de beschikbare communautaire middelen, eventueel door extra bijdragen van de lidstaten.

Bij verdere vergemeenschappelijking van dit instrument zullen waarschijnlijk de institutionele knelpunten bij de toepassing ervan klemmender worden. Bij een in de nationale sfeer zo gevoelig liggende zaak als het industriebeleid, zal de Raad zich moeten beperken tot een globale vaststelling van de algemene doeleinden en middelen van de verschillende programma's. De Commissie zou het beheer over industriepolitieke programma's organisatorisch moeten verzelfstandigen en de inbreng van onafhankelijke deskundigen bij de be-

---

[63] Zegveld, op.cit.;
Commissie der Europese Gemeenschappen, *Naar een Gemeenschap voor technologie*; COM(85) 35 def., Brussel, 25 juni 1985, blz. 14.

[64] Beschikking van de Raad (84/130/EEG) van 28 februari 1984, Pb. 1984, L67, blz. 54.

sluitvorming structureel verzekeren. De bij iedere vorm van steunverlening gevoelig liggende verdelingsvraag kan grotendeels worden geneutraliseerd door bij het geven van opdrachten rigoreus kwalitatieve criteria toe te passen en van de opdrachtnemers een substantiële eigen bijdrage (en eigen risico) te blijven vergen.

De hier geschetste ontwikkelingsrichting volgt het door Esprit aangegeven pad. Consequent uitgewerkt, leidt het tot een oplossing van de inhoudelijke coördinatieproblematiek van het industriebeleid door centralisatie van bevoegdheden en instrumenten op gemeenschapsniveau. Functioneel en inhoudelijk is het een 'first best'-oplossing. Functioneel, omdat zij eenheid van markt paart aan eenheid voor beleid en interventies; inhoudelijk, omdat de samenhang met andere voor het industriebeleid van belang zijnde communautaire bevoegdheden op interne markt-, mededingings- en handelspolitiek gebied zo het best tot zijn recht komt.

Naast deze optimale oplossingsrichting, zullen tweede- en derde-keusoplossingen voorlopig actueel blijven.
Als eerste van deze oplossingen komen in aanmerking vormen van coöperatieve coördinatie tussen de lidstaten zoals het Franse Eurekainitiatief [65]. Hoewel dit project te gemakkelijk voorbijgaat aan mogelijke spanningen met de negatieve integratie (onder meer door de wisselende deelneming van de betrokken staten in de verschillende projecten, de omvang van hun financiële deelneming, de begunstiging van nationale ondernemingen en, eventueel, concurrentiebeperkende afspraken tussen de betrokken ondernemingen), is dit initiatief toch belangwekkend als vorm van coöperatieve beleidscoördinatie die mogelijk kan leiden tot gedifferentieerde integratie. Met enkele aanpassingen, zoals de openstelling van de deelprojecten voor alle ondernemingen in de Gemeenschap en andere deelnemende staten, zou Eureka het karakter kunnen krijgen van een 'pooling' van nationale industriepolitieke middelen, die ongeveer hetzelfde werkt als een gemeenschapsprogramma, al is de beleidsvorming en uitvoering intergouvernementeel opgezet. Zo'n tussenvorm vergt een aangepaste juridische vormgeving, maar omdat Eureka in zijn huidige vorm ook gemeenschapsrechtelijke vragen oproept, mag dit geen onoverkomelijke hindernis zijn.

4.4.2.3 Overheidssteun bij onderzoek naar en ontwikkeling van nieuwe technologieën en produkten

De gerichte uitlokking van nieuw onderzoek en nieuwe technologieën door overheidsopdrachten en de toekenning van overheidssteun zijn soms zo met elkaar verweven dat zij nauwelijks meer te onderscheiden zijn. In dit opzicht zijn zowel Esprit als Eureka exemplarisch. In de meeste lidstaten is thans een tendens zichtbaar tot het verder ineenschuiven van de toepassing van beide instrumenten.

Veelbelovende initiatieven van ondernemingen worden getoetst aan industriepolitieke doeleinden en bij de gerichte uitlokking van nieuwe technologieën en produkten krijgt het beleid in overleg met het betrokken bedrijfsleven gestalte. Het met steunmaatregelen gevoerde offensieve industriebeleid kan dan ook, net als bij het geven van opdrachten, tot steeds verdergaande verwevenheid van nationaal overheidsbeleid en de besluitvorming van ondernemingen leiden, waarbij de al eerder geconstateerde beleidsparadox zich opnieuw voordoet: nationaal beleid heeft als neveneffect de herfragmentering van de gemeenschappelijke markt, maar dit gevolg verijdelt op zijn beurt de met het nationale beleid beoogde doeleinden. Er is dan ook in beginsel geen enkele reden om minder kritisch te staan tegenover voor offensieve industriepolitieke doeleinden toegepaste nationale steunverlening dan tegenover defensieve nationale steunverlening. Het andere doel heiligt ook hier het middel niet.

Voor zover steunverlening een instrument ter stimulering van een marktge-

---

[65] Eureka-Grundsatzerklärung, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin nr. 123 van 9 november 1985.

richte ontwikkeling van nieuwe technologieën en produkten kan zijn, is een absoluut verbod ervan contraproduktief. Dit neemt niet weg dat een kritisch onderzoek is geboden naar de kosten en baten van economische steunverlening als beleidsinstrument voor industriepolitieke doeleinden, de niet-beoogde neveneffecten ervan (zoals concurrentievervalsing, verliezen aan concurrerend vermogen van de gesteunde ondernemingen) en de verborgen beleidslasten in de overheidssfeer. De uitkomsten hiervan moeten worden geplaatst tegenover die van globaler werkende, de mededingingsverhoudingen minder belastende en de besluitvorming in de ondernemingssfeer minder specifiek beïnvloedende instrumenten. Op grond van zo'n evaluatie kan de discussie over de wenselijkheden en mogelijkheden van meer negatieve integratie door striktere toepassing van het steunverleningsverbod van artikel 92 EEG op zakelijker grondslag worden gevoerd. De toepassing van dit verbod zou dan aanzienlijk kunnen worden vereenvoudigd.

Voor zover offensieve steunmaatregelen een nuttig en nodig beleidsinstrument blijken, zou centralisatie op gemeenschapsniveau van de hierop betrekking hebbende bevoegdheden optimaal zijn. Deze oplossing lijkt als eerste keus uit een oogpunt van beleidsinhoudelijke coördinatie te meer voor de hand te liggen, wanneer wordt gelet op de samenhangen van het industriebeleid met de voltooiing van de interne produkten- en factormarkten, het communautaire mededingingsbeleid en het gemeenschappelijke handelsbeleid. De keuzen die bij de vorming en uitvoering van een offensief industriebeleid met steunmaatregelen moeten worden gemaakt, kunnen echter zo diep ingrijpen in de nationale belangen en het nationale beleid, dat vooralsnog niet mag worden verwacht dat de lidstaten de Gemeenschap, ook met een op enkele onderdelen verbeterd besluitvormingsmechanisme, hier de nodige bevoegdheden en beleidsvrijheid zullen gunnen. Niettemin lijkt het wel mogelijk dat de Gemeenschap, meer dan tot nu, haar bestaande financieringsinstrumentarium dienstbaar gaat maken aan offensieve industriepolieke doeleinden. Hierbij kan worden gedacht aan de Europese Investeringsbank en de zogenoemde Ortolifaciliteit. Hantering van deze instrumenten zou in het bijzonder ten goede kunnen komen aan de economische zwakkere lidstaten, wier eigen middelen tekortschieten voor het voeren van offensief beleid. Ook de tweede keus, beleidsinhoudelijke coördinatie van de nationale steunverlening op gemeenschapsniveau, stelt te hoge eisen aan het beleidsvormend en uitvoerend vermogen van de Gemeenschap en roept vrijwel dezelfde problemen en tegenstellingen op als een volledig communautair industriebeleid.

Als belangrijkste oplossingsrichting kan derhalve beter een derde keuze worden gemaakt, die meer past bij de huidige stand en mogelijkheden van de politieke en beleidsmatige integratie. In deze oplossing ligt het zwaartepunt niet bij de positieve integratie op gemeenschapsniveau, maar bij het negatief integrerende steunverleningsverbod van artikel 92 EEG. Op grond van de bevoegdheden die de Commissie op grond van dit artikel heeft, zou zij, na overleg met nationale deskundigen, de marges voor offensieve nationale steunverlening kwantitatief en kwalitatief kunnen versmallen.

De kwantitatieve marges dienen onder meer grenzen te stellen aan de minimumomvang van het eigen risico van de betrokken ondernemingen, de in relatieve en absolute zin maximale omvang van de staatsteun per geval, en aan de mogelijkheden tot vervolg- of repeteersteun (het degressiviteitsbeginsel). Naarmate de produktie- en afzetfasen van de produktontwikkelingscyclus naderbij komen, dienen de kwantitatieve marges enger te worden gesteld, omdat dan de gevaren van specifieke distorsies in het grensoverschrijdende produktenverkeer en van beleidsconcurrentie groter worden. De kwalitatieve randvoorwaarden betreffen de doorzichtigheid van de nationale steunverlening, de potentiële gevolgen van bepaalde vormen van steunverlening voor de eenheid en werking van de interne markt en het potentiële concurrerende vermogen van de gesteunde ondernemingen. Onder dergelijke negatief geformuleerde randvoorwaarden blijft het gevaar van inhoudelijke beleidsduplicering wel bestaan, maar wordt onberaden nationale steunverlening al snel afgestraft. Zonder aanvullende bescherming zullen nationale projecten die niet tegen de concurrentie op de interne markt opgewassen zijn, snel moeten worden gestaakt.

Door versmalling van de beleidsmarges en vergroting van de beleidsrisico's voor de lidstaten wordt zo een situatie geschapen waarin een aanvullende positieve beleidscoördinatie tussen de Gemeenschap en de lidstaten kan worden beproefd. *Inhoudelijk* moet deze zich beperken tot de technologische en produktvernieuwingen waarvan de stimulering van wezenlijk belang is en waarvan de schaal de mogelijkheden van een versnipperde nationale beleidsinspanning te boven gaat. Naar de vorm en opzet zou deze coördinatie het karakter van coöperatie tussen de Gemeenschap en de lidstaten dienen te krijgen. Bij dergelijke 'grote projecten' vallen het gemeenschapsbelang en de belangen der lidstaten grotendeels samen, zodat zij ook ten dele uit de communautaire middelen kunnen worden gefinancierd. Voor de aanmelding, selectie en formulering ervan verdient het aanbeveling een besluitvormingsprocedure te ontwerpen, waarin de expertise die nodig is voor een goede beoordeling van de technologische en commerciële perspectieven, en van de kwaliteit van de zich aanmeldende ondernemingen, een centrale plaats inneemt. Een dergelijke vormgeving trekt de lijn door die met Esprit, Brite en Race is ingeslagen.

Hiernaast is als vierde-keusoplossing plaats voor samenwerking tussen twee of meer lidstaten bij de stimulering van nieuwe technologische ontwikkelingen. In West-Europa zijn thans verscheidene van dergelijke min of meer projectmatig gegroepeerde samenwerkingsverbanden werkzaam, ten dele op werkgebieden buiten de bevoegdhedensfeer van de Gemeenschap (bijv. een project voor fundamenteel wetenschappelijk onderzoek als CERN). Dergelijke vormen van interlidstatelijke samenwerking binnen de Gemeenschap hebben in elk geval het voordeel dat zij de gevaren verminderen van beleidsduplicering en divergerende nationale interventies. Voor de Gemeenschap kan het verder nuttig zijn dat met de coördinatie van beleid op 'nieuwe' gebieden eerst in kleiner verband ervaring wordt opgedaan, voordat zij zich hieraan waagt.

Vormen van coöperatieve coördinatie tussen enkele lidstaten binnen het bereik van de gemeenschapsverdragen zullen echter steeds moeten plaatsvinden binnen de normatieve grenzen die deze verdragen, en het hierop gebaseerde secundaire gemeenschapsrecht, aan ieder statelijk handelen stellen [66]. Daarnaast zal goed moeten worden gelet op de verschillende specifieke en algemene discriminatieverboden in het gemeenschapsrecht. Coöperatieve beleidscoördinatie tussen twee of meer lidstaten kan worden beschouwd als een vorm van gedifferentieerde integratie. Zij zal dan ook moeten blijven voldoen aan de in paragraaf 2.3 geformuleerde basiseisen daarvoor: op vergelijkbare voorwaarden voor iedere geïnteresseerde lidstaat openstaan en vatbaar blijven voor vergemeenschappelijking in een later stadium.

4.4.2.4 Overheidsregulering en de ontwikkeling van nieuwe technologieën en produkten.

Hierboven, in paragraaf 4.3.2, bleek dat de juridische omgeving in West-Europa voor het onderzoek naar en een marktgerichte ontwikkeling van geavanceerde technologieën en produkten onvriendelijk is. Het meest in het oog springende obstakel is het naast elkaar voortbestaan van verschillende nationale stelsels van produkten- en produktvoorschriften en van verschillende nationale reguleringen voor de belangrijke telecommunicatiesector. Een op liberalisatie van het intraverkeer gerichte harmonisatie van normen zal dit obstakel moeten wegnemen, wil de Westeuropese industrie worden verlost van de ernstige handicaps die de bestaande marktfragmentatie thans oplevert.

Minder opvallend, maar op den duur ten minste even schadelijk zijn de uiteenlopende nationale voorschriften voor de diensten- en factormarkten. Zonder vrij verkeer in hoogwaardige diensten blijft de interne markt van geavanceerde industriële produkten onvolledig. Bijzondere aandacht verdient in dit verband de regulering voor het verkrijgen, de opslag en het gebruik van informatie, alsmede voor het verkeer daarin. Het naast elkaar bestaan

---

[66] Feenstra en Mortelmans, op.cit., blz. 34-36.

van verschillende nationale wettelijke stelsels zal een bron van ernstige hindernissen voor het tussenstaatse verkeer in informatie kunnen worden. Dit geldt a fortiori voor specifieke nationale regelingen voor het grensoverschrijdende verkeer in ondernemingsinterne en -externe informatie. Ofschoon in de Gemeenschap de nationale wetgeving met betrekking tot de eigendomsrechten op software en informatie nog in de kinderschoenen staat, ligt in de op zich zelf gerechtvaardigde vraag naar dergelijke wetgeving de dreiging van (her)fragmentering van de interne markt al besloten. De informaticarevolutie heeft de nationale wetgevers overvallen. Het is van groot belang dat de wetgevingsgolf die zich in de nabije toekomst op dit gebied zal voordoen, zo spoedig mogelijk in communautaire banen wordt geleid. De tijd dat de Nederlandse wetgever de 'chips bij Lobith' en 'de kabel bij Sluis' meende te kunnen tegenhouden, is voorbij. Indien men een Europa van de technologie postuleert, zal men de beperkingen die hieruit voor de nationale wetgever voortvloeien, moeten onderkennen en aanvaarden.

Het industriebeleid en de snel verlopende technologische en industriële ontwikkelingen die het beoogt te beïnvloeden, stellen eigen eisen aan het wetgevingsbeleid van de nationale en communautaire wetgever. Op gemeenschapsniveau zullen nieuwe wegen moeten worden gevonden voor, onder meer, de vormgeving en uitwerking van de voorschriften voor goederen en diensten, de werking van de geld- en kapitaalmarkten, de bescherming van het milieu tegen negatieve externe effecten van produktie en consumptie en voor delen van het ondernemingsrecht. In de nationale sfeer zullen hoogstwaarschijnlijk de wetgeving voor het arbeidsvoorwaardenbeleid, de arbeidsbescherming en delen van de sociale zekerheid opnieuw moeten worden doordacht. Zo schept de bevordering van technologische en industriële vernieuwing de noodzaak tot het plegen van macro-juridische verkenningen van alternatieven voor bestaande wettelijke stelsels die, beter afgestemd op een andere, dynamischer en heterogener, omgeving ook in de toekomst de bescherming van in de Westeuropese samenlevingen hooggewaardeerde waarden en belangen kunnen verzekeren.

4.4.2.5 Overheidsmaatregelen ter bevordering van de vraag naar nieuwe produkten

In het industriebeleid ligt traditioneel het zwaartepunt bij de aanbodzijde van de markt. Waar de verschillende overheden als opdrachtgever of afnemer optreden, komt de vraagzijde van de (para-statelijke) markt wel in beeld, maar dan primair erop gericht om aan de aanbodzijde bepaalde activiteiten te stimuleren. De particuliere marktsector blijft gewoonlijk geheel buiten beeld.

De vraag mag dan ook worden gesteld of de particuliere marktsector in de meeste Westeuropese staten een geschikte innovatievriendelijke structuur heeft. Voor zover deze particuliere marktsector thans is gefragmenteerd, luidt het antwoord hierop ontkennend. Doordat het nationale bedrijfsleven nog te weinig is blootgesteld aan grensoverschrijdende mededinging, is de marktdruk om in het produktieproces nieuwe technologieën en procédés toe te passen te gering. In vergelijking met de Japanse en Amerikaanse eindverbruikers tonen de Westeuropese consumenten zich vaak terughoudend bij de acceptatie van nieuwe produkten en technieken. De kwaliteit van de verder voltooide interne markt als thuismarkt voor de Westeuropese geavanceerde industrie wordt maar ten dele door de omvang ervan bepaald. De daarop aanwezige koopkracht en de bereidheid van de kopers te reageren op nieuwe en vernieuwde produkten zijn tenminste zo belangrijk als de getalsmatige omvang van de potentiële clientèle. De verbetering van de interne markt ter bevordering van de technologische inspanning van de Westeuropese geavanceerde industrie verdient dan ook grote aandacht. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de markten voor bedrijfsmiddelen en de markten voor duurzame consumptiegoederen.

Op de markten voor bedrijfsmiddelen blijkt de Westeuropese industrie gehandicapt door de relatief geringe innovatiebereidheid in grote delen van het

midden- en kleinbedrijf, als gevolg van een te traditioneel ingesteld management, onvoldoende scholing van het technische ondernemingskader en het ontbreken van voldoende marktprikkels. Hierbij speelt ook de gebrekkige werking van de markt van risicodragend kapitaal in West-Europa een rol, die het aantrekken van vermogen voor innovatieve investeringen, althans voor het midden- en kleinbedrijf, bemoeilijkt, evenals de door overregulering geschapen marktrigiditeiten. Al deze factoren zijn niet te corrigeren met enkele gerichte steunmaatregelen ter stimulering van de invoering van nieuwe technieken en procédés. Zij vereisen een geleidelijke aanpassing van het overheidsbeleid, waarvan resultaten eerst op langere termijn zichtbaar zullen worden doordat oorzaken en gevolgen hier zo verstrengeld zijn en zo moeilijk zijn te meten. De te nemen maatregelen liggen voor het merendeel in de sfeer van de bij de nationale overheden gebleven bevoegdheden, al mag hieruit niet de conclusie worden getrokken dat de lidstaten een grote feitelijke beleidsvrijheid hebben. Ook hier leidt de interne markt zelf tot beleidscoördinatie, waarbij de rol van de Gemeenschap zich zal kunnen beperken tot een adviserende en voorlichtende.

De bereidheid tot ontvangst van nieuwe produkten op de markten voor duurzame consumptiegoederen en diensten hangt vooral af van een gestage groei van het besteedbare inkomen en het vertrouwen bij de bevolking dat deze groei een zekere bestendigheid heeft. Het macro-economisch beleid zal primair deze voorwaarde in stand moeten houden. Dit zal gemakkelijker gaan naarmate het concurrentievermogen van het Westeuropese bedrijfsleven stijgt en de effecten van een beheerst macro-economisch vraagmanagement minder snel weglekken naar derde landen.

Overheden, overheidsdiensten en overheidsbedrijven (de telecommunicatiesector) kunnen de invoering van nieuwe produkten en nieuwe vormen voor dienstverlening meer gericht bevorderen door de tijdige terbeschikkingstelling van fysieke infrastructuur, hardware, serviceverlening, aantrekkelijke tariefstelling en voorlichting. Dergelijke voorwaardenscheppende maatregelen kunnen, naar de ervaringen in Frankrijk leren, het maatschappelijk klimaat voor de aanvaarding van nieuwe produkten en technieken gunstig beïnvloeden. Aan een dergelijke gerichte vraagstimulering op de (para)statelijke markten kleeft echter niet zelden het bezwaar dat de monopolistische aanbieder discriminerend te werk gaat bij zijn afzet van (nationale) produkten. De opening van en het bewaren van effectieve mededinging op de naar omvang en spreiding van dienstenaanbod snel groeiende telecommunicatiemarkten, zal een gerichte bevordering van het gebruik van de op die markten nieuw aangeboden produkten moeten flankeren. Een gerichte afzetbevordering van *nationale* produkten is echter strijdig met de beginselen van een voltooide interne markt. Hiermee zijn de marges voor de hantering van gerichte vraagstimulerende instrumenten in de nationale sfeer gegeven.

4.5 De gevolgen van de voltooiing van de interne markt

4.5.1 *Het nationale handelingsvermogen*

De hierboven gepleegde analyse leidt tot de in de nationale sfeer moeilijk te aanvaarden conclusie, dat de verdere voltooiing van de interne markt voor goederen en diensten en van het flankerende mededingings- en handelsbeleid het al door een onvoltooide interne markt aangetaste nationale handelingsvermogen nog verder zal uithollen.

De juridische marges voor het plegen van nationale interventies zullen aanzienlijk enger worden. Sommige nog door de nationale overheden uitgeoefende bevoegdheden zullen worden vergemeenschappelijkt of aan een op gemeenschapsniveau gepleegde beleidscoördinatie worden onderworpen. De effecten van de met een schameler instrumentarium gepleegde nationale interventies zullen gemakkelijker weglekken en de marktactoren zullen zich daaraan gemakkelijker kunnen onttrekken. De kwetsbaarheid van de nationale economieën voor verstorende externe invloeden zal toenemen en het nationale beleid zal gemakkelijker kunnen worden doorkruist door de 'spillovers'

van door andere lidstaten gepleegde interventies.

Deze gevolgen doen zich op ieder beleidsterrein voor dat direct of indirect wordt geraakt door het economische integratieproces in WestEuropa. Zij treffen de kern van het zogenoemde positieve beleid dat de Westeuropese sociale rechtsstaten voeren. Van de talrijke beleidsgebieden zijn in dit verband vooral het macro-economische en monetaire beleid en het nationale industriebeleid relevant. Onder condities van een intensievere negatieve integratie zal op het nationale macro-economische beleid in toenemende mate de hypotheek rusten van een verplichte geïnduceerde coördinatie met de belangrijkste EG-partners. De miskenning van deze feitelijke dwang tot 'spontane' afstemming stelt de nationale overheden aan grote risico's bloot voor de effectiviteit en doelmatigheid van hun beleid. Sterker nog dan het nationale macro-economische beleid zal het nationale industriebeleid de gevolgen van een verdere voltooide interne markt ondergaan. De verdere voltooiing daarvan houdt in dat de belangrijkste thans gehanteerde industriepolitieke instrumenten geheel of grotendeels in het ongerede zullen raken. In de beperkte mate waarin de lidstaten nog wel over eigen instrumenten zullen beschikken, zal de hantering ervan ofwel worden gebonden aan een beleidsinhoudelijke coördinatie van de Gemeenschap, ofwel onder de door de interne markt te scheppen condities ondoeltreffend worden.

Het is van wezenlijk belang deze consequenties van de verdere voltooiing van de interne markt in de nationale sfeer goed te onderkennen, opdat tijdig de noodzaak wordt ingezien tot het treffen van voorzieningen om deze verliezen aan nationaal handelingsvermogen op gemeenschapsniveau op te vangen. De oplossingsrichtingen die in dit hoofdstuk zijn aangegeven voor de belangrijkste tekorten in de beleidsinhoudelijke en bestuurlijke coördinatie, zijn te kwalificeren als minimalistische remedies. Zij houden bij en binnen de Gemeenschap een zeker strategisch minimum aan gecoördineerd publiek handelingsvermogen in stand binnen een verder voltooide interne markt. Men zal hierin echter tevergeefs een volledig substituut zoeken voor de verliezen aan effectieve bevoegdheden van de lidstaten.

Het vervangende handelingsvermogen van de Gemeenschap kan geen optelsom zijn van dit teloorgegane nationale handelingsvermogen. Het wordt op zijn beurt inhoudelijk bepaald door de stand van het politieke integratieproces, de eigen kenmerken – het draagvermogen – van de communautaire institutionele structuur en de inhoudelijke samenhangen tussen de verschillende communautaire bevoegdheden [67]. De in de nationale sfeer vaak impliciet aangehangen veronderstelling dat het gecoördineerde, en het beleid van de lidstaten coördinerende, gemeenschappelijke beleid wel de Nederlandse (Franse, Britse of Westduitse) voorkeuren inhoudelijk zal weerspiegelen, is een wensdroom. Zij gaat voorbij aan de eigen trekken van het binnen de Gemeenschap plaatsvindende economische integratieproces. Kortom, door dit proces gaat nationaal handelingsvermogen teloor en, voor zover het op gemeenschapsniveau terugkeert zal het meestal een andere vorm, inhoud en strekking hebben. De publieke meningsvorming over de toekomst en richting van het economische integratieproces in West-Europa zou erbij winnen, indien deze implicaties van beleidsgebied tot beleidsgebied scherp werden geformuleerd.

4.5.2 *De mogelijkheden van de Gemeenschap*

De aan de verdere voltooiing van de interne markt inherente terugtocht van de nationale interveniërende staat hoeft als zodanig niet te betekenen dat de publieke sturende en corrigerende beïnvloeding van het marktmechanisme naar omvang en intensiteit minder wordt; wèl dat die interventies op gemeenschapsniveau of in communautair verband inhoudelijk gecoördineerd plaatsvinden. Bij het zoeken naar oplossingen voor de beleidsinhoudelijke integratie- en coördinatietekorten binnen de Gemeenschap, bleek keer op

[67] P. VerLoren van Themaat, 'Aanloop tot een neerlando-centrische planning op lange termijn?'; *Sociaal-Economische Wetgeving*, maart 1974, 22e jaargang, nr. 3, blz. 167.

keer dat de institutionele en politieke marges voor beïnvloeding van het marktmechanisme binnen en door de Gemeenschap uiterst krap zijn. De door deze marges gedicteerde tweede-, derde- en vierde keusoplossingen houden evenzovele concessies in ten aanzien van de bevoegdheden in het publieke interveniërende vermogen binnen de Gemeenschap. Wat concreter uitgedrukt: haar institutionele structuur en de politieke omgeving waarin de Gemeenschap moet opereren, maken haar meer geschikt voor het bewaken van de ordepolitieke randvoorwaarden voor het industriële marktintegratieproces dan voor het voeren van een actief, de marktprocessen beïnvloedend, beleid. De mogelijkheden tot positieve integratie zijn thans structureel beperkt. Indien deze structurele beperkingen, althans voorlopig, als essentie onaantastbaar moeten worden aanvaard – en daarop lijkt het – zal de Gemeenschap zeer zorgvuldig moeten omspringen met haar beperkte capaciteit tot het voeren van sturend, interventionistisch beleid.

Deze zuinigheid zal ertoe leiden dat binnen de Gemeenschap de markt als coördinator van de economische deelbeslissingen van de marktsubjecten weer aan betekenis gaat winnen ten opzichte van het sturende economische beleid van de verschillende overheden. De lidstaten die niet bereid zijn deze consequentie te aanvaarden, plaatsen zich zelf voor een uiterst lastig politiek dilemma. Ofwel, zij aanvaarden niet de noodzaak van de verdere voltooiing van de interne markt voor de industriële en economische toekomst van West-Europa en nemen de gevolgen van dit standpunt voor hun rekening. Of wel, zij maken zich sterk voor een communautaire structuur die tot een omvangrijke en intensieve sturing en beïnvloeding van de marktprocessen op de schaal van de voltooide interne markt in staat is. Het is opvallend dat juist de lidstaten met een uitgesproken interventionistische traditie ten aanzien van dit dilemma een tweeslachtig standpunt innemen.

In één opzicht zal de problematiek van de sturende en corrigerende beleidsbevoegdheden en de daarvoor nodige eigen middelen van de Gemeenschap voorlopig acuut blijven en door de verdere voltooiing waarschijnlijk nog acuter worden: de geografische spreiding van economische activiteiten en welvaart.

In dit hoofdstuk bleek dat de juridische en beleidsmatige ruimte voor oplossingen door tijdelijk en inhoudelijk gedifferentieerde gemeenschapshandelingen behoedzaam en zorgvuldig zal moeten worden aangewend – vooral van belang voor de interne markt – en dat de ruimte voor gedifferentieerde integratie bij de gemeenschappelijke handelspolitiek, het mededingingsbeleid en het industriebeleid beperkt is. De beschikbare mogelijkheden voor één of meer snelheden bij de verdere voltooiing van de interne markt, en bij de met het oog hierop noodzakelijke beleidsintegratie, zijn waarschijnlijk onvoldoende om de toenemende geografische onevenwichtigheden in economische ontwikkeling en welvaart binnen de Gemeenschap te kunnen corrigeren. Het is zelfs onder bepaalde omstandigheden niet uitgesloten dat gedifferentieerde integratie – indien hierbij de economisch sterkste lidstaten het voortouw nemen – een in dit opzicht averechts effect sorteert. Dit schept een belangrijk politiek en beleidsvraagstuk in de communautaire besluitvorming. De welvaartsverschillen binnen de Gemeenschap vallen namelijk ten dele samen met de landsgrenzen en in belangrijke mate met de scheiding tussen centrum en periferie en die tussen 'oude' en 'nieuwe' lidstaten. Als dit probleem – dat in een voltooide interne markt gemakkelijk ernstiger kan worden – onopgelost blijft, zal het bij uitstek de besluitvorming over die markt en over de flankerende beleidsterreinen kunnen blokkeren.

De problematiek van de onevenwichtigheid in economische ontwikkeling en welvaart binnen de Gemeenschap wordt thans te veel ad hoc aan de orde gesteld, naar aanleiding van tal van uiteenlopende dossiers en niet zelden, te onpas, als drukmiddel. Van een fundamentele bezinning op de noodzaak en mogelijkheden van horizontale financiële herverdeling binnen de Gemeenschap is tot dusver nauwelijks sprake. Dit legt een zware hypotheek op ieder streven de verdere vooruitgang van het markt- en beleidsintegratieproces in West-Europa verder te bevorderen. Bij zo'n bezinning zou dienen te worden

overwogen dat de ervaringen met het regionaal-economisch beleid in de meeste lidstaten leren dat de kansen van dit beleid in hoge mate worden bepaald door macro-economische groei en stagnatie. In een goed investeringsklimaat bij het bedrijfsleven, zijn instrumenten die de geografische spreiding ervan beogen te beïnvloeden, veel effectiever dan wanneer de investeringsbereidheid gering is. In een dergelijke situatie zal de interregionale solidariteit meer ruimte bieden voor een interregionale herverdeling van middelen dan in tijden van stagnatie. Zo gezien, lijkt een gestage economische groei binnen de Gemeenschap een belangrijke voorwaarde voor een geografisch evenwichtige economische groei.

In de tweede plaats is het steeds meer de vraag of prikkels ter beïnvloeding van de spreiding van ondernemingsinvesteringen wel een adequaat beleidsinstrument zijn. Vooral in de geavanceerde industrie neemt de economische levensduur van de bedrijfsmiddelen af en wisselen ondernemingen op bedrijfseconomische gronden sneller van vestigingsplaats. Wellicht zal het accent nog meer dan voorheen moeten worden gelegd op de kwaliteit van de fysieke en bestuurlijke infrastructuur, de kwaliteit van de beroepsbevolking en hierop gerichte voorwaarden scheppende maatregelen. Ook verschillen in arbeidskosten verdienen meer waardering als een de spreiding van economische activiteiten beïnvloedende factor. Op deze vragen is een antwoord nodig, voordat de Gemeenschap nationale beleidsinspanningen zou gaan imiteren die relatief ondoeltreffend zijn gebleken.

In de derde plaats zal een herbezinning nodig zijn over de verschillende sectoren van gemeenschapsbeleid. Sommige hiervan, waaronder het gemeenschappelijk landbouwbeleid, lenen zich voor het aanbrengen van geografische zwaartepunten. Indien dit kan worden gedaan zonder met de essentie van het beleid zelf in conflict te komen, zijn ze geschikt ter bevordering van de geografische herverdeling van middelen en economische ontwikkelingsmogelijkheden. En voor zover ze hiervoor een bijzondere geschiktheid hebben, zou moeten worden overwogen om met het oog hierop de beschikbare gemeenschapsmiddelen te groeperen en, eventueel, uit te breiden.

Wat lapidair gesteld: de consequenties van, bij voorbeeld, het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de geografische inkomensverdeling in de Gemeenschap zullen in de nabije toekomst steeds minder kunnen worden losgemaakt van de gevolgen die de voltooide interne markt voor industrieprodukten hiervoor heeft. Zoals in de jaren zestig de versnelde totstandbrenging van de douane-unie aan die van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is gekoppeld, lijken binnenkort 'package-deals' actueel tussen de voltooiing van de interne markt en een daarop gericht industriebeleid en de verschillende vormen van regionale welvaartsverschillen compenserend gemeenschapsbeleid. Wat minder uitgesproken geldt dit voor de in paragraaf 4.1.6 aanbevolen koppeling van de voltooiing van de interne markten voor goederen en diensten, met inbegrip van het vervoer. Echter, als hoofdconclusie blijft hier over dat de lidstaten die het meeste belang hebben bij de voltooiing van de interne markt, hiervoor een prijs zullen moeten betalen in de vorm van een positief compenserend en herverdelend gemeenschapsbeleid. Dit beleid zal een groot beslag gaan leggen op de relatief geringe beleidscapaciteit van de Gemeenschap en op haar, eveneens relatief geringe middelen. Deze constatering bevestigt de conclusie, dat de mogelijkheden voor een positief interveniërend industriebeleid van de Gemeenschap voorlopig beperkt blijven.

5. EEN HERORIENTATIE VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

5.1 De interne markt en het gemeenschappelijk beleid

5.1.1 *Tussen negatieve en positieve integratie*

De agrarische crisis van de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw is de aanleiding geweest voor het opzetten van een actief landbouwmarktbeleid in Frankrijk en Duitsland. De crisis van de jaren dertig van deze eeuw heeft de staten die tot dan toe een liberalere landbouwpolitiek hadden gevoerd, zoals Nederland en Denemarken, tot de invoering van een interveniërend landbouwmarktbeleid genoopt. Zelfs het Verenigd Koninkrijk, dat vanaf de eerste helft van de negentiende eeuw een open-deurpolitiek had gevoerd – mede om de binnenlandse voedselprijzen laag te houden – werd door de tweede landbouwcrisis gedwongen tot steunmaatregelen voor de agrarische sector. De Tweede Wereldoorlog bracht vrijwel overal in West-Europa een intensivering van de overheidsbemoeienis met de landbouw mee. Deze veranderde na het omslaan van de marktverhoudingen in het begin van de jaren vijftig wel van richting en inhoud maar bleef vrijwel overal onverminderd intensief [1].

Dit overheidsoptreden kon overigens niet verhinderen dat aan de vooravond van de totstandkoming van het EEG-verdrag het nationale landbouwmarktbeleid in ernstige problemen dreigde te komen. Het naast elkaar bestaan van verschillende vormen van nationale landbouwmarktpolitiek in West-Europa, leidde ertoe dat, met de toeneming van de produktie en de verruiming van het aanbod op de wereldmarkt, de nationale markten steeds meer werden afgeschermd voor buitenlandse invoer. Deze ontwikkeling was vooral bedreigend voor staten met een relatief omvangrijke agrarische sector, zoals Frankrijk, of met een sterk op de export gerichte agrarische produktie, zoals Nederland.

De belangrijkste conclusies uit de geschiedenis van het nationale landbouwmarktbeleid hebben de verdragsauteurs bij de totstandbrenging van het EEG-verdrag goed onderkend: een marktbeleid gericht op de produktie- en afzetstructuur van de nationale landbouw kan het niet stellen zonder een samenstel van instrumenten die het grensoverschrijdend verkeer in landbouwprodukten reguleren naar omvang, samenstelling en prijsniveau. Deze onlosmakelijke samenhang tussen marktbeheersing en marktafscherming hield in dat voor de Westeuropese landbouw negatieve zonder positieve integratie van meet af aan een logische onmogelijkheid was, althans voor de produkten waarvoor nationale landbouwmarktordeningen bestonden. Deze zakelijke samenhang heeft het Hof van Justitie in enkele arresten nadrukkelijk tot een juridische samenhang gemaakt: voor landbouwprodukten die niet het object van een gemeenschappelijk landbouwmarktordening zijn, gelden de algemene bepalingen van het EEG-verdrag over het vrije verkeer van goederen en een nationale landbouwmarktordening mag hierop geen inbreuk maken [2]. Op dit beginsel van markteenheid staat het Hof van Justitie maar heel beperkte uitzonderingen toe, die nooit mogen berusten op eenzijdige nationale

---

[1] M. Tracy, *Agriculture in Western Europe, Challenge and Response 1880-1980*; 2e druk, London, Toronto, Sydney en New York, Granada, 1982, blz. 37-226.

[2] HvJ 10 december 1974, 48/74, *Charmasson v. Minister van Economische Zaken en Financiën*, Jur. (1974), 1383.
Naderhand herhaald en uitgewerkt in, o.a., HvJ 16 maart 1977, 68/76, *Commissie v. Frankrijk*, Jur. (1977), 515.
HvJ 29 november 1978, 83/78, *Pigs Marketing Board v. Raymond Redmond*, Jur. (1978), 2347.
HvJ 25 september 1979, 232/78, *Commissie v. Frankrijk*, Jur. (1979), 2729.

maatregelen [3]. In het kader van het EEG-verdrag is dus een renationalisatie van het landbouw*markt*beleid maar binnen heel enge marges rechtens toelaatbaar.

De argumenten voor het handhaven en verder voltooien van de eenheid van de interne markt voor landbouwprodukten zijn ook op beleidsmatige gronden sterk omdat de stelling dat negatieve integratie positieve integratie vereist, ook in omgekeerde richting geldt. Iedere vorm van geïntegreerd landbouwbeleid wordt ernstig bemoeilijkt, wanneer de marktintegratie niet is verzekerd en nationale interventies ter beïnvloeding van de produktiestructuur blijven voortbestaan. Renationalisatie van het beleid ten aanzien van produktie, afzet, prijsvorming en het verkeer in landbouwprodukten lost, afgezien van de vraag of zo'n ontmanteling van het acquis communautaire wel juridisch toelaatbaar is, de problemen van de Westeuropese landbouw niet op, maar maakt de feitelijke oplossingsmarges enger. Immers, wil zo'n renationalisatie in de nationale sfeer nog enige kans van slagen hebben, dan zal men het intraverkeer in landbouwprodukten aan banden moeten leggen. De maatregelen van de ene lidstaat lokken dan tegenmaatregelen van de andere lidstaten uit. Een dergelijke ontwikkeling kan er op den duur toe leiden dat de Westeuropese staten elk voor zich een oplossing voor hun landbouwproblematiek moeten gaan zoeken. Zo lopen zij het gevaar terug te keren naar de situatie van voor 1962, maar met dit verschil dat de context waarbinnen het landbouwbeleid moet worden gevoerd, aanzienlijk moeilijker zal zijn.

Zoals betoogd in paragraaf 3.3.2, heeft het landbouwbeleid zich ontwikkeld in een richting waarbij met één instrument, het mechanisme van prijsvaststelling, twee doeleinden worden nagestreefd: marktevenwicht en een redelijke inkomenspositie van de landbouwende bevolking. Nu wordt met renationalisatie ook wel bedoeld dat van deze twee doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, alleen het eerste nog voor dit beleid van belang zou moeten blijven. De zorg voor het laatste zou weer aan de lidstaten moeten worden overgelaten, bijvoorbeeld in de vorm van nationaal vast te stellen en uit te keren inkomenssuppleties [4]. Ook is er van renationalisatie sprake waar communautaire quoteringsmaatregelen uitlopen op de toedeling aan de lidstaten van door hen verder te administreren nationale produktiequota, zoals dit thans het geval is bij de superheffing op melk en bij de verdeling van zogeheten A- en B-quota in de communautaire suikermarktordening.
Waar een renationalisatie van het eigenlijke landbouwmarktbeleid als beleidsmatig ongewenst en juridisch ontoelaatbaar vrij algemeen wordt afgewezen, is dit met de laatste vormen van renationalisatie niet het geval. Pleidooien om een inkomensbeleid in de landbouwsector via nationale inkomenstoeslagen weer over te laten aan de lidstaten, worden steeds meer gehoord. Dit geldt ook voor pleidooien voor een nationale opdeling van de produktiecapaciteit, maar deze staan op gespannen voet met het verdrag.

Van oudsher is een kenmerk van de landbouwpolitiek geweest dat zij zich afspeelde binnen een min of meer gesloten circuit. Die van de Gemeenschap maakt hierop geen uitzondering. Veeleer is hier het isolement van deze politiek nog sterker geweest dan in de nationale sfeer [5]. Het gevaar bestaat dat, nu budgettaire, commerciële en milieugrenzen van het tot dusver gevoerde gemeenschappelijke landbouwbeleid zichtbaar worden, men zich onvoldoende rekenschap geeft van de samenhangen van de landbouwproblematiek met de overige beleidsproblematiek van de Gemeenschap. Zo staat het streven naar de verdere voltooiing van de interne markt niet stil bij industriële goe-

---

[3] HvJ 24 oktober 1973, zaak 9/73, *Carl Schlüter v. Hauptzollamt Lörrach*, Jur. (1973), 1135 (inzake de toelaatbaarheid van m.c.b's).
HvJ 25 januari 1977, zaak 46/76, *W.J.G. Bauhuis v. Nederland*, Jur. (1977) 5. (inzake de toelaatbaarheid van keurlonen bij export).

[4] G. Meester en D. Strijker, *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V46, 's-Gravenhage Staatsuitgeverij, 1985, blz. 81-85.

[5] S.L. Louwes, *Landbouwbeleid in de EG: het besluitvormingsproces*, WRR-serie Werkdocumenten nr. W11, 's-Gravenhage, WRR, 1985.

deren. Vrijwel alle van de in paragraaf 4.1. besproken maatregelen die nodig zijn voor de voltooiing van de interne markt, hebben ook betrekking op belemmeringen die zich nog in het tussenstaatse verkeer van landbouwprodukten voordoen. De handelspolitieke gevoeligheden die het gemeenschappelijk landbouwbeleid oproept bij derde landen, hebben hun weerslag op het voor industriële produkten te voeren handelsbeleid. De technologische en economische ontwikkelingen in de moderne landbouw hebben haar sterk afhankelijk van en verweven met de industrie gemaakt. De recente gezondheids-, veiligheids- en milieuwetgeving is even relevant in de landbouwsector als in andere sectoren. Renationalisatie van het eigenlijke landbouwmarktbeleid, in welke vorm ook, zou daarom haaks staan op het streven naar de verdere voltooiing van de interne markt.

Voor sommige lidstaten mag het op het eerste gezicht niet onaantrekkelijk lijken de inkomenspolitieke doelstelling uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid los te maken en het communautaire beleid vooral op het marktevenwicht te oriënteren. Omdat de sociale gevolgen van zo'n ingreep zich vooral zullen doen voelen in de zwakkere lidstaten, waarvan ook de industriële basis averij kan oplopen bij de voltooiing van de interne markt voor industrieprodukten, zou zo'n keuze buitengewoon kortzichtig zijn. Zij kan uitlopen op een dubbele blokkade: zowel van de nodige herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid als van de verdere voltooiing van de interne markt.

De toedeling door de Gemeenschap van nationale quota die nationaal worden geadministreerd, mag op het eerste gezicht minder riskant lijken, maar heeft een versterking van de nationale inbedding van het landbouwmarktbeleid tot gevolg. De nadelige gevolgen hiervan zijn al naar voren gekomen in de suikermarktordening, waar de suikerindustrie in de marktordening zelf een welhaast ideale bedding vond voor een kartel dat de tussenstaatse handel ernstig belemmerde en de interne markt opsplitste in nationale deelmarkten[6]. Soortgelijke handelingen van private en publieke instellingen zijn steeds te verwachten wanneer een produktiequotering per nationale markt aanknopingspunten biedt voor isolatie van de nationale deelmarkten in de volgende fasen van de produktie- en afzetcyclus.

De in paragraaf 3.3 beschreven problematiek van de Westeuropese landbouw heeft verscheidene oorzaken. Ten dele liggen deze in de eigensoortigheid van het voortbrengingsproces in de landbouw, de eigenaardigheden van de markten voor agrarische produkten en in de structurele groei van de produktiviteit van de landbouw. Ten dele liggen zij ook in de opzet en onvolkomenheden van het gemeenschappelijke landbouwbeleid zelf. In de door het LEI ten behoeve van dit rapport gemaakte voorstudie is dit uitgebreid beschreven en geanalyseerd [7]. Waar die produktie- en produktiviteitsgroei, bij een stagnerende vraag naar agrarische produkten, de Gemeenschap voor steeds meer produkten zelfvoorzienend hebben gemaakt, zijn financieringsproblemen, wat ook de omvang van het gemeenschapsbudget is, op den duur onvermijdelijk.

De onvolkomenheden van het beleid zijn deels ook te herleiden tot het los van elkaar staan van het communautaire landbouw*markt*beleid en het grotendeels in nationale handen gebleven landbouw*structuur*beleid. Omdat de rekening voor de door het nationale structuurbeleid bevorderde agrarische produktiviteit door de Gemeenschap moest worden voldaan, was er voor de lidstaten geen enkele ingebouwde rem tot matiging. Integendeel, door de modernisering van de landbouw sterk te bevorderen, konden de lidstaten hopen een relatief groter deel van de gemeenschappelijke landbouwmiddelen in de wacht te slepen. De ontkoppeling van deze beide inhoudelijk samenhangende onderdelen van de landbouwpolitiek in het overheidsbeleid heeft zo de pro-

---

[6] Vgl. Beschikking van 2 januari 1973 inzake een procedure op grond van de artikelen 85 en 86 van het EEG-verdrag 'Europese Suikerindustrie' Pb L140/17 en HvJ 16 december 1975, *Coöperatieve Vereniging 'Suikerunie e.a. v. Commissie*, 40-48, 50, 54-56, 111, 113 en 114/173. Jur. (1975) 1663.

[7] Meester en Strijker, op.cit., blz. 31-53.

blematiek van de communautaire landbouw ongetwijfeld sneller acuut gemaakt dan anders het geval zou zijn geweest [8].

Samenvattend kan worden gesteld dat de problematiek van de landbouw in de Gemeenschap primair te wijten is aan gebrekkigheden en onvolkomenheden in het gemeenschappelijk landbouwbeleid zelf, zodat het voor de hand ligt een oplossing hiervoor in de eerste plaats in een inhoudelijke herziening en aanvulling van dit beleid te zoeken.

5.1.2 *De voltooiing van de interne markt*

Uit deze globale verkenning van de samenhangen tussen positieve en negatieve integratie in de landbouwsector blijkt dat iedere openlijke of verkapte renationalisatie van het gemeenschappelijke landbouwbeleid onaanvaardbare gevolgen heeft voor de eenheid en werking van de gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten. Zo'n renationalisatie zou bovendien het betrekkelijke isolement van het landbouwbeleid bevestigen en de steeds verdergaande verwevenheden van de agrarische sector met de andere sectoren binnen de Gemeenschap miskennen. Zij zou aldus een zware last leggen op het streven naar spoedige voltooiing van de interne markten voor goederen en diensten en de verdere voortgang van het economische integratieproces in West-Europa kunnen blokkeren. Hier komt bij dat een partiële – openlijke of verkapte – renationalisatie van de landbouwpolitiek wellicht de besluitvorming in de Gemeenschap gedurende korte tijd wel wat kan vergemakkelijken, maar aan de oplossing van de landbouwproblematiek als zodanig niet bijdraagt. Veeleer vergt een oplossing hiervoor de verdere vergemeenschappelijking van het beleid. Een belangrijke conclusie is dus dat het streven naar voltooiing van de interne markt ook voor de interne markt van landbouwprodukten dient te gelden en dat de in paragraaf 4.1 en 4.3 opgesomde maatregelen voor de voltooiing van een goed werkende interne markt voor industrieprodukten ook op die van landbouwprodukten van toepassing zijn.

Bijzondere aandacht verdienen hierbij:

- de nog bestaande *technische handelsbelemmeringen*, die voortvloeien uit disparitеiten tussen nationale voorschriften voor de volksgezondheid, in verband met de bestrijding van planten- en dierziekten en voor de eerlijkheid in de handel en de economische consumentenbescherming. De nationale wetgevingen die betrekking hebben op levensmiddelen, zijn een bron van verkapte handelsbelemmeringen, niet in het minst doordat producenten en producentenorganisaties vaak, zoals ook in Nederland, een belangrijke stem hebben bij de opstelling van de voorschriften;
- de monetaire compenserende bedragen ofwel de '*groene koersen*' die een bron zijn van verkapte protectie, het tussenstaatse handelsverkeer in landbouwprodukten ernstig belemmeren en waarvan de vaststelling keer op keer de besluitvorming in de Raad over het gemeenschappelijk landbouwbeleid belast. Afschaffing van de groene koersen is, nu de wisselkoersbewegingen binnen de Gemeenschap aanzienlijk stabieler zijn geworden, een stap die de algemene convergentie van het macro-economisch beleid volgt en, tevens, een nader drukmiddel tot zo'n convergentie kan zijn;
- *verkapte produktie- en afzetsteun* aan het agrarische bedrijfsleven, die bij uitstek geschikt is om het tussenstaatse handelsverkeer te vervalsen. Doordat deze steun de mogelijke produktie-afremmende werking van een restrictief prijsbeleid kan wegnemen, levert hij bovendien nog een mogelijk bijdrage aan de vergroting van de overschottenproblematiek. Vooral in de Bondsrepubliek is het terughoudende landbouwprijsbeleid dat de Gemeenschap de laatste jaren heeft gevolgd, aanleiding geweest tot dergelijke steunmaatregelen. Zij behoren, in welke vorm ze ook worden gegeven, als onverenigbaar met de interne markt voor landbouwprodukten zo spoedig mogelijk te worden afgeschaft;
- *nationale maatregelen ter verbetering van de landbouwproduktiestructuur.*

---

[8] European Community. *Perspectives for the Common Agricultural Policy, The Green Paper of the Commission*, Brussel, juli 1985.

Deze geheel of grotendeels van overheidswege bekostigde maatregelen komen in belangrijke mate rechtstreeks aan de agrarische producenten ten goede en moeten, derhalve als steunmaatregelen in de zin van het EEG-verdrag worden beschouwd. Tot dusver is de Commissie uiterst welwillend geweest jegens deze vorm van steunverlening, maar het is de vraag of dit nog wel gewettigd is, nu zij een uiterst belangrijke factor is in de globale groei van de landbouwproduktiviteit in de Gemeenschap. De besteding van publieke middelen ter bevordering van een produktie waarvan de commercialisatie nog meer publieke middelen vergt, is, economisch gezien, een wanbesteding, ook al is het rendement ervan voor de betrokken lidstaten en de begunstigde landbouwers op korte termijn nog positief. Gelet op de grote verschillen in de kwaliteit van de landbouwstructuur binnen de Gemeenschap, zal echter tegenover deze steunmaatregelen een meer genuanceerd standpunt moeten worden ingenomen dan tegenover nationale produktie- en afzetsteun.

5.2 De marges voor oplossingen

5.2.1 *Problemen van techniek, beleid, politiek en bestuur*

De marges waarbinnen de Gemeenschap oplossingen zal kunnen vinden voor de problemen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zijn aan technische, beleidsmatige, politieke en bestuurlijke grenzen gebonden.

De *technische* randvoorwaarden en mogelijkheden hangen vooral samen met twee belangrijke gegevenheden:

a. De grote geografische, door natuurlijke omstandigheden bepaalde, verschillen in de produktiviteit en opbrengsten van de landbouw. Het betreft hier klimaatverschillen, verschillen in bodemvruchtbaarheid en terreingesteldheid, afstanden tussen plaats van voortbrenging en plaats van verwerking en/of consumptie, de aanwezigheid van voorzieningen ten behoeve van de landbouw in samenhang met bevolkingsdichtheid en de aanwezigheid van voldoende geschoolde arbeidskrachten en bedrijfsopvolgers in samenhang met de bevolkingssamenstelling. Ten dele zijn deze verschillen wel enigszins te beïnvloeden door overheidsbeleid, maar ze kunnen niet geheel worden weggenomen, ook al omdat de kosten snel prohibitief worden. Grote comparatieve kostenverschillen zullen voor de diverse produkties binnen de Gemeenschap blijven bestaan. De verschillen in het daadwerkelijk gerealiseerd inkomen in de landbouw zullen navenant blijven.
   De ligging van de betere landbouwgronden met de betere natuurlijke produktie-omstandigheden bij of in de buurt van de meer welvarende bevolkingscentra van de Gemeenschap is, historisch gezien, zeker geen toevalligheid. Dit gegeven maakt echter het probleem van een evenwichtige geografische spreiding van de baten en lasten van het gemeenschappelijke landbouwbeleid even acuut als moeilijk oplosbaar.
b. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.2, is de verwachting gewettigd dat de produktiviteit per eenheid van oppervlakte nog geruime tijd aanzienlijk zal blijven stijgen. Benedenwaardse aanpassingen van het produktievolume zullen dus altijd gepaard gaan met het op een of andere wijze uit produktie nemen van gronden. Hierbij dient te worden bedacht dat in sommige tot nu toe achtergebleven gebieden van de Gemeenschap, onder meer in Zuid- en Midden Ierland, Zuidwest-Engeland, Midden-Portugal en Noord-Spanje, grote verhogingen van de produktie met betrekkelijk geringe middelen zijn te bereiken en bij voortzetting van het huidige communautaire beleid ook vroeg of laat zullen worden bereikt.
   De introductie van technologische vernieuwingen ter verbetering van de agrarische bedrijfsvoering wordt in de meeste lidstaten van overheidswege actief ondersteund en anders nemen de landbouworganisaties en het betrokken bedrijfsleven zelf wel de nodige initiatieven. Alleen waar de ontwikkelingen manifeste negatieve externe gevolgen hebben, zijn remmende overheidsmaatregelen mogelijk gebleken. De lange voorgeschiedenis van de meeste maatregelen laat zien dat dit niet zonder problemen gaat. De toepas-

singsgeschiedenis van de bestrijdingsmiddelenwetgeving en de veterinaire wetgeving leert dat een verantwoorde afweging van het belang van de landbouw bij opbrengstverhoging en kostenverlagingen tegenover andere publieke belangen moeilijk is.
Al met al blijkt de produktiviteitsstijging in de landbouw een nogal autonoom proces te zijn, zodat zonder produktiebeperkende maatregelen het totale produktievolume binnen de Gemeenschap aanzienlijk zal blijven stijgen.

Van meer *beleidsinhoudelijke* aard zijn de volgende twee aspecten:

c. De eigen middelen van de Gemeenschap zijn beperkt en de verdragsmatig vastgelegde bronnen hiervoor maken een aanzienlijke toeneming ervan in het kader van het huidige beleid niet mogelijk. Structurele verruiming van de eigen middelen lijkt voorlopig ook te stuiten op bezwaren van een aantal lidstaten, waaronder het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek en Nederland. Een verdere stijging van de landbouwuitgaven zal ten koste gaan van andere gemeenschapsactiviteiten die ofwel beleidsmatig urgent zijn, zoals de uitgaven voor industriepolitieke programma's, ofwel politiek gevoelig, zoals de uitgaven voor het Regionaal Fonds en de uitgaven voor ontwikkelingshulp. De financiële marges voor ongewijzigd beleid bij stijgende landbouwopbrengsten zijn derhalve gering. Zeker waar de afzet van stijgende opbrengsten van produkten met een communautaire prijsgarantie op den duur per eenheid produkt steeds duurder zal worden, dwingt de financiële klem tot aanzienlijke beleidsombuigingen.
d. Een Gemeenschap die voor steeds meer produkten de zelfvoorzieningsdrempel overschreden heeft en steeds verder dreigt te overschrijden, komt onvermijdelijk in conflict met traditionele exportlanden van agrarische produkten, zoals de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw Zeeland. De uitbreiding van de Gemeenschap met Spanje en Portugal zal, waar het gaat om mediterrane produkten, waaronder citrusvruchten, de rij van mogelijk ontevreden staten nog langer maken.
De handelspolitieke positie van de Gemeenschap als netto-exporteur van agrarische produkten wordt – met die van de traditionele exporteurs van landbouwprodukten – in toenemende mate hachelijk, doordat de agrarische technologische revolutie van na de oorlog niet tot de Gemeenschap beperkt blijft, maar ook in tal van traditionele importlanden tot vermindering leidt van de op de wereldmarkt te dekken vraag. Op de wereldmarkt van de belangrijkste landbouwprodukten dreigt derhalve een structureel aanbodoverschot en een achterblijvende koopkrachtige vraag. In zo'n situatie leidt de dreiging van groeiende communautaire landbouwoverschotten tot – verdere – prijsverlaging en toenemende weerstanden bij de traditionele exporteurs die hun markten – verder – bedreigd zien. Retorsiemaatregelen van deze exportlanden zijn te vrezen; zij kunnen een olievlekwerking naar andere produkten hebben. De gespannen handelspolitieke betrekkingen met de Verenigde Staten zijn in belangrijke mate te herleiden tot externe effecten van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Naarmate de Gemeenschap een groeiend aandeel krijgt in de wereldlandbouwexport, zal zij zich moeilijker aan haar verantwoordelijkheid voor de verhoudingen op de wereldmarkt voor landbouwprodukten kunnen onttrekken. Hieruit zullen aanzienlijke spanningen met het bestaande communautaire landbouwmarktbeleid voortvloeien.

Van vooral *politieke* aard zijn de volgende twee factoren:

e. Ieder overheidsbeleid schept zijn eigen belanghebbenden bij de voortzetting en, zo mogelijk, de uitbreiding ervan. Voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid is het niet anders. Wanneer externe factoren dwingen tot bijsturing en herziening van het bestaande beleid, zal het eigen gewicht van dit beleid zich aanvankelijk tegen iedere wijziging verzetten en naderhand zo lang mogelijk trachten de nodige bijstellingen binnen het stelsel te vertragen. De gemeenschappelijke landbouwpolitiek kenmerkt zich door een opvallende beleidsinertie. Behalve de oorzaken die de landbouwlobby in de meeste lidstaten een relatief groot gewicht hebben gegeven, speelt in het communautaire verband nog de omstandigheid dat de vertegenwoordigers van de lidstaten niet

als arbiters tussen verschillende belangen plegen op te treden, maar als (nationale) belangenbehartigers. Doordat zij tevens de besluitvorming van de (landbouw-)Raad beheersen, wordt de veranderbaarheid van het communautaire landbouwbeleid, zeker op korte termijn, gering. Iedere meer-ingrijpende correctie van het gemeenschappelijke landbouwbeleid vergt dan ook een zorgvuldig te bewaken strategie van jaren, die de bij het communautaire beleid betrokkenen voortdurend onder druk zal moeten houden.

f. Het gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid wordt wel voorgesteld als een samenstel van maatregelen, dat de structurele voorwaarden voor een marktconforme produktie en afzet van landbouwprodukten binnen de Gemeenschap schept. Aan deze voorstelling komt vooral een ideologische waarde toe, geschikt ter rechtvaardiging van een voor niet-ingewijden ondoorgrondelijk reguleringsstelsel. Van meet af aan heeft bij de grondlegging van het gemeenschappelijke beleid het verdelingsprobleem centraal gestaan. Het is terug te vinden in de paragraaf 3.3.5 vermelde 'uitruil' tussen Frankrijk en de Bondsrepubliek van de douane-unie voor industriële produkten tegen een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het komt vervolgens terug in de uitwerking van verschillende landbouwmarktordeningen, waarin specifieke regimes zijn opgenomen om bepaalde nationale produkties veilig te stellen. Een hernieuwde actualiteit kreeg het na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk in de langzamerhand beruchte lusten-lasten problematiek. Nu staat het in de belangstelling wegens de beweerde overbedeling van 'noordelijke' landbouwprodukten boven 'zuidelijke'. In de nabije toekomst zal iedere verdere stap naar de voltooiing van de interne markt voor industriële produkten de roep om compenserende maatregelen voor vermeende rechten op produktie losmaken. Deze zullen ten dele terugslaan op de geografische verdeling van de middelen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
De verdelingspolitieke gevoeligheden bemoeilijken het vinden en vasthouden van een communautair perspectief voor de toekomst van dit beleid. De leden van de Raad worden als het ware met de rekenmachine gevolgd en de vermeende uitkomsten van de nationale winst- en verliesrekeningen leggen een zware hypotheek op iedere meer fundamentele heroriëntatie van het beleid. (Hierin verschilt het communautaire landbouwbeleid overigens niet van het nationale, met overheidsmiddelen gevoerde presterende beleid, dat op een vergelijkbare wijze pleegt te worden bewaakt)

Ten slotte zijn twee *bestuurlijke* problemen van belang:

g. De geringe besluitvormingscapaciteit van de Gemeenschap vormt een handicap bij de nodige heroriëntatie en verdere tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Het praktische vereiste van consensus bij alle belangrijke beslissingen heeft in het verleden aan de tijdige uitwerking van een in economisch en sociaal opzicht efficiënte marktstructurering en marktbeheer in de weg gestaan. Het gevaar is niet denkbeeldig dat voor de huidige problematiek op gemeenschapsniveau pas serieus naar een oplossing zal worden gezocht, wanneer zij op dat niveau niet meer oplosbaar is en, bij gebrek aan beter, het beleid al verregaand is gerenationaliseerd. Maar ook als wèl tijdig een grondige bijstelling van het bestaande beleid wordt beproefd, brengt juist de aard van het besluitvormingsmechanisme mee dat 'oplossingen' worden gevonden die in de toekomst de mogelijkheden van dit mechanisme te boven zullen gaan. Dit is immers, naar in het vorige hoofdstuk al is opgemerkt, eigenlijk minder geschikt voor een gericht de marktprocessen sturend en beïnvloedend beleid. Een communautaire besluitvorming die hiermee geen rekening houdt, veroordeelt het toekomstige beleid tot stilstand en inefficiëntie.

h. Het gemeenschappelijke landbouwbeleid wordt grotendeels uitgevoerd door de nationale administraties van de lidstaten. Wil een minimum aan eenheid, gelijkheid en transparantie bewaard blijven, dan dient de Gemeenschap bij voorbaat rekening te houden met haar verbrokkelde en weinig homogene uitvoerende structuur. Bepaalde categorieën maatregelen, waarvan de uitvoering hoge bestuurlijke besluitvormingslasten, zware controleprocedures en juridische interpretatieproblemen meebrengt, zijn derhalve ongewenst. Wat in de

Raad een fraai politiek compromis lijkt, kan als wetstekst onleesbaar zijn, en in de bestuurlijke uitvoeringspraktijk onuitvoerbaar. De huidige ervaringen met de tenuitvoerlegging van de superheffing op melk dienen tot waarschuwend voorbeeld te strekken.

Met wat hiervoor is gezegd, hangen zoveel randvoorwaarden voor de herformulering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid samen, dat binnen de overgebleven marges geen optimale uitweg is te vinden, zodat dus met een oplossing genoegen zal moeten worden genomen die op belangrijke punten te wensen overlaat. Om een beter inzicht te krijgen in de marges die er bestaan, zal kort worden ingegaan op twee mogelijkheden om tot een oplossing te komen die thans voor de problematiek aan de hand worden gedaan. Dit zijn:
- aanpassing van het prijsniveau van de in de Gemeenschap voortgebrachte landbouwprodukten aan dat van de wereldmarkt;
- beperking van de produktie tot het niveau van volledige zelfvoorziening van de Gemeenschap, onder handhaving van een voor de producenten sociaal aanvaardbaar inkomen.

Nadere toetsing van deze alternatieven is nuttig, omdat zij enig houvast geeft bij het zoeken naar een oplossingsrichting die beleidsinhoudelijk consistent, politiek niet bij voorbaat onaanvaardbaar en bestuurlijk hanteerbaar is.

5.2.2 *Naar de wereldmarktprijs?*

Een verlaging van de communautaire landbouwprijzen naar het niveau van de wereldmarktprijzen, of zelfs een daarmee samenhangende prijs, is thans, anders dan een decennium geleden, geen taboe meer in de landbouweconomische en landbouwpolitieke discussies. In de genoemde voorstudie van het LEI worden de voor- en nadelen van een drastische prijsverlaging uitgebreid besproken [9].

De voordelen kunnen als volgt worden samengevat:
- van een *forse* prijsverlaging voor alle belangrijke landbouwprodukten zijn op den duur verminderingen in de omvang van de landbouwproduktie te verwachten.
  Een restrictief prijsbeleid zal minder kapitaal en arbeid in de landbouw binden, omdat het opbrengstenvolume structureel lager zal worden. De getalsmatige vermindering van het aantal agrarische producenten in de Gemeenschap zal waarschijnlijk worden versneld, terwijl het gebruik van het land voor produktieve doeleinden zal verminderen en de grondprijzen zullen dalen;
- de budgettaire lasten van het landbouwmarktbeleid zullen aanzienlijk kunnen dalen, doordat het produktievolume daalt en de prijssteun per eenheid produkt aanzienlijk lager wordt. Naarmate de communautaire prijzen dichter bij die van de wereldmarkt komen, verdwijnen de nu steeds toenemende uitvoerrestituties. Hierdoor zullen de handelspolitieke repercussies van het communautaire landbouwbeleid aanzienlijk minder worden, omdat de Gemeenschap minder verwijt treft over de problemen die zich op de wereldmarkt voor landbouwprodukten voordoen;
- eenmaal genomen, vergt de beslissing weinig nadere beleidsbeslissingen. Het accent zal verschuiven van positieve naar negatieve integratie. Het beheer van de vereenvoudigde communautaire marktordeningen zal minder beslag leggen op de politieke besluitvorming in de Raad. Naarmate echter de negatieve integratie een zwaarder accent krijgt, dienen ook de randvoorwaarden voor de eenheid en goede werking van de landbouwmarkt scherper te worden bewaakt. De beheers- en uitvoeringslasten kunnen ook aanzienlijk lager liggen dan die van de huidige ordening, terwijl dan eenheid en gelijkheid in de toepassing ervan beter verzekerd is.
  Het voordeel van een verminderde last van positieve integratie wordt echter snel minder, wanneer het communautaire landbouwbeleid tot prijzen

[9] Meester en Strijker, op.cit., blz. 71-144

leidt die, hoewel veel lager dan nu, toch nog niet aansluiten bij het prijspeil op de wereldmarkt en bij de prijsbeweging op deze markt;
- een meer op de wereldmarkt gerichte landbouw zal op den duur marktgerichte specialisatie bevorderen, zonder dat de toepassing van nieuwe landbouwtechnologieën en de hieruit voortvloeiende stijging van de produktiviteit ten laste van de openbare middelen komt. Gerichte beheersing van de produktiviteitsontwikkeling is dan geen beleidsprobleem meer. Meer marktconformiteit in de landbouw past overigens bij de beginselen van het communautaire economische integratieproces;
- een forse prijsverlaging zal het consumptieprijspeil van de belangrijkste levensmiddelen verlagen en de hieruit volgende matiging van de arbeidskostenontwikkeling kan gunstig uitwerken op de concurrentiepositie van de Westeuropese industrie;
- doordat met de opbrengsten per eenheid produkt ook de grondprijzen wel zullen dalen, en de prijzen van grond- en hulpstoffen dus relatief stijgen, is een zuiniger gebruik van milieubelastende produktiemiddelen niet uit te sluiten [10].

De belangrijkste nadelen van een prijsverlaging tot aan de wereldmarktprijs zijn de volgende:
- omdat vrijwel alle belangrijke exportlanden van agrarische produkten een actief-ondersteunend of stimulerend landbouwmarktbeleid voeren, komen belangrijke transacties veelal tot stand onder actieve invloed van de betrokken exporterende en importerende staten. De prijsverhoudingen op de overblijvende 'vrije' markt hebben hierdoor een sterk kunstmatig en toevallig karakter.
  De geringe prijselasticiteit van de vraag, en de gebrekkige mogelijkheden tot aanpassing op korte termijn van het aanbod leiden tot grote prijsschommelingen op de landbouwmarkt. Wanneer marges tussen kosten en opbrengsten tamelijk gering zijn, kunnen snel op- en neergaande prijzen het in stand houden van aanvaardbare inkomensverhoudingen in de landbouw belemmeren. Wil het op één lijn brengen met de wereldmarktprijzen ook voor de meest produktieve landbouwbedrijven in de Gemeenschap geen onaanvaardbare risico's opleveren, dan zullen ofwel de grootste exportlanden op de wereldmarkt voor de belangrijkste landbouwprodukten een of andere vorm van wereldmarktbeheer moeten overeenkomen, ofwel zal de gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten een zekere buffering moeten blijven inhouden tegen al te abrupte schokken. Daarom is het te verwachten dat een zekere communautaire landbouwmarktordening nodig zal blijven. Deze kan weliswaar eenvoudiger en minder kostbaar zijn dan nu, maar ook het beheer hiervan zal de Gemeenschap voor lastige politieke en beleidsmatige problemen blijven stellen;
- een scherpe prijsverlaging voor de belangrijkste landbouwprodukten leidt welhaast onvermijdelijk tot sociaal onaanvaardbare verhoudingen op grote delen van het platteland. Omdat armoede ook daar tolerantiegrenzen heeft, zal dit nopen tot bedrijfsstopzetting en -verlating. Zo'n koude sanering in marginale gebieden leidt tot ontvolking en ernstige verschraling van het sociaal-economisch draagvlak voor de openbare en particuliere voorzieningen en tot het verlies van belangrijke natuurhistorische en landschappelijke waarden. De recente geschiedenis van het Franse centraal massief is hiervan een afschrikwekkend voorbeeld.
  Ontvolking en vergrijzing van het platteland heeft als keerzijde een toenemende druk op de verstedelijkte gebieden. Maar ook in de meer welvarende landbouwgebieden stelt een scherpe prijsdaling de boeren voor grote moeilijkheden, omdat zij zich bij hun investeringen hebben laten leiden door het bestaan van een gegarandeerd veel hoger prijsniveau;
- scherpe toeneming van de verschillen in de geografische inkomensverdeling en economische ontwikkelingskansen in de Gemeenschap is een welhaast on-

[10] M. Tracy, *Agricultural policy and the Environment*; Report of a panel of experts, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1985.

vermijdelijke consequentie van prijsverlaging. De kloof tussen het centrale deel van de Gemeenschap, met zijn relatief welvarende landbouw, en de economische zwakkere delen zal dan gaan toenemen. De verdere voltooiing van de interne markt voor industrieprodukten en een meer aan de wereldmarkt conforme landbouw tenderen dus voor de geografische welvaartsverdeling binnen de Gemeenschap in dezelfde richting. Dit schept fundamentele belangentegenstellingen tussen de minder welvarende lidstaten, met een relatief zwakkere landbouw, en de meer welvarende lidstaten, met een relatief sterke landbouw, die kunnen leiden tot een blokkade van de verdere aanpassing van het communautaire landbouwbeleid en van de verdere voltooiing van de interne markt;

- de consequenties in de inkomenssfeer voor de kleinere en minder produktieve landbouwbedrijven kunnen een gedeeltelijke renationalisatie van het landbouwinkomensbeleid tot gevolg hebben. De rijkere lidstaten, met een naar verhouding kleinere en minder marginale landbouw, hebben meer financiële mogelijkheden voor een compenserend inkomensbeleid dan de zwakkere lidstaten. Hierdoor zullen de inkomensverschillen in de landbouw binnen de Gemeenschap meer gaan samenvallen met de nationale grenzen dan nu het geval is. Omdat nationale inkomenssubsidies in het algemeen leiden tot instandhouding van in beginsel niet-marktconforme landbouwproduktie, en daardoor gevolgen heeft voor de werking van de gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten, is niet te ontkomen aan coördinatie op gemeenschapsniveau van de vorm en de hoogte ervan, alsmede van de kring van de ervoor in aanmerking komende producenten. Het ontbreken van zo'n coördinatie zou ertoe kunnen leiden dat de gesubsidieerde 'zwakke' producenten in de rijkere lidstaten de niet of veel minder gesubsidieerde zwakke producenten in de armere lidstaten gaan wegdrukken, aldus de geografische welvaartsverschillen binnen de Gemeenschap nog groter makend;
- sommige van de motieven die in het verleden hebben gegolden als rechtvaardiging voor een actief nationaal landbouwbeleid mogen wat aan actualiteit hebben ingeboet, zoals het strategische motief en zekerheid van de voedselvoorziening tegen stabiele prijzen, maar andere overwegingen, zoals regionaal-economische en ruimtelijke ordeningsmotieven, de wens tot bescherming van landschap en milieu en sociale motieven gelden thans nog onverkort, zo niet sterker. Het zonder meer, geheel of grotendeels, ongedaan maken van de inkomenstransfer naar de landbouwsector door globale verlaging van de landbouwprijzen, is dan ook moeilijk te rechtvaardigen en aanvaardbaar te maken. Dit is des te meer zo omdat hierdoor de overheden zich een beleidsinstrument zien ontglippen waarvan zij in het verleden mogelijk te eenzijdig gebruik hebben gemaakt, maar dat voor de behartiging van wezenlijke overheidstaken zeer belangrijk is. Op het belang van deze inkomenstransfer voor het toekomstig beleid van de Gemeenschap zal in paragraaf 5.3. uitgebreid worden teruggekomen.

Verscheidene van de hierboven opgesomde inhoudelijke bezwaren maken dat het streven naar een forse verlaging of aanpassing van de communautaire landbouwprijzen aan die van de wereldmarkt de interne samenhang van de Gemeenschap onder grote druk zal zetten. Ook de lidstaten, waarin de landbouw structureel zo sterk is dat zij zonder enige bescherming een confrontatie met de wereldmarkt zou kunnen overleven, zullen intern grote problemen ondervinden bij de rechtvaardiging van een in grote trekken ongedaanmaking, of forse reductie, van de inkomenstransfer waarvan de landbouwsector als geheel geruime tijd heeft geprofiteerd. Het moet dan ook als zeer onwaarschijnlijk worden aangenomen dat een aanpassing aan de wereldmarktprijzen in haar zuivere vorm enig uitzicht biedt op een initiële politieke en beleidsmatige consensus binnen de Gemeenschap.

Voor Nederland, met zijn relatief sterke landbouw, zijn betrekkelijk grote aandeel in de niet aan een gemeenschappelijke marktordening onderworpen produkten, zijn relatief grote gerichtheid op de wereldmarkt en zijn – door zijn ligging bevorderde – omvangrijke landbouw-veredelingsverkeer met derde landen, heeft globale aanpassing in de richting van het wereldprijsni-

veau zeker aantrekkelijke kanten. De Nederlandse landbouw kan dan onder een wat liberaler, meer marktconform regime, blijven profiteren van de comparatieve voordelen waarover zij beschikt en de harde sanering overleven waartoe zo'n ingreep binnen de Gemeenschap zou leiden, met mogelijk een uiteindelijk groter aandeel in de communautaire landbouwproduktie. De traditioneel sterke marktgerichtheid van de Nederlandse landbouw en haar goede organisatorische en fysieke infrastructuur, geven haar goede kansen onder een bestel dat geen beperkingen stelt aan de reallocatie van produktiefactoren. De meeste van de hierboven opgesomde bezwaren tegen deze oplossingsrichting doen zich juist niet of in veel mindere mate in de Nederlandse landbouw voor, al zal natuurlijk de intrekking of aanmerkelijke vermindering van de inkomenstransfer naar de landbouw, zeker op korte termijn, voor bepaalde groepen Nederlandse landbouwproducenten gevoelige inkomensverliezen meebrengen.
De evidente relatieve voordelen die aanpassing aan de wereldmarktprijzen voor Nederland (en wellicht ook voor Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) heeft, leveren echter even zovele bezwaren op bij het aanbevelen en verdedigen ervan in het communautaire overleg. Het concurrentievermogen en de innoverende – en produktiviteitsbevorderende – kracht van de Nederlandse landbouw heeft al weerstanden gewekt bij de lidstaten die een omvangrijke en grotendeels marginale landbouw hebben. Een oplossing die de toekomstperspectieven van de Nederlandse landbouw op langere termijn wel zou veiligstellen, maar die tevens omvangrijke groepen marginale producenten elders in de Gemeenschap tot stopzetting van hun bedrijf dwingt, lijkt weinig kansrijk als zij geen tegenprestatie inhoudt die ten minste de gevolgen ervan voor de geografische inkomens- en welvaartsverdeling compenseert.

5.2.3 *Quotering van produktie?*

De feitelijke ontwikkeling van het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid laat een, soms schoksgewijs verlopende, beweging zien naar een quotering van de onder een communautaire prijsgarantie vallende landbouwprodukten. Het gaat hier vooral om produkten waarvoor de Gemeenschap de zelfvoorzieningsgrens fors heeft overschreden, en waarvan de totale produktie zo omvangrijk is, dat iedere relatief geringe stijging van de totale opbrengst in absolute zin omvangrijk is en dus een grote additionele aanslag doet op de gemeenschapsmiddelen. Een voorbeeld is de superheffing op de produktie boven de quota van melk; onlangs heeft de Commissie ook voorstellen gedaan die de invoering van een quoteringstelsel voor graan kunnen gaan betekenen [11]. Doordat iedere kwantitatieve beperking van het ene landbouwprodukt de produktie van andere, niet onder een quoteringsregeling vallende, produkten stimuleert, hebben quoteringsregelingen het niet-beoogde nevengevolg dat de Gemeenschap voor steeds meer landbouwprodukten de zelfvoorzieningsgrens zal overschrijden. De vraag is dan wat de voor- en nadelen zijn van een landbouwmarktordening die de communautaire prijsgarantie, op een sociaal en economisch aanvaardbaar niveau, beperkt tot produktie tot aan het niveau van volledige zelfvoorziening.

De *voordelen* van quotering kunnen als volgt worden samengevat.
- De aard van de intergouvernementeel gekleurde besluitvorming in de Raad werkt in de hand dat de quota per lidstaat worden verdeeld. Ook maakt het kleine uitvoerende apparaat van de Gemeenschap een verdeling van de quota door de Gemeenschap zelf over de producenten vooralsnog bestuurlijk onmogelijk. Bij de toedeling van quota aan de lidstaten, en bij het regelen van

[11] Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Memorandum van de Commissie over de aanpassing van de gemeenschappelijke marktordening voor granen*; COM (85) 700 def., Brussel, 21 november 1985.
Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Voorstellen aan de Raad tot wijziging van de gemeenschappelijke marktordeningen voor granen en rijst*, COM (86) 30 def., Brussel, 12 februari 1986.

de verdeling ervan over de producenten, kan rekening worden gehouden met de inkomensverschillen tussen de verschillende typen landbouwbedrijven en, bijgevolg, met de geografische verdeling van de landbouwinkomens. Deze verdelingsmogelijkheid, die in ieder quoteringstelsel ligt opgesloten, maakt dit systeem vooral aantrekkelijk voor de lidstaten met een relatief zwakke en achtergebleven landbouw. Zij kunnen, door een beroep te doen op hun nog niet geactiveerde ontwikkelingspotentieel, zelfs een zekere overbedeling eisen en ook krijgen, zoals Ierland bij de invoering van de superheffing is gelukt.

- In veel marginale gebieden is het voortbestaan van de landbouw niet alleen gewenst uit sociaal en economisch opzicht, maar ook een noodzakelijke voorwaarde voor het handhaven van de integriteit van het landschap en het milieu. Dit voortbestaan van de landbouw kan worden bevorderd door een overbedeling van vooral in deze gebieden voorkomende zwakkere bedrijven.
- Wanneer alle landbouwprodukten waarvoor een communautaire prijsgarantie geldt, aan een quoteringsregeling zullen worden onderworpen, wordt de gemeenschappelijke landbouwprijsgarantie omgezet van een 'open end'-regeling in een gebudgetteerde regeling. De beheersing van de uitgaven voor het communautaire landbouwmarktbeleid kan zo beter worden verzekerd.
- Quoteringsregelingen die een bovengrens stellen aan de globale omvang van de prijsgarantie in de buurt van het actuele peil van de totale landbouwuitgaven, laten de omvang van de inkomenstransfer van de industriële en dienstensectoren naar de landbouwsector in hoofdzaak intact. Het landbouwbeleid kan zo geleidelijk worden omgebogen, zodat betrekkelijk weinig weerstanden van directe belanghebbenden worden opgeroepen. De geleidelijke uitkristallisering van de quoteringsoptie als de meest begaanbare uitweg voor de communautaire landbouwpolitiek bevestigt dit.
- Quoteringsregelingen laten in de vorm van nationale regelingen van inkomenscompensatie voor de meest getroffen producenten enige ruimte voor renationalisering van het landbouwinkomensbeleid, zonder dat dit hoeft te leiden tot verkapte produktie- en afzetstimulerende maatregelingen.
- Omdat quotering de zelfvoorzieningsgrens als regel niet overschrijdt, hoeft de Gemeenschap niet meer over te gaan tot de afzet van omvangrijke hoeveelheden landbouwprodukten met omvangrijke exportrestituties. De handelspolitieke spanningen die het gemeenschappelijk landbouwbeleid thans veroorzaakt, worden dan minder.
- De wordingsgeschiedenis van de bestaande quoteringsregelingen laat zien, dat deze aanpak niet hoeft te leiden tot onoverbrugbare politieke en beleidsgeschillen in de Gemeenschap. Zij betekenen geen principiële breuk met het tot dusver gevoerde beleid. De omvang van de landenquota en de uitwerking van de verdelingscriteria zijn bij uitstek onderwerpen die onderhandelbaar zijn en zich voor compromissen lenen. Fundamentele belangentegenstellingen tussen de lidstaten met een relatief zwakke en die met een relatief sterke landbouw zijn dus te vermijden.

De *nadelen* van quotering zijn in zekere zin het spiegelbeeld van de voordelen van prijsaanpassing aan het peil van de wereldmarkt.

- Ieder stelsel van produktiequotering, dat aansluit bij historisch gegroeide verhoudingen, houdt in dat comparatieve kostenverschillen minder zwaar gaan wegen bij de allocatie van de produktiefactoren in de landbouw. In deze zin blijft de produktiviteitsgroei in de landbouw structureel achter bij wat mogelijk zou zijn en bij die van producenten op de wereldmarkt die wel van verdergaande specialisatie kunnen profiteren. Op bedrijven die dankzij de quotering het hoofd juist boven water kunnen houden, ontbreken de financiële middelen voor het investeren in technologische vernieuwingen, zodat daar de produktiestructuur zal verstarren. Dit heeft als gevolg dat steeds hogere prijzen nodig zullen zijn om bij een overigens stijgende welvaart deze bedrijven in stand te houden.
- Een quotering met prijsgarantie zal blijven nopen tot de afsluiting van de gemeenschappelijke markt voor buitenlandse produkten. Daarom zal, ook in het geval de zelfvoorzieningsgrenzen niet worden overschreden, het communautaire landbouwbeleid een gevoelig onderwerp blijven in de internationale handelspolitieke betrekkingen.

- De hoofddoelstelling van elke quoteringsregeling in de landbouw is om door middel van prijzen die hoger zijn dan de marktprijzen, maar zonder overproduktie, een overdracht van inkomen te bewerkstelligen van de consument en de industriële en dienstensectoren naar de landbouw. Dit brengt mee dat de landbouw geen prikkels ondervindt om de omvang van deze overdrachten te verminderen.
- De landbouwproducenten en hun organisaties zullen op nationaal en communautair niveau druk blijven uitoefenen tot vergroting van de quota, totdat zij niet meer als klemmend worden ervaren. De besluitvormingslasten bij het beheer van elk quotastelsel blijven daarom hoog. Verdelingspolitieke beslissingen lenen zich weliswaar goed voor onderhandelingen tussen de betrokken lidstaten, maar de nodige ruimte hiervoor zal moeten worden gevonden in verruiming van de globale produktiequota of het scheppen van uitzonderingen. Zo dreigt in de toekomst de omvang van de produktiequota de zelfvoorzieningsgrens van de Gemeenschap structureel te overschrijden. Mogelijke voordelen van quotering zouden dan snel kleiner worden, terwijl de Westeuropese landbouw in haar geheel ten opzichte van de buitenlandse landbouwproducenten zwakker zou worden.
- Ook bij quotering leidt doorgaande stijging van de opbrengst per hectare tot kostprijsverlaging. Deze gaat in de centrale gebieden dus door, met als gevolg dat de toegestane hoeveelheden op een steeds kleiner areaal zullen worden verbouwd. Het overblijvende areaal komt dan ter beschikking voor gewassen die zonder beperking te produceren zijn. Dit kan ook weer het goedkoopst in de centrale gebieden. Wanneer niet tot quotering van ook deze gewassen wordt overgegaan, zal de produktie ervan zich terugtrekken van de marginale gebieden. Wanneer het quoteringsstelsel wel wordt uitgebreid, verhindert dit evenmin de opbrengststijging per hectare van deze gewassen in de centrale gebieden en wordt op den duur toch een situatie geschapen waar een deel van de landbouwgronden buiten gebruik raakt. En wanneer een landbouwbeleid dit tracht te verhinderen door blokkering van de technische vooruitgang, raken gronden buiten gebruik vanwege het verlies van concurrentievermogen op de wereldmarkten. Belangrijke economische, sociale, landschappelijke en milieudoelstellingen van quotering komen zo in het gedrang.
- De uitvoeringslasten van een stelsel dat neerkomt op de distributie van produktiecapaciteit, zijn hoog, evenals de bestuurlijk-juridische problemen bij een verantwoorde toedeling van de quota over de producenten. Het toezicht op de naleving van een produktiequoteringsstelsel is al moeilijk bij een strikte kanalisatie van het aanbod in de volgende verwerkings- en handelsfasen, zoals de ervaringen met de superheffing in de zuivelsector en de vangstquotering in de visserij, bevestigen. Waar, zoals bij granen en dergelijke, kanalisatie ontbreekt of grote lekken heeft, wordt de uitvoering van een quoteringsregeling veel moeilijker, doordat dan welhaast onvermijdelijk een deel van de produktie onderhands weglekt. Quoteringsstelsels worden ook ingewikkelder dan nodig is, doordat de uitvoeringsproblemen in de nationale sfeer onvoldoende worden teruggekoppeld naar de communautaire sfeer, en in de vooral op de verdeling van de quota gerichte besluitvorming in de Raad gemakkelijk over het hoofd worden gezien. Een versterking van de positie van de Commissie in het besluitvormingsproces zou hierin op den duur enige verbetering kunnen brengen.
- De verdeling van de quota over de lidstaten en door de lidstaten over de producenten betekent renationalisatie, omdat de toedeling van de produktie onttrokken wordt aan de werking van een gemeenschappelijke markt en het intercommunautaire verkeer in landbouwprodukten steeds meer wordt bepaald door de verdeling van de quota over de lidstaten. De vrijheid van het verkeer in landbouwprodukten en de interne markt voor deze produkten krijgen dan een andere inhoud dan voor industrieprodukten.

Voor de dynamische en marktgerichte Nederlandse landbouw heeft een voor de belangrijkste marktordeningen geldende produktiequotering ernstige bezwaren. Vooral de tuinbouw loopt hierbij grote risico's. Zij maakt de verdere benutting van Nederlands comparatieve voordelen goedddeels onmoge-

lijk, beperkt de mogelijkheden voor verdere specialisatie en belemmert in deze zin de introductie van technologische vernieuwingen. Deze bezwaren zouden kunnen worden beperkt door de quota binnen de Gemeenschap voor overdracht vatbaar te maken. De invoering van zo'n overdracht zou de al bestaande trend tot verdere specialisatie versterken en de huidige geografische welvaartsverschillen en verschillen in ontwikkelingsmogelijkheden tussen de lidstaten nog groter maken. Dit staat echter haaks op de doelstellingen die juist met quotering worden beoogd.
Voor de Nederlandse landbouw is wellicht even bedenkelijk dat voortschrijdende quotering van de – ondersteunde – landbouwproduktie binnen de Gemeenschap het isolement van de gemeenschappelijke landbouwmarkt tegenover de wereldmarkt gemakkelijk kan versterken. De communautaire landbouwproducenten zullen immers pas bereid zijn een stringente beperking in de groei van hun produktie te gedogen, indien zij de zekerheid hebben dat binnen de gemeenschappelijke markt alle aanwendingsmogelijkheden voor hun produktie benut zijn. Dit zou de Nederlandse veehouderij kunnen treffen, die nu profiteert van de voor de invoer van veevoer gunstige ligging van Rotterdam. Dit standplaatsvoordeel zou zich dan kunnen verleggen naar Noord-Frankrijk, de streek met de grootste produktieoverschotten aan graan. De tendentie tot overschrijding van de zelfvoorzieningsgrenzen bij quotering, is voor het deel van de Nederlandse landbouw dat op de wereldmarkt is gericht, ook een weinig aantrekkelijk vooruitzicht. De mogelijke retorsiemaatregelen die dit zou kunnen oproepen, zouden zich ook tegen dit deel van de Nederlandse landbouw richten.

Nederland verkeert, met Denemarken, in een weinig benijdenswaardig parket, als het wil verhinderen dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid langzaam afdrijft naar verdergaande quotering volgens door de nationale grenzen bepaalde patronen van de landbouwproduktie in een zich nog verder van de wereldmarkt afsluitende Gemeenschap. Deze landen moeten zich te weer gaan stellen in een institutionele omgeving die zich met haar talrijke onderhandelingsmomenten heel moeilijk los kan maken van het beleid zoals dit is gegroeid en die nauwelijks bij machte is tot fundamentele herziening van een vastlopend beleid. Waar, bovendien, verscheidene van de lidstaten de schuld aan de huidige problematiek van het communautaire landbouwbeleid mede leggen bij de expansie en het produktievermogen van de Nederlandse landbouw en haar concurrentievermogen vrezen, wordt ieder Nederlands pleidooi tegen quotering of voor het overdraagbaar maken van quota met argwaan ontvangen. Zolang Nederland hiertegenover niet meer stelt dan een pleidooi voor een meer marktconform beleid, dat zijn eigen comparatieve voordelen in stand laat en ertoe kan leiden dat de geografische onevenwichtigheden in welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden binnen de Gemeenschap nog zullen toenemen, blijft het platform voor zijn betoog wankel.

5.2.4 *De alternatieven nader getoetst*

Een vergelijking van de genoemde alternatieven leert dat marktconformiteit inderdaad enkele van de belangrijkste knelpunten van het huidige communautaire landbouwbeleid uit de weg ruimt, maar daarentegen andere problemen vergroot. Quotering maakt tijdelijk enkele knelpunten minder klemmend, maar biedt, als een wat gewijzigde voortzetting van het bestaande beleid, geen oplossing die men nog 'communautair' kan noemen, omdat de produktiestructuren volgens door nationale grenzen bepaalde patronen wordt verstard.

Als meer marktconformiteit met lagere prijsniveaus wordt getoetst aan de hierboven omschreven acht gegevenheden die de marges voor beleidswijziging bepalen, dan blijkt er een positieve samenhang te bestaan met:
- de concentratie van de produktie in gebieden waar de produktieomstandigheden het gunstigst zijn, omdat een marktconform beleid per definitie tot optimale benutting van comparatieve verschillen leidt;
- de schaarste aan eigen middelen, omdat de behoefte aan en de omvang van de marktondersteuning drastisch zal verminderen;

- de handelspolitieke bezwaren, omdat de gesubsidieerde afzet van overschotten op de wereldmarkt sterk zal teruglopen;
- de besluitvormingscapaciteit van het institutionele bestel van de Gemeenschap, omdat een drastisch vereenvoudigde marktordening in beginsel minder beleidsproblemen schept;
- de uitvoeringsmogelijkheden, omdat de uitvoeringslasten van het communautaire landbouwbeleid in de nationale sfeer minder en voor de controlerende gemeenschapinstanties doorzichtiger worden; hierdoor worden de eenheid, gelijkheid en samenhang bij de toepassing van de door de Gemeenschap vastgestelde regels beter gewaarborgd.

Een duidelijk *negatief* verband bestaat met:
- het 'acquis' als uitgangspunt voor beleidswijzigingen, omdat een principiële herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zowel naar doelstellingen als middelen, in scherp conflict komt met het beleid zoals dit in de loop van de tijd is gegroeid.
- het vraagstuk van de geografische onevenwichtigheden in inkomens en ontwikkelingskansen, omdat verdere concentratie en specialisatie van de landbouwproduktie volgens de verschillen in natuurlijke produktievoorwaarden de bestaande onevenwichtigheden in de Gemeenschap zal kunnen verscherpen.

De toetsing van produktiequotering laat een *positief* verband zien met:
- het 'acquis' van het bestaande beleid als uitgangspunt voor beleidswijzigingen, omdat de produktiequotering in haar huidige vorm een graduele bijstelling van dit beleid oplevert;
- het vraagstuk van de geografische onevenwichtigheid van inkomens en ontwikkelingskansen, omdat produktiequotering niet meteen hoeft te leiden tot verdere afbrokkeling van de landbouw in de marginale gebieden.

Negatieve relaties bestaan met:
- de tendens tot concentratie van de produktie in gebieden waar de produktieomstandigheden het gunstigst zijn, omdat de toedeling van quota aan de lidstaten bijna onontkoombaar een bevriezing van de bestaande spreiding van de produktie meebrengt;
- handelspolitieke complicaties, omdat de verscherpte isolering van de gemeenschappelijke landbouwmarkt van de wereldmarkt en de neiging van produktiequoteringsregelingen om de zelfvoorzieningsgrenzen te overschrijden, potentiële problemen blijven opleveren;
- het beheer over een stelsel van quoteringsregelingen, omdat dit een groot beslag legt op de besluitvormingscapaciteit van de communautaire instellingen, en door uitzonderingen en verfijningen de doelmatigheid van beslissingen naar de achtergrond dreigt te worden geduwd;
- de doorwerking van besluitvormingsproblemen bij het beheer over een stelsel van quoteringsregelingen op de uitvoering en toepassing, omdat hierdoor – nog afgezien van de beleidslasten voor de uitvoerende instanties en voor het bedrijfsleven zelf – de kloof tussen de doeleinden van het beleid en de resultaten ervan snel breder wordt.

Dit overzicht laat zien dat de feitelijke ontwikkeling van het gemeenschappelijke landbouwbeleid in de richting van quotering vooral wordt ingegeven door de beperkte politieke marges, maar uiteindelijk steeds meer frictie's zal geven met de overige randvoorwaarden. In dit verband wekt het zorg dat thans de bestaande kenmerken van het gemeenschappelijke marktbeleid zozeer uitgangspunt zijn van beleidsaanpassing, dat de nadelige consequenties *op langere termijn* van een stelsel van niet transferabele quoteringen voor lief worden genomen. In termen van effectief handelingsvermogen dreigen zo ook voor het huidige landbouwbeleid in de Gemeenschap aanzienlijke tekorten te ontstaan.

Qua *beleidsinhoudelijke coördinatie* schiet het huidige beleid te kort omdat een stelsel van quoteringsregelingen de landbouwproblematiek op enkele punten wel verzacht, maar deze niet kan oplossen.

Het beleid vertoont aanzienlijke *bestuurlijke coördinatietekorten* omdat

het besluitvormingsmechanisme van de Gemeenschap wordt overbelast en de beperkingen die aan een decentrale uitvoering van het communautaire landbouwbeleid kleven, niet worden ontzien. De overbelasting van de besluitvormende vermogens van de gemeenschapsinstanties doet op haar beurt weer afbreuk aan de beleidsinhoudelijke samenhangen.

Uit een oogpunt van *bevoegdhedenverdeling* schiet de in gang gezette gedeeltelijke renationalisatie te kort bij de verdere vormgeving en tenuitvoerlegging van een geïntegreerd beleid op een verder geïntegreerde interne markt voor landbouwprodukten. Deze ontwikkeling is strijdig met de hierboven, in paragraaf 5.1. gestelde eis van parallellie tussen eenheid van markt en eenheid in landbouwbeleid.

De vraag is nu of er een oplossingsrichting is te vinden die zowel de noodzaak van een meer marktconform landbouwbeleid als die van een evenwichtige geografische spreiding van welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden binnen de Gemeenschap dient, zonder meteen een radicale breuk op te leveren met het tot dusver gevoerde beleid. Hierbij zal moeten worden afgestapt van de combinatie van enerzijds markteenheid en vrijheid van economisch handelen tegen een gewaarborgd prijsniveau, en anderzijds het landbouw*markt*beleid als het instrument bij uitstek voor de verbetering van het geografische inkomensevenwicht in de Gemeenschap. Een uitruil van een meer marktconform landbouw*markt*beleid met lagere prijzen dient te worden aanvaard ter wille van het behoud van eenheid van en vrijheid op de markt, terwijl tegelijkertijd nieuwe instrumenten worden ontwikkeld ten behoeve van de zwakkere gebieden. Op deze wijze kan de uitzichtloos lijkende patstelling – die de Gemeenschap en de lidstaten van hun effectieve handelingsvermogen op landbouwpolitiek gebied dreigt te beroven – wellicht worden doorbroken.

In de volgende paragraaf wordt een oplossingsrichting in deze zin nader uitgewerkt.

5.3 De oplossingsrichting: marktconformiteit en solidariteit

5.3.1 *Een heroriëntatie*

De essentiële voorwaarde waaraan iedere verandering in het tot dusver gevoerde gemeenschappelijke landbouwbeleid moet voldoen, is dat eenheid van markt en eenheid in beleid worden gehandhaafd en versterkt. Naar in paragraaf 5.2.2 en 5.2.3. is uiteengezet, voldoet het huidige beleid niet aan deze voorwaarde. Hieraan kan alleen een eind komen als het communautaire landbouwbeleid wordt gericht op drie centrale doelstellingen:

- het herstel en de handhaving van marktevenwicht bij stijgende produktiviteit in de landbouw en hierbij achterblijvende vraag;
- het substantieel bijdragen aan de vermindering van de geografische verschillen in inkomens en ontwikkelingsmogelijkheden;
- de instandhouding van de landbouw in marginale gebieden ten behoeve van landschap, natuur en milieu.

Zo'n heroriëntatie vergt in de eerste plaats dat afstand wordt gedaan van het streven het marktevenwicht en het geografisch-sociale evenwicht met praktisch alleen het prijsinstrument te verwezenlijken.

Als het prijsinstrument alleen wordt gericht op de verwezenlijking en handhaving van marktevenwicht, wordt in ieder geval een oplossing gevonden voor het beslag op de communautaire middelen door de structurele groei van de landbouwproduktiviteit. Hiertoe zullen de prijzen wel zeer aanzienlijk moeten dalen, maar bovendien rijst dan ook de vraag hoeveel en welke gronden uit produktie zullen moeten worden genomen.

Het uit produktie stoten van marginale gronden en bedrijven – eventueel met enige vertraging – is geen nieuw verschijnsel, maar de schaal waarop het zich zal moeten voordoen, kent geen precedent. Voor het eerst in de geschiedenis gaat thans immers een bestendig blijkende – grote – opbrengstgroei per oppervlakte-eenheid gepaard met structurele marktverzadiging. Het afstoten van landbouwgronden zal dan ook niet alleen plaatsvinden geduren-

de de periode dat het landbouwprijsniveau geleidelijk wordt verlaagd, maar het dient hand in hand blijven te gaan met de groei van de produktiviteit per hectare. Ook bij de keuze van een oplossingsrichting die naar meer marktconformiteit tendeert, zal men zich op dit verschijnsel van voortgaande inkrimping van het landbouwareaal in de Gemeenschap moeten instellen. Bij een doorgaande gemiddelde opbrengststijging van 1.5% op de landbouwgronden die in produktie blijven, zou tot het jaar 2000 ruim 20% van gemiddeld opbrengende grond uit produktie moeten worden genomen om de totale produktie gelijk te houden. Dit is bijna 10 maal de bebouwde oppervlakte van Nederland. Ook wanneer rekening wordt gehouden met enige toeneming van de vraag naar landbouwprodukten en al bestaande vraag naar grond voor andere dan landbouwkundige doeleinden, blijft het gaan om grote oppervlakten.

Voor de dunner bevolkte en in sociaal-economisch opzicht achtergebleven delen van het Westeuropese platteland is de handhaving van landbouwbedrijvigheid echter van wezenlijk belang voor het behoud van levensvatbare bevolkingskernen en de instandhouding van natuur en landschap. Daar is de prijs voor een uitsluitend door technisch-economische ontwikkelingen en budgettaire beperkingen gedicteerde landbouwprijsverlaging te hoog. Ontvolking, vergrijzing en verloedering van het landschap zouden de welhaast onontkoombare gevolgen zijn van de verdere marginalisatie van deze gebieden. Het loslaten van het prijsbeleid als instrument voor het handhaven van het geografisch-sociale evenwicht in de landbouw zal dan ook door andere maatregelen moeten worden gecompenseerd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het prijsbeleid als sociaal-politiek instrument binnen de Gemeenschap altijd suboptimaal heeft gewerkt en het vasthouden aan communautaire eenheidsprijzen voor inkomenspolitieke doeleinden er toe heeft geleid, dat de landbouwinkomens in de Gemeenschap, gegeven de grote verschillen in bodemproduktiviteit en bedrijfsgrootte, in de loop van de tijd steeds sterk uiteen zijn blijven lopen [12]. Een prijs die voor de ene categorie landbouwers een riant bedrijfsresultaat waarborgt, drukt de andere categorie tot ver onder het bestaansminimum. Het door de communautaire begrotingsproblematiek afgedwongen restrictieve prijsbeleid van de laatste jaren heeft al sociaal ernstige gevolgen gehad in de zwakkere landbouwgebieden.

Voor marginale gebieden zijn maatregelen gericht op de instandhouding van de daar nodige landbouwactiviteiten en de ontwikkeling van de infrastructuur voor de landbouw en voor andere activiteiten in de industriële en dienstensector, in beginsel een veel doelmatiger instrument. Deze staan meer differentiatie toe naar inkomensverhoudingen en ontwikkelingsmogelijkheden dan een in haar werking sterk denivellerende prijspolitiek. Compenserende maatregelen zijn ook doelmatiger, omdat zij gericht de oorzaken van de sociaal-economische kwetsbaarheid van de marginale landbouwregio's kunnen aanvatten. Marktprijzen die, ook al zijn ze op een 'sociaal verantwoord' niveau vastgesteld, ternauwernood de subsistentie van producenten waarborgen, kunnen de uittocht uit de zwakkere regio's hoogstens vertragen, maar deze niet tegengaan: aan de oorzaken van de uittocht veranderen zij immers niets.

Een onvermijdelijke consequentie van een meer marktconform landbouwprijsbeleid, gepaard met structurele steun aan marginale landbouwgebieden, is dat de lasten voor herstel van het evenwicht tussen vraag en aanbod komen te rusten op de economisch sterke regio's. Dit geldt zowel voor de teruggang in de landbouwproduktie als voor de financiële lasten, hoewel deze laatste niet alleen door de landbouwsector maar ook door de industriële en dienstensector moeten worden gedragen. Daar *behoren* zij ook te rusten, omdat de landbouwproducenten zich daar gemakkelijker kunnen aanpassen aan de veranderende marktsituatie, en omdat de industriële en dienstensectoren daar relatief meer profiteren van de verdere voltooiing van de interne markt voor industrieprodukten. Het is, kortom, de prijs die voor de eenheid

[12] R. Fennell, 'A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy'; in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIII no. 3, March 1985, blz. 257-276.

van en de toekomstige ontplooiingsmogelijkheden op de interne EG-markt moet worden betaald.

De hier in eerste aanleg geschetste oplossingsrichting eist de ontwikkeling van nieuwe instrumenten; zij vergt ook een verschuiving in de bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten, omdat de thans nog bestaande scheiding van marktpolitieke bevoegdheden (bij de Gemeenschap) en structuurpolitieke competenties (bij de lidstaten) hiermee niet te verenigen is. Ter staving van deze stelling is het nodig de beide hoofdelementen van deze oplossingsrichting nader te behandelen.

5.3.2 *Een meer marktconform prijsniveau*

De geleidelijke verlaging van de interventieprijzen naar een meer marktconform peil waarbij in elk geval een evenwicht bestaat tussen heffingen en restituties aan de buitengrens van de EG, heeft sterk uiteenlopende gevolgen voor de landbouwproduktie, al naar gelang van de natuurlijke omstandigheden, de bedrijfsgrootte en de produktiestructuur.

De gebieden met een relatief sterke landbouw, zijn vooral te vinden in Denemarken, Nederland, Oost-Engeland, het bekken van Parijs, de centrale en noordwestelijke delen van de Bondsrepubliek en de Po-vallei. Hier zal een geleidelijke, maar drastische prijsverlaging het landbouwinkomen onder zware druk zetten en zo in verloop van tijd ook leiden tot drastische verlaging van grond- en pachtprijzen. In de landbouw leidt dit tot grondgebruik waarbij een breder scala van gewassen aan bod kan komen. Omdat de betere landbouwgronden over het algemeen zijn gelegen in de dichter bevolkte en verstedelijkte gebieden van West-Europa, is het ook aannemelijk dat verlaging van de grondprijs de vraag naar grond voor andere doeleinden dan landbouw aanzienlijk zal versterken.

De verlaging van de landbouwinterventieprijzen is voor de in de 'goede' landbouwgebieden gevestigde producenten niet ongerechtvaardigd, omdat het communautaire landbouwprijspeil tot dusver mede, en soms vooral, is afgestemd op de kosten-opbrengstenverhoudingen van kleinere producenten die onder marginale omstandigheden werken. Maar omdat ook de grotere producenten op de betere gronden hun bedrijfsuitoefening en hun investeringen hebben ingericht op een tot nu toe hooggehouden prijsniveau, zou een plotselinge drastische verlaging van dit peil hen voor onoverkomelijke problemen kunnen plaatsen. De verlaging zal dus *geleidelijk* moeten verlopen, om een bedrijfseconomisch verantwoorde aanpassing op de nieuwe marktomstandigheden mogelijk te maken. Ook bij het volgen van de weg der geleidelijkheid zullen de veranderingen in de produktiestructuur in de meer welvarende landbouwgebieden aanzienlijk zijn, omdat inkomensverlies, andere vormen van grondgebruik en het afstoten van gronden uit de landbouw daar tot scherpe vermindering van het aantal boeren zullen leiden. Een proces dat in de Westeuropese landbouw al tientallen jaren gaande is, krijgt zo een versnelling. Dit is de welhaast onontkoombare consequentie van het openhouden van de landbouwproduktenmarkten en het vrij invoeren en toepassen van produktiviteitsverhogende technieken, waarop de producentenorganisaties juist in de welvarende gebieden, zo aandringen.

Geleidelijke verlaging van het prijsniveau houdt in dat de bestaande quoteringsmaatregelen, zoals die voor suiker en melk, nog enige tijd zullen moeten worden voortgezet en dat een interimoplossing moet worden gevonden om de snel toenemende overschotten in de graanproduktie te beheersen. Bij de melk kan een geleidelijke vermindering van de quota en verlaging van de interventieprijzen de weg effenen voor een vervanging van het quoteringstelsel door een tijdelijk en aflopend stelsel van sociaal gerichte inkomensondersteuning voor de kleinere producenten. Na verloop van tijd zal in de betere landbouwgebieden de produktiestructuur zich moeten hebben ingesteld op een voortbrenging zonder belangrijke markt- en inkomensondersteuning. Voor de graanmarktordening zou de geleidelijke overgang naar lagere prijzen wellicht kunnen worden verzacht door een medeverantwoordelijkheidsheffing ter financiering van de afzet buiten de EG. Bij de uitvoering zou

kunnen worden gedacht aan een regionaal gedifferentieerde heffing per hectare. Ook zou door een beperking van zo'n heffing tot graan dat door de producenten op de markt wordt gebracht, een gemengde bedrijfsuitoefening in de graanproducerende gebieden van de Gemeenschap kunnen worden gestimuleerd, een ontwikkeling die door de geleidelijke verlaging van de graanprijzen toch al in de hand zal worden gewerkt. Dit zou ten koste gaan van de intensieve veehouderij op de meer marginale zandgronden in Nederland, België en delen van de Bondsrepubliek, maar daar moet deze veehouderij toch al aan banden worden gelegd vanwege het bestaan van wel erg hoge meststofoverschotten. Een andere toepassingsmogelijkheid voor de medeverantwoordelijkheidsheffing, die vooral aantrekkelijk is omdat zij rechtstreeks doorwerkt in de totale produktie-omvang, bestaat uit het aanbrengen van variaties in de hoogte van de heffing al naar gelang van de mate waarin producenten hun gronden braak laten liggen.

De noodzakelijke vermindering van de overschotproduktie, bij een voortgaande opbrengststijging per hectare, hoeft niet tot permanente buiten gebruikstelling van landbouwgronden te leiden. Immers, op het ogenblik kan al heel moeilijk aan de eisen van een verantwoorde vruchtwisseling worden voldaan en terzelfder tijd de oppervlakte met belangrijke gewassen, zoals aardappels, bieten en uien worden gehandhaafd. Dit probleem moet niet worden onderschat. De te krappe vruchtwisselingen leiden tot zoveel ziekten en plagen dat het gebruik van veelal chemische bestrijdingsmiddelen ernstige risico's meebrengt voor het milieu en op de lange duur ook voor de volksgezondheid [13]. Vanwege deze vruchtwisselingseisen is het een voordeel alle landbouwgrond in gebruik te houden, maar dan deels in de vorm van tijdelijke braak. Om te verhinderen dat dit leidt tot structuurverlies, erosie en veronkruiding zullen deze gronden dan op zijn minst bebouwd moeten worden met een bodembedekker. Dit maakt het aantrekkelijk om, met meer inspanning dan nu, te experimenteren met allerlei gewassen, al is het maar om de kosten terug te brengen. Veevoer, eiwitgewassen zoals bonen en erwten, oliezaden en industriële en pharmaceutische gewassen komen dan meer in het zicht. Ook zou de boer meer kunnen gaan doen aan de eigen energievoorziening om zo de hoge belastingen en accijnzen op energie te ontgaan.

Gronden die, aanvullend, in de meer welvarende landbouwstreken uit produktie zullen worden genomen, kunnen verschillende bestemmingen krijgen. Sommige gronden worden wellicht goedkoop genoeg om er produktiebossen op aan te planten. De resultaten van de bosbouw in West-Europa zijn tot dusver vooral gering, omdat de meeste bossen op slechte gronden zijn gelegen. Produktiebossen in de meer centraal gelegen en dichterbevolkte gebieden van de Gemeenschap kunnen eenvoudig worden gecombineerd met recreatieve voorzieningen, die beter gelegen zijn dan in de meer perifere marginale gebieden. Er zijn voorts goede ervaringen opgedaan met de aanleg van natuurgebieden op gronden die ook voor landbouwdoeleinden geschikt zouden zijn. De behoefte aan ecologische buffergebieden is in de centrale regio's groter dan in de perifere, dunbevolkte streken, gelet op de veel grotere druk van menselijke activiteiten op de natuurlijke omgeving. Een landbouw op goedkoper geworden gronden zal het in die gebieden, ten slotte, mogelijk maken meer ruimte te reserveren voor landschapselementen die van belang zijn voor het behoud en, wellicht, de vergroting van de natuurlijke diversiteit. Zo gezien, schept de vermindering van het beslag op de ruimte voor landbouwdoeleinden in de centrale, dichterbevolkte gebieden in de Gemeenschap, mogelijkheden om met behulp van een hierop gericht ruimtelijk ordeningsbeleid tegemoet te komen aan een breder scala van behoeften dan binnen het huidige landbouwbeleid.

De gevolgen van een geleidelijke, doch drastische prijsverlaging voor de belangrijkste landbouwprodukten, zijn in de echte marginale gebieden van een heel andere orde. Voor een al marginale landbouw, die nauwelijks een sociaal verantwoord bestaan meer biedt, betekent het vinden van een even-

[13] W.J. van der Weijden e.a., *Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V44, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 190.

wicht op een aanzienlijk lager prijsniveau, dat op grote schaal een koude sanering zal plaatsvinden en dat grote oppervlakten landbouwgrond buiten produktie zullen raken. Omdat in deze gebieden de behoeften aan andere vormen van grondgebruik gering zijn, houdt buiten produktiestelling hier het gevaar in dat zij inderdaad zullen worden verlaten en aan verwildering en erosie zullen blootstaan.

Deze in hun natuurlijke produktievoorwaarden, ligging en fysieke en maatschappelijke infrastructuur gehandicapte landbouwgebieden zijn in het Europa van de Negen vooral te vinden in het westen en noordwesten van Ierland, door Schotland heen, in delen van Wales, in het zuidoosten van de Bondsrepubliek, in en rond Luxemburg, in Frankrijk (in de Vogezen, de Jura, het Centraal Massief, de Pyreneeën en de Alpen) en in Italië langs de as van de Apennijnen en op de eilanden. Ook in de onlangs tot de Gemeenschap toegetreden lidstaten Griekenland, Spanje en Portugal zijn omvangrijke gebieden waar een nog traditioneel ingestelde landbouw plaatsvindt beneden een aanvaardbaar bestaansniveau, zonder veel vooruitzicht op belangrijke verbeteringen van de produktiestructuur. Uiteraard bestaan er buiten de hier genoemde grote probleemgebieden in alle lidstaten nog talrijke kleinere streken, waarvan het welvaartsniveau en de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw achterblijven. De veel kleinere schaal waarop de problematiek zich daar voordoet, maakt de sociale, economische en demografische gevolgen van een beëindiging van de landbouwproduktie, ofschoon voor de betrokken boeren diepingrijpend, toch minder ernstig, omdat zij gemakkelijker door een meer welvarende omgeving kunnen worden opgevangen.

Naast de hier besproken centrale en marginale gebieden zijn er overigens ook gebieden in de Gemeenschap die in potentie goede produktiemogelijkheden hebben, maar die nog tot nu toe weinig worden benut, omdat de hiervoor nodige cultuurtechnische ingrepen, zoals ontwatering, ontsluiting, herverkaveling, enzovoort, tot dusverre achterwege bleven. Ofschoon deze gebieden naar hun huidige opbrengsten en produktiviteit per oppervlakteeenheid in vergelijking met de rijkere centrale gebieden nog marginaal zijn, hebben zij voldoende mogelijkheden voor de ontwikkeling van een landbouwproduktiestructuur die op den duur opgewassen zal zijn tegen een aanzienlijk lager prijsniveau. Voorbeelden van dergelijk nog voor verdere ontwikkeling vatbare gebieden zijn te vinden in Zuid- en Midden-Ierland, Zuid- en Zuidwest-Engeland en in Sleeswijk-Holstein.

Zowel voor de minder welvarende landbouwgebieden met ontwikkelingsperspectieven als voor de echte marginale gebieden zonder ontwikkelingsmogelijkheden voor een rendabele landbouw bij een meer marktconform prijsbeleid, heeft een drastische, ofschoon geleidelijk verlopende prijsverlaging onaanvaardbare gevolgen. Om dit op te vangen, moeten de voor de toekomst van de Europese landbouw nodige stappen naar een meer marktconform prijsbeleid worden opgevangen door een samenstel van flankerende en compenserende maatregelen. Deze maatregelen hebben alle gemeen dat zij de een of andere vorm van financiële overdrachten van het rijkere deel van de Gemeenschap naar de marginale en armere regio's zullen vereisen.

5.3.3 *Compenserende maatregelen*

De financiële overdrachten naar de nog onderontwikkelde, maar wel voor verdere ontwikkeling vatbare gebieden, zullen moeten bijdragen aan een meer evenwichtige geografische verdeling van de landbouwproduktiecapaciteit binnen de Gemeenschap. Deze overdrachten moeten daarom vooral het karakter hebben van een communautaire financiering van maatregelen voor de ontwikkeling van een landbouwstructuur die tegen een meer marktconform landbouwmarktbeleid is opgewassen. De maatregelen kunnen betrekking hebben op de verbetering van landbouwinfrastructuur, zoals ontwatering, bevloeiing, ontsluiting en verbetering van de bodemstructuur, maar ook op de verbetering van de verwerkings- en afzetmogelijkheden, verbete-

ring van opslag-, transport- en verwerkingscapaciteit. Een minder directe, maar op den duur belangrijke stimulerende werking kan de ondersteuning van het landbouwkundige onderzoek en voorlichting hebben. In deze streken bestaan potentieel levenskrachtige bedrijven, waarvoor in de door de voorziene prijsverlagingen moeilijke aanpassingsperiode, een tijdelijke en degressieve ondersteuning met een vast bedrag per levensvatbare produktie-éénheid op zijn plaats is. Het is echter ondermijdelijk dat schaalvergroting in deze gebieden, evenals in de centraal gelegen van oudsher meer welvarende landbouwgebieden, ertoe zal leiden dat bij een lager prijsniveau structureel niet rendabel te maken bedrijven zullen moeten worden beëindigd. Meer bedrijfsgerichte vormen van structurele steun kunnen dienen om de totstandkoming van produktie-eenheden van voldoende omvang te bevorderen.

Het hier geschetste samenstel van maatregelen vergt een nauwkeurige inhoudelijke samenhang. In het verleden hebben nationale, maar ook communautaire structuurmaatregelen regelmatig geleid tot verbetering van de bedrijfseconomische resultaten in het beschermde klimaat van een communautaire landbouwmarktordening. De op micro-niveau behaalde winsten leverden dan op macro-niveau, in de vorm van door de Gemeenschap te financieren overschotten, verliezen op. Om dit te voorkomen, dienen de communautaire maatregelen ter bevordering van de ontwikkeling van en omschakeling binnen levensvatbare gebieden van meet af aan gericht te zijn op de totstandbrenging van een produktiestructuur die tegen een meer marktconform prijsbeleid is opgewassen. Dit dwingt tot grote terughoudendheid bij de selectie van de gebieden waarin de benutting van het landbouwproduktiepotentieel van Gemeenschapswege kan worden gestimuleerd. Terughoudendheid is temeer geboden daar iedere uitbreiding van het landbouwproduktiepotentieel in de Gemeenschap de aanpassingsproblemen in de welvarende landbouwgebieden groter zal maken. Voor zover zo'n uitbreiding leidt tot een meer evenwichtige geografische verdeling van de landbouwproduktiecapaciteit binnen de Gemeenschap, is zij een prijs die als vergoeding voor het openblijven van de markt en voor het behoud van ontwikkelingsmogelijkheden in de landbouw moet worden betaald. Niettemin zal de noodzaak een produktiestructuur te scheppen die economisch levensvatbaar is, beslissend moeten zijn.

Voor de echte marginale gebieden zal het gemeenschapsbeleid een duidelijk andere inhoud moeten krijgen. Het pakket maatregelen voor deze gebieden zal in hoofdzaak uit vijf verschillende soorten interventies kunnen bestaan, die deels ook in het Groenboek van de Europese Commissie worden genoemd [14].

Ook in de echt marginale landbouwgebieden komen bedrijven voor die zich in het verleden aanzienlijke investeringen hebben getroost en waarvan de omvang, de bodemkwaliteit en de outillage zodanig is, dat zij in de toekomst levensvatbaar kunnen blijven, mits zij de gelegenheid krijgen om zich op de veranderende marktvoorwaarden in te stellen. Ook deze bedrijven zouden voor een overgangsperiode een degressieve toelage kunnen krijgen, die per produktie-eenheid wordt vastgesteld. Indien deze maatregelen strikt worden beperkt tot de potentieel levensvatbare bedrijven, kan, zij het in wisselende mate, in deze marginale gebieden een zekere produktiecapaciteit worden veiliggesteld.

Dan zijn er de zogeheten uitkoopregelingen. Deze beogen marginale landbouwgronden uit produktie te nemen en voor andere doeleinden te bestemmen: extensieve beweiding, natuurreservaten, landschapsparken, recreatiegebieden en bosbouw. De mogelijkheden hiervan worden gemakkelijk overschat. Juist in de marginale gebieden blijkt de behoefte aan bijzondere natuurreservaten, tenzij heel grootschalige, betrekkelijk gering. Bosbouwprojecten vereisen omvangrijke initiële investeringen en het is de vraag of deze op slechte, marginale gronden wel rendabel kunnen worden. Al deze vormen van ander grondgebruik hebben gemeen dat zij weinig arbeid scheppen. Wat dit betreft passen zij in het week-end- en vrijetijdsbedrijf.

---

[14] *Green Paper*, op.cit., blz. 55-62.

Verder zijn er regelingen die het op een traditionele wijze in produktie houden van bepaalde gronden om redenen van natuur- en landschapsbescherming stimuleren. In de meeste thans van kracht zijnde regelingen worden de betrokken boeren vergoedingen in het vooruitzicht gesteld voor het toepassen van landbouwmethoden, waarvan wordt verondersteld dat zij landschappelijke en ecologische waarden dienen. Het is de vraag of deze sterk op conservering van overgeleverde landbouwproduktiemethoden gerichte maatregelen de ermee beoogde doeleinden wel dienen. Bepaalde klassieke landbouwmethoden mogen in het verleden wel 'milieuvriendelijk' zijn geweest, maar dat hoeft thans niet meer zo te zijn. Ook in de marginale gebieden zijn vaak niet of moeilijk omkeerbare veranderingen teweeggebracht in de omgeving, door ontwatering, bodemverrijking of luchtverontreiniging. Ook zijn traditionele produktiemethoden niet altijd erg vriendelijk voor de boer, omdat zij werkomstandigheden opleggen die tegenwoordig onaanvaardbaar zijn.

Op den duur biedt het meer uitzicht de gewenste positieve effecten van de op natuurbehoud gerichte regelingen te omschrijven en, zo mogelijk, te kwantificeren en de ervoor in aanmerking komende boeren te belonen al naar gelang hun resultaten bij het bereiken ervan. Als natuurlijke verscheidenheid een ecologisch belangrijke doelstelling is, kan de boer betaald worden voor het aantal soorten dat hij in stand houdt en het aantal biotopen dat hij schept. Anders dan bij de traditionele, op conservering gerichte, benadering schept zo'n doeleinden-georiënteerde benadering zowel voor milieu- en landbouwkundigen, als voor de boeren zelf een uitdaging om nieuwe methoden te ontwikkelen ter bevordering van blijvende waarden. De compenserende betalingen in de communautaire regeling voor de zogenoemde bergboeren gaan al in deze richting. In het Verenigd Koninkrijk bestaan al goede voorbeelden van wat mede op onderhoud en verbetering van het landschap gerichte landbouwbedrijven vermogen.

Deze omschakeling op andere vormen van landbouwkundig gebruik van de bodem en instandhouding en verbetering van landschap en natuurlijk milieu zou mede door de Gemeenschap dienen te worden gefinancierd. Zij beperken de nadelige sociale en demografische gevolgen van een meer marktconform prijsbeleid voor de marginale gebieden. Zij gaan vergroting van de geografische onevenwichtigheden in welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden tegen en zij dienen, ten slotte, doeleinden waarvan de positieve effecten niet tot de landsgrenzen beperkt zijn.

Voor de marginale landbouwgebieden wordt ook voorgesteld de verbouw te stimuleren van produkten waarvan – nog – geen overschotten bestaan. Hierbij wordt wel gedacht aan oliehoudende en eiwitrijke gewassen. Bij ontstentenis van bescherming aan de buitengrenzen, zou prijsondersteuning echter een zwaar beslag op het gemeenschapsbudget kunnen leggen en bovendien zijn gronden die marginaal zijn voor overschotgewassen, dit in de regel ook voor andere gewassen. Beperkte mogelijkheden van produktiestimulering bieden die gespecialiseerde landbouwprodukten die niet, of heel moeilijk, door een sterk technologisch gerichte landbouw kunnen worden voortgebracht, zoals bepaalde wijnen, kaassoorten, vleessoorten en andere 'natuurlijke' of 'ambachtelijke' produkten. Een zwakke plek bij de commercialisatie van deze produkten is dat zij tot dusver onvoldoende tegen namaak worden beschermd. Een sluitend stelsel van beschermde communautaire herkomstbenamingen zou de marktpositie van deze specialiteiten, in het belang van zowel de consument als de producent, kunnen versterken. Overigens dient bij deze produkten te worden bedacht dat de markt ervoor wel nooit bijzonder groot zal worden.

Ten slotte zijn er sociale maatregelen, waarmee althans voorlopig, de ongewenste gevolgen van bedrijfssluiting kunnen worden verzacht. Voor bedrijven met oudere bedrijfsvoerders kunnen communautaire bedrijfsbeëindigingsregelingen, die bovenop de nationale sociale voorzieningen een inkomensaanvulling verzekeren, de sociale gevolgen opvangen. Voor jongere eigenaren en pachters van op den duur niet levensvatbare bedrijven, kan een stelsel van communautaire inkomenssuppleties de teruglopende opbrengsten

opvangen tot een aanvaardbaar minimum. Zo'n maatregel, die erop neer komt dat economisch niet-levensvatbare produktiecapaciteit op andere dan landbouweconomische gronden om sociale, demografische of landschapsbeschermingsmotieven voorlopig in produktie wordt gehouden, heeft een conserverende werking. Zij beperkt en verlangzaamt de afbrokkeling van de agrarische bedrijvigheid in de zwakkere landbouwgebieden, maar biedt geen openingen voor andere activiteiten met een duurzamer perspectief. Indien langs deze weg te grote produktiecapaciteiten in bedrijf zouden worden gehouden, verzwaart dit de aanpassingsproblemen in andere gebieden. Het vinden van een verantwoord evenwicht zal derhalve niet eenvoudig blijken.

De hierboven genoemde maatregelen kunnen, in wisselende combinaties toegepast, de problematiek van de marginale landbouwgebieden bij een meer marktconform prijsbeleid wel verminderen, doch deze evenmin oplossen als het huidige marktprijsbeleid. Het centrale probleem ligt hier in het gegeven, dat overal waar een economisch levensvatbare landbouw wordt bedreven, de landbouwbevolking een geringe fractie – in de regel aanzienlijk minder dan 10% – van de totale beroepsbevolking uitmaakt, terwijl dit percentage in de marginale landbouwgebieden aanzienlijk hoger – tot boven de 30% – ligt. Een beleid dat erop is gericht in deze gebieden de bestaande produktiestructuur en werkgelegenheid blijvend in stand te houden, is even kostbaar als economisch perspectiefloos en zal ook in sociaal opzicht uiteindelijk onvoldoende blijken. De problematiek van de marginale landbouwregio's moet derhalve in ruimer kader worden geplaatst dan dat van de landbouwpolitiek alleen. Het gaat hier om het scheppen van een sociale en economische structuur die geheel of ten dele de aloude landbouwstructuur kan vervangen. Communautaire programma's voor de verbetering van de infrastructuur, de (her)scholing van de beroepsbevolking, en het opbouwen en instandhouden van een voorzieningenniveau dat aan de eisen van industriële en dienstverlenende vormen van bedrijvigheid voldoet, zullen de communautaire landbouwmaatregelen moeten gaan flankeren. De ervaringen in het zuidoosten van de Bondsrepubliek doen zien dat gespreide ontwikkeling van industriële en dienstverlenende bedrijvigheid mogelijkheden schept voor het uitoefenen van de landbouw als nevenbedrijf of als vrije tijdsbesteding. Hierbij kunnen bedrijfsvormen tot ontwikkeling gebracht worden die minder eisen stellen aan het vermogen inkomen te genereren, maar die wel kunnen bijdragen aan de functies van de landbouw ten aanzien van landschap, natuur en milieu. In de zogenoemde geïntegreerde programma's, die de Gemeenschap vooral voor de mediterrane gebieden in voorbereiding en uitvoering heeft, zullen de industriële en dienstensectoren ruime aandacht behoeven. In dat geval kunnen zij een belangrijk deel uitmaken van een beleid dat er op is gericht de geografische verschillen in welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden te verkleinen.

Compenserende geografische herverdeling ten gunste van de marginaal blijvende landbouwgebieden schept grote verdelingsproblemen. In iedere lidstaat, de meest welvarende en ver geïndustrialiseerde niet uitgezonderd, komen relatief zwakke landbouwgebieden voor, maar de middelen zullen moeten worden geconcentreerd op de meer perifere delen van de Gemeenschap, waar de problematiek kwantitatief en kwalitatief hét grootst is. Het meer welvarende centrale deel van de Gemeenschap zal in beginsel zijn marginale landbouwproblematiek zelf moeten oplossen en heeft hier ook betere mogelijkheden voor. Dit eerste algemene verdelingsprobleem zal dus in een ruimer kader dan dat van de landbouw moeten worden opgelost; het kan ook alleen in zo'n ruimer verband een oplossing vinden. Dit zijn argumenten te meer om het communautaire landbouwbeleid te bevrijden uit het politiek en beleidsmatige isolement waarin het tot dusver verkeert.

Een tweede verdelingsprobleem betreft het sterk uiteenlopende karakter van de voor compenserende steunverlening in aanmerking komende regio's, waardoor het vaststellen van één communautair beleid voor alle in aanmerking komende regio's tot moeilijk te rechtvaardigen onder- en overbedelingen zou leiden. Een oplossing voor dit probleem kan worden gevonden door op gemeenschapsniveau een arsenaal aan mogelijke interventiemiddelen te

ontwikkelen, waarna in onderling overleg van de gemeenschapsinstellingen, de Commissie en de instanties van de betrokken lidstaten, binnen zekere algemene financiële marges, een bij iedere regio passend pakket van maatregelen kan worden opgesteld. Bij een dergelijke differentiatie kan, eventueel, rekening worden gehouden met eigen bijdragen die de betrokken lidstaten zelf dienen op te brengen. Zo'n vorm van specifieke geregionialiseerde programma's, in verticale coöperatieve coördinatie tussen de Gemeenschap en de lidstaten, hoeft geen probleem voor de eenheid en goede werking van de landbouwproduktenmarkt op te leveren, omdat de erin op te nemen maatregelen geen betrekking hebben op het marktverkeer in landbouwprodukten.

5.3.4 *De vormgeving en de middelen*

De verlaging van het algemene landbouwprijzenniveau in de richting van de wereldmarktprijzen kan, naar in paragraaf 5.2.2. uiteengezet, geen absolute aanpassing aan de prijsbeweging op die markt inhouden. Daarvoor is de instabiliteit van de prijzen op korte termijn te groot. Een zekere buffering door een stelsel van variabele landbouwheffingen en restituties aan de buitengrenzen van de Gemeenschap zal nodig blijven om al te grote prijsschommelingen op korte termijn af te vlakken en een verantwoorde bedrijfsvoering te waarborgen. Het prijspeil zal echter wel de prijzen op de wereldmarkt op langere termijn moeten volgen, op een niveau waarbij het evenwicht tussen landbouwinvoerheffingen en uitvoerrestituties niet meer structureel wordt verstoord, met alle gevolgen van dien voor de gemeenschapsbegroting.

Overigens kunnen bij het hier voorgestelde beleid de bestaande communautaire landbouwmarktordeningen, met hun gecompliceerde stelsel van richt-, en afgeleide richtprijzen, drempelprijzen, garantieprijzen en de daarvan afgeleide prijzen, drastisch worden vereenvoudigd. Ook verliezen de monetaire compenserende bedragen hun bestaansreden en verdwijnt de lusten-lastenproblematiek die het huidige marktbeleid meer en meer verziekt. Wanneer eenmaal in beginsel tot een meer marktconform landbouwbeleid is besloten, zal het verdere beheer van de communautaire landbouwmarktordeningen aanzienlijk minder politieke besluitvormingslasten behoeven op te leveren dan nu. Het beheer over en de toepassing van de maatregelen die een geleidelijke aanpassing van het prijspeil moeten vergezellen, zal daarentegen gedurende de overgangsperiode de besluitvormingscapaciteit van de Gemeenschap zwaar kunnen belasten. De overgangsperiode neemt al vlug een tiental jaren in beslag. Deze zijn niet alleen nodig om de boeren in de centrale gebieden de gelegenheid te bieden zich met hun investeringen aan te passen aan de nieuwe meer marktconforme omstandigheden, maar ook voor de aanzienlijke heroriëntatie van het beleid in de marginale gebieden. Om een lange periode van onzekerheid te voorkomen, verdient het aanbeveling de te nemen maatregelen met hun einddatum in hoofdlijnen vast te stellen, en vervolgens de nadere uitwerking en toepassing ervan aan de Commissie toe te vertrouwen. De besluitvorming in de Raad kan dan beperkt blijven tot incidentele correcties op het uitvoerend beleid van de Commissie. De eenheid in en consistentie van het overgangsregime zou hiermee worden gediend.

Het lastigst is hierbij de formulering, uitwerking en toepassing van het samenstel van compenserende maatregelen voor de achtergebleven landbouwgebieden met ontwikkelingsmogelijkheden en voor de gebieden waarin een meer marktconform prijzenbeleid de landbouwproduktie verder zal marginaliseren. Hier worden van de Raad enkele principiële uitspraken verlangd, waarbij vooral de meer welvarende lidstaten verder zullen moeten zien dan het eigenlijke landbouwbeleid strekt. Zijn zij daartoe niet bereid, dan stellen zij met het communautaire landbouwbeleid ook de eenheid en openheid van de interne markt voor landbouwprodukten in de waagschaal. Daarmee zijn de belangen van hun geavanceerde landbouw allerminst gediend. De evidente risico's van een te angstvallige benadering van het landbouwbeleid als verdelingspolitiek probleem voor de interne markt voor industrieprodukten en voor het industriebeleid van en binnen de Gemeenschap, zijn aan het slot van het vorige hoofdstuk al aangegeven. Indien overeenstemming mogelijk

blijkt over de geografische oriëntatie van het compenserende communautaire landbouwbeleid, kan de Raad de globale omvang van de voor herverdeling bestemde middelen van jaar tot jaar controleren bij de vaststelling van de gemeenschapsbegroting. De uitwerking van pakketten van maatregelen voor de afzonderlijke probleemgebieden kan, onder een zekere controle achteraf van de Raad, worden opgedragen aan de Commissie, die hiertoe overleg met de betrokken lidstaten voert. De aard van de veelal technische problematiek bij de afzonderlijke programma's leent zich immers niet voor gedetailleerde besluitvorming in de Raad, die zich beter kan beperken tot de vaststelling van het algemene beleidsinstrumentarium en van de marges waaraan de Commissie bij de toepassing ervan is gebonden.

In de hier geschetste opzet voor een toekomstig communautair landbouwbeleid zal het landbouwstructuurbeleid grotendeels vergemeenschappelijkt moeten worden. Juist bij een meer marktconform landbouwmarktbeleid hebben autonome nationale maatregelen tot verbetering en uitbreiding van het landbouwareaal ernstige storende gevolgen voor de niet-gesteunde producenten. Daarom zal de Gemeenschap ook in de landbouwsector haar, negatief integrerende, controle op nationale steunverlening meer moeten gaan toepassen en verscherpen. De aanbevelingen die hieromtrent voor de industrie in paragraaf 4.3 zijn geformuleerd, kunnen met enkele geringe aanpassingen ook voor de toetsing van het geheel of gedeeltelijk van overheidswege gefinancierde landbouwstructuurbeleid worden toegepast.

Doordat de rijkere en de echt marginale landbouwgebieden hier afzonderlijk zijn besproken, zou de gedachte kunnen postvatten dat een apart beleid voor tussenliggende overgangsgebieden nodig zou zijn. Er is echter sprake van een vloeiende overgang in het beleid, omdat wordt voorgesteld voor het gehele EG-gebied dezelfde prijzen te laten gelden en dezelfde controles van de Gemeenschap op de nationale steunverlening. Het enige verschil is dat naarmate gebieden meer marginaal en perifeer zijn, de EG-fondsen meer zullen worden aangesproken voor positieve maatregelen.

Een ander probleem vormt de financiering van de maatregelen die nodig zijn in de marginale gebieden om een meer marktconform beleid in de hele EG mogelijk te maken. Een eerste oriënterende berekening levert hierover het volgende beeld.

Thans kunnen de landbouwproducenten in de marginale gebieden hun hachelijk bestaan nog rekken, mede dankzij de verborgen steun van de consument via hoge marktordeningsprijzen. Bij een meer marktconform beleid zou althans een bedrag in deze grootte kunnen worden gebruikt voor de doelgerichte compenserende maatregelen in deze gebieden. Ruwweg gaat het dan om het volgende bedrag. De oppervlakte aan marginale landbouwgronden in de EG kan op 30% van het totaal worden gesteld, maar verdeling van de produktie over de Europese regio's is zo ongelijk dat deze 30% niet meer dan 10% van de totale produktiewaarde wordt voortgebracht [15]. Wanneer nu bij een meer marktconform beleid de prijsdaling gemiddeld over alle landbouwprodukten op 15% wordt geschat, is er sprake van een verborgen inkomensoverdracht van 1,5% van de produktiewaarde van de landbouw in de EG. Bedragen van een dergelijke orde van grootte kunnen zonder enige moeite worden gefinancierd uit de vermindering van de communautaire uitgaven voor het Garantiefonds van de landbouw die thans al ruim 13% van de produktiewaarde van de landbouw in de EG uitmaken en die voor een belangrijk deel wegvallen bij een meer marktgericht beleid. Het verschil tussen deze twee bedragen illustreert ook nog eens hoeveel van het huidige budget wordt opgeslokt door maatregelen die nodig zijn om de overproduktie weg te werken, en hoe weinig gunstige materiële gevolgen dit alles heeft voor dat waar het in feite om gaat: het verzekeren van redelijke levensomstandigheden in de marginale gebieden van de Gemeenschap.

In het voorgaande is betoogd dat hiervoor een beleid dat mede is gericht op de ontwikkeling van bedrijvigheid op het gebied van industrie en

[15] *Green Paper,* Statistical Annex.

diensten, niet kan worden gemist. De kosten hiervan zijn moeilijk te schatten, maar zij kunnen aanmerkelijk uitlopen boven de bedragen die nu via prijssteun naar de marginale gebieden worden geleid. Omdat het hier mede om landbouwpolitieke doelstellingen gaat, staat het EG-verdrag de financiering uit een communautaire heffing of een speciale opslag op de BTW op landbouwprodukten niet in de weg. Bij een gemiddelde prijsverlaging van zeker 10% en een totale produktiewaarde van ongeveer 150 miljard ECU bestaat hier alle ruimte. Door hiervan gebruik te maken kan meer van het huidige EG-budget vrij worden gemaakt voor niet-landbouwkundige doeleinden. Dit is uitstekend te verdedigen, omdat het leeuwedeel van de prijsverlaging bij een meer marktconform beleid ten goede komt aan de consument en daarmee aan de industriële en dienstensectoren in het welvarende gedeelte van de Gemeenschap.

6. SLOTBESCHOUWINGEN

6.1 De onvoltooide integratie en de institutionele problematiek

6.1.1 *De context*

De institutionele structuur van de Gemeenschap is tot dusver alleen zijdelings ter sprake gekomen, steeds in verband met de inhoudelijke problematiek van het onvoltooide integratieproces. Een op zich zelf staande analyse van de institutionele problematiek zou, naast de talrijke studies en rapporten die hierover de laatste vijftien jaar zijn uitgebracht, weinig nieuwe gezichtspunten hebben kunnen opleveren [1]. Zo'n analyse is, naar het oordeel van de WRR ook weinig vruchtbaar, omdat de vormgeving van de institutionele structuur van de Gemeenschap uiteindelijk meer zal worden bepaald door de beleidsinhoudelijke eisen die hieraan worden gesteld dan door de – tussen en binnen de lidstaten sterk uiteenlopende – politieke opvattingen over deze structuur.

Het kernprobleem is dat het institutionele bestel van de Gemeenschap indertijd is opgezet als de bovenbouw voor een integratieproces dat primair via de markt, dat wil dus zeggen door negatieve integratie, zou moeten verlopen. Dit bestel ging haperen toen de behoefte aan positieve beleidsintegratie veel omvangrijker bleek dan men bij de opstelling van het EEG-verdrag meende en toen de nationale belangen bij zo'n integratie met het uitgroeien van de overheidstaken steeds zwaarder gingen wegen. De concentratie van de besluitvorming bij de Raad van Ministers in zijn verschillende samenstellingen, de groter wordende invloed van nationale ambtelijke deskundigen in het besluitvormingsmechanisme en de feitelijke toepassing van de unanimiteitsregel bij vrijwel alle meer en minder belangrijke Raadsbeslissingen, weerspiegelen de verdere groei van de nationale 'interveniërende' staat in de jaren zestig en zeventig. Waar een steeds groeiende behoefte aan positieve integratie moest worden vervuld door een steeds minder soepel functionerend besluitvormingsmechanisme, waren omvangrijke tekorten in de binnen de Gemeenschap minimaal nodige beleidscoördinatie het voorspelbare gevolg.

Naar in de twee voorgaande hoofdstukken bleek, zullen de strikt nodige minimumoplossingen voor de materiële problematiek van de interne markt en van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de behoeften aan beleidsintegratie nog aanzienlijk vergroten. De tekortkomingen in het huidige institutionele bestel zullen dan nog zwaarder gaan wegen, en uiteindelijk aan een oplossing van de in dit rapport beschreven beleidsinhoudelijke vraagstukken in de weg staan.

Het communautaire besluitvormingsmechanisme schiet thans in drieërlei opzicht fundamenteel tekort. De verdere voltooiing van de interne markt en de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid eisen van de Gemeenschap talrijke beslissingen, die voor de inrichting van deze markt en van dit beleid richtinggevend zullen moeten zijn. Deze beslissingen zullen nogal eens belangrijke bevoegdheden van de lidstaten en in de nationale sfeer gevoelig liggend beleid raken. Het lijkt uitgesloten dat deze beslissingen

---

[1] Rapport van de werkgroep ad-hoc voor de behandeling van het vraagstuk van de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees parlement ('Rapport-Vedel'), *Bulletin der Europese Gemeenschappen*, Suppl. 4/72.
Rapport-Tindemans, *Bulletin der Europese Gemeenschappen*, Suppl. 1/76.
Rapport sur les Institutions européennes ('Rapport van de Drie Wijzen'), *Bulletin der Europese Gemeenschappen*, 1979/11, paragraaf 1.5.1 en 1.5.2

tijdig en behoorlijk tot stand zullen komen, indien feitelijk wordt vastgehouden aan de unanimiteitseis voor besluiten in de Raad.

De ervaringen met het gemeenschappelijk landbouwbeleid leren dat het communautaire besluitvormingsmechanisme niet is opgewassen tegen de eisen die aan een procesmatige beïnvloeding van de marktontwikkelingen en -verhoudingen zijn verbonden. Het wezenlijke knelpunt ligt hier in het sterk intergouvernementeel gekleurde, en door nationale ambtelijke deskundigen gedomineerde beslissingsproces in de Raad. Dit orgaan is, ook indien het bij meerderheid zou beslissen, niet opgewassen tegen de beleidsinhoudelijke en organisatorische vraagstukken die verbonden zijn aan het voeren van een sturende procespolitiek. Het aantal te nemen beslissingen, hun detaillering en de vaak ingewikkelde samenhangen tussen de afzonderlijke beslissingen gaan de besluitvormingscapaciteit van de Raad en van zijn voorportaal, het Comité van permanente vertegenwoordigers, verre te boven: iedere door de Raad zelf te voeren procespolitiek is derhalve gedoemd tot stagnatie en tot ondoeltreffendheid.

Een proces van economische integratie tussen ver ontwikkelde gemengde economieën raakt de kern van de taken die de nationale overheden uitoefenen. Naarmate de behoeften aan beleidsintegratie groter worden, zal dit proces dieper ingrijpen op beleidsgebieden waaromheen in de nationale sfeer de politieke meningsvorming zich sterk profileert. Waar dit proces de overdracht van wezenlijke bevoegdheden naar het gemeenschapsniveau eist, of de uitoefening ervan sterker zal gaan binden aan door de Gemeenschap gegeven coördinerende bevoegdheden, wordt de vraag naar de democratische dekking van het door en binnen de Gemeenschap gevoerde beleid acuut.

Deze drie knelpunten hangen onderling zo nauw met elkaar samen, dat ze als het ware uitnodigen tot het zoeken naar blauwdrukachtige oplossingen, die een verandering beogen van het huidige communautaire institutionele bestel in min of meer uitgesproken prefederale of federale richting. Het in 1984 door het Europees Parlement voorbereide en aangenomen ontwerpverdrag voor de Europese Unie vormt – een in menig opzicht bewonderenswaardig – voorbeeld van zo'n benadering [2]. Echter, evenmin als voor de oplossing van de materiële problematiek van het Westeuropese economische integratieproces zonder meer kan worden teruggegrepen op de theoretisch optimale bevoegdhedenverdeling in prefederale of federale staatsmodellen, kan dit, althans in de huidige stand van dit proces, voor de institutionele problematiek. Zolang er wezenlijke verschillen van inzicht tussen de lidstaten bestaan over de verder gelegen doeleinden van het economische integratieproces in West-Europa, is het onwaarschijnlijk dat de betrokken nationale regeringen bereid en bij machte zullen blijken op te treden als constituante voor een Gemeenschap met sterke prefederale of federale trekken. Het is ook de vraag of zo'n bovenstatelijke structuur wel levensvatbaar zou zijn. Economische integratie schept als zodanig geen staat. Het is dan ook in beginsel onjuist om voor de oplossing van de materiële en institutionele problemen die zich bij het integratieproces openbaren, terug te grijpen op constructies die nu juist een kwaliteit vooronderstellen, die de Gemeenschap niet heeft, namelijk die van 'staat' [3].

De dynamiek van het integratieproces heeft inderdaad de vervulling van essentiële overheidstaken onttrokken aan de lidstaten en op een daarboven geconstrueerd niveau gebracht. Dit proces van geleidelijke verschuiving van taken en bevoegdheden zal met de verdere voltooiing van de interne markt

---

[2] *Ontwerp-Verdrag tot oprichting van de Europese Unie*, aanvaard door het Europees Parlement op 14 februari 1984, Pb. 1984, C 77/33-52.

[3] H.P. Ipsen, 'Zum Parlaments-Entwurf einer Europäischen Union; *Der Staat*, 24. Band (1985), Heft 3, blz. 325-349.
T. Koopmans, 'De Europese Gemeenschappen en het Nederlandse staatsbestel'; *RM-Themis* 4/5 (1980), blz. 362-377, m.n. blz. 375-376.

zeker een versnelling ondergaan; het zal intensiever gaan inwerken op aloude taken en bevoegdheden ten aanzien van het buitenlands beleid (i.v.m. het gemeenschappelijke handelsbeleid), de binnenlandse veiligheid (i.v.m. het vrije verkeer van personen), defensie (i.v.m. het industriebeleid) en het begrotingsbeleid (onder meer i.v.m. de harmonisatie van belastingen). Het proces maakt op belangrijke gebieden van overheidszorg de lidstaten feitelijk handelingsonbekwaam en hun parlementen machteloos.

Voor de oplossing van de hieruit voortvloeiende vraagstukken van uit de publieke sfeer weglekkend handelingsvermogen en tekortschietende democratische legitimiteit zal aansluiting moeten worden gezocht bij de hoofdkenmerken van het huidige communautaire bestel. Zo'n probleemgerichte, bij het bestaande aanknopende benadering leidt op het eerste gezicht tot tweede- of derde-keusoplossingen. Deze hebben echter twee niet te onderschatten voordelen boven, in theorie, eerste-keusoplossingen. Zij zijn gemakkelijker vatbaar voor consensusvorming tussen de lidstaten en zij laten de toekomst van de Westeuropese economische integratie meer open dan een finalistische, op het model van een federatie of confederatie toegesneden blauwdruk. Het partiële karakter van de integratie en de uitzonderlijke, niet door eenheid maar door verscheidenheid getypeerde context waarin zij plaatsvindt, dwingen tot oorspronkelijkheid bij het zoeken naar oplossingen voor de institutionele vraagstukken van de Gemeenschap.

6.1.2 *Oplossingsrichtingen*

6.1.2.1 De verzachting van de unanimiteitsregel

Het loslaten van de unanimiteitseis in de besluitvorming van de Raad van Ministers is een lang gekoesterde wens, die niet alleen een rechtvaardiging vindt in het EEG-verdrag, maar ook wordt gesteund door de 'Sachzwänge' die een stagnerende communautaire besluitvorming schept. In een Gemeenschap met twaalf lidstaten zal het bereiken van een eenvoudige of gekwalificeerde meerderheid zeker niet gemakkelijk blijken. Niettemin schept het laten vallen van de unanimiteitseis aanzienlijk meer mogelijkheden voor een adequate besluitvorming. De leden van de Raad worden erdoor gedwongen tot grotere mobiliteit in hun standpuntbepaling. Waar ieder van hen in een minderheidspositie kan komen, wordt het minder eenvoudig strikt vast te houden aan door nationale belangen bepaalde standpunten. Voor de Commissie ontstaan in een bewegelijker en soepeler verlopende besluitvorming weer meer mogelijkheden haar verdragsmatige rol te spelen als initiatiefneemster en motor van de communautaire besluitvorming. Veel beter dan de Raad, waarvan de besluitvorming in zogeheten vakraden verkokerd is, kan de Commissie de beleidsinhoudelijke samenhangen tussen de verschillende dossiers bewaken. Wil zij de positie die de verdragsauteurs haar hebben ingeruimd, ten volle herkrijgen, dan zal zij haar eigen beleid ten aanzien van de gemeenschappelijke markt meer gezicht moeten geven en tegenover het halfjaarlijks wisselend presidium van de Raad beter moeten bewaken. Alleen dan heeft de in hoofdstuk 4 beschreven wenselijkheid van een communautair wetgevings*beleid* in een verder te voltooien interne markt enige kans van slagen. Zo herkrijgt het gemeenschapsbelang naast de uiteenlopende nationale belangen een eigen profiel. Indien het berust op een samenspel van de Commissie en het Europees Parlement, past dit resultaat bij de meest oorspronkelijke trekken van het communautaire institutionele bestel.

In de ontwerp-Europese Akte worden enkele aanpassingen in het EEG-verdrag voorgesteld, die een eindje in de hier aangegeven richting gaan. Voor de meeste verdragsbepalingen waarvan de toepassing van belang is voor de voltooiing van de interne markt, wordt, waar zij thans voorkomt, de unanimiteitseis opgeheven [4].

Op zich zelf is het per onderwerp herzien van de (praktijk van de) unanimiteitsregel een verkieselijke aanpak, omdat zo dit obstakel kan worden op-

---

[4] Conferentie van de Vertegenwoordigers van regeringen der Lid-staten, *ontwerp-Europese Akte*, Conf.-RGEM 4/86, Brussel 27 januari 1986, artikel 6.

geruimd waar het de ernstigste belemmeringen veroorzaakt, zonder dat de gegroeide praktijk ten principale ter discussie behoeft te worden gesteld. Indien echter voor zo'n aanpak wordt gekozen, moet zij wel systematisch per beleidsector worden gevolgd. Uit een oogpunt van inhoudelijke beleidscoördinatie is er weinig mee gewonnen, wanneer de unanimiteitsregel wordt afgeschaft op het ene beleidsonderdeel, maar gehandhaafd blijft op hiermee inhoudelijk verbonden andere beleidsonderdelen. Daarom valt het te betreuren dat verscheidene lidstaten, waaronder ook Nederland, met zich zelf in tegenspraak kwamen toen zij zich sterk maakten voor een *gedeeltelijke* opheffing van de unanimiteitseis met betrekking tot de toepassing van de verdragsbepalingen die relevant zijn voor de verdere voltooiing van de interne markt. Dit geldt in het bijzonder voor de harmonisatie van de indirecte belastingen en accijnzen, waar het vasthouden aan eenstemmigheid een ernstige belemmering zal opleveren voor het vrije verkeer van goederen en diensten en de liberalisatie van het goederenvervoer zal bemoeilijken [5].

6.1.2.2 Delegatie aan de Commissie

Voor het voldoen aan de behoeften aan een minimaal nodige beleidsintegratie in een verder voltooide interne markt, en in een te herzien gemeenschappelijk landbouwbeleid, is versoepeling van de besluitvorming in de Raad alleen niet voldoende. Daar waar van de Gemeenschap enigerlei vorm van procespolitiek wordt gevraagd, zal de Raad niet eraan kunnen ontkomen omvangrijke beleidsbevoegdheden aan de Commissie te delegeren. Hij kan hierbij wèl de doeleinden, instrumenten en het financiële kader aangeven, maar zal het geven van de nodige uitvoeringsregelingen en het nemen van de concrete beslissingen moeten overlaten aan de Commissie. Uiteraard houdt de Raad de bevoegdheid om de marges van het door de Commissie te voeren beleid achteraf en globaal bij te stellen. Het EEG-verdrag (artikel 155) liet voor zo'n delegatie al voldoende ruimte; in de ontwerp-Europese Akte wordt daarvoor nu een meer uitdrukkelijke rechtsbasis geschapen.

Nauw ermee verbonden is de noodzaak om de controle op de gefragmenteerde uitvoering in de nationale sfeer van het gemeenschapsbeleid – en van de naleving van de door de Gemeenschap uitgevaardigde coördinerende regelingen – te versterken. Vergroting van de eenheid en samenhang in het gemeenschapsbeleid is immers alleen zinvol indien deze ook in de uitvoeringsfase beter verzekerd zijn. Ook een versterking van de controlerende bevoegdheden van de Commissie vergt geen verdragswijziging. Het is aan de Raad om voor de uitvoering van deze taak de nodige mogelijkheden en middelen toe te staan.

De hier benadrukte noodzaak tot versterking van de positie van de Commissie bij de vooral door de Gemeenschap te voeren procespolitiek, betekent geen breuk met het institutionele bestel zoals dit door de verdragsauteurs is gewild. Hier wordt slechts de consequentie getrokken uit de sinds 1958 ten opzichte van de marktintegratie toegenomen betekenis van de positieve integratie. Indien de lidstaten niet bereid zouden zijn om deze consequenties te trekken, moeten zij erin berusten dat bepaalde vormen van beleid die nu nog in de nationale sfeer worden gevoerd, binnen de Gemeenschap zullen verdwijnen. Immers, indien de voltooide interne markt meebrengt dat bepaalde interventies niet meer zelfstandig kunnen of mogen worden gevoerd, zal men daarvoor op gemeenschapsniveau een adequate vervanging moeten zoeken. Adequaat betekent hier: voor een effectieve hantering vatbare bevoegdheden. Dit verband tussen de beleidsinhoudelijke en institutionele problematiek van het onvoltooide integratieproces is bij de onlangs afgesloten onderhandelingen over de aanpassing van het EEG-verdrag nog onvoldoende onder-

---

[5] *Ontwerp-Europese Akte*, ibid., artikel 17, dat voor de toepassing van artikel 99 EEG de unanimiteitsregel handhaaft.
Een vergelijkbare weeffout is te vinden in artikel 16, tweede lid van het ontwerp; daar wordt het eenstemmigheidsvereiste gehandhaafd voor richtlijnen die de opleidingseisen en de voorwaarden voor toegang tot de z.g. vrije beroepen betreffen.

kend [6]. Bij iedere stap ter verdere voltooiing van de interne markt, en ter nadere uitwerking van het zogenoemde flankerend beleid, zullen de lidstaten moeten overwegen of de aard van het te voeren beleid niet noopt tot een delegatie van beleidsbevoegdheden aan de Commissie. De schijnbaar zo voor de hand liggende oplossing om ter verzekering van nationale belangen de besluitvorming bij de Raad te houden, leidt tot een averechts resultaat: het voor goede behartiging van deze belangen nodige gemeenschapsbeleid blijft achterwege.

6.1.2.3 Parlementair-democratische controle

De feitelijke hantering van de unanimiteitsregel heeft de besluitvorming van de Raad onmiskenbaar een meer intergouvernementele inslag gegeven. Hierdoor lijken de nationale parlementen meer mogelijkheden te hebben gekregen om invloed uit te oefenen op het communautaire besluitvormingsproces. Dit leidt echter niet vanzelf tot een betere democratische controle op dit proces, want de invloed van de nationale volksvertegenwoordigingen werkt vooral negatief. Zij kunnen de totstandkoming van raadsbesluiten verhinderen of vertragen – naar bijvoorbeeld is gebleken bij de moeizame totstandkoming van het gemeenschappelijke visserijbeleid – maar niet, of heel moeilijk, bewerken dat gewenste besluiten wèl worden genomen. Zo gezien, kan de versterking van de invloed van de nationale volksvertegenwoordigingen tot verdere stagnaties leiden in de beleidsintegratie op gemeenschapsniveau en zo bijdragen tot een verder weglekken van publiek handelingsvermogen binnen de Gemeenschap [7]. De verdediging van de unanimiteitsregel met het argument dat hierdoor de nationale parlementair-democratische controle op het gemeenschapsbeleid kan worden verzekerd – op zich zelf strijdig met de structuur van het communautaire institutionele bestel – houdt dan ook zakelijk geen steek.

Het loslaten van de unanimiteitsregel en de uitbreiding van de beleidsbevoegdheden van de Commissie beperken weliswaar de ruimte voor de nationale parlementen om hun blokkerende invloed uit te oefenen, maar scheppen de voorwaarden waaronder de parlementair-democratische controle *op gemeenschapsniveau* beter kan worden uitgeoefend. In de institutionele structuur van de Gemeenschap ligt het potentiële zwaartepunt van de bevoegdheden van het Europees Parlement in de politieke controle die het kan uitoefenen op de beleidsvorming en -uitvoering van de Commissie [8]. Naarmate de invloed van de Commissie op de besluitvorming van de Raad zal toenemen en naarmate ook haar eigen beleidscompetenties groeien, zullen ook de terreinen voor de uitoefening van een effectieve controle door het Europees Parlement kunnen groeien. Hierop zal het zich moeten concentreren in zijn streven tot uitbreiding van zijn bevoegdheden.

---

[6] *Ontwerp-Europese Akte*, ibid.; artikel 10 voorziet wel in een, aanvullende algemene rechtsbasis, maar de verdragswetgever heeft er zich onvoldoende rekenschap van gegeven, dat het verder openen van de *mogelijkheid* tot delegatie niet voldoende is om het gebruik ervan te verzekeren.
Zo ontbreekt in het voorgestelde nieuwe artikel 100 A EEG ten onrechte een bepaling die het optreden van de Raad tot het vaststellen van de beginselen voor de harmonisatiewerkzaamheden van de Gemeenschap beperkt. Het ontbreken van zo'n bepaling zal een ernstige praktische hindernis voor de verwezenlijking van de interne markt tegen 1992 opleveren.

[7] Met name in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken heeft het parlement zich uitdrukkelijke bevoegdheden ten aanzien van het optreden van de nationale bewindslieden in de Raad vóorbehouden. Vgl.:
J.D.B. Mitchell, S.A. Kuipers en B. Gall, 'Constitutional Aspects of the Treaty and legislation relating to British Membership'; in: *Common Market Law Review*, 1972, vol. IX, blz. 134-166.
O. Due en Cl. Gulmann, 'Constitutional Implications of the Danish Accession to the European Communities'; in: *Common Market Law Review*, 1972, vol IX, blz. 256-270.

[8] Vgl. P.J.G. Kapteyn, in: P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*; Deventer, Kluwer, 1980, blz. 96-99.
K. Pöhle, in: H. Von der Groeben, H. Von Boeckh, J. Thiesing e.a., *Kommentar zum EWG-Vetrag*, 2 Bände, 3. Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1983, Band I, blz. 47-57.
H.P. Ipsen, op.cit., blz. 339-345.

De ervaringen van de laatste vijfentwintig jaar leren dat de politieke marges voor het economische integratieproces in West-Europa uiteindelijk door de lidstaten gezamenlijk worden bepaald. Het binnen deze, te verruimen, marges plaatsvindende gemeenschapsbeleid is het eigenlijke object van de democratische controle op gemeenschapsniveau. In het communautaire institutionele bestel zit een typerende spanning gebouwd tussen enerzijds nationale en intergouvermentele elementen en anderzijds gemeenschappelijke en bovennationale elementen. Deze spanning wordt weerspiegeld in de verdeling van de inhoudelijke beleidsbevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten.

Ontegenzeggelijk heeft de ontwikkeling van het institutionele bestel en van de materiële bevoegdheden van de Gemeenschap in meer federale richting theoretische voordelen, omdat zij het mogelijk zou maken vele van de in dit rapport uitgewerkte tweede- en derde-keusoplossingen te vervangen door eerste-keusoplossingen. Zolang echter tussen de regeringen van de lidstaten geen fundamentele consensus bestaat over deze ontwikkeling als perspectief voor het integratieproces, is het weinig zinvol de spanning tussen de communautaire en intergouvernementele elementen in het gemeenschapsbestel op te lossen door uitbreiding van de controle van het Europees Parlement op de besluitvorming van de Raad [9]. De eisen die het integratieproces de komende tijd aan het besluitvormingsmechanisme van de Gemeenschap zal stellen, maken het, ook indien de minst ingrijpende oplossingen worden gekozen, waarschijnlijk dat de rol van de Commissie meeromvattend zal worden en dat de Raad zich meer tot het geven van de hoofdoriëntaties zal moeten beperken. Daar ligt de potentiëel vrij grote speelruimte van het Europees Parlement bij zijn streven tot versterking van zijn controle op het gemeenschapsbeleid [10].

6.1.3 *Het Hof van Justitie en de rechtsorde van de Gemeenschap*

6.1.3.1 Context

In dit rapport is de rechtspraak van het Hof van Justitie herhaaldelijk ter sprake gekomen als een gegeven dat de loop van het integratieproces diep beïnvloedt. Een overzicht van de onvoltooide integratie en de institutionele problematiek is niet volledig zonder een korte kenschets van de positie die het Hof inneemt in het door de gemeenschapsverdragen beheerste integratieproces en van de knelpunten die zich hier voordoen.

De positie van deze instelling berust op drie beginselen, waarvan zij er twee zelf uit de verdragen heeft afgeleid.

Het eerste beginsel is de kwalificatie van het door de verdragen beheerste gemeenschapsverband als een zelfstandige rechtsorde, waarvan de rechtsregels voorrang genieten boven daarmee strijdige nationale bepalingen. Hiermee wordt het oordeel over de verhouding tussen het gemeenschapsrecht – en over de daaruit voor de lidstaten voortvloeiende verplichtingen – en het nationale recht onttrokken aan het oordeel van de nationale (grond-)wetgever en aan dat van de nationale (constitutionele) rechter. Doordat het Hof zich dit oordeel heeft voorbehouden, verzekerde het in beginsel de eenheid

---

[9] Vgl. ontwerp-Verdrag tot oprichting van de Europese Unie, artikelen 36-38. Zie hieromtrent: R.H. Lauwaars, 'De Europese Unie: Het ontwerp-Verdrag van het Europese Parlement en het rapport van het Comité-Dooge'; in: *Sociaal-Economische Wetgeving*, juni 1985, 33e jaargang nr.6, blz. 398-409.

[10] H.P. Ipsen, ibid., blz. 336-340, merkt terecht op dat in het ontwerp-Verdrag tot oprichting van de Europese Unie de positie van de Commissie als gemeenschapsexecutieve onderbelicht is gebleven. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de ontwerp-Europese Akte.

en gelijkheid in de toepassing en interpretatie van het gemeenschapsrecht [11].

Het tweede beginsel is dat verdragsbepalingen, die, voldoende nauwkeurig omschreven, onvoorwaardelijke verplichtingen voor de lidstaten inhouden, rechtstreekse werking hebben. Particulieren hebben de bevoegdheid om voor de nationale rechter een beroep op rechtstreeks werkend gemeenschapsrecht te doen tegen daarmee strijdige nationale regels. Ingevolge het eerste beginsel is de nationale rechter dan gehouden de nationale rechtsregels buiten toepassing te laten [12].

Het derde beginsel is de, in artikel 177 EEG, besloten liggende samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof van Justitie ter verzekering van de uniforme uitlegging en toepassing van het gemeenschapsrecht. Het belang van deze pijler is gegroeid naarmate het Hof van Justitie een ruimer bereik gaf aan het leerstuk van de rechtstreekse werking en het secundaire gemeenschapsrecht – verordeningen en richtlijnen - in omvang en reikwijdte toenam [13].

Op basis van deze drie beginselen is – in samenwerking tussen het Hof van Justitie en de nationale jurisdicties – een rechtspraktijk tot stand gekomen die aan de communautaire rechtsorde, ook in de nationale sfeer, een eigen profiel heeft gegeven en die het Westeuropese integratieproces sterk heeft verrechtelijkt [14]. Geen beschouwing over de perspectieven van dit proces kan aan deze typerende trek voorbijgaan.

Doordat de eigen rechtsorde van de Gemeenschap het economische integratieproces in West-Europa inhoudelijk richting geeft en tevens de behaalde resultaten ervan bewaakt, heeft dit proces een grote mate aan stabiliteit en een eigen dynamiek gekregen. Stabiliteit, omdat de eigen rechtsorde van de Gemeenschap het 'acquis' van de tot dusver verwezenlijkte integratie als het ware afschermt van de wisselvalligheden die samenhangen met de economische ontwikkelingen en de veranderlijke politieke inzichten. Dynamiek, omdat binnen de eigen rechtsorde van de Gemeenschap de marktactoren individuele rechten en aanspraken hebben, waarvan de omvang en reikwijdte door de communautaire rechter worden bepaald en die zij tegenover de beleidsmatige pretenties van de nationale instanties kunnen handhaven. Zo is, door de sleutelpositie die het Hof van Justitie inneemt, het Westeuropese integratieproces ten dele een proces van voortschrijdende rechtsverwerkelijking tussen justitiabelen en rechterlijke instanties, dat zich onttrekt aan de naar tijd en plaats wisselende politieke en beleidsmatige inzichten van de communautaire en nationale beleidsinstanties.

---

[11] HvJ 15 juli 1964, 6/64, *Costa v. E.N.E.L.*, Jur. (1964), 143.
HvJ 17 december 1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Jur. (1970), 1125.
HvJ 9 mei 1978, 106/77, *Simmenthal*, Jur. (1978), 629.
R. Kovar, 'Rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux'; in: Commission des Communautés européennes, *Trente ans de droit communautaire*, coll. 'Perspectives européennes', Luxembourg, Office des publications officiëlles des Communautés européennes, 1982, blz. 115-157, m.n. blz. 118-137.

[12] Voor het eerst uitgesproken in: HvJ 5 februari 1963, 26/62, *N.V. Van Gend en Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*, Jur. (1963), 1.
R. Kovar, op.cit., blz. 145-158.

[13] Alleen Nederlandse rechterlijke instanties hebben zich tot 1 maart 1986 241 maal met prejudiciële vragen tot het Hof van Justitie gewend, daaronder de burgerlijke rechter in alle instanties (kantonrechter, rechtbank, gerechtshof en Hoge Raad) en alle belangrijke administratiefrechtelijke jurisdicties (aanvankelijk vooral het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, de Centrale Raad van Beroep en de Tariefcommissie, naderhand ook de Afdeling voor Geschillen van Bestuur van de Raad van State en de Afdeling Rechtspraak van die Raad).
In de loop des tijds is de frequentie waarmee de Nederlandse rechter zich tot het Hof van Justitie richt, gestadig hoger geworden. Ten aanzien van de andere lidstaten is een sterk vergelijkbaar beeld te bespeuren.

[14] Op dit aspect wijst Koopmans, in 'De Europese Gemeenschappen en het Nederlandse staatbestel', op.cit. blz. 372.
In dezelfde zin: Fr. Jacobs en K. Karst, 'The 'Federal' Legal Order: The USA and Europe Compared – A Juridical perspective' in: *Integration through Law – Europe and the American Federal Experience*, Vol. I., Book I, New York/Berlin, Walther de Gruyter, 1985, blz. 169-243.

6.1.3.2 Knelpunten

De zo in het oog lopende plaats die het Hof van Justitie aan het gemeenschapsrecht als het voertuig van de economische integratie heeft gegeven, dwingt ertoe de mogelijke knelpunten in de werking van de communautaire rechtsorde onder ogen te zien. De verdere vooruitgang van het integratieproces zal immers mede afhangen van de mate waarin de werking van de communautaire rechtsorde kan worden verzekerd.

Het belangrijkste knelpunt is ongetwijfeld de verhouding tussen negatieve en positieve integratie. Deze is hierboven vooral beschreven als een politiek, bestuurlijk en economisch probleem. De relatie tussen beide vormen van integratie is echter ook een juridisch vraagstuk. Het Hof van Justitie heeft zijn 'grote' arresten vooral gewezen bij zijn interpretatie van de negatief integrerende bepalingen van het EEG-verdrag [15]. In zijn jurisprudentie heeft het Hof die bepalingen in hun onderlinge samenhang en lettend op de doelstellingen van het verdrag uitgelegd. Het is hierbij menigmaal verder gegaan dan de letter van de afzonderlijke bepalingen op het eerste gezicht lijkt toe te laten. De communautaire rechter kon dit doen, omdat hij duidelijke aanknopingspunten vond in het systeem en de doeleinden van het verdrag. Zo heeft het Hof belangrijke obstakels voor de negatieve integratie weggenomen: de aan het EEG-verdrag te ontlenen rechten voor particulieren zijn uitgebreid, de omvang van beperkingen en verplichtingen voor de lidstaten nam navenant toe.

Zowel de voor- als tegenstanders van de prominente rol die het Hof van Justitie is gaan vervullen, hebben geruime tijd zijn functie onjuist gewaardeerd. Waar de tegenstanders spraken van 'ongefundeerd rechterlijk activisme', spraken de voorstanders van het 'dynamisch-progressieve' beleid van het Hof [16]. Beide groepen zagen aanvankelijk over het hoofd dat het Hof in zijn systematische interpretatie zorgvuldig ervoor waakt te blijven binnen de functionele grenzen van zijn rechterlijke taak. Deze instelling kan door het verdrag onvoorwaardelijk aan de lidstaten opgelegde verplichtingen in hun onderlinge samenhang uitleggen, maar zij kan haar oordeel niet in de plaats stellen voor dat van de Raad of de Commissie, waar de verwezenlijking van de in het verdrag neergelegde doelstellingen een *positief handelen* van de instellingen vergt. Het Hof van Justitie is geen beleidsinstantie en als zodanig heeft het ook nimmer willen optreden. Kortom, de rol van het Hof als 'motor' van de integratie is gebonden aan in de verdragen zelf opgesloten liggende grenzen. Als men deze grenzen niet onderkent, verwacht of vreest men te veel van de gemeenschapsrechter.

Intussen hebben de resultaten die het Hof heeft geboekt bij het openen en verzekeren van de door het EEG-verdrag beoogde negatieve integratie, een keerzijde. Doordat deze integratie niet tijdig en onvoldoende is gevolgd door

---

[15] HvJ 5 februari 1963 26/62, (nt. 12) had betrekking op de negatief integrerende standstill-bepaling van artikel 12 EEG;
HvJ 11 juli 1974, 8/74, *Procureur des Konings v. B. en G. Dassonville*, Jur. (1974), 837, heeft betrekking op het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in het tussenstaatse handelsverkeer van artikel 30 EEG.
HvJ 21 juni 1974, 2/74, *J. Reyners v. Belgische Staal*, Jur. (1974), 631, heeft betrekking op het discriminatieverbod van artikel 52 EEG (vrij verkeer van vestiging).
HvJ 31 januari 1984, gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *Graziana Luisi en Guiseppe Carbone v. Ministerie van de Schatkist*, Jur. (1984), 377, heeft o.a. betrekking op de vrijheden van dienstverlenings- (art. 59 EEG) en betalingsverkeer (art. 106 EEG).

[16] Vgl. L.J. Brinkhorst, annotatie bij HvJ 17 december 1970, 33/70 *S.p.a. SACE v. Ministerie van Financiën van de Italiaanse Republiek*, Jur. (1970), 1213, in: *Common Market Law Review*, 1971, vol. VIII, blz. 384-392, waarin de wat activistisch klinkende kwalificatie van 'progressief-dynamische' interpretatie van Gemeenschapsrecht doorklinkt. Eveneens sterk in deze richting – 'creeping legislation' door het HvJ – : W. van Gerven, 'Verleden en toekomst van het Europese kartelrecht in een waarden georiënteerd perspectief', in: P. VerLoren van Themaat, G.J. Linssen, B. Baardman e.a. *Europees kartelrecht anno 1973*; Serie 'Europese Monografieën' nr. 16, Deventer, Kluwer 1974, blz. 175-214.
P.J.G. Kapteyn, in Kapteyn en VerLoren van Themaat, op.cit., blz. 113-115, wijst terecht op de gevaren die kleven aan een overaccentuering van de rechtscheppende functie van het Hof van Justitie. In gelijke zin: H. Rasmussen. 'La Cour de Justice' in: *Trente ans de droit communautaire*, op.cit., blz. 159-205, m.n. blz. 200-205.

positieve integratie, heeft zich een breed front geopend waarop in de nationale sfeer de communautaire rechtsorde met het nationale bestuursrecht in conflict kan komen. In vrijwel alle lidstaten – Nederland niet uitgezonderd – blijken de bevoegde nationale wetgevende en bestuurlijke instanties te weinig alert in de beoordeling van de gevolgen van de jurisprudentie van het Hof voor hun bevoegdheden [17]. Indien men in de nationale sfeer nalaat de nodige consequenties te trekken uit de juridische beperkingen die deze jurisprudentie voor het nationale beleid kan inhouden, neemt men bewust of onbewust het risico dat handelingsvermogen in de nationale sfeer teloor gaat, zonder dat hiervoor tijdig compensatie kan worden geboden op gemeenschapsniveau.

Het tweede knelpunt zit in de kwetsbaarheid van de communautaire rechtsorde. Het gemeenschapsrecht kent nauwelijks sancties tegen lidstaten die zich daaraan niet houden. Sterker nog dan een nationale rechtsorde veronderstelt de communautaire rechtsorde dat de rechtssubjecten zich spontaan in overeenstemming daarmee zullen gedragen. De tussenkomst van de gemeenschapsrechter ten aanzien van in gebreke blijvende lidstaten zou een betrekkelijke uitzondering moeten blijven en vooral moeten plaatsvinden indien er gerede twijfel is over de inhoud en omvang van de verplichtingen die op de lidstaten rusten. Een van de grootste gevaren voor de communautaire rechtsorde – en daarmee voor de voortgang van het integratieproces – is het gebrek aan zelfdiscipline van de lidstaten bij de naleving van de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen. Hierin doen zich tal van gradaties voor: slordigheid of traagheid bij de naleving van gemeenschapsvoorschriften; het bewust zoeken naar lacunes in het gemeenschapsrecht; verkapt niet-normconform gedrag in de verwachting dat het wel onopgemerkt zal blijven; openlijke inbreuken op het gemeenschapsrecht, vooral op grond van de overweging dat tussen het plegen daarvan en de uiteindelijke uitspraak van het Hof van Justitie zoveel tijd ligt dat de overtreding 'loont'. Wanneer de premie op niet-normconform gedrag in termen van nationale beleidsbelangen hoog kan zijn, lijken de lidstaten zich veelal tegenover de communautaire rechtsorde eenzelfde vorm van berekenend gedrag te veroorloven als zij zeggen te betreuren in het gedrag van de burgers tegenover de eigen rechtsorde [18]. De risico's van zo'n calculerende houding zijn moeilijk te overschatten. De gevaren van retorsiemaatregelen en beleidsconcurrentie kwamen al ter sprake, evenals het gevaar dat een overheid die zich manifest illegaal tegenover het gemeenschapsrecht gedraagt aan legitimiteit verliest tegenover de eigen burgers. Het meest wezenlijke risico is wellicht dat de relatief breekbare communautaire rechtsorde aan werking gaat inboeten. Daarmee zouden de lidstaten die beweren de verdere voortgang van het integratieproces te wensen, dit proces beroven van zijn belangrijkste stabiliserende factor. Beleid dat zich onttrekt aan de werking van het communautaire recht, maakt zich afhankelijk van het wisselend mozaïek van de krachtsverhoudingen tussen de lidstaten en leidt, bij gebrek aan bestendigheid, tot weinig.

Het derde knelpunt in de werking van de communautaire rechtsorde is dat

---

[17] De lijst van Nederlandse regels die met het gemeenschapsrecht onverenigbaar bleken en derhalve buiten toepassing moesten blijven is lang. Vlg. o.a.
HvJ 24 januari 1978, 82/77, *Openbaar Ministerie van het Koninkrijk der Nederlanden v. J.P. van Tiggele*, Jur. (1978), 25.
HvJ 16 december 1980, 27/80, *Officier van Justitie v. A.A. Fietje*, Jur. (1980), 3839.
HvJ 19 februari 1981, 130/80, *Fabriek voor hoogwaardige voedingsprodukten Kelderman B.V.*, Jur. (1981), 527.
HvJ 26 februari 1980, 94/79, *Strafgeding tegen Pieter Vriend*, Jur. (1980), 327.
HvJ 17 maart 1983, 94/82, *Strafgeding tegen de Kikvorsch Groothandel-Import-Export BV*, Jur. (1983), 947.
HvJ 17 september 1980, 730/79, *Philip Morris Holland BV v. Commissie van de Europese Gemeenschappen*, Jur. (1980), 2671.
HvJ 26 november 1985, 182/84, *Strafgeding tegen Miko B.V.*, nog niet gepubliceerd.
In al de hier genoemde gevallen kon bij voorbaat redelijkerwijs worden aangenomen dat de in het geding zijnde Nederlandse regelgeving van een uiterst twijfelachtig gehalte was.

[18] Evenzo: J. Pelkmans, *De interne EG-markt voor industriële produkten*; WRR-serie 'Voorstudies en achtergronden', nr. V47,'s-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 45-47.

de Commissie onvoldoende bij machte is een systematisch toezicht op de naleving ervan door de lidstaten uit te oefenen. Een analyse van de belangrijkste jurisprudentie over het materiële gemeenschapsrecht leert dat hieraan meestal door particulieren voor de nationale rechter tegen de nationale administraties aangespannen procedures ten grondslag liggen [19]. Of, waar en ten aanzien waarvan zo'n procedure wordt aangespannen berust vaak op betrekkelijke toevalligheden, zoals de beschikbaarheid van een particuliere partij die het uithoudingsvermogen, de financiële middelen en de wil heeft om een langdurig en vaak duur rechtsgeding te beginnen. De verzekering van de werking van het gemeenschapsrecht wordt hierdoor wat brokkelig, niet het minst omdat andere dan de direct betrokken nationale instanties weinig geneigd zullen zijn spontaan de mogelijke consequenties uit de uitspraak van het Hof te trekken. Men pleegt pas geleidelijk, wanneer er meer uitspraken zijn gekomen, wakker te worden.

Het is onvoldoende om de werking van het gemeenschapsrecht te laten afhangen van de initiatieven die particulieren ontplooien. Er zijn delen van het gemeenschapsrecht waar dergelijke initiatieven zeldzaam zijn; lang niet altijd zijn het particuliere belang en het communautaire belang bij de naleving van een bepaalde rechtsregel congruent; niet zelden ook kunnen in de ene lidstaat betrekkelijk eenvoudig gedingen waarbij de uitlegging en toepassing van het gemeenschapsrecht een rol speelt worden aangebracht, terwijl dit in andere lidstaten heel moeilijk is. Aanzienlijke geografische verschillen in de werking van het gemeenschapsrecht zullen van dit laatste het gevolg zijn. De conclusie is dan ook onvermijdelijk dat het tekortschietende vermogen van de Commissie bij haar toezicht op de naleving van het verdrag een reëel bezwaar oplevert voor de effectieve en uniforme werking van het gemeenschapsrecht [20].

6.1.3.3 Oplossingsrichtingen

In een verder voltooide interne markt zal het belang van een goed werkende communautaire rechtsorde zeker niet verminderen. Integendeel, op een verder geopende en van belemmeringen bevrijde gemeenschappelijke markt zullen de marktactoren gevoeliger en kwetsbaarder worden voor ongelijkheden en onzekerheden in de toepassing van het gemeenschapsrecht. Inbreuken door lidstaten op hun verplichtingen zullen zowel voor particulieren als voor de overige lidstaten een onmiskenbaar grotere uitstraling krijgen. De door de Gemeenschap uitgevaardigde regelingen zullen, ook bij een sober en terughoudend wetgevingsbeleid, gaan toenemen in aantal en, voor het nationale beleid, in indringendheid. De in hoofdstuk 4 gegeven beschouwingen laten omtrent het laatste geen twijfel. Omdat geen gemengde economische orde, hoe ook de verhouding tussen de budgetallocatie en de marktallocatie precies is geregeld, het kan stellen zonder eenheid, gelijkheid en zekerheid in de toepassing van de rechtsnormen die haar werking beheersen, verdient in een verder te voltooien gemeenschappelijke markt de integriteit en functionering van de communautaire rechtsorde grote aandacht. De Gemeenschap en de lidstaten kunnen het zich niet blijvend veroorloven voorbij te gaan aan de rechtspolitieke consequenties die de liberaliserende jurisprudentie van het Hof van Justitie voor het overheidsbeleid binnen de Gemeenschap heeft. Als de jurisprudentie van het Hof beperkingen aanbrengt op de beleidsbevoegdheden van de lidstaten, dwingt dat tot rechtspolitieke keuzen: ofwel de lidstaten brengen hun nationale beleid binnen de door het gemeenschapsrecht toegelaten marges, ofwel zij trachten de door het Hof aangewezen bressen op gemeenschapsniveau te dichten. De slechtste keuze is de thans

[19] Alle in de noten 11, 12 en 15 aangehaalde 'grote arresten' van het Hof van Justitie zijn gewezen in prejudiciële uitspraken. De waakzaamheid van particulieren die opkomen voor hun aan het gemeenschapsrecht te ontlenen rechten, is voor de handhaving en gelijke werking van dat recht dan ook tenminste zo belangrijk geweest als de controlerende functie van de Commissie. De laatste komt niet zelden eerst in beweging, nadat het Hof van Justitie in een prejudiciële uitspraak het ijs heeft gebroken.

[20] Evenzo: H.A.H. Audretsch, *Supervision in European Community Law*; 2nd. edition, Deventer, Kluwer 1985.

in de praktijk veelal gevolgde: het blijven doormodderen met juridisch twijfelachtige of zelfs ronduit onrechtmatige interventies, totdat de rechter ook daaraan een halt toeroept [21].

De betekenis van de rechtspraak van het Hof voor de nationale beleidspraktijk is in de regel slechts bekend bij een kleine groep van insiders. Het verdient daarom aanbeveling dat de Commissie periodiek een samenvattend overzicht van die jurisprudentie publiceert en daarbij bekend maakt welke gevolgen deze naar haar oordeel heeft voor het beleid dat de lidstaten voeren. In de nationale sfeer zou een dergelijk initiatief een vervolg kunnen krijgen in een op gezette tijden aan de bij het wet- en regelgevingsproces betrokken instanties toe te zenden jurisprudentie-overzicht, met beredeneerde conclusies ten aanzien van de geldende en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving. Tot nu toe plegen de nationale administraties rechterlijke uitspraken waarbij nationale voorschriften nationale administratieve praktijken in strijd met het gemeenschapsverdrag worden geoordeeld, als 'bedrijfsongevallen' te presenteren, ook als de gewraakte regels of praktijken manifest onrechtmatig zijn. Een periodiek overzicht als hier bedoeld, ontneemt hun bij voorbaat de rechtvaardiging van argeloze onwetendheid.

De Commissie zal haar controle op de naleving van het gemeenschapsrecht meer moeten systematiseren naar beleidsgebied, naar beleidsbelang, naar te verwachten (gebrek aan) beleidsconformiteit en naar gevolgen voor de eenheid en werking van de gemeenschappelijke markt. De groeiende omvang van het positieve gemeenschapsrecht en grote verscheidenheid in de nationale uitvoeringspraktijk zullen deze taak verder gaan bemoeilijken. De opbouw van een met adequate bevoegdheden uitgerust inspectie-apparaat lijkt een eerste, nuttige stap. Deze wens zullen de lidstaten moeten honoreren. Als zij hiertoe niet bereid blijken, kan de Commissie de informatie over de nationale beleidspraktijk zeker ten dele uitbesteden aan deskundige universitaire instituten in de lidstaten. Deze kunnen op gevoelige beleidsgebieden het nationale optreden consequent volgen en periodiek de Commissie daarover inlichten.

Een belangrijk knelpunt in de controle op inbreuken op het gemeenschapsrecht ligt in de zware en tijdrovende procedure van artikel 169 EEG, waarbij de Commissie een lidstaat in gebreke kan stellen wegens niet-nakoming van het verdrag. De ambtelijke fase hiervan is arbeidsintensief en wordt niet zelden verlengd doordat door in gebreke zijnde lidstaten uitwijkings- en vertragingstactieken worden toegepast. De tijdspanne tussen de eerste vaststelling van een manifeste inbreuk tot de uiteindelijke aanhangigmaking van een klacht bij het Hof neemt vaak jaren in beslag. Het verdient daarom aanbeveling de Commissie de bevoegdheid te geven rechtstreeks bij het Hof van Justitie in beroep te gaan tegen nationale handelingen die manifest met het gemeenschapsrecht in strijd zijn. De 'manifeste strijdigheid' kan liggen in de onvoorwaardelijkheid en duidelijkheid van de verplichting, bijvoorbeeld de naleving van termijnen in richtlijnen, de aanwezigheid van precedenten, het niet-naleven van procedurevoorschriften enzovoort. Deze aanbeveling stoelt op de jurisprudentie van het Hof van Justitie in de ingevolge artikel 169 EEG aangebrachte zaken: betrekkelijk zelden blijkt de uitslag daarvan af te hangen van juridische onzekerheden die het Hof in zijn motivering apart moet wegnemen [22].

---

[21] Ook Nederland gaat hierin niet helemaal vrijuit. De aan de uitspraken van het HvJ 20 mei 1976, 104/75, *Adriaan de Peijper*, Jur. (1976), 613 en 6 oktober 1981, 246/80, *C. Broekmeulen v. Huisarts Registratie Commissie*, Jur. (1981), 2311, ten grondslag liggende feiten spreken bepaald niet voor de goede trouw van de betrokken Nederlandse instanties.

[22] Het EEG-verdrag voorziet thans in twee gevallen in de bevoegdheid van de Commissie om zich, zonder voorafgaande administratieve voorprocedure, rechtstreeks tot het Hof van Justitie te wenden. Vgl. artikel 93, tweede lid EEG en artikel 225, tweede lid EEG.
De ontwerp-Europese Akte, artikel 18, voorziet in de introductie van een dergelijke bevoegdheid van de Commissie, of een lidstaat, wanneer misbruik wordt gevreesd van de in het nieuwe artikel 100A, vierde lid, voorziene ontsnappingsclausule.

6.2 De onvoltooide integratie en Nederland

6.2.1 *Nederland en de Gemeenschap*

De Nederlandse belangen bij de Westeuropese economische integratie zijn groot. In hoofdstuk 3 is een indicatieve weergave gegeven van de belangen van de Nederlandse industrie en van de Nederlandse landbouw bij respectievelijk de interne markt voor industrieprodukten en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Voor de commerciële dienstverlenende activiteiten is de betekenis van de interne markt in wording zeker niet geringer dan voor de industriële en agrarische sectoren. Er moet rekening mee worden gehouden dat op den duur het Nederlandse belang bij de verdere voltooiing van de interne markt voor diensten groter zal blijken te zijn dan bij die van de interne markt voor industrieprodukten. Overigens geeft een cijfermatige weergave, in termen van huidige uitvoercijfers naar de andere lidstaten, van de belangen van het Nederlandse bedrijven bij de voortgang van de economische integratie een te eenzijdig beeld. Naar in de hoofdstukken 3 en 4 al is aangegeven, betekent de verdere voltooiing van de interne markt niet alleen dat (nog) bestaande belemmeringen worden weggenomen, maar ook dat die interne markt het ruimere kader voor de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse industrie zal gaan vormen. Zij krijgt daarmee de armslag die nodig is voor aanpassing aan de technologische en economische ontwikkelingen die zich op de wereldmarkt voordoen, en waarvoor de nationale markt te krap bemeten is.

Hier staat tegenover dat de industrie dan zal zijn blootgesteld aan verscherpte concurrentie, zodat haar concurrerend vermogen uiteindelijk bepalend zal blijken voor de mate waarin zij die mogelijkheden zal kunnen benutten. Naar in hoofdstuk 4 bleek, zal de Nederlandse industrie aanzienlijk minder dan thans kunnen terugvallen op specifiek op haar gericht overheidsbeleid. Ditzelfde geldt in grote trekken voor het Nederlandse dienstverlenend bedrijfsleven. Ook dat zal grotere ontplooiingsmogelijkheden krijgen, maar de beschermende nationale regulering zal grotendeels wegvallen.

Voor de Nederlandse landbouw, die als sector de door de interne markt voor landbouwprodukten geboden kansen heeft weten te benutten, zal de welhaast onvermijdelijke heroriëntatie van het gemeenschappelijke landbouwbeleid van wezenlijk belang blijken. In hoofdstuk 5 is uiteengezet dat een proces van geleidelijk voortschrijdende produktiequotering voor de Nederlandse landbouw erg ongunstig zal kunnen uitvallen, omdat dit de marges voor aanpassingen en de invoering van nieuwe teelten en produktiemethoden – van oudsher een van de sterkste zijden van de Nederlandse land- en tuinbouw – structureel zal beperken. Maar ook de oplossingsrichting van een meer op marktconformiteit gericht landbouwmarktbeleid zal voor de afzonderlijke agrarische producenten in Nederland op den duur diepingrijpende gevolgen hebben. Zo'n beleidsrichting zal weliswaar de ontwikkelings- en expansiemogelijkheden van de Nederlandse landbouw in beginsel open houden, maar binnen deze sector omvangrijke structurele aanpassingen vergen. De te maken beleidskeuzen zullen in ieder geval voor de Nederlandse landbouwsector van vitaal belang zijn.

Zoals de verdere voortgang van het Westeuropese economische integratieproces voor het Nederlandse bedrijfsleven van grote betekenis zal blijken te zijn, is ook de stagnatie van dit proces dat. Het lijkt erop dat afzonderlijke ondernemingen en het georganiseerde bedrijfsleven in Nederland steeds scherper beginnen te onderkennen dat een stagnatie van het integratieproces uiteindelijk negatief zal uitwerken op de noodzakelijke aanpassing en verdere ontplooiing van de economische bedrijvigheid in West-Europa, dus ook in Nederland. Zij zien menigmaal scherper dan de betrokken overheden dat de voortgang van het integratieproces niet alleen nieuwe mogelijkheden, maar ook nieuwe risico's zal scheppen. Het gaat hier in zekere zin om een proces waarvan de afloop onzeker is voor de individuele betrokkenen en voor belangrijke nationale bedrijfstakken. De verdere voltooiing van de gemeenschappelijke markt schept kansen en ontplooiingsmogelijkheden, echter geen

waarborgen voor het op dezelfde voet kunnen voortbestaan. De nationale overheden, de Nederlandse niet uitgezonderd, zullen dergelijke garanties ook niet kunnen geven. Echter, de betekenis die de gemeenschappelijke markt tot dusver voor het Nederlandse bedrijfsleven heeft gekregen, geeft een – belangrijke – aanwijzing ervoor dat het ook de mogelijkheden van een verder voltooide markt zal weten te benutten.

De belangen van de Nederlandse economie bij de verdere voortgang van het Westeuropese integratieproces, maken dit proces ook een essentiële factor in het Nederlandse beleid. Stagnatie of vooruitgang in de economische integratie is geen natuurverschijnsel. Ons land is als verdragspartij en krachtens zijn vertegenwoordiging in de Raad een actor bij dit proces. Het kan de afloop ervan mede beïnvloeden. De betekenis van Nederland als partij in de politieke besluitvorming ten aanzien van de Gemeenschap is sinds het begin van de jaren zeventig onmiskenbaar verminderd. De belangen die ons land heeft bij de verdere ontwikkeling van de economische integratie in gemeenschapsverband, dwingen er echter toe ook deze geringere rol niet te licht en niet te vanzelfsprekend op te vatten. Dit geldt te meer daar het nog onvoltooide integratieproces niet alleen essentiële belangen van de marktactoren raakt, maar ook het functioneren van de nationale staatsinstellingen en de effectiviteit van hun handelen wezenlijk treft. De onvoltooide integratie is een in hoge mate beleidsrelevant probleem, ook al wordt dit nog niet altijd scherp onderkend door de bij het beleid betrokken overheidsinstanties en door de belanghebbende particuliere organisaties.

De centrale probleemstelling van dit rapport is dat het economische integratieproces in zijn huidige ontvoltooide staat tot aanzienlijke verliezen aan publiek handelingsvermogen in de nationale sfeer heeft geleid, zonder dat hiervoor op gemeenschapsniveau een afdoende vervanging is geboden. Nu de onvoltooide integratie (nog) niet heeft geleid tot de vorming van een binnenmarkt die voor de communautaire industrie en de commerciële dienstverlening voldoende ruimte biedt zich op de technologische ontwikkelingen en economische verschuivingen op de wereldmarkt in te stellen, heeft de verdere voltooiing van deze markt met reden een hoge prioriteit gekregen. Echter, zoals blijkt uit de in hoofdstuk 4 gepleegde analyse, zo'n stap zal onvermijdelijk verdere juridische en feitelijke beperkingen op het publieke handelingsvermogen van de lidstaten aanbrengen, *ook indien stelselmatig wordt gekozen voor oplossingen voor de bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten, die de huidige competentieverdeling zoveel mogelijk ontzien.*

Het is nodig deze samenhangen bij het huidige streven naar een versnelde voltooiing van de binnenmarkt en bij de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid duidelijk voor ogen te houden. Immers, bij een verdergaande liberalisatie van het intraverkeer in produkten, diensten en produktiefactoren zullen tal van nationale interventies nog minder doelmatig blijken dan thans al het geval is, doch, daartegenover de eenheid en werking van de interne markt nog sterker kunnen verstoren dan in haar huidige onvoltooide staat. Indien dit zich zou voordoen, dreigt een bestendiging van de huidige impasse in het Westeuropese sociaal-economische bestel en blijven zowel de interne markt als de overheidsinterventies niet beantwoorden aan de daarmee beoogde doelstellingen.

De Nederlandse regering zal in haar beleid ten opzichte van de Gemeenschap duidelijk accenten op de volgende, in dit rapport nader toegelichte, samenhangen kunnen leggen.

a. Het verband tussen marktintegratie en beleidsintegratie.

Omdat iedere stap ter verdere verwezenlijking van de interne markt een nader weglekken van nationaal publiek handelingsvermogen inhoudt, is de vraag telkens weer actueel of, en in hoeverre, hiervoor een vervanging op gemeenschapsniveau nodig is. Hierin ligt tevens besloten de vraag, welke correcties op de globale of specifieke uitkomsten van de marktallocatie op de schaal van de interne markt nodig zijn en over welke middelen de bevoegde

instanties moeten beschikken om de marktprocessen globaal of gericht te oriënteren. Scherp gesteld, vergt de wens tot voltooiing van de interne markt het vormen van een mening over de wenselijke inrichting en werking van die markt.

b. Het verband tussen de materiële en institutionele problematiek.

De verdere voltooiing van de interne markt voor goederen en diensten, alsmede de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zullen, ook indien consequent naar oplossingen wordt gezocht die de bestaande bevoegdhedenverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten zoveel mogelijk in stand laten, een vergroting van de beleidvormende en uitvoerende capaciteit van de Gemeenschap noodzakelijk maken. Dit geldt zowel voor de instelling en het verzekeren van de goede werking van de interne markt voor industriële goederen en diensten, als voor het eigenlijke – positieve – beleid van de Gemeenschap.

De inrichting en werking van het institutionele bestel van de Gemeenschap zullen steeds moeten worden afgestemd op de omvang van de besluitvormings- en uitvoeringslasten die de verwezenlijking van de materiële opgaven zal meebrengen. Het negeren van deze samenhang is een belangrijke bron van stagnaties in het integratieproces en een oorzaak van onnodig verlies aan publiek handelingsvermogen in de Gemeenschap.

c. Het inhoudelijk verband tussen de verwezenlijking van de interne markt voor industrieprodukten, die voor diensten en de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De grote verschillen in de geografische spreiding van economische activiteiten, persoonlijke welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden, alsmede de reële kans dat de verdere totstandbrenging van de interne markt voor industrieprodukten deze verschillen eerder zal vergroten dan verkleinen, dwingen tot het leggen van beleidsinhoudelijke samenhangen tussen de verwezenlijking van die markt, de voltooiing van de interne dienstenmarkt en de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Omdat de belangen van de afzonderlijke lidstaten bij de interne markt voor industrieprodukten en die voor diensten uiteenlopen, zal een *gelijktijdige* verwezenlijking van de interne markt voor beide sectoren bepaalde weerstanden tegen verdergaande liberalisatie kunnen wegnemen. Gelet op de grote betekenis van een communautaire vervoersmarkt, vooral voor de perifeer gelegen, meestal economisch zwakkere, lidstaten en regio's, dient de totstandbrenging hiervan met kracht te worden bevorderd.

Omdat de relatief sterke landbouwproduktiegebieden en de streken waar de industriële bedrijvigheid is geconcentreerd, deels samenvallen, deels in elkaars nabijheid liggen, zal bij de, in het belang van de eenheid van de gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten nodige heroriëntatie van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, in het bijzonder rekening moeten worden gehouden met de marginale, meestal perifeer gelegen landbouwgebieden. Miskenning van deze inhoudelijke samenhangen zal in elk dezer sectoren de verdere voortgang van het integratieproces kunnen blokkeren.

Deze constatering houdt in dat ook in de Nederlandse beleidssfeer de belangen van de industrie, de dienstverlening, het vervoer en die van de landbouw in hun onderlinge samenhang moeten worden bezien, wil Nederland op gemeenschapsniveau doelmatig te kunnen opereren.

6.2.2 *Nederland in de Gemeenschap*

6.2.2.1 Gevolgen van het beleid

De juridische en feitelijke gevolgen die de onvoltooide integratie nu al voor het nationale beleid van de lidstaten heeft en die bij de voortgang van dit proces nog klemmender zullen worden, zijn uiteraard ook voor Nederland van grote betekenis. Zij betreffen vooral het beleid dat Nederland binnen de Gemeenschap nog zelfstandig voert of denkt te kunnen voeren.

Dit aspect van het integratieproces, dat van groot belang is voor het func-

tioneren van onze staatsinstellingen bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid, wordt in de politieke, ambtelijke en particuliere kringen die bij het beleid betrokken zijn, veelal onvoldoende onderkend en, zo het al wordt gezien, onderschat.

Het zijn zeker niet de minst belangrijke beleidssectoren waar de uit het integratieproces voortvloeiende juridische en feitelijke gevolgen voelbaar worden. In hoofdstuk 1 kwam de kwetsbaarheid van een zelfstandig gevoerd macro-economisch beleid al ter sprake. Ook al stuit dit beleid, althans wanneer het niet met directe interventies in het marktmechanisme wordt gevoerd, in de regel niet op juridische beperkingen, de bij een verdere voltooiing van de interne markt nog grotere openheid van onze volkshuishouding zal het aan stringenter wordende feitelijke beperkingen gaan binden. Uit het in hoofdstuk 4 gegeven overzicht van de – minimale – consequenties van de verdere voltooiing van de interne markt voor de middelen waarmee bij ons gericht nationaal beleid wordt gevoerd, blijkt dat de marges voor hun toepassing aanzienlijk krapper zullen worden. En dit terwijl de bestaande marges voor het Nederlandse gerichte economische beleid al beperkt zijn gebleken. Zo worden de ontstaansgeschiedenis van de Wet investeringsrekening (WIR) en haar toepassingspraktijk gemarkeerd door conflicten met de Europese Commissie, die het gezicht van deze wet verregaand hebben bepaald [23]. Ook bij de uitvaardiging en toepassing van de talrijke niet op een formeelwettelijke regeling berustende steunmaatregelen is de Nederlandse overheid regelmatig gestuit op de grenzen die het EEG-verdrag aan nationale steunverlening stelt. In een verder voltooide interne markt zullen de al bestaande grenzen voor gerichte nationale steunverlening en een gericht nationaal aankoopbeleid onvermijdelijk nog krapper worden. Voor zover dergelijke maatregelen nog wel toegestaan zullen blijven, zal hun effectiviteit op een verder geopende interne markt waarop beleidsconcurrentie heerst, verder teruglopen.

Het openen van de nationale publieke markten, waaronder die van de telecommunicatie, heeft gevolgen voor op en met deze markten gevoerd overheidsbeleid. Het heeft ook consequenties voor het marktgedrag van de hier werkzame staatsondernemingen en publieke monopolies, die in een andere, meer concurrentie-gerichte context zullen moeten gaan opereren.

De interne markt voor industrieprodukten heeft al in haar huidige onvoltooide staat belangrijke gevolgen gehad voor de bestaande Nederlandse kwaliteitswetgeving, de milieuwetgeving en de arbeidsveiligheidswetgeving, voor zover deze op produkten van toepassing zijn, ook al worden deze gevolgen nog niet altijd onderkend in de wetgevings- en beleidspraktijk. De voorgenomen voltooiing van de interne markt, zoals deze in de Europese akte is neergelegd, zal de nog bestaande autonomie van de Nederlandse wetgever op deze gebieden verder reduceren.

De voltooiing van de interne markt voor diensten, die geruime tijd heeft gestagneerd, maar die door recente jurisprudentie van het Hof van Justitie en de in de Europese akte neergelegde beleidsvoornemens weer actueel is geworden, zal de Nederlanse wetgeving voor onder meer financiële en verzekeringsinstellingen en voor de commerciële vrije beroepen diepgaand beïnvloeden [24]. Hetzelfde geldt voor het op grond van deze wetgeving gevoerde beleid.

Vanaf het begin van de jaren zestig is het Nederlandse landbouwbeleid sterk op de Gemeenschap georiënteerd geweest. Dit zal bij de nodige heroriëntatie van het gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid niet anders worden. Het is, naar in hoofdstuk 5 is uiteengezet, niet onaannemelijk dat ook het, tot dusver grotendeels vrij gebleven, landbouwstructuurbeleid aan strakkere communautaire marges zal worden onderworpen.

---

[23] Zie hieromtrent o.a. J.A. Winter, 'De WIR bezien vanuit het perspectief van de EEG'; in: *Tijdschrift voor Vennootschappen, Verenigingen en Stichtingen*, 1977, blz. 349-355.
J.A. Winter, 'Europeesrechtelijke bedenkingen tegen het wetsontwerp investeringsrekening'; in: *Nieuw Europa*, 1978, nr. 1, blz. 19-31.
L.A. Geelhoed, 'Economische steunmaatregelen in het Nederlandse en Europese recht'; in: *Ars Aequi*, XXVII (1978) 10, blz. 630-638 en 11, blz. 713-727.

[24] O.a. de in noot 15 aangehaalde uitspraak in de gevoegde zaken 286/82 en 26/83.

Nederland heeft zich tot dusver sterk gemaakt voor de spoedige verwezenlijking van een – liberale – communautaire vervoerspolitiek. Echter, indien dit streven resultaat zou hebben, moet worden bedacht dat ook, en wellicht juist een communautair vervoersbeleid dat op liberale leest is geschoeid, zal meebrengen dat de Gemeenschap de randvoorwaarden waaronder de vervoerders hun activiteiten verrichten, zal moeten harmoniseren of unificeren. Ook hier zal de nationale wetgever aan handelingsvrijheid verliezen.

Dat de verdere voltooiing van de interne markten voor goederen en diensten uiteindelijk ook de handelingsvrijheid van de nationale belastingwetgevers vooral op het gebied van de indirecte belastingen (verder) zal gaan inperken, is in de paragrafen 4.1 en 4.3 besproken. Ook al hebben de lidstaten, door het handhaven van de unanimiteitseis in artikel 99 EEG, hier een aanzienlijke belemmering voor spoedige vooruitgang opgeworpen, op den duur zullen de fiscale binnengrenzen, als de laatste barrière voor het vrije goederenverkeer, moeilijk stand kunnen houden. Een geleidelijke verdere verenging van de marges waarover de Nederlandse wetgever op het stuk van de indirecte belastingen nog beschikt, is dan ook voorspelbaar.

6.2.2.2 Een vierde bestuurslaag

Uit dit indicatief bedoelde overzicht blijkt dat tal van beleidssectoren thans al direct of indirect worden geraakt door het onvoltooide integratieproces en dat dit in de – nabije – toekomst sterker zal worden.

Terwijl we ons in Nederland beraadden over de wenselijkheid van een vierde bestuurslaag, is deze laag bijna onopgemerkt boven ons aan het totstandkomen. Haar werking breidt zich gestaag uit en doet zich, soms bijna onverhoeds, voelen op beleidssectoren die men op het eerste gezicht ver van het economisch integratieproces verwijderd zou achten. Deze werking raakt ook de besluitvorming van onze centrale staatsinstellingen, regering en parlement; zij heeft gevolgen voor de formele wetgever, maar ook voor de bestuurlijke praktijk van gedeconcentreerde diensten en de lagere rechtsgemeenschappen. Zij strekt zich uit tot in ons staatkundig leven centraal staande documenten als een regeerakkoord, maar ook tot in de openbaarheid bijna onopgemerkt blijvende handelingen als een produktschapsbesluit.

De Nederlandse staat in al zijn geledingen kan het zich niet meer veroorloven uitspraken te doen en te handelen alsof die vierde bestuurslaag niet bestond, als het ware met de rug naar de Gemeenschap toe. De ervaring leert dat dan fricties en conflicten niet zullen uitblijven en dat belangrijke uitspraken van de formele wetgever, die grote aandacht hebben genoten in het parlement en de openbare mening, zonder feitelijke gevolgen blijven. Het parlementair-democratische bestel zal zich meer bewust moeten worden van de communautaire context waarin de Nederlandse staat handelt.

Het laten varen van een 'Neerlando-centrische' beleidsgerichtheid (een verschijnsel dat overigens in vrijwel alle lidstaten zijn pendanten kent) moet niet bij voorbaat worden opgevat als een teken van zwakte. Juist doordat de betrokken instanties zich tijdig en consequent rekenschap geven van de communautaire context waarin zij opereren en van de consequenties van deze context voor hun handelen, kan hun optreden op den duur aan doelmatigheid winnen. Het is weinig zinvol eenzijdig bepaalde beleidsdoeleinden aan te kondigen, wanneer de communautaire context de toepassing van de daarvoor nodige beleidsinstrumenten op juridische gronden belet of feitelijk ineffectief maakt. Het tijdig onderkennen van dergelijke consequenties kan leiden tot verbetering van de onderlinge afstemming van doeleinden en middelen, of tot het entameren van beleidsinitiatieven in gemeenschapsverband.

Rechtstreekse juridische beperkingen of feitelijke belemmeringen voor het optreden van de Nederlandse overheid zullen uiteindelijk wel in het handelen van de betrokken overheidsinstanties tot uiting moeten komen. Maar afgaande op de betrekkelijke ongevoeligheid die wetgever en bestuur tot dusver voor de niet-beoogde neveneffecten van hun optreden hebben, is het de vraag of zij de *indirecte* gevolgen van een verder voltooide interne markt zullen weten te verdisconteren [25].

[25] Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, Eindbericht, Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 17 931, nr. 9, blz. 48-51.

Eén van de belangrijkste van deze nevengevolgen is dat de marktactoren in Nederland, doordat zij directer aan grensoverschrijdende concurrentie zullen zijn onderworpen, kwetsbaarder dan voorheen worden voor de bijzondere lasten die het optreden van de overheid voor hen kan meebrengen. Dergelijke door eenzijdig optreden van de nationale overheid veroorzaakte specifieke distorsies zullen op een opener geworden interne markt sneller de mededingingsvoorwaarden voor het Nederlandse bedrijfsleven ongunstig kunnen beïnvloeden en ook sneller tot ontwijkingsverschijnselen aanleiding kunnen geven. Deze afgeleide gevolgen van de sterker wordende communautaire context zullen op den duur van de betrokken Nederlandse instellingen in hun handelen tegenover de marktactoren aanzienlijk meer behoedzaamheid vergen dan zij thans gewoon zijn in acht te nemen.

6.2.2.3 De Nederlandse besluitvormingsstructuur

Is de huidige besluitvormingsstructuur bij de Nederlandse centrale overheid voldoende ingesteld op de 'vierde bestuurslaag' en de communautaire context? Het antwoord hierop moet genuanceerd luiden. Bij sommige vakdepartementen en onderdelen van vakdepartementen, zoals het Ministerie van Landbouw en Visserij en het Directoraat-generaal Buitenlandse economische betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken, is dat zeker het geval. De intensiteit van de contacten die zij onderhouden met de gemeenschapsinstellingen dwingt hier ook toe. Bij de vakdepartementen en hun onderdelen die minder vaak en intensief met de Gemeenschap in aanraking komen, genieten de communautaire aspecten van het beleid dat zij voeren, veel minder prioriteit. Wanneer de maatregelen die daar worden beoogd, na gezamelijk moeizaam intra- en interdepartementaal onderhandelen en na consultatie van de betrokken belangenorganisaties en overleg met de betrokken vaste commissies uit de Tweede Kamer, de eindstreep lijken te halen, is iedere communautaire complicatie een onwelkome, van buiten komende storing. Zo wordt daarop dan ook vaak gereageerd, totdat de uiteindelijk onontkoombare uitspraak van het Hof van Justitie het eigen gelijk in ongelijk doet verkeren. Een weinig gelukkige bijkomstigheid is nog dat, waar bij deze delen van het overheidsapparaat de gevoeligheid voor de 'harde' elementen van de communautaire context al tamelijk gering is, de *bijkomende* gevolgen van het economische integratieproces helemaal over het hoofd plegen te worden gezien. Bij een verdere verwezenlijking van de interne markt zullen hieruit licht ernstige onbedoelde neveneffecten voor de positie van het Nederlandse bedrijfsleven op de interne markt kunnen ontstaan.

De thans bestaande coördinatiestructuur voor het beleid van Nederland tegenover de Europese Gemeenschap is niet geschikt om deze tekortkomingen weg te nemen. De onder voorzitterschap van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken bijeenkomende coördinatie-commissie voor Europese Aangelegenheden, het ambtelijk voorportaal voor de (Minister-)Raad voor Europese Aangelegenheden, ziet zijn agenda gewoonlijk bepaald door die van de eerstkomende Raadszittingen [26]. Deze structuur is meer geschikt voor het bepalen van de beleidsstandpunten van Nederland *tegenover* de Gemeenschap dan voor het vaststellen van het Nederlandse beleid in de Gemeenschap. Het laatste berust in overwegende mate bij de vakdepartementen, en ligt dit eenmaal vast, dan is er gewoonlijk weinig meer aan bij te sturen. Een gegeven dat de Nederlandse positie in de communautaire besluitvorming soms moeilijk, zo niet onhoudbaar kan maken.

Nu, naar het zich laat aanzien, de verdere voltooiing van de interne markt een versnelling zal ondergaan, wordt het steeds ongewenster de 'vierde bestuurslaag' en de communautaire context aan de periferie van nationale beleidsvorming te houden. Elke beleidssector die in enigszins betekenende mate zal worden geraakt door het voortschrijdende integratieproces, dient grondig te worden bezien op de gevolgen van dit proces voor het beleid.

---

[26] L.J. Brinkhorst, 'Coördinatie van Europees beleid in Nederland', *Sociaal-Economische Wetgeving*, december 1978, 26e jaargang nr. 12, blz. 815-828.

Hierbij moet niet uitsluitend het ambtelijk apparaat worden betrokken; zo'n verkenning zal zich ook moeten uitstrekken tot de kring van belanghebbende organisaties en de vaste commissies uit de Tweede Kamer. Een hindernis voor deze eigenlijk voor de hand liggende reactie op de breder en intensiever wordende invloed van de communautaire context, is het gebrek aan deskundigheid op het gebied van het gemeenschapsbeleid en het gemeenschapsrecht in grote delen van het apparaat van de centrale overheid. Deze is thans vooral geconcentreerd bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Landbouw en Visserij, en in wat mindere mate, Economische Zaken en Financiën. De betrokkenen zijn gewoonlijk zwaar belast door velerlei aangelegenheden. Een oplossing kan zijn dat de hier bedoelde verkenningen onder auspiciën van de genoemde coördinatie-commissie worden opgezet en dat hierbij zo nodig, deskundigen van buiten worden ingeschakeld.

In zo'n constructie hoeft ook de wens om het bestaande beleid zo veel mogelijk te bewaken niet bij voorbaat afbreuk te doen aan het realiteitsgehalte van de te ondernemen verkenningen.

Het groeiende belang van de communautaire context zal van de betrokken vakdepartementen uiteindelijk vergen dat zij de hiervoor nodige expertise in eigen huis verwerven en dat zij deze context van meet af aan laten meewegen bij de herziening van bestaand beleid of de vorming van nieuw beleid. Het zal niet meevallen om apparaten wier blikveld tot dusver vooral beperkt is gebleven tot de directe maatschappelijke en politieke omgeving van het eigen departement, aan te wennen gevoelig te zijn voor de niet altijd even duidelijke signalen die van de communautaire context komen. Wellicht kan alleen de ervaring dat een te 'Neerlando-centrische' benadering onnodig schade zal berokkenen aan het zo gekoesterde eigen beleid, hier voor de nodige verruiming van het gezichtsveld zorgen.

6.2.2.4 De werkwijze van het Nederlandse parlement

Organisatorische aanpassingen in de besluitvorming, de vergroting van de deskundigheid in het apparaat en het aannemen van een meer op de communautaire context gerichte houding bij de vorming en uitvoering van het beleid kunnen nuttig zijn, zij geven geen remedie indien op het politieke niveau niet wordt onderkend dat de keuze voor een verdergaande economische integratie vérstrekkende gevolgen heeft voor wat de nationale overheid eenzijdig vermag. De Bijzondere Commissie voor Onderzoek van de Organisatie en Werkwijze van de Tweede Kamer heeft dit goed onderkend [27]. Bij haar constatering dat aan Europese zaken voornamelijk fragmentarisch aandacht wordt besteed en dat er dus een Vaste Commissie voor EG-zaken in de Tweede Kamer moet komen, past evenwel een kanttekening. De Bijzondere Commissie signaleert met reden dat nationale parlementen van nature geneigd zijn tot een belangenafweging op nationaal niveau, dat versterking van de rol van deze parlementen in het communautaire besluitvormingsproces de nationalistische tendenzen zal (kunnen) vergroten en dat derhalve het Nederlandse parlement geen afdoende vervanging kan vormen voor een met adequate bevoegdheden toegerust Europees Parlement. Echter, zij lijkt de consequenties hieruit niet ten volle te trekken, waar zij even later betoogt dat de Tweede Kamer aan Europese zaken fragmentarisch aandacht besteedt, terwijl het hierbij toch gaat om beleid dat voor belangrijke maatschappelijke sectoren van eminent belang is en waarop *dus* parlementaire controle (van de Tweede Kamer) noodzakelijk is.

Indien de Tweede Kamer zou besluiten tot de instelling van een Vaste Commissie voor EG-zaken, lijkt het gewenst dat zij zich in de taakomschrijving rekenschap geeft van de twee verschillende, in dit rapport uitgewerkte aspecten van de communautaire context voor het Nederlandse beleid.

Voor zover het gaat om het Nederlandse beleid *tegenover* het in gemeenschapsverband plaatsvindende integratieproces en de hierbij in acht te nemen globale inhoudelijke samenhangen, kan een Vaste Commissie de interne consistentie van het beleid inderdaad zinvol controleren en meehelpen te waken

[27] Rapport van de Bijzondere Commissie onderzoek van de organisatie en werkwijze der Kamer, Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 336 nr. 2.

tegen fragmenterende tendenties. De controle op het handelen van de Nederlandse bewindslieden in de gemeenschapsinstellingen zal wel met veel terughoudendheid, en vooral beperkt tot een toetsing aan de globale beleidssamenhangen, moeten plaatsvinden. De eventueel hieruit voortvloeiende politieke bindingen zullen een sterk voorwaardelijk karakter moeten hebben, wil men voor de Nederlandse standpuntbepaling in Brussel de, juist bij de herïntroductie van meerderheidsbeslissingen nodige manoeuvreerruimte behouden. Het Deense voorbeeld heeft laten zien hoe een strikte binding aan de besluiten van het nationale parlement tot immobiliteit en blokkades kan leiden.

Veel sterker zal de Vaste Commissie zich kunnen, en moeten, profileren ten opzichte van andere Vaste Kamercommissies, die in het bijzonder de controle op het beleid van de vakdepartementen tot taak hebben. Voor zover deze tekortschieten in gevoeligheid voor de communautaire context, kan een corrigerend en stimulerend optreden van een nieuwe Vaste Commissie voor EGzaken wellicht tot meer eenheid en samenhang in het Nederlandse beleid *binnen* de Gemeenschap leiden.

In dit rapport is uiteengezet dat de economische integratie in West-Europa vooralsnog geen abdicatie van de nationale staat kàn inhouden, maar ook dat het verder voortschrijdend integratieproces inhoudt dat de nationale staat bij het voeren van zijn sociaal-economisch beleid, en niet alleen daar, aan vermogen en bevoegdheden verliest om de maatschappelijke omgeving te beheersen.

De voorstelling van de 'interveniërende staat' als een actor die eenzijdig de sociaal-economische verhoudingen bepaalt en de ontwikkeling ervan beïnvloedt, beantwoordt steeds minder aan de realiteit. De nationale staat is ook het object van ontwikkelingen die hij niet meer eenzijdig kan beïnvloeden, laat staan beheersen. Voor dit – groeiende – onvermogen zijn in de nationale sfeer twee typen oplossingen voorhanden. Ofwel de overheid past haar optreden aan de inkrimpende beleidsmarges aan en concentreert zich in haar beleid op het scheppen van voorwaarden waaronder de Nederlandse marktactoren optimaal kunnen profiteren van de mogelijkheden die de marktintegratie biedt. Ofwel de Nederlandse overheid tracht haar beleidsdoelstelling zoveel mogelijk via de 'vierde bestuurslaag', het niveau waarop nog wel een zekere beheersing van de sociaal-economische ontwikkelingen mogelijk is, te verwezenlijken. In het laatste geval zullen de Nederlandse politieke organen bij voorbaat erin moeten berusten dat het communautaire beleid de Nederlandse beleidsvoorkeuren slechts ten dele zal weerspiegelen.

De slechtste keus is die waarin de door economische integratie geschapen context wordt genegeerd. Een beleid dat zijn eigen beperkingen niet onderkent, loopt het gevaar het vertrouwen in de democratisch gecontroleerde besluitvorming, waarop het berust, te ondergraven. De Nederlandse parlementaire democratie zal haar gebondenheid aan de communautaire context moeten onderkennen en aanvaarden.

BIJLAGE
Tekst van de voor dit rapport belangrijkste artikelen uit het EEG-verdrag

Het vrije verkeer van goederen

Artikel 9

1. De Gemeenschap is gegrondvest op een douane-unie welke zich uitstrekt over het gehele goederenverkeer en welke zowel het verbod medebrengt van in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werking in het verkeer tussen de Lid-Staten onderling als de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief voor hun betrekkingen met derde landen.
2. De bepalingen van hoofdstuk 1, eerste afdeling, en van hoofdstuk 2 van deze titel zijn van toepassing op de produkten welke van oorsprong zijn uit de Lid-Staten alsook op de produkten uit derde landen welke zich in de Lid-Staten in het vrije verkeer bevinden.

Artikel 12

De Lid-Staten onthouden zich ervan onderling nieuwe in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking in te voeren en de rechten en heffingen te verhogen welke zij in hun onderlinge handelsbetrekkingen toepassen.

Artikel 16

De Lid-Staten heffen, uiterlijk aan het einde van de eerste etappe, de tussen hen bestaande uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking op.

Artikel 30

Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn, onverminderd de volgende bepalingen, tussen de Lid-Staten verboden.

Artikel 36

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

De landbouw

Artikel 39

1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:
   a) de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproduktie als een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren,
   b) aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn,
   c) de markten te stabiliseren,
   d) de voorziening veilig te stellen,
   e) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.
2. Bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen zal rekening gehouden worden met:
   a) de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden,

b) de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen,
c) het feit, dat de landbouwsector in de Lid-Staten nauw verweven is met de gehele economie.

Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal

Artikel 48

1. Het vrije verkeer van werknemers wordt binnen de Gemeenschap uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode tot stand gebracht.
2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.
3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om
   a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling,
   b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lid-Staten,
   c) in een der Lid-Staten te verblijven ten einde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden,
   d) op het grondgebied van een Lid-Staat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen uitvoeringsverordeningen.
4. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst.

Artikel 52

In het kader van de volgende bepalingen worden de beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een Lid-Staat op het grondgebied van een andere Lid-Staat tijdens de overgangsperiode geleidelijk opgeheven. Deze geleidelijke opheffing zal eveneens betrekking hebben op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een Lid-Staat die op het grondgebied van een Lid-Staat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.

Artikel 59

In het kader van de volgende bepalingen worden de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap in de loop van de overgangsperiode geleidelijk opgeheven ten aanzien van de onderdanen der Lid-Staten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

De Raad kan met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing verklaren ten gunste van de onderdanen van een derde Staat die diensten verrichten en binnen de Gemeenschap zijn gevestigd.

Regels betreffende de mededinging

Artikel 85

1. Onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en verboden zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen Lid-Staten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten ge-

volge hebben dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst en met name die welke bestaan in:

a) het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden,
b) het beperken of controleren van de produktie, de afzet, de technische ontwikkeling of de investeringen,
c) het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen,
d) het ten opzichte van handelspartners toepassen van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmede nadeel berokkenend bij de mededinging,
e) het afhankelijk stellen van het sluiten van overeenkomsten van de aanvaarding door de handelspartners van bijkomende prestaties welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

2. De krachtens dit artikel verboden overeenkomsten of besluiten zijn van rechtswege nietig.
3. De bepalingen van lid 1 van dit artikel kunnen echter buiten toepassing worden verklaard
   - voor elke overeenkomst of groep van overeenkomsten tussen ondernemingen,
   - voor elk besluit of groep van besluiten van ondernemersverenigingen, en
   - voor elke onderling afgestemde feitelijke gedraging of groep van gedragingen

die bijdragen tot verbetering van de produktie of van de verdeling der produkten of tot verbetering van de technische of ecnomische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voòrdelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen

a) beperkingen op te leggen welke voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn,
b) de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken produkten de mededinging uit te schakelen.

Artikel 86

Onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en verboden, voor zover de handel tusen Lid-Staten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan.
Dit misbruik kan met name bestaan in:

a) het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden,
b) het beperken van de produktie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers,
c) het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmede nadeel berokkenend bij de mededinging,
d) het feit dat het sluiten van overeenkomsten afhankelijk wordt gesteld van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

Artikel 90

1. De Lid-Staten nemen of handhaven met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van dit Verdrag, met name die bedoeld in de artikelen 7 en 85 tot en met 94.
2. De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het

handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

3. De Commissie waakt voor de toepassing van dit artikel en richt, voor zover nodig, passende richtlijnen of beschikkingen tot de Lid-Staten.

Artikel 92

1. Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt.
2. Met de gemeenschappelijke markt zijn verenigbaar:
   a) steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers op voorwaarde dat deze toegepast worden zonder onderscheid naar de oorsprong van de produkten,
   b) steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen,
   c) steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, voor zover deze steunmaatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren.
3. Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd:
   a) steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst,
   b) steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een Lid-Staat op te heffen,
   c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Echter worden de op 1 januari 1957 bestaande steunmaatregelen voor de scheepsbouw, doch slechts in de mate waarin deze overeenkomen met het ontbreken van douanebescherming, geleidelijk verminderd overeenkomstig de bepalingen die gelden voor het afschaffen van de douanerechten, onder voorbehoud van de bepalingen van dit Verdrag betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek ten aanzien van derde landen,
   d) andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad, genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie.

Artikel 93

1. De Commissie onderwerpt te zamen met de Lid-Staten de in die staten bestaande steunregelen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist.
2. Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 92 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.

   Indien deze staat dat besluit niet binnen de gestelde termijn nakomt, kan de Commissie of iedere andere belanghebbende staat zich in afwijking van de artikelen 169 en 170 rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden.

   Op verzoek van een Lid-Staat kan de Raad met eenparigheid van stemmen beslissen dat een door die staat genomen of te nemen steunmaatregel in afwijking van de bepalingen van artikel 92 of van de in artikel 94 bedoelde verordeningen als verenigbaar moet worden beschouwd met de gemeenschap-

pelijke markt, indien buitengewone omstandigheden een dergelijke beslissing rechtvaardigen. Als de Commissie met betrekking tot deze steunmaatregel de in de eerste alinea van dit lid vermelde procedure heeft aangevangen wordt deze door het verzoek van de betrokken staat aan de Raad geschorst, totdat de Raad zijn standpunt heeft bepaald.

Evenwel, indien de Raad binnen een termijn van drie maanden te rekenen van het verzoek zijn standpunt niet heeft bepaald, beslist de Commissie.

3. De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken Lid-Staat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

Bepalingen betreffende belastingen

Artikel 99

De Commissie onderzoekt op welke wijze de wetgevingen van de verschillende Lid-Staten met betrekking tot de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, met inbegrip van de compensatiemaatregelen welke van toepassing zijn op de handel tussen de Lid Staten, in het belang van de gemeenschappelijke markt kunnen worden geharmoniseerd.

De Commissie dient voorstellen in bij de Raad die met eenparigheid van stemmen besluit, onverminderd de bepalingen van de artikelen 100 en 101.

De aanpassing van de wetgevingen

Artikel 100

De Raad stelt met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie richtlijnen vast voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt.

De Vergadering en het Economisch en Sociaal Comité worden geraadpleegd over de richtlijnen waarvan de uitvoering in één of meer Lid-Staten een wijziging van wettelijke bepalingen zou medebrengen.

Artikel 101

Ingeval de Commissie vaststelt dat een dispariteit tusen de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten de mededingingsvoorwaarden op de gemeenschappelijke markt vervalst en zodoende een distorsie veroorzaakt welke moet worden opgeheven, raadpleegt zij de betrokken Lid-Staten.

Indien deze raadpleging niet leidt tot overeenstemming waardoor de betrokken distorsie wordt opgeheven, stelt de Raad, gedurende de eerste etappe met eenparigheid en daarna met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Comissie de voor dat doel noodzakelijke richtlijnen vast. De Commissie en de Raad kunnen alle andere dienstige maatregelen nemen welke dit Verdrag voorziet.

De conjunctuurpolitiek

Artikel 103

1. De Lid-Staten beschouwen hun conjunctuurpolitiek als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang. Zij plegen met elkaar en met de Commissie overleg omtrent de naar omstandigheden te nemen maatregelen.
2. Onverminderd de overige in dit Verdrag bepaalde procedures kan de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie de naar omstandigheden passende maatregelen vaststellen.
3. In voorkomende gevallen telt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie de noodzakelijke richtlijnen vast betreffende de wijze van toepassing der overeenkomstig lid 2 voorgeschreven maatregelen.

4. De bij dit artikel bepaalde procedures zijn eveneens van toepassing ingeval zich moeilijkheden voordoen in de voorziening van bepaalde produkten.

De handelspolitiek

Artikel 115

Ten einde te verzekeren dat de invoering der door elke Lid-Staat overeenkomstig dit Verdrag genomen handelspolitieke maatregelen niet wordt verhinderd door het zich verleggen van het handelsverkeer of indien disparitei-ten in die maatregelen in een of meer staten economische moeilijkheden medebrengen, doet de Commissie aanbevelingen over de wijze waarop de overige Lid-Staten de vereiste medewerking verlenen. Bij gebreke van dien machtigt zij de Lid-Staten de noodzakelijke beschermende maatregelen te treffen, waarvan zij de voorwaarden en de wijze van toepassing vaststelt.

In dringende gevallen kunnen de Lid-Staten gedurende de overgangsperiode de noodzakelijke maatregelen zelf nemen en geven zij daarvan kennis aan de overige Lid-Staten alsmede aan de Commissie die kan besluiten dat de staten deze maatregelen moeten wijzigen of opheffen.

Bij voorrang moeten die maatregelen worden genomen die de minste verstoringen in de werking van de gemeenschappelijke markt veroorzaaken en die recht doen aan de noodzaak om de instelling van het gemeenschappelijke douanetarief zoveel mogelijk te bespoedigen.

Sociale politiek

Artikel 119

Iedere Lid-Staat verzekert gedurende de eerste etappe en handhaaft vervolgens de toepassing van het beginsel van gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid.

Onder beloning in de zin van dit artikel dient te worden verstaan het gewone basis- of minimumloon of -salaris, en alle overige voordelen in geld of in natura die de werkgever direct of indirect aan de werknemer uit hoofde van zijn dienstbetrekking betaalt.

Gelijkheid van beloning zonder onderscheid naar kunne houdt in:

a) dat de beloning voor gelijke arbeid in stukloon wordt vastgesteld op basis van een zelfde maatstaf,
b) dat de beloning voor arbeid in tijdloon dezelfde is voor een zelfde functie.

Het Hof van Justitie

Artikel 169

Indien de Commissie van oordeel is dat een Lid-Staat een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.

Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie.

Artikel 177

Het Hof van Justitie is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen

a) over de uitlegging van dit Verdrag,
b) over de geldigheid en de uitlegging van de door de Instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen,
c) over de uitlegging van de statuten van bij besluit van de Raad ingestelde organen wanneer die statuten daarin voorzien.

Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der Lid-Staten, kan deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van

Justitie verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen.

Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden.

Algemene bepaling

Artikel 235

Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de Gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering de passende maatregelen.

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

In de eerste raadsperiode:

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

In de tweede raadsperiode:

V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie - Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie - Verslag van een reeks van interviews (1978)*
V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming - Een vooronderzoek (1979)*
V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
V12 De quartaire sector - Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid - Verslag van een werkconferentie (1979)
V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Produktie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog.
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van de economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985.
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
V24 L.J. van den Bosch, G. van 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
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)

* Uiverkocht

V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers - altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
V39 Leo Jansen: Sociocratische tendeties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

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

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

M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland - Een literatuurstudie (1982)
M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
M 7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommnicatienetten (1982)

* Uitverkocht

M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag een aanbod op de markt voor televisieprodukties (1982)*
M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

* Uitverkocht