



Wie valt er nog over het staaldossier?

DRS. K. DEN BRAVEN – DRS. M. OTTOLANDER –
DRS. G. BARENDS*

Inleiding

De problemen in de staalindustrie (het staaldossier, zoals onze zuiderburen zeggen) krijgen in Nederland relatief weinig aandacht in de media. Bij ons zal er dan ook geen kabinet over vallen, zoals in België is gebeurd. Toch is ook voor ons land de hele gang van zaken rond deze basisindustrie van belang, niet alleen voor onze staalbedrijven zelf, maar ook als voorbeeld van Europese industriepolitiek. Het huidige Europese beleid, gericht op een gezonde staalindustrie na 1985, wordt grotendeels bepaald door politieke overwegingen in de lidstaten. Dit betekent dat in bedrijfseconomisch opzicht niet een optimale situatie zal kunnen worden gerealiseerd, in de zin van de meest rationele verdeling van de produktie over de in de EG bestaande installaties. Het hangt van de discipline van de nationale staten en de kracht van de communautaire samenwerking af of geschapen kansen daadwerkelijk worden benut.

Geen enkel ander door de Nederlandse regering gevoerd industrieel sectorbeleid is zo internationaal bepaald als het beleid gericht op de herstructurering van de ijzer- en staalindustrie. Dit vormt tegelijkertijd de beperktheid van de nationale beleidsruimte. Geen enkele andere industriële markt in Nederland wordt zo intens door de (internationale) politiek gereguleerd als de staalmarkt. Het zijn de unieke karakteristieken van het EGKS-verdrag die een dergelijke regulering op Europees niveau mogelijk hebben gemaakt. Hoewel de totstandkoming van dit verdrag in 1951 minder industriepolitieke als wel veiligheidspolitieke achtergronden had, is vanaf 1977 tot op heden in steeds grotere mate gebruik gemaakt van de reguleringsmogelijkheden van het verdrag vanwege juist industriepolitieke redenen. De Europese Commissie (vóór 1967 de Hoge Autoriteit) maakt, gedwongen door crisissituatie op de staalmarkt, momenteel alle gebruik van de bevoegdheden die zij zich als dagelijks bestuur kan toeëigenen. Aarzelingen van de lidstaten en meningsverschillen tussen staalproducenten dwongen de Commissie steeds meer in die richting.

De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

In een sfeer van toenemende teleurstel-

ling bij de voorvechters van Europese samenwerking op politiek en economisch gebied kwam de Franse regering, en in het bijzonder de minister van Buitenlandse Zaken Schumann, in 1950 met een voorstel om de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) tot stand te brengen. Met de tweede wereldoorlog nog vers in het geheugen werd door velen enigerlei vorm van Europese integratie op het strategisch belangrijke vlak van de basisindustrieën mijnbouw en staal als uiterst wenselijk beschouwd. Het scheppen van een Gemeenschappelijke kolen- en staalmarkt en de mogelijkheid tot supranationale controle op de (m.n. Duitse) zware industrie werd gezien als een vorm van praktische vredespolitiek. De Frans-Duitse verzoening zou hiermee een belangrijke stap dichterbij worden gebracht. De Duitse Bondsregering zag bovendien in deze samenwerking een mogelijkheid om een einde te maken aan de geringe beslissingsbevoegdheid die zij had over de eigen Ruhrindustrieën. In de préambule bij het EGKS-verdrag staan verwijzingen naar genoemde veiligheids-overwegingen 1).

De gedeeltelijke integratie lukte: Frankrijk, Italië, de Bondsrepubliek Duitsland en de Benelux-staten sloten in 1951 het EGKS-verdrag dat in 1952 in werking trad. Tegelijkertijd werd hiermee duidelijk welke landen wel en welke niet bereid waren supranationale bevoegdheden te accepteren. Met name Engeland behoorde tot de laatste groep.

Het EGKS-verdrag bevat in principe ongekend vergaande supranationale bevoegdheden tot (kolen- en staal-)marktregulering door de Europese Commissie op het gebied van produktie, investeringen, prijzen en sociale maatregelen. Van toepassing zouden zij slechts worden indien bepaalde omstandigheden zich zouden voordoen. Pas sinds 1977 worden deze bevoegdheden op ruimere schaal daadwerkelijk voor beïnvloeding van de staalmarkt gehanteerd; na lange aarzeling bij zowel de politici als de industrie. Deze terughoudendheid in de praktijk dient te worden gezien tegen de achtergrond van de liberale geest die uit het verdrag spreekt 2). De mate waarin marktregulering kan worden aanvaard, hangt af van de mate waarin het structurele karakter van een (dreigende) crisis als onomstotelijk vaststaand wordt beschouwd. Als voorbeeld hiervoor moge

het feit gelden dat de Commissie na uitgebreide voorbereidingen om minimumprijzen voor staalprodukten in te stellen, in het zeer slechte staaljaar 1975 en in begin 1976, tóch overwoog om een en ander op te schorten toen het eerste kwartaal 1976 een licht herstel van de staalmarkt liet zien: het structurele karakter van de dreigende crisis was niet aangetoond! Pas nadat een nood situatie was ontstaan op de markt – o.a. als gevolg van te optimistische investeringsbeslissingen van de industrie en het op een noodlottige wijze interveniëren van afzonderlijke nationale overheden – werd met behulp van het verdrag op gecoördineerde wijze ingegrepen. Wat eens gold als praktische vredespolitiek werd uiteindelijk een instrument voor gecoördineerde herstructurering van de staalindustrie.

Bevoegdheden van de Europese Commissie

De inhoud van de verdragsartikelen en hun onderlinge samenhang dienen te worden geïnterpreteerd in het licht van de bovenomschreven voorgeschiedenis en de daaruit volgende geest van het verdrag. De doelstellingen en de reikwijdte van de interventiebevoegdheden van de instellingen van de Gemeenschap (m.n. de Europese Commissie als dagelijks bestuur) worden in de artikelen 2 en 3 omschreven. De EGKS beoogt de economische ontwikkeling, de werkgelegenheid en het levenspeil in de lidstaten te verhogen door de omstandigheden te scheppen als gevolg waarvan uit zich zelf de meest rationele verdeling van de produktie op een zo hoog mogelijk peil ontstaat. Daartoe is een aantal aspecten van de gemeenschappelijke markt onderwerp van zorg voor de Commissie, namelijk produktie (omvang en kwaliteit), verbruik, prijsstelling, grondstoffen, arbeidsvoorwaarden en buitenlandse handel 3). Bovendien zijn derhalve grensbelemmeringen binnen de Euro-staalmarkt verboden, evenals prijs- en andersoortige discriminatie, subsidies en marktverdeling en -uitbuiting (art. 4).

Uit deze artikelen spreekt dus een duidelijk streven naar een staalmarkt van een zo volledig mogelijke mededinging waar een terughoudende rol van de Commissie bij hoort 4). Expliciet staat in art. 5 dan ook

* De auteurs zijn werkzaam bij de Afdeling IJzer en Staal van het Ministerie van Economische Zaken. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1) „Vastbesloten voor eeuwenoude wedijver een samensmelting hunner wezenlijke belangen in de plaats te stellen...”

2) Art. 2 van het verdrag stelt bij voorbeeld: „De Gemeenschap moet in toenemende mate de omstandigheden scheppen die uit zichzelf (cursivering auteurs) de meest rationele verdeling van de produktie op een zo hoog mogelijk peil verzekeren (...).”

3) Voor een nadere uitwerking zie Heusdens en De Horn, Crisisbeleid Europese Staalindustrie in het licht van het EGKS-verdrag, *SEW*, mei 1979, met name onderdeel II.

4) „Ordnungspolitik war die EGKS liberal angelegt”, uit: Stahlkrise im Schatten des Integrationsmodells, *Neue Züricher Zeitung*, augustus 1983.

vermeld: „Bij het vervullen van haar taak overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag grijpt de Gemeenschap zo weinig mogelijk rechtstreeks in”. De Commissie heeft in principe slechts een over de normale concurrentieverhoudingen wakende taak en tracht de doorzichtigheid van de markt te vergroten door het verzamelen van gegevens en het opstellen van marktvooruitzichten. Artikel 5 geeft echter ook de, in de loop van de tijd zo belangrijk geworden, opening, namelijk dat slechts dan wordt overgegaan tot een rechtstreekse beïnvloeding van de produktie en de markt wanneer de omstandigheden dit vereisen. Karakteristiek is de negatieve wijze van formulering: „slechts dan”.

Europees Commissaris Spinelli reageerde in 1975 op de forse teruggang van de staalmarkt (volgend op het topjaar 1974) door het uitvaardigen van twee beschikkingen die de doorzichtigheid van de markt moesten vergroten 5). Maandelijks moesten de staalproducenten hun gerealiseerde staalproduktie en hun prognoses voor de eerstvolgende maand melden. Bovendien dienden zij maandelijks de werkgelegenheidsontwikkeling door te geven. Er werden gesprekken gestart met de belangrijkste naar de EGKS exporterende landen i.v.m. de noodzakelijke sanering van de Euro-staalmarkt. Geen nieuw soort maatregelen, maar meer van de bestaande regelgeving. Spinelli heeft de ondankbare taak gehad om de discussies over verdergaande regulerende maatregelen te starten toen bleek dat dit eerste pakket onvoldoende was. Staalbedrijven zowel als nationale overheden waren onderling verdeeld. Met name het (liberale) Duitse standpunt was in deze van belang.

Het EGKS-verdrag biedt een aantal mogelijkheden om verdergaand de markt te beïnvloeden. Globaal zijn deze in te delen naar bevoegdheden bedoeld voor een dreigende „crise manifeste” en voor een daadwerkelijke „crise manifeste”. Daarnaast kunnen op grond van het verdrag (art. 95 en 96) aanpassingsprocedures worden gehanteerd om geheel nieuwe bevoegdheden in te stellen indien nodig. Art. 57 van het verdrag stelt expliciet dat de Commissie bij voorkeur gebruik maakt van de indirecte middelen die haar ter beschikking staan zoals het ingrijpen op het gebied van prijzen en de handelspolitiek. Het prijzenartikel zelf specificeert dit door de omstandigheden van een dreigende „crise manifeste” te noemen als reden voor prijsingrepen 6). Daarmee is dit het enige artikel dat spreekt over dreigende crisis. Van belang is derhalve dat de uitingen van een slechter wordende markt, in casu de dalende prijzen dienen te worden aangepakt in geval van een dreigende crisis. Op grond van de vage omschrijvingen in het handelspolitieke artikel (artikel 74) en de koppeling in artikel 57 tussen prijs- en handelspolitieke maatregelen kan in zo'n situatie ook al op het handelspolitieke vlak worden ingegrepen. In principe voorziet het EGKS-verdrag niet in een gemeenschappelijke handelspolitiek zodat hier slechts sprake kan zijn van coördinatie. Is de „crise manifeste” een feit dan kan de produktie en daarmee het aan-

bod zelf worden beperkt d.m.v. toepassing van artikel 58. Indien nodig kan een ander vergezeld gaan van maatregelen op grond van art. 74 (handelspolitiek).

In de praktijk is van belang gebleken dat niet exact in het verdrag is omschreven wanneer er sprake is van een dreigende of een bestaande „crise manifeste”. Problematisch is derhalve om de zwaarte van de te nemen maatregelen goed af te stemmen op de bestaande marktsituatie. Om deze reden kan het voor de Commissie opportuun zijn om gebruik te maken van art. 95 waardoor een „meer geëigend” pakket van maatregelen kan worden afgekondigd, die niet in het verdrag zijn voorzien.

Op grond van het verdrag (art. 95 en 96) kunnen drie soorten aanpassingsprocedures worden gehanteerd om nieuwe bevoegdheden in te stellen. Artikel 96 geeft de mogelijkheid om via een conferentie, bijeen te roepen door een meerderheid van tweederde van de Raad, en in onderlinge overeenstemming, het verdrag zelf te wijzigen. Art. 95 voorziet in soepele procedures door de Commissie de mogelijkheid te geven om in gevallen, niet in het verdrag voorzien, een aanbeveling te doen of een beschikking te nemen om de doelstellingen van het verdrag (art. 2, 3, 4) te bereiken. Unanimité van de Raad is vereist. Bovendien geeft dit artikel de mogelijkheid om een aanpassing door te voeren indien onvoorzien moeijkheden in de wijze van toepassing van het verdrag, door de ervaring aan het licht gekomen, of een ingrijpende wijziging van de economische of technische omstandigheden welke rechtstreeks de gemeenschappelijke markt beïnvloedt, dit noodzakelijk maken. Instemming van de Raad met gekwalificeerde meerderheid is nodig evenals toetsing door het Hof van Justitie en goedkeuring door het Europees Parlement.

In de praktijk van het EGKS-staalbeleid sinds 1977 hebben de opvolgers van Europees Commissaris Spinelli (resp. Simonet en Davignon) de eerste tijd op uiteenlopende wijzen gelaveerd tussen verschillende formele bevoegdheden op grond van het verdrag (zie hieronder) om uiteindelijk in oktober 1980 artikel 58, de „crise manifeste”, van kracht te verklaren. Ook toen nog waren drie bijzondere Ministerraden nodig alvorens met name de Duitse regering hiermee instemde, hoewel Duitse instemming formeel niet nodig was.

De praktijk tot oktober 1980

Commissaris Simonet kwam eind 1976 met een voorstel tot verdere maatregelen gericht op bevordering van herstel van de staalmarkt. Niettegenstaande de voortdurende zwakte van de markt maakte de Commissie geen gebruik van art. 61 (dreigende „crise manifeste”) of art. 58 („crise manifeste”). Bovendien werden geen invoerbeperkingen voorzien op basis van art. 74. Het verloop van de crisis zou hiervoor de reden zijn. Afgezien van deze discussie over het structurele karakter van de (dreigende) crisis is – achteraf gezien ook van belang geweest dat de geest en de voorgeschiedenis van het verdrag een belemme-

ring vormden voor verder ingrijpen.

Het Simonet-voorstel bevatte een aantal maatregelen die het doel hadden om de optimistische investeringsbeslissingen door de ondernemingen (belangrijke oorzaak voor de situatie van overaanbod) af te remmen. Verbetering van de door de Commissie op te stellen marktvooruitzichten en striktere toepassing van art. 54 m.b.t. investeringsadviezen (van de Commissie aan de ondernemingen) en investeringskredieten waren de belangrijkste. Bovendien zouden richtprijzen worden afgegeven (art. 46) indien de opbrengstprijzen van de staalindustrie verder terug zouden vallen. Ten slotte zouden staalondernemingen afzonderlijk worden verzocht om zich tegenover de Commissie te verbinden tot beperking van leveringen op de Euro-staalmarkt 7). Verzoeken van derde landen om bilaterale overeenkomsten te sluiten ter regulering van hun staalexport naar de EGKS werden door Simonet positief bejegend.

De voorstellen van Simonet werden uiteindelijk ten uitvoer gebracht door Commissaris Davignon. Laatstgenoemde werd door de staalmarkt gedwongen om in de loop van 1977 al terug te komen op het vrijblijvende karakter van de Simonet-maatregelen. Dit resulteerde in de eerste gebruikmaking van art. 61 (dreigende „crise manifeste”) d.m.v. instelling van minimumprijzen voor betonstaal (5 mei 1977). De vrijwillige leveringsbeperkingen werkten niet voor deze produktsoort zodat al snel de omstandigheden zoals omschreven in art. 61 van toepassing werden verklaard. De benadering van de problematiek door Davignon verschilde in zoverre van die van zijn voorgangers dat hij nadrukkelijk een adempauze voor de staalindustrie wenste om hen in de gelegenheid te stellen te herstructureren. De fase van het slechts beïnvloeden van investeringsbeslissingen was gepasseerd: overcapaciteit diende te worden afgebouwd.

Vooralsnog betekende dit slechts dat de Commissie bij het afgeven van investeringsadviezen (art. 54) met name lette op de daaraan gekoppelde capaciteitsafbouw. De maatregelen die onder Davignon tot oktober 1980 werden genomen, betroffen de reeds vermelde minimumprijzen voor betonstaal en eind 1977 tevens voor warmbreedband en staafstaal. Daarnaast werden richtprijzen ingesteld voor de overige staalprodukten. Er werd bovendien een nadrukkelijke koppeling gelegd tussen vrijwillige leveringsbeperkingen en controle over invoer. Dit uitte zich in eerste aanleg in (automatisch af te geven) invoervergunningen voor derde landen en nagestreefde grotere effectiviteit met betrekking tot anti-dumpingprocedures. Met ingang van 1978 werden bovendien basis-in-

5) Beschikkingen 1272/EGKS en 1870/75 EGKS resp. gepubliceerd op 21 mei 1975 en 17 juli 1975.

6) Door middel van dwingende minimumprijzen (art. 61) of niet-dwingende richtprijzen (art. 46).

7) Het begin van de z.g. Eurofer-akkoorden.

voerprijzen van kracht 8) en werd het afsluiten van vrijwillige leveringsakkoorden (arrangementen) met derde landen bevorderd. Met gebruikmaking van art. 95 werden handelaren die formeel niet onder het verdrag vallen, verplicht tot naleving van de ingestelde prijsregels.

Davignon reserveerde ten slotte aanvullende gelden voor sociale maatregelen nadat Simonet reeds nieuwe richtlijnen had afgekondigd voor omschakelingsprogramma's voor ex-staalwerknemers. Deze maatregelen van de Commissie konden niet voorkomen dat tegelijkertijd enkele lidstaten hun verlieslijdende staalindustrie fors gingen steunen. Ondanks het in artikel 4 van het verdrag opgenomen steunverbod ontstond een „steunrace” tussen met name Italië, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk. Het is geen toeval dat het deze landen betreft. Juist in deze landen bevinden zich de meest verouderde productie-installaties. Van Duitse en ook Nederlandse kant werd eind jaren zeventig in toenemende mate aangedrongen op een z.g. steuncodex zodat een einde zou komen aan de ongecoördineerde en op grond van het verdrag zelfs verboden interventies door nationale overheden.

Een volgende stap in de richting van grotere supranationale bevoegdheden op het gebied van staal werd onvermijdelijk. De fundamentele oorzaken van het falen van eerdere plannen tot oktober 1980 waren het onvermogen van de industrie zelf om dergelijke op vrijwilligheid geënte maatregelen te respecteren en de door de nationale overheden verstrekte steun aan vooral de grote geïntegreerde staalbedrijven. Rijk aan in de afgelopen jaren opgedane ervaringen waren zowel de Commissie zelf als de nationale overheden gedwongen meer verantwoordelijkheid te nemen. Dit betrof niet slechts het beheer van het crisismechanisme van na oktober 1980, maar zeker ook de verantwoordelijkheid welke de Raad van Ministers op zich diende te nemen bij haar goedkeuring van vergaande ingrepen in de markt. De voortdurend pessimistischer wordende marktverwachtingen vormden hierbij een belangrijke drijfveer. Een korte beschrijving van de ontwikkeling van de staalmarkt is hier dan ook op zijn plaats.

De algemene doelstellingen en de structurele aanpassingen

Volgens het EGKS-verdrag dient de Europese Commissie de zogenaamde Algemene Doelstellingen te bepalen voor de ijzer- en staalsector. Op 22 april 1983 zijn de meest recente doelstellingen gepubliceerd. Inmiddels bereidt de Europese Commissie een nieuwe versie van de „Algemene Doelstellingen” voor, waarin de prognoses een verdere verslechtering te zien geven.

Wereldmarkt en de EGKS-staalmarkt

Het verbruik in de EGKS daalde van 1974 op 1975 met ca. 20%. In de daarop volgende jaren is de markt niet duurzaam hersteld (zie tabel 1). Ook voor 1985 blijft

Tabel 2. Verbruik in mln. tonnen ruwstaalequivalent voor de verschillende landen (groepen)

	Feitelijke ontwikkeling			Prognose
	1977/1979	1980	1981	1985
West-Europa	139	141,5	132,9	138,2
- waarvan EG	103	103,8	100,9	103,5
Noord-Amerika	152	132,2	142,6	137,5
Japan	64	78,8	72,2	80,0
Oost-Europa	212	207,0	204,0	220,0
Overige	147	161,7	158,5	183,5
TOTAAL	714	721,2	710,2	759,5

Bron: Algemene Doelstellingen EGKS en IISI

het lagere niveau gehandhaafd volgens de „Algemene Doelstellingen”.

Tabel 1. Zichtbaar verbruik van eindproducten in de EGKS

1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1985
120	100	113,1	107,3	106,4	114,4	108,7	105	106

Bron: Algemene doelstellingen EGKS

Ten opzichte van andere landen (groepen) valt de EGKS op door het duurzame karakter van de terugval in verbruik. De hevigheid van de terugval is in het verleden vooral in Noord-Amerika vaak groter maar ook van kortere duur geweest. De prognoses voor 1985 laten echter een verbruiksniveau in Noord-Amerika zien dat lager ligt dan in 1981. Het verbruik in de EGKS groeit naar verwachting slechts marginaal gedurende de periode 1981 tot 1985. Meer substantiële groei is te verwachten in Oost-Europa, Japan en overige regio's (jonge industriële landen) (zie tabel 2).

Kijken we naar de productiecijfers in de verschillende wereldregio's dan is de verwachte sterke productiegroei in de jonge industriële landen (overige) opvallend. Duidelijk is ook dat de EG als enige haar productieniveau in 1985 lager uit ziet komen dan in 1981 (zie tabel 3). Dit zal voornamelijk te wijten zijn aan een afname in de export. Het exportoverschot bedroeg in 1981 25,8 mln. ton; in 1985 zal dit volgens

de Commissie nog slechts 20,5 mln. ton zijn. Twee elementen kunnen hiervoor met name verantwoordelijk worden geacht: protectionistische maatregelen en specifieke kenmerken van de EGKS-staalindustrie (hoogte produktiekosten, gefragmenteerde industriële structuur op staalgebied, financiële positie). De druk op de comparatieve voordelen leidt ertoe dat de EGKS-staalindustrie als geheel, bij ongewijzigd beleid, terrein zal gaan verliezen op de exportmarkten.

Structurele aanpassingen

De „Algemene doelstellingen” geven aan dat wanneer er niets gebeurt de capaciteit voor eindproducten in 1985 151,3 mln. ton zal bedragen terwijl de geraamde benodigde produktie dan ca. 80,9 mln. ton bedraagt. Uitgaande van een minimale bezettingsgraad voor de staalindustrie van 80%, is voor de benodigde produktie een capaciteit nodig van 101,1 mln. De overcapaciteit in 1985 bedraagt derhalve 151,3 mln - 101,1 mln. = 50,2 mln. ton

In de informele Industrieraad in Helsinki eind 1982 zijn de ministers het erover eens geworden dat een vermindering van de capaciteit van 30 à 35 mln. ton benodigd is om de Europese staalindustrie na 1985 onder aanvaardbare condities te kunnen laten produceren. Impliciet is er daarbij van

8) Met name onder druk van Frankrijk, Italië en Engeland (zie o.a. de Volkskrant, 21 december 1977).

Tabel 3. Ruwstaalproduktie in mln. tonnen a)

	1979	1980	1981	1982 a)	1983 a) (1e helft)	1985 a)
West-Europa	173,9	161,5	158,7	143,6	62,5	159,0
- waarvan EG	140,2	127,7	125,2	111,4	54,5 b)	120,8
Noord-Amerika	139,3	117,6	123,6	78,4	42,5	127,0
Japan	111,7	111,4	101,7	99,5	46,7	110,0
Oost-Europa	209,4	209,2	206,6	203,2	—	220,0
Overige	112,8	117,4	116,7	118,0	—	143,0
TOTAAL	747	716	707	754,1	—	759,5

a) De cijfers voor 1982 en de eerste helft van 1983 en 1985 zijn schattingen.

b) Exclusief Griekenland en Ierland.

Bron: Algemene doelstellingen /ECE/IISI.

uitgegaan dat de staalindustrie met een bezettingsgraad van 70% rendabel kan produceren.

Om deze situatie te bereiken dienen de volgende structurele ingrepen te worden doorgevoerd:

- modernisering en rationalisering van de produktie-installaties ter verhoging van produktiviteit en toegevoegde waarde;
- het ontmantelen van onrendabele en marginale installaties.

Uitgaande van eerdergenoemd art. 2 van het verdrag zouden de beschikbare middelen zoveel mogelijk moeten worden geconcentreerd op de sterke punten van de produktie. Onder druk van nationale belangengroeperingen is sluiting zeer moeizaam te bereiken, met name wanneer de betrokken installaties zich bevinden in gebieden met hoge werkloosheidspercentages. Het gevolg hiervan is dat in enkele gevallen ook sluiting van meer rendabele installaties nodig is om de 30 à 35 mln. ton te bereiken. Aan de andere kant dient weer een rol te spelen het feit dat enkele lidstaten met zeer omvangrijke overheidssteun de afgelopen jaren delen van het produktie-apparaat hebben gemoderniseerd en gerationaliseerd. Ondernemingen die niet dit voordeel genoten mogen niet daarvan de dupe worden.

Wanneer de nodige discipline door betrokken partijen kan worden opgebracht, ligt een aanvaardbare oplossing in het verschiet. Deze oplossing zal in die zin „next to best” zijn dat niet een in theorie mogelijke optimale herstructurering kan worden bereikt van maximale rentabiliteit van overgebleven Europese installaties. Wel een bereikbaar optimum wanneer ook andere doelstellingen een rol spelen.

Het einddoel blijft het bereiken van een communautaire staalindustrie die na 1985 voldoende levensvatbaar is en in staat moet worden geacht te kunnen produceren onder normale marktomstandigheden zonder overheidssteun.

De crisismaatregelen tijdens de herstructurering

De huidige van toepassing zijnde maatregelen staan niet los van elkaar, maar kunnen worden onderscheiden in enerzijds de prijsmaatregelen, het externe volet en het systeem van verplichte produktiebeperking en anderzijds de steuncodex, de herstructurering en de begeleidende sociale maatregelen. In de Staalraden van 19 november, 14 en 22 december zijn de crisismaatregelen op onderdelen verscherpt en is nauwelijks nog iets aan het toeval overgelaten. Het is nog te vroeg om een oordeel uit te spreken over de werking van het totale pakket van maatregelen in de praktijk. Duidelijk was evenwel dat door de hardnekkigheid van de crisis en een verdere prijsverslechtering in het vierde kwartaal van 1983, verscherping van de maatregelen nodig was. Bovendien speelde een rol dat de producenten zich zelf niet voldoende discipline wisten op te leggen met betrekking tot de afspraken over de produk-

tiequota. Ten slotte moest een oplossing worden gezocht voor het Duitse dreigement om de grenzen te sluiten voor de import van overmatig gesubsidieerd staal vanuit enkele lidstaten.

De prijsmaatregelen

De voorschriften voor de prijsmaatregelen liggen vast in art. 60 van het EGKS-verdrag. Hierin worden oneerlijke concurrentie en discriminerende praktijken verboden. De Commissie beveelt de producenten een bepaalde prijs aan, de z.g. richtprijs of oriëntatieprijs, die dan als basisprijs of prijschaal zou kunnen worden gehanteerd. Van belang is vast te stellen dat dit geen verplichting is. Bovendien zijn de ondernemingen in 1982 door de Commissie verplicht opgave te doen van hun leveringen in de EG-lidstaten. Om het systeem zo waterdicht mogelijk te maken zijn halverwege 1981 ook de grotere handelaren verplicht de prijsschalen en verkoopvoorwaarden bekend te maken. In de Staalraad van 22 december 1983 is vervolgens door de Commissie op basis van art. 61 en art. 47 van het EGKS-verdrag, een systeem van minimumprijzen ingesteld voor de belangrijkste produktcategorieën. Een wezenlijk onderdeel daarbij is een systeem van te storten waarborgsommen. Dit systeem werd door de Raad op basis van art. 95 van het Verdrag met de vereiste unanimitieit goedgekeurd. Wanneer een onderneming zich niet houdt aan de gepubliceerde minimumprijzen, wordt dit beboet en verrekend met de gestorte waarborgsom. Overschrijving van de produktiequota wordt eveneens verrekend met deze waarborgsom. Voor naar de EG exporterende landen geldt een systeem van basisinvoerprijzen die periodiek worden gepubliceerd. Deze prijs is gebaseerd op de laagst bekende kostprijs in de wereld. De basisinvoerprijzen worden beschouwd als minimale prijzen die bij onderbieding kunnen leiden tot anti-dumping-procedures. Een uitzondering op dit systeem van basisinvoerprijzen vormen de landen waarmee een arrangement is afgesloten.

Het externe volet

Aan geïnteresseerde derde landen die staalprodukten naar de Gemeenschap exporteren wordt de mogelijkheid geboden een arrangement af te sluiten. Voor 1983 zijn met een vijftiental derde landen dergelijke overeenkomsten afgesloten. In de Raad van 29 november 1983 hebben de ministers de Commissie het mandaat gegeven om ook voor 1984 met deze landen weer een arrangement af te sluiten. Essentie van deze overeenkomsten is dat betreffende derde landen op de communautaire markt mogen verkopen tegen een prijs die 6% ligt (voor normaal staal) onder die van de meest efficiënte communautaire producent, terwijl de hoeveelheden zijn afgeleid uit een bepaalde referentieperiode. Voor produkten waarvoor een minimumprijs geldt mag de 6%-marge op deze minimumprijs worden toegepast. Deze marge kan worden gezien als een „premie” voor der-

de landen om te komen tot een arrangement. Voor 1984 zijn de afspraken in het kader van deze arrangementen aangescherpt. Dit betreft met name de zogenaamde „triple-clause”, dat wil zeggen een betere spreiding van de import in de tijd, per produkt en per regio (of beter: per lidstaat in de Gemeenschap). Voor de EFTA-landen en voor speciaalstaal gelden afwijkende voorschriften. Niet onvermeld onder deze maatregel kan blijven de met de VS gesloten overeenkomst over de beperking van de EG-export van gewone staalprodukten naar de VS.

Onder druk van de Amerikaanse industrie en met het tegelijkertijd indienen van een groot aantal anti-dumping-klachten en „countervailing-duty”-klachten (dit zijn klachten gebaseerd op overmatige overheidssteun waarbij een kostprijs en verkoopprijs wordt of kan worden beïnvloed) is tussen de Amerikaanse overheid en de Commissie een overeenkomst gesloten. Deze overeenkomst is ingegaan op 1 november 1982 en is in principe van toepassing tot 1 januari 1986. De regeling beperkt de uitvoer van de Gemeenschap. Recente acties van Amerikaanse zijde op het gebied van speciaalstaal, steeds weer dreigende klachten van individuele Amerikaanse staalproducenten en dreigende moeilijkheden bij de export van halffabrikaten doen steeds meer vermoeden dat de Amerikaanse overheid, onder druk van de industrie, uit is op verdere importbeperking en dat het beleid dreigt een sterk protectionistisch karakter te krijgen. Het Nederlandse aandeel in de export van de EG naar de VS is relatief gunstig en laat zich verklaren door de relatief geringe overheidssteun die tot op heden aan de Nederlandse staalindustrie is verstrekt waardoor een goed onderhandelingsresultaat kan worden bereikt bij het tot stand komen van het arrangement.

Het systeem van produktiebeperking

Het systeem van produktiequota heeft tot op heden met wisselend succes gewerkt. Tussentijds is daarbij steeds getracht om, in ieder geval op onderdelen, terug te keren naar vrijwillige afspraken. Echter onenigheid tussen de producenten zelf leidde tot weinig of geen succes. Inmiddels is duidelijk gebleken dat de fundamentele problemen ten tijde van het uitroepen van de „crise manifeste” nog onveranderd bestaan. Het niet verlengen van het systeem van produktiebeperkingen leidt ook nu ongetwijfeld tot chaos. Het is dan ook niet onverwacht dat de Raad van Ministers op 25 juli 1983 akkoord is gegaan met een verlenging van het systeem tot 1 februari 1984 met daarbij de uitdrukkelijke wil om voor die tijd een verdere verlenging tot 1 januari 1986 na te streven.

De Staalraad van 26 januari 1984 zal definitief moeten beslissen over verlenging tot 1986. Om te voorkomen dat iedere partij zich door middel van langdurige onderhandelingen een groter deel van de staalproduktie-koek zal willen toeëigenen zou een tel-quel-verlenging het meest voor de hand liggen. De Commissie is de mening toegedaan dat na de Raad van juli iedere

lidstaat een bevredigend aandeel heeft verkregen en stelt dan ook een tel-quel-verlenging voor met hooguit enkele marginale aanpassingen om de werking van het systeem te vergemakkelijken. De eerder genoemde waarborgsom moet de garantie bieden dat de ondernemingen zich houden aan de hun toegewezen produktiequota. Overschrijding hiervan wordt, evenals onderschrijding van de minimumprijzen, beboet.

Begeleidingsdocumenten en productiecertificaten

Geheel nieuw en zeer ingrijpend is de beslissing van de Raad van 22 december 1983 geweest om met ingang van 1 januari 1984 een systeem in te voeren van begeleidingsdocumenten en productiecertificaten. Dit systeem houdt in dat alle grensoverschrijdende transacties van de belangrijkste staalproducenten binnen de Gemeenschap vergezeld moeten gaan van een begeleidingsdocument en/of een productiecertificaat. Wanneer dit ontbreekt moet een waarborgsom worden gestort van 43 rekeneenheden per ton. Het systeem mag in principe niet leiden tot oponthoud aan de grens. De Benelux wordt beschouwd als één lidstaat. De Commissie (en geleidelijk ook de lidstaten) achtten het noodzakelijk om het crisismechanisme hiermede te completeren om een exact inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de handelsstromen binnen de Gemeenschap. Hiermee zal tevens kunnen worden opgespoord wie verantwoordelijk is voor waargenomen verstoringen. Naar onze mening kan niet worden ontkend dat dit systeem op de rand balanceert van wat men nog een communautaire markt noemt. Onder druk van met name Duitse zijde met als dreiging het sluiten van de Duitse grens voor import, is de Raad evenwel uiteindelijk akkoord gegaan. Door middel van de informatie die wordt verkregen uit de begeleidingsdocumenten kan een lidstaat, welke meent dat haar markt wordt verstoord door een afwijking van traditionele handelsstromen, een klacht indienen. Als referentieperiode is daarbij genomen de periode 2e helft 1981 en 1e helft 1982. De Commissie zal de onderneming die verantwoordelijk is voor de geconstateerde verstoring verzoeken in de volgende periode de verstoring teniet te doen. Wanneer deze dit weigert kan de Commissie, na overleg met betrokken lidstaten, overgaan tot een sanctie in de vorm van een aanpassing van de produktiequota.

De steuncodex

Het EGKS-verdrag, art. 4 lid c, stelt expliciet dat overheidssteun onverenigbaar is met de goede werking van de Gemeenschappelijke markt voor staal. Niettemin is er in de periode vanaf 1975 een wildgroei opgetreden in door enkele overheden verleende steun. Om te trachten deze wildgroei aan banden te leggen is na zeer langdurige discussies op 1 februari 1980 een steunbeschikking tot stand gekomen. Geleidelijk werd duidelijk dat de greep die de

Commissie hiermede verkreeg op het subsidiebeleid van de lidstaten onvoldoende was. In de periode 1975 t/m 1980 werd door de overheden in de meest gesteunde lidstaten België, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk bijna f. 40 mrd. aan steun verstrekt. Te constateren viel dat het prijsniveau daardoor nadelig werd beïnvloed en de concurrentieverhoudingen verstoord.

Van een werkelijke doorbraak was sprake bij het tot stand komen van de tweede EGKS-steunbeschikking. Deze beschikking van augustus 1981 is tot stand gekomen onder (een in ieder geval op dit punt succesvol) Nederlands voorzitterschap. Deze steunbeschikking vormt de spil van de herstructurering. De looptijd van de beschikking is tot 1 januari 1986 terwijl de betrokken steun uiterlijk op 1 juli 1983 moet worden goedgekeurd.

De herstructurering

Op 29 juni 1983 nam de Commissie een beslissing inzake de door de lidstaten ingediende steun- en herstructureringsplannen. De totale capaciteitsreductie die met de beslissing is gemoeid bedraagt 26,7 mln. ton. De Commissie schat dat deze reductie uiteindelijk boven de 30 mln. ton zal uitvallen omdat de per lidstaat vereiste reducties absolute minima zijn en omdat verdere samenwerkingsmogelijkheden tussen de industrie aanvullende reducties met zich brengen. Bovendien is in de opstelling van de Commissie niet meegeteld de mogelijke capaciteitsreductie bij het Duitse bedrijf Klöckner. De Commissie moet voor 31 januari 1984 in kennis worden gesteld van de nog door te voeren capaciteitsverminderingen terwijl sluitingen vóór 31 december 1985 moeten plaatsvinden. Het aantal arbeidsplaatsen dat bij de Commissiebeslissing in het geding is bedraagt netto ca. 100.000.

Begeleidende sociale maatregelen

Het herstructureringsbeleid zou niet compleet zijn zonder begeleidende maatregelen in de sfeer van voorzieningen voor overtollig geworden staalwerknemers. In de periode 1978 t/m 1983 zijn bijna 200.000 arbeidsplaatsen in de staalindustrie van de EG vervallen. Verwacht wordt dat daaraan nog eens per saldo 100.000 arbeidsplaatsen tot 1986 zullen worden toegevoegd. Art. 56 lid 2b van het EGKS-verdrag voorziet in hulp bij wijzigingen in de bedrijvigheid van ondernemingen.

De reikwijdte en middelen van dit artikel zijn onvoldoende. Aanvullend zijn hiervoor in 1981 212 mln. rekeneenheden beschikbaar gesteld. Dit is inmiddels opgebruikt. De Commissie heeft een nieuw programma voorgesteld van 330 mln. rekeneenheden dat loopt tot 1986.

Verskillende wegen naar Rome

In het bovenstaande is beschreven welke wegen de Europese Commissie in de loop van de tijd heeft bewandeld om de doelstel-

lingen van de herstructurering te bereiken. Ook blijkt dat het EGKS-verdrag de keus biedt uit een aantal wegen, maar het bepalen van de route overlaat aan de Commissie in samenspraak met de lidstaten. De Commissie had de lidstaten hun „eigen weg” kunnen laten gaan (leidend tot een steunwedloop) of had iedere vorm van overheidsinterventie kunnen verbieden om zodoende de markt haar werk te laten doen. Deze laatste gedragslijn laat zich vergelijken met de situatie in het „bolwerk van het kapitalisme”, de Verenigde Staten.

Om na te gaan of een minder ingrijpende bemoeienis van de (supra)nationale overheid in de EG niet dezelfde of zelfs betere resultaten zou hebben opgeleverd, kan een blik over de grens verhelderend werken. In de VS is de staalcrisis later begonnen dan in de EG, maar heeft in 1982 hard toegeslagen (zie ook tabel 3). De resultaten van de 10 grootste staalondernemingen spreken boekdelen: in 1981 maakten ze nog \$ 1.885 mln. winst, maar in 1982 \$ 2.843 mln. verlies en ook 1983 ziet er niet bemoedigend uit met een verlies van \$ 1.236 mln. in de eerste helft.

Het antwoord van de industrie op deze gang van zaken is voorlopig nogal defensief van aard: de vakbonden worden onder druk gezet om de – inderdaad relatief hoge – lonen te verlagen en de overheid om de invoer aan banden te leggen. Dit laatste heeft geleid tot de al eerder besproken overeenkomst met de EG tot beperking van de invoer van gewone staalsoorten. Daarnaast heeft op 5 juli 1983 president Reagan de beslissing genomen om importquota en tarieven in te stellen voor speciaalstaal, voor een periode van 4 jaar. Ten slotte dreigt (een deel van) de Amerikaanse staalindustrie met acties tot beperking van de import van halffabrikaten. Tegelijkertijd bestaat er echter een grote Amerikaanse vraag naar halffabrikaten op de wereldmarkt, omdat deze in eigen land vanwege de verouderde installaties nauwelijks meer concurrerend kunnen worden geproduceerd. Niet voor niets zijn enkele grote bedrijven bezig zich via samenwerking met buitenlandse ondernemingen (VK, Brazilië) van een constante stroom halffabrikaten te verzekeren om deze daarna zelf uit te walsen. Dit wijst erop dat de crisis ook in de VS structurele trekken vertoont. Het gepaste antwoord – modernisering en sluiting van verouderde overcapaciteit – is nog niet gegeven. Wel zijn veel installaties stilgelegd en mensen tijdelijk naar huis gestuurd, in afwachting van een opleving van de vraag. In de periode 1978 – 1982 werd 6 mln. ton of wel ca. 4% van de capaciteit van ca. 150 mln. ton definitief ontmanteld, terwijl de werkgelegenheid zich als volgt ontwikkelde:

	1974	1977	1979	1981	1982	mei 1983
Arbeidsjaren (× 1.000)	522	470	479	424	324	243

In juni 1983 waren er ruim 110.000 werknemers met lay-off-status, d.w.z. met

behoud van loon c.q. speciale overheids-uitkering, tijdelijk thuis. Schattingen omtrent de benodigde omvang van definitief stil te leggen capaciteit lopen op tot 20% van de thans bestaande produktiemogelijkheden. Tegelijkertijd schat het American Iron and Steel Institute (AISI) dat er de komende 10 jaar voor \$ 60 mrd. moet worden geïnvesteerd om de technische achterstand op Japan en Europa weg te werken. Fiscale faciliteiten zouden onontbeerlijk zijn om dit te realiseren.

Het is de vraag of er voldoende geld beschikbaar komt en zo ja, of het in de staalindustrie wordt geïnvesteerd. Diversificatieprojecten met een hogere rentabiliteit zijn aantrekkelijk, getuige de recente overname van Marathon Oil door US-Steel. De kans is groot dat een aantal ondernemingen een langzame dood zal sterven, omdat de noodzakelijke modernisering niet worden doorgevoerd. Nauwere samenwerking tussen ondernemingen (voor de hand liggend omdat van veel bedrijven slechts delen sterk verouderd zijn) wordt door de overheid eerder bemoedigd via de anti-trust-wetgeving dan gestimuleerd. Wel stelt de overheid zich gewillend op door het opschorten van milieu-eisen.

Het blijkt dat de overheid zelf niet goed weet wat ze met de staalindustrie aanmoet. Niet voor niets heeft president Reagan onlangs besloten een tripartite adviescommissie in te stellen, die moet nagaan of, en zo ja welk industriebeleid in de staalsector moet worden gevoerd.

Via Parijs of Washington

Op grond van het verdrag van Parijs oefent de Commissie thans aanzienlijke invloed uit op het gedrag van ondernemingen. Het is dit gedrag dat uiteindelijk de herstructurering moet bewerkstelligen. In de eerste plaats het (*des*) investeringsgedrag. Op grond van de tweede steuncode en een aantal raadsbesluiten heeft de Commissie in haar beschikkingen eisen per land gesteld t.a.v. de te sluiten capaciteit. In bilaterale gesprekken heeft de Commissie echter wel degelijk bepaalde fabrieken of installaties daarvan op het oog. In principe geldt daarbij de rentabiliteit tegen de achtergrond van de marktverwachtingen van de Commissie, als toetsingscriterium. Nieuwe investeringen worden eveneens aan dit criterium getoetst.

Door de eisen van de Commissie wordt de afwachende houding van de staalondernemingen (de buurman zal wel eerst dichtgaan) doorbroken. De Commissie gaat alleen akkoord met definitieve ontmanteling. Zodoende wordt de dreigend boven de markt hangende surpluscapaciteit, thans kenmerkend voor de VS, vermeden. Maar tegelijkertijd worden ook investeringen in rationalisering gestimuleerd, (o.a. via EGKS-leningen), een stimulans die in de VS ontbreekt.

Niets is zo eigen aan de onderneming als het *gedrag als aanbieder* op de markt. De Commissie heeft dan ook haar toevlucht moeten nemen tot een zeer extensieve interpretatie van het EGKS-verdrag om hier daadwerkelijk regulerend te kunnen optre-

den. Wat hoeveelheden betreft, is dit via het kwartaalsgewijs vaststellen van produktie- en leveringsquota aardig gelukt (op een enkele uitzondering, zoals Klöckner, na). Op het gebied van prijzen blijft het een zaak van vallen en opstaan. Veel meer dan in de VS waren sommige Europese staalondernemingen bereid elkaar via prijsonderbieding klanten af te troggelen en werden hiertoe ook in staat gesteld doordat de nationale overheden de tekorten wel aanvulden. Zelfs de modernste ondernemingen konden toen niet meer rendabel produceren en hadden, zonder overheidssteun, het hoofd uiteindelijk niet boven water gehouden. Voortdurend van deze situatie zou ertoe hebben geleid dat oude produktie-installaties kunstmatig in stand zouden worden gehouden en dat te weinig zou worden geïnvesteerd in vernieuwingen. Internationale concurrentiekracht op langere termijn levert dit niet op.

Ook het gedrag ten aanzien van *samenwerking* tussen staalproducenten is moeilijk te beïnvloeden. Duidelijk is wel dat samenwerking in Europa op het gebied van prijs- en produktie-afspraken niet zou zijn gelukt zonder supranationaal controleorgaan. Nauwere samenwerking tussen ondernemingen (specialisatie, uitbesteden, marktafspraken, fusie) wordt enerzijds geweerd als daaruit monopolieposities dreigen te ontstaan, anderzijds bevordert om zodoende tot een meer rationele produktie te komen. Deze laatste zienswijze lijkt momenteel te prevaleren (zie de houding van de Europese Commissie t.a.v. een mogelijke fusie tussen Usinor en Sacilor in Frankrijk 9). In het overleg over de capaciteitssluitingen in de Benelux stuurde de Commissie zelfs doelbewust aan op verdere samenwerking. In de VS prevaleert tot op heden de eerste tendens in het overheidsbeleid: toetsing aan de anti-trust-wetgeving. Als *werkgever* aan ca. 800.000 mensen in 1974 speelt de staalindustrie een belangrijke rol. Het doel van supranationaal zowel als van nationaal beleid is enerzijds deze werkgelegenheid zoveel mogelijk zeker te stellen, anderzijds omschakeling op alternatieve werkgelegenheid mogelijk te maken. Desalniettemin biedt de staalindustrie nu nog maar aan zo'n 500.000 mensen werk, terwijl verwacht wordt dat na de beoogde herstructurering in 1986 dit er nog 400.000 zullen zijn. Ter vergelijking: in de VS liep de werkgelegenheid tussen 1974 en medio 1983 met 53% terug, in de EG met 37%. Daarbij moet bedacht worden dat in de VS de echte sanering nog moet beginnen.

Het tweede deel van het sociale beleid, het scheppen van nieuwe banen elders, is moeilijk te beoordelen. Ten voordele van het EG-beleid is te zeggen dat in de loop der jaren vele miljoenen rekeneenheden zijn uitgegeven voor dit doel. Ook in de VS zijn de overheid en de bedrijven zelf op dit terrein actief, maar op veel kleinere schaal.

Ten slotte verdient de *politieke omgeving* waarin de herstructurering zich afspeelt de aandacht. Iets samen doen stelt de *samenwerking altijd meer op de proef* dan iets samen nalaten. Wrijving tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten

en de Commissie is dan ook niet uitgebleven; de laatste zou zijn verminderd, de eerste daarentegen sterk zijn toegenomen als de Commissie zich passief was blijven opstellen. Italië voerde prikacties uit door het aantal doorlaatposten voor staal sterk te verminderen, het VK stelde alles in het werk om het traditionele binnenlandse marktaandeel terug te krijgen. Duitsland heeft op een gegeven moment bedreigd aan zijn grens een compenserende heffing in te stellen om de in andere lidstaten gegeven subsidies te neutraliseren. Dit was het eind geweest van de vrije interne markt.

De Commissie heeft echter via de tweede steuncode de overheidssteun doorzichtiger weten te maken en kunnen omvormen tot een daadwerkelijk saneringsinstrument. De Commissie heeft zodoende de voorwaarden geschapen voor een uitzicht op succesvolle herstructurering, rekening houdend met de politieke doelstelling van het EGKS-verdrag. Zonder deze laatste doelstelling was wellicht een louter op economische criteria geënt herstructureringsbeleid mogelijk geweest, dat had geleid tot een mogelijk nog betere uitgangspositie in 1986. Deze optimale verdeling van de produktiemogelijkheden zou hetzij door de vrije markt, hetzij door volledige planning tot stand kunnen zijn gekomen. Het recht van de sterkste (bij volledig vrije mededinging) is echter in strijd met de politieke doelstelling van het verdrag, terwijl volledige planning weer niet strookt met de liberale geest daarvan. Door rekening te houden met de specifieke situatie in de lidstaten is zowel aan de politieke als aan de economische doelstelling zo veel mogelijk recht gedaan.

Uiteraard geldt voor de VS een dergelijke politieke doelstelling niet. Wel is het waarschijnlijk dat een actievare opstelling van de overheid aldaar en de formulering van een offensief beleid ten aanzien van de staalindustrie zou leiden tot een beter image (i.p.v. het thans bedreven protectionisme) en tot een beter toekomstperspectief voor de VS-staalindustrie.

Aldus kan de vraag of de Commissie het ook anders had kunnen doen, bevestigend worden beantwoord. Dit had vermoedelijk een betere staalindustrie, maar een zwakker en ongelijker Europa opgeleverd. De vraag of de Commissie met minder ingrijpende maatregelen had kunnen volstaan, moet als antwoord nee krijgen, gezien de gevolgen van een overheidsbeleid dat het op veel punten laat afweten zoals in de VS.

K. den Braven
M. Ottolander
G. Barends

9) Een complicatie bij samenwerking over de grenzen heen vormt het gegeven dat nationale belangen dreigen te prevaleren, getuige ook de recente Estel-scheiding.