



Beleidsvoornemens van de Europese Commissie

DR. J. C. P. A. VAN ESCH

Inleiding

Het zoeken naar een oplossing voor de Britse budgettaire problemen en de wens het aandeel van de landbouw-uitgaven in de Europese begroting terug te dringen, heeft op 30 mei 1980 een zogenaamd *mandaat* 1) van de Europese Raad aan de Europese Commissie opgeleverd. Na één jaar heeft de Commissie hierover gerapporteerd 2). In dit rapport heeft zij zich beperkt tot algemeen oriënterende beschouwingen, daarbij uitgaande van drie hoofdlijnen:

- ontwikkeling van een nieuw communautair beleid in verschillende sectoren;
- hervorming en aanpassing van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid met inachtneming van de grondbeginselen van dit beleid;
- toepassing van tijdelijke correcties op budgettaire problemen die nodig mochten blijken in afwachting van

het tijdstip waarop het communautaire beleid in verschillende sectoren zich zover heeft ontwikkeld dat voor deze problemen een duurzame oplossing kan worden gevonden.

Tussen juli en oktober 1981 heeft de Commissie de hoofdlijnen nauwkeuriger uitgewerkt. Een eerste publikatie vond in juli 1981 plaats 3), gevolgd door een uitvoerige beschouwing in juni 1982 4). In eerstgenoemde publikatie stelt de Commissie de bestrijding van de werkloosheid centraal. „Op grond van de te verwachten aangroei van de beroepsbevolking, te zamen met een spontane economische groei welke aanmerkelijk achterblijft bij die van de jaren zestig, moet namelijk een voortdurende en wellicht forse stijging van het aantal werklozen worden gevreesd”. De Commissie beveelt een beleid aan waarin inflatiebestrijding samengaat met een beleid ten aanzien van het aanbod. Absolute voorwaarden voor het verwezenlijken van zo'n beleid acht zij:

- een geringere afhankelijkheid op het gebied van energie;
- een sterke concurrentiepositie.

„Beide voorwaarden zijn evident. Een onvoldoend concurrentievermogen leidt ertoe dat we op de buitenlandse markten en op onze eigen markt terrein verliezen aan anderen, d.w.z. dat de economische groei en zodoende ook de werkgelegenheid wordt aangetast. Door een te grote afhankelijkheid inzake energievoorziening worden de knelpunten uit hoofde van de betalingsbalansen groter terwijl de deflatoire krachten die zijn verbonden aan iedere belangrijke netto-overdracht aan het buitenland worden versterkt”.

De Commissie concludeert dat met het oog op de werkgelegenheid volstreekte prioriteit moet worden toegekend aan produktieve investeringen en een concurrerend niveau van produktiekosten. Zij acht deze dubbele prioriteit vervat in de eis van inflatiebestrijding. Hierop moeten daarom alle macro-economische of specifieke beleidsmaatregelen in de lidstaten worden afgestemd. Als concrete maatregel wordt onder meer genoemd het terugbrengen van de tekorten

in de overheidsbegrotingen en een grotere plaats inruimen in deze begrotingen voor investeringen.

Het bovenstaande betreft het beleid van de lidstaten; de Commissie streeft met haar aanbevelingen dus een actievere coördinatie na van de economische politiek der lidstaten. Daarnaast beveelt zij aan de Gemeenschap als zodanig een eigen rol te laten spelen op belangrijke beleidsterreinen. Zij stelt de volgende vier beleidslijnen voor:

- fundamentele vooruitgang bij het tot stand brengen van het Europees Monetair Stelsel;
- een aanzienlijke verhoging van de investeringen in de Gemeenschap en meer in het bijzonder de energie-investeringen als onderdeel van een Gemeenschappelijke energiestrategie;
- het ten volle gebruik maken van de interne markt en de continentale (sic!) omvang daarvan;
- een grotere deelname van de Gemeenschap aan een krachtig werkgelegenheidsbeleid.

Positie van de Commissie

De Europese Commissie bevindt zich in een moeilijk parket. Enerzijds poogt zij al jaren — tevergeefs — voorstellen tot Gemeenschappelijk beleid door de Raad te krijgen. Anderzijds krijgt zij in het „mandaat” de uitnodiging van de Raad als het ware op een presenteerblad aangeboden het Gemeenschappelijk beleid voor te bereiden. Maar de Commissie weet tevoren dat de tegenstellingen tussen de lidstaten en het onvermogen van de lidstaten besluiten uit te voeren, reëel beleid onmogelijk maken 5). En machtsmiddelen ontbreken de Commissie. Zij beroept zich soms op de Europese Raad, maar diens uitspraken vormen menigmaal gelegenheden-

1) *Bulletin EG*, nr. 6, 1980.

2) Supplement 1/1981 bij *Bulletin EG*.

3) Voorbericht bij het vijfde programma voor de economische politiek op middellange termijn, *Europese Economie*, nr. 9, juli 1981, blz. 11-18.

4) Opleving van het communautaire beleid in verschillende sectoren; gevolgen van het mandaat van 30 mei 1980, Supplement 4/1981 bij *Bulletin EG*, gepubliceerd in juni 1982.

5) Van der Geest wees in *ESB* van 9 juni 1982 (blz. 577) erop dat wegens de ongunstige internationale economische conjunctuur de lidstaten teruggrijpen op eng-nationalistische benaderingen, al is de ontoereikendheid daarvan nog zo overtuigend aangetoond. „Ambitieuze hervormingen of doorbraken zijn in dit klimaat niet te verwachten. Pas wanneer er weer economische perspectieven gloren kunnen de kansen voor Europa keren en kan er weer enige hoop ontstaan op het doorbreken van de verstarring en op het voortzetten van het economische-integratieproces”.

uitingen, waarvan overigens het juridisch gehalte dubieus is.

Er blijft de Commissie niets anders over dan braaf de gevraagde beleidsmaatregelen voor te bereiden. Zij koos daarvoor, zoals vermeld, een scenario waarin werkloosheidsbestrijding prioriteit krijgt en exportbevordering en bestrijding van begrotingstekorten van de nationale overheden centraal staan. In haar studie *Opleving van het communautaire beleid in verschillende sectoren* werkt zij het beleid nader uit ten aanzien van:

- het energiebeleid;
- het beleid inzake onderzoek en ontwikkeling;
- het industrieel innovatiebeleid;
- het industriebeleid;
- het regionale beleid;
- het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De voorstellen vormen voor een deel een oompatie van eerdere voorstellen en publikaties van de Commissie, waardoor ze soms brokkelig overkomen. Een aantal aspecten van het sectorenbeleid komt hieronder ter sprake.

Energiebeleid

Het feit dat een energiebeleid in de EG ontbreekt, is voor de Commissie aanleiding in voorzichtige bewoordingen de contouren van zo'n beleid te schetsen. In de EG-verdragen is een integraal energiebeleid niet voorzien. Na de oliecrisis van 1973 heeft de Gemeenschap de historische kans gemist in één klap tot een Gemeenschappelijk energiebeleid te geraken. Sindsdien heeft de Commissie voortdurend doelstellingen en instrumenten geformuleerd. Uitgangspunt voor haar is daarbij dat het energiebeleid tot de competentie van de lidstaten blijft behoren. Gemeenschappelijk zou het beleid kunnen worden gecoördineerd; er zou een Gemeenschappelijke discipline in acht kunnen worden genomen.

Om dit te bewerkstelligen pleit de Commissie ervoor dat zij ieder jaar een rapport opstelt over het energiebeleid van de lidstaten in het licht van de doelstellingen die eerder door de Gemeenschap zijn omschreven. Dit rapport zou moeten uitgroeien tot het instrument dat voor gelijkgerichtheid van het beleid moet zorgen.

Verder pleit de Commissie voor het beschikbaar stellen door de lidstaten van financiële middelen (via de begroting of via leningen) voor investeringen ter verwezenlijking van Gemeenschappelijke energiedoelstellingen. De onderscheidene soorten energiedragers passeren de revue. Ten aanzien van kernenergie wordt opgemerkt dat de ontwikkeling daarvan onmisbaar is met het oog op de zekerheid van de voorziening en bovendien een van de belangrijkste middelen is om onze afhankelijkheid van aardolie te

verminderen. „Deze ontwikkeling is dus een van de hoekstenen van een Europees economisch beleid dat erop is gericht de structurele vraagstukken op energiebeleid te overwinnen”.

Voor een Gemeenschappelijk optreden geeft de Commissie vijf prioriteiten aan:

1. investeren in andere energiebronnen dan olie en in het rationeler gebruik van energie;
2. Gemeenschappelijke prijsvaststelling en belastingheffing op energiegebied;
3. Gemeenschappelijke solidariteit om onevenwichtigheden van de markten te vermijden;
4. uitbreiding van onderzoek, ontwikkeling en technische demonstratie op Gemeenschapsniveau;
5. verdere uitwerking van Gemeenschappelijke inzichten en initiatieven op het stuk van de buitenlandse betrekkingen op energiebeleid.

Onderzoek en ontwikkeling

De bevoegdheden van de EG op het terrein van onderzoek en ontwikkeling zijn voornamelijk gelegen in het kader van Euratom en EGKS. De Raad heeft op 14 januari 1974 het gebied van wetenschap en technologie opgenomen in het geheel van communautaire activiteit met uitzondering van onderzoek dat onder militaire of industriële geheimhouding valt. Zodoende werd de Commissie belast met de geleidelijke coördinatie van de nationale beleidslijnen en het verwezenlijken van onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's van Gemeenschappelijk belang.

Sinds 1974 is een geheel van onderzoeksprogramma's opgezet en uitgevoerd. Duizenden onderzoekers uit alle landen van de Gemeenschap werken thans samen. Het voor deze activiteiten toegewezen budget is gestegen van 70 mln. ECU in 1974 tot meer dan 300 mln. ECU in 1980. De verdeling van deze financiële middelen over de verschillende sectoren van onderzoek is in de tabel weergegeven.

Tabel. De verdeling van financiële middelen over de sectoren in procenten van het budget

Sectoren	In procenten van het budget
Energie	72,0
Grondstoffen	2,3
Milieu	8,4
Landbouw	1,1
Industrie	9,7
Overige	6,5
	100,0

Dit budget beslaat overigens slechts 1,8% van de Gemeenschapsbegroting.

Tot nu toe was de benadering prag-

matisch. Achtereenvolgens werden sectoriële onderzoeksactiviteiten aangevat, zonder dat alle communautaire middelen (financieel, fiscaal, reglementair, steun aan innovatie) werden aangewend. De Commissie stelt een globale strategie voor, waarvan de algemene conceptie en de richtlijnen tussen alle leden nader overeengekomen moeten worden. Deze strategie vormt het kader waarin de doelstellingen en de opties van de communautaire onderzoeks- en ontwikkelingswerkzaamheden in aansluiting op reeds ondernomen acties worden opgenomen.

Naast aanpassing van lopende en voorgenomen activiteiten worden in dit kader als nieuwe projecten genoemd het landbouwkundig onderzoek en strategische industriële sectoren die aan grote veranderingen zijn onderworpen zoals de chemische en de automobiellindustrie.

Een ander aspect van het kader bestaat uit de exploitatie van de voordelen van de Europese dimensie. Gezamenlijk kunnen de lidstaten meer aan onderzoek en ontwikkeling doen dan ieder afzonderlijk. De Gemeenschap biedt naast het georganiseerde kader de markt waarin Europees onderzoek en ontwikkeling beter tot zijn recht komt. Aanzienlijke investeringen op middellange en lange termijn kunnen in een tijd van budgettaire beperkingen en hoge rentevoeten beter Gemeenschappelijk worden gedaan. De kosten per land kunnen dan lager zijn en acties van grote omvang maken een grotere kans op verwezenlijking.

Het kader maakt het voorts mogelijk:

- om de nationale beleidslijnen te bespreken en vast te stellen (keuze tussen nationale, internationale en communautaire acties);
- om de prioriteiten aan te passen als gevolg van veranderingen op middellange en lange termijn;
- om te beslissen over *gezamenlijk* uit te voeren acties en initiatieven.

De nieuwe strategie vergt meer financiële middelen. De Commissie schat dat in 1986 de budgettaire middelen voor onderzoek en ontwikkeling verdubbeld zouden moeten zijn. Van de totale begroting van de Gemeenschap maakt deze uitbreiding overigens slechts een gering deel uit.

Industrieel innovatiebeleid

De Commissie beroept zich voor haar innovatievoorstellen op uitspraken van de Europese Raad, waarin wordt uitgesproken dat de ondernemingen van de Gemeenschap moeten streven naar de toepassing en ontwikkeling van activiteiten die zijn gebaseerd op een innovatieve benadering. Voorts worden door de Raad de bevoegde instanties van de Gemeenschap uitgenodigd ernaar te streven dat een einde wordt gemaakt aan de versnippering van de markten, de stimulansen tot innovatie worden ver-

sterkt en de verspreiding van kennis wordt bevorderd.

De Commissie grijpt deze kans met beide handen aan. Zij ontwikkelt een industrieel innovatiebeleid met als ondertitel: Strategische richtsnoeren voor een communautaire benadering. Als uitgangspunt stelt de Commissie dat de vergroting van het innovatievermogen en de technologische versterking van de Gemeenschap een van de hoekstenen dient te vormen voor een economisch en sociaal beleid op langere termijn, waarmee de grondslag wordt gelegd voor de schepping van vaste arbeidsplaatsen, gebaseerd op produktiviteitsverhoging, concurrentievermogen en groei van onze economie.

Nadruk wordt gelegd op de sociale aanvaardbaarheid van de innovatie. Een negatieve of voorzichtige opstelling ten opzichte van de innovatie wordt ingegeven door de onzekerheid van de invloed ervan op de totale werkgelegenheid. De werkgelegenheid kan volgens de Commissie niet als de enige maatstaf voor de sociale vooruitgang worden beschouwd, wat ook de directe en indirecte gevolgen van de innovatie voor de werkgelegenheid zullen zijn. Zij moet uiteindelijk een belangrijke bijdrage leveren tot de verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden in de landen van de Gemeenschap.

In de lidstaten worden thans reeds inspanningen geleverd. Maar gezien de samenhang hiertussen kan de Gemeenschap volgens de Commissie hier een aanzienlijke bijdrage leveren. Voor deze coördinerende activiteit beroept zij zich op artikel 2 van het EG-verdrag: „De Gemeenschap heeft tot taak (...) te bevorderen de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap (...).

In concreto komt de Commissie met een aantal voorstellen:

- stimuleren van de investeringen o.a. door samen met de lidstaten de financiële en belastingmaatregelen die invloed op de investeringen hebben aan een grondig onderzoek te onderwerpen;
- ontwikkelen van Gemeenschappelijke criteria voor de stimulansen tot innovatie; deze moeten doorzichtiger en stabiel worden en ruimte laten voor meer soepelheid voor de ondernemersbeslissingen;
- aandacht voor kleine en middelgrote bedrijven (toegang tot risicodragend kapitaal en overheidssteun);
- tegengaan van de huidige tendens van het industriebeleid in de lidstaten om zich op zuiver nationale doelstellingen te richten;
- het openbreken van de dominerende positie van de nationale overheid bij overheidsaankopen (nl. alle aankopen die door de lidstaten worden beïnvloed, direct of indirect, via de instellingen die van hen afhankelijk zijn). De Commissie denkt aan de op-

richting van ad hoc-groeperingen van Europese bedrijven, door in de communautaire technologieprogramma's de voorrang te geven aan dergelijke groeperingen en door via de werking van de communautaire financieringsinstrumenten overheidsinkopers uit dergelijke groeperingen te stimuleren;

- samenwerking op langere termijn ten aanzien van defensie-aankopen;
- nieuwe mechanismen om de samenwerking van ondernemingen op Europees niveau te bewerkstelligen (ontwerpen strategieën voor de speerpuntindustrieën). Ten einde een „gespreksforum” te scheppen voor de Europese industrie op het gebied van de informatietechnologie is de Commissie begonnen met een „rondetafelbijeenkomst” van vertegenwoordigers van de industrie. Hieruit zouden samenwerkingsgroeperingen en „joint ventures” van ondernemingen op Europees niveau kunnen voortkomen op gebieden waar kan worden gestart met z.g. „precommercial” onderzoek met een lange aanlooptijd. Deze zouden moeten worden opgericht op een wijze die verenigbaar is

**Deze rubriek wordt verzorgd door
het Europa-Instituut van de
Rijksuniversiteit Leiden**

met de concurrentievoorschriften. De Commissie stelt voor dat wordt overwogen de Gemeenschap een rol te laten spelen bij het stimuleren van deze wijzen van samenwerking;

- samenwerking tussen de sociale partners om ervoor te zorgen dat de innovatie een evenwichtige sociale en economische ontwikkeling tot stand brengt.

Industriepolitiek

In *Een communautaire strategie voor de ontwikkeling van de industrie in Europa* stelt de Commissie dat de nagestreefde Gemeenschappelijke markt geleidelijk is uiteengevallen door de toenemende overheidsinterventie in de economie op nationaal niveau. Het ontbreken van een industriestrategie op Gemeenschapsniveau heeft ertoe geleid dat de resultaten van de industrie in de Gemeenschap minder goed zijn dan die in de Verenigde Staten en Japan. Het aandeel van de Gemeenschap in de werelduitvoer van fabrieksproducten vermindert, terwijl dat van de VS gelijk blijft en dat van Japan toeneemt. Het overschot op de handelsbalans, dat resulteert als de handel in energieproducten buiten beschouwing blijft, blijft nog net positief voor Europa, terwijl het voor de VS en Japan groter wordt.

Het voornaamste probleem van de Europese industrie wordt gevormd door

het feit dat de produktiviteitsstijging afzwakt, hetgeen volgens de Commissie vooral voortvloeit uit het ontoereikend zijn van de produktieve investeringen. Vandaar dat de communautaire strategie moet worden gericht op:

- het bevorderen van produktieve investeringen om weer economische groei tot stand te brengen;
- het tot stand brengen van een Europese industriële ruimte met specifieke stimulansen voor de ontwikkeling van onze industrie.

De Commissie verwacht niet dat de uitvoer, zoals in het verleden het geval was, de motor voor de economische groei zal zijn. Wel beveelt zij een maximaal van de mogelijkheden die de internationale handel biedt, te profiteren. Van produktieve investeringen verwacht de Commissie de stuwkracht die nodig is voor het versterken van het concurrentievermogen en van de eigen interne vraag van de Gemeenschap. Herstel via de consumptieve bestedingen ziet de Commissie niet zitten; uit een herstel van de algemene produktiviteit verwacht de Commissie een toename van de consumptie. De nieuwe produktieve investeringen moeten overigens wel voldoende gericht zijn op:

- nieuwe technieken, vooral gericht op produktiviteitsverhoging;
- activiteiten die beantwoorden aan communautaire prioriteiten, zoals energie en onderzoek en ontwikkeling, of verband houden met de bescherming van het milieu dan wel rechtstreeks directe werkgelegenheid scheppen.

Met het tot stand brengen van een Europese industriële ruimte streeft de Commissie eigenlijk de vrije werking van de interne markt na. Dat blijkt uit de belangrijkste voorstellen:

- de regeringen der lidstaten dienen elkaar tevoren in te lichten over hun eventuele plannen voor regulering waardoor belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer in het leven worden geroepen. Zodoende ontstaat een remmende werking op het nationale protectionisme;
- er dienen op Europees niveau gedefinieerde normen en standaarden te worden ontwikkeld en vastgesteld.

Op het terrein van de mededinging stelt de Commissie de eis dat overheidssteun aan in moeilijkheden verkerende sectoren gepaard dient te gaan met een doeltreffende herstructurering van de ondernemingen van deze sectoren. De Commissie bevordert steunverlening ter ontwikkeling van de sectoren van geavanceerde technologie, van de innovatie en van onderzoek en ontwikkeling. Bovendien beveelt zij aan een beleid ten aanzien van de overheidsaankopen. Daarbij wordt als een beleidssector met een kwalitatieve voorsprong genoemd de telecommunicatie.

Regionaal beleid

De *Nieuwe beleidslijnen en prioriteiten voor het regionaal beleid* van de Commissie houden weinig nieuws in. Na de fundamentele beginselen van het beleid te hebben uiteengezet, worden de aanbevelingen van het eerste verslag over de regio's gememoreerd. Dit verslag toonde aan dat de hoofdoorzaak van het toenemen van de regionale onevenwichtigheden de vergroting van de produktiviteitsverschillen is. Het regionaal beleid van de Gemeenschap en van de lidstaten dient volgens de Commissie bij voorrang gericht te zijn op opvoering van de produktiviteit. Dit kan vooral worden bereikt door het toepassen aan te moedigen van de technologieën die zijn afgestemd op de *endogene ontwikkelingsmogelijkheden* en op het produktief maken van de *plaatselijke hulpbronnen*. De verbetering van de levensstandaard moet door de aanwending van dit middel worden verkregen en niet door de eenvoudige overdracht van financiële middelen. Maatregelen voor bijsturing (herstructurering, omschakeling, innovatie) moeten voorrang krijgen boven maatregelen tot bescherming van niet-concurrerende activiteiten die slechts bij wijze van uitzondering en voor korte tijd mogen worden genomen.

Landbouwbeleid

De richtsnoeren voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid heb ik vorig jaar reeds besproken 6). De Commissie licht deze richtsnoeren nader toe aan de hand van een meer gedetailleerde analyse.

Conclusie

Het programma van de Europese Commissie maakt een redelijke indruk als instrument om de bedrijvigheid op gang te krijgen. Het is echter de vraag of op deze wijze de werkloosheid wordt opgelost. De Commissie toont niet duidelijk aan dat de absolute prioriteit, nl. *werkgelegenheid voor alle burgers die willen werken*, gestand kan worden gedaan. Integendeel, het vermoeden rijst dat de Commissie verholten te kennen geeft dat herstel van de economische groei niet tot volledige werkgelegenheid leidt. In een tussengesproken paragraafje (blz. 29) stelt de Commissie het volgende: „Een betere kennis van de maatschappelijke voorwaarden en gevolgen van technische veranderingen, is onontbeerlijk indien de robotica in de fabrieken, de kantoorautomatisering in de administratieve organisatie, de informatica in de scholen en de telematica in de huishoudingen wil invoeren. *Het volstaat niet om de technologie te ontwikkelen, men moet er ook voor zorgen dat deze*

technologie geaccepteerd wordt (cursivering van mij VE)”. Mijns inziens moeten men deze stelling aldus interpreteren dat de burgers duidelijk moet worden gemaakt dat deze zegeningen van de technologie niet met volledige werkgelegenheid gepaard gaan. En dat zij dat moeten accepteren. De Commissie geeft

voor dit acceptatieproces geen richtlijnen.

J. C. P. A. van Esch

6) Bezinning op het landbouwbeleid van de EG, *ESB*, 1981, blz. 730; Het landbouwstructuurbeleid van de EG na het plan-Mansholt, *ESB*, 1981, blz. 1064.