

De onvoltooide Europese integratie

Na de tweede wereldoorlog is er in Europa een beweging op gang gekomen om de economieën van de diverse landen verder te integreren. Deze integratie heeft vooral plaatsgevonden in het kader van de Europese Gemeenschap. De verdragen waarbij de EG werd opgericht en uitgebouwd, geven ook aan hoe aan de economische integratie gestalte diende te worden gegeven. Enerzijds diende dit te gebeuren door 'negatieve' maatregelen, te weten het afschaffen van een aantal belemmeringen op het internationale verkeer van goederen, diensten, arbeid en kapitaal binnen de Gemeenschap. Anderzijds dienden er ook 'positieve' maatregelen genomen te worden, zoals de opbouw van een gemeenschappelijk beleid op de gebieden van handel, landbouw, vervoer enz.

De instellingen van de EG, die bij de verdragen werden opgericht, zijn in staat gebleken de negatieve integratie efficiënt uit te voeren. In goed onderling samenspel hebben de Raad van (nationale) ministers en de (supra-nationale) Commissie de nodige maatregelen genomen. De verdragen voorzagen bovendien in een mogelijkheid om schendingen van de vier vrijheden te bestrijden; iedere burger en ieder bedrijf kan nl. een beroep instellen bij het Europese Hof van Justitie. Overigens is gebleken dat deze vrijheden pas daadwerkelijk iets betekenen als zij begeleid worden door maatregelen van positieve integratie. Het vrije verkeer van werknemers wordt pas reëel bij een minimale afstemming van de regels van sociale zekerheid enz. Op dit en vergelijkbare gebieden, die niet in het verdrag zijn uitgewerkt, dient nog veel te gebeuren.

Dit is ook het geval met maatregelen van positieve integratie, die wel in het verdrag zijn voorzien. Hoewel op een aantal gebieden veel bereikt is, zoals landbouw en handel, is b.v. een gemeenschappelijk vervoersbeleid nog steeds niet tot stand gekomen. Dat ligt vooral aan de beperkte besluitvormingscapaciteit van de Raad, die bij positieve integratie een beslissende rol speelt. Bovendien is gebleken dat voor het veiligstellen van de voordelen van de bereikte integratie ook nieuwe beleidsgebieden geïntegreerd dienden te worden. Hierbij kan naar het regionale en het monetaire beleid verwezen worden. Ook op dit stuk is er een duidelijke behoefte om de Europese integratie te voltooien.

Ten slotte kan men de integratie onvoltooid noemen omdat er aan hetgeen wel bereikt is, nogal wat verbeterd moet worden. Men denke slechts aan de noodzaak tot het wegnemen van de enorme geldverspilling van het landbouwbeleid, de onevenwichtigheid van het industriebeleid of de inconsistenties van het handelsbeleid. Bovendien dient de onderlinge samenhang van de diverse onderdelen van het EG-beleid, die door het werken in gespecialiseerde ministerraden verloren gegaan is, verbeterd te worden.

De logische consequentie van internationale integratie is dat op een steeds groter aantal terreinen de mogelijkheden van de nationale overheden om een eigen beleid te voeren worden beperkt. In de EG is dat allang zo op het economische vlak, waar in het kader van de negatieve integratie een aantal verboden (b.v. handelsbeperkingen) is ingesteld, en waar via positieve integratie inmiddels een omvangrijke Europese wet- en regelgeving tot stand is gekomen die voorgaat boven nationaal recht. Maar ook op andere gebieden wordt de nationale beleidsruimte in toenemende mate ingeperkt, omdat de keuzen die op sociaal-economisch terrein worden

gemaakt de speelruimte op andere terreinen inperken (b.v. mediabeleid). In de Nederlandse bestuurspraktijk blijkt echter dat men van deze implicaties onvoldoende op de hoogte is, althans, er onvoldoende rekening mee houdt.

Gezien deze behoefte aan verdergaande integratie enerzijds en de vaak onvoldoende kennis van het integratieproces bij beleidsmakers in Nederland anderzijds moet het toegejuicht worden dat de WRR zich diepgaand met het onderwerp heeft beziggehouden 1). De Raad heeft zich, naast een algemene verkenning van de mogelijkheden en beperkingen van de integratie, geconcentreerd op de twee kerngebieden van de Gemeenschap, te weten de landbouwmarkt en de interne markt van industrieproducten.

De landbouw is een gebied waarop de Europese integratie (niet alleen de negatieve, maar zeker ook de positieve integratie) betrekkelijk ver is voortgeschreden. Maar de gekozen uitwerking blijkt een groot aantal feiten te vertonen. De Commissie heeft in het eerder door mij besproken *Groenboek 2*) een aantal voorstellen gedaan voor verbetering. Het is verheugend te constateren dat de WRR om de landbouwmarkt te saneren verder wil gaan dan de Commissie, en zeker duidelijk kiest voor een (wereld) marktconform prijsbeleid. Eventueel kan in de visie van de WRR een zekere stabilisatie van de prijzen nagestreefd worden via een beperkte afgrenzing van de EG-markt van de wereldmarkt. De sociale consequenties van dit beleid dienen opgevangen te worden, zoals ook elders in de economie gebruikelijk, via een stelsel van gedifferentieerde inkomenssteun.

Voor de industrie en dienstensector ligt het probleem van de EG vooral in de belemmeringen die de interne handel ondervindt van nationale verschillen in allerlei regelingen met betrekking tot de veiligheid van consumenten, het heffen van belasting, het kapitaalverkeer enz. Op dit stuk adviseert de WRR de regering om erg veel van de eerder in het z.g. *Witboek* van de Commissie gedane voorstellen 3) over te nemen. Op één onderdeel, dat van de belastingharmonisatie (BTW-tarieven en accijnzen) concludeert de WRR echter dat op minder ambitieuze doelstellingen zal moeten worden teruggewallen, gezien de zeer innige verwevenheid van deze zaken met fundamentele maatschappelijke keuzen. Eén punt uit de lange lijst van aanbevelingen vind ik bijzonder behartigenswaardig, te weten dat voorkomen moet worden dat het zich snel ontwikkelende intra-Europese dataverkeer aan allerlei nationale beperkingen zal worden onderworpen.

Met het voorliggende rapport heeft de WRR m.i. bevestigd dat hij in het Nederlandse bestel een wezenlijke taak vervult door de regering op strategische punten van advies te dienen. En nu maar hopen dat zowel bij de nationale belangenvorming als bij de Europese politieke besluitvorming de inzichten waar dit WRR-advies op stoelt tot gelding komen.

W.T.M. Molle

1) WRR, *De onvoltooide Europese integratie*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1986.

2) W.T.M. Molle, *Boerenbedrog*, *ESB*, 13 november 1985.

3) W.T.M. Molle, 1992, de Europese interne markt voltooid?, *ESB*, 28 augustus 1985.