

De Britse bijdrage aan de Europese Gemeenschap

DRS. T. G. KORVER*

De Europese Gemeenschap maakt moeilijke jaren door. Keer op keer blijken de lidstaten niet bereid te zijn nationale belangen ondergeschikt te maken aan de gemeenschappelijke belangen. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de onderhandelingen die hebben geleid tot een aanzienlijke verlichting van EG-lasten voor het Verenigd Koninkrijk. In dit artikel worden die onderhandelingen, en het akkoord dat uiteindelijk op 30 mei van dit jaar te Brussel tot stand kwam, geanalyseerd. Door halsstarrig vast te houden aan haar eis tot financiële compensatie voor de ongunstige verhouding tussen de baten en de lasten van het Britse lidmaatschap van de EG, en uiteindelijk haar zin te krijgen, heeft mevrouw Thatcher de positie van de EG ten opzichte van de lidstaten misschien blijvend veranderd. Het zou wel eens regel kunnen worden dat de EG-partners hun medewerking aan het gemeenschappelijk beleid uitsluitend laten afhangen van directe nationale voordelen.

1. Inleiding

De discussie over de Britse bijdrage aan de EG-begroting is kortgeleden fel opgelaaid en smeult nu nog steeds na. Men zal zich herinneren dat premier Thatcher in niet mis te verstane bewoordingen („I want my money back”) verzocht om een compensatie voor het feit dat het Verenigd Koninkrijk (VK) meer middelen aan de EG-begroting levert dan daaruit ontvangt. Na een aanvankelijke weigering van de andere lidstaten, heeft zij met het akkoord dat op 30 mei jl. werd bereikt, haar wens grotendeels vervuld gekregen. De vraag rijst hoe dat akkoord moet worden gewaardeerd en welke problemen het voor de toekomst oproept.

Aangezien het niet de eerste keer was dat de Britse bijdragen werden besproken, is een overzicht van de voorgeschiedenis ervan op zijn plaats (par. 2). In paragraaf 3 wordt ingegaan op de geldigheid van de Britse argumentatie, waarna in paragraaf 4 de topontmoeting van Dublin (1979) aan de orde komt. Hoe de bij die ontmoeting ontstane problemen werden opgelost en uitmondde in het akkoord dat 30 mei jl. te Brussel werd bereikt, vult paragraaf 5. Ten slotte bevat paragraaf 6 een poging tot evaluatie van het akkoord en een schets van de thans verscherpte begrotingsproblemen van de Gemeenschap.

2. Voorgeschiedenis

De eerste keer dat de Britse bijdrage aan de EG-begroting werd besproken, was uiteraard ten tijde van de toetredingsonderhandelingen. De kandidaat-leden Denemarken, Ierland, Noorwegen (dat later afhaakte) en het VK behoeften volgens het toetredingsverdrag de verschuldigde zogenoemde eigen middelen en financiële bijdragen gedurende de overgangperiode slechts gedeeltelijk af te dragen. Dit gedeelte steeg van 45% in 1973 tot 92% in 1977. In hetzelfde toetredingsverdrag is daarenboven een bepaling opgenomen (art. 131) die voorziet in een matiging van de bijdragen over de jaren 1978 en 1979. Uiteindelijk zou dan met ingang van het

jaar 1980 de situatie van de nieuwe lidstaten niet langer verschillen van die van de oude zes 1).

Voorzag het toetredingsverdrag aldus in een zeer geleidelijke inpassing van de drie toetreders in het financiële regime van de Gemeenschap, dit kon niet voorkomen dat de (nieuwe) Britse regering in 1974 de wens uitsprak de toetredingsvoorwaarden opnieuw te bespreken. Het resultaat van deze heronderhandelingen is het zogenoemde financiële mechanisme waarover in 1975 te Dublin een akkoord werd bereikt 2) en dat in 1976 van kracht werd. Aangezien dit financiële mechanisme opnieuw onderwerp van onderhandeling was in mei jl. en het in de toekomst blijft fungeren, is het de moeite waard er enige aandacht aan te besteden.

Het mechanisme is bedoeld om te voorkomen dat de economie van een lidstaat een onevenredig hoge last draagt bij de financiering van de EG-begroting. De werking ervan is dus niet beperkt tot de drie toetreders; het financiële mechanisme geldt voor alle leden. Het voorziet in een beperking van de middelenafdracht door een lidstaat indien dit land simultaan voldoet aan de volgende drie voorwaarden:

- het bruto nationaal produkt (BNP) per hoofd in het land is lager dan 85% van het gemiddelde in de EG;
- de reële groeivoet van het BNP is niet hoger dan 120% van het gemiddelde in de Gemeenschap;
- het bedrag dat het land aan eigen middelen afdraagt is meer dan 10% hoger dan het bedrag dat verschuldigd zou zijn indien de bijdrage zou zijn berekend op basis van het BNP-aandeel van dat land in de totale produktie binnen de Gemeenschap.

* De schrijver is adjunct-financieel attaché bij de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Gemeenschappen. Het artikel is geschreven à titre personnel.
1) Dit houdt in dat de douanerechten en landbouwheffingen worden afgedragen (minus 10% inningskosten) en dat een percentage (max. 1%) van de BTW-grondslag aan de EG-begroting toevalt.
2) *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, nr. L 131, blz. 7 e.v.

De beperking van de middelenafdracht is verdeeld in tranches. Bij elke volgende tranche stijgt het terugvorderbare deel. Voorts bevat het financiële mechanisme de bepaling dat een lidstaat met een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans slechts zijn BTW-afdracht en niet de douane-rechten en landbouwheffingen in de compensatieberekening ziet verschijnen, hetgeen een beperking van de teruggave inhoudt. Ten slotte is bepaald dat het mechanisme per jaar niet meer dan 250 mln. rekeneenheden (ERE) mag kosten of, indien dat een hoger bedrag is, maximaal 3% van de eigen middelen van de Gemeenschap in dat jaar.

Hoewel er dus in ruime mate zorg en aandacht was besteed aan het voorkomen van de situatie waarbij het Verenigd Koninkrijk een te grote bijdrage aan de begroting zou leveren, deed deze situatie zich — althans in Britse ogen — toch voor. Tegen de achtergrond van de totstandkoming van het Europese Monetaire Stelsel (EMS) wordt het Engelse standpunt duidelijker. Het EMS zou gebaseerd moeten zijn op versterkte convergentie van het economische beleid. Het VK, Italië en Ierland meenden dat die convergentie zou moeten worden bevorderd door een overdracht van middelen naar deze „less prosperous” landen en dat hun bijdrage aan de EG-begroting zou moeten worden verlaagd; dit gezichtspunt brachten zij tijdens de Europese Raad van Parijs, in maart 1979, ter kennis van de anderen. Bij de volgende Europese Raad, die van Straatsburg in juni 1979, brachten dezelfde delegaties de Raad ertoe de Europese Commissie te vragen een referentiedocument op te stellen over de financiële consequenties van het budgettaire systeem van de EG. Uit dit document, dat in september 1979 verscheen, bleek dat de lidstaten de volgende netto ontvangsten uit de EG-begroting incasseerden in 1979 en 1980 3) (zie tabel 1).

Tabel 1. Netto ontvangsten en uitgaven (in mln. ERE)

	1979	1980
België	338	538
Denemarken	224	283
Bondsrepubliek Duitsland	-1.155	-1.107
Frankrijk	-322	-120
Ierland	365	436
Italië	754	871
Luxemburg	251	292
Nederland	72	359
Verenigd Koninkrijk	-527	-1.552

Duidelijk was dat West-Duitsland en het VK in 1980 de grote betalers van de Gemeenschap zullen zijn. Dit versterkte de Britse bezwaren tegen het bestaande financiële regime. De frontale aanval die het VK op de topontmoeting van Dublin inzette was grotendeels gebaseerd op de gegevens in tabel 1. Op deze cijfers valt echter het een en ander af te dingen.

3. Lusten en lasten

De methode die de Europese Commissie voor het samenstellen van tabel 1 volgde, was een zeer eenvoudige: per lidstaat werd de betaling van douanerechten, landbouwheffingen en BTW-afdracht vergeleken met de bestedingen van de Gemeenschap in die lidstaat.

In het algemeen geldt tegen deze methode het bezwaar dat slechts de middenstroom tussen de lidstaten en de Gemeenschap wordt weergegeven zonder dat een inzicht wordt verkregen in de werkelijke last daarvan voor een volkshuishouding. Zo kan men b.v. betwisten dat de in Nederland geïnde douanerechten (die aan de EG-begroting toevallen) volledig een last vormen voor ons land. Invoerrechten worden, zo kan men aannemen, doorberekend in de prijs van het eindproduct. De plaats van *consumptie* van het eindproduct bepaalt dus de allocatie van de last van het invoerrecht. De Commissie heeft echter de plaats van aanlanding tot criterium gemaakt voor toerekening van deze last.

Verder is het zo dat de invoer uit niet-EG-landen, zoals bekend, wordt belast met invoerrechten, c.q. landbouwheffingen. De opbrengst van deze heffingen wordt overgemaakt naar de EG-kas (zie noot 1). Het betalen van douane- en landbouwheffingen kan evenwel betekenen dat de communautaire preferentie wordt doorbroken. Het importeren van goederen kan geschieden omdat er geen vervangende producten binnen de EG worden aangeboden, maar ook om oude politieke banden te handhaven (Australische boter en schapevlees, textiel uit Gemeenebestanden enz.). De prijs die voor het aanhouden van dergelijke betrekkingen wordt betaald, ligt a.h.w. vast in het Gemeenschappelijk douanetarief. Het betalen van deze prijs kan nauwelijks een werkelijke last voor het importerende land worden genoemd. Het VK droeg in 1979 ca. ERE 1.200 mln. bij aan douanerechten. Dit was ruim 25% van de totale douanerechten van de EG. Het aandeel van het Britse BNP in het totale BNP van de EG is kleiner, te weten 16,7%. Het is dan ook de vraag of deze toerekening niet beter achterwege kan blijven.

Kan men aldus bezwaar maken tegen het toerekenen van grensheffingen, voor de BTW-afdracht geldt dit veel minder. Deze afdracht vindt plaats op basis van een geharmoniseerde grondslag, die weliswaar niet geheel uitsluit dat de werkelijke last varieert, maar toch een redelijke verdeling waarborgt. De variatie is mogelijk doordat het aandeel van de goederen die niet in de geharmoniseerde grondslag zijn opgenomen van lidstaat tot lidstaat verschilt. Veel invloed zal dit waarschijnlijk niet hebben.

Ook bij de allocatie van de *Gemeenschapsuitgaven* zijn bij de methode van de Commissie grove vereenvoudigingen

3) Zie document COM (79) 462 def. De bijdragen luiden in Europese Rekeneenheden (ERE). Een ERE heeft thans een waarde van ca. f. 2,75.

toegepast. De huishoudelijke uitgaven zoals lonen, huur van gebouwen en materiële benodigdheden zijn als „lust” toegerekend aan het land waar de besteding plaatsvindt. Hierbij is dus voorbijgegaan aan het feit dat b.v. België de gebouwen voor eigen rekening heeft opgericht. Het ontvangen van een huursom (die naar verluidt niet eens kostendekkend is) is dan ook niet te beschouwen als een netto ontvangst voor de Belgen. De lonen en salarissen worden betaald aan ambtenaren uit alle negen landen; het is de vraag of de plaats van uitbetaling een goede benadering is voor de lokatie van de genoten „lust”. Een gedeelte van het inkomen zal zeker worden besteed in het land van herkomst van de ambtenaar en bovendien is te verwachten dat zijn consumptiepatroon ook in zijn standplaats een afwijking ten gunste van vaderlandse goederen zal blijven vertonen.

De voornaamste uitgavenpost op de EG-begroting, de garantie-uitgaven in de landbouwsector, is door de Commissie ook toegerekend aan de lidstaat waar de uitgave plaatsvindt. Daarbij is voorbijgegaan aan de invloed die een interventie-uitgave heeft op de EG-markt als geheel. Het is immers voor b.v. Deense boeren ook van voordeel als in Nederland een partij boter „in de interventie gaat”. Het prijsbederf dat zich zonder de interventie had voorgedaan, zou ook de Denen hebben getroffen. Dit is immers de consequentie van een Gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten. Ook de betalingen in de sectoren energie, onderzoek en industrie, heeft de Commissie toegerekend aan het land waarin de plaats van betaling ligt. Deze uitgaven hebben ten doel de structuren in de hele Gemeenschap te verbeteren en ten behoeve van alle lidstaten onderzoek te laten verrichten. Men kan stellen dat de Commissie met de toerekening aan de lidstaten deze doelstelling zelf ontkent. In tegenstelling tot het bovenstaande zijn de uitgaven voor derde landen (m.n. ontwikkelingshulp) niet aan de lidstaten toegerekend. Op zich zelf beschouwd zou voor de reeds gedane uitgaven toerekening hebben kunnen plaatsvinden op basis van de exportcontracten die door de begunstigde landen zijn gesloten.

Men kan dus grote vraagtekens plaatsen bij de waarde van het overzicht dat de Commissie presenteerde. Bovendien is dat overzicht niet uitputtend. De leningen die de Europese Investeringsbank verleent, zijn wel een lust voor het ontvangende land (hoe groot is een andere vraag). Hierbij kan worden aangetekend dat juist Italië en het VK de leningnemende landen zijn. Meer in het algemeen levert het bestaan van een gemeenschappelijke markt, zowel op economisch gebied (rationalisering) als op politiek terrein (meer gewicht in onderhandelingen met derde landen) werkelijke voordelen op, maar die zijn moeilijk aan de individuele landen toe te rekenen. Hoewel een werkelijke opstelling van de lusten en lasten, die zijn verbonden aan het EG-lidmaatschap, nauwelijks te maken is en de ruwe becijfering van de Commissie voor dit doel zeker te kort schiet, was de Britse opstelling op deze cijfers gebaseerd. Premier Thatcher eist „haar geld” terug en voerde aan dat het onacceptabel was dat een land met een laag

BNP per hoofd netto betaler 4) is. Formeel beschouwd was dit geen sterke positie; het eigen-middelenbesluit van 1970 en het toetredingsverdrag bepalen dat het VK de eigen middelen moet afdragen en ontkent daarmee het bestaan van terugvorderbare „Britse bijdragen”. Met volledige kennis van deze verplichtingen was het VK immers toetreden.

4. De Top van Dublin

Tijdens de Europese Raad van Dublin (november 1979) legde premier Thatcher haar eisen op tafel. Hoewel op formeel-juridische noch op economische gronden voldoende rechtvaardiging voor de eisen bestond, was het politieke effect ervan niet gering. De partnerlanden waren bereid een bijdrage te leveren in de vorm van een verruiming van het eerder genoemde financiële mechanisme. Deze verruiming zou het mogelijk maken dat in 1980 een bedrag van ERE 520 mln. aan het VK zou toevallen. Hiertoe zouden de betalingsbalansvoorwaarde, de plafonnering en het tranchesysteem uit het mechanisme worden verwijderd. Daarenboven waren deze landen bereid na te gaan of het VK d.m.v. nieuwe maatregelen een groter aandeel in de EG-uitgaven zou kunnen krijgen. Hierbij werden echter geen bedragen genoemd.

Het grote écart tussen de standpunten en de daarmee gemoeide bedragen maakte een eenvoudige deling, middeling of een andere vorm van handjeklap als oplossing onmogelijk. Het resultaat van de topontmoeting van Dublin was dan ook mager. De Commissie werd uitgenodigd voorstellen te doen tot wijziging (lees: verruiming) van het financiële mechanisme en te onderzoeken welke aanvullende maatregelen zouden kunnen worden genomen die een groter aandeel van het VK in de Gemeenschapsuitgaven met zich brengen. Volgens het slotcommuniqué zouden deze voorstellen echter binnen de grens van 1% van de BTW-opbrengst moeten blijven. Dit resultaat was voor de Britten gunstig. Op het hoogste politieke niveau was toegegeven dat er een Brits probleem bestaat dat verholpen moest worden. Impliciet werd daarmee toegegeven dat het Britse aandeel in de landbouwuitgaven (de grootste begrotingspost) te gering was.

Voor Ierland en Italië was de ontstane situatie na Dublin minder gunstig. Het referentiedocument, dat de basis zou zijn voor de verdere discussie, had „bewezen” dat deze landen netto ontvangers zijn. Naar verluidt was dit voor m.n. de Italianen een grote tegenvaller. Beide regeringen pasten hun beleid snel aan door te pleiten voor een ruime interpretatie van het begrip convergentie, maar dit zou niet veel indruk maken op de overige verdragspartners.

De expliciete vermelding in het communiqué van Dublin

4) BNP per hoofd in VK 72,6% van EG-gemiddelde (marktprijzen). Op basis van koopkrachtpariteiten: 91,8%. Nederland resp. 123% en 107,7%.

dat de oplossingen gezocht moeten worden binnen de grens van 1% van de BTW-opbrengst, is op het eerste gezicht overbodig. Het zogenoemde „eigen-middelenbesluit” van 1970 legt immers vast dat de BTW-afracht niet groter zal zijn dan 1% van de BTW-grondslag. Dit besluit is door de nationale parlementen geratificeerd en kan dus niet per simpele Raadsbeslissing worden verhoogd. Toch werd er overeenstemming bereikt over het opnemen van de bedoelde passage, waarbij echter de argumenten geheel verschillend waren. De Frans-Duitse overweging enerzijds was dat de Britten duidelijk moest worden gemaakt dat de financiële rek bij het naderen van de 1%-grens vrijwel uit het systeem is verdwenen en dat daarom slechts gematigde wensen bespreekbaar zijn. Aan de andere kant was het uit Brits oogpunt ook opportuun aan de 1%-grens te refereren. Deze grens nadert immers snel (en wordt waarschijnlijk met de begroting van 1981 bereikt) en daarna zal, hoe dan ook, hetzij drastisch bezuinigd, hetzij een nieuwe financieringsbron aangeboord moeten worden. Het VK wenst te onderstrepen dat het geen medewerking kan verlenen aan uitbreiding van een systeem dat voor het VK zo onvoordelig werkt.

5. Van de impasse van Dublin naar de oplossing (?) van Brussel

De Europese Commissie, die tot dusverre een bescheiden rol in het probleem speelde, kwam in februari 1980 met een opzet voor een mogelijke oplossing. Het financiële mechanisme zou worden verruimd en daarenboven zou een programma van uitgaven worden ontwikkeld voor het VK. Dit programma zou gebaseerd zijn op art. 235 van het Verdrag van Rome 5). In het programma zou de nadruk moeten liggen op regionale stimulering en de uitgaven zouden niet moeten vallen onder een van de bestaande soorten van Gemeenschapsbeleid. De Commissie onthield zich echter van het noemen van een bedrag dat in totaal ter beschikking van de Britten zou komen.

De discussie werd te Brussel op alle niveaus 6) voortgezet. De conclusie was dat een oplossing op basis van de Commissievoorstellen in principe mogelijk kon zijn, maar dat aan koppeling van het „lusten-lastendossier” aan de landbouwproblemen niet zou zijn te ontkomen. De Fransen konden niet instemmen met compensatie indien niet tegelijk de nieuwe landbouwprijzen werden vastgesteld. Uiteraard zou de omvang van de compensatie en ook de duur van een oplossing hierbij van doorslaggevend belang zijn. De duur van een oplossing zou volgens de Britten zo ruim moeten zijn dat het begrotingsprobleem — hun „tekort” — volledig gedekt zou worden. Daarentegen werd door de overige lidstaten gepleit voor een in de tijd beperkte oplossing die bovendien zeer duidelijk een ad-hoc-karakter zou moeten dragen. Dit laatste werd gewenst geacht om sluipende continuering onmogelijk te maken.

De sfeer die kort na de topontmoeting te Dublin slecht was geweest, verbeterde met het naderen van de volgende Europese Raad (voorzien op 31 maart en 1 april II.). Wel werd de discussie verhevigd door het verschijnen van een Commissiedocument 7), waarin de realisaties voor 1979 van de netto-afracht werden becijferd. Uit dit document sprak een t.o.v. de Raad nog verslechterde Britse positie (zie tabel 2). Enige tijd daarna completeerde de Commissie het beeld door de herziene vooruitzichten voor 1980 bekend te maken 8); ook hieruit bleek een verslechtering van de Britse positie en daarmee een beter onderhandelingsuitgangspunt voor het Verenigd Koninkrijk (zie tabel 3).

Met deze gegevens op tafel vond (na enig uitstel) de Europese Raad te Luxemburg plaats op 27 en 28 april van dit jaar. Ten opzichte van de topontmoeting te Dublin was de kans op overeenstemming groter. Niet alleen waren er thans min of meer concrete Commissievoorstellen, maar ook was er een toegenomen besef van de noodzaak een oplossing te vinden en een gestegen bereidheid daartoe concessies te doen.

Tabel 2. Saldo van ontvangsten en uitgaven per lidstaat in 1979 (in mln. ERE)

Land	Raming	Realisatie
België	338	395
Denemarken	224	380
Bondsrepubliek Duitsland	-1.155	-1.430
Frankrijk	-322	-78
Ierland	365	545
Italië	754	534
Luxemburg	251	215
Nederland	72	288
Verenigd Koninkrijk	-527	-849

Tabel 3. Saldo van uitgaven en ontvangsten per land voor 1980 (in mln. ERE)

Land	Oude schatting	Nieuwe schatting
België	538	469
Denemarken	289	388
Bondsrepubliek Duitsland	-1.107	-1.116
Frankrijk	-120	41
Ierland	436	502
Italië	871	754
Luxemburg	292	287
Nederland	359	358
Verenigd Koninkrijk	-1.552	-1.683

Koppeling van de oplossing aan een doorbraak in het eveneens stagnerende landbouwbeleid leek daarbij onvermijdelijk. Dat de top niettemin een volslagen mislukking werd, was verrassend. De concessies van de acht waren zeer groot: voor 1980 zou de netto afdracht van het VK niet groter zijn dan in 1978/1979 (ERE 540 mln.). Het verschil zou door de anderen worden bijgepast (ERE 1200 mln.). Toen dit niet voldoende bleek, werd dit aanbod zelfs uitgebreid tot 1981. In vergelijking met het aanbod van Dublin was dit kolossaal en dat de Britse premier Thatcher dit niet accepteerde was voor vrijwel iedereen een raadsel. Van Nederlandse zijde werd, nadat de discussie was vastgelopen een langere looptijd (drie jaar), maar een lager bedrag, voorgesteld. Ook dit werd niet aangenomen. Thatcher hield vast aan de garantie dat het VK voor een lange periode (zes jaar) niet meer zou bijdragen dan in 1978/1979 (ERE 540 mln.).

De discussie in de maand mei leidde tot een concessie van het VK over de duur van de compensatieregeling: men aanvaardde drie jaar als basis. Daarentegen rees het probleem wat te doen als de raming van de Commissie onjuist zou blijken. Zou dan het compensatiebedrag worden uitbetaald (ERE 1.200 mln.) of zou de netto bijdrage van het VK dezelfde blijven? Met andere woorden: wie draagt het risico van een andere realisatie? Dit probleem bleek tijdens de finale onderhandelingsronde van 29 en 30 mei van cruciaal belang en op dit punt kregen de Britten hun zin. Het uiteindelijk bereikte akkoord bevat de volgende punten:

1. de netto bijdrage van het VK bedraagt voor 1980 ERE 609 mln. Dit betekent een compensatie van ERE 1.175 mln.;
2. over 1981 is de netto bijdrage van het VK ERE 730 mln. Dit betekent een teruggave van ERE 1.410 mln. Voor 1980 en 1981 samen dus een teruggave van ERE 2.585 mln. Dit bedrag is echter gebaseerd op de Commissievoorspellingen van het begrotingssaldo; indien deze schattingen onjuist zijn, treedt een derde element in werking, nl.:
3. bij een hoger betalingssaldo geldt voor 1980 dat 25% van de tegenvaller voor rekening komt van het VK. Voor 1981

5) Dit artikel maakt het mogelijk maatregelen te nemen waarin het Verdrag zelf niet heeft voorzien indien deze maatregelen noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap.
6) D.w.z. in de technische werkgroep, in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers en in de Ministerraad.
7) Sec (80) 394 def.
8) Document Sec (80) 428.

is een trancheregeling afgesproken waarbij een saldo-overschrijding van ERE 20 mln. of minder geheel voor rekening komt van het VK; de daaropvolgende ERE 100 mln. is voor de helft voor het VK en indien het negatieve saldo boven de ERE 850 mln. (netto) uitstijgt, komt 25% voor rekening van het VK en de rest voor de andere acht; voor 1982 wordt op basis van 1980 en 1981 geopeerd, tenzij het probleem door een structurele verandering in de begroting wordt opgelost. In het akkoord wordt de Commissie uitgenodigd vóór juni 1981 dergelijke oplossingen te ontwikkelen.

6. Inventarisatie van de afspraken en vooruitzichten

Bij het opmaken van de balans kan worden geconstateerd dat het VK zijn wensen in vèrgaande mate ziet ingewilligd. Het aanbod van Dublin (ca. ERE 600 à 700 mln.) steeg tot dat van Luxemburg (ca. ERE 1.200 mln. voor 1980 en 1981 elk) om uiteindelijk in Brussel te worden afgemaakt op bijna ERE 2.600 mln. voor 1980 en 1981 samen met een voorziening voor 1982 en de toezegging dat de fundamenteën van het uitgavenstelsel worden gewijzigd. Gegeven de aanvankelijke terughoudendheid van de acht een prachtig diplomatiek en financieel succes voor het VK. De keerzijde van dit succes is de extra last die de overige lidstaten te dragen krijgen. Een voorlopige schatting van de extra lasten per lidstaat voor 1980 en 1981 wordt weergegeven in tabel 4.

Tabel 4. Verdeling van de extra lasten (in mln. ERE)

Bondsrepubliek Duitsland	1.011
Frankrijk	778
Italië	375
Ierland	25
België	139
Nederland	175
Luxemburg	6
Denemarken	75

Van de totale compensatie komt dus ca. 40% voor Duitse rekening en 30% voor Franse; Nederland draagt ruim 6,5% bij. Duidelijk is eens te meer dat de BRD de grote betaalmester van de Gemeenschap is. Voor Nederland betekent het compromis een extra budgettaire last 9) van ca. f. 480 mln., verdeeld over de beide jaren. In begrotingstermen een majeure tegenvaller.

De extra uitgaven leveren ook voor de EG-begroting problemen op. Het maximum van de eigen middelen is, met de verdwenen ERE 2.600 mln. voor het VK, angstwekkend dichtbij gekomen. Het voorontwerp van de begroting voor 1981 laat een zeer geringe ruimte over onder de 1%-grens van de BTW-opbrengst, nl. 0,05%. Deze ruimte zal met grote waarschijnlijkheid in beslag worden genomen door thans nog niet voorziene, maar per traditie optredende aanvullende begrotingen door gestegen landbouwuitgaven. Hoewel in het bereikte akkoord uitvoerig lippendienst bewezen is aan het eerbiedigen van de grens van 1% van de BTW-opbrengst moeten hierbij voor de werkelijkheid, zeker op de lange duur, vraagtekens worden geplaatst. Voor het bestaande beleid zullen de bestaande financieringsbronnen binnenkort onvoldoende zijn zodat een uitbreiding van de beleidsterreinen op deze basis onmogelijk is. Toch staan uitbreidingen van de beleidsterreinen op het programma; de regionale politiek zal b.v. (mede in het licht van de convergentiediscussie) worden versterkt. Ook zal de toetreding van drie niet-rijke lidstaten (Griekenland, Spanje en Portugal) zeker middelen kosten, zelfs reeds vóór hun werkelijke toetreding.

Voor de financiering van deze zaken zal de autonome groei van de eigen middelen, die afhankelijk is van de reële groei van het BNP, te kort schieten, zodat naar een verruiming zal moeten worden uitgezien. Voor de langere termijn is de betekenis van de vastberadenheid waarmee de lidstaten vasthouden aan de 1%-grens wellicht slechts te beschouwen als een uiting van de wil de ontsierende elementen van het landbouwbeleid te laten verdwijnen. Op zich zelf beschouwd ligt het voor de hand om, indien het besluit ter verruiming van de eigen middelen eenmaal zou zijn genomen, voor een BTW-verhoging te kiezen. Technisch is dit eenvoudig te realiseren en het effect ervan is neutraal ten aanzien van alle sectoren. Een ander — nieuw — eigen middel, zoals een heffing op ingevoerde oliën en vetten is dat b.v. niet.

Ligt de keuze van een BTW-verhoging voor de hand, voor een fundamenteel besluit om de eigen middelen van de Gemeenschap te verhogen is dat minder het geval. Een verhoging van de eigen middelen (BTW of anderszins) leidt immers tot een vergrote afdracht van de lidstaten aan de EG en daarmee tot een stijging van de nationale premie- en belastingdruk. Een vaak gehoorde opvatting is dat een grotere middelenoverdracht pas kan plaatsvinden als daardoor een even grote bezuiniging op nationaal vlak mogelijk is. De gedachte van het zogenaamde vervangende beleid houdt dus in dat de macro-economische belasting- en premiedruk door nieuw EG-beleid niet mag stijgen. Het spreekt vanzelf dat de bewindsman wiens begroting wordt gekort wegens uitbreiding van de Brusselse activiteit op zijn beleidsterrein, zal trachten de schade zo beperkt mogelijk te houden. Mede daardoor lijkt betekenisvolle toepassing van het idee van vervangend beleid onwaarschijnlijk.

Tot slot moet bij het akkoord worden opgemerkt dat met dat akkoord het systeem van eigen middelen in feite is ondergraven. Met het toegeven aan de Britse wensen wordt impliciet ruimte geschapen voor de gedachte van begrenzing van de netto-afdracht aan de Gemeenschap. Van deze positie naar de aanvaarding dat ook de netto ontvangsten aan een maximum gebonden kunnen zijn, is maar een kleine en graduele verschuiving. Dit idee heeft de afgelopen maanden de kop al opgestoken en daarbij werd uiteraard in de richting van de kleine landen (die ontvangers zijn) gekeken. Indien dit idee wordt aanvaard, is de EG-begroting verworden tot een vereveningsmiddel van op gebrekkige wijze berekende netto-posities.

T.G. Korver

9) De afdracht van BTW aan de EG wordt in de rijksbegroting in mindering gebracht op de BTW-opbrengst. De nationale belasting- en premiedruk wordt met een extra afdracht pro tanto verhoogd.