

De discussie over de verdeling van baten en lasten in de Europese Gemeenschappen

MR. B.M. VEENHOF*)

Inleiding

De discussie tussen de lidstaten der Europese Gemeenschappen over de verdeling van de baten en lasten van de Europese begroting, die zich nu al jaren voortsleept en de EG regelmatig in crisissituaties doet belanden, moet bij de Europese bevolking bepaald de indruk hebben gevestigd dat het verkrijgen van een zo groot mogelijk aandeel uit de Europese financiën de eerste prioriteit der lidstaten is. Tot een verbetering van het toch al slechter wordende beeld dat de bevolking van de EG heeft, draagt dit uiteraard niet bij. In het bijzonder met het oog op de komende verkiezingen van het Europese Parlement is het te betreuren dat deze budgettaire twist andere, positievere aspecten der Europese samenwerking naar de achtergrond heeft gedrongen.

In het centrum van deze discussie over de verdeling van baten en lasten van de begroting staan sinds jaren de klachten van het Verenigd Koninkrijk over een naar zijn oordeel te hoge bijdrage in verhouding tot de ontvangsten uit de begroting. Deze centrale plaats dankt het VK aan de vasthoudendheid waarmee het de zaak verdedigt en de crisissituaties die dit telkens weer oproept. Dit politieke lawaai zou bijna doen vergeten dat intussen andere lidstaten het Britse spoor zijn gaan volgen. Zo heeft de Bondsrepubliek, de andere grote betaalmeeester, al enkele keren laten weten aan het einde der financiële lankmoedigheid te zijn gekomen. En dan zijn er nog de armere lidstaten — Italië, Ierland, Griekenland en straks wellicht Spanje en Portugal — welke aan de Britse situatie argumenten zullen gaan ontleen om een verlaging van de lasten of een verhoging van de baten te vragen 1).

Het Britse standpunt: het politieke en juridische uitgangspunt

In politiek opzicht heeft het Britse standpunt onmiskenbaar het grote voordeel van de kracht der eenvoud en elke Britse regering kan daarom op een zeer sterke politieke steun in het binnenland rekenen. Dit standpunt komt er heel simpel op neer dat het niet aanvaardbaar is dat een arme lidstaat als het VK, met een bruto nationaal produkt per hoofd van ongeveer 85% van

het gemiddelde van de EG-landen, meer tot de financiering der EG-begroting bijdraagt dan dat het er weer uit ontvangt en op die wijze de rijkere lidstaten zou moeten subsidiëren. Het VK doet dus een beroep op de solidariteit welke in de EG zou moeten bestaan tussen rijke en arme staten om aan die budgettaire situatie een einde te maken.

De andere lidstaten zijn, zoals de praktijk heeft geleerd, nooit erg emotioneel bewogen geraakt door dit Britse beroep op solidariteit. Deze afwijzende houding behoeft niet op rekening te worden geschreven van de minder gunstige ervaringen welke de staten hebben opgedaan met de Britse Gemeenschapszin (al zullen die hier en daar toch wel een rol hebben gespeeld); er bestaan argumenten van fundamentele karakter, welke hierna zullen worden besproken.

Juridisch gezien is de positie van het VK nimmer erg sterk gefundeerd geweest. Tijdens de toetredingsonderhandelingen heeft het VK reeds naar voren gebracht dat de financiering der EG door middel van de eigen middelen (invoerrechten, landbouweffingen en BTW) nadelig zou zijn voor het VK omdat het door de grote invoer uit derde landen verhoudingsgewijs meer invoerrechten en heffingen zou moeten gaan afdragen dan lidstaten welke hun invoer hoofdzakelijk vanuit de EG-landen verrichten en ter zake dus geen rechten en heffingen betalen (douane-unie, communautaire preferentie). De andere lidstaten hebben dit standpunt indertijd niet willen aannemen, onder meer met als argument dat in een douane-unie als gevolg van het vrije verkeer van goederen niet meer is na te gaan welke lidstaat uiteindelijk de last van de bij invoer geheven rechten draagt. Om echter aan die discussie een eind te maken, is indertijd een overgangsregeling ingevoerd, volgens welke de nieuwe lidstaten deze invoerrechten en landbouweffingen slechts geleidelijk zouden gaan afdragen (art. 131 Toetredingsverdrag). Tevens werd nog een verklaring opgesteld waarin stond vermeld dat „... should unacceptable situations arise, the very survival of the Community would demand that the institutions find equitable solutions”. Juridisch gezien is dit het enige handvat: het is geen sterk handvat omdat het niet meer dan een verklaring is en het begrip onaanvaardbare situatie rekbaar en nimmer gedefinieerd is.

Gegeven deze toch wel zwakke uitgangssituatie in politiek en juridisch opzicht, kan men de Britse tactiek, gezien de verkregen resultaten, veel succes niet ontzeggen.

De standpunten der lidstaten, het Parlement en de Commissie

Met erkenning van de soms aanzienlijke nuances hebben de standpunten van respectievelijk de lidstaten, het Parlement en de Commissie toch voldoende gemeen om ze onder de volgende twee hoofden te kunnen samenvatten:

- de begrippen netto betaler en netto ontvanger;
- de principes van het stelsel der eigen middelen.

De begrippen netto betaler en netto ontvanger

Tegen de Britse redenering wordt aangevoerd dat deze het belang van het lidmaatschap der EG verschaalt tot een simpele vergelijking van hetgeen een staat bijdraagt aan het budget en daaruit rechtstreeks in geld weer ontvangt. Op die wijze worden de begrippen netto ontvanger en netto betaler in het leven geroepen. Als netto betalers verschijnen dan met name het VK en de Bondsrepubliek. Netto ontvangers zijn de andere lidstaten met als bijzonderheid dat Frankrijk een tussenpositie inneemt (tabel 3). De Britse regering streeft, naar wat zij noemt een „broad balance” tussen ieders betalingen en ontvangsten. In het communautaire jargon wordt dit streven vertaald als een toepassing van de politiek der „juste retour”: iedere lidstaat zou ongeveer evenveel moeten terug ontvangen als aan de EG is afgedragen.

Welnu, tegen deze wijze van benadering van de begroting wordt terecht aangevoerd dat deze in politiek opzicht niet aanvaardbaar is en bovendien geen steun vindt in het communautaire recht. Immers, een dergelijke politiek houdt het gevaar in dat elke vorm van communautair beleid welke financiële gevolgen heeft wordt geblokkeerd, dan wel dat in het budget kunstmatig naar het gevraagde evenwicht per staat wordt gestreefd.

Een niet minder belangrijk bezwaar is dat deze netto posities zowel een onvolledig als een onjuist beeld geven van de betekenis van het lidmaatschap der EG. Het beeld is onvolledig omdat met de voordelen welke niet of nauwelijks kwantificeerbaar zijn, zoals bij voorbeeld de vrije toegang tot de Gemeenschappelijke markt, in het geheel geen rekening wordt gehouden. En het beeld is onjuist omdat de toegepaste berekeningsmethode — volgens welke een uitkering aan een staat tot hetzelfde bedrag

*) De schrijver geeft in dit artikel slechts zijn eigen opvattingen weer.

1) Voor uitvoerige beschouwingen over het Europese budget zie: D. Strasser, *Les finances de l'Europe*.

Tabel 1. Verdeling van enkele belangrijke groepen van uitgaven

Fonds	Jaar	Aandeel uitgaven	Procentuele verdeling over de lidstaten								
			België	Denemarken	BRD	Frankrijk	Ierland	Italië	Luxemburg	Nederland	VK
Landbouw (garantiefonds)	1979	73,7	6,0	5,1	24,4	19,6	3,0	17,2	0,23	12,2	12,3
	1980	74,1	6,5	5,3	26,3	21,7	3,4	16,1	0,24	12,9	7,6
Regionale fonds a)	1979	3,7	1,4	1,2	8,0	16,9	7,0	36,9	0,09	1,6	27,0
	1980	3,9									
Sociale fonds a)	1979	4,1	3,0	3,0	15,0	18,0	8,0	25,0	—	3,0	25,0
	1980	3,6									

a) Voor de beide laatste fondsen wordt voor beide jaren dezelfde verdeling per staat gegeven.

ook een voordeel voor die staat oplevert — in vele gevallen tot niet correcte resultaten voert. De uitgaven voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, die het overgrote deel der uitgaven vormen, zijn daarvan al direct een voorbeeld. De uitgaven voor de interventies beogen onder meer de beïnvloeding van de prijzen voor landbouwproducten en de economische gevolgen daarvan zijn dus ook niet beperkt tot de staat waar de betaling is verricht. Interventie in Deense boter door de Gemeenschap heeft ook betekenis voor de boterproducenten in andere staten. Ook op andere gebieden der communautaire politiek (sociaal beleid, energie, industrie enz.) vindt men voorbeelden van uitgaven welke aantonen dat de gelijkstelling van een ontvangst uit de begroting en een voordeel uit de EG tot een vertekend beeld leidt.

Tabel 1 geeft voor 1979 en 1980 een op deze wijze berekend overzicht van de verdeling van enkele der meest relevante uitgaven, te weten die voor landbouw (garantiefonds) en die voor regionale en sociale politiek. Deze cijfers zijn indertijd door de Commissie opgesteld ten behoeve van de onderhandelingen met het VK. De aandacht zij er op gevestigd dat het hier schattingen betreft 2). De cijfers geven echter een beeld van de orde van grootte en dat gegeven lijkt, gezien de bovenstaande reserves, van het meeste gewicht te moeten zijn.

Hierbij zij nog aangetekend dat niemand bestrijdt dat deze verdeling zeer onevenwichtig is door de dominerende positie van de landbouwuittgaven (ongeveer $\frac{2}{3}$ van het totaal), waarvan het VK weinig ontvangt. Het voorheen nog wel eens gebruikte argument dat het VK bij de toetreding ook de landbouwpolitiek heeft aanvaard, en dus ook de financiële gevolgen maar moet aanvaarden, wordt niet veel meer gehoord.

De principes van het stelsel der eigen middelen

Op 21 april 1970 nam de Raad een fundamentele beslissing met betrekking tot de financiering der EG. Bij een besluit van die datum werd namelijk het stelsel van financiering door bijdragen der lidstaten vervangen door een financiering op basis van eigen middelen. De bedoeling was de EG financiële autonomie te verschaffen, zoals de EGKS die ook bezat. Deze eigen middelen — invoerrechten, landbouweffingen en BTW tot 1% van de grondslag — behoren de Gemeenschap van rechtswege toe. Een lidstaat kan dus rechtens geen aanspraak maken op een gedeeltelijke terug-

gaaf. De bekende uitspraak van premier Thatcher „I want my money back” is dus direct in strijd met de grondgedachte van de eigen middelen en de daarop gebaseerde financiële autonomie en heeft daarom in het politieke vlak nogal voor opschudding gezorgd.

Naast deze principiële benadering laat zich de niet minder belangrijke vraag stellen in welke mate de door een lidstaat afgedragen eigen middelen in werkelijkheid ook een last voor die staat en de bevolking vormen. Daartoe dient een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds de invoerrechten en de landbouweffingen en anderzijds de BTW, en kan ter zake het volgende worden opgemerkt. De eigen middelen zijn verbruiksbelastingen (BTW en invoerrechten) of zijn daarmee gelijk te stellen (landbouweffingen). Verbruiksbelastingen worden geheven volgens het bestemmingslandprincipe, dat wil zeggen dat de belasting moet worden gedragen door het land van consumptie. Bij een internationale verhandeling van goederen wordt dit resultaat verkregen door de techniek der grenscompensaties. Dit houdt in dat bij uitvoer de reeds betaalde belasting wordt gerestitueerd door de staat van uitvoer waarna de staat van invoer opnieuw gaat heffen. Voor de BTW wordt dit mechanisme nog volledig toegepast en daarom stemt het door een lidstaat betaalde bedrag aan eigen middelen BTW precies overeen met de last op de bevolking van die staat.

Voor de invoerrechten echter is na de invoering van de douane-unie in de EG dit grensmechanisme afgeschaft. De heffing vindt plaats bij de invoer uit derde landen en de daarop volgende intracommunautaire verhandeling der goederen geschiedt vrij van rechten. De staat welke de rechten heft en afdraagt aan de EG behoeft dus zeker niet de staat te zijn waarvan de bevolking ten slotte de last draagt. België en Nederland zijn landen welke door het bezit van grote zeehavens veel rechten heffen voor goederen, welke in andere lidstaten worden geconsumeerd. Voor deze beide landen is het bedrag der betaalde eigen middelen invoerrechten dus veel hoger dan de last op de bevolking. In andere lidstaten vinden we het omgekeerde beeld. Voor landbouweffingen, een bijzonder soort invoerrechten, geldt hetzelfde: betaling en last behoeven ook daar niet samen te vallen.

Het gecompliceerde karakter van internationale goederenstromen en van het afwentelingsproces maken het in een douane-unie niet meer mogelijk om vast te stellen welke staat ten slotte de last draagt;

daarom worden deze rechten in zo'n unie als regel in een gemeenschappelijke kas gestort, zoals dus ook in de EG het geval is. Om deze reden is het geoorloofd om de in het VK wel naar voren gebrachte veronderstelling dat wat het VK betreft afdracht en last in hoge mate zouden samenvallen omdat de geografische situatie van het VK zou meebrengen dat de ingevoerde goederen hoofdzakelijk in het binnenland verbruikt zouden worden, met twijfel te benaderen. Men bedenke dat rechten geheven op grondstoffen, machines enz. een deel gaan vormen van de kostprijs van in het VK vervaardigde en naar de EG uitgevoerde goederen. Ook via de lonen kunnen heffingen in de prijzen van uitgevoerde goederen op andere staten worden afgewenteld.

Welnu, wat de berekening van de netto posities betreft, deze pleegt wat de eigen middelen betreft te geschieden op basis van de per lidstaat betaalde bedragen. Vorenstaande overwegingen over de noodzaak om bij de invoerrechten en de landbouweffingen te onderscheiden tussen betalingen en lasten leren dat deze berekeningen dus ook in dit opzicht een vertekend beeld van de werkelijkheid opleveren. Dit leidt tot de vraag of het niet realistisch is om:

- of wel, in deze berekeningen geheel af te zien van deze rechten en heffingen;
- of wel, te trachten de verdeling der lasten op benaderende wijze vast te stellen door het totaal der rechten en heffingen over de staten om te slaan met als verdeelsleutel het aandeel der finale consumptie der staten in het totaal der finale consumptie der EG. Immers, het zijn verbruiksbelastingen!

In tabel 2 is een overzicht gegeven van de in 1980 betaalde eigen middelen 3). Tevens is een verdeling van de lasten gegeven met de finale consumptie als verdeelsleutel. Grote verschillen tussen betaling en last treden naar voren voor enerzijds België, Nederland en het VK (betaling hoger dan lasten), en anderzijds Frankrijk en Italië (lasten hoger dan betaling). Op de netto posities heeft dit uiteraard invloed.

De netto posities in cijfers

Ondanks haar gefundeerde bezwaren van principiële en rekenkundige aard tegen

2) Document van 12 september 1979. Com. 462.

3) Cijfers ontleend aan de begroting 1982 (P.B. I. 31, 8 februari 1981).

Tabel 2. Eigen middelen: verdeling over de lidstaten in 1980 (in mln. ERE en percentages)

	België	Denemarken	BRD	Frankrijk	Ierland	Italië	Luxemburg	Nederland	VK
Invoerrechten en landbouwheffingen:									
— betalingen	612	157	2.153	1.150	76	1.071	4	811	1.873
— lasten	323	188	2.075	1.802	62	1.373	11	433	1.640
BTW (betalingen zijn lasten)	329	190	2.373	1.789	62	789	14	438	1.272
Betalingen (totaal)	941	347	4.526	2.939	138	1.861	18	1.249	3.145
Idem, als percentage	6,2	2,3	29,9	19,4	0,9	12,3	0,1	8,2	20,7
Lasten (totaal)	652	378	4.448	3.591	124	2.162	25	871	2.912
Idem, als percentage	4,3	2,5	29,3	23,7	0,8	14,3	0,2	5,7	19,2

Tabel 3. Overzicht van de netto posities (saldi) der lidstaten (in mln. ERE)

	Jaar	België	Denemarken	BRD	Frankrijk	Ierland	Italië	Luxemburg	Nederland	VK
Cijfers van de Commissie	1979	+ 395	+ 380	- 1.430	- 78	+ 545	+ 534	+ 215	+ 288	- 849
	1980	+ 469	+ 388	- 1.116	+ 41	+ 502	+ 754	+ 287	+ 358	- 1.683
Correctie: lasten in plaats van betalingen	1979	+ 670	+ 382	- 1.331	- 695	+ 554	+ 195	+ 210	+ 730	- 715
	1980	+ 747	+ 372	- 1.064	- 575	+ 514	+ 378	+ 281	+ 772	- 1.425
Correctie: enkel BTW als last	1979	+ 952	+ 546	+ 483	+ 879	+ 610	+ 1.395	+ 219	+ 1.108	+ 718
	1980	+ 1.048	+ 548	+ 872	+ 1.105	+ 572	+ 1.658	+ 291	+ 1.176	+ 104

de opstelling van netto posities heeft de Commissie toch cijfers aan de Raad verstrekt. Zoals was te voorzien, zijn deze cijfers, met hoeveel reserves deze ook zijn gepresenteerd, direct een eigen leven gaan leiden en ze werden de basis voor de bepaling van de compensaties aan het VK.

In tabel 3 zijn de cijfers vermeld voor 1979 en 1980, welke de Commissie inder tijd — wederom bij wijze van raming — heeft opgesteld ten tijde van de onderhandelingen over de jaren 1980 en 1981 4). Vervolgens zijn in de tabel de saldi aangegeven wanneer in de berekeningen het bedrag der betaalde eigen middelen wordt vervangen door de last der eigen middelen. De gevolgen voor de saldi blijken zeer aanzienlijk te zijn:

- de positieve saldi van België en Nederland stijgen sterk („Rotterdam-effect”);
- de Britse negatieve saldi zijn met ongeveer 15% verminderd;
- de Italiaanse positieve saldi blijken met 50 à 60% te zijn gereduceerd;
- de Franse saldi, die eerst rond het nulpunt zweefden, zijn sterk negatief geworden.

Men mag aannemen dat wanneer deze aldus gecorrigeerde saldi de basis der onderhandelingen hadden gevormd er een ander resultaat zou zijn gekomen.

Ten behoeve van de voorstanders van de andere, meer extreme correctie welke hierboven is genoemd — te weten, in de berekening der saldi de invoerrechten en de landbouwheffingen geheel buiten beschouwing laten en enkel de BTW als een last aanmerken — zijn de gevolgen van die correctie aangegeven. Het blijkt dat niet alleen het beruchte verschijnsel der negatieve saldi is verdwenen (dat was te verwachten), doch ook dat de verdeling wat regelmatig is geworden (regel 5 en 6 van tabel 3).

Enkele grepen uit de historie

Aangezien de gang van zaken in het verleden ook in dit tijdschrift al eerder is be-

sproken, kan worden volstaan met het doen van enkele grepen, welke van belang zijn voor een beoordeling van de actuele situatie.

De eerste Britse actie begon tijdens de regering-Wilson in 1974 en werd na lange en moeilijke discussies in 1975 op de top van Dublin afgesloten met de instelling van een financieel mechanisme, dat beoogt aan lidstaten die „in een bijzondere economische situatie verkeren en een onevenredig aandeel in de financiering der EG dragen” een teruggaaf van eigen middelen te geven 5). Van belang is op te merken dat deze teruggaaf niet het bedrag der eigen middelen BTW mag overschrijden: dit mechanisme ziet dus kennelijk ook enkel de BTW eigen middelen als een last voor de staten! Dit mechanisme is nog steeds van kracht, doch het heeft nimmer een staat voordelen opgeleverd omdat telkens de voorwaarden, vereist voor de toepassing, niet vervuld bleken.

Teleurgesteld over dit resultaat werd de discussie door de regering-Thatcher hervat. Nadat het onderwerp op enkele topconferenties was behandeld en wederom crisissituaties had opgeroepen, werd ten slotte in de nachtelijke uren van 30 mei 1980 een compromis gevonden. Ditmaal kwam er geen algemene regeling zoals in 1975, doch slechts een ad hoc-oplossing voor het VK van slechts twee jaren, 1980 en 1981, waarbij meteen geld op tafel kwam. Het VK kreeg voor beide jaren een restitutie van ECU 2.585 mln.: een aanzienlijk financieel succes, want deze restitutie komt overeen met ongeveer 2/3 van de geraamde negatieve saldi van het VK voor die beide jaren en met ongeveer 40% van de betaalde eigen middelen. De keerzijde van dit succes was de extra last voor alle andere lidstaten. De BRD, zelf een netto betaler, moest daarvoor zelfs de nationale belastingen verhogen en herinnert zich dit nog steeds.

De Raad, moe van dit eindeloze getwist, deed deze ad-hoc-regeling gepaard gaan met een bijzonder belangrijke opdracht aan de Commissie, welke bekend is gewor-

den onder de naam „Mandaat van 30 mei 1980”. Aan de Commissie werd gevraagd voorstellen uit te werken om via structurele veranderingen in het budget te bereiken dat niet opnieuw onaanvaardbare situaties voor een lidstaat zouden kunnen gaan ontstaan. Deze toch al moeilijke opgave werd nog eens verzaamd door de condities dat aan de grondslagen van het landbouwbeleid en aan het plafond der 1% der eigen middelen BTW niet mocht worden getornd. Een jaar lang werd met spanning naar de voorstellen uitgekeken, doch het verslag dat de Commissie ten slotte op tafel legde, zal zeker niet als een document van historische waarde in de archieven worden bewaard 6). De Commissie herhaalt nog eens haar pleidooi voor een verdere uitbouw der EG in politiek, economisch en sociaal opzicht en in samenhang daarmee voor een voortgaande verschuiving van de uitgaven van die voor landbouw naar die voor economische en sociale doeleinden. De Commissie, aldus Dankert in zijn bespreking van dit verslag in dit tijdschrift, komt geen stap verder dan de gemiddelde Europarlementarier, die dit soort boodschappen al sinds lang niet meer aan de pers kwijt kan 7). Voor de oplossing der Britse problematiek bevat het verslag slechts één concrete suggestie, te weten de invoering van een soort correctiemechanisme voor de landbouwwitgaven. Zoals hierna zal blijken is het een niet erg realistisch uitgewerkt voorstel, dat slecht is onthaald. Dit verslag heeft dan ook nauwelijks een rol gespeeld tijdens de inmiddels weer aangevangen onderhandelingen over 1982. De crisissfeer waarin deze onderhandelingen in de nacht van 25 mei 1982 met een compromis voor slechts één jaar, het jaar 1982, eindigden, ligt nog vers in het geheugen.

4) Document van 20 maart 1980. Com. 147.

5) P.B. L 131, 20 mei 1976.

6) Bulletin EG, supplement 1/81.

7) P. Dankert, De herstructurering van de Europese begroting ESB, 26 augustus 1981. Zie ook diens artikel in de *Internationale Spectator*, november 1981.

De kwestie rond de solidariteit met het VK in de Falkland-oorlog en de Britse koppeling van de budgetproblematiek aan de goedkeuring der landbouwprijzen, maakten de discussie moeilijker dan ooit. Het compromis leverde het VK voor 1982 een restitutie op van ECU 850 mln. op een geraamd negatief saldo van ECU 1530 mln.; verhoudingsgewijs dus duidelijk minder dan voor 1980 en 1981. Belangrijk was ook de concessie aan de Bondsrepubliek: deze zou van deze restitutie slechts de helft van het normale aandeel behoeven te dragen! Ten slotte is van belang dat de Raad op zich nam om voor het einde van 1982 deze materie nu eindelijk eens voor een langere periode te regelen om van de jaarlijkse twist verlost te zijn 8).

De balans der situatie

Als we de balans van acht jaren harde discussie opmaken, springen twee conclusies naar voren.

De eerste conclusie is dat het VK ondanks de aanvankelijke zwakke uitgangspositie in politiek en juridisch opzicht zeer aanzienlijke financiële successen heeft behaald. Het streven echter om de belangen via een regeling voor verschillende jaren veilig te stellen, heeft geen resultaat opgeleverd.

De tweede conclusie is dat de Gemeenschap als zodanig de verliezer is. De Gemeenschap heeft zich tegenover vele lidstaten in een moeilijke positie geplaatst door enerzijds de conceptie der netto posities als verwerpelijk te veroordelen, en deze anderzijds toch weer te erkennen als basis voor de discussie over het Britse probleem. Zij is thans bloot gesteld aan aanspraken van zowel netto betalers als van netto ontvangers. Zo heeft de BRD met een beroep op haar netto negatieve positie al veelvuldig op een verlaging der lasten aangedrongen en de zoëven genoemde tegemoetkoming in de regeling voor 1982 is reeds een eerste succes op die weg. Aan de andere kant impliceert de principiële verwerping der netto concepties dat enkele minder welvarende lidstaten zich niet door hun positie van netto ontvanger behoeven te laten weerhouden om in de begrotingsdiscussie argumenten te vinden voor een verzoek om verlaging van lasten. Deze discussie is gevoerd onder de eufemistische titel „convergentie der economieën” en de aan het VK geresitueerde gelden dienden dan ook te worden bestemd voor een opvijzeling der Britse economie. Begrijpelijk dus dat andere arme lidstaten hebben laten weten dat ook zij ten behoeve van de „convergentie der economieën” belang hadden bij een verlaging der lasten. Kortom, het begrotingsprobleem dat aanvankelijk een Brits probleem was, heeft in de loop der tijd een veel bredere omvang gekregen.

Voorstellen voor een verbetering van de situatie

Het streven een zo groot mogelijk aandeel van de uitkeringen der begroting tot

zich te trekken, is lidstaten nooit vreemd geweest, doch het geformaliseerde patroon van het denken in netto concepties dateert van de laatste jaren. De preciaire nationale budgettaire situaties zullen het ontstaan ervan hebben bevorderd. De netto conceptie is ook de belangrijkste maatstaf geworden ter beoordeling van voorstellen tot verbetering van de budgettaire problematiek en dit heeft het vinden van een oplossing in het verleden steeds extra moeilijk gemaakt. Enkele van deze voorstellen zullen hierna worden besproken.

Verlaging van de landbouwuitgaven

Een relatieve verlaging der landbouwuitgaven — door middel van een geringere stijging dan de trendmatige groei van de eigen middelen — ten gunste van een stijging van de categorieën uitgaven waarvan het VK en andere minder welvarende staten bijzonder profiteren (met name het regionale en het sociale fonds), wordt nog al eens als een oplossing aanbevolen. Dit is zeker een nuttige bijdrage tot een meer evenwichtige uitgavenstructuur als ook tot een verbetering der Britse positie en op deze weg zijn reeds vorderingen gemaakt. De cijfers doen echter veronderstellen dat enkel langs deze weg de oplossing niet op redelijke termijn kan worden gevonden. De aan het VK over de jaren 1980, 1981 en 1982 verleende compensaties bedragen ruim ECU 3.400 mln.

Uit de beide genoemde fondsen ontvangt het VK ongeveer 26% (tabel 1). Aangezien de verdeling van de uitgaven van deze fondsen op korte termijn niet gemakkelijk kan worden gewijzigd ten gunste van het VK, zou de financiering van deze compensatie via deze fondsen extra dotaties van ruim ECU 13.000 mln. ($3.400/26 \times 100$) in drie jaren, of ongeveer ECU 4.400 mln. per jaar, hebben geëist. Meer dan de exacte juistheid van de cijfers — die wisselen immers elk jaar — is van belang de orde van grootte. Welnu, het lijkt niet waarschijnlijk dat op redelijke termijn verschuivingen van deze orde van grootte zijn te realiseren binnen een budget dat in die jaren gemiddeld onder de ECU 20.000 mln. lag. Daarbij is te bedenken dat de landbouwuitgaven niet steeds zijn te beheersen en dat de macht van het groene front groot is. Een groot bezwaar is verder dat deze verschuiving de negatieve positie der Bondsrepubliek nog dreigt te vergroten, omdat het aandeel van deze lidstaat in de landbouwuitgaven hoger is dan dat uit de structurele fondsen. Ook Frankrijk zou door zo'n verschuiving in de rode cijfers kunnen komen (tabel 1).

Correctiemechanismen voor de landbouwuitgaven

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, heeft de Commissie in haar verslag inzake het Mandaat van 30 mei 1980 een dergelijk mechanisme voorgesteld. De Commissie stelt voor aan het VK een aandeel in de landbouwuitgaven toe te kennen dat overeenkomt met het aandeel van het VK in het bruto nationaal produkt der EG. De fi-

nciering zou ten laste moeten komen van de andere staten (behalve de minder welvarende staten Ierland, Italië en Griekenland) naar rato van hun ontvangsten uit het garantiefonds landbouw. Voor het Britse budgetprobleem biedt dit mechanisme zeker een oplossing; een te goede oplossing zelfs volgens andere staten, want naarmate het aandeel van het VK in het bruto nationaal produkt van de EG stijgt en het land dus rijker wordt, stijgt ook de compensatie. Een niet erg logische consequentie voor een correctiemechanisme. Verder geldt ook hier dat de negatieve netto positie van de BRD nog weer meer zou worden verslechterd.

In dit verband is interessant op te merken dat onlangs in de Britse pers als oplossing is gesuggereerd om de landbouwuitgaven uit het budget te halen en deze afzonderlijk te financieren uit de landbouwheffingen en uit bijdragen der lidstaten naar rato van hun ontvangsten uit de landbouwpolitiek 9). Men zou ook kunnen denken aan een omslag naar rato van het aandeel der staten in de landbouwproductie der EG. Deze mechanismen kunnen zowel de Britse als de Duitse negatieve positie verbeteren, doch ze komen in strijd met het beginsel van Gemeenschappelijke financiering der landbouwpolitiek door middel van eigen middelen, en de invoering zou waarschijnlijk een wijziging van het verdrag vereisen.

Uitbreiding der eigen middelen

Er bestaan op budgettair gebied meer problemen dan de ongelijke verdeling van baten en lasten, uitgedrukt in netto posities: de toekomstige uitputting van eigen middelen en de behoefte aan uitbreiding is een ander probleem. Dit probleem kan hier verder onbesproken blijven, doch het is duidelijk dat extra dotaties aan ondermeer de structurele fondsen ook een bijdrage leveren tot een evenwichtiger uitgavenpatroon en een verbetering der Britse positie. Aangezien echter de BRD bij nieuwe eigen middelen — evenals dat nu het geval is (tabel 2) — wel weer de grootste last zal moeten dragen, zal ook deze weg weer tot een verhoging van het Duitse negatieve saldo gaan leiden.

Draagkracht op het gebied der eigen middelen

Een nog weer ander probleem op budgettair gebied dat in deze samenhang de aandacht verdient, is dat het regiem der eigen middelen geen element kent dat rekening houdt met het verschil in draagkracht tussen de staten. Alle eigen middelen hebben het karakter van verbruiksbelastingen en deze belastingen hebben als regel een verdeling van druk welke proportioneel of zelfs degressief kan verlopen in relatie tot het inkomen. Om hierin verbetering te brengen heb ik in een eerder artikel in dit

8) Voorstellen daartoe zijn echter tot op het moment van schrijven van dit artikel (5 november) nog steeds niet door de Commissie ingediend.
9) *Financial Times*, 27 juli 1982.

tijdschrift voorgesteld om via een correctiemechanisme draagkracht in te voeren. Dit mechanisme berust op een simulatie van het gebruik van de belastingen op inkomen en winst als bron van eigen middelen, welke naar progressieve tarieven worden geheven 10). Invoering van draagkracht verlicht de lasten der minder welvarende staten, waaronder het VK. Een algemener voordeel is dat de discussie over de verdeling der lasten van de eigen middelen kan worden beëindigd waardoor de budgetdiscussie zich kan concentreren op de uitgavenzijde. Draagkracht betekent echter ook een verzwaring van de lasten voor de rijkere landen: dus ook hier voor de BRD extra lasten!

Een correctiemechanisme met plafond en vloer

Een kenmerk van vorenstaande voorstellen is dat nagenoeg elke maatregel welke de Britse positie verbetert de tendens heeft het negatieve saldo der Bondsrepubliek te vergroten en soms ook andere landen in de rode cijfers te brengen. Dit geldt niet alleen voor de maatregelen welke in het bijzonder een vermindering van het Britse negatieve saldo beogen, doch al evenzeer de maatregelen welke in de eerste plaats betrekking hebben op andere problemen, welke zich op budgettair gebied voordoen en niet dan indirect de netto posities beïnvloeden, zoals de uitbreiding der eigen middelen en de invoering van draagkracht bij de eigen middelen. Deze rekeningen zullen in de Bondsrepubliek ook wel zijn gemaakt en mogelijk heeft dat daar geleid tot een voorstel voor een correctiemechanisme dat zowel een limitering van een netto negatief saldo (vloer) als van een netto positief saldo (plafond) kent.

Een generalisatie derhalve van de netto conceptie: wie te weinig uit de kas ontvangt, krijgt, zoals het VK, compensatie, doch wie te veel ontvangt moet terugstoren! Oppositie tegen dit correctiemechanisme kan worden verwacht van de staten die netto ontvangers zijn en van al diegenen die tegen elke vorm van het gebruik der netto conceptie zijn. Het voorstel verdient niettemin ernstige overweging, want het kent het aantrekkelijke aspect, dat het als sluitstuk zou kunnen fungeren van een pakket van maatregelen op budgettair gebied, samengesteld uit de vorenbesproken voorstellen, en op die wijze zou kunnen bijdragen tot een doorbreking van de politieke impasse.

Over de vraag hoe zo'n mechanisme in detail zou moeten werken, zijn voor zover bekend nimmer mededelingen gedaan, behalve dan dat het zou moeten leiden tot extra lasten voor de rijke landen die netto ontvangers zijn. De werking zou men zich op de volgende eenvoudige en transparante wijze kunnen voorstellen.

- Tot een bepaalde grens geeft een negatief saldo geen recht op compensatie en geeft een positief saldo geen verplichting tot terugbetaling. De instelling van zo'n „interventievrije zone” is noodzakelijk omdat anders vanaf het eerste ogenblik de begroting zou zijn geworden tot een vereveningskas tussen de staten. Het denken in netto concepties mag dan een politieke realiteit zijn geworden, het gebruik ervan moet zich wel beperken tot het opheffen van grote ongelijkheden zolang de sterk onevenwichtige uitgavenstructuur voortduurt. De „juste retour”, die dreigend aan het einde der ingeslagen weg staat, moet worden vermeden.
- De grenzen van de vrije zone zouden het beste kunnen worden bepaald in de vorm van een percentage der eigen middelen. Het is dan redelijk om uit te gaan van de last der eigen middelen van een staat en niet van het betaalde bedrag. De grenzen worden dan gelijk aan deze last vermeerderd of verminderd met dit percentage.
- Ten behoeve van de minder welvarende staten zou op deze grenzen een correctiefactor kunnen worden toegepast waardoor de verplichting tot terugbetaling eerst bij een hoger surplus en het recht op compensatie reeds bij een lager deficit ontstaat. Als correctiecoëfficiënt zou kunnen worden gebruikt de verhouding tussen het bruto nationale product per hoofd in die staat en het gemiddelde in de EG. Een andere wijze om de arme landen tegemoet te komen is het buiten aanmerking laten in het mechanisme van de uitgaven der structurele fondsen, waarvan deze armere staten het meest profiteren. Ook een combinatie van beide methoden is mogelijk. Extra hulp kan nodig zijn in bijzondere gevallen!
- Buiten de vastgestelde grenzen zouden de overschotten en de tekorten in tranches kunnen worden verdeeld welke progressief toenemend voeren tot terugbetalingen en compensaties.
- Naarmate de uitgavenstructuur van de begroting evenwichtiger wordt zal dit correctiemechanisme aan betekenis

verliezen. Dit proces kan worden versneld door periodiek de interventie vrije zone uit te breiden.

Kortom, op deze wijze zou een correctiemechanisme met vloer en plafond op flexibele wijze kunnen functioneren. Een systeem van solidariteit met een sociaal vangnet: het voorkomt grote verliezen en vermindert grote voordelen.

De vaststelling van de grenzen der vrije zone bepaalt in hoge mate de financiële gevolgen voor de staten en is een vraag van politieke orde, die een beeld geeft van de houding van de staat tegenover het budget. Wie streeft naar „juste retour” zal een zeer beperkte vrije zone voorstaan; wie oog heeft voor andere dan budgettaire voordelen der EG en voor het verschil tussen arm en rijk zal ruime grenzen kunnen accepteren. Voor een compromis zal veel geven en nemen vereist zijn.

De Bondsrepubliek zal zeker hebben begrepen dat zij ook na invoering van zo'n mechanisme met aanzienlijke negatieve saldi belast zal blijven. Het voordeel voor de BRD is evenwel dat deze staat, niettegenstaande het eigen grote negatieve saldo, niet meer automatisch zal worden belast met een groot aandeel in de compensatie, betaald aan andere staten met een negatief saldo, en voorts dat dit mechanisme een waarborg kan geven tegen onevenredige verzwaringen van lasten in de toekomst. Voor de BRD, die de voor haar belangrijke voordelen uit de vrije intracommunautaire handel ziet teruglopen als gevolg van onder meer protectie en subsidie in andere staten, zijn dit voordelen welke de geërgerde binnenlandse politieke tribune wel zullen aanspreken.

Een correctiemechanisme dat is gebaseerd op de netto conceptie is wellicht geen aantrekkelijk instrument. Gegeven echter dat het gebruik van de netto conceptie in de politiek is aanvaard, is het mechanisme wel een zeer nuttig instrument om als deel van een pakket van maatregelen een bijdrage te leveren tot de oplossing van de vragen rond de negatieve en positieve saldi als van toekomstige problemen, zoals de uitbreiding der eigen middelen en de invoering van draagkracht bij de verdeling van de lasten der eigen middelen.

B.M. Veenhof