



# De financiering van de Europese begroting

DRS. R. VERDAM\*

## Inleiding

De Europese Gemeenschap onderscheidt zich van tal van andere internationale organisaties door de mate waarin Gemeenschappelijk wordt gefinancierd. Dit heeft echter tot gevolg dat meer dan bij andere internationale organisaties het financieringssysteem een centrale plaats in de besprekingen inneemt; vaak overheersen financiële zaken zelfs zodanig dat onvoldoende tijd en aandacht overblijft voor het beleid zelf.

De financiering van de Gemeenschap staat thans weer volop in de belangstelling door de begin mei gepresenteerde Commissie-voorstellen voor een uitbreiding van de eigen middelen. Met deze voorstellen beoogt de Commissie enerzijds de vanwege de groei in de landbouwuitgaven beperkte financiële armslag van de Gemeenschap te verruimen en anderzijds de lasten voor met name het Verenigd Koninkrijk te verlichten.

In dit artikel zal eerst een beeld worden gegeven van de geschiedenis van het communautaire financieringssysteem. Vervolgens zal een indruk worden gegeven van de steeds tijdrovender wordende discussies over de financiële lusten en lasten van het EG-lidmaatschap. Ten slotte zal worden ingegaan op de recente commissievoorstellen en zal de kans op aanvaarding ervan worden bezien.

## De Europese middelen in de beginfase

Aanvankelijk werden de uitgaven van de EG gefinancierd door financiële bijdragen van de lidstaten. In artikel 200 van het EG-verdrag was de verdeelsleutel hiervoor vastgelegd. Voor de financiering van de uitgaven van het Europees Sociaal Fonds was echter een aparte verdeelsleutel overeengekomen (zie tabel 1).

Tabel 1. De financiering van de uitgaven van het Europees Sociaal Fonds over de lidstaten

|                 | Algemene uitgaven | Sociaal Fonds |
|-----------------|-------------------|---------------|
| België .....    | 7,9%              | 8,8%          |
| Duitsland ..... | 28,0%             | 32,0%         |
| Frankrijk ..... | 28,0%             | 32,0%         |
| Italië .....    | 28,0%             | 20,0%         |
| Luxemburg ..... | 0,2%              | 0,2%          |
| Nederland ..... | 7,9%              | 7,0%          |

In de beginjaren van de EG was de omvang en de groei van de uitgaven relatief beperkt; het administratief apparaat was naar verhouding klein en het beroep op het Sociaal Fonds was bescheiden. De groei van de uitgaven nam echter grote vormen aan toen de Gemeenschappelijke financiering van de landbouwuitgaven op gang kwam. Tabel 2 geeft een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven in de eerste tien jaren.

Tabel 2. Operationele uitgaven van de EG in mln. rekeneenheden a)

|                 | Huishoudelijke uitgaven | Sociaal Fonds | Landbouw-fonds |
|-----------------|-------------------------|---------------|----------------|
| 1958-1963 ..... | 122,7                   | 86,8          | —              |
| 1964 .....      | 33,6                    | 23,2          | —              |
| 1965 .....      | 34,5                    | 19,6          | 102,6          |
| 1966 .....      | 42,5                    | 21,6          | 300,7          |
| 1967 .....      | 46,7                    | 19,8          | 537,4          |

a) Tot 1978 was de begroting uitgedrukt in rekeneenheden. De waarde van één rekeneenheid was f. 3,62.

## De financiering van de landbouwuitgaven

Een eerste stap op weg naar een Gemeenschappelijke financiering van het landbouwbeleid is gezet na langdurige en intensieve onderhandelingen rond de jaarwisseling 1961-1962. Toen werd overeengekomen, en later op 4 april 1962 in verordening 25 vastgelegd, dat een Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) zou worden ingesteld. Daarnaast werd afgesproken dat bij voltooiing van de Gemeenschappelijke markt alle heffingen op de invoer aan de Gemeenschap zouden moeten worden afgedragen.

De werking van het EOGFL werd slechts voor de eerste drie jaar concreet ingevuld. In toenemende mate, respectievelijk één-, twee- en driesde in de achtereenvolgende jaren, werden uit het garantiedeel van het Fonds restituties bij uitvoer en interventies op de interne markt gefinancierd. Uit het oriëntatiegedeelte konden structuurverbeteringen voor eenderde van de kosten worden gefinancierd. Voor de voeding van het Fonds werden nationale bijdragen overeengekomen, voor een deel overeenkomstig de in art. 200 vastgelegde verdeelsleutel en voor een deel, resp. 0, 10 en 20%, voor de achtereenvolgende jaren, overeenkomstig de netto invoer van de lidstaten uit derde landen.

Eind 1964, bij de voor het eind van het derde jaar overeengekomen evaluatie van de financiering van het Fonds, klaagden met name Duitsland en Italië over de in hun ogen onevenredig zware last die zij moesten dragen. De Duitse klacht werd goeddeels afgewezen omdat op andere fronten, met name de Gemeenschappelijke markt voor industrieproducten, Duitsland ruimschoots aan zijn trekken kwam. Het relatief arme Italië had meer succes; de Raad besloot de bijdrage van Italië voor het komende landbouwjaar te beperken tot 18% en voor het daaropvolgende jaar tot 22% (zonder dat dit overigens tot een lastenverhoging voor België zou mogen leiden). Tevens werden de beide landen extra uitkeringen uit het Fonds voor een totaal bedrag van 280 resp. 131 mln. rekeneenheden over de jaren 1968 t/m 1970 toegezegd. Naast deze financiële correcties nodigde de Raad de Commissie uit om voorstellen te doen m.b.t. de landbouwfinanciering voor de periode 1965-1970 en m.b.t. de realisatie van de Gemeenschappelijke markt en de krachtens verordening 25 daarmee gepaard gaande afdracht van douanerechten.

## De lege stoel

Eind maart 1965 kwam de Commissie met de volgende voorstellen:

- het EOGFL zal voor het jaar 1965/1966 vierzede en voor het volgende jaar vijfzede van de uitgaven voor exportrestituties en interventies financieren. Daarna, wanneer de eindfase van de Gemeenschappelijke landbouwmarkt moet zijn bereikt, zullen deze uitgaven door het Fonds volledig worden vergoed. Voor de voeding van het Fonds voor de jaren 1965/1966 en 1966/1967 worden nieuwe verdeelsleutels vastgesteld die rekening houden met de door de Raad vastgestelde maxima voor Italië;
- per 1 juli 1967 zullen de landbouwheffingen volledig aan de Gemeenschap ten goede komen. Per deze datum dient tevens de Gemeenschappelijke markt voor industrieproducten tot stand gebracht te zijn en kan een begin worden gemaakt met de afdracht van de douanerechten;
- de bevoegdheden van het Europees Parlement worden verruimd ten aanzien van de creatie van eigen middelen voor de Gemeenschap en t.a.v. de begrotingsprocedure.

Met name de laatste twee elementen waren een doorn in het oog van Frankrijk. Het bepleitte een overgangsregeling van vijf jaar voor de financiering in de hoop daarmee de afdrachten van douanerechten

\* De auteur is als adjunct-financieel attaché verbonden aan de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Gemeenschappen. De tekst geeft uitsluitend zijn persoonlijke opvattingen weer.

en landbouweffingen alsmede de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement (EP) op de lange baan te kunnen schuiven. De Nederlandse delegatie, in laatste instantie gesteund door de Duitse delegatie, beide gesteerd door de opstelling van nationale parlementen, hield echter vast aan de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van het EP. Op 30 juni 1965 om twaalf uur 's nachts, het tijdstip waarop de Raad conform verordening 25 uiterlijk had moeten besluiten, constateerde de Franse raadsvoorzitter dat geen overeenstemming mogelijk was en sloot de vergadering. Parijs riep zijn permanente vertegenwoordiger terug en de Franse stoel zou geruime tijd onbezet blijven. Deze toestand heeft geduurd totdat, na twee speciale bijeenkomsten in januari 1966 te Luxemburg tussen de ministers van de zes, Frankrijk weer kon worden overgehaald zijn plaats in te nemen en weer mee te werken aan voortgang van het integratieproces. De prijs was het z.g. „akkoord van Luxemburg”, waarbij men het eens was geworden over de wenselijkheid in gevallen waarin vitale belangen van een lidstaat in het geding zijn deze lidstaat niet te overstemmen, maar te streven naar een volledige overeenstemming; geen eensgezindheid was echter bereikt over wat te doen wanneer deze overeenstemming desondanks niet wordt bereikt.

Met Frankrijk weer aan de tafel konden de besprekingen over de financiering van het landbouwbeleid weer hervat worden en in mei 1966 bereikte de Raad overeenstemming. Voor de jaren 1965/1966 en 1966/1967 werd besloten de uitgaven van de onder de marktordeningen vallende produkten voor 60 respectievelijk 70% te vergoeden. Voor de voeding van het Fonds werden de volgende verdeelsleutels vastgesteld:

|                 | 1965/1966 | 1966/1967 |
|-----------------|-----------|-----------|
| België .....    | 7,95%     | 7,95%     |
| Duitsland ..... | 31,67%    | 30,83%    |
| Frankrijk ..... | 32,58%    | 29,26%    |
| Italië .....    | 18 %      | 22 %      |
| Luxemburg ..... | 0,22%     | 0,22%     |
| Nederland ..... | 9,58%     | 9,74%     |

Wat de periode na 1 juli 1967 betreft, werd bepaald dat de uitgaven volledig door het EOGFL worden vergoed. De voeding van het Fonds zal gedeeltelijk plaatsvinden door een afdracht gelijk aan 90% van de bij import uit derde landen geïnde landbouweffingen en gedeeltelijk via bijdragen volgens de onderstaande sleutel:

|                 |       |
|-----------------|-------|
| België .....    | 8,1%  |
| Duitsland ..... | 31,2% |
| Frankrijk ..... | 32,0% |
| Italië .....    | 20,3% |
| Luxemburg ..... | 0,2%  |
| Nederland ..... | 8,2%  |

Voorts werd besloten per 1 juli 1968 de Gemeenschappelijke markt voor landbouw- en industrieprodukten te verwezenlijken. Omdat echter nog geen sprake zou zijn van een afdracht van de douanerech-

ten en met name Duitsland had gehamerd op de mogelijke nadelige financiële consequenties ervan voor de nationale schatkist, werd in een Raadsverklaring vastgelegd dat, indien een niet onbelangrijke verplaatsing van de inning van douanerechten zou plaatsvinden, de Raad compensatiemaatregelen zou nemen of een vereveningsmechanisme zou instellen. De Commissie heeft nog wel een voorstel voor een vereveningsmechanisme ingediend, maar een positief besluit heeft de Raad hierover nooit genomen.

### Het eigen-middelenbesluit

Het is de eerste bijeenkomst van regeringsleider of staatshoofden van eind 1969 te Den Haag geweest die de weg heeft vrijgemaakt voor eigen middelen van de Gemeenschap en voor uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Het op basis hiervan uitgewerkte eigen-middelenbesluit van april 1970 bepaalt dat met ingang van 1 januari 1975 de begroting volledig wordt gefinancierd uit eigen middelen, te weten:

- landbouweffingen;
- douanerechten;
- maximaal 1% van een uniforme BTW-grondslag.

Voor de inning van de landbouweffingen en de douanerechten zullen de lidstaten een vergoeding van 10% ontvangen. Mocht met ingang van 1975 de BTW nog onvoldoende geharmoniseerd zijn dan zal tijdelijk op basis van het bnp-aandeel worden afgedragen.

Voor de overgangperiode werd bepaald dat de landbouweffingen met onmiddellijke ingang volledig aan de Gemeenschap worden afgedragen en de douanerechten voor een zodanig gedeelte dat de gezamenlijke afdracht geleidelijk oploopt van 50% in 1971 tot 100% in 1975. In plaats van de BTW-afdrachten werden voor de periode tot 1975 nationale bijdragen overeen gekomen volgens de volgende sleutel:

|                 |       |
|-----------------|-------|
| België .....    | 6,8%  |
| Duitsland ..... | 32,9% |
| Frankrijk ..... | 32,6% |
| Italië .....    | 20,2% |
| Luxemburg ..... | 0,2%  |
| Nederland ..... | 7,3%  |

Ten slotte werd, om een te grote verandering in de afdrachten van de lidstaten te voorkomen, bepaald dat in de overgangperiode het aandeel van een lidstaat in het totaal van de afdrachten jaarlijks met niet meer dan 1% naar boven of 1,5% naar beneden mocht veranderen.

Met de invoering van het eigen-middelenstelsel werd niet alleen bereikt dat de Gemeenschap binnen zekere grenzen financieel autonoom werd, maar werd tevens de hoop gewekt dat er een eind zou zijn gekomen aan de regelmatig terugkerende problemen rond de verdeling van de financiële lasten. Dit bleek echter een ijdele hoop.

### De Britse toetreding

Nadat de onderhandeling over een eventuele toetreding in het begin van de jaren zestig stuk waren gelopen op met name de landbouw en de financiering ervan, werden medio 1970 opnieuw onderhandelingen geopend met Denemarken, Ierland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. De onderhandelingen op het gebied van de landbouw liepen nu soepeler omdat het VK bereid was zijn systeem aan dat van de Gemeenschap aan te passen. De gesprekken over de financiering verliepen echter met name met het VK zeer moeizaam. De Gemeenschap stelde voor de verdeelsleutel voor de overgangperiode uit het eigen-middelenbesluit tot de toetreders uit te breiden, uitgaande van hun bnp-aandeel. Het later afvallende Noorwegen buiten beschouwing latend kwam dit neer op de volgende aandelen:

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| Denemarken .....          | 2,46%  |
| Ierland .....             | 0,61%  |
| Verenigd Koninkrijk ..... | 19,32% |

Het VK vreesde echter dat dit percentage gevoegd bij de geraamde hoge afdrachten van douanerechten en met name landbouweffingen, waarvan het VK het communautaire karakter niet wilde inzien, tot een onevenredig hoge bijdrage van het VK zou leiden. Daarnaast vreesde het dat het maar matig zou profiteren van de uitkeringen uit het EOGFL en had het er weinig vertrouwen in dat de ontwikkeling van nieuw beleid tot een evenwichtiger uitgavenpatroon zou leiden. Het VK beantwoordde het „extreme voorstel” van de Gemeenschap met een voorstel het Britse aandeel op 13 en 15% te stellen. Daarnaast zou er — aldus het VK — een vijfjarige overgangsregeling moeten komen waarin de Britse afdrachten geleidelijk zouden moeten groeien van 0 tot 100% waarna een eventuele groei van het Britse aandeel binnen het totaal alsnog voor drie jaar moest worden beperkt. In de tweede helft van 1971 kon overeenstemming worden bereikt over:

- de genoemde bnp-aandelen in de financiering voor de toetreders;
- een vijfjarige overgangperiode waarin de afdrachten van de toetreders tot 45% in het eerste jaar, oplopend van 92% in het laatste jaar werden beperkt;
- een beperking van een eventuele groei in het financieringsaandeel in de twee daarop volgende jaren;
- een raadsverklaring dat bij onaanvaardbare situaties maatregelen zullen worden getroffen.

De toetreding van het Verenigd Koninkrijk werd per 1 januari 1973 een feit.

### De Britse heronderhandelingen

Een goed jaar na de toetreding eiste de Britse regering reeds heronderhandelingen over de voorwaarden van de toetreding. Deze konden na een principe-overeen-

komt tijdens de Europese Raad te Dublin uiteindelijk in mei 1976 worden afgesloten met de instelling van een financieel mechanisme. Dit mechanisme voorziet in compensaties in gevallen waarin relatief minder welvarende lidstaten in relatie tot hun bnp-aandeel een onevenredige hoge last dragen in de financiering van de Gemeenschap 1). In de praktijk heeft dit mechanisme door de strikte voorwaarden nooit tot compensaties geleid. Wel moet echter worden geconstateerd dat met de instelling van dit mechanisme afbreuk is gedaan aan het principe van de eigen middelen en weer werd teruggegrepen op een bijdragesleutel, in dit geval de bnp-sleutel.

De volgende maal dat de Britse bijdrage tot op het niveau van de Europese Raad ter discussie stond was een gevolg van de invoering in de begroting voor 1978 van de Ere (later weer vervangen door de gelijkwaardige Ecu), die in de plaats kwam van de oude, uit de tijd van de vaste wisselkoersen stammende rekeneenheid. Omdat het VK jarenlang met een in de oude rekeneenheid sterk overgewaardeerd pond sterling had betaald betekende de introductie van de Ere in Britse ponden een aanzienlijke lastenverzwaring voor het VK. Het beriep zich erop dat deze lastenverzwaring in strijd was met de bepalingen uit het toetredingsverdrag, waarin de groei van het Britse aandeel in de financiering van de Gemeenschap werd beperkt. De overige lidstaten wilden deze berekening niet in Britse ponden maar slechts in begrotingsrekenen eenheden uitvoeren en wezen derhalve de Britse bezwaren van de hand. Tijdens de Europese Raad van december 1977 werd echter toch besloten het VK tegemoet te komen en de financiering van het omstreden bedrag van ruim 300 mln. Ere over de lidstaten te verdelen.

### De lusten-lastenbenadering

Nog geen jaar later greep het VK het tijdens de Europese Raad van juli 1978 te Bremen gelanceerde plan om te komen tot een Europees Monetair Stelsel, aan om opnieuw de onvrede met het financieringssysteem van de Gemeenschap naar voren te brengen. De minder welvarende lidstaten betoogden bij de voorbereidende onderhandelingen voor het EMS dat zij nooit aan de gevraagde monetaire discipline zouden kunnen voldoen als geen financiële steun van de Gemeenschap geboden werd. De Britse delegatie voegde daaraan toe dat in haar huidige opzet de Gemeenschap het VK alleen maar geld kost. Nadat vervolgens het Britse probleem viermaal wasteruggekeerd op de agenda van de Europese Raad werd in mei 1980 besloten de Britten over 1980 en 1981, uitgaande van een te verwachten negatief netto saldo van 1.784 resp. 2.140 mln. Ere, een compensatie te verlenen van 1.175 resp. 1.410 mln. Ere. Het negatief netto saldo voor het VK zou hiermee voor genoemde jaren beperkt worden tot 609 resp. 730 mln. Ere 2). Daarnaast gaf de Raad de Commissie een opdracht, het z.g. mandaat, om naar wegen te zoeken, met name via de ontwikkeling van

het communautaire beleid met handhaving van de principes van het landbouwbeleid maar binnen de grens van de eigen middelen, het probleem door structurele verandering op te lossen.

Sterker nog dan bij de instelling van het financieel mechanisme werden met dit besluit tot compensaties de beginselen van het eigen-middelensysteem, zij het vooralsnog voor één lidstaat, volledig overboord gezet. De puur boekhoudkundige benadering van het EG-lidmaatschap, te weten een vergelijking van de uitgaven en de ontvangsten, werd beloofd.

### Het mandaat van de Commissie

Zomer 1981 kwam de Commissie met een verslag over het haar verleende mandaat 3). De Commissie was van oordeel dat verdere ontwikkeling van de activiteiten van de Gemeenschap, waarvan ze de noodzaak nog eens onderstreepte, begrenzing van de eigen middelen niet mogelijk was. Wat het landbouwbeleid betreft was de kern van de Commissie de mededeling dat bij de prijsvaststelling het landbouwinkomen niet langer het enige uitgangspunt zou kunnen zijn. Inzake het Britse probleem constateerde de Commissie dat dit gelegen was in de geringe Britse ontvangsten uit het EOGFL. De Commissie stelde voor het VK te compenseren voor zover de ontvangsten uit het EOGFL achterblijven bij het Britse aandeel in het Gemeenschapsbnp. Deze compensaties zouden moeten worden gefinancierd uit de eigen middelen en, voor zover deze tekort zouden schieten, door korting op de Gemeenschapsuitkeringen aan de overige lidstaten naar rato van hun aandeel in de betalingen uit het EOGFL.

Al snel concentreerde de discussie zich steeds sterker op het Britse probleem en verdwenen de ontwikkeling van nieuw beleid en de beheersing van de landbouwtuitgaven naar de achtergrond. De relatief sterk op de landbouw geöriënteerde lidstaten wensten echter de benadering van de Commissie voor het Britse probleem niet te volgen omdat deze volstrekt voorbijging aan het feit dat in een Gemeenschappelijke landbouwmarkt de economische voordelen van de EOGFL-uitgaven niet aan de individuele lidstaten toegerekend kunnen worden, maar de gehele markt ten goede komen. Naarmate de onderhandelingen langer duurden werden deze gecompliceerder, mede omdat steeds duidelijker werd dat de oorspronkelijk geraamde netto saldi voor het VK voor 1980 en 1981 te zamen 1 mrd. Ecu lager uitvielen en de compensaties over die jaren derhalve veel te hoog waren geweest. Uiteindelijk werd medio 1982 — in een tijd dat het VK van de Gemeenschap steun had ontvangen in de Falklandcrisis en een door het VK gelegde koppeling tussen het begrotingsprobleem en de landbouwprijzen door een met gekwalificeerde meerderheid genomen prijsbesluit was verworpen — overeenstemming bereikt over een compensatie voor alleen 1982. Bij een geraamd negatief saldo van 1.530 mln Ecu voor dat jaar wordt het VK

een compensatie verleend van 850 mln. Ecu. In tegenstelling tot het besluit van mei 1980 werd nu een „risk-sharing formule” voorzien die zowel bij afwijkingen van de raming naar boven als naar beneden van toepassing zal zijn. Wat betreft het „trop perçu” over 1980 en 1981 werd overeengekomen dit te betrekken bij de regeling voor 1983 en later. Voor Duitsland, dat zijn netto saldo van ongeveer — 2 mrd. Ecu niet nog verder wilde zien verslechteren door compensatie aan het VK, werd overeengekomen dat diens bijdrage aan de regeling slechts 50% van het normale aandeel zou bedragen. Daarnaast deelde minister Genschler mee dat bij een toekomstige regeling dit aandeel nog maar 25% van het normale aandeel zou dienen te zijn. Hoewel de Commissie voor Italië, Ierland en Griekenland had voorgesteld dat ook deze landen een korting op hun bijdragen zouden krijgen — waarmee in de EG-begroting een pakket compensatiebedragen zou verschijnen dat volstrekt niets meer met het eigen-middelensysteem te maken zou hebben — zagen deze landen met name geïnspireerd door Italië, dat stelde dat op langere termijn deze lidstaten niet waren gebaat bij een dergelijke ontwikkeling van de Gemeenschap, hier van af.

De aanvullende begroting, waarin de Britse compensatie budgettair verwerkt was, werd eind 1982 door het Europees Parlement verworpen vanwege het ontbreken van enig communautair karakter aan de compensaties en vanwege het feit dat de Raad het EP geen enkele toezegging wilde doen om dit soort regelingen ad hoc in de toekomst te voorkomen. Begin 1983 werd een aanvullende begroting met de compensaties, die nu voor een groot deel in het kader van een energieprogramma waren geplaatst, wel aanvaard. Het EP heeft echter herhaald dat het ad hoc of interimoplossingen niet meer zal aanvaarden indien zij niet in een duidelijk verband staan tot een structurele communautaire oplossing.

### De toekomstige financiering van de Gemeenschap

Na eerder tweemaal een discussiestuk aan de Raad en het Europees Parlement te hebben gezonden, respectievelijk in november 1978 en in februari 1983, heeft de Commissie begin mei jl. haar voorstellen voor de toekomstige financiering van de Gemeenschap voorgelegd. Het voorstel van de Commissie beoogt enerzijds de financiële armslag van de Gemeenschap te verruimen omdat anders volgens de Commissie niet alleen het huidige beleid in gevaar komt, maar ook geen sprake kan zijn van de ontwikkeling van nieuw beleid, noch van de toetreding van Spanje en Portugal. Anderzijds wil de Commissie door een grotere diversificatie in de eigen middelen en een betere aansluiting van de eigen middelen bij het Gemeenschappelijke uit-

1) Zie ook T. G. Korver, *ESB*, 12 november 1980.

2) Idem.

3) Zie ook P. Dankert, *ESB*, 26 augustus 1981.

gavenpatroon een bijdrage leveren aan een oplossing van het probleem van de budgettaire onevenwichtigheid. De Commissievoorstellen houden in:

- een verhoging van het BTW-plafond tot 1,4%, dat vervolgens met tranches van 0,4% verder kan worden verhoogd door de communautaire begrotingsautoriteit, waarbij de Raad beslist met unanimiteit en het EP met meerderheid van de stemmen van haar leden en met drievijfde van het aantal uitgebrachte stemmen;
- voor zover de uitgaven van het EOGFL, afdeling garantie, meer bedragen dan 33% van de EG-begroting worden deze gefinancierd uit BTW-afdrachten volgens een speciale sleutel, die wordt berekend op basis van het aandeel van de lidstaten in de landbouwproductie en in het netto exploitatiesaldo alsmede op basis van het bnp per hoofd;
- de communautaire begrotingsautoriteit beslist jaarlijks over de hoogte van de vergoeding voor de inningskosten voor landbouweffingen en douanerechten binnen een maximum van 10%;
- de douanerechten op EGKS-produkten worden aan de Gemeenschap afgedragen;
- de Commissie houdt zich het recht voor binnenkort in het kader van een energiebeleid nog met een voorstel voor een heffing op niet-industriële energieconsumptie te komen.

#### Commentaar

Bij een beoordeling van de Commissievoorstellen moet allereerst ingegaan worden op de vraag in hoeverre een voorstel tot uitbreiding gerechtvaardigd is. Weliswaar wordt in het voorontwerp van de Commissie voor de begroting 1984 de grens van de eigen middelen op 0,04% van de BTW (650 mln. Ecu op een begrotingstotaal van ruim 25 mrd. Ecu) genaderd, maar dit feit kan op zich nog geen reden zijn de eigen middelen uit te breiden. Evenmin geldt dit voor de toetreding van Spanje en Portugal, die naast extra uitgaven ook, zij het in mindere mate, tot extra afdrachten zal leiden. Waar immers op nationaal niveau pijnlijke bezuinigingsmaatregelen moeten worden genomen, kan men op Europees niveau niet doorgaan met uitgaven te financieren zonder daadwerkelijk prioriteiten te stellen en waar nodig beleidsombuigingen te realiseren. Met name in het landbouwbeleid, waar het instrumentarium nog steeds onvoldoende is om de tegenstrijdige doelstellingen te realiseren en derhalve de geldverslindende overproductie niet echt wordt aangepakt, zou dit laatste moeten gebeuren 4). Anderzijds zijn er zonder twijfel een aantal beleidsterreinen waar schaalvoordelen kunnen worden bereikt door een overdracht van beleid van nationaal niveau naar communautair niveau. Een dergelijke overdracht van beleid hoeft niet te leiden tot een stijging van de collectieve lasten maar kan, gezien de te bereiken schaalvoordelen zelfs tot een da-

ling ervan leiden 5). Op serieuze schaal is deze overdracht van beleid alleen mogelijk als tegenover de besparingen op nationaal niveau een verruiming van de middelen op communautair niveau staat. Op grond hiervan zou, mede gezien de noodzakelijke maar tijdrovende ratificatie door de nationale parlementen, een zo snel mogelijk op gang brengen van de procedures tot uitbreiding van de eigen middelen verdedigbaar zijn.

Gezien het bovenstaande is een uitbreiding van de eigen middelen alleen dan een goede zaak als deze wordt gekoppeld aan regels die zullen leiden tot:

- een prioriteitenstelling binnen de Gemeenschap in plaats van het huidige „voor elk wat wils“;
- een hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid;
- een aanwending van de beschikbare ruimte door in de eerste plaats een overdracht van beleid van nationaal naar communautair niveau 6).

Dat intentieverklaringen hiertoe niet voldoende zijn blijkt uit het slotcommuniqué van de Europese Raad van eind 1969 te Den Haag waarin naast de creatie van eigen middelen gesproken werd van de noodzaak van „een hervorming van het landbouwbeleid die er op gericht is de begrotingslasten te beperken“. In werkelijkheid zijn die begrotingslasten gegroeid van ruim 2 mrd. rekeneenheden in 1969 tot ruim 16 mrd. Ecu in het voorontwerp van de begroting voor 1984.

Een niet onvoorwaardelijk „ja“ tegen een uitbreiding van de eigen middelen wil geenszins zeggen dat niet actief moet worden gewerkt aan Gemeenschapsbeleid dat geen geld kost, zoals de vervolmaking van de Gemeenschappelijke markt, inclusief de liberalisatie van het dienstenverkeer waarbij te denken valt aan vervoer en verzekeringen.

Alvorens in te gaan op de twee belangrijkste elementen uit het Commissievoorstel, te weten de BTW-verhoging en de speciale sleutel, eerst enkele opmerkingen over de andere elementen. Over een mogelijke energieheffing kan weinig gezegd worden zolang het definitieve voorstel er niet is en zolang niet bekend is hoe de eventuele heffing past in het te ontwikkelen communautaire energiebeleid. Duidelijk is echter wel dat dit voorstel reëler is dan de eerdere ideeën die binnen de Commissie leefden omtrent een olie-importhoofheffing, die vanwege de daaruit voortvloeiende lastenverdeling met name in het VK veel aanhangers had. Het voorstel de douanerechten voor EGKS-produkten aan de Gemeenschap af te dragen kan worden gezien als een correctie op de situatie die sinds de fusie van de verschillende Gemeenschappen als een schoonheidsfout aangemerkt kan worden. Gezien de relatief geringe bedragen (50 à 60 mln. Ecu) zal het echter nauwelijks van betekenis zijn voor de financiële zorgen van de Gemeenschap. Het voorstel om het mogelijk te maken het percentage van de vergoeding voor de inningskosten te wijzigen, komt over als het via een achterdeur binnenhalen van enige extra fi-

nanciële armslag (maximaal 1 mrd. Ecu), hetgeen van belang kan zijn als de voorstellen inzake de speciale sleutel of de verhoging van het BTW-plafond niet realiseerbaar zouden blijken.

#### De speciale sleutel: een stap terug

Aan de door de Commissie voorgestelde speciale sleutel, die gehanteerd moet worden voor de financiering van een deel van de EOGFL-garantie-uitgaven, moeten meer woorden gewijd worden. In de eerste plaats moeten grote vraagtekens worden geplaatst bij de Commissiedoelstelling de verdeling van de lasten van de financiering beter te laten aansluiten bij de verdeling van de uitgaven en m.n. de landbouwuitgaven. Deze benadering heeft veel weg van de verwerpelijke „juste retour“-benadering en betekent een stap terug ten opzichte van het eigen-middelenstelsel en de filosofie die hier aan ten grondslag ligt. Immers, zoals reeds eerder is opgemerkt, zijn de EOGFL-uitgaven niet toe te delen aan de lidstaten, omdat nu eenmaal nooit zwart op wit kan worden aangetoond waar het economische voordeel ligt; zo is niet duidelijk of het economische voordeel van een zuivelinterventie in Nederland ligt bij de relatief veel, maar efficiënt producerende Nederlandse boer of bij een tegen hogere kosten producerende „marginale“ boer in Duitsland of Italië, die zonder interventies de concurrentie waarschijnlijk niet had aangekund en de productie had moeten stopzetten.

Het rekening houden met de landbouwproductie voor de bepaling van de speciale sleutel is een even omstreden zaak, omdat een Gemeenschappelijke markt onlosmakelijke is verbonden met het recht op specialisatie, en de lidstaten die zich in de landbouw hebben gespecialiseerd niet nu ineens financieel moeten worden gestraft. Het voorstel van de Commissie om naast het landbouwelement rekening te houden met het netto exploitatie-overschot, een arbitrair statistisch gegeven dat tot op heden in de Gemeenschap nog nooit enige aandacht heeft gekregen en dat omdat het slechts op een onderdeel van het nationaal inkomen betrekking heeft niets zegt over de draagkracht van een land, lijkt slechts ingegeven door het feit dat dit voor het VK gunstig zal uitwerken. Voor het derde element op basis waarvan de speciale sleutel wordt bepaald, te weten het bnp per hoofd, geldt dat de BTW-afdracht per hoofd thans relatief vrijwel overeenkomt met het bnp per hoofd. Voor zover daarnaast een middelevenoverdracht ten gunste van de relatief minder welvarende lidstaten wordt nagestreefd, kan dit het best geschieden via een

4) Zie A. H. E. M. Wellink, *Sociaal Economisch Weekblad*, 4, april 1982, met name par. 36.

5) Zie voor een pleidooi voor vervangend beleid H. Notenboom, *ESB*, 20 april 1983.

6) Naast genoemde voorwaarden zal nationaal moeten worden geregeld hoe bij een afdracht van extra eigen middelen de overeenkomstige beperking van de nationale begrotingsruimte zal worden opgevangen.

communautair beleid gekoppelde uitgaven. Slechts dan kan er enige zekerheid over verkregen worden dat de overgedragen middelen daadwerkelijk worden ingezet om te trachten de verschillen in ontwikkelingsniveau te verminderen. Gezien het feit dat de Commissievoorstel inzake de speciale sleutel volledig gericht is op het bijdragen aan een oplossing voor het probleem van de budgettaire onevenwichtigheden is het — zonder de Britse benadering over te nemen — verantwoord te bezien in hoeverre het budgettaire beeld wordt gewijzigd. Tabel 3 geeft weer de aandelen van de lidstaten volgens de speciale sleutel en volgens het systeem van BTW-afdrachten (beide door de Commissie over 1981 berekend), alsmede de extra budgettaire lasten (-) of voordelen (+) voor de lidstaten als de speciale sleutel wordt toegepast in 1984. Uitgaande van het recente voorontwerp van de Commissie voor de begroting 1984 zou de speciale sleutel moeten worden toegepast voor de financiering van ongeveer 7.5 mrd. Ecu.

Tabel 3. De aandelen van de lidstaten volgens de speciale sleutel, de BTW-afdrachten en de budgettaire voor- en nadelen

|                   | Speciale sleutel | BTW-afdrachten | Budgettaire voor- of naddeel (in mln. Ecu) |
|-------------------|------------------|----------------|--|
| België .....      | 3,9%             | 3,8%           | - 7,5                                      |
| Denemarken .....  | 3,7%             | 1,9%           | - 135                                      |
| Duitsland .....   | 26,8%            | 28,4%          | + 120                                      |
| Griekenland ..... | 2,0%             | 1,5%           | - 37,5                                     |
| Frankrijk .....   | 27,6%            | 22,9%          | - 352,5                                    |
| Ierland .....     | 0,9%             | 0,7%           | - 15                                       |
| Italië .....      | 14,9%            | 16,0%          | + 82,5                                     |
| Luxemburg .....   | 0,1%             | 0,2%           | + 7,5                                      |
| Nederland .....   | 7,6%             | 5,1%           | - 187,5                                    |
| VK .....          | 12,7%            | 19,5%          | + 510                                      |

Uit tabel 3 blijkt dat toepassing van de speciale sleutel het VK in 1984 een financieel voordeel oplevert van circa 500 mln. Ecu, waarover het, in tegenstelling tot de in de afgelopen jaren verleende compensaties, volstrekt vrij zou kunnen beschikken. Daarnaast blijkt Duitsland, wiens klacht vorig jaar niet zozeer het eigen netto saldo betrof maar de verdere verslechtering ervan als gevolg van de compensaties voor het VK, er ruim 100 mln. Ecu op vooruit te gaan. De grote betalers zijn de sterk op de landbouw georiënteerde lidstaten als Frankrijk, Nederland en Denemarken. Vergelijken we de budgettaire last voor Nederland met de in 1982 getroffen regeling voor het VK, waarbij het VK bij een verwacht negatief netto saldo van circa 2 mrd. Ecu een compensatie krijgt van circa 1.125 mln. Ecu waarin de Nederlandse bijdrage ongeveer 90 mln. Ecu bedraagt, dan zien we dat Nederland met de speciale sleutel circa tweemaal zo duur uit is, terwijl het VK al heeft aangekondigd dat zijn probleem met de speciale sleutel nog lang niet is opgelost. Gezien de vele bezwaren tegen de speciale sleutel, die het bestaan van de huidige neutrale eigen-middelensysteem op het spel zet, is het te hopen dat dit element uit het voorstel van de Commissie zo snel mogelijk weer van de tafel wordt gevergd. Nederland zou om principiële en

budgettaire redenen hier een actieve rol in moeten spelen.

Een lineaire verhoging van het BTW-plafond lijkt de meest acceptabele weg voor uitbreiding van de Gemeenschapsmiddelen. Het Commissievoorstel tot een verhoging met 0,4% ( $\pm$  6 mrd. Ecu) en eventuele volgende tranches van 0,4% te beslissen door de communautaire begrotingsautoriteiten, betekent echter naast een volledige financiële onafhankelijkheid voor de Gemeenschap tevens een uitschakeling van de nationale parlementen in de toekomst. Hoewel vanuit Gemeenschaps-oogpunt het verlangen naar financiële autonomie verklaarbaar is, zullen bij daadwerkelijk gebruik van de nieuwe middelen deze in de lidstaten moeten worden opgebracht, waarmee de financiële problemen in de lidstaten worden vergroot. In dit licht lijkt het uitgesloten dat alle nationale parlementen bereid zullen zijn de Gemeenschap deze financiële onafhankelijkheid te verschaffen. Daarnaast zijn, gezien het eerder gestelde inzake een meer verantwoord gebruik van de communautaire middelen, de door de Commissie gestelde tranches zeer ruim. Mocht een verhoging van het BTW-plafond voor alle lidstaten aanvaardbaar blijken, dan is het waarschijnlijker dat er een nieuw plafond (bij voorbeeld 2%) wordt vastgesteld, waarbinnen de Raad, eventueel na advies of in overleg met het EP, tranches van b.v. 0,2 à 0,25% kan vrijgeven.

## Vooruitzichten

Wanneer regels kunnen worden ontwikkeld die de noodzakelijke veranderingen in het Gemeenschapsbeleid in gang kunnen zetten en die een verantwoord gebruik van de eigen middelen garanderen, lijkt weinig een uitbreiding van de eigen middelen in de weg te staan. Dit zal dan waarschijnlijk geschieden door een beperkte verhoging van het bestaande plafond. Daarnaast zou kunnen worden besloten de douanerechten op EGKS-produkten voortaan ook af te dragen. De speciale sleutel zou door Nederland, in ieder geval verzekerd van Deense steun, moeten worden afgewezen.

Voor beslissingen tijdens de Europese Raad te Stuttgart lijkt het nog te vroeg, hoewel een verschuiving ervan tot na de Britse verkiezingen de kansen heeft vergroot. Het VK zal nu niet gedwongen zijn om, vanwege louter electorale redenen, een uitbreiding van de eigen middelen bij voorbaat af te wijzen en de discussie te concentreren op compensaties voor het VK voor 1983. Een dergelijk verloop van de discussie zouden de andere lidstaten niet hebben geaccepteerd, mede omdat het Europees Parlement compensaties die niet in het kader van een structurele en communautaire oplossing staan niet meer zal accepteren. Een procedure-afspraken over een gezamenlijke behandeling van beide problemen lijkt het meest waarschijnlijk.

R. Verdam