

De financiering van de Europese Gemeenschap

De financiering van het EG-beleid sleept zich van crisis naar crisis. De eigen inkomsten van de Gemeenschap vertonen een dalende trend en drukken bovendien niet naar draagkracht op de Europese burgers. De uitgaven zijn onbeheersbaar en onevenwichtig.

In een spel van geven en nemen proberen de lidstaten telkens de meest nijpende problemen op te lossen, maar deze weg wordt zo langzamerhand onbegaanbaar. De aard van de problemen en hun onderlinge samenhang maken structuurveranderingen van het communautaire begrotingsproces noodzakelijk. Een voorstel voor een nieuwe vormgeving van de begrotingsprocedure wordt in dit artikel toegelicht.

PROF. MR. L.A. GEELHOED*

De nu actuele discussie over de financiering van de Europese Gemeenschappen lijkt zich toe te spitsen op twee kwesties, nl. de beheersbaarheid van de uitgaven voor het Europese landbouwmarktbeleid en de verhoging van de eigen middelen van de Gemeenschappen. De verenging van het politieke debat tot deze twee kwesties is niet zo verwonderlijk, omdat verschillende lidstaten, met name het Verenigd Koninkrijk en Nederland, een conditioneel verband tussen beide hebben aangebracht. Slechts indien de communautaire landbouwmarktuittgaven onder controle zouden worden gebracht, kan er, eventueel, over een verruiming van de eigen middelen worden gedacht. In zijn zeer onlangs verschenen rapport *De financiering van de Europese Gemeenschap* 1) wijst de WRR erop dat in deze enge benadering van de financieringsproblematiek een aantal wezenlijke deeloorzaken van die problematiek buiten beschouwing blijft. In het niet erg waarschijnlijke geval dat de lidstaten daarover al overeenstemming bereiken, zal zo'n beperkte oplossing alleen voor een korte periode enig soelaas kunnen bieden. Aan de hand van een korte parafrase van het WRR-rapport wordt in deze bijdrage uiteengezet waarom het economisch integratieproces in West-Europa een bredere benadering van de financieringsproblemen vergt dan de thans gangbare 2).

De problemen

Inkrimpende marges

De eigen middelen van de Gemeenschap bestaan in hoofdzaak uit drie categorieën:

- douanerechten;
- landbouwheffingen;
- een percentage (thans 1,4) van de geharmoniseerde grondslag van de btw (zie tabel 1).

De opbrengsten van de eerste twee categorieën zullen, naar het zich laat aanzien, structureel dalen 3). De opbrengsten van de douanerechten in het verkeer met derde landen zijn wegens de in het GATT-kader overeengekomen algemene tariefsverlagingen relatief achtergebleven bij de groei van het handelsvolume. Zij zijn, omdat ze meestal ad valorem worden geheven, daarnaast gevoelig

voor veranderingen in het wereldmarktprijspeil. De landbouwheffingen zullen met het stijgen van de zelfvoorzieningsgraad voor de belangrijkste landbouwproducten steeds minder gaan opbrengen. Ten gevolge hiervan is het aandeel van deze inkomscategorieën in de gemeenschapsbegroting relatief al sterk teruggelopen, terwijl een daling in absolute zin in het verschieft ligt. Hier tegenover staat dat het aandeel van de btw-inkomsten navenant is gestegen. Een verhoging zonder meer van het btw-aandeel heeft het bezwaar dat er tussen de lidstaten soms aanzienlijke verschillen tussen de btw-grondslag en het BNP zijn, verschillen die de verschillen in welvaart geenszins weerspiegelen 4). De conclusie ligt voor de hand: indien bij een maximaal toegestane benutting van de btw als inkomstenbron de opbrengsten van de beide andere inkomstenbronnen structureel blijven dalen, zal de financiële ruimte voor de Gemeenschap permanent onder druk komen te staan. Derhalve brengt de thans bestaande samenstelling van de inkomstenbronnen, ook bij beheersbaar gemaakte landbouwuitgaven en ongewijzigd gemeenschapsbeleid, een structureel financieringsprobleem voor de Gemeenschap met zich mee. Hiervoor zal hoe dan ook een oplossing moeten worden gevonden. Daarbij zullen de verschillen in welvaart of draagkracht tussen de lidstaten een grotere rol gaan spelen dan tot dusver het geval was.

* Voorzitter en leden van de projectgroep die het WRR-rapport *De financiering van de Europese Gemeenschap* voorbereide.

1) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De financiering van de Europese Gemeenschap: een interimrapport*, Rapporten aan de Regering nr. 32, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1987. (Hierna aan te halen als: WRR, *De financiering*.)

2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft in haar *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Parlement over de financiering van de begroting van de Gemeenschap*, Brussel, 3 maart 1987, COM(87) 101 def., ook op de noodzaak van een bredere benadering gewezen.

3) WRR, *De financiering*, blz. 22-24.

4) WRR, *De financiering*, blz. 24.

Tabel 1. Ontwikkeling en samenstelling inkomsten Gemeenschap

Categorie van ontvangsten	EUR-9		EUR-9		EUR-10		EUR-12	
	begroting 1975		begroting 1979		begroting 1983		begroting 1987 (raming)	
	bedrag (in mrd. RE)	%	bedrag (in mrd. ERE)	%	bedrag (in mrd. ECU)	%	bedrag (in mrd. ECU)	%
Douanerechten	3,4	55,6%	4,7	35 %	7,2	28,8%	9,7	26,7%
Landbouweffingen incl. suiker	0,5	8,6%	2,2	16,4%	2,4	9,6%	3,3	9 %
Bijdragen ter vervanging van de BTW	2	34,5%	2,1	15,7%	0,2	0,8%	0,2	0,6%
Ontvangsten uit de BTW	-	-	4,3	32 %	13,7	54,8%	22,8	62,8%
Saldo vorige jaren	-	-	-	-	1,4	5,6%	-	-
Overige ontvangsten	0,07	1 %	0,1	0,7%	0,2	0,8%	0,3	0,8%
Totaal	6	100%	13,4	100%	25	100%	36,3	100%

Bron: H.A.C.M. Notenboom, *Internationale Spectator*, juni 1987, blz. 325.

Tabel 2. Ontwikkeling en samenstelling van de gemeenschapsuitgaven

Uitgavencategorie	EUR-9		EUR-9		EUR-10		EUR-12	
	begroting 1975		begroting 1979		begroting 1983		begroting 1987	
	bedrag (in mrd. RE)	%	bedrag (in mrd. ERE)	%	bedrag (in mrd. ECU)	%	bedrag (in mrd. ECU)	%
Kosten van de instellingen	0,4	2,5%	0,8	5,9%	1,1	4,4%	1,7	4,7%
Landbouwgarantiewitgaven	4	66,6%	10	74,5%	15,8	63,2%	22,9	63 %
Structuurbeleid (landbouworientatie, sociaal & regionaal)	0,5	8,3%	1,1	8,2%	3,3	13,2%	6,5	17,9%
Onderzoek/technologie/industrie/energie/milieu/transport e.d.	0,7	11,6%	0,2	1,5%	1,4	5,6%	0,9	2,5%
Ontwikkelingssamenwerking/voedselhulp	0,3	5 %	0,5	3,6%	0,9	3,6%	1,2	3,3%
Vergoeding aan de lidstaten voor inning eigen middelen	0,3	5 %	0,6	4,5%	0,9	3,6%	1,3	3,6%
Restituties Spanje & Portugal + terugbet. voorschotten 1984	-	-	-	-	-	-	1,5	4,1%
Speciale maatregelen Verenigd Koninkrijk en BRD a)	-	-	-	-	1,5	6 %	-	-
Reserve onvoorziën	0	-	0,5	3,7%	0,5	2 %	0	-
Totaal	6	100%	13,4	100%	25	100%	36,3	100%

Bron: H.A.C.M. Notenboom, *Internationale Spectator*, juni 1987, blz. 327.

a) Deze correctie vindt sinds 1986 aan de inkomstenzijde plaats.

Onbeheersbaarheid en onevenwichtigheid

De tekortkomingen en bezwaren van de gemeenschappelijke landbouwmarktpolitiek zijn in wetenschappelijke en beleidsdocumenten zo uitputtend beschreven dat zij hier niet weer herhaald hoeven te worden 5). De meeste van deze uitgaven, die thans bijna 70% van de gemeenschapsbegroting uitmaken, zijn als marktprijsgaranties en uitvoersubsidies naar hun aard 'open-ended'. Zowel structureel als conjunctureel zijn ze onbeheersbaar. De productiviteitsstijging in de landbouw die zich in West-Europa en elders voordoet, leidt bij een achterblijvende vraag ertoe dat bij een gegeven minimum-prijsniveau het marktewicht wordt verbroken. De groeiende overschotten zullen dan met omvangrijke uitvoersubsidies moeten worden afgezet op een wereldmarkt waar het prijsniveau al structureel onder druk staat. Groeiende overschotten die op een ineenzakkende wereldmarkt moeten worden gedumpt, leveren een sterk groeiend beslag op de gemeenschapsbegroting op (zie tabel 2).

De omvang van dit beslag wordt op korte termijn nader bepaald door seizoenmatige schommelingen in de opbrengst van de belangrijkste landbouwproducten en door fluctuaties in de wisselkoers van de dollar. Waar de wereldmarktprijzen voor landbouwproducten in dollars worden uitgedrukt en de communautaire garantielijzen in 'groene' ecu's worden berekend, leidt iedere depreciatie van de dollar ten opzichte van de ecu tot een omvangrijker beroep op de Gemeenschapsbegroting. Ofschoon door quoterings- en contingentingsmaatregelen sinds 1984 voor ongeveer 8,1 mrd. ecu op de communautaire landbouwmarktuigaven is bezuinigd, is het totaal van deze uitgaven in de periode van 1984 tot en met 1987 gestegen

van 18,4 mrd. tot 27,3 mrd. ecu 6). Deze stijging van ruim 40% in vier jaar illustreert de omvang van het probleem dat de landbouwmarktuigaven voor de communautaire begroting opleveren.

Al voor de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland deden zich binnen de Gemeenschap toenemende verschillen voor in welvaart en economische ontwikkelingsmogelijkheden. De geleidelijke integratie van de nationale deelmarkten tot een - nog onvoltooide - gemeenschappelijke markt heeft als nevengevolg gehad een versterkte concentratie van de industriële en daaraan complementaire dienstverlenende activiteiten in het centrum van de Gemeenschap. Het is niet onwaarschijnlijk dat de bij de Europese Akte in het vooruitzicht gestelde voltooiing van de interne markt tegen 1992 deze geografische heralocatie van economische activiteiten verder zal verscherpen 7). Mede met het oog hierop voorziet de Europese Akte in uitbreiding van het communautaire beleid ter versterking van de structuur van de minder welvarende regio's binnen de Gemeenschap 8). Zelfs brengt die Akte een uit-

5) Vgl. o.a. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De onvoltooide Europese integratie*, Rapporten aan de Regering nr. 28, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986. (Hierna aangehaald als: WRR, *De onvoltooide integratie*.)

6) Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Balans van de maatregelen voor de beheersing van de landbouwmarkten en perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid*, Brussel, 3 augustus 1987, COM(87) 410 def., blz. 6.

7) *Efficiency, stability and equity*. A strategy for the evolution of the economic system of the European Community, Brussel, april 1987, (Het rapport Padoa-Schioppa, blz. E4-E5).

drukkelijke samenhang aan tussen de voltooiing van de interne markt en de intensivering van het communautaire structuurbeleid 9). De zo gelegde juridische, beleidsmatige en politieke samenhangen tussen de versterking van de marktintegratie en de intensivering van het compenserende communautaire structuurbeleid zullen in de nabije toekomst een aanzienlijke uitbreiding vergen van de z.g. structuurfondsen. Deze beliepen in het begrotingsjaar 1987 ruim 6,6 mrd. ecu, d.w.z. 18,4% van de totale gemeenschapsbegroting. Volgens de voorstellen van de Commissie zullen zij moeten worden verdubbeld, een in de ogen van de meest belanghebbende lidstaten node aanvaardbaar minimumbod 10). Gebrek aan overeenstemming over de groei van deze uitgavencategorie zal, naar het zich laat aanzien, de verdere voltooiing van de interne markt ernstig kunnen vertragen. Daarom lijkt een forse stijging van de uitgaven voor de structuurfondsen onvermijdelijk.

Het laatste, maar zeker niet het minst belangrijke knelpunt aan de uitgavenzijde ligt in het z.g. nieuw beleid dat de Gemeenschap bij het voortschrijden van de marktintegratie zal moeten gaan voeren 11). Veel nationale interventies op technologie- en industriepolitiek terrein zullen in een min of meer voltooide interne markt of wel ontoelaatbaar zijn of wel ondoelmatig worden. Daarvoor zal dan op communautair niveau een substituut moeten worden gevonden. De opstellers van de Europese Akte hebben zich van deze consequentie van een voltooide interne markt ten dele rekenschap gegeven, door de aanvulling van het EEG-Verdrag met nieuwe hoofdstukken over een Gemeenschappelijk technologiebeleid en milieubeleid 12). Ten dele, want over de financiële gevolgen van deze naar hun aard uitgavenintensieve beleidsactiviteiten is in de Europese Akte heel weinig terug te vinden. In het licht van het belang dat dit 'nieuwe' beleid voor de structuur van de Westeuropese economie en voor de toekomstmogelijkheden van het Westeuropese bedrijfsleven heeft, baart het zorgen dat het aandeel van de ervoor bestemde uitgaven in de Gemeenschapsbegroting van 1975 tot 1987 is gedaald van 11,6% tot 2,5%.

De uitgaven van de Gemeenschap zijn onbeheersbaar doordat de oorzaken van uitgavengroei voor het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid maar heel ten dele of in het geheel niet voor een beleidsmatige beïnvloeding vatbaar zijn. De welhaast ongebreidelde groei van deze uitgaven heeft ten gevolg dat zij bij een gegeven begrotingsplafond en de verplichting van een evenwichtige begroting, andere, voor de goede voortgang van het integratieproces essentiële, uitgavencategorieën verdringen. De Gemeenschapsuitgaven zijn derhalve niet slechts onbeheersbaar, zij zijn, gelet op de taken die de Gemeenschap krachtens de onlangs aangevulde verdragen heeft, ook onevenwichtig.

Een autoriteit zonder gezag.

De gemeenschapsbegroting moet in verschillende opzichten aan zwaardere eisen voldoen dan een nationale begroting. Uit het EEG-Verdrag vloeit voort dat zij in evenwicht moet zijn 13). De uitgaven zullen in overeenstemming moeten zijn met de bij en krachtens de Verdragen vastgestelde taken van de Gemeenschap en ten slotte zal de verdeling van de zichtbare lusten en lasten van het integratieproces in geografisch opzicht evenredig moeten zijn. De nationale begrotingswetgever beschikt in deze drie opzichten over aanmerkelijk meer bewegingsruimte dan de communautaire. Men zou mogen aannemen dat het institutionele beslissingskader voor de gemeenschapsbegroting minstens zo doortimmerd is als dat voor de nationale begroting. Dat blijkt niet het geval 14). De begrotingsprocedure heeft belangrijke tekortkomingen.

In de eerste plaats is de communautaire begrotingsprocedure geen echt afwegingsproces van prioriteiten en posterioriteiten. In art. 203 EEG wordt een onderscheid gemaakt tussen z.g. verplichte en niet-verplichte uitgaven. De 'verplichte' uitgaven vloeien uit de Verdragen voort en zijn voor het Europees Parlement, dat de begroting vaststelt, onaantastbaar. In de praktijk vallen de verplichte

uitgaven vrijwel geheel samen met de landbouwmarktuitgaven. Voor deze zeer belangrijke uitgavengroep is de communautaire begroting geen autorisatie in de klassieke betekenis, maar louter een raming. De 'onverplichte' uitgaven zijn de uitgaven waartoe geen uitdrukkelijke verdragsmatige verplichting bestaat. Ten aanzien van de totale omvang en samenstelling daarvan heeft het Europees Parlement een beperkte manoeuvreerimte. Onder de 'onverplichte' uitgaven vallen onder meer die voor de structuurfondsen, zoals het regionaal en het sociaal fonds, en de uitgaven voor technologie- en industriebeleid. De afwegende en autoriserende zeggenschap van het Europees Parlement over de onverplichte uitgaven is echter, ook binnen de daaraan gestelde juridische marges, maar heel betrekkelijk. Want de algemene eis waaraan de EG-begroting moet voldoen, nl. dat zij in evenwicht is, heeft tot gevolg dat de onbeheersbare 'verplichte' landbouwmarktuitgaven de 'niet-verplichte' structuuruitgaven steeds dreigen te verdringen. Het is vooral aan dit verdringingsmechanisme te wijten dat de uitgaven voor de structuurfondsen en voor de 'nieuwe' gemeenschapstaken steeds verder achterblijven bij de stand van de marktintegratie. Het zal duidelijk zijn dat onder deze omstandigheden er nauwelijks sprake kan zijn van een communautair budgetrecht. Immers, over de inhoud van de regelingen die het gemeenschappelijke landbouwmarktbeleid beheersen had en heeft de communautaire begrotingsautoriteit geen zeggenschap.

Uit het voorgaande valt af te leiden dat de beslissingen van de begrotingsautoriteit de besluitvorming in de zogeheten Vakraden niet binden. Deze raden kunnen de door de begrotingsautoriteit gestelde kaders zonder enige politieke of juridische sanctie doorbreken. Anders gezegd: wanneer een Raad van Landbouwministers een regeling uitvaardigt waaruit voor de Gemeenschap 'verplichte' uitgaven voortvloeien, is deze gehouden die ter beschikking te stellen. De uitgavengevoelige beleidsbeslissingen worden dus niet door de Gemeenschapsbegroting gedisciplineerd. Dit is de tweede tekortkoming.

In een in beleidsmatig opzicht sectoraal gefragmenteerde institutionele omgeving kunnen georganiseerde (deel-) belangenorganisaties bij uitstek effectief opereren. In de nationale sfeer vormt het begrotingsproces, waarin de diverse financiële verlangens moeten worden getoetst aan de beschikbare financiële ruimte, een zeker institutioneel tegenwicht tegen de eisen van specifieke belangenconstellaties. Zo een contra-balancerende functie kan het communautaire begrotingsproces niet vervullen en dat is de derde belangrijke tekortkoming.

De hier aangeduide institutionele tekortkomingen van het communautaire begrotingsproces leiden ertoe dat uitspraken en beslissingen over het beheersbaar maken van de uitgaven, over de marges die bij de geografische verdeling van inkomsten en uitgaven in acht moeten worden genomen en over de totale toegelaten omvang van de EG-begroting in de beleidspraktijk onvoldoende binding kunnen sorteren. Daardoor dreigt de financieringsproblematiek van de Gemeenschap een min of meer permanent karakter te krijgen. Zij kan de verdere voortgang van het integratieproces ernstig vertragen, omdat de lidstaten hun medewerking daaraan afhankelijk gaan stellen van de hun welgevallige deeloplossingen ervoor. Dit verschijnsel is in de aanloop naar de Europese top van Kopenhagen heel manifest geworden.

8) EEG-Verdrag, artt. 130A - 130E.

9) EEG-Verdrag, art. 8C.

10) Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Hervorming van de structuurfondsen*, Brussel, 5 augustus 1987, COM(87) 376 def.

11) WRR, *De onvoltooide integratie*, blz. 128-153. WRR, *De financiering*, blz. 43-44.

12) EEG-Verdrag, artt. 130F - 130Q en 130R - 130T.

13) EEG-Verdrag, art. 199.

14) WRR, *De financiering*, blz. 10-13 en 82-83.

Voorwaarden voor een beter financieringssysteem

Uit het summier overzicht van de belangrijkste knelpunten in de financiering van de Europese Gemeenschappen blijkt dat een oplossing ervan aanzienlijk meer vergt dan de bevrozing van de landbouwmarktuittgaven en een verhoging van het btw-plafond tot 1,8 of 2%. Een onderzoek naar de voorwaarden waaraan de Gemeenschapsbegroting in de toekomst zal moeten voldoen, levert, kort samengevat, het volgende op 15).

- de gemeenschapsbegroting zal naar omvang en samenstelling de taken en verantwoordelijkheden van de Gemeenschap op korte en middellange termijn moeten weerspiegelen;
- de institutionele vormgeving van het begrotingsproces zal de handhaving van het begrotingsevenwicht en de beheersing op korte en middellange termijn van alle uitgavencategorieën mogelijk moeten maken;
- er moet een bindende samenhang worden aangebracht tussen het begrotingsbeleid en het uitgavengevoelige materiële gemeenschapsbeleid door het aanbrengen van hiërarchische bindingen tussen de besluitvorming van de begrotingsautoriteit en die van de vakraden;
- in de geografische verdeling van de inkomsten en uitgaven van de Gemeenschap zullen verschillen in welvaart en economische ontwikkeling moeten worden weerspiegeld, om aldus mede de voorwaarden te scheppen voor een homogener interne markt.

Deze onderling samenhangende condities heeft de WRR opgevat als het kader waarbinnen zijn aanbevelingen voor de oplossing van de hierboven gesignaleerde knelpunten zouden moeten passen. Dit kader liet, zo bleek bij de uitwerking van het concluderende slothoofdstuk van het rapport, geen ruimte voor deeloplossingen voor enkele van de genoemde knelpunten, ook al kon dat vanuit een typisch nationale invalshoek geredeneerd, soms op het eerste gezicht aantrekkelijk schijnen.

De oplossingen

Doelmatigheid en evenredigheid

Een nadere toetsing van de bestaande inkomstenbronnen van de Gemeenschap op hun doelmatigheid als communautaire lasten, leert dat zij, naar samenstelling, althans op korte termijn het beste kunnen worden gehandhaafd 16). Wel lijkt het onvermijdelijk dat het btw-plafond wordt verhoogd, al was het maar om de relatieve (en mogelijk zelfs absolute) teruggang in de opbrengsten van de douanerechten en de landbouwheffingen te kunnen opvangen. Het grotere aandeel van de btw-afdrachten in de Gemeenschapsinkomsten dwingt, uit een oogpunt van evenredigheid, er echter toe een correctie op die afdrachten te gaan toepassen aan de hand van de verschillen in de diverse lidstaten tussen de geharmoniseerde btw-grondslag en het bruto nationaal produkt. Naarmate de Gemeenschap op langere termijn meer taken en verantwoordelijkheden zal krijgen en de Gemeenschapsbegroting, in overeenstemming daarmee, omvangrijker zal worden, zal er moeilijk aan te ontkomen zijn dat zij een aanvullend eigen belastinggebied krijgt. De principiële, politieke en praktische beletselen hiervoor zijn echter zo omvangrijk dat zij niet op korte termijn uit de weg kunnen worden geruimd. Een gedegen studie naar deze obstakels is nu wel urgent, al was het maar om het debat erover wat zakelijker te kunnen maken 17).

De huidige discussie over de omvang van de Gemeenschapsinkomsten heeft een wat merkwaardig aandoende blinde vlek, wanneer daarin wordt gesuggereerd dat zij op een 'definitieve' beslissing over het toelaatbare inkomstenplafond zou kunnen uitlopen. Zo'n benadering gaat er aan voorbij dat het economisch integratieproces in

15) WRR, *De financiering*, blz. 87 en 88.

16) WRR, *De financiering*, blz. 66-68.

17) WRR, *De financiering*, blz. 69.



Het EG-landbouwbeleid kost bergen geld

(foto ANP)

West-Europa een eigen dynamiek heeft, die zich voor een belangrijk deel aan de beïnvloeding van de lidstaten onttrekt. Vaste uitspraken over de taken van de Gemeenschappen en de ermee gemoeide uitgaven zijn dan ook niet erg realistisch. Op gezette tijden zullen de lidstaten steeds opnieuw het kwantitatieve kader voor de ontwikkeling van de Gemeenschapsuitgaven moeten vaststellen. Met deze praktische eis zal bij de uitwerking van de institutionele vormgeving van het communautaire begrotingsproces rekening moeten worden gehouden.

Beheersbaarheid en convergentie

Uitspraken over het toegelaten begrotingsplafond voor de Gemeenschap en over een meer evenwichtige afspiegeling van haar uitgavengevoelige taken in de Gemeenschapsbegroting zullen een slag in de lucht blijven, wanneer de ontwikkeling van de landbouwmarktuitgaven op korte en middellange termijn niet beheersbaar worden gemaakt. Het vraagstuk van de *beheersbaarheid* van deze uitgaven wordt in de lopende discussie wel verward met de vraag naar de gewenste omvang ervan. Uitspraken over 'de bevrozing van de landbouwuitgaven op het huidige niveau' betekenen niet veel als instrumenten om die uitgaven te beheersen ontbreken of, indien ze er wel zijn, de beslissingen ze toe te passen uitblijven. Daarom stelt de WRR voor om voor alle landbouwmarktordeningen waaruit aanspraken op de begroting kunnen voortvloeien, terugkoppelingsmechanismen in te voeren. Bovendien zou in het Verdrag de verplichting moeten worden neergelegd deze mechanismen toe te passen bij dreigende overschrijding van een meerjarenplafond voor de landbouw 18).

Voor de terugkoppelingsmechanismen kan in beginsel worden gekozen uit twee hoofdtypen. Maatregelen van het ene type bestaan uit een globale verlaging van het garantiëprijsniveau, vooral voor de produkten waarvoor de Gemeenschap een zelfvoorzieningsgraad van 100% of meer heeft bereikt. Terwijl maatregelen van het andere type bestaan uit productiequoteringen voor de produkten met een relatief hoge garantiëprijs.

Uit een oogpunt van allocatie verdienen, naar de WRR in zijn rapport *De onvoltooide Europese integratie* al heeft uiteengezet, terugkoppelingen van het eerste type de voorkeur 19). Tot dusver lijkt de Europese Commissie, vooral met het oog op de belangen van de minder efficiënt producerende boeren, de voorkeur te geven aan terugkoppelingen van het tweede type 20). Deze keus is politiek gezien wel te verdedigen, omdat de verdeling van de aan de diverse lidstaten toekomende quota zich voor compromissaire oplossingen leent. Op den duur heeft deze benadering het grote bezwaar dat zij tot verstarring van een duidelijk suboptimale landbouwproductiestructuur in West-Europa leidt.

Het is in het licht van de steeds veranderende taken en verantwoordelijkheden van de Gemeenschap minder juist te kiezen voor een vaste formule voor de ontwikkeling van de totale omvang van de landbouwmarktuitgaven. Bij de voorbereiding van de jongste Europese top in Kopenhagen opteerden sommige lidstaten, waaronder ook Nederland, voor een plafond dat jaarlijks met 60% van de groei van het bnp binnen de Gemeenschap zou mogen stijgen. Andere lidstaten kozen voor een groeivoet die gelijk zou zijn aan de ontwikkeling van het bnp. Een keus voor dergelijke koppelingen zal op den duur een obstakel kunnen blijken voor op gezette tijden nodige herwaarderings van de beleids- en uitgavenprioriteiten van de Gemeenschap 21). Daarom staat de WRR voor dat het plafond voor de landbouwmarktuitgaven om de vijf jaar door de Europese Raad als een structureel, voor de Europese begrotingswetgever bindend kader, wordt vastgesteld. Dit plafond stelt ook de grens waarbinnen de Raad van landbouwministers moet opereren. Het is gewenst om binnen dit financiële kader reserves op te nemen, waarmee conjuncturele schommelingen in de landbouwuitgaven worden opgevangen.

Een aan financiële limieten gebonden landbouwmarktbeleid stelt hoge eisen aan het beheer van de afzonderlijke marktordeningen. Om overschrijdingen van de beschikbare financiële ruimte te voorkomen, moet tijdig en afdoend

kunnen worden ingegrepen. Gelet op de complexiteit van de te nemen beslissingen en, vooral, gelet op de sterk uiteenlopende nationale belangen daarbij, is het niet aanneemelijk dat een institutioneel moeizaam opererende Raad tegen die taak opgewassen zal zijn. Daarom benadrukt de WRR in zijn rapport de noodzaak om het beheer van de diverse landbouwmarktordeningen meer aan de Europese Commissie te delegeren 22).

Alle denkbare oplossingsrichtingen tot beheersing van de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwmarktbeleid hebben gemeen dat zij ongunstig uitwerken op de inkomenspositie van de landbouwproducenten. De sociale gevolgen van zo'n beleidsombuiging zullen het ernstigst zijn waar de in de landbouw werkzame bevolking het grootst is, de produktiviteit het laagst is en waar de regionale economie en de sociale infrastructuur het meest van de landbouw afhankelijk zijn. Daarom lijkt het onontkoombaar dat de lidstaten de bevoegdheid krijgen, om binnen strikte door de Gemeenschap vast te stellen condities, tijdelijk inkomenssteun aan de meest getroffen boeren te geven 23). Echter, omdat de sociale en economische gevolgen van een financieel beheersbaar gemaakt landbouwbeleid vooral in de economisch zwakkere regio's en lidstaten van de Gemeenschap merkbaar zullen blijken, zal de Gemeenschap daar aanvullende steun moeten geven 24).

Met het laatstgenoemde element van de beheersbaarheid van de landbouwmarktuitgaven komen wij op het tweede hoofdprobleem aan de uitgavenzijde, nl. dat van de *convergentie*. De WRR heeft aan het politiek en beleidsmatig zo zwaar wegende convergentiebeginsel drie aspecten onderscheiden:

- een evenwichtige geografische spreiding van de baten van het integratieproces;
- versterking van de cohesie tussen de zich integrerende nationale economieën door versterking en onderlinge aanpassing van de infrastructuur;
- de binnen één Gemeenschap passende solidariteit tussen de sterkere en zwakkere delen ervan 25).

Het convergentiebeginsel kan het best aan de uitgavenzijde van de begroting worden uitgewerkt. Hiertoe zou in het EEG-Verdrag moeten worden vastgelegd dat de Europese Raad iedere vijf jaar een voor de begrotingswetgever bindend percentage van de Gemeenschapsmiddelen bestemt voor die regio's waar het inkomen per hoofd van de bevolking minder dan een nader te bepalen percentage van het gemeenschapsgemiddelde bedraagt. Op dezelfde gronden als bij de landbouwmarktuitgaven meent de WRR dat het niet gewenst is om min of meer definitieve uitspraken te doen over de omvang van de z.g. convergentieuitgaven. Het is aanneemelijk dat onderlinge verschillen in welvaart en ontwikkelingsperspectieven aan verandering onderhevig zijn: wat nu voldoende lijkt, kan over vijf jaar onvoldoende of te veel blijken. Een probleem bij de huidige voor convergentiedoeleinden ingestelde fondsen is dat zij te veel versnipperd zijn. Daarom heeft de WRR aanbe-

18) WRR, *De financiering*, blz. 49-53 en 70-73.

19) WRR, *De onvoltooide integratie*, blz. 128-153.

20) Zie het in voetnoot 6 aangehaalde rapport, blz. 9-15.

21) WRR, *De financiering*, blz. 75: „de aard van de structurele ontwikkelingen in de landbouw maakt vooral voor de meer geavanceerde landbouwbedrijven een specifiek sectoraal marktbeleid steeds moeilijker verdedigbaar; gelet op andere nieuw opkomende beleidseisen die, onder meer, een voltooide interne markt voor de Gemeenschap zal meebrengen, is een trendmatige reductie van het relatieve aandeel van de landbouwmarktuitgaven in de Gemeenschap gewenst”.

22) WRR, *De financiering*, blz. 72.

23) Zie voor de juridische problemen bij nationale inkomenssteun, K.J.M. Mortelmans en J.J. Feenstra, *Communautairrechtelijke toelaatbaarheid van nationale inkomenssteun in de landbouw*, WRR-voorstudie, 1987.

24) De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft voorstellen hiertoe gedaan. Zie *Proposal for a Council regulation establishing a Community scheme to encourage the cessation of farming*, Brussel, 22 april 1987, COM(87), 166 def.

25) WRR, *De financiering*, blz. 61-63.

volen de bestaande zogeheten structuurfondsen tot één nieuw fonds om te vormen, onder gelijktijdige vermindering en concentratie van de talrijke, nu bestaande financieringsregelingen 26). Bij deze aanbeveling past het dat de Raad de statuten en globale beleidsrichting voor het nieuwe structuurfonds vaststelt en de Commissie het beheer erover voert. Voor dat beheer is overigens een verregaande deconcentratie gewenst. Vanuit Brussel kan niet worden ingespeeld op de sterk uiteenlopende bestuurlijke en sociaal-economische verhoudingen binnen de Gemeenschap: wat in Connemara een adequate aanpak is, kan op Kreta volstrekt ondoelmatig blijken. In zijn rapport heeft de WRR nog apart de grenzen van de intra-communautaire solidariteit verkend. Het gaat hier om het in federale of confederale structuren bekende probleem dat bij de uitvoering van het beleid bepaalde deelstaten een relatief gunstige financiële lasten- en lustenbalans hebben, terwijl deze bij andere structureel ongunstig blijft uitvallen. Zeker bij een nog zwakke bovenstatelijke structuur als de Gemeenschap dienen er zekere geobjectiveerde waarborgen tegen te bestaan dat sommige lidstaten niet structureel overbedeeld en andere niet structureel worden onderbedeeld. Voor het Verenigd Koninkrijk is in 1984 een beperking op zijn verplichtingen ingevoerd, het z.g. mechanisme van Fontainebleau. Er bestaan ernstige bezwaren tegen het handhaven van een uitzonderingspositie voor die lidstaat, terwijl in de nabije toekomst mogelijk andere lidstaten in een veel ongunstiger positie kunnen komen 27).

De institutionele context

De besproken gebreken van de institutionele vormgeving van het communautaire begrotingsproces zijn in essentie te herleiden tot het ontbreken van *dwingende beslissingsregels* waaraan alle partijen in het begrotingsproces gebonden zijn. Hierdoor wordt het mogelijk dat de lidstaten zich in budgettaire opzicht schizofreen gaan gedragen. Terwijl hun vertegenwoordigers in de Begrotingsraad met elkaar wedijveren in zuinigheid, staan zij in de zogeheten Vakraden niet zelden een Gemeenschapsbeleid voor dat de beschikbare financiële ruimte verre overschrijdt en uiteindelijk de uitgaven onbeheersbaar maakt. Om een eind te maken aan deze anomalie, die iedere duurzame oplossing van de communautaire begrotingsproblematiek onmogelijk maakt, stelt de WRR de volgende dwingende beslissingsregels voor 28).

Ten einde de paralleliteit van de ontwikkeling van de gemeenschapstaken en de Gemeenschapsbegroting te verzekeren, stelt de Europese Raad eens in de vijf jaar een structureel financieel kader vast, dat het voor de periode toegelaten globale uitgavenplafond inhoudt. Dit kader is bindend voor de communautaire begrotingswetgever. Het ontwerp voor het structurele financiële kader wordt opgesteld door de Commissie, die rekening houdt met de verwachte ontwikkeling van de gemeenschapstaken op middellange termijn. Zij doet daarin voorstellen over het globale financiële plafond, het aandeel van de landbouwmarktuitgaven en het aandeel van de convergentie-uitgaven. De voorstellen dienen inhoudelijk te zijn gebaseerd op indicaties over het in de financiële planperiode te voeren beleid. Dit ontwerp-financieel kader wordt aan het Europees Parlement voorgelegd, waarna het, in overeenstemming met het parlementaire advies daarover, wordt vastgesteld. De Europese Raad stelt, op basis van deze voorstellen, de toegelaten ontwikkeling van het uitgavenplafond, alsmede van de landbouwmarkt- en convergentie-aandelen daarin, vast.

De Commissie stelt de jaarlijkse ontwerpbegroting op. De Begrotingsraad stelt, in overleg met de Commissie, de ontwerpbegroting vast en legt deze aan het Europees Parlement voor. Dit beraadslaagt over de ontwerpbegroting en stelt deze, na overleg met de Raad, als begroting vast. Ter handhaving van het begrotingsevenwicht en ter beheersing van de uitgaven is de communautaire begrotingsautoriteit aan het structurele financiële kader gebonden en zijn de instanties die over het materiële Gemeenschapsbeleid beslissen, op hun beurt weer aan de uitspraken van de begrotingswetgever gebonden. Voor de

landbouw- en de convergentie-uitgaven is deze dubbele binding verbijzonderd, in de zin dat daarvoor aparte binnen het financiële kader en de jaarlijkse begroting vast te stellen plafonds gelden.

De aantrekkelijkheid van deze voorstellen ligt erin dat de communautaire begrotingsautoriteit (Begrotingsraad en Europees Parlement) in staat wordt gesteld om, binnen de marges van het hem bindende structurele financiële kader, de afwegende en autoriserende functies van een nationale begrotingswetgever te gaan vervullen. Het voor een volwaardig handelende begrotingswetgever in de Gemeenschap zo funest gebleken onderscheid tussen de 'verplichte' en 'onverplichte' uitgaven kan bij de hier voorgestelde oplossing vervallen, terwijl het Europees Parlement een stem in alle Gemeenschapsuitgaven krijgt. Van belang is verder dat deze voorstellen tot gevolg hebben dat de uitkomsten van het begrotingsproces, in de vorm van een vastgestelde begroting bindend zijn voor de resortsgebonden besluitvorming in de vakraden. Het aanbrengen van zo'n in de nationale comptabiliteitswetgeving min of meer obligate juridische binding tussen begroting en beleid versterkt de horizontale coördinatie binnen de Raad in zijn verschillende samenstellingen, evenals de inhoudelijke samenhang tussen de uitspraken van de begrotingsautoriteit en de inhoud van het materiële beleid. De fragmentering die nu de communautaire besluitvorming zo kenmerkt wordt dan doorbroken.

Een laatste aantrekkelijkheid van de door de WRR voorgestelde wijzigingen in het communautaire begrotingsproces is dat zij een strategische oplossing bieden voor de financiële perikelen die thans onlosmakelijk met het economische integratieproces in West-Europa verbonden lijken en daarvoor een gevaarlijk obstakel dreigen te worden.

Tot besluit

Deze bijdrage werd afgesloten op het moment dat de hoofdzakelijk aan de financieringsproblematiek van de Gemeenschap gewijde Europese top van Kopenhagen mislukte. Die mislukking lag al in de aanloop ernaar besloten. De geschiedenis van de communautaire begroting leert dat de lidstaten de neiging hebben de zich daarbij voordoende problemen ad hoc en geïsoleerd te benaderen op basis van een nationale winst- en verliesrekening. Zij plegen er daarbij vanuit te gaan dat in een spel van geven en nemen en wisselende onderlinge coalities wel werkbare compromissen kunnen worden gevonden.

Uit het in deze bijdrage gegeven overzicht van de verschillende vraagstukken en van de onderlinge samenhang daartussen blijkt dat ze niet tijdens het gewone politieke spel in de Gemeenschap afdoend kunnen worden opgelost. In essentie blijken de spelregels voor het communautaire begrotingsproces niet te deugen. Beslissingen tijdens het spel zijn dan niet meer afdoend of worden, naar in Kopenhagen bleek, onmogelijk. Deze mislukking toont eens te meer aan dat van de Gemeenschap en de lidstaten thans fundamentele, verdragsmatig vast te leggen en uit te werken beslissingen worden gevraagd. Dergelijke beslissingen zijn niet in enkele dagen te nemen; zij vergen een gedegen voorbereiding. De oplossing van de financieringsproblemen zal, kortom, nog ruimschoots tijd en aandacht blijven eisen.

L.A. Geelhoed

26) WRR, *De financiering*, blz. 76.

27) WRR, *De financiering*, blz. 79-81.

28) WRR, *De financiering*, blz. 83-88.