



De herstructurering van de Europese begroting

DR. P. DANKERT*

Commissievoorstellen

De Raad van 30 mei 1980 liet het daar niet bij. Aan de Commissie werd opgedragen voor eind juni 1981 voorstellen te doen om het Britse probleem door middel van structurele veranderingen in de begroting op te lossen en te voorkomen dat nieuwe „onaanvaardbare” situaties zouden ontstaan 1). Op dat mandaat van 30 mei heeft de Europese Commissie op 24 juni 1981 gereageerd. De opdracht van de Raad werd niet uitgevoerd. Dat kon ook niet, omdat het een onmogelijke opdracht was. De Commissie moest:

- voorstellen uitwerken die vanaf 1982 het ontstaan van „onaanvaardbare” situaties zouden uitsluiten;
- oplossingen zoeken door structurele veranderingen van de begroting;
- de grondbeginselen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid onverlet laten; en
- binnen de 1% van de (eigen) BTW-middelen blijven.

De Raad wist op 30 mei al dat als je de Commissie a, b en c opdraagt, d met geen mogelijkheid te realiseren zou zijn, zowel vanwege de reeds hoge graad van uitputting van de beschikbare BTW-middelen, als vanwege het feit dat het Gemeenschappelijk landbouwbeleid op 70% van het budget beslaglegt. Bovendien is het een illusie te menen dat per 1982 onaanvaardbare situaties, wat dat woord ook mag inhouden, voorkomen kunnen worden. Ook bij ingrijpende hervormingen blijven overgangso oplossingen onvermijdelijk. De kern van het Commissievoorstel is dan ook de 1%-grens te doorbreken en voor het Verenigd Koninkrijk een overgangso oplossing te zoeken. De zwakte van het Commissievoorstel zit in die kern: nergens wordt aangegeven hoe vanuit de huidige situatie dat doel van doorbreking van de 1%-grens kan worden bereikt, noch hoe de tijdelijkheid van een nieuwe Britse regeling te garanderen is.

De kracht en de zwakte van de Commissievoorstellen is dat ze niet over de begroting gaan, maar over het Europese beleid in het algemeen; ook over het beleid dat niet in begrotingstermen kan worden vertaald, maar wel wezenlijk is voor de bereidheid van lidstaten om een EG-opstelling te kiezen die wat breder is dan premier Thatchers „I want my money back”. Het mededingingsbeleid is in de economische omstandigheden van vandaag wat dat betreft van bijzonder belang. Probleem is dat de benadering van de Commissie zeer algemeen blijft. In de eerste elf van de vijftientig

* Vice-voorzitter van het Europees Parlement.
1) Zie Bulletin CE 5, 1980, blz. 9 en 10, par. 7 en 8.

Ook in het Europa van de Zes, zaliger nagedachtenis, werd om inkomsten en uitgaven van de Gemeenschap door de lidstaten flink geknokt. In de tijd dat het Europese eenwordingsideaal nog openlijk beleden werd bleven de centen centen. De begroting als zodanig stond echter minder in het middelpunt van de financiële belangstelling dan we vandaag de dag gewend zijn. De Europese bewindslieden streden in die dagen meer over de kosten van voorstellen voor nieuw beleid en de baten van zulk nieuw beleid voor elk van de afzonderlijke lidstaten. De begroting was verder voor de boekhouders en er waren ministers van Financiën die de begrotingsbehandeling rustig aan een staatssecretaris voor Europese Zaken overlieten. De grote slokop van het Europese beleid, het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, werd aan de ministers van Landbouw en aan de Europese landbouwcommissaris overgelaten. Dat kon, omdat met name de Westduitsers hun algemeen-economische voordelen uit het EG-lidmaatschap belangrijk genoeg achtten om de Fransen, de Nederlanders en de anderen hun kleinere begrotingsvoordelen uit het Gemeenschappelijk landbouwbeleid te gunnen. Met een Gemeenschapsbegroting die de 0,5% van het BNP van de EG maar net te boven ging, was dat voor de Duitsers ook best op te brengen.

Britse bijdrage

De eerste uitbreiding van de Gemeenschap, met Engeland, Denemarken en Ierland, leek geen wezenlijke verandering in die toestand te brengen. De Denen en de Ieren hadden geen moeite met het bestaande stelsel, zij kregen geld toe. De Britten leken ervan uit te gaan dat ze door het laag houden van de landbouwprijzen hun netto bijdrage aan de Gemeenschap binnen de perken konden houden en, net als de Westduitsers, door hun grote nieuwe binnenmarkt ruimschoots gecompenseerd zouden worden voor de netto bijdrage in de begroting. De Britse netto bijdrage steeg in de jaren zeventig echter aanzienlijk

sterker dan was voorzien. Het Britse binnenlandse verzet tegen de Gemeenschap ook. De snelle stijging van de kosten van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid had met die ontwikkelingen veel te maken. De Britse pers raakte geobsedeerd door de hoge kosten van de productiesectoren die in een structurele overschotsituatie geraakten, zoals de zuivelsector. Bovendien dreigde het betrekkelijk arme Engeland de Bondsrepubliek als netto betaler in te halen, zelfs voorbij te streven, vanwege het steeds grotere beslag dat de Duitse boeren op de Brusselse vleespotten wisten te leggen. Nog onder Labour dwongen de Britten de Gemeenschap een financieel mechanisme af, dat in geval van ernstige scheefgroei in de relatie tussen de Britse EG-bijdrage en het BNP tot een terugbetaling aan het Verenigd Koninkrijk zou leiden. Het financieel mechanisme bevatte echter zo veel politiek compromis dat het nooit in werking is getreden. De Britse gram kon daarvoor alleen maar groeien.

Het is niet zo verwonderlijk dat de weinig op de EG gestelde premier Thatcher, ditmaal zonder enige omzichtigheid, de netto-bijdragekoe opnieuw bij de horens vatte. Ze wou haar geld terug. En ze kreeg het nadat ze twee Europese Raden lang had duidelijk gemaakt dat anders aan een zeer ernstige crisis in de Gemeenschap niet te ontkomen viel. Op 30 mei 1980 zetten de oververmoeide ministers van Buitenlandse Zaken een regeling in elkaar die de verdienste had de crisissfeer te verdrijven, maar verder aan de toekomst van de Gemeenschap weinig bijdroeg. Het Verenigd Koninkrijk kreeg in 1980 en 1981 circa twee derde van zijn netto bijdrage terug en een continuering van de regeling voor 1982 werd niet uitgesloten. Een deel van de terugbetaling werd gerealiseerd door een aangepast financieel mechanisme, een groter deel ging onder het mom van een speciale EG-bijdrage aan de Engelse regionale politiek bijna even rechtstreeks naar de Britse schatkist terug. Margaret Thatcher had een aardig succes geboekt in haar weinig communautaire streven naar een „juste retour”.

pagina's van het Commissiestuk wordt in Thorniaanse stijl aangegeven hoe de Commissie zodanig kan handelen „dat de Gemeenschap voor de volkeren van Europa de meest gewettigde hoop belichaamt om de toekomst te kunnen beheersen en te kunnen ombuigen”. Maar het blijft bij een hoop hoop en de stand van de jongste Eurobarometers geeft wel aan dat de volkeren van Europa daarin de afgelopen jaren al te vaak teleurgesteld zijn. Bovendien, in die eerste elf pagina's komt de Commissie geen stap verder dan de gemiddelde Europarlementariër, die al meer dan twee jaar dit soort boodschappen niet meer in de media kwijtraakt. Iedereen is het er wel over eens dat het Europese Monetaire Stelsel verder ontwikkeld moet worden, dat energiepolitiek en de ontwikkeling van nieuwe technologieën hoog op de Europese prioriteitenlijst moeten staan, dat er van een actieve economische politiek op EG-niveau geen sprake is en dat het regionale en het sociale beleid van de Gemeenschap niet alleen meer middelen vereisen maar vooral echt gemeenschapsbeleid moeten worden. Daarvoor zijn concrete beleidsvoorstellen nodig, waar de Raad niet bij voorbaat nee tegen zegt. Die voorstellen bevat het Commissiestuk niet; ze worden op zijn best voor een niet al te verre toekomst aangekondigd.

Ook met betrekking tot het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, de Britse bijdrage en de 1%-BTW-grens komt de Commissie niet met uitgewerkte voorstellen. Wel is de benadering zoveel concreter dat aangenomen mag worden dat op deze terreinen, aangevuld met voorstellen tot hervorming van het Regionaal en het Sociaal Fonds, op korte termijn initiatieven kunnen worden verwacht. Ook hier echter is meer detaillering nodig om te kunnen beoordelen of de Commissie met een pakket van voorstellen op deze punten voldoende stuwkracht kan ontwikkelen om de 1%-grens te doorbreken en de herstructurering van de hoofdmoten van het bestaande beleid af te dwingen.

Landbouw

De landbouwvoorstellen bevatten, met uitzondering van een aanloopje naar een gedeeltelijk door de Gemeenschap te financieren inkomenssubsidie voor kleine boeren, weinig nieuws. Ze bouwen vooral voort op het eerder door landbouwcommissaris Gundelach ontwikkelde beleid, dat in de Raad wel op bijvalsbetuingen maar nauwelijks op politieke steun mocht rekenen. Algemeen wordt gesteld dat „die combinaties (van instrumenten), PD) moeten worden gezocht welke tegen de laagste kosten beantwoorden aan de doelstellingen van het Verdrag”. Gezien de onderlinge strijdigheden van nogal wat van die doelstellingen is dat een tot weinig

verplichtend nummer. Als middelen of instrumenten somt de Commissie op:

- een prijsbeleid, dat een prijshiërarchie naderbij brengt die een beter evenwicht tussen de verschillende takken van productie waarborgt en een prijsniveau dat dichter tegen nog te stabiliseren wereldmarktprijzen aanzit;
- een afstemming van de garanties in alle sectoren op communautaire productiedoelstellingen;
- een verbeterde kwaliteitscontrole en versterkte communautaire controle op het beheer van de EOGFL-uitgaven;
- een actiever en meer op specifieke regio's toegespitst landbouwstructuurbeleid als integrerend onderdeel van een nieuw regionaal beleid.

Het ligt voor de hand te verwachten dat in de door landbouwcommissaris Dalsager te ontwikkelen voorstellen voor de verschillende marktordeningen vooral sprake zal zijn van verder gaan op reeds ingeslagen wegen: betere prijshiërarchie en meer aansluiting bij wereldprijzen voor granen, alsmede een kwantumpolitiek met een of andere vorm van medeverantwoordelijkheidsheffing voor zuivelproducten. Het ligt ook voor de hand dat het moeilijk zal blijven de ministers van Landbouw verder die weg op te krijgen.

Heel wat meer voeten in de aarde zal het nog hebben de door de Commissie terecht bepleite gelijkberechtiging tussen de mediterrane en de noordelijke landbouw te bereiken. Niet alleen financieel, maar ook organisatorisch vergt dat inspanningen die nog moeilijk zijn te overzien. De ernstige sociale onrust in Zuid-Frankrijk mag als bewijs dienen dat de mediterrane landbouw het ook zonder een Spaans lidmaatschap van de Gemeenschap met de huidige zwakke marktverordeningen niet redt. De communautaire programma's voor de mediterrane gebieden, die de Commissie voor eind 1982 wil voorleggen, zullen niet alleen met die toestand en met de Spaanse toetreding rekening moeten houden, maar ook met de effecten op de handelsrelaties met belangrijke leveranciers van sterk concurrerende producten, zoals Tunesië, Marokko en Israël.

Verhoging BTW-grens

Het aangekondigde program van de Commissie kan, wat de noordelijke landbouw betreft, op termijn tot bezuinigingen leiden. Maar de mediterrane gebieden zullen een groter beslag op de middelen leggen, en dat geldt ook voor de Sociale en Regionale fondsen, die de afgelopen jaren weliswaar flink in betekenis zijn toegenomen, maar nog steeds verre van voldoende zijn om een effectief regionaal beleid in de EG te kunnen verwezenlijken. Frankrijk, Italië en

Griekenland, maar ook het Verenigd Koninkrijk en Ierland met hun betrekkelijk grote aandeel in deze fondsen, zullen grosso modo de door de Commissie voorgestelde weg wel kunnen volgen en onder omstandigheden bereid zijn de daarvoor noodzakelijke extra eigen middelen ter beschikking te stellen. (Al tijdens het overleg tussen Raad en Parlement over de begroting 1982, eind juli in Brussel, was, voor het eerst, duidelijk merkbaar dat wat hen betreft de 1%-barrière genomen kan worden.) De moeilijkheid voor de Commissie zal zijn de Benelux, Denemarken en vooral de Bondsrepubliek zover te krijgen. In Bonn wordt dezer dagen elk dubbelteje omgedraaid en is de offerbereidheid minimaal. Dat komt niet alleen door de binnenlandse problemen, ook het feit dat mevrouw Thatcher de Duitse schatkist in 1981 en 1982 zo'n f. 2,5 mrd. extra kost — gevolg van het akkoord van 30 mei — heeft de EG bij de Duitse burger niet populairder gemaakt. Daar komt bij dat in Bonn terecht geklaagd wordt over het toenemend protectionisme van tal van lidstaten. Ten slotte heeft men dan ook nog de eigen staalindustrie moeten subsidiëren omdat een aantal EG-partners hun subsidiëpolitiek niet kan beëindigen.

De Commissie heeft zeer wel begrepen dat je met een document over de begroting alleen in Bonn weinig verder komt. Het is waarschijnlijk daarom dat onder meer het mededingingsbeleid en de handelsbelemmeringen bij het mandaat gesleept zijn. In Bonn lijkt men niet diep onder de indruk zolang de Commissievoorstellen betekenen dat nog dieper in de beurs getast moet worden. En daar komt het toch wel op neer.

De voor uitvoering van de Commissievoorstellen noodzakelijke BTW-verhoging, een punt waarmee die voorstellen staan of vallen, is er dan ook nog lang niet. Het vermoeden rijst dat de Brusselsese commissarissen, onder aanvoering van het Britse duo, om de zaak wat te versnellen een aanpak van het Britse vraagstuk hebben gesuggereerd, die eventueel los zou staan van de overige voorstellen. Dit is echter in Denemarken al met dreigementen van veto's beantwoord. Zo'n vaart zal het niet lopen.

Op zich is het een aardige gedachte het vooral door de landbouwpolitiek veroorzaakte Britse probleem met landbouwgeld op te lossen. De Commissie is er niet voor, ze geeft de voorkeur aan een verhoging van de BTW-afdracht. Mocht dat echter niet lukken, dan beveelt ze die weg toch aan. In het „Verslag van de Commissie over het Mandaat van 30 mei 1980” staat het zo: „Voor het geval dat niet tijdig de nodige besluiten zouden worden genomen om nieuwe middelen beschikbaar te stellen door de afschaffing van de 1%-limiet voor de BTW-middelen en de ontwikkeling van de begroting zulks zou vereisen, zou de Commissie zich kunnen voorstellen dat,

bij wijze van aanvullende regeling, een beroep wordt gedaan op de solidariteit van de lidstaten die het meeste voordeel hebben bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, ten opzichte van hun Britse partner. Dit zou in de praktijk kunnen betekenen dat de compensatie door alle lidstaten, behalve het Verenigd Koninkrijk, wordt gefinancierd door middel van een vermindering van de bedragen die zij van de Gemeenschap ontvangen. Deze verminderingen zouden dan moeten worden berekend op grond van de bedragen die zij van de Gemeenschap ontvangen uit hoofde van de EOGFL-Garantie. Bij de vaststelling van de verminderingspercentages zal rekening moeten worden gehouden met de in dit verslag voorgestelde beleidskoers, volgens welke het beleid van de Gemeenschap in de eerste plaats de solidariteit van de rijkere landen ten aanzien van de armere landen (met name Ierland, Griekenland en Italië) moet stimuleren". „De Commissie is van oordeel dat de duur van de maatregel zou moeten worden beperkt maar wel voldoende zou moeten zijn om de resultaten van de door haar voorgestelde nieuwe beleidskoers te realiseren" 2).

De besluiten over de afschaffing van de 1%-BTW-limiet kunnen, gezien de bezwaren van enkele leden van de Raad daartoe nu besluiten en gezien de tijdrovende nationale ratificatieprocedures, al niet meer tijdig genomen worden om de Britse bijdrage met eigen middelen na 1983 te financieren 3). In de begroting 1983 is ook al geen ruimte als besloten wordt het akkoord van 30 mei voor een in beginsel al overeengekomen derde jaar te laten gelden. De door de Commissie gesuggereerde ruimte binnen de 1% is er dus niet; die boven de 1%-limiet lijkt sowieso te laat beschikbaar te komen. De oplossing ligt dus in additionele nationale bijdragen. Met enig eufemisme noemt de Commissie dat „aanvullende maatregelen".

Herstructurering

Hoeveel de Commissie het Verenigd Koninkrijk na 1981 of 1982 terug wil betalen wordt, als zoveel, in het „Verslag" niet duidelijk. „Een vrij ruime compensatie (...) voor een referentieperiode van verscheidene jaren" is alles wat officieel naar buiten komt 4). Onofficieel is te horen dat het voorgestelde mechanisme in 1982 maximaal 1,6 mrd. ECU zou kunnen opbrengen, maar dat de Commissie zou willen voorstellen slechts 75% of 1,2 mrd. ECU aan het Verenigd Koninkrijk toe te kennen, ervan uitgaande dat het op 30 mei 1980 ingestelde financieel mechanisme blijft voortbestaan. De netto bijdrage voor het VK in 1982 wordt momenteel geschat op een bedrag tussen de 2,3 en 2,6 mrd. ECU.

Onderstaande cijfers (tabel 1) geven

Tabel 1. Netto saldi van de bijdragen van de lidstaten (in miljoenen ECU); voorlopige cijfers

	Vóór Britse compensatie		Na Britse compensatie	
	1980	1981	1980	1981
West-Duitsland	- 1.580	- 1.750	- 1.989	- 2.300
Groot-Brittannië	- 1.640	- 2.140	- 609	- 730
Frankrijk	+ 430	+ 480	+ 122	+ 60
Italië	+ 950	+ 1.000	+ 814	+ 800
Ierland	+ 640	+ 650	+ 629	+ 635
België	+ 240	+ 280	+ 183	+ 200
Nederland	+ 400	+ 500	+ 325	+ 400
Luxemburg	+ 230	+ 250	+ 228	+ 245
Denemarken	+ 320	+ 330	+ 287	+ 280

enig inzicht in de netto posities van de verschillende lidstaten. Al eerder is in dit weekblad betwijfeld of die cijfers de situatie juist weerspiegelen. Omdat andere cijfers ontbreken en de Commissie ermee werkt kan het geen kwaad ze toch te hanteren. In de opsomming van lidstaten is Griekenland niet opgenomen omdat het ten tijde van de overeenkomst van 30 mei 1980 nog geen lid van de Gemeenschap was en daarom van medefinanciering van de Britse regeling is vrijgesteld.

Met wezenlijke veranderingen in die situatie is op basis van het huidige Gemeenschapsbeleid in de komende jaren niet te rekenen. Verwacht wordt dat een zekere stabilisatie van de Britse netto bijdrage zal optreden. De netto ontvangers van nu blijven netto ontvangers, met kans op positieverbetering voor enkele van hen.

Toepassingen van het door de Commissie voorgestelde correctiemechanisme voor EOGFL-ontvangsten leidt, met handhaving van het financieel mechanisme van 30 mei 1980, niet tot een wezenlijk ander beeld. Toepassing van het EOGFL-Garantiemechanisme zoals door de Commissie beschreven, dus enkel door het hanteren van de relatie landbouwaandeel/nationaal inkomen, leidt bij een benutting van het mechanisme tot 75% (circa 2 mrd. ECU bruto; 1,2 mrd. ECU netto) tot de volgende cijfers (tabel 2).

Tabel 2. Netto saldi 1982 (miljoenen ECU) en netto saldi 1982 bij toepassing landbouwmechanisme voor 75% + financieel mechanisme a)

West-Duitsland	- 1.900	- 2.431
Groot-Brittannië	- 2.300	- 767
Frankrijk	+ 480	- 5
Italië	+ 1.150	+ 899
Ierland	+ 750	+ 735
België	+ 280	+ 203
Nederland	+ 500	+ 405
Luxemburg	+ 250	+ 247
Denemarken	+ 350	+ 309
Griekenland	+ 250	+ 215

a) Schattingen.

De Bondsrepubliek wint dus weinig bij de verandering van systeem. De commentaren in Bonn op de Commissievoorstellen waren dan ook nogal zuur. In het licht van eerdere uitspraken van de Bondskanselier mag men dan ook

verwachten dat de Duitse regering alles zal doen om de Commissie-uitspraak, dat de rijkere landen een extra duit in het Britse zakje moeten doen, zo te buigen dat dit met name geldt voor de rijke verdieners aan het Landbouwfonds, Denemarken en Nederland en verder voor België en Luxemburg. Politiek is voor zo'n stellingname ook buiten de Bondsrepubliek wel steun te mobiliseren. Van Nederlandse zijde is al voorzichtig gesteld dat men niet tegen extra inleveren is, maar bezwaar heeft tegen de door de Commissie gekozen benadering. In Denemarken wordt eenvoudigweg met een veto gedreigd.

Beleidspakket

De kritiek is terecht. De herstructureringsoperatie was bedoeld om van het Britse probleem af te komen. Gezien de tijdsdwang dreigt het „Verslag" er echter toe te leiden, dat eerst opnieuw de Britse problematiek tijdelijk, maar wel apart, geregeld wordt en dat pas daarna, op basis van concrete Commissievoorstellen aan het eigenlijke werk kan worden begonnen. Het ware beter geweest als de Commissie een samenhangend pakket beleidsvoorstellen had ingediend dat een stevige aanzet had gegeven tot een wat rechtvaardiger verdeling van begrotingslusten en -lasten. Zo'n pakket, dat bezuinigingen op de landbouuitgaven ten behoeve van het welvarende noordelijke deel van de Gemeenschap had gecombineerd met versterking van het regionaal en het sociaal beleid, en daarmee ook de richting van een oplossing voor het Britse vraagstuk had kunnen aangeven, biedt meer openingen voor een doorbreking van de BTW-limiet en een in de tijd beperkt arrangement voor het Verenigd Koninkrijk dan de nu gekozen benadering. Het gevaar dat er geen Britse oplossing komt omdat dat het

2) Par. 44 en 45 op blz. 23 van Com (81) 300 def.

3) Zie Financiële Driejaarshypothesen 1982-84, bijlage 1, blz. 1161 e.v. in Voorontwerp Algemene Begroting van de Europese Gemeenschappen voor 1982, afd. Commissie, deel 7B.

4) Zie noot 2, par. 42.

enige is wat volgens de Commissie echt en eerst moet komen, is reëel. Het gevaar dat er na een eventuele Britse oplossing een hele tijd helemaal niets meer gebeurt nog reëler. Vandaar dat de Commissie er goed aan doet voorlopig maar niet te veel met de Raad af te spreken en de tijd te gebruiken om nog deze herfst dat samenhangend pakket op tafel te leggen. Dat was het deel van de opdracht van 30 mei 1980 waar zelfs de Europese Commissie zich aan had kunnen houden.

P. Dankert

ESB 26-8-1981