



# De verwerping van de Europese begroting

DR. P. DANKERT\*

## Parlement contra Raad

De verwerping van de Europese begroting op 13 december jl. te Straatsburg, met 288 tegen 64 stemmen, maakte het Europese parlement van de ene dag op de andere een nieuwe macht in de Gemeenschap. Een macht die, op basis van de hem in het Verdrag van Rome toegekende verantwoordelijkheden op het gebied van de gemeenschapsfinanciën, een nuttige bijdrage kan leveren aan het sturen van het gemeenschappelijk beleid, maar ook een politieke macht, in staat om tegenspel te bieden aan de een ingeboren neiging tot machtsmisbruik vertonende partner in het begrotingsproces: de Raad.

Die botsing tussen een de nationale regeringen vertegenwoordigende Raad en een door de rechtstreekse verkiezingen versterkt en vernieuwd Parlement, is zowel door de deelnemers als de waarnemers als iets nieuws ervaren, op zijn minst als iets wat tot nog toe niet karakteristiek voor de Europese discussie was. Enthousiasme en vastbeslotenheid zijn geen begrippen die door de Raad of de Europese Commissie worden uitgestraald. Het Parlement, nog nauwelijks een half jaar oud, leek de Gemeenschap een nieuw gezicht te zullen geven.

Het eerste merkbare gevolg van de verwerping van de begroting was dat de Gemeenschap erdoor in een crisis werd gestort die nog steeds ver van een oplossing is; niet alleen moet de EG het ten minste tot de zomer van 1980 zonder begroting stellen, de afloop van de institutionele crisis, die door de beslissing van 13 december werd uitgeroepen, is geheel onvoorspelbaar.

De verwerping van de begroting door het Europese Parlement was een verrassing, vooral door het aantal verwerpers onder de parlementariërs en door hun politieke herkomst. Verwerping van de begroting is op zich geen uitzonderlijke politieke daad: het Verdrag van Rome voorziet erin en tijdens de hele, ditmaal van september tot december lopende, begrotingsprocedure was duidelijk geworden dat het Parlement geen van de ter beschikking staande middelen ongebruikt zou willen laten als daarmee het doel van de begrotingsstrategie kon

worden gediend: het zich opwerken van het Parlement tot een in begrotingszaken aan de Raad evenwaardige instelling. Gezien art. 203 van het Verdrag van Rome, dat het Parlement formeel deel van de Begrotingsautoriteit maakt, is dit geen buitenzinnige ambitie. Ook niet een volslagen nieuwe: de Begrotingscommissie van het Parlement had ook voor de verkiezingen van juni 1979 al gestadig gewerkt aan zowel het verzekeren van de bevoegdheden als de politieke invulling ervan.

Het Verdrag, houdende wijziging van een aantal financiële bepalingen van 1975, was het juridisch resultaat van dat werk. Het in werking treden van dat verdrag in 1977 opende de strijd over de politieke invulling. Zo was bijvoorbeeld bij de begroting voor 1978 na een lange strijd met de Raad overeenstemming bereikt over een groot aantal punten die voor de structuur van de begroting van belang waren, terwijl naar aanleiding van de begroting voor 1979 Parlement en Raad met elkaar in conflict raakten over de financiële middelen voor het Europese Fonds voor Regionale ontwikkeling. Dwars tegen de Raad en zelfs tegen de Europese Raad in werden de middelen voor dat Fonds met zo'n 50% verhoogd en die verhoging bleef, dank zij de steun van die leden van de Raad die meer aan het fonds verdienen dan het hen kost, in hoofdzaak overeind.

Daarmee is niet gezegd dat de dialoog Raad-Parlement over het algemeen vruchtbaar was. In een werkelijk Europees beleid is eigenlijk geen enkele Raad geïnteresseerd. Het beleid dat voor Europees moet doorgaan is altijd de resultante van een zorgvuldige afweging van lusten en lasten, zeker als het gaat om de beleidsterreinen buiten de gemeenschappelijke landbouwpolitiek. Het Parlement wordt daardoor gemakkelijk de meest Europese van de twee instellingen. De daaruit logisch voortvloeiende strijd kan het Parlement echter niet voeren, omdat het op de Raad geen werkelijke greep heeft; bovendien verkeert de enige deelraad waarbij dat wel kan, de Begrotingsraad, in de positie van onderraad of van het boekhoudkantoor van de eigenlijke Raad. Maar zelfs zonder die vrijwillig aanvaarde positie van boek-

houdbureau van de Raad verkeert de Begrotingsraad in de onmogelijke positie dat hij enerzijds de belangen van de nationale schatkisten — d.w.z. een zo gering mogelijke afdracht van de in beginsel voor Europees beleid beschikbare BTW-middelen — moet behartigen, anderzijds als stimulator moet optreden voor de financiële expansie van reeds op poten gezet Europees beleid, zoals de regionale politiek, de sociale politiek of de ontwikkelingshulp.

De marges die er voor dat Europees beleid zijn, zijn gering. De Europese begroting omvat nog geen vol procent van het bruto nationaal produkt van de lidstaten, en onder het huidige eigenmiddelenregime is er geen ruimte voor veel meer. Van dat ene procent gaat driekwart naar het markt- en prijsbeleid voor de landbouw, de overige 0,25% wordt versnipperd over regionaal beleid, sociaal beleid, energie en onderzoek, ontwikkelingssamenwerking en — maar dat is minder dan minimaal — industriebeleid. Over deze laatste ¼% van het Europees BNP heeft het Parlement directe zeggenschap, m.b.t. de eerdere ¾% is, afgezien van de bevoegdheid de hele begroting te verwerpen, van reële zeggenschap geen sprake.

Ondanks die cijfers gaat het wat te ver om de hele verwerping van de begroting onder te brengen bij de talrijke politieke feiten die meer met lawaai dan met inhoud van doen hebben. Met betrekking tot het Regionaal Fonds heeft het Parlement de afgelopen jaren bewezen, zelfs tegen de Europese Raad in, een ontwikkeling te kunnen afdwingen, die, hoe bescheiden en — door het quotasysteem — hoe verkramp ook, een begin van herverdeling van middelen ten gunste van de armere regio's van de Gemeenschap op gang heeft gebracht. Met de strijd over de aan de begroting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal toe te kennen middelen voor de vijfploegendienst, vroegde pensionering en andere sociaal-structurele maatregelen is wel degelijk de vraag aan de orde of Europese problemen nog langer bevredigend nationaal kunnen worden opgelost. De door het Parlement via het begrotingsrecht afgedwongen hulp aan niet-geassocieerde ontwikkelingslanden is een doorbreking van het sterk op Afrika en het Caraïbisch gebied gerichte ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap. En de strijd over de landbouuitgaven raakt dit jaar de wezenlijke vraag of het gemeenschappelijk landbouwbeleid naast de markt- en prijs-poot ook een sociale poot moet hebben.

Op die manier kan het Parlement een zinnig gebruik maken van de niet onaanzienlijke rechten die het op begrotingsgebied heeft. Op die manier ook kan het

\*Vice-voorzitter van het Europese Parlement.

de Europese Commissie de politieke achterban verschaffen die voor initiatieven noodzakelijk is. Het is niet onbegrijpelijk dat de Raad van Ministers op dit soort door de Commissie in het voorontwerp van de begroting ontwikkelde en door het Parlement gesteunde initiatieven over het algemeen reageerde met het niet verder opendoen van de beurs dan voor het vullen van de volgens het verdrag aan het Parlement toekomende financiële marge noodzakelijk was, terwijl werd getracht het geld juist voor die uitgaven te besteden die de Raad zelf het meest welgevallig waren. Doordat de begrotingsprocedure zo ongeveer de enige procedure in de Gemeenschap is waarin ook binnen de Raad nog met gekwalificeerde meerderheden wordt gewerkt lukte dat, zeker in de sfeer van de niet-landbouwuitgaven, lang niet altijd.

De minimalistische opvattingen van de Raad, nauwelijks echt bestreden door een van die Raad steeds afhankelijker geworden Europese Commissie, werden door het rechtstreeks gekozen Parlement nog aanzienlijk minder gewaardeerd dan al onder het oude parlement het geval was. Daar zijn verschillende redenen voor aan te geven:

- de dreigende uitputting van de eigen middelen van de Gemeenschap perkte niet alleen de mogelijkheden voor nieuw beleid drastisch in, het liet zich zelfs aanzien dat de snel groeiende als verplicht gekwalificeerde landbouwuitgaven binnen de kortste keren de stijging van het aandeel van het overig beleid in de gemeenschapsbegroting onmogelijk zouden maken en uiteindelijk ook dat beleid zelf terug zouden dringen;
- anders dan het oude parlement zat het rechtstreeks gekozen Parlement met het probleem dat het zich moest „waar maken” tegenover de toch al niet zo massaal naar de stembus getrokken kiezers. De begroting was daarvoor het enige reële beschikbare instrument, ten eerste omdat zij de mogelijkheid bood door verschuivingen en door de besteding van de binnen de marge beschikbare financiële middelen duidelijke prioriteiten te stellen, en ten tweede omdat met het begrotingsrecht kon worden aangetoond dat het Europees Parlement al een heel klein beetje op een parlement lijkt en met een goed gebruik van dat recht misschien wel een soort parlement kan worden;
- de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, als cement van de Gemeenschap, kon zowel door de Engelse toetreding als door de economische problemen van de jaren zeventig, het gemeenschapsgebouw nog maar met moeite overeind houden; een nieuw gemeenschappelijk beleid is nodig om de ondermijning van het gemeenschappelijke door het intergouvernementele te keren.

Juist vanwege dat gemeenschapskarakter, of althans het vermoeden dat zulk een karakter bestaat, willen Griekenland, Spanje en Portugal toetreden. Het is ook dat al of niet voorhanden zijn van een gemeenschapskarakter dat bepaalt of er voor de economische en sociale problemen van Europa Europese oplossingen zijn, of dat de grootste en sterkste leden van de EG hun oplossingen aan de anderen opleggen. Het EMS is, wat de procedure van totstandkoming betreft, een aardig voorbeeld van hoe men zich dat laatste moet voorstellen.

### Beheersing van de landbouwuitgaven

In de herfst van 1979 zette de begrotingscommissie van het Europese Parlement een strategie uit die tot doel had de begrotingsprocedure een nieuwe inhoud te geven. Aan het gemarchandeerd over de marge tussen Raad en Parlement zou een eind gemaakt moeten worden, de groei van de landbouwuitgaven zou moeten worden beheerst en de evenwaardigheid van Raad en Parlement in de verantwoordelijkheid voor de begroting zou moeten worden vastgesteld.

Gezien de benarde eigen-middelensituatie kwam door die benadering de landbouwpolitiek onvermijdbaar in het centrum van de belangstelling. Het Verdrag leek echter weinig houvast te bieden voor meer dan belangstelling: de verplichte uitgaven vallen vrijwel uitsluitend onder de competentie van de Raad. Het kleine gaatje dat de opstellers van het aanvullende verdrag over de financiële bepalingen het toch altijd naar meer uitgaven strevende Parlement meende te kunnen laten, was de paragraaf 5 lid b van artikel 203 over de wijzigingsvoorstellen (d.i. voorstellen m.b.t. de verplichte uitgaven; bij de niet-verplichte uitgaven spreekt men van amendement).

De tekst luidt: „... indien een door de Vergadering voorgestelde wijziging niet leidt tot een stijging van het totale bedrag van de uitgaven van een instelling, met name doordat de stijging van de uitgaven die daarvan het gevolg zou zijn, uitdrukkelijk wordt gecompenseerd door één of meer voorgestelde wijzigingen die een overeenkomstige daling van de uitgaven behelzen, kan de Raad dit wijzigingsvoorstel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen afwijzen. Bij gebrek aan een afwijzend besluit is het wijzigingsvoorstel aanvaard”.

Dat was voldoende om eens te proberen wat beweging in de landbouwpolitiek te brengen. Gezien het feit dat de Begrotingsraad de opvatting is toegedaan dat uitsluitend de financiële consequenties van formele besluiten van de landbouwraad in de begroting behoeven te worden verwerkt was dit op zich nog geen eenvoudige opgave. De begrotingsrapporteur vond een gaatje dat de begrotingsraad het argument moest ontnemen

dat het Parlement met bepaalde voorstellen op de stoel van de wetgever was gaan zitten. Op 22 juni 1979 namelijk hadden de ministers van Landbouw besloten dat bij een stijging van de melkproductie in 1979 met meer dan 2% de medeverantwoordelijkheidsheffing van 1/2% op 1 1/2% zou worden gebracht. Hoewel aan allen duidelijk was dat de 2% produktiestijging zou worden gehaald had de Begrotingsraad, gezien het ontbreken van wetsteksten, het besluit van de Landbouwraad niet in de begroting verwerkt. Het Parlement deed dat wel, omdat juist de zuivelsector, met ruim 30% van de totale gemeenschapsuitgaven, de kwaaië pier in de gemeenschapsbegroting is. De aanval op die sector werd eigenlijk geformuleerd in twee voorstellen.

Het eerste voorstel verminderde de uitgaven voor het markt- en prijsbeleid in de zuivelsector met 280 mln. reken-eenheden (RE). Die 280 mln. RE werden overgebracht naar de reserve, met als bestemming structurele maatregelen ten behoeve van de omschakeling, de ondersteuning of de vervroegde uittreding van kleinere boeren. Aan de criteria van artikel 203, lid 5b, kon worden voldaan omdat de medeverantwoordelijkheidsheffing in de landbouwvoorstukken van de Gemeenschapsbegroting geboekt wordt als een negatieve uitgave. De reden daarvoor is simpel: het boeken als inkomsten van de Gemeenschap zou een verdragswijziging hebben gevergd.

Het tweede wijzigingsvoorstel was nog simpeler: de steun aan de zuivelsector werd met 280 mln. RE verminderd als gevolg van de verhoging van de medeverantwoordelijkheidsheffing. Daarvan werden 250 mln. RE naar de reserve overgebracht; 30 mln. RE konden zonder meer bezuinigd worden als gevolg van de invoering van de medeverantwoordelijkheidsheffing.

Afgezien van de 30 mln. RE reële bezuiniging was dit wijzigingsvoorstel vooral bedoeld om het Parlement in te dekken tegen eventuele juridische actie van de Raad m.b.t. het negatieve karakter van medeverantwoordelijkheids„uitgaven”.

Hoewel de juridische dienst van de Raad de voorstellen van alle kanten heeft bekeken is door de Raad niet geprobeerd op aan die dienst ontleende gronden de voorstellen van het Parlement buiten de wet te verklaren. De Raad moest er politiek mee uit de voeten. Doordat, als gevolg van Frans-Duitse chantage, de verhoopde Britse steun zo vlak voor de Europese top in Dublin wegviel lukte dat ook: de Italiaans-Nederlandse steun voor de voorstellen van het Parlement leverde niet de noodzakelijke gekwalificeerde minderheid op.

Mede door de nadruk op de landbouwvoorstellen was het Parlement met betrekking tot de andere sectoren van beleid, sectoren waarop het wel een

rechtstreekse invloed uitoefent, betrekkelijk bescheiden geweest. De landbouwvoorstellen waren daarvoor niet het belangrijkste excuus. De onderuitputting van de in de sector niet-verplichte uitgaven beschikbare middelen — soms wordt minder dan de helft van de genoteerde kredieten gespendeerd — woog minstens zo zwaar. Uiteindelijk werden door het Parlement vrijwel uitsluitend de amendementen aanvaard die door de Begrotingscommissie waren voorgelegd. Deze amendementen konden volgens de woordvoerder van de Europese Commissie vrijwel stuk voor stuk onmiddellijk in beleid worden omgezet. Dank zij de jaarrapporten van de nog jonge Europese Rekenkamer konden die uitlatingen van de Commissie worden getoetst aan de gang van zaken over de afgelopen twee jaar.

### Institutionele verhoudingen

De discussie over de richting van en de prioriteiten binnen het beleid mocht dan nog zo belangrijk zijn, geleidelijk aan in de procedure werd duidelijk dat het eigenlijke begrotingsdebat gericht was op de verandering van de institutionele verhoudingen. De rechtstreekse verkiezingen konden worden ingeroepen als argument voor het streven van het Parlement naar erkenning als medebegrotingsautoriteit. En zolang dat streven binnen de in het Verdrag neergelegde regels bleef was er voor de Raad weinig aan te doen.

De problemen kwamen hier van de kant van de andere instellingen. Allereerst van de Commissie, die belast is met het opstellen van het vóórontwerp van begroting. In theorie valt de Commissie ook binnen de begrotingsprocedure een belangrijke rol toe, omdat het initiatief en de uitvoering bij haar berusten. In de praktijk blijkt de Commissie voor die initiërende rol terug te schrikken. Pas weken nadat de bescheiden voorstellen van het Parlement met betrekking tot de landbouwpolitiek op tafel lagen kwam commissaris Gundelach met vergelijkbare, zij het verdergaande voorstellen op tafel. Die voorstellen misten de sociale of inkomenspolitieke component die de aanpak van het Parlement kenmerkte; ze waren meer budgettair van aard en uitsluitend gericht op het beheersen van de overschotten in de zuivelsector. Dat is des te merkwaardiger als men weet dat de rapporteur voor de begroting van de Commissie zijn voorstellen niet had kunnen formuleren zonder gedetailleerde informatie van de diensten van diezelfde commissaris Gundelach. Moet de Commissie in haar begrotingsvoorstel zo weinig mogelijk wagen?

Het lijkt erop dat ook hier het uiteenvallen van de Raad in niet met elkaar gecoördineerde deelraden zijn uitwerking heeft op de leden van de Commissie: ook in de Commissie raakt de coördina-

tie zoek en wordt het initiatief al te vaak afhankelijk gemaakt van de kansen die elke commissaris in zijn eigen deelraad ziet. De Commissie als een collectief orgaan is daardoor een juridische fictie geworden, de individuele commissaris, als secretaris van zijn deelraad, tegelijkertijd een werkelijkheid waar men niet omheen kan. De al eerder naar voren gehaalde commissaris Gundelach heeft op dat terrein wel het sterkste staaltje ten beste gegeven, toen hij eind april in Luxemburg zijn matige prijsvoorstellen en zijn ingrijpende maatregelen tegen de zuiveloverschotten inslikte ten behoeve van een prijsstijging van zo'n 5% en een medeverantwoordelijkheidshoofding van 2%. Misschien heeft Gundelachs kandidatuur voor het voorzitterschap van de nieuwe Commissie bij dit alles meegeïmponeerd, maar dat maakt het er niet verdedigbaarder op en het geeft evenmin hoop wat betreft het politieke kaliber van die nieuwe Commissie.

Naast dit alles speelt in de begrotingsprocedure dat de Commissie de prioriteiten die er zijn niet tegen elkaar durft af te wegen. Als men weet dat het stijgingspercentage voor de begroting 13% is, blijkt de Commissie niet in staat met een begrotingsvoorstel te komen dat een stijging van minder dan 40% behelst. Het Parlement en de Raad moeten dus de prioriteitenslag echt uitvechten. De Commissie blijft angstig buiten schot.

Met de Raad is het niet veel beter gesteld. De leden van de Begrotingsraad, soms staatssecretarissen, soms hoge ambtenaren, missen het politieke gewicht om binnen de Raad of met het Parlement echt te onderhandelen. De begroting wordt door hen niet gezien als een beleidsinstrument, maar als een lijst van inkomsten en uitgaven, waarbij het erop aankomt de nationale uitgaven ten behoeve van die Europese inkomsten door Europese uitgaven meer dan gecompenseerd te krijgen. De jaarlijkse strijd om de centen van het Regionaal Fonds levert in dat licht fraaie staaltjes gemeenschapszin op. Echt Europees beleid interesseert de Begrotingsraad niet in het minst en omdat een dergelijke interesse ook bij de overige deelraden ontbreekt kan men zeggen dat het begrotingsbeleid van de Gemeenschap het „juste retour“-beginsel van mevrouw Thatcher al lang als kenmerk had, zij het met het niet geringe onderscheid dat dit beleid gebaseerd was op de „status quo“.

Als mevrouw Thatcher haar zin krijgt, of zelfs als het compromis van Luxemburg toch overeind blijft, dan belooft de strijd in de Begrotingsraad over de verdeling van de resterende koek buitengewoon interessant te worden. Voor de Nederlandse schatkist, gezien de huidige, meetbare financiële voordelen van het EG-lidmaatschap, geen al te lokkend perspectief.

En dan is er nog de Europese Raad, het superorgaan dat Giscard's prijs was voor het bewilligen in de rechtstreekse

verkiezingen. Het ziet er ondanks het mislukken van de toppen van Dublin en Luxemburg naar uit dat die rechtstreekse verkiezingen duur zijn betaald. Niet alleen omdat die Europese Raad zich aan de voor normale raden voorziene procedures onttrekt, maar ook omdat de gewone raden door het simpele bestaan van de Europese Raad steeds minder tot besluitvorming in staat zijn en communautaire problemen naar dit nauwelijks of niet-communautaire bovenste niveau opschuiven. De in betekenis groeiende leningenpolitiek van de Gemeenschap, de Britse bijdrage en wie weet straks de landbouwpolitiek worden daardoor buiten de bestaande kanalen om geregeld. De begrotingsstrategie leed schipbreuk doordat er kort na de vergadering van de Begrotingsraad van 23 november jl. een Europese Raad in Dublin was. Bewijs opnieuw dat de Gemeenschap in toenemende mate moeite heeft als Gemeenschap te functioneren? Jazeker.

### Slot

In dat licht is het goed zo halverwege 1980 nog eens te bekijken waar de strategie voor de begroting voor 1980 ons gebracht heeft. Het feit dat die begroting er nog steeds niet is, en nu als probleem is ondergebracht in het pakket van problemen dat van raadsvergadering tot raadsvergadering onoplosbaar blijft, stemt niet tot optimisme. Maar toch is er, ondanks die afwezigheid van een begroting voor 1980, het een en ander gebeurd:

- de landbouwpolitiek, of beter, het gebrek aan gemeenschapsbeleid met betrekking tot de zuiveloverschotten, is met succes onder de aandacht van de kiezers gebracht. Gundelach en de Landbouwraad, zij het de laatste nog slechts in beginsel, hebben daar hun voordeel mee gedaan en de melkveehouders voelen zich gewaarschuwd;
- de Raad heeft, mede dank zij een nacht van overleg, met het Parlement, moeten constateren dat het Parlement net zoveel begrotingsautoriteit is als de Raad. De voor de Raad vervelende consequentie is dat de Begrotingsraad nu ook volledig Raad moet kunnen worden;
- de positie van de Commissie is door de gang van zaken tijdens de begrotingsbehandeling, men zou bijna willen zeggen ondanks de rol van de Commissie tijdens die behandeling, versterkt;
- het Parlement heeft even bewezen dat het, als het er echt op aankomt, kan bestaan.

Daarmee is niet gezegd dat Europa nu al gered is. De komende begrotingsbehandeling 1981 zal daarom opnieuw volgens het voor 1980 ontworpen boekje moeten gebeuren.

Piet Dankert