



De volgende „ernstigste crisis” van de EG

DR. P. DANKERT*

Het is opvallend rustig op het EG-front dezer dagen. Na het akkoord van 30 mei met het Verenigd Koninkrijk over de tijdelijke plafonnering van de Britse bijdrage aan de Gemeenschapsbegroting en de landbouwbeslissingen voor het oogstjaar 1980-1981 van die zelfde datum, zijn de forse najaarsstormen gaan liggen. Toen in juli jl. ook nog het Europese parlement de eerder verworpen begroting voor 1980 vrijwel ongewijzigd aanvaardde kon „Brussel” onbezorgd met vakantie.

Vermoedelijk is intussen — in ieder geval in Bonn, misschien ook in Parijs — hard doorgewerkt aan het scenario voor de orkaan die de Gemeenschap de eerste helft van 1981 zal moeten treffen en ons pas mag verlaten als er een nieuwe landbouwpolitiek is, of op zijn minst een nieuwe verdeling van begrotingslasten en begrotingslasten over de lidstaten. De „ernstigste crisis” van de Gemeenschap staat dus opnieuw voor de deur. Het is waarschijnlijk dat deze nieuwe „ernstigste crisis” ernstig genoeg zal worden om een gedegen voorbereiding erop te rechtvaardigen.

Verzware van de Nederlandse lasten

Op 27 augustus 1979 toonde minister Van der Stee, toen nog met veel plezier op Landbouw, zich tegenover de Tweede-Kamercommissie van Buitenlandse Zaken „erg blij” met de financiële consequenties van de Europese landbouwpolitiek, „niet alleen voor de positie van de landbouwers, maar ook voor de positie van de betalingsbalans en alles wat daarmee samenhangt” 1). Die vreugde van Van der Stee was in die dagen vooral het verdriet van zijn huidige Engelse collega van Financiën, maar is inmiddels vooral een Duitse zorg geworden. Het ziet er dan ook naar uit dat de Nederlandse vreugde snel in boeren- en betalingsbalansverdriet om zal slaan. Het is zeer goed mogelijk dat Nederlandse bewindslieden — in het eerste halfjaar van 1981 valt ons het voorzitterschap van de EG-ministerraad toe — de besluiten tot stand zullen moeten brengen die onze baten uit de gemeenschappelijke landbouwpolitiek aanzienlijk zullen reduceren.

Die baten zijn niet gering. Een recente Britse studie, die voorbijgaat aan de baten voor de betalingsbalans, schat het inkomen dat onze agrariërs in 1978 aan de landbouwpolitiek van de Gemeenschap dankten op f. 5,6 mrd., een bedrag dat ruim opweegt tegen de f. 3,5 mrd. die de landbouwpolitiek de consument zou kosten 2). Ook in begrotingscategorieën gerekend is het beeld voor Nederland gunstig. „Van de totale landbouwpot voor het markt- en prijsbeleid vloeit circa 14% naar Nederland toe, terwijl wij daaraan in feite ruim 9% bijdragen”, aldus minister Van der Stee tijdens de al eerder aangehaalde commissievergadering. De Europese Commissie zelf schat het voordelig saldo voor Nederland in de Europese begroting voor 1980 op 425 mln. rekeneenheden (ERE) en voor 1981, de kosten van de Britse regeling buiten beschouwing gelaten, op 560 mln. ERE. In recentere berekeningen werd, onder het buiten beschouwing laten van de kosten van de centrale administratie, voor 1980 zelfs een bedrag van 610 mln. ERE becijferd 3).

Al die cijfers geven noch een volledig, noch een verantwoord beeld van de Nederlandse ontvangsten uit en bijdragen aan de Europese begroting. Zo komt bijvoorbeeld door Westduitse interventiebureaus opgekocht Nederlands melkpoeder op de batenkant van de Duitse rekening terecht en figureren in Rotterdam geïnde landbouwheffingen of invoerrechten aan de lastenkant van de Nederlandse rekening, ook als deze producten niet bestemd zijn voor Nederlandse afnemers.

Met de verdere belasting van die Nederlandse rekening is eind mei een begin gemaakt door de financiële gevolgen van het akkoord over de hoogte van de Britse netto bijdrage in 1980 en 1981. Naar Duitse berekening kost het akkoord met Engeland Nederland zo'n f. 300 mln., waarvan ongeveer de helft op de begroting van 1981 zal drukken, en de rest in 1982 en 1983 betaald zal moeten worden 4). De volgende rekening wordt al voorbereid. De gevolgen van het akkoord met Engeland voor de eigen middelen van de Gemeenschap — het gaat om bijna 2,6 mrd. ERE — maken ingrijpen in de structuur van de Gemeenschapsuitgaven onvermijdelijk.

Ingrijpen in de Gemeenschapsuitgaven

Reeds vóór de overeenkomst met het Verenigd Koninkrijk was de eigen-mid-delensituatie weinig florissant. Hoewel op het punt van de invoerrechten in 1979 nog een flinke meevaller kon worden geboekt, zit een verhoging van de inkomsten uit die post door de nieuwe GATT-overeenkomst van 1979 er nauwelijks meer in. En heffingen op de uitvoer van de suiker zoals die in de afgelopen maanden geïnd kon worden, komen ook slechts eens in de tien jaar voor. Blijft over de 1% BTW — in 1971 besloten en in 1980 voor het eerst in de begroting ingevoerd door alle negen de lidstaten. In het begrotingsjaar 1979 kwam, door een vrij scherpe stijging van de landbouwuitgaven aan het eind van het jaar het z.g. uitputtingspercentage voor dat ene procent BTW al boven de 80. Hoewel de Commissie in 1981 denkt onder die 1% te blijven zou het voorbarig zijn dat nu reeds te geloven. Met name door de voor de regeling met het Verenigd Koninkrijk noodzakelijke ruim 1 mrd. ERE komt de Commissie in de ontwerpbegroting 1981 al tot een uitputtingspercentage van 95, m.a.w. de marge tussen de beschikbare middelen en geplande uitgaven is versmald tot ruim 500 mln. ERE.

Daarbij is, zoals gebruikelijk, nog geen rekening gehouden met de kosten van een akkoord over de landbouwprijzen en aanverwante maatregelen voor het oogstjaar 1981-1982. De kosten van het voor het huidige oogstjaar afgesloten akkoord bedragen volgens de meest voorzichtige schatters 1.200 mln. ERE, waarvan ongeveer de helft voor rekening komt van de begroting voor 1980. Daarnaast is er dan nog de autonome, uit bestaande verordeningen voortvloeiende kostenstijging bij de landbouwpolitiek. De Commissie heeft in de ontwerp-begroting voor de kostenstijgingen bij interventie (los van de prijs dus), opslag en uitvoerrestituties een voorzichtige 12%-stijging aangehouden. In de periode 1974-1979 lag die stijging gemiddeld boven de 20% en er is geen reden te veronderstellen dat 1981 zonder ingrijpende beleidswijzigingen een veel lager

* Vice-voorzitter van het Europese Parlement.

1) *OCV over uitwerking en toepassing van de verdragen tot oprichting van de EEG en Eurotom*, Handelingen Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 27 augustus 1979, blz. 1354.

2) C. N. Morris, *The common agricultural policy*, Institute for Fiscal Studies, Londen, 1980, tabel 5.

3) *Cijfers betreffende de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschappen, 1980-1982*, werkdokument van de Commissie, 30 mei 1980, nr. SEC (80) 770/3.

4) *Europe*, 9 en 10 juni 1980.

stijgingspercentage te zien zal geven. Buiten Brussel houdt men dan ook ernstig rekening met een zware financiële crisis in de Gemeenschap kort na de zomer van 1981.

Duitse zorg

Voorals Bonn is bezorgd. De Westduitse regeringswoordvoerder Klaus Bölling zei kort na het financieel akkoord met de Britten al: „Iedereen voelt dat de zaak zich richting afrond beweegt” 5). Naar goed SPD-gebruik werd de gemeenschappelijke landbouwpolitiek als de schuldige aangewezen, al was het dan dit keer omdat die landbouwpolitiek een snelle afsluiting van de politiek zo belangrijke toetredingsonderhandelingen met Spanje en Portugal in de weg staat. President Giscard d'Estaing heeft openlijk uitgesproken dat die onderhandelingen maar vertraagd moeten worden, waarschijnlijk omdat hij het zich noch kan permitteren de voor Spanje beduchte (wijn)boeren tegen zich in het harnas te jagen, noch over de middelen beschikt om de kosten van de toepassing van de huidige landbouwverordeningen op met name Spanje te financieren. Zo wordt bijvoorbeeld geschat dat de wetgeving van de EG m.b.t. de olijfolie door de Spaanse toetreding 1,5 mrd. ERE duurder per jaar zou worden.

Het Duitse kabinetsbesluit van 4 juni, dat nodig was om de tegenstribbelende minister van Financiën zijn verzet tegen het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken geaccepteerde akkoord met het Verenigd Koninkrijk op te doen geven, geeft van die Duitse bezorgdheid aardig blijk: de overeenkomst met het Verenigd Koninkrijk wordt weliswaar aanvaard, maar tegelijkertijd werd de Gemeenschap meegedeeld dat „structurele aanpassingen” nodig zijn, en dan in het bijzonder „doeltreffende maatregelen om een eind te maken aan de structurele overschotten in de landbouw”.

Dat kan alleen op de voor Nederland zeer interessante zuivelsector slaan 6). De Bondsregering liet geen ruimte voor twijfel: Nederland en andere rijke profiteurs van de gemeenschapskas moeten inleveren of, in de beleefdere termen van het regeringscommuniqué: „De federale regering gaat van het beginsel uit dat deze maatregelen moeten leiden tot zodanige herverdeling van de lasten in de Gemeenschap dat deze niet meer uitsluitend gedragen worden door enkele lidstaten (na het akkoord met het Verenigd Koninkrijk is de Bondsrepubliek de enige lidstaat die echt zware lasten draagt — PD) terwijl andere, die in niet minder slechte economische omstandigheden verkeren, belangrijke netto bijdragen van de Gemeenschap ontvangen. In die context moet de vraag gesteld en onderzocht worden of men de instelling van een plafond voor één lidstaat niet tot de anderen moet uitbreiden en of een iden-

tiëk beginsel niet eveneens toegepast zou moeten worden op de lidstaten met een netto batig saldo.” 7).

Die netto ontvangers „in niet minder slechte economische omstandigheden” zijn gauw opgespoord: België, Denemarken, Luxemburg en Nederland. Gevieren halen ze in 1980 1,5 mrd. ERE meer uit de EG-begroting dan ze erin stoppen, een paar honderd miljoen meer dan de Bondsrepubliek netto bijdraagt. De Westduitse suggestie is niet ongevaarlijk, omdat de financiële belangen van de grote EG-lidstaten hier redelijk parallel lopen en een beslissing tegen de belangen van de kleintjes in, desnoods op een toch op vrijwel alle punten door Schmidt en Giscard gedomineerde Europese Raad, daardoor snel te nemen is.

Voor de EG dreigen echter ook aanzienlijke gevaren. Zoals reeds opgemerkt geven de nationale bijdragen aan en inkomsten uit de begroting geen goed beeld van de rechtstreekse financiële voor- en nadelen van een nationale schatkist van het EG-lidmaatschap. Een dergelijke berekening is alleen goed te maken als de binnengrenzen in de Gemeenschap weer echte grenzen worden. Bovendien geven de netto voor- of nadelen uit de Gemeenschapsbegroting in het geheel geen beeld van het totaal aan de financieel-economische voor- en nadelen die uit het lidmaatschap van de EG voortvloeien. Dat Bonn in het verleden met de EG-landbouwpolitiek akkoord is gegaan is tot nog toe altijd verklaard uit het feit dat de baten voor de Duitse industrie van een gemeenschappelijke markt meer dan ruimschoots opwegen tegen de kosten van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) voor de Duitse schatkist. De netto inkomsten of kosten van de EG-begroting per lidstaat zijn daarom een slechte basis voor plafonnering.

Daarnaast is plafonnering op zich een slechte zaak. Men kan het onmiddellijk met de Bondsrepubliek eens zijn dat de huidige verdeling van begrotingsbaten en lasten in de Gemeenschap niet verdedigbaar is. Te veel baten vallen, als gevolg van het feit dat zo'n 70% van de begroting naar de landbouwpolitiek gaat, door de „zware” marktordeningen aan de boeren ten noorden van de Loire toe. De middelen die aan de zuidelijke regio's toevloeien, via de landbouwpolitiek, het Regionaal Fonds, het Sociaal Fonds en de leningen, blijven daarbij achter en zijn verre van voldoende om bij te dragen aan de overbrugging van de ontwikkelings- en vervoerskloof tussen Noord- en Zuid(-Europa) (het Verenigd Koninkrijk en Ierland moeten in dit verband bij het Zuiden worden gerekend).

Alleen door een vergroting van de eigen middelen van de Gemeenschap van de huidige schamele 1% van het BNP van de lidstaten tot 3 à 4%, en dan hebben we nog niet met Spanje gerekend, zou op zinnige wijze gewerkt kunnen worden

aan wat in de Europese-stukken taal „economische convergentie” genoemd wordt. Geen „noordelijke” minister (van Financiën) is tot zo'n financiële inspanning bereid. De strijd die Bonn nu wil strijden gaat niet over de voor een doeltreffend convergentiebeleid noodzakelijke 60 à 80 mrd. ERE, maar over op zijn hoogst het bedrag dat nodig is om de Spaanse olijfolie in de EG-marktordeningen niet anders te behandelen dan de Italiaanse. De gemeenschappelijke markt in zuivelproducten zou die operatie niet overleven. De Westduitse minister van Landbouw, Ertl, wees onlangs nog in die richting toen hij verklaarde dat nationale financiering van de Duitse landbouw aanzienlijk voordeliger voor de Duitse schatkist is dan Gemeenschapsfinanciering.

Zuiveloverschotten

Afwijzing van de plafonneringsgedachte hoeft geen ontkenning te betekenen van het probleem dat de Bondsregering tot die gedachte gebracht heeft: de crisis in de landbouwpolitiek van de EG die tot uitdrukking komt in de structurele overschotten op de zuivelmarkt. De Gemeenschap zit al jaren met een aanmerkelijk overschot aan zuivelproducten, een overschot dat door een jaarlijkse produktiestijging van ruim 2% en een stagnerende consumptie snel toeneemt. In 1979 bedroeg het overschot al ruim 15 mln. ton melk, ofwel de totale productie van elke achtste koe. Omdat ook op de wereldmarkt weinig vraag naar zuivelproducten is, moeten de voorraden met kunst- en vliegwerk gesleten worden. In de ontwerp-begroting 1981 worden de kosten daarvan geraamd op 4,5 mrd. ERE: ruim 2,5 mrd. ERE voor de export-subsidies en nog eens 2 mrd. ERE voor de afzet aan kippen, kalveren en menselijke consumenten op de EG-markt zelf. In 1976 bedroegen de totale kosten nog 2 mrd. ERE. In 1979 was het, dank zij een kostbaar uitvoerbeleid van commissaris Gundelach, al 4,5 mrd. ERE geworden. Dat de raming voor 1981 gelijk is aan de realisatie van 1979 geeft te denken; 1981 zal wel duurder worden.

Zelfs de ministers van Landbouw zijn tot de conclusie gekomen dat het zo niet meer kan. Ze hebben overeenstemming bereikt over het beginsel van een afdoende strafheffing op boven het huidige kwantum geproduceerde melk. Overeenstemming over de modaliteiten van die heffing is echter veel moeilijker, gezien de

5) *Der Spiegel*, 16 juni 1980.

6) Al moeten we er rekening mee houden dat ook de graanproductie in de Gemeenschap, mede door de invoer van vervangende produkten in de veevoedersfeer, in de komende jaren een produktie met structurele overschotten wordt.

7) *Europe*, 7 juni 1980.

grote verschillen binnen de Gemeenschap (en ook binnen de lidstaten zelf), in bedrijfsoppervlakte, bedrijfsvoering en produktiviteit per koe. In feite gaat het bij de invulling van de „superheffing” om de vraag of het garantiebeleid in de landbouw ook een sociaal beleid moet zijn of dat efficiency de doorslag moet blijven geven.

De gedachte ligt voor de hand dat de Bondsregering met het oog op de eigen en de Franse verkiezingen die keus open heeft willen laten en het financieringsplafond als uitweg heeft gekozen. Gezien de mededelingen in het communiqué over de wenselijkheid van een onderzoek naar de mogelijkheden van plafonnering van de baten uit de EG-kas kan men alleen maar concluderen dat de keus al gemaakt is: tegen de door Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk bepleite

„efficiency” en vóór de vooral door de Fransen gewilde sociale component in het garantiebeleid.

Gezien de zeer fundamentele meningsverschillen over de invulling van de „superheffing” valt niet te verwachten dat de ministers van Landbouw in het voorjaar van 1981 zonder druk van buitenaf tot een oplossing komen. Frankrijk en de Bondsrepubliek samen zouden die druk kunnen uitoefenen en daarbij steun kunnen vinden bij Engeland, dat zijn bezwaren tegen de „superheffing” in zou kunnen slikken in ruil voor een EG-beleid dat de Britse netto bijdrage ook na 1981 binnen redelijke proporties houdt.

De maanden na de Franse presidentsverkiezingen zijn uitermate geschikt voor zo'n operatie, omdat tegen die tijd ook bekend zal zijn in welke herfstmaand van 1981 de uitgaven van de Gemeenschap de

maximale inkomsten gaan overtreffen. De door de Commissie in juli ingediende ontwerp-begroting biedt, ondanks de te lage raming van de autonome groei van de landbouwuitgaven, nu al onvoldoende ruimte voor de jaarlijkse prijzenronde en buiten de landbouw is, door het geringe volume van de overige uitgaven, ook weinig te halen. Zo weinig zelfs dat de Commissie geen kans zag het Sociaal Fonds reëel te laten groeien en de voedselhulp en de onderzoeksprogramma's flinke veren moesten laten.

Nederlands voorzitterschap

De problemen waarvoor minister Van der Klaauw komt te staan als hij per 1 januari de voorzittershamer overneemt van de dan naar de Europese Commissie

overstekende Luxemburger Thorn, zijn groot genoeg om wie dan ook boven het hoofd te groeien. Het belangrijkste lijkt op dit moment dat het Nederlandse voorzitterschap voorkomt dat de problemen door een Frans-Duits onderonsje worden geregeld. De voorzitter zal moeten proberen de besluitvorming over de structurele overschotten in de landbouw — voorlopig toegespitst op de „superheffing” maar daartoe gezien de financiële toestand niet beperkt — zich binnen de daarvoor geschapen gemeenschappelijke besluitvormingsstructuur af te doen spelen. Het is daarbij van groot belang dat de Raad van ministers van Financiën de financiële kaders aangeeft waarbinnen de ministers van Landbouw zich hebben te bewegen.

Tegelijk zal Nederland naast eigen gedachten over de inhoud van de besluiten in de komende maanden voorzittersgedachten over acceptabele compromissen moeten ontwikkelen. Dat vraagt waarschijnlijk om een sterkere inschakeling van ambtenaren van Financiën en Landbouw in het verkeer met het EG-buitenland dan het departement van Buitenlandse Zaken lief is, maar daar moet dan maar goed gecoördineerd worden. Zowel de Nederlandse als de voorzittersvoorstellen moeten a. reeds in 1981 bezuinigingen kunnen verwezenlijken in de orde van grootte van 1 mrd. ERE; b. aanzetten geven voor de voor 1982 voorziene structurele ombouw van beleid en begroting; en c. de gemeenschappelijkheid van de landbouwmarkt over-eind houden en versterken.

Als we erin slagen deze voor de toekomst van de EG vitale vraagstukken tot een begin van oplossing te brengen, kunnen we onze positie in de EG aanmerkelijk versterken en tegelijk een belangrijke bijdrage leveren aan de doorbreking van de zich op tal van terreinen manifesterende Frans-Duitse overmacht.

De voortekenen zijn evenwel niet gunstig. De Nederlandse positie in de EG is op dit moment zeer zwak: noch de bewindsman van Buitenlandse Zaken, noch diens met de coördinatie van het EG-beleid belaste staatssecretaris geniet enig gezag. Daar komt nog bij dat als de Nederlandse Tweede-Kamerverkiezingen volgens schema gehouden worden het voorzitterschap deels in de verkiezingstijd, deels in de demissionaire periode van het kabinet valt.

In vroeger dagen konden dit soort handicaps nog wel eens worden overwonnen door de steun van een sterke Commissie. Op dit moment is er evenwel geen sterke Commissie en van de nieuwe Commissie, die per 1 januari aantreedt, is alleen nog de voorzitter bekend. Die nieuwe Commissie zit al wel met een moeilijke opdracht: de Europese Raad heeft de Commissie opgedragen per 1 juli met voorstellen tot herstructurering van de begroting te komen, die ertoe moeten leiden dat het vraagstuk van de Britse bijdrage in 1982 niet opnieuw hoeft te

worden gesteld. Of de nieuwe Commissie door voorzitter Thorn binnen zes maanden tot een zodanige eenheid kan worden gesmeed dat er zinnige voorstellen op tafel komen, moet worden afgewacht.

Juli 1981 is echter voor het Nederlandse voorzitterschap, en voor de problemen waar het nu al om gaat, te laat. Het is daarom des te meer te betreuren dat Nederland, door het tekort aan Nederlandse ambtenaren op Brusselse sleutel-

posten zo weinig toegang heeft tot de voorbereidende ambtelijke discussie in het Berlaymontgebouw. We zullen dus vooral op eigen kracht deze „ernstigste crisis” in het bestaan van de Gemeenschap te lijf moeten. Als de kracht niet te mobiliseren valt mag gids Van der Klaauw ons het komende halfjaar naar Klaus Böllings afgrond leiden.

Piet Dankert