



Vervangend beleid in de EG

DRS. H. NOTENBOOM*

Inleiding

Terwijl er in alle EG-lidstaten op nationaal niveau consensus lijkt te bestaan over de wenselijkheid de collectieve uitgaven en de collectieve lastendruk te beperken, wordt — naar de mening van een aantal regeringen — in het budget van de EG weinig terughoudendheid betracht. Zonder betere besluitvormingsprocedures bij de totstandkoming van de begroting zal die ontwikkeling vastlopen. Toch mogen, ook op begrotingsgebied, initiatieven niet worden geblokkeerd.

Er is daarom vindingrijkheid en politieke wil nodig om de financiële ruimte voor Europese politiek te vinden zonder de gemiddelde lastendruk voor de burgers op te voeren. Het begrip „vervangend beleid” is daarmee aan de orde: het „europeaniseren” van (delen van) nu nog nationaal opgezette en gefinancierde beleidsonderdelen.

Conflicten tussen Raad van Ministers en Europees Parlement — te zamen de begrotingsautoriteit — zullen hierbij niet zijn te vermijden. De Raad zal meer de nationale belangen verdedigen, terwijl het Parlement de ontwikkeling van de EG wil bevorderen. Een afweging zal daarom nodig zijn.

Wat wél en wat niet?

De eerste vraag die aan de orde komt bij een beschouwing van de Europese begroting is, welk soort uitgaven op Gemeenschappelijk niveau behoren te worden gefinancierd. Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie *Over de toekomst van de Europese begroting* hierover zijn visie neergelegd 1). Hoewel deze resolutie het bestuderen waard is, heeft het Parlement nog geen reactie van de Raad van Ministers daarop vernomen.

De bevoegdheden voor de Gemeenschap inzake de uitgaven moeten, volgens de resolutie, met de volgende taken verband houden 2):

- ten aanzien van buitenlandse betrekkingen: internationale ontwikkelingshulp;
- ten aanzien van sociale zekerheid: werkloosheid, invaliditeit en lichamelijke handicaps, omscholing, het scheppen van arbeidsplaatsen;
- ten aanzien van het onderwijs: be-

roepsopleiding van jongeren, met name kinderen van seizoenarbeiders;

— ten aanzien van de woningbouw: huisvesting voor seizoenarbeiders;

— ten aanzien van de economische dienstverlening:

- landbouw: ondersteuning van de markt en structurele maatregelen;

- visserij: structurele maatregelen;

- industrie: reorganisatie in de sectoren kolen, ijzer en staal, scheepsbouw, textiel. Tevens onderzoek en ontwikkeling op het gebied van telecommunicatieverbindingen, ruimtevaart en dataverwerking. Verder standaardisatie van technische maatstaven en normen;

- energie: het aanleggen van voorraden, onderzoek en ontwikkeling;

- verkeer: grensoverschrijdende infrastructuur;

- regionaal: investerings- en werkgelegenheidsstimulering;

- milieubeheer: onderzoekprojecten;

- stimulering van algemeen onderzoek: ontwikkelingen op economisch en militair terrein;

— financiële verevening;

— overige uitgaven, zoals hulp bij rampen.

Hoewel de genoemde gebieden erg globaal zijn omschreven, loont het toch de moeite in Gemeenschappelijk overleg onderwerpen te preciseren en te selecteren. Het zou daarom van belang zijn wanneer, bij voorbeeld op Nederlands initiatief, een discussie tussen Europees Parlement en Raad kan worden aangezwengeld.

Financiële verevening

Een belangrijke hinderpaal die een communautair beleid in de weg staat, is het verschil in financiële draagkracht tussen de leden. Het Europees Parlement heeft daar bij verschillende gelegenheden op gewezen en voorstellen gedaan om tot een verevening van bijdragen te komen. Zo werd in 1979 een resolutie ingediend waarin werd voorgesteld een stelsel van financiële verevening te ontwerpen, gebaseerd op het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking. Het Parlement stelde in deze resolutie van oordeel te zijn dat op deze wijze „op doeltreffende wijze kan worden

bijgedragen tot de met de verschillende vormen van Communautair beleid nagestreefde convergentie”.

Deze resolutie was geen gelukkig vervolg beschoren. Opnieuw nam de Raad geen standpunt in. Men kan zich afvragen of het ontbreken van voldoende communautaire zeggenschap over het financieel-economisch beleid in de lidstaten al ver genoeg is gevorderd om een dergelijke financiële verevening te rechtvaardigen, maar ook hier nam de Raad niet de moeite zijn reactie te geven over de wenselijkheid van een verevening.

Vervangend beleid

De EG is er niet om nieuwe uitgavensoorten te scheppen, maar om taken uit te voeren die in Gemeenschappelijk verband krachtiger, efficiënter of goedkoper zijn te verrichten. Gemeenschapsuitgaven dienen derhalve nationale uitgaven te vervangen.

Op deze regel van het vervangend beleid bestaat echter een uitzondering. Uitgaven voor de Europese regionale politiek zijn doorgaans additioneel in plaats van vervangend. In elk budget moet echter plaats zijn voor het solidariteitselement: sterk komt op voor zwak, mede om de samenhang van het geheel in stand te houden. De hulp via het Regionaal Fonds moet dan wel communautair beleid zijn dat door alle lidstaten wordt gedragen.

Door de Nederlandse regering is aan de gedachte van vervangend beleid in het verleden aandacht besteed. In 1979 merkte bij voorbeeld minister Andriessen naar aanleiding van een Kamervraag op dat te veel communautair beleid in feite additioneel is aan het nationale beleid 3). De Nederlandse regering, zo stelde Andriessen, zal er naar streven in toenemende mate het communautair beleid vervangend van karakter te doen zijn.

De Europese Commissie wees er in die tijd echter op dat de overdracht van een uitgave van nationaal naar communautair niveau niet gemakkelijk is aan te tonen, alleen al omdat het zeer moeilijk is na te gaan in hoeverre een nationaal beleid zich zou hebben ontwikkeld bij het ontbreken van ontwikkelingen in de EG 4). Wel zegt de Commissie van mening te zijn dat een diepgaander onderzoek naar het vervangende en additionele karakter van de communautaire uitgaven wenselijk is dan thans in het kader van de algemene begro-

* De auteur is lid van het Europees Parlement.

1) De resolutie behorende bij het rapport-Pfennig. Zie het *Publicatieblad der Europese Gemeenschappen*, C 172, 13 juli 1981, blz. 54.

2) De resolutie baseerde zich vooral op de bevindingen van het MacDougall-rapport, welke in opdracht van de Commissie van de Europese Gemeenschappen een studie verrichtte over de gewenste ontwikkeling van de EG-begroting.

3) Zie het aanhangsel van de Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 1062, blz. 2123/2124.

4) *Publicatieblad der Europese Gemeenschappen*, C 164, 2 juli 1979, blz. 8.

tingsproblemen jaarlijks plaatsvindt.

Zover is het helaas echter niet gekomen. Het is mijns inziens dringend gewenst dat Nederland in deze richting snel initiatieven ontplooit. Hier volgen drie voorbeelden van gebieden die verschillende „europeaniseringsmogelijkheid” hebben: het landbouwgarantiebeleid, de ontwikkelingshulp en de sociale politiek.

Landbouwgarantiebeleid

Het landbouwgarantiebeleid heeft het nationale beleid volledig vervangen. Het neemt meer dan 65% van de begroting van de EG in beslag.

Ondanks het aanzienlijke beslag van het landbouwbeleid op de communautaire begroting onttrekt het zich grotendeels aan financiële controle. Begrotingsnormen voor de zogenaamde „verplichte uitgaven” bestaan niet. De begroting volstaat met de registratie van de financiële uitkomst van de besluiten van de landbouwministers en de ontwikkeling der wereldmarktprijzen.

Wel heeft het Europese Parlement haar invloed aangewend om op dit terrein van het budget tot een wat strakkere normering te komen. Het invoeren van een soort terugkoppeling bij overschrijding van produktiedrempels naar prijsvaststelling kan als een eerste aanzet worden beschouwd. Nadere gedachten hierover worden momenteel in de begrotingscommissie bestudeerd.

Ontwikkelingssamenwerking

Juist Nederland — met zijn relatief grootste bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking — kan op dit terrein een voortrekkersfunctie vervullen voor verdergaande europeanisering van beleid. Het jaarlijkse niveau van onze ontwikkelingsbijdragen bedroeg in 1980 en 1981 respectievelijk 1,03 en 1,08% van het nationale inkomen. Dit niveau ligt ver boven de OECD-norm van 0,7% van het bruto nationale produkt. De ontwikkelingshulp bevat niet alleen de rechtstreeks door Nederland uitgegeven middelen, maar ook de ontwikkelingshulp die loopt via de VN, IDA, Wereldbank en andere multilaterale financieringsinstellingen. Tevens worden aan Nederland toegekende middelen van de EG t.b.v. ontwikkelingslanden tot de nationale ontwikke-

lingsinspanning gerekend. De norm die het bedrag aan ontwikkelingshulp aangeeft, blijft door verschuiving naar de EG-begroting dus ongewijzigd. Als het vervangende beleid slaagt, betekent dit dus alleen een verschuiving van posten van de nationale naar de EG-begroting. Het vaststellen van een percentage voor ontwikkelingshulp blijft natuurlijk een nationaal te nemen besluit. Met bovenstaande is nog niet gezegd dat alleen een volledig gecommunautiseerde aanpak de enige mogelijkheid zou zijn tot Europese initiatieven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Ook harmonisatie en coördinatie van de nog op nationaal niveau verstrekte ontwikkelingshulp kan van de grootste betekenis zijn. Het Nederlandse besluit om de door de EG aan Nederland toe te rekenen bestede bedrag aan ontwikkelingssamenwerking, bij de berekening van het plafond van ontwikkelingsgeldten te betrekken, leidt al tot een automatisch mechanisme tot europeanisering van beleid.

Sociale politiek

In de begroting 1983 van de EG kende het EP de hoogste prioriteit toe aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Met instemming van de Raad is besloten de middelen aan het Europees Sociaal Fonds (ESF) aanzienlijk uit te breiden. Wel moet worden erkend dat het gros van de instrumenten ter bestrijding van de werkloosheid zich in handen van de nationale regeringen bevindt. Conjunctuurimpulsen kan de EG niet geven, omdat het Verdrag verplicht tot evenwicht tussen lopende uitgaven en lopende inkomsten. De middelen die de Gemeenschap wél heeft, liggen voor een groot deel buiten het budget. Gedacht moet worden aan coördinatie van het beleid der lidstaten, acties binnen het Europees Monetair Stelsel, vaststelling van de voorwaarden waaronder arbeidstijdverkorting mogelijk is e.d.

Wil van een vervangend beleid sprake zijn, dan zal verhoging van het bedrag voor het ESF, nationaal zijn weerslag moeten vinden in de begroting. Zeker in een tijd van uiterst stringent begrotingsbeleid is het van het grootste belang dat er een goede besluitvormingsprocedure bestaat of wordt ontwikkeld. Wanneer de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid twee posten op zijn begroting kan afwegen waarvan

een op nationaal en de ander op Europees niveau wordt uitgegeven, vereenvoudigt dit de besluitvorming.

Maar zover is het nog niet. Coördinatie vindt plaats via de coördinatiecommissie voor de EG binnen de regering onder leiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, met een sterke invloed van het Ministerie van Financiën. Naar mijn ervaring wordt verhoging van het EG-budget daarvoor behandeld als ware het de verhoging van een nationale begrotingspost buiten het afgesproken kader, waartegen de Minister van Financiën in beginsel altijd bezwaar heeft. Het gaat echter niet om een soort uitgavenverhoging voor Buitenlandse Zaken, maar om de vraag of Nederland een groter deel van het beleid ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid op communautair niveau wil voeren, en de aandacht dus minder op nationaal niveau wil richten. Bij deze keus speelt de minister van Sociale Zaken een centrale rol. Zijn stem is dan zeker zo belangrijk als die van zijn collega van Financiën.

De praktijk is anders. De middelen van het ESF, die uit „Brussel” komen, worden door het Ministerie van Financiën geïncasseerd en komen niet als inkomsten op de begroting van Sociale Zaken terecht. Dit remt de bereidheid tot europeaniseren bij Sociale Zaken. Ik heb dan ook de indruk dat het ESF grotendeels in het verlengde wordt gezien van het Europees Regionaal Fonds, dit in verband met het herverdelende karakter ervan, en niet als vervangend beleid dat bevoegdheden naar het communautaire niveau overhevelt. Analoge redeneringen kunnen worden opgezet over energiebeleid, onderzoeksuitgaven en industriepolitiek. Die uitgaven zijn echter momenteel in het EG-budget minder omvangrijk.

Slotsom

Tenzij duidelijke afspraken worden gemaakt, zullen conflicten tussen het Europees Parlement en de Raad van Ministers over de begrotingsgeldten van de EG blijven bestaan. Het wordt tijd duidelijke afspraken te maken op welke terreinen Europees beleid nationaal beleid moet gaan vervangen.

H. Notenboom