

De Duits-Duitse handel en de kosten voor de EG

Ontstaan van de situatie

Na de tweede wereldoorlog werd Duitsland verdeeld in vier zones: een Franse, een Britse, een Amerikaanse en een Russische zone. In de Potsdammer-overeenkomst aangaande deze zones werden op 2 augustus 1945 enkele principes vastgelegd, die bepalend zijn gebleken voor de huidige structuur van de Duits-Duitse handel. Eén van de principes uit deze overeenkomst luidde: "...during the period of occupation Germany shall be treated as a single economic unit. To this end common policies shall be established".

Het lag in de bedoeling in de vier zones een gemeenschappelijke economische politiek te voeren. Al snel bleek dit echter onmogelijk vanwege de uiteenlopende opvattingen van de geallieerde bondgenoten. Dit betekende dat er een gescheiden proces van politieke en economische integratie in de drie west-zones en de oostzone plaatsvond, hetgeen uiteindelijk leidde tot de oprichting van de BRD en de DDR. Voor de handel betekende dit dat er een streng gecontroleerde ruilhandel ontstond.

Ondanks dit gescheiden proces werden de vier zones nog steeds als een eenheid gezien, waarbij de *de facto* hereniging op een in de nabije toekomst gelegen dag X zou plaatsvinden. In de grondwet voor de Bondsrepubliek van 1949 werd een herenigingsgebod opgenomen waarmee een volkenrechtelijke erkenning van de DDR of van de Duits-Duitse grens werd uitgesloten. Ook op economisch gebied hadden de opvattingen over de Duitse eenheid consequenties. Het uiteindelijke resultaat was een stelsel van speciale regelingen en overeenkomsten. De belangrijkste regeling, die ook nu nog geldt, is de overeenkomst van Berlijn van 1951. Deze overeenkomst bevat een aantal belangrijke bepalingen. Ten eerste wordt de Duits-Duitse handel als binnenlandse handel beschouwd; beperkingen die voor de buitenlandse handel gelden zijn dus niet van toepassing. Ten tweede wordt er een verrekeningsstelsel ingesteld waarbij betalingen in verrekeningseenheden (VE) geschieden. De VE is gebaseerd op de Westduitse mark.

De handel vindt dus plaats volgens een bilateraal 'clearing'-systeem, waar-

bij de leveringen van de een in evenwicht zouden moeten zijn met de leveringen van de ander. Om tijdelijke discrepanties tussen uitvoer en invoer op te vangen werd een renteloos krediet ingesteld waarbij beide landen tijdelijk ter hoogte van een vastgesteld plafond rood mogen staan. Feitelijk is het een krediet van West- aan Oost-Duitsland, dat fungeert als een lange-termijnkrediet, Swing genaamd. Dit krediet van wisselende omvang is nu vastgesteld op 850 miljoen VE. Naast het feit dat louter het bestaan van deze kredietmogelijkheid reeds van zeer grote betekenis is, betekent het ook een aanzienlijk rentevoordeel voor de DDR. In de voor de Oosteuropese landen voor de verkrijging van kredieten moeilijke jaren 1981-1983 betekende dit dus nog altijd een gemiddeld rentevoordeel van zo'n DM 60 miljoen per jaar.

Op het gebied van de buitenlandse betrekkingen heeft de Westduitse regering haar opvattingen over de politieke en economische eenheid van Duitsland neergelegd in het verdrag van Rome uit 1957. In het protocol over de Duits-Duitse handel bij dit verdrag worden de Duits-Duitse betrekkingen uitdrukkelijk gebaseerd op het bestaande systeem. Met name artikel 1 is van belang. Hierin is opgenomen dat de bepalingen die voor de buitenlandse handel gelden niet van toepassing zijn. Bij uitvoer van de DDR naar de Bondsrepubliek behoeven dus geen invoerrechten en heffingen betaald te worden. Evenmin worden er bij de uitvoer vanuit de BRD naar de DDR restituties verleend. De afrekening blijft plaatsvinden in de eerder genoemde verrekeningseenheid.

Het garantiefonds

Vanaf het einde van de jaren '60 wordt er een politiek van voorzichtige toenadering gevoerd die in 1972 zijn neerslag vindt in het Grondslagenverdrag tussen de BRD en de DDR, waarin de betrekkingen tussen deze staten opnieuw worden geregeld. Het Duits-Duitse protocol binnen het EG-verdrag blijft onveranderd geldig. Voor de overige lidstaten verandert er echter wel iets. Door het Grondslagenverdrag wordt voor hen de weg vrijgemaakt om de DDR te erkennen en normale relaties aan te gaan; de DDR zal deel gaan uitmaken van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de gemeenschap. Net als bij andere landen krijgen de gemeenschapsorganen de bevoegdheid tot het afsluiten van handelsovereenkomsten.

Er is ook sprake van een groot verschil voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL). Het EOGFL is een fonds dat

onder andere restituties verleent bij uitvoer van landbouwprodukten naar derde staten, ter hoogte van het verschil tussen de wereldmarktprijs en de interne garantieprijs. Op deze manier kunnen produkten met een hoge EG-prijs toch afgezet worden buiten de EG, zodat het overschot van landbouwprodukten in de EG en de daarmee verbonden opslag- en transportkosten verminderd worden. Tot 1974 gold dat er geen restituties uit dit fonds werden verleend bij uitvoer naar de DDR, aangezien deze nu eenmaal alleen bij export naar staten werden verleend. Na 1974 worden er wel restituties verleend zoals bij de handel met andere (derde) staten. Er is echter een verschil met deze staten gelegen aan de importzijde van de EG, met name bij de export van landbouwprodukten (uit de DDR) naar de BRD. Wanneer landen een bepaald produkt zowel uit de EG importeren als naar de EG exporteren (hetgeen geregeld voorkomt), dan krijgen deze produkten een heffing opgelegd, ter hoogte van het verschil tussen de wereldmarktprijs en de interne EG-prijs. Het totale kosten-saldo voor de EG is daarmee nul. Bij de export van landbouwprodukten door de DDR naar de BRD is het saldo echter niet nul, aangezien op deze produkten geen heffingen worden gelegd.

Het importeren uit de EG van landbouwprodukten en het exporteren van dezelfde categorieën naar de Bondsrepubliek wordt daarmee voor de DDR een winstgevende zaak. Er kunnen produkten worden ingekocht tegen de lagere wereldmarktprijs en weer verkocht voor de hogere EG-prijs. Dit beleid stimuleert als het ware de handel in landbouwprodukten. Een vergelijking van de structuur van de handel bij voorbeeld leert dat de omvang van de export van de DDR van landbouw- en voedselvoorzieningsprodukten naar de BRD aanzienlijk hoger is dan de export naar de andere landen van de EG. Er kan worden gesteld dat de uitgaven van het EOGFL hoger zijn dan ze zonder het protocol zouden zijn geweest. De baten voor de DDR dan wel de extra kosten voor het EOGFL zijn echter moeilijk te berekenen, aangezien er geen cijfers beschikbaar zijn van de restitutiebedragen voor bepaalde (hoeveelheden) produkten per land van bestemming.

Kosten voor de EG

De bepalingen in het Verdrag van Rome hebben ertoe geleid dat de Duits-Duitse handel wezenlijk verschilt van de handel tussen een lidstaat en een willekeurig derde land (niet-EG-lidstaat). Ook dit brengt kosten voor de EG met zich mee:

- omdat bij de invoer van Oostduitse produkten in de Bondsrepubliek geen invoerrechten betaald hoeven te worden ontvangt de EG minder inkomsten. Om een inzicht te krijgen in de totale kosten hebben wij alle gebruikte classificaties in het goederenverkeer met de DDR omgezet naar de goederenindeling zoals die ten grondslag ligt aan het gemeenschappelijk invoerrechtstarief. De kosten voor de EG konden vervolgens berekend worden door bij de ingevoerde produkten de daarbij van toepassing zijnde tariefnummers van het EG-invoerrechtstarief te zoeken. In totaal gaat het dan in 1982 om een bedrag van ongeveer DM 802 miljoen;
- bij invoer van landbouwprodukten uit de DDR hoeven geen heffingen betaald te worden. Daarnaast kan de DDR haar produkten afzetten tegen een hogere prijs dan de wereldmarktprijs. De inkomsten uit heffingen, die anders in de EG-kas waren gevloeid, zijn vervolgens door ons berekend door het verschil te nemen tussen de Oostduitse verkoopprijs (met als maximum de vastgestelde EG-invoerprijs) en de wereldmarktprijs voor de import uit derde landen. De lagere inkomsten voor de EG op basis van deze post bedroegen in 1982 ongeveer DM 286 miljoen;
- de lidstaten dragen een gedeelte van hun inkomsten uit de btw af aan de EG. De BRD heeft echter een kortingsaanspraakregeling voor de omzetbelasting bij de import van Oostduitse produkten ingesteld. Een importeur van Oostduitse produkten mag onder deze regeling op zijn omzetbelasting een korting van 11% dan wel 5,5% (met name op landbouwprodukten) van de waarde van deze produkten in mindering brengen. Deze regeling is ingesteld om de invoer van Oostduitse produkten te stimuleren. Bij de uitvoer naar de DDR worden de produkten slechts met 6% belast, tegen 12% belasting in het binnenlandse verkeer. Hierdoor ontvangt de Westduitse regering dus minder inkomsten uit de omzetbelasting en draagt daardoor ook minder af aan de EG. Volgens een opgave van het Westduitse Ministerie van Economische Zaken ging het daarbij om een bedrag van DM 367 miljoen in 1982. (Voor 1986 was dit DM 354 miljoen).

Het totaal van bovengenoemde posten komt hiermee in 1982 op DM 1,45 miljard (exclusief de kosten van het EOGFL). Deze kosten nemen evenredig toe met de toeneming van de leveringen, hetgeen voor 1986 een totaal van om en nabij de DM 1,55 miljard inhoudt (wederom exclusief de kosten van het EOGFL).

Oorsprong en prijsbepaling

Er zijn nog twee problemen ontstaan voor de EG, waarvan de kosten echter moeilijker te berekenen zijn. Het gaat om het probleem van de oorsprong van de goederen en het probleem van de prijsbepaling ervan.

Volgens de Berlijn-overeenkomst moeten de goederen in de Duits-Duitse handel van Duitse oorsprong zijn. Controle hierop is vrijwel onmogelijk, gezien de grote omvang van het handelsverkeer. Een extra complicatie is dat de Westduitse douane niet de bevoegdheid heeft om te vragen naar oorsprongsbewijzen bij de import van Oostduitse produkten¹. Het Europese parlement en vakorganisaties hebben dan ook vraagtekens gezet bij de oorsprong van juist die produkten waarvoor in de rest van de EG beperkingen dan wel heffingen gelden. Dit is zeer terecht, aangezien de ingevoerde produkten worden opgenomen in het vrije verkeer van de gemeenschap. Is er inderdaad sprake van *omleggingsverkeer* (zie onder), dan gaat dit ten koste van de gemeenschapskas. Waren de betrokken produkten namelijk rechtstreeks (en niet via de Bondsrepubliek en de DDR) naar de eindbestemming geëxporteerd, dan hadden hiervoor de geldende EG-buitentarieven betaald moeten worden. Aan de hand van een voorbeeld van een aan het licht gekomen geval van driehoekshandel (de handel in Zwitserse kaas) kan dit verduidelijkt worden.

Zwitserland, dat geen EG-lid is, wil kaas exporteren naar West-Duitsland. Bij rechtstreekse uitvoer vanuit Zwitserland zou een EG-heffing betaald moeten worden. De Zwitserse exporteur betaalt in dat geval (een deel van) de heffing en de Westduitse importeur het eventueel resterende deel. De opbrengst van de heffing vloeit in de gemeenschapskas. In de praktijk werd de kaas eerst vanuit Zwitserland naar Oost-Duitsland geëxporteerd, alwaar deze een 'bewerking' onderging. Vervolgens werd de kaas geëxporteerd naar West-Duitsland als zijnde van Oostduitse oorsprong. Vervolgens werd als tegenprestatie boter rechtstreeks aan Zwitserland geleverd. De voordelen voor de Zwitsers waren duidelijk: zij behoefden geen EG-heffing te betalen voor de kaas. De voordelen voor de West Duitsers waren ook evident, aangezien de Westduitse importeurs van kaas (uit Oost-Duitsland) deze kaas tegen lagere dan de interne EG-prijzen kregen aangeboden. Tevens konden zij de boter tegen een hogere prijs afzetten dan de in het han-

1. Richtlijn SW 52 04, Westduitse Ministerie van Financiën, 4 september 1986.

delsverkeer met derde landen op dat moment gebruikelijke prijs. Het belangrijkste voordeel was wellicht dat de handelsbalans met Oost-Duitsland op deze wijze wat meer in evenwicht gebracht kon worden, waarbij het handelsbalans- en produktievoordeel aan Oost-duitse kant lag.

Bij de *prijsbepaling* van de goederen gaat het om de vraag of Oostduitse produkten tegen prijzen die lager zijn dan de *geldende EG-marktprijzen*, op de markt van de Bondsrepubliek gebracht worden. De exportkansen van andere EG-landen naar de Bondsrepubliek zouden daardoor negatief beïnvloed worden. Mede om dergelijke marktverstoringen te voorkomen is bepaald dat de in de Bondsrepubliek geldende marktprijzen ten grondslag liggen aan de Duits-Duitse handel. Desondanks is in de jaren tachtig het aantal beschuldigingen van dumping dramatisch gestegen, met name in de staal-, meubel- en speelgoedsector. Maar ook bij verschillende produkten als bier, cement, koortsthermometers en hout zou van dumping sprake zijn².

Het is moeilijk een schatting te maken van de kosten voor de EG van bovenstaande problemen rond de oorsprong van produkten en de lage prijzen van bepaalde produkten. Het probleem is momenteel weer actueel, aangezien er een zaak aanhangig is gemaakt bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen waarin een uitspraak gevraagd wordt over de legitimiteit van een *Nederlands* algemeen verbod op de invoer van Oostduitse produkten via de Bondsrepubliek³. Indien de uitspraak inhoudt dat een dergelijk algemeen verbod niet toegestaan is, betekent dit in de praktijk dat er geen enkele controle door andere lidstaten meer mogelijk is.

lange politiek van investeringsbeperkingen gevoerd zodat het productie-apparaat sterk verouderd is. Juist als het slecht gaat met de Oostduitse economie fungeert de Duits-Duitse handel als een soort buffer om problemen op te vangen. Bovengenoemde transacties nemen dan in omvang toe, zoals onder meer uit het aantal klachten in het begin van de jaren tachtig valt af te lezen.

Of de DDR deze mogelijkheid na 1992 nog kan benutten, is afhankelijk van de maatregelen die in EG-kader worden genomen. Gezien het feit dat politieke unanimititeit bij een verdragswijziging is vereist, is een afschaffing van het protocol niet te verwachten. Opvallend is echter wel dat het onderwerp, ondanks steeds terugkerende vragen van Europarlementariërs in de besprekingen tussen de Europese Commissie en de individuele lidstaten, simpelweg niet aan de orde wordt gesteld. De Commissie zelf lijkt overtuigd van de goede werking van het Westduitse controlesysteem. Of de huidige controles (bij voorbeeld op de bestemming van de Oostduitse produkten via het Westduitse belastingsysteem⁴) zullen blijven voldoen is twijfelachtig, gezien het grote aantal naar voren gebrachte problemen. Daarnaast kan evenwel serieus de vraag worden gesteld of een zaak van dergelijk groot gemeenschapsbelang onder uitsluitend Duitse controle zou moeten blijven. Een discussie over deze problemen, en een bepaalde vorm van compensatie door de Westduitse regering voor in ieder geval de hier gekwantificeerde kosten, is zeker gewenst. Niets doen impliceert immers een toenemende afhankelijkheid van de Oostduitse opstelling ten aanzien van de invoer van 'Oostduitse' produkten tegen 'normale' prijzen.

J.G.M. Wijering

Tot slot

Een vraag die ogenblikkelijk opkomt is of een uitsluitend Westduitse controle op de invoer van Oostduitse produkten voldoende beveiliging biedt tegen de problemen bij doorvoer, omleggingsverkeer en controle op de oorsprong. Dat er lacunes bestaan in het controlesysteem is al geconstateerd. Of de DDR van deze lacunes gebruik zal blijven maken wordt mede bepaald door de toestand van de Oostduitse economie. Aangezien de verwachtingen niet erg gunstig zijn, onder andere door de toegenomen afhankelijkheid van de export van aardolieprodukten en de toegenomen leveringsverplichtingen aan de Sovjetunie waardoor minder produkten voor de export beschikbaar zijn, is een gebruik van de bestaande lacunes aannemelijk. Daarnaast is er een jaren-

De auteur is werkzaam aan de Universiteit Twente. Veel dank is verschuldigd aan prof. dr. A.E. Steenge en dr. R.H. Lieshout voor hun hulp en kritische commentaar bij het schrijven van dit artikel.

2. J. Garland, FRG-GDR economic relations, *East European economic growth in the 1980's*, vol. 3, 1986, blz. 169-205.

3. Zaak 12/88: Schaefer-Shop versus Ministerie van Economische Zaken, *Prejudiciële verwijzing van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven*, uitgave van het voorlichtingsbureau van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

4. De Westduitse douane controleert de bestemming van de uit de DDR afkomstige produkten. Bij doorvoer naar andere EG-lidstaten vervalt namelijk de kortingsaanspraak voor de Westduitse importeur. Er worden echter niet alsnog heffingen of invoerrechten opgelegd.