

Vraagstukken van tactiek ten aanzien van de datum van 1 juli 1965 voor de financiering van het landbouwbeleid en de Nederlandse eis tot vergroting van de bevoegdheden van het Europese Parlement.

In het onderstaande wordt een analyse gegeven van de vraagstukken die verband houden met de binding, die al of niet gelegd kan worden tussen de drie voorstellen van de Europese Commissie inzake

- de financiering van het landbouwbeleid in de overgangsfase
- het creëren van eigen middelen voor de Gemeenschap
- de uitbreiding van de parlementaire bevoegdheden.

Het lijkt verstandig van de veronderstelling uit te gaan, dat Frankrijk in de komende weken alles op alles zal zetten om de Raad te doen afzien van een besluit over de afdracht van de douaneopbrengst en de versterking van de parlementaire bevoegdheden. Desnoods zal Frankrijk ook de afdracht van de landbouwheffingen terzijde laten, indien het ervan overtuigd is dat deze afdracht thans niet te verkrijgen is zonder een versterking van de bevoegdheden van het Europese Parlement. Van de huidige Franse Regering zijn geen "ideologische" concessies op het punt van de parlementaire bevoegdheden te verwachten. Waarschijnlijk zal de Franse delegatie wel zo lang mogelijk trachten vast te houden aan de eis van een besluit aangaande het afdragen van de landbouwheffingen, of zij zal althans het overigens reeds vastgelegde beginsel terzake nog willen versterken, maar in het uiterste geval zal Frankrijk ongetwijfeld aandringen op het beperken van de besluitvorming tot het financieringsregime voor de overgangsperiode. Gezien de voorlopige reactie van de overige Raadsleden, moet er ernstig rekening mee worden gehouden dat ook de andere Lid-Staten zich tenslotte hierbij zullen neerleggen.

Deze situatie plaatst de Nederlandse Regering voor de vraag of zij haar medewerking aan een dergelijke gang van zaken zou dienen te verlenen. Vasthouden aan de gedachte dat thans, overeenkomstig het drieledig voorstel van de Commissie, zowel ten aanzien van de overgangsperiode als ten aanzien van de eigen middelen en derhalve ook ten aanzien van het Europese Parlement besluiten moeten worden genomen, kan, gezien het bovenstaande, zeer wel betekenen dat op 1 juli 1965 over geen van deze drie onderwerpen

een beslissing tot stand komt. Een beperking tot een besluit over de overgangperiode zal betekenen, dat een beslissing inzake de algemeen zo noodzakelijk geachte versterking van de bevoegdheden van het Europese Parlement een aantal jaren wordt uitgesteld.

In de richting van laatstgenoemde oplossing - de noodgedwongen beperking tot de vaststelling van een financieringsregeling voor de overgangsfase zonder eigen middelen en zonder vergroting van de parlementaire bevoegdheden - pleiten de volgende argumenten.

- A. In Verordening 25 (art. 5, lid 1 en art. 7, lid 2) heeft de Raad een verplichting op zich genomen om voor 1 juli 1965 een besluit te nemen enerzijds over het gedeelte van de landbouwuitgaven dat voor gemeenschappelijke financiering in aanmerking komt, en anderzijds over de ontvangsten van het Fonds gedurende het restant van de overgangperiode. Het is onjuist en ook als precedent gevaarlijk om onze medewerking aan deze uitdrukkelijk voorgeschreven besluitvorming afhankelijk te stellen (zij het dan ook indirect, via de eis dat er nu ook een beslissing over de financiering in de definitieve periode moet worden genomen) van door Nederland verlangde wijzigingen van het Verdrag, die voor de versterking van de positie van het Europese Parlement noodzakelijk zijn. Nederland zou er in dit geval van beschuldigd kunnen worden zijn verplichtingen niet na te willen komen. Van Regeringszijde is juist met het oog hierop ook in het verleden in de Staten-Generaal nimmer een dergelijke koppeling toegezegd.
- B. Er bestaat geen overeenkomstige verplichting om nu reeds een financieringsregime voor de eindfase vast te stellen. Integendeel, van Nederlandse kant is veelal gemeend dat het "tijdig een begin maken" met de procedure van artikel 201 met het oog op de afdracht van de heffingen (Vo. 25, art. 2, lid 1) zeer wel tegen het einde van de overgangperiode kan geschieden, wanneer een duidelijker inzicht bestaat in de financiële en andere consequenties van het landbouwbeleid. Van haast is derhalve geen sprake, te meer daar Nederland er tot dusverre niet mee heeft ingestemd dat de overgangperiode voor de landbouw in elk geval verkort moet worden tot 1 juli 1967.
- C. Indien wij nu blijven insisteren op een besluit over de eigen middelen in combinatie met de parlementaire bevoegdheden, dan betekent dit dat onze onderhandelingspositie ten opzichte van de

inhoud van de Commissievoorstellen wordt verzwakt. Het zal dan bezwaarlijk zijn om daarnaast nog andere belangrijke desiderata (zoals voorwaarden ten aanzien van het mededingingsbeleid in de landbouw) te stellen, waardoor wij het gevaar lopen voor de parlementaire bevoegdheden in materieel opzicht veel te moeten "betalen".

- D. Het vasthouden aan de drie voorstellen zal naar alle waarschijnlijkheid betekenen, dat er op 1 juli 1965 geen besluit tot stand komt, en de verantwoordelijkheid hiervoor zal bij Nederland worden gelegd. Hoe ernstig de gevolgen hiervan zullen zijn hangt af van de mate van onwil, die door de Nederlandse houding zal worden verwekt. Met het ontstaan van zulke onwil moet echter bepaald rekening gehouden worden. In het ergste geval zal de door een financieel vacuum opgeroepen onzekerheid een verlamme invloed hebben op de verdere verwezenlijking van het landbouwbeleid. Op stapel staande marktordeningen (waarvan enkele ook voor Nederland van belang zijn) kunnen dan afstuiten op de negatieve houding van de partnerlanden, terwijl ook het totstandkomen van allerlei uitvoeringsbesluiten op grond van bestaande verordeningen gevaar zal lopen. Ook het vaststellen van nog ontbrekende gemeenschappelijke prijzen (zuivel, rundvlees, suiker, oliën en vetten) zal niet kunnen geschieden zolang de verdeling van de financiële lasten, welke uit die prijzen voortvloeien, in het onzekere blijven. En het ontbreken van die prijzen zal het onmogelijk maken om in de Kennedy-ronde een onderhandelingsaanbod op basis van het steunbedrag voor de betreffende produkten te doen. Het geheel kan derhalve resulteren in een ernstige crisis, waarvoor Nederland verantwoordelijk zal worden gesteld.
- E. De these dat nu het enig juiste ogenblik zou zijn, om de Fransen tot een andere houding ten aanzien van het Europees Parlement te brengen, is niet te bewijzen. Denkbaar is niet alleen dat er zich volgende gelegenheden zullen voordoen, maar ook dat Nederland dan sterker zal staan, met name ook in juridisch opzicht (vgl. A).

Hiertegenover en derhalve ten gunste van de stelling dat Nederland behoort vast te houden aan het volledige voorstel van de Europese Commissie ⁺), worden de volgende argumenten aangevoerd.

⁺) Met het "vasthouden aan het volledige voorstel van de Commissie" wordt uiteraard niet bedoeld dat Nederland zonder meer met de inhoud van de voorstellen akkoord moet gaan. Bedoeld wordt het vasthouden aan de binding van overgangsregeling, afdracht landbouwheffingen en bevoegdheden Parlement. Ten aanzien van de voorgestelde afdracht van de douaneopbrengst behoudt Nederland, zoals bekend, zich vooralsnog alle vrijheid van handelen voor.

- F. De strijd om de bevoegdheden van het Europese Parlement is van beslissende betekenis voor de verdere ontwikkeling van de Gemeenschap. Het feit, dat de Commissie tenslotte met een voorstel te dien aanzien is gekomen, is het resultaat van een hand over hand toenemende pressie, die is uitgeoefend door het Europese Parlement, de Staten-Generaal en de Nederlandse Regering met geleidelijk groeiende steun uit andere Lid-Staten. Voor het eerst doet zich nu een kans voor, mits de Vijf hun eenheid bewaren, om duidelijk te markeren dat de overgrote meerderheid van de Lid-Staten niet bereid is Frankrijk te volgen op de niet-democratische weg. Bovendien is aan Nederland op dit gebied in zekere zin de rol van gangmaker en initiatiefnemer toegevalen, hetgeen de gevolgen van een Nederlandse medewerking aan het uitstel van het parlementaire vraagstuk des te ernstiger maakt. Mocht Nederland, na alle psychologische en politieke voorbereiding die heeft plaatsgevonden, thans genoegen nemen met een regeling louter voor de overgangperiode, dan moet hiervan een ongunstige terugslag worden gevreesd op de toekomstige mogelijkheden van een versterking van het Europees Parlement, want het is immers twijfelachtig of men die psychologische en politieke voorbereiding zal kunnen herhalen. Tegenover de Staten-Generaal zal een laten varen van onze parlementaire eisen reeds bij het eerste vertoon van Franse weerstand, nauwelijks te verdedigen zijn.
- G. Zonder de bezwaren van een "financieel vacuum" na 1 juli 1965 te onderschatten, moet opgemerkt worden, dat er - althans voor geruime tijd - geen sprake behoeft te zijn van een frustratie of lamlegging van het EEG-landbouwbeleid. De bestaande marktordeningen worden immers door het ontbreken van een besluit op geen enkele wijze beroerd. Het bestaan van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (Vo. 25, art. 1) wordt evenmin geraakt. Het beginsel van de gemeenschappelijke financiële verantwoordelijkheid (Vo. 25, art. 3) en de regels ter bepaling van de in aanmerking komende uitgaven (Vo. 17/64) blijven al evenzeer geldig. Daar komt bij, dat het Fonds zijn uitgaven in feite slechts met geruime achterstand doet (de verrekening over 1962/1963 heeft nog niet plaatsgevonden), zodat een ontbreken van een beslissing op 1 juli 1965 vooralsnog geen enkel praktisch effect zal hebben.
- Het is bovendien niet in te zien op welke redelijke gronden een beslissing over nieuwe marktordeningen of over gemeenschappelijke prijzen gefrustreerd zou worden door het ontbreken van een financieel besluit. De totstandkoming van de huidige verordeningen is immers ook geschied zonder dat er zekerheid bestond over de wijze van financiering van de landbouwuitgaven in de periode 1965/1970. Men wist ook in 1962 niet meer dan dat deze

uitgaven voor gemeenschappelijke rekening zullen komen. Wat onzeker blijft, bij het ontbreken van een besluit is:

- (a) het gedeelte van de uitgaven, dat door het Fonds na 1 juli 1965 zal worden gefinancierd, en
- (b) de verdeelsleutel voor de budgettaire bijdragen van de Lid-Staten.

Ten aanzien van (a) kan men op goede gronden volhouden dat deze proportie in geen geval minder zal zijn dan het 3/6-gedeelte dat gegolden heeft voor 1964/1965; de Raad kan immers alleen over een (regelmatige) verhoging van dit gedeelte een besluit nemen (Vo. 25, art. 5 lid 1). In zoverre bestaat er dus toch, ondanks het ontbreken van een besluit zekerheid. Deze zekerheid bestaat uiteraard niet ten opzichte van de verdeelsleutel voor de bijdragen van de Lid-Staten.*

Zoals boven uiteen is gezet, heeft dit echter geen nadelige invloed op de verrekening van de uitgaven in de periode 1962/1965, noch tast het de gemeenschappelijke financiële verantwoordelijkheid voor de uitgaven na 1965 aan. Een later besluit kan met terugwerkende kracht tot 1 juli 1965 van toepassing worden verklaard.

- H. Inderdaad bevat art. 7, lid 2 van Vo. 25 een verplichting voor de Raad om voor 1 juli 1965 een financieringsregime voor de overgangsfase vast te stellen. Hier wordt echter bij vermeld, dat dit regime een geleidelijke overgang naar het stelsel van de gemeenschappelijke markt dient te verzekeren. Nu weten wij van dit laatste stelsel alleen, dat de landbouwheffingen als "eigen middelen" daarbij zullen worden betrokken, maar over eventuele andere eigen middelen, over de omvang en de verdeelsleutel van resterende budgettaire bijdragen, over teruggave van overtollige middelen etc. is niets bekend. Toch zijn ook dit elementen van "het stelsel van de gemeenschappelijke markt", waarop het overgangsregime gericht moet zijn. Hoewel men zich moet realiseren dat de Raad met een besluit over de definitieve periode praktisch niet gereed kan komen voor 1 juli 1965, is het toch, op grond van het bovenstaande redenering zeer wel te verdedigen dat het regime van de eigen middelen vastgesteld moet worden tegelijkertijd, althans in samenhang met het overgangsregime. Er zou dus door Nederland geen koppeling gelegd worden met een verdragswijziging, maar met het financieringsregime voor de eindfase. Voor deze laatste regeling is echter de toepassing van artikel 201 van het Verdrag vereist, en het moet als volkomen gerechtvaardigd worden beschouwd aan de toepassing daarvan de eis van verdragswijzigingen ten behoeve van de positie van het Europees Parlement te verbinden.

26 mei 1965

* Het besluit over de gemeenschapsbijdrage voor volgende jaren kan na 1 januari 1966 met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden genomen. Het besluit over de verdeelsleutel vereist steeds unanimititeit.