

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

PLEIN 23 - 'S-GRAVENHAGE

Verspreiden 27 OKT 1970

Aan de Leden van de Coördinatie  
Commissie voor Europese Integratie-  
en Associatieproblemen

Departementsonderdeel: DGES

Datum: 26 oktober 1970

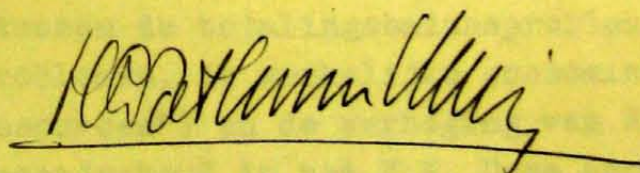
Onderwerp: Agendapunt 2  
vergadering 29 oktober 1970

Kenmerk: 209146

Foto-no.: F/8120/70

Hierbij doe ik U toekomen de onder punt 2  
van de agenda toegezegde verbeterde versie van de  
interdepartementale nota inzake toetreding en  
financiering.

De Secretaris,



(H.C. Posthumus Meyjes)

Nota voor de Coördinatie CommissieDe toetreding van het V.K. en de financieringInleiding

Het valt te verwachten, dat de financieringsproblematiek de kern zal vormen van de toetredingsonderhandelingen, althans voorzover het betreft het Verenigd Koninkrijk. Andere vraagstukken, zoals de regelingen voor Gemenebestlanden, de verhouding tot de andere EFTA-landen, monetaire en institutionele vraagstukken, zijn zonder twijfel eveneens belangrijk, en misschien zelfs wel in sommige opzichten belangrijker, maar zij hebben niet dezelfde binnenlandspolitieke waarde voor het V.K. , noch raken zij zozeer de essentie van het Franse belang (zoals dat door Frankrijk gezien wordt), als de problematiek van de financiering. De oplossing voor dit vraagstuk zal dan ook beslissend zijn voor het welslagen van de onderhandelingen.

Bij deze problematiek moet overigens wel onderscheid gemaakt worden tussen de betalingsbalansproblemen, de budgetaire problemen, de werkelijke economische lasten ("real resources") en de verhoging van de kosten van levensonderhoud in het V.K. Deze aspecten hangen uiteraard wel nauw met elkaar samen.

De EEG heeft reeds op de Topconferentie vastgesteld, dat het financieel reglement alleen met unanimitéit gewijzigd kan worden, en slechts op voorwaarde dat de beginselen ervan niet zullen worden aangetast. Dit uitgangspunt is bevestigd bij de voorbereidende

werkzaamheden van de Raad (doc. 57/70). Het betekent dat de Gemeenschap alleen overgangsmaatregelen zal aanbieden en verzoeken om wijzigingen van het reglement, indien van enig belang, zal afwijzen. Aannemend dat in dit uitgangspunt in het geheel niet of alleen onder zeer bijzondere omstandigheden verandering zal zijn te brengen, impliceert dit dat de oplossing voor de in de onderhandelingen gestelde problemen gevonden zal moeten worden in een flexibele opstelling ten opzichte van de overgangsregelingen, waarvan waarschijnlijk een combinatie van verschillende onderdelen nodig zal zijn om tot een acceptabel geheel te komen.

In het Engelse exposé van 30 juni 1970 is de volle nadruk gelegd op de ernst van het financieringsprobleem. Gelukkig is echter geen eis gesteld van een wijziging van het bestaande financiële reglement. Een dergelijk verlangen zou ongetwijfeld de oorzaak zijn van latere teleurstelling bij de Britse publieke opinie daar hij onvervulbare illusies zou scheppen.

#### Cijfermateriaal en beoordeling

De schattingen van het nadelig betalingsbalanseffekt lopen uiteen van 216 miljoen r.e. per jaar (gunstigste hypothese Engelse Witboek) tot 2760 miljoen r.e. (ongunstigste hypothese Witboek). De meer recente Britse schattingen omtrent de netto bijdrage aan het EEG-landbouwfonds komen uit op 1100 miljoen r.e. Telt men daar ook de last van de duurdere invoer van landbouwprodukten uit de vergrote EEG bij, dan zou men komen tot een bedrag van 1500 miljoen r.e. Eerdere Nederlandse ramingen bewogen zich tussen 600 en 1900 miljoen r.e. per jaar. De laatste berekeningen omtrent de betalingsbalanslast in de landbouwsector leveren een bedrag op van ongeveer 1000 miljoen r.e. in het eerste jaar van de eindfase.

De variaties komen voort uit de grote onzekerheden met name ten aanzien van de inhoud van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek aan het einde van de overgangperiode; de uitbreiding van de Engelse agrarische produktie; de regelingen t.a.v. de invoer van Nieuwzeelandse boter en Commonwealthsuiker; de dynamische effecten op de Engelse industrie.

Belangrijker dan schattingen omtrent de absolute hoogte van het betalingsbalanseffekt is de beoordeling van de relatieve betekenis ervan. Hierbij staan verschillende overwegingen tegenover elkaar. Enerzijds kan men aanvoeren:

- (a) dat het op zichzelf geenszins abnormaal is, dat een Lid-Staat met een relatief kleine agrarische sector bij de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een netto deficit-positie heeft; bij toekomstige andere onderdelen van het gemeenschapsbeleid kan dat anders zijn;
- (b) dat een negatief resultaat bij de financiering in het geval van het V.K. gesteld moet worden tegenover een duidelijk positief resultaat t.a.v. de Engelse landbouw zelf, bij overname van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; het netto inkomen van de Engelse landbouw, die structureel aanzienlijk sterker is dan die van de huidige EEG, zal toenemen;
- (c) dat de door het V.K. gesignaleerde betalingsbalanslast als gevolg van de toetreding niet meer zal bedragen dan enkele procenten van de totale Engelse uitvoer en dat dit relatief beperkte probleem vooral van tijdelijke aard is; een extra-expansie van het Engelse BNP van slechts een fractie van 1% gedurende de overgangsperiode zal reeds voldoende zijn om deze last na enkele jaren te absorberen. Te stellen, dat dit vraagstuk een blijvend obstakel voor de toetreding zou kunnen vormen, is een schromelijke overdrijving.

Hiertegenover kan men wijzen op de omstandigheid dat het financieringsprobleem nu eenmaal een grote rol speelt in het V.K. zelf en wellicht de uiteindelijke reactie van het Engelse Parlement zal bepalen. Bovendien vallen ook de volgende aspecten te overwegen:

- (a) het is geenszins vanzelfsprekend van een land als het V.K. een aanmerkelijk offer te eisen ten behoeve van een landbouwpolitiek die voor de huidige Lid-Staten aanvaardbaar moge zijn, maar die voor het V.K., gezien de daar heersende andere omstandigheden, tot veel onereuzere consequenteis zal leiden;
- (b) het batig saldo dat de Engelse landbouw in zijn geheel zal ondervinden van de toepassing van het huidige gemeenschappelijke landbouwbeleid brengt een verschuiving van "resource allocation" met zich mee, die uit economisch oogpunt ongewenst moet worden geacht - niet alleen voor het V.K., maar ook voor de Zes. De daaruit resulterende agrarische produktietoename in het V.K. moge het betalingsbalansprobleem verlichten, maar moet verder negatief worden beoordeeld, zowel ten opzichte van het landbouwbeleid van de EEG als ten opzichte van de verhouding van de vergrote Gemeenschap tot derde landen. Hierbij moet echter ook bedacht worden, dat het V.K., onafhankelijk van de toetreding, reeds sinds jaren een politiek van produktievermeerdering nastreeft;
- (c) het herstel van de Britse betalingsbalans is een moeizaam proces, waarvan het welslagen nog geenszins verzekerd is. Het kweken van voldoende overschotten<sup>x)</sup> voor de aflossing van buitenlandse schulden zal reeds een grote inspanning vereisen, en de noodzaak om deze overschotten ongeveer te verdubbelen teneinde ook het EEG-lidmaatschap te

x)  $\pm$  1200 miljoen r.e. per jaar

kunnen betalen zou inderdaad een zodanig restrictieve economische politiek kunnen vergen, dat de verwachte dynamische effecten op de Engelse industrie zich niet zouden kunnen manifesteren. Deze eventualiteit moet wel degelijk als een ernstig obstakel voor de toetreding worden gezien;

- (d) de bewering dat slechts een kleine extra groei van het Britse BNP voldoende zal zijn om de toegenomen betalingsbalanslast op te vangen, ziet over het hoofd
- dat het juist de vraag is of die extra groei zich zal voordoen, indien in de eerste jaren na de toetreding grote betalingsbalansmoeilijkheden ontstaan;
  - dat bovendien van een extra groei eerder een ongunstig dan een gunstig effect op de betalingsbalans verwacht moet worden.

Afhankelijk van de beoordeling van deze verschillende overwegingen zal men geneigd zijn te denken in de richting van meer of van minder vergaande overgangsmodaliteiten teneinde aanvaarding van het financieel reglement door het V.K. mogelijk te maken. Bij die beoordeling moeten evenwel ook andere elementen betrokken worden, met name (a) het gevaar dat bij te geringe tegemoetkoming de Engelse Regering zich genoodzaakt zou kunnen zien de onderhandelingen af te breken, en (b) dat bij te vergaande bijzondere regelingen voedsel verschaft kan worden aan het gevaarlijke Franse argument dat de nieuwe leden tijdens de overgangperiode geen volledige lidmaatschapsrechten mogen genieten.

Over het algemeen bestaat tussen de departementen in de benadering van de vereiste overgangsmodaliteiten een grote mate van overeenstemming, met name ten aanzien van het feit dat het V.K. vooral in de beginjaren verlichting van zijn financiële lasten zal moeten kunnen verkrijgen en dat blijvende afwijkingen uitgesloten moeten worden geacht. Een zeker verschil in waardering leidt echter toch tot een meningsverschil tussen Landbouw en Visserij enerzijds en Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën anderzijds inzake de tijdsduur van de overgangsmaatregelen (pag. 7)

Overeenstemming bestaat wel over de overweging dat de grondoorzaak van de moeilijkheden gelegen is in de kosten van het EEG-landbouwbeleid. Iedere maatregel die een verlaging van die kosten zou kunnen bewerkstelligen zou een wezenlijke verlichting van de problematiek betekenen. De kansen dat langs deze weg, hetzij vóór hetzij tijdens de onderhandelingen, veel bereikt zal kunnen worden, moeten evenwel laag worden aangeslagen. Een eventuele Franse poging om lagere landbouwprijzen voor te stellen als de oplossing voor het Engelse financieringsprobleem zal meer als een "debating point" moeten worden gezien dan als een serieuze poging om te komen tot een herziening van het landbouwbeleid. Gezien de economische en sociale situatie waarin de landbouw van de Zes nu eenmaal verkeert, lijkt het juist ervan uit te gaan dat gedurende de hier te beschouwen periode het uitgavenniveau van de EEG-landbouwpolitiek relatief hoog zal blijven (in de orde van grootte van \$ 3 per jaar).



Verdere beschouwing: het percentuele aandeel en de tijdsduur van de overgangsmaatregelen

Bij een verdere beschouwing van het onderhavige probleem kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het percentuele aandeel van de Engelse bijdrage aan het gemeenschapsbudget en anderzijds het absolute bedrag in deviezen dat het V.K. moet overmaken. Tussen beide aspecten bestaat overigens wel een band, in die zin dat bij een laag uitgaven-niveau de Engelse bijdrage in absolute termen klein is, maar in relatieve hoog; terwijl bij een hoog uitgaven-niveau het omgekeerde geldt. Over het algemeen hebben de Engelsen tot dusverre in hun presentatie geen duidelijk onderscheid tussen deze twee aspecten gemaakt, maar in het verleden kreeg men wel de indruk dat het hun vooral gaat om (een begrenzing van) het relatieve aandeel. Dit aspect is uit presentatie-overwegingen wellicht het belangrijkste, hoewel men toch van mening kan zijn dat in wezen de absolute omvang van de betalingsbalanslast van meer gewicht is. De Engelse doelstelling ten aanzien van het relatieve aandeel is wel geformuleerd als: een permanente begrenzing van de Britse betaling tot het Britse aandeel in het totale BNP van de Tien. Dit laatste zou uitkomen op  $\pm 19\%$ . In de Engelse berekening van juli 1970 omtrent de bijdrage aan het FEOGA concludeert men tot een bijdragenpercentage van  $31\%$  in de eimfase, tegenover  $21\%$  voor de Bondsrepubliek. Hier staat kennelijk het argument van de billijke lastenverdeling voorop. Bij andere veronderstellingen berekent de Commissie het Engelse aandeel als "dichter bij de  $25\%$  dan de  $30\%$ ", resp. "dichter bij de  $20\%$  dan bij de  $25\%$ ". De financieringsregeling, die de Zes in december 1969 hebben getroffen biedt wellicht in beginsel voor dit vraagstuk van de billijke lastenverdeling een oplossing. Deze regeling biedt immers gedurende

7 jaar (1971 t/m 1977) een bescherming van het uitgangsperscentage van elke Lid-Staat in de financiering. Juist vanwege dit aspect werd die regeling destijds ook aanvaardbaar geacht voor de kandidaat-leden. Bij de toepassing ervan op de vergrote Gemeenschap doen zich evenwel twee vragen voor:

- 1) moet de 7-jarige periode op de nieuwe leden worden toegepast vanaf het ogenblik van het van kracht worden van de toetredingsverdragen, of geldt voor hen ook 1977 als eindtermijn?
- 2) moeten er voorzieningen getroffen worden, en zo ja welke, voor de jaren na afloop van de 7-jarige periode?

Het Ministerie van Landbouw en Visserij huldigt de opvatting, dat er voor enige bijzondere voorziening geen aanleiding is en dat het V.K. dus tot en met 1977 kan genieten van de percentuele limitering. Verlenging van die termijn, c.q. toepassing van de 7-jarige periode na het moment van toetreding, zou bovendien een onaanvaardbare discriminatie scheppen tussen oude en nieuwe Lid-Statens. Wel stelt men van die zijde een afspraak voor, volgens welke de Raad, wanneer zich bij de overgang van de begroting 1977 naar de begroting 1978 grote percentuele verschuivingen in de afdrachten van de Lid-Statens (huidige én nieuwe) zouden dreigen voor te doen, alsdan een regeling zal vaststellen, geldig voor alle Lid-Statens, waarvan aard en strekking gelijk zullen zijn aan de regeling voor de periode 1971-1977.

De overige departementen achten deze voorziening onvoldoende om aan de minimale vereisten van de Engelse situatie tegemoet te komen en om de onderhandelingen te doen slagen. Daar het betreffende Raadsbesluit met unanimiteit genomen moet worden, zal de door Landbouw en Visserij gesuggererde formule ongetwijfeld aan het V.K. te

weinig zekerheid bieden, terwijl juist het V.K. meer behoefte aan bescherming van het uitgangsperscentage heeft dan een van de huidige Lid-Staten. Bovendien zou deze oplossing betekenen dat het V.K. in feite slechts een overgangsperiode (voor de financiering) zou krijgen  $\pm$  4 jaar (1973-77), terwijl de huidige Lid-Staten een periode van bijna twintig jaar (1959-77) zullen hebben genoten alvorens zij ieder mechanisme tot beperking van hun nationale bijdragen zullen vaarwel zeggen. Dit is een te grote discrepantie. Het lijkt derhalve logisch en billijk om,

zij het in een wat beperkter tijdsbestek, aan de nieuwe leden dezelfde soort overgangsperiode aan te bieden als de huidige Lid-Staten hebben genoten, nl. een "gewone" overgangsperiode van + 5 jaar (gedurende welke zij naar hun volle financiële aandeel kunnen toegroeien) en een daarop volgende periode van nader te bepalen duur gedurende welke het percentage van de bijdrage nog bijzondere bescherming geniet. Zouden daarna nog bijzondere voorzieningen nodig zijn, dan kan dat alsdan bezien worden volgens de formule gesuggereerd door Landbouw.

De werkgroep was het er wel over eens dat van de nieuwe leden niet onmiddellijk verlangd kan worden dat zij hun volle aandeel (vastgesteld als een vast percentage, zoals dat de Zes voor het jaar 1970 hebben gedaan) zullen betalen. Ook de Zes hebben in feite op dit gebied een geleidelijkheid genoten. Die was hierin gelegen, dat zij weliswaar vanaf 1958 hun volle aandeel betaalden, maar in een begroting die eerst nog zeer bescheiden was en slechts langzaam groeide. Thans van de nieuwe leden direkt de betaling van het volle aandeel te verlangen, betekent dat men hun deze financiële geleidelijkheid ontzegt, terwijl het toch duidelijk is dat de voordelen van het lidmaatschap op het gebied van de douaneunie wel eerst geleidelijk aan voelbaar zullen worden. Ook wordt het dan irrelevant of men aan de nieuwe leden een zekere geleidelijkheid toestaat bij de afdracht van landbouwheffingen en douanerechten <sup>x)</sup>, daar het ontbrekende tot aan het volle aandeel toch gesuppleerd moet worden uit de schatkist. Het lijkt logischer en redelijker om althans gedurende de overgangsperiode van de douaneunie de nieuwe Lid-Staten slechts geleidelijk te laten toegroeien naar de betaling van hun volle aandeel.<sup>xx)</sup>

x) zoals voorgesteld in de vorige nota gevoegd aan de conclusies van de Coördinatie Commissie van 2 maart 1970, gezonden aan de REZ dd 3 maart 1970 onder no. 43585.

xx) De berekeningen bij de nota van het Ministerie van Landbouw en Visserij omtrent de inpassing van de Engelse landbouw gaan ook van deze conceptie uit.

De absolute last

Op deze wijze wordt tevens ten dele tegemoet gekomen aan de Engelse bezorgdheid omtrent de last van het absolute bedrag van hun bijdrage aan de Gemeenschapsbegroting. De vraag is echter of dit voldoende is. Afhankelijk van het oordeel over de ernst van de betalingsbalanslast, zou men tot het oordeel kunnen komen dat een voorziening voor langere duur geboden is.

Aannemend dat blijvende afwijkingen uitgesloten zijn, zou men de oplossing kunnen zoeken in een soort herzieningsclausule voor noodgevallen.<sup>x)</sup> Hierbij dient overigens wel aangetekend te worden dat een dergelijke clausule, wil hij de bestaande regels niet ondermijnen, eerder een "optisch" dan een reëel effect zal dienen te hebben. Het bestaan van zo'n clausule zou echter de presentatie tegenover het Engelse parlement aanzienlijk kunnen vergemakkelijken. De vertegenwoordiger van Financiën heeft overigens wel gewezen op het gevaar dat een herzieningsclausule, hoe zeer ook optisch bedoeld, toch kan worden opgevat als een wijziging van het bestaande financiële reglement, waarvan ook andere Lid-Staten (bijv. Italië) zouden kunnen gaan profiteren. De gedachte kwam daarom op de herzieningsclausule te beperken tot de nieuwe Lid-Staten. De werkgroep verwierp tenslotte deze gedachte, omdat de haalbaarheid van de herzieningsclausule daarmee tot nul zou worden gereduceerd.

De herzieningsclausule zou kunnen bestaan uit een formule, volgens welke het aan de competente autoriteiten (Monetair Comité, Conjunctuurcomité) overgelaten wordt te beoordelen of in bepaalde gevallen de netto negatieve last van het EEG-lidmaatschap zulke vormen aanneemt, dat daardoor de economische groei van de betrokken Lid-Staat wordt geremd.

x) Ook het Commissiedokument inzake de financiële last voor het VK suggereert iets -Mochten- dergelijks

Mochten deze comité's tot een dergelijke slotsom komen, dan zou de Raad zich, liefst met gekwalificeerde meerderheid, op voorstel van de Commissie, moeten uitspreken over middelen tot een tijdelijke of blijvende verlichting van de bijdragenlast en de afwenteling daarvan op andere Lid-Statens, welker economische groei meer bevredigend is.

Bij die beoordeling kan de ontwikkeling in de richting van een monetaire unie mede in beschouwing worden genomen. Hierbij valt overigens wel te bedenken dat een monetaire unie hoogstens de betalingsbalansproblemen kan elimineren, maar niet het probleem van de "real resources".

#### Conclusies

Het bovenstaande leidt tot de volgende conclusies:

1. Het V.K. zal de financieringsregelingen van de Zes, en met name dus de schepping van eigen middelen voor de Gemeenschappen, moeten aanvaarden, d.w.z. het zal moeten instemmen met de (geleidelijke) afdracht van de opbrengst van landbouwheffingen, douaneopbrengsten en de BTW (binnen de grens van één punt). Afwijzing van deze grondslagen of het verlangen van een blijvende uitzondering hierop betekent het risico van een mislukking van de onderhandeling.

2. De deelname van het V.K. aan de financiering van de Gemeenschappen op deze grondslagen kan echter wel een zodanig ernstig probleem met zich meebrengen dat daarvoor speciale oplossingen noodzakelijk zullen zijn. Die oplossingen zullen in beginsel tijdelijk moeten zijn, maar niet noodzakelijkerwijs gebonden aan de overgangsperiode voor de douaneunie. Doel van deze maatregelen moet zijn het beginsel van de geleidelijkheid ook effectief op het V.K. van toepassing te doen zijn, zodat met name in de eerste jaren een verlichting van de financiële last wordt verkregen.
  
3. De overgangsmaatregelen voor het V.K. dienen in de drie volgende richtingen gezocht te worden:
  - a. Gedurende de overgangsperiode kunnen de nieuwe leden geleidelijk naar hun volle bijdragenpercentage toegroeien.
  
  - b. Wat betreft de bescherming van dit bijdragenpercentage tegen te abrupte schommelingen is L. en V. van mening dat vooralsnog volstaan kan worden met toepassing van het regiem dat in dit opzicht ook voor de Zes geldt, d.w.z. t/m 1977. Daarna zou de Raad, zo nodig, een verlenging voor alle Lid-Statens kunnen toestaan. BZ., EZ en Fin. menen dat deze periode te kort is, vergeleken bij die welke de Zes sinds 1958 zelf hebben genoten. Zij achten het billijk dat de nieuwe leden, na de overgangsperiode, ook nog gedurende een aantal jaren kunnen blijven genieten van de bescherming van hun uitgangpercentages.

c. Teneinde ook een regeling voor een verdere toekomst en tegen aperte onbillijkheden te vinden, zou men een formule kunnen overeenkomen, die een "préjugé favorable" scheidt voor toekomstige Raadsbeslissingen wanneer zou blijken dat de netto financieringslast een ontoelaatbare druk uitoefent op de economische groei van een of meer Lid-Statens.

DGES, 26 oktober 1970