

Conclusies van de vergadering van de Coördinatie Commissie
voor Europese Integratie- en Associatieproblemen op
29 oktober 1970

De Coördinatie Commissie heeft uitvoerig gediscussieerd op basis van een nota van het Ministerie van Landbouw en Visserij inzake de inpassing van de Britse landbouw in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van een nota inzake de toetreding en de financiering. De problemen die in beide nota's worden aangesneden vertonen een dusdanige samenhang dat het noodzakelijk werd geacht ze samen te bespreken en ook de resultaten hiervan tezamen aan de Ministerraad voor te leggen.

De nota van het Ministerie van Landbouw bevat drie uitgangspunten.

- a) het Verenigd Koninkrijk neemt aan het begin van de overgangperiode het volledige EEG-beleidsinstrumentarium over..
- b) bij deze omschakeling van het Britse stelsel van landbouwbeleid naar het EEG-stelsel, dient het Britse producentenprijspeil als uitgangspunt.

In concreto betekenen deze twee uitgangspunten, dat aan het begin van de overgangperiode de Britse deficiency payments worden afgeschaft en dat de voor verschillende Britse basislandbouwprodukten geldende garantieprijsen worden "vertaald" in prijsbegrippen, zoals die onder het EEG-stelsel bestaan (d.w.z. in interventieprijsen).

- c) tijdens de overgangperiode zal het Britse prijspeil volgens een van te voren vastgesteld tijdschema geleidelijk worden aangepast aan het EEG-prijspeil.

De samenvatting vindt men op de blz. 7, 8 en 9 van de nota van Landbouw.

Aangezien de overname van het EEG-landbouwbeleid voor het V.K. verschillende ver gaande financiële consequenties heeft is allereerst aan de hand van de financieringsnota en de nota van Landbouw tezamen gediscussieerd.

I. Financieringsproblematiek

1. In de nota van het Ministerie van Landbouw en Visserij worden opmerkingen en berekeningen gewijd aan het vraagstuk van het betalingsbalanseffekt van de toetreding op het VK tot de landbouwmarkt. Voor dit onderdeel van de nota bestond algemene waardering. Men wees er echter wel op, dat deze problematiek in feite los staat van het systeem van de landbouwaanpassing: hoe die aanpassing ook verloopt, aan het einde van de overgangperiode, moet het V.K. de volle betalingsbalanslast dragen. De mate waarin die last toeneemt, hangt echter wel samen met de overgangsmodaliteiten in de landbouwsector en met de overgangsmodaliteiten ten aanzien van de toepassing van het financiële reglement. De nota van het Ministerie van Landbouw en Visserij bevat in dit opzicht enkele nuttige elementen.

2. Uit de berekeningen van Landbouw en Visserij omtrent de betalingsbalanslast (berekend op grond van statische hypothesen) blijkt, dat deze in de eindfase \pm 1000 miljoen r.e. zal bedragen. De Engelse berekeningen (op basis van dynamische hypothesen) komen uit op hogere bedragen, nl. alleen voor de netto-bijdrage aan het Landbouwfonds reeds 1100 miljoen r.e., waarbij dan nog te voegen ware de kosten van de duurdere invoer uit de vergrote EEG (400 miljoen r.e.), zodat de totale last ongeveer 1500 miljoen r.e. zou bedragen (eventueel nog te vermeerderen met de te verwachten netto kapitaalexport). De ernst van deze bedragen blijkt, wanneer men hen vergelijkt met de omvang van het overschot dat op de Engelse betalingsbalans reeds gekweekt moet worden voor de aflossing van in het recente verleden aangegane schulden (\pm 1200 miljoen r.e.). De totale lastenverzwaring is zodanig, dat van het V.K. geen te strenge overgangsmodaliteiten en te korte overgangsperioden kunnen worden verlangd. De vraag is zelfs of met de noodzakelijke tegemoetkomingen, het V.K. de verzwaaarde lasten kan dragen en of derhalve niet naar andersoortige tegemoetkomingen moet worden gezocht.
3. Tegenover de opmerking, dat deze betalingsbalansproblematiek haar betekenis verliezen zal in een monetaire unie, moet gesteld worden dat dit naar de uiterlijke verschijningsvorm zo moge zijn, maar niet ten aanzien van de overdracht van "real resources" die ook dan van het V.K. zou worden verlangd.
4. Ter algemene verduidelijking van het perspectief is er op gewezen, dat de Zes in elk geval uit de toetreding een financieel voordeel zullen putten: op korte termijn zal het Gemeenschapsbudget, naar verwachting, door de toetreding nauwelijks stijgen, terwijl een groter aantal landen deze kosten zullen dragen. Dit voordeel bedraagt wellicht \pm 750 miljoen r.e. (nl. 25% van 3 miljard r.e.). Dit bedrag vertegenwoordigt als het ware de onderhandelingsmarge. Het is niet nodig dat de Zes dit voordeel direkt reeds zouden incasseren. In de nota van Landbouw en Visserij worden dan ook - naar algemeen gevoelen: terecht - reeds enkele modaliteiten aangegeven (laag aanvangspercentage van Britse bijdrage; gehele of gedeeltelijke financiering van intra-restituties door vergrote Gemeenschap) om de realisering van dit voordeel in de tijd te spreiden.
5. Een meningsverschil bleef bestaan over de vraag hoe lang het Verenigd Koninkrijk tegemoet gekomen kan worden inzake het financieringsprobleem (zie blz. 8-9 van de nota inzake de financiering). Het Ministerie van Landbouw en Visserij meent dat er geen reden is om het V.K. en de andere kandidaat-leden een latere einddatum met betrekking tot de financiering toe te staan dan de Zes zichzelf gesteld hebben nl. 1 januari 1978.
Door de andere departementen is er op gewezen dat men door de datum van 1 januari 1978 ook op de toetreders van toepassing te verklaren deze landen een aanzienlijk kortere aanpassingstijd hebben dan de Zes.

Aangezien volgens het Ministerie van Landbouw thans niet overzien kan worden of bij de overgang naar het definitieve financieringsstelsel zonder maxima, grote "sprongen" in de lastenverdeling zouden optreden, zou een beginselafpraak gemaakt kunnen worden deze in voorkomend geval te mitigeren en daarvoor t.z.t. een regeling vast te stellen. Deze afspraak zou dan echter niet tot de toetredende landen beperkt moeten worden, doch ook voor de Zes moeten kunnen gelden.

Van de zijde van de andere departementen werd hier tegenover gesteld dat een eventuele herziening ten behoeve van de toetredende landen in een later stadium nl. na een overgangsperiode waarvan de duur overeenkomt met hetgeen de Zes zelf hebben nodig gehad (minimaal 8 jaar) zou kunnen plaatsvinden.

Door deze departementen werd het overigens in twijfel getrokken of een dergelijke aanpassing en/of een langere overgangsperiode wel voldoende soulaas zouden kunnen bieden aan het V.K.

Onder deze omstandigheden werd er sterk voor gepleit de Nederlandse positie ten aanzien van de bijdrage van het V.K. in de financiering zoveel mogelijk open te houden en in ieder geval geen standpunt in Brussel in te nemen alvorens meer bekend is wat het V.K. zelf meent op dit punt te kunnen accepteren.

De Ministerraad zou zich over dit geschilpunt kunnen uitspreken.

II. Aanpassing van het Britse landbouwbeleid

1. Algemeen werd erkend, dat het door het Ministerie van Landbouw en Visserij ontworpen model voor de inpassing van de Engelse landbouw vanwege zijn eenvoud en helderheid technisch aantrekkelijk is, logisch van opzet moet worden geacht en geëigend om concurrentiemoeilijkheden gedurende de overgangsperiode van de nieuwe leden tot een minimum beperkt te houden. Ook bestond waardering voor het feit, dat Landbouw en Visserij in het model elementen van soepelheid heeft aangebracht (aparte regelingen voor boter en suiker; bepaalde financiële verlichtingen), die de aanpassing voor het V.K. kunnen vergemakkelijken.
2. Ten aanzien van de in de nota aangegeven uitgangspunten (p.2, onder II.A.2) vormde het eerste uitgangspunt (onmiddellijke overname van EEG-beleidsinstrumentarium) communis opinio.

Het tweede uitgangspunt daarentegen (onmiddellijke overgang naar het Engelse producentenprijspeil, d.w.z. direkte afschaffing van de deficiency payments), stuitte bij andere departementen op weerstand. Het derde uitgangspunt (handelsverkeer EEG-V.K. op basis van EEG-prijspeil, dus met invoersubsidies) werd door Landbouw en Visserij zelf reeds versoepeld (zie p.8, punt 6) en gaf in die vorm geen aanleiding meer tot commentaar. Eenstemmigheid bestond ook over het feit dat in de overgangperiode het V.K. volgens een vast schema de prijzen moet doen toenaderen tot het EEG-niveau en dat aan het einde van de overgangperiode het V.K. de EEG-prijzen volledig zal dienen toe te passen, onder reserve van de nog te treffen regeling voor Nieuw Zeelandse boter en de suiker.

3. De kritiek van andere departementen richtte zich met name tegen het feit, dat de onmiddellijke afschaffing van de deficiency payments (2e uitgangspunt), met de daarbij behorende optrekking van de marktprijzen en de instelling van corresponderende heffingen op de invoer een te grote aanpassing-ineens van het V.K. zal vereisen. Hiermee zou geweld worden aangedaan aan het beginsel van de geleidelijkheid dat uitdrukkelijk tussen de Zes als uitgangspunt is overeengekomen (zie doc.14/70, punt 7, 2e alinea). In concreto zou dit betekenen dat, zelfs bij uitzondering van de zuivelsektor, van de totale te verwachten stijging van de kosten van het voedselpakket van 15 à 20% reeds 6% in het eerste jaar zou moeten worden verwerkt. Van de totale stijging van de betalingsbalanslast van 1000 miljoen r.e. zou in het eerste jaar reeds 350 à 420 miljoen r.e. x) moeten worden verwerkt. Onder deze omstandigheden zou de politieke haalbaarheid van het inpassingsmodel voor het V.K. zeer gering kunnen zijn. Het tegenargument, dat de stijging van de kosten van het voedselpakket ten dele zou kunnen worden opgevangen door consumentensubsidies op brood en suiker, die de Engelse overheid zou kunnen financieren uit het positieve schatkisteffekt (wegvallen van deficiency payments) werd niet onjuist geacht, maar vergroot toch de politieke haalbaarheid van het geheel niet. Ook in 1962 had de Engelse Regering overwegende bezwaren tegen de tijdelijke instelling van een systeem van consumentensubsidies. Uiteraard kan het positieve schatkisteffekt ook gebruikt worden voor belastingverlaging; de vraag is in hoeverre de stijging van de kosten van het levensmiddelenpakket hiermee voldoende kan worden opgevangen.

In het bovenstaande is nog geen rekening gehouden met het Britse voornemen reeds in het komende jaar een heffingen-systeem in te voeren en geleidelijk in de daarop volgende jaren het deficiency payment systeem te doen aflopen, zodanig dat in 1974-'75 een schatkistvoordeel ontstaat in een orde van grootte van £ 150 miljoen (Brits witboek van 27 oktober 1970). Het is aannemelijk dat hierdoor de moeilijkheden van een onmiddellijke optrekking van de consumentenprijzen naar de producentenprijzen geringer zijn geworden. Hoeveel geringer dit zal zijn valt thans nog niet te overzien. Aangezien echter het V.K. niet voornemens is de deficiency payments voor 1 januari 1975 geheel af te schaffen, blijft het psychologische bezwaar bestaan dat ten gevolge van de toetreding de consumentenprijzen abrupt stijgen indien de dan nog bestaande deficiency payments op het moment van de toetreding moeten worden afgeschaft.

x)dit bedrag kan met 50 à 82 miljoen r.e. worden verminderd door de invoersubsidies in het V.K. te laten dragen door het FEOGA.

Het tijdschema van de Britse regering voor de vervanging der deficiency payments door een heffingenstelsel, waarbij niet alleen rekening is gehouden met een geleidelijke gewinning van de consumenten, maar ook met de vermoedelijke datum van de volgende verkiezingen, wordt hierdoor zonder veel noodzaak doorbroken. Voorts werd er door sommigen op gewezen, dat het voorziene schatkistvoordeel voor een belangrijk deel reeds aanwending zal hebben gevonden op het moment, dat het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap zal toetreden, zodat er weinig of geen ruimte overblijft voor compensaties.

Het Ministerie van Landbouw is van mening dat het door de Britse regering genomen besluit tot wijziging van het landbouwbeleid een belangrijke bijdrage vormt tot de oplossing van het toetredingsvraagstuk in de landbouwsector. Er bestaat dan ook voor dit ministerie geen aanleiding haar aanvankelijke uitgangspunt - de afschaffing van alle deficiency payments met ingang van 1 juli 1973 - te wijzigen.

4. Tenslotte werd door de andere departementen opgemerkt, dat het moeilijk is in te zien welk wezenlijk verschil het maakt of de prijsaanpassing - in van te voren vastgelegde stadia - geschiedt vanaf het niveau van de marktprijs dan wel vanaf dat van de producentenprijs. In beide gevallen moeten heffingen door de Zes worden gehanteerd tegenover de kandidaatlanden. Hierbij valt op te merken dat ook de Europese Commissie in haar studie van februari 1970 (doc. SEC(70) 615 final) uitgaat van een prijsaanpassing vanaf het marktprijspeil, zij het dat de Commissie de daaruit voor de Zes nog tijdelijk voortvloeiende financiële nadelen wil verhalen op het V.K. Ook Duitsland schijnt aanpassing vanaf het marktprijspeil voor te staan.
5. Van het door Landbouw voorgestelde systeem wordt de zuivelsector uitgezonderd vanwege de bijzondere problematiek van de boter. De vraag rijst evenwel of het systeem niet gemakkelijker aanvaardbaar zou worden, indien ook enkele andere sectoren van de snelle aanpassing zouden worden uitgezonderd, met name suiker en rundvlees. Principiële redenen verzetten zich daar tegen niet. Toepassing alléén op de sector granen en veredelingsprodukten lijkt trouwens het meeste praktische belang voor Nederland te hebben.
De vraag is gerezen of het nog wel juist is wanneer er zoveel uitzonderingen op het grondbeginsel van het systeem worden gemaakt dit systeem op deze wijze in Brussel te presenteren. Men zou ook de presentatie kunnen omkeren en wat er van het systeem is overgebleven als uitzondering beschouwen.

6. In de discussie kwam men inzoverre tot elkaar, dat algemeen werd toegegeven, dat het model met de nodige flexibiliteit moet worden toegepast. Landbouw en Visserij meende dat deze benadering voldoende in de nota is verwerkt.

De Coördinatie Commissie achtte het gewenst dat de Ministerraad zich zou uitspreken over de vraag of inderdaad meteen de "deficiency payments" dienen te worden afgeschaft op het moment van toetreding of dat dit geleidelijk moet geschieden gedurende de overgangsperiode.

III. Nieuw Zeeland

De passage met betrekking tot Nieuw Zeeland in de nota van Landbouw (blz. 7) werd door de andere departementen als niet ver genoeg gaand beschouwd. Met name werd het noodzakelijk geacht dat thans expliciet erkend wordt dat er een probleem na de overgangsperiode ontstaat wanneer niet voordien hetzij door een wijziging van het zuivelbeleid hetzij door een mondiale zuivelovereenkomst aan de gerechtvaardigde wensen van Nieuw Zeeland met betrekking tot zijn zuiveluitvoer wordt tegemoet gekomen. In de nota van Landbouw worden deze twee elementen wel genoemd doch meer als mogelijkheden dan als te vervullen voorwaarden.

Wanneer noch een wijziging van het beleid noch een internationale zuivelovereenkomst tot stand komt, dan zullen er andere maatregelen door de uitgebreide Gemeenschap ten behoeve van Nieuw Zeeland getroffen moeten worden, teneinde te voorkomen dat dit land, de meest efficiënte zuivelproducent, desastreuze gevolgen van de uitbreiding van de Gemeenschap zal ondervinden.

Het kwam de Coördinatie Commissie noodzakelijk voor dat de Ministerraad ook hierover een uitspraak zou doen.

IV. Taktische overwegingen

1. Men was het er over eens, dat het niet verstandig zou zijn aan het uiteindelijk vast te stellen standpunt te Brussel voortijdige bekendheid te geven. Dit zou voor anderen wel eens aanleiding kunnen zijn om zich te baseren op het Nederlandse inpassingsmodel, maar dan zonder de hier aangebrachte versoepelingen. In Brussel bestaat toch reeds de neiging om te werken op basis van algemene concepties, die vervolgens, in de onderhandelings situatie, buitengewoon rigide blijken te zijn. Dit zou de goede uitkomst van de onderhandelingen in gevaar kunnen brengen. Flexibiliteit is een eerste vereiste.

2. Deze tactische overwegingen worden des te belangrijker nu blijkt, dat Frankrijk in het vooroverleg tussen de Zes een bijzonder strak en minimaal standpunt inneemt. De positie van Nederland bij het verhinderen van het totstandkomen van voor het V.K. prohibatieve standpunten (zie conclusies Coördinatie Commissie 24 juni 1970) kan in dit verband van groter belang worden.

DGES, 2 november 1970