

307175
4.3.81

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

PLEIN 23 - 'S-GRAVENHAGE - TEL. 614941

B

me

REZ, 6/3-'81
pt. 2

MR 6/3-'81
pt. 2^a : akkoord.

4305

Aan de Minister-President
Voorzitter van de Raad
voor Europese Zaken
te
'S-GRAVENHAGE

Dienstonderdeel: Directie Integratie Europa

Datum: 2 maart 1981

Onderwerp: Nota herstructurering van de
EG-begroting

Kenmerk: DIE/AE-64227

TER BEHANDELING IN DE REZ D.D. 6 MAART 1981

./.. Hierbij doe ik U toekomen de nota inzake herstructu-
rering van de EG-begroting, d.d. 27 februari 1981.
Over de inhoud van deze nota is op ambtelijk niveau
overeenstemming bereikt.

Spoedshalve zend ik afschrift dezes rechtstreeks aan
de leden van de Raad voor Europese Zaken en aan alle
Staatssecretarissen toe.

DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

AANTEKENINGBetreft: Herstructurering van de EG-begrotingINLEIDING:

In het mandaat van de Raad aan de Commissie dd. 30 mei 1980 liggen vier, onderling samenhangende, vraagstukken besloten, te weten:

- Ontwikkeling van de Gemeenschapsuitgaven en de Eigen Middelen van de Gemeenschap.
- Het evenwicht van lusten en lasten tussen de lidstaten.
- Aanpassing van het GLB.
- De Spaanse en Portugese toetreding.

Tezamen genomen gaat het om het vraagstuk van de "herstructurering". Het verbindende element van deze vraagstukken is voor een groot deel gelegen in het functioneren van het GLB en de daaruit voortvloeiende budgettaire consequenties.

Het vierde vraagstuk verscherpt de noodzaak van een tijdige herstructurering van de EG-begroting.

Het is niet te verwachten dat de Commissie het resultaat van het gevraagde onderzoek terzake en haar voorstellen zal voorleggen, eerder dan in mei/juni a.s. De voorstellen dienen echter wel beschikbaar te zijn voor een eerste bespreking op de Europese Raad van eind juni. Bepaalde gebeurtenissen van communautair belang daarvoor - vaststelling der landbouwprijzen 1981/1982 en opstelling van de ontwerpbegroting 1982 - zullen echter in zekere mate vooruitlopen op de opening der onderhandelingen over de herstructurering. Daardoor lijkt het aangewezen thans reeds een aantal uitgangspunten te kiezen als eerste positiebepaling.

Het valt te voorzien dat het proces van de herstructurering zich over een aantal jaren zal uitstrekken, waarbij de in het uitzicht gestelde datum van de Spaanse toetreding, 1 januari 1984, als een belangrijke mijlpaal is aan te merken.

Bij het navolgende wordt er voorts van uitgegaan dat er avant 1 januari 1984 geen feitelijke verruiming komt van de 1% BTW-grens qua afdrachtverplichting der lidstaten. Dit betekent dat de herstructurering zich voor de eerstkomende jaren zal moeten voltrekken binnen de mogelijkheden van de bestaande, met naar schatting ten hoogste 10% jaarlijks groeiende Gemeenschapsontvangsten. De uitbreiding van de Gemeenschappen per 1-1-84 scheidt een nieuw perspectief, waarbij een verruiming van de financiële armslag - rekening houdend met het alsdan op gang gekomen herstructureringsproces en onder nader te stellen voorwaarden - tot de mogelijkheden zou dienen te behoren.

I. Aanpassing van het GLB

Eerste vereiste voor een succesvolle herstructurering van de begroting vormen de reducering en begrenzing van de stijging der garantie-uitgaven t.b.v. het GLB, uiteraard met behoud van de grondslagen van dat beleid.

Uitgangspunt hierbij is het geleidelijk terugdringen van de structurele overschotproductie en efficiëntere aanwending van het marktordeningsinstrumentarium. Ter realisatie hiervan zal als doelstelling aanvaard moeten worden dat de stijging van de garantieuitgaven in de komende drie jaar achterblijft bij de stijging van de Eigen Middelen; en wel in die mate dat het beslag van de garantieuitgaven op de totale begroting, zoals telkenjare vastgesteld, in de eerstkomende drie jaren van het percentage van ± 70 (1980) wordt teruggebracht tot een niveau van 60%. Deze structurele normering zou jaarlijks vertaald moeten worden in een budgettaire doelstelling

terzake van het markt- en prijsbeleid. Parallel met de jaarlijkse vaststelling van dit beleid zouden Raad en Commissie zich over deze budgettaire doelstelling dienen uit te spreken, welke vervolgens door middel van een goede budgetbewaking gerespecteerd moet worden, rekening houdende met bijzondere markt-omstandigheden. Ter toelichting zijn in een bijlage enige illustratieve cijfers opgenomen.

In alle sectoren van het GLB zullen daartoe de nodige aanpassingen dienen te worden aangebracht. Uit de zuivelsector zal evenwel de hoofdmoot van de relatieve besparingen

moeten komen, voornamelijk door verhoging van de financiële medeverantwoordelijkheid der producenten.

Bedoelde heffingen zullen uitsluitend in verband met overschotsituaties en niet ter vergroting van de eigen middelen kunnen worden aanvaard. In het kader van een zeer gericht gebruik t.a.v. overschotprodukten van de medeverantwoordelijkheidsheffing is ook een zg. superheffing aanvaardbaar op voorwaarde dat deze communautair en non discriminatoir wordt toegepast.

Een gematigd prijsbeleid zou eveneens dienen bij te dragen aan het bereiken van marktevenwicht en beperking van uitgaven. Voorkomen moet echter worden dat deze ombuiging zou leiden tot het toevlucht zoeken in nationale inkomens- toeslagen, tenzij daarvoor strénge communautaire normen overeen te komen zijn. Voor een nadere omschrijving van e.e.a. wordt verwezen naar bijgevoegd werkdocument van het Ministerie van Landbouw en Visserij dd. 6-10-80.

De last van de ombuiging, die de dubbele doelstelling moet dienen van een afremming en op den duur eliminatie van de structurele overschotproduktie enerzijds en de beheersing van het niveau der garantieuitgaven anderzijds, zal niet mogen worden afgewenteld op derde landen.

De Gemeenschap dient haar positie van groot importeur van agrarische produkten te behouden. Zij dient ook haar positie van voedselexporteur te handhaven, met daarbij behorende exportpolitiek, mits wordt afgezien van een uitvoerbeleid dat verstoringen op de wereldmarkt te weeg brengt. Vooral met de agrarische exportbelangen van ontwikkelingslanden moet rekening worden gehouden. Te verwachten is dat sommige Lid-Staten zullen voorstellen de traditionele invoer uit derde landen sterk te verminderen.

Pogingen in die richting moeten worden afgewezen, *in tegenwoordig Nederland moet streven naar uitbreiding daarvan.*

L. geleidezke

II. Het evenwicht van lusten en lasten tussen de lidstaten.

Het Raadsmandaat dd. 30 mei 1980 markeert als uitgangspunten voor de benadering van dit vraagstuk enerzijds, dat de herstructurering van de begroting duurzaam een eind maakt aan het ontstaan van "onaanvaardbare situaties" voor een lidstaat (lees: het VK, als netto-contribuant); anderzijds dat het beginsel van de "juste retour" verworpen wordt, door referte aan het bestaande regime van de gemeenschappelijke financiële verantwoordelijkheid voor het communautaire beleid.

Het is duidelijk dat het zg. "Britse probleem" - waarvoor de bekende voorlopige oplossing dd. 30 mei 1980 werd gekozen voor de jaren '80 en '81 - hierbij centraal staat en dat bovenstaande uitgangspunten van de Raad de "vork" uitmaken, waarbinnen de oplossing gezocht zal moeten worden. Niet uitgesloten mag worden dat ook de BRD bezwaar gaat maken tegen de omvang van haar netto-bijdrage.

Gesteld dat de herstructureringsoperatie in 1983 uitkomt op een evenwichtiger beeld van de begrotingsuitgaven, dan nog zal naar alle waarschijnlijkheid blijken dat er in de netto-contributiepositie van het VK nauwelijks een wezenlijke verandering zal zijn aangebracht. Zonder corrigerende maatregelen zou het VK nog steeds de grootste contribuant kunnen zijn, indien althans de uitgangspunten zouden blijven gelden die voor de berekening van de restitutie aan het VK, voor 1980 en 1981, aangehouden zijn.

Voor 1982 is er een communautair engagement om, in geval het herstructureringsbesluit m.b.t. dat begrotingsjaar die onaanvaardbare situatie niet verhindert, voor die bewuste lidstaat tot een oplossing te komen "in de trant van" de oplossing 1980/1981. Echter, dit houdt geen verbintenis in dat voor de berekening van de eventuele "onaanvaardbare situatie" in de toekomst dezelfde calculatie

gehanteerd dient te worden als voor de ad hoc-oplossing 1980/1981. Met name zou in het vervolg uitsluitend de BTW-afdracht in aanmerking genomen dienen te worden en niet die van Eigen Middelen als heffingen en douanerechten, als zijnde strijdig met de conceptie van de gemeenschappelijke markt. Hiermee zou de omvang van het probleem aanzienlijk worden beperkt. (Overigens zij opgemerkt dat de Nederlandse netto-positie bij een dergelijke handelwijze aanmerkelijk positiever c.q. in de onderhandelingen ongunstiger zou uitkomen).

Het "Dublin-mechanisme" zou overigens blijven bestaan.

Erkend moet worden dat in het bovenstaande geen oplossing voor het Engelse vraagstuk besloten ligt. Er zal verder gestudeerd moeten worden op de vraag hoe het Engelse vraagstuk gedefinieerd kan worden als een uniek geval en hoe deze zaak in komende jaren kan worden afgebouwd.

Aanpassing en structurele bijstelling van het communautair uitgavenbeleid mag niet beperkt worden tot het GLB. Ook de andere sectoren dan de agrarische dienen aan een herwaardering onderworpen te worden, waarbij zowel besparingsdoeleinden als communautair doelmatig beleid richtgevend dienen te zijn, mede als bijdrage voor de oplossing van het onder dit hoofdstuk vermelde probleem.

Dit geldt met name voor het uitgavenbeleid in het kader van het Regionaal en Sociaal Fonds. Daarbij zou kritisch gekeken moeten worden naar het tot nu toe gevolgde beleid van nationale opdeling der Fondsbaten. Een grotere concentratie op de meest achtergebleven gebieden van de Gemeenschap en op bepaalde sectoren van bedrijvigheid, kan tevens een bijdrage betekenen aan een beter evenwicht der lusten en lasten tussen de lidstaten (Bedacht dient te worden dat dit voor de positie van de BRD nadelig kan zijn).

Nederland zal niet meewerken aan een formule voor de oplossing van het "lusten- en lastenprobleem", welke leidt tot een aantasting van het bestaande financiële systeem van de Gemeenschap, zoals, ófwel een aantasting van het eigen middelensysteem, ófwel willekeurige kortingen op uit het Gemeenschapsbeleid voortvloeiende uitgaven.

Zulke suggesties zijn af te wijzen zowel op principiële gronden als op grond van de overweging dat bovenvermelde beleidsombuigingen, met name in de zuivelsector, toch reeds een geheel ander beeld zullen doen ontstaan.

III. Ontwikkeling van Gemeenschapsuitgaven en de Eigen Middelen van de Gemeenschap

Zoals hierboven reeds gesteld, wordt er van uitgegaan dat de eerstkomende jaren de 1% BTW-afdrachtverplichting der lidstaten niet wordt verzwaard.

In het algemeen dient eveneens uitgesloten te worden geacht dat voordien de eigen middelen via leningen en bestemmingsheffingen uitgebreid kunnen worden; wat de bestemmingsheffingen betreft zou een uitzondering gemaakt kunnen worden voor die heffingen welke opgebracht worden door en aangewend worden voor specifieke homogene groepen, als een marktconforme benadering op te vatten, zoals reeds het geval is voor medeverantwoordelijkheidsheffingen.

Op de vraag op welke terreinen Gemeenschapsaktie verder ontwikkeld en verbreed dient te worden - waarvoor de ruimte geschapen moet worden door een verminderd beslag van de landbouwuitgaven op de begroting - is in dit stadium moeilijk in concreto te beantwoorden. Het kan gesteld worden dat Nederland met name denkt aan gebieden als regionaal en sociaal beleid, transportinfrastructuur, ontwikkelingsbeleid t.b.v. non-geassocieerden en energiebeleid, mits dit beleid voldoende communautair van opzet is en een efficiënt gebruik van communautaire middelen gewaarborgd is.

Het is denkbaar dat, in de periode die rest tot de toetreding, onvoorziene ontwikkelingen aanzienlijke uitgaven meebrengen.

Om deze ontwikkelingen op te kunnen vangen zal bij de begrotingsopstelling beneden de maximaal beschikbare middelen een zekere reserve, te stellen op bijv. 500 miljoen ERE, gehandhaafd moeten worden.

Indien na het uitgeput raken van deze reserve een verdere behoefte bestaat aan communautaire financiering van onvoorziene uitgaven dan zou, in het uiterste geval, teruggegrepen kunnen worden op aanvullende nationale bijdragen, op basis van de BNP-sleutel.

IV. Spaanse en Portugese toetreding.

Strikt genomen valt de landbouwproblematiek van de toetreding buiten de herstructureringsexercitie 1981-1983. Wat echter wel zeker gesteld moet worden is dat door de gevolgen van de uitbreiding, met name in de (potentieel) excedentaire sectoren groenten en fruit, wijn en olijfolie, de resultaten van de herstructurering niet teniet worden gedaan. De doelstelling van een reductie van het aandeel van de garantieuitgaven in de EG-begroting mag door de toetreding niet ongedaan worden gemaakt, hoewel het uitgavenniveau in absolute zin zal stijgen. Nagegaan zou kunnen worden of van de toetredende landen verlangd kan worden dat zij vóór 1984 reeds maatregelen ter beheersing van de produktie (uitbreiding) nemen, parallel met de zelfbeperkingen die de Gemeenschap zich oplegt.

In het definitieve regime voor Spanje en Portugal dienen maatregelen ter verzekering van een structureel marktevenwicht en ter beperking van de financiële gevolgen op dezelfde wijze te worden toegepast als elders in de Gemeenschap. In het bijzonder wat betreft de olijfolie dient het uiterste te worden gedaan om in de loop van de overgangperiode de structurele overproduktie te elimineren d.m.v. bevordering van alternatieve produkties en toepassing van een op marktevenwicht gerichte mede-verantwoordelijkheid. Toepassing van heffingen (uitsluitend) bij invoer van concurrerende oliën en vetten uit derde landen kan niet in aanmerking komen vanwege de onaanvaardbare handelspolitieke consequenties.

Met de traditionele invoer van mediterrane landen en overige ontwikkelingslanden zal zo veel mogelijk rekening moeten worden gehouden, teneinde de noodzaak van financiële compensaties voor met name eerstgenoemde van deze landen te vermijden.

BIJLAGE

1. Maximaal beschikbare eigen middelen¹⁾:

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
douanerechten	5.668	6.274	6.700	7.150
landbouwheffingen	2.224	2.473	2.700	3.000
1% BTW afdracht	9.910	11.705	13.090	14.675
andere inkomsten	<u>633</u>	<u>166</u>	<u>180</u>	<u>210</u>
Totaal beschikbaar	<u>18.435</u>	<u>20.618</u>	<u>22.670</u>	<u>25.025</u>
groei t.o.v. voorgaande jaar		12%	10%	10%

2. Landbouw garantie uitgaven²⁾:

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Begroting	11.507,5	12.897,5		
Raming 60% van beschikbare Eigen Middelen			13.700 ^{b)}	15.015
Groei t.o.v. voorgaande jaren	10%	12%	6,2%	9,6%

NB a. In de periode 1975-1980 bedroeg de gemiddelde groei van de landbouw-garantie-uitgaven meer dan 20%.

b. Uitgaande van een geleidelijk terugbrengen van de landbouwuitgaven tot 60%, zal in 1982, op basis van de thans beschikbare gegevens, een streefcijfer van \pm 14 miljard gehanteerd kunnen worden.

Cijfers ontleend aan:

1) Meerjarenraming Commissie, juli 1980

2) Commissievoorstel Landbouwprijzen, februari 1981.

3. Andere sectoren.

	<u>Begroting</u>	<u>Maximaal 40%</u>
1980	4.675	
1981	6.430	
1982		8.970
1983		10.010

4. Gedeelte van BTW, nodig voor financiering begroting:

1980	0,72%
1981	0,89%

(Alle bedragen in Miljoenen Europese Rekeneenheden).

NB De BTW percentages voor 1982 en 1983 zijn onder punt 4 uiteraard nog niet ingevuld aangezien deze pas bekend zijn nadat de definitieve omvang van de desbetreffende begrotingen zal zijn bepaald. De onder punt 1 genoemde schattingen terzake zijn gelijk aan de maximale BTW-afdracht.