

31 mei 1983

DIE (JK)

VERVANGEND BELEID IN DE EUROPESE GEMEENSCHAPI Inleiding

Het vraagstuk van vervangend beleid, in de zin van in de plaats doen treden van nationaal beleid met de daaraan verbonden begrotingsuitgaven door overeenkomstig Gemeenschapsbeleid, is weer in de actualiteit gekomen door een desbetreffende passage in de Regeringsverklaring over Gemeenschapsbeleid. Deze luidt als volgt:

"De bestaande begrenzing van de Eigen Middelen van de Europese Gemeenschap mag aan haar verdere ontplooiing niet in de weg staan.

De Regering heeft de bereidheid om een uitbreiding van het takenpakket van de Gemeenschap onder ogen te zien, met bijbehorende verruiming van de financiële armslag terwille van de ontwikkeling van een rationeel Europees beleid. Uitbreiding van taken op Europees niveau dient te leiden tot bijstelling van overeenkomstige taken op nationaal niveau. Binnen de Gemeenschap dient met kracht naar verdere harmonisatie gestreefd te worden."

De REZ heeft op 18 maart jl. opdracht gegeven om nader interdepartementaal overleg te voeren (op ambtelijk niveau) over vervangend beleid, inzonderheid over de kwestie welke onderdelen van de Nederlandse begroting zich zouden lenen voor communautarisering. Deze opdracht dient uiteraard begrepen te worden in de context van andere relevante passages in de Regeringsverklaring, m.n. die betreffende handhaving - d.w.z. niet verdere stijging - van de collectieve lastendruk.

Hoewel er theoretisch geen directe band bestaat, kan bij de discussie omtrent vervangend beleid in praktijk een samenhang met de uitbreiding der Eigen Middelen niet ontzegd worden, daar de weerslag op de nationale begroting met name zal gelden voor de eventuele toerekening boven het huidige Eigen Middelen plafond.

II Standpunt van het Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën heeft ten behoeve van dit interdepartementale overleg een aantekening opgesteld. Met dit uitvoerige document (zie bijlage 2) en via mondelinge toelichting daarop wordt, kort samengevat, het volgende naar voren gebracht:

1. Het begrip vervangend beleid, in de zin van overname door de Gemeenschap van beleid, met daaraan verbonden budgettaire gevolgen, dat voordien geheel of gedeeltelijk tot de verantwoordelijkheid der nationale overheden behoorde, is voortgekomen uit en te rechtvaardigen op grond van, het perspectief van uiteindelijke volledige economische integratie op Gemeenschapsniveau. Geïntegreerd economisch beleid op Gemeenschapsniveau is, mede gezien de schaalvergroting, globaal effectiever en voordeliger dan de optelsom van nationale beleidsrichtingen.
2. De economische recessie werkt al jaren stagnerend op het integratieproces. Derhalve mogen er voor de komende tijd weinig verwachtingen gekoesterd worden over verdere substantiële vooruitgang van het integratieproces en deswege ook niet over de verwezenlijking der doelstelling van vervangend beleid in de hiervoor genoemde zin. In beginsel dient Nederland deze doelstelling echter aan te houden aangezien economische integratie immers ons einddoel blijft.

3. Gemeenschapsuitgaven en nationale uitgaven komen uit één en dezelfde budgettaire ruimte. Het Regeerakkoord schrijft o.m. handhaving - d.w.z. geen verdere stijging - van de collectieve lastendruk voor. Overeenkomstig de wet der communicerende vaten zal een uitgavenverhoging in de Gemeenschap een overeenkomstige vermindering van uitgaven op nationaal niveau tot gevolg dienen te hebben. Uitbreiding van Gemeenschapsbeleid (met budgettaire effecten), zowel wanneer het beleid betreft waartegen nationaal beleid kan worden weggestreept, als zgn. aanvullend beleid, zal resp. dient, vermindering van nationale uitgaven mee (te) brengen.
4. Landbouwbeleid is een beleidsterrein dat reeds in vergaande mate is overgeheveld naar de Gemeenschap. Het Nederlands aandeel in de uitgaven samenhangend met communautair ontwikkelingsbeleid wordt specifiek toegerekend naar de OS-begroting en afgetrokken van het bedrag dat nationaal voor de OS-begroting ter beschikking is gesteld. Het beginsel van Vervangend beleid wordt hier in de praktijk, ondanks daarbij optredende problemen, toegepast.
De in de Miljoenennota neergelegde raming van de BTW-afdracht vormt een aftrekpost op de belastingmiddelen; voorzover blijkt dat de BTW-afdracht deze raming te boven gaat, dan wordt dit deel generaal gecompenseerd, dan wel ten laste van het financieringstekort gebracht.
5. Gerefereerd wordt aan de paragraaf in het Regeerakkoord die voorschrijft dat "uitbreiding van taken op Europees niveau dient te leiden tot bijstelling van overeenkomstige taken op nationaal niveau".

Juist bij het niet-aanwezig zijn van vervangend beleid dient, uitgaande van het regeerakkoord, compensatie plaats te vinden. Dit zogenaamde aanvullende beleid, dat van kennelijk communautair belang is, dient evenals vervangend beleid gecompenseerd te worden.

Bij de voorbereiding van dit aanvullende beleid dient derhalve niet alleen een communautaire toets aangelegd te worden, maar tevens de vraag of het 't waard is om hiervoor ruimte op de nationale begroting in te ruimen aan de orde te komen. Een terughoudende opstelling tegenover aanvullend beleid is derhalve geboden.

In de wijze van compensatie op de Nederlandse rijksbegroting dient tevens de departementale beleidsverantwoordelijkheid en "verwantschap" per begrotingshoofdstuk tot uitdrukking te komen.

III Conclusies van het Ministerie van Financiën

Samenvattend impliceert het vorenstaande dat Financiën zich op het standpunt stelt dat vanaf een bepaalde datum alle jaarlijkse meerafdrachten van de BTW vanuit de Nederlandse rijksbegroting aan de EG-begroting tot volledige compensatie binnen de Nederlandse rijksbegroting zal moeten leiden.

Deze compensatie dient als volgt plaats te vinden:

- a Het concrete vervangende beleid leidt tot schrappen van een uitgavenpost op een bepaald begrotingshoofdstuk. (In het interdepartementaal overleg is gebleken, dat geen of zeer weinig mogelijkheden voor deze vormen van concreet vervangend beleid aangegeven kunnen worden)
- b Voorzover inderdaad géén concreet vervangend beleid aanwijsbaar is, dient op de verschillende begrotingshoofdstukken deze compensatie gevonden te worden. Financiën stelt voor deze compensatie niet in volle omvang volgens de generale compensatieformule te laten plaats vinden, maar de meest betrokken departementen (EZ, L&V, SOZA, V&W, BUZA, OS) daarbij een zwaarder gewicht toe te kennen.

E.e.a. zou reeds bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding verwerkt moeten worden.

IV Interdepartementaal overleg; Algemeen

Bij het interdepartementaal overleg over deze aangelegenheid bleek overeenstemming te bestaan over de juistheid van het beginsel van vervangend beleid, doch niet in de zin dat voortschrijdende economische integratie op den duur alleen overheveling van nationale verantwoordelijkheid voor economisch beleid (in ruime zin) naar de Gemeenschap met zich dient mee te brengen. Aanvullend beleid met gedeelde competenties is onontbeerlijk. Hiermee werd overigens een bestaand standpunt bevestigd. Er hoeven voor de komende tijd weinig verwachtingen gekoesterd te worden over de realisering dezer doelstelling. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan het ontbreken van adequate convergentie van het economisch en monetaire beleid van de lidstaten, de economische stagnatie en de afwezigheid van voldoende politieke bereidheid der lidstaten tot overdracht van beleid aan Brussel. Alle departementen onderschreven de noodzaak om bij totstandkoming van (nieuw) Gemeenschapsbeleid steeds zorgvuldig na te gaan waar vervangingsmogelijkheden liggen, opdat op bepaalde gebieden nationaal beleid geheel of gedeeltelijk zou kunnen worden verminderd. Dit onderzoek naar beleidsvervanging zou meestal achteraf kunnen geschieden, nadat besluitvorming in gemeenschapskader reeds heeft plaatsgevonden. Dit dient te geschieden los van het actuele vraagstuk van de naderende uitputting der huidige Eigen Middelen.

In de meeste gevallen van aanvullend beleid in de EG gaat het om maatregelen gericht op de vermindering van sociaal-economische onevenwichtigheden en ter versterking van economische convergentie in Europees kader. Voor Nederland staat daarbij voorop het doel de Gemeenschappelijke Markt in stand te houden. De overweging bij onze bijdrage aan dit beleid is hoofdzakelijk gelegen in ons belang bij Europese

cohesie maar vooral bij de Gemeenschappelijke Markt, waardoor onze open economie gedragen wordt. De vrije markt en de daardoor mogelijk gemaakte uitgebreide handelsstromen van en naar Nederland zijn vitaal voor het functioneren van de Nederlandse economie.

V Reacties van de overige, bij het interdepartementaal overleg betrokken Ministeries

Alle departementen betrokken bij het interdepartementale overleg*, behalve het Ministerie van Financiën, stelden dat de door Financiën gevolgde benadering een loslaten van een reeds vele jaren gevolgde beleidslijn betekent. Het loslaten van de systematiek volgens welke de BTW-afdracht in mindering wordt gebracht op de belastingmiddelen, maar (in geleidelijk toenemende mate) ten laste zal komen van bepaalde departementale begrotingen (zie pag. 4) zal een verlamme werking hebben op het tot stand brengen van Nederlandse posities voor Gemeenschapsbeleid. Zowel op ambtelijk niveau als op ministerieel niveau zal elk Departement dat zich getroffen ziet vanwege de "verwantschaps"maatstaf door de specifieke toerekening ernstige aarzelingen koesteren tegen Gemeenschapsbeleid waarvoor het budgettair moet inleveren zonder, in de meeste gevallen, een rechtstreeks belang te kunnen identificeren dat verband houdt met de nationale beleidsverantwoordelijkheid.

Het Ministerie van Financiën acht deze terughoudendheid een noodzakelijk uitvloeisel van haar voorstellen, daarmee onderstrepnd dat deze voorstellen inhoudelijke gevolgen zullen hebben voor het Europese beleid. Dit gevolg zou paradoxaal zijn, gezien de door Nederland bij herhaling beleden noodzaak door nieuw en uitgebreid beleid te komen tot een evenwichtiger gemeenschap en een oplossing van het Britse begrotingsprobleem. Het zou de door Nederland steeds bestreden neiging verscherpen de voor- en nadelen van de Gemeenschap uitsluitend af te meten in budgettaire termen. Er werd tevens op

* AZ, Buza, EZ, Fin, L&V, Soza, OS, V&W.

gewezen dat, behalve het VK - dit land heeft naar bekend steeds moeite gehad met het begrip Eigen Middelen - geen enkele andere lidstaat de compensatiemethode voor de BTW-afdracht hanteert.

2. Het actief deelnemen in het Europese Integratieproces dient dan ook niet te worden beschouwd als prioriteit van een of enkele bewindslieden, maar als onderdeel van regeringsbeleid waarbij globaal nationaal belang aan de orde is, waarvoor in de totale Rijksbegroting de middelen behoren te worden gevonden. Daarbij is zeker geen reden voor specifieke toerekening. Daarnaast wezen alle in het overleg vertegenwoordigde departementen, behalve Financiën, op het eigen karakter van de Eigen Middelen van de Gemeenschap. Zij stelden dat de communautaire besluitvorming (in begrotingszaken daadwerkelijk bij meerderheid van stemmen) een autonoom proces is en dat, voorzover compensatie zou moeten worden gevonden voor geldkostend EG-beleid, deze ten laste van de gehele Rijksbegroting zou moeten komen.

3. Alle departementen inclusief Financiën, erkenden dat het in vele actuele gevallen van totstandkoming en uitwerking van Gemeenschapsbeleid met financiële gevolgen het uiterst moeilijk - zo niet onmogelijk - zal zijn aan te wijzen en te identificeren waar, qua belang, de operationele verbinding ligt met een nationaal beleidsveld. Bovendien werd benadrukt dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen een beleidsmatige* verwantschap en een puur comptabele, budgettaire verwantschap. Het vaststellen dat een bepaald gemeenschapsbeleid "verwant" is aan het beleid waarvoor dit of dat departement competent is en het deswege korten van de begroting van dat aangeduide departement, zal in een veelheid van gevallen niet gemakkelijk kunnen geschieden, waarbij zekere arbitraire keuzes gemaakt dreigen te worden.

Een dergelijke methode van compenseren gaat voorbij aan de realiteit dat beleidsvorming op Gemeenschapsniveau een aan-

* Beleidsmatig dient in dit verband te worden opgevat hetzij in de zin van instrumentarium, hetzij in de zin van beleidsdoelstelling.

gelegenheid is met geheel andere dimensies en eigen merites die meestal niet af te passen op, noch te vergelijken zijn met de verticale departementale belangen in nationaal verband, waarvoor eigen maatstaven gelden voor budgettering en onderlinge belangenafweging. In een meerderheid van de gevallen zal er geen sprake zijn van een voldoende mate van vergelijkbaarheid, onder meer:

- a. omdat een EG-activiteit geen overeenkomstige tegenhanger kent op nationaal vlak, of
- b. omdat er, ook bij aanwezigheid van overeenkomst, op het communautaire vlak zulke andere overwegingen meespelen (solidariteit t.a.v. minder welvarende lidstaten; tactische elementen i.v.m. package-deals), dat een vergelijking met nationale activiteiten zinloos wordt; of
- c. omdat er geen meetbaar verband bestaat tussen het Nederlandse aandeel in de financiering van een communautaire en de kosten van een vergelijkbare Nederlandse activiteit.

Ter illustratie moge het volgende voorbeeld dienen:

Er komt een Gemeenschapsproject tot stand ter verbetering van de wegeninfrastructuur in Zuid Italië met het oog op openlegging van een landbouwgebied in het kader van communautair regionaal beleid.

Van vervangend beleid is hier al in het geheel geen sprake. Wiens beleid echter moet hier als "verwant" aangemerkt worden? Het Departement van Verkeer en Waterstaat, omdat het een specifiek wegenproject betreft? De Minister van Economische Zaken, omdat dit project in het kader van regionaal beleid wordt opgezet? Of wellicht het Ministerie van Landbouw, aangezien het uiteindelijk gaat om de ontwikkeling van de agrarische structuur in een bepaalde Zuiditaliaanse streek? En mocht dan al een zekere "verwantschap" geheel of gedeeltelijk erkend worden - van direct belangenverband is geen sprake - dan stelt zich de vraag voor welk bedrag een of meerdere departementen dienen in te leveren.

De moeilijkheid voor specifieke toerekening ten gevolge van communautaire (meer)uitgaven, voortvloeiend uit de Spaanse toetreding, waarbij algemene, politieke belangen meespelen, terwijl in feite de uitgaven in hoge mate agrarisch gerelateerd zullen zijn, werd in deze fase van het overleg niet besproken. De grote meerderheid der Departementen was van oordeel dat specifieke toerekening in voorgaande voorbeelden tot arbitrair beleid zou leiden. Het Ministerie van Financiën, deze moeilijkheden niet ontkennend, meende dat het vaststellen van een forfaitaire verdeelsleutel een uitweg zal kunnen bieden.

4. Tenslotte werd in dit verband nog opgemerkt dat het in de aard van de Europese Gemeenschap ligt, met haar onontwarpbare verstrengeling van binnenlandse en buitenlandse beleidscomponenten, dat geen zinvol onderscheid gemaakt kan worden tussen EG-betrokken en niet zodanig betrokken departementen. Na 25 jaar integratie worden vrijwel alle departementen in meerdere of mindere mate door communautaire activiteiten geraakt, getuige ook het bestaan van EG afdelingen bij de meeste van hen. De door Financiën gepresenteerde lijst (zie pag. 4) zal derhalve zeker aanvulling behoeven, ondermeer met Financiën zelf.

VI Slot

De afwijzing door de andere Departementen, van de toerekeningsregel, zoals door Financiën voorgesteld, betekent evenwel niet dat niet de noodzaak wordt onderschreven om bij het totstandkomen van Gemeenschapsbeleid, toch steeds zorgvuldig te onderzoeken waar op nationaal niveau een vervangingsmogelijkheid ligt. Een kwantitatieve invulling van deze vervangingsmogelijkheid zal in de meeste gevallen pas achteraf gegeven kunnen worden. In dit verband kan bij wijze van voorbeeld gedacht worden aan innovatie-projecten, energiedemonstratieprojecten en sociaal begeleidende maatregelen t.b.v. de staalindustrie. Bedacht dient echter te worden dat het hier gaat om een relatief bescheiden gedeelte van de Gemeenschapsuitgaven, naast het grote deel dat de landbouwkosten en de grote fondsen uitmaakt. (Voor de drie genoemde projecten bedraagt het Nederlandse aandeel in de EG begroting 1983 bij benadering in totaal slechts 11 miljoen gulden)

Tenslotte werd zonder reserve de bittere noodzaak onderschreven om bij het totstandkomen van Gemeenschapsbeleid de grootst mogelijke soberheid te betrachten en om daadwerkelijk tot betere beheersing en beheer van de Gemeenschapsbegroting te komen.