

MEMORANDUM

Van: Directeur-Generaal Europese Samenwerking

Datum: 25 mei 1981

Aan: M en *W* via *S*

no. 29/81

Onderwerp: Herstructurering EG-begroting

cc.: PVEG persoonlijk (met bijl.)

Naar aanleiding van de recente gesprekken met Commissaris O'Kennedy en Kabinetschef Spaak en met het oog op de komende bilaterale ontmoetingen die zich ongetwijfeld in snel tempo zullen vermenigvuldigen, heb ik gepocgd voor mijzelf onze gedachten over de herstructurering van de EG-begroting puntsgewijze op papier te zetten. Uitgangspunt is daarbij uiteraard het "position paper" dat op 8 maart jl. door de REZ werd goedgekeurd. Ik heb dit papier voor commentaar ook toegezonden aan mijn collegae Wellink en De Zeeuw.

Nederlands Non-paper inzake de
Herstructurering van de EG-begroting

1. De herstructurering van de begroting op basis van het mandaat van 30 mei 1980 is een ingrijpende exercitie die
 - over een tijdsbestek van enige jaren gerealiseerd moet worden;
 - het beleid van de Gemeenschappen betreft en dus veel meer is dan een budgettaire of financiële exercitie;
 - moet bijdragen tot de verdere ontwikkeling van de Gemeenschappen en derhalve de beginselen van het acquis communautaire onaangetast moet laten.

2. Als tijdshorizon voor de voltooiing van de herstructurering ware te nemen 1 januari 1984, vermoedelijke datum van de toetreding van Spanje en Portugal. Voordien is evenwel een beslissing nodig inzake de correctie van de Engelse begrotingsbijdrage over 1982, cf. punt 7 van het akkoord van 30 mei 1980. Er is geen commitment t.a.v. het VK voor volgende jaren.

3. Hoofdaccent van de beleidsbijstelling ligt op de afremming van de garantie-uitgaven voor het GLB. Uitgangspunt daarbij is het geleidelijk terugdringen van de structurele overschotproduktie en de efficiënte aanwending van het marktordeningsinstrumentarium. Dit vereist de aanvaarding van de doelstelling dat de stijging van de garantie-uitgaven in de komende drie jaar achterblijft bij de stijging van de Eigen Middelen, zodanig dat het beslag van de garantie-uitgaven op de begroting wordt teruggebracht tot 60%. Deze structurele normering moet jaarlijks vertaald worden in een budgettaire doelstelling terzake van het markt- en prijsbeleid.

4. Dit impliceert t.a.v. het GLB, met behoud van de fundamentele uitgangspunten:
 - matiging bij de prijsstelling;
 - uitbreiding van het systeem van medeverantwoordelijkheffingen;
 - beperking van de prijsgarantie (super-heffing);

- beperking van het marktondersteunend beleid;
- afschaffing en/of beperking van diverse premiereregelingen;
- meer "cost-effective" beheer, o.m. t.a.v. het export-beleid.

In bepaalde gevallen is de mogelijkheid van communautaire steun aan producenten te overwegen, ter opvang van gevolgen van bovengenoemde maatregelen.

5. Niet aanvaardbaar zijn de volgende oplossingen:

- her-nationalisatie van (een gedeelte van) de uitgaven, zijnde in strijd met de communautaire financiële solidariteit en de opening naar een nationale afscherming van de markten;
- nationale inkomenstoelagen ter compensatie van communautaire bezuinigingen, om dezelfde redenen;
- afwenteling op derde landen (oliën en vetten; graanvervangende produkten; Nieuw Zeeland boter; ACP suiker);
- boekhoudkundige "trucs".

6. De ruimte voor ander, niet-FEOGA beleid in de Gemeenschap dient zoveel mogelijk te worden benut om de basis te verbreden waarop de communautaire solidariteit berust. Dit is ook de enige wijze waarop op den duur de balans van voor- en nadelen, in brede zin, in evenwicht kan worden gebracht. Verruiming van Gemeenschapsactiviteiten is overigens onderhevig aan de voorwaarden dat nieuw beleid voldoende communautair van opzet is en een efficiënt gebruik van communautaire middelen waarborgt.

Nieuw of geïntensiveerd Gemeenschapsbeleid behoeft trouwens in vele gevallen geen uitgaven met zich mee te brengen.

7. Als terreinen voor nieuw en geïntensiveerd beleid kunnen o.m. worden aangewezen:

- regionaal en sociaal beleid, waarbij met name gedacht kan worden aan een grotere concentratie van het Regionaal Fonds op de achtergebleven gebieden, op basis van een communautair beleid;
- transport infrastructuur;
- energiebeleid;
- hulp aan niet-geassocieerde landen.

Het is ook van belang dat dossiers als de herstructurering van de staalindustrie en het gemeenschappelijk visserijbeleid spoedig kunnen worden afgerond, met name om Duitse ontevredenheid met de EG te verminderen.

8. De uitbreiding van het niet-agrarisch beleid zal uiteraard een verandering teweeg brengen in het financieel distributief effect tussen de lid-staten (ten faveure van Ierland, Italië en het VK). De totale verandering zal echter, binnen de gegeven grenzen, niet groot genoeg zijn om het beeld te veranderen van omvangrijke netto deficit-posities van het VK en de BRD, een min of meer neutrale positie van Frankrijk, en surplussen voor de overige lid-staten. Tot 1984 zal hier grosso modo waarschijnlijk geen grote verandering in komen, maar daarmee is geenszins gezegd dat met name de netto deficit-positie van het VK van jaar tot jaar groter zal worden. Er zijn ook factoren die in omgekeerde richting werken.
9. Bij het beschouwen van de netto-posities blijft het essentieel zich bewust te zijn
 - van het feit dat deze gegevens in genen dele een getrouwe afspiegeling zijn van de voor- en nadelen die voor elke lid-staat aan het EG-lidmaatschap verbonden zijn;
 - van het fundamenteel onjuiste uitgangspunt als zouden de afgedragen opbrengsten van het GDT, de landbouwheffingen en de BTW "nationale bijdragen" voorstellen. De fout van 30 mei 1980 dient, wat dit betreft, niet herhaald te worden. Het is vooral aan de Europese Commissie om het denkpatroon in dit opzicht te veranderen.
10. Wat het VK betreft zal voor 1982 een correctie op de begrotingsbijdrage moeten worden toegestaan, daar de herstructurering onvoldoende voortgang zal hebben gemaakt. De berekeningsbasis zal echter een andere moeten zijn dan die voor 1980 en '81, zowel vanwege de onjuistheid van het begrip "nationale bijdrage" als vanwege veranderde economische indicatoren. De financiering van de correctie dient gelijk te zijn aan die van de vorige, nl. via de EG-begroting.

11. De positie van het VK is in vele opzichten een bijzondere (uitzonderlijke economische neergang; trage verschuiving van handelspatroon; geringe ontvangsten wegens eenzijdigheid van EG-beleid). Zulks geldt ten enenmale niet voor de BRD. Deze lid-staat profiteert waarschijnlijk meer dan welke andere van de EG en ontvangt ook grote baten uit het GLB. De netto deficit-positie voor de BRD biedt geen aanleiding voor correctie.
12. Daar correcties t.b.v. de BRD door geen der overige lid-staten vermoedelijk in overweging zullen worden genomen, is het voor het VK onverstandig te trachten de eigen positie te assimileren met die van de BRD. Dit kan de tegemoetkomendheid nimmer vergroten. Omgekeerd doet ook de BRD er onverstandig aan in het herstructureringsdebat de zijde van het VK te kiezen, over welks intenties t.a.v. de ontwikkeling van de Gemeenschappen zoveel onzekerheid bestaat.
13. De Europese Commissie moet ontmoedigd worden in haar pogingen om het begrip "onaanvaardbare situatie" te definiëren in operationele termen. Zulks leidt vrijwel zeker tot een onjuiste concentratie op budgettaire effecten en verstrekt de gedachte aan een ex post-correctiemechanisme.
14. Een ex post-correctiemechanisme, al of niet op grond van objektieve criteria, zou een wijziging betekenen van het Financieel Reglement en nationale parlementaire goedkeuring vereisen. Dit is een onoverkomelijk bezwaar, nog afgezien van andere, inhoudelijke bezwaren. Duitse ideeën omtrent een "tunnel", of "couloir" ter begrenzing van netto-posities moeten op grond hiervan worden afgewezen. Ook het betrekken van BNP/per hoofd criteria hierbij moet worden afgewezen, daar de EG-begroting niet zelf, los van het beleid, een overdrachtsfunctie bezit, c.q. bij de huidige geringe omvang daarvan i.v.m. nationale begrotingen kan bezitten.

15. Eveneens moet worden afgewezen, als in strijd met de financiële solidariteit voor het gevoerde beleid en op grond van vele andere overwegingen, de gedachte aan een separate financiering van het FEOGA-budget, met gebruikmaking van een speciale verdeelsleutel.
16. Ten einde de kracht van een gecombineerde Duits-Britse aanval op de huidige financieringsregeling (plus eventuele ongunstige Commissie-voorstellen) te verzwakken en af te buigen, zouden de volgende elementen een rol kunnen spelen:
- (a) Een betere verdeling van voor- en nadelen kan ten slotte alleen resulteren uit een verandering en uitbreiding van het takenpakket van de Gemeenschap. Dit zal een uitbreiding van de Eigen Middelen noodzakelijk maken, maar alvorens daartoe besloten kan worden dient er een politieke consensus te ontstaan over de verdere ontwikkeling van de EG en over de taakverdeling tussen nationale en communautaire overheden. De grenzen van het debat worden hiermede verbreed; de enge concentratie op vermeende tekorten en overschotten doorbroken. Onwil om dit ruimere perspectief in ogenschouw te nemen legt de blaam bij andere partijen. E.e.a. veronderstelt uiteraard wel dat met de herstructurering van de bestaande begroting en met name met de bijstelling van GLB een overtuigend begin is gemaakt.
- (b) De ruimte voor niet-agrarisch beleid moet zoveel mogelijk worden vergroot binnen de gegeven Eigen Middelen, ter verbetering van het distributief effect. Van die ruimte gaat echter een deel verloren door de bijzondere correctiebetalingen aan het VK. Dit zou niet het geval behoeven te zijn, indien die betalingen zouden kunnen worden gefinancierd door leningen. Zulks zou wel een novum zijn in de financiering van Gemeenschapsuitgaven.

-0-

(c) De Duitse klacht is in hoofdzaak gericht tegen het vooruitzicht van "ongelimiteerde" netto transfers. Denkbaar is dat bij wijze van vangnet enige algemene garantie wordt geformuleerd dat "ongelimiteerde" betalingen, d.w.z. excessieve netto-posities, niet zullen voorkomen of aanleiding zullen zijn tot nadere maatregelen. Alvorens hierop nader in te gaan zou duidelijk moeten zijn dat

- de huidige netto-posities t.o.v. het totaal van de begroting geenszins aan dit criterium voldoen, en
- eventuele maatregelen niet mogen resulteren in directe overmakingen van de ene lid-staat naar de andere, maar ten goede moeten komen aan de ontwikkeling van communautair beleid.

22 mei 1981