Zeer Geheim

MINISTERRAAD

Ex.nr.

Nr.10719

Notulen van de vergadering gehouden op vrijdag 2 december 1983 in de Trêveszaal van het Kabinet Minister-President, aangevangen 's morgens om 10 uur en 's middags voortgezet

---

Aanwezig: minister-president Lubbers en de ministers Van Aardenne, Braks, Brinkman, Van den Broek, Deetman (pt.1a, 6 en 8 t/m 16), De Koning, Korthals Altes (beh.pt.15), Rietkerk, Ruding, Schoo (beh.pt.15), Smit en Winsemius (Afwezig is minister De Ruiter)

Voorts zijn aanwezig de staatssecretarissen Bolkestein (pt.4 en 16e), Brokx (pt.6 en 10), Van Eekelen (pt.3 en 5), Ginjaar (pt.1 t/m 5 en 7) en Van Houwelingen, alsmede de regeringscommissaris voor de reorganisatie rijksdienst mr.H.D.Tjeenk Willink (pt.14)

Secretaris : mr.J.H.Kist
Adjunct-secretarissen: drs.C.J.W.Wilmer (pt.1, 2, 3 ged., 4, 5, 7, 8,11, 13 en 16 ged.)
mr.drs.R.K.Visser (pt.3 ged., 6, 9, 10, 12 en 14 t/m 16 ged.)
Hoofddirecteur RVD : mr.M.J.D.van der Voet

313533LC

© NA, 2.02.05.02 (Arch. MR) (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 3764
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/Z00909

Staatssecretaris Van Houwelingen wijst erop dat de meerkosten ten bedrage van $44 mln voor Defensie een te zware last vormen. Om die reden wenst hij de onderhandelingen met de Verenigde Staten over een volledige compensatie voort te zetten.

Minister De Koning hecht eraan dat voor een beslissing over aanschaffing en compensatie wordt genomen, eerst voorbereidend overleg plaatsvindt in de interdepartementale commissie met betrekking tot de meerkosten van defensieorders.

Minister Van Aardenne is van oordeel dat, als de onderhandelingen over volledige compensatie zonder resultaat blijven en de aanschaffing ten gevolge van het tijdsverloop moet geschieden tegen een hogere prijs, de bestelling opnieuw moet worden overwogen in samenhang met afspraken over coproduktie. De extra kosten als gevolg van het uitstel zouden dan ten laste van de defensiebegroting moeten komen.

De minister-president stelt voor dit punt aan te houden. Besluitvorming over de aanschaffing van het Patriot luchtverdedigingssysteem zal plaatsvinden in januari 1984 aan de hand van een door Defensie op te stellen tweede situatierapport. De raad stemt hiermee in.

5. EG-compensatieproblematiek (Brief van de minister van Financiën dd. 15 november 1983, nr.G83-812, met bijlage; zie notulen m.r. 25 november 1983, punt 4)

Minister Ruding wenst zich in zijn reactie op de vorige vergadering gehouden interventies te beperken tot enkele algemene opmerkingen. In de eerste plaats moet een onderscheid worden gemaakt tussen de meer algemene problematiek die ontstaat bij een grotere afdracht aan de EG en de problematiek die volgend jaar kan ontstaan als de landbouwuitgaven zodanig stijgen dat zij niet meer uit de beschikbare middelen van de Gemeenschap kunnen worden gefinancierd. De algemene problematiek is niet in 1984 aan de orde, maar in de

Minister Ruding ...

daaropvolgende jaren. Als het tweede probleem zich voordoet, zal een ad hoc-regeling moeten worden getroffen. Het is niet uitgesloten dat zulks in 1984 dient te gebeuren. Het onderhavige voorstel is van belang voor het geval tijdens de Europese Raad te Athene of een daaropvolgende bijeenkomst wordt besloten tot verhoging van de eigen middelen van de Gemeenschap. Dat maakt een extra afdracht noodzakelijk, die naar sprekers oordeel moet worden gecompenseerd op de rijksbegroting in enge zin. Eventuele alternatieven, zoals het ten laste brengen van het financieringstekort of een belastingverhoging, zijn voor hem niet aanvaardbaar. Voor wat betreft de algemene problematiek dient voordat beslissingen in Europees verband worden genomen, overeenstemming te worden bereikt over een compensatieregeling. Inzake het tweede probleem zal zonodig achteraf een regeling moeten worden getroffen. In de vorige vergadering is gesuggereerd bij een extra afdracht de BTW te verhogen, omdat het zou gaan om een verhoging van het BTW-plafond. Dit stuit bij spreker op principiële bezwaren. Dat zou immers leiden tot een verhoging van de collectieve lastendruk. Bovendien moeten uitgavenverhogingen van de Gemeenschap op dezelfde manier worden beoordeeld als uitgavenverhogingen op de rijksbegroting. Die kunnen niet worden gecompenseerd door belasting-verhogingen. In de tweede plaats is van belang wanneer en hoe de compensatie moet worden geregeld. Compensatie van de extra afdracht komt wellicht reeds aan de orde bij de voorbereiding van de begroting voor 1985, anders bij die voor 1986. Voor wat betreft de wijze waarop de compensatie kan worden geregeld, is het wenselijk een onderscheid te maken tussen de verschillende te verwachten uitgavenverhogingen. In de eerste plaats zijn extra uitgaven te verwachten ten gevolge van de toetreding van nieuwe leden tot de Gemeenschap. Voor zover de afdracht bestemd is voor dekking van deze uitgaven, kan compensatie worden geboden via een generale omslag volgens de proportionele sleutel. Hetzelfde geldt voor de tweede oorzaak die een extra afdracht noodzakelijk kan maken, nl. de oplossing van de kwestie van de compensatie aan het Verenigd

Minister Ruding ...

Koninkrijk. Een derde categorie wordt gevormd door extra uitgaven die samenhangen met echt vervangend beleid. Voor zover daarvan sprake is, zal de compensatie van de extra afdracht naar sprekers oordeel ten laste moeten komen van het betreffende begrotingshoofdstuk. De laatste te onderscheiden categorie is het nieuw aanvullend beleid. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid en ter handhaving van de begrotingsdiscipline lijkt het wenselijk dat de departementen die in het bijzonder bij het nieuwe beleid zijn betrokken, een hoger aandeel leveren in de compensatie. De bedoelde departementen hebben immers op indirecte wijze voordeel van het nieuwe aanvullend beleid. Aldus worden de departementen die daarmee niets te maken hebben beschermd, terwijl tevens wordt voorkomen dat te gemakkelijk wordt ingestemd met voorstellen tot nieuw aanvullend beleid. De minister van Economische Zaken heeft de vorige vergadering gesteld dat als wordt gekozen voor een forfaitaire sleutel, het in de reden ligt zulks in de toekomst ook te doen bij andere omslagen ter compensatie van stijgende autonome uitgaven. In dat verband is het Gemeentefonds genoemd. Spreker acht het een goed idee voor beslissingen waarbij vooraf een compensatieregeling wordt getroffen. Waar dit achteraf moet gebeuren, kan de voorgestelde gedragslijn niet worden gevolgd. De precieze invulling van de omslag ter compensatie van de extra afdracht aan de EG zal nog worden bezien.

Minister Van Aardenne merkt op dat zijn suggestie, waaraan door de minister van Financiën is gerefereerd, is ingegeven door de overeenkomst die bestaat tussen de afdracht van middelen aan het Gemeentefonds en die aan de EG. Tot nu toe worden de middelen ten behoeve van het Gemeentefonds tevoren afgetrokken, hetgeen neerkomt op een vermindering van de inkomsten van het rijk. Ten aanzien van de EG gebeurt in feite hetzelfde. Voor het rijk komen als het ware minder inkomsten beschikbaar, omdat een grotere afdracht aan de Gemeenschap noodzakelijk wordt. De door de minister van Financiën gegeven analyse en voorgestelde regeling zijn duidelijk. Ten aanzien van de begrotingstechnische verwerking wordt in de brief de situatie in 1983 als ijkpunt

gehanteerd. Sprekers voorkeur gaat ernaar uit de ~~verhoogde~~ BTW-grens als ijkpunt te nemen, met andere woorden ~~een BTW-afdracht van 1,4%.~~ Wat betreft nieuw aanvullend beleid is het probleem dat dit extra kosten met zich zal brengen, omdat het niet zal lukken daarvoor in de plaats oud beleid terug te dringen. Als terzake het voorstel van de minister van Financiën wordt gevolgd, zal telkenmale een afweging moeten plaatsvinden tussen enerzijds de voorstellen voor nieuw beleid en anderzijds onderdelen van het op nationaal niveau gevoerde beleid. In de meeste gevallen zal bij een dergelijke afweging de conclusie worden getrokken dat handhaving van het direct van invloed zijnde beleid op nationaal niveau de voorkeur verdient boven nieuw communautair beleid. Als Nederland zich om die reden in Europees verband tegen voorstellen voor aanvullend beleid verzet en de betreffende voorstellen toch worden aanvaard, zal er een moeilijke situatie ontstaan. Als de samenleving direct voordeel heeft van aanvullend communautair beleid, is het gerechtvaardigd de daartoe bestemde extra afdracht te compenseren in de belastingsfeer.

Staatssecretaris Van Eekelen wijst erop dat de uitbreiding van de eigen middelen van de Gemeenschap pas bij de voorbereiding van de begroting voor 1986 aan de orde zal komen. Spreker ziet geen reden waarom ten aanzien van nieuwe eigen middelen van de Gemeenschap anders zou moeten worden gehandeld, dan thans geschiedt. In dat verband laat zich de vraag stellen wat de principiële achtergrond is van het voorstel van de minister van Financiën. Als diens voorstel met betrekking tot het aanvullend beleid wordt gevolgd, dreigt de situatie te ontstaan dat van Nederlandse zijde niet meer kan worden ingestemd met voorstellen voor nieuw beleid. Binnen de EG zal wel moeten worden gestreefd naar een grotere begrotingsdiscipline. Daartoe zal aan het begin van het jaar een begrotingsruimte moeten worden vastgesteld, waarvan de grenzen niet mogen worden overschreden. Vervolgens kan de omvang van de Nederlandse bijdrage worden bepaald die bij de begrotingsvoorbereiding op nationaal niveau kan worden afgetrokken van de eigen begrotingsruimte.

~~verhoogde~~ ~~een BTW-afdracht van 1,4%.~~ → als de BTW-afdracht van 1% op 1,4% wordt gebracht, dan gaat het om de 0,4%.

Het is een weinig gemeenschappelijke benadering om de uitbreiding van de eigen middelen van de Gemeenschap te compenseren door een omslag over de departementen. Als de Gemeenschap met steun van het Europees Parlement besluit tot een uitbreiding van de eigen middelen, gepaard gaande met lastenverhogende maatregelen voor de burgers, dan zijn het in feite de leden van dat Parlement die daarop aangesproken kunnen worden.

Minister Winsemius meent naar aanleiding van het voorstel van minister Ruding betreffende het nieuwe aanvullende beleid dat ermee rekening moet worden gehouden dat voor de afzonderlijke terreinen, zoals milieu, het nieuwe beleid nimmer zal uitgroeien tot de omvang van het huidige EG-landbouwbeleid. De proportionele omslag wordt voor een deel rechtvaardig geacht, vanwege de toetreding van nieuwe leden. Spreker ziet voor wat betreft de beleidsterreinen waarvoor hij verantwoordelijk is echter weinig voordelen in de toetreding van Spanje en Portugal. Datzelfde zal ook gelden voor andere departementen. Bij de toetreding zal in feite het oude beleid op grotere schaal worden voortgezet. Er is dan ook geen reden om de daarvoor noodzakelijke extra middelen te compenseren via een proportionele omslag.

Staatssecretaris Ginjaar sluit zich aan bij de opmerkingen van minister Winsemius. Bij de invulling van de proportionele omslag dient ermee rekening te worden gehouden dat de in de brief voorgestelde aanslag op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen relatief te hoog is.

Minister De Koning stemt in met het voorstel van de minister van Financiën met uitzondering van het onderdeel dat betrekking heeft op het aanvullend beleid. In feite wordt dit gelijkgesteld met vervangend beleid. Daardoor dreigen problemen te ontstaan met betrekking tot de toekenning van middelen aan Nederland. Dat geldt nu reeds voor het Sociaal Fonds. Een van de redenen waarom Nederland daarvan in zo geringe mate profiteert, is gelegen in het feit dat bekend is dat de betalingen ten goede komen aan de schatkist. Het is dan ook niet raadzaam bij de compensatie ten behoeve van extra uitgaven voor aanvullend beleid een relatie te leggen met afzonderlijke begrotingshoofdstukken. Deze kunnen beter ten laste komen van de totale begrotings-ruimte.

Minister Brinkman wijst erop dat wat betreft de financiering van het aanvullend beleid in het regeerakkoord is vastgelegd dat uitbreiding van taken op Europees niveau dient te leiden tot bijstelling van overeenkomstige taken op nationaal niveau. Dit houdt een beperking van de uitbreiding in. Overeenkomstige taken dienen immers komen te vervallen. Het rechtvaardigt ook dat het nieuwe beleid ten laste komt van de meestbetrokken departementen. Deze betrokkenheid is moeilijk te bepalen, maar sprekers departement kan zeker niet als een betrokkene worden aangeduid. In het voorstel van de minister van Financiën worden de mogelijkheden voor nieuw beleid niet begrensd. Wel wordt een percentage genoemd, maar geen absoluut plafond. Spreker is daar geen voorstander van en pleit voor het stellen van een absolute grens. Het is hem nog onduidelijk waarom het niet mogelijk is nieuw communautair beleid te financieren door beperkingen in de sfeer van het bestaande beleid. In veel landen wordt geklaagd over de omvang van de EG-begroting. Indien wordt besloten tot een generale, proportionele omslag, wenst spreker nog overleg over desalderingen. De uitgaven voor de omroep en de pensioenen en wachtgelden behoren niet te worden meegerekend bij de bepaling van het begrotingstotaal.

Minister Braks constateert dat het nieuwe compensatievoorstel met betrekking tot de uitgaven voor nieuw aanvullend beleid hem niet aanspreekt. Het EG-landbouwbeleid is volledig te beschouwen als vervangend beleid. Voor de met dit beleid gemoeide uitgaven komen op de begroting van Landbouw en Visserij geen posten meer voor. Toch dreigt voor dit begrotingshoofdstuk een extra aanslag die alleen ten laste zal kunnen komen van welzijnstaken op de terreinen onderwijs, onderzoek, open-luchtrecreatie en natuurbehoud. Het is de vraag waarom op deze algemene taken een specifieke aanslag moet worden gepleegd. Van Nederlandse zijde is niet gepleit voor een uitbreiding van de eigen middelen van de Gemeenschap. Er zijn zelfs voorstellen gedaan om een dergelijke uitbreiding te voorkomen. Als het toch tot een uitbreiding van de eigen middelen komt, zullen deze worden aangewend ter bevordering van het evenwicht in de uitgaven-stromen ten behoeve van de noordelijke en

zuidelijke lidstaten van de Gemeenschap, ter realisering van handelspolitieke doeleinden en in het kader van het regionaal beleid. Er is dan ook geen reden voor een extra aanslag op de begroting van Landbouw en Visserij. Spreker steunt de door staatssecretaris Van Eekelen gekozen benadering dat die van de minister van Financiën niet de juiste is.

Minister Smit heeft de indruk dat de minister van Financiën zich nog steeds te gemakkelijk neerlegt bij een overschrijding van de EG-begroting. Met diens voorstel tot compensatie bij vervangend beleid, is zij het eens. Voor wat betreft het nieuwe aanvullende beleid lijkt het in de rede te liggen Verkeer en Waterstaat als een betrokken departement te beschouwen. In deze kabinetsperiode kan er echter niet op worden gerekend dat Nederland zal profiteren van een gemeenschappelijk vervoers-beleid. Er is dus geen reden voor een extra aanslag op de begroting van Verkeer en Waterstaat. Met betrekking tot de proportionele omslag is in de brief van de minister van Financiën een fout gemaakt. Er is immers afgesproken dat de uitgaven ten behoeve van het openbaar vervoer buiten beschouwing zullen blijven bij een generale omslag volgens de proportionele sleutel.

Minister Korthals Altes sluit zich aan bij de door minister Brinkman gemaakte opmerkingen. Er zou moeten worden gestreefd naar een systeem waarbij het voor ieder duidelijk is aan welke zaken de middelen van de Gemeenschap worden besteed.

Minister Schoo is het eens met staatssecretaris Van Eekelen. Ten aanzien van het door de EG gevoerde beleid is het niet gewenst een onderscheid te maken tussen bestaand, vervangend of nieuw beleid als het gaat om de financiering daarvan. De verantwoordelijkheid voor de financiering dient zoveel mogelijk te worden overgelaten aan het Europese Parlement. Spreekster is het niet eens met de voorgestelde volledige doorberekening van communautaire hulp-uitgaven aan het plafond voor Ontwikkelings-samenwerking.

De minister-president is het in principe eens met degenen die een eigen belastinggebied voor de EG zouden toejuichen. Aangezien daarvan geen sprake is en het gaat om een extra afdracht van nationale middelen ten behoeve van extra uitgaven in Europees verband, zal, zoals de minister van Financiën voorstelt, een compensatieregeling moeten worden getroffen. Met betrekking tot de uitbreiding van de eigen middelen van de Gemeenschap zal zeker terughoudendheid in acht moeten worden genomen, mede gelet op het feit dat op nationaal niveau de uitgaven worden teruggedrongen. De door minister Ruding voorgestelde rubricering van de extra uitgaven en het daarmee samenhangende compensatievoorstel lijken logisch. Het zal echter in de praktijk moeilijk zijn bij nieuw beleid een onderscheid te maken tussen vervangend en aanvullend beleid. Tussen de begrotingen hebben zich de afgelopen jaren steeds verschuivingen voorgedaan. Als in Europees verband voor een bepaalde sector nieuw beleid wordt ontwikkeld, kan dan ook niet worden gesteld dat daarin geen aanleiding is gelegen om de uitgaven op de eigen begroting te verlagen. Jaarlijks zal naar sprekers oordeel in het kader van de begrotingsvoorbereiding moeten worden bezien welke consequenties voor de eigen begroting dienen te worden verbonden aan de door de EG geraamde extra uitgaven. Als algemene regel kan daarbij gelden dat compensatie zal plaatsvinden via een generale omslag volgens de proportionele sleutel. Als de minister van Financiën meent dat ten aanzien van bepaalde terreinen opvallend veel nieuw beleid is ontwikkeld, zou hij na bilateraal overleg met de betrokken ministers kunnen voorstellen daarbij bij de omslag rekening te houden. Een dergelijke verrekening kan in deze optiek niet als een automatisme worden beschouwd.

Minister Ruding acht het voorstel van de minister-president in de praktijk uitvoerbaar. Wel dient uitdrukkelijk te worden vastgesteld dat een extra afdracht ten behoeve van extra uitgaven van de EG zal worden gecompenseerd op de rijksbegroting. Besluitvorming daaromtrent zal jaarlijks moeten plaatsvinden in het kader van de

begrotingsvoorbereiding. Met betrekking tot het specifiek vervangend beleid dient een exclusieve relatie te worden gelegd met het betrokken begrotingshoofdstuk. Voor wat betreft het nieuwe aanvullende beleid zal de minister van Financiën volgens het voorstel van de minister-president het recht krijgen jaarlijks voorstellen in te brengen in het bilaterale begrotingsoverleg. Voor zover daarover geen overeenstemming wordt bereikt, zullen deze zoals gebruikelijk aan de raad worden voorgelegd. In die situatie wordt niet door de minister van Financiën, maar door de raad de omslag vastgesteld.

Minister Van Aardenne stemt in met het voorstel van de minister-president, maar verzoekt de voorgestelde regeling in die zin uit te breiden dat als de minister van Financiën van oordeel is dat een bepaald voorstel voor aanvullend beleid van bijzonder belang is voor een bepaald beleidsterrein, diens oordeel reeds wordt kenbaar gemaakt bij de voorbereiding van het Nederlandse standpunt in Brussel. Voorts dient te worden vastgesteld wat er moet gebeuren als interne beraadslaging leidt tot een afwijzend standpunt en het betreffende voorstel in Europees verband toch wordt aanvaard.

De minister-president meent dat als een voorstel wordt aanvaard terwijl van Nederlandse zijde dienaangaande een afwijzend standpunt is ingenomen, voor wat betreft de compensatie op eenzelfde wijze kan worden gehandeld als gebruikelijk is bij door de Tweede Kamer in kabinetsvoorstellen aangebrachte wijzigingen met budgettaire consequenties. Naar aanleiding van de interventie van minister De Koning merkt spreker op dat nog interdepartementaal overleg zal moeten plaatsvinden over de problemen rond betalingen die volgens geldende regelingen direct ten goede komen aan de schatkist.

Minister Winsemius gaat akkoord met het voorstel van de minister-president. Naar spreker aanneemt zal over de invulling van de omslag volgens de proportionele sleutel nog overleg plaatsvinden. Minister Ruding bevestigt dit.

Staatssecretaris Ginjaar stemt eveneens in met de regeling zoals voorgesteld door de minister-president. Zij meent echter dat wel grenzen dienen te worden gesteld aan de extra afdracht ten behoeve van extra uitgaven.

De minister-president geeft aan dat de uitbreiding van de eigen middelen van de Gemeenschap zeker zal worden begrensd.

Staatssecretaris Van Houwelingen wijst erop dat als de aanslag aanleiding zou zijn voor een verlaging van de overeengekomen groei van de defensie-uitgaven, volgens de gemaakte afspraken politiek overleg noodzakelijk is.

De minister-president repliceert dat bij de toepassing van de proportionele sleutel rekening wordt gehouden met de voor de defensie-uitgaven afsproken groei.

Minister Brinkman stemt in met de regeling, maar geeft te kennen dat hem nog steeds onduidelijk is tot welk plafond de uitgaven kunnen stijgen.

Minister Smit meent naar aanleiding van de opmerking van staatssecretaris Van Houwelingen en de reactie daarop van de minister-president dat de noodzaak om de eigen middelen van de Gemeenschap uit te breiden, deels voortvloeit uit het feit dat Spanje en Portugal zullen toetreden. Bij de toetreding van deze landen spelen niet alleen economische, maar ook defensiebelangen een rol. De defensiebegroting kan dan ook niet zonder meer van een generale omslag worden uitgesloten.

De minister-president is het ermee eens dat de defensiebegroting niet bij voorbaat behoeft te worden uitgesloten. Hij stelt voor als volgt te besluiten:

a. De extra afdracht ten behoeve van extra uitgaven van de EG zal worden gecompenseerd op de rijksbegroting.

b. Besluitvorming daaromtrent zal jaarlijks plaatsvinden in het kader van de begrotingsvoorbereiding.

c. Als algemene regel geldt daarbij dat de compensatie plaatsvindt via een generale omslag volgens de proportionele sleutel.

d. Voor zover er sprake is van herkenbaar specifiek vervangend beleid, zal de compensatie ten laste kunnen komen van het betreffende begrotingshoofdstuk.

e. Voor zover er sprake is van aanvullend beleid dat naar het oordeel van de minister van Financiën van bijzonder belang is voor een bepaald beleidsterrein, kan hij na overleg met de betrokken minister aan de raad voorstellen dat zulks meeweegt bij de vaststelling van de omslag.

f. Het onder e. genoemde oordeel zal zo nodig reeds in de raad worden kenbaar gemaakt bij de voorbereiding van het Nederlandse standpunt over voorstellen voor aanvullend beleid.

De raad stemt hiermee in.

6. Weglekeffecten (Brief van de minister van Financiën dd. 16 november 1983, nr.G83-840, met bijlagen; zie notulen m.r. 25 november 1983, punt 5)

De minister-president informeert naar het bilateraal overleg inzake de weglekeffecten.

Minister Ruding meldt dat hierin wel voortgang wordt geboekt, maar dat nog geen volledige overeenstemming is bereikt.

De minister-president stelt voor dit punt aan te houden tot een volgende vergadering in afwachting van het resultaat van verder bilateraal overleg tussen de minister van Financiën en andere betrokken bewindspersonen. De raad besluit aldus.

7. Adviesaanvrage aan de WRR over de basisvorming (Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken dd. 22 november 1983, nr.337981, met bijlagen)

Minister Ruding merkt op dat in afwijking van het in de aanbiedingsbrief gestelde de kosten van de voorgestelde studie binnen het normale budget van de WRR zullen moeten worden opgevangen.