

"Europa zonder begroting" in Nieuw Europa (Juni 1980)

Source: Nieuw Europa. Maandblad van de Europese Beweging in Nederland. Juni 1980, n° 2. Den Haag.

Copyright: (c) Europese Beweging in Nederland

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"europa_zonder_begroting"_in_nieuw_europa_juni_1980-nl-d1b9497f-9acc-4873-a6f2-cba777c2c527.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Publication date: 18/09/2012

Europa zonder begroting

door P. Dankert

In een sfeer van spanning en enthousiasme heeft het rechtstreeks gekozen Europees Parlement op 13 december 1979, met ruimschoots de daarvoor noodzakelijke gekwalificeerde meerderheid, de Europese begroting voor 1980 verworpen. Daarmee maakte het Europees Parlement bij de eerste zich daartoe biedende gelegenheid duidelijk dat het zijn in de verdragen toegekende rol als deel van de begrotingsautoriteit ernstig nam en met voldoende gevoel voor verantwoordelijkheid waar wilde maken.

De politieke betekenis van die verwerping was tweeledig: enerzijds wist een door negen nationaliteiten en zeven politieke groepen onvermijdelijk diep verdeeld parlement voor het eerst de bestaande tegenstellingen zodanig te overwinnen, dat het als parlement gezicht kreeg, anderzijds zorgde het voor een verrassing doordat het zich zo snel na de verkiezingen zowel naar de publieke opinie als naar de andere Europese instellingen, met name de Raad en de Commissie, manifesteerde als een gemeenschapsinstelling die op een inventieve manier gebruik wist te maken van juist die bevoegdheden waarvan het juiste gebruik de macht van dat parlement uiteindelijk zal kunnen versterken.

De eerste lezing van de ontwerp-begroting, op 7 november 1979, had het Parlement vooral de gelegenheid geboden de eigen prioriteiten in Europa te benadrukken en de regels van een te sterk door de Raad van Ministers beheerste begrotingsprocedure wat bij te buigen, zowel ten behoeve van het in Europa nodig geachte beleid als van het daarin door het Europees Parlementte spelen rol.

Dat bij buigen was al eerder begonnen, met name het in 1977 in werking getreden „verdrag houdende wijziging van een aantal financiële bepalingen" bood daarvoor betere mogelijkheden dan het oude Parlement daarvoor had. In de begrotingsprocedure 1979 konden de nieuwe bepalingen door de vorige begrotingsrapporteur, de huidige liberale fractieleider Bangemann, voor het eerst grondig worden uitgetest dankzij verdeeldheid in de Raad van Ministers over de financiële middelen voor het Regionale Fonds. Ondanks bemoeienis van zelfs de Europese Raad met deze affaire zijn de negen regeringen uiteindelijk voor het Parlement door de knieën gegaan. Het was daarbij duidelijk geworden dat dit voor sommige regeringen wegens de naderende Europese verkiezingen dan de eerste keer mocht zijn maar dat die eerste keer ook als de laatste bedoeld was.

In de stemming op 7 november bleek dat het Parlement de opvattingen van de Commissie voor de Begrotingen volgde en weigerde het traditionele en vrij zinloze ping-pong met amendementen in het heen en weer tussen Raad en Parlement opnieuw te spelen.

Ook vóór de begroting 1980 waren er voor zo'n weigering zeer valabele redenen. Die waren nu met nieuwe aangevuld: zelfs een buitengewoon restrictief beleid met betrekking tot de zogenaamde niet-verplichte uitgaven (de 20% van de begroting waarover het Europees Parlement echte zeggenschap heeft) zou de dreigende uitputting van de eigen middelen van de Gemeenschap niet kunnen voorkomen. Het gevaar leek zelfs reëel - discussies daarover waren in de ministerraad reeds gevoerd - dat een deel van het beleid in de sektor niet-verplichte uitgaven bij het uitblijven van nieuwe middelen opgeofferd zou worden om aan de verplichtingen van de landbouwpolitiek te kunnen blijven voldoen.

Juist dat vooruitzicht bracht de niet-Britse leden van het parlement er makkelijker toe de landbouwsector, die de hoofdverantwoordelijkheid draagt voor de dreigende financiële crisis in de Gemeenschap, aan te pakken. Door gebrek aan parlementaire rechten met betrekking tot de verplichte uitgaven bleek dat makkelijker gezegd dan gedaan: het Parlement heeft weliswaar beperkte mogelijkheden de cijfers van de Europese begroting te beïnvloeden, de financiële gevolgen van door de Landbouwwraad aanvaard beleid zijn niet terug te draaien.

Intussen sprak het Parlement zich eerst uit over de niet-verplichte uitgaven. Het stelde zich daarbij verrassend bescheiden op. Door het volgen van de hoofdlijnen van de voorstellen van de Begrotingscommissie kwam men voor 1980 wat de betalingskredieten betreft, dit zijn de in dat

begrotingsjaar te betalen bedragen, uiteindelijk aanzienlijk dichter bij de opvatting van de Raad van Ministers dan bij de door de Commissie in het voorontwerp van begroting neergelegde voorstellen terecht. Deze voor het over het algemeen naar meer uitgaven strevende Europese Parlement opmerkelijke zuinigheid kwam voort uit een tweetal overwegingen. De ene was dat de Gemeenschap, ook onder het eigen middelen regiem, in de huidige financieel-economische situatie een zekere terughoudendheid moet betrachten bij het onttrekken van financiële middelen aan de lidstaten, de tweede was dat in tal van sectoren van Gemeenschapsbeleid van ernstige onderuitputting van beschikbare begrotingsgelden sprake is. Vandaar dat de grote meerderheid van de op 7 november aanvaarde amendementen uitsluitend voorstellen bevatte die op basis van de bestaande EG-wetgeving zonder meer zouden kunnen worden uitgevoerd.

Om tot dergelijke voorstellen te kunnen komen was in de hele herfstperiode nauw samengewerkt tussen Parlement en Europese Commissie. Rekening houdend met de door de Commissie aangegeven mogelijkheden - merkwaardigerwijs minder dan door de Commissie in haar eigen voorontwerp van begroting voorzien - vroeg het Parlement een verhoging van de betalingskredieten met 276 miljoen rekeenheden, terwijl het de Gemeenschap verplichtingen voor 1980 en de daaropvolgende jaren wilde laten aangaan tot een bedrag van 913 miljoen ere (vastleggingskredieten). Over de gehele begroting gerekend ging het daarbij om verhogingen van resp. 2 en 5%.

De marge die het Parlement op grond van art. 203 van het verdrag heeft werd, wat de betalingskredieten betreft, niet volledig gebruikt. De voorgestelde verhoging van de vastleggingskredieten, vooral een uitdrukking van beleidsprioriteiten van het parlement, ging de marge ruim te buiten, zij het dat ook hier, in vergelijking tot voorgaande jaren, van een zeer bescheiden opstelling sprake was.

Het desalniettemin niet binnen de marge blijven is te verklaren uit de behoefte politieke prioriteiten uit te drukken in bedragen die althans enig werkelijk effect kunnen hebben en uit het uitgesproken verlangen een wat evenwichtiger verhouding te krijgen tussen de gemiddeld meer dan 20% per jaar stijgende landbouwuitgaven en de daarbij door de margeproblematiek achterblijvende uitgaven voor sociaal, regionaal en industriebeleid. Gezien de stijging van de landbouwuitgaven (70% van het budget gaat naar het markt- en prijsbeleid) en de beperkte omvang van de nog beschikbare eigen middelen meende de Begrotingscommissie dat het, om een meer evenwichtige Gemeenschapsbegroting te bereiken, allereerst nodig was de groei van de landbouwuitgaven af te remmen, en dat dan door een zowel kwantitatieve als kwalitatieve verandering van de steunverlening aan produktiesektoren met structurele overschotten, in het bijzonder de zuivelsektor. Zonder een dergelijke wijziging van het beleid was het mogelijk dat de eigen middelen reeds in 1980 en zeker dat ze in 1981 zouden zijn uitgeput. Tegen de achtergrond van de verklaringen van verschillende regeringen dat de eerste vier, vijf jaar geen nieuwe eigen middelen beschikbaar worden gesteld nam het parlement hiermee op zich om, binnen zijn zeer bescheiden mogelijkheden, bij te dragen aan het voorkomen van het uiteenvallen van het Gemeenschapsbeleid in nationaal gefinancierd deelbeleid.

Dat de zuivelsektor het mikpunt van de parlementaire kritiek werd hoeft niet te verbazen als men weet dat de zuiveloverschotten ongeveer een derde deel van de Gemeenschapsuitgaven voor hun rekening nemen en dat dit aandeel jaarlijks stijgt. Het parlement aanvaardde daarom, in de vorm van een drietal wijzigingsvoorstellen - de naam voor „amendementen” in de sfeer van de verplichte uitgaven - de volgende veranderingen in de door de Raad voorgestelde ontwerp-begroting:

a. de medeverantwoordelijkheidshemming op melkproduktie werd, conform de beginselovereenstemming tussen de ministers van landbouw van 22 juni 1979, verhoogd van 0.5 tot 1.5%. De geschatte opbrengst ad 280 miljoen ere - in begrotingstermen een „negatieve uitgave” - werd overgeschreven naar de begrotingsreserve en voorbestemd voor beleid ter verbetering van de landbouwstructuren, met name in de zuivelsektor.

b. de steun aan de zuivelproduktie (kosten van interventie, restitutie en op slag) werd verminderd met 280 miljoen ere, waarvan 30 miljoen zonder meer gezien kan worden als reële bezuiniging door de verhoging van de medeverantwoordelijkheidshemming. De resterende 250 miljoen werden naar de begrotingsreserve overgebracht, om indien ze ook reëel bezuinigd kunnen worden, gebruikt te worden voor

struktuurhervormende maatregelen als onder a.

c. met 100 miljoen rekeneenheden werd de post steun voor voor dierlijke voeding bestemde melkpoeder verminderd. Deze bezuiniging hing samen met ontwikkelingen op de wereldmarkt. Het bezuinigde bedrag werd eveneens naar de reserve overgebracht.

Dit geheel van voorstellen was gebaseerd op de bepalingen van art. 203, art. 5 lid b, van het verdrag: „indien een door de Vergadering voorgestelde wijziging niet leidt tot een stijging van het totale bedrag van de uitgaven van een instelling, met name doordat de stijging van de uitgaven die daarvan het gevolg zou zijn, uitdrukkelijk wordt gecompenseerd door een of meer voorgestelde wijzigingen die een overeenkomstige daling van de uitgaven behelzen, kan de Raad dit wijzigingsvoorstel met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen afwijzen. Bij gebreke van een afwijzend besluit is het voorstel aanvaard.”

Hoewel het Parlement zeker inhoudelijk - naar de vorm iets minder doordat het besluit van de landbouwraad van 22 juni nog geen kracht van wet had -binnen zijn bevoegdheden bleef zag de Raad, die op 23 november bijeen kwam, de voorstellen als een bedreiging van de hem alleen toekomende wetgevende macht.

De beslissingen van de Raad lieten aan duidelijkheid niets te wensen over: op de verhoging van de betalingskredieten na, die immers binnen de marge van het Parlement waren, werden alle voorstellen van tafel geveegd, terwijl binnen de toegestane betalingskredieten door de Raad een verschuiving werd aangebracht die de prioriteiten van het Parlement geen recht deed.

Om de pil te vergulden kwamen de begrotingsministers met een fraaie, door Nederland en Italië overigens afgewezen, verklaring waarin het Parlement onder de kin gestreeld werd met de mededeling dat het wel gelijk had maar dat gelijk van de Raad niet zou krijgen en dat over een vermindering van de uitgaven voor zuivel zou worden nagedacht. Daarmee hield de begrotingsraad vast aan het oude standpunt dat die Raad er alleen is voor het in de begroting zetten van de uitgaven die uit de besluiten van de Ministers van landbouw voortvloeien en een eigen verantwoordelijkheid voor de begroting van de hand wijst.

Het verantwoordelijkheidsbesef van het Parlement als deel van de Begrotingsautoriteit voor de Europese begroting was daarmee stukgelopen op het gebrek aan verantwoordelijkheid van het andere deel van die Begrotingsautoriteit, het deel wat zich Begrotingsraad waagt te noemen, voor diezelfde begroting.

De parlementariërs waren niet alleen overtuigd van het goed recht van hun voorstellen, ze waren zich ook bewust van de nutteloosheid van het spel dat met de Begrotingsraad wei te spelen valt, namelijk dat van het binnen en uiteindelijk boven de marge verhogen van de uitgaven voor het niet-verplichte beleid. Met hun benadering hadden ze de lidstaten en de belastingbetaler voor nutteloze uitgaven bewaard. De weg die de Begrotingsraad op 23 november wees was in feite de weg om die niet noodzakelijk geachte uitgaven alsnog te bepleiten. De geest van opening naar een dialoog met de Raad, de weg van versterking van de samenwerking tussen Raad, Commissie en Parlement, die door de Begrotingscommissie van het Europese Parlement was ingeslagen was doodgelopen op een vergadering van staatssecretarissen en hoge ambtenaren.

Een conflict werd daardoor onvermijdelijk. Zoals „The Guardian” schreef: „De realiteit is dat van de Europarlementariërs niet verwacht mag worden dat ze nu in Straatsburg maar wat zullen gaan rondhangen zonder hun gemeenschappelijke kracht te gebruiken”. Sommige politieke partijen in Europa, die zich tegen de rechtstreekse verkiezingen hadden uitgesproken, omdat ze geen ontwikkeling naar een parlement op Europees niveau wilden, zagen hun in de campagne uitgesproken waarschuwingen sneller waarheid worden dan ze in mei/juni hadden kunnen bevroeden. Alleen om die reden was een aantal politieke groeperingen in het parlement tegen de verwerping van de begroting.

Anderen, van wie het op grond van de verkiezingscampagne ook verwacht had kunnen worden, de vertegenwoordigers van de Labour Party bijvoorbeeld, stemden daarentegen voor verwerping. Wat dat betreft heeft „de oorvijg van de Raad”, zoals het besluit van 23 november wel betiteld werd, het Parlement meer goed dan kwaad gedaan. Ook groeperingen die in verband met de meerderheidsuitspraken over de landbouwpolitiek gearzeld hadden tegen de begroting te stemmen, zoals de Liberale fractie, hielden nu naar

dat tegenstemmen over.

Enkele dagen voor de verwerping van de begroting (met 288 tegen 64 stemmen) zag het er nog helemaal niet naar uit dat de noodzakelijke gekwalificeerde meerderheid verzekerd was.

Zelfs in de begrotingscommissies rezen de twijfels. Tal van parlementariërs aarzelden, soms uit angst voor de agrarische achterban, soms uit vrees zich te ver te laten meeslepen in de strijd voor de bevoegdheden van het Parlement, ook al had niemand voor meer bevoegdheden gepleit dan in het Verdrag gegeven waren. Toch is het waarschijnlijk die kwestie van bevoegdheden geweest, die uiteindelijk de stemuitslag beslist heeft, met name wat betreft de omvang van de meerderheid.

Betekenisvol is in dit verband de laatste concertatie tussen de door Simone Veil geleide parlementaire delegatie en de voor dit doel speciaal naar Straatsburg gekomen Raad van Ministers. Doel van de bijeenkomst was om alsnog een compromis te bereiken. Het feit dat men in die nacht van de 12e op de 13e december ertoe gekomen is een compromistekst op te stellen nadat de Raad zich bereid had verklaard tot een bezuinigingspolitiek met betrekking tot de steun aan landbouwprodukten, een bezuinigingspolitiek die onafhankelijk van de prijspolitiek zou worden geformuleerd, het feit dat beide partijen zo dicht bij een overeenkomst waren dat het resterende verschil van mening een kwestie van woordgebruik leek te zijn, dat alles getuigt van de door het Parlement geboekte vooruitgang.

Het meningsverschil zat echter dieper dan de woorden waarover op dat moment van mening verschild werd konden aangeven. Zowel het bewustzijn van de ernst van de financiële problematiek van de Gemeenschap als de opvatting van de nieuwe parlementariërs over de betrekkingen tussen de institutionele partners Raad en Parlement hebben uiteindelijk de uitslag van de stemming bepaald. De inzet van het begrotingsdebat was een politieke inzet geworden en de massale verwerping van de begroting gaf uiting aan het gevoel dat er geen andere manier dan deze was om de „persoonlijkheid" van het nieuwe parlement tot gelding te brengen. Een compromis was mogelijk geweest op basis van werkelijke overeenstemming tussen de beide delen van de Begrotingsautoriteit over de ontwikkeling van de landbouwuitgaven. De enige overeenstemming die in die lange nacht van de 12e op de 13e december mogelijk bleek was een overeenstemming op basis van door elk van de partijen verschillend geïnterpreteerde woorden. In de pers is die woordenstrijd wel als een kwestie van semantiek overgekomen. Dat doet en het Parlement en de Raad tekort. In die nacht van 12 op 13 december werd, gecondenseerd, de hele begrotingsprocedure, die begonnen was met de objectieve analyse van een boekhoudkundig document en die een politiek debat geworden was dat van essentiële betekenis werd voor de geloofwaardigheid van de mogelijkheden van het Europees Parlement vastgeroeste mechanismen los te kunnen maken, nog eens over gedaan. Het had niet anders af kunnen lopen tenzij de Begrotingsraad zichzelf alsnog als Raad van Ministers van de Gemeenschap had kunnen manifesteren.

De verwerping van de begroting door het Parlement was de eerste veldslag van het Europees Parlement met vastgelopen besluitvormingsmechanismen van de Gemeenschap. Die verwerping werd ervaren als een eerste overwinning, al zullen meer cynische waarnemers volhouden dat door de verwerping alleen maar tijdelijk de nederlaag van het Parlement en van de mensen die dat parlement gekozen hebben voorkomen werd.

Men kan, misschien wat minder cynisch volhouden dat de verwerping van de begroting op tal van punten positief gewaardeerd moet worden.

- Het is al geconstateerd dat het Parlement door die verwerping even zichzelf vond, dat het merkte dat het in de Europese politiek, binnen zijn bevoegdheden, een rol kan spelen en dat het, zo handelend, een zelfverzekerdheid en een samenhang kan vinden die in andere debatten tot nog toe ontbreken.

- Tegelijk werd het automatisme van de steun aan een groeiende structurele overproductie in de zuivelsektor doorbroken: niet alleen de Commissievoorstellen getuigen daarvan, ook de Raad kan zich aan het door het parlement in beweging gebrachte proces niet meer onttrekken, zoals het besluit om eventueel volgend jaar tot een superheffing over te gaan bewijst.

- Tenslotte heeft het Parlement de dialoog met de Raad, ook met die leden van de Raad die het Parlement als erger dan een noodzakelijk kwaad zien, weten af te dwingen. Door het dwingen van de Raad inhoud te geven aan lang geleden reeds overeengekomen overlegprocedures is niet alleen de verhouding tussen Parlement en Raad een iets evenwichtiger verhouding geworden, maar is ook, althans tijdelijk, de Commissie uit de aan de Raad ondergeschikte positie kunnen kruipen.

Dat dit niet lang heeft geduurd hangt in belangrijke mate samen met de ernstige internationaal politieke ontwikkelingen van de laatste maanden die, althans tot het echec van Luxemburg, de positie van de Raad weer hebben versterkt. Mede door de ruime interpretatie die de Commissie heeft gegeven van art. 204 van het Verdrag, dat het functioneren van de Gemeenschap onder een stelsel van voorlopige twaalfden regelt, zijn de mogelijkheden de druk op de Raad te houden beperkt, al blijkt nu dat die interpretatie een faillissement van de Gemeenschap kort na de zomer bevordert. Tenzij er dan een nieuwe begroting is.

Die nieuwe begroting is door het falen van de Luxemburgse Europese Raad niet dichterbij gebracht, integendeel, het lijkt erop dat landbouwprijzen en Britse bijdrage na mevrouw Thatchers Luxemburgse nee nog moeilijker te ontwarren zijn dan ze daarvoor al waren. Dat is dan de straf voor regeringen als die van Frankrijk, die na de verwerping van de begroting geen haast hadden om de procedure opnieuw op gang te brengen omdat eerst het Parlement maar eens flink duidelijk gemaakt moest worden dat begrotingen niet straffeloos verworpen worden. Feit is dat het parlement, halverwege de rit in 1979 in ledental verdubbeld en door de vele enkele mandaten meer dan tweemaal zo actief als de eerste, de last van de verwerping van de begroting dreigde te ervaren. Intussen is gebleken dat het Parlement, zij het zuchtend en steunend, die last kan dragen en dat niet het Parlement maar de financiering van de landbouwpolitiek het gevoeligst door de verwerping dreigt te worden getroffen.

En daarmee zitten we weer midden in het probleem dat de aanleiding werd voor de verwerping van de begroting.

Zeker, de Engelse kritiek op de Europese landbouwpolitiek is eenzijdig. Maar het valt niet te ontkennen dat de jaarlijkse gemiddelde kostenstijging van die politiek de financiële voor- en nadelen van het lidmaatschap van de EEG steeds verder uit elkaar trekt en daarmee de Gemeenschap ondermijnt. Als dan ook nog duidelijk wordt dat die extra kosten gemaakt moeten worden voor overschotproductie waarvoor zelfs met forse subsidies nauwelijks een afnemer te vinden is, dan is het op zich begrijpelijk dat het EEG-beleid onder vuur wordt genomen.

Het Parlement, waarvan het lot, meer nog dan dat van de Commissie, direkt verbonden is aan het voortbestaan van de Gemeenschap, is daarom met de verwerping van de begroting op eigen overleven uitgeweest. Het is wat triest te moeten constateren dat dit nodig was voordat het parlementaire leven in Straatsburg/Brussel/Luxemburg tijd had gekregen op gang te komen.

Mei 1980
PIET DANKERT

FRANCOISE PUIG
(medewerkster van Piet Dankert voor Europese zaken)