

FORHØR
TIL ANMÆRKE
8 NOV 1979

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(79) 620 endelig udgave

Bruxelles, den 31. oktober 1979

Den Danske Repræsentation
ved EF

Modtaget d. 7 NOV 1979

Hjemsendt s. 8.

J. nr. 400,

P 15 -
D 9 - 8

KONVERGENS OG BUDGETSPØRGSMÅL

(Meddelelse fra Kommissionen til Rådet)

KOM(79) 620 endelig udgave

KONVERGENS OG BUDGETSPØRGSMAÅL

I. INDLEDNING

1. På Det europæiske Råds møde i Strasbourg i juni 1979 blev medlemsstaterne som følge af drøftelserne vedrørende konvergens og budgetspørgsmål opfordret til at tilkendegive deres synspunkter og forslag om disse spørgsmål, efter at Kommissionen havde fremlagt et baggrundsdokument. Kommissionens baggrundsdokument (KOM(79)462) blev tilstillet Ministerrådet den 12. september. Der er i nærværende dokument taget hensyn til de efterfølgende drøftelser i Rådet og de "synspunkter og forslag", der er fremsendt skriftligt, navnlig fra Irlands, Italiens og Det forenede Kongeriges delegationer.
2. Kommissionen finder, at det på dette trin i drøftelserne vedrørende konvergens og budgetspørgsmål er vigtigt, at medlemsstaterne kan afveje fordele og ulemper ved en lang række metoder, der kan bringes i anvendelse. Kommissionen vil naturligvis benytte sig af sin ret til at stille forslag. Det vil ske på det tidspunkt, den finder mest hensigtsmæssigt med henblik på at bidrage til en løsning af de alvorlige problemer, der i øjeblikket udgør en trussel mod Fællesskabets indre sammenhæng.
3. Med hensyn til standpunkterne i de medlemsstater, der har tilkendegivet deres synspunkter, finder Kommissionen, at en mere afbalanceret udvikling af de forskellige former for politik vil skabe bedre balance i udgifterne inden for Fællesskabets budget og bidrage til en langsigtet løsning af disse problemer. På mellemlang sigt vil det være nødvendigt fortsat at ændre prioriteringsrækkefølgen for Fællesskabets budgetudgifter, og i denne forbindelse har den italienske delegation fremsat en række synspunkter. Endelig er der på kort sigt spørgsmålet om medlemsstaternes standpunkter med hensyn til budgettet, hvor problemet navnlig vedrører én medlemsstat, Det forenede Kongerige. Dette dokument omhandler hovedsagelig problemerne på kort og mellemlang sigt.
4. Kommissionen ønsker fra starten at understrege det grundlæggende princip, at hverken Fællesskabets retsregler eller dets forskellige former for politik bør drages i tvivl under behandlingen af, hvorledes disse problemer kan gribes an. I denne forbindelse henleder Kommissionen Rådets opmærksomhed på de generelle rammer, der er skitseret i baggrundsdokumentet, og som skal lægges til grund for behandlingen af disse spørgsmål. Årsagen hertil er, at afgørelser, som Fællesskabet måtte træffe med henblik på at løse de problemer, som medlemsstaterne har bragt på bane, så vidt muligt må vurderes på baggrund af deres forenelighed med disse generelle rammer. De grundlæggende faktorer er følgende:
 - 1) Fællesskabets budget er kun ét aspekt af EF-medlemskabet. Andre aspekter såsom

fordelene ved ét marked, ved private og offentlige kapitalstrømme inden for Fællesskabet og ved den fælles handelspolitik er vanskeligere at gøre op i tal, men disse aspekter er af grundlæggende betydning for medlemskabet af EF. Desuden bør det erkendes, at ikke alle former for politik er til lige stor fordel for alle medlemsstater, og at fordelene og ulemperne ved medlemskab af EF nødvendigvis må betragtes under ét.

ii) Budgettet er udtryk for en række forskellige former for EF-politik. Det må ikke vurderes på baggrund af hver enkelt medlemsstats stilling, men på baggrund af, hvor effektivt man gennem udgifterne kan sikre, at disse former for politik gavner Fællesskabet som helhed.

iii) Når landbrugsområdet tegner sig for den største del af budgetudgifterne, skyldes dette, at det er det hidtil eneste område, hvor der føres en integreret politik på EF-plan. I praksis er denne politiks indvirkning på budgettet af mindre betydning end dens økonomiske konsekvenser i videre forstand. Desuden kan budgetudgifterne til den fælles landbrugs-politik i medlemsstaterne give et forkert indtryk af fordelene. F.eks. gavner interventioner og restitutioner ikke nødvendigvis en enkelt medlemsstat, men forbedrer markedsprisen i Fællesskabet som helhed, og den sats, hvormed der ydes støtte over budgettet, samt denne støttes omfang er således af større betydning end det sted, hvor den ydes. Det må dog indrømmes, at landbrugspolitikken er til fordel for de medlemsstater, hvis landbrugsproduktion er forholdsvis stor. Samtidig medfører denne politik, for så vidt den sikrer stabile markeder og fødevarerleverancer til forbrugerne til rimelige priser, en økonomisk fordel og en vis sikkerhed for de medlemsstater, hvis selvforsyningsgrad med hensyn til landbrugsvarer er forholdsvis lav.

iv) Medlemsstaternes holdning over for Fællesskabet bør ikke give sig udslag i, at de blot beregner, hvilke omkostninger eller fordele Fællesskabets budget medfører for deres vedkommende. En sådan holdning fører direkte til begrebet "juste retour", som i endnu højere grad vil komplicere udarbejdelsen af nye former for politik, hvis de hovedsagelig skal vurderes på baggrund af deres indvirkning på medlemsstaternes finansielle situation.

5. Kommissionen er klar over, at det er nødvendigt både at fjerne forvridninger i en række eksisterende former for politik og at udvikle nye former for politik, der vil skabe en afbalanceret vækst i Fællesskabet som helhed i overensstemmelse med de i traktaten fastlagte mål. Den vil gribe disse spørgsmål an på en sådan måde, at der kan opnås resultater i overensstemmelse med disse retningslinjer.

6. Foranstaltninger, der måtte blive truffet på baggrund af disse vanskeligheder, må ses i forbindelse med de nuværende begrænsninger i de egne indtægter. Hvornår de egne indtægter vil være opbrugt, afhænger navnlig af landbrugsudgifternes størrelse. Dette spørgsmål behandles mere udførligt nendefor i afsnit V.

II. BUDGETPROBLEMET

7. Det forenede Kongeriges delegation har karakteriseret landets problem med hensyn til fællesskabsbudgettet på følgende måde. Det forenede Kongeriges nettounderskud er så stort, at Fællesskabet må skride ind. Da Det forenede Kongeriges bruttonationalindkomst pr. indbygger ligger under gennemsnittet for Fællesskabet, bør der findes en løsning, som kan sikre, at der i hvert tilfælde er "omtrentlig balance" mellem de beløb, som denne medlemsstat betaler til og modtager fra budgettet. Denne løsning bør anvendes straks - dvs. på budgettet for 1980 - og bør opretholdes, så længe dette problem eksisterer. Med henblik herpå er det absolut nødvendigt at indføre en eller anden form for korrektionsmekanisme. Denne mekanisme bør anvendes både på Det forenede Kongeriges lave indtægter samt på landets alt for store bidrag.

8. I Kommissionens baggrundsdokument anlås det, at Det forenede Kongeriges nettounderskud i 1980 vil være på ca. 1 550 mio ERE (idet der tildeles importerende medlemsstater monetære udligningsbeløb). Med hensyn til den metode, som Det forenede Kongerige har foreslået med henblik på at rette op på underskuddet, må Rådet være opmærksomt på, at de grundlæggende faktorer, der påvirker Det forenede Kongeriges stilling, kan forbedres på mellemlang sigt. F.eks. er Det forenede Kongeriges import fra EF udtrykt i % af landets samlede import steget med ca. 10% siden tiltrædelsen af Fællesskabet. Der er god grund til at formode, at en fortsat udvikling i denne retning vil bevirke et fald i Det forenede Kongeriges andel i told og importafgifter. For det andet vil den del af Fællesskabets budget, der for øjeblikket finansieres ved hjælp af moms, stige, efterhånden som Fællesskabets budget forøges. Dette vil bringe Det forenede Kongeriges andel i finansieringen af budgettet nærmere landets andel af Fællesskabets bruttonationalindkomst. For det tredje kan en kraftig indsats fra Fællesskabets

side for at løse en række problemer på budgettets udgiftsside vedrørende den fælles landbrugspolitik, herunder især en nedbringelse af de forholdsmæssige udgifter til mejeriprodukter og sukker, skabe bedre balance i Fællesskabets budget.

Disse faktorerers kumulative virkning vil kun være gradvis, og det er vanskeligt at vurdere, hvor stor betydning de vil få. De vil dog gøre det lettere at forbedre Det forenede Kongeriges budgetmæssige situation, for så vidt angår såvel finansieringen af budgettet som budgetudgifterne. Som følge heraf behøver de foranstaltninger, der skal træffes på nuværende tidspunkt, kun at være af midlertidig karakter.

9. Før det undersøges, hvorledes Det forenede Kongeriges budgetmæssige situation kan forbedres gennem yderligere anvendelse af finansielle ordninger, er det værd at undersøge, hvorvidt en hurtig gennemførelse af forskellige former for strukturpolitik i forbindelse med Fællesskabets finansielle instrumenter, således som disse er udformet for øjeblikket, ville få betydelig indvirkning på Det forenede Kongeriges budgetproblem. Kommissionen har foretaget en undersøgelse af dette punkt efter anmodning fra medlemsstaterne under drøftelserne af baggrundsdokumentet. Beregninger viser, at Det forenede Kongeriges nettounderskud, under forudsætning af, at fordelingen af udgifterne i forbindelse med disse instrumenter holder sig konstant, kun ville blive nedbragt til ca. 1 200 mio ERE, dvs. med 350 mio ERE, selv om Fællesskabets strukturbestemte midler blev forøget med 5 000 mio ERE i det foreløbige forslag til budget for 1980. På den anden side ville Irlands nettooverskud blive forøget med ca. 330 mio ERE og Italiens med ca. 970 mio ERE.

10. Det er ligeledes nødvendigt at undersøge mulighederne for i givet fald at udvikle nye former for politik. Dette kunne være af særlig betydning for Det forenede Kongeriges budgetmæssige situation. F.eks. kunne ordningerne med hensyn til rentetilskud inden for EMS udformes således, at Fællesskabet kan hjælpe Det forenede Kongerige - når dette tiltræder EMS - med at overvinde en række økonomiske problemer, der i de seneste tiår har præget landets økonomiske udvikling, som f.eks. det lave investeringsniveau i forbindelse med tilbagegang inden for industrien. Men jo større finansiell indvirkning denne politik har, desto hurtigere vil Fællesskabet stå over for det problem, at dets egne indtægter vil blive opbrugt.

III. DEN FINANSIELLE ORDNING

11. Beskrivelse: Den nuværende finansielle ordning vil være det logiske udgangspunkt for en undersøgelse af, hvilke foranstaltninger Fællesskabet kan træffe i forbindelse med Det forenede Kongeriges budgetproblem. Denne ordning, der blev

indført i 1976, tager sigte på at udligne uforholdsmæssigt store skævheder i finansieringen af Fællesskabets budget. Bilag I indeholder udførlige oplysninger om denne ordning.

Ifølge Kommissionens baggrundsdokument vil nettoudbetalingerne til Det forenede Kongerige gennem denne ordning under de nuværende betingelser kun være på 250 mio ERE i 1980 i tilfælde af betalingsbalanceunderskud og intet i tilfælde af betalingsbalanceoverskud.

12. En mulighed ville være at fjerne nogle eller samtlige begrænsninger for de udbetalinger, der ellers ville blive foretaget i henhold til den finansielle ordning.

13. Den vigtigste begrænsning er, at beregningen af det overskydende bidrag i tilfælde af betalingsbalanceoverskud udelukkende foretages på grundlag af moms-betalingerne. Hvis beregningen foretages på denne måde, vil Det forenede Kongerige intet få udbetalt i 1980 og sandsynligvis heller ikke i flere år efter 1980.

14. Hvis denne restriktion ophæves, vil ordningen fungere på en sådan måde, at den gavner Det forenede Kongerige uden hensyn til, om der er overskud på landets betalingsbalance. Udbetalingen vil dog fortsat blive begrænset af to andre forhold:

- a) tranchesystemet, i henhold til hvilket det kun er del af det overskydende bidrag, der tilbagebetales;
- b) loftet på 3% af budgettet.

Hvis tranchesystemet ændres eller ophæves, vil nettoudbetalingen stige fra 250 mio ERE til 520 mio ERE afhængigt af de pågældende ændringers omfang. Udbetalingen vil dog være begrænset til 405 mio ERE, medmindre loftet på 3% ligeledes fjernes. Det maksimumbeløb, som Det forenede Kongerige således kunne modtage for 1980, ville være på 520 mio ERE netto (630 mio ERE brutto).

15. Følgende kriterier lægges ligeledes til grund for anvendelsen af ordningen:

- a) Medlemsstatens bruttonationalindkomst pr. indbygger skal være på under 85% af gennemsnittet for Fællesskabet.
- b) Væksten i medlemsstatens bruttonationalindkomst pr. indbygger skal være på under 120% af gennemsnittet for Fællesskabet.
- c) Medlemsstatens samlede bidrag til budgettet skal udgøre 110% af det beløb, den skulle have ydet, såfremt budgettet var blevet finansieret på grundlag af bruttonationalindkomsten.

Det forenede Kongerige har foreslået, at også disse kriterier lempes. Under de nuværende omstændigheder er det dog usandsynligt, at de skulle forhindre, at der foretages tilbagebetalinger til Det forenede Kongerige, i hvert tilfælde

16. Vurdering: Den finansielle ordning blev udarbejdet med henblik på en bestemt situation. Det kan som argument for ophævelsen af de ovenfor i punkt 13-14 nævnte begrænsninger anføres at manglen på balance på budgetområdet for Det forenede Kongeriges vedkommende er blevet betydeligt større end forudset, da ordningen blev indført.

IV. NYE ORDNINGER

17. Man kunne påtænke at indføre en række nye ordninger, der kunne fungere særskilt eller sammen med en finansiell ordning, hvor nogle eller samtlige begrænsninger er ophævet.

a) En ordning, hvorefter der ydes kompensation for stigninger i bidragene

18. Beskrivelse: Det kan hævdes, at problemet med Det forenede Kongeriges uforholdsmæssigt store andel i finansieringen af budgettet skyldes, at denne andel vil stige kraftigt fra 1979 til 1980 (fra 17,58% til 20,49%). En stigning af denne størrelsesorden pålægger Det forenede Kongerige en usædvanlig stor byrde, i betragtning af at Det forenede Kongeriges andel i finansieringen af budgettet som anført i afsnit II i dette dokument i løbet af et vist tidsrum vil stabiliseres på et niveau, der ligger under overslaget for 1980.

19. Man kan eventuelt ændre byrden ved at tage hensyn til Det forenede Kongeriges ganske særlige situation ved hjælp af en ny ad hoc-ordning, hvorved der kunne ydes Det forenede Kongeriges kompensation for de egne indtægter, som landet betaler fuldt ud - disse skal fortsat betales fuldt ud - og som udtrykt i procent er steget mere i et givet år, end en på forhånd fastsat sats. Med hensyn til en sådan ordnings finansielle virkninger kan det anføres, at den ville nedbringe Det forenede Kongeriges andel i finansieringen af budgettet med ca. 390 mio ERE netto (ca. 500 mio ERE brutto) i 1980, såfremt der ikke var tale om nogen procentvis stigning i forhold til 1979.

20. Vurdering: Fordelen ved en sådan ordning er, at den tager sigte på en situation, der kan hævdes at være midlertidig, samtidig med at den i høj grad ansporer en medlemsstat, der befinder sig i Det forenede Kongeriges situation til at bidrage til udviklingen af de forskellige former for EF-politik.

b) En "vejlet" finansiel ordning

21. Beskrivelse: Under den nuværende finansielle ordning sammenlignes en medlemsstats andel i finansieringen af budgettet med dens andel i Fællesskabets bruttonationalindkomst (BNI). En medlemsstats "overskydende bidrag" er således forskellen mellem det samlede faktisk indbetalte bidrag til budgettet (told, importafgifter og moms) og det bidrag, der ville være blevet indbetalt, hvis det var begrænset til en medlemsstats andel af Fællesskabets samlede BNI. De relative BNI-andele anses således for at udtrykke den relative evne til at bære Fællesskabets beskatning. Hvor to medlemsstater har samme andel af Fællesskabets samlede BNI, men den ene har en lavere BNI pr. indbygger, kan det imidlertid hævdes, at sidstnævnte har ringere evne til at bære Fællesskabets beskatning. Der kan tages hensyn til dette princip ved at veje en af den finansielle ordning fattet medlemsstats relative BNI med den pågældende medlemsstats relative BNI pr. indbygger (idet der ved beregningen af BNI enten anvendes løbende valutakurser eller købekraftpariteter). Har en medlemsstat f.eks. en BNI pr. indbygger svarende til 75% af gennemsnittet for Fællesskabet, kan denne stats "overskydende bidrag" beregnes som det beløb, hvormed dens relative indkomstandel overstiger 75% af dens BNI-andel; eventuelle tilbagebetalinger under den finansielle ordning øges dermed betydeligt, men det vil - som det er tilfældet under den nuværende finansielle ordning - være af væsentlig betydning, at udbetalingen ikke overstiger en medlemsstats moms-bidrag. Med de nuværende vekselkurser¹⁾ ville en sådan ordning indebære, at der til Det forenede Kongerige udbetales ca. 1 100 mio ERE netto (1 300 mio ERE brutto), såfremt de i punkt 13 og 14 nævnte begrænsninger ophævedes.

Vurdering: Hvad angår den eventuelle tilpasning til grundlaget for den ordning, der er skitseret i punkt 21, kan det hævdes, at det ville være at foretrække at tilpasse den nuværende ordning, uanset hvor radikal en sådan tilpasning måtte være, frem for at indføre en ny ordning i en situation, hvor der i Fællesskabet er politisk vilje til at tilpasse en medlemsstats situation med hensyn til budgettet.

23. På den anden side må det erindres, at der er visse ulemper i forbindelse med en vejning af den finansielle ordning. Den første vedrører de eventuelle følger for Fællesskabet, som indførelsen af en ordning, der er baseret på BNI pr.

1) Med de nuværende vekselkurser er Det forenede Kongeriges relative BNI pr. indbygger 76% af gennemsnittet for Fællesskabet. Beregnet på grundlag af købekraftpariteter er den 90%. En udbetaling til Det forenede Kongerige baseret på købekraftpariteter ville beløbe sig til ca. 750 mio ERE netto (900 mio ERE brutto).

indbygger med henblik på at løse en medlemsstats problem med nettounderskud, kan indebære på et tidspunkt, hvor Fællesskabet er på vej mod en udvidelse med tre stater med en BNI pr. indbygger, som ligger betydeligt under gennemsnittet for Fællesskabet. Sådanne arrangementer kunne f.eks. få vidtrækkende følger i andre tilfælde, hvor nettobidragydere til budgettet havde en BNI, der var lavere end gennemsnittet. Det andet spørgsmål er, hvilken betydning indførelsen af princippet om bidrag i forhold til BNI pr. indbygger med henblik på at løse et problem med nettounderskud kan få for finansieringen af budgettet.

c) Ordninger til mindskelse af eventuelle uligheder i budgetudgifterne

24. Beskrivelse: Som beskrevet ovenfor i punkt 7 har Det forenede Kongerige foreslået, at Fællesskabet indfører en ordning, der effektivt indvirker på Det forenede Kongeriges nettostilling for så vidt angår Fællesskabets budget. Den britiske regering anfører, at ophævelsen af begrænsningerne i forbindelse med den finansielle ordning ikke i sig selv kan løse den væsentligste del af problemet med Det forenede Kongeriges nettounderskud, og at enhver løsning, der er begrænset til at omfatte den eksisterende finansielle ordning, må indebære en ændring med henblik på at kompensere for de beskedne EF-udgifter i Det forenede Kongerige. Et af de forslag, som Det forenede Kongerige har fremsat, og som bygger på princippet om at kompensere en lav andel i Fællesskabets udgifter, går ud på en ordning, der er "beregnet til at afhjælpe en situation, hvor Det forenede Kongeriges indtægter hidrørende fra Fællesskabets udgifter er lave i forhold til gennemsnittet for Fællesskabet og i forhold til Det forenede Kongeriges andel af Fællesskabets BNI". Det foreslås, at der i princippet kunne indføres en ny ordning med henblik på at bringe Det forenede Kongeriges indtægt pr. indbygger på linje med Fællesskabets gennemsnitlige indtægt pr. indbygger hidrørende fra Fællesskabets budget, eller at Det forenede Kongeriges andel af indtægterne kunne bringes på linje med dets andel af Fællesskabets BNI.

25. Ifølge baggrundsdokumentet var Det forenede Kongeriges manglende indtægter set i forhold til dets andel af BNI på ca. 850 mio ERE. Ordninger som de af Det forenede Kongerige foreslåede kan udformes på en sådan måde, at underskuddet helt eller delvis udlignes.

26. En alternativ løsning, som Det forenede Kongerige har foreslået, indebærer, at der fastsættes en øvre grænse for landets samlede nettobidrag. En sådan løsning kan nås på forskellige måder. For en medlemsstat, hvis BNI ligger under gennemsnittet, er der f.eks. følgende muligheder:

- i) nettobidraget må ikke overstige en fast andel af bruttobidraget, eller
- ii) bruttoindbetalingerne må ikke overstige en bestemt procentdel af den pågældende medlemsstats andel i Fællesskabets udgifter, eller

111) nettounderskuddet kan begrænses til en bestemt andel af en medlemsstats BNI.

27. Vurdering: Størstedelen af det nuværende britiske underskud skyldes en utilstrækkelig andel af budgetudgifterne. En ordning, der direkte tager sigte på dette problem, har den fordel, at den er enkel. Hvis den supplerer ordninger, der er beregnet på at mindske byrden af en for stor andel i finansieringen af Fællesskabets budget, kan samspillet mellem disse to faktorer desuden tilpasses til en lang række situationer. Kommissionen mener imidlertid, at følgende betragtninger er af væsentlig betydning:

- i) Ordninger, der tager sigte på budgetudgifterne, fører mere umiddelbart end andre ordninger til problemet "juste retour", som Fællesskabet altid har været en afgjort modstander af. Det er klart, at ingen finansiel løsning, som Fællesskabet har vedtaget, bør sætte en medlemsstat i en situation, hvor den føler sig fuldstændig sikret mod de finansielle følger af en politik, som den har været med til at fastlægge, eller hvor den forholder sig indifferent over for udviklingen af nye former for EF-politik. Disse betragtninger gælder i særlig grad enhver nettoordning.
- ii) Inden for Fællesskabet giver definitionen af fællesskabsudgifter og tildelingen heraf anledning til vanskeligheder.
- iii) Ordninger, der tager sigte på budgetudgifterne, indebærer en mere gennemgribende nyorientering end ordninger, der har til formål at korrigere finansieringen af budgettet. Sådanne ordninger måtte nødvendigvis bidrage til Fællesskabets generelle målsætning om konvergens ved at være knyttet direkte til bestemte fællesskabsmål. Var dette ikke tilfældet, ville de faktisk være ensbetydende med udbetalinger, der havde til formål at afhjælpe tilsyneladende mangler ved gennemførelsen af Fællesskabets politik, i stedet for at indgå som et led i selve denne politik.

V. FINANSIELLE ASPEKTER

28. De løsninger på problemerne, der foreslås i dette dokument, skal ses på baggrund af mulighederne for at finansiere dem over Fællesskabets budget.

29. Fællesskabet er allerede på vej mod det fastsatte loft på 1% af momsindtagterne, og Kommissionen vil som allerede anført om kort tid fremlægge forslag til en forøgelse af Fællesskabets egne indtagter for at imødegå denne situation. Men i betragtning af procedurerne i såvel Rådet som medlemsstaternes parlamenter, er det meget sandsynligt, at sådanne nye egne indtagter ikke vil være til rådighed i de kommende to år. I den nærmeste fremtid må bestræbelserne for at

nå frem til en bedre ligevægt med hensyn til udgifterne udfoldes inden for de eksisterende grænser for Fællesskabets finansielle ressourcer. Hvad der kan opnås, afhænger i afgørende grad af udviklingen i landbrugsudgifterne.

30. Hvis de forslag, som Kommissionen i nær fremtid vil fremsætte med henblik på at skabe bedre balance på de markeder, der har et strukturelt overskud, godkendes, vil stigningstakten for landbrugsudgifterne falde betydeligt. Hvis der ses bort fra den omlægning, der omtales nedenfor i afsnit VIII, vil de indtægter, der inden for den øvre grænse på 1% er til rådighed for struktur- og investeringspolitik selv under disse omstændigheder sandsynligvis kun lige være tilstrækkelige i 1981 til at dække de nødvendige betalinger i forbindelse med allerede indgåede forpligtelser. Forudsætningen for en yderligere væsentlig udvidelse af strukturpolitikken på forskellige områder er, at der på det tidspunkt er tilvejebragt yderligere egne indtægter.

31. Enhver løsning, der indebærer udbetalinger over Fællesskabets budget til Det forenede Kongerige under en eller flere af de ordninger, der er beskrevet ovenfor, vil forøge budgetudgifterne. Udbetalingerne vil normalt blive finansieret af alle medlemsstater (Det forenede Kongerige inklusive) til marginal- (dvs. moms-) satsen for deres budgetbidrag, medmindre det nuværende moms-loft på 1% er overskredet, og der er indført andre indtægter end en forhøjelse af moms-loftet. Fordusattes det, at fordelingsnøglen for moms ifølge overslaget for 1980 er den samme i det år, hvor udbetalingen finder sted, er det ensbetydende med, at udbetalingen uanset størrelsen finansieres på følgende måde:

Belgien	4,54%	Italien	10,90%
Danmark	2,62%	Luxembourg	0,20%
Forbundsrepublikken Tyskland	32,80%	Nederlandene	6,05%
Frankrig	24,67%	Det forenede Kongerige	17,36%
Irland	0,86%		

32. Det er Kommissionens opfattelse, at alle former for EF-politik bør finansieres af alle medlemsstater, men visse delegationer, særlig den italienske, har anført, at de mindre velstillede medlemsstater ikke bør være med til at bære de ekstra finansielle byrder i forbindelse med en korrektion af et EF-medlems nettobudgetsituation. Skulle dette være tilfældet for Irland og Italien, og skulle en eventuel udbetaling til Det forenede Kongerige, hvorom der opnås enighed, ikke nedsættes med Det forenede Kongeriges eget bidrag til denne udgift, skulle de øvrige seks medlemsstater bidrage til betalingen på følgende måde:

Belgien	6,41%	Frankrig	34,81%
Danmark	3,70%	Luxembourg	0,28%
Forbundsrepublikken Tyskland	46,26%	Nederlandene	8,54%

VI. RETLIGE ASPEKTER

33. Den bestående finansielle ordning er baseret på en rådsforordning, der bygger på artikel 235. Den er et resultat af en overenskomst, der blev opnået i Det europæiske Råd, og den har været genstand for høring i Europa-Parlamentet.

34. Der er visse retlige betragtninger, der må tages hensyn til i forbindelse med forslag om enten at ændre den nuværende finansielle ordning eller at skabe nye ordninger. Artikel 235 kunne fortsat udgøre grundlaget for sådanne skridt. Men:

- i) anvendelsen af artikel 235 skal bidrage "til virkeliggørelsen af Fællesskabets mål" og ikke det modsatte. Endvidere kan den kun anvendes i tilfælde, hvor traktaten ikke andetsteds indeholder fornøden hjemmel til den foreslåede handling. Konvergens mellem medlemsstaternes økonomier kan bestemt anses for at være et af traktatens mål, især hvis man betragter dens grundlæggende bestemmelser fra et generelt synspunkt og i lyset af traktatens præambel. Den nuværende finansielle ordning blev netop skabt på denne baggrund. Mangelen på fornøden hjemmel blev også taget i betragtning, da man valgte artikel 235 som grundlag herfor i et forsøg på at afhjælpe "en situation, der var uforenelig med Fællesskabets korrekte funktion".
- ii) som det var tilfældet med den finansielle ordning må man sørge for, at nye foranstaltninger ikke kommer i konflikt med de resultater, som allerede er opnået inden for Fællesskabet. Nye foranstaltninger skal supplere instrumenter, der er skabt med henblik på at fremme konvergens eller gennemføre fælles politik, og ikke modvirke dem. Enhver anden løsning vil indebære fare for at indføre fordrejede procedurer eller endog manglende sammenhang i udformningen af Fællesskabets politik. Af denne grund er der i forordningen om oprettelse af den finansielle ordning sørget for, at de egne indtægter, der opkræves på medlemsstaternes territorium, ikke behandles som nationale bidrag, og der foretages en sondring mellem told og importafgifter på den ene side og moms på den anden side for at fastslå, i hvilket omfang en medlemsstat kan nyde godt af ordningen.

iii) hvad angår ordningen med egne indtagter, blev den oprettet ved en foranstaltning, som indebærer en udvidelse af traktaten. De egne indtagter er derfor et grundlæggende element i gældende fællesskabsret. En hvilken som helst mekanisme, der indføres med henblik på selv midlertidigt at ændre den finansielle indvirkning, som ordningen med de egne indtagter har på en medlemsstats økonomi, må gennem sin korrektion af alle uforudsete virkninger af ordningen ikke få til følge, at målene for ordningen forskertses. Hvis dette ikke var tilfældet, ville der opstå fare for en overtrædelse af afgørelsen af 1970. På samme måde udgør EF-præferencerne, især ordningen med landbrugsafgifter og landbrugsrestitutioner, en anden del af gældende fællesskabsret og bidrager til at udvikle handelen inden for Fællesskabet.

35. På baggrund af disse betragtninger kan det konkluderes, at en korrektion af unormale virkninger af anvendelsen af instrumenter inden for EF-retten (f.eks. de egne indtagter eller regler for gennemførelsen af fælles politik), i princippet skal tage form af en hensigtsmæssig tilpasning til de pågældende instrumenter. Følgen heraf bliver, at korrigerende mekanismer skal betragtes som midlertidige i afventning af de nødvendige tilpasninger til EF-instrumenterne.

36. Man kunne stille det spørgsmål, om det i betragtning af de nuværende budgetmæssige begrænsninger, Fællesskabet står over for, var muligt at anvende mekanismer, der fungerer uden for budgettet, i form af finansielle overførsler mellem medlemsstaterne som under de indledende faser i gennemførelsen af afgørelsen af 1970 og tiltrædelsestraktaten. Kommissionen er imod denne mulighed. Uovedindvendingen er, at Fællesskabet må påtage sig ansvaret for alle uforudsete virkninger af Fællesskabets indtægts- og udgiftsstruktur på samme måde, som den gør det for den politik, der giver anledning til dem. Man bør heller ikke overse de vanskeligheder, som kunne opstå i forbindelse med en finansiell mekanisme, der ligger uden for budgetmyndighedens (dvs. Rådets og Europa-Parlamentets) kontrol, og som skal kompensere for en nettosituation, som budgettransaktionerne har foranlediget.

37. En yderligere betragtning i denne henseende er, om medlemsstaterne kan finde en løsning på basis af en overenskomst, der ikke bygger på traktaten. Kommissionen er også imod denne mulighed. Grunden hertil er, at hvis betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 235 kan opfyldes, pålægger selve traktaten medlemsstaterne en forpligtelse til at anvende den.

VII. SPØRGSMÅL VEDRØRENDE BRØDERE KONVERGENS

38. Den italienske delegation har i det dokument, der indeholder dens synspunkter og konkrete anmodninger, fremsat to forslag.

39. Det første forslag går ud på, at der må skabes en ny balance i landbrugsudgifterne for at reducere den uligevægt, som ifølge den italienske regering består inden for den fælles landbrugspolitik mellem behandlingen af produkter fra de nordlige regioner og produkter fra de sydlige regioner. Med henblik herpå foreslås det, at støtten til mejerisektoren nedsættes i de lande, der har en overskudsproduktion; afsætning og forarbejdning af italiensk frugt og italienske grønsager bør fremmes; endvidere bør der ydes en passende kompensation for virkningen af toldindrømmelserne for landbrugsprodukter fra Middelhavsområdet. Samtidig bør der træffes foranstaltninger til at fremme udviklingen i Italien af sådanne landbrugsprodukter, som landet er nettoimportør af, med henblik på at nedbringe importbyrden på landets betalingsbalance.

40. Det andet forslag går ud på, at udgifterne til struktur- og investeringspolitik skal foreges samt at der skal fastsættes kvantitative mål for en given periode. Det foreslås f.eks., at 25% af budgettet anvendes til strukturpolitik og 5% til almindelig investeringspolitik i 1982.

VIII. DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

41. Kommissionen har omhyggeligt gennemgået den italienske regerings forslag. Hvad angår en ny indre balance i landbrugsudgifterne, påpeger Kommissionen, at Fællesskabet i erkendelse af betydningen af produktionen i Middelhavsområdet i de seneste år har truffet nyttige foranstaltninger til direkte eller indirekte støtte til de pågældende producenters indkomster. I perioden 1975-1980 vil der i EUGFL-garantisektionens udgifter til disse produkter være sket en lignende udvikling som i udgifterne vedrørende andre produkter. I visse tilfælde, f.eks. forarbejdede frugter og grønsager, vil udviklingen være endnu større. I denne sammenhæng ønsker Kommissionen at understrege de ændringer og tilpasninger, der er sket i markedsordningerne for produkter fra Middelhavsområdet såsom olivenolie, frugt og grønsager i frisk tilstand og andre produkter.

42. Kommissionen minder om, at den fælles landbrugspolitik er baseret på princippet om EF-præferance. Dog henviser Kommissionen, hvad angår produkter, som

Italien er nettoimportør af, til den støtte, der ydes inden for markedsordningen for korn- især med hensyn til majs og hård hvede, af hvilke produkter Italien er en ret betydelig producent. Endvidere skal følgende nævnes:

- i) Hvad angår kød ydes der en særlig støtte for oksekød for at fremme produktionen i de italienske regioner. Endvidere forelagde Kommissionen i marts i år, for så vidt angår fårekød og oksekød, nye forslag vedrørende landbrugsstrukturerne, omfattende særlige foranstaltninger til udvikling af kødkvags- og fåreproduktionen i Italien. Kommissionen vil yde en særlig indsats for at opnå, at Rådet hurtigt vedtager disse foranstaltninger.
 - ii) Med hensyn til andre produkter, der er af særlig betydning for Italien, undersøger Kommissionen nøje behovet for nye foranstaltninger til afsætning og forarbejdning. Det skal erindres, at der ved sådanne foranstaltninger må tages et særligt hensyn til den kommende udvidelse af Fællesskabet.
43. Samtidig mener Kommissionen i lighed med den italienske regering, at der ikke kan skabes en ny balance inden for EUGFL udelukkende ved at øge udgifterne til fordel for produkter fra Middelhavsområdet. Udgifterne inden for en række andre sektorer må også bringes under kontrol. Som eksempel kan nævnes følgende:
- i) Kommissionen mener, at Fællesskabet må tage drastiske skridt til at retablere en strukturel balance på markedet for mælk og mejeriprodukter, og at det må sørge for, at den uligevægt, der i øjeblikket er ved at opstå på andre markeder, ikke når samme dimensioner som på markedet for mælk og mejeriprodukter. Hvis den nuværende situation fortsætter, vil Fællesskabet hurtigt komme ud for uovervindelige budgetproblemer.
 - ii) I denne forbindelse vil Kommissionen i den nærmeste fremtid fremsætte visse forslag, særlig med hensyn til mejeriprodukter og sukker, idet det fortsat tilstræbes at opretholde tålelige sociale forhold inden for landbrugssektoren.
 - iii) Kommissionen vil også træffe en række foranstaltninger, som ligger inden for dens eget kompetenceområde, med henblik på at reducere landbrugsudgifterne.

Såfremt Rådet er rede til at tilslutte sig Kommissionens forslag, skulle disse

initiativer udgøre et betydeligt bidrag til at mindske den uligevagt, der omtales i det italienske dokument.

44. Med hensyn til de retningslinjer, der er nødvendige på strukturområdet for at skabe en bedre balance i udgifterne, ligger de tanker, den italienske regering har givet udtryk for, meget nær Kommissionens egne ideer. Det skal bemærkes, at bevillingerne til EUGFL, udviklingssektionen, for så vidt angår landbrugsstrukturerne, er blevet fastsat til 3 600 mio ERE for perioden 1980-85, dvs. 720 mio ERE om året i sammenligning med det tidligere loft på 325 mio ERE. Disse midler betyder en styrkelse af programmet for fælles foranstaltninger til forbedring af landbrugsstrukturerne og en række andre socio-strukturelle foranstaltninger inden for rammerne af "Middelhavspakken". Endvidere har Kommissionen forelagt Rådet forslag om en række radikale ændringer i den strukturpolitik, Fællesskabet hidtil har fulgt inden for landbruget; disse ændringer vil bidrage til en ændring af fordelingen af Fællesskabets ressourcer, som især vil være til fordel for Italien. Den har til hensigt at studere alle mulige midler til at sikre, at den udbetaling af finansielle ressourcer, som skulle blive en følge af disse ændringer, sker i et stigende tempo.

45. Kommissionen er overbevist om, at hvis Rådet tiltræder dens forslag, vil EF-midlerne i højere grad kunne bidrage til at fjerne strukturel uligevagt, især ved hjælp af ad hoc-foranstaltninger, hvis formål skulle være at bidrage til en løsning af problemerne i de dårligst stillede landbrugsregioner og -områder, som findes i visse dele af Irland og Italien.

IX. UDBYGNING AF STRUKTURPOLITIKKEN

46. Den irske, italienske og britiske delegation har alle rejst spørgsmålet om EF-budgettets struktur som sådan. Deres tanker svarer i høj grad til Kommissionens overvejelser, hvilket klart fremgår af Kommissionens seneste treårige overslag, der blev forelagt samtidig med det foreløbige forslag til 1980-budget.

47. Kommissionens politik som helhed har længe været baseret på et dobbelt mål: en udvikling i EF's politik, navnlig på strukturområdet, samt en bedre kontrol med landbrugsudgifterne. Visse af de generelle langfristede mål, som Kommissionen mener Fællesskabet bør tilstræbe, er helt klart kun realisable, hvis EF-budgettet udvides.

48. Hvad angår den allernærmeste fremtid, foreslås der i det foreløbige forslag til 1980-budget en betydelig forøgelse af midlerne til social- og regionalpolitik. Kommissionen håber, at budgetmyndigheden vil tilslutte sig størstedelen af de foreslåede forøgelser som et konkret bevis på politisk vilje inden for Fællesskabet til at forbedre balancen i udgifterne på budgettet. Kommissionen vil på sin side fortsat ikke blot gøre den mest effektive brug af de til rådighed værende midler ved i endnu højere grad at koncentrere indsatsen via Fællesskabets strukturfonde på prioriterede mål, men den vil også prøve at øge midlerne til løsning af struktur- og investeringsproblemer. Samtidig vil Kommissionen sætte stærkt ind på at nedbringe overskuddene af landbrugsprodukter og få bedre kontrol med de udgifter, disse overskud medfører. Men et virkeligt fremskridt i retning af at skabe bedre balance i EF's udgifter kan kun ske, hvis der træffes en beslutning om at øge midlerne til finansiering af budgettet.

General beskrivelse af den finansielle ordning

1.1 På begrundet anmodning fra en medlemsstat fremsat inden den 30. juni vurderer Kommissionen situationen efter at have konstateret, at følgende betingelser er opfyldt samtidig:

- a) medlemsstatens bruttonationalindkomst (BNI) pr. indbygger er mindre end 85% af Fællesskabets gennemsnitlige BNI pr. indbygger (gennemsnit af tallene for de tre år forud for det løbende regnskabsår beregnet på grundlag af de løbende kurser på valutamarkederne);
- b) væksten i medlemsstatens BNI pr. indbygger i faste priser er mindre end 120% af Fællesskabets gennemsnitlige BNI-vækstrate (gennemsnit for de tre foregående år);
- c) de af medlemsstaten i medfør af afgørelsen af 21. april 1970 foretagne samlede indbetalinger til Fællesskabernes budget for det løbende regnskabsår overstiger med mere end 10% det beløb, som den skulle have betalt, såfremt den del af budgettet, der omfattes af ovennævnte afgørelse (dvs. told, landbrugsafgifter, momsindtægter eller bidrag på grundlag af BNI), blev finansieret af medlemsstaterne på basis af andelen af deres BNI i forhold til medlemsstaternes samlede BNI. Tallene for BNI vedrører det løbende regnskabsår og er derfor anslåede beløb.

1.2 Såfremt betalingsbalancens løbende poster i medlemsstaten (gennemsnit for de tre år forud for det løbende regnskabsår beregnet på grundlag af de løbende kurser på valutamarkederne) viser et overskud, er det imidlertid ikke medlemsstatens samlede indbetalinger, som tages i betragtning (samlede indbetalinger af told, landbrugsafgifter og momsindtægter eller bidrag på grundlag af BNI), men kun indbetalinger af momsindtægter eller BNI-bidrag. Den under 1.1 c) beskrevne betingelse er derfor opfyldt, når disse sidstnævnte indbetalinger med mere end 10% overstiger det beløb, som medlemsstaten skulle betale (til finansiering af udgifter, der ikke dækkes af told og landbrugsafgifter) på basis af andelen af dens BNI i forhold til de Ni's samlede BNI; disse tal er overslag for det løbende regnskabsår.

1.3 Det under 1.1 c) (eller punkt 1.2) omtalte overskydende beløb opdeles i trancher svarende til 5% af det beløb, som medlemsstaten skulle have indbetalt på basis af BNI. Fordelingen er følgende:

For trancher fra	1%	til	5%	intet
"	5,0001%	til	10%	50%
"	10,0001%	til	15%	60%
"	15,0001%	til	20%	70%
"	20,0001%	til	25%	80%
"	25,0001%	til	30%	90%
	over 30%			

1.4 Tildelingen, beregnet som angivet ovenfor under punkt 3.3, må ikke overstige det mindste af følgende to beløb:

a) Beløbet af den pågældende medlemsstats negative balance mellem dens overførsler til Fællesskabernes budget og overførsler fra budgettet (1). Denne balance udregnes uden hensyntagen til betalinger foretaget inden for den finansielle ordning. De betalinger, som medlemsstaten har modtaget, omfatter også sådanne, som andre medlemsstater har foretaget på den pågældende medlemsstats vegne i form af monetære udligningsbeløb (2).

Alle de ovennævnte overførsler vedrører det løbende regnskabsår; der er derfor tale om overslag.

b) Medlemsstatens indbetalinger til budgettet for det løbende regnskabsår på grundlag af moms eller BNI.

Den samlede tildeling (eller samlede tildelinger, såfremt flere medlemsstater skulle modtage dem) må ikke overstige det største af følgende to beløb:

- 250 mio ERE eller 3% af de udgifter, der skal konteres det løbende regnskabsår.

Såfremt det samlede beløb af tildelingerne overstiger denne grænse, nedskæres disse forholdsmæssigt for hver medlemsstat.

1.5 På anmodning af den pågældende medlemsstat betales et forskud svarende til 75% af den foreløbige tildeling i begyndelsen af det følgende år. Kommissionen beregner derefter tildelingens endelige beløb på basis af de definitive oplysninger.