

## 24 127

### Goedkeuring van het op 31 oktober 1994 te Luxemburg tot stand gekomen Besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1994, 278)

#### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR EUROPESE SAMENWERKINGSORGANISATIES EN VOOR FINANCIËN<sup>1</sup>

Vastgesteld 27 februari 1996

De vaste commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties en voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel wensten in dit voorlopig verslag de volgende opmerkingen en vragen te formuleren.

#### Algemene beoordeling

De leden van de fractie van de **VVD** wensten zich, na de uitvoerige schriftelijke voorbereiding en de intensieve gedachtenwisseling in de Tweede Kamer, te beperken tot enkele algemene opmerkingen en daarmee verband houdende vragen.

Deze leden hadden met zorg kennis genomen van de stijging van de netto afdrachten door Nederland aan de Europese Unie. Zij deelden de beoordeling van hun collegae in de Tweede Kamer dat de Nederlandse delegatie naar de Europese Raad te Edinburgh zich heeft gebaseerd op onjuiste aannames ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen rond de financiering van de Unie en mede daardoor slecht heeft onderhandeld. De Nederlandse netto-positie is inmiddels voor het jaar 1994 gestegen tot circa 4 miljoen gulden, waardoor ons land na Duitsland de grootste netto betaler is geworden ter grootte van een BNP percentage van 0,66. Er lijkt geen reden te veronderstellen, dat zonder beleidswijzigingen deze situatie zal verbeteren, eerder het tegendeel. Door de uitvoering van de MacSharry afspraken zal Nederland steeds minder profiteren van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met reserve kennis genomen van dit wetsvoorstel. Met name was hun opgevallen op welke wijze dit voorstel door de Tweede Kamer is aanvaard ondanks substantiële bezwaren niet alleen afkomstig van partijen die niet in de regering vertegenwoordigd zijn.

Zo is o.a. naar voren gebracht dat:

- ernstige twijfel bestaat aan de kwaliteit van de Europese uitgaven;
- de hulp uit de structuurfondsen excessief is en het budgettaire wanbeleid van (één der) lid-staten stimuleert;

<sup>1</sup> Samenstelling:

*Europese Samenwerkingsorganisaties*

Verbeek (VVD), Van Graafeiland (VVD), Glasz (CDA), Tuinstra (D66), Braks (CDA), Eversdijk (CDA), voorzitter, Veling (GPV), Van Eekelen (VVD), Jurgens (PvdA), Wöltgens (PvdA) en Zwerver (GL).

*Financiën*

Boorsma (CDA), voorzitter, De Boer (GL), Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Schuyer (D66), Hilarides (VVD), Rensema (VVD), Van den Berg (SGP), Wöltgens (PvdA), Ter Veld (PvdA) en De Haze Winkelman (VVD).

- naar schatting 80% van deze hulp ondoelmatig is;
- vernietigende kritiek van de Europese Rekenkamer nauwelijks tot verbetering leidt;
- de kwetsbaarheid voor fraude onverminderd blijft;
- aanvaarding van dit wetsvoorstel Nederland in de periode 1995-1998 met een netto bijdrage van 20 mrd (= f 3 300,- per huishouden) tot de grootste netto betaler aan de Europese Unie maakt.

Deze en andere (thans niet herhaalde) bezwaren moeten door een meerderheid in de Tweede Kamer lichter zijn bevonden dan veronderstelde voordelen; zodanige voordelen zijn bij de behandeling in de Tweede Kamer naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie echter nauwelijks of niet expliciet duidelijk geworden.

Het kabinet zelf achtte het «niet acceptabel» (nota naar aanleiding van het verslag, nr. 5, p. 20) «dat Nederland relatief de grootste netto-betaler van de EU is, terwijl het een vergelijkbare behandeling met andere grote netto-betalers wordt onthouden».

Dit alles overziende vernamen deze leden gaarne van de bewindslieden welke overwegingen in concreto er toe zouden moeten leiden – derhalve anders dan abstracte belangen of vage veronderstellingen – dat aan het onderwerpelijke Besluit op grond van alle gesignaleerde nadelen niet goedkeuring zou dienen te worden onthouden.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie stelden vast dat de toelichting in de memorie van toelichting beperkt was geweest. Naar aanleiding van vragen uit de Kamer – vooral naar aanleiding van trefzekere vragen van de VVD-fractie, die zich echter eerder bij de besluitvorming inzake de Europese Raad van Edinburgh, passiever had opgesteld – had de memorie van antwoord echter uitstekende informatie verschaft over de stelsels van Eigen Middelen die vanaf 1970 hebben gegolden, en over de achtergronden van het stelsel dat in Edinburgh is overeengekomen en dat thans ter goedkeuring voorligt.

Deze leden hadden geen behoefte om in herhaling te treden van het debat inzake de uitkomst van de onderhandelingen in Edinburgh, en over de financiële vooruitzichten, het plafond van de uitgaven en de onderlinge verhouding van de verschillende elementen binnen het stelsel van Eigen Middelen dat toen in de Europese Raad is overeengekomen, inclusief het hoge beslag die de uitgaven voor landbouw- en structuurbeleid leggen op de EU-begroting (80%), en de kwestie van de VK-compensatie. Dat wilden zij te meer niet omdat verwerping van het wetsvoorstel zou nopen tot heronderhandeling tussen de lid-staten op een moment dat van de periode waarvoor het nieuwe stelsel moet gelden reeds een jaar (1995) is verstreken. Zij konden zich bovendien zeer wel vinden in de inhoud van de twee moties-Ybema c.s., alsmede in de twee moties-Van der Ploeg c.s. die door de Tweede Kamer ter afronding van het plenaire debat met algemene stemmen zijn aanvaard.

### **VK-compensatie en mogelijke herziening van het vigerend stelsel**

De leden van de fractie van de **VVD** waren bereid te erkennen dat Nederland netto-betaler kan blijven, gezien de relatieve welvaart van ons land en de grote voordelen, die onze open en op export gerichte economie ontleent aan de vrije Europese markt van goederen en diensten. Overigens bevindt Nederland zich wat zijn welvaart betreft in de midden-groep van lid-staten. Mede daarom zal de Nederlandse netto-positie niet onbeperkt mogen oplopen. In ieder geval wordt het volstrekt legitiem geacht, dat Nederland, indien in 1999 tot voortzetting van een compensatiesysteem voor het VK moet worden besloten, zich inspant om dat systeem van toepassing te doen verklaren op alle netto-betalers,

subsidiar dat Nederland een met Duitsland vergelijkbare vermindering van de bijdrage aan de Britse compensatie verkrijgt.

In dit verband onderstreepten de leden van de VVD-fractie dat het huidige systeem van compensatie voor het VK in 1999 afloopt, zodat reeds nu met andere belanghebbende landen een aanpak van dit probleem moet worden besproken en de Europese Commissie wordt bewogen een wijziging van het systeem voor te stellen. Deze leden stelden de vraag of de Nederlandse regering reeds nu een signaal kan afgeven over de ernst van dit vraagstuk, dat het draagvlak voor de Europese integratie in de Nederlandse maatschappij dreigt aan te tasten. Is het denkbaar dat bij ratificatie een verklaring wordt afgegeven die de verhoging van Het Eigen Middelen plafond slechts tijdelijke werking geeft tot 1999, respectievelijk dat Nederland de ratificatie pas deponert op het moment dat evident wordt dat het thans vigerende plafond van 1,20% niet langer voldoende is om de noodzakelijke uitgaven te doen? De indruk bestaat immers dat dit oude plafond voorshands voldoende blijft en dat op langere termijn gezien oplossingen voor het financieringsprobleem gezocht moeten worden in een stringent uitgavenbeleid. Versterking van de Nederlandse onderhandelingspositie tijdens de herziening van 1999 lijkt dan ook geboden.

Ten aanzien van de VK-compensatie, die voor Nederland op jaarlijks ca. 400 mln. gulden neerkomt, onderschrijft de regering het standpunt «dat het van een reeds grote netto-betaler moeilijk verwacht kan worden ook nog bij te dragen aan de compensatie van een andere lid-staat» (nr. 5, p. 19), zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op.

In de brief van de regering aan de Tweede Kamer d.d. 14 februari 1995 noemt de minister van Financiën «het niet acceptabel»..... «dat, waar bepaalde lid-staten compensaties voor of reducties op hun afdrachten ontvangen, deze aan andere lid-staten in vergelijkbare omstandigheden onthouden worden».

De regering meent «dat uitzonderingsposities voor één of enkele lid-staten te allen tijde voorkomen dienen te worden». De leden van de CDA-fractie vernamen gaarne welke concrete stappen de regering zal nemen die passen op de zoëven geciteerde stellingname en wanneer, en welke concrete effecten zij daarbij verwacht. Een voornemen dat «in de komende jaren zal worden gezien op welke wijze gekomen kan worden tot een meer evenwichtig systeem» (nr. 5, p. 20) achten deze leden niet passend in bedoelde zin.

### **Informatieverschaffing in 1992 en verantwoording regering**

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie wilden met de regering de discussie aangaan over de vraag of het parlement voldoende gelegenheid heeft om invloed uit te oefenen op beslissingen met zulke grote financiële consequenties voor Nederland. Bij rijksbegrotingen, begrotingswijzigingen en wetsvoorstellen met financiële consequenties plegen verplichtingen van tientallen miljoenen al tot uitvoerig gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal te leiden. Hier is sprake van verplichtingen in de omvang van miljarden. Toch is het desbetreffende voorstel van de Europese Commissie niet op wijze van nationale begrotingen, of in een aangepaste vorm, aan de Kamers voorgelegd, voorzien van een berekening welke de gevolgen van die voorstellen – dan wel van variaties daarop – zouden hebben voor de Nederlandse overheidsfinanciën. Achteraf is immers gebleken dat Nederland inmiddels de zwaarste lasten draagt, terwijl ons land niet tot de rijkste EU-leden behoort.

Wat is wel gebeurd? De regering heeft in de Miljoenennota 1993 rekening gehouden met een aanzienlijke toename vanaf 1996 binnen het

kader van het Eigen Middelen Besluit 1988. Verder was de Tweede Kamer afhankelijk van de summiere geannoteerde agenda's van vergaderingen van de raad van ministers van de EG/EU die de regering aan de Kamer pleegt toe te zenden, zij het meestal zeer kort voorafgaand aan die vergaderingen, en van eveneens summiere verslagen daarvan achteraf.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden daarom van de regering een overzicht willen ontvangen van de documenten, door de regering aan de Kamers overgelegd, op grond waarvan de Kamers destijds een geïnformeerd oordeel hadden kunnen uitspreken over de aanvaardbaarheid van financiële verplichtingen die op Nederland zouden gaan drukken, en wel voorafgaande aan de vergadering van de Europese Raad in Edinburgh.

Deze leden vroegen de regering daarbij ook, bij wijze van voorbeeld, kritisch te kijken naar het Verslag van het z.g. Conclaf van de ministers van Financiën van 27 november 1992 (op 9 december aangeboden aan de vaste commissie EG-zaken van de Tweede Kamer), en naar de «geannoteerde voorlopige agenda» van de Europese Raad, aan de Tweede Kamer aangeboden op 3 december (Kamerstuk 21 501–20, nr. 24), dus ruim een week voor de vergadering in Edinburgh op 11/12 december 1992.

Wil de regering gespecificeerd uitleggen op welke wijze de Tweede Kamer uit deze summiere stukken de gevolgen had kunnen bevroeden van de beslissingen die in Edinburgh zouden worden genomen die thans ter goedkeuring voorliggen, zo vroegen deze leden. Hadden de leden van de Tweede Kamer die op 10 december 1992 een Mondeling Overleg voerden met de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken (verslag Kamerstuk nr. 21–501–02/21 501–20 nr. 82) gegevens ter beschikking die hen een overzicht verschafte over de voorliggende opties voor een Nederlands standpunt en van de consequenties daarvan?

Het valt op dat de uitleg die achteraf is gegeven, in het verslag aan de Tweede Kamer (21 501–20, nr. 25) bestaat uit twee alinea's onder het hoofd «Delors II», waarin alleen sprake is van het «overall» plafond van de eigen middelen die op dat moment 1,2% BNP bedraagt, doch zal oplopen tot 1,27 in 1999, waarna enige algemene opmerkingen worden gemaakt over de landbouw-kosten ten gevolge van de McSharry-voorstellen, over de kosten van structuuracties en over de handhaving van de bestaande VK-compensatie.

Dit is te meer opmerkelijk nu in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer over het onderhavige wetsvoorstel, alsmede in het plenaire debat een grote hoeveelheid informatie is verschaft die zeker na Edinburgh, maar in belangrijke mate ook daaraan voorafgaand, bij de regering blijkbaar aanwezig was. Waarom is die informatie niet voor en na Edinburgh ook aan die Kamer overgelegd, zodat deze zich een oordeel kon vormen over aard en omvang van de verplichtingen die Nederland op zich ging nemen, c.q. op zich genomen had?

Het beroep op de omstandigheid dat het hier ging om onderhandelingsposities is in dit verband onvoldoende. Niets verzet zich ertegen om het parlement tevoren inzicht te geven in de aard van de problemen die bij de onderhandelingen aan de orde zullen komen, inclusief mogelijke variaties, en om daarover het inzicht van het parlement in te winnen. En zeker verzet zich niets er tegen om na afloop opening van zaken te geven. Maar het blijkt dat pas begin 1995 inzicht is gekomen bij de regering over de consequenties van Edinburgh en van het Inter Institutioneel Akkoord van 1993, getuige de notitie van de minister van Financiën van februari 1995.

Thans dringt zich de indruk op dat de regering hetzij de omvang van de voorliggende problematiek, en de mogelijke verplichtingen voor Nederland, niet bewust was, hetzij dat de regering zich deze ten volle bewust was maar deze inzichten niet met het parlement wilde delen.

Het is mogelijk, zo stelden deze leden, dat de regering zal antwoorden dat de aard van de beslissing over een Eigen Middelenbesluit, in dit geval in het kader van het z.g. Delors II-pakket, nu eenmaal zeer grote onzekerheden met zich meebrengt over de consequenties voor de verschillende lid-staten, en dat de regering niet over meer gegevens beschikte dan die welke aan het parlement zijn overgelegd.

In dat geval doet zich de vraag voor hoe voor zeven jaar een stelsel van middelen kan worden vastgesteld dat is gebaseerd op onzekere gegevens, in ieder geval voor wat betreft de consequenties voor de afzonderlijke lid-staten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering op deze vragen gedetailleerd in te gaan, niet alleen omdat zij alsnog over deze wijze van informatieverschaffing verantwoording wilden vragen, maar ook omdat zij wilden voorkomen dat het parlement opnieuw op deze wijze voor een fait accompli kan worden gesteld, waarvan de gevolgen in dit geval bovendien pas geruime tijd later bekend werden, met name aan de hand van het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden zagen zeer wel in dat de onderhandelingen in Edinburgh onder druk stonden van kwesties als het Deens referendum en de toetreding van nieuwe leden. Ook zagen deze leden het voordeel van het opnieuw voor meerdere jaren vastleggen van een kader voor de uitgaven en inkomsten van de EG/EU. Maar zij meenden dat, als het gaat om EG-besluitvorming die vergelijkbaar is met de nationale begrotingsprocedure, de inzet van de regering daarbij voorwerp zou moeten zijn van vergelijkbaar parlementair toezicht. Dat is alleen mogelijk als voor het parlement tijdig inzicht bestaat over aard en omvang van de financiële verplichtingen die uit de Europese besluitvorming voor Nederland voortvloeien.

Eenzelfde vraagstelling als zij hierboven inzake «Edinburgh» hebben geformuleerd ten aanzien de wijze van overleg met de Staten-Generaal zouden deze leden ook willen formuleren voor het aandeel van de regering in de besluitvorming inzake het Inter Institutioneel Akkoord van oktober 1993, waarvoor immers binnen de Raad unanimité vereist was. In welke mate heeft de regering terzake van haar inzet hierbij het gevoel van de Tweede Kamer ingewonnen?

### **Amendement-Hoogervorst**

Omdat de leden behorende tot de **PvdA**-fractie hun aandacht in het bijzonder wilden geven aan de wijze van verantwoording van de regering in het kader van de voorbereiding van een besluit van de Europese Raad zoals dat thans in het wetsvoorstel ter goedkeuring voorligt, vroegen zij nadere uitleg van het regeringsstandpunt inzake het amendement-Hoogervorst (19 december 1996, kamerstuk 24 127, nr 6).

In de toelichting daarop wijst de indiener op het feit dat voor de vaststelling van de z.g. financiële vooruitzichten, die werken als een soort meerjarenbegroting voor de EU, niet de instemming van de Staten-Generaal is vereist. Volgens het Inter Institutioneel Akkoord tussen Parlement, Raad en Commissie van 1993 (over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure), welk akkoord is opgesteld binnen het kader van het Eigen Middelen Besluit, kunnen die financiële vooruitzichten worden gewijzigd, met gevolgen voor de omvang van de eigen middelen.

Het voorgestelde amendement bedong dat de medewerking van de regering aan een dergelijk wijziging de instemming vooraf zou behoeven van de Staten-Generaal.

Het amendement is pas in een laat stadium, tussen het eerste en het tweede deel van het plenaire debat, ingediend. Dit is te betreuren, omdat de gedachtenwisseling hierover, en met name het verzet hiertegen van de minister van Buitenlandse Zaken, niet uitmunt door helderheid, terwijl toch de onderliggende gedachte (het vindiceren van het begrotingsrecht van de Staten-Generaal) op eerste gezicht sympathie verdient.

Het verzet van de regering is blijkens de Handelingen vooral gebaseerd op drie punten: het verstoren van het evenwicht binnen de communautaire rechtsorde; de precedentwerking; en het feit dat het parlement de regering met zo'n instemmingsrecht te veel zou binden bij onderhandelingen binnen de raad van ministers van de EG/EU.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zagen deze stellingname graag nader onderbouwd. Daartegenover kan immers worden gesteld:

1. dat de vraag welk mandaat een minister heeft bij zijn handelen binnen de raad van ministers EG/EU afhankelijk is van nationale constitutionele regels, en met de communautaire rechtsorde dus ook niet zozeer van doen heeft;
2. dat precedentwerking hier juist beoogd wordt, omdat het uiteindelijk gaat om het begrotingsrecht van de Staten-Generaal;
3. dat veel wetten de beleidsvrijheid van de overheid begrenzen bij het uitoefenen van haar bevoegdheden, sterker nog, dat dit juist de kern van de rechtsstaatsgedachte is.

Deze leden zouden daarom gaarne een meer doorwrocht verweer vernemen van de regering dan dat hetwelk de minister van Buitenlandse Zaken spontaan heeft gedebiteerd tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer.

Voorts zouden deze leden graag zien dat een zuivere analyse wordt gegeven van de verschillen tussen de gevallen waarin de Tweede Kamer bij amendement een instemmingsrecht heeft geïndiceerd bij de uitvoering van verdragen:

voor het eerst bij het Schengen-verdrag;

daarna tweemaal bij het Verdrag inzake de Europese Unie (JBZ-raad en EMU; terzijde: tijdens het debat spraken de minister en de heer Hoogervorst over het sociaal protocol in plaats van de JBZ-raad; dit moet op een misverstand berusten);

en tenslotte een nota van wijziging (23 659 nr. 8, ingediend op 23 maart 1995) bij het wetsvoorstel goedkeuring Dublins asielverdrag, dat is aanvaard op 30 januari jl. (23 659). Wat dacht de regering toen van precedentwerking? Hoe zit het voorts met de eenheid van het regeringsbeleid, vooral gezien het feit dat de handtekening van de ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken en die van de staatssecretaris van Justitie onder dat wetsvoorstel staan?

### **Het systeem van eigen middelen en de toepassing**

De leden van de **VVD**-fractie stelden de vraag in hoeverre de regering wil vasthouden aan het begrip «eigen» middelen. Wanneer de regering de voorkeur geeft aan een bijdrage die uitsluitend gebaseerd is op het BNP, zou dit uit het oogpunt van welvaartsvergelijking inderdaad het billijkste zijn (gesteld dat de criteria voor vaststelling van het BNP voldoende eenvormig zijn). Bij een dergelijke handelwijze wordt het echter moeilijk nog langer te spreken van het eigen karakter van de beschikbare middelen. Nog afgezien van de vraag of de traditionele eigen middelen wel kunnen toevloeien naar de lid-staat waarin zij worden geïnd, rijst de vraag wat het effect zou zijn op de rol van het Europese parlement in de begrotingsprocedure.

Deze leden vroegen tevens in hoeverre beperking van uitgaven van de structuurfondsen tot de armere landen voor Nederland blijvend soelaas biedt. Een dergelijke beperking is op zichzelf aanbevelenswaardig omdat

«rondpompen» van gelden wordt voorkomen en de criteria voor besteding verscherpt kunnen worden. Tevens wordt ruimte geschapen voor financiering in de landen van Centraal Europa na hun toetreding. Van een werkelijke bezuiniging lijkt echter geen sprake te zullen zijn, zodat het probleem van de netto-betalers hiermede niet wordt opgelost. Integendeel, het probleem van de Britse compensatie zou hierdoor verzaamd kunnen worden, doordat de uitgaven in het VK afnemen.

Tenslotte vroegen de leden van de VVD-fractie welke positie de regering inneemt ten aanzien van de rapporten van de ambtelijke werkgroepen Joustra en Van den Berg, die voorstellen hebben geformuleerd voor de verbetering van de Nederlandse netto-positie na 1999. Deze leden waren tevens geïnteresseerd in de projectie van een mogelijk systeem van netto-begrenzers en het effect dat dit zou hebben op het aantal netto-betalers, resp. de grootte van hun netto-posities.

### **Tekstueel**

Wil de regering, zo vroegen de leden behorende tot de **PvdA**-fractie, inzicht verschaffen in de etymologische herkomst van het neologisme «triloog» dat zij aantreffen op p. 9, 4e volle alinea, van de Nota n.a.v. het verslag. Deze leden maakten uit de context op dat niet «trilogie» (driedelig drama of epos) wordt bedoeld maar «driegesprek». Is dit neologisme geboren uit de onjuiste veronderstelling dat «dialoog» «tweegesprek» zou betekenen? Acht de regering dit neologisme een aanwinst voor onze taal?

De voorzitter van de commissie voor Europese Samenwerkings-organisaties,  
Eversdijk

De voorzitter van de commissie voor Financiën,  
Boorsma

De griffier voor dit verslag,  
Baljé