

**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)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 26 april 1996

#### **1. Algemeen**

De waarde van het Europese eenwordingsproces, zowel in politieke als in economische zin, staat buiten kijf. Het debat over de lusten en lasten van de Europese Gemeenschap mag dan ook niet verengd worden tot een optelsom van uitgaven aan en ontvangsten uit de Gemeenschapsbegroting. Dit neemt niet weg dat de budgettaire ontwikkelingen op Gemeenschapsniveau met een voortdurend kritisch oog gevolgd moeten worden, zeker gezien de omvang die de Gemeenschapsbegroting in absolute zin heeft gekregen en het beslag dat de bijdragen van de lid-staten leggen op de nationale begrotingsmiddelen, als ook de groei van beide. Een gezonde financiële huishouding en een evenwichtige lastenverdeling van de financiële lasten en baten over de lid-staten zijn van groot belang voor het economische en politieke draagvlak van Europa.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer hebben de verschillende fracties de nodige bezorgdheid doen blijken, mede in het licht van het feit dat Nederland in relatieve zin tot de grootste netto-betalers aan de EG-begroting is gaan behoren. De regering deelt deze zorg en zal, wat betreft de Gemeenschapsfinanciën, naar een meer evenwichtige lastenverdeling over de lid-staten streven. De regering heeft dan ook aangegeven de moties Van der Ploeg c.s. (Kamerstukken II 1995/96, 24 127, nrs. 8 en 9) te willen uitvoeren danwel deze te ondersteunen.

Reeds bij eerdere gelegenheden heeft de regering aangegeven zich wat betreft de mogelijkheden op korte termijn te zullen inzetten voor een strikte begrotingsdiscipline en een duidelijke intensivering van de bestrijding van de fraude met Gemeenschapsmiddelen.

Op langere termijn, en mede in het licht van de toekomstige toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa, acht de regering hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, van de structuurfondsen en van de financieringsystematiek voorafgaand aan een verdere uitbreiding van de EU onvermijdelijk. Mede op aandringen van Nederland heeft de Europese Raad van Madrid verzocht zo spoedig mogelijk een grondige analyse te ondernemen van het systeem van financiering van de Unie,

teneinde onmiddellijk na afsluiting van de Intergouvernementele Conferentie een mededeling voor te leggen over het toekomstig financiële kader van de Unie, vanaf 31 december 1999, en daarbij rekening te houden met het vooruitzicht van de uitbreiding. Dit biedt een goede basis voor onderhandelingen over de noodzakelijke hervormingen van het beleid en de financiering van de Unie in de periode na 1999. Deze onderhandelingen zouden, na afloop van de IGC, aan het eind van het Nederlands voorzitterschap in de eerste helft van 1997 kunnen aanvangen.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering welke overwegingen in concreto ertoe zouden moeten leiden dat aan het thans voorliggende Besluit betreffende het stelsel van Eigen Middelen van de Europese Gemeenschappen op grond van een aantal gesignaleerde nadelen goedkeuring niet zou dienen te worden onthouden. De voordelen verbonden aan de goedkeuring zijn, naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie, tijdens de behandeling van het besluit in de Tweede Kamer niet of nauwelijks expliciet duidelijk geworden.

Vooraleerst dient te worden opgemerkt dat de regering niet wenst te treden in de overwegingen die de Tweede Kamer ertoe hebben gebracht om in december jl. het voorstel tot goedkeuring van het onderhavige besluit. Dit is uiteraard aan de Tweede Kamer zelf.

Wel wil de regering gaarne haar eigen opvattingen terzake uiteenzetten. In de eerste plaats is zij van mening dat het belang van het feit dat de Europese Unie op grond van het besluit kan beschikken over een solide, meerjarig financieel kader niet gemakkelijk kan worden overschat. Alleen op basis van een dergelijke zekerheid biedend financieel raamwerk kan de Unie de haar opgedragen taken uitvoeren en uitdagingen tegemoet treden. Een vergelijking met de situatie waarin de Unie nog niet over een dergelijk kader beschikte – zoals tot 1988 toen de Europese Raad van Brussel besluiten nam over het zogenaamde pakket Delors I – spreekt wat dat betreft boekdelen: deze periode kenmerkte zich immers door voortdurende crises en uit de hand lopende landbouwuitgaven. De huidige meerjarige afspraken op financieel terrein hebben aan deze voor Europa uiterst onwenselijke situatie een einde gemaakt.

Een tweede element is gelegen in de mate waarin de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het Delors II-pakket gehonoreerd kon worden. Het moet gezegd: de Nederlandse inzet kon niet volledig gehonoreerd worden; op een aantal punten heeft ook Nederland water bij de wijn moeten doen. Positieve punten zijn er echter zeker: het meerjarige kader is uiteindelijk bepaald op zeven jaar in plaats van de oorspronkelijk voorziene vijf jaar, het uiteindelijk overeengekomen maximum niveau van de Eigen Middelen ligt duidelijk lager dan oorspronkelijk voorgesteld, de structuur van de Eigen Middelen is aangepast richting het draagkrachtbeginsel, zulks conform de Nederlandse wens, en de begrotingsdiscipline is versterkt.

Daarnaast zij nog eens gememoreerd dat de onderhandelingen over het Eigen Middelenbesluit niet in isolatie plaatsvonden. Tussen de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, de toetreding van een aantal EVA-landen en de onderhandelingen over het pakket Delors-II bestond een politieke driehoeksrelatie. Door de Europese Raad van Lissabon werd de start van de toetredingsonderhandelingen zelfs afhankelijk gemaakt van het welslagen van de twee andere dossiers. Dat maakte de afronding van die onderhandelingen over Delors-II voor alle lid-staten tot een politieke prioriteit. Anders gesteld, de afronding daarvan in Edinburgh heeft derhalve ook een belangrijke bijdrage geleverd aan met name de

toetreding van de Noordse landen en Oostenrijk, en die ook mogelijk gemaakt. Die factor, die destijds van belang was, zou ook nu bij een beoordeling van het Besluit meegewogen moeten worden.

Vanzelfsprekend neemt dit niet weg dat bij het nu voorliggende besluit de nodige kritische kanttekeningen geplaatst kunnen worden. De regering neemt deze zeer ter harte en heeft in dat kader ook al aangegeven voor wat betreft de Gemeenschapsfinanciën naar een meer evenwichtige lastenverdeling te zullen streven. Zij wenst echter evenzeer het vertrouwen uit te spreken dat de Kamer haar in de beoordeling van het eindresultaat zal volgen en het voorstel tot goedkeuring het besluit zal aanvaarden. Een spoedige inwerkingtreding ervan acht de regering zeer wenselijk.

## **2. VK-compensatie en mogelijke herziening vigerend stelsel**

De leden van de fractie van de VVD waren van mening dat Nederland netto-betaler kan blijven, gezien het relatieve voordeel 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. De Nederlandse netto-positie zal echter niet onbepaald mogen oplopen daar Nederland zich wat zijn welvaart betreft in de middengroep van lid-staten bevindt.

Vanzelfsprekend is het gerechtvaardigd dat Nederland, behorend tot de rijkere EU-lidstaten, netto-betaler is. Niet gerechtvaardigd is het echter dat Nederland, als een van de minst rijke van de rijkere lid-staten, vanaf 1995 waarschijnlijk relatief de grootste nettobetaler aan de EG-begroting zal zijn. De regering streeft er daarom naar dat, door initiatieven op korte en langere termijn, een meer evenwichtige verdeling van baten en lasten in de EU tot stand wordt gebracht. Voorkomen moet worden dat de huidige situatie verder verslechterd. Alle lid-staten, ook Nederland, zullen economische voordelen ontnemen aan de totstandkoming van een vrije markt van goederen en diensten. Het is echter onwaarschijnlijk dat Nederland daar meer van zou profiteren dan andere lid-staten.

Het relatieve profijt van Nederland van de interne markt kan dus geen rechtvaardiging vormen voor een negatieve netto-positie. Een beter financieel evenwicht is daarom gewenst.

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag of de Nederlandse regering reeds nu een signaal kan afgeven over de ernst van het vraagstuk van de VK-compensatie 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 deponereert 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 regering is van mening dat uitzonderingsposities voor één of enkele lid-staten te allen tijde moeten worden voorkomen. Voorts is het niet acceptabel dat Nederland, naar verwachting vanaf 1995 relatief de grootste netto-betaler aan de EG-begroting, meebetaalt aan de kortingen op de afdrachten van andere netto-betalers die minder netto bijdragen dan Nederland zelf, terwijl Nederland zelf geen korting krijgt. Dientengevolge is continuering van de VK-compensatie tijdens een volgende periode van de Financiële Perspectieven onaanvaardbaar. Mede daarom is, als een mogelijkheid, een generiek systeem van netto-begrenzers geïndiceerd, waarbij voor alle lid-staten een gelijke oplossing wordt geboden voor grote netto-betalersposities. Deze mening is ook

neergelegd in eerdere nota's en brieven aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1994/95, 24 099, nr. 1 en Kamerstukken II 1995/96 24 127, nr. 5).

Het Eigen Middelen-besluit, en daarmee de in dit besluit geregelde compensatie ten behoeve van het Verenigd Koninkrijk, wordt aangegaan voor onbepaalde tijd. Een verklaring van één Lidstaat bij aanneming van het besluit heeft geen juridische betekenis.

In dit stadium is de keuze aanneming of niet aanneming gevolgd door heronderhandeling.

Uitstel van het deponeren van de kennisgeving van de ratificatie van het Eigen Middelen-besluit is eveneens geen optie meer, daar na de technische aanpassing in 1996 van de Financiële Perspectieven voor de ontwikkeling van het BNP en de inflatie, duidelijk zal zijn dat de Financiële Perspectieven reeds in 1997 de 1,20% van het EU-BNP overschrijden. De EG-begroting voor het jaar 1997 zal dus naar alle waarschijnlijkheid op het nieuwe Eigen Middelen-besluit gebaseerd moeten worden.

Dit betekent echter niet dat er geen mogelijkheden zijn te bevorderen dat na 1999 een nieuw Eigen Middelen-besluit met een gewijzigde compensatieregeling tot stand komt.

Het Interinstitutioneel Akkoord over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure (hierna IIA), waar de Financiële Perspectieven deel van uitmaken, loopt namelijk wél af in 1999 (al is ook voorzien in een verlengingsregeling bij afwezigheid van een nieuw akkoord). Bij de onderhandelingen over een nieuw IIA en nieuwe Financiële Perspectieven voor de periode na 1999 zou Nederland kunnen inbrengen dat eveneens het Eigen Middelen-besluit wordt aangepast.

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 in dit verband zal nemen en wanneer, en welke concrete effecten zij daarbij verwacht.

De regering is van mening dat een meer evenwichtige verdeling van de financiële baten en lasten van het EU-lidmaatschap in principe tot stand zou moeten worden gebracht door een fundamentele hervorming van het beleid, en dan met name het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het structuurfondsenbeleid. Mochten dergelijke beleidshervormingen echter onvoldoende tot stand komen of onvoldoende soelaas bieden voor de netto-positieproblematiek, dan zou een generiek systeem van netto-begrenzers uitkomst kunnen bieden. Onmiddellijk na afloop van de IGC, naar verwachting halverwege 1997, zullen op basis van analyses van de Commissie van het huidig beleid en de huidige financieringssysteem van de EU en de te verwachten effecten van de uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa, onderhandelingen starten over het financiële kader na 31 december 1999. Tot die tijd zal de regering, teneinde de IGC niet met deze financiële problematiek te belasten, zich beperken tot informele consultaties. Conform de motie Van der Ploeg c.s. (Kamerstukken II 1995/96, 24 127, nr. 11) zal de regering er naar streven dat de VK-compensatie na 1999 wordt beëindigd en dat een voor alle landen gelijk zijnde financiële regeling tot stand wordt gebracht. Nieuwe Financiële Perspectieven en een nieuw Eigen Middelen-besluit zullen slechts onder die voorwaarde acceptabel zijn voor de regering.

### **3. Informatievoorziening in 1992 en verantwoording regering**

De leden van de fractie van de PvdA stelden met de regering van gedachten te willen wisselen over de vraag of het parlement voldoende gelegenheid heeft gehad op beslissingen met zulke grote financiële consequenties voor Nederland. Zij vroegen in dat verband een overzicht

van de documenten die terzake destijds door de regering aan de Kamer zijn overgelegd, en verzochten de regering nader uit te leggen op welke wijze de Tweede Kamer op basis van een aantal met name door de leden van de PvdA genoemde stukken tot een oordeel had kunnen komen. Tenslotte vroegen zij of door de regering in haar schriftelijke bijdragen en mondelinge interventies in het kader van de plenaire behandeling van het besluit in de Tweede Kamer verstrekte informatie niet reeds voor of na Edinburgh kon worden verschaft.

Een overzicht van brieven van de regering gezonden aan de Tweede Kamer waarin inzage wordt gegeven van de stand van zaken van de besprekingen met betrekking tot het Delors II-pakket wordt gegeven in bijlage dezes. Daarbij wordt tevens verstrekt een overzicht van de gedachtenwisselingen die hebben plaatsgevonden tussen de regering en de Tweede Kamer over dit onderwerp.

De regering hecht eraan te benadrukken dat zij terzake de besprekingen over het Delors II-pakket<sup>1</sup> immer het uitgangspunt heeft gehanteerd haar inzichten volledig te delen met het parlement en naar eigen overtuiging ook bij voortdurende dienovereenkomstig heeft gehandeld. In dit verband moge zij in de eerste plaats verwijzen naar de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 18 mei 1992 betreffende de voorstellen van de Europese Commissie tot hervorming van de EG-uitgaven, het zogenaamde Delors-II pakket (Kamerstukken II 1991/1992, 22 677, nr. 1). In deze brief, die vergezeld ging van de betreffende Commissiedocumenten, wordt een uitgebreide toelichting gegeven op de Commissie-voorstellen en wordt een analyse van de destijds bestaande knelpunten gegeven. Deze brief is voorwerp van uitvoerig overleg geweest in het Algemeen Overleg van 11 juni 1992 tussen de vaste commissies voor EG-Zaken en voor Financiën met de Minister van Financiën, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Kamerstukken II 1992/1993, 22 677, nr. 2).

De andere in bijlage dezes opgenomen brieven, en uiteraard de gedachtenwisselingen met de Tweede Kamer die naar aanleiding daarvan plaatsvonden, hebben ertoe gediend de Kamer op de hoogte te stellen van de stand van de besprekingen over het Delors II-pakket. Dat de omvang van de informatieverstrekking per keer verschillend is geweest, kan mede verklaard worden uit de wisselende intensiteit waarmee het onderwerp in Raadskader telkens behandeld is geworden. Voor wat betreft de verslaglegging over het uiteindelijk tot stand gekomen Delors II-pakket dient in het bijzonder nog vermeld te worden de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 15 april 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 22 677, nr. 3). Daarin wordt specifiek ingegaan op de financiële consequenties van de afspraken van Edinburgh voor Nederland.

Uit dit alles moge blijken dat de regering zich ook daadwerkelijk heeft willen inspannen om haar inzichten met betrekking tot het Delors II-pakket volledig met de Kamer te delen en daarover van gedachten te wisselen. Dat voorafgaande aan de definitieve besluitvorming geen volledige zekerheid verkregen kon worden over het uiteindelijk te bereiken resultaat, is een gegeven: het voeren van onderhandelingen brengt dit nu eenmaal met zich mee. Wel wil de regering de constatering van de leden van de PvdA-fractie dat de gevolgen van de afspraken van Edinburgh eerst geruime tijd later bekend zijn geworden enigszins nuanceren. Over de hoogte van het Eigen Middelen-plafond, zoals deze te Edinburgh werd vastgelegd voor de opeenvolgende jaren 1993–1999, bestond immers in belangrijke mate duidelijkheid: deze zou trapsgewijs oplopen tot 1,27 % EU-BNP in 1999. Daarbij blijft uiteraard de nominale omvang van het plafond, en dus de totale omvang van de gezamenlijke afdrachten van de

---

<sup>1</sup> De bijlage is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiën nr. 117048.3.

lid-staten, afhankelijk van de daadwerkelijke ontwikkeling van het EU-BNP. Derhalve kan geconcludeerd worden dat over de afdrachtenkant – binnen enige marges – een redelijke mate van zekerheid bestond over de omvang daarvan. Dit betekent dat op dit punt wel inzicht heeft bestaan over de aard en omvang van de financiële verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit de besluiten van Edinburgh. De regering acht het derhalve heel wel mogelijk en verantwoord om tot meerjarige kaders voor de Europese financiën te (blijven) komen.

Blijft de constatering dat destijds over de gevolgen voor de Nederlandse netto-positie veel minder duidelijkheid bestond. De regering heeft de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer reeds aangegeven dat ten tijde van Edinburgh wel de realisatie over 1991 bekend was (ca. 1 miljard gulden negatief) en dat eveneens voorzien kon worden dat deze zich verder in negatieve zin zou ontwikkelen. De mate waarin dit echter zou geschieden was met veel onzekerheden omgeven. Eerst in 1993, toen zowel meer duidelijkheid ontstond over de uitwerking van de MacSharry hervormingen en nadat de structuurfonds onderhandelingen in 1993 waren afgerond, kon de netto-positie ontwikkeling met toenemende zekerheid worden voorspeld. De regering heeft de Kamer dan ook daarover ingelicht met de brief van de Minister van Financiën van 13 februari 1995 (Kamerstukken II 1994/1995, 24 099, nr. 1).

Betreffende de vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake de mate waarin de regering over haar inzet ten aanzien van het Interinstitutioneel Akkoord inzake de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure het gevoel van de Tweede Kamer heeft ingewonnen, verwijst de regering eveneens naar voornoemde bijlage, waarin ook over de stand van de besprekingen over dit onderwerp in Raadskader verslag wordt gedaan.

#### **4. Amendement-Hoogervorst**

De leden van de PvdA-fractie verzochten om nadere uitleg bij het regeringsstandpunt inzake het amendement-Hoogervorst (Kamerstukken II 1995/96, 24 127, nr. 6) ingediend bij de behandeling van het onderwerpelijke wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 19 december 1995. Daarbij vroegen zij om een nadere onderbouwing van de overwegingen van de regering om het amendement af te wijzen. De leden van de PvdA-fractie betoogden daarbij dat de vraag welk mandaat een minister heeft bij zijn handelen binnen de Raad afhankelijk is van nationale constitutionele regels en met de communautaire rechtsorde niet zozeer van doen heeft, dat (met het amendement) precedentswerking juist beoogd wordt omdat het uiteindelijk gaat om het begrotingsrecht van de Staten-Generaal en dat – in zijn algemeenheid – veel wetten de beleidsvrijheid van de overheid begrenzen bij de uitoefening van haar bevoegdheden, hetgeen de kern van de rechtsstaatgedachte is.

Het amendement-Hoogervorst stelde dat, indien op grond van artikel 4 dan wel artikel 11 van het Interinstitutioneel Akkoord inzake de Begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure voorgesteld zou worden de Financiële Perspectieven te wijzigen, c.q. te herzien, de regering vooraf de instemming van de Staten-Generaal zou dienen te hebben verworven alvorens zij met een dergelijke verhoging akkoord zou gaan. De regering heeft zich tegen het amendement verzet op grond van een aantal argumenten. Zij wil haar zienswijze hierover nog eens nader uiteenzetten.

Vooraleerst volgt hieronder een korte schets van de wijze waarop de democratische controle, i.e. parlementaire betrokkenheid, bij de

vaststelling van financiën van de Unie is vormgegeven. Daarbij vervullen immers zowel de nationale parlementen van de lid-staten alsook het Europees Parlement een rol.

De zeggenschap van het nationale parlement is in de eerste plaats gegrondvest op artikel 201 van het EG-verdrag. Dit artikel bepaalt dat, nadat de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de bepalingen van het stelsel van Eigen Middelen – i.e. het Eigen Middelen-besluit – heeft vastgesteld, dit door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zal worden aangenomen. Dit komt erop neer dat in alle lid-staten, zo ook in Nederland, het besluit aan het nationale parlement ter goedkeuring zal dienen te worden voorgelegd. Het begrotingsrecht van de Staten-Generaal komt, voorzover het de inkomsten van de Unie betreft, op deze wijze derhalve afdoende tot zijn recht.

De betrokkenheid van het Europees Parlement komt het meest prominent tot uiting bij de uitgavenkant van de EG-begroting. Allereerst worden door de Raad en het Europees Parlement, op voorstel van de Commissie, de Financiële Perspectieven vastgesteld en neergelegd in het Interinstitutioneel Akkoord inzake de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure. Deze Financiële Perspectieven vormen een meerjarig financieel kader binnen het Eigen Middelen-plafond zoals vastgelegd in het Eigen Middelen-besluit. Ook de procedure volgens welke de Financiële Perspectieven eventueel kunnen worden herzien is in genoemd Interinstitutioneel Akkoord neergelegd.

Daarnaast stelt de Begrotingsautoriteit – gevormd door het Europees Parlement en de Raad – op basis van artikel 203 van het EG-verdrag jaarlijks, wederom op voorstel van de Commissie, de begroting vast. Dit geschiedt uiteraard steeds met inachtneming van de Financiële Perspectieven.

Dat laatste betekent overigens geenszins dat de nationale parlementen, en derhalve de Staten-Generaal, niet op enigerlei wijze betrokken zijn bij deze besluitvorming. Immers, het gebruikelijke gemeen overleg tussen regering en parlement over aangelegenheden met betrekking tot de Europese Unie ziet noodzakelijkerwijze ook op zaken betreffende de EU-financiën, inclusief de opstelling en uitvoering van de EG-begroting. De regering acht het van het grootste belang om ook hierbij voortdurend het gevoelen van de Kamer te vernemen en de door haar in te nemen standpunten in de Raad en – met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van zowel regering als parlement – met de Kamer af te stemmen.

Uit het voorgaande moge blijken dat er ten aanzien van de EU-financiën naar gestreefd is een stelsel tot stand te brengen waarin de democratische controle vorm wordt gegeven door zowel een betrokkenheid van de nationale parlementen alsook het Europees Parlement. Naar het oordeel van de regering zou men kunnen spreken van een zeker evenwicht in de verdeling tussen beider betrokkenheid. Het is ook met name om die reden dat de regering zich afhoudend heeft betoond ten aanzien van het amendement-Hoogervorst.

Zowel het gegeven dat bij een herziening van de Financiële Perspectieven het Europees Parlement medezeggenschap heeft alsook de gebruikelijke afstemming tussen regering en parlement over zaken betreffende de EU-financiën maakten naar inzicht van de regering de aanvaarding van het amendement minder wenselijk en ook onnodig. Hierbij kan overigens nog worden verwezen naar de motie Van der Ploeg c.s. van 20 december 1995 (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 127, nr. 10) waarin de regering verzocht wordt geen medewerking te verlenen aan

dergelijke wijzigingen in de vigerende Financiële Perspectieven, een motie die door de Tweede Kamer is aanvaard en door de regering destijds niet is ontraden. De regering acht het vanzelfsprekend dat, indien onverhoopt een eventuele herziening zoals bedoeld toch onderwerp van discussie zou worden in Unie-kader, de regering dit uiteraard vooraf met de Kamer zou wensen te bespreken.

Dit laat onverlet dat in meer algemene zin, zoals de leden van de PvdA-fractie betoogden, de vraag welk mandaat de regering heeft bij haar handelen binnen de Raad veeleer wordt bepaald door nationale constitutionele regels en veel minder als direct uitvloeisel kan worden gezien van de communautaire rechtsorde. De regering acht deze stelling op zichzelf juist. Formeel-juridisch zou ons staatsrecht niet behoeven te beletten dat regering en parlement een constructie overeenkomen, waarbij de regering gebonden is aan een voorafgaand instemmingsrecht van het nationale parlement alvorens zij deelneemt aan de besluitvorming (in de Raad van Ministers) in EG-kader. Niettemin meent de regering dat juist in het kader van de EG een dergelijke strikte mandaatsverhouding minder verkieslijk is. De besluitvorming in het kader van de EG, vaak op korte termijn, is naar opvatting van ondergetekenden, niet gebaat bij een formele «last en ruggespraak» verhouding tussen regering (de onderhandelingspartner met andere lid-staten) en parlement. De regering meent dat zij voldoende ruimte dient te hebben om met de nodige flexibiliteit deel te nemen aan die onderhandelingen. De regering geeft er veeleer sterk de voorkeur aan dat afstemming tussen haar en het parlement geschiedt door een bestendige dialoog, zoals thans te doen gebruikelijk is. Deze verzekert een constructieve gedachtenwisseling over EU-zaken en waarborgt in zijn algemeenheid dat de regering bij de uiteindelijke standpuntbepaling in de Raad voldoende kennis heeft genomen van de opvattingen in de Kamer en deze ook mee kan laten wegen. Daarbij is uiteraard een voortdurende en adequate informatievoorziening aan de Kamer een uiterst belangrijk instrument. De regering zal er derhalve ook naar blijven streven om die informatievoorziening zo volledig en tijdig mogelijk te doen zijn, en is in het kader daarvan ook doende om, in overleg met de Kamer, daaraan verder optimaal invulling te geven.

Voorts verzochten de leden van de PvdA-fractie om een nadere analyse van de verschillen tussen een aantal met name genoemde gevallen waarin de Tweede Kamer een instemmingsrecht heeft verkregen, zoals de Schengen-uitvoeringsovereenkomst, het Verdrag inzake de Europese Unie (JBZ-pijler en EMU), en het Verdrag van Dublin (asielaangelegenheden).

Een overzicht van de wijze waarop terzake de genoemde gevallen een instemmingsrecht van de Staten-Generaal vorm heeft gekregen, levert het volgende beeld op.

De uitvoeringsovereenkomst van Schengen voorziet in de mogelijkheid dat het Uitvoerend Comité besluiten kan nemen in het kader van de overeenkomst. Aangezien de besluiten van het Uitvoerend Comité het Koninkrijk konden binden en deze de burger rechtstreeks zouden kunnen raken, was de Kamer van oordeel dat de regering hiervoor vooraf de instemming van de Staten-Generaal diende te verkrijgen. Dit instemmingsrecht is neergelegd in artikel 2 van de goedkeuringswet inzake de uitvoeringsovereenkomst van Schengen. Dit bepaalt dat een ontwerp-besluit dat beoogt het Koninkrijk te binden en dat genomen zal worden door het in Titel VII van de overeenkomst bedoelde Uitvoerend Comité, vooraf aan de Staten-Generaal dient te worden voorgelegd en haar instemming dient te hebben verkregen, alvorens de vertegenwoordiger van het Koninkrijk zijn medewerking kan verlenen aan de totstand-



koming daarvan. De instemming kan zowel uitdrukkelijk alsook stilzwijgend worden verleend.

Een analoog instemmingsrecht is opgenomen in artikel 2 van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de overeenkomst van Dublin. Wel wordt daarbij bepaald dat dit niet van toepassing is op de vaststelling van wijzigingen of herzieningen van de overeenkomst.

Terzake van besluiten die beogen het Koninkrijk te binden en genomen worden onder titel VI van het verdrag inzake de Europese Unie is een voorafgaand instemmingsrecht van de Staten-Generaal neergelegd in artikel 3 van de goedkeuringswet van het verdrag inzake de Europese Unie.

Inzake de EMU stelt laatstgenoemde goedkeuringswet in artikel 5 dat het standpunt dat de regering inneemt bij de toetsing van de in artikel 109 J, eerste lid, van het verdrag inzake de Europese Unie neergelegde criteria, die de grondslag vormen voor de besluitvorming bedoeld in artikel 109 J, tweede, derde en vierde lid, vooraf de instemming dient te hebben verworven van de Staten-Generaal. Het artikel ziet op de besluitvorming voor de overgang naar de derde fase van de EMU, zowel wat betreft de daartoe te volgen procedure, het tijdstip waarop deze plaatsvindt, alsook de toetsingscriteria die bij de besluitvorming in acht dienen te worden genomen.

De regering wil terzake het volgende opmerken.

Wat betreft de uitvoeringsovereenkomst van Schengen alsook de overeenkomst van Dublin geldt, dat het volledig intergouvernementele verdragen zijn, waarvoor een adequate democratische controle, in ieder geval voor zover het Nederland betreft, slechts gestalte kan krijgen door toezicht door het nationale parlement. Voorts vallen zij volledig buiten Unie-kader. Wat betreft besluitvorming onder Titel VI van het verdrag inzake de Europese Unie geldt dat, alhoewel de JBZ-pijler is ingebed in de institutionele structuur van de Europese Unie, deze eveneens een intergouvernementeel karakter draagt, dus zonder de waarborgen die de communautaire rechtsorde biedt: niet in alle gevallen initiatiefrecht van de Commissie, geen verplichte rechtsmacht van het Hof van Justitie en nauwelijks een rol voor het Europees Parlement. Juist omdat in JBZ-kader besluiten kunnen worden genomen die de burgers zouden kunnen raken, is een adequate democratische controle nodig. De nationale parlementen van de lid-staten kunnen, ja zelfs moeten, hierin voorzien.

De besluitvorming inzake de overgang naar de derde fase van de EMU is volledig ingebed in de eerste pijler van verdrag en valt als zodanig onder de communautaire rechtsorde. Het instemmingsrecht van de Staten-Generaal met betrekking tot de besluitvorming over de overgang naar de derde fase van de EMU (artikel 109 J), zoals neergelegd in artikel 5 van de goedkeuringswet van het verdrag inzake de Europese Unie, ziet op het standpunt dat de Nederlandse regering voornemens is in te nemen over de vraag welke lid-staten – inclusief Nederland zelf – naar haar oordeel voldoen aan de betreffende convergentiecriteria en zich derhalve zullen kwalificeren voor deelname aan de derde fase van de EMU. De reikwijdte van deze afstemming tussen regering en parlement wordt dan ook uitdrukkelijk begrensd door het Verdrag zelf, of anders gezegd: de door de Staten-Generaal te verlenen instemming betreft nadrukkelijk niet de vraag of Nederland op dat moment mee wenst te doen aan de EMU, maar op het standpunt dat de Nederlandse regering zal innemen ten aanzien van de vraag welke Lid-Staten zich op basis van de convergentiecriteria voor de derde fase van de EMU zullen kwalificeren. Het parlementaire instemmingsrecht in casu kan, kortom, niet leiden tot een inbreuk op

de door Nederland door ratificatie van het verdrag inzake de Europese Unie aanvaarde verplichtingen inzake de totstandkoming van de EMU.

## **5. Het systeem van de 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». Hierbij gaven zij aan dat een bijdrage uitsluitend gebaseerd op het BNP uit het oogpunt van welvaartsvergelijking inderdaad het billijkst zou zijn, doch dat bij een dergelijke handelwijze het moeilijk zou worden nog langer te spreken van het eigen karakter van de beschikbare middelen. Hierbij rijst de vraag wat het effect zou zijn op de rol van het Europees parlement in de begrotingsprocedure.

De term Eigen Middelen heeft van oudsher betrekking op de traditionele middelen (landbouwheffingen en douanerechten). Ook voor de afdrachten die gebaseerd zijn op de BTW- en BNP-grondslag is de term gehandhaafd. Hiermee wordt beoogd aan te geven dat de lid-staten op grond van het EG-verdrag de plicht hebben deze middelen af te dragen aan de Europese Unie tot een bepaald maximum (het Eigen Middelen-plafond). Deze middelen kunnen door de Europese Unie worden gebruikt voor de uitvoering van het beleid, gegeven de begroting en het bestaan van een rechtsbasis. De regering is dan ook van mening dat een verdere beweging naar afdrachten van de lid-staten op basis van de BNP-grondslag geen gevolgen behoeft te hebben voor de term «Eigen Middelen».

Evenmin heeft dit gevolgen voor de rol van het Europees Parlement in de begrotingsprocedure. Immers, artikel 201 van het EG-verdrag stelt dat de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, de bepalingen van het stelsel van Eigen Middelen van de Gemeenschap vaststelt. Het Europees Parlement heeft dus slechts bevoegdheden met betrekking tot de vaststelling van de begroting binnen de door het Eigen Middelen-besluit gegeven kaders.

De leden van de VVD-fractie vroegen tevens in hoeverre beperking van uitgaven van structuurfondsen tot de armere landen voor Nederland blijvend soelaas biedt. Hoewel een dergelijke beperking aanbevelenswaardig is omdat «rondpompen» van gelden voorkomen moet worden, de criteria voor besteding verscherpt kunnen worden en ruimte wordt geschapen voor financiering in de landen van Centraal Europa na hun toetreding, lijkt van een werkelijke bezuiniging geen sprake te zullen zijn, zodat het probleem van de nettobetalers hiermee niet wordt opgelost. Integendeel, het probleem van de Britse compensatie zou hierdoor verzaamd kunnen worden, doordat de uitgaven in het VK afnemen.

Beperking van de structuurfondsen tot de armere landen kan in principe een aanzienlijke, structurele bezuiniging met zich meebrengen indien de Europese Unie beperkt zou blijven tot de huidige 15 lid-staten. Belangrijk is voorts dat de toewijzing van middelen aan deze landen zou moeten geschieden op basis van een objectief economisch criterium, waarbij de omvang van de middelen per capita gemaximeerd wordt en afneemt naarmate een land welvarender wordt. Indien vervolgens echter de landen van Midden- en Oost-Europa toetreden tot de Unie zal het aantal landen dat in aanmerking komt voor steun uit de structuurfondsen weer fors toenemen (zelfs als geaccepteerd zou worden dat enkele van de huidige cohesielanden door het lagere gemiddelde EU-BNP niet meer voor steun in aanmerking zouden komen). Dit zal opnieuw leiden tot kostenstijgingen en een verslechtering van de netto-posities van de rijkere lid-staten. Ten opzichte van de situatie van toetreding bij een ongewijzigd structuurfondsenbeleid wordt echter wel degelijk een forse, structurele bezuiniging gerealiseerd. Immers, zonder hervorming van het structuur-

fondsenbeleid zouden de netto-posities van Nederland en andere rijkere lid-staten bij verdere uitbreiding van de EU een veel slechtere ontwikkeling te zien geven dan wanneer wel eerst hervormingen worden doorgevoerd.

Om een structurele verbetering van de netto-positie tot stand te brengen, die ook na verdere uitbreiding stand kan houden, kan meer nodig zijn dan alleen een hervorming van het structuurfondsenbeleid en overigens ook het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Daar komt bij dat het onzeker is in hoeverre deze hervormingen gerealiseerd kunnen worden en dus in welke mate de financiële onevenwichtigheden hierdoor weggenomen kunnen worden. In dat geval kan een generiek systeem van netto-begrenzers een oplossing bieden. Voorts zou dit de ongelijke behandeling van het VK, die alleen maar versterkt wordt bij verdere uitgavenstijgingen op EU-niveau, opheffen: het VK betaalt immers slechts voor een derde deel van haar normale bijdrage mee aan de financiering van uitgavenstijgingen en zou dus slechts voor een klein deel aangeslagen worden voor de kosten van verdere uitbreiding. Wat betreft de omvang van de problematiek van de huidige VK-compensatie, deze zal naar verwachting niet toenemen door hervorming van de structuurfondsen omdat het VK ook met compensatie nog steeds meer betaalt aan de structuurfondsen dan het ontvangt. Het VK zal dus ook licht profiteren van een hervorming, waardoor de omvang van de VK-compensatie enigszins zal afnemen (met twee derde van het saldo van lagere afdrachten en lagere ontvangsten).

Resumerende kan worden gesteld dat voor de Nederlandse regering de afschaffing van de VK-compensatie en hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Structuurfondsen in eerste instantie de belangrijkste instrumenten zullen blijven om tot een evenwichtiger verdeling van baten en lasten te komen. Mochten deze hervormingen onvoldoende tot stand komen, dan zou een systeem van netto-begrenzers uitkomst kunnen bieden.

Deze leden waren voorts geïnteresseerd in de projectie van een mogelijk systeem van netto-begrenzers en het effect dat dit zou hebben op een aantal netto-betalers, respectievelijk de grootte van hun netto-posities.

De gevolgen van een generiek systeem van netto-begrenzers zijn uiteraard afhankelijk van de modaliteiten van een dergelijk systeem. In het Interdepartementaal beleidsonderzoek Europese uitgaven, deel II (Kamerstukken II 1995/1996, 24 540, nr. 1) is een systeem uitgewerkt waarbij Lidstaten die meer dan 0,10% van hun BNP netto aan de EG-begroting betalen, twee derde van het meerdere terug ontvangen. De kosten hiervan zijn vervolgens evenredig verdeeld over alle lid-staten. In ieder geval zullen door toepassing van een dergelijk systeem netto-betalers geen netto-ontvanger kunnen worden. Het aantal netto-betalers zal dus in ieder geval niet afnemen. Voorts zal een generiek systeem van netto-begrenzers vanzelfsprekend vooral gunstig uitpakken voor de relatief grote nettobetalers; naar verwachting zullen dit de komende jaren het VK, Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland zijn. De andere lid-staten betalen per saldo een zekere prijs voor invoering van een generiek systeem van netto-begrenzers. Een aantal kleine netto-betalers als naar verwachting België, Frankrijk, en Italië zullen netto iets meer gaan betalen. Een aantal kleine netto-ontvangers als Denemarken en Finland lopen de kans een kleine nettobetaler te worden. Voor deze landen is het echter van belang dat een generiek systeem van compensaties een goede garantie biedt tegen toekomstige verslechtering van hun netto-posities

door sterke uitgavenstijgingen ten gevolge van bijvoorbeeld de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa.

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.

In de ambtelijke werkgroepen is bezien welke mogelijkheden er zijn om door wijziging van de financieringssystematiek en het beleid van de Europese Unie te komen tot een verbetering van de Nederlandse netto-positie ten opzichte van de EG-begroting en tot een verlaging van de Nederlandse afdrachten aan de Unie. De technische scenario's die daarbij ter tafel zijn gekomen dienen in de eerste plaats als oriëntatie voor de in de toekomst te voeren discussie over herziening van de financieringssystematiek en het beleid van de Europese Unie. Deze discussie zal plaatsvinden aan de hand van een analyse die de Commissie onmiddellijk na afloop van de IGC zal presenteren. In onderling samenspraak met gelijkgezinden en uiteraard mede onder invloed van de voorstellen die de Commissie te zijner tijd op tafel zal leggen, zal bepaald moeten worden hoe en op welke wijze de regering concreet zal opereren. Het denken over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal meer vorm krijgen naar aanleiding van de nota die de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 1 februari jl. aan de Tweede Kamer heeft doen toekomen (Kamerstukken II 1995/1996, 24 596, nr. 1).

## **6. Neologisme «triloog»**

Het neologisme «triloog» (ook wel aangeduid als «trialoog») is etymologisch gezien een logisch vervolg op het woord «dialogoog». Het gebruik ervan zal uitwijzen of hier sprake is van een aanwinst voor de Nederlandse taal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
M. Patijn