

Vergaderjaar 1994–1995

24 127

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Tijdens de Europese Raad van Edinburgh (11 en 12 december 1992) is, na bijna een jaar van onderhandelen, overeenstemming bereikt over de financiering van het optreden en het beleid van de Gemeenschappen gedurende de rest van dit decennium. De resultaten van Edinburgh hebben hun weerslag gevonden in een pakket maatregelen. Het onderhavige besluit nr. 94/728/EG, Euratom van de Raad van de Europese Unie van 31 oktober 1994 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PbEG 1994, L 293) vormt hiervan een belangrijk onderdeel. Op grond van artikel 201 van het EG-verdrag, en artikel 173 van het Euratom-verdrag, behoeft het besluit, nadat het door de Raad is vastgesteld, voorts de aanneming door alle lid-staten, waarvoor hier te lande op grond van artikel 91 van de Grondwet parlementaire goedkeuring vereist is.

De context waarbinnen de onderhandelingen over de voorstellen van de Commissie zich afspeelden was aanzienlijk gunstiger dan die ten tijde van de onderhandelingen in 1987 over het vorige Eigen Middelen-besluit (Trb. 1988, 115; zie ook: Kamerstukken II 1988/89, 20 845). Belangrijke factor was, dat niet opnieuw een nieuwe structuur voor het financieel functioneren van de Gemeenschappen behoefde te worden opgezet, doch dat op basis van de overwegend gunstige ervaringen met het systeem uit de periode vanaf 1988 er veeleer sprake was van een modificatie en actualisering van de afspraken uit 1988. In feite gold dit zowel voor het systeem van de Eigen Middelen, als voor de belangrijkste uitgaven-categorieën en de begrotingsdiscipline. Bovendien hadden de Gemeenschappen dit keer nog voldoende mogelijkheden om het beleid te kunnen financieren en verkeerden zij derhalve niet in een acute financiële crisissituatie.

Het ging bij de onderhandelingen echter om meer dan alleen een financieel kader. De Gemeenschappen waren opnieuw op een belangrijk moment beland. Ten eerste schiep het verdrag van Maastricht de nodige verplichtingen en verwachtingen, niet het minst bij de zuidelijke lid-staten. Bovendien bestond er een politieke driehoeksrelatie tussen de inwerking-treding van het Unie-verdrag, het wetslagen van de onderhandelingen

over het pakket Delors-II en de toetreding van EVA-landen. Tijdens de Europese Raad van Lissabon (26 en 27 juni 1992) werd de start van de toetredingsonderhandelingen zelfs afhankelijk gemaakt van het welslagen van de andere twee dossiers (zie: Kamerstukken II 1991/92, 21 501, nr. 21). Deze conditionaliteit betekende dat ook voor de noordelijke lid-staten het afronden van de Delors-II-onderhandelingen politiek prioriteit verkreeg. Ook diende niet uit het oog verloren te raken dat, gegeven de onrust welke tijdens de verschillende nationale goedkeuringsprocedures met betrekking tot het Unie-verdrag was ontstaan, de Gemeenschappen zich eind 1992 geen felle conflicten tussen de lid-staten konden permitteren.

Zoals gezegd, vormt het onderhavige besluit het sluitstuk op het budgettair stelsel van de Gemeenschappen. Met dit besluit wordt de maximale speelruimte aan de inkomstenkant van de Gemeenschapsbegroting en, gegeven de verdragsverplichting voor een sluitende begroting, tevens de randvoorwaarde voor de uitgavenzijde vastgelegd. Hiermee wordt de feitelijke implementatie van de financiële perspectieven behorende bij het Interinstitutioneel Akkoord van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 29 oktober 1993 over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure (PbEG 1993, C 331) mogelijk gemaakt.

Eerste element van belang in dit verband betreft een geleidelijke verhoging van het plafond van de Eigen Middelen, in betalingskredieten, van de huidige 1,20 % EG-BNP in 1994 tot 1,27 % EG-BNP in 1999. In vastleggingskredieten (verplichtingen) wordt een stijging mogelijk gemaakt van de huidige 1,30 % EG-BNP naar 1,335 % in 1999.

Tweede belangrijk element is de invulling die is gegeven aan de afspraak van het vijftiende protocol bij het verdrag van Maastricht betreffende economische en sociale samenhang (Trb. 1992, 74) om bij het stelsel van Eigen Middelen meer rekening te houden met het vermogen van individuele lid-staten om bij te dragen. Het relatieve belang van het derde Eigen Middel gebaseerd op de BTW-grondslag van de lid-staten wordt verminderd, zowel door het maximumpercentage te verlagen van 1,4 naar 1,0 van de grondslag, als door verdere aftopping van de grondslag. Conform de geest van het vijftiende protocol wordt dit versneld geregeld voor de cohesielanden.

Derde element is, dat de regeling inzake de Britse compensatie onveranderd blijft.

De regering heeft in de onderhandelingen een aantal algemene uitgangspunten voor ogen gehad. Het gehele resultaat overziende is de regering tevreden over de uitkomsten. Inzake het niveau van het maximum van de Eigen Middelen, de richting waarin het systeem als zodanig wordt aangepast en de overeengekomen verbeteringen op begrotingsgebied is in belangrijke mate aan Nederlandse wensen tegemoet gekomen. Op andere elementen, zoals de verdeling over de uitgavencategoriën, bleek het in veel mindere mate, en waar het de Britse compensatie betreft, zelfs in het geheel niet mogelijk de Nederlandse inzet gehonoreerd te krijgen.

Conform artikel 201 van het EG-verdrag en artikel 173 van het Euratom-verdrag treedt het onderhavige besluit van de Raad in werking na aanneming door alle lid-staten. Het zal op grond van het bepaalde in artikel 11 vanaf 1 januari 1995 van kracht zijn. Aangezien aanneming van het besluit door alle lid-staten niet voor die datum is geschied, zal het besluit thans met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1995 van kracht zijn. Dit betekent, dat de Gemeenschappen tot het moment van aanneming van het onderhavige besluit door alle lid-staten de bepalingen van het thans nog geldende besluit van 1988 dienen te respecteren. Pas

na de aanneming door alle lid-staten kunnen de Gemeenschappen regels vaststellen in overeenstemming met het nieuwe besluit, welke vervolgens worden toegepast als ware het nieuwe systeem per 1 januari 1995 in werking getreden. Het nieuwe Eigen Middelenbesluit zal ook gelden voor de lid-staten die per 1 januari 1995 tot de Gemeenschappen zijn getreden.

Onderstaand zal eerst de totstandkoming van de conclusies van de Europese Raad van Edinburgh, die de basis vormen van het onderhavige besluit, worden beschreven. Gegeven het feit, dat het onderhavige besluit per 1 januari 1995 van kracht zou worden, hebben de respectieve voorzitterschappen hun aandacht voornamelijk geconcentreerd op het bereiken van een Interinstitutioneel Akkoord inzake de begrotingsdiscipline. Na presentatie van het voorstel voor het onderhavige besluit door de Commissie, eind oktober 1993 (PbEG 1993, C 300/611), zijn de inhoudelijke onderhandelingen in de Raad vlot verlopen. Ten gevolge van een politieke blokkade van één lid-staat was het echter niet mogelijk om de onderhandelingen over dit besluit formeel te beëindigen dan eerst in oktober 1994 (zie omtrent deze problematiek: brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij d.d. 13 oktober 1994, Kamerstukken II 1994/95, 21 501/16, nr. 109 en Kamerstukken II 1994/95, 21 501/07, nr. 123).

Vervolgens zullen de resultaten worden toegelicht. Daarna zullen de ondergetekenden een oordeel geven over de inhoud van het besluit. Tot slot volgt een artikelsgewijze toelichting.

2. De totstandkoming van een nieuw Eigen-Middelenplafond

2.1. De voorstellen van de Commissie

De Commissie presenteerde in maart 1992 voorstellen met betrekking tot de financiering van de Gemeenschappen in de periode 1993–1997 (COM(92) 2000). Deze voorstellen vielen in twee delen uiteen.

Enerzijds betroffen ze het meerjarenkader voor de diverse categorieën uitgaven van de Gemeenschappen, de zogenaamde financiële perspectieven, en de te betrachten begrotingsdiscipline bij de aanwending van de beschikbare gelden voor beleidsuitgaven.

Anderzijds hadden ze betrekking op de hoogte en de structuur van de inkomsten van de Gemeenschappen. Beide zaken, uitgaven en inkomsten, kwamen uiteraard bij elkaar in het vraagstuk van de hoogte van het Eigen-Middelenplafond, dat centraal staat in het Eigen-Middelenbesluit.

De Commissie voorzag een snelle groei van het totaal van de verplichtingen (de zogenaamde vastleggingskredieten) tussen 1993 en 1997, namelijk van 66,6 miljard ecu in 1992 tot 87,5 miljard ecu in 1997. Deze snelle groei was vooral het gevolg van een aanzienlijk grotere inspanning op het vlak van de structurele acties.

In de eerste plaats was, op basis van het verdrag van Maastricht, rekening gehouden met het instellen van een cohesiefonds voor de vier cohesie-landen (Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland). Voorts voorzag de Commissie dat de structuurfondsen in 1997 zo'n 10 miljard ecu hoger zouden uitvallen dan in 1992. Daarmee zouden de structurele acties in 1997 een derde van het totaal van de uitgaven van de Gemeenschappen uitmaken. De Commissie voerde als argument voor deze snelle toename aan, dat het tijdschema voor de totstandkoming van de EMU een grote convergentie-inspanning van de cohesielanden vereiste, en dat derhalve extra overdrachten gewenst waren. Er werd door de Commissie dus een directe relatie gelegd tussen cohesie en convergentie.

Naast de structurele acties zouden zowel interne als externe beleidsinspanningen aanzienlijk toenemen. De uitgaven voor het interne beleid zouden van 1,9 miljard ecu in 1992 naar 6,9 miljard ecu in 1997 gaan, en die voor het externe beleid van 1,4 in 1992 naar 6,3 miljard ecu in 1997. Ook hier verwees de Commissie naar het verdrag van Maastricht. De interne beleidsinspanningen zouden aan belang winnen door de vernieuwing van het beleid op de terreinen milieu, transeuropese netwerken en onderzoek en technologische ontwikkeling.

De externe beleidsinspanningen zouden in gewicht toenemen door de veranderingen in de mondiale machtsverhoudingen na het verdwijnen van de Berlijnse muur, en de daaruit voortvloeiende verwachtingen van met name de Centraal- en Oosteuropese landen ten opzichte van de Gemeenschappen. Voor deze landen bestaan reeds de programma's PHARE (hulpprogramma voor technische bijstand aan Midden- en Oost-Europa) en TACIS (hulpprogramma voor technische bijstand aan het Gemenebest van Onafhankelijke Staten en Mongolië), welke konden worden uitgebreid. In het kader van het externe beleid voorzag de Commissie ook de instelling van een reserve voor noodhulp alsmede een reserve voor door de Gemeenschappen te geven garanties op leningen aan derde landen.

Ten slotte zou het landbouwrichtsnoer, zoals vastgelegd bij beschikking nr. 88/377/EEG van de Raad van 15 juli 1988 betreffende de begrotingsdiscipline (PbEG 1988, L 185), vanaf 1994 met 1,5 miljard ecu verhoogd worden. De Commissie anticipeerde met deze verhoging op de uitkomst van de onderhandelingen over de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

Het totaal van de uitgaven (de zogenaamde betalingskredieten) zou, in de visie van de Commissie, een stijging doormaken van 63,2 miljard ecu in 1992 tot 83,2 miljard ecu in 1997 (prijsspeil 1992). In percentage van het EG-BNP uitgedrukt, stond dit gelijk aan een groei van 1,15 % in 1992 naar 1,34 % in 1997. Samen met de door de Commissie voorziene marge van 0,03 % per jaar kwamen de maximaal op te vragen Eigen Middelen in 1997 daarmee op 1,37 % van het EG-BNP (de Commissie veronderstelde bij deze berekening een reële toename van het EG-BNP gedurende de periode 1993–1997 met 2,5 % per jaar).

Wat de structuur van de Eigen Middelen betreft, was de Commissie bij het opstellen van haar plannen uitgegaan van de wens de lasten voor de lid-staten meer in lijn te brengen met hun draagkracht. Dit laatste begrip werd vertaald als het aandeel van een lid-staat in het EG-BNP. Vergroting van het belang van de BNP-afdracht zou een verdeling van de afdrachten volgens het draagkrachtprincipe versterken. De Commissie vervolgde daarom de weg die zij in 1988 insloeg. Zij stelde een verdere aftopping van de BTW-grondslag van 55 % naar 50 % voor en een geleidelijke reductie van het afdrachtpercentage van 1,4 naar 1 van de BTW-grondslag. Over een eventueel (nieuw) vijfde Eigen Middel stelde de Commissie dat de technische voorwaarden voor introductie van een communautaire belasting nog niet vervuld waren en een dergelijke aanvulling van het systeem van Eigen Middelen dus prematuur was. De Commissie deed in haar voorstellen geen uitspraak over het al of niet voortzetten, eventueel in gewijzigde vorm, van de correctie voor het Verenigd Koninkrijk.

2.2. Het onderhandelingsproces

De reacties van de lid-staten op de voorstellen van de Commissie voor de financiële perspectieven, waren gemengd. De cohesielanden waren

over het algemeen positief, wat uiteraard ingegeven werd door de genereuze enveloppe die de Commissie voorstelde voor het structuurbeleid.

De noordelijke lid-staten, met name ons land, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, waren aanzienlijk minder tevreden. Zij waren in de eerste plaats bezorgd over de grote stijging van het totaal van de uitgaven. De toename, in reële termen van 63,2 miljard ecu tot 83,2 miljard ecu, impliceerde een gemiddelde jaarlijkse stijging van de EG-begroting met ruim 6 %. Genoemde lid-staten vonden deze stijging excessief, zeker wanneer in ogenschouw genomen werd, dat de budgettaire situatie op nationaal niveau niet of nauwelijks een stijging van de overheidsuitgaven toeliet.

Zij wezen er voorts op dat een dergelijke stijging van de uitgaven niet was af te leiden uit het verdrag van Maastricht, dat de Gemeenschappen weliswaar nieuwe bevoegdheden verschafte, maar tevens, in het kader van de totstandkoming van de EMU, van de lid-staten eiste dat zij orde op zaken zouden stellen met betrekking tot hun overheidsfinanciën. Zij wezen de redenering van de Commissie, dat de convergentie-vereisten cohesie noodzakelijk maakten, dan ook af. De Nederlandse regering ging daarom het onderhandelingsproces in met de globale doelstelling de financiële enveloppe, vertaald in het maximaal opvraagbare percentage Eigen Middelen, aanzienlijk kleiner te doen uitvallen (zie de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken d.d. 18 mei 1992, Kamerstukken II 1991/92, 22 677, nr. 1). Daarbij merkte de regering op, dat er onder het vigerende Eigen-Middelenplafond van 1,20 % van het EG-BNP nog ruimte bestond. Door de economische groei in de periode 1988–1992 lagen de in 1992 opgevraagd Eigen Middelen immers slechts op 1,15 % van het EG-BNP.

Wat betreft de specifiekere doelstellingen, bepleitte Nederland in de eerste plaats een veel minder sterke groei van de structuurfondsen dan voorzien in de Commissie-plannen. Nederland was van mening dat eigenlijk geen onderbouwde uitspraak over de benodigde gelden voor structurele acties gedaan kon worden, als de inspanningen van de periode 1988–1992 niet eerst goed geëvalueerd zouden zijn.

In de tweede plaats was Nederland tegenstander van een sterke groei van de uitgaven voor het interne beleid omdat, met name wat deze uitgaven betreft, de parallel met het nationale beleid zich opdrong (subsidiariteitsprincipe). Ook was Nederland beducht voor de wens van de Commissie een al te interventionistisch Europees industrie-beleid te gaan voeren. Nederland wenste slechts een uitzondering te maken voor de transeuropese netwerken (artikelen 129 B t/m 129 D van het EU-verdrag). Bij het externe beleid had Nederland op zichzelf niet veel moeite met de voorstellen van de Commissie. Nederland was tevreden over het instellen van twee nieuwe reserves voor het externe beleid. Ten slotte was voor Nederland van meet af aan duidelijk dat, wat de landbouwgarantie-uitgaven betreft, het landbouwrichtsnoer, zoals in 1988 vastgesteld, intact moest blijven en dat daaruit ook nieuw beleid dat zou voortkomen uit de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, zoals de braaklegregeling en milieumaatregelen, gefinancierd zou moeten worden.

Over de Commissieplannen met betrekking tot de structuur van de Eigen Middelen was Nederland van mening dat die een stap in de goede richting waren, maar dat de Commissie verder had kunnen gaan. Gezien het degressieve karakter van het BTW-middel, was Nederland voorstander van een (geleidelijke) volledige afschaffing van dit middel. Op die manier zou een rechtvaardiger verdeling van de lasten het snelst te bereiken zijn. Het totaal van de Nederlandse afdrachten zou er bovendien niet substantieel door worden gewijzigd. Daarnaast gaf Nederland onmiddellijk aan niet te kunnen instemmen met het buiten beschouwing laten van de correctie voor het Verenigd Koninkrijk. Gezien het feit dat de positie van

het Verenigd Koninkrijk wat betreft de lusten en de lasten ten opzichte van 1988 was gewijzigd, moest de Britse casus opnieuw op zijn merites beoordeeld worden, aldus de Nederlandse regering. Op dit punt werd Nederland eveneens gesteund door Duitsland en Frankrijk.

De onderhandelingen, die zich zowel in de Algemene Raad als in de Ecofin Raad afspeelden, kwamen onder het Portugese voorzitterschap maar langzaam op gang. Dit had niet zozeer te maken met de werkwijze van het Portugese voorzitterschap, alswel met de weigerachtige houding van de Commissie te voldoen aan de vraag van de zijde van de lid-staten naar meer gedetailleerde informatie. Met name wat betreft de structuurfondsen, bleven de noordelijke lid-staten op het standpunt staan dat een evaluatie gewenst was. De Commissie ging hier uiteindelijk op in. Op Nederlands aandrigen verzocht de Ecofin Raad om een evaluatie van alle beleidsuitgaven door de Europese Rekenkamer. Deze evaluatie, die de Europese Rekenkamer uiteraard moest baseren op reeds uitgevoerde onderzoeken, mondde uit in een over de brede linie, maar vooral wat de landbouwuitgaven en de structuurfondsen betreft, kritisch rapport. Ondanks de lange aanloopfase was de Europese Raad van Lissabon in staat een aantal conclusies te trekken. Zo stelde de Europese Raad dat het cohesiefonds begin 1993 van start moest gaan, dat er vanuit de structuurfondsen aandacht moest komen voor de aanpassing van de factor arbeid aan veranderingen in produktiesystemen en dat er een aanmerkelijke verhoging van de middelen voor acties in het kader van het externe beleid moest komen. Wat het cohesiefonds betreft, gaf de Europese Raad overigens geen indicatie van de omvang.

Ten slotte concludeerde de Europese Raad dat ten tijde van de Europese Raad te Edinburgh de onderhandelingen over het Delors-II-pakket afgerond zouden moeten worden.

Onder het Britse voorzitterschap gedurende het tweede semester van 1992 raakten de onderhandelingen, mede door de opdracht van de Europese Raad van Lissabon, in een stroomversnelling. De richting waarin de onderhandelingen gingen, wezen niet op acceptatie van de Commissievoorstellen. Onder druk van deze ontwikkelingen zag de Commissie zich gedwongen haar voorstellen aan te passen. De belangrijkste wijziging betrof de periode waarvoor de nieuwe financiële perspectieven zouden gelden. Door die te verlengen van 5 tot 7 jaar zou de groei van de uitgaven langzamer zijn en zou in de eerste jaren de stijging van het Eigen-Middelenplafond zeer beperkt kunnen blijven. Bovendien had de Commissie haar ambities bijgesteld en de uitgaven voor de diverse categorieën verlaagd. Desalniettemin was het op basis van de Britse cijfermatige voorstellen dat de onderhandelingen in Edinburgh werden afgerond.

2.3. De resultaten van Edinburgh

De cijfermatige resultaten van Edinburgh zijn weergegeven in de tabel die is opgenomen in bijlage 1 bij deze toelichting. Daaruit is af te lezen dat de Raad een groei van de uitgaven voorziet tot ruim 80 miljard ecu in 1999. Dat komt overeen met 1,26 % van het EG-BNP, hetgeen duidelijk minder is dan de Commissie oorspronkelijk voorstelde voor 1997. In laatstgenoemd jaar zullen de uitgaven niet uitkomen boven 1,23 % van het EG-BNP. De marge voor onvoorziene uitgaven (die aangesproken kan worden wanneer een gekwalificeerde meerderheid van de lid-staten daar vóór is, zie: Interinstitutioneel Akkoord) is bovendien teruggebracht van 0,03 % EG-BNP per jaar in de periode 1988–1992 tot 0,01 % EG-BNP per jaar in de periode 1994–1999. De financiële perspectieven gingen voorts uit van handhaving van het plafond van de Eigen Middelen van 1,2 %

EG-BNP gedurende de eerste twee jaar van de looptijd van de nieuwe perspectieven.

Wat de structuur van de Eigen Middelen betreft, werden de Commissievoorstellen goeddeels overgenomen, dat wil zeggen dat het maximale opvraagpercentage van het BTW-middel in de periode 1995–1999 teruggebracht zal worden van 1,4 % naar 1,0 %, en dat de BTW-grondslag verder afgetopt zal worden van 55 % naar 50 % van het BNP. Voorts werd overeengekomen dat dit laatste voor de cohesielanden ineens zou gebeuren, en voor de overige landen geleidelijk in de periode 1995–1999.

Voor de landbouwgarantie-uitgaven werd vastgehouden aan het landbouwrichtsnoer, zoals in 1988 gedefinieerd; zij het echter dat in de periode 1993–1999 ook «nieuwe» uitgaven, zoals milieumaatregelen en braaklegging, daaruit gefinancierd zouden moeten worden. De Europese Raad stond geruime tijd stil bij de agrimonetaire kosten die voortvloeiden uit de herschikkingen die plaatsgevonden hadden binnen het EMS, maar wilde daar uiteindelijk, ondanks veel aandringen van de zijde van één lid-staat, geen cijfermatige consequenties aan verbinden. Wel werd gesteld dat deze kosten zoveel als nodig is ook uit de monetaire reserve gefinancierd zouden kunnen worden en dat de Raad «passende maatregelen ter aanvulling van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling «Garantie» zal nemen, indien door die stijging de landbouwuitgaven het richtsnoer zouden overschrijden en dientengevolge de financiering van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid zoals dat reeds is vastgesteld, in gevaar zou komen» (zie: Kamerstukken II 1991/92, 21 501, nr. 25).

Op grond van het feit, dat het hervormde gemeenschappelijk landbouwbeleid minder afhankelijk zal zijn van de wereldmarkt, werd de monetaire reserve vanaf 1995 op 500 miljoen ecu vastgesteld. Overigens was dit laatste conform de voorstellen van de Commissie.

Wat betreft de structurele maatregelen, kwam de Europese Raad een forse groei overeen. De ruimte voor het aangaan van nieuwe verplichtingen zal oplopen van circa 20 miljard ecu in 1992 tot ruim 30 miljard ecu in 1999. In de periode 1993–1999 wordt hiermee in totaal een bedrag van bijna 400 miljard gulden voor deze uitgaven gereserveerd. In de periode 1988–1992 was dit circa 150 miljard gulden. Ook al door de instelling van het cohesiefonds zijn het de cohesielanden die het meest van deze gelden zullen profiteren. Voor deze landen zullen de jaarlijkse ontvangsten, in prijzen van 1992, in 1999 het dubbele bedragen van de ontvangsten van 1992.

Het door de Europese Raad voor de interne uitgaven geconcludeerde subplafond lag aanzienlijk lager dan de Commissie beoogde. De Europese Raad gaf tevens aan welk deel van deze uitgaven aangewend zou moeten worden voor onderzoek en technologie, namelijk tussen de helft en een derde; dit om te voorkomen dat het interne beleid van de Gemeenschap teveel versnipperd zou raken over allerlei minder belangrijk geachte beleidsactiviteiten. Wat het externe beleid betreft, werd een iets sterkere toename van de kredieten vastgesteld dan voor het interne beleid. Voor het extern beleid werden bovendien de eerdergenoemde reserves geïntroduceerd.

2.4. Follow-up van Edinburgh

Nadat in Edinburgh overeenstemming bereikt was over de financiële perspectieven, stond het Deense voorzitterschap voor de taak samen met de Commissie en het Europees Parlement te komen tot een nieuw Interinstitutioneel Akkoord over de begrotingsdiscipline, waar de

financiële perspectieven integraal onderdeel van zouden uitmaken. Het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 29 juni 1988 over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure (PbEG 1988, L 185) is in de periode van 1988 tot 1992 van groot belang gebleken voor een vlot verloop van de jaarlijkse begrotingsprocedure. Zolang er geen nieuw Interinstitutioneel Akkoord was, zou het Europees Parlement (dat samen met de Raad de begrotingsautoriteit van de Gemeenschappen vormt, zie artikel 203 EG-verdrag) zich niet gebonden achten aan de financiële perspectieven van Edinburgh.

De Nederlandse inzet was de regels voor de begrotingsdiscipline uit het oude Interinstitutioneel Akkoord te handhaven, en waar mogelijk nog aan te scherpen. Deze inzet werd overigens door de andere lid-staten gedeeld. Zo werd het belangrijk geacht, dat de regel, dat de financiële perspectieven bij het akkoord slechts bij unanimitieit in de Raad en overeenstemming tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie aangepast kunnen worden, onveranderd zou blijven. Ook wilden de meeste lid-staten vasthouden aan besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad voor het aanwenden van de marge voor onvoorziene uitgaven. Op beide punten werd overeenstemming bereikt met het Europees Parlement. Het belangrijkste geschilpunt betrof de wens van het Europees Parlement meer zeggenschap te verkrijgen over de verplichte uitgaven. Het compromis, dat ten slotte voor alle partijen aanvaardbaar bleek, voorziet in een consultatieprocedure van het Europees Parlement over de verplichte uitgaven in de periode voordat de Raad het ontwerp van de begroting vaststelt (Interinstitutioneel Akkoord, bijlage II). De voltooiing van de onderhandelingen over het Interinstitutioneel Akkoord in oktober 1993 maakte het mogelijk de begrotingsprocedure 1994 af te ronden op basis van de nieuwe financiële perspectieven.

Naast het Interinstitutioneel Akkoord werd gedurende 1993 eveneens onderhandeld over een nieuwe Raadsbeschikking inzake de begrotingsdiscipline en over een Raadsbesluit inzake de instelling van een garantiemechanisme voor leningen aan derde landen.

Waar het Interinstitutioneel Akkoord vooral betrekking heeft op de niet-verplichte uitgaven, handelt beschikking nr. 94/729/EG van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende de begrotingsdiscipline (PbEG 1994, L 293) over de (verplichte) landbouwuitgaven. De onderhandelingen over dit besluit zijn in oktober 1994 afgerond.

Het Delors-II-pakket vond ten slotte uitwerking in een verordening betreffende een cohesie-interim-instrument (dat conform de conclusies van Lissabon begin 1993 in werking trad, ter overbrugging van de periode gedurende welke de financiële perspectieven nog niet van kracht waren) en een verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad van 20 juli 1993 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2052/88 betreffende de taken van de fondsen met structurele werking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PbEG 1993, L 193). De onderhandelingen in de Raad over verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van een Cohesiefonds (PbEG 1994, L 130) welke het cohesie-interim-instrument vervangt, zijn in mei 1994 afgerond.

3. Beoordeling van het resultaat

De regering beoordeelt het positief dat de lid-staten er opnieuw in zijn geslaagd om een meerjarig akkoord te bereiken over de financiering van de Gemeenschappen. Hiermee wordt tot aan het jaar 2000 een solide financieel kader aangegeven, dat de Gemeenschappen in staat zal stellen aan de haar opgedragen taken te voldoen. Het belang hiervan is alleen maar groter geworden, gezien het feit dat de Gemeenschappen op steeds meer beleidsterreinen afspraken met meerjarige financiële consequenties maken, hetgeen de continuïteit van het Gemeenschapsoptreden ten goede komt.

De regering is met name verheugd dat het akkoord een periode van 7 jaar beslaat. Hiermee wordt voor een lange periode een potentiële bron van onrust in de Gemeenschappen – er moge worden gewezen op de situatie vóór de akkoorden van 1988 – weggenomen. Tevens bestaat er zo een ijkpunt voor de ontwikkeling van de nationale afdrachten.

Zij acht de stijging van het plafond van de Eigen Middelen een goed compromis tussen de budgettaire situatie in de lid-staten en de behoeften van de Gemeenschappen. De regering is verheugd dat het mogelijk is gebleken om de verhoging van het Eigen-Middelenplafond eerst in 1995 te doen ingaan. Tijdens de onderhandelingen is gebleken dat ons land, samen met andere lidstaten, duidelijk heeft weten te maken, dat de ruimte die nog bestond onder het vigerende plafond van 1,20 % EG-BNP en de ruimte die de economische ontwikkeling hieraan automatisch zou toevoegen, al een aanzienlijke vergroting van de armsglag van de Gemeenschappen zouden betekenen. Na 1995 is er sprake van een relatief bescheiden stijging van het plafond met 0,07 %-punt naar 1,27 % EG-BNP in 1999.

Inzake het systeem van de Eigen Middelen is de regering tevreden over de ingeslagen weg. Naar het oordeel van ondergetekenden is het bereikte resultaat echter nadrukkelijk een compromis. Conform het Protocol inzake economische en sociale samenhang bij het verdrag van Maastricht wordt bij de financiering in sterkere mate rekening gehouden met het vermogen van lid-staten om bij te dragen. De aftopping van de BTW-grondslag op 50 % van de BNP-grondslagen zal er toe leiden dat er een vermindering van het aandeel optreedt voor een aantal lid-staten. De facto zullen de Gemeenschappen derhalve voornamelijk via de verdeelsleutel gebaseerd op de BNP-aandelen gefinancierd worden. Het aandeel van de financiering via de BTW-grondslagen wordt verder verminderd door de verlaging van het maximum afdrachtspercentage van 1,4 naar 1,0.

Inzake het systeem voor de Britse compensatie acht de regering het te betreuren dat geen enkele stap naar vermindering kon worden gezet. Hierbij zij echter aangetekend, dat dit slechts met unanimititeit te bereiken zou zijn geweest. Het feit dat het Verenigd Koninkrijk het Voorzitterschap bekleedde in de cruciale fase in de onderhandelingen vormde hierbij een additionele complicerende factor. In feite stond zij, evenals de overige partners, voor de keuze een akkoord inclusief de Britse compensatie te aanvaarden, danwel in het geheel geen akkoord te bereiken, met de reeds eerder beschreven consequenties van dien. Dat uit becijferingen van de Commissie blijkt, dat het met de Britse compensatie gemoeide bedrag in de periode 1993–1999 in nominale termen globaal constant zal blijven, en er dus geen verdere toename zal optreden, kan op dit onderdeel van de onderhandelingen als het enige lichtpuntje worden beschouwd.

Uiteraard betekenen de afspraken over de Eigen Middelen een verzwaaring van de Nederlandse afdracht aan de EG. In de meerjarencijfers van de Miljoenennota 1993 was reeds met een aanzienlijke toename

rekening gehouden, aangezien daar reeds was verondersteld dat vanaf 1996 de EG-uitgaven alle beschikbare ruimte onder het vigerende plafond van de Eigen Middelen zouden opvullen. Ten opzichte van deze cijfers leidt, andere factoren buiten beschouwing latend, de verdere verhoging van dit plafond voor de Eigen Middelen tot meerkosten bovenop de reeds geraamde. In totaal leidt de verhoging van het plafond, in combinatie met de systeemwijziging, tot een verhoging van de Nederlandse afdrachten van ruim 500 miljoen gulden per jaar in 1999. Dit is reeds in de meerjarencijfers verwerkt (zie: bijlage IX van de Miljoenennota 1995, Kamerstukken II 1994/95, 23 900, nr. 1). Wellicht ten overvloede zij opgemerkt, dat de stijging in de totale afdracht aan de EG, welke de meerjarencijfers per saldo te zien geven, aanzienlijk is. De afdrachten nemen, naar verwachting, in nominale termen toe van bijna 8,5 miljard gulden in 1992, en ruim 9 miljard gulden in 1993 en 1994, tot, naar huidige inzichten, tussen de 12 en ca. 12,5 miljard gulden in 1999.

De wijziging van het systeem van de Eigen Middelen leidt voor Nederland slechts tot een zeer gering nadeel van ca. 40 miljoen gulden vanaf 1995 per jaar.

Het zou onjuist zijn om de financiële voordelen van de Gemeenschap louter af te leiden uit de financiële stromen van en naar de EG. Nederland heeft, evenals andere lid-staten, immers op velerlei terrein voordelen van de Europese integratie in het algemeen, en van de Interne Markt in het bijzonder.

Toch is het nuttig, voor een inzage in de financiële situatie, ook te kijken naar de Nederlandse ontvangsten vanuit de EG.

Daar, waar Nederland tot ver in de jaren tachtig, met name dankzij de EG-landbouwuitgaven, meer terug ontving dan het betaalde, heeft zich inmiddels een omslag voorgedaan. In 1991 bedroeg de netto-bijdrage van Nederland aan de EG al meer dan 1 miljard gulden. De hoofdoorzaken van deze ontwikkeling zijn de teruglopende ontvangsten van de EG-landbouwuitgaven – niet alleen procentueel, maar zelfs absoluut – en het feit dat Nederland in de periode 1988–1992 nauwelijks profiteerde van de structuurfondsen. In de komende periode zal dit laatste weliswaar een verbetering laten zien, maar desondanks zal de Nederlandse netto-positie verder verslechteren. De ontvangsten uit de EG-landbouwuitgaven zullen onder het herziene gemeenschappelijk landbouwbeleid blijven dalen, ondanks een stijging van de EG-landbouwuitgaven met 50% tussen 1992 en 1999. Ook de genoemde toename van de structuurfondsen biedt geen soelaas. Het Nederlands aandeel in de ontvangsten uit de structuurfondsen zal weliswaar verdubbelen, doch hier staat tegenover dat de netto Nederlandse bijdrage aan deze categorie zal blijven stijgen.

Per saldo zal aan het einde van dit decennium slechts de helft van wat Nederland jaarlijks aan de EG afdraagt naar Nederland terugvloeien. Nederland betaalt dan rond de 6 miljard gulden netto aan de EG (in prijzen van 1999).

Naast de inkomstzijde van de Gemeenschappen vormt het onderhavige besluit, zoals reeds gesteld, tevens het sluitstuk op een geheel pakket aan besluiten over de uitgaven-zijde. Over dit pakket is de regering overwegend positief. Inzake de financiële perspectieven zou, naar het oordeel van ondergetekenden, het resultaat evenwichtiger hebben mogen worden vormgegeven. Voor meer dan tachtig procent wordt het financiële optreden van de Gemeenschappen gericht op de landbouw en de structuurfondsen. Op deze twee terreinen zijn de Commissie-voorstellen grotendeels overeind gebleven, terwijl voor andere categorieën de Commissie-voorstellen zijn gereduceerd. Bovendien vindt er binnen deze uitgavencategorieën een steeds sterkere concentratie plaats ten gunste van de armere lid-staten. De regering onderschrijft het belang van de

cohesie en acht het belangrijk dat alle regio's in de Unie optimaal in staat zijn om de vruchten te plukken van het feit dat zij deel uitmaken van de Gemeenschappen. De inspanningen die lid-staten en regio's met een ontwikkelingsachterstand hiervoor ontplooiën, kunnen vanuit de Gemeenschap worden ondersteund. De regering beseft echter dat er grenzen zijn aan zowel de omvang als de duur van aanzienlijke onevenwichtigheden in betaling en profijt van lid-staten.

Inzake de landbouw is, ondanks zware druk tot verhoging, het landbouwrichtsnoer intact gebleven. Het is echter niet mogelijk gebleven om het aandeel van de landbouwwitgaven in de totale uitgaven substantieel te reduceren. De mogelijkheid om uitgaven welke samenhangen met monetaire herschikkingen deels uit de monetaire reserve te financieren, en de afspraak inzake passende maatregelen indien ook de monetaire reserve niet volstaat, bergen het risico in zich van uitgaven boven het richtsnoer. Toch mag, op grond van de huidige inzichten in de uitgavenontwikkeling, worden verwacht dat – ruim – voor het einde van het decennium de landbouwwitgaven minder dan 50 % van de totale EG-betalingen zullen zijn.

Met betrekking tot de structurele acties constateerde de regering een zeer sterke politieke druk van de cohesielanden tot verhoging.

Uiteindelijk bleek instemming hiermee de prijs voor een akkoord te zijn. Ondergetekenden herbevestigen hierbij echter hun inzet deze middelen op objectieve en doelmatige wijze te doen aanwenden. Tevens herinneren zij aan de opmerkingen van de Voorzitter van de Commissie dat voor de structurele acties, gegeven de toenmalige samenstelling van de Gemeenschappen, sprake zou zijn van een «laatste majeure inspanning» (Europese Raad van Edinburgh 11 en 12 december 1992).

De regering acht de overeengekomen enveloppe voor het extern beleid, zeker vergeleken met de stijgingen op voornoemde beleidsterreinen, aan de magere kant. Geconstateerd kan worden dat op deze middelen van diverse kanten – genoemd kunnen worden Midden- en Oost-Europa en het Midden-Oosten – een toenemend beroep zal worden gedaan.

Op het gebied van de begrotingsdiscipline zijn er naar het oordeel van de regering verbeteringen aangebracht. Allereerst kan worden gewezen op de versterking via het Interinstitutioneel Akkoord inzake de begrotingsdiscipline. Genoemd kunnen worden de afspraken inzake herschikking van uitgaven bij aanpassingen van de financiële perspectieven, het in de begrotingsprocedure behouden van marges onder de subplafonds van deze perspectieven, en de verlaging van de perspectieven bij overschrijding van het Eigen-Middelenplafond. Daarnaast zij in dit verband gewezen op de twee nieuwe reserves (de leningen- en garantie-reserve en de noodhulpreserve), waarmee voor twee potentiële financiële dreigingen reeds een voorziening wordt getroffen. Zeker met de instelling van een reserve voor de financiering van een fonds voor het in gebreke blijven op de betaling van aflossing en/of rente op leningen en garanties ten behoeve van derde landen wordt de reeds geruime tijd bestaande wens vervuld van zowel Raad als Europees Parlement om de met deze leningen en garanties samenhangende risico's afdoende af te dekken. Inzake de begrotingsdiscipline zij tenslotte eveneens geduïd op de aanscherpingen in beschikking nr. 94/729/EG van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende de begrotingsdiscipline (PbEG 1994, L 293), waarmee de middelen om de discipline met name in de landbouwsector effectiever toe te passen worden vergroot.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

In dit artikel, waarin de Eigen Middelen worden omschreven, wordt in het eerste lid, onder c, de aftopping van de grondslag, welke 55 % van de BNP-grondslag bedraagt, verlaagd. Dit geschiedt in vijf jaarlijkse stapjes tot een aftopping ter hoogte van 50 % van de BNP-grondslag in 1999. Voor de lid-staten met een BNP per capita van minder dan 90 % van het EG-gemiddelde, (Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje) wordt de aftopping reeds in 1995 in één stap verlaagd naar 50 %.

In het vierde lid wordt het uniforme percentage, dat op de BTW-grondslag wordt toegepast, geleidelijk verlaagd van 1,40 naar 1,0 in 1999. Ten gevolge van de ingewikkelde bepalingen inzake de Britse compensatie zal het feitelijk uniforme percentage ca. 0,14 % punt lager uitvallen.

In het zesde lid wordt een technische aanpassing aangebracht in verband met het feit, dat er naast de reeds bestaande monetaire reserve twee nieuwe reserves bijkomen.

Artikel 3

Het plafond van het totaal van de in artikel 2 omschreven Eigen Middelen wordt verhoogd tot 1,27 % van het EG-BNP. Voor de jaren 1995–1999 zijn tussenplafonds opgenomen, waarmee de verhoging geleidelijk vorm wordt gegeven.

Voor de vastleggingen wordt een gematigder verhoging, van 1,30 naar 1,335 % van het EG-BNP, vastgelegd. Evenals in het vorige besluit het geval was, is voor de jaarlijkse verhouding tussen vastleggingskredieten en betalingskredieten volstaan met een algemene constatering. Dat de groei van de vastleggingskredieten ditmaal bescheidener is dan die van de betalingskredieten, is in dit licht een noodzakelijkheid.

Artikel 6

Aan de reeds bestaande uitzondering met betrekking tot het afroepen van de middelen van de lid-staten voor de monetaire reserve, pas op het moment dat de reserve wordt gebruikt, worden twee nieuwe uitzonderingen toegevoegd, namelijk voor de reserve voor de financiering van het fonds voor garanties op leningen aan derde landen en de reserve voor noodhulp aan derde landen. Ook voor deze reserves geldt, dat de middelen voor de financiering pas bij de lid-staten worden opgevraagd, indien deze reserves worden gebruikt. Beide reserves hebben een omvang van 300 miljoen ecu in prijzen 1992.

Overigens dient te worden opgemerkt, dat de omvang van de monetaire reserve, welke vanaf 1988 1000 miljoen ecu per jaar heeft bedragen, met het oog op de geringere gevoeligheid van de landbouwuitgaven van het herziene landbouwbeleid voor fluctuaties in de dollar/ecu-pariteit, wordt teruggebracht tot 500 miljoen ecu per jaar. De bijbehorende franchise daalt van 400 naar 200 miljoen ecu.

Tot op zekere hoogte kan worden gesteld, dat voor de twee nieuwe reserves geldt, dat hiermee voor twee belangrijke factoren, die in het verleden hebben geleid tot gebruikmaking van de marge voor onvoorziene uitgaven, voorzieningen worden getroffen. Deze reserves, alsmede het afwijkende regime inzake de afdracht van de middelen ervoor, dienen derhalve mede bezien te worden vanuit het licht dat de marge voor onvoorziene uitgaven is teruggebracht tot 0,01 % EG-BNP.

Artikel 7

Aan de reeds bestaande regeling inzake de overboeking van een overschot in een bepaald begrotingsjaar naar het volgende jaar is niets veranderd. Voor de volledigheid is aan dit artikel toegevoegd, dat overschotten van het Garantiefonds voor externe acties die aan de staat van ontvangsten van de begroting worden overgemaakt, net als met een overschot in de monetaire reserve het geval is, als Eigen Middelen worden beschouwd.

Artikel 8

De verwijzing naar artikel 206 bis van het EG-verdrag wordt in verband met het van kracht zijn van het verdrag van Maastricht aangepast in een verwijzing naar het inhoudelijk uitgebreidere nieuwe artikel 188 C.

Artikel 9

In de toetredingsverdragen van Griekenland, Spanje en Portugal (Trb. 1979, 167 en Trb. 1985, 135) was voor de overgangperiode een degressieve restitutie opgenomen. Op de verleende restituties zijn nog correcties met beperkte financiële implicaties mogelijk. Het reeds bestaande artikel voorzag ten onrechte niet in de vermelding van de restituties aan Griekenland. Met de voorgestelde wijziging wordt hierin, enigszins pro forma daar de overgangperiode zelf al in 1991 is afgelopen, verbetering aangebracht.

Artikel 10

Naast het verslag, voor eind 1999, over de werking van de regeling inzake de Eigen Middelen van dit besluit, waaronder inbegrepen een heronderzoek van de Britse compensatie, zal de Commissie ook een rapport moeten uitbrengen over de resultaten van een studie naar een nieuw Eigen Middel en de mogelijkheid van een uniform BTW-percentage. Hierbij zij herinnerd aan de voorwaarden waaraan zo'n eventueel vijfde middel zou moeten voldoen, door de Commissie in haar voorgaande verslag over de werking van het stelsel van Eigen Middelen genoemd.

5. Koninkrijkspositie

Het besluit zal, evenals het vorige Eigen Middelen-besluit, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

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

Financiële vooruitzichten

Kredieten voor vastleggingen (in miljoen ecu – prijzen van 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Landbouw-richtsnoer	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Structurele maatregelen	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
– Cohesiefonds	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
– Structuurfondsen en andere maatregelen	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
3. Intern beleid	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Extern beleid	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Administratieve uitgaven	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Reserves	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
– Monetaire reserve	1 000	1 000	500	500	500	500	500
– Externe maatregelen							
= noodhulp	200	200	300	300	300	300	300
= leningsgaranties	300	300	300	300	300	300	300
Totaal kredieten voor vastleggingen	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Vereiste kredieten voor betalingen	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
Kredieten voor betalingen (% BNP)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Marge voor onvoorziene uitgaven (% BNP)		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Plafond eigen middelen (% BNP)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27