

Vergaderjaar 1995–1996

24 127

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 oktober 1995

1. Inleiding

Ondergetekenden hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag inzake het wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 31 oktober 1994 tot stand gekomen besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen. De veelomvattende inbreng van de onderscheiden fracties, waarin enerzijds uitgebreide beschouwingen en anderzijds vele vragen zijn vevat, weerspiegelt het grote gewicht van het onderhavige wetsvoorstel. De ondergetekenden onderschrijven dan ook de noodzaak van een zorgvuldige behandeling ervan en vertrouwen erop dat, ook naar het oordeel van de kamer, de onderhavige nota daaraan een bijdrage zal leveren.

Onmiskenbaar zijn de in het onderhavige besluit neergelegde afspraken betreffende de financiële huishouding van de Europese Gemeenschappen een uitdrukking van de politieke en economische intensivering van het Europese eenwordingsproces, waardoor de afgelopen periode zo is gekenmerkt. Dit eenwordingsproces is en blijft de hoeksteen van het Nederlands buitenlands beleid. De regering wenst dan ook te benadrukken dat een debat over de lusten en lasten van de Europese integratie nimmer verengd mag worden tot het maken van een optelsom van uitgaven aan en ontvangsten uit de Gemeenschapsbegroting. Dit neemt echter, naar het oordeel van de regering, niet weg, dat de budgettaire ontwikkeling op Gemeenschapsniveau met een voortdurend kritisch oog gevolgd zal moeten worden; zeker gezien de omvang die de Gemeenschapsbegroting in absolute zin gekregen heeft en het beslag dat de bijdragen van de lidstaten leggen op de nationale begrotingsmiddelen.

Ondergetekenden bezien dan ook in dit licht de kanttekeningen die meerdere fracties bij het onderhavige wetsvoorstel hebben gemaakt. Het gaat niet te ver te constateren dat een aantal fracties zelfs van de nodige bezorgdheid hebben doen blijken, dit mede in het licht van het feit dat de afdrachten aan en ontvangsten uit de Gemeenschapsbegroting voor Nederland in de meest recente periode verder uiteen zijn gaan lopen en Nederland in relatieve zin tot de grootste nettobetalers is gaan behoren. De regering hecht er dan ook aan te stellen dat zij wat betreft de

Gemeenschapsfinanciën naar een meer evenwichtige lastenverdeling over de lidstaten zal streven.

De regering heeft overigens reeds bij eerdere gelegenheid aan de kamer hierover nadere informatie verstrekt bij brief van 14 februari 1995 (zie: kamerstukken II 1994/95, 24 099, nr. 1). Wat betreft de korte termijn zal de regering zich met name onverkort inzetten voor een strikte begrotingsdiscipline op Gemeenschapsniveau en een duidelijke intensivering van bestrijding van fraude met Gemeenschapsmiddelen. Een gezonde financiële huishouding is immers van groot belang voor het economisch en politiek draagvlak van Europa.

De regering heeft in de vierde IGC-nota van 12 juli jl. (zie: kamerstukken II 1994/95, 24 251, nrs. 1 en 2) reeds aangegeven van mening te zijn dat in het verlengde van de IGC, en tijdig voor de besprekingen over een nieuw eigen-middelenbesluit, in de Raad een begin moet worden gemaakt met de discussie over de noodzakelijke beleidshervormingen. De herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, van de Structuurfondsen en van de financiering is onontbeerlijk avant de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie.

In de nota naar aanleiding van het verslag zal allereerst worden ingegaan op een aantal algemene, feitelijke aspecten van de Europese financiën. Er wordt een historische beschrijving van de ontwikkeling van de EG-begroting gegeven waarbij met name de totstandkoming van voorgaande besluiten over de eigen middelen wordt toegelicht. Tevens wordt een beschrijving gegeven van de institutionele aspecten van de EG-begroting, zoals de verdeling van begrotingsbevoegdheden tussen de instellingen.

Hierna wordt ingegaan op de onderhandelingen over het nieuwe eigen-middelenbesluit tijdens en in de aanloop naar de Europese Raad van Edinburgh in december 1992. Ondergetekenden zullen hun oordeel over het bereikte onderhandelingsresultaat nader toelichten. In aansluiting daarop wordt ingegaan op de huidige stand van zaken omtrent de nationale procedures in de overige lidstaten met het oog op de aanneming van het nieuwe eigen-middelenbesluit.

Vervolgens geven ondergetekenden een nadere beschouwing over de Nederlandse netto-positie en over de toekomstige financiering van de Gemeenschappen en daaraan gerelateerde onderwerpen zoals de uitbreiding van de Europese Unie en de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Structuurfondsen.

Afsluitend wordt, met name in het licht van de toename van de uitgaven uit hoofde van de Structuurfondsen, een uiteenzetting gegeven over de wijze waarop controle, beheer en fraudebestrijding in de Europese Unie vorm krijgen.

Zoals reeds in de memorie van toelichting is gememoreerd, is het thans voorliggende besluit een resultante van moeizame en complexe onderhandelingen op een tijdstip waarop een aantal voor de toekomst van de Unie cruciale besluiten van zeer uiteenlopende aard dienden te worden genomen. Het uiteindelijk tot stand gekomen resultaat, dat derhalve onvermijdelijk het karakter van een compromis draagt, dient dan ook te worden gezien als een onderdeel van het tot stand gekomen totaalpakket en dient als zodanig ook te worden beoordeeld. Het is in die context dat de regering met het besluit heeft ingestemd. Tezamen met de reeds aangestipte beleidsvoornemens in de aanloop naar 1999 brengt dit de regering ertoe haar vertrouwen uit te spreken dat de kamer haar goedkeuring aan het wetsvoorstel zal hechten en dat de zorgvuldige schriftelijke behandeling hieraan een bijdrage zal leveren.

2. Europese financiën algemeen

Historie

De leden van de fractie van de VVD verzochten om een beknopt overzicht van enkele feiten uit de geschiedenis van de Europese financiën. Zij vroegen naar de omvang van de budgettaire stromen in de Gemeenschappen in de jaren zestig en naar de gemiddelde jaarlijkse bijdrage van Nederland daaraan. Voorts vroegen zij wanneer het eerste eigen-middelenbesluit tot stand is gekomen, welke eigen-middelenbesluiten daarop zijn gevolgd en wat de belangrijkste beweegredenen daarvoor waren.

De EG-begroting is in de jaren zestig, met name door de inwerking-treding van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, sterk gegroeid van 22 miljoen ecu in 1960 tot ruim 3000 miljoen ecu in 1970. In de jaren daarna steeg de EG-begroting jaarlijks met gemiddeld 17% tot 70 000 miljoen ecu in 1994.

De landbouwuitgaven nemen tot het einde van de jaren tachtig meer dan de helft van de EG-uitgaven voor hun rekening. In de tweede helft van de jaren zestig liep dit op tot 80%, in de jaren daarna loopt dit aandeel terug tot gemiddeld 60%. Op dit moment omvatten de landbouwuitgaven ongeveer de helft van de totale EG-begroting, deze dalende tendens zet zich in de toekomst voort. Enerzijds komt dit door de inwerking-treding van het landbouwrichtsnoer in 1988 (*PbEG* 1988, L 185) dat werd ingesteld om de groei van de landbouwuitgaven te beteugelen, anderzijds komt dit door de groei van overige uitgaven.

Met name het aandeel van de Structuurfonds-uitgaven in de totale EG-begroting werd steeds groter. Besloegen deze in de jaren tachtig ongeveer 20% van de EG-begroting, in de jaren negentig is dat ruim 30%.

De uitgaven voor het interne beleid van de Gemeenschappen en het externe beleid omvatten gemiddeld ieder 6% van de begroting. De administratieve en huishoudelijke uitgaven vormen 5% van de uitgaven.

De financiering van de Gemeenschappen vond tot 1970 plaats door middel van jaarlijkse nationale bijdragen van de lidstaten gebaseerd op vaste verdeelsleutels. Tot de instelling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in 1965 was dit een enkele sleutel (28% voor Frankrijk, Duitsland en Italië; 7,9% voor Nederland en België en 0,2% voor Luxemburg). Na de inwerking-treding in 1965 van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt voor het Europees Oriëntatie- en Garantie-Fonds voor de Landbouw (EOGFL-garantie) iedere drie jaar een aparte verdeel-sleutel vastgesteld op basis van gegevens over de netto-import van landbouwprodukten per lidstaat. Lidstaten die relatief minder impor-teerden van buiten de Gemeenschappen (zoals Nederland en Frankrijk) kregen, in het kader van de «communautaire preferentie», een voordeliger sleutel. De gemiddelde jaarlijkse bijdrage van Nederland in de jaren zestig bedroeg zo'n 50 miljoen ecu. In de jaren zeventig was dit gemiddeld 600 miljoen ecu.

Zowel onvrede over de politiek bepaalde verdeelsleutel voor de bijdrage aan de algemene begroting als de steeds terugkerende discussie over de vaststelling van de bijdragen aan de communautaire Landbouw-begroting, leidde in 1970 tot de instelling van de zogenaamde eigen middelen. Met het eerste eigen-middelenbesluit van 21 april 1970 (*Trb.* 1970, 109; *PbEG* 1970, L 94) worden drie eigen middelen in het leven geroepen; de «traditionele eigen middelen» (de landbouwheffingen en de invoerrechten) en het BTW-middel. Het uniforme afdrachtenpercentage dat wordt toegepast op de BTW-grondslag wordt vastgesteld op 1%.

Het tweede eigen-middelenbesluit van 7 mei 1985 (*Trb.* 1985, 98; *PbEG* 1985, L 128) behelst een verhoging van het uniforme afdrachtenpercentage dat wordt toegepast op de BTW-grondslag en de introductie van de zogenaamde compensatie aan het Verenigd Koninkrijk (VK-compensatie).

Door de sterke groei van de landbouwuitgaven in de jaren zeventig en tachtig bleken de eigen middelen, zoals deze waren vastgesteld in het eerste eigen-middelenbesluit, onvoldoende om de benodigde uitgaven te financieren. De Gemeenschappen werden daardoor herhaaldelijk met tekorten geconfronteerd. Bovendien stonden de Gemeenschappen begin jaren tachtig aan de vooravond van de uitbreiding met Spanje en Portugal. De behoefte aan additionele middelen wordt in het tweede eigen-middelenbesluit opgevangen door het maximale uniforme afdrachtenpercentage dat wordt toegepast op de BTW-grondslag te verhogen naar 1,4%.

Wat betreft de VK-compensatie heeft de steeds terugkerende en moeizame discussie over de Britse netto-positie ertoe bijgedragen dat de lidstaten overeen kwamen om de budgettaire compensatie aan het Verenigd Koninkrijk voor meerdere jaren vast te leggen. Tussen 1980 en 1984 werd nog jaarlijks besloten over de hoogte van de compensatie.

Het derde eigen-middelenbesluit van 24 juni 1988 (*Trb.* 1988, 115; *PbEG* 1988, L 185, zie ook: kamerstukken II 1988/89, 20 845) moet geplaatst worden binnen het kader van de zogenaamde «drieluik-voorstellen» (het pakket Delors I) van de toenmalige Commissievoorzitter Delors. Naast besluiten over het stelsel van de eigen middelen en de begrotingsdiscipline werden besluiten genomen over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (de instelling van het zogenaamde landbouwrichtsnoer) en de Structuurfondsen (een verdubbeling van de fondsen in 1993 ten opzichte van 1987).

De additionele middelen gegenereerd uit hoofde van het tweede eigen-middelenbesluit bleken onvoldoende om alle EG-uitgaven te dekken. Enerzijds kwam dit door tegenvallende BTW-inkomsten (de BTW-grondslag nam minder toe dan de economische bedrijvigheid in de Gemeenschappen als gevolg van de vermindering van het aandeel van de consumptieve bestedingen in het Bruto Nationaal Produkt), anderzijds kwam dit door nog steeds toenemende landbouwkosten (met name veroorzaakt door groeiende overschotten). Voorts bestond er met het oog op de uitvoering van de Europese Akte (*PbEG* 1987, L 169; *Trb.* 1986, 63) behoefte aan extra inkomsten. De Gemeenschappen moesten wederom herhaaldelijk een beroep doen op incidentele nationale bijdragen om de EG-begroting in evenwicht te houden.

Het ongenoegen over de voortdurende financiële tekorten leidde ertoe dat, in samenhang met het derde eigen-middelenbesluit, een tweetal instrumenten van begrotingsdiscipline tot stand kwam; de Raadsbeschikking inzake de verbetering van de begrotingsdiscipline gericht op de beheersing van de landbouwuitgaven (*PbEG* 1988, L 185) en het Interinstitutioneel Akkoord over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure (*PbEG* 1988, L 185) waar de Financiële Perspectieven een integraal onderdeel van uitmaken. Wat betreft de eigen middelen werd besloten het maximum van de inkomsten van de Gemeenschappen te relateren aan een vastgesteld percentage van het EG-BNP. Het vierde eigen middel (het BNP-middel) werd in het leven geroepen dat voortaan zou dienen als sluitstuk van de begroting. Tevens werd een wijziging aangebracht in de berekening van het BTW-middel om de afdrachten van lidstaten meer in overeenstemming te brengen met de financiële draagkracht van de lidstaten.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de VVD welke lidstaten het meest hebben aangedrongen op de totstandkoming van het Europees

Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en welke lidstaten er in de jaren zeventig het meest van hebben geprofiteerd. Ook vroegen zij naar de redenen van de groei van het EFRO, met name of deze werd ingegeven door de wens de negatieve netto-positie van het Verenigd Koninkrijk te redresseren.

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is voortgekomen uit de gemeenschappelijke politieke wens een Europees beleid te voeren gericht op het ongedaan maken van de belangrijkste regionale onevenwichtigheden in de Gemeenschappen. Evenals het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Oriëntatie- en Garantie-Fonds voor de Landbouw (EOGFL) heeft het EFRO het doel om de economische en sociale samenhang in de Gemeenschappen te versterken. Naar aanleiding van de in de Europese Akte van 1986 opgenomen verdragsbepalingen is in 1988 een kaderverordening voor de Structuurfondsen aangenomen (*PbEG* 1988, L 185) waarin de doelstellingen zijn vastgelegd en de onderlinge samenhang tussen de verschillende fondsen is geregeld. Tot de invoering van de nieuwe Structuurfondsenverordening in 1988 (toen de verdeling van de fondsen werd vastgelegd op basis van de specifieke doelstellingen) was de verdeling van de middelen uit het EFRO bepaald op basis van een indicatieve verdeling per lidstaat. Voor Nederland lag dit tussen de 1 en 2%.

De lidstaten die het meest van het EFRO hebben geprofiteerd in de jaren zeventig zijn Italië, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Ierland en Duitsland. De groei van het EFRO in de jaren zeventig (van 90 miljoen ecu in 1975 tot 513 miljoen ecu in 1979) werd met name veroorzaakt door de wens van de lidstaten om buiten het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid een communautair Structuurbeleid tot stand te brengen. Een additionele reden was dat bij de verdeling van de middelen uit het fonds, rekening werd gehouden met het feit dat het Verenigd Koninkrijk een aanzienlijke netto-bijdrage aan de EG-begroting leverde.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie naar een grafiek waarin de reële ontwikkeling sinds 1970 van zowel de totale EU-uitgaven als de Nederlandse collectieve uitgaven zichtbaar wordt gemaakt (1980 = 100).

Wij verwijzen hiervoor naar grafiek 1 in de bijlage bij deze nota.

Ten aanzien van de toename van de Europese uitgaven en de relatie met de interne markt vroegen de leden van de VVD-fractie of het juist is dat landen met een relatief autarkische economie veel te winnen hebben bij het lidmaatschap van een grote, vrije markt. Zij gaven daarbij aan dat zij de stelling, dat integratie in de Europese markt en marktliberalisatie voor economisch zwakkere landen grote risico's inhoudt, niet delen. Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of het waar is dat Nederland, ten tijde van de onderhandelingen over het zogenaamde pakket Delors I, als enige lidstaat niet heeft geprobeerd een aandeel uit de Structuurfondsen te verkrijgen.

Wat betreft de eerste vraag verwijzen wij naar de nota inzake de Nederlandse netto-positie ten aanzien van de EG-begroting (zie: kamerstukken II 1994/95, 24 099, nr. 1). De regering geeft daarin aan van mening te zijn dat de economische baten van de Europese Unie gemeenschappelijke baten zijn die ten goede komen aan alle lidstaten. Het Cecchini-rapport («Alles op alles voor Europa, de uitdaging 1992», P. Cecchini, 1988) maakt duidelijk dat door de totstandkoming van de Interne Markt handelscreatie optreedt; iedere lidstaat zal hiervan profiteren. Het feit dat de economisch zwakkere EU-lidstaten ook nog steun ontvangen via de Structuurfondsen, stelt hen temeer in staat de door de Interne Markt geboden kansen optimaal te benutten.

Wat betreft de onderhandelingen over de verdeling van de Structuurfondsen ten tijde van het pakket Delors I moge erop worden gewezen dat

Nederland heeft getracht een zo groot mogelijk aandeel uit de Structuurfondsen te verkrijgen.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering in verband met de stelling dat relatief open economieën meer te winnen hebben bij marktliberalisatie dan relatief gesloten economieën een overzicht te mogen ontvangen van de exportquoten van de oorspronkelijke zes lidstaten van de Europese Unie in 1960, 1980 en 1994.

Ter beantwoording van deze vraag zij verwezen naar grafiek 2 in de bijlage bij deze nota. Voor Duitsland hebben de cijfers betrekking op West-Duitsland, dus zonder de nieuwe Länder. Exportquote is gedefinieerd als de export van goederen en diensten in lopende prijzen als deel van het BNP.

Om een indruk te krijgen van de vraag in hoeverre solidariteitsafwegingen een rol spelen in de toename van de intra-Europese financiële overdrachten wensten de leden van de VVD-fractie een antwoord op de volgende vragen. Welke solidariteitsband wordt geacht van groter belang te zijn: die tussen «rijk» en «arm» in de Europese Unie of die tussen de geïndustrialiseerde wereld en de ontwikkelingslanden? Hoe verhoudt het gemiddelde Bruto Binnenlands Produkt-per-capita van de niet-Cohesielanden zich ten opzichte van het gemiddelde BBP-per-capita van de Cohesielanden (1994)? Hoe verhoudt het BBP-per-capita van de niet-Cohesielanden zich tot het gemiddelde BBP-per-capita van ODA-ontwikkelingslanden? Kan een vergelijking worden gemaakt tussen de omvang van de officiële ODA-ontwikkelingshulp van de EU-lidstaten in 1994 en de totale omvang van de Structuur- en Cohesiefondsen? Welke niet-Cohesielanden houden zich aan de ODA-norm van 0,7% BNP? Wat is het gemiddelde percentage ODA-hulp van de niet-Cohesielanden (1994)? Welke Cohesielanden houden zich aan die norm? Wat is hun gemiddelde percentage ODA-hulp? Kunnen in een tabel rangschikkingen van de EU-lidstaten in 1994 worden gemaakt naar bruto en netto-positie in de EU, ODA-hulpverlening en per-capita BBP?

De solidariteitsband tussen «rijk» en «arm» in de Europese Unie en de solidariteitsband tussen de geïndustrialiseerde wereld en de ontwikkelingslanden zijn twee vraagstukken van verschillende aard. De Structuurfondsen vloeien niet voort uit pure solidariteitsoverwegingen, maar hebben, zoals in deze nota aangegeven, zowel hun eigen doelstellingen als een specifieke context van onderhandelingen.

Wat betreft de volgende antwoorden zijn alle cijfers gebaseerd op gegevens 1993 en op basis van het Bruto Nationaal Produkt.

Het gemiddelde BNP-per-capita van de niet-Cohesielanden, van de Cohesielanden en de ODA-ontwikkelingslanden bedroeg respectievelijk \$ 17 304, \$ 10 902 en \$ 1066. Dit betekent een verhouding van 16 : 10 : 1.

De officiële ODA-ontwikkelingshulp van de EU-lidstaten in 1993 bedroeg afgerond \$ 27 miljard, waarvan ongeveer \$ 21 miljard aan schenkingen en \$ 6 miljard aan netto kredietverstrekking. De totale omvang van de Structuur- en Cohesiemiddelen bedroeg in dat jaar afgerond \$ 26 miljard. De netto kredietverlening van de Europese Investerings Bank beliep ongeveer \$ 10 miljard.

Van de niet-Cohesielanden houden Denemarken, Zweden en Nederland zich aan de ODA-norm van 0,7% BNP. Het gemiddelde percentage ODA-hulp van de niet-Cohesielanden bedroeg 0,46% BNP. Het gemiddelde percentage ODA-hulp van de Cohesielanden (met uitzondering van Griekenland) bedraagt 0,22% BNP. Van deze lidstaten houdt geen enkele zich aan de norm van 0,7% BNP. Wat betreft het antwoord op de laatste vraag zij verwezen naar onderstaande tabel.

Tabel 1

	ODA-hulp in % BNP	BNP-per- capita in ecu's	bruto- positie in % BNP	netto-positie in % BNP
Denemarken	1,03	21 533	1	0,34
Zweden	0,98	19 498	n.v.t.	n.v.t.
Nederland	0,82	16 785	1,5	-0,52
Frankrijk	0,63	18 798	1	-0,09
Finland	0,45	15 335	n.v.t.	n.v.t.
België	0,39	17 460	1,4	0,03
Duitsland	0,37	19 365	1,2	-0,75
Luxemburg	0,35	28 282	1,5	1,72
Italië	0,31	17 924	0,9	-0,15
VK	0,31	15 727	0,8	-0,34
Oostenrijk	0,30	21 220	n.v.t.	n.v.t.
Portugal	0,29	7 825	1,2	3,43
Spanje	0,25	12 723	1	0,62
Ierland	0,20	9740	1,6	6,9
Griekenland		6487	1,5	6,12

Cijfers 1993

Institutioneel

De leden van de VVD-fractie vroegen om een uiteenzetting van de verdeling van de begrotingsbevoegdheden en de bijbehorende procedures tussen de Raad, het Europees Parlement, de Commissie en de nationale parlementen en regeringen. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering het aanvaardbaar acht dat de afspraken met meerjarige financiële consequenties met zich meebrengen dat de begrotingsbevoegdheid van het Europees Parlement wordt uitgehouden.

De basis voor de meerjarige financiering van de Gemeenschappen wordt gevormd door het eigen-middelenbesluit. Het daarin vastgelegde plafond van de eigen middelen vormt, gegeven de in het verdrag vastgelegde eis van een sluitende begroting (artikel 199), tevens de uiterste grens van de EG-uitgaven. Het eigen-middelenbesluit wordt conform artikel 201 van het EG-verdrag door de Raad vastgesteld en dient vervolgens, na het doorlopen van de daartoe nationaal vereiste procedure, door de lidstaten te worden aangenomen. De nationale regeringen en de nationale parlementen staan derhalve aan de basis van het financieringssysteem van de Gemeenschappen.

Binnen het kader van het eigen-middelenplafond wordt wat betreft de uitgaven een meerjarige financiële planning vastgelegd in de Financiële Perspectieven. Deze worden in een gemeenschappelijk akkoord door de Raad, het Europees Parlement en de Commissie vastgesteld, waarbij de Raad met unanimiteit dient te besluiten. Een herziening van de Financiële Perspectieven is niet mogelijk zonder instemming van deze drie instellingen. Het Europees Parlement dient daarbij te besluiten met meerderheid van de stemmen van zijn leden en van drie vijfde van het aantal uitgebrachte stemmen. De Raad besluit ofwel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, ofwel met unanimiteit, afhankelijk van de omvang van de herziening.

De jaarlijkse begrotingsprocedure, waarop artikel 203 van het EG-verdrag van toepassing is, vindt plaats binnen de marges die zijn gesteld door de Financiële Perspectieven. Het voorstel voor de begroting, het zogenaamde voorontwerp van begroting, wordt ingediend door de Commissie. De besluitvorming over de begroting vindt plaats door het Europees Parlement en de Raad. Het Europees Parlement is bevoegd de zogenoemde niet-verplichte uitgaven vast te stellen, de Raad besluit over de verplichte uitgaven (deze omvatten in hoofdzaak de landbouw-uitgaven). Beide instellingen zijn daarbij gebonden door de bepalingen van het Interinstitutioneel Akkoord inzake de begrotingsdiscipline (*PbEG*)

1993, C 331/1) en door de financiële kaders bepaald door de Financiële Perspectieven. Bovendien dienen de Raad en het Europees Parlement, conform artikel 203, tiende lid, van het verdrag, het eigen-middelenplafond en het evenwicht op de begroting te respecteren. Het plafond van de eigen middelen vormt daarbij het absolute maximum. Artikel 8 van het Interinstitutioneel Akkoord bepaalt, dat indien het totaal van de Financiële Perspectieven niet gefinancierd kan worden binnen het eigen-middelenplafond, de Financiële Perspectieven neerwaarts dienen te worden bijgesteld.

De vaststelling van de uitgaven vindt in twee lezingen in zowel de Raad als het Europees Parlement plaats. De Raad stelt op basis van het voorontwerp van de begroting in eerste lezing de ontwerpbegroting vast. Het Europees Parlement kan ten aanzien hiervan amendementen indienen op de niet-verplichte uitgaven (met meerderheid van de stemmen van zijn leden) en wijzigingsvoorstellen voor de verplichte uitgaven (met meerderheid van de uitgebrachte stemmen).

De Raad besluit vervolgens in tweede lezing definitief over de verplichte uitgaven met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De Raad kan daarbij de wijzigingsvoorstellen die niet leiden tot een stijging van het totale bedrag van de uitgaven met gekwalificeerde meerderheid van stemmen afwijzen. Voorstellen die leiden tot een stijging van de uitgaven dienen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aanvaard te worden. De Raad kan de amendementen wijzigen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Het Europees Parlement besluit in tweede lezing over de niet-verplichte uitgaven. De definitieve vaststelling van de begroting vindt plaats door de President van het Europees Parlement. Het Europees Parlement kan evenwel besluiten met meerderheid van de stemmen van zijn leden en met twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen de ontwerp-begroting te verwerpen en verzoeken dat een nieuw ontwerp wordt voorgelegd.

Om het goede verloop van de begrotingsprocedure te bevorderen hebben de Raad, het Europees Parlement en de Commissie een aantal aanvullende afspraken gemaakt. Zo is in een bijlage bij het Interinstitutioneel Akkoord vastgelegd dat, voordat de Commissie een besluit neemt ten aanzien van het voorontwerp van de begroting, een triloog bijeen wordt geroepen om de mogelijke prioriteiten voor de begroting van het komende begrotingsjaar te bespreken. Tevens wordt in deze bijlage voorzien in de instelling van een ad-hoc overlegprocedure over de verplichte uitgaven. Deze procedure dient de instellingen de gelegenheid te geven voor de vaststelling van de ontwerpbegroting een akkoord te bereiken over de zogenaamde classificatie van de verplichte uitgaven.

Wat betreft de vraag van de leden van de PvdA over het toenemende aantal afspraken met meerjarige financiële gevolgen en de consequenties daarvan voor de begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement moge dienen, dat deze afspraken geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van het Europees Parlement de niet-verplichte uitgaven in de begroting naar eigen inzicht en prioriteiten vast te stellen. Er zij op gewezen dat op een aantal beleidsterreinen ten aanzien waarvan meerjarige programma's worden vastgesteld de zogenaamde co-decisieprocedure van toepassing is. Dit betekent dat het Europees Parlement nauw bij de besluitvorming is betrokken, ook wat betreft de financiële implicaties van de besluiten. De Raad en het Europees Parlement stellen namelijk in samenspraak een indicatief bedrag vast (een zogenaamd «noodzakelijk geacht bedrag») voor de looptijd van het desbetreffende programma waaraan zowel de Raad als het Europees Parlement is gebonden. Er moge wel op gewezen worden, dat het aangaan van meerjarige afspraken het te meer noodzakelijk maakt dat binnen de uitgaven-categorieën van de begroting, zoals

het interne beleid en het externe beleid van de Unie, marges worden gehandhaafd teneinde de benodigde flexibiliteit in de begroting te behouden.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie een vergelijking te maken met de verdeling van de budgettaire verantwoordelijkheden tussen Rijk en lokale overheden in Nederland.

De invloed van het Rijk op de financiën van de lagere overheden is niet wel te vergelijken met de relatie tussen de lidstaten en de Europese Unie. In Nederland stellen de lokale overheden hun eigen begroting vast. Vervolgens wordt deze onder het regime van, in beginsel, repressief toezicht naar de provincie gestuurd.

De algemene dienst van de gemeentebegroting (lopende uitgaven) moet in meerjarig perspectief (3 jaar) sluitend zijn. Dat wil zeggen dat een tekort alleen toegestaan is als uit het meerjarenbeeld blijkt dat de begroting op termijn wel sluitend is. Is dat niet zo, dan komt de gemeente onder preventief toezicht van de provincie te staan.

Onder voorwaarde van het voorgaande zijn het niveau en de richting van de uitgaven vrij, voorzover ze worden gedaan uit de algemene middelen (belastingen en algemene uitkering uit het Gemeentefonds). Overige heffingen (bijvoorbeeld de reinigingsrechten) dienen ter dekking van de daarvoor gemaakte kosten. Deze heffingen mogen het kostendekkende niveau niet te boven gaan. Specifieke uitkeringen, qua omvang de meest omvangrijke inkomstenbron voor gemeenten, zijn doelgebonden. Gemeenten zijn dus verplicht de hieruit voortvloeiende middelen te besteden aan de doelen die in de desbetreffende regelingen zijn aangegeven.

Het niveau van de gemeentelijke uitgaven wordt mede bepaald door de volgende factoren.

1. De omvang van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (de ontwikkeling daarvan is rechtstreeks gekoppeld aan die van de netto gecorrigeerde Rijksuitgaven). De Gemeentefonds-begroting wordt vastgesteld door het parlement en bedraagt ongeveer 30% van de inkomsten van gemeenten en provincies.

2. De omvang van de specifieke uitkeringen (jaarlijks bij begrotingsvoorbereiding door de begrotingswetgever vast te stellen). Deze uitkeringen zijn onderdeel van de departementale hoofdstukken van de Rijksbegroting en bedragen ongeveer 55% van de uitgaven van de lagere overheden.

Het toezicht op de gemeentebegrotingen berust bij de provincie, niet bij het Rijk. Alleen indien een gemeente in het kader van artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 een aanvullende bijdrage heeft aangevraagd of verkregen, ontstaat er, aanvullend op het provinciaal toezicht, een directe toezichtstaak van het Rijk. Elke maatregel die tot een uitgavenstijging of inkomstendaling kan leiden, behoeft dan goedkeuring vooraf van de Gemeentefondsbeheerders.

3. Onderhandelingen en resultaat Edinburgh

Onderhandelingsinzet en onderhandelingsresultaat

De leden van een aantal fracties (CDA, D66, VVD, PvdA en RPF) vroegen aan te geven waarom de stijging van het eigen-middelenplafond een goed compromis is tussen de budgettaire situatie in de lidstaten en de behoefte van de Gemeenschappen.

Zoals reeds in de memorie van toelichting aangegeven (pagina 3) behelsden de oorspronkelijke Commissie-plannen, welke een beeld gaven van de door de Commissie ervaren behoefte van de Gemeenschappen, voor een kortere periode een aanzienlijk grotere stijging van het eigen-

middelenplafond (1,37% in 1997). Ook het Europees Parlement en diverse lidstaten waren van mening dat de behoefte van de Gemeenschappen een dergelijke stijging rechtvaardigde. Andere lidstaten, waaronder Nederland, wezen op de budgettaire ontwikkelingen in nationale begrotingen, waar op diverse beleidsterreinen aanzienlijke bezuinigingsinspanningen werden en worden gepleegd. Voor deze lidstaten was herschikking en evaluatie van reeds bestaande middelen het vertrekpunt. De uiteindelijke uitkomst ademt een compromis tussen de twee benaderingen, waarvan de regering oordeelt dat het als een goed compromis kan worden gekwalificeerd, mede in beschouwing genomen dat het een akkoord voor 7 jaar betreft, dat het bestaande eigen-middelenplafond van 1,20% nog enkele jaren intact bleef en daarna in tegenstelling tot de oorspronkelijke voorstellen slechts een bescheiden stijging vertoont. Bovendien dient te worden bedacht dat het eigen-middelenplafond nadrukkelijk een maximum en geen streefcijfer vormt. Naarmate de budgettaire situatie in de Gemeenschappen en de behoeften van de lidstaten dit toelaten zal, mede in verband met de eerder gememoreerde nationale inspanningen tot uitgavenrestrictie, de EG-begroting lager kunnen worden vastgesteld.

De leden van de RPF-fractie stelden dat de beoordeling van het onderhandelingsresultaat bemoeilijkt wordt doordat de onderhandelingsinzet van ons land op sommige punten meer richtinggevend dan concreet toetsbaar zou zijn.

In de memorie van toelichting is getracht aan te geven (pagina's 6 en 7) op welke wijze de resultaten zich verhouden tot de oorspronkelijke onderhandelingsinzet. Deze vergelijking is niet primair als kwantitatief technische exercitie ter hand genomen, doch nadrukkelijk is ook de in Nederlandse optiek beoogde richting van de beleidsontwikkeling meegewogen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen nog eens in te gaan op de redenen om met het compromis akkoord te gaan.

In de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat de context van de onderhandelingen mede bepalend is geweest voor de instemming met het uiteindelijke compromis. De politieke onrust die tijdens de nationale goedkeuringsprocedures voorafgaande aan de inwerkingtreding van het Unieverdrag was ontstaan, legde een grote druk op de Europese Raad van Edinburgh om snel tot besluitvorming te komen. Daarnaast had de Europese Raad van Lissabon als voorwaarde gesteld dat de toetredingsonderhandelingen met de Scandinavische landen en Oostenrijk pas van start konden gaan na overeenstemming over het pakket Delors II. Dit heeft de druk op de onderhandelingen aanzienlijk vergroot. Ook het feit dat het compromis zelf, zeker in verhouding tot de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie, in aanzienlijke mate een aantal belangrijke elementen van de Nederlandse uitgangspunten weerspiegelde, heeft hierbij een rol gespeeld.

De door de leden van de fractie van de VVD als bevreemdend ervaren «per saldo tevredenheid» dient dan ook voornamelijk in deze context te worden gezien. Dit laat onverlet, in lijn met wat de leden van de VVD-fractie opmerkten, dat de beoordeling van de algemene beleidskaders, en van de concentratie van de uitgaven op de landbouw en de Structuurfondsen in het bijzonder, ook in de memorie van toelichting als niet evenwichtig en niet conform de Nederlandse inzet wordt betiteld. De al voor Edinburgh gevoelde noodzaak deze uitgaven te hervormen heeft inderdaad in de onderhandelingen en de daaruit voortvloeiende akkoorden onvoldoende vruchten afgeworpen. Een uitbreiding van de Unie met de landen van Midden- en Oost-Europa in de toekomst versterkt de noodzaak te komen tot beleidshervormingen.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie de regering nader in te gaan op de concessies aan Spanje op het gebied van de Structuurfondsen. Ook vroegen zij of er in dit laatste stadium van de onderhandelingen intensieve communicatie was tussen de minister-president en de Minister van Financiën.

Zoals de memorie van toelichting reeds aangeeft bleek het slechts mogelijk een akkoord te bereiken, waarbij het totaal aan uitgaven gedurende enkele jaren binnen het bestaande eigen-middelenplafond van 1,20% zou blijven om daarna geleidelijk toe te nemen tot een maximum van 1,27%, indien binnen dit kader in belangrijke mate tegemoet gekomen zou worden aan de wensen van de Cohesielanden. Dit heeft echter nadrukkelijk scherpe en langdurige onderhandelingen gevergd. Hierbij zij opgemerkt dat, gegeven de constellatie van de Europese Raad, waarbij de regeringsleiders en het Franse staatshoofd en de Ministers van Buitenlandse Zaken aan de onderhandelingstafel zitten, er doorlopende communicatie heeft plaatsgevonden over de ontwikkelingen. Op de vraag hoe de oorspronkelijke commissie-voorstellen voor het Cohesiefonds en de Structuurfondsen zich verhouden tot de resultaten zij verwezen naar onderstaande, in ecu gestelde tabel. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een belangrijk verschil is gelegen in de jaren waarop het akkoord van toepassing is (5 versus 7 jaar).

Tabel 2

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Structuurfondsen							
Commissievoorstel	19 770	20 990	22 930	24 870	26 800	–	–
resultaat Edinburgh	19 777	20 135	21 480	22 470	24 026	25 690	27 400
Cohesiefonds							
Commissievoorstel	1500	1750	2000	2250	2500	–	–
resultaat Edinburgh	1500	1750	2000	2250	2500	2550	2600

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de rol van de berekeningen van de Nederlandse netto-positie gedurende het onderhandelingsproces.

In de aanloop naar Edinburgh heeft de ontwikkeling van de netto-positie wel degelijk een rol gespeeld. Op dat moment was bekend dat de netto-positie van Nederland aan het verslechteren was – van netto-ontvanger naar netto-betaler – doch was slechts de realisatie over 1991 (ca. 1 miljard gulden negatief) bekend. Voor de toekomst bestond wel het inzicht dat de netto-positie nog verder zou verslechteren, maar de mate waarin dit zou geschieden was met onzekerheden omgeven. Eerst nadat er in de loop van 1993 en later steeds meer duidelijkheid ontstond over de uitwerking van de MacSharry-hervormingen, en nadat de structuurfonds-onderhandelingen in 1993 waren afgerond kon de ontwikkeling van de netto-positie met toenemende zekerheid worden voorspeld. De regering heeft, mede vanuit de destijds bestaande inzichten in de netto-positie, zich in de onderhandelingen voor en tijdens Edinburgh vooral gericht op het zoveel mogelijk beperken van additionele afdrachten. Het is vanuit dit licht, een toename van het eigen-middelenplafond met 0,04%-punt in 1997 en met 0,07%-punt in 1999, dat de toenmalige Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken ook kon spreken van relatief beperkte gevolgen voor Nederland van ca. 500 miljoen gulden in 1999. Dit moet dan gerelateerd worden aan de oorspronkelijke Commissie-voorstellen, welke een aanzienlijk grotere stijging vertoonden (0,17%-punt in 1997).

De regering heeft vervolgens, nadat de kaders van Edinburgh waren overeengekomen, gepoogd om bij de onderhandelingen over de Structuurfondsen een zo evenredig mogelijk aandeel voor Nederland te verkrijgen. Overigens speelde hierbij niet alleen de ontwikkeling van de

netto-positie als zodanig een rol, maar ook de volstrekt onevenwichtige behandeling van Nederland op het Structuurfondsendossier zelf in vergelijking met de andere rijkere lidstaten. Dit was voor de regering reden om, ten tijde van de onderhandelingen over de verdeling van de Structuurfondsen, over dit laatste een memorandum te verspreiden.

In aansluiting op de vragen over de invloed van de berekeningen over de netto-positie gedurende het onderhandelingsproces in Edinburgh, vroegen de leden van de fractie van de VVD welke bewindslieden verantwoordelijk waren voor de beleidscoördinatie tijdens en in de aanloop naar Edinburgh en of hieruit lessen vallen te trekken voor de toekomst. Voorts vroegen zij of de regering niet te passief is geweest en dat een aantal lidstaten die wel bereid waren grote moeilijkheden te veroorzaken er goed uitsprongen.

Tijdens het onderhandelingsproces in Edinburgh zelf was de toenmalige minister-president verantwoordelijk voor de beleidscoördinatie. In de aanloop naar Edinburgh lag de coördinerende verantwoordelijkheid bij de Minister van Buitenlandse Zaken. De Minister van Financiën is in alle fasen van het onderhandelingsproces nauw betrokken geweest bij de standpuntbepaling en de coördinatie is destijds goed verlopen. Zoals reeds eerder werd aangegeven, heeft er voortdurend overleg tussen de betrokken bewindslieden tijdens de onderhandelingen in Edinburgh plaatsgevonden.

Voor en tijdens Edinburgh is geenszins passief geopereerd, zoals de leden van de VVD-fractie lijken te suggereren. De constatering dat enkele lidstaten, die bereid bleken om onverkort en ongeacht de consequenties vast te houden aan specifieke wensen, door deze pressie aanzienlijke financiële voordelen hebben behaald, is juist.

Goedkeuring en inwerkingtreding

De leden van de fracties van het CDA, D66, de PvdA en GPV vroegen naar de wijze waarop naar opvatting van de regering invulling gegeven zal worden aan de gewijzigde en aanvullende begroting die de EG-begroting voor 1995 dient te rectificeren naar aanleiding van het nieuwe eigen-middelenbesluit, zodra dit in werking zal zijn getreden. Tevens vroegen de leden van de fracties van het CDA, D66 en de PvdA op welke wijze de additionele financiële ruimte onder het eigen-middelenplafond, die na inwerkingtreding van het nieuwe besluit ontstaat, benut zal worden en wat de eventuele gevolgen zijn van late aanneming voor de Nederlandse afdrachten en voor de lopende EG-begroting.

De Commissie zal na inwerkingtreding van het nieuwe eigen-middelenbesluit een voorontwerp voor een gewijzigde en aanvullende begroting indienen, teneinde de afdrachten van de lidstaten in overeenstemming te brengen met de nieuwe structuur van de eigen middelen, zoals deze is vastgelegd in het nieuwe besluit. De gewijzigde en aanvullende begroting zal derhalve dienen ter regularisering van de inkomstenzijde van de begroting voor 1995. Indien het nieuwe eigen-middelenbesluit niet voor het einde van 1995 in werking treedt, kan regularisering van de afdrachten voor 1995 niet via een gewijzigde en aanvullende begroting plaatsvinden.

Wat betreft de uitgaven zal het hogere eigen-middelenplafond geen aanleiding vormen om de begroting voor 1995 aan te passen. Het maximum van de uitgaven wordt namelijk bepaald door de Financiële Perspectieven die voor 1995 neerkomen op 1,195% EG-BNP. Dit betekent dat de begroting voor 1995 binnen het nu geldende eigen-middelenplafond gefinancierd wordt. De additionele ruimte onder het nieuwe eigen-middelenplafond kan alleen benut worden door middel van een herziening van de Financiële Perspectieven waaraan zowel de Raad,

de Commissie als het Europees Parlement hun goedkeuring dienen te verlenen.

Het niet in werking treden van het nieuwe besluit in 1995 zal niet leiden tot een meevaller op de Rijksbegroting. In de Voorjaarsnota 1995 zijn de Nederlandse afdrachten voor 1995 geraamd op basis van de huidige EG-begroting, die is gebaseerd op het huidige eigen-middelenbesluit. Omdat de EG-begroting voor 1995 gefinancierd kan worden binnen het nu geldende eigen-middelenplafond (de Financiële Perspectieven blijven onder dit plafond) heeft het niet aannemen dan ook geen nadelige gevolgen voor de lopende EG-begroting. Mocht het besluit wel in werking treden in 1995, dan zal dit leiden tot een verschuiving in de afdrachten van het BTW-middel naar het BNP-middel conform de nieuwe structuur van de eigen middelen. Deze verschuiving zou voor Nederland een klein voordeel opleveren van ca. 23 miljoen gulden.

Meerdere fracties vroegen waarom Nederland naar alle waarschijnlijkheid de laatste lidstaat is die het eigen-middelenbesluit aanneemt. In verband hiermee stelden de leden van de fractie van D66 de vraag welke lidstaten het nieuwe besluit inmiddels wel hebben aangenomen en wat de verwachtingen omtrent de aanneming door de overige lidstaten zijn. Ook stelden deze leden de vraag of de regering het om onderhandelings-technische redenen verantwoord acht om aanneming van het besluit langer dan noodzakelijk uit te stellen. Voorts stelden meerdere fracties de vraag of het juist is, dat bij eventueel niet-aannemen opnieuw onderhandeld zal moeten worden. Tot slot stelden de leden van de RPF-fractie de vraag wat de gevolgen zijn voor het nieuwe besluit indien de Europese Unie wordt uitgebreid.

Wat betreft de stand van zaken met betrekking tot de nationale procedures vereist voor aanneming van het besluit dient het volgende. Tot nu toe hebben tien lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) het besluit aangenomen. In de overige lidstaten is de goedkeuringsprocedure nog gaande. Van deze landen zal met name in Italië de goedkeuringsprocedure naar verwachting nog lange tijd duren.

Mocht het nieuwe eigen-middelenbesluit, vanwege het niet-aannemen ervan door een der lidstaten, niet in werking treden, dan zal nader beraad over de dan ontstane situatie noodzakelijk zijn. Heronderhandelingen zouden in een dergelijk geval niet kunnen worden uitgesloten. De regering gaat ervan uit dat de Staten-Generaal hun goedkeuring aan het besluit zal hechten en vertrouwt erop dat aanneming door alle lidstaten plaats zal vinden en dat het nieuwe besluit derhalve in werking zal treden.

Het nieuwe eigen-middelenbesluit vormt de basis voor de financiering van de Europese Unie voor de jaren 1995 tot en met 1999. Een eventuele uitbreiding van de Unie voor 1999 heeft geen gevolgen voor het eigen-middelenbesluit zelf dat na inwerkingtreding tot het «acquis communautaire» zal gaan behoren. De toetreding van de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa op termijn heeft natuurlijk wel gevolgen voor de financiële huishouding van de EU. Omdat deze landen een relatief klein bruto nationaal produkt hebben in vergelijking met het EU-gemiddelde zullen de eigen middelen in het geval van toetreding bij een ongewijzigd eigen-middelenbesluit nauwelijks toenemen. Deze geringe extra inkomsten zullen niet opwegen tegen de additionele uitgaven die, bij ongewijzigd beleid, ten behoeve van deze landen zullen moeten worden verricht. In dit verband moge voor een verdere toelichting op deze problematiek verwezen worden naar de nota «Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten» (zie: kamerstukken II, 1994/95, 23 987, nr. 1 en 2).

Interinstitutioneel Akkoord

De leden van meerdere fracties vroegen naar de status van het Interinstitutioneel Akkoord (IIA); met name informeren zij naar de gevolgen indien een der betrokken instellingen zich niet langer wenst te houden aan het Akkoord. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of het theoretisch mogelijk is dat het Europees Parlement besluit tot een verhoging van de niet-verplichte uitgaven boven de financiële perspectieven, maar binnen het eigen-middelenplafond. In aansluiting daarop vroegen de leden van de GPV-fractie of het IIA bepaalde regels over de vaststelling van de begroting heeft opgeschort; zij doelen daarmee op artikel 203, negende lid, van het verdrag.

Het IIA kan worden gezien als een soort «herenakkoord»; het is de meerjarige uitwerking van de bepalingen omtrent de begrotingsprocedure. Het IIA is niet rechtstreeks gebaseerd op het verdrag en de verbindendheid ervan is niet nader gedefinieerd. Het Europese Hof van Justitie heeft over deze verbindendheid evenmin ooit uitspraak gedaan. Indien een der partijen het IIA eenzijdig opzegt of de regels van het IIA schendt zullen de in het verdrag vastgelegde bepalingen gewoon van toepassing zijn.

Theoretisch is het denkbaar dat het Europees Parlement besluit tot een verhoging van de niet-verplichte uitgaven boven de Financiële Perspectieven. Het Europees Parlement zou daarmee eenzijdig de regels van het Interinstitutioneel Akkoord schenden. In dat geval zal artikel 203, negende lid, vijfde alinea, van het EG-verdrag gewoon van toepassing zijn. In dit artikel is bepaald dat elk jaar in de begrotingsprocedure een maximumpercentage wordt vastgelegd, waarmee de niet-verplichte uitgaven mogen stijgen ten opzichte van de niet-verplichte uitgaven van het lopende begrotingsjaar. Dit maximale stijgingspercentage (msp) wordt onder andere berekend aan de hand van gegevens over de groei van het bruto nationaal produkt. De groei van de uitgaven die is verdisconteerd in de Financiële Perspectieven is hoger dan de groei die uit de berekening van het msp zou voortvloeien. Het Europees Parlement heeft er dan ook geen belang bij om zich niet aan het IIA te houden. Er zij daarbij op gewezen, ook in antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie, dat het IIA verwijst naar artikel 203, negende lid, van het verdrag. In artikel 17 van het IIA staat verwoord dat de Raad en het Europees Parlement de msp's van de niet-verplichte uitgaven, die voortvloeien uit de begrotingen die zijn vastgesteld binnen de kaders van de Financiële Perspectieven (die door Raad met unanimititeit zijn vastgesteld), aanvaarden.

De leden van de fracties van het CDA en D66 vroegen wat de betekenis is van artikel 24 van het IIA, waarin staat bepaald dat de instellingen de bepalingen van het akkoord bevestigen of wijzigen ter gelegenheid van de Inter-Gouvernementele Conferentie (IGC) die in 1996 een aanvang zal nemen. Betreft dit alleen de tekst van het IIA of ook de in de bijlage van het IIA opgenomen Financiële Perspectieven?

De lidstaten hebben ten tijde van de totstandkoming van het IIA afgesproken (en laten vastleggen in de Raadsnotulen welke de interpretatie van de Raad weergeven) de reikwijdte van dit artikel te beperken tot de tekst van het IIA zelf en niet van toepassing te laten zijn op de Financiële Perspectieven die in de bijlage zijn opgenomen. Hieruit vloeit voort dat de meerjarenafspraken, zoals die in de Financiële Perspectieven zijn neergelegd, niet ter discussie zullen staan.

Voorts vroegen de leden van de fracties van het CDA en D66 hoe de meerderheidsregels van artikel 25 van het IIA, dat betrekking heeft op het ontbreken van een nieuw Akkoord na 1999, en de meerderheidsregels ten aanzien van een herziening van de Financiële Perspectieven (artikel 12 van het IIA) met elkaar zijn te rijmen.

Artikel 25 van het IIA heeft uitsluitend betrekking op het eventueel ontbreken van een nieuw IIA na 1999, het einde van de looptijd van de huidige Financiële Perspectieven en het akkoord (1993–1999). In dat geval worden de Financiële Perspectieven aangepast op basis van de gemiddelde groei in de voorafgaande periode, tenzij de Raad of het Europees Parlement zich hier tegen verzet. Wat betreft de Raad is vastgelegd in het IIA dat deze een verlenging met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan tegenhouden. De lidstaten zijn echter overeengekomen dat er in de praktijk een gekwalificeerde meerderheid voor verlenging dient te bestaan; zo niet, dan zal automatisch worden geconstateerd dat er een gekwalificeerde meerderheid tegen is.

Artikel 12 van het IIA heeft uitsluitend betrekking op een herziening van de Financiële Perspectieven gedurende de looptijd ervan. Dit artikel heeft derhalve betrekking op een geheel andere situatie.

De leden van de fracties van het CDA, D66 en het GPV vroegen of de regering haar vetorecht zal gebruiken, indien een substantiële verhoging van de Financiële Perspectieven wordt voorgesteld. De leden van de fractie van de SGP vroegen naar de voornemens van de regering, indien er door economische groei ruimte ontstaat onder het eigen-middelenplafond.

In de eerder genoemde brief van de Minister van Financiën van 14 februari jl. was reeds aangegeven dat de regering zich bij voorstellen om de Financiële Perspectieven te verhogen terughoudend zal opstellen en het budgettaire aspect, namelijk dat de Nederlandse afdrachten dan zullen stijgen, zwaar zal laten wegen. Daarnaast is iedere verhoging van de Financiële Perspectieven een inbreuk op de tot nu toe betrachtte begrotingsdiscipline. Tevens is in de brief aangegeven dat de regering niet voornemens is in geval van extra groei die marge te benutten voor specifieke compensatie aan Nederland, gelet op de geloofwaardigheid op langere termijn en de hogere afdrachten. In dit verband kan ook nog eens gewezen worden op de conclusies van de EcoFin Raad van 19 juni jl. (zie: kamerstukken II 1994/95, 21 501–07, nr. 141) waarin is gesteld dat de Financiële Perspectieven onder alle omstandigheden gerespecteerd dienen te worden.

Eigen middelen

De leden van de CDA-fractie verzochten een bevestiging dat de invoering van het vierde eigen middel geen terugkeer vormt naar de situatie van nationale bijdragen en in deze context zou geen sprake zijn van bijdragen uit nationale begrotingen. Volgens deze leden kunnen de eigen middelen beschouwd worden als voorloper van echt Europese belastingen.

Bevestigd kan worden dat de invoering van het vierde eigen middel geheel past binnen de systematiek van de eigen middelen. Het betreft middelen aan de Gemeenschappen toegekend om hun beleid uit te financieren. Dit laat onverlet dat door lidstaten wel degelijk middelen aan de Gemeenschappen worden overgedragen, over welke de lidstaten in een situatie zonder Gemeenschappen zelf zouden kunnen beschikken en waarvan mutaties gevolgen hebben voor de nationale begrotingen van lidstaten. Ook het gegeven dat het uiteindelijk de lidstaten zijn die de maximale omvang, alsmede de structuur van de eigen middelen vaststellen, maakt dat nog geenszins sprake is van financiële autonomie van de Gemeenschappen, c.q. van een rechtstreekse band tussen belastingbetalers en de Gemeenschappen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen een toelichting op de systematiek van de eigen middelen, waarbij specifiek wordt gevraagd naar de berekening van de BNP-bijdrage per land, de betekenis van de

BTW-grondslag (inclusief aftopping) en de definitieve vaststelling van de BTW-afdracht. Voorts vroegen zij of er achterstanden zijn die ingelopen moeten worden.

De bijdragen van de lidstaten op grond van het derde (BTW-) en vierde (BNP-) eigen middel geschieden door het afdragen van een voor alle lidstaten gelijk percentage van de grondslag van deze middelen. De wijze van berekening van deze grondslagen zijn uniform en zijn vastgelegd in communautaire voorschriften. Ter voorbereiding van het opstellen van het voorontwerp van de begroting raadpleegt de Commissie de lidstaten via het raadgevend comité eigen middelen over de ramingen van de grondslagen voor BTW en BNP voor het komende begrotingsjaar. In februari van het jaar t-1 stelt de Commissie de grondslagen vast die zij gebruikt voor het berekenen van de uniforme opvraagpercentages benodigd voor het financieren van de EU begroting in het jaar t. Gewoonlijk vinden geen aanpassingen van de grondslagen op grond van economische ontwikkelingen en monetaire veranderingen meer plaats, noch tijdens de voorbereidingsfase van de begroting, noch tijdens het begrotingsjaar zelf. In november van het begrotingsjaar t+1 worden, opnieuw na raadpleging van het raadgevend comité eigen middelen, de definitieve grondslagen op basis van de realisatiecijfers berekend en vergeleken met de tijdens het begrotingsjaar gehanteerde cijfers. De hieruit volgende aanpassingen achteraf van de afdrachten van de lidstaten worden in het begrotingsjaar t+2 verrekend. Omdat verrekening plaatsvindt, doen zich geen achterstanden voor.

Aftopping van de BTW-afdracht wil zeggen dat, indien de berekende BTW-grondslag van een lidstaat meer bedraagt dan een bepaald percentage van het BNP van dat land, dit lagere bedrag als BTW-grondslag zal worden aangehouden. Voor 1996 bedraagt het aftoppingspercentage voor de Cohesielanden 50% en voor de overige landen 53%. Alleen de BTW-grondslagen van toepassing op Griekenland, Ierland, Luxemburg en Portugal zullen in 1996 metterdaad worden afgetopt, aangezien de feitelijke BTW-grondslag van deze landen boven het aftoppingspercentage ligt (zie tabel 3 in de bijlage bij deze nota).

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts naar de fraudegevoeligheid van de BTW- en BNP-grondslag en de invloed van het zwarte en grijze circuit op beide.

Zoals reeds vermeld in de antwoorden op de kamervragen naar aanleiding van het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1993 in de brief van de Minister van Financiën van 3 april 1995 (zie: kamerstukken II 1994/95, 24 202, nr. 1), bevatten de statistische BNP-ramingen, waarop de afdrachten voor de EU gebaseerd zijn, een schatting van de produktie van de grijze en zwarte sector. Illegale activiteiten worden op dit moment nog niet meegenomen bij de bepaling van het statistisch BNP. Met betrekking tot de fraudegevoeligheid van beide parameters zijn geen vergelijkende onderzoeken bekend waaruit afgeleid kan worden in welke mate in de lidstaten van de Unie sprake zou zijn van onbetrouwbare cijfers voor de BNP- respectievelijk de BTW-grondslag.

De leden van diverse fracties vroegen waarom de relatieve welvaart van de lidstaten beter te meten zou zijn via de BNP-grondslag dan via de BTW-grondslag.

Hierbij speelt, zo mogen wij mededelen, het regressieve karakter van de BTW-afdrachten een rol. De BTW-grondslag geeft in principe slechts een beeld van de groei en de omvang van de consumptie in een lidstaat, maar omvat geen parameters die juist naar voren komen indien de welvaart toeneemt, zoals investeringen en besparingen. Armere lidstaten hebben dan ook in het algemeen een relatief hoge BTW-grondslag in vergelijking met hun BNP-grondslag. Om dit nadeel van de BTW-grondslag groten-deels te ondervangen is de aftopping van de BTW-grondslag ingevoerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen een toelichting op de Nederlandse wens het eigen middel op basis van de BTW-grondslag af te schaffen. Tevens vroegen zij tot welke additionele verschuiving ten bate van de Cohesielanden aanneme van het Nederlandse voorstel zou hebben geleid.

Financiering via de BNP-sleutel is voor Nederland relatief gezien slechts in geringe mate voordeliger dan financiering via de BTW-sleutel. In 1996 bedraagt het Nederlandse aandeel in de BTW-financiering 4,58%, terwijl dit percentage voor de BNP-financiering 4,55% is. Een volledig afschaffen van de BTW-afdracht zou betekenen dat Nederland in 1996 per saldo ongeveer 23 miljoen gulden minder hoeft af te dragen. De wijziging van een gering nadeel voor Nederland van 40 miljoen gulden, zoals vermeld in de memorie van toelichting, in een gering voordeel laat zich verklaren door, ten eerste, de verandering in de onderlinge verhoudingen van de grondslagen (de uiteenlopende economische groeicijfers van de lidstaten) en, ten tweede, doordat het Nederlandse BNP-aandeel in het totaal met name door de uitbreiding van de EU gedaald is. Ter vergelijking staan in tabel 4 in de bijlage bij deze nota de aandelen van de lidstaten in BTW- en BNP-grondslagen weergegeven op basis van de definitieve begroting 1994 en het voorontwerp 1996, waaruit de voor- en nadelen voor de verschillende lidstaten kunnen worden afgeleid indien uitsluitend tegen een percentage BNP zou worden afgedragen.

Volgens de definitieve begroting 1994 bedroeg het totaal te financieren bedrag via de BTW- en BNP-afdrachten 54 739 miljoen ecu (exclusief reserves en VK-compensatie). Indien de vier Cohesielanden in 1994 uitsluitend via hun BNP-aandeel, in plaats van gedeeltelijk via de BTW- en gedeeltelijk via de BNP-sleutel, afgedragen zouden hebben, dan zou dit voor hen het volgende voordeel in miljoen ecu betekend hebben:

Griekenland	61 mecu
Spanje	139 mecu
Ierland	27 mecu
Portugal	67 mecu.

De leden van de fracties van D66 en het CDA vroegen of de regering van zins is bij de volgende herziening van het eigen-middelenbesluit voorstellen in te dienen voor een andere financieringswijze. D66 vroeg ook naar de mening van de regering over een nieuw vijfde eigen middel.

De regering heeft zich tijdens de onderhandelingen sterk gemaakt voor meer financiering op basis van de BNP-sleutel. Ook in de eerder genoemde brief van de Minister van Financiën inzake de Nederlandse netto-positie ten aanzien van de EG-begroting wordt aangegeven dat de regering voorstander is van vereenvoudiging en een grotere nadruk op financiering op basis van BNP-aandelen. Ook bij toekomstige onderhandelingen zal de regering zich hiervoor opnieuw inzetten. Overigens is reeds sprake van een aanzienlijke verschuiving binnen de structuur van de eigen middelen. Waar in 1990 de traditionele middelen – landbouwheffingen en invoerrechten – ruim 25% van de inkomsten besloegen en de BTW-middelen ca. 60%, zal in 1996 de financiering al voor ca. 40% geschieden op basis van de BNP-grondslag (waarbij het aandeel van de traditionele eigen middelen afneemt tot ca. 18%).

Inzake een vijfde eigen middel zij er op gewezen dat de Commissie heeft aangegeven hiervoor geen geschikte belasting te zien. De Commissie toetste hierbij op een aantal criteria gerelateerd aan: het bijdragevermogen van lidstaten; de mogelijkheid van een geharmoniseerde grondslag; uniform tarief; de band met EG-beleid; goedkope inning; en directe zichtbaarheid voor de burger en het vermogen om substantiële inkomsten te genereren. Bij de onderhandelingen over een nieuw eigen-middelenbesluit zal de Commissie één en ander opnieuw bezien. Ondergetekenden hebben de indruk dat de invoering van een vijfde eigen

middel vooralsnog een theoretische concept zal blijven en verwachten meer van de structuurverschuiving binnen de huidige middelen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het waar is dat in sommige lidstaten (zoals Italië) nog steeds sprake is van importquota op Japanse auto's, of een overzicht kan worden gegeven van nationale uitzonderingsregels – in het bijzonder importrestricties – op het gemeenschappelijk handelsbeleid en of de douane-afdrachten van landen met uitzonderingsposities niet lager is dan bij vrijhandel het geval zou zijn.

In 1991 is er in het kader van de voltooiing van de externe dimensie van de interne markt een regeling getroffen tussen Japan en de Europese Commissie waarin Japan zijn uitvoer van auto's naar de Europese Unie reguleert. Dit arrangement in de vorm van een vrijwillige exportbeperking loopt tot en met 1999; daarna wordt deze invoer geliberaliseerd door opheffing van de kwantitatieve restricties. Wel blijft het invoertarief van 10% bestaan. De Commissie heeft in het kader van de WTO-overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen, opgenomen in bijlage 1 A bij de op 15 april 1994 te Marrakesh tot stand gekomen overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (*Trb.* 1994, 235), dat alle grijze-zone-maatregelen verbiedt, een tijdelijke uitzondering bedongen voor dit arrangement. In dit arrangement zijn marktaandeelen voor de gehele Unie gebaseerd op de marktaandeelen in de Unie in het verleden. Daarbinnen zijn invoerplafonds afgesproken voor de tot dusverre afgeschermden nationale automarkten van Frankrijk, Spanje, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. In de rest van de Unie gelden derhalve geen specifieke plafonds per lidstaat en is slechts een globaal plafond voor de gehele Unie van toepassing. Gezien de vorm en de aard van deze regeling is hierbij formeel geen sprake van importquota, maar van vrijwillige exportplafonds van Japan. Recentelijk is dit arrangement aangepast in verband met de toetreding van de drie nieuwe lidstaten (Zweden, Finland en Oostenrijk), voor deze landen gelden geen specifieke limieten doch alleen het globale EU-plafond.

De aangepaste afspraken tussen de Commissie en het Japanse ministerie van handel en industrie op 30–31 maart jl., houden onder meer het volgende in.

- Uitgaande van totale vraag naar auto's op 15 deelmarkten in 1995 van 13 276 000 stuks (stijging van 4,3% ten opzichte van 1994) kan Japan 1 105 000 stuks naar Europese Unie uitvoeren, 1,7% meer dan in 1994. Bij volledige benutting komt dit neer op een marktaandeel van 8,3%.

- Voor de vijf beschermde markten binnen de Unie zijn de volgende specifieke nationale plafonds afgesproken: Frankrijk 89 000 stuks (10,3% meer dan in 1994), Spanje 42 900 stuks (+20,8%), Portugal 39 500 stuks (evenals in 1994), Italië 56 8000 stuks (+20,8%) en het Verenigd Koninkrijk 186 000 stuks (+0,9%).

Er mag wat betreft de vijf beschermde markten binnen de Unie van worden uitgegaan dat de tariefafdrachten op Japanse auto's tijdens de looptijd van dit arrangement lager zijn dan in een situatie zonder vrijwillige exportbeperkingen maar met een invoertarief van 10%. Het wordt niet uitgesloten dat er na afloop van deze regeling een inhaalvraag in deze landen naar Japanse auto's zal ontstaan. Dit is uiteraard afhankelijk van de vraag of de prijs/kwaliteitsverhouding tussen Japanse en Europese auto's zich in de loop der tijd wijzigt.

VK-compensatie

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vroegen enkele gegevens over de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk te geven.

De VK-compensatie bedraagt gemiddeld ca. 3 miljard ecu per jaar, waarvan Nederland ca. 6% financiert. Hiermee kost de VK-compensatie ons land jaarlijks ca. 400 miljoen gulden. Cumulatief over de periode

1994-1998 komt dit neer op ca. 2 miljard gulden. Hierbij zij opgemerkt dat in 1995, ten gevolge van incidentele factoren, de VK-compensatie ca. 1,5 miljard ecu bedraagt met een Nederlandse bijdrage van ca. 200 miljoen gulden. Indien Nederland eenzelfde korting zou hebben gehad als Duitsland heeft, zou dit jaarlijks 1/3 hebben geschied op de bijdrage aan de financiering van de VK-compensatie, ofwel een vermindering van de lasten met ca. 140 miljoen gulden per jaar (in totaal ca. 700 miljoen gulden over de periode 1994-1998).

Op verzoek van de leden van de fractie van de VVD zal ook worden ingegaan op de situatie waarin Duitsland zijn korting op de compensatie heeft bedongen.

De Britse regering heeft de problematiek van de VK-compensatie in 1979 ter discussie gebracht. Op dat moment waren er, binnen de toenmalige Gemeenschappen, twee lidstaten (het Verenigd Koninkrijk en Duitsland) die een aanzienlijke netto-betalingspositie innamen (elk ca. 2 miljard ecu). Duitsland heeft vanaf het begin duidelijk gemaakt dat het geen oplossingen voor het Verenigd Koninkrijk zou kunnen accepteren waarbij de Duitse positie pro rata verder zou verslechteren. De in de jaren 1982-1983 toegepaste ad hoc mechanismen, alsmede de tijdens de Europese Raad van Fontainebleau (juni 1984) overeengekomen VK-compensatie, houden beide rekening met de Duitse eisen; aanvankelijk droeg Duitsland slechts 50% van zijn aandeel bij aan de financiering van de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk; na de Europese Raad van Fontainebleau werd dit 66%. De argumentatie van Duitsland, dat het van een reeds grote netto-betaler moeilijk verwacht kan worden ook nog bij te dragen aan de compensatie van een andere lidstaat, wordt door de regering onderschreven. De Minister van Financiën heeft dan ook in de eerder genoemde brief van 14 februari jl. aangegeven het niet acceptabel te achten dat, waar bepaalde lidstaten compensaties voor of reducties op hun afdrachten ontvangen, deze aan andere lidstaten in vergelijkbare omstandigheden onthouden worden. Waar Nederland zich in het begin van de jaren '90 nog niet in een vergelijkbare positie als de twee grote netto-betalers (het Verenigd Koninkrijk en Duitsland) bevond, is dit inmiddels wel het geval. De regering is van mening dat uitzonderingsposities voor één of enkele lidstaten te allen tijde voorkomen dienen te worden. Mede daarom is een generiek systeem geïndiceerd, waarbij voor alle lidstaten een gelijke oplossing wordt geboden voor grote netto-betalersposities.

De leden van diverse fracties vroegen nog eens expliciet in te gaan op de onderhandelingen over de VK-compensatie en het oordeel over deze compensatie.

In tegenstelling tot de door de VVD-fractie geuite vrees is in het onderhandelingsproces wel degelijk gepoogd, zowel door Nederland als door anderen, om de VK-compensatie ter discussie te stellen. Hierbij vormde het gegeven dat de Commissie, zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting, geen voorstellen deed ter afschaffing van deze specifieke compensatie een belemmerende factor. Het feit dat het vigerende besluit de compensatie al bevatte maakte het extra moeilijk om tot wijziging of afschaffing van de VK-compensatie te komen. Tijdens de onderhandelingen over de VK-compensatie heeft het Verenigd Koninkrijk van meet af aan duidelijk gemaakt nimmer met een eindresultaat te zullen instemmen waarin de VK-compensatie zou worden verminderd. Tevens werd geïndiceerd dat, mocht dit in een hypothetisch geval wel gebeuren, een dergelijk voorstel nooit door het Britse parlement goedgekeurd zou worden. Hiermee was materieel sprake van een veto van het Verenigd Koninkrijk op dit dossier.

De regering heeft gemeend haar oordeel te moeten baseren op het totaal aan voorstellen inzake de financiële toekomst welke te Edinburgh

voorlagen, mede in het licht van de in het begin van de memorie van toelichting geschetste context. Naar haar mening was de prijs van het blokkeren op basis van het voortduren van de VK-compensatie te hoog, zowel gelet op de baten van de financiële voorstellen zoals de meerjarige zekerheid en de relatief geringe stijgingen van de uitgaven-plafonds, als op de omgevingsfactoren zoals inwerkingtreding van het verdrag van Maastricht en de start van de toetredingsonderhandelingen met de EVA-landen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering in te gaan op de stelling dat de lusten en lasten voor het Verenigd Koninkrijk gewijzigd zijn.

De redenen van de wijziging van de netto-positie van het Verenigd Koninkrijk liggen zowel aan de uitgavenzijde als aan de ontvangstenzijde van de EG-begroting. Ten gevolge van de in 1988 overeengekomen systeemverandering, waarbij het BNP-middel geleidelijk de belangrijkste financieringsbron zou worden en de BTW-grondslag werd afgetopt, werd het hoge aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de financiering van de EG gunstig beïnvloed. Aan de uitgavenzijde heeft de verschuiving van de landbouwuitgaven naar diverse andere uitgaven ook eenzelfde effect gehad. Per saldo heeft deze gewijzigde lusten/lasten verhouding ertoe geleid dat de hoogte van de VK-compensatie globaal constant is gebleven, ondanks de stijging van de omvang van de EG-begroting.

De leden van de fracties van D66, het CDA en RPF vroegen expliciet naar het oordeel van de regering over de VK-compensatie in de toekomst.

De formele mogelijkheden van de regering zijn pas gelegen in de onderhandelingen over een volgend eigen-middelenbesluit die waarschijnlijk in 1998 zullen starten. In de eerder genoemde brief van 14 februari jl. is al aangegeven dat de regering het niet acceptabel acht dat Nederland relatief de grootste netto-betaler van de EU is, terwijl het een vergelijkbare behandeling met andere grote netto-betalers wordt onthouden. In de komende jaren zal worden bezien op welke wijze gekomen kan worden tot een meer evenwichtig systeem, bijvoorbeeld door het hierboven reeds genoemde generiek systeem van netto-begrenzers.

Financiële Perspectieven

In antwoord op vragen van de leden van de VVD- en D66-fractie over de ruimte onder het eigen-middelenplafond, de relatie tussen de Financiële Perspectieven en het eigen-middelenplafond en de verwachtingen tot en met 1999 diene het volgende.

In het zojuist door de Commissie ingediende voorontwerp van begroting voor 1996 bedragen de betalingskredieten in 1996 1,197% van het EU-BNP. Voor de verwachtingen tot en met 1999, moge verwezen worden naar tabel 5 in de bijlage bij deze nota.

De leden van de fracties van het CDA en D66, daarin bijgevallen door de leden van de fracties van de VVD en de PvdA, vroegen naar de actualiteit van de oorspronkelijke groeiraming van het EU-BNP van 2,5% en de budgettaire gevolgen van een eventuele afwijking van dit cijfer voor zowel de EU-begroting als de Nederlandse begroting.

De Financiële Perspectieven voor de EU-uitgaven werden in Edinburgh vastgesteld in absolute bedragen, waarbij onder meer rekening is gehouden met een structurele reële groei van het EU-BNP van 2,5%. De financiering van de Financiële Perspectieven dient uiteraard binnen het geldende eigen-middelenplafond plaats te vinden. De groei van het EU-BNP heeft directe invloed op de hoogte van het eigen-middelenplafond; op de aanpassing van het totaalbedrag van de

Financiële Perspectieven heeft deze groei slechts een beperkt effect. De begroting wordt vastgesteld op basis van de Financiële Perspectieven, dus de groei leidt in beginsel niet tot aanpassing van de begroting. Alleen de hoogte van het landbouwrichtsnoer, waarvoor reeds rekening is gehouden met 2,5% BNP-groei, wordt jaarlijks aangepast met 74% van de reële groei van het EU-BNP; indien de BNP-groei afwijkt van de veronderstelde 2,5% vindt hiervoor een technische correctie plaats. De overige categorieën worden alleen technisch aangepast op grond van de EU-inflatie. Een meevallende c.q. tegenvallende reële groei van het EU-BNP van 0,5%-punt per jaar leidt, via de aanpassing van het landbouwrichtsnoer tot een mutatie van de Financiële Perspectieven met ca. 146 miljoen ecu. Voor de Nederlandse afdracht zou dit een toename of een daling met ca. 15 miljoen gulden betekenen indien het landbouwrichtsnoer volledig in de begroting wordt opgevuld.

Naast het globale reële groeicijfer (2,5%), waarmee rekening is gehouden bij het opstellen van de Financiële Perspectieven, geeft de Commissie slechts een raming van de BNP-groei voor het komende jaar bij de presentatie van het voorontwerp van begroting. Overigens is de genoemde 2,5% een gemiddelde voor een lange reeks van jaren (1993–1999), waarbij zich van jaar tot jaar duidelijke verschillen kunnen voordoen, zoals hierboven aangegeven. Het gemiddelde voor de jaren 1993 tot en met 1996 bedraagt naar verwachting 2,1%.

In de Voorjaarsnota 1995 zijn de meerjarige ramingen van de Nederlandse afdrachten gebaseerd op de maxima van de Financiële Perspectieven en niet meer op het maximum van het eigen-middelenplafond. Deze wijziging komt voort uit het feit dat de Financiële Perspectieven nu naar verwachting (ruim) onder het nieuwe eigen-middelenplafond zullen blijven, waar in voorgaande jaren de Financiële Perspectieven vrijwel op het niveau van het eigen-middelenplafond lagen. Dit verschil wordt verklaard door de (sterkere) groei van het EU-BNP. Deze – reële – groei bedroeg in 1993, 1994, 1995 respectievelijk min 0,4%, plus 2,6% en plus 3,0%. Daarnaast is er ruimte ontstaan tussen de Financiële Perspectieven en het eigen-middelenplafond door de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk. Voor de Unie van 15 lidstaten wordt in het voorontwerp 1996 rekening gehouden met een groei van 3,2%.

De regering beschouwt de Financiële Perspectieven als uiterste grens van de uitgavenmogelijkheden van de Gemeenschappen. Echter, indien door een sterk tegenvallende economische groei in de EU de Financiële Perspectieven boven het eigen-middelenplafond zouden uitkomen, blijft uiteraard dit wettelijk vastgelegde plafond als uitgavennorm van kracht en niet de Financiële Perspectieven. In het Interinstitutioneel Akkoord over de begrotingsdiscipline is vastgelegd dat de Raad en het Europees Parlement zonedig op voorstel van de Commissie de Financiële Perspectieven verlagen om het eigen-middelenplafond te kunnen respecteren.

In antwoord op de nadere beschouwing van de leden van de fractie van de SGP over de procedure voor de aanpassing van de Financiële Perspectieven wordt gewezen op het Interinstitutioneel Akkoord dat onder andere vermeldt dat de Financiële Perspectieven op voorstel van de Commissie kunnen worden herzien als het nodig is nieuwe, aanvankelijk niet geplande maatregelen te nemen, met inachtneming van het maximum van de eigen middelen. De herziening van de Financiële Perspectieven wordt bij gemeenschappelijk besluit van de twee takken van de begrotingsautoriteit aangenomen overeenkomstig de in artikel 203, negende lid, vijfde alinea, van het verdrag neergelegde meerderheidsregels. Ophoging van de Financiële Perspectieven tot en met de marge van 0,01% van het BNP geschiedt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, daarboven is unanimititeit vereist.

De vastgestelde Financiële Perspectieven van de EU vormen voor de Unie het reële uitgavenkader. De Nederlandse ramingen zijn gebaseerd op deze cijfers, waarbij rekening is gehouden met een structurele aanpassing van het EU-kader voor een inflatie van 3% per jaar. De EG-begroting dient in ieder geval onder dit reële uitgavenkader van de EU te worden vastgesteld. Gegeven het feit dat de EU via het eigen-middelenbesluit ook nog over een nominaal kader beschikt is de introductie van een nominaal uitgavenkader niet opportuun.

Bij de handhaving van het reële uitgavenkader in de Nederlandse begroting is geen uitzondering voor de EU-afdrachten gemaakt. Hiervoor zijn verscheidene redenen. Ten eerste is het ten principale niet gewenst bepaalde uitgavencategorieën uit te zonderen van handhaving van het nationale reële uitgavenkader. Dat komt de nationale begrotingsdiscipline niet ten goede. Ten tweede leidt meer economische groei in Europa, zoals elders aangegeven, slechts indirect en in bescheiden mate tot een hogere EG-begroting en hogere afdrachten. Ten derde kan een hoger dan eerder geraamde economische groei in de nationale begroting tot meevallers in de uitgavensfeer leiden (bijvoorbeeld lagere rentelasten als gevolg van lagere tekorten, lagere individuele huursubsidie en lagere sociale werkgeverslasten).

De leden van de fracties van D66, de PvdA en het CDA vroegen waarom de vastleggingskredieten noodzakelijkerwijze minder groeien dan de betalingskredieten.

Handhaving van het in het vigerende eigen-middelenbesluit opgenomen niveau van vastleggingskredieten van 1,30% BNP leidt op zichzelf al tot een oploop in het benodigde niveau in betalingskredieten, aangezien verplichtingen tot betalingen leiden. Weliswaar is hierbij sprake van een zekere vertraging, doch naarmate de vastleggingen een geringere groei vertonen zal het benodigde percentage aan betalingen dichterbij het vastleggingspercentage komen te liggen. Gegeven de maximering van de betalingskredieten op 1,27% BNP, is er nauwelijks ruimte voor toename van de vastleggingskredieten, aangezien zelfs de 1,30% van het vigerende besluit reeds een aanzienlijk deel van de stijging tot 1,27% opslorpt.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

De leden van de fracties van het CDA, D66, de PvdA, de RPF en het GPV vroegen een toelichting op de opmerking op pagina 10 van de memorie van toelichting dat de stijging van de EG-landbouwuitgaven tussen 1992 en 1999 50% bedraagt.

In 1992 bedroegen de landbouwuitgaven (EOGFL-garantie) 31,2 miljard ecu. In 1999 zal het landbouwrichtsnoer in lopende prijzen uitkomen op 46,9 miljard ecu. Dit betekent een stijging van 50,3%, bestaande uit reële groei en inflatiecorrectie. Hierbij kan wel de opmerking gemaakt worden dat het landbouwrichtsnoer een maximum is. De afgelopen jaren is met betrekking tot de landbouwuitgaven sprake geweest van een onderbesteding ten opzichte van het landbouwrichtsnoer. Zo lagen de landbouwuitgaven in 1992 bijna 4 miljard ecu onder het richtsnoer. Hoe dit in 1999 zal uitpakken is vanzelfsprekend nog niet duidelijk.

De leden van de fracties van het CDA, D66, de VVD, de RPF en het GPV vroegen een nadere toelichting op de ontwikkeling van de landbouwuitgaven in 1996.

De prognoses van de Commissie voor de landbouwuitgaven in 1996 komen, na besluitvorming in de Landbouwwraad over het prijzenpakket 1995/1996 en de agromonetaire problematiek, uit op een behoefte van 40 803 miljoen ecu. Deze behoefte overschrijdt het op 40 797 miljoen ecu vastgestelde landbouwrichtsnoer met slechts 6 miljoen ecu. De sterke

stijging van de kredietbehoefte ten opzichte van 1995 (37 397 miljoen ecu) wordt voornamelijk veroorzaakt door de laatste stap van de verhoging van de hectaresteen en de dierpremies in het kader van de MacSharry-hervormingen, de ontwikkeling van de dollar-ecu pariteit, de uitbreiding van de Unie en de terugkeer naar een normaal uitgavenpeil voor bepaalde sectoren als de olijfolie. De afgelopen jaren is gebleken dat de Commissie de landbouwuitgaven behoedzaam, dat wil zeggen aan de hoge kant, raamt. Telkens was aanvankelijk sprake van een verwachte overschrijding van het landbouwrichtsnoer. Uiteindelijk is het echter mogelijk gebleken het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) ruim binnen het landbouwrichtsnoer te financieren. Als voorbeeld kan genoemd worden de begroting 1995. Waar de Commissie aanvankelijk rekening hield met een overschrijding van het richtsnoer met 1 miljard ecu, is nu reeds een meevaller van 1 miljard ecu ingeboekt ten opzichte van het richtsnoer. Verwacht wordt dat de landbouwuitgaven ook in 1996 binnen het landbouwrichtsnoer kunnen worden gefinancierd. Ook de Commissie is deze mening toegedaan, getuige het feit dat in het voorontwerp van begroting 1996 de landbouwbeegroting is vastgesteld op het landbouwrichtsnoer. Mochten zich evenwel toch financieringsproblemen voordoen, dan is de regering van mening dat eventuele hogere landbouwuitgaven door middel van herschikkingen binnen het landbouwrichtsnoer moeten worden opgevangen.

De leden van de fracties van het CDA, D66, de VVD en de PvdA vroegen naar de totstandkoming en inhoud van de zogenaamde Edinburgh-formule met betrekking tot de financiering van de landbouwuitgaven.

Het is met name Frankrijk geweest, dat op deze formule heeft aangedrongen. De tijdens de Europese Raad van Edinburgh overeengekomen tekst voorziet erin dat de kosten voor het GLB van de monetaire herschikkingen tussen september 1992 en mei 1993, indien deze niet binnen het landbouwrichtsnoer gefinancierd kunnen worden, ook uit de monetaire reserve kunnen worden gefinancierd. Voorts werd overeengekomen, dat indien ten gevolge van de monetaire herschikkingen het landbouwrichtsnoer wordt overschreden en de monetaire reserve niet voldoende soelaas biedt, passende maatregelen genomen kunnen worden indien de financiering van het reeds vastgestelde herziene GLB in gevaar zou komen. In de verordening inzake de begrotingsdiscipline (*PbEG* 1994, L 293) is later bepaald dat deze formule slechts van toepassing is tot en met het begrotingsjaar 1997. Overigens worden de middelen voor de monetaire reserve, zoals de leden van de fractie van de PvdA terecht stelden, eerst opgevraagd bij de lidstaten als de monetaire reserve wordt aangewend. Ondergetekenden achten, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA, een omvang van 500 miljoen ecu voor de monetaire reserve adequaat.

De regering is van mening dat eventuele problemen met de financiering van het GLB in principe door herschikkingen opgevangen moeten worden binnen het landbouwrichtsnoer, eventueel met aanwending van de monetaire reserve. In het licht van de reeds hoge bruto-afdrachten van Nederland, alsmede de groter wordende netto-bijdrage aan de EU-begroting, zijn wij geen voorstander van de met passende maatregelen bedoelde intergouvernementele bijfinanciering. Het afdwingen van begrotingsdiscipline in deze was juist de reden om het landbouwrichtsnoer in te stellen. Wij zijn voorts van mening dat de Financiële Perspectieven, en daarmee het landbouwrichtsnoer, onder alle omstandigheden gerespecteerd moeten worden. Dit standpunt is overigens nog bevestigd door de EcoFin-Raad van 19 juni jl. Bovendien is duidelijk dat de financiering van het GLB, evenals de andere EU-uitgaven, nooit zal mogen leiden tot doorbreking van het eigen-middelenplafond.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de Italiaanse overheid de Italiaanse boeren heeft aangemoedigd tot het niet correct toepassen van de melkquota-regeling, welke korting Italië uiteindelijk heeft bedongen, en of de regering destijds heeft overwogen zelf het Interinstitutioneel Akkoord te blokkeren teneinde een correcte toepassing van de melkquota-heffing in Italië af te dwingen.

Van enige aansporing van de zijde van de Italiaanse overheid in de door deze leden bedoelde zin is ons niets bekend. De korting die Italië uiteindelijk heeft gekregen bedraagt 1905 miljoen ecu over de periode 1989–1993. De regering heeft zich met kracht verzet tegen het verlenen van een korting aan Italië op de verschuldigde superheffingen. Hierbij heeft Nederland steeds aangegeven de koppeling die door Italië gelegd werd tussen het melkquota-dossier en het eigen-middelenbesluit als een oneigenlijke te beschouwen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar het aandeel van milieumaatregelen, braaklegging, sociale maatregelen en plattelands-politiek in de landbouwuitgaven.

De EU-landbouwuitgaven (EOGFL-garantie) bedragen in 1995, met inbegrip van de eerste gewijzigde en aanvullende begroting van 1995, 37 397 miljoen ecu. Met betrekking tot de braaklegging kan het volgende opgemerkt worden. De post akkerbouwgewassen beslaat in de begroting 1995 14 779 miljoen ecu, hetgeen overeenkomt met een kleine 40% van de EOGFL-garantie-uitgaven. Hiervan is 10 861 miljoen ecu (ca. 30% EOGFL-garantie) bestemd voor hectaresteen. Voorts is binnen de post akkerbouwgewassen voor braaklegging, die grotendeels gekoppeld is aan de verlening van hectaresteen, 2105 miljoen ecu uitgetrokken (ca. 6% EOGFL-garantie). Voor plattelandsontwikkeling is in de begroting 1995 471 miljoen ecu uitgetrokken (1,3% EOGFL-garantie). Voor milieumaatregelen en sociale maatregelen moet naar het hoofdstuk begeleidende maatregelen van de begroting gekeken worden. Dit hoofdstuk is als volgt onderverdeeld (in miljoenen ecu's, aandeel EOGFL-garantie tussen haakjes):

vervroegde uittreding	273	(0,7%)
milieumaatregelen	779	(2,1%)
bebossingsmaatregelen	263	(0,7%)
totaal	1 315	(3,5%)

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het doel van de MacSharry-hervormingen.

Een belangrijke doelstelling van de MacSharry-hervormingen was de budgettaire lasten van het Europees landbouwbeleid beter beheersbaar te maken door het landbouwbeleid marktconformer te maken. Het tot aan de MacSharry-hervormingen vigerende systeem van prijsondersteuning stimuleerde de (over-)productie, waardoor de verwachting bestond dat de kosten van dit systeem sterk zouden blijven toenemen. Dit kan voor de periode 1995–2000 niet kwantitatief onderbouwd worden, omdat niet voorspeld kan worden hoe de productie onder het oude beleid zich gedurende deze jaren zou hebben ontwikkeld. Bovendien stond dit systeem een akkoord in het kader van de toenmalige GATT in de weg. Met de omschakeling naar inkomenssteun op basis van historische productie werd gepoogd aan deze bezwaren tegemoet te komen.

De met de MacSharry-hervormingen gepaard gaande stijging van de budgettaire lasten kan verklaard worden uit het feit dat niet alleen de kosten van interventie, die reeds budgettaire lasten met zich meebrachten, maar ook de uit de MacSharry-hervormingen resulterende prijsdalingen opgevangen moeten worden door budgettair gedragen inkomenssteun. Het behelst hier dus niet uitsluitend een omzetting van budgettaire lasten

(van interventiekosten in inkomenssteun), maar ook een verschuiving van de lasten van de consument (hoge prijzen) naar het budget (inkomenssteun). Mede in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de GPV kan gesteld worden dat de beoogde doelen van de MacSharry-hervormingen, stabilisatie van productie en landbouwuitgaven van althans het hervormde deel van het GLB, de komende jaren naar verwachting gerealiseerd kunnen worden.

Structuurfondsen

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de VVD inzake het Cohesiefonds, mede in relatie tot de voorbereiding op de Economische en Monetaire Unie, moge het volgende dienen.

Kwalificatie voor de EMU is niet het primaire doel van het Cohesiefonds. Het Cohesiefonds is bovenal bedoeld voor het verbeteren van de economische en sociale samenhang en is uit dat oogpunt gericht op bevordering van het milieu en de vervoersinfrastructuur in de minder welvarende lidstaten (*PbEG* 1994, L 130). Het is nog te vroeg om reeds een oordeel te vellen over de mate waarin de doelstellingen van het Cohesiefonds zijn bereikt. Wel heeft de Europese Rekenkamer begin 1995 een rapport opgesteld over het functioneren van het Cohesie-instrument gedurende de aanvangsfase. In dat rapport wordt een aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij de uitvoering in de aanloopfase. Diverse lidstaten, waaronder Nederland, hebben de Europese Commissie gevraagd de geconstateerde probleemgevallen op te lossen. De komende tijd zal gezien moeten worden in hoeverre de door de Rekenkamer genoemde tekortkomingen tijdens de verdere uitvoering gecorrigeerd zijn c.q. worden.

Met betrekking tot de vraag van de CDA-fractie inzake de voortgang met de totstandkoming van de EMU en de relatie daarvan met de Cohesiefonds-uitgaven, kan gesteld worden dat de macro-economische conditionaliteit in de bovengenoemde Cohesiefonds-verordening hierin voorziet. In die verordening is vastgelegd dat, indien er in een Cohesieland een excessief overheidstekort bestaat en deze niet op passende wijze wordt geredresseerd, de financiering uit het Cohesiefonds voor dat land kan worden opgeschort. Dit is nog eens onderstreept door de laatste EcoFin Raad van 10 juli jl. (zie: kamerstukken II 1994/95, 21 501-07, nr. 144). Met betrekking tot de Cohesielanden heeft de Raad eind 1994 voor Griekenland, Portugal en Spanje excessieve tekorten geconstateerd en heeft de Raad aanbevelingen ter correctie gedaan. Zodra er zicht is op de gerealiseerde aanpassingen van de tekorten in de betrokken landen, kan gezien worden of aan de aanbevelingen is voldaan. Naar verwachting zal de Commissie in het voorjaar van 1996 beoordelen of de aanbevelingen voor het jaar 1995 zijn nageleefd.

In de verordening van het Cohesiefonds is als «horizonbepaling» opgenomen dat de Raad deze verordening voor eind 1999 op voorstel van de Commissie opnieuw zal bezien. Indien er op dat moment geen overeenstemming bereikt kan worden over een herziening van de verordening, zal de verordening als zodanig blijven gelden. De facto zou er echter een impasse ontstaan, aangezien de toewijzing van financiële middelen slechts tot en met 1999 geldt. Indien er geen overeenstemming bereikt wordt over een nieuw budget voor dit doel, zal de verordening wel van kracht zijn, maar zijn er geen financiën voor de uitvoering ervan. Ditzelfde geldt voor de Structuurfondsen.

Overige Uitgaven

De leden van de fractie van de PvdA en het GPV vroegen een toelichting op de ontwikkelingen met betrekking tot de externe uitgaven van de EU.

Tevens vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de wijze waarop de financiering van de in Essen aan Noord-Ierland toegezegde middelen zal plaatsvinden.

Tijdens de Europese Raad van Cannes is besloten tot een meerjarenbudget voor PHARE van 6,7 miljard ecu en een meerjarenbudget voor het Middellandse-Zeebeleid van 4,7 miljard ecu. Duidelijk is dat door deze besluiten de groeimogelijkheden voor de andere programma's beperkt zullen zijn door, enerzijds, de sterke stijging van met name de uitgaven voor Middellandse-Zeebeleid en, anderzijds, door het uitgangspunt dat de Financiële Perspectieven onder alle omstandigheden gerespecteerd moeten worden.

De Europese Raad van Essen besloot tot beschikbaarstelling van extra middelen ten bedrage van 300 miljoen ecu ter ondersteuning van het vredesproces in Noord-Ierland. Bij een aanpassing van de Financiële Perspectieven (1995–1999) voor de uitbreiding van de EU met de EVA-landen is het hiermee samenhangende financieringsprobleem opgelost door de categorie Structuurfondsen tegelijkertijd met 200 miljoen ecu cumulatief op te hogen. De overige 100 miljoen ecu zullen door herschikking binnen de categorie Structuurfondsen gevonden moeten worden.

Begrotingsdiscipline

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering mogelijkheden ziet om de niet-gebruikte financiële ruimte onder het plafond in 1995 terug te laten vloeien naar de lidstaten.

Met betrekking tot meevallers op de EU-begroting is de praktijk dat de Commissie voorstellen kan doen voor kredietoverschrijvingen tijdens het begrotingsjaar. Binnen een begrotingshoofdstuk wordt hierbij onderuitputting op een bepaalde begrotingslijn gebruikt voor versterking van een begrotingslijn waar zich een tekort voordoet. Kredietoverschrijvingen tussen hoofdstukken van de begroting (binnen de categorieën van de Financiële Perspectieven) volgen de normale regels van de begroting; dat wil zeggen dat het Europees Parlement het laatste woord heeft waar het de niet-verplichte uitgaven betreft en de Raad waar het de verplichte uitgaven betreft. In oktober beslist het Europees Parlement via de zogenaamde Nootboomprocedure over een heel pakket aan kredietoverschrijvingen ter regulering van de lopende begroting.

Daarnaast blijkt telkenjare dat er uiteindelijk sprake is geweest van meevallers op de totale begroting. Deze meevallers vloeien terug naar de lidstaten in de vorm van een korting in het volgende jaar op de opvraag van de eigen middelen. Zo zal in 1995 ruim 6 miljard ecu minder bij de lidstaten worden opgevraagd, als gevolg van de onderuitputting in 1994, dan voorzien ten tijde van het opstellen van het voorontwerp 1995. In het begrotingsjaar 1994 was het overschot uit 1993 ongeveer 1 miljard ecu.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het zo is, dat meevallers bij de niet-verplichte uitgaven, vanwege de zeggenschap die het Europees Parlement over deze uitgaven heeft, in de praktijk nooit terugvloeien naar de lidstaten.

In de praktijk worden de niet-verplichte uitgaven jaarlijks vrijwel volledig uitgeput, zodat geen middelen overblijven om terug te vloeien naar de lidstaten. Het Europees Parlement heeft meerdere malen duidelijk aangegeven het wenselijk te achten dat de voor niet-verplichte uitgaven gevoteerde middelen ook werkelijk worden uitgegeven. Voorts is het de hierboven genoemde Nootboomprocedure die bijdraagt aan volledige uitputting van de begrote middelen vanwege het tweeledige doel van deze exercitie: het voorkomen van knelpunten en het bevorderen van een optimale benutting van de gevoteerde middelen. Met betrekking tot de

niet-verplichte uitgaven beslist het Europees Parlement hierover op basis van een voorstel van de Commissie en advies van de Raad.

Incidentele meevallers worden niet «gereserveerd» voor eventuele extra groei in de komende jaren, zoals gevraagd door de leden van de fracties van het CDA en D66. De aanzienlijke onderuitputting bij de Structuurfondsen in 1994 heeft wel tot gevolg gehad dat de Financiële Perspectieven voor de latere jaren opwaarts zijn bijgesteld. Deze aanpassing geschiedde op grond van het Interinstitutioneel Akkoord inzake de begrotingsdiscipline, waarin immers bepaald is dat de uitgaven voor de Structuurfondsen «geprivilegeerd» zijn, dat wil zeggen dat het Europees Parlement en de Raad zich ertoe verbonden hebben zich te houden aan de geplande totale toewijzingen voor de Structuurfondsen in de looptijd van de Financiële Perspectieven. Meevallers bij de Structuurfondsen in enig jaar zullen dus altijd ingelopen moeten worden, maar hebben op het totaal van de Structuurfondsuitgaven geen invloed.

4. Netto-positie Nederland

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering de opvatting deelt dat netto-saldi een eenzijdig en incompleet beeld geven van de voor- en nadelen van het lidmaatschap van de Unie en daarom ook onvoldoende zouden zijn als doorslaggevend argument in de discussie over de afdrachten. Nederland heeft zich altijd tegen een «juste retour» verzet, zo stelden deze leden.

Uiteraard dient het lidmaatschap van de Unie niet louter afgemeten te moeten worden aan de netto-positie. Zoals in de eerder genoemde brief over de netto-positie van 14 februari jl. ook is aangegeven, is de financiële relatie een deelaspect van de plaats van Nederland in de Unie. De baten van het lidmaatschap in de meest brede economische en politieke betekenis staan buiten kijf.

Waar het bij de netto-positie nadrukkelijk wel om gaat is de verdeling van de netto financiële lasten, en met name de verschillen die optreden tussen de netto-bijdragen van de rijkere lidstaten onderling. De regering heeft hierbij tevens aangegeven dat het in de rede ligt dat Nederland geen netto-ontvanger is. Een «juste retour» wordt niet beoogd. Wat wel beoogd wordt, is een reactie op de situatie waarin Nederland, dat qua welvaart een middenpositie inneemt binnen de Unie, in korte tijd relatief de grootste netto-betaler is geworden.

De leden van de fracties van D66, het CDA, de RPF en de PvdA vroegen nader inzicht in de gegevens rond de netto-positie van Nederland.

De inzichten terzake zijn neergelegd in de eerder genoemde brief van de Minister van Financiën over de Nederlandse netto-positie van 14 februari jl. Wij beschikken niet over nadere gegevens welke dit beeld zouden veranderen. Hieruit vloeit voort dat voor 1994, waarover eind dit jaar de gegevens van de Europese Rekenkamer worden verwacht, een negatieve netto-positie van ca. 4 miljard gulden wordt verwacht.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de Nederlandse afdrachten en ontvangsten in 1994 waren.

Een exact inzicht in de ontvangsten van ons land is op dit moment nog niet te geven, hiertoe dient het Jaarverslag 1994 van de Europese Rekenkamer afgewacht te worden, dat in de herfst van dit jaar zal verschijnen. In de brief van de Minister van Financiën inzake de Nederlandse netto-positie ten aanzien van de EG-begroting is de verwachting uitgesproken dat deze ontvangsten in 1994 ca. 5,4 miljard ecu zullen bedragen.

De Nederlandse afdrachten in 1994 bedroegen (in miljoenen guldens)

Landbouwheffingen	425
Douanerechten	3285
BTW-afdrachten	3890
BNP-afdrachten	1939
Totaal	9539.

De leden van de fractie van de VVD vroegen een uiteenzetting van de gevolgen van de zogenaamde Vlissingen- en Rotterdam-effecten op respectievelijk de ontvangsten en de afdrachten van Nederland aan de EU.

Inderdaad lieten buitenlandse exporteurs in vooral de jaren 1988 en 1989 veel landbouwexporten via Vlissingen lopen, omdat hierdoor een bescheiden wisselkoersvoordeel te behalen viel. Hierdoor zijn de cijfers van de Europese Rekenkamer in die zin vertekend, dat aan buitenlandse exporteurs uitbetaalde exportrestituties aan Nederland zijn toegerekend. Dit betekent eveneens dat de netto-positie, zoals berekend op basis van cijfers van de Europese Rekenkamer, een vertekening te zien geeft. In de brief inzake de Nederlandse netto-positie ten aanzien van de EG-begroting is, daar waar uitsluitend gesproken wordt over de netto-positie ten aanzien van het GLB, voor dit «Vlissingen-effect» gecorrigeerd. In de geaggregeerde cijfers van de Nederlandse netto-positie ten aanzien van de gehele EG-begroting is dit effect buiten beschouwing gelaten. Indien ook hier voor dit effect zou worden gecorrigeerd zou de netto-positie minder rooskleurig worden: in 1988 +1,9 miljard ecu (zonder correctie 2,7 miljard) en in 1989 +1,6 miljard ecu (zonder correctie 2,6 miljard ecu). De gemiddelde netto-positie van Nederland ten aanzien van de EG-begroting in de jaren '80 zou gecorrigeerd voor deze twee jaren daardoor zijn afgenomen van +1,1 miljard ecu per jaar tot gemiddeld +0,9 miljard ecu per jaar.

Zoals door de leden van de VVD-fractie werd opgemerkt, is aan de afdrachtenkant nauwelijks sprake van statistische vertekening. De in Nederland geheven invoerrechten hebben voor bijna 90% betrekking op Nederlands verbruik. Van een vertekening vanwege een «Rotterdam-effect» is bij de invoer nauwelijks sprake omdat voor een groot deel van de doorvoer via Nederland geen rechten in Nederland worden afgedragen, maar pas in de plaats van bestemming. Dit is de zogenaamde verzegelde doorvoer.

Wat betreft het relatief hoge gemiddelde invoertarief van Nederland moge het volgende dienen. Het gemeenschappelijk buitentarief voor een bepaald produkt is voor alle lidstaten per definitie gelijk. De gemiddelde invoertarieven kunnen voor een land hoger uitvallen wanneer relatief veel produkten van buiten de EU worden ingevoerd met een gemiddeld hoog tarief. Dit is voor Nederland het geval. De door hogere tarieven beschermde sectoren zijn in Nederland relatief klein. Hierbij kan gedacht worden aan de reeds aangehaalde auto-industrie, maar ook aan gevoelige sectoren als de schoenen- en textielindustrie. Nederlandse importeurs kiezen blijkbaar relatief meer voor import van buiten de EU dan voor produkten uit andere lidstaten. Anderzijds kunnen de tariefafdrachten van een lidstaat relatief laag uitvallen als relatief veel wordt ingevoerd uit ontwikkelingslanden in het kader van preferentiële invoerregimes zoals Lomé/Algemeen Preferentieel Stelsel, de akkoorden met de Middellandse Zeelanden en de Europa-akkoorden met de Midden- en Oosteuropese landen.

Zoals de leden van de fractie van de VVD stelden, is het inderdaad in theorie mogelijk een gemeenschappelijk Europees handelsbeleid met uniforme tarieven uit te voeren zonder dat de invoerrechten aan de

Gemeenschap worden afgedragen, maar de Unie heeft daar nu eenmaal niet voor gekozen. De invoerrechten worden immers door de Nederlandse staat geïnd en drukken voor bijna 90% ook feitelijk op de Nederlandse economie zoals hierboven reeds aangegeven. Indien deze invoerrechten niet aan de EG zouden moeten worden afgedragen, zouden zij vanzelfsprekend gewoon aan de nationale schatkist ten goede komen. Vanwege het gemiddeld hoge invoertarief van Nederland pakt deze vorm van afdrachten, in vergelijking met de afdrachten op basis van het BNP-middel, relatief kostbaar uit. Overigens wijzen ondergetekenden erop dat de douane-rechten, evenals de landbouwheffingen, slechts een beperkte betekenis hebben in het totaal van de financiering van de Gemeenschappen (nog geen 20%). Als gevolg van internationale afspraken over de aanpassing van de douanetarieven zal het belang van dit traditionele middel ook steeds verder afnemen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts of de verschuiving van de subsidiestroom ten gevolge van de MacSharry-hervormingen sterker is geweest dan door Nederland werd verwacht.

Ten tijde van de Landbouwwraad in mei 1992, toen overeenstemming werd bereikt over het MacSharry-akkoord, was reeds duidelijk dat Nederland in budgettaire zin niet zou profiteren van deze hervormingen. Niet duidelijk was echter in welke mate de Nederlandse ontvangsten zouden afnemen. Dit is eerst bij de uitwerking van de hervormingen in de verschillende sectorverordeningen en vervolgens bij de implementatie van de verordeningen duidelijk geworden.

Op dit moment kan nog geen overzicht worden gegeven van de neerslag per lidstaat van de totale EU-landbouwsubsidies in 1994. Deze cijfers komen eerst in de tweede helft van 1995 beschikbaar. Ook kan geen raming gegeven worden van het beeld in 1999 omdat onvoldoende inzicht bestaat in de verwachte ontvangsten van de andere lidstaten in dat jaar.

Met betrekking tot de gevolgen van de MacSharry-hervormingen kunnen drie elementen worden onderscheiden. Verreweg het belangrijkste effect van de hervormingen was, dat de prijsondersteuning in de granensector voor een groot deel werd vervangen door hectaretoeslagen. Het gevolg is dat de uitgaven voor deze sector in de EU oplopen van 5,5 miljard ecu in 1992 tot 10,5 miljard ecu in 1995 (verschuiving kosten van consument naar budget). Nederland ontvangt als kleine granenproducent weinig van deze premies, terwijl voor de uitgavenstijging wel het evenredig deel aan de begroting moet worden betaald.

Bij de oliezaden werd verder de verwerkingssteun omgezet in een hectarepremie. Nederland ontving als een grote verwerker van oliezaden altijd relatief veel van deze middelen. De producenten, waaraan de steun uiteindelijk ten goede kwam, waren echter hoofdzakelijk in het buitenland gevestigd. In de huidige regeling wordt de steun direct betaald aan de telers. Aangezien in Nederland weinig oliezaden worden geteeld, zijn de ontvangsten overeenkomstig gering. In economische termen is er door deze omzetting nauwelijks iets veranderd. Voor de berekening van de netto-positie maakt het daarentegen wel degelijk een verschil. Feitelijk maken de wijzigingen in deze sector duidelijk dat in het verleden meer ontvangsten aan Nederland zijn toegerekend dan werkelijk ten gunste kwamen aan de Nederlandse economie.

Een laatste reden waarom de MacSharry-hervorming negatief heeft uitgepakt voor de netto-positie van Nederland is de introductie van criteria betreffende bedrijfsgrootte en veebezetting bij de dierpremies. Met relatief grote, intensieve bedrijven betekenen dergelijke eisen voor Nederland eerder een grens aan de ondersteuning dan in veel andere landen. Daardoor worden bijvoorbeeld de maximaal uit te keren dierpremies in Nederland niet benut. Het effect ervan op de netto-positie is momenteel echter nog gering.

Al met al kan inderdaad geconcludeerd worden dat de middelen van de landbouwbegroting in toenemende mate ten goede zijn gekomen aan de agrarische sector in andere lidstaten, al is dit effect minder sterk dan de statistieken doen geloven. Vanaf 1996 treedt er een stabilisatie op in de kosten van het landbouwbeleid in de MacSharry-sectoren en het aandeel van landbouwsectoren in de MacSharry-middelen. Zoals reeds is gesteld in de eerder genoemde brief over de Nederlandse netto-positie, dienen alle relevante elementen, dus ook de gevolgen van de MacSharry-hervormingen, te worden betrokken in een discussie over een evenwichtiger verdeling van de financiële lusten en lasten van de EU.

Ten aanzien van de financiële positie van Nederland binnen de EU herinnerden de leden van de VVD-fractie de regering aan de brief die het vorige kabinet in de zomer van 1993 aan de Europese Commissie heeft gezonden, waarin extra middelen uit de Structuurfondsen werden geclaimd op grond van het feit dat de relatieve welvaartspositie van Nederland binnen de EU sinds 1970 is verslechterd. De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering nog steeds achter de inhoud en analyse van deze brief staat. Voorts vroegen zij of de regering daarmee erkent dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat Nederland in economische zin meer profiteert van de EU dan andere lidstaten. Ook vroegen zij of de bewindslieden erkennen dat zij met dergelijke uitspraken de onderhandelingspositie van Nederland binnen de EU schaden.

De relatieve welvaartspositie van Nederland binnen de EU is inderdaad sinds 1970 verslechterd. Terwijl de Nederlandse relatieve welvaartspositie daalt, stijgt de Nederlandse bijdrage aan de Europese Unie. Dit, in combinatie met het feit dat Nederland geen evenwichtig deel uit de Structuurfondsen kreeg in de periode 1988–1992 (1%), heeft de regering ertoe bewogen te trachten dat de Commissie voor de periode 1993–1999 een aanzienlijk groter deel uit de Structuurfondsen aan Nederland zou toewijzen. Het lage Nederlandse aandeel heeft te maken met de structuur van de welvaartsverdeling in Nederland die relatief gelijk is dan bijvoorbeeld de welvaartsverdeling in een lidstaat als Italië. Het memorandum dat destijds aan de Europese Commissie werd gezonden wordt door ondergetekenden nog altijd gesteund. Uit het feit dat de relatieve welvaartspositie van Nederland is verslechterd, kan niet direct een conclusie worden getrokken over het relatieve profijt dat Nederland heeft van de Europese Unie. De economische baten van de Unie zijn immers gemeenschappelijke baten die ten goede komen aan alle lidstaten. Ondergetekenden wijzen erop dat in verband met de discussie over de Structuurfondsen nooit uitspraken zijn gedaan over het relatieve profijt van Nederland.

De leden van de VVD-fractie hadden een aantal vragen gesteld met betrekking tot de Nederlandse ontvangsten in de periode tot en met 1999 uit de Structuurfondsen. Daartoe moge het volgende dienen.

Met betrekking tot de invulling van de aan Nederland toegezegde bedragen in het kader van de Structuurfondsen diene het volgende. Van de toezegging aan Nederland van 2,7 miljard ecu (periode 1993–1999, gemeten in prijzen van 1992) is reeds een bedrag van bijna 2,6 miljard ecu toegewezen c.q. geïndiceerd. Het resterende deel zal aan Nederland toegewezen moeten worden via de nog te verdelen middelen (met name via Doelstelling 2 – de omschakeling van regio's die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen – en de Communautaire Initiatieven die gericht zijn op verschillende thema's). De Voorzitter van de Commissie heeft onlangs nog schriftelijk bevestigd dat bij de nog te verdelen middelen rekening gehouden zal worden met de aan Nederland gedane toezegging.

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de D66-fractie vroegen naar de mogelijkheden om de ontvangsten van Nederland in de periode tot en met 1999 te vergroten.

Wat betreft het terugsluizen van financiële meevallers zet de regering zich in voor een terughoudend begrotingsbeleid binnen de EG. De regering is van mening dat meevallers gaande de begrotingsuitvoering zoveel mogelijk dienen te leiden tot teruggave aan de lidstaten. In dit kader zal Nederland zich ook krachtig blijven inzetten voor een effectieve fraudebestrijding.

Met betrekking tot het verzoek om steun voor het dijkverzwarringsprogramma heeft de Nederlandse regering de Commissie verzocht om een substantiële financiële bijdrage te leveren aan de kosten van het Deltaplan. Een exact bedrag is niet aangegeven; wel zijn de omvang van de problematiek en de daarmee gemoeide extra kosten voor Nederland weergegeven. De Ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Financiën en Verkeer en Waterstaat hebben gezamenlijk de nationale besluitvorming voorbereid, waarbij de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat tevens een coördinerende rol hebben gespeeld. Er zijn nog geen toezeggingen vanuit Brussel ontvangen.

Ten aanzien van de Trans Europese Netwerken heeft Nederland verzoeken om ondersteuning ingediend voor de Betuwelijn, de Hoge Snelheids Lijn-Zuid, de Hoge Snelheids Lijn-Oost en de vijfde baan Schiphol, alsmede een aantal andere, kleinere projecten. Het is nog niet te voorzien welke bijdrage van de EU te verwachten is.

Het is niet duidelijk of er voor de grote steden nog additionele mogelijkheden zijn. De ondersteuning hiervan door de EU geschiedt via het zogenaamde URBAN-programma, één van de communautaire initiatieven. Het is nu nog niet bekend of een deel van de nog beschikbare middelen voor deze Initiatieven besteed zal worden via URBAN.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe groot de netto-financiële stroom aan Spanje, Portugal, Ierland en Griekenland was als percentage van de overheidsuitgaven in de landen en hoe groot deze percentages zullen zijn in 1999. Voorts vroegen zij of aangenomen kan worden dat in 1999 de netto-posities van Ierland en Griekenland rond de 10% BBP zullen bedragen, aangezien deze nu 6 tot 7% BBP bedragen. Tot slot vroegen zij of subsidiëring van deze omvang een aansporing zou zijn tot goed economisch beleid.

De netto financiële stroom als percentage van de overheidsuitgaven bedroeg in 1993 in Spanje 2,5%, in Portugal 10% en in Ierland en Griekenland 14%. Ondergetekenden kunnen geen voorspellingen doen omtrent de omvang van deze percentages in 1999, noch ten opzichte van de overheidsuitgaven, noch in termen van het BBP. Echter, uitgaande van een grotere omvang van de netto-posities van deze landen in 1999, kan verwacht worden dat deze percentages zullen zijn toegenomen.

Er moge in dit verband op gewezen worden dat aan de financiële overdracht van middelen aan de armere lidstaten in de EU duidelijke voorwaarden zijn verbonden. Conform de doelstellingen van het structuurbeleid worden de financiële middelen uit de Structuurfondsen uitsluitend besteed aan die zwakkere regio's en aan die zwakkere economische sectoren, die van belang zijn voor een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling van de lidstaten. Ook de middelen uit het Cohesiefonds zijn uitsluitend bedoeld voor specifieke economische sectoren zoals infrastructuur en milieu in de armste lidstaten. Het betreft hier de financiering van investeringen met het oog op structurele economische ontwikkeling van die lidstaten.

Een goede controle en verantwoording van de besteding van de middelen is daarbij van belang om te verzekeren dat de middelen op doelmatige wijze worden besteed, zie hierover onze antwoorden met betrekking tot controle, beheer en fraudebestrijding.

5. De Toekomst

Uitbreiding EU

De leden van de VVD-fractie gingen in op de uitbreiding van de Europese Unie. Zij vroegen onder andere naar de budgettaire gevolgen van uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa bij gelijkblijvend landbouwbeleid en gelijkblijvende structurele maatregelen.

Via de associatie-akkoorden, de zogenaamde Europa-akkoorden, is het lidmaatschap van de EU in het vooruitzicht gesteld aan Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Roemenië, Bulgarije, Litouwen, Letland en Estland. Naar verwachting zal op afzienbare termijn eveneens het associatie-akkoord met Slovenië ondertekend worden, waarin ook dit land toetredingsperspectief wordt geboden. De totale jaarlijkse kosten van toetreding van de zogenaamde Visegrad-landen (Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije) worden geschat op ca. 38 tot 48 miljard ecu in prijzen 1999 bij ongewijzigd beleid. De totale jaarlijkse kosten van toetreding van alle bovengenoemde landen worden geschat op ca. 63 tot 82 miljard ecu in prijzen 1999. Deze cijfers moeten vergeleken worden met een EU-begroting die in lopende prijzen ca. 105 miljard ecu zal beslaan in 1999 voor de huidige 15 lidstaten. Deze additionele jaarlijkse kosten zouden leiden tot extra afdrachten voor Nederland van 4 tot 5 miljard gulden per jaar in het geval van toetreding van de Visegrad-landen en extra afdrachten van ca. 6 tot 8 miljard gulden per jaar in het geval van toetreding van alle bovengenoemde landen. De afdrachten bij ongewijzigd beleid en bij een ongewijzigd aantal lidstaten zullen in 1999 ruim 12 miljard ecu bedragen voor Nederland. Er is voor de schattingen van de kosten van toetreding een bandbreedte gegeven omdat de genoemde cijfers, met name waar het de kosten van het GLB betreft, met grote onzekerheden zijn omgeven. Immers, op dit moment kan niet geheel worden voorzien hoe de verschillende sectoren zich tot en met het jaar 1999 zullen ontwikkelen.

In de nota «Uitbreiding van de Europese Unie» van 14 november 1994 (zie: kamerstukken II 1994/95, 23 987, nr. 1 en 2) is het uitgangspunt aangegeven dat de Nederlandse afdrachten aan de Unie na 1999 niet onaanvaardbaar mogen stijgen; dit zou ten koste gaan van het economisch en maatschappelijk draagvlak voor het beleid met betrekking tot de Europese Unie, vooral ook vanwege verdringingseffecten binnen de nationale begroting. Duidelijk is dat de hierbovengenoemde kosten een belangrijke belemmering zullen vormen voor de mogelijke toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa. Het is dan ook onvermijdelijk dat zowel het GLB als het Structuurfondsenbeleid hervormd dienen te worden in anticipatie op de toetreding van deze landen.

IGC '96

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en de PvdA vroegen of de regering voornemens is de herziening van het financieringsstelsel van de Europese Gemeenschappen op korte termijn op de politieke agenda in Brussel te plaatsen. Zij achten de Intergouvernementele Conferentie van 1996 daarvoor een goed moment. De leden van de D66-fractie vroegen naar de termijn waarop de regering een en ander aan de orde wenst te stellen.

De herziening van het financieringsstelsel van de Europese Unie vormt

een van de uitdagingen waarvoor de Europese Unie de komende jaren staat, ook de eventuele toetreding van nieuwe lidstaten en de herziening van de Structuurfondsen en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vormen grote uitdagingen. Zoals de regering aangeeft in haar institutionele IGC-nota van 12 juli jl. is zij van mening dat in het verlengde van de IGC, en tijdig voor de besprekingen over een nieuw eigen-middelenbesluit, in de Raad een begin moet worden gemaakt met de discussie over de noodzakelijke beleidshervormingen. Maar zoals in de eerste IGC-nota ook reeds werd gesteld, vindt de regering het in eerste instantie van belang dat de IGC die institutionele hervormingen doorvoert die nodig zijn voor de verdere ontwikkeling van de Unie. De regering maakt daarbij een duidelijk onderscheid tussen herzieningen die wenselijk zijn voor de Unie van 15 lidstaten en wijzigingen die nodig zijn met het oog op de uitbreiding.

Beleidsvormingen

De leden van de fractie van de PvdA merkten op dat de memorie van toelichting suggereert dat bij het Delors-II plan eerst afspraken gemaakt werden over het geld, en daarna pas over beleid. Voorts vroegen zij hoe de regering in de toekomst denkt te handelen.

Op zichzelf wordt de mening gedeeld, dat voorkomen moet worden dat de beschikbaarheid van middelen als zodanig nieuw beleid genereert. De situatie van de onderhandelingen lag echter genuanceerder. De Commissie heeft in haar voorstellen uiteengezet welk beleid zij nastreefde; tijdens de onderhandelingen speelde de wijze van besteding duidelijk een rol. Mede op basis van een rapport van de Europese Rekenkamer (naar aanleiding van een verzoek van Nederland) is gekeken naar de effectiviteit van beleid en ook in de conclusies van de Europese Raad werd reeds op hoofdlijnen de besteding geïndiceerd. Voorts kan worden opgemerkt dat de middelen als zodanig maxima vormen en niet als streefcijfers – zouden – moeten gelden. Uiteraard is de uitwerking van het nieuwe beleid pas geschied op basis van de in Edinburgh uitgestippelde koers, binnen de grenzen van de aldaar verwoorde budgettaire randvoorwaarden. Ook bij een volgende herziening dient, alvorens kan worden gekomen tot een beslissing over een financieel meerjarenkader, duidelijkheid te bestaan over de binnen dat kader te financieren uitgaven. De regering heeft in de eerder genoemde brief van 14 februari jl. reeds aangegeven tijdig te willen spreken over de noodzakelijke veranderingen in de financiële aspecten van het Unie-beleid, mede om de onderhandelingen over een volgend eigen-middelenbesluit grondig en zorgvuldig voorbereid te hebben.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de mogelijkheden voor vervangend beleid.

In algemene zin huldigt de regering de opvatting dat bij de beoordeling van nieuw voorgesteld beleid een belangrijke toetssteen wordt gevormd door de vraag in hoeverre raakvlakken bestaan met nationaal beleid en in hoeverre daarbij van dublures sprake zou kunnen zijn. Daarmee samenhangend speelt de subsidiariteitsvraag een centrale rol. Besluiten dienen immers zo dicht mogelijk bij de burger te worden genomen. Problemen die lidstaten zelf niet meer aankunnen moeten op Europees niveau worden aangepakt. Aan de andere kant dient de Europese Unie die zaken aan de lidstaten over te laten die zij zelf ook aankunnen. Daar waar nieuw Unie-beleid tot stand komt, kan er in beginsel derhalve aanleiding zijn nationale beleidsinspanningen te verminderen.

De leden van de VVD-fractie gingen nader in op de budgettaire onevenwichtigheden. Zij vroegen inzicht te krijgen in de wijze waarop een algemeen systeem van netto-begrenzers voor Nederland zou uitpakken en

hoe de regering oordeelt over voorstellen van de Duitse minister van Financiën.

Inderdaad leven ook bij leden van de Duitse regering ideeën over het evenwichtiger verdelen van de netto-bijdragen. Een mogelijkheid hierbij is de netto-bijdragen te begrenzen waarbij, rekening wordt gehouden met de relatieve welvaart van lidstaten (naarmate een land rijker is, is een hogere netto-bijdrage acceptabel). Het moge duidelijk zijn dat, gegeven het feit dat Nederland de grootste netto-betaler is en qua BBP per capita rond het EU-gemiddelde zit, Nederland van een dergelijke variant zeker profijt zal trekken. Evenals dit het geval is bij andere modaliteiten van een systeem van netto-begrenzers, zullen de exacte voordelen samenhangen met de Ausgangssituatie op het moment van invoering, de lidstaten die onder de werking van een dergelijk regime de drempelwaarde zullen overschrijden, de keuze van de variabelen (waaronder de hoogte van de drempelwaarde en het compensatiepercentage), en eventuele differentiatie op grond van relatieve welvaart. Hierdoor is het niet mogelijk om nu reeds concreet aan te geven wat het effect van een drempelwaarde van 0,25%-BNP is.

Ondergetekenden onderschrijven de analyse dat het niet acceptabel is om individuele uitzonderingsposities te doen voortbestaan en dat derhalve de mogelijkheid van invoering van een generiek systeem van netto-begrenzers zal worden bezien. Zoals reeds in de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer is aangegeven zal dit mede gebeuren in overleg met gelijkgezinde partners. De door de leden van de VVD-fractie geciteerde passage uit de conclusies van de Europese raad van Fontainebleau (juni 1984), «... elke lidstaat die een buitensporige begrotingslast draagt naar maatstaf van zijn relatieve welvaart, te zijner tijd voor een correctie in aanmerking komt ...», sluit inderdaad naadloos aan bij de opvattingen van de regering inzake netto-begrenzer en de gerechtvaardigde Nederlandse eis. Invoering zal echter eerst bij een volgend eigen-middelenbesluit kunnen geschieden.

De leden van de VVD-fractie legden een relatie tussen afdrachten aan de Unie voor hulpinspanningen van de Unie (intern/extern) en de inspanningen van de lidstaten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

In de internationale context bezien is inderdaad sprake van een zeer aanzienlijke hulpinspanning van Nederland. Over de samenhang tussen de EG-afdrachten en de andere uitgaven voor buitenlands beleid kan worden opgemerkt dat het Nederlandse aandeel in de externe hulp van de Unie wordt toegerekend aan de Nederlandse ontwikkelingsinspanning.

De leden van de VVD-fractie hadden verder een aantal opmerkingen gemaakt over mogelijkheden om de Structuurfondsen fundamenteel te herzien. Ook de leden van de PvdA-fractie hadden verzocht aan te geven hoe een herstructurering van de Structuurfondsen zou kunnen plaatsvinden.

Uitsluiting van de elf rijkere lidstaten van het Structuurfondsenbeleid zou betekenen dat de EG-uitgaven voor Structuurfondsen (inclusief het Cohesiefonds) met iets minder dan 50% zouden kunnen dalen (ramingen zijn gebaseerd op de verdeelsleutel die gehanteerd is voor de reeds toegewezen middelen). In vergelijking met de periode 1994–1999, waarin in totaal een bedrag van ca. 170 miljard ecu (prijzen 1994) wordt besteed in het kader van deze fondsen, zou een bedrag van iets meer dan 80 miljard ecu kunnen worden bespaard. Voor Nederland zou dit een vermindering van de afdrachten aan de EG-begroting van 3,5 à 4 miljard ecu betekenen (cumulatief over de periode 1994–1999). In een dergelijk scenario zou Nederland geen bijdragen uit de Structuurfondsen meer ontvangen, hetgeen betekent dat de ontvangsten uit Brussel verminderen met een bedrag van ca. 2,6 miljard ecu (de toezegging van 2,7 miljard ecu aan Nederland gemeten in prijzen 1994 en verminderd met de reeds in

1993 ontvangen bedragen). Per saldo zou een dergelijke herziening derhalve voor Nederland naar verwachting een bedrag van ca. 1 miljard ecu opleveren.

Indien, zoals de leden van de VVD-fractie stelden, de Cohesielanden eveneens met iets minder dan 50% gekort zouden worden, zou dit een additionele besparing van ruim 40 miljard ecu opleveren. Voor Nederland zou dit een extra besparing op de afdrachten van bijna 2 miljard ecu betekenen (alle geraamde bedragen zijn cumulatief over de periode 1994–1999).

De leden van de VVD-fractie suggereerden als mogelijke oplossing een verhoging van het percentage dat de Cohesielanden zelf moeten cofinancieren.

Ondergetekenden achten deze mogelijkheid zeker het overwegen waard, al dient beseft te worden dat een verlaging van de procentuele EU-bijdrage niet automatisch een verlaging van het totale subsidieniveau tot gevolg zal hebben.

De leden van diverse fracties vroegen naar de Nederlandse inzet op dit dossier.

Op dit moment vindt er een heroverwegingsexercitie plaats met betrekking tot de Europese uitgaven. In dit verband wordt een aantal scenario's voor het toekomstige Structuurfondsenbeleid uitgewerkt. De variant waarin de rijkere lidstaten niet langer deelnemen aan dit Structuurfondsenbeleid wordt hierbij nadrukkelijk gezien.

Met betrekking tot een dergelijke concentratie van de Structuurfondsen op de armere lidstaten zijn de ondergetekenden van mening dat inderdaad de vraag gesteld kan worden of het zinvol is dat ook de meer welvarende lidstaten subsidies ontvangen in het kader van het Structuurfondsenbeleid. Mede met het oog op het subsidiariteitsbeginsel zouden deze lidstaten heel goed in staat zijn het ondersteuningsbeleid zelf vorm te geven. Hiermee zou tevens veiliggesteld kunnen worden dat de ondersteuning verleend wordt via de nationaal vastgestelde prioriteiten en kan het nodeloos «rondpompen van geld via Brussel» worden voorkomen.

Met betrekking tot de vragen van de leden van diverse fracties over het streven naar subsidies voor Nederland en het effect op het totaalbedrag dat aan Structuurfondsen wordt uitgegeven, diene het volgende. Nederland heeft steeds gestreefd naar een zo klein mogelijke omvang van de Structuurfondsmiddelen. Toen eenmaal een besluit genomen was over het niveau van deze middelen en gegeven het feit dat ook de rijkere lidstaten daarvan zouden kunnen profiteren, heeft Nederland zich ingezet voor een zo groot mogelijk Nederlands aandeel. Dit streven heeft derhalve geen verhogend effect op het EG-budget gehad, doch is slechts gericht geweest op het beperken van de financiële nadelen voor Nederland.

De leden van de VVD-fractie vroegen of nader kan worden ingegaan op de mogelijkheden en wenselijkheden van een zodanige concretisering van de onderhandelingsinzet in de toekomst dat de resultaten ervan makkelijker toetsbaar zijn.

In het licht van wat hierboven over de wenselijke beleidshervormingen in de Europese Unie is gezegd, streeft de regering ten aanzien van de onderhandelingen over de hervorming van de financiering van de Gemeenschappen naar een duidelijke en concrete onderhandelingsinzet. Daarbij dient men te realiseren dat de onderhandelingen plaats vinden op basis van concrete voorstellen van de Commissie. De onderhandelingsinzet moet worden afgestemd op deze voorstellen waarvan de inhoud niet op voorhand volledig bekend zal zijn. Tevens dient rekening te worden gehouden met het feit dat besluitvorming bij unanimiteit plaatsvindt.

Verschillende lidstaten zullen verschillende wensen op tafel leggen. Flexibiliteit in de onderhandelingsinzet is dan geboden om het optimale compromis te bereiken. Voorts dient men rekening te houden met het feit dat de onderhandelingen altijd in een bredere context plaats zullen vinden.

Heroverweging beleid

De leden van de fracties van het CDA, D66, de VVD, de PvdA en de RPF vroegen naar de inzet van de regering met betrekking tot evaluatie van het beleid.

Tijdens de behandeling van het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1993 heeft de Commissie, naar aanleiding van kritiek van zowel de Europese Rekenkamer als de lidstaten, aangegeven de noodzaak van een evaluatie van het lopend beleid te onderkennen. Ook Nederland heeft dit punt destijds benadrukt. De noodzaak van een dergelijke evaluatie, nationaal ook wel aangeduid als een Europese heroverwegingsprocedure, staat derhalve buiten kijf.

Ten dele is reeds sprake van een dergelijke evaluatie van het lopend beleid. Immers, niet alleen produceert de Europese Rekenkamer jaarlijks haar jaarrapport, maar ook vele speciale rapporten over het beleid van de Unie in specifieke beleidssectoren. In deze rapporten worden vele, zinvolle aanbevelingen voor verbetering gedaan. Nederland heeft er in het verleden altijd op aangedrongen dat deze rapporten van de Europese Rekenkamer een concreet vervolg krijgen. Hiertoe is het noodzakelijk dat zij niet alleen behandeld worden in EcoFin-kader maar vooral ook in de vakraden. Het zijn immers de vakraden die, samen met de Commissie, de gedane aanbevelingen moeten omzetten in concrete beleidsverbeteringen. Voorts wordt bij het goedkeuren van meerjarenprogramma's meestal een evaluatiemoment ingebouwd. Tussentijds wordt dan, op basis van een evaluatierapport van de Commissie, bezien in hoeverre het beleid voldoet aan de gestelde doelstellingen. Dit soort evaluaties zal naar de mening van de regering een steeds belangrijker rol moeten krijgen bij het tussentijds herijken van bestaand beleid.

Ook in de toekomst zal de regering zich er sterk voor maken dat het bestaand beleid van de EU heroverwogen wordt. Door tussentijdse evaluaties dient bezien te worden of het geïmplementeerde beleid voldoet aan de gestelde doelstellingen. Via de Jaarrapporten en speciale rapporten van de Europese Rekenkamer dienen bestaande inefficiënties in het beleid geïdentificeerd te worden, waarna deze door concrete vervolgmaatregelen verholpen moeten worden. Voorts dient bij het aflopen van meerjarenprogramma's kritisch bezien te worden of bestaand beleid gecontinueerd moet worden of dat verlenging niet gewenst is omdat ofwel de doelstellingen zijn bereikt ofwel de prioriteiten en doelstellingen van de Unie zijn veranderd gedurende de looptijd van het programma. De regering heeft zich hier ook de afgelopen jaren altijd voor ingezet, en zal dat ook in de toekomst blijven doen.

6. Controle, beheer en fraudebestrijding

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA, D66, de RPF, de SGP en het GPV vroegen de regering in te gaan op de relatie tussen de forse verhoging van de Structuurfondsuitgaven enerzijds en de door de Europese Rekenkamer geuite twijfel over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van deze uitgaven anderzijds.

De forse verhoging van de beschikbare Structuurfondsmiddelen voor de programmeringsperiode 1989–1993 ten opzichte van die voor het tijdvak daarvoor, ging vergezeld van de fundamentele hervorming van 1988 (Verordening 2052/88, *PbEG* 1988, L 185). Daarbij werden de algemene

beginselen van concentratie, programmering, additionaliteit en partnerschap geïntroduceerd. De verhoging van de beschikbare bedragen voor de programmeringsperiode 1994–1999 heeft opnieuw geleid tot verscherping van de desbetreffende voorschriften.

In de herziene voorschriften voor de periode 1994–1999 is allereerst voorgeschreven dat de lidstaten in de door hen in te dienen ontwikkelingsplannen, waarin zij gegevens verstrekken over de nationale of regionale situatie op grond waarvan om bijstand wordt verzocht, een aantal bijkomende elementen dienen op te nemen. Daarbij gaat het in het bijzonder om een beschrijving van de specifieke (zo mogelijk gekwantificeerde) doelstellingen van de voorgenomen maatregelen alsmede om een algemeen indicatief financieel overzicht van de beoogde nationale en communautaire financiële middelen. Omdat het moeilijk bleek het additionaliteitsbeginsel in de praktijk goed toe te passen, zijn de bepalingen betreffende de inachtneming van het additionaliteitsbeginsel in de herziene voorschriften voor de programmeringsperiode 1994–1999 nader uitgewerkt.

De verordeningen van 1988 schreven reeds voor dat de doeltreffendheid van de structurele bijstandsverleningsmaatregelen door evaluatie vooraf en achteraf moest worden bepaald. Krachtens deze verordeningen vond toezicht plaats door middel van voortgangsrapporten en eindverslagen, door middel van steekproefcontroles en door middel van daartoe ingestelde comités van toezicht, samengesteld uit de op regionaal en nationaal niveau bevoegde autoriteiten en uit vertegenwoordigers van de Commissie. Bij het toezicht moet gebruik gemaakt worden van materiële en financiële indicatoren, die voor de betrokken acties een duidelijk beeld moeten geven van de vordering van de actie en van de binnen een bepaalde termijn te verwezenlijken doelstellingen, alsmede van het verloop van het beheer en de eventuele problemen die zich daarbij kunnen voordoen. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de structurele bijstandsverlening beter te kunnen waarborgen, zijn in de herziene voorschriften voor de programmeringsperiode 1994–1999 de drie fasen in het onderzoek en de tenuitvoerlegging van de bijstandsverleningsmaatregelen (beoordeling vooraf, toezicht, evaluatie achteraf) scherper afgebakend en nader ingevuld. In dat verband is in de voorschriften onder meer aangegeven dat de noodzaak om elke bijstandsverleningsmaatregel aan een beoordeling vooraf en een evaluatie achteraf te onderwerpen, geplaatst dient te worden in een context waarin kosten en baten tegen elkaar worden afgewogen.

Voorts is in de verordeningen van 1993 de rol van de comités van toezicht verruimd. Zo kunnen de comités van toezicht voortaan binnen bepaalde grenzen de oorspronkelijk goedgekeurde voorwaarden voor toekenning van financiële bijstand alsmede het voorgenomen financieringsplan aanpassen, mits het totale bedrag van de toegekende communautaire steun daarbij ongewijzigd blijft. Hierdoor wordt een meer doelmatige en doeltreffende besteding van toegekende Structuurfondsgelden bevorderd.

Over onder meer de resultaten van de beoordelingen vooraf, het toezicht en de evaluaties achteraf wordt door de Commissie jaarlijks verslag uitgebracht aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Om de drie jaar brengt de Commissie voorts verslag uit over de bij de verwezenlijking van de economische en sociale samenhang gemaakte vorderingen en over de wijze waarop de Structuurfondsen en de andere financieringsinstrumenten daartoe hebben bijgedragen.

De zorg voor beoordeling vooraf, toezicht en evaluatie achteraf berust bij de Commissie en de lidstaten (partnerschap). Zowel de Commissie als de lidstaten hebben in deze een eigen verantwoordelijkheid. Het is van

belang dat de Commissie en de lidstaat, beide vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, periodiek de opzet en de werking van de nationale beheer- en controlesystemen beoordelen. Zoals in de brief van de Minister van Financiën van 3 april 1995 ter beantwoording van de kamervragen naar aanleiding van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1993 (zie: kamerstukken II 1994/95, 24 202, nr. 1) is aangegeven, hecht de regering eraan dat de Commissie, ter realisering van een toereikend en onderling gelijkwaardig beheer- en controleniveau in alle lidstaten, een actieve toezichthoudende rol vervult ten aanzien van de kwaliteit van de nationale beheer- en controlesystemen (zie ook de antwoorden op de door de kamer naar aanleiding van genoemde brief gestelde vragen).

De lidstaten zijn verplicht de Commissie op de hoogte te houden van de maatregelen die zij nemen om regelmatig te verifiëren dat de door de Gemeenschap gefinancierde Structuurfondsacties stipt werden uitgevoerd, haar mededeling te doen van de getroffen maatregelen om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en haar op de hoogte te houden van de maatregelen gericht op het recupereren van door misbruik of nalatigheid verloren gegane middelen. De lidstaten dienen de Commissie met name een beschrijving te verstrekken van de beheer- en controlesystemen die zijn opgezet om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van de acties. Verder moeten de lidstaten de Commissie mededeling doen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op het terrein van bovengenoemde maatregelen en moeten zij informatie verschaffen over de met de uitvoering van deze maatregelen belaste diensten en lichamen. Ten slotte zijn de lidstaten gehouden de door hen geconstateerde onregelmatigheden ten nadele van de Structuurfondsen (inclusief de ondernomen administratieve en gerechtelijke stappen) aan de Commissie te melden. Al deze vormen van informatie-uitwisseling bieden de Commissie een instrument om haar toezichthoudende rol invulling te geven. Van belang in dit verband zijn ook de recent door de lidstaten in Raadskader opgestelde verslagen over de nationale maatregelen die zij nemen om verspilling en misbruik van communautaire middelen tegen te gaan alsmede de door de Commissie op te maken balans van de toepassing door de lidstaten van artikel 209 A van het EG-verdrag. Het Nederlandse nationaal verslag fraudebestrijding is op 10 mei 1995 door de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer ter inzage toegezonden (zie: kamerstukken II 1994/95 21 501-07, 23 490, nr. 137). Zowel de nationale verslagen als de balans bieden een goede mogelijkheid om de toereikendheid en onderlinge gelijkwaardigheid van de getroffen nationale maatregelen op het terrein van de EU-fraudebestrijding te beoordelen. Zoals in de brief van de Minister van Financiën van 3 april 1995 al is gesteld, is de regering van mening dat daarbij blijkende onvolkomenheden in de nationale stelsels zo spoedig mogelijk opgeheven moeten worden.

De regering benadrukt het belang van goede beheer- en controlesystemen bij de Commissie en in de lidstaten. Voor zover deze systemen nog niet van voldoende kwaliteit zijn, acht de regering het van groot belang dat in die systemen zo spoedig mogelijk verbeteringen worden aangebracht.

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA, D66, de RPF en de SGP stelden de vraag aan de orde of aan de rapporten van de Europese Rekenkamer wel voldoende consequenties worden verbonden.

Ondergetekenden zijn van mening dat het van groot belang is dat de Commissie en de lidstaten op adequate wijze gevolg geven aan de (negatieve) bevindingen van de Rekenkamer, dat wil zeggen: dat zij doeltreffende acties nemen ter opheffing van de gesignaleerde tekortkomingen. In de EcoFin-Raad van 21 maart 1994 is dan ook afgesproken dat de Commissie jaarlijks een verslag zal opstellen over de follow-up die zij

verbindt aan de aanbevelingen van de Rekenkamer. De lidstaten hebben onlangs in de eerder genoemde nationale verslagen inzake fraudebestrijding aangegeven welk gevolg zij gegeven hebben aan de op hen betrekking hebbende opmerkingen uit de meest recente jaarverslagen van de Europese Rekenkamer. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Minister van Financiën in zijn brief van 3 april jl. een reactie gegeven op de in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1993 opgenomen specifieke bevindingen die betrekking hebben op Nederland (zie ook de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer van 16 december 1994, kenmerk J.94-20 098).

De rapporten van de Europese Rekenkamer spelen een belangrijke rol in de dechargeprocedure: het Europees Parlement neemt een besluit tot kwijtingverlening aan de Commissie immers mede op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer. Sedert de inwerkingtreding van het verdrag van Maastricht maken ook de speciale verslagen van de Europese Rekenkamer deel uit van de beoordelingsbasis van het Europees Parlement voor het verlenen van kwijting aan de Commissie. Het Europees Parlement heeft de verlening van kwijting over het begrotingsjaar 1992, gezien de vele negatieve bevindingen van de Europese Rekenkamer in haar toenmalige jaarverslag, destijds geweigerd in afwachting van een aanvaardbare uitleg van de Commissie ten aanzien van haar activiteiten op het terrein van de fraudebestrijding. Onlangs heeft het Europees Parlement de Commissie over 1992, gezien de door haar ondernomen follow-up-acties, alsnog decharge verleend.

De in de toekomst door de Europese Rekenkamer te verstrekken verklaring van betrouwbaarheid vormt een belangrijke versterking van de externe controle op de communautaire begrotingsuitvoering en -verantwoording. Het onderzoek van de Europese Rekenkamer zal daarvoor immers zodanig van opzet moeten zijn dat een representatief beeld van de gehele massa wordt verkregen. Daarmee wordt een meer evenwichtige beeldvorming van de beheer- en controlesituatie in de diverse lidstaten en de wijze waarop de Commissie toezicht houdt op deze situatie mogelijk.

Een antwoord op de vraag van de leden van de PvdA- en de VVD-fractie naar de belangrijkste maatregelen die volgens de regering moeten worden genomen op het terrein van beheer, controle en fraudebestrijding is te vinden in de eerder genoemde brief van de Minister van Financiën van 3 april 1995. Daarin is een structurele aanpak geschetst die erop gericht is om, zowel bij de Commissie als in de lidstaten, te komen tot een beheer- en controlesituatie die voldoet aan de daaraan te stellen eisen en waarbij aan geconstateerde tekortkomingen adequate consequenties worden verbonden. Het gaat daarbij om de volgende zeven punten (die overigens voor een belangrijk deel aansluiten op in communautair verband reeds ontplooidde initiatieven).

1. Verbeteren en waar mogelijk vereenvoudigen van de bestaande Europese regelgeving teneinde de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren alsmede het toetsen van voorstellen voor Europese regelgeving aan deze criteria.

2. Verbeteren van de kwaliteit van de beheersystemen binnen de lidstaten en bij de Commissie. In dit verband is het van belang dat er duidelijke (nadere) regels komen op het gebied van financieel beheer en controle, waaronder regels voor systematische evaluatie van uitgevoerde programma's.

3. Verbeteren van de kwaliteit van de controlesystemen binnen de lidstaten en bij de Commissie, waardoor de te verrichten controles verbeteren en de fraudepreventie toeneemt en bovendien de voorge-

schreven meldingen van fraudegevallen door de lidstaten aan de Commissie vollediger worden.

4. Uitoefenen van actief toezicht door de Europese Commissie op de kwaliteit van de beheer- en controlesituatie. De Europese Commissie dient deze systemen aan de hand van beschikbare verantwoordings- en controle-informatie te beoordelen. Daarbij dient de realisatie van een toereikend en onderling gelijkwaardig beheer- en controleniveau in alle lidstaten voorop te staan.

5. Verbinden van consequenties voor de lidstaten aan niet-naleving van regelgeving op het terrein van beheer, verantwoording en controle.

6. Stimuleren van internationale samenwerking (waaronder gegevens-uitwisseling) bij het opsporen van fraude tussen de Commissie en de lidstaten dan wel tussen de lidstaten onderling.

7. Streven naar een doeltreffend complementair geheel van communautair-administratieve en nationaal-strafrechtelijke sancties, op te leggen aan marktdeelnemers c.q. begunstigen bij het constateren van onregelmatigheden en fraudes.

De leden van de VVD-fractie vroegen of uitstel van aanneming van het eigen-middelenbesluit de politieke druk tot het invoeren van een straf fraudebeleid zou opvoeren.

Het ondermijnend effect dat de fraude met EU-middelen heeft op het maatschappelijk draagvlak voor de Europese samenwerking wordt algemeen erkend. Het belang van een effectieve bestrijding van de fraude met EU-middelen is dan ook groot. Dit wordt ook onderkend door de lidstaten. De nieuwe Commissie heeft fraudebestrijding tot een belangrijke prioriteit verheven. In maart jl. heeft de Commissie een driefasenplan goedgekeurd dat moet leiden tot een verbetering van het communautaire financiële beheer. De eerste fase (consolidatie) is gericht op versterking van het financiële beheer binnen de Commissie door modernisering van interne regels en procedures en door toepassing van verbeterde evaluatietechnieken. Het doel is te komen tot verhoging van de doelmatigheid van controles vooraf en achteraf. De tweede fase (hervorming) is gericht op een grondige hervorming van de financieel-management-cultuur bij de Commissie. Belangrijke onderdelen van deze fase zijn een herziening van het personele management van de Commissie en een verbetering van het financieel reglement. De derde fase (versterkt partnerschap) is gericht op de versterking van het partnerschap met de lidstaten. Het gaat hier om initiatieven gericht op versterking van de coördinatie tussen de Commissie en de verantwoordelijke nationale autoriteiten. Dit driefasenplan sluit goed aan op de eerdergenoemde Nederlandse wens dat de Commissie een actieve toezichthoudende rol vervult ten aanzien van de kwaliteit van de nationale beheer- en controle-systemen van de lidstaten. De afgelopen maanden is ook aanzienlijke vooruitgang geboekt met het handen en voeten geven aan een Europees fraudebestrijdingsbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan de in EcoFin Raad van 19 juni jl. overeengekomen Verordening inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen (nog niet gepubliceerd), die de Commissie de mogelijkheid biedt administratieve sancties op te leggen.

De vooruitgang die geboekt is moet gekoesterd worden. Gelet op het brede draagvlak en de tot dusverre bereikte vooruitgang bij de ontwikkeling van een effectief Europees fraudebestrijdingsbeleid, ziet de regering niet in hoe uitstel van aanneming van het eigen-middelenbesluit een positieve uitwerking zou kunnen hebben op het fraudebeleid.

7. Overig

Zetelverdeling Europese instellingen

De leden van de VVD-fractie vroegen een overzicht van de vestigingsplaatsen en de jaarlijkse eigen bestedingen van alle Europese Instellingen.

De Europese Unie heeft een vijftal instellingen, te weten het Europees Parlement, de Raad van Ministers, de Europese Commissie, het Europees Hof van Justitie en de Europese Rekenkamer. Het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zijn geen instellingen. Voorts heeft de Europese Unie een aantal organen die in verschillende lidstaten zijn (of zullen worden) gehuisvest. De meeste van deze organen zijn recentelijk van start gegaan. Daar waar mogelijk zijn de bijdragen uit de EG-begroting aan deze instellingen in 1995 aangegeven. Ten aanzien van de Europese instellingen zijn de administratieve en huishoudelijke uitgaven in 1995 weergegeven (bedragen in miljoenen ecu's).

Instelling	vestiging	uitgaven
Europees Parlement	Brussel/Straatsburg	843
Raad van Ministers	Brussel	306
Europese Commissie	Brussel	2591
Europees Hof van Justitie	Luxemburg	114
Europese Rekenkamer	Luxemburg	52
Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's	Brussel	15,7

Orgaan	vestiging	uitgaven
Europese Stichting voor opleidingen	Turijn	11
Europees Centrum voor de Beroepsopleiding	Thessaloniki	12,3
Europees Milieuagentschap	Kopenhagen	11,7
Bureau voor veterinaire en fytosanitaire inspectie	Ierland	in oprichting
Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving	Lissabon	5,3
Europees bureau voor geneesmiddelen-beoordeling	Londen	18,1
Bureau voor de gezondheid en de veiligheid op het werk	Bilbao	4
Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden	Dublin	12,5
Bureau voor de harmonisatie binnen de interne markt	Alicante	10,1
Europol (Europese Drugs Eenheid) Kwekersbureau	's-Gravenhage onbeslist	5,3

Wij menen hiermee de van de zijde van de Kamer gestelde vragen te hebben beantwoord.

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

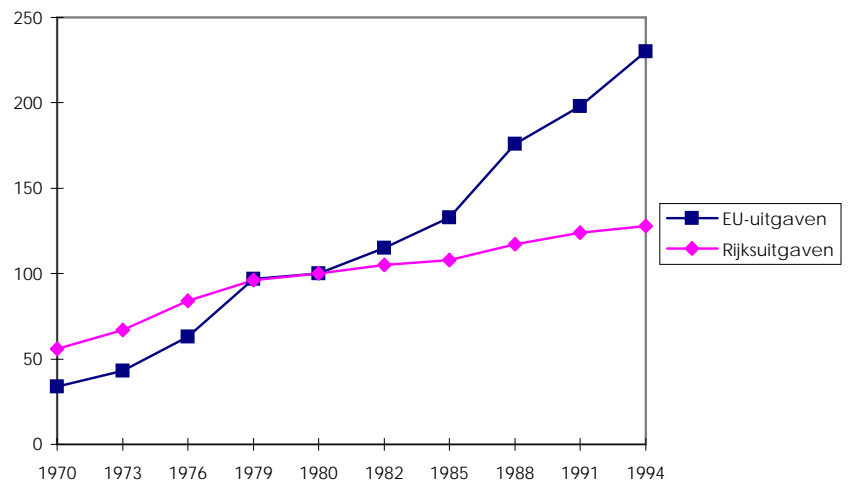
De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn

GRAFIEK 1

Ontwikkeling EU-uitgaven en Rijksuitgaven

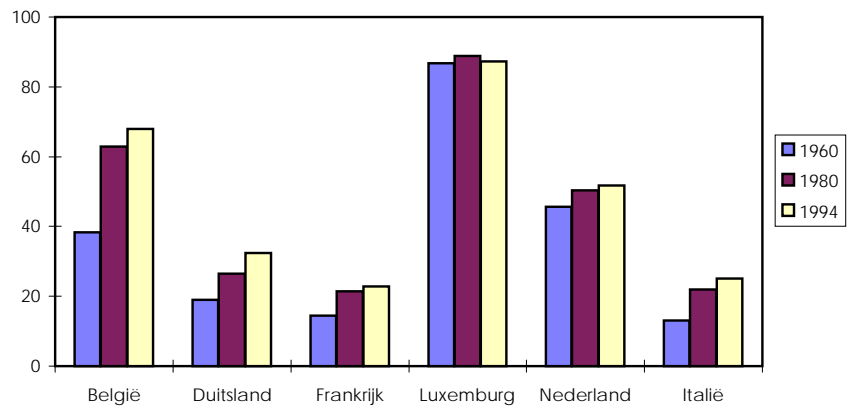
Reële ontwikkeling sinds 1970 (1980 = 100)



GRAFIEK 2

Exportquoties 1960-1994

Oorspronkelijke zes lidstaten (als percentage van het BNP) (goederen en diensten)



TABEL 3 Verdeling van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (BTW) overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, lid 1, onder c), van Besluit 88/376/EEG, Euratom, of elk besluit tot wijziging of vervanging daarvan

lidstaten	BTW- grondslag (in miljoenen ecu's)	BNP- grondslag (in miljoenen ecu's)	aftoppingspercentage (in %)	BNP-grondslag *aftoppingspercentage (in miljoenen ecu's)
België	910,2	2173,4	53	1151,9
Denemarken	543,0	1355,2	53	718,3
Duitsland	9700,0	19 205,0	53	10 178,7
Griekenland*	480,0	950,0	50	475,0
Finland	417,5	1000,6	53	530,3
Frankrijk	5709,8	12 300,0	53	6519,0
Ierland*	254,6	460,2	50	230,1
Italië	3573,9	9283,7	53	4920,4
Luxemburg*	83,0	146,6	53	77,7
Nederland	1462,1	3115,0	53	1651,0
Oostenrijk	870,7	1865,0	53	988,4
Portugal*	502,3	857,2	50	428,6
Spanje	2010,0	4420,0	50	2210,0
Zweden	701,3	1790,0	53	948,7
VK	4700,0	9536,4	53	5054,3
Totaal	31 918,4	68 458,3		36 082,3

* lidstaat met afgetopte BTW-grondslag.

TABEL 4 Grondslagen BNP en BTW (1%) (in miljoenen ecu's)

Begroting 1994	BTW	(%)	BNP	(%)
België	842	2,97	1881	3,23
Denemarken	476	1,68	1186	2,04
Duitsland	8482	29,92	16 981	29,16
Griekenland	407	1,44	740	1,27
Spanje	2417	8,52	4751	8,16
Frankrijk	5514	19,45	11 482	19,72
Ierland	194	0,68	354	0,61
Italië	3878	13,68	9175	15,76
Luxemburg	68	0,24	123	0,21
Nederland	1330	4,69	2757	4,73
Portugal	440	1,55	800	1,37
VK	4306	15,19	8004	13,74
Totaal	28 353		58 234	

Voorontwerp Begroting 1996	BTW	(%)	BNP	(%)
België	910	2,85	2173	3,17
Denemarken	543	1,70	1355	1,98
Duitsland	9700	30,39	19 205	28,05
Griekenland	480	1,50	950	1,39
Finland	418	1,31	1001	1,46
Frankrijk	5710	17,89	12 300	17,97
Ierland	255	0,80	460	0,67
Italië	3573	11,19	9284	13,56
Luxemburg	83	0,26	147	0,21
Nederland	1462	4,58	3115	4,55
Oostenrijk	871	2,73	1865	2,72
Portugal	502	1,57	857	1,25
Spanje	2010	6,30	4420	6,46
Zweden	701	2,20	1790	2,61
VK	4700	14,73	9536	13,93
Totaal	31 918		68 458	

TABEL 5 Financiële vooruitzichten voor het jaar 1996 na technische aanpassingen aan de uitvoering vastlegingskredieten (in miljoenen ecu's)

	lopende prijzen		prijzen 1996		
	1995	1996	1997	1998	1999
1. Gemeenschappelijk					
Landbouwbeleid	37 944	40 807	41 555	42 323	43 110
2. Structurele maatregelen	26 329	29 131	30 827	31 783	33 614
Structuurfondsen	24 069	26 579	28 004	28 906	30 790
Cohesiefonds	2 152	2 444	2 715	2 769	2 824
EER-mechanisme	108	108	108	108	0
3. Intern beleid	5 060	5 337	5 557	5 789	6 010
4. Extern beleid	4 895	5 264	5 576	5 981	6 465
5. Administratieve uitgaven	4 022	4 191	4 316	4 380	4 445
6. Reserves	1 146	1 152	1 152	1 152	1 152
Monetaire reserve	500	500	500	500	500
Reserve voor garanties	323	326	326	326	326
Reserve voor noodhulp	323	326	326	326	326
7. Compensaties	1 547	701	212	99	0
8. Totaal kredieten voor vastleggingen	80 943	86 583	89 195	91 507	94 796
9. Totaal kredieten voor betalingen	77 229	82 202	85 023	87 679	90 428
Kredieten voor betalingen					
in % van het BNP*	1,20	1,20	1,21	1,22	1,23
MARGE in % van het BNP	0,01	0,02	0,03	0,04	0,04
MAXIMUM VAN DE EIGEN					
MIDDELEN in % van het BNP	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

* Voor het jaar 1995, op basis van het BNP die wordt aangehouden voor de aanpassing van de financiële vooruitzichten als gevolg van de uitbreiding.