

Vergaderjaar 2000–2001

27 568

Goedkeuring van het op 29 september 2000 te Brussel tot stand gekomen Besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 2000, 115)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 juni 2001

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag (d.d. 29 maart 2001) inzake het wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 29 september 2000 tot stand gekomen besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen.

In de nota naar aanleiding van het verslag zal in paragraaf 2 worden ingegaan op de onderhandelingen in de aanloop naar de Europese Raad van Berlijn en de verschillende opties die in die onderhandelingen een rol hebben gespeeld. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de samenstelling van de eigen middelen en de discussie over een mogelijk nieuw eigen middel. In paragraaf 4 komt de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk aan de orde, gevolgd door de ontwikkelingen van nettoposities in paragraaf 5. In paragraaf 6 wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de uitgaven van de EU en de gevolgen hiervan voor de nationale begroting en in paragraaf 7 wordt ingegaan op de gevolgen van de uitbreiding voor het Eigen-Middelenbesluit.

2. De aanloop naar Berlijn

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar een cijfermatige weergave, met de effecten voor de verschillende landen, van de verschillende opties die een rol hebben gespeeld in de onderhandelingen. Tevens vraagt GroenLinks specifiek naar de inzet van de Nederlandse regering wat betreft cofinanciering in het GLB en degressiviteit in de inkomensondersteuning.

In de aanloop naar de Europese Raad van Berlijn hebben verschillende opties in de onderhandelingen een rol gespeeld. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen opties die betrekking hebben op de uitgaven van de EU en opties die betrekking hebben op de inkomsten: de eigen middelen. Enkele belangrijke van de opties met betrekking tot de eigen middelen maakten uiteindelijk ook deel uit van het bereikte onderhandelingsresultaat. Het betreft hier de verhoging van de perceptiekostenvergoeding, de vermindering van het belang van het BTW-middel en wijzigingen in berekening en financiering van de compensatie van het

Verenigd Koninkrijk. Voor de effecten van deze opties op de verschillende lidstaten verwijst de regering naar de brief van de Minister van Financiën van 20 april 1999 over de resultaten van Berlijn.¹ De belangrijkste andere opties die het uiteindelijk niet hebben gehaald zijn de genoemde cofinanciering, degressiviteit (beide aan de uitgavenkant), het generiek correctiemechanisme en daarnaast de afschaffing van de compensatie van het Verenigd Koninkrijk (beide aan de inkomstenkant). Cofinanciering is voor de Nederlandse regering altijd een optie geweest en bovendien voor meer lidstaten acceptabel, maar stuitte van begin af aan op dermate grote weerstand van Frankrijk, dat van een serieuze optie in de eindfase van de onderhandelingen geen sprake meer was. Degressiviteit was voor Frankrijk nog wel bespreekbaar, maar hier lag Duitsland uiteindelijk dwars (Duitsland wilde cofinanciering om zo aan de ene kant de agrarische bedrijven in het oosten van Duitsland hun directe inkomenssteun te garanderen, en aan de andere kant veel minder mee te betalen aan de directe inkomenssteun voor andere lidstaten). Uiteindelijk zijn de besparingen op het landbouwbeleid voornamelijk bereikt via de uitgavenkant van de begroting, door uitstel van hervormingen. Deze hervormingen, waarbij marktorderingsbeleid wordt verminderd en gedeeltelijk wordt gecompenseerd door middel van directe inkomenssteun, kosten namelijk extra middelen op de EU-begroting door de lastenverschuiving van consument (die hoge prijzen betaalt) naar EU-begroting (waaruit de hectare- en dierpremies worden betaald).²

Tabel 1 geeft respectievelijk het aandeel van de lidstaten in de inkomenssteun en hun aandeel in het EU-BNP weer. De tabel illustreert welke landen meer en welke minder gaan betalen a.g.v. vermindering van directe inkomenssteun door middel van degressiviteit. Landen met een hoger BNP-aandeel dan hun aandeel in de directe inkomenssteun zien hun nettopositie verbeteren, landen met een lager BNP-aandeel dan hun aandeel in de directe inkomenssteun zien hun nettopositie verslechteren. De mate van verbetering of verslechtering hangt uiteraard af van de mate van toepassing van degressiviteit.

Tabel 1. Winnaars en verliezers bij degressiviteit directe inkomenssteun; aandelen in %

	Percentage inkomenssteun	BNP-aandeel 2000
België	1,8	2,9
Denemarken	3,5	1,9
Duitsland	19,3	24,0
Griekenland	2,1	1,5
Spanje	10,6	6,9
Frankrijk	25,3	16,4
Ierland	3,6	1,1
Italië	10,8	13,3
Luxemburg	0,1	0,2
Nederland	3,0	4,7
Oostenrijk	2,1	2,4
Portugal	1,1	1,3
Finland	1,4	1,5
Zweden	2,3	2,9
Verenigd Koninkrijk	13,2	19,0
Totaal	100	100

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 21 50120, nr. 83.

² Voor een informatieve beschouwing ten aanzien van de onderhandelingen voor en tijdens de ER van Berlijn wordt verwezen naar Ferrer en Emerson; «Good bye, Agenda 2000 Hello, Agenda 2003»; CEPS working document no. 140, feb.2000.

In tabel 2 zijn op basis van de ontvangsten aan directe inkomenssteun in 1999 de effecten weergegeven van 25% cofinanciering. De lagere afdrachten aan de EU worden in meer of mindere mate gecompenseerd door hogere uitgaven op de nationale landbouwbegroting. Lidstaten met een relatief groot aandeel in de directe inkomenssteun ondervinden een nadeel, landen met een relatief klein aandeel (zoals Nederland) ondervinden een voordeel.

Tabel 2. Effecten cofinanciering EU-15 o.b.v. inkomenssteun 1999; in miljoenen euro's

25% cofinanciering	effect op afdrachten	Effect op begroting	saldo (+ = voordeel)
België	- 200	70	130
Denemarken	- 130	180	- 50
Duitsland	- 1 670	940	730
Griekenland	- 100	600	- 500
Spanje	- 460	1 030	- 560
Frankrijk	- 1 140	1 620	- 480
Ierland	- 70	190	- 130
Italië	- 930	790	140
Luxemburg	- 20	0	10
Nederland	- 300	50	250
Oostenrijk	- 170	110	60
Portugal	- 90	100	- 10
Finland	- 100	70	30
Zweden	- 170	120	60
Verenigd Koninkrijk	- 1 110	790	320
Totaal	- 6660	6 660	0

De leden van de VVD-fractie vragen de regering specifiek in te gaan op het generiek correctiemechanisme. Dit correctiemechanisme ondervond in de aanloop naar Berlijn al stevige kritiek van een aantal lidstaten en bleek daardoor uiteindelijk niet haalbaar. Het is door Nederland, Duitsland, Zweden en Oostenrijk in Berlijn nog wel als drukmiddel op tafel gehouden, met als resultaat de korting van 75% die deze vier landen hebben gekregen op hun bijdrage in de financiering van de compensatie van het Verenigd Koninkrijk. Dit neemt niet weg dat Nederland nog steeds positief staat tegenover het generiek correctie mechanisme. Door de korting die Nederland heeft op de financiering van de compensatie van het Verenigd Koninkrijk, is er echter niet meer zo'n grote winst te behalen als voor Berlijn het geval was. De druk om de compensatie van het Verenigd Koninkrijk af te schaffen zal in de toekomst veel meer dan in het verleden van Frankrijk en Italië komen. Deze beide landen nemen nu ruwweg tweederde van de financiering van deze compensatie voor hun rekening en hebben nu derhalve veel meer te winnen bij een generiek correctie mechanisme. Bij toekomstige onderhandelingen over het Eigen-Middelenbesluit zal het draagvlak voor invoering van een generiek correctie mechanisme daarom waarschijnlijk groter zijn dan in Berlijn.

3. Eigen middelen

Verschillende fracties vragen naar de effecten op de afdracht van de verschillende eigen middelen als gevolg van de wijzigingen in het Eigen-Middelenbesluit. Zo vragen de leden van de fractie van D66 de regering om een specificatie van de huidige afdracht per eigen middel per lidstaat te geven en willen zij weten hoe zich dit verhoudt tot het nieuwe Eigen-Middelenbesluit. De effecten van de wijzigingen van het Eigen-Middelenbesluit zijn reeds gemeld in de brief van Minister van Financiën van 20 april 1999 over de resultaten van Berlijn. De betreffende tabel is hieronder nog een keer weergegeven (tabel 3). Tabel 4 geeft voor 1999 de verdeling van de afdrachten per eigen middel per lidstaat weer. In figuur 1 zijn de aandelen van de lidstaten in de totale afdrachten en totale ontvangsten weergegeven, alsmede de aandelen in het EU-BNP.

Tabel 3. Effecten wijzigingen EMB; effecten in 2006, in miljoenen Euro in prijzen 1999 (= extra afdrachten)

	Verschuiving BTW/BNP	Perceptiekos- ten TEMs	windfall profits VK	financiering VK-comp.	Totaal	idem in %BNP
Nederland	62	160	13	177	412	0,09
Oostenrijk	51	- 12	7	97	143	0,06
Zweden	- 3	6	8	97	108	0,04
Duitsland	334	- 49	39	453	777	0,03
Ierland	19	15	2	- 15	21	0,02
Portugal	27	- 2	4	- 23	6	0,00
Griekenland	30	- 7	4	- 25	2	0,00
Luxemburg	5	- 2	1	- 4	0	0,00
België	- 78	119	10	- 52	- 1	0,00
Spanje	69	- 37	19	- 116	- 65	- 0,01
VK	6	63	- 220	0	- 151	- 0,02
Frankrijk	84	- 131	50	- 292	- 289	- 0,02
Denemarken	- 42	4	6	- 33	- 65	- 0,04
Finland	- 30	- 13	5	- 26	- 64	- 0,05
Italië	- 537	- 116	50	- 239	- 842	- 0,07

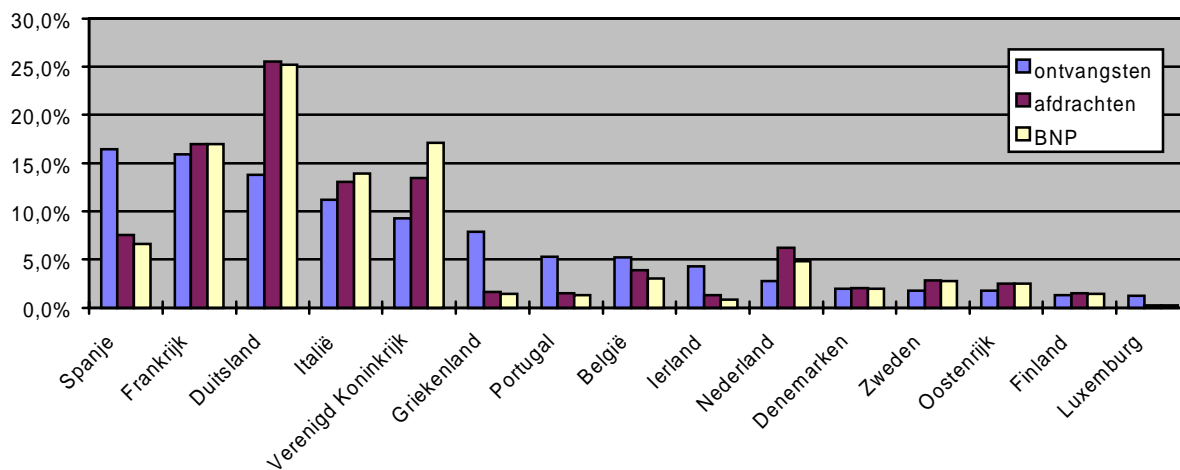
Bron: Europese Commissie

Tabel 4. Afdrachten eigen middelen 1999; in miljoenen euro's

	TOR	BTW	BNP	VK-comp	Totaal
België	1 100	830	1 120	140	3 200
Denemarken	300	540	720	90	1 660
Duitsland	3 190	7 860	9 330	690	21 070
Griekenland	190	520	570	70	1 350
Spanje	820	2 460	2 630	320	6 230
Frankrijk	1 490	5 460	6 250	800	13 990
Ierland	170	410	430	40	1 060
Italië	1 280	3 690	5 150	650	10 770
Luxemburg	20	80	90	10	190
Nederland	1 610	1 570	1 700	210	5 090
Oostenrijk	240	780	910	120	2 050
Portugal	180	470	510	60	1 230
Finland	130	450	560	70	1 210
Zweden	360	830	1 040	120	2 350
Verenigd Koninkrijk	2 780	5 390	6 480	- 3 570	11 080
Totaal	13 860	31 330	37 510	- 170	82 530

Bron: Europese Commissie

Figuur 1. Aandelen van lidstaten in afdrachten en ontvangsten 1999; in percentages



De leden van de D66-fractie vragen verder wat de werkelijke inningskosten zijn van de traditionele eigen middelen, zowel als absoluut bedrag als uitgedrukt in een percentage.

Deze werkelijke kosten zijn echter niet weer te geven. Om het bedrijfsleven zo min mogelijk te hinderen hanteert de Douane doorgaans geïntegreerde vormen van toezicht en controle. Dit houdt in dat de Douane de naleving van alle wet- en regelgeving zoveel mogelijk controleert op één en hetzelfde moment. Daarbij komen dan zowel fiscale als niet-fiscale aspecten aan de orde. Als gevolg van het bestaan van geïntegreerde vormen van toezicht en controle, kunnen de kosten niet worden uitgesplitst naar individuele wetten regelgeving.

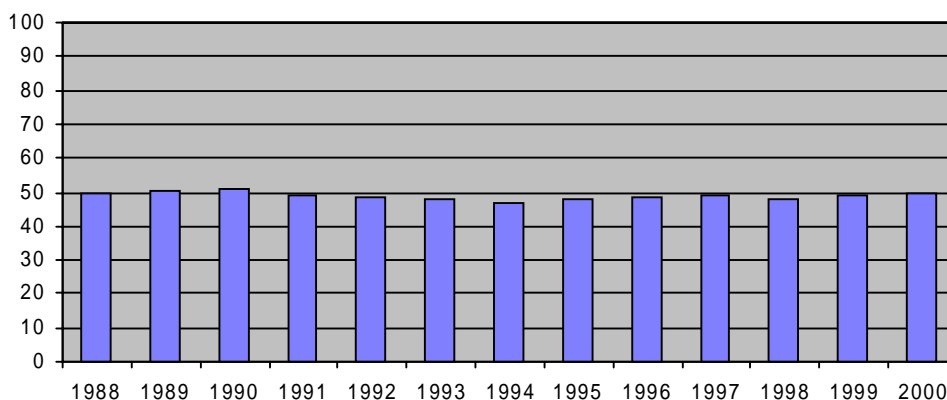
De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan verduidelijken hoe de verschuiving van BTW-middel naar BNP-middel er voor Nederland uitziet. Voorts vragen zij of dit ook in de toekomst zo zal blijven en verzoeken de regering daar nader op in te gaan.

Het Nederlandse aandeel in de EU-BTW-grondslag was in de periode 1993–1999 gemiddeld ruim 4,8%. Het aandeel in de EU-BNP-grondslag was in die periode gemiddeld 4,7%. De middelen die door een verlaging van het maximum heffingspercentage via de BTW niet meer binnenkomen, moeten extra binnenkomen via het BNP-middel. Door het lagere Nederlandse aandeel hierin is dit voordelig voor Nederland. Afhankelijk van de exacte aandelen en de BTW-grondslag in enig jaar levert de verschuiving van BTW- naar BNP-middel Nederland enige tientallen miljoenen guldens op aan lagere afdrachten aan de EU.

Of dit in de toekomst zo zal blijven is enerzijds afhankelijk van de ontwikkeling van de BTW-grondslag ten opzichte van de ontwikkeling van het BNP in Nederland en anderzijds van deze ontwikkelingen in Nederland ten opzichte van die van de EU. Op basis van de CEP-2001-raming is te zeggen dat dit beeld voor 2002 inderdaad niet verandert. Voor de verdere toekomst is het de vraag of de BTW-grondslag zich vergelijkbaar zal ontwikkelen als het BNP. Dit is op voorhand niet duidelijk aan te geven maar er zijn geen redenen te veronderstellen dat deze ontwikkeling sterk af zal gaan wijken. Deze zullen van elkaar gaan verschillen indien de ontwikkeling van het saldo van investeringen van bedrijven (exclusief investeringen in woningen), de invoer en de uitvoer sterk gaat afwijken van de ontwikkeling van de nationale bestedingen exclusief de investeringen van bedrijven.

Uit figuur 2 blijkt dat de BTW-grondslag een redelijk stabiel percentage is van het BBP. Dit geeft aan dat de BTW-grondslag een vergelijkbare ontwikkeling in het verleden heeft gekend als het BBP.

Figuur 2. BTW-grondslag als percentage van het BBP



In de brief van Minister van Financiën van 20 april 1999 staan in tabel 2 de effecten van de schuif van BTW- naar BNP-middel weergegeven voor alle 15 lidstaten. Daaruit blijkt dat Italië, Finland, Denemarken en België een nadeel ondervinden.

De leden van de fracties van de VVD en Groenlinks vragen de regering in te gaan op de (mogelijkheid van) introductie van een nieuw eigen middel. Het voorliggende Eigen-Middelenbesluit staat de introductie van een nieuw eigen middel op zich niet in de weg. Wel is er een trend ingezet waarin van de bestaande eigen middelen het BNP-middel een steeds groter relatief belang krijgt. Als gezegd in de Memorie van Toelichting speelt hierbij in belangrijke mate de wens van lidstaten mee om draagkracht een grotere rol te laten spelen bij de afdrachten van lidstaten aan de EU. In de al jaren lopende discussie over de introductie van een mogelijk nieuw eigen middel springen twee geheel andere argumenten in het oog, namelijk de betrokkenheid van de burgers bij de EU en het versterken van de financiële onafhankelijkheid van de EU ten opzichte van de lidstaten. Dit pleit in ieder geval voor een middel dat zichtbaar is voor de burger. De Europese Commissie heeft in 1998 verslag gedaan over de werking van het stelsel van eigen middelen. In dit verslag¹ wordt zowel in de hoofdtekst als in bijlage 2 ruimschoots aandacht besteed aan de mogelijkheden en onmogelijkheden van de introductie van een nieuw eigen middel. De verschillende mogelijkheden werden daarbij getoetst aan de criteria billijkheid, grondslagarmonisatie, zichtbaarheid voor de belastingbetalers, aansluiting bij het gemeenschappelijk beleid en toereikendheid, doeltreffendheid en kostendoelmatigheid. Geen van de besproken opties voldeed voldoende aan alle criteria, zeker als het erom gaat de EU-begroting volledig met nieuwe eigen middelen te financieren. De opties die de minste bezwaren op lijken te roepen zijn een energieheffing en een gedifferentieerde BTW-heffing. De Commissie stelt echter dat nog veel nader onderzoek noodzakelijk is en dat er politiek nog weinig consensus bestaat over de meest geschikte mogelijkheden voor nieuwe eigen middelen.

De regering heeft zich in het verleden een voorstander getoond van vereenvoudiging van het stelsel van eigen middelen en een grotere nadruk op financiering op basis van BNP-aandelen. Dit is naar voren gebracht bij de onderhandelingen over het voorliggende Eigen-Middelenbesluit. De Europese Commissie zal voor 2005 komen met een nieuw rapport over het functioneren van het stelsel van eigen middelen. Daarin zal ook weer aandacht worden geschonken aan mogelijke nieuwe eigen middelen. Als dat rapport nieuwe informatie bevat over de mogelijkheden om een nieuw eigen middel in te voeren, zal de regering opnieuw haar standpunt bepalen over de wenselijkheid ervan en de eventuele vorm van een dergelijk nieuw eigen middel. Suggesties als die van premier Verhofstadt, over de invoering van een eurotax, maar ook van anderen zijn tot die tijd voeding voor de discussie en zullen door de Europese Commissie ongetwijfeld in de beoordeling worden betrokken. De fractie van GroenLinks vraagt verder hoe de regering staat tegenover een nieuw eigen middel dat afhankelijk is van de groei van het BNP. De regering wil erop wijzen dat dit middel er is in de vorm van het bestaande BNP-middel. Een relatief lage economische groei in een lidstaat zal de bijdrage van zo'n lidstaat aan de EU relatief verminderen.

4. De compensatie van het Verenigd Koninkrijk

In de onderhandelingen over Agenda 2000 is het niet gelukt de compensatie van het Verenigd Koninkrijk af te schaffen. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks willen graag weten wat de visie van de regering is op de houdbaarheid van deze regeling respectievelijk of de regering denkt dat deze regeling op termijn kan worden afgeschaft. De leden van de

¹ Europese Commissie, «Agenda 2000, Financiering van de Europese Unie», Bulletin van de Europese Unie supplement 2/98.

VVD-fractie willen graag weten hoe de bijdrage van de lidstaten aan de EU eruit ziet met en zonder de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk en hoe dit er in de toekomst uit zal zien.

In toekomstige onderhandelingen over het Eigen-Middelenbesluit zal de regering zich blijven inzetten voor afschaffing van de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk. De regering verwacht ook dat de druk om deze regeling af te schaffen zal toenemen, vanwege de verschuivingen die zich met ingang van het nieuwe Eigen-Middelenbesluit voordoen in de financiering van de compensatie. Als gesteld zal de druk om de compensatie van het Verenigd Koninkrijk af te schaffen in de toekomst veel meer dan in het verleden van Frankrijk en Italië komen. Deze beide landen nemen straks ruwweg twee derde van de financiering van de compensatie voor hun rekening. Bij uitbreiding van de EU zal de omvang van de compensatie van het Verenigd Koninkrijk bovendien toenemen. De compensatie hangt namelijk ruwweg af van het verschil tussen het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in het BTW-middel en het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de uitgaven van de EU die toevallen aan de lidstaten. Dat laatste aandeel zal ceteris paribus afnemen als de EU wordt uitgebreid met in principe alleen maar netto-ontvangers. Een andere ontwikkeling die de afschaffing van de compensatie dichterbij kan brengen is een mogelijke hervorming van het landbouwbeleid. De reden voor de instelling van de compensatie was immers gelegen in het relatief kleine aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de ontvangsten uit het landbouwbudget en het relatief grote aandeel in de financiering van het EU-budget via het BTW-middel. Hervorming van het landbouwbeleid kan daarom leiden tot het wegvallen van de oorspronkelijke redenen voor het instellen van de compensatie. Opvallend genoeg is dit ook reeds zo gesteld door de Britse minister van Landbouw Brown.¹

Tabel 5 geeft weer hoe de aandelen in de financiering van de compensatie van het Verenigd Koninkrijk wijzigen door het nieuwe Eigen-Middelenbesluit (op basis van cijfers uit de begroting voor 2000). De korting voor Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden wordt gefinancierd door de tien resterende lidstaten. Tabel 6 geeft voor de begroting 2000 de afdrachten van de lidstaten weer met en zonder compensatie voor het Verenigd Koninkrijk. De hoogte van de compensatie verschilt overigens behoorlijk van jaar op jaar. In de periode 1993–2000 varieerde de compensatie van € 2,5 miljard tot € 4 miljard.

Tabel 5. Aandelen in de financiering van de compensatie van het VK o.b.v. het huidige en het nieuwe Eigen-Middelenbesluit; o.b.v. de Begroting 2000

	Huidige percentage	Nieuw percentage
België	4,1%	5,5%
Denemarken	2,7%	3,6%
Duitsland ¹	20,1%	7,5%
Griekenland	2,1%	2,8%
Spanje	9,5%	12,8%
Frankrijk	23,5%	31,6%
Ierland	1,3%	1,8%
Italië	19,1%	25,7%
Luxemburg	0,3%	0,4%
Nederland	6,2%	1,4%
Oostenrijk	3,5%	0,8%
Portugal	1,8%	2,5%
Finland	2,1%	2,8%
Zweden	3,6%	0,8%
Verenigd Koninkrijk		

¹ Dit percentage is lager dan het aandeel van Duitsland in het EU14-BNP omdat Duitsland al een korting had van 33% bij de financiering van de compensatie van het Verenigd Koninkrijk.

¹ NRC Handelsblad, 26 mei 2001.

Tabel 6. Afdrachten van lidstaten t.b.v. de Begroting 2000 met en zonder VK-compensatie

	Afdracht excl. VK-comp	Idem incl. VK-comp	Procentuele mutatie
België	3 190	3 339	4,7%
Denemarken	1 692	1 791	5,8%
Duitsland	22 284	23 014	3,3%
Griekenland	1 351	1 428	5,7%
Spanje	6 103	6 450	5,7%
Frankrijk	14 403	15 257	5,9%
Ierland	941	990	5,2%
Italië	10 899	11 595	6,4%
Luxemburg	203	215	5,8%
Nederland	5 082	5 307	4,4%
Oostenrijk	2 163	2 289	5,9%
Portugal	1 212	1 279	5,5%
Finland	1 215	1 290	6,1%
Zweden	2 320	2 450	5,6%
Verenigd Koninkrijk	15 654	12 018	- 23,2%

5. Nettopositie-ontwikkelingen

De VVD-fractie vraagt wat de nettopositie van Nederland als gevolg van het nieuwe Eigen-Middelenbesluit zal zijn en hoe dit in verhouding staat tot de positie van andere lidstaten. Ook vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre de regering er in is geslaagd een evenwichtiger verdeling van de netto financiële lasten van de EU te bewerkstelligen. De verslechtering van de Nederlandse nettopositie in 2006 die zou hebben geresulteerd uit de voorstellen van de Commissie is met het akkoord van Berlijn omgeslagen in een verbetering. De verschillen tussen de netto posities van de lidstaten zijn kleiner geworden en daarmee worden de lusten en lasten eerlijker verdeeld. Aan de hier gepresenteerde netto-positiecijfers moet overigens niet een zeer grote mate van nauwkeurigheid worden toegekend. Het betreft slechts een inschatting op basis van het uitgavenplafond voor 2006 en een verwachte verdeling van de uitgaven over de lidstaten. Van jaar op jaar kunnen hierin echter verschillen optreden door incidentele factoren als bijvoorbeeld de BSE- en MKZ-crisis. De cijfers in tabel 5 geven wel een indicatie van de ontwikkeling van de nettoposities.

Uit tabel 7 blijkt dat de netto posities in 2006 ten opzichte van 1999 dichter naar elkaar toe zullen zijn gegroeid. In deze tabel zijn de kosten van de uitbreiding van de EU buiten beschouwing gelaten. De kosten voor de uitbreiding zijn vanaf 2002 als werkhypothese in de Financiële Perspectieven opgenomen. Deze kosten lopen in constante prijzen op van € 4,1 miljard in 2002 tot € 14,2 miljard in 2006 (in betalingskredieten). In 2006 zouden de afdrachten aan de EU voor de 15 huidige lidstaten daarmee met ongeveer 0,15% BNP stijgen.

Tabel 7. Boekhoudkundige netto posities; in %BNP (zonder uitbreiding)

	1999	2006
België	0,42	0,34
Denemarken	- 0,07	- 0,22
Duitsland	- 0,56	- 0,51
Griekenland	3,32	3,63
Spanje	1,30	1,24
Frankrijk	- 0,07	- 0,17
Ierland	2,94	1,55
Italië	- 0,16	- 0,16
Luxemburg	3,86	4,56
Nederland	- 0,87	- 0,69
Oostenrijk	- 0,41	- 0,35

	1999	2006
Portugal	2,77	2,19
Finland	- 0,24	- 0,13
Zweden	- 0,55	- 0,44
VK	- 0,39	- 0,30

Bron: Europese Commissie

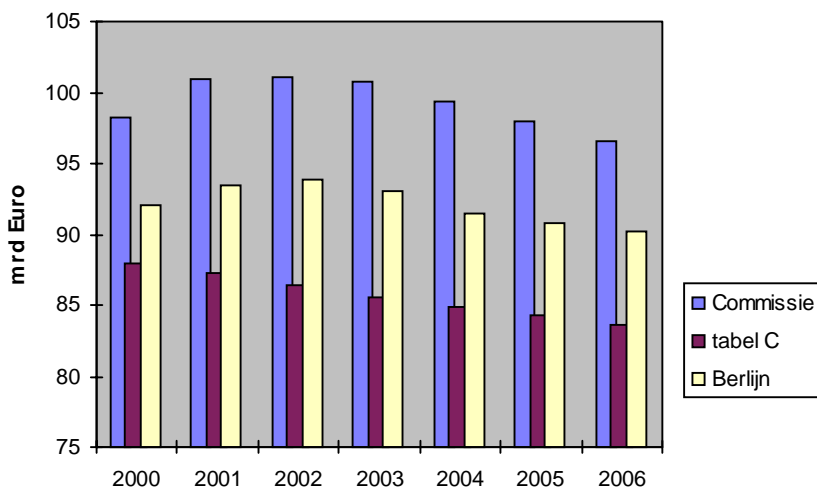
6. Ontwikkeling van de EU-uitgaven en gevolgen voor de nationale begroting

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op het niet-realiseren van een reëel constante uitgavenontwikkeling en vragen of dit punt in de toekomst de Nederlandse inzet zal blijven. Op de laatste vraag kan worden geantwoord dat de regering blijft streven naar een beheerste ontwikkeling van de EU-uitgaven. Daarbij is het uitgangspunt dat de uitgaven maximaal reëel constant moeten blijven. Van de algemene lijn ten aanzien van de groei van de EU-uitgaven kan echter gemotiveerd worden afgeweken. Zo mag het duidelijk zijn dat de uitbreiding niet gefinancierd kan worden binnen een reëel constant uitgavenkader voor vijftien lidstaten. Vandaar dat zoals gezegd in Berlijn reeds een substantieel bedrag aan extra middelen in verband met de uitbreiding in de Financiële Perspectieven is opgenomen. Aan de andere kant kan er ook aanleiding zijn om bepaalde uitgaven uit te faseren. Hierbij zou men bijvoorbeeld kunnen denken aan de directe inkomenssteun in het landbouwbeleid.

Het door Nederland ingebrachte alternatief om de Europese uitgaven reëel te stabiliseren vond in 1998 weerklank bij een aanzienlijke groep lidstaten, niet verrassend voornamelijk andere netto betalende landen aan de EU. Een beslissend moment vormde de Europese top in Wenen (december 1998), toen een alternatief voor het Commissievoorstel, de zogenoemde «tabel C», in het rapport van de Algemene Raad aan de top van regeringsleiders in Wenen werd opgenomen. Deze tabel toonde hoe de maximum-uitgavenkaders voor de verschillende uitgavencategorieën er uit zouden zien bij gemiddeld reële stabilisatie in plaats van bij de veel hogere Commissie-voorstellen. Tot dat moment was het Commissievoorstel voor velen de basis voor de onderhandelingen en voor sommigen zelfs de bodem. Met «tabel C» werd deze bodem echter een flink stuk lager gelegd.

In Berlijn is het gelukt de oorspronkelijke uitgavenvoorstellen van de Commissie over de periode 2000–2006 met cumulatief € 50 miljard aan verplichtingen terug te dringen. Niet geheel verrassend in dit soort onderhandelingen, werd uitgekomen tussen de door Nederland en gelijkgezinden gelegde bodem in de onderhandelingen (tabel C) en het Commissievoorstel (zie figuur 3).

Figuur 3. Financiële Perspectieven: vergelijking tussen Commissievoorstel, uitkomst Berlijn en tabel C (gemiddeld reële stabilisatie); exclusief toetreding, in vastleggingskredieten, prijzen 1999



De uitgaven van de EU zijn binnen de Financiële Perspectieven verdeeld over 8 categorieën. De grootste van deze is categorie 1, waarin de uitgaven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn ondergebracht. De uitgaven in categorie 1 vormen in 1999 ruim 47% van de totale uitgaven op de EG-begroting. Ten aanzien van het GLB heeft de Europese Raad in Berlijn overeenstemming kunnen bereiken over een aanzienlijke beperking van de budgettaire lasten ten opzichte van het voorstel dat vlak voor de top voorlag in de Landbouw Raad. Een en ander heeft ertoe geleid, dat de uitgaven voor landbouw in categorie 1 (prijs- en inkomenssteun) in de periode 2000–2006 gemiddeld op reële stabilisatie, circa € 40,5 miljard, uitkomen. Dat de totale uitgaven in deze categorie gemiddeld toch nog € 2 miljard per jaar hoger uitkomen op € 42,5 miljard, komt omdat aan categorie 1 de nieuwe structuurgelden ten behoeve van plattelandsontwikkeling zijn toegevoegd.

De beperking van de budgettaire lasten van het GLB is met name mogelijk gemaakt door uitstel c.q. -fasering van de hervormingen gericht op een marktconformer landbouwbeleid.¹

De tweede grote uitgavencategorie, categorie 2, waarin de uitgaven voor de Structuur- en Cohesiefondsen zijn ondergebracht, neemt ruim 35% van de totale uitgaven in beslag. Van het Cohesiefonds profiteren alleen Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland. De sterke groei van de Ierse economie van de laatste jaren maakt een bijdrage uit de Cohesiefondsen voor Ierland steeds minder nodig. Deze bijdrage wordt de komende jaren dan ook afgebouwd naar nul. De Commissie ging in haar voorstellen uit van een totaal bedrag van bijna € 240 miljard voor categorie 2, dat wil zeggen Structuur- en Cohesiefondsen gezamenlijk. De Nederlandse inzet was reële stabilisatie van de steun per hoofd, hetgeen zou leiden tot een totaal van € 193 miljard. In Berlijn is uiteindelijk een enveloppe voor categorie 2 vastgesteld van € 213 miljard, waarvan € 195 miljard voor de Structuurfondsen en € 18 miljard voor het Cohesiefonds. Ten opzichte van de Commissie-voorstellen zijn de uitgaven in categorie 2 derhalve € 27 miljard lager uitgekomen.

De overige vier uitgavencategorieën (een kleine 18% van de totale uitgaven), te weten Intern en Extern Beleid, administratieve uitgaven en de reserves, zijn eveneens beperkter van omvang dan door de Commissie

¹ De systematiek van de landbouwhervormingen, die werd ingezet door voormalig landbouwcommissaris MacSharry, is gericht op verlaging van de prijssteun voor landbouwproducten. Ter compensatie van het inkomensverlies ontvangen de landbouwers directe inkomensvoelers per hectare of dier. De hervormingen belasten de EU-begroting. Immers, er vindt een lastenverschuiving plaats van de consument, die thans betaalt voor de hogere prijzen, naar de EG-begroting, waaruit straks de hectare- en dierpremies worden betaald.

was voorgesteld. In Berlijn zijn de vastleggingskredieten (verplichtingen) in deze categorieën vrij strak vastgelegd. De groei ten opzichte van de huidige uitgaven in de begroting was zeer beperkt. In de verschillende uitgavencategorieën zijn thans ook uitgaven opgenomen voor toetredingssteun aan nieuwe lidstaten. Deze uitgaven zijn in de nieuwe Financiële Perspectieven samengenomen in een nieuwe categorie 7.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de gevolgen van het uiteindelijk behaalde resultaat in Berlijn voor het uitgavenkader en naar de gevolgen van het nieuwe statistische systeem (ESA 1995) voor het eigen-middelenplafond.

Het behaalde resultaat van 1,5 miljard gulden betekent niet dat het uitgavenkader met 0,2 miljard gulden onderschreden wordt. Bij de integrale afweging over de uitgaven in het kader van de begrotingsvoorbereiding is de aldus ontstane ruimte onder de kaders al volledig opgevuld.

Bij de vaststelling van het Eigen-Middelenplafond geldt als uitgangspunt dat wijzigingen ten gevolge van de toepassing van ESA 1995 niet mogen leiden tot een andere plafondwaarde voor de afdracht eigen middelen. Dit betekent dat het limietpercentage van 1,27% zonodig zal worden bijgesteld. In het Eigen-Middelenbesluit is hierin voorzien in artikel 3.

7. Uitbreiding van de Europese Unie

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe bij toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU wordt omgegaan met het Eigen-Middelenbesluit en wat haar inzet hierbij is.

Het Eigen-Middelenbesluit geldt voor zowel de huidige lidstaten als voor nieuwe lidstaten. De toetreding van nieuwe lidstaten heeft derhalve geen gevolgen voor het Eigen-Middelenbesluit. De nieuwe lidstaten dragen dus net als alle andere lidstaten hun afdrachten aan de EU af zoals die resulteren uit het Eigen-Middelenbesluit. Mocht in de toetredingsverdragen een compensatie voor nieuwe lidstaten worden vastgelegd, dan vindt deze compensatie plaats via de uitgavenkant van de EU-begroting. Denkbaar is het creëren van een aparte categorie in de Financiële Perspectieven «compensatie nieuwe lidstaten». Een dergelijke, tijdelijke categorie is destijds ook gecreëerd bij de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk tot de EU.

De regering meent hiermee de van de zijde van de Kamer gestelde vragen te hebben beantwoord.

De Minister van Financiën,
G. Zalm