

Vergaderjaar 2007–2008

31 359

Goedkeuring van het op 7 juni 2007 te Luxemburg tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 2008, 9)

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

1. Inleiding

Tijdens de Europese Raad in Brussel van 15 en 16 december 2005 is een akkoord gesloten over de nieuwe meerjarenbegroting van de Unie, de Financiële Perspectieven voor de periode 2007–2013. Ook is tijdens deze Raad een nieuw Besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (Eigen Middelenbesluit, Trb. 2008, 9) overeengekomen, waarin afspraken over de inkomsten van de Unie zijn vastgelegd. De Financiële Perspectieven vormen het meerjarige kader van de financiën van de Unie en leggen deze vast voor de periode 2007–2013. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd door de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken bij brief van 19 december 2005 inzake de uitkomst van de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven (KST93452).

Het Eigen Middelen besluit (verder: EMB) regelt de afdrachten aan de Europese Unie van de lidstaten. De begroting van de Unie wordt vrijwel volledig uit Eigen Middelen gefinancierd. De verschillende inkomensbronnen voor de afdrachten aan de Unie zijn:

- (i) de zogenaamde «Traditionele Eigen Middelen» (de landbouwheffingen en de douanerechten),
- (ii) de BTW-afdrachten en
- (iii) de BNI-afdrachten

Naast de verdeling over de inkomensbronnen regelt het besluit onder andere ook het absolute maximum dat de Europese Unie mag gebruiken voor uitgaven en daarmee mag opvragen van de lidstaten (voor deze periode vastgesteld op 1,24% EU-BNI²).

Op grond van artikel 269 (ex artikel 201) van het EG-verdrag en artikel 173 van het Euratom-verdrag moet het besluit, nadat het door de Raad is vastgesteld, aangenomen worden door alle lidstaten. In Nederland is op grond van artikel 91 van de Grondwet parlementaire goedkeuring vereist. In de afspraken is vastgelegd dat het besluit, wanneer het in werking treedt in 2009, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 wordt toegepast. De uitwerking van het besluit heeft nog enige tijd gevergd. Dit had te maken met verschillen van interpretatie van de afspraken in december

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Hiervoor worden de cijfers gebruikt zoals bepaald door de Commissie krachtens het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen («ESR95»), overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2223/96.

2005 tussen verschillende lidstaten. Deze zijn weggenomen. Het besluit wordt daarom pas nu aan uw Kamer aangeboden. Het besluit treedt in werking als het door alle lidstaten is geratificeerd.

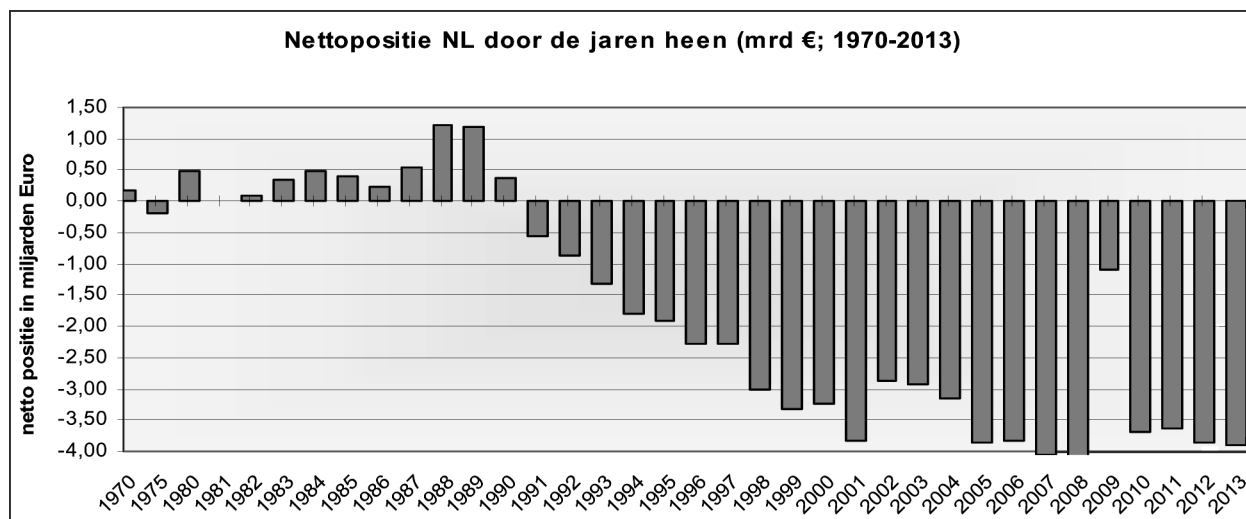
Nederland draagt momenteel ruim € 6 mrd per jaar af aan de Unie via de Eigen Middelen en ontvangt ca. € 2,5 mrd van de Europese uitgaven (met name landbouwuitgaven).

2. Het nieuwe Eigen Middelenbesluit

De weg naar Brussel

De Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie hebben de afgelopen jaren in het middelpunt van de belangstelling gestaan, met name door de dalende trend in de netto-positie sinds de jaren negentig en de scheve verhouding die was ontstaan in vergelijking tot lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau. De Nederlandse inspanningen zijn er op gericht geweest om deze scheve verhouding te redresseren.

Figuur 1: Ontwikkeling netto-positie 1970–2013



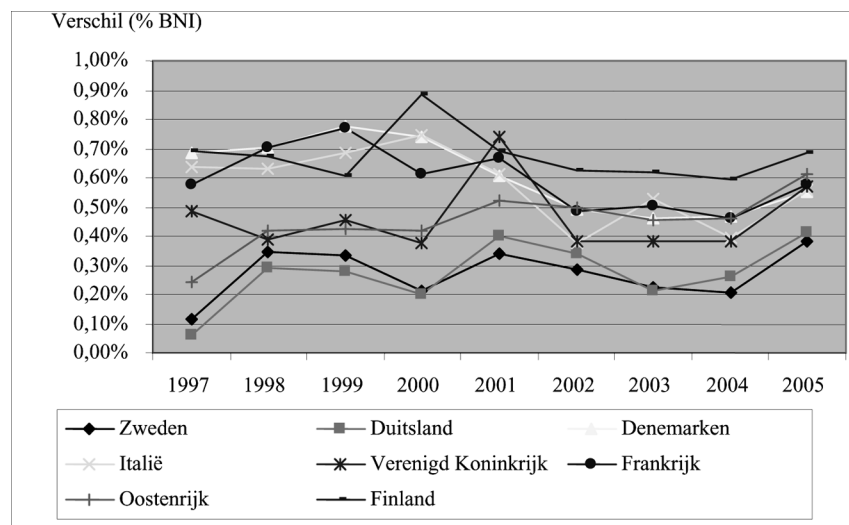
¹ Cijfers volgens de «boekhoudkundige definitie», cijfers tot 2005 realisatie, daarna voorspellingen.

Uit figuur 1 blijkt naast de verslechtering van de netto positie in de afgelopen decennia ook de verbetering die zal optreden in de periode 2007–2013. Zo is in 2009 duidelijk zichtbaar dat in dat jaar, met terugwerkende kracht de korting vanaf 2007 wordt ontvangen. Ook is duidelijk dat het niveau van de afdrachten aan de Unie in mrd euro voor de jaren 2010–2013 beter is wanneer deze wordt vergeleken met de afgelopen jaren. Voor de verslechtering van de netto-positie in de afgelopen decennia zijn verschillende redenen aan te dragen zoals de uitbreidingsgolven, de toename van de relatieve welvaart in Nederland etc.

De Nederlandse cijfers zijn echter pas echt goed te interpreteren wanneer zij worden vergeleken met cijfers van andere lidstaten, bij voorkeur met een vergelijkbaar welvaartsniveau. In figuur 2 is die vergelijking gemaakt en wordt het verschil in netto positie t.o.v. die van Nederland weergegeven. Elke lijn geeft voor de betreffende lidstaat het verschil weer bij de genoemde jaren van de netto-positie van die lidstaat t.o.v. die van Nederland. De netto-posities van alle weergegeven lidstaten kennen een positieve afwijking t.o.v. die van Nederland. Met andere woorden: van al deze

lidstaten was de netto-positie in de weergegeven periode minder negatief dan die van Nederland. Uit deze figuur valt verder op te maken dat de lijnen naar elkaar toe bewegen, met andere woorden dat de verschillen tussen lidstaten kleiner zijn geworden, maar dat het gat t.o.v. van de Nederlandse netto-positie gemiddeld genomen is gestegen. Met de afspraken in dit nieuwe EMB is daar voor deze FP-periode een correctie op gekomen.

Figuur 2: Verschil netto-positie andere landen t.o.v. die van NL (volgens de boekhoudkundige definitie)



Overigens is de inzet in de onderhandelingen rond de Financiële Perspectieven (de uitgavenplafonds van de Europese begroting) en het Eigen Middelenbesluit vanzelfsprekend een bredere geweest dan alleen de focus op de netto-positie en de afdrachten, mede gezien de sterke verwevenheid tussen de ontvangsten en de uitgavenkant van de Europese begroting. Met andere woorden: niet alleen aanpassingen aan de afdrachtenkant van de begroting, maar ook hervormingen aan de uitgavenkant van de begroting konden recht doen aan de scheve verhouding die was ontstaan. Nederland is in dit kader verheugd met de aanstaande discussie over de beleidsprioriteiten van de EU in het kader van de afgesproken begrotingsherziening.

De inzet van de Nederlandse regering in de onderhandelingen voor de meerjarenbegroting 2007–2013 kende dan ook drie hoofddoelstellingen/uitgangspunten waaraan elk voorstel zou worden getoetst. Het eerste uitgangspunt was beleidshervorming. Hierbij werd voor de benadering gekozen dat voor nieuw beleid «oud» beleid plaats moet maken; de zogenaamde «nieuw voor oud» benadering. Het tweede uitgangspunt was een beheerste ontwikkeling van de uitgaven. Als derde moest de Nederlandse netto-betalingspositie verbeterd worden.

De regering heeft deze kernboodschappen op alle fronten consequent uitgedragen, letterlijk tot op het laatste moment. Ook is samenwerking gezocht met gelijkgezinde lidstaten om de boodschap te versterken en andere lidstaten en de Commissie te overtuigen van (delen van) de uitgangspunten. De zogeheten «1% brief» is daar een voorbeeld van (Brief aan Tweede Kamer van 19 december 2005 over uitkomst onderhandelingen Financiële Perspectieven (KST93452)). Hierin werd opgeroepen het totaal van de Europese begroting niet hoger te laten uitvallen dan 1% BNI. Het actief uitdragen van deze hoofdlijnen heeft bijgedragen aan het begrip dat bij andere lidstaten is ontstaan voor de Nederlandse situatie. De

genoemde onderhandelingsinzet en uitgangspunten zijn herhaaldelijk met uw Kamer besproken (Brief aan Tweede Kamer van 19 december 2005 over uitkomst onderhandelingen Financiële Perspectieven (KST93452)), waarbij de regering zich ruim gesteund wist voor de gekozen aanpak.

De afspraken van Brussel

Aan het nieuwe Eigen Middelenbesluit, dat uw Kamer hierbij wordt aangeboden, ligt een aantal overwegingen ten grondslag. Eén daarvan is dat er voldoende middelen voor de Unie beschikbaar moesten zijn voor een geordende ontwikkeling van het beleid van de Unie, gegeven een strakke begrotingsdiscipline. Een ander uitgangspunt is dat de afspraken billijk zijn en geen van de lidstaten een begrotingslast draagt die buitensporig is in vergelijking met zijn relatieve welvaart. De Raad onderkent daarmee expliciet de speciale positie van Nederland in de afgelopen jaren. Aan dit uitgangspunt wordt concrete invulling gegeven door afspraken die ervoor zorgen dat Nederland in deze periode van de Financiële Perspectieven (2007–2013) jaarlijks ca. € 1 mrd minder hoeft af te dragen aan de Unie. Bij de onderhandelingen over de nieuwe Financiële Perspectieven en het nieuwe Eigen Middelenbesluit heeft de regering zich in het begin ook hard gemaakt voor een Generiek Correctiemechanisme (GCM). Dit mechanisme zet een limiet op de netto-afdrachten van lidstaten, waardoor excessieve netto-posities tot het verleden zouden behoren. Een dergelijke systematiek bleek echter onhaalbaar. Het onderwerp zal bij de aankomende herziening van de Europese begroting weer aan de orde zijn.

Tijdens de Europese Raad van 15 en 16 december 2005 in Brussel zijn verschillende gedetailleerde afspraken gemaakt t.a.v. het eigen middelenbesluit. Onderstaand worden de belangrijkste kort toegelicht:

- Met betrekking tot de maximale afdrachten die van lidstaten kan worden gevraagd is afgesproken dat het totaal van de jaarlijkse betalingskredieten¹ maximaal 1,24% van het Europese BNI mag bedragen; de vastleggingskredieten mogen maximaal 1,31% van het Europese BNI bedragen.
- Over de zogenaamde «Traditionele Eigen Middelen» (de landbouwheffingen en de douanerechten) zijn geen grote afwijkende afspraken gemaakt.
- Dat geldt wel voor de BTW en de BNI-afdrachten:
 - Het uniforme BTW percentage (dat is een percentage dat voor alle lidstaten geldt en wordt geheven over de geharmoniseerde BTW-grondslag en wordt afgetopt op 50% van het BNI) wordt vastgesteld op 0,30%. Dit afdrachtpercentage wordt voor de periode 2007–2013 voor een viertal lidstaten anders vastgesteld. Voor Oostenrijk bedraagt deze 0,225%, voor Duitsland 0,15% en voor Nederland en Zweden 0,10%.
 - Voor een tweetal landen geldt voor de periode 2007–2013 een korting op het uniforme percentage voor de BNI afdracht dat voor alle lidstaten geldt. Voor Nederland bedraagt deze korting € 605 miljoen per jaar en voor Zweden € 150 miljoen per jaar; uitgedrukt in prijzen 2004.
- Bovendien is afgesproken dat er een volledige, alomvattende en brede evaluatie van alle aspecten van de EU-uitgaven komt, met inbegrip van het GLB, en van de EU-inkomsten, met inbegrip van de korting van het VK, waarover de Commissie in 2008/2009 verslag uitbrengt.

Hoe verhouden deze uitkomsten zich met de inzet van de Nederlandse regering? Door de bovengenoemde afspraken treedt een aanzienlijke verbetering op in de netto positie in deze periode van de Financiële Perspectieven. In onderstaande tabellen is deze verbetering weergegeven. Zoals uit de linkertabel blijkt verbetert de netto-positie met ca. 0,2% volgens de «boekhoudkundige» definitie.

¹ Kredieten voor vastleggingen dekken in het begrotingsjaar de totale kosten van de verplichtingen die worden aangegaan voor acties waarvan ten uitvoerlegging zich over meer dan een begrotingsjaar uitstrekt. Kredieten voor betalingen dekken tot het in de begroting opgenomen bedrag de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in dat begrotingsjaar of in vorige begrotingsjaren zijn aangegaan.

Tabel: Overzicht ontwikkeling netto-positie 2007–2013 volgens definitie NL en definitie Cie
(Financiën-schatting, stand juli 2007)

	Boekhoudkundige definitie, % BNI		Commissie definitie, % BNI				
	2007	2013	2007	2007	2013	2013	
Nederland	-0,74%	Nederland	-0,55%	Luxemburg	-0,53%	Luxemburg	-0,46%
Zweden	-0,51%	VK	-0,44%	Nederland	-0,46%	Frankrijk	-0,32%
Duitsland	-0,43%	Duitsland	-0,44%	Zweden	-0,43%	Duitsland	0,32%
Oostenrijk	-0,37%	Zweden	-0,41%	Duitsland	-0,35%	VK	-0,31%
Denemarken	-0,33%	Denemarken	-0,39%	Oostenrijk	-0,34%	Zweden	0,29%
VK	-0,31%	Frankrijk	-0,38%	Finland	-0,27%	Denemarken	0,27%
Finland	-0,30%	Italië	-0,37%	België	-0,26%	Italië	-0,27%
Italië	-0,27%	Finland	-0,33%	Denemarken	-0,25%	Nederland	-0,26%
Cyprus	-0,27%	Oostenrijk	-0,29%	Frankrijk	-0,24%	Finland	-0,25%
Frankrijk	-0,25%	Cyprus	-0,28%	Italië	-0,22%	Oostenrijk	-0,22%
Roemenië	0,31%	Spanje	-0,08%	VK	-0,19%	België	-0,19%
België	0,34%	Ierland	0,02%	Cyprus	-0,03%	Cyprus	-0,04%
Ierland	0,38%	België	0,44%	Roemenië	0,42%	Spanje	0,06%
Spanje	0,56%	Malta	0,90%	Ierland	0,47%	Ierland	0,14%
Malta	0,77%	Slovenië	1,16%	Spanje	0,67%	Malta	1,12%
Tsjechië	0,79%	Estland	1,38%	Slowakije	0,91%	Slovenië	1,27%
Slowakije	0,83%	Roemenië	1,40%	Tsjechië	0,93%	Estland	1,48%
Bulgarije	0,99%	Portugal	1,45%	Malta	0,99%	Roemenië	1,51%
Slovenië	1,33%	Tsjechië	2,09%	Bulgarije	1,29%	Portugal	1,53%
Hongarije	1,78%	Slowakije	2,16%	Slovenië	1,42%	Tsjechië	2,24%
Polen	1,85%	Griekenland	2,36%	Hongarije	1,89%	Slowakije	2,27%
Griekenland	1,86%	Letland	2,38%	Polen	1,93%	Griekenland	2,49%
Letland	1,97%	Polen	2,55%	Griekenland	1,98%	Letland	2,54%
Portugal	2,12%	Bulgarije	2,90%	Letland	2,13%	Polen	2,65%
Estland	2,13%	Hongarije	3,13%	Portugal	2,15%	Bulgarije	3,15%
Letland	3,09%	Luxemburg	3,34%	Estland	2,19%	Hongarije	3,26%
Luxemburg	3,43%	Letland	3,79%	Litouwen	3,25%	Litouwen	3,96%

Bij de discussie over de netto-posities is relevant welke definitie gehanteerd wordt. Daarbij is met name van belang hoe omgegaan wordt met de geïnde douaneheffingen. De Nederlandse regering vindt dat de traditionele Eigen Middelen, net als de overige Eigen Middelen (BTW- en BNI-middel), moeten worden beschouwd als afdrachten van de lidstaat die ze overmaakt naar Brussel. De Commissie is echter van mening dat de douaneheffingen eigen middelen zijn van de Unie, voortkomend uit communautair douanebeleid, en daarmee niet relevant voor de eigen afdrachten van de individuele lidstaten. Bovendien zouden ze niet zinvol kunnen worden toegerekend aan de lidstaat die ze afdraagt vanwege het «Rotterdam-effect»: de mainportfunctie van een grote haven als Rotterdam zou ervoor zorgen dat Nederland douaneheffingen int op goederen die in andere EU-lidstaten tot consumptie leiden. Deze heffingen mogen dan niet meer beschouwd worden als «nationale» afdrachten van Nederland, omdat de economische last ervan gedragen wordt door andere lidstaten.

De Nederlandse regering heeft altijd op het standpunt gestaan dat het geen middelen zijn die automatisch «ontstaan» vanwege het communautaire douanebeleid. Ze zijn echter direct gelieerd aan economische activiteit van individuele lidstaten; ze vormen een last voor economische actoren. De goederen komen voor het overgrote deel immers in het vrije verkeer (meer dan 70%), waarbij economische actoren in de betreffende lidstaat de risico's dragen. Het neerslaan van de risico's en de last voor de economische actoren is bepalend voor de vraag of douaneheffingen moeten worden betaald. De heffingen worden dus betaald door de burgers en bedrijven van de lidstaten via een toeslag op de prijs van geïmporteerde goederen.

De traditionele Eigen Middelen moeten daarom in de ogen van de regering worden meegerekend als afdrachten van individuele lidstaten en in

de netto-positie-definitie («boekhoudkundige definitie») die alle afdrachten en ontvangsten meerekent. Dit is de meest zuivere graadmeter voor de netto-belasting van de economie van een lidstaat. Overigens geldt voor beide definities dat Nederland de afgelopen jaren de meest negatieve netto-positie heeft. De definitie van de Commissie wordt de «operationele VK compensatiedefinitie» genoemd.

Uit de cijfers blijkt dat aan het einde van deze FP-periode Nederland zich volgens de definitie van de Commissie op de 8ste plaats bevindt met een netto-positie van – 0,26%. Belangrijk is hierbij op te merken dat na de huidige FP-periode (dus vanaf 2014) de korting op de afdrachten als veel andere afspraken in de FP's ophoudt te bestaan en Nederland deze opnieuw zal moeten bedingen in de onderhandelingen over de FP-periode 2014–2020.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

In dit artikel worden eigen middelen omschreven. De grondslag voor de BTW-afdracht wordt afgetopt op 50% BNI.

In het derde lid worden de inningskosten van de lidstaten, de zogenaamde perceptiekosten opnieuw vastgesteld op 25%.

In het vierde lid wordt bepaald dat het uniforme BTW percentage 0,30% bedraagt. Voor Oostenrijk (0,225%), Duitsland (0,15%), Zweden en Nederland (0,10%) zijn voor deze FP-periode andere percentages vastgesteld. In lid vijf wordt bepaald dat een tweetal lidstaten voor deze FP-periode een korting krijgen op het uniforme BNI percentage; Zweden en Nederland; respectievelijk met € 150 mln en € 605 mln in prijzen 2004.

Artikel 3

In het eerste lid is bepaald dat het totaal van de aan de Unie toegewezen jaarlijkse betalingskredieten niet hoger zullen zijn dan 1,24% van de som van de BNI's van alle lidstaten.

In lid twee is bepaald dat de jaarlijks in de begroting van de Unie opgevoerde vastleggingskredieten niet meer dan 1,31% van de som van de BNI's van alle lidstaten bedragen.

Artikel 4

Artikel 4 beschrijft de berekening van de Britse compensatie.

Het eerste lid beschrijft de precieze – technische – berekening van de compensatie. In sub-lid g wordt de ingroei bepaald van de korting die het VK krijgt voor de uitbreidingsuitgaven voor lidstaten die na 30 april 2004 tot de EU zijn toegetreden. Vanaf 2011 geldt deze korting volledig.

Artikel 5

Dit artikel beschrijft hoe de correctie wordt gedragen door de andere lidstaten.

Artikel 9

In artikel 9 is opgenomen dat de Commissie in 2008/2009 verslag uitbrengt over een volledige, alomvattende en brede evaluatie van alle aspecten van de EU-uitgaven, met inbegrip van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de VK-compensatie. Ook zal een algemeen onderzoek naar het stelsel van eigen middelen worden ingevoerd.

4. Koninkrijkspositie

Het besluit zal, evenals het huidige Eigen Middelenbesluit, voor wat het Koninkrijk betreft, alleen voor Nederland gelden.

De minister van Financiën,
W. J. Bos

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans