

Vergaderjaar 1998–1999

**21 501-20**

**Europese Raad**

**Nr. 83**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 april 1999

### **Inleiding en achtergrond**

Tijdens het overleg met uw kamer van 30 maart jongstleden is mij verzocht de financiële aspecten van de resultaten van de speciale Europese Raad van 24 en 25 maart te Berlijn nog eens schriftelijk uiteen te zetten. Voorzover mogelijk gebeurt dat in deze brief.

De financiële relatie van Nederland met de Europese Unie (EU) staat prominent op de agenda sinds de brief van 14 februari 1995 over de ontwikkeling van de Nederlandse netto positie vis à vis het EU-budget<sup>1</sup>. In deze brief werd in feite de basis gelegd voor de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over de Agenda 2000. Centraal daarin stonden het streven naar een sobere uitgavenontwikkeling in de EU en een betere verdeling van de netto financiële lasten van de EU. Deze inzet is de afgelopen jaren door de regering op een consequente wijze naar voren gebracht in verschillende Europese gremia. De regering voelde zich daarbij krachtig gesteund door de opstelling van een ruime meerderheid in uw Kamer. Het afgelopen jaar is het uitdragen van de Nederlandse positie in intensiteit sterk toegenomen en is gezamenlijk opgetrokken met gelijkgestemde landen, met name Duitsland, Zweden en Oostenrijk. Het voor Nederland over het geheel genomen succesvolle resultaat is in belangrijke mate te danken geweest aan dit consequente optreden, dat uiteindelijk leidde tot begrip bij de Europese partners voor de Nederlandse standpunten en tot de bereidheid om tot oplossingen te komen voor de Nederlandse problemen.

Een belangrijke doelstelling van de Nederlandse regering was een besparing te realiseren, ten opzichte van de oorspronkelijke Commissievoorstellen, op de Nederlandse afdrachten die dit jaar f 11½ miljard belopen. De doelstelling van f 1,3 miljard lagere afdrachten aan de EU in 2002 is met de afspraken in Berlijn ruimschoots gehaald. De uitgaven van de EU zijn in de nieuwe Financiële Perspectieven cumulatief liefst EURO 50 miljard lager vastgesteld dan de Commissie voorstelde.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 099, nr. 1.

Hierdoor, en door een aantal wijzigingen in het Eigen Middelen Besluit van de EU, komen de Nederlandse afdrachten aan de EU in 2002 circa f 1,5 miljard lager uit dan in de oorspronkelijke voorstellen. Daarnaast wenste de Nederlandse regering een «fair share» in de ontvangsten uit Structuurfondsen. Het Nederlandse aandeel in de ontvangsten uit de Structuurfondsen is ruwweg gelijk gebleven aan het aandeel (1,7%) dat Nederland in de afgelopen periode kreeg. Ten opzichte van het aanvankelijke Commissievoorstel, waarin Nederland slechts een aandeel van 1,4% kreeg, is dit een aanzienlijke verbetering en in het licht van het totaalresultaat van «Berlijn» acht de Nederlandse regering dit een aanvaardbare uitkomst.

Natuurlijk verdient het in Berlijn bereikte akkoord niet op alle fronten de schoonheidsprijs. Zo is er nog geen zicht op afschaffing van de Britse compensatieregeling en komt er voorlopig geen generiek correctiemechanisme. Voor de lange termijn is het jammer dat laatstgenoemde maatregel het niet heeft gehaald. Wel is bemoedigend dat de erkenning die Nederland kreeg voor zijn excessieve netto betalingspositie een vertaling heeft gevonden in een aantal corrigerende maatregelen in de afdrachtensfeer. Hoewel de landbouwuitgaven worden gestabiliseerd op een niveau van gemiddeld EURO 40,5 miljard per jaar, was het mooi geweest als een deel van deze uitgaven gedeeltelijk voor rekening van nationale begrotingen was gekomen (cofinanciering). De landbouwhervormingen worden ten opzichte van de oorspronkelijke Commissievoorstellen voor een deel een paar jaar uitgesteld of gefaseerd ingevoerd. Dat is afgezet tegen de Nederlandse wens om te komen tot een meer marktgeoriënteerd landbouwbeleid niet ideaal, maar de hervormingen worden in ieder geval wel binnen de nieuwe periode voor de Financiële Perspectieven in gang gezet.

Onderstaand zal ik in meer detail ingaan op dit onderhandelingsresultaat. Niet alle gevraagde informatie is op dit moment beschikbaar. Zo heeft de g.a. de heer Van den Akker onder meer gevraagd om aandelen in uitgavencategorieën per land en per jaar. De Commissie heeft aangegeven deze gegevens in ieder geval niet eerder te kunnen verstrekken dan nadat een nieuw Interinstitutioneel Akkoord (IIA) is afgesloten. Allereerst passen echter een paar belangrijke kanttekeningen bij de in deze brief genoemde cijfers. Ten eerste is het onderhandelingsresultaat van de ER in Berlijn het onderhandelingsresultaat van de Raad en de Commissie. Dit resultaat moet nog op een aantal punten door de Commissie nader worden uitgewerkt en ingevuld. Om de nieuwe Financiële Perspectieven (FP) rechtsgeldigheid te geven, moeten deze bovendien worden opgenomen in een interinstitutioneel akkoord (IIA) tussen Raad, Commissie en Europees Parlement (EP). De onderhandelingen over dit IIA lopen nog en kunnen nog tot wijzigingen leiden. Het EP is met name ontevreden over de conclusie die de ER van Berlijn heeft getrokken inzake de flexibiliteit, in casu de mogelijkheid om in de jaarlijkse begrotingsronden af te wijken van de maximale bestedingsruimte die de FP per categorie bieden. Het EP wenst meer ruimte dan de EURO 200 miljoen waartoe de ER heeft besloten. Ten tweede zijn sommige van de in deze brief genoemde cijfers mede afhankelijk van macro-economische ontwikkelingen als economische groei, groei van de handel en inflatie.

### **De taakstelling van 1,3 miljard**

De regeerakkoordtaakstelling van f 1,3 miljard was gerelateerd aan de voorstellen van de Commissie voor de Agenda 2000. In de Commissievoorstellen liepen de uitgaven van de EU fors op. De Nederlandse afdrachten aan de EU liepen in dat scenario dus ook stevig op. In het regeerakkoord is ingezet op een verlaging van de Nederlandse afdrachten

ten opzichte van het Commissievoorstel. Een besparing op de afdrachten van f 1,3 miljard in 2002 langs die weg vergde dat de EU-uitgaven ruwweg reëel constant zouden blijven. In het onderhandelingsproces voorafgaand aan de ER van Berlijn is een reëel constante uitgavenontwikkeling van de EU dan ook steeds de Nederlandse inzet geweest. Zeer belangrijk in dit proces was het opnemen van de zogenaamde «tabel C» in het rapport van de Commissie aan de Europese Raad van Wenen in december 1998.<sup>1</sup> Tot dat moment was het Commissievoorstel voor velen de bodem in de onderhandelingen. Met «tabel C» (reële stabilisatie) werd deze bodem een flink stuk lager gelegd.

Naast het inbrengen door Nederland en andere gelijkgestemde lidstaten van «tabel C» is ook het in discussie brengen van het Eigen Middelen Besluit zeer belangrijk geweest. Het Eigen Middelen Besluit lag officieel niet ter besluitvorming voor. Door de eigen middelen onderwerp van onderhandeling te maken, werd een tweede ijzer in het vuur gelegd en werd daarmee de kans om de besparing van f 1,3 miljard te realiseren vergroot. Samen met Duitsland, Zweden en Oostenrijk heeft Nederland ingezet op een generiek correctiemechanisme. In dit mechanisme, dat een limiet op de netto-afdrachten van lidstaten zet, zou ook de Britse compensatieregeling op moeten gaan. De wens, ook van uw Kamer, om een eind te maken aan de voorkeursbehandeling van het VK is daarmee vanaf het eerste begin inzet geweest van de onderhandelingen. Naast een correctiemechanisme was er een aantal andere mogelijkheden om de Nederlandse afdrachten te verlagen, zoals een verhoging van de perceptiekosten bij de traditionele eigen middelen (TEMs), het vervangen van de TEMs en het BTW-middel door één BNP-middel en een andere, voor Nederland gunstiger, financiering van de Britse compensatie. Afschaffing van de Britse compensatie wist niet de vereiste unanimiteit te halen. Wel is het zo dat het VK niet langer het enige land is waarvan een netto betalingsprobleem wordt erkend. De voorgestelde wijzigingen van het Eigen Middelen Besluit, in het bijzonder de nieuwe financiering van de Britse compensatie, zijn ingegeven door de erkenning dat Nederland, Duitsland, Zweden en Oostenrijk onevenredig bijdragen aan de financiering van de EU. De stap naar een generiek correctiemechanisme is daarmee een stuk kleiner geworden. De verschuiving van de financieringslasten van de Britse compensatieregeling vergroot bovendien de druk om deze compensatie af te schaffen.

In Berlijn is het gelukt de oorspronkelijke uitgavendoelstellingen van de Commissie over periode 2000–2006 met EURO 50 miljard aan verplichtingen terug te dringen. De Nederlandse afdrachten komen daardoor jaarlijks fors lager uit. Daarnaast verminderen de Nederlandse afdrachten door een verhoging van de perceptiekostenvergoeding bij de TEMs, een geringer aandeel in de financiering van de Britse compensatie, een gedeeltelijke vervanging van het BTW-middel door het BNP-middel en een verlaging van de Britse compensatie door het hierop in mindering brengen van de zogenoemde «windfall profits». Met dit laatste wordt bedoeld op het afnemen van onbedoelde voordelen die aan het VK zouden toevallen als gevolg van de voorgestelde wijzigingen in het Eigen Middelen Besluit. Tabel 1 geeft de vermindering van Nederlandse afdrachten in 2002 en 2006 weer ten opzichte van de Commissie voorstellen. Deze bedragen zijn gebaseerd op voorlopige cijferingen door de Commissie. De verhoging van de perceptiekostenvergoeding gaat in per 2001. Late ratificatie van het nieuwe Eigen Middelen Besluit zou er toe kunnen leiden dat de hogere perceptiekosten van 2001 pas in het begrotingsjaar 2002 tot uitbetaling kunnen komen. Het nieuwe Eigen Middelen Besluit moet volgens de conclusies van Berlijn in ieder geval vanaf 2002 van kracht zijn. In de tabel is voornamelijk rekening gehouden

---

<sup>1</sup> Zie mijn brief van 31 december 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 21 501, nr. 236–07.

met de financiering van EURO 200 miljoen flexibiliteit per jaar bovenop de FP (kosten voor Nederland: f 20 miljoen).

**Tabel 1. Afdrachtenvermindering Nederland t.o.v. Commissievoorstellen; in mln guldens in lopende prijzen**

	2000	2001	2002	2006
lagere EU-uitgaven	160	550	640	780
verhoging perceptiekosten van 10% naar 25%		360	360	400
gewijzigde financiering VK-compensatie			470	450
verschuiving van BTW naar BNP-middel			70	150
Windfall profits VK afboeken van VK-compensatie			10	30
Totale besparing	160	1 010	1 550	1 810
Regeerakkoordtaakstelling	425	925	1 300	

**Tabel 2. Effecten wijzigingen Eigen Middelen besluit; effecten in 2006, in miljoenen Euro in prijzen 1999 (- = extra afdrachten)**

	ver- schui- ving BTW/ BNP	percep- tiekos- ten TEMs	windfall profits VK	financie- ring 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 2 geeft per land de effecten weer van de wijzigingen in het Eigen Middelen Besluit. Uit de tabel blijkt dat deze maatregelen zeer nauw zijn toegesneden op het beoogde doel: het tegemoetkomen van de vier grote netto betalers. Het enige andere land dat hiervan meeprofiteert is Ierland. Voor Denemarken, Finland, Frankrijk, het VK en Italië gaan de afdrachten aan de EU duidelijk omhoog.

### Netto posities

Voor het berekenen van netto posities kunnen verschillende definities worden gebruikt: de boekhoudkundige definitie, de operationele definitie en de Britse compensatiedefinitie. De definities verschillen van elkaar in de mate waarin en de manier waarop administratieve uitgaven en traditionele eigen middelen aan de lidstaten worden toegerekend. Nederland is in 1997 de grootste netto betaler (in percentage van het BNP) volgens de eerste twee definities. Volgens de Britse compensatiedefinitie neemt Nederland een tweede positie in, net achter Duitsland. De erkenning van Nederland als grote netto-betaler blijkt onder meer uit het rapport van de Commissie over de werking van het stelsel van eigen middelen van eind 1998.<sup>1</sup> In dit rapport wordt voor het eerst ook de boekhoudkundige definitie van netto posities opgenomen. In deze

<sup>1</sup> Bulletin van de Europese Unie, Supplement 2/98.

definitie worden de traditionele eigen middelen volledig toegerekend aan de lidstaten waar ze worden geheven.

De verslechtering van de Nederlandse netto positie in 2006 die resulteerde uit de voorstellen van de Commissie, zoals ook is aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 3 november 1997<sup>1</sup>, 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 dus eerlijker verdeeld. Uit tabel 3 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 in de FP opgenomen. Deze kosten lopen in constante prijzen op van EURO 4,1 miljard in 2002 tot EURO 14,2 miljard in 2006. In 2006 zouden de afdrachten aan de EU voor de 15 huidige lidstaten daarmee met 0,15% BNP stijgen.

**Tabel 3. Boekhoudkundige netto posities; in %BNP (zonder uitbreiding)**

	1999	2006
België	0,40	0,34
Denemarken	- 0,01	- 0,22
Duitsland	- 0,59	- 0,51
Griekenland	4,29	3,63
Spanje	1,35	1,24
Frankrijk	- 0,17	- 0,17
Ierland	3,42	1,55
Italië	- 0,14	- 0,16
Luxemburg	4,30	4,56
Nederland	- 0,83	- 0,69
Oostenrijk	- 0,45	- 0,35
Portugal	2,87	2,19
Finland	- 0,09	- 0,13
Zweden	- 0,51	- 0,44
VK	- 0,27	- 0,30

Bron: Europese Commissie

### Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Ten aanzien van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heeft de ER van Berlijn overeenstemming kunnen bereiken over een aanzienlijke beperking van de budgettaire lasten ten opzichte van het voorstel dat voorlag aan de Landbouw Raad eerder in maart. Een en ander heeft ertoe geleid, dat de uitgaven in categorie 1 in de periode 2000–2006 gemiddeld op reële stabilisatie, circa EURO 40,5 miljard, uitkomen. De totale uitgaven in deze categorie komen gemiddeld EURO 2 miljard per jaar hoger uit, namelijk op EURO 42,5 miljard, omdat aan categorie 1 het nieuwe plattelandsbeleid is toegevoegd.

De beperking van de budgettaire lasten is met name mogelijk gemaakt door uitstel cq. fasering van de hervormingen van bepaalde marktordeningen. Deze landbouwhervormingen, ingezet door voormalig landbouwcommissaris MacSharry, zijn gericht op afbouw van de prijssteun voor landbouwproducten. Ter compensatie van het inkomensverlies ontvangen de landbouwers toeslagen per hectare of dier. Deze hervormingen, gericht op een marktconformer landbouwbeleid, belasten de EG-begroting. Immers, er vindt een lastenverschuiving plaats van de consument, die betaalt voor de hogere prijzen, naar de EG-begroting, waaruit de hectare- en dierpremies worden betaald.

De conclusies van de Europese Raad betekenen evenwel geenszins dat de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de baan is.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 731, nr. 1.

Er is sprake van een gelijkmatiger spreiding van de hervormingen, en daarmee van de kosten, in de tijd. Tegen deze achtergrond kon Nederland akkoord gaan met het landbouwpakket.

### **Structuurfondsen**

Het Commissievoorstel ging uit van een totaal bedrag van bijna EURO 240 miljard voor categorie 2, Structuurmaatregelen, waarvan ruim EURO 218 miljard voor de Structuurfondsen (SF) en ruim EURO 21 miljard voor het Cohesiefonds. De Nederlandse inzet was reële stabilisatie, uitkomend op een totaal van EURO 193 miljard voor categorie 2. In Berlijn is uiteindelijk een enveloppe voor categorie 2 vastgesteld van EURO 213 miljard, waarvan EURO 195 miljard voor de SF en EURO 18 miljard voor het Cohesiefonds. Ten opzichte van de Commissie voorstellen zijn de uitgaven in categorie 2 derhalve 27 miljard lager uitgekomen. Bovengenoemde bedragen zijn exclusief 7 miljard pre-accessie steun.

Naast de hoogte van het totale bedrag, heeft ook de indicatieve verdeling over de lidstaten bij de onderhandelingen een belangrijke rol gespeeld. Nederland heeft in de huidige periode een aandeel van circa 1,7% in Structuurfondsen. Doorgaan van het Commissievoorstel zou een forse terugval betekenen, met name veroorzaakt door een teruggang in Doelstelling 3 (m.n. werkgelegenheid). Als resultaat van de onderhandelingen, waarbij van Nederlandse zijde sterk is aangedrongen op een eerlijkere verdeling van de middelen, kan Nederland een bedrag van EURO 3,3 miljard tegemoet zien. Het Nederlandse aandeel is daarmee gelijk aan dat van de huidige periode.

### **MSP-procedure**

In de inleiding heb ik reeds aangehaald dat de onderhandelingen met het EP over een nieuw IIA nog lopen. Mochten deze onderhandelingen niet tijdig uitmonden in een nieuw akkoord, dan zal worden teruggevallen op de betreffende verdragsbepalingen, wat uiteindelijk zal leiden tot het inwerking treden van de zogenoemde msp-procedure (maximum stijgingspercentage). Deze verdragsprocedure bepaalt dat de niet verplichte uitgaven voor in dit geval het jaar 2000 ten opzichte van 1999 niet meer mag stijgen dan met een bepaald maximumpercentage. In de loop van deze maand wordt het msp door de Commissie meegedeeld. De vraag is wat een eventuele msp-procedure zal betekenen voor de hoogte van de begroting 2000 en daarmee voor de Nederlandse afdrachten aan de EU.

Het msp voor 2000 is het gemiddelde van de nominale groei van de nationale begrotingen en de BNP's van de lidstaten van 1998 op 1997. Dit percentage bedraagt volgens de huidige Commissie-raming 2,9%. Voor latere jaren kan dit cijfer uiteraard anders zijn, maar gezien de huidige lage inflatie, het restrictieve begrotingsbeleid dat in de meeste lidstaten wordt gevoerd en de huidige groeivoorzichten, lijkt het doortrekken van dit cijfer in ieder geval voor de komende paar jaar niet onrealistisch. Uitgaande van de begroting '99 leidt een msp-scenario<sup>1</sup> met een nominaal msp voor 2000 van 2,9% in de periode 2000–2004 tot een lager niveau aan betalingskredieten (bepalend voor de Nederlandse afdrachten) dan de FP conform Berlijn. Vanaf 2005 zou het msp-niveau hoger uitkomen.

De Nederlandse regering hoopt uiteraard, dat de in Berlijn overeengekomen Financiële Perspectieven zullen neerslaan in een spoedig af te sluiten IIA. Mocht onverhoopt moeten worden teruggevallen op de verdragsprocedure dan lijkt de kans gering dat daarmee nog tijdens deze

---

<sup>1</sup> Er is uitgegaan van 1,5 msp, omdat het EP het voorstel voor de begroting door de Raad met een ½ msp mag verhogen. Indien de Raad zijn 1e lezing van de begroting afsluit met 1 msp groei, kan het EP dit derhalve verhogen tot 1,5 msp. Als de Raad echter bijvoorbeeld tot 0,5 msp in zijn 1e lezing van de begroting besluit, mag het EP aanvullen tot 1 msp.

kabinetsperiode de situatie optreedt, dat de voorgenomen besparingen op de afdrachten aan de EU niet zullen worden gerealiseerd.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm