
Vergaderjaar 1997–1998

25 731

Agenda 2000

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 november 1997

Hierbij gaat U toe een notitie inzake de voorstellen van de Europese Commissie in het kader van **Agenda 2000**.

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

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn

NOTITIE TEN BEHOEVE VAN DE TWEEDE KAMER INZAKE AGENDA 2000

Inleiding

De Unie staat voor één van de grootste uitdagingen in haar geschiedenis: de uitbreiding met de landen van Midden-Europa. De integratie van de landen van Midden-Europa in de westelijke economische en politieke structuren is niet alleen om economische en veiligheidsredenen voor deze landen zelf van belang. Het is zeker ook in het belang van de Unie dat Midden-Europa niet in een vacuüm terecht komt maar wordt opgenomen in het grotere geheel van de Europese Unie. Om deze redenen is Nederland altijd sterk voorstander geweest van de verdere uitbreiding van de Unie.

De Europese Raad van Madrid (december 1995) bevestigde dat binnen zes maanden na afloop van de IGC het besluit genomen zou worden om de onderhandelingen met de kandidaat-lidstaten van de Unie te starten. De Commissie werd gevraagd om – direct na afsluiting van de IGC – met haar visie te komen op de individuele aanvragen van de kandidaat-lidstaten (zgn «avis») en met voorstellen op basis waarvan de strategie ten aanzien van de uitbreiding zou kunnen worden bepaald. De Commissie werd tevens gevraagd om een gedetailleerde analyse te maken van het financiële raamwerk van de Unie vanaf 31 december 1999, rekening houdend met het perspectief van de uitbreiding.

De Commissie heeft in antwoord op deze verzoeken het pakket «Agenda 2000» gepresenteerd. Het omvangrijke pakket bevat de volgende elementen:

- de «avis» over de kandidaat-lidstaten en de uitbreidingsstrategie;
- de hervorming van de structuurfondsen;
- de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid; en
- de financiële perspectieven voor de periode 2000–2006.

De «Agenda 2000» vormt een complex geheel aan voorstellen, die onderling sterk samenhangen. Toch kan een onderscheid gemaakt worden, tussen enerzijds de uitbreiding – waarbij de nadruk in eerste instantie ligt op de uitbreidingsstrategie, waaronder de vraag welke lidstaten als eerste voor toetredingsonderhandelingen in aanmerking komen – en anderzijds de beleidshervormingen en de toekomstige financiering. Deze beleidshervormingen en voorstellen voor de financiering na 1999 waren ook zonder de uitbreiding nodig geweest. Maar de uitbreiding voegt er wel een extra dimensie aan toe. Bij de nieuwe vormgeving van het beleid zal daarom ook terdege met de toetreding rekening moeten worden gehouden.

De voorstellen van de Commissie zijn zeer gedegen en over het algemeen terecht behoudend van aard. De Commissie kiest ten aanzien van de uitbreiding voor een zgn. gedifferentieerde strategie, dit wil zeggen dat niet met alle kandidaat-lidstaten tegelijk gestart wordt met de onderhandelingen. Teneinde te benadrukken dat alle kandidaat-lidstaten deel uitmaken van het uitbreidingsproces zal een «pre-accessie-strategie» worden gevoerd, die ook de landen omvat die niet tot de groep behoren waarmee de onderhandelingen starten. Ten aanzien van de structuurfondsen wordt voorgesteld het aantal doelstellingen te beperken van zes naar drie, terwijl het uitgavenniveau vastgelegd zou moeten worden op 0,46% EU-BNP. De hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid gaan verder op de sinds «MacSharry» ingeslagen weg: verlaging van de prijzen, in ruil voor inkomenssteun. De Commissie stelt ten aanzien van de inkomstzijde van de financiering voor het Eigen Middelenbesluit

niet te wijzigen en het bestaande uitgavenplafond van 1,27% EU-BNP te handhaven. Daarnaast benadrukt de Commissie in haar notitie het belang van kennis, als één van de belangrijkste factoren in de groei van Europa.

De voorstellen van de Commissie houden in hun huidige vorm een verslechtering van de Nederlandse netto-positie in. Het Nederlandse standpunt is dat de huidige lastenverdeling in de Europese Unie niet in een juiste verhouding staat tot de relatieve welvaartsverdeling. Nieuwe financiële besluitvorming dient te leiden tot een meer evenwichtige verdeling.

Het gaat hierbij niet om het feit dat Nederland netto-betaler is en blijft, het gaat om het relatieve aandeel. Immers, Nederland neemt gemeten naar BNP een midden-positie in binnen de Unie, maar ons land is wel de grootste netto-betaler. Deze situatie zal, indien de plannen van de Commissie verwezenlijkt worden, nog verder verslechteren.

De procedure m.b.t. de onderhandelingen over Agenda 2000 verloopt tijdens het Luxemburgse voorzitterschap in drie fasen:

- een informatie-fase (tot half september);
- een instructie-fase (tot eind oktober) waarin gedetailleerd is ingegaan op de voorstellen van de Commissie; en
- een redactie-fase (november/december) waarin het Voorzitterschap een rapport t.b.v. de Europese Raad van Luxemburg zal opstellen.

De Algemene Raad voert de onderhandelingen, maar de EcoFin en de Landbouw Raad, en waar nodig de overige vak-Raden, zullen daarbij nauw worden betrokken.

De eerste twee fasen zijn inmiddels afgerond. De redactie-fase is thans ingegaan.

De concrete besluitvorming zal tijdens het Luxemburgse voorzitterschap, en meer in het bijzonder tijdens de Europese Raad van Luxemburg in december, geconcentreerd worden op de toetredingsstrategie. Tijdens de daarop volgende voorzitterschappen zullen de andere onderdelen van het pakket geleidelijk meer in het centrum van de besluitvorming komen te staan.

In het navolgende wordt per onderwerp de globale inhoud van de Commissievoorstellen en de Nederlandse visie hierop in beeld gebracht.

UITBREIDING

De toekomstige uitbreiding van de Europese Unie stelt de Unie voor een historische opgave. Het doel is duidelijk: een stabiel, democratisch en welvarend Europa, waarvoor zes landen veertig jaar geleden te Rome het fundament hebben gelegd. Tien geassocieerde Midden-Europese landen, alsmede Cyprus en Turkije, hebben een aanvraag voor toetreding tot de Europese Unie ingediend.

De Europese Raad van Kopenhagen (juni 1993) stelde de criteria vast waaraan de kandidaat-lidstaten van de Unie zouden moeten voldoen. De ER concludeerde dat een land lid kan worden van de Europese Unie als het beschikt over stabiele instellingen en een functionerende vrije markteconomie. Bovendien dienen kandidaat-lidstaten de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen en de politieke, economische en monetaire doelstellingen (het *acquis communautaire*) te onderschrijven.

De «avis» van de Commissie zijn op deze criteria gebaseerd. In haar voorstellen maakt de Commissie een onderscheid tussen enerzijds de

kandidaattoetreders in Midden-Europa en anderzijds Cyprus en Turkije. Omdat de Commissie reeds eerder adviezen inzake Cyprus (juni 1993) en Turkije (december 1989) presenteerde en haar globaal oordeel over deze landen niet heeft gewijzigd, heeft zij alleen voor de Midden-Europese landen adviezen inzake toetreding gepubliceerd.

Midden-Europese landen

De Commissie is van oordeel dat de landen die toetreden het acquis communautaire moeten kunnen aanvaarden. Eventuele uitzonderingen hierop dienen tot een absoluut minimum beperkt te blijven. De overgangperiodes zouden zo kort mogelijk moeten zijn en vergezeld moeten gaan van een duidelijk stappenplan om het acquis wel te bereiken. Een overweging hierbij is dat een te vroege toetreding met onvolledige overname van het acquis evenzeer in het nadeel van de toetredende kandidaat als van de interne markt kan werken. Zij acht in dit licht vijf landen rijp om deel uit te maken van de eerste groep waarmee toetredingsonderhandelingen direct kunnen aanvangen: Polen, Tsjechië, Hongarije, Slovenië en Estland. Hoewel nog geen van deze landen aan de Kopenhagen-criteria voldoet, verwacht de Commissie dat zij dat op middellange termijn wel kunnen. Dat geldt wat de Commissie betreft niet voor de overige Midden-Europese kandidaattoetreders, te weten Letland, Litouwen, Slowakije, Roemenië en Bulgarije.

Voor alle Midden-Europese landen wil de Commissie de pre-toetredingsstrategie versterken. Hierbij wordt gedacht aan:

- pre-toetredingssteun;
- instelling van «accession partnerships», waarbij in partnerschap met elke kandidaat-lidstaat een programma wordt opgesteld om het acquis communautaire over te nemen;
- deelneming in communautaire programma's.

De pre-toetredingssteun valt uiteen in de volgende elementen:

- voortzetting van Phare (het ondersteuningsprogramma van de EU voor Midden-Europa): 1,5 miljard per jaar;
- steun vanuit structuurfondsen: 1 miljard per jaar;
- steun vanuit Gemeenschappelijk Landbouw Beleid: 0,5 miljard per jaar.

Dit betekent dat per jaar 3 miljard ecu beschikbaar is voor de kandidaat-toetreders.

Omdat de kwaliteit van de institutionele en administratieve capaciteit in alle kandidaat-lidstaten van Midden-Europa nog niet hoog genoeg is, stelt de Commissie voor dat ieder land een tijdschema opstelt voor de verbetering hiervan.

De deelneming aan de communautaire programma's, zoals die van onderzoek, onderwijs en opleiding, is waardevol als een instrument om het Europa van de kennis dichterbij te brengen maar ook om de kandidaat-lidstaten al voor zij toetreden te laten wennen aan de procedures van de EU.

Los van de pre-toetredingsstrategie stelt de Commissie de oprichting voor van een Europese Conferentie, waaraan alle landen kunnen deelnemen die lid willen worden van de Unie en daarmee reeds verbonden zijn door een associatie-akkoord.

Cyprus

De Europese Raad heeft reeds in 1995 besloten de onderhandelingen

met Cyprus te beginnen zes maanden na het einde van de Inter-gouvernementele Conferentie (IGC), dus begin 1998. Bij die onderhandelingen dient in de visie van de Commissie in eerste instantie de Turks-Cypriotische gemeenschap te worden betrokken. Kan daarvoor geen modus worden gevonden, dan dienen volgens de Commissie de onderhandelingen te worden gevoerd met alleen de (Griekse) Republiek Cyprus.

Turkije

Wat betreft Turkije constateert de Commissie dat in het bijzonder de mensenrechtensituatie nog steeds ernstig tekort schiet. Daarnaast zal het concurrentievermogen van de Turkse economie, en de vraag in hoeverre van een functionerende markteconomie kan worden gesproken, in de verdere besluitvorming moeten worden betrokken. In een kort geleden verschenen separate mededeling over Turkije heeft de Commissie voorstellen gedaan voor het uitbouwen van de EU-Turkije betrekkingen die verder gaan dan de douane-unie. De Commissie spreekt in dit verband evenwel niet van een pre-toetredingsstrategie.

Beoordeling

De door de Commissie voorgestelde differentiatie is in lijn met hetgeen Nederland steeds heeft voorgestaan (zie de IGC-nota van november 1994). Alle kandidaat-lidstaten moeten een gelijke kans krijgen om toe te treden tot de Unie. Maar omdat nu eenmaal sprake is van ongelijke capaciteiten van deze landen, moet een verschil gemaakt worden in tempo. Differentiatie vermindert het risico van slepende onderhandelingen en politieke druk om landen te vroeg te laten toetreden. Voor de landen waarmee niet onmiddellijk wordt begonnen met onderhandelen zal het blijvende vooruitzicht van toekomstige deelname als een goede prikkel werken om zo snel mogelijk de vereiste hervormingen door te voeren.

De adviezen van de Commissie zijn over het geheel gedegen. Nederland kan daarom de door de Commissie voorgestelde keuze van de vijf genoemde Midden-Europese landen ondersteunen.

Hoe belangrijk differentiatie ook is, tegelijk moet duidelijk zijn dat het geen doel op zichzelf is: er mogen geen nieuwe scheidslijnen door Europa worden getrokken. Tijdens het afgelopen Gymnich-overleg is dit uitdrukkelijk aan de orde geweest (zie brief terzake van eerste ondergetekende aan de Voorzitter van de Tweede kamer van 30 oktober 1997, kenmerk 121120), waarbij de Nederlandse inzet een bijdrage heeft geleverd aan de zich ontwikkelende consensus. Alle tien landen van Midden-Europa zullen, ieder op hun eigen tijd, kunnen toetreden tot de Unie en zij moeten alle kans en middelen krijgen zich daarop voor te bereiden. In het licht hiervan is de door de Commissie voorgestelde versterkte pre-toetredingsstrategie van essentiële betekenis; iedere kandidaat dient op het moment van toetreden het acquis communautaire te hebben overgenomen en daadwerkelijk toe te passen. Dit vereiste vraagt in alle tien landen om een zware inspanning op vele terreinen, niet in de laatste plaats dat van de bestuurlijke en justitiële capaciteit. Steeds duidelijker komt naar voren uit de analyses, zowel van de Commissie als van Nederlandse experts, dat hier het grootste risico schuilt: in geen van de tien Midden-Europese landen bestaat een institutionele en administratieve capaciteit die voldoende is toegerust om het acquis in de praktijk te handhaven.

Gezien het belang van deze ondersteuning is de voorgestelde 3 miljard ECU per jaar vanaf het jaar 2000 niet ruim bemeten. De EU moet streng zijn bij de toelating, maar zal voldoende middelen moeten aanreiken

teneinde de kandidaat-toetreders in staat te stellen zich voor toetreding te kwalificeren.

De wens om geen nieuwe scheidslijn in Europa te leggen en om alle kandidaat-toetreders gelijke kansen te bieden, zal ook het uitgangspunt zijn voor de afstemming van het Nederlandse bilaterale beleid op het uitbreidingsproces, met name waar het gaat om het postennetwerk en de financiële ondersteuning.

De Europese Conferentie is belangrijker dan de plaats die de Commissie haar geeft. In de eerste plaats moet deze open staan voor alle landen die geassocieerd zijn met de Unie en het lidmaatschap hebben aangevraagd, dus ook Turkije. Het orgaan zou beter «Permanente Conferentie» kunnen heten, teneinde op voorhand duidelijk te maken dat het hier gaat om een permanent forum van informatie-uitwisseling en overleg.

Ten aanzien van Cyprus blijft Nederland van mening dat toetreding van het eiland in gedeelde vorm hoogst onwenselijk is. Nederland zal erop blijven aandringen dat toetreding pas mogelijk is na oplossing van het conflict.

Turkije voldoet op dit moment noch aan de politieke, noch aan de economische criteria. Naar het zich laat aanzien zal er nog geruime tijd mee gemoeid zijn voordat Turkije wel aan de criteria voldoet. Onverminderd van kracht is evenwel het toetredingsperspectief dat is vastgelegd in het Associatie-akkoord van 1963 en dat ook recentelijk weer is onderstreept tijdens de informele Algemene Raad in Apeldoorn op 15/16 maart jl. en de Associatieraad met Turkije op 29 april jl.

STRUCTUURFONDSEN

De Europese structuurfondsen en het Cohesiefonds hebben tot doel de economische en sociale cohesie binnen de Unie te versterken. Samen met het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid vertegenwoordigen deze fondsen het gros van de EU-uitgaven. De structuurfondsen en het cohesiefonds zullen in 1999 naar schatting omstreeks 36% van de totale EU-uitgaven vertegenwoordigen, oftewel 0,46% EU-BNP. De Commissie stelt t.a.v. de periode 2000–2006 voor de totale uitgaven voor de fondsen vast te pinnen op 0,46 procent van het EU-BNP per jaar; dit betekent 275 miljard ECU voor 2000–2006, vergeleken met 200 miljard ECU voor 1993–1999 (in prijzen 1997).

Deze 275 miljard ECU zou als volgt verdeeld worden:

- 210 miljard ECU voor de huidige EU-15;
- 45 miljard ECU voor kandidaat-toetreders;
- 20 miljard ECU voor het cohesiefonds.

De ontvangsten van elke lidstaat worden voortaan aan een maximum gebonden van 4% van het nationale BBP.

De 45 miljard aan structuurfondsen die is bestemd voor de kandidaat-toetreders valt uiteen in twee delen. Zeven miljard is bestemd voor pre-accessiesteun over de gehele periode, dit betekent een miljard per jaar voor alle potentiële toetreders samen. De overige 38 miljard komt vrij vanaf de toetreding van kandidaat-lidstaten.

De Commissie stelt voor de bestaande zes doelstellingen te reduceren tot drie. Een regionale doelstelling voor regio's met een economische achterstand (in het verlengde van de huidige Doelstelling 1) en een tweede regionale doelstelling (resp. huidige D2 en D5) voor regio's waar

een economische of sociale herstructurering noodzakelijk is (onder meer afnemende industriële activiteit, kwetsbare plattelandstructuur en stedelijke gebieden in moeilijkheden). Tenslotte een derde horizontale doelstelling voor «human resources»/werkgelegenheid (het ontwikkelen van het human resource potentieel onder meer door her- en bijscholing van werkzoekenden en werkenden, huidige D3 en D4).

Voor D1-regio's wordt, net als in de huidige situatie, circa twee derde van het totale budget van de structuurfondsen gereserveerd.

Het criterium voor deze steun – het BNP per inwoner moet lager zijn dan 75% van het EU-gemiddelde – moet in de toekomst, anders dan nu het geval is, strikt in acht worden genomen.

De Communautaire Initiatieven worden afgeslankt, zowel qua budget (van 9% van het totale structuurfondsen-budget naar 5%) als qua aantal programma's.

Beoordeling

Het voorstel van de Commissie om het structureel beleid te concentreren kan bijdragen aan een vergroting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en ligt daarmee in het verlengde van Nederlandse wensen.

Het cohesiebeleid blijft in de Commissieplannen in de toekomst één van de (financiële) speerpunten van het EU-beleid. Indien conform de Commissievoorstellen de totale structuurfondsen-enveloppe voor de periode 2000–2006 wordt vastgesteld op 0,46% van het EU-BNP, zou dit, hoewel het relatieve aandeel van de structurele maatregelen in de totale EU-begroting constant blijft, het hoogste bedrag vormen dat ooit voor structurele maatregelen is gereserveerd. Nederland is daarom van mening dat het voorgestelde bedrag naar beneden bijgesteld kan worden. Bovendien geeft Nederland de voorkeur aan een nominaal plafond in plaats van een plafond dat mee groeit met het EU-BNP. In elk geval moet een plafond zeker niet als bestedingsdoelstelling worden geïnterpreteerd.

Het voorstel voor een nationaal maximum aan ontvangsten lijkt logisch, alleen al uit overwegingen van absorptie-capaciteit. Het vastpinnen van de structuuruitgaven aan een maximum percentage gerelateerd aan het nationale BNP kent echter nadelen. Het zou bijvoorbeeld betekenen dat, wanneer het plafond is bereikt, het te ontvangen bedrag mee groeit met de groei van de welvaart van een land, hetgeen contrair is aan de gedachte achter de structuurfondsen. Voorts dient ook de hoogte van het te kiezen maximum aan ontvangsten nog nader te worden gezien.

Het is opvallend dat de omvang van de structuurmiddelen voor de huidige vijftien lidstaten toeneemt (van 200 naar 230 miljard ECU), terwijl het aandeel van de toetreders (45 miljard) ten opzichte hiervan relatief bescheiden is. Dit betekent onder meer dat, net als in de huidige situatie, met name de zuidelijke lidstaten van de structuurfondsen profiteren.

Afhankelijk van de verdere invulling van de Commissie voorstellen is het zelfs mogelijk dat het aandeel van de noordelijke lidstaten verder zal dalen. Dit is met name het gevolg van de sterkere regionale concentratie.

In vergelijking met de huidige situatie zullen, na het verstrijken van de overgangperiode, de overgebleven D1-regio's in de EU-15 meer steun krijgen dan tot op heden; het aandeel van de gelden bestemd voor doelstelling 1 regio's in de EU-15 in het totale budget blijft hetzelfde, terwijl het aantal regio's naar verwachting zal dalen. Met name de relatief welvarende noordelijke lidstaten zullen structuurfonds-ontvangsten in het kader van deze regionale doelstelling (D1) verliezen.

Hoewel het redelijk en realistisch is dat een aanzienlijk gedeeltelijk van de fondsen naar de zuidelijke lidstaten gaat, kunnen niet alle offers in verband met de toetreding door de noordelijke lidstaten alleen worden gebracht.

Omdat Nederland op termijn niet meer in aanmerking zal komen voor doelstelling 1 (thans Flevoland) zal ons land zich moeten richten op de nieuwe regionale doelstelling 2 (versterking van de economische en sociale structuur in regio's, platteland en als nieuwe component stedelijke gebieden) en de horizontale doelstelling 3. Belangrijke thema's voor Nederland zijn hierbij, in het kader van de nieuwe D2, onder meer de verbetering van bedrijfsterreinen, de gerichte stimulering van het MKB en de bestrijding van de sociale problematiek en, in het kader van de nieuwe D3, de aanpak van de bredere arbeidsmarktproblematiek waarbij de sectoren onderzoek en onderwijs in het kader van levenslang leren, en de bestrijding van werkloosheid en sociale uitbuiting een belangrijke bijdrage leveren.

In het algemeen zal Nederland aandringen op een adequate natuur- en milieutoetsing met betrekking tot zowel de structuurfondsen en het cohesiefonds als de middelen voor Midden-Europa.

Per saldo houdt dit deel van de Commissievoorstellen voor Nederland een verslechtering in van de netto-positie. In het Commissievoorstel worden de EU-uitgaven voor structurele maatregelen voor de periode 2000-2006 vastgesteld op het hoge niveau van 0,46% EU-BNP. Dit houdt in dat de afdrachten uit de lidstaten, noodzakelijk om deze uitgaven te financieren, op een relatief hoog niveau blijven. Tegelijk houden de Commissievoorstellen naar verwachting voor Nederland een relatieve daling van de structuurfondsontvangsten in.

GEMEENSCHAPPELIJKE LANDBOUW BELEID (GLB)

Wat betreft het Landbouwbeleid is het vertrekpunt van de Commissie dat verdere hervormingen, langs de door «MacSharry» in 1992 ingeslagen weg, om meerdere redenen onontkoombaar zijn.

Een eerste reden is dat de situatie van grote overschotten (granen en rundvlees), die door de MacSharry-hervormingen uit de wereld geholpen is, weer terug dreigt te komen, gezien de verwachte ontwikkelingen aan vraag- en aanbodzijde binnen de EU.

Een tweede reden is dat een meer marktconforme werking van de landbouwsector de concurrentiepositie van de Europese landbouw op termijn ten goede zal komen. De wereldmarkt biedt door de groei van de bevolking en de toename van de inkomens kansen voor de Europese landbouw.

Ten derde, en in samenhang met het voorgaande, kan worden verwacht dat een nieuwe ronde handelsliberalisaties in WTO-kader hoe dan ook tot aanpassing van het GLB zal nopen. In de vierde plaats speelt de belangrijke overweging dat de integratie van nieuwe leden bemoeilijkt zou worden bij een ongewijzigd landbouwbeleid.

Naast deze overwegingen voert de Commissie aan dat het tot nog toe gevoerde landbouwbeleid aanvulling behoeft ten einde te komen tot een meer integrale aanpak waarin aandacht is voor uiteenlopende aspecten als plattelandsontwikkeling, milieu-overwegingen en consumentenbeleid.

Het meest in het oog lopende punt van de commissievoorstellen voor de hervorming van het GLB is een verdere verlaging van de interventieprijzen voor granen (20%), rundvlees (30%) en zuivel (10%). Het quote-

ringssysteem in de zuivelsector blijft gehandhaafd. De negatieve effecten voor de landbouwsector zullen worden opgevangen door directe inkomenscompensatie aan de producenten. De Commissie wil ernaar streven overcompensatie te voorkomen. De inkomenssteun zal aan een plafond per persoon worden gebonden. Daarbovenop kunnen lidstaten de betalingen differentiëren op basis van gemeenschappelijk vastgestelde regels.

Een ander belangrijk element is de afschaffing van de verplichte braaklegging voor de graansector. Vrijwillige braaklegging blijft mogelijk. De lidstaten kunnen natuur- en milieuvorwaarden stellen aan de betaling van de hectarepremies en de braaklegging.

De Commissie zal begin 1998 concrete voorstellen presenteren voor hervorming van de bovenstaande sectoren, tezamen met voorstellen voor wijziging van de sectoren tabak, olijfolie, en wijn.

Naast de bovenbeschreven voorstellen voor het markt en prijsbeleid wil de Commissie het plattelandsbeleid en het structuurbeleid, met daarin onder meer aandacht voor recreatie en natuur- en milieu-aspecten, intensiveren voor structureel ongeveer 2 miljard ECU per jaar.

Beoordeling

Met de analyse van de Commissie kan de regering in belangrijke mate instemmen. Zij spoort goed met wat is aangegeven in de discussienota «Gemeenschappelijk landbouwbeleid op langere termijn» (Kamerstuk 24 596, februari 1996).

Voor granen dreigt op termijn weer een situatie te ontstaan van groeiende productie bij een vraag die tamelijk constant is. Voor rundvlees is er mede door de BSE-crisis in feite nu al een overschot. Met een noodgreep, de instelling van premies voor het doden van jonge kalveren en het op een lager gewicht afmesten van kalveren, is hiervoor een oplossing gezocht, die echter slechts van tijdelijke aard kan zijn.

In ieder geval dreigen ook voor rundvlees op termijn structurele overschotten. Voor melk is de dreiging van toekomstige overschotten duidelijk geringer.

De regering kan in grote lijnen instemmen met de door de Commissie gekozen oplossingsrichting, namelijk aanpassing van het Europese prijsniveau richting wereldmarktprijzen. In theorie zouden alternatieven voor de oplossingsrichting van de Commissie gevonden kunnen worden in een sterkere nadruk op productiebeheersing. Voor granen zou dit betekenen dat op termijn 20% of meer van het areaal uit productie moet worden genomen. Voor rundvlees zou, teneinde de productie te beteugelen, door moeten worden gegaan met het vroegtijdig slachten van jonge kalveren. Mede omdat productiebeheersing d.m.v. dit soort maatregelen een realistisch, noch gewenst alternatief is, steunt de regering de door de Commissie gekozen benadering van prijsaanpassingen.

De regering deelt het oordeel van de Commissie dat de voorgestelde maatregelen de integratie van nieuwe Lidstaten in de Unie minder problematisch zullen maken. Bovendien sluiten ze aan bij de internationale trends in het landbouwbeleid, om geleidelijk het prijsbeleid aan te passen en om te schakelen naar een beleid gebaseerd op directe steun aan de producenten. De GATT/WTO rondes spelen hierbij een belangrijke rol. Plattelandsbeleid acht de regering in eerste aanleg een verantwoorde-

lijkheid van de nationale overheden. Mocht voor dit beleid toch geld gereserveerd worden, dan zou dit gefinancierd moeten worden uit het budget voor de structuurfondsen.

Hoewel de oplossingsrichting van de Commissie in de ogen van de regering dus de juiste is, plaatst zij de hieronder weergegeven kanttekeningen bij een deel van de voorgestelde modaliteiten en bij de financiële consequenties.

Een belangrijk punt is de verdeling van de compensaties voor de prijsverlagingen. De regering is van mening dat de compensaties gerelateerd moeten worden aan de produktie-omvang. Bij granen wordt dit ook in grote lijnen voorgesteld. Bij rundvlees zijn de modaliteiten echter zodanig dat de gespecialiseerde producenten in Nederland slechts voor een kwart van hun produktie gecompenseerd worden. En als bij de voorstellen voor melk, namelijk compensatie via een premie per koe, geen rekening gehouden wordt met de verschillen in melkgift per koe tussen de Lidstaten, leveren ook hier de Nederlandse producenten fors in ten opzichte van hun collega's. De compensatie dient daarom berekend te worden op basis van produktievolume en niet op basis van het aantal koeien.

De voorgestelde stap naar omschakeling van inkomensondersteuning via de prijzen (in beginsel door de consument betaald) naar directe inkomensondersteuning leidt tot hogere budgettaire lasten. Mede gezien hun budgettaire consequenties moeten de modaliteiten van de directe inkomenssteun zorgvuldig bekeken worden.

Voorlopige berekeningen komen uit op een stijging van de budgettaire lasten met bijna 6 mld ECU op jaarbasis. Daar komen dan nog bij de voorgestelde extra uitgaven voor plattelandsbeleid (2 mld ECU p.j.) en landbouwuitgaven t.b.v. de toetredende Lidstaten (4,5 mld ECU p.j.). Al met al gaat het dus om een aanzienlijke stijging van de totale landbouwuitgaven. Opgemerkt zij dat het beleid langs geleidelijke weg zal worden geïmplementeerd. De hierboven genoemde bedragen betreffen het peil van de jaarlijkse uitgaven in 2006, wanneer alle beleidsmaatregelen volledig hun beslag zullen hebben gekregen.

In de voorstellen van de Commissie wordt voor het landbouwbeleid uitgegaan van handhaving van het landbouwrichtsnoer. Dit geeft het plafond aan waarbinnen de totale landbouwuitgaven moeten blijven. Het richtsnoer kent een jaarlijkse correctie voor economische groei (0,74% van de gemiddelde groei in de Unie) en een correctie voor inflatie. Daardoor kunnen de uitgaven voor het landbouwbeleid jaarlijks reëel stijgen, terwijl ze binnen het afgesproken plafond blijven.

De Commissievoorstellen zullen tot hogere uitgaven uit het landbouwbudget leiden, maar desondanks blijft er volgens de huidige inzichten een ruime marge tussen de benodigde middelen en het plafond. Deze marge kan in 2006 zijn opgelopen tot bijna 5 miljard ecu.

Binnen de Unie bestaat echter weinig animo om het richtsnoer te wijzigen. De voorstanders van handhaving wijzen op de onberekenbare marktontwikkelingen waar het landbouwbeleid mee te maken heeft en de onzekerheid omtrent de kosten van het landbouwbeleid in de nieuwe lidstaten.

De regering onderkent die argumenten, maar is er vooralsnog niet van overtuigd dat een ongewijzigde voortzetting van het landbouwrichtsnoer wenselijk is. In ieder geval hecht Nederland aan een strakke budgetdiscipline op het terrein van de landbouw.

Deze kan bereikt worden door op voorhand in het landbouwhoofdstuk een realistische meerjarige marge tussen de financiële perspectieven en het landbouwrichtsnoer aan te brengen. Vervolgens dient de jaarlijkse begroting restrictief en zo reëel mogelijk te worden vastgesteld.

De regering is terughoudend ten aanzien van extra uitgaven voor het plattelandsbeleid. Subsidiariteitsoverwegingen spelen hier een belangrijke rol. Van eventuele extra Gemeenschapsuitgaven op dit terrein zal overigens nauwelijks iets in Nederland besteed worden. Wat betreft de details van de Nederlandse positie verwezen zij naar de brief van Minister van Aartsen aan de relevante Kamercommissie van 30 september n.a.v. de discussie tijdens de Landbouw Raad d.d. 22–23 september.

Uit budgettaire overwegingen plaatst de regering vraagtekens bij de opportuniteit van aanpassing van het zuivelbeleid. De marktanalyse van de Commissie geeft in feite weinig aanleiding tot grote zorgen. Een prijsdaling maakt natuurlijk de WTO-beperkingen op exportondersteuning wél wat minder knellend. En op termijn zal prijsdaling toch onvermijdelijk worden. Eén en ander moet echter afgewogen worden tegen een budgetstijging van 2 mld ECU, want dat zijn de kosten van de voorgestelde beleidsaanpassing op zuivelgebied.

Bij de integratie van de nieuwe lidstaten in de Unie onderschrijft de Nederlandse regering de mening van de Commissie dat bij toetreding het acquis communautaire wordt overgenomen, maar dat deze overname in de landbouwsector zeer waarschijnlijk gepaard zal gaan met een overgangperiode. Tijdens een dergelijke overgangstermijn zal het prijspeil van landbouwproducten in de Unie en de nieuw toetredende landen kunnen verschillen. Daarom zullen in die tijd grensmaatregelen noodzakelijk blijven.

De Commissievoorstellen met betrekking tot het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid zouden in ongewijzigde vorm tot een verdere verslechtering van de Nederlandse netto-positie leiden van circa 600 miljoen ECU op jaarbasis, gerekend naar het geschatte prijspeil van 2006 (ongeveer 500 mln ECU in prijzen van 1996).

Het voorzitterschap streeft ernaar om de besluitvorming inzake het GLB-deel van Agenda 2000 door de Europese Raad van Luxemburg het karakter te geven van enkele «orientations générales». Ook gedurende het eerst half jaar van 1998 zullen de daadwerkelijke onderhandelingen op dit terrein nog niet aanvangen. Het Nederlandse standpunt inzake het GLB zal op basis van de eerste besprekingsrondes en verdere voorstellen van de Commissie nader worden ingevuld.

FINANCIERING

Per 31 december 1999 lopen de huidige Financiële Perspectieven af. De Commissie doet daarom voorstellen voor nieuwe Financiële Perspectieven voor de periode 2000–2006.

Totale uitgavenplafond

De Commissie kiest er voor het huidige Eigen Middelenbesluit niet te wijzigen, wat betekent dat het huidige plafond van 1,27% EU-BNP gehandhaafd zal blijven. De Commissie verwacht dat de groei van het EU-BNP en de bestaande marge met de Financiële Perspectieven voldoende ruimte bieden om de extra uitgaven ten behoeve van de uitbreiding te kunnen financieren.

De Commissie continueert tevens de systematiek van de huidige Eigen Middelen en ziet geen noodzaak voor een nieuw (vijfde) Eigen Middel. Veranderingen in de compensatie-regelingen overweegt de Commissie niet of nauwelijks.

Uitgaven per onderdeel

De belangrijkste veranderingen bij de uitgaven (GLB en Structuurfondsen) zijn hiervoor al aan de orde geweest. Daarnaast stelt de Commissie voor de categorieën twee (structuurfondsen), drie (intern beleid), vier (extern beleid) en vijf (administratieve uitgaven) te laten stijgen in relatie tot de ontwikkeling van het EU-BNP. Categorie drie stijgt iets fors, categorie twee en vier lopen in de pas met het EU-BNP en categorie vijf stijgt iets langzamer. Inhoudelijk legt de Commissie binnen categorie drie prioriteit bij de TEN's, onderzoek, MKB en opleiding/onderwijs en in categorie vier bij pre-accessie-steun, steun aan directe buurlanden van de Unie en humanitaire hulp. Deze prioriteiten liggen in het verlengde van de huidige. Overigens worden geen extra gelden uitgetrokken ten behoeve van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.

De Commissie wil de monetaire reserve uitfasen en de noodhulp-reserve zoveel als mogelijk overhevelen naar de reguliere begrotingslijn onder categorie vier.

Omdat de berekening van het Landbouwrichtsnoer tot stand komt door middel van een factor vermenigvuldigd met het EU-BNP (vermeerderd met inflatie), blijft de situatie bestaan dat de gehele EU-begroting zal fluctueren met de groei van het EU-BNP.

Beoordeling

Totale uitgavenplafond

Het handhaven van 1,27% EU-BNP als Eigen Middelen plafond is realistisch. Dit plafond moet echter niet als bestedingsdoelstelling worden beschouwd. Nederland zet in op een niveau van de Financiële Perspectieven dat een duidelijke ruimte laat met het plafond, mede met het oog op de uitbreidingskosten na 2006. De budget-discipline die tot op heden is betracht zal zeker ook in de toekomst moeten worden doorgezet. Zo komt de lopende begroting voor 1997 niet boven de 1,15% EU-BNP uit.

Belangrijk nadeel van het handhaven van het Eigen Middelenbesluit is dat ook de Britse compensatieregeling ongewijzigd blijft. Nederland heeft hier zeer ernstige bezwaren tegen. Van afschaffing van de VK-compensatie kan juridisch alleen sprake zijn indien het Eigen Middelenbesluit wordt gewijzigd.

Uitgaven per onderdeel

De prioriteiten van de Commissie in het interne en externe beleid sporen met de Nederlandse prioriteiten. Bij de administratieve uitgaven is de Commissie sober en realistisch te werk gegaan en wordt aandacht besteed aan de pensioenproblematiek. De aanpassing van de monetaire reserve is logisch in het licht van de tendens van GLB-prijzen richting wereldmarktprijzen. Nederland beoordeelt de aanpassing van de noodhulp-reserve positief; de hoogte van het bedrag ten behoeve van de noodhulp blijft gelijk, er wordt alleen een substantieel deel geplaatst op de begrotingslijn en een klein deel in een reserve.

Nederland wenst echter een nadere discussie over het laten fluctueren van de categorieën 2,3,4 en 5 met de groei van het EU-BNP. Gedurende de besprekingen zou allereerst besloten moeten worden over de basis-uitgangspunten van de berekeningswijze van de financiële behoeften in het kader van de Agenda 2000; hierna kan gesproken worden over de ontwikkeling in grote lijnen van de verschillende begrotingscategorieën.

Nederlandse netto-positie

De Nederlandse netto-positie zal als gevolg van de Commissieplannen verder verslechteren. Deze verslechtering is met name toe te schrijven aan twee oorzaken:

- 1) de kosten verbonden aan de uitbreiding van de EU, waaronder begrepen de pre-accessie kosten;
- 2) de voorstellen voor hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Structuurfondsen. De beleidsvoorstellen zullen een afnemend profijt voor Nederland betekenen ten aanzien van de landbouw- en structuurfondsgelden.

Voorts leiden ook de voorstellen gericht op het interne en externe beleid, de administratieve kosten voor het functioneren van de EU-organen en de reserves tot een lichte verslechtering van de Nederlandse positie.

Het Nederlandse standpunt is dat de huidige lastenverdeling in de Europese Unie niet in een juiste verhouding staat tot de relatieve welvaartsverdeling. Nieuwe financiële besluitvorming dient te leiden tot een meer evenwichtige verdeling. Het gaat hierbij niet om het feit dat Nederland netto-betaler aan de Unie is. De regering vindt dit een logische consequentie van het feit dat vanuit het oogpunt van solidariteit een structuur- en cohesiebeleid gevoerd wordt en dat gekozen is voor een uitbreiding van de Unie. Nederland streeft er niet naar evenveel te ontvangen als wordt afgedragen (geen «juste retour»).

Nederland maakt wel bezwaar tegen het relatieve aandeel van ons land in de netto financiële lasten van de EU-begroting. Nederland heeft een BNP per capita dat rond het gemiddelde van de Unie ligt. Toch dragen wij per hoofd van de bevolking, én als percentage van het BNP, nu reeds het meeste netto af. Bovendien is Nederland in absolute cijfers na Duitsland de grootste netto-betaler. Deze situatie zou met de plannen van de Commissie nog verder verslechteren.

Verslechtering van de Nederlandse netto-positie is niet te rechtvaardigen, ook al omdat de compensatie voor het VK gehandhaafd blijft. Landen in een vergelijkbare positie moeten dezelfde behandeling krijgen. Nederland streeft dan ook naar een meer evenwichtige verdeling van de financiële consequenties die voortvloeien uit de Agenda 2000.