

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Tijdens de Europese Raad van Berlijn van 24 en 25 maart 1999 werden de Agenda 2000 onderhandelingen succesvol afgesloten¹. Agenda 2000 bevatte een aantal elementen:

- de Financiële Perspectieven voor 2000–2006;
 - de uitbreidingsstrategie van de Europese Unie (EU);
 - de hervorming van de structuurfondsen en
 - de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid.
- De onderhandelingen over de nieuwe Financiële Perspectieven 2000–2006, het uitgavenkader van de Unie, vormden de hoofdmoot van «Berlijn».

Daarnaast zijn enkele belangrijke aanpassingen overeengekomen in het Eigen-Middelenbesluit. Dit besluit regelt de inkomsten van de Unie. Het besluit bepaalt enerzijds hoe de afdrachten aan de Europese Unie over de lidstaten en de verschillende middelen verdeeld worden. Het gaat daarbij om de landbouwheffingen, de douanerechten, de BTW-afdrachten en de BNP-afdrachten. Anderszijds legt het besluit het maximum aan middelen dat de Europese Unie mag opvragen vast (1,27% EU-BNP). Het Eigen-Middelenbesluit lag officieel niet op de onderhandelingstafel. Op aandringen van Nederland en enkele gelijkgestemde lidstaten werd uiteindelijk echter ook over het Eigen-Middelenbesluit onderhandeld. De uitkomsten van deze onderhandelingen, die deel uitmaakten van de conclusies van de Europese Raad van Berlijn, zijn neergelegd in het besluit van de Raad van de Europese Unie van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (2000/597/EG, Euratom). 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.

Het besluit treedt in werking als het door alle lidstaten is geratificeerd. Het is van kracht met ingang van 1 januari 2002, behalve voor de artikel 2, derde lid, en artikel 4, die van kracht worden op 1 januari 2001.

¹ Zie de brief van minister Zalm aan de TK van 20 april 1999. Tweede kamer, vergaderjaar 1998–1999, 21 501-20, nr. 83.

2. Het nieuwe Eigen-Middelenbesluit

2.1 De aanloop naar Berlijn

De financiële relatie van Nederland met de Europese Unie 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-budget¹. Feitelijk werd in deze brief 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 evenwichtiger 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 de Tweede Kamer. Na de officiële publicatie van de voorstellen van Agenda 2000 in zomer 1997 nam in 1998 het uitdragen van de Nederlandse positie in intensiteit sterk toe en werd gezamenlijk opgetrokken met gelijkgestemde landen, met name Duitsland, Zweden en Oostenrijk. Dit consequente optreden heeft een belangrijke rol gespeeld bij het kweken van begrip bij de Europese partners voor de Nederlandse standpunten en van de bereidheid om tot oplossingen te komen voor de Nederlandse problemen.

In het regeerakkoord van 1998 is het streven opgenomen om in 2002 f 1,3 miljard te besparen op de Nederlandse afdrachten. Ter illustratie: in 1999 bedroegen de Nederlandse afdrachten f 11,2 miljard. De taakstelling van f 1,3 miljard voor 2002 die in het regeerakkoord is opgenomen, was gerelateerd aan de Commissievoorstellen voor 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. Omdat Nederland (samen met Duitsland) al de grootste nettobetaler was aan de EU, is in het regeerakkoord ingezet op een verlaging van de Nederlandse afdrachten ten opzichte van het Commissievoorstel.

In eerste instantie was de doelstelling de besparing van f 1,3 miljard in 2002 te bewerkstelligen door een verlaging van de uitgaven van de Unie. Dit impliceerde dat de EU-uitgaven ruwweg reëel constant zouden moeten blijven. In het onderhandelingsproces voorafgaand aan de Europese Raad van Berlijn is een reëel constante uitgavenontwikkeling van de EU dan ook steeds de Nederlandse inzet geweest. Op aandringen van onder meer Nederland werd daartoe in december 1998 de zogenaamde «Tabel C» in het rapport van de Commissie aan de Europese Raad van Wenen opgenomen. Deze tabel toonde hoe de maximumuitgavenkaders voor de verschillende uitgavencategorieën er uit zouden zien bij gemiddeld reële stabilisatie. Uiteindelijk bleek deze tabel als eindresultaat van de onderhandelingen niet haalbaar. De Nederlandse besparing kon daarom slechts ten dele door lagere Financiële Perspectieven gerealiseerd worden. Wel werd de bodem in de onderhandelingen een stuk lager gelegd. Vóór het inbrengen van «Tabel C» was het Commissievoorstel voor veel lidstaten de bodem in de onderhandelingen geweest. Deze bodem werd nu in één keer E 95 miljard (cumulatief over de periode 2000–2006) lager gelegd.

Later werd het Eigen-Middelenbesluit in de onderhandelingen betrokken. Dit besluit vormde aanvankelijk geen onderdeel van de Agenda 2000-onderhandelingen. In oktober 1998 presenteerde de Commissie een rapport over de werking van het stelsel van eigen middelen. Uit dit rapport kwam Nederland naar voren als grootste nettobetaler (in % BNP). Door de eigen middelen onderwerp van onderhandeling te maken, werd een tweede ijzer in het vuur gelegd en werd de kans om de besparing van f 1,3 miljard in 2002 te realiseren vergroot. Samen met Duitsland, Zweden en Oostenrijk heeft Nederland ingezet op een generiek correctie-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 099, nr. 1.

mechanisme. In dit mechanisme, dat een limiet op de netto-afdrachten van lidstaten zet, zou ook de Britse compensatieregeling op moeten gaan. De wens om een eind te maken aan de voorkeursbehandeling van het Verenigd Koninkrijk is vanaf het eerste begin inzet geweest van de onderhandelingen. Naast een correctiemechanisme bestond er een aantal andere mogelijkheden de Nederlandse afdrachten te verlagen, zoals een verhoging van de inningskosten bij de traditionele eigen middelen (landbouwheffingen en douanerechten), het vervangen van de traditionele eigen middelen en het BTW-middel door één BNP-middel en een andere, voor Nederland gunstiger, financiering van de Britse compensatie. Ook cofinanciering in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en degressiviteit in de inkomensondersteuning in de landbouw zijn onderdeel van de onderhandelingen geweest. Deze onderhandelingen werden uiteindelijk afgerond tijdens de Europese Raad van Berlijn.

2.2 De resultaten van Berlijn

De doelstelling van f 1,3 miljard lagere afdrachten aan de EU in 2002 is met de afspraken in Berlijn ruimschoots gehaald. Enerzijds zijn de uitgaven van de EU in de nieuwe Financiële Perspectieven cumulatief liefst € 50 miljard lager vastgesteld dan de Commissie aanvankelijk voorstelde. Anderzijds worden de Nederlandse afdrachten aan de EU door een aantal wijzigingen in het Eigen-Middelenbesluit verlaagd. In totaal komen Nederlandse afdrachten in 2002 circa f 1,5 miljard lager uit dan in de oorspronkelijke Commissievoorstellen.

Tijdens de Europese Raad van Berlijn is afgesproken dat het nieuwe Eigen-Middelenbesluit op 1 januari 2002 van kracht zal moeten worden. In Berlijn zijn vier majeure wijzigingen van het Eigen-Middelenbesluit overeengekomen.

Ten eerste wordt de vergoeding aan de lidstaten voor de inningskosten bij de traditionele eigen middelen, de zogenaamde perceptiekostenvergoeding, verhoogd van 10% nu naar 25% vanaf 2001 (met terugwerkende kracht). Door het grote Nederlandse en Belgische aandeel in de traditionele eigen middelen, is dit vooral voor deze twee landen zeer gunstig.

Ten tweede wordt het aandeel van het BTW-middel verkleind. Het aandeel van het BNP-middel neemt hierdoor toe. Het maximum heffingspercentage voor de BTW-afdracht door de lidstaten wordt verlaagd van 1% van de BTW-grondslag nu, naar respectievelijk 0,75% in 2002 en 0,5% in 2004. Het Nederlandse aandeel in de BTW-afdrachten is niet veel hoger dan het aandeel in de BNP-afdrachten, zodat het voordeel van deze maatregel voor Nederland beperkt is.

De derde maatregel betreft een wijziging in de financiering van de Britse compensatieregeling. Tot nu toe wordt deze eenzijdige compensatie door de andere veertien lidstaten gefinancierd naar rato van hun BNP-aandeel, waarbij Duitsland een korting krijgt van eenderde¹. Vanaf 2002 krijgen Duitsland, Nederland, Zweden en Oostenrijk een korting van driekwart op hun aandeel in de financiering van de Britse compensatie.

Door een vierde en laatste maatregel worden onbedoelde verhogingen van de Britse compensatie voorkomen. De onbedoelde voordelen (de zogenaamde «windfall profits») die aan het Verenigd Koninkrijk zouden toevallen als gevolg van de eerdergenoemde voorgestelde wijzigingen in het Eigen-Middelenbesluit en als gevolg van toetreding van nieuwe lidstaten, worden op de compensatie in mindering gebracht.

De eerste twee genoemde wijzigingen versterken de zowel beleidsmatig als autonoom ingezette trend van een relatief kleiner wordend belang van de traditionele eigen middelen en het BTW-middel ten gunste van het BNP-middel. De traditionele eigen middelen hebben onder meer aan

¹ Duitsland heeft vanaf 1984 een korting van een derde op haar deel in de financiering van de VK-compensatie. Deze korting heeft Duitsland destijds bedongen op basis van haar positie als grootste netto betaler van de EU.

belang ingeboet als gevolg van het in het kader van de WTO-onderhandelingen overeengekomen verlaging van de invoerrechten en als gevolg van verlaging van interventieprijs in de landbouw, waardoor de importheffingen zijn verminderd. Deze trend zal in de komende jaren verder doorzetten en wordt via dit Eigen-Middelenbesluit beleidsmatig versterkt via de verhoging van de perceptiekostenvergoeding, waardoor de nettoafdracht van traditionele eigen middelen wordt verlaagd. Bij het BTW-middel is er al langer sprake van het beleidsmatig terugdringen van het relatieve belang ervan. In het nu nog van kracht zijnde vierde Eigen-Middelenbesluit is het maximum heffingspercentage verlaagd van 1,4% naar 1,0% en is de heffingsgrondslag beperkt van maximaal 55% van het BNP van de lidstaat tot 50% van het BNP.

Het toenemende relatieve belang van het BNP-middel weerspiegelt de wens van de lidstaten om in het stelsel van eigen middelen het element draagkracht een grotere rol te laten spelen. Dit staat overigens los van de reeds lang lopende discussie over de mogelijke introductie van een nieuw eigen middel. In die discussie spelen met name de argumenten van grotere betrokkenheid van het Europees Parlement en van de Europese burgers.

De wijzigingen in het Eigen-Middelenbesluit zijn verantwoordelijk voor ruim de helft van de besparing op de Nederlandse afdrachten in 2002.

2.3 Het nieuwe Eigen-Middelenbesluit

De Europese Commissie heeft de besluiten van Berlijn verwerkt in een voorstel voor het nieuwe Eigen-Middelenbesluit. De Commissie greep deze gelegenheid aan om enkele juridische correcties door te voeren. Deze waren noodzakelijk geworden door het inwerking treden van het Verdrag van Amsterdam. Daarnaast heeft de Commissie het Eigen-Middelenbesluit op enkele punten vereenvoudigd. Dit laatste heeft met name betrekking op de beschrijving van de berekening van de Britse compensatie. Het nieuwe Eigen-Middelenbesluit is vervolgens na concertatie met het Europees Parlement vastgesteld door de Raad in de Ecofin Raad van 29 september 2000. Op grond van artikel 269 (ex artikel 201) wordt nu door de Raad aanneming van het Eigen-Middelenbesluit door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbevolen.

3. Artikelsgewijze toelichting

Onderstaand worden alleen de inhoudelijke wijzigingen toegelicht. Dat betekent dat wijzigingen als gevolg van het inwerking treden van het Verdrag van Amsterdam (voornamelijk omnummeren van verdragsartikelen) niet worden toegelicht.

Artikel 2

In dit artikel worden de eigen middelen omschreven.

In het eerste lid onder (c) is de aftopping van de BTW-grondslag beperkt tot de thans geldende 50% van de BNP-grondslag van de lidstaten. De hogere percentages die golden tot en met 1998 zijn niet meer relevant en derhalve niet meer opgenomen.

In het eerste lid onder (d) is de verwijzing naar Richtlijn 89/130/EEG, Euratom betreffende de harmonisatie van de opstelling van het bruto nationaal product tegen marktprijzen¹ verwijderd. De BNP-definitie staat nu in het Eigen-Middelenbesluit zelf en wel in artikel 2 zevende lid.

¹ PB nr. L 49 van 21-2-1989, blz. 26.

In het derde lid wordt de inhouding voor inningskosten bij de landbouwheffingen en douanerechten verhoogd van 10% naar 25% vanaf 1 januari 2001.

In het vierde lid wordt het maximum opvraagpercentage van het BTW-middel verlaagd. Het huidige percentage van 1% van de BTW-grondslag wordt in 2002 verlaagd naar 0,75% en in 2004 verder verlaagd naar 0,5%. Verder is de beschrijving iets aangepast, onder meer vanwege de korting van Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden op de financiering van de Britse compensatie. Zij betalen slechts 25% van hun normale aandeel.

Het zevende lid moest worden aangepast, omdat in het Europese Stelsel van Rekeningen 1995 (ESR95) geen definitie van BNP meer is opgenomen. Het huidige Eigen-Middelenbesluit verwijst nog naar het Europese Stelsel van Economische Rekeningen (ESER79), waarin die definitie wel is opgenomen. Voor het voorliggende Eigen-Middelenbesluit zal ESR95 van kracht worden. In het ESR95 wordt wel een definitie gegeven van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI). Tevens wordt daarin gesteld dat het BNI en het BNP conceptueel dezelfde grootheden zijn. Het BNI verschilt slechts marginaal van het BNP. Om van het BNP naar het BNI te komen moeten aan de ene kant eigen middelen die belastingen vormen op productie en importen betaald aan de EU, van het BNP worden afgetrokken en moeten aan de andere kant door producenten ontvangen EU-subsidies bij het BNP worden opgeteld. In het nieuwe Eigen-Middelenbesluit wordt vanwege deze te verwaarlozen verschillen tussen BNP en BNI gesteld dat voor de toepassing van dit besluit BNP zal betekenen BNI zoals vastgesteld in ESR95.

Artikel 3

Het Eigen-Middelenplafond voor de kredieten voor betalingen¹ van 1,27% van het EU-BNP is bepaald op basis van de BNP-definitie uit ESER79. Om te voorkomen dat de louter statistische wijziging in de definitie van het BNP, door de toepassing van ESR95 in plaats van ESER79, van invloed is op het Eigen-Middelenplafond, wordt in artikel 3 het percentage van 1,27% gecorrigeerd voor deze wijziging.² Een statistische wijziging zou idealiter niet moeten leiden tot meer of minder financiële ruimte. Bij de aanpassing wordt uitgegaan van de statistische mutatie in de BNP's voor 1998, 1999 en 2000. Als het EU-BNP hoger is bij de toepassing van het ESR95 dan bij de toepassing van het ESER79, dan wordt het percentage van 1,27% derhalve lager. Het Eigen-Middelenplafond in euro's wijzigt niet. Dezelfde procedure wordt toegepast voor het Eigen-Middelenplafond voor de kredieten voor vastleggingen (1,335% EU-BNP onder het huidige besluit).

Artikel 4

Artikel 4 beschrijft de berekening van de Britse compensatie. Dit artikel is om twee redenen gewijzigd.

Ten eerste heeft de Commissie de beschrijving vereenvoudigd. Het huidige artikel 4 is zeer ingewikkeld en bevat bovendien een onnodige dubbele berekening. De tweede berekening wordt nu verwijderd. Tevens wordt de interne consistentie in de berekening van de Britse compensatie verbeterd door geen tussentijdse ramingen op kasbasis meer te maken. In de huidige systematiek wordt de definitieve hoogte van de Britse compensatie berekend op transactiebasis en worden tussentijds ramingen op kasbasis gemaakt. Deze tussentijdse ramingen wijken de laatste jaren over het algemeen naar boven af van het definitieve cijfer, waardoor het Verenigd Koninkrijk in feite een renteloze lening krijgt van de overige lidstaten.

¹ Kredieten voor vastleggingen dekken in het begrotingsjaar de totale kosten van de verplichtingen die worden aangegaan voor acties waarvan de tenuitvoerlegging 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.

² De wijzigingen in artikel 3 zijn het gevolg van feitelijke definitiewijzigingen in het BNP. In artikel 2 lid 7 gaat het alleen om het gebruik van de term BNI in plaats van BNP. Er kan in dit besluit niet meer worden verwezen naar een term die in het ESR95 niet meer gebruikt wordt.

Door deze ramingen niet meer te maken worden de afwijkingen tussen voorlopige cijfers voor de Britse compensatie en het definitieve cijfer verkleind. Deze wijzigingen hebben geen enkel gevolg voor de definitieve hoogte van de Britse compensatie, maar vergroten wel de inzichtelijkheid van het systeem.

Ten tweede is artikel 4 gewijzigd vanwege de besluitvorming van Berlijn. Hoewel niet is besloten de Britse compensatie af te schaffen of te wijzigen, worden wel onbedoelde voordelen voor het Verenigd Koninkrijk als gevolg van overige wijzigingen in het Eigen-Middelenbesluit gecompenseerd. Dit wordt geregeld onder punt (f). Deze «windfall profits» worden bovendien geïndexeerd om te voorkomen dat deze negatieve correctie op de Britse compensatie in de loop van de tijd zou verwateren.

Artikel 5

Artikel 5 beschrijft de financiering van de Britse compensatie. Het eerste lid van artikel 5 is gewijzigd vanwege de korting die Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden krijgen op de financiering van deze Britse compensatie. In het huidige Eigen-Middelenbesluit heeft Duitsland al een korting van eenderde. Deze korting wordt nu driekwart en geldt voor de genoemde vier landen. De betreffende conclusie van de Europese Raad van Berlijn stuitte op interpretatieproblemen waar het de wijze van berekening van deze korting betrof. Daarom is een Raadsverklaring bijgevoegd waarin de Raad unaniem verklaart met deze berekeningswijze akkoord te gaan en waarin voor de details van de berekeningswijze wordt verwezen naar het relevante Commissiedocument van 30 maart 2000.

Artikel 9

Het oude artikel 9 is vervallen. Dit artikel betrof een overgangsregeling voor Griekenland, Spanje en Portugal die inmiddels niet meer van kracht is.

Het nieuwe artikel 9 correspondeert met het huidige artikel 10. Naar aanleiding van de conclusies van Berlijn wordt in dit artikel weergegeven dat de Commissie vóór 1 januari 2006 zal komen met een evaluatie van de werking van het systeem van eigen middelen. De Commissie heeft het Europees Parlement echter toegezegd reeds vóór het einde van 2004 met deze evaluatie te zullen komen. In de overwegingen worden hier als aandachtspunten onder meer genoemd de effecten van uitbreiding van de EU, de structuur van de eigen middelen en de Britse compensatie. Eenzelfde evaluatie heeft de Commissie eind 1998 uitgebracht op grond van het huidige Eigen-Middelenbesluit.

Artikel 10

Dit artikel correspondeert met het huidige artikel 11 en betreft de overgangsbepalingen.

Het eerste lid geeft de ingangsdatum van het nieuwe Eigen-Middelenbesluit weer (1 januari 2002) en bepaalt tevens dat een deel van dit nieuwe besluit, de verhoging van de inningskosten, reeds per 1 januari 2001 van kracht zal zijn.

Aan het tweede lid is een paragraaf (c) toegevoegd. Deze paragraaf bepaalt de overgang bij de traditionele eigen middelen van een inningskostenvergoeding van 10% naar een inningskostenvergoeding van 25%.

4. Koninkrijkspositie

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop