
Vergaderjaar 2003–2004

21 501-20

Europese Raad

Nr. 259

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2004

Graag bieden wij u hierbij, mede namens de overige leden van het kabinet, de notitie aan inzake de voorstellen van de Commissie over de nieuwe Financiële Perspectieven 2007–2013.

De Staatssecretaris voor Europese Zaken,
A. Nicolai

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

NOTITIE

De voorstellen van de Europese Commissie inzake de Financiële Perspectieven 2007–2013 september 2004

1. Inleiding

Doel van deze notitie

In deze notitie geeft het kabinet haar visie op de voorstellen van de Commissie voor de nieuwe Financiële Perspectieven 2007–2013. Hierbij zal de nadruk liggen op de voorstellen in hun onderlinge samenhang, het effect op de Nederlandse afdrachten aan de EU en de Nederlandse netto-positie. Over de individuele wetgevingsvoorstellen zal het Parlement, regulier, via de fiches Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen geïnformeerd worden. Deze notitie geeft de inzet van Nederland als lidstaat weer. Als voorzitter van de EU in de komende maanden heeft Nederland ook een andere rol te vervullen. Over de voornemens van het Nederlands Voorzitterschap is met Uw Kamer van gedachte gewisseld in het kader van het Algemeen Overleg van 15 juni jl. inzake de notitie over de accenten van het Nederlands Voorzitterschap.

Tijdpad

Met de definitieve voorstellen van de Commissie breekt een nieuwe fase aan in het proces dat tot vaststelling van de nieuwe meerjarenbegroting van de EU moet leiden. De verkennende discussie maakt plaats voor de onderhandelingen. Deze kunnen worden verdeeld in een fase waarin de lidstaten op basis van een eerste ronde van uitwisseling van standpunten op hoofdlijnen, toewerken naar gemeenschappelijke uitgangspunten en politieke oriëntaties. Dit werk valt toe aan het Nederlands Voorzitterschap. De tweede onderhandelingsfase zal onder het Luxemburgse en mogelijk aansluitend onder het Britse Voorzitterschap plaatsvinden. Dan moet onderhandeld worden over een totaalpakket, waarbij de Europese Raad de knopen moet doorhakken.

Wat vooraf ging

Op 10 februari heeft de Commissie haar eerste mededeling over de nieuwe financiële perspectieven 2007–2013 aan het Europees Parlement gepresenteerd. Hiermee gaf de Commissie haar zienswijze op de belangrijkste beleidsterreinen en de bijbehorende financiële kaders voor de EU.

Het kabinet heeft naar aanleiding van de mededeling op 10 februari een notitie opgesteld ten behoeve van het Parlement (TK 21 501-20 nr. 239 dd 10 maart 2003). In deze notitie werd een eerste appreciatie gegeven van de ideeën van de Commissie en de Nederlandse inzet daarop. Veel daarvan blijft geldig. De definitieve voorstellen maken het echter mogelijk de standpunten te verdiepen en te verbijzonderen. Het is jammer dat niet alle voorstellen in detail bekend zijn. Zo ontbreken precieze gegevens op belangrijke terreinen als externe betrekkingen, JBZ en onderzoek. Daarin wordt deels voorzien door de nadere informatie die de Commissie geeft over haar voornemens op deze terreinen in de horizontale mededeling die het gehele pakket omvat (COM(2004)487 dd 14 juli 2004). De onderhandelingen gaan thans van start. Het kabinet meent er goed aan te doen het Parlement dan ook nu te informeren omtrent haar standpunten. Desgewenst kan over deelvoorstellen nog nader gecommuniceerd worden.

Tijdens het Ierse Voorzitterschap heeft een uitgebreide discussie plaatsgevonden tussen de lidstaten onderling en met de Commissie waarin alle facetten van de Commissieplannen de revue zijn gepasseerd. Tijdens de Europese Raad van juni is de Commissie opgeroepen om spoedig met haar definitieve voorstellen te komen en is aan het Nederlands Voorzitterschap gevraagd de werkzaamheden voor te zetten rekening houdend met het werk van het Ierse Voorzitterschap en de verschillende posities van de lidstaten.

Wetgevingspakket van de Commissie

De Commissie heeft op 14 juli een omvangrijk pakket aan concept-wetgeving afgerond dat zich uitstrekt over diverse beleidsterreinen van de EU. Zo zijn ontwerpverordeningen gepresenteerd over het toekomstig structuurbeleid, plattelandsbeleid, onderwijs, cultuur, audiovisueel beleid, Trans Europese Netwerken (TENS) en jeugdbeleid. Conceptprogramma's op de terreinen van justitie en binnenlandse zaken, extern beleid en onderzoek wordt in de loop van deze maand verwacht. Naast de vele voorstellen voor het toekomstig beleid van de EU heeft de Commissie ook een rapport aangenomen over het functioneren van het Eigen Middelen Stelsel met daarbij een uitgewerkt voorstel voor de invoering van een generiek correctiemechanisme (GCM) en een concept Interinstitutioneel akkoord tussen Raad, Europees Parlement en de Commissie inzake de begrotingsdiscipline en verbetering van de begrotingsprocedure. De navolgende notitie is aan dit pakket gewijd.

2. De mededeling van de Commissie – Toegevoegde waarde

Ter begeleiding van dit omvangrijk pakket aan voorstellen voor de toekomstige uitgaven en ontvangsten van de EU heeft de Commissie een overkoepelende mededeling uitgebracht (COM (2004) 487) die nader ingaat op de – in haar perceptie – toegevoegde waarde op EU-niveau van haar voorstellen. De Commissie stelt dat deze toegevoegde waarde op drie verschillende manieren kan worden aangetoond: indien er sprake is van een grotere doeltreffendheid, een grotere efficiency, of indien er sprake is van synergievoordelen ten opzichte van geen uitgaven op EU-niveau. Indien voldaan wordt aan één of meer van deze eisen dan is een investering op EU-niveau gerechtvaardigd.

Onder doeltreffendheid noemt de Commissie de gemeenschappelijke beleidslijnen op terreinen van mededinging, handel, vervoer, landbouw, visserij en de EMU. Deze gemeenschappelijke beleidslijnen hebben bijgedragen tot de interne markt en tot een gezamenlijke stem in de internationale handelsfora. Zonder dit beleid op EU-niveau zouden zowel intern als extern, de economische prestaties beduidend minder zijn geweest. Andere voorbeelden van doeltreffendheid van EU-uitgaven zijn volgens de Commissie de mogelijkheid om dankzij de EU via onderwijs en opleidingsprogramma's van elkaars ervaringen, kennis en tradities te leren en investeringen in vervoersnetwerken om de natuurlijke tendens tegen te gaan van nationale investeringen die louter op het nationaal grondgebied zijn gericht.

Onder efficiency wordt door de Commissie verstaan het feit dat één euro uitgegeven op EU-niveau meer oplevert dan deze zelfde euro op nationaal niveau. Als voorbeeld noemt de Commissie het onderzoeksbeleid waarbij op EU-niveau sprake is van een hefboom effect op particuliere financiering voor grootschalige technologische initiatieven – bijvoorbeeld het satelliet navigatiesysteem Galileo –, de schaalvoordelen van poolen van

deskundigheid en het bijeenbrengen van voldoende investeringen bij toegepast onderzoek. Daarnaast stelt de Commissie in een ander voorbeeld dat samenwerking op het terrein van asiel en migratie ook efficiency winst oplevert. Men kan denken aan gemeenschappelijke maatregelen voor grenscontrole in een EU zonder binnengrenzen, waarbij deze samenwerking de enige manier is om te komen tot een eerlijke verdeling van de lasten. Een zekere kostendeling zou hierbij de onderlinge solidariteit versterken.

Tot slot wordt door de Commissie onder synergie verstaan, gerichte EU-uitgaven om de synergie tussen bestedingsbeslissingen op Europees, nationaal en regionaal niveau te bevorderen. Als voorbeeld hiervan noemt de Commissie het Cohesiebeleid waarbij het de taak van de EU is om het nationale optreden aan te vullen en als een hefboom te fungeren om de doeltreffendheid van de uitgaven te maximaliseren. Ook het Plattelandsbeleid en een gecoördineerd optreden op het terrein van terrorisme zijn voorbeelden waar synergievoordelen te behalen zijn. Tot slot stelt de Commissie dat op het terrein van extern optreden synergievoordelen worden gehaald door «pooling» van kennis en relaties met derde landen uit alle lidstaten en de gezamenlijk opgebouwde kennis en ervaring bij het uitvoeren van het EU-hulpbeleid.

3. De positie van het kabinet op hoofdlijnen

In de mededeling van 10 februari jl. stelde de Commissie dat het realiseren van duurzame economische groei de centrale uitdaging voor de Unie is. In de periode vanaf 2007 zou dit ook in de meerjarenbegroting zichtbaar moeten worden. Als voorwaardenscheppend kader voor deze duurzame economische groei dient de EU additionele inspanningen te verrichten voor de veiligheid van haar burgers. Dit kader vertaalt zich wat de Commissie betreft in een ambitieus programma op het beleidsterrein van justitiesamenwerking en het externe optreden van de EU in de wereld. In de mededeling werd dit ambitieuze programma gekoppeld aan een forse stijging van de uitgaven. De totale uitgaven (vastleggingen) van de EU zouden in 2013 moeten stijgen met 31% ten opzichte van 2006 en belopen ruim 1000 miljard (prijzen 2004) over de periode 2007–2013.

Het nu voorliggende pakket aan definitieve voorstellen wijkt op hoofdlijnen inhoudelijk noch financieel af van hetgeen de Commissie in haar mededeling van februari reeds aankondigde. Er is thans sprake van een gedetailleerde uitwerking. Daarnaast is in het verslag over het functioneren van het Eigen Middelen Stelsel en het concept Interinstitutioneel akkoord invulling gegeven aan de aangekondigde voornemens van de Commissie inzake de introductie van een generiek correctie mechanisme, het entameren van een debat over de invoering van een eurotax en het vergroten van de flexibiliteit in de meerjarenbegroting.

Het kabinet is verheugd dat de Commissie in haar nieuwe mededeling nader ingaat op het aspect van Europese toegevoegde waarde. Lidstaten, waaronder Nederland, hadden daar ook op aangedrongen. Het is een prisma waardoor de beleidsvoorstellen telkens moeten worden gezien en biedt de gelegenheid nieuwe initiatieven, maar ook bestaand beleid tegen het licht te houden. De criteria van doelmatigheid en doeltreffendheid spreken aan, hoewel het onderscheid bij het rangschikken van beleids-terreinen eronder wat gekunsteld aandoet. Veelal bestaat er een verband. Het derde criterium, synergie, is beduidend minder precies. Het laat veel ruimte voor interpretatie en is derhalve minder onderscheidend. Het kabinet weegt het navenant.

Deze criteria zijn instrumenten die de discussie moeten aanscherpen. Zij zeggen op zich niets over de gewenste richting van het beleid: het doel in

tegenstelling tot doelmatigheid en doeltreffendheid, en evenmin over de omvang van de beschikbaar te stellen middelen. Dat is voorwerp van de politieke oordeelsvorming van nationale regeringen die in hun subsidiariteitstoets tevens de aspiraties van de burgers en het democratisch draagvlak zullen betrekken. De nationale begrotingsdiscipline van de lidstaten stelt daarbij financiële grenzen.

De onderbouwing van de toegevoegde waarde van de Commissievoorstellen acht het kabinet niet altijd even overtuigend. Hierbij kan ook worden aangetekend dat de Commissie bij de individuele voorstellen niet ingaat op dit thema waardoor de belangrijke informatie op dit punt niet aanwezig is. In het algemeen kan worden gesteld dat op sommige terreinen samenwerking in de vorm van EU-regelgeving en gemeenschappelijke afspraken voor nationaal optreden evidente voordelen biedt. Men kan hier denken aan de interne markt en terrorisme. Op andere terreinen, als onderzoek en TENS is er een aantoonbare toegevoegde waarde van uitgaven op EU-niveau. Het Kabinet zal de voorstellen van geval tot geval beoordelen en verzoeken om nadere onderbouwing op het niveau van de individuele voorstellen.

In haar reactie op de Commissiemededeling van februari stelde het kabinet de volgende uitgangspunten te hanteren:

Het kabinet wenst een ambitieuze beleidsagenda voor de Europese Unie te combineren met een strak en behoedzaam financieel kader. Hierbij acht het kabinet het zeer wel mogelijk om dit te realiseren binnen een reëel constant uitgavenkader. Voorwaarde is wel dat er een serieuze discussie wordt gevoerd over de ervaringsgegevens van gevoerd beleid tot nu toe en de noodzaak tot heroriëntatie van middelen richting nieuwe prioriteiten. Het kabinet onderschrijft het feit dat de EU voor de uitdaging staat om de ambitieuze agenda van de Lissabon-strategie met vereende krachten aan te pakken. Ook is het kabinet, met de Commissie van mening dat de EU een antwoord moet vinden op vraagstukken rond interne en externe veiligheid. In de nieuwe financiële kaders voor de EU zou hier rekening mee moeten worden gehouden. Kortom de discussie in de komende tijd zou moeten gaan over hoe een balans kan worden gevonden tussen de ambities van de Unie en een stringent uitgavenkader. Voor de komende onderhandelingen formuleerde het kabinet in februari de volgende uitgangspunten:

- Conform het Hoofdlijnenakkoord wil Nederland de afdrachten aan de Unie reëel constant houden ten opzichte van 2006.
- Om deze doelstelling te bereiken wil Nederland een reëel constant uitgavenkader vanaf 2007 (met als referentiejaar 2006).
- Om de nieuwe prioriteiten van de Unie – duurzame economische groei en interne en externe veiligheid – te financieren is ex ante beleids-hervorming nodig via herverdeling binnen een reëel constant uitgavenkader; nieuw voor oud is het leidende principe.
- Binnen de dan overeengekomen Financiële Perspectieven is Nederland tegenstander van meer flexibiliteit. Nederland is van mening dat er harde schotten tussen de uitgavencategorieën moeten blijven. Onderuitputting mag niet voor andere beleidsdoelinden ingezet worden. Nederland is tegenstander van een jaarlijkse triloog over tussentijdse aanpassing van de Financiële Perspectieven.
- Binnen de gestelde kaders van het Hoofdlijnenakkoord wenst Nederland een verbetering van zijn relatieve netto-positie ten opzichte van netto-posities van landen met een vergelijkbare welvaart. Met dat doel is Nederland voorstander van de introductie van een Generiek Correctiemechanisme.

Deze uitgangspunten blijven de leidraad voor het kabinet tijdens de komende onderhandelingen.

4. Inzet van het kabinet op de verschillende Commissievoorstellen

Met het verschijnen van de definitieve voorstellen van de Commissie ontstaat een veel preciezer en gedetailleerd beeld van het pakket voor Agenda 2007. In het hiernavolgende deel van de notitie wordt op totaal-niveau en per beleidscategorie ingegaan op de voorstellen van de Commissie en worden deze getoetst aan de uitgangspunten van het kabinet.

4.1. De Commissievoorstellen op geaggregeerd niveau

In het definitieve voorstel van Commissie zouden de uitgaven van de EU van 120,7 miljard euro (prijzen 2004) in 2006 tot 158,5 miljard in 2013 stijgen (prijzen 2004). Dit vertegenwoordigt een stijging met 31%. Een uitgebreid cijfermatig overzicht van de voorstellen van de Commissie is als bijlage bij deze notitie gevoegd.

De Nederlandse inzet

Het kabinet is van mening dat de Commissie een kans gemist heeft om een substantiële aanzet te geven voor een herprioritering van de beleidsuitgaven op EU-niveau. De Commissie heeft onvoldoende echte keuzes gemaakt waardoor intensiveringen en nieuwe prioriteiten gestapeld zijn op bestaand beleid. Resultaat is dan een fors hoger totaalbudget. Het kabinet kiest voor een andere insteek: nieuw voor oud. Binnen een reëel constant uitgavenkader zal door een herprioritering ruimte moeten worden gevonden voor uitgaven ten behoeve van interne en externe veiligheid en ter financiering van programma's die een impuls kunnen geven aan de Lissabon-strategie. De mogelijkheden tot intensivering van de uitgaven voor genoemde prioriteiten zullen afhangen van de komende onderhandelingen en de bereidheid elders besparingen te vinden. Hierbij wegen het voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel en een duidelijk aantoonbare toegevoegde waarde van uitgaven op EU-niveau voor het kabinet zwaar mee. Duidelijk is dat de uitkomst van de onderhandelingen over het toekomstig cohesiebeleid en dan met name de uiteindelijke hoogte van het budget in belangrijke mate bepalend zal zijn voor de financiële ruimte voor intensiveringen elders. Dit is des te meer zo aangezien voor de andere grote kostenpost in de meerjarenbegroting – uitgaven voor markmaatregelen en rechtstreekse betalingen onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid – een plafond tot en met 2013 is afgesproken.

4.2. Categorie 1a Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid

De Commissie stelt voor de uitgaven in deze subcategorie, ter versterking van het groeivermogen van de Unie, te laten toenemen met 194% in 2013 (t.o.v. 2006). Het doel is de Lissabon-strategie te realiseren. Over de hele periode van de Financiële Perspectieven gaat het om bijna 133 miljard euro aan uitgaven. De inzet van de gevraagde middelen zou volgens de Commissie als volgt over de beleidsterreinen en bijbehorende programma's verdeeld moeten worden:

1. *Onderzoek* (– gem. 9,9 miljard over de periode 2007–2013): de uitgaven zijn gericht op de totstandkoming van een Europese Onderzoeksruimte, bijdragen aan de 3% R&D uitgaven doelstelling, alsmede directe financiële ondersteuning van onderzoek (o.a. veiligheidsgerelateerd onderzoek en ruimtevaart, een European

Science Council). Ten opzichte van 2006 is er in 2013 sprake van een stijging met circa 160%.

2. *Trans Europese Netwerken* (gem. 3,2 miljard per jaar over de periode 2007–2013): de EU zou tot 2020 ruim 40 miljard bij moeten dragen aan verdere ontwikkeling van de TENS (vervoer, energievoorziening, etc.). Ten opzichte van 2006 is er in 2013 een stijging met ruim 300%
3. Uitgaven voor *onderwijs* en *training* met de nadruk op mobiliteit, partnerschappen tussen instellingen, financieren van onderwijsprojecten en ondersteuning aan de ontwikkeling van Europees beleid voor het onderwijs (gem 1,8 miljard over de periode 2007–2013). Een doelstelling is de deelname van 3 miljoen studenten aan het Erasmus mobiliteitsprogramma's in 2010 (was 1 miljoen in 2002). Ten opzichte van 2006 is er in 2013 sprake van een stijging met ruim 320%.
4. Versterking Europese *sociale agenda* via regelgevend kader of gemeenschappelijke doelstellingen (bijvoorbeeld: Europese gezondheidskaart voor mobiele werknemers).
5. Versterking *concurrentiekracht* bedrijven door o.a. innovatie te stimuleren en de interne markt te vervolmaken. (gem. 2,9 miljard per jaar over de periode 2007–2013). Ten opzichte van 2006 is er in 2013 sprake van een stijging met 115%.

De Nederlandse inzet

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt dat het uitvoeren van de Lissabon-strategie een absolute topprioriteit voor de EU en haar lidstaten is. De nadruk ligt, wat het kabinet betreft, op het uitvoeren van de noodzakelijke structurele hervormingen waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering en eventuele financiering bij de lidstaten zelf ligt. Uitgaven op EU-niveau dienen duidelijk complementair te zijn aan deze structurele hervormingen waarbij de nadruk dient te liggen op het optimaal laten aansluiten van beleidsdoelstellingen en instrumentarium. In 2006 zal 8,8 miljard worden uitgegeven op EU-niveau voor programma's die onder de Lissabon-strategie gevat kunnen worden. Voor de komende periode is een intensivering mogelijk. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel en de verwachte toegevoegde waarde op EU-niveau is het kabinet van mening dat indien, binnen een reëel constant kader middelen door besparingen elders vrijkomen, de nadruk van intensiveringen op onderzoek en TENS moet liggen. Daarnaast is, vanwege het belang voor het Lissabon proces, enige reële groei op het terrein van onderwijs gewenst.

In haar notitie van februari stelde het kabinet dat het voorgestelde budget in categorie 1a, in geen verhouding stond tot de gehanteerde uitgangspunten van subsidiariteit, proportionaliteit en toegevoegde waarde. De Commissie heeft met het pakket van gedetailleerde voorstellen en haar argumenten inzake de toegevoegde waarde van de voorstellen geen nieuwe gezichtspunten aangedragen die nopen tot een bijstelling van deze reactie.

4.3 Categorie 1b Cohesie voor groei en werkgelegenheid

De Commissie heeft op 14 juli een pakket van vijf conceptverordeningen gepresenteerd die gezamenlijk het toekomstige Cohesiebeleid (voorheen structuur- en cohesiebeleid geheten) behelzen. Dit pakket bestaat uit een algemene verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor alle instrumenten en vervolgens vier verordeningen voor de individuele instrumenten – EFRO, ESF, het Cohesiefonds en een nieuw instrument dat het mogelijk maakt voor lidstaten en regio's om instanties voor grensoverschrijdende samenwerking in te stellen (indien daar behoefte aan is). De definitieve voorstellen van de Commissie wijken nauwelijks af van hetgeen reeds door middel van het zgn. derde cohesierapport bekend

was. De reactie van het kabinet op dit rapport (TK 21 501-20 nr. 240) blijft dan ook van toepassing. De belangrijkste punten in deze reactie waren:

Het Kabinet neemt goede nota van het streven van de Commissie om de beschikbare middelen voor cohesiebeleid voor de minst welvarende delen van de Unie te verhogen naar driekwart, maar vindt dat dit niet ver genoeg gaat. Het wijst er daarbij op dat hierbij de ruime (overgang)steun aan regio's in de huidige lidstaten en steun aan de ultraperifere gebieden inbegrepen is. In het kader van de Europese solidariteit pleit het kabinet er voor om de meerderheid van de beschikbare middelen in te zetten in de minst welvarende lidstaten van de Unie, in casu vooral de nieuwe lidstaten. Mochten er cohesiemiddelen ingezet worden ten gunste van regio's in de huidige lidstaten die relatief welvarender geworden zijn door de uitbreiding van de Unie, dan dient deze overgangssteun in omvang en tijd beperkt te zijn.

Het Kabinet is geen voorstander van het toedelen van steun aan welvarende regio's onder de doelstelling regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid. Het is van mening dat deze landen/regio's zelf over de noodzakelijke middelen beschikken.

Het Kabinet beoordeelt het opzetten van een eigen gebiedsautoriteit voor grensoverschrijdende samenwerking positief indien hiermee daadwerkelijk een oplossing wordt geboden voor de aan de samenwerking verbonden uitvoeringsproblemen door verschillen in regelgeving. Hierbij wenst het Kabinet wel duidelijkheid te verkrijgen over de rechtsaansprakelijkheid van een dergelijk gebiedsautoriteit. Ten aanzien van de territoriale samenwerking met een daadwerkelijk communautaire meerwaarde zal het Kabinet nader bestuderen of, en zo ja welke, verbeteringen in schaalgrootte en aard van de interventies, mogelijk zijn.

Tot slot steunt het Kabinet het uitgangspunt van de Commissie om met name de uitvoering van het cohesiebeleid daadwerkelijk te vereenvoudigen. Wel waarschuwt het voor mogelijke rechtsongelijkheid tussen de lidstaten, wanneer gekozen wordt voor verruiming van de toepassing van nationale regels voor het bepalen van de subsidiabiliteit en mogelijke verschillen in controleregimes.

Totale omvang van Cohesiemiddelen 2007–2013

De Commissievoorstellen komen neer op een totale omvang van de cohesiemiddelen van 0,41% BNI voor de EU-27, hetgeen neerkomt op € 338,7 miljard (prijzen 2004) voor de periode 2007–2013. Rekening houdend met programma's op het gebied van plattelandsontwikkeling en visserij (die in de huidige FPs onder structuurfondsenbeleid vallen, maar in de nieuwe FPs onder een andere categorie) komt het budget uit op 0,45% BNI EU-27. Dit betekent in reële termen een verhoging van +/- 30% tov van het huidige budget (€ 265 mrd, prijzen. 2004). De Commissie noemt drie doelstellingen voor cohesie beleid: *convergentie, regionale concurrentiekracht & werkgelegenheid en territoriale samenwerking*. De verdeling van de middelen per doelstelling is 78,5% voor de convergentiedoelstelling en 17,2% en 3,9% voor respectievelijk regionale concurrentiekracht & werkgelegenheid en territoriale samenwerking. De convergentiedoelstelling is gericht op het bevorderen van economische groei en werkgelegenheid in de minst ontwikkelde lidstaten en regio's. De Regionaal concurrentiekracht en werkgelegenheid doelstelling (C2) is voor alle overige regio's (inclusief regio's in welvarende lidstaten) en territoriale samenwerking (C3) is gericht op grensoverschrijdende, inter-regionale en transnationale samenwerking. Bij de toewijzing van middelen wil de Commissie, net als thans het geval, de ontvangsten uit het Cohesiebeleid

maximeren op 4% van het BNP van de desbetreffende lidstaat. Bij de berekening van de middelen die de lidstaten toekomen wil de Commissie hetzelfde per capita berekeningssysteem als thans van toepassing gebruiken. Gevolg hiervan is dat, vanwege de geringe omvang van het BNI van de nieuwe lidstaten in combinatie met het maximeren van de ontvangsten op 4% BNI, additionele middelen aan andere (rijke) lidstaten zullen toevallen. De Commissie sluit deze mogelijkheid in haar voorstellen niet uit.

Uitfaseringsregelingen

Op basis van Commissieinformatie kan worden vermeld dat als onderdeel van de convergentiedoelstelling een speciale uitfaseringsregeling wordt voorgesteld voor 18 regio's in de EU-25 die vanwege de toetreding van 10 armere lidstaten en de daaropvolgende verlaging van de gemiddelde welvaart in de EU25 met 12,5% (het zogenaamde statistisch effect) niet langer voor steun in aanmerking zouden komen. Deze regio's zouden in aanmerking komen voor 85% van de steun die ze in 2006 ontvangen teruglopend tot 60% in 2013. Over de gehele periode betekent dit een bedrag, volgens eerste eigen berekeningen, van rond de 20 miljard euro. Als onderdeel van de doelstelling voor regionale concurrentiekracht wil de Commissie 12 regio's die vanwege eigen autonome economische groei niet meer in aanmerking komen voor steun uit de convergentie-doelstelling, laten infaseren in deze tweede doelstelling. Steun zou van rond de 75% van hetgeen in 2006 zal worden ontvangen, worden teruggebracht tot 45% in 2010. Vanaf 2011 zou de steun verder dalen tot aan het gemiddelde steunbedrag voor andere regio's die onder deze doelstelling vallen. Over de gehele periode betekent dit een steunbedrag van rond de 10 miljard euro.

De Nederlandse inzet

Het kabinet is van mening dat het huidige structuurbeleid hervormd moet worden. De definitieve voorstellen van de Commissie zijn een gemiste kans om, na de uitbreiding van de EU met tien lidstaten in 2004 en een mogelijke uitbreiding met nog eens twee lidstaten in de komende periode van de Financiële Perspectieven, het structuurbeleid grondig te heroriënteren. Met het huidige voorstel van de Commissie komen alle lidstaten, rijk en arm, in aanmerking voor steun. In de Commissievoorstellen zou nog steeds bijna de helft van de middelen naar rijke lidstaten gaan. Het kabinet wenst een stevig debat aan te gaan binnen de Raad over de vraag of dit de beste manier is om invulling te geven aan de solidariteitsgedachte die ten grondslag ligt aan het cohesiebeleid. Het kabinet zal ter invulling van deze solidariteitsgedachte het volgende inbrengen:

- a) er dient een sterkere heroriëntatie van de uitgaven voor het toekomstig cohesiebeleid plaats te vinden gericht op de armste lidstaten in de EU dan de Commissie nu voorstelt.
- b) regionaal beleid dient zo veel mogelijk omgezet te worden in beleid gericht op lidstaten waarbij de nationale welvaart gerelateerd aan het EU-gemiddelde het criterium voor toewijzing van de middelen zou moeten zijn.
- c) er moet een vorm van uitfaseringssteun komen die in omvang en in duur beperkter is dan de Commissie nu voorstelt.
- d) de 4% BNI maximering van middelen voor lidstaten die op het Cohesiebeleid aanspraak kunnen maken dient gehandhaafd te blijven.

Hierbij wenst het kabinet te voorkomen dat middelen die vrijvallen als gevolg van deze regeling terecht komen bij andere (rijke) lidstaten.

- e) grensoverschrijdende en transnationale samenwerking met een werkelijk Europees toegevoegde waarde moet worden voortgezet. Het voorliggende voorstel zal worden beoordeeld op de mogelijkheden voor Nederland om hierin optimaal te participeren.
- f) steun aan regio's in rijke lidstaten dient in principe door de lidstaten zelf, binnen een Europees beleidsraamwerk, gefinancierd te worden.
- g) er dient een aanzienlijk lager uitgavenplafond voor het toekomstig cohesiebeleid te komen dan de Commissie nu voorstelt.

Met deze inbreng meent het Kabinet een goede aanzet te kunnen geven tot een discussie over de hervorming van het beleid. In de komende onderhandelingen zal het Kabinet nauwgezet de ontwikkelingen in het krachtenveld volgen en de koers daarop afstemmen.

4.4. Categorie 2: Beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen

Op 14 juli heeft de Commissie voorstellen gepresenteerd voor twee nieuwe geïntegreerde fondsen voor respectievelijk het plattelandsbeleid en het visserijbeleid. Deze twee fondsen dienen ter vervanging van het huidige instrumentarium op deze twee terreinen. Ook heeft de Commissie een voorstel gepresenteerd voor een geïntegreerd systeem voor financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Dit voorstel is gebaseerd op het principe dat er een uniform systeem voor beheer en controle moet komen voor zowel uitgaven op het terrein van marktmaatregelen en rechtstreekse steunverlening als het plattelandsbeleid. Op het gebied van milieu zal de Commissie in het kader van het Agenda 2007 pakket in september concrete voorstellen presenteren.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Over de hoogte van de financiering van de marktmaatregelen en rechtstreekse steunverlening aan de boeren is reeds besloten in oktober 2002 op de Europese Raad te Brussel. Toen werd het zogenaamde plafond van Brussel in een uitgebreide Unie (EU-25) tot 2013 bepaald. Er werd vastgelegd dat vanaf 2007 deze uitgaven reëel constant zouden worden gehouden t.o.v. 2006, zij het met een maximale inflatiecorrectie van 1% per jaar. Er wordt aldus een plafond van gemiddeld 43 miljard euro per jaar of ruim 300 miljard euro voor de periode 2007–2013 voorzien. De Commissie handhaaft dit plafond in haar definitieve voorstel. Wel wil de Commissie de eventuele steun aan Roemenië en Bulgarije toevoegen aan het overeengekomen plafond in plaats van deze er onder te brengen, zoals Nederland voorstelt. De Europese Unie is verder bereid om in het kader van de WTO-onderhandelingen de exportrestituties af te schaffen mits ook de andere handelspartners soortgelijke concessies doen in het kader van de uitwerking van het onlangs in Genève bereikte Raamwerkakkoord.

Plattelandsbeleid

Op 14 juli 2004 is ook conceptwetgeving voor het toekomstig plattelandsbeleid gepresenteerd. Zoals de Commissie in haar mededeling over de nieuwe meerjarenbegroting in februari al aangaf, worden alle uitgaven voor plattelandsontwikkeling in één fonds gebundeld. Dit betekent dat de huidige categorie 1b van de Financiële Perspectieven 2000–2006 wordt samengevoegd met de programma's voor plattelandsontwikkeling die

momenteel onder de structuurfondsen vallen (Leader+ en Doelstelling-1). Voor dit nieuwe plattelandsfonds zal één beheers- en controlemechanisme van toepassing zijn. Deze aanpassingen hebben tot doel het plattelandsbeleid te vereenvoudigen en de beheerslasten voor bedrijfsleven en overheid te verminderen. Inhoudelijk stelt de Commissie voor het beleid te richten op drie hoofdcategorieën: verbetering van de concurrentiekracht van de land- en bosbouw (vb. gebruik van adviesdiensten; modernisering van boerderijen; waarden toevoeging aan primaire land- en bosbouwprojecten; infrastructuur voor de ontwikkeling en aanpassing van land- en bosbouw), landschapsbeheer (vb. steun voor gebieden met natuurlijke handicaps) en diversificatie van de plattelands-economie (vb. steun voor agro-toerisme). De Commissie voorziet voor de periode 2007–2013 een bedrag van ruim 87 miljard euro voor dit plattelandsbeleid, ofwel gemiddeld ruim 12 miljard euro per jaar. In 2006 is 10,5 miljard beschikbaar. Ten opzichte van 2006 is er in 2013 sprake van een stijging met bijna 25%.

«Met het plattelandsbeleid hangt de mededeling samen over Natura 2000 die de Commissie eveneens op 14 juli presenteerde. Natura 2000 is het samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. De Commissie stelt voor Natura 2000 zowel te financieren uit het Plattelandsfonds als uit de structuurfondsen.»

Visserijbeleid

Op 14 juli heeft de Commissie ook haar voorstellen voor een nieuw financieringsinstrument voor de visserij voor de periode 2007–2013 kenbaar gemaakt. Dit visserijfonds faciliteert de voorgenomen structuraanpassingen van de visserijsector. Op inhoudelijk vlak beoogt de Commissie haar voorstel voor een nieuw visserijfonds beter te laten aansluiten op de doelstellingen van het hervormde GVB. Vereenvoudiging en decentralisatie zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. De Commissie voorziet voor de periode 2007–2013 een bedrag van 7,6 miljard euro voor het visserijbeleid, ofwel gemiddeld ruim 1 miljard euro per jaar. Dit bedrag omvat niet alleen het fonds (ca. € 5 mld), maar tevens uitgaven voor controle, onderzoek, en de externe visserijakkoorden. In 2006 is circa 900 miljoen euro beschikbaar. Ten opzichte van 2006 is er in 2013 sprake van een stijging met bijna 25%.

De Nederlandse inzet

Het kabinet is van mening dat de jaarlijkse plafonds voor de marktuitgaven en directe inkomenssteun aan de boeren als maxima gelden. De uitgaven voor Roemenië en Bulgarije zouden onder dit plafond moeten worden gebracht. De mogelijke afschaffing van exportrestituties in het kader van de WTO-onderhandelingen kan ruimte geven voor verdere besparingen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Het kabinet acht de voorgestelde vereenvoudiging van het plattelandsbeleid een stap in de goede richting. Een uniform beheers- en controlemechanisme kan een waardevolle bijdrage leveren aan de vermindering van de beheerslasten, een punt waarop het kabinet de voorstellen ook in hun geheel zal toetsen. Daarnaast meent het kabinet dat het nieuwe plattelandsbeleid oog moet hebben voor de specifieke nationale plattelandsproblemen, zoals in Nederland in de peri-urbane omgeving.

Het kabinet vindt dat het door de Commissie voorgestelde plafond voor het plattelandsfonds aanzienlijk in neerwaartse richting moet worden bijgesteld. Bij de bepaling van dit bedrag hanteert het kabinet twee

uitgangspunten. Het eerste betreft het reëel constant houden van de uitgaven. Het tweede uitgangspunt is dat rijke lidstaten geen beroep meer kunnen doen op communautaire financiering van structuurbeleid (het betreft in het kader van het plattelandsbeleid middelen voor Doelstelling-1 die in de eerdere planningsperiode gereserveerd stonden voor structuurbeleid en nu in het plattelandsfonds zijn ondergebracht). Intensivering van beleid dient immers gefinancierd te worden op basis van prioriteitstelling (nieuw voor oud). Op basis van deze uitgangspunten pleit het kabinet een plafond van circa € 70 miljard voor de periode 2007–2013 (EU-27). Bij dit budget mag verhoging van de uitgaven voor plattelandsontwikkeling alleen door middel van modulatie totstandkomen, dat wil zeggen een overheveling van middelen van de huidige categorie 1a (markt- en prijsbeleid) naar categorie 1b (plattelandsontwikkeling).

Het kabinet kan de voorgestelde vereenvoudiging van de regels voor de steun aan de visserijsector ondersteunen. Tevens steunt het kabinet de Commissie in haar streven om de doelstellingen van het hervormde GVB duidelijk te laten terugkomen in de financieringsvoorstellen. Ten aanzien van het financieel kader is Nederland van mening dat de voorziene uitgaven reëel constant ten opzichte van 2006 moeten blijven, ergo een bedrag van 909 miljoen (prijzen 2004).

4.5 Categorie 3: Burgerschap

Voor deze categorie van uitgaven wil de Commissie in totaal 24,7 miljard uittrekken over de periode 2007–2013, ofwel jaarlijks gemiddeld 3,5 miljard. In 2006 is een bedrag van 2,3 miljard beschikbaar. Ten opzichte van 2006 is in 2013 sprake van stijging met 90%. Voor een groot deel valt deze stijging te verklaren door het feit dat er nieuwe beleidsvoorstellen komen voor samenwerking op het gebied van grensbeheer en asiel en migratie.

De Commissie zal later in september haar definitieve wetgevingsvoorstellen presenteren op het terrein van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Daarop vooruitlopend heeft de Commissie inmiddels meer duidelijkheid kunnen verschaffen over haar plannen op dit terrein. Zo wil de Commissie drie voorstellen voor kaderprogramma's aan de lidstaten voorleggen. Deze zouden zich gaan richten op

- a) vrije personenverkeer en solidariteit op het gebied van buitengrenzen, asiel en immigratie
- b) veiligheid
- c) justitiële samenwerking en fundamentele rechten

Van deze drie kaderprogramma's zullen de meeste middelen gaan naar het programma gericht op de buitengrenzen en asiel en migratie. Zo denkt de Commissie na over een uitbreiding van de rol van het Agentschap voor de Buitengrenzen ten aanzien van het beheer van informatiesystemen (VIS, SIS en Eurodac) en de coördinatie van de vele nationale diensten die zich met aspecten van grenscontrole bezighouden.

Naast programma's op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zijn in deze categorie ook programma's op het terrein van basisgoederen en diensten opgenomen. Het gaat dan om een tweetal programma's op het terrein van voedselveiligheid, consumentenbeleid en volksgezondheid. Ook de uitgaven voor de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid en het Europees Centrum voor ziektepreventie en bestrijding worden ondergebracht bij dit deel van de meerjarenbegroting.

Tot slot is in deze categorie ruimte gemaakt voor programma's ter bevordering van de Europese cultuur en diversiteit. Op dit terrein wil de

Commissie bestaande programma's rationaliseren door het aantal terug te brengen van acht naar vier. In de toekomst zou er één jeugdprogramma moeten komen, één programma voor steun aan de Europese audiovisuele sector, één cultuurprogramma en een programma ter bevordering van de participatie van de burger in het Europese eenwordingsproces. Voor deze programma's stelt de Commissie aanzienlijke additionele middelen voor: steun aan de Europese audiovisuele sector zou met 65% stijgen ten opzichte van de periode 2000–2006, het jeugdprogramma met 76% en het Cultuurprogramma met 39%. Het voorstel voor het burgerparticipatie programma zal pas in 2005 verschijnen.

Nederlandse inzet

De Commissie heeft onder de categorie burgerschap nogal uiteenlopende onderwerpen opgenomen. Belangrijkste component is hier de JBZ-samenwerking. Belangrijke vraagstukken op het terrein van JBZ zijn grensoverschrijdend. Grote problemen als georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale immigratie ook in EU-verband moeten gemeenschappelijk worden aangepakt. Het kabinet vindt daarom dat dit onderwerp een prominente plaats moet krijgen in Agenda 2007. Er zullen nieuwe evenwichten moeten worden gevonden tussen de nationale verantwoordelijkheid van de lidstaten en hun gemeenschappelijk belang. De Europese Raad zal daarvoor oriëntaties geven bij de bespreking van een nieuw meerjarenprogramma voor de JBZ-samenwerking. Binnen een reëel constant budgettair kader steunt het kabinet de plannen van de Commissie om meer middelen toe te wijzen aan JBZ-samenwerking en in het bijzonder asiel en migratie en grensbeheer en de veiligheid en rechtzekerheid van de burger. Het kabinet is voorstander van de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid inclusief operationele elementen als bescherming in de regio en terugkeerbeleid. Daarbij horen veilige buitengrenzen. De Commissie verwijst naar het ontwerpgrondwettelijk verdrag, waarin het principe van financiële solidariteit is opgenomen. Het kabinet steunt de focus die de Commissie aanbrengt op het thema veiligheid door er een separaat programma aan te wijden. Bescherming tegen terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit verdienen onze volle aandacht. Er zijn voldoende middelen nodig voor effectieve samenwerking van opsporings- en veiligheidsdiensten. Het kabinet steunt de vereenvoudigingsvoorstellen van de Commissie op het terrein van de bevordering van de Europese cultuur en diversiteit. Voor deze uitgaven en die voor «basisgoederen en diensten» ondergebracht in deze categorie hanteert het kabinet het uitgangspunt dat uitgaven reëel constant blijven.

4.6 Categorie 4: De EU als partner op het wereldtoneel

De Commissie stelt voor het budget voor het externe beleid tot 2013 te laten oplopen tot 15,7 miljard euro (prijzen 2004), een stijging van 40% t.o.v. 2006. Totaal over de periode 2007–2013 gaat het in deze categorie om ongeveer 95 miljard euro, ofwel jaarlijks gemiddeld 13,6 miljard.

De Commissie heeft nog geen definitieve voorstellen gepresenteerd. Deze komen naar verwachting later in september. Wel heeft de Commissie reeds aangekondigd dat deze voorstellen uit 6 instrumenten zullen bestaan:

- a) *Economische samenwerking en ontwikkeling* (incl. huidige EOF)
Dit instrument heeft tot doel ontwikkelingslanden te ondersteunen bij hun streven de *Millennium Development Goals* te verwezenlijken. Het is gericht op alle terreinen die in overeenkomsten met partnerlanden zijn opgenomen, zoals gezondheid, onderwijs en infrastructuur.

- b) *Vrede en Veiligheid* (m.n. GBVB/ EVDB)
Dit instrument is gericht op snelle en effectieve reactie op crises en instabiliteit, voortbordurend op de ervaringen met het *Rapid Reaction Mechanism*; aanpak van crises rond mondiale en regionale grensoverschrijdende problemen, zoals mensenhandel, misdaad en terrorisme, nucleaire veiligheidsproblemen, ontwikkeling van internationale peace-keeping capaciteit i.s.m. regionale organisaties (in lijn met beleid t.a.v. *African Peace Facility*) en verkiezingsmissies.
- c) *Humanitaire hulp*
Dit instrument is gericht op voedselhulp en noodhulp
- d) *Pre-accessie*
Dit instrument is bedoeld voor kandidaat-lidstaten (met name voor Turkije en Kroatië) en potentiële kandidaten (d.w.z. de overige Balkanlanden die wel toetredingsperspectief hebben gekregen, maar nog niet onderhandelen over toetreding). Het omvat de bestaande instrumenten PHARE, ISPA, SAPARD en de Turkije pre-accessie Verordening, plus CARDS (hulpinstrument voor de westelijke Balkan).
- e) *Nieuwe bureu* (huidige TACIS/O-Europa, CARDS/ Balkan, MEDA/MZ-landen)
Het *European Neighbourhood Policy* en de *ENP Action Plans* vormen het raamwerk voor dit instrument. Het zou in eerste instantie (zie februari Mededeling) uitsluitend gericht zijn op grensoverschrijdende samenwerking en transnationale samenwerking aan de EU-grenzen. De Commissie stelt nu echter voor de reikwijdte van dit instrument te verbreden en alle financiële hulp aan de regio erin op te nemen. Het instrument zou dan alle huidige TACIS en MEDA-fondsen omvatten.
- f) *Macrofinanciële assistentie*

Dit instrument is erop gericht begunstigde landen te helpen ernstige, doch over het algemeen korte termijn onevenwichtigheden het hoofd te bieden op het gebied van betalingsbalans en fiscus.

Met deze zes instrumenten zou een 100-tal kleine en grote programma's die thans de Europese financieringsprogramma's voor het extern beleid vertegenwoordigen worden vervangen.

Inzet Nederlandse regering

Nederland is van mening dat de Europese Unie in toenemende mate de buitenlands-politieke verantwoordelijkheid moet kunnen dragen die hoort bij haar mondiale economische status. De nieuwe invulling en beïnvloeding van het extern beleid lijkt beter aan te sluiten op de eisen die de internationale omgeving aan het beleid stelt. Conform de Nederlandse positie ten aanzien van de nieuwe Financiële Perspectieven is Nederland binnen reëel constante uitgavenkaders voorstander van een versterking van het externe beleid. Versterking moet vooral worden bereikt door een effectievere en meer coherente inzet van het instrumentarium van de Unie. Het feit dat het huidige budget voor het externe optreden versnipperd en onoverzichtelijk is, komt de coherentie niet ten goede. Het voorstel van de Commissie biedt mogelijkheden tot stroomlijning van de begrotingsstructuur voor het externe beleid; deze inzet wordt door het kabinet gesteund. Ook het voorstel van de Commissie om het Europees Ontwikkelingsfonds onder te brengen in de EU-begroting is een goede ontwikkeling. Het zou de coherentie van het externe optreden van de EU vergroten en zou het Europees Parlement in staat stellen mee te beslissen over een belangrijk instrument van hulp aan landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan. Wel vindt Nederland dat er in dit stadium behoefte bestaat aan verdere verduidelijking ten aanzien van de begrote bedragen, de ODA toeschrijving van de verschillende instrumenten en hun geografische en thematische afbakening. Ook de precieze invulling

van het instrument vrede en veiligheid is van belang omdat daar het GBVB van de EU wordt ondergebracht. Tot slot wil het kabinet onderzoeken hoe er binnen de financiële kaders meer armslag kan worden gecreëerd voor onverwachte gebeurtenissen. Juist bij het extern beleid alwaar dikwijls een beroep op de EU wordt gedaan om bij te springen in een crisisgebied is flexibiliteit nodig. Bij het verschijnen van de definitieve voorstellen zal hierover meer duidelijkheid komen.

5. De ontvangstenkant van de EU: het Eigen Middelen Besluit

Op 14 juli heeft de Commissie drie documenten gepresenteerd over de financiering van de EU-begroting: een rapport over de werking van het Eigen Middelen systeem «Financing the European Union», een voorstel voor een Raadsbesluit over het systeem van Eigen Middelen, waarin het voorstel voor een GCM nader wordt uitgewerkt en een voorstel voor een Raadsverordening, waarin de werking (implementing measures) van de GCM wordt geregeld. In deze documenten worden twee hoofdthema's aangedragen: de introductie van een GCM en een aanzet voor een discussie van een eurotax vanaf 2014.

5.1. Het generiek correctiemechanisme

In haar mededeling van 10 februari kondigde de Commissie aan met een voorstel te zullen komen voor een Generiek Correctiemechanisme (GCM). Op 14 juli heeft de Commissie dit voornemen geconcretiseerd door een voorstel te presenteren voor wijziging van het Eigen Middelen Besluit.

Het Commissievoorstel

De Commissie stelt dat de argumenten uit 1984 die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van het de VK-compensatie niet langer gerechtvaardigd zijn. In 1984 had het VK het laagste BNI per capita van de nettobetalers. Vandaag de dag heeft het VK het hoogste BNI per capita, gevolgd door Denemarken en Oostenrijk.

Het eenzijdige compensatiesysteem voor één land is niet meer gerechtvaardigd aldus de Commissie. Tegelijkertijd is de structurele onbalans in betalingspositie van sommige lidstaten reden voor de Commissie een GCM te introduceren. Deze situatie ondermijnt namelijk de steun in deze lidstaten voor het Europese integratieproces.

De precieze werking van een GCM wordt bepaald door de invulling van 6 verschillende variabelen. In de notitie over de mededeling van de Commissie die Uw kamer eerder toeging (TK 21 501-20, nr. 239) werd hierbij al stilgestaan. De Commissie heeft deze variabelen als volgt ingevuld:

Welke EU-uitgaven worden meegerekend

Alle aan lidstaten toerekenbare uitgaven van de EU (landbouw, structuurfondsen, intern beleid en administratieve uitgaven) worden meegerekend bij het bepalen van de netto-positie.

Welke EU-ontvangsten worden meegerekend

Van de vier eigen middelen: landbouw- en douaneheffingen (samen de traditionele eigen middelen genoemd), BTW-afrachten en afrachten op basis van het BNI rekent de Commissie alleen de laatste twee mee bij het bepalen van de netto-posities van lidstaten. Anders gezegd de Commissie rekent de traditionele eigen middelen niet mee. De Commissie beschouwt deze als inkomsten van de Unie als geheel en niet als afrachten van individuele lidstaten.

De hoogte van de drempel waarboven de compensatie gaat werken

De Commissie stelt de drempel waarboven gecompenseerd gaat worden op -0,35% BNI te bepalen.

Percentage van de excessieve afdrachten (boven de drempel) dat gecorri-geerd wordt

Het compensatiepercentage wordt 66% net als in het huidige systeem voor het VK. Het maximum beschikbare restitutiebedrag bedraagt 7,5 miljard euro per jaar. Dit bedrag komt ongeveer overeen met de verwachte jaarlijkse gemiddelde VK-compensatie over de periode 2007–2013 indien deze wordt gehandhaafd.

De methode van de financiering van de compensatie

Alle lidstaten, ook zij die worden gecompenseerd worden, betalen volledig mee aan het GCM, dwz. inclusief hun eigen compensatie. Het aandeel in de betaling wordt gebaseerd op de BNI-sleutel.

Correctie via de uitgaven- of financieringskant

Compensatie vindt plaats door middel van een korting op de afdrachten.

In het voorstel van de Commissie zou het Verenigd Koninkrijk zijn specifieke compensatie verliezen. Wel zal het Verenigd Koninkrijk in aanmerking komen voor compensatie middels het GCM. Aangezien deze compensatie lager uitvalt dan wat het Verenigd Koninkrijk zou ontvangen bij de voortzetting van de huidige regels wil de Commissie een uitfaseringsregime introduceren. Deze uitfasering van de VK-compensatie zou dan over een aantal jaren worden uitgespreid volgens het volgende schema: 2008: 2 miljard, 2009: 1,5 miljard, 2010: 1,0 miljard, 2011: 0,5 miljard. Vanaf 2012 is de VK-compensatie afgeschaft en draait het Verenigd Koninkrijk mee in het GCM. De huidige regels voor de rebate (incl. een korting van 75% voor Nederland, Duitsland, Oostenrijk en Zweden) blijven overigens van kracht voor de extra betaling aan het VK.

Gevolgen voor de netto-positie van Nederland

De introductie van een GCM, inclusief uitfaseringsregime voor het Verenigd Koninkrijk, zoals voorgesteld door de Commissie betekent voor Nederland een verbetering van de netto-positie van ongeveer 250 miljoen euro per jaar gemiddeld over de periode 2008–2013, ofwel, 0,05% van het Nederlandse BNI. Vanaf 2011, wanneer de uitfasering van het Verenigd Koninkrijk is afgelopen en de infasering van het GCM is voltooid, zal er sprake zijn van een verbetering van de Nederlandse netto-positie van ongeveer 450 miljoen euro per jaar.

Gemiddeld genomen zou, volgens de Commissiecijfers, de Nederlandse netto-positie door een GCM verbeteren van –0,56% BNI naar –0,50% BNI (uitgaande van de voorgestelde uitgavenplafonds). Er is derhalve sprake van een marginale verbetering. Ter vergelijking kan worden gesteld dat de na Nederland grootste relatieve netto-betaler Duitsland, een verbetering van zijn netto-positie ziet van –0,54% BNI naar –0,49%. Voor Zweden zijn deze cijfers: van –0,50% BNI naar –0,46% BNI.

Indien, in afwijking van de Commissie, de traditionele eigen middelen wel meegerekend worden zoals het kabinet voorstaat en zoals de Commissie doet bij de berekening van de nettopositie van de nieuwe lidstaten ten behoeve van de voor hen nu geldende budgettaire compensatie, dan zou dit voor Nederland betekenen dat de netto-positie zonder GCM 0,83% BNI bedraagt. De na Nederland grootste netto-betaler, Duitsland, komt dan uit op –0,62%BNI – en Zweden op –0,57% BNI. Kortom, dit is een aanzienlijk verschil met de Commissieberekeningen en zou bij gebruik in het GCM tot een groter effect voor Nederland leiden.

De Nederlandse inzet

Het kabinet is verheugd met het feit dat de Commissie, met haar voorstel voor een GCM, formeel erkent dat er landen zijn, zoals Nederland, met

een excessieve netto-betalingspositie en dat dit niet langer verdedigbaar is. Het is een stap in de goede richting, maar moet gezien worden als een onderdeel van het totaalresultaat van de onderhandelingen, dat kan bijdragen tot het verbeteren van de Nederlandse netto-positie. Steun voor een GCM hangt af van de mate waarin het de Nederlandse netto-positie verbetert en of Nederland hiermee dichterbij de buurt komt van in welvaart vergelijkbare landen. Thans stelt het kabinet vast dat de gevolgen voor Nederland van dit voorstel aan de magere kant zijn. Dit voorstel is niet de structurele en substantiële verbetering die Nederland nastreeft. Hiervoor zijn twee belangrijke oorzaken: de eerste is dat de Commissie de Traditionele Eigen Middelen niet meerekent waardoor de Nederlandse netto-positie veel rooskleuriger wordt voorgesteld, dan deze in werkelijkheid is. Gevolg is dat Nederland hierdoor minder aanspraak op compensatie maakt. Dit terwijl Nederland deze Traditionele Eigen Middelen wel jaarlijks aan de EU afdraagt. De tweede reden dat het voorstel minder resultaat oplevert, is dat de Commissie ervoor kiest om de totale omvang van het mechanisme te plafonneren. In plaats van een systeem waarbij alle excessieve afdrachten aan de EU worden herverdeeld middels een compensatiemechanisme wordt een maximum van 7,5 miljard euro per jaar gehanteerd. Het kabinet is van mening dat dit maximum bedrag moet worden vervangen door een open regeling waardoor alle afdrachten boven een bepaalde drempel in aanmerking voor compensatie komen. Er is immers geen, in de systematiek gelegen, reden om een dergelijk willekeurige limiet te stellen. Ook is het kabinet van mening dat de Traditionele Eigen Middelen moeten worden meegerekend bij de bepaling van de netto-posities van lidstaten. Tot slot lijkt de Commissie het GCM als een tijdelijke maatregel te zien. Het kabinet wenst daarentegen een structurele oplossing. Ook een andere invulling van de andere parameters kan daar aan bijdragen.

5.2 De financiering van de Europese Unie: de eurotax en vereenvoudiging van het Eigen Middelen Besluit

Zoals reeds in haar mededeling van februari vermeld is de Commissie van mening dat het huidige eigen middelen systeem onvoldoende functioneert. Afgezien van verschillende technische tekortkomingen is de Commissie vooral van mening dat de huidige systematiek onvoldoende inzichtelijk en te complex is en niet bijdraagt aan een efficiënte verdeling van de contributies binnen de EU. Daar komt bij dat er in het huidige systeem geen directe link is met de Europese burger, c.q. de belastingbetaler. De introductie van een nieuw systeem moet de directe relatie tussen burgers en het budget van de EU versterken aldus de Commissie, waardoor de uitgavendiscussies bovendien meer over de inhoud kunnen gaan dan over nationale netto-posities. Hiertoe stelt de Commissie de introductie van een Europese belasting (eurotax) voor. De Commissie presenteert drie varianten voor een eurotax. In alle gevallen zou dit middel naast de Traditionele Eigen Middelen en het BNI-middel blijven bestaan. Op termijn zou de nieuwe belasting ongeveer 50% van het totale budget moeten financieren en zou het BTW-middel komen te vervallen.

Variant 1 – Belasting op energieconsumptie

De Commissie denkt daarbij in de eerste plaats aan een benzineaccijns. Zij stelt dat vanuit administratief oogpunt deze belasting relatief eenvoudig te innen is, omdat onder de nieuwe richtlijn voor energiebelasting¹ de heffingsgrondslag is geharmoniseerd. Invoering zou circa 3-6 jaar in beslag nemen.

¹ Directive 2003/96/EC van 27.10.2003.

Variant 2 – Gedifferentieerde BTW-heffing

Door het directe verband met de dagelijkse consumptie ontstaat door de invoering van deze heffing een duidelijke relatie tussen de financiering van de EU en de burger. De gedifferentieerde BTW heffing, dwz een deel zichtbaar te maken als financiering van EU-uitgaven en de rest als nationale heffing, zou (voor het EU deel) in de plaats komen het eigen middel dat thans vanuit de nationale BTW-heffing wordt gefinancierd.

Variant 3 – Vennootschapsbelasting

Een Europese vennootschapsbelasting zou goed aansluiten op het concept van de interne markt. Nadeel is dat deze belasting zeer lastig is in te voeren, mede door de uiteenlopende nationale grondslagen en tarieven voor de vennootschapsbelasting.

De Commissie stelt de Raad voor om zo'n eurotax vanaf 2014 te introduceren en de inkomsten uit dit middel 50% van de EU-uitgaven te laten financieren. De Traditionele Eigen Middelen en het BNI-middel zouden het resterende deel van de uitgaven moeten dekken.

De Nederlandse inzet

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat het huidige systeem van Eigen Middelen complex en niet transparant is. In tegenstelling tot de Commissie is het kabinet niet overtuigd van het feit dat het vervangen van het BTW-middel door een eurotax – weer een ander middel – het juiste antwoord is. Het kabinet sluit de introductie van een dergelijk middel niet uit maar meent vooralsnog dat er betere manieren zijn om het financieringssysteem van de EU te versimpelen. Het kabinet is daarom voorstander van een herziening van het Eigen Middelen systeem, echter met als uitgangspunt dat er één financieringsbron overblijft, namelijk het BNI-middel. Dit is transparant, simpel en het meest billijk: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Deze inzet moet ook los van de discussie over de eventuele invoering van een eurotax gezien worden. Het kabinet is van mening dat in de komende besprekingen over een eventuele herziening van het Eigen Middelen Besluit serieus moet worden gekeken naar de mogelijkheden om het systeem te hervormen. Een financiering middels het BNI-middel zou dan de meest wenselijke uitkomst zijn.

6. Het Interinstitutioneel akkoord

Het interinstitutioneel akkoord (IIA) tussen Raad, Europees Parlement en Commissie legt de door de Raad overeengekomen Financiële Perspectieven vast. Middels het Interinstitutioneel akkoord binden naast de lidstaten, ook het Europees Parlement en de Commissie zich aan de financiële maxima voor de jaren na 2007. Daarnaast worden in dit akkoord nadere spelregels afgesproken over hoe de drie instellingen om zullen gaan met de meerjarenafspraken in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure.

In haar mededeling van februari gaf de Commissie aan voorstander te zijn van meer flexibiliteit in de begroting. Deze flexibiliteit zou op vele niveaus gerealiseerd moeten worden. In het concept IIA dat op 14 juli werd gepresenteerd worden de ideeën van de Commissie nader uitgewerkt.

De belangrijkste zijn:

- a) er zou een jaarlijks overleg (zgn. triloog) tussen Raad, EP en Commissie moeten komen waarin de noodzaak tot aanpassen van de financiële maxima kan worden besproken.

- b) daarnaast zou net als thans, in bijzondere gevallen, de mogelijkheid moeten bestaan om de Financiële Perspectieven aan te passen tot aan het plafond van het Eigen Middelen Besluit.
- c) er zou een groei-aanpassingsfonds van 1 miljard, aan te vullen met nog eens 1 miljard uit eventuele onderuitputting bij het structuurbeleid, moeten komen dat flexibel kan worden ingezet.
- d) Middels een zgn. reallocatieinstrument moet het mogelijk worden om op jaarbasis een bedrag ter hoogte van 200 miljoen begrotingsmiddelen dat niet wordt ingezet op een bepaald beleidsterrein, in te zetten elders in de begroting. Dit komt in de plaats van het huidige flexibiliteitsinstrument (jaarlijks 200 miljoen) dat ingeroepen kan worden bovenop de afgesproken uitgavenplafonds.
- e) er komt een separaat instrument – het Europees Solidariteits- en Snelle-reactiefonds – voor onverwachte rampen op het EU-grondgebied. Dit voorstel betreft het institutionaliseren van het bestaande solidariteitsfonds dat werd opgericht vanwege de hevige overstromingen in Duitsland, Oostenrijk, Tsjechië en Slowakije in de zomer van 2002.
- f) De bestaande noodhulpreserve van jaarlijks 221 miljoen wordt gecontinueerd. Deze kan worden aangewend in het geval van een onverwachte crisis. Aanwending kan alleen indien er geen middelen in de begroting te vinden zijn.
- g) De Commissie moet de mogelijkheid krijgen om met maximaal 5% te kunnen afwijken van de tussen Raad en EP (co-decisie) overeengekomen indicatieve meerjarenbedragen voor beleidsprogramma's.
- h) De Commissie wil door het opnemen van een kleiner aantal categorieën (5 in plaats van 8) in de Financiële Perspectieven de flexibiliteit vergroten. Met een kleiner aantal en in financiële omvang veelal grotere categorieën wordt het makkelijker om binnen categorieën met middelen te schuiven.
- i) De Commissie doet voor alle beleidscategorieën voorstellen voor een vergaande vereenvoudiging door de integratie van verschillende programma's in grotere overkoepelende programma's. Het extern beleid, het onderwijsbeleid en het plattelandsbeleid zijn hier voorbeelden van.

Nederlandse inzet

Het kabinet onderschrijft de noodzaak om voldoende flexibiliteit te hebben opdat onverwachte crises, waarvoor geen middelen in de EU-begroting zijn gereserveerd, kunnen worden opgevangen. Het kabinet is echter van mening dat het huidige instrumentarium in het lopende IIA (2000–2006) voldoende is. Verschillende crises, zowel extern (Kosovo, Afghanistan en Irak) als intern (overstromingen en andere rampen in de EU), zijn op een adequate manier opgevangen. Het kabinet is dan ook tegenstander van meer flexibiliteit binnen overeengekomen financiële kaders. Het voorstel van de Commissie om een reallocatie mechanisme van 200 miljoen te creëren ter vervanging van het huidige flexibiliteitsinstrument, acht het kabinet een interessante gedachte. Het kabinet is tegenstander van een jaarlijkse trilog over de financiële maxima. Tussen de categorieën dienen harde schotten vastgesteld te worden. Dit is wat het kabinet betreft ook aan de orde tussen de door de Commissie voorgestelde subcategorieën 1a (concurrentiekracht) en 1b (cohesie) alsmede tussen het markt- en prijsbeleid enerzijds en het plattelandsbeleid, visserijbeleid en milieu anderzijds (binnen de nieuwe categorie 2). Een reductie van het aantal beleidsprogramma's (door integratie in grotere programma's) mag er niet toe leiden dat onderuitputting ingezet wordt voor andere beleidsdoeleinden. Binnen de overeengekomen meerjarenkaders zullen de jaarlijkse uitgaven van de EU moeten worden ondergebracht. Voor onverwachte ontwikkelingen zou te allen tijde een veiligheidsmarge tussen de

plafonds van de verschillende categorieën en de geplande uitgaven moeten worden aangehouden. Dit is verstandig en prudent begrotingsbeheer.

7. Slot

In de komende onderhandelingen staat veel op het spel. Middelen beschikbaar stellen voor de prioriteiten van de Unie en een eerlijke lastenverdeling staan daarbij voor het kabinet centraal. Met de uitbreiding is er een fundamenteel verschil ontstaan met een EU van 15 lidstaten. Het beleid van de EU moet daarop worden afgestemd. Het kabinet wil hierover in debat.

De belangen van lidstaten in deze discussie liggen soms ver uiteen. Het kabinet merkt dat een steeds grotere groep lidstaten inziet dat het niet mogelijk is om zondermeer nieuw beleid op oud beleid te stapelen. De rekening loopt hierdoor op. De moeilijke begrotings situatie in veel lidstaten speelt bij deze afwegingen uiteraard ook een rol. Tegelijkertijd zijn er veel lidstaten – nieuw en oud – die buitengewoon hechten aan voortzetting van het huidig beleid en het liefst een intensivering zien. Het kabinet zal door intensieve contacten met andere lidstaten, haar boodschap van uitgavenbeheersing, beleidshervorming en een eerlijke verdeling van de lasten blijven uitdragen. Hierbij zal het kabinet nadrukkelijk zoeken naar bondgenoten. De wens tot uitgavenbeheersing werd reeds uitgedragen door het kabinetsleiders van zes landen. Ten aanzien van eerlijke lastenverdeling zal het kabinet blijvend aandacht vragen voor de Nederlandse situatie en tezamen met potentiële bondgenoten ijveren voor een rechtvaardige oplossing.

Tot slot heeft het kabinet in haar eerdere notitie over dit onderwerp aangegeven dat bijzondere aandacht uitgaat naar de nieuwe lidstaten. Door middel van politieke contacten en uitwisseling van informatie op ambtelijk niveau wordt de Nederlandse insteek besproken. Hiermee zal in de komende tijd worden doorgedaan. Deze investering zal in de komende onderhandelingen z'n vruchten moeten gaan afwerpen.