

**Notitie
Agenda 2007
De Nieuwe Financiële Perspectieven
2007-2013**

1. Inleiding

Op 10 februari en 23 februari heeft de Commissie haar mededeling¹ over de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013 respectievelijk aan het Europees Parlement en aan de Raad (RAZEB) gepresenteerd. Hiermee is het startschot gegeven voor de onderhandelingen over het nieuwe, meerjarige begrotingskader – de Financiële Perspectieven - voor de Unie.

De Financiële Perspectieven

De huidige Financiële Perspectieven lopen tot en met 2006. De Financiële Perspectieven hebben tot doel voor een langere periode – 7 jaar – beleidslijnen en financiële middelen vast te leggen. Op deze manier wordt de Unie – en de Commissie in het bijzonder - in staat gesteld om meerjarige programma's uit te voeren ter ondersteuning van de vastgestelde beleidslijnen. De Commissie hoopt en verwacht dat de Europese Raad in 2005 een politiek akkoord bereikt voor het nieuwe meerjarenkader 2007-2013. Het jaar 2006, en indien mogelijk ook een deel van 2005, zou dan worden gebruikt om het politieke akkoord van de Europese Raad om te zetten in een interinstitutioneel akkoord met het Europees Parlement en de Commissie. Daarmee verbinden zij zich aan de door de regeringsleiders overeengekomen financiële kaders. Ook zou deze periode moeten worden gebruikt om een groot aantal rechtsbases voor programma's goed te keuren. Tevens hebben de lidstaten de tijd nodig om de nationale uitvoeringsprogramma's behorend bij het structuurbeleid op te stellen en goedgekeurd te krijgen in Brussel. Tenslotte zal in 2006 de EU-begroting 2007 binnen de nieuwe financiële kaders moeten worden vastgesteld. Per 1 januari 2007 zou de Unie dan klaar zijn om meteen de overeengekomen middelen in te zetten.

De onderhandelingen - een politiek akkoord in 2005?

De onderhandelingen kunnen in twee fasen worden ingedeeld. Allereerst is er een discussie/luisterfase waarin de verschillende raadsformaties de mededeling van de Commissie zullen behandelen. Op basis van deze eerste fase zal de Commissie met een definitief voorstel komen voor de Financiële Perspectieven en de onderliggende wetgevingsvoorstellen (zoals voor structuurfondsen, landbouw en extern beleid). De Commissie wil dit pakket eind juni 2004 indienen bij de Raad en het Europees Parlement. Dan begint de volgende fase: de onderhandelingen die op hun beurt ook weer kunnen worden onderverdeeld in twee delen. Het eerste deel, dat onder Nederlandse Voorzitterschap van start zal gaan, bestaat uit het toewerken naar besluiten in december over gemeenschappelijke uitgangspunten en politieke oriëntaties. Daaropvolgend, onder het Luxemburgse, en mogelijk het Britse Voorzitterschap, wordt onderhandeld over een uitgewerkt akkoord over het totaalpakket.

Belangen voor Nederland - balans tussen beleid en middelen

Het is duidelijk dat er voor Nederland, net zoals voor alle andere lidstaten, veel op het spel staat. Met de Financiële Perspectieven worden voor een periode van 7 jaar de politiek en economische ambities voor de Unie financieel ingekaderd, en daarmee ook

¹ COM (2004) 101 dd. 10/02/2004

inhoudelijk gestuurd. De Nederlandse regering wenst een ambitieuze beleidsagenda voor de Europese Unie te combineren met een strak en behoedzaam financieel kader. Anders gezegd: de Unie staat voor de uitdaging om de balans te vinden tussen de ambities van de Unie en een stringent uitgavenkader. Prioriteitenstelling en 'nieuw voor oud' vormen hierbij voor de regering de leidraad. Deze inzet moet ook het feit dat Nederland al jaren de grootste relatieve netto-betaler van de Unie is adresseren. Conform het Hoofdlijnenakkoord zal de Nederlandse regering in de komende onderhandelingen dan ook inzetten op het reëel constant houden van de (bruto) afdrachten van ons land aan de Europese Unie.

Deze notitie zal ingaan op de belangrijkste elementen van de mededeling van de Commissie, er een eerste appreciatie van geven en uitgangspunten formuleren voor de Nederlandse inzet.

2. De Mededeling van de Commissie

Sinds het publiceren van de vorige meerjarenvisie van de Commissie - 'Agenda 2000' in 1997- is er binnen en buiten de Unie veel veranderd. De Commissie noemt zelf de uitbreiding van de Unie met tien lidstaten waardoor de interne verhoudingen zijn veranderd, de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de invoering van de euro, de formulering van de ambitieuze doelstellingen van de Lissabon-strategie, de uitbreiding van de samenwerking op het beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse Zaken en externe factoren als de toename van de terroristische dreiging, instabiliteit in het Midden-Oosten en het ingrijpen in Irak. Met deze factoren moet de Unie rekening houden bij het formuleren van haar prioriteiten en het vaststellen van een meerjarig financieel kader.

2.1 De Financiële Perspectieven 2007-2013

2.1.1 .De beleidsprioriteiten voor de periode 2007-2013

Voor de volgende periode stelt de Commissie dat de Unie voor één overkoepelende uitdaging staat: het realiseren van duurzame economische groei. Dit is wat de burgers verwachten van de Unie en van de afzonderlijke lidstaten. De toekomstige Financiële Perspectieven zouden uitdrukking moeten geven aan dit streven. In het verlengde van deze centrale doelstelling ligt de noodzaak om verder invulling te geven aan een volwaardig Europees burgerschap en aan een coherent en assertief optreden van de Unie op het wereldtoneel. Tenslotte is bij dit financieel kader rekening gehouden met de mogelijke toetreding van Roemenie en Bulgarije tot de Unie per 1 januari 2007. De Commissie stelt dat de regeringen van de lidstaten ook de financiële middelen beschikbaar moeten stellen om deze ambitieuze agenda uit te voeren.

2.1.2 De totale uitgaven voor de Unie 2007-2013

De Commissie geeft in haar mededeling aan dat vanwege de beperkt beschikbare financiële middelen keuzes onvermijdelijk zijn. Nu zij de prioriteiten van de Unie heeft

geformuleerd moeten er ook voldoende middelen komen. De voorstellen zijn scherp 'geprijsd' en getoetst op toegevoegde waarde. Daarnaast stelt de Commissie dat er reeds een groot aantal besluiten is genomen die een beslag leggen op de financiële ruimte voor de komende periode. Belangrijkste zijn de in oktober 2002 overeengekomen plafonering (met beperkte inflatiecorrectie) voor de landbouwuitgaven tot 2013, de toetreding van 12 landen waarvoor geld uit het structuurbeleid beschikbaar moet komen en de vele doorlopende interne markt programma's. Gelet op deze ontwikkelingen is een stringent kader, gemaximeerd op 1% EUBNI, niet realistisch aldus de Commissie.

Voor de periode 2007-2013 wil de Commissie een bedrag van 133,5 miljard aan vastleggingskredieten in 2007 oplopend tot 158,5 miljard (1,27% EUBNI) in 2013 uitgeven. Dit komt neer op een reële stijging van 31% ten opzichte van 2006 (120,7 miljard volgens de Commissie).

Meer flexibiliteit voor de Commissie

Daarnaast wil de Commissie in de komende periode meer flexibiliteit om de Financiële kaders tussentijds aan te passen dan nu het geval. Zo wil de Commissie de mogelijkheid om elk jaar in een overleg tussen Europees Parlement, Raad en Commissie (zgn. Triloo) over te gaan tot een 'assessment of needs'. Het is niet helemaal duidelijk wat dit moet betekenen, maar hiermee lijkt de deur te worden geopend voor een jaarlijkse discussie over de financiële maxima. Voorts denkt de Commissie aan de introductie van een reallocatie-mechanisme dat het mogelijk moet maken om tussen de verschillende categorieën van uitgaven te schuiven opdat een meevaller kan worden ingezet om een tegenvaller in een andere uitgavencategorie op te vangen. Tenslotte wil de Commissie voor het brede palet aan structuurbeleid een reservefonds oprichten. Dit fonds zou eventueel ook kunnen worden aangevuld met maximaal 1 miljard per jaar uit onderuitputting bij het structuurbeleid.

Eerste appreciatie

Uitgavenkaders

De Nederlandse regering acht het zeer wel mogelijk de prioriteiten van de Unie te financieren binnen een strak - reëel constant - uitgavenkader. Indien de Unie nieuwe prioriteiten vaststelt als duurzame economische groei, Europees burgerschap en een versterkt extern optreden dan dient daar tegenover een herschikking van de middelen te staan. Op deze manier kan de Commissie de financiële ruimte vinden. De Commissie heeft daarentegen de uitgaven in 2006 voor een Unie van 25 landen als gegeven beschouwd en heeft daarbovenop de middelen voor de nieuwe prioriteiten willen plaatsen. Tevens wil zij de uitgaven voor het structuurbeleid en in mindere mate het landbouwbeleid, verhogen. Dit voorstel laat precies zien waar het volgens de regering aan schort. Het 'oude' beleid, ook al worden de Lissabon en Göteborgdoelstellingen hieraan gekoppeld, beslaat het merendeel van de middelen waardoor intensiveringen voor de (deels) nieuwe prioriteiten alleen additioneel kunnen worden gefinancierd. Kortom er worden nauwelijks keuzes gemaakt.

De regering is verbaasd dat de Commissie deze insteek heeft gekozen aangezien de Commissie maar al te goed weet hoe de begrotingssituatie in veel lidstaten is. Het valt moeilijk te rijmen dat aan de ene kant lidstaten pijnlijke maatregelen moeten nemen om de overheidsfinanciën op orde te krijgen en aan de andere kant, hen gevraagd wordt om een aanzienlijke additionele financiële inspanning ten behoeve van de EU-begroting te leveren. Het is dan ook opmerkelijk dat de Commissie lidstaten aanmaant om de overheidsfinanciën op orde te krijgen teneinde groei te bevorderen en in deze mededeling stelt dat additionele investeringen - met een groter beslag op dezelfde overheidsfinanciën - op Europees niveau eveneens nodig zijn om groei te bevorderen.

De regering meent dat bij het vaststellen van nieuwe uitgavenkaders ook goed gekeken moet worden naar de werkelijke begrotingsrealisatie bij de lopende uitgavenkaders. Hierbij valt op dat sinds 2000, het begin van de huidige periode van de Financiële Perspectieven, sprake is geweest van aanzienlijke onderuitputting. Met name het structuurbeleid voor de EU-15 en de pre-accessie instrumenten kenden een structureel lager uitgavenritme dan voorzien in de EU-begroting. Op totaalniveau waren de uitgaven uitgedrukt in een percentage van het EUBNI in 2000, 0,98%, in 2001, 0,90%, in 2002, 0,93% EUBNI en tot en met 2006 zijn de prognoses vergelijkbaar met 2002. Op grond van deze gegevens alsmede het feit dat er besparingen optreden door het wegvallen van de pre-accessie uitgaven en de nagenoeg nominaal vastgestelde landbouwuitgaven, is er voor de volgende periode voldoende ruimte voor financiering van de prioriteiten van de Unie binnen het door Nederland gewenst, reëel constante uitgavenkader.

Tenslotte is de regering van mening dat het structuurbeleid - meer dan hetgeen de Commissie voorstelt - hervormd moet en kan worden en dat, wanneer de juiste hervormingen (en vereenvoudigingen) worden doorgevoerd, de hoogte van de middelen fors neerwaarts kan worden bijgesteld. Hierdoor zou eveneens ruimte ontstaan voor de nieuwe prioriteiten van de Unie.

Flexibiliteit en discipline

De regering wijst de voorstellen voor meer flexibiliteit af. De Financiële Perspectieven dienen als meerjarige kaders waarbinnen het Europees Parlement en de Raad in de jaarlijkse begrotingsprocedure de middelen moeten toedelen aan prioritair geacht beleid. Deze kaders fungeren niet als uitgavendoelstellingen maar als maxima voor de EU-uitgaven. Om het hoofd te kunnen bieden aan onvoorziene ontwikkelingen is het derhalve van belang dat voldoende marges onder financiële kaders worden gehouden. Indien men de lijn van de Commissie zou volgen en zou kunnen schuiven tussen majeure beleidsterreinen en bij onderuitputting de middelen opnieuw voor ander beleid zou kunnen inzetten dan verdwijnt elke noodzaak tot begrotings- en uitvoeringsdiscipline. De voorgestelde, jaarlijkse triloog tussen EP, Raad en Commissie zal dan alleen maar leiden tot aanzienlijke druk om de Financiële Perspectieven opwaarts bij te stellen. De regering acht de huidige voorzieningen – noodhulpreserve en flexibiliteitsinstrument – gekoppeld aan de mogelijkheid om te herschikken binnen categorieën voldoende.

Netto-positie

Vergeleken met de Nederlandse inzet, een reëel constant uitgavenkader (met 2006 als referentiejaar), betekenen de Commissieplannen een grote stijging van de Nederlandse afdrachten. Zonder aanpassingen in het Eigen Middelenbesluit (zie onder 2.3) zou Nederland geconfronteerd kunnen worden met extra bruto afdrachten van ruim 1,5 miljard euro (prijzen 2004) in 2013 ten opzichte van 2006. De totale bruto afdrachten aan de Unie bedragen dan ruim 7,5 miljard euro (prijzen 2004). Hierbij zal de bruto afdracht van Nederland in 2007 al direct met 400 miljoen euro ten opzichte van 2006 kunnen stijgen.

Volgens eerste berekeningen zou de Nederlandse netto-positie met de Commissieplannen en bij een ongewijzigd Eigen Middelenbesluit zich stabiliseren op ruim -0,80% BNI (ter vergelijking: de Nederlandse netto-positie in 2002 was -0,66%BNI, ofwel -2,9 miljard prijzen 2002).

Nederlandse inzet

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 beleidshervorming 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 beleidsdoeleinden ingezet worden. Nederland is tegenstander van een jaarlijkse trilog 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.

2.2 Commissievoorstellen per uitgavencategorie nader bekeken

2.2.1 Duurzame groei

De Commissie stelt dat de welvaart van de individuele Europese burger kan worden verhoogd op een duurzame manier door:

- a) de Unie te veranderen in een dynamische kenniseconomie gericht op groei;
- b) een grotere samenhang (cohesie) na te streven in een uitgebreide Unie;
- c) het verhogen van de concurrentiekracht van de Europese landbouwsector, het versterken van de plattelandsontwikkeling, het nastreven van een duurzame exploitatie van de visbestanden en tenslotte het versterken van het milieu.

2.2.1.1. Concurrentiekracht voor groei en werkgelegenheid

Bevorderen van duurzame economische groei door middel van ondersteuning van nationale inspanningen om de Lissabon-afspraken uit te voeren is het centrale uitgangspunt bij de uitgaven van de deze nieuwe categorie van de Financiële Perspectieven. Ten opzichte van de huidige indeling kan grosso modo gesteld worden dat de Commissie de uitgaven voor het interne beleid (thans Categorie 3) heeft opgenomen en aanzienlijk verhoogd. Voor de komende periode stelt de Commissie voor om de nadruk te leggen op de bevordering van concurrentiekracht van ondernemingen; het vergroten van de Europese inspanning op het gebied van onderzoek en technologische vernieuwing; een additionele inspanning op het terrein van de Trans Europese Netwerken, een aanzienlijke inspanning op het gebied van onderwijs en training en tenslotte aandacht voor het realiseren van de sociale beleidsagenda.

Voor deze categorie van uitgaven voorziet de Commissie een stijging in 2013 van bijna 200% ten opzichte van 2006.

Eerste appreciatie

De regering onderschrijft de noodzaak om in de komende jaren alle zeilen bij te zetten om de Lissabon-agenda van structurele economische hervormingen uit te voeren. Hierbij moet benadrukt worden dat de regering van mening is dat Lissabon in essentie over structurele hervorming gaat waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de eventuele financiering bij de lidstaten zelf ligt. Wel acht de regering het gerechtvaardigd dat in de komende periode van de nieuwe Financiële Perspectieven dit streven naar duurzame economische groei centraal staat. Hierbij kan gedacht worden aan programma's die ondersteunend aan structurele hervormingen zijn. Het gaat dan om initiatieven om de voorwaarden voor groei te maximaliseren. Investerings in onderzoek, het verbeteren van de onderlinge bereikbaarheid via harde en zachte infrastructuur en tenslotte het investeren in kennisuitwisseling en human capital kunnen hier onderdeel van zijn. Centrale vraag hierbij is op welk niveau de investering het maximale rendement oplevert en in hoeverre er sprake dient te zijn van Europees – communautair beleid – dan wel nationaal beleid. Het gaat erom dat beleidsdoelstellingen en instrumenten beter op elkaar gaan aansluiten, waarbij de beleidscoördinatie op Unie-niveau belangrijke beleidsontwikkelingen in de lidstaten op gang kan brengen.

Inzet Nederland

Ruimte creëren door besparingen elders om additionele middelen in te zetten voor versterken van de concurrentiekracht

Inzet op programma's die ondersteunend en complementair zijn aan de Lissabon-strategie behoort tot de nieuwe prioriteiten voor de Unie in de periode 2007-2013

Het subsidiariteitsbeginsel en de eventuele toegevoegde waarde van Europese uitgaven zullen als leidraad worden gebruikt voor de vaststelling van de Nederlandse inzet.

De voorgestelde verdrievoudiging van de uitgaven staat in geen enkele verhouding tot de hierboven geschetste uitgangspunten.

2.2.1.2. Cohesie voor groei en werkgelegenheid

Deze nieuwe categorie van uitgaven komt grosso modo overeen met het 'oude' structuurbeleid van de Unie. Om het centrale thema van duurzame economische groei te onderstrepen en het feit dat het structuurbeleid hervormd moet worden om aan deze doelstelling een bijdrage te leveren is gekozen voor een nieuwe titel: cohesie voor groei en werkgelegenheid. Onder deze nieuwe categorie zullen uitgaven worden ondergebracht voor regiosteun in de armste lidstaten alsmede overgangssteun voor regio's die vanwege de uitbreiding niet meer voldoen aan het welvaarts criterium. Daarnaast worden er voor alle andere regio's in de EU middelen vrijgemaakt voor de bevordering van concurrentiekracht en werkgelegenheid op regionaal niveau. Tenslotte moeten er middelen komen voor grensoverschrijdende en transnationale samenwerking (zoals INTERREG). Specifieke ideeën voor het nieuwe structuur- en cohesiebeleid zijn door de Commissie zijn een apart rapport op 18 februari gepresenteerd.

Voor deze categorie van uitgaven voorziet de Commissie een stijging van 31% ten opzichte van 2006.

Eerste appreciatie

De regering is van mening dat de voorstellen van de Commissie een gemiste kans zijn om de effectiviteit en efficiëntie van het structuurbeleid te vergroten. De regering is van mening dat het structuurbeleid hervormd moet worden. Na de uitbreiding van de Unie met 10 en later twee veelal arme lidstaten zouden de structuurmiddelen vooral daar ingezet moeten worden. De rijke lidstaten in de Unie kunnen zeer wel, binnen een Europees kader, voor zichzelf zorgen. Daarnaast lijkt het zinvol de regio als Europees oriëntatiepunt voor het structuurbeleid en als verdelingsmechanisme aan een nader onderzoek te onderwerpen. De Unie kent nu dusdanig grote welvaartsverschillen dat het onderscheid op nationaal niveau veel zinvoller is. Daarnaast kan het sturen op Lissabon-doelstellingen, dwz het optimaliseren van duurzame groei, op gespannen voet komen te staan met de regionale focus die de Commissie voorstelt. De keuze is tussen een focus op groeibeleid of op de overdracht van middelen op grond van solidariteit met arme regio's of landen. De Commissie gaat deze keuze uit de weg en ontwikkelt een nieuwe vorm van oud beleid. Concentratie van middelen in de armste lidstaten zoals de regering bepleit zou geld vrijmaken voor nieuwe prioriteiten van de Unie. Tot slot moet worden gesteld dat de Commissie een nuttig aanzet geeft tot vereenvoudiging van het structuurbeleid waardoor de administratieve problemen bij de uitvoering zouden moeten verminderen.

De regering constateert dat de Commissie:

- a) de totale enveloppe aanzienlijk wil laten stijgen ten opzichte van 2006;
- b) in tegenstelling tot de huidige periode waarin de geplande uitgaven jaarlijks afnemen, de geplande uitgaven in de volgende periode jaarlijks laat toenemen ondanks dat veel regio's zullen uitfasen;
- c) de regionale focus van het structuurbeleid voortzet;
- d) substantiële bedragen beschikbaar stelt voor de uitfasering van regio's die vanwege de uitbreiding niet langer in aanmerking komen voor steun (het

- 'statistisch effect') en voor uitfasering overige regio's i.v.m. gerealiseerde economische convergentie;
- e) ook in rijke lidstaten onder de noemer “Lissabon” het huidig beleid wil voortzetten (doelstelling 2 en 3);
 - f) grensoverschrijdende en transnationale programma's met een kleine stijging wil voortzetten.
 - g) de huidige n+2 'sunset clause' deels wil aanpassen door maximaal 1 miljard van de jaarlijkse onderuitputting te benutten voor eigen beleidsintensiveringen.

Veel van bovenstaande beleidslijnen zijn nader uitgewerkt in het zgn 'Derde Cohesierapport' van de Commissie dat op 18 februari is verschenen. De regering zal over dit rapport een aparte notitie opstellen waarin een volledige reactie op de inhoud van de Commissievoorstellen wordt gegeven. Deze zal ook ten spoedigste aan het Parlement worden gezonden. Onderhavige inzet is dan ook op 'hoofdpijnen'.

Inzet Nederland

Een aanzienlijk lager uitgavenplafond voor structuurbeleid.

Focus op de armste lidstaten van de Unie.

Regionaal beleid dient zoveel mogelijk omgezet te worden in beleid gericht op lidstaten - de 'cohesie benadering'.

Grensoverschrijdende (zoals INTERREG) en transnationale samenwerking met een werkelijk Europees toegevoegde waarde moet worden voortgezet.

2.2.1.3. Behoud en onderhoud van de natuur: landbouw, visserij en milieu

De Commissie geeft voor deze categorie van uitgaven te kennen dat vanwege het akkoord van de Europese Raad van Brussel (oktober 2002), alwaar de uitgaven voor marktmaatregelen en rechtstreekse betalingen in de landbouw (thans cat. 1a) tot 2013 nominaal werden geplafonneerd met 1% prijscorrectie per jaar, er geen ruimte is voor uitgavenstijging. Als gevolg van deze afspraak dalen de uitgaven voor marktmaatregelen en rechtstreekse betalingen licht. Voorts wordt verwezen naar de overeengekomen hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (juni 2003) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (december 2002). De nieuwe begrotingscategorie landbouw, visserij en milieu wordt uitgebreid met middelen uit de structuurfondsen voor het platteland en visserij en met middelen voor natuur- en milieu die nu onder de huidige categorie 3, intern beleid, van de Financiële Perspectieven vallen.

Resultaat is dat de uitgaven in deze nieuwe, samengevoegde categorie met ruim 3% zullen stijgen ten opzichte van 2006.

Eerste appreciatie

De regering onderschrijft de noodzaak om de overeengekomen hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid in de komende periode uit te voeren. De jaarlijkse uitgavenplafonds voor marktmaatregelen en rechtstreekse betalingen tot en met 2013 gelden hierbij als maxima. Dit betekent dat de eventuele infasering van Roemenie en Bulgarije voor wat betreft de marktmaatregelen en

rechtstreekse betalingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid alsmede eventueel verdere afspraken voor hervorming onder dit plafond moeten worden gebracht. De overeengekomen versterking van het Plattelandsbeleid middels modulatie (overheveling) van middelen uit de voormalige categorie 1a - marktmaatregelen en rechtstreekse betalingen - dient te worden uitgevoerd. De regering onderschrijft de grote nadruk die in de mededeling op het plattelandsbeleid wordt gelegd. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel zou volgens de regering op den duur het plattelandsbeleid zoveel mogelijk op nationaal en regionaal niveau moeten worden bekostigd. De regering is daarbij van mening dat er op den duur meer ruimte dient te komen voor nationale modaliteiten voor plattelandsbeleid. Wel is het van belang daarbij twee zaken in het oog te houden. Het eerste is dat er een betrouwbaar langetermijnperspectief is voor het landschaps- en natuurbeleid, ook wanneer dit enkel op nationaal niveau gestalte krijgt. Het tweede hangt hier nauw mee samen en dat is de notie dat de zogeheten tweede pijler van het GLB een belangrijke functie moet vervullen in de hervorming van het landbouwbeleid van prijssteun en inkomenssteun naar een marktgericht beleid, waarbij een bepaalde mate van steun voor prestaties op de verschillende gebieden van duurzame ontwikkeling mogelijk is.

Binnen een algeheel reëel constant uitgavenkader voor de totale uitgaven, betekent het GLB-plafond van Brussel dat er jaarlijkse financiële ruimte vrij komt voor nieuwe prioriteiten van de Unie.

Inzet Nederland

De jaarlijkse plafonds voor marktmaatregelen en rechtstreekse betalingen zoals overeengekomen tijdens de Europese Raad van Brussel gelden als maxima. Infasering Roemenie en Bulgarije dient onder deze plafonds te geschieden. Kosten van eventuele verdere hervormingen van het GLB dienen eveneens onder deze plafonds te worden gebracht. Plattelandsbeleid kan worden versterkt binnen de overeengekomen modulatie. Er moeten duidelijke schotten worden aangebracht tussen de uitgaven voor het markt- en prijsbeleid enerzijds en die voor het plattelandsbeleid, visserijbeleid en natuur en milieubeleid anderzijds. Financiële ruimte die ontstaat binnen een reëel constant uitgavenkader kan worden ingezet ten behoeve van de nieuwe prioriteiten van de Unie.

2.2.2 Europees burgerschap

De Unie is een waardengemeenschap; de burgers verwachten van de Unie dat zij een substantiële bijdrage levert aan de aanpak van grensoverschrijdende vraagstukken zoals asiel en migratie, op het terrein van de interne veiligheid in de strijd tegen grensoverschrijdende misdaad en op het terrein van de interne markt voor de kwaliteit en veiligheid van producten en diensten. De Commissie wil met deze constatering aangeven dat de Unie activiteiten moet ondernemen die een directe bijdrage leveren aan de kwaliteit van leven van de burger. Voor de komende periode stelt de Commissie dat het doel moet zijn een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, toegang tot hoogwaardige goederen en diensten en de jeugd meer betrekken bij de Unie. Als concrete

resultaten op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken ziet de Commissie de oprichting van een Europees grensbewakingcorps in 2010, de uitvoering van een gemeenschappelijk asielbeleid inclusief een fonds voor het delen van de financiële lasten en tot slot een gemeenschappelijk beleid voor migratie. Op het gebied van de interne veiligheid stelt de Commissie de doelstelling dat 10% van het leidinggevende politieambtenaren getraind moet zijn door het Europese Politie College en dat er per 2013 sprake moet zijn van een 75% toename van informatie-uitwisseling tussen Europol en de nationale autoriteiten.

Voor deze categorie van uitgaven voorziet de Commissie een stijging van 162 % ten opzichte van 2006.

Eerste appreciatie

De regering onderschrijft de noodzaak om Europese afspraken te maken die de kwaliteit van het leven en de veiligheid van de burgers alsmede vergroot. De Unie zal mede als gevolg van de uitbreiding een grotere culturele en sociale diversiteit krijgen. Samenwerking op gebieden van onderwijs en cultuur biedt goede mogelijkheden om te werken aan de ontwikkeling van een Europese waardengemeenschap. Met name daar waar er sprake is van grensoverschrijdende vraagstukken of verdere verbetering van de werking van de Europese interne markt is communautair beleid wenselijk. De inzet van financiële middelen op Unie niveau dient gelijke tred te houden met de mate van communautarisering van het beleid. Maatregelen op het terrein van het functioneren van de interne markt zijn veelal gebaseerd op Europese regelgeving evenals op een aantal JBZ-terreinen, terwijl beleid op het gebied van bijvoorbeeld grensbewaking hoofdzakelijk een nationale competentie is. In het eerste geval is de inzet van financiële middelen uit de EU-begroting gerechtvaardigd en in het laatste geval worden gemeenschappelijke afspraken uitgevoerd op nationaal niveau waardoor het gros van de uitgaven op de nationale begrotingen zou moeten rusten. Met name ten aanzien van Europees grensbewakingcorps kan de vraag gesteld worden of dit op het Europese niveau thuishoort of dat er gestreefd moet worden naar een betere en nauwere samenwerking van douane, wetshandavings- en veiligheidsdiensten van de verschillende lidstaten. De regering is van mening dat dit laatste het geval is.

Inzet Nederland

Binnen een reëel constant uitgavenkader wil de regering maximaal gebruik maken van ruimte die ontstaat door besparingen elders teneinde een toename van middelen mogelijk te maken voor uitgaven voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid alsmede de kwaliteit en veiligheid van producten en diensten van de interne markt.

Het subsidiariteitsbeginsel alsmede de toegevoegde waarde van Europese uitgaven zal als leidraad worden gebruikt voor de vaststelling van de Nederlandse inzet.

2.2.3 De Unie als partner op het wereldtoneel

Duurzame economische groei en veiligheid kennen ook een externe kant. De Unie heeft een groot aantal instrumenten in handen - handelspolitiek, hulp, multilaterale en bilaterale samenwerkingsovereenkomsten en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid - om bij te dragen aan haar interne behoefte van duurzame economische groei en veiligheid. De Commissie meent dat de Unie substantieel moet inzetten op het 'nabuschapsbeleid' voor landen die direct grenzen aan de uitgebreide Unie. Daarnaast zou de Unie moeten investeren in duurzame ontwikkeling in de vele landen en regio's waarmee zij samenwerkingsverbanden heeft. Op deze manier kan ook een bijdrage worden geleverd aan de Millennium Development Goals en de aanvullende doelstellingen zoals vastgesteld in Johannesburg in 2002. Tot slot geeft de Commissie aan dat de integratie van het Europees Ontwikkelingsfonds in de begroting zo'n 4 miljard op jaarbasis extra nodig maakt. Hierdoor zouden de totale uitgaven (vastleggingskredieten) in 2013 op 1,27% EUBNI komen.

Voor deze categorie van uitgaven voorziet de Commissie een stijging van 40 % ten opzichte van 2006.

Eerste appreciatie

De regering vindt dat de Unie in toenemende mate de buitenlands-politieke verantwoordelijkheid moet kunnen dragen die hoort bij haar mondiale economische status. Zij moet een overeenkomstige bijdrage leveren aan internationale stabiliteit en haar interne waarden kunnen veiligstellen en uitdragen. Dit vereist een op maat toegesneden beleid dat recht doet aan verschillende typen uitdagingen waarvoor de Unie zich gesteld ziet. Horizontale thema's als externe migratie en bestrijding van armoede, milieuvervuiling en internationaal terrorisme moeten op een evenwichtige wijze geïncorporeerd worden in het beleid ten opzichte van specifieke landen en regio's en in multilateraal verband. Bijzondere aandacht zal daarbij uit moeten blijven gaan naar de (nieuwe) buurlanden van de uitgebreide Unie.

Centraal staat de keuze uit en de mix van het beleidsinstrumentarium: dialoog, handels- en investeringsbevordering, hulp waaronder institutionele versterking. Het beste antwoord is niet altijd meer geld maar een effectievere en coherenter inzet van het instrumentarium van de Unie, vooral van de hulpprogramma's. Gemiddelde looptijd van 10 jaar alvorens een EU-hulpproject tot afronding komt en onderuitputting van budgetten vormen een reden voor de verhoging van de effectiviteit en coherentie van de Commissie inspanningen. Tot die tijd is er geen aanleiding voor een intensivering van de hulp. Toch heeft de Commissie gekozen voor een toename van de uitgaven op dit terrein. De besparingen die optreden vanwege het wegvallen van een aparte uitgavencategorie voor pre-accessiesteun (Categorie 7 van de huidige Financiële Perspectieven, 3 miljard op jaarbasis in de periode 2000-2006) worden nu ingezet voor onder andere een nieuw instrument voor de nieuwe bureaus van de Unie en intensivering van alle regionale programma's (zoals MEDA, ALA, TACIS). De regering zal zich bij het beoordelen van het voorstel van de Commissie steeds de vraag stellen wat de ideale mix is van beleidsinstrumenten en wat dit betekent in termen van financiële hulp. Zo is het logisch

dat de regio Azië (Afrika valt grossomodo onder het separate EOF) met veel relatief arme landen een hogere hulpintensiteit kent dan de regio rond de Middellandse Zee alwaar handel en investeringen belangrijker zijn. Tot slot staat de Nederlandse regering in beginsel positief tegenover het voorstel van de Commissie om het Europees Ontwikkelingsfonds onder te brengen in de EU-begroting. Hiermee zijn beleidsmatige voordelen te halen en zal de betrokkenheid van het Europees Parlement bij dit fonds aanzienlijk worden uitgebreid.

Inzet Nederland

Binnen reëel constante uitgavenkaders is Nederland voorstander van een versterking van het extern beleid

Verhoging van middelen voor bestaande regionale programma's acht Nederland minder voor de hand liggend. De enorme achterstand in uitvoering en onderuitputting geeft hier geen aanleiding toe.

Daarnaast geldt dat de externe relaties niet alleen ingevuld zouden moeten worden met hulp gelden, maar ook door een afgewogen mix van alle instrumenten van het externe beleid.

Opname van het EOF in de EU-begroting heeft beleidsmatige en financiële voordelen.

2. 3. Het Eigen Middelen Besluit

Het Eigen Middelen Besluit is een verdrag tussen lidstaten waarin de maximale hoogte van de (betalingsmiddelen) middelen die de lidstaten gezamenlijk aan de Unie zullen bijdragen – 1,24% EUBNI – en de samenstelling van deze bijdragen is vastgelegd. Op dit moment bestaan deze bijdragen uit landbouw- en douaneheffingen, BTW-afrachten en bijdragen op basis van het nationale BNI-aandeel in de totale welvaart van de Unie. Tenslotte is in dit besluit ook de zgn VK-compensatie opgenomen en de korting daarop van 75% voor Duitsland, Zweden, Oostenrijk en Nederland. Het is goed op te merken dat het Eigen Middelenbesluit niet noodzakelijkerwijs aangepast dient te worden in de komende onderhandelingen. Dit besluit kent immers geen einddatum.

Een voorstel voor een eurotax?

In de mededeling noemt de Commissie een aantal vaak gehoorde bezwaren tegen het huidige systeem van Eigen Middelen. Er is onvoldoende transparantie, er is een beperkte financiële autonomie voor de EU-instellingen en het is zeer complex. Een gedeeltelijke oplossing voor met name het gebrek aan financiële autonomie zou kunnen liggen in het introduceren van een 'eurotax'. Deze belasting zou dan een groot deel van de rechtstreekse bijdragen van de lidstaten – middels het BNI-middel – vervangen door een bijdrage gebaseerd op een nationaal geïnde belasting. De Commissie denkt hierbij aan een geharmoniseerde BTW, aan een energiebelasting of aan de vennootschapsbelasting. Uiteraard is voor elke 'eurotax' de voorwaarde dat er sprake is van een geharmoniseerde belastingsgrondslag en een constante en voldoende opbrengst. Aangezien het verre van zeker is of er voldoende steun bij de lidstaten te vinden is voor een verdergaande harmonisatie van de belastingen stelt de Commissie dit vraagstuk op de langere termijn te willen bezien.

Oplossen van excessieve betalingsposities dmv een generiek correctie-mechanisme

De Commissie vindt dat er een systeem moet komen dat garandeert dat lidstaten die een vergelijkbaar vermogen hebben om bij te dragen aan de Unie ook een vergelijkbare netto-positie hebben. De huidige situatie met één land dat een compensatie kent en 4 landen die daar een 75% korting op hebben, leidt niet tot voldoende correctie van excessieve betalingsposities en evenmin tot een eerlijke verdeling van de netto-bijdragen aan de Unie op basis de relatieve welvaart van lidstaten. Het feit dat rijke landen meer zullen bijdragen dan dat ze zullen ontvangen is een uiting van de solidariteit tussen lidstaten in de Unie. De Commissie stelt echter dat er een drempel is waarboven deze solidariteit door de burger niet meer wordt geaccepteerd. Boven deze drempel zouden de lidstaten gecompenseerd moeten worden. Om een generiek correctie-mechanisme te realiseren moet een groot aantal variabelen worden ingevuld die tezamen bepalen hoe lidstaten zullen worden gecompenseerd en hoe andere lidstaten daaraan betalen.

Generiek correctie-mechanisme

Hoe werkt een generiek correctie-mechanisme?

Een GCM is per definitie generiek van aard en geldt dus in gelijke mate voor alle landen van de Unie. Het is een mechanisme dat automatisch in werking treedt als de netto betalingspositie van land X, gemeten als percentage van het BNI, op enig moment boven een bepaalde drempel komt. Van alle netto afdrachten van land X boven die drempel wordt een bepaald percentage door de andere lidstaten gefinancierd. Het GCM betekent dus voor land X een korting op de afdrachten die vervolgens wordt toegerekend aan de andere (of alle) lidstaten. Dit werkt simultaan voor verschillende landen, waardoor er een totaalbedrag 'opnieuw' gefinancierd wordt. Hoeveel landen in aanmerking komen voor compensatie is afhankelijk van de keuze van de hoogte van de drempel.

De precieze werking van een generiek correctie mechanisme (GCM) wordt bepaald door een beleidskeuze ten aanzien van 6 verschillende variabelen:

1. categorieën van EU-uitgaven die meegerekend worden bij berekening van de nettopositie
2. categorieën van EU-ontvangsten die meegerekend worden bij berekening van de nettopositie
3. hoogte van de drempel (in % BNI) waarboven de compensatie gaat werken
4. percentage van excessieve afdrachten (boven de drempel) dat gecorrigeerd wordt
5. methode van financieren van de compensatie
6. correctie via uitgaven- of financieringskant van de begroting

De Commissie zegt in de zomer van 2004 tezamen met de voorstellen voor de Financiële Perspectieven concrete wijzigingsvoorstellen te zullen doen voor het Eigen Middelen Besluit. De Commissie ziet een generiek correctiemechanisme uitdrukkelijk als onderdeel van het totaalpakket van de onderhandelingen. In de tweede helft 2004 zal de Commissie

- als voorzien - haar verslag over het functioneren van het stelsel van Eigen Middelen bekend maken.

Eerste appreciatie

De Nederlandse regering heeft al vele jaren aangedrongen op maatregelen om de extreem ongunstige betalingspositie van ons land te corrigeren. Op dit moment is het al zo dat een Nederlander netto een kleine drie keer zoveel aan de Unie bijdraagt als een Duitser en vijf keer zoveel als een Deen. Dit terwijl beide landen rijker zijn dan Nederland. De Nederlandse regering is dan ook verheugd om te vernemen dat de Commissie erkent dat er lidstaten zijn die te maken hebben met onevenredige netto-bijdrage aan de Unie. Het feit dat het niet meer te billijken valt dat er één lidstaat is met een ‘volledige’ compensatie - het Verenigd Koninkrijk - kan de Nederlandse regering eveneens onderschrijven. Elke lidstaat die boven een bepaalde drempel uitkomt zou (deels) gecompenseerd moeten worden. Kortom er moet een generiek systeem komen dat openstaat voor elke lidstaat die aan de drempelwaarden voldoet.

De precieze invulling van de in bovenstaande box genoemde variabelen voor een generiek correctiemechanisme zal bepalend zijn voor het feit of een GCM behulpzaam zal zijn in het adresseren van de Nederlandse netto-positie. Op hoofdlijnen kan nu worden gesteld dat de regering van mening is dat alle toerekenbare uitgaven en alle eigen middelen meegerekend moeten worden. Tevens is de regering van mening dat de feitelijke correctie via de afdrachten van de lidstaten moet gebeuren.

Voor de hoogte van de drempel, het compensatiepercentage en de financieringsmethode is het nog te vroeg om een duidelijk beeld te hebben. De regering zal een concreet voorstel van de Commissie met belangstelling bestuderen. De invulling van bovengenoemde variabelen zal zo vorm moeten krijgen dat het de netto-positie verbetert van landen met een excessieve betalingspositie mede in verhouding tot de netto-positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau; een toets dus op doeltreffendheid en billijkheid.

De Nederlandse regering onderschrijft de constatering van de Commissie dat het Eigen Middelen Besluit niet transparant en wel ingewikkeld is en dat er geen ‘fiscale’ autonomie is voor het Europese niveau (de vierde bestuurslaag). De regering is van mening dat op den duur een vorm van een eurotax denkbaar is maar dat dit voor de voorzienbare toekomst niet aan de orde is. De Nederlandse regering denkt veeleer aan een versimpeling van het Eigen Middelen Besluit door middel van het afschaffen van het middel van de landbouw- en douaneheffingen en het BTW-middel. Indien alle lidstaten hun bijdragen aan de Unie bekostigen op basis van hun relatieve welvaart dan is er sprake van de eerlijkste verdeling van de lasten: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Een dergelijk systeem is transparant, eerlijk en brengt de minste administratieve lasten met zich mee.

Wanneer de afdrachten op deze wijze geschieden en onevenwichtigheden door verschillen in ontvangsten door een generiek compensatiemechanisme worden geadresseerd ontstaat een billijk en houdbaar stelsel voor de financiering van de Unie.

Inzet Nederland

Nederland is van mening dat het huidig plafond aan Eigen Middelen op 1,24%EUBNI gehandhaafd moet worden.

Nederland is voor een vergaande vereenvoudiging van het Eigen Middelen Besluit. De bijdragen van de lidstaten aan de Unie zouden op basis van het BNI-middel moeten worden bepaald. Op deze manier dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten.

Nederland accepteert dat het een netto-betaler is. Onze welvaart rechtvaardigt een zekere solidariteit met arme lidstaten. Nederland wil het feit dat onze relatieve netto-positie extreem ongunstig is veranderen.

Nederland acht daarom het voorstel van de Commissie voor de afschaffing van de landenspecifieke compensatie en de introductie van een Generiek Correctiemechanisme een correcte uitwerking van de afspraken van de ER van Fontainebleau in 1984.

Steun aan een dergelijk mechanisme zal afhangen van de mate waarin het de Nederlandse netto-positie verbetert en of Nederland hiermee dichterbij de buurt komt van, in welvaart, vergelijkbare landen.

Nederland acht de introductie van een Europese belasting vooralsnog niet wenselijk.

3. Slot

Met de presentatie van haar mededeling heeft de Commissie haar visie gegeven op de beleidsmatige en financiële invulling van de nieuwe Financiële Perspectieven. Het Europees Parlement en de Raad zullen nu aan het werk moeten en op de hoofdlijnen van de voorstellen hun reacties formuleren. Op basis hiervan wil de Commissie haar definitieve voorstellen in juni 2004 indienen.

De eerste reactie van het Europees Parlement was op hoofdlijnen positief. Een aantal lidstaten heeft eveneens overwegend positief gereageerd op het Commissievoorstel. Andere lidstaten, waaronder Nederland, hebben aangegeven positieve elementen in het voorstel te zien maar dat de hoogte van de voorgestelde uitgaven alsmede de verdeling ervan over de verschillende beleidsvelden onevenwichtig en te ruim is. Een betere prioriteitstelling is nodig.

Op de verschillende onderwerpen van het voorstel: hoogte uitgaven, toekomst structuurbeleid en gevolgen netto-posities (inclusief een generiek correctie mechanisme) zal Nederland tezamen met bondgenoten zijn inzet uitdragen. Het nam reeds een initiatief door met vijf andere lidstaten een duidelijk signaal te geven aan de Commissie een realistisch uitgavenplafond te hanteren. Nederland zal coalities vormen rond de thema's, waarvoor het medestanders kan mobiliseren.

Een moeilijke, maar belangrijke opgave is het werven van de nieuwe lidstaten. Zij moeten worden gerustgesteld en ervan overtuigd worden dat ook -en misschien wel juist- het door Nederland voorgestane scenario aan hun legitieme verwachtingen voldoet. Die nieuwe lidstaten moeten af van het idee dat bij sommige van hen leeft, dat het bij uitstek de Commissie is, die hun belangen in het oog houdt. Nederland neemt initiatieven om de nieuwe lidstaten goed over zijn denkbeelden te informeren.