

# Europese uitgaven deel 2

---

Interdepartementaal  
beleidsonderzoek  
Europese uitgaven  
deel 2: overige uitgaven  
en algemene aspecten

**EUROPESE UITGAVEN  
DEEL II**

**INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK  
EUROPESE UITGAVEN  
DEEL II: OVERIGE UITGAVEN EN ALGEMENE ASPECTEN**

*Begrotingsvoorbereiding 1996  
Rapport nr. 1*

## Inhoudsopgave

0. Executive summary .....	I
1. Inleiding .....	1
2. De financiën van de Europese Unie tot en met 1999 .....	3
2.1. Algemeen .....	3
2.2. De inkomsten van de EU .....	3
2.2.1. Het Eigen-Middelenplafond .....	3
2.2.2. Het systeem van Eigen Middelen .....	3
2.3. De uitgaven van de EU .....	5
2.3.1. De Financiële Perspectieven .....	5
2.3.2. De landbouwuitgaven .....	6
2.3.3. De structuurfondsen en het cohesiefonds .....	7
2.3.4. Intern beleid .....	9
2.3.5. Extern beleid .....	10
2.3.6. Administratieve uitgaven en reserves .....	11
2.4. De Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting .....	12
3. Ontwikkelingen in de aanloop naar 1999 .....	15
3.1. Inleiding .....	15
3.2. Uitbreiding van de EU .....	15
3.3. Ontwikkeling van de tweede en derde pijler .....	17
3.4. Extern beleid .....	17
3.5. Intern beleid .....	18
3.6. Conclusie .....	18

4. Hervormingsscenario's	19
4.1. Inleiding	19
4.2. Wijziging systematiek Eigen Middelen	19
4.2.1. De afdrachten aan de EU	19
4.2.2. Afschaffing Traditionele Middelen	20
4.2.3. Afschaffing afdrachten o.b.v. BTW-grondslag	20
4.2.4. Consequenties wijzigingen Eigen-Middelensysteem	21
4.2.5. Conclusie	22
4.3. Een netto-begrenzer	23
4.3.1. Redenen voor begrenzing van de netto-betaling	23
4.3.2. Modaliteiten van een generiek systeem van netto-begrenzers	24
4.3.3. Beoordeling van zo'n systeem van netto-begrenzing	26
4.3.4. Conclusie	27
4.4. Hervorming van de structuurfondsen	28
4.4.1. Inleiding	28
4.4.2. Uitsluiting rijkere lidstaten	29
4.4.3. Het niveau van de hulp aan de armere lidstaten	33
4.4.4. Uitbreiding met Midden- en Oost-Europa	36
4.4.5. Mogelijkheden bij een ongewijzigd systeem	38
4.4.6. Conclusie	41
5. Discussie en conclusie	44
Bijlage I. Taakopdracht	47
Bijlage II. Leden van de interdepartementale werkgroep	49

## **0. Executive summary**

### **Onderszoeksopdracht**

In het beleidsonderzoek Europese uitgaven is gezien hoe de Nederlandse netto-positie verbeterd en de Nederlandse bruto-afrachten verminderd kunnen worden door wijziging van het beleid en de financieringssystematiek van de EU. De problematiek die samenhangt met de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa is expliciet in het onderzoek betrokken. In dit deel II worden de financieringssystematiek van de Unie, een generiek systeem van netto-begrenzers en de Structuurfondsen behandeld.

### **Netto-positie t.a.v. de EG-begroting**

De Nederlandse netto-afracht aan de EU zal naar verwachting toenemen van 3,7 miljard gulden in 1995 tot 6,1 miljard gulden in 1999. In 1999 ontvangt Nederland dan minder dan de helft van zijn afdracht retour van de Unie. De hoofdoorzaken van de verslechterende Nederlandse netto-positie zijn het hoge aandeel in de afdrachten, het dalende aandeel in de landbouwuitgaven en het lage aandeel in de structuurfondsen. De hoge Nederlandse afdracht wordt, behalve door de financiering van de VK-compensatie, veroorzaakt doordat Nederland een hoog aandeel heeft in de afdracht van douanerechten. Uit de structuurfondsen krijgt Nederland ook in de periode 1994-1999 per capita het minst van alle Lidstaten. Voor de redenen achter het dalende aandeel in de landbouwuitgaven wordt verwezen naar deel I van dit onderzoek.

### **Uitbreiding van de EU**

Toetreding van de Visegrad-landen tot de EU rond 1999 zou naar verwachting additionele uitgaven van 38 tot 46 miljard ecu met zich meebrengen (stijging EG-begroting met 37-47%), waarvan 27 miljard ecu aan structuurfondsuitgaven. Toetreding van de alle landen van Midden- en Oost-Europa zou leiden tot extra kosten van 63 tot 82 miljard ecu (stijging EG-begroting met 60-80%), waarvan 44 miljard ecu aan structuurfondsuitgaven. De last van de financiering van deze additionele uitgaven zou voornamelijk komen te rusten op de huidige Lidstaten.

### **De Eigen Middelen**

De Traditionele Eigen Middelen, invoerrechten en landbouwheffingen, krijgen een steeds geringere betekenis onder druk van afspraken in het kader van de GATT/WTO en de hervorming van het GLB. Tot en met 1999 wordt een stabilisatie in nominale termen van de omvang van deze middelen verwacht. Als gevolg van de besluiten van de ER van Edinburgh inzake de aftopping en de vermindering van het maximale afdrachtenpercentage neemt ook het belang van de afdrachten o.b.v. de BTW-grondslag af. Dit leidt er, samen met de stijging van de omvang van de EG-begroting tot maximaal 1,27% van het BNP in 1999, toe dat het belang van de afdrachten o.b.v. de BNP-grondslag sterk toeneemt. De ontwikkeling om de financiering van de EG-begroting in toenemende mate te baseren o.b.v. BNP-aandelen, is voor Nederland een gunstige, daar het aandeel van Nederland in de financiering o.b.v. de andere middelen hoger ligt.

### **Afschaffing Traditionele Middelen**

De gevolgen van afschaffing van de Traditionele Middelen zijn in het algemeen beduidend substantiëler dan de gevolgen van afschaffing van afdrachten o.b.v. de BTW-grondslag. Afschaffing van de Traditionele Middelen, waarin Nederland een zeer hoog aandeel heeft, lijkt echter politiek nauwelijks haalbaar. Dit zou niet alleen in materieel, maar ook in psychologisch opzicht een ingrijpend proces zijn vanwege de nauwe verbondendheid van deze middelen met de Interne Markt en de gemeenschappelijke buitentarieven.

### **Afschaffing afdracht o.b.v. BTW-grondslag**

Een volledige afschaffing van het BTW-middel is, na de besluiten van de ER van Edinburgh om het belang van dit middel terug te dringen, relatief nog maar een kleine stap. Hierdoor zouden de afdrachten beter de relatieve welvaartsverhoudingen weerspiegelen en zou de eenvoud en transparantie van het financieringssysteem van de EU vergroot worden. Budgettair gezien zou Nederland hiervan een gering voordeel ondervinden.

### **Vijfde Eigen Middel**

Het is onwaarschijnlijk dat tijdens de onderhandelingen in 1999 over een nieuw Eigen-middelenbesluit een goede basis voor een vijfde Eigen Middel gevonden zou kunnen worden. Bovendien lijkt de budgetdiscipline meer gebaat bij de huidige systematiek waarbij Lidstaten directe belangen hebben.

### **Een netto-begrenzer**

De belangrijkste reden voor invoering van een generiek systeem van netto-begrenzers is dat omvangrijke netto-overdrachten aan de EU de steun voor de EU in één of meer lidstaten kunnen eroderen. Dit ondermijnt het draagvlak voor de EU met alle gevolgen voor de integratie van dien. De invoering en uitvoering van een generiek systeem van netto-begrenzers is technisch mogelijk. De huidige en potentiële grote netto-betalers hebben een duidelijk gezamenlijk belang als het gaat om het totstandkomen van een dergelijk systeem. De noodzaak, de politieke druk, en wellicht ook de mogelijkheden, voor het introduceren van een netto-begrenzer doen zich vooral voor indien de fundamentele hervorming van het GLB en het Structuurfondsbeleid onvoldoende tot stand komt. De toekomstige toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa zal het belang van een generiek systeem van netto-begrenzers verder doen toenemen.

### **Hervorming van de structuurfondsen**

Ongeveer de helft van de structuurfondsmiddelen bestaat uit onderlinge subsidiestromen tussen de relatief rijke Lidstaten. De beleidsprioriteiten voor het regionaal beleid kunnen, zowel geografisch als thematisch, beter op nationaal niveau vastgesteld worden. Slechts indien het wél wenselijk is middelenoverdracht via de EU te doen plaatsvinden, bijvoorbeeld m.h.o.o. de cohesieproblematiek, is het wenselijk ook de beleidsprioriteiten en de toewijzing van middelen op EU-niveau vast te stellen. Op zich vormt dit reeds voldoende reden voor een fundamentele hervorming van het structuurfondsbeleid. Daarnaast is een hervorming van het structuurfondsbeleid noodzakelijk om de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa mogelijk te maken. Immers, zonder hervorming zou deze toetreding leiden tot een aanzienlijke stijging van de begrotingsmiddelen voor het structuurbeleid en daarmee tot een grote stijging van de afdrachten van Nederland en de andere Lidstaten aan de EU.

Om onderlinge subsidiestromen tussen rijkere Lidstaten te voorkomen en een optimale vaststelling van beleidsprioriteiten mogelijk te maken, zouden de relatief rijke Lidstaten uitgesloten moeten worden van het structuurfondsbeleid van de EU. Alleen Lidstaten waarvan het nationale welvaartsniveau onder een zekere grenswaarde valt, de cohesielanden, zouden dan in aanmerking komen voor ondersteuning via de structuurfondsen. De toewijzing van middelen aan de cohesielanden zou moeten geschieden o.b.v. een objectief economisch criterium, waarbij de omvang van de middelen per capita gemaximeerd wordt en afneemt naarmate een land relatief welvarender wordt.



Nederland is sterk gebaat bij de geschetste lijn voor hervorming van het cohesie- en structuurfondsenbeleid. Ten eerste is daar het budgettaire voordeel. Nederland hoeft niet meer mee te betalen aan de financiering van het Structuurfondsenbeleid in andere rijkere Lidstaten. Ten tweede stelt de beschreven 'renationalisatie' de Nederlandse overheid in staat het regionaal ondersteuningsbeleid vorm te geven conform haar eigen prioriteitenstelling. Niet alleen de 'oude' EU-middelen, maar ook de verplichte cofinanciering, kunnen nu o.b.v. nationale criteria gealloceerd worden. Waar de nationale prioriteiten overeenkomen met de EU-prioriteiten kan het beleid gecontinueerd worden, waar dit niet het geval is kan op nationaal niveau de keuze gemaakt worden de middelen een andere bestemming te geven. Een dergelijke afweging zal o.a. gemaakt moeten worden voor zogenaamde horizontale thema's als werkloosheidsbestrijding. Vanzelfsprekend is de nationale beleidsvrijheid m.b.t. het te voeren regionaal beleid begrensd door de bepalingen van het EU-verdrag, zoals bijvoorbeeld de mededingingswetgeving.

#### **Verdragswijziging**

Indien de hervorming van de Structuurfondsen langs de hierboven geschetste lijn zou worden doorgevoerd, resteren het cohesiefonds en doelstelling 1 van de Structuurfondsen. Indien de verschillende fondsen worden gehandhaafd lijkt verdragswijziging niet op voorhand noodzakelijk. Het is in principe mogelijk de Verordeningen aan te vullen met een criterium dat alleen regio's, die in een Lidstaat liggen met een inkomen per capita lager dan een bepaalde grens, EU-subsidies uit de structuurfondsen kunnen ontvangen. Het is de vraag of hiermee kan worden volstaan daar het toevoegen van een nationaal welvaarts criterium misschien niet ingaat tegen de letter, maar wel tegen de bedoeling van het Verdrag.

#### **Beheer en controle**

Tot slot bestaat in toenemende mate aandacht voor de inefficiëntie, ineffectiviteit en de fraudegevoeligheid van een aantal onderdelen van het EU-beleid. Deze kritiek geldt met name het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Structuurfondsenbeleid. Los van de noodzakelijke hervormingen dient daarom voldoende aandacht te bestaan voor een effectieve en efficiënte besteding van middelen en de fraudebestendigheid van het gevoerde beleid.



## **1. Inleiding**

Op 14 februari 1995 stuurde de Minister van Financiën de Tweede Kamer een nota inzake de Nederlandse netto-positie vis-à-vis de EG-begroting.<sup>1</sup> In de nota kwam naar voren dat Nederland, traditioneel een netto-ontvanger van de EU, naar verwachting in 1995 relatief de grootste netto-betaler aan de EU zal zijn geworden; deze positie zal de komende jaren naar verwachting verder verslechteren. De oorzaak van deze ontwikkeling is dat de aard van de huidige beleidsuitgaven van de Unie leidt tot een laag en teruglopend aandeel van Nederland hierin, terwijl daarnaast de afdrachten van Nederland aan de EU steeds verder oplopen.

Voorts is er de budgettaire problematiek die samenhangt met de toekomstige toetreding van de geassocieerde landen uit Midden- en Oost-Europa tot de EU. Deze toetreding zal, bij ongewijzigd beleid, een sterke, autonome stijging van de EG-begroting met zich meebrengen, welke vrijwel geheel zal moeten worden opgebracht door extra afdrachten van de huidige 15 Lidstaten. Dit zal, gegeven het huidige beleid van de Unie, ofwel leiden tot een verdere verslechtering van de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting, ofwel prohibitief werken t.a.v. de toekomstige toetreding van deze geassocieerde landen.

Doel van het onderzoek is te bezien hoe, via aanpassingen in zowel het financieringssysteem als het beleid van de Unie, niet alleen gekomen kan worden tot een verbetering van de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting, maar ook tot een beperking van de bruto-afdrachten. In het onderzoek dient expliciet betrokken te worden hoe de financiële gevolgen van de toetreding van de associatiepartners uit Midden- en Oost-Europa tot acceptabele proporties teruggebracht kunnen worden.

In deel I van dit beleidsonderzoek worden de mogelijkheden voor een herziening van het Europees landbouwbeleid bezien. Dit deel II heeft betrekking op de mogelijkheden voor hervorming van de financieringsystematiek van de EU en de mogelijkheden voor hervorming van het overig beleid van de EU. Het onderzoek heeft betrekking op hervorming van het beleid en de financieringsystematiek van de EU op de langere termijn. De huidige Financiële Perspectieven liggen vast tot en met 1999. Ook de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa heeft betrekking op de periode na 1999. Fundamentele

---

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken II 1994/95, 24 099, nr. 1.

beleidswijzigingen moeten dan ook uitgesloten worden voor de periode tot en met 1999. Als eerste ijkpunt is gekozen voor het verwachte niveau van de EU-beleidsuitgaven in 1999. Als tweede ijkpunt is gekozen voor de verwachte Nederlandse afdrachten aan en ontvangsten van de EU, en daarmee de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting, in 1999.

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de bestaande financieringssystematiek en het bestaande beleid van de EU, alsmede de gevolgen daarvan voor Nederland. In hoofdstuk 3 wordt gezien welke variabelen kwantitatief danwel kwalitatief meegenomen moeten worden bij de doorrekening en beoordeling van de scenario's. Eén van deze omgevingsvariabelen is vanzelfsprekend de toekomstige toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa tot de Unie. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van een aantal scenario's gezien welke mogelijkheden Nederland heeft om via aanpassingen van het financieringssysteem en het beleid van de EU tot meer evenwichtige financiële uitkomsten te komen. In hoofdstuk 5 worden enige conclusies getrokken.

## **2. De financiën van de Europese Unie tot en met 1999**

### **2.1. Algemeen**

De hoofdlijnen van de EG-financiën zijn te vinden in het Derde deel, Titel II van het Verdrag. Het belangrijkste zijn art. 199, dat stelt dat de ontvangsten en uitgaven van de begroting in evenwicht moeten zijn, en art. 201, dat stelt dat de begroting uit Eigen Middelen wordt gefinancierd en dat een besluit over de hoogte van en het systeem van Eigen Middelen dient te worden geratificeerd door nationale parlementen, na besluitvorming met unanimiteit in de Raad en na raadpleging van het EP. Dit betekent dat de EG-uitgaven worden begrensd door het in het Eigen-Middelenbesluit (EM-besluit) bepaalde Eigen-Middelenplafond (EM-plafond).

### **2.2. De inkomsten van de EU**

#### **2.2.1. Het Eigen-Middelenplafond**

De EG heeft sinds 1970 een EM-besluit. In het nu nog geldende EM-besluit, dat dateert uit 1988, is bepaald dat het totaal van de Eigen Middelen van de EG in betalingskredieten niet meer mag bedragen dan 1,20% van het EU-BNP.<sup>2</sup> Tijdens de Europese Raad van Edinburgh (december 1992) is, in het kader van het Delors-II pakket, overeengekomen dat het EM-plafond geleidelijk zal oplopen tot 1,27% EU-BNP in 1999. Dit nieuwe EM-plafond wordt van kracht als het nieuwe EM-besluit door alle nationale parlementen is geratificeerd. Het EM-plafond is gerelateerd aan het EU-BNP, zodat zowel economische groei als inflatie leiden tot een hoger EM-plafond in nominale cijfers.

#### **2.2.2. Het systeem van Eigen Middelen**

De Eigen Middelen van de EG bestaan uit vier componenten. In tabel 2.1. is de verwachte compositie van de Eigen Middelen in 1995 en 1999 weergegeven.

#### **De traditionele middelen (invoerrechten en landbouwheffingen)**

Invoerrechten en landbouwheffingen, ook wel de traditionele Eigen Middelen genoemd, krijgen een steeds geringere betekenis onder druk van afspraken in het kader van de

---

<sup>2</sup> Betalingskredieten geven aan wat de EG in een jaar aan betalingen mag verrichten, terwijl vastleggingskredieten aangeven wat de EG in een jaar aan verplichtingen mag aangaan.

(in miljarden ecu's)	1995		1999	
Landbouwheffingen	2,0	( 2,6%)	1,9	( 1,9%)
Douanerechten	12,9	( 17,0%)	12,9	( 13,1%)
Percentage BTW-grondslag	39,4	( 51,8%)	37,2	( 37,7%)
Percentage BNP Lidstaten	21,7	( 28,6%)	46,8	( 47,3%)
Totaal	76,0	(100,0%)	98,8	(100,0%)

**Tabel 2.1.** De (verwachte) samenstelling van de Eigen Middelen in 1995 en 1999 o.b.v. de Begroting 1995 en de Financiële Perspectieven (in miljarden ecu's, in lopende prijzen).

Bron: Europese Commissie, Ministerie van Financiën.

GATT/WTO en de hervorming van het GLB. De Raad (het EP heeft geen zeggenschap over de Eigen Middelen) heeft geen mogelijkheid om in de begrotingsprocedure invloed uit te oefenen op het niveau van de tarieven en daarmee op de uiteindelijke opbrengst. Tot en met 1999 wordt een stabilisatie in nominale termen van de omvang van deze middelen verwacht.

#### BTW-middel

Het BTW-middel is in het EM-besluit aan een maximumpercentage gebonden. Dit maximum, dat is uitgedrukt als percentage van de uniforme BTW-grondslag, wordt volledig opgevraagd. Tot en met 1994 was het maximumpercentage 1,4% van de BTW-grondslag. In het Delors-II pakket is overeengekomen dit percentage geleidelijk te verminderen tot 1,0% in 1999. Bovendien was reeds in 1988 overeengekomen de omvang van de BTW-grondslag te begrenzen op een percentage van het BNP, de zogenaamde aftopping. Tot 1995 wordt voor alle Lidstaten de BTW-grondslag afgetopt op 55% van het BNP. M.i.v. het nieuwe EM-besluit wordt dit percentage ineens tot 50% verlaagd voor de cohesielanden (Spanje, Portugal, Ierland en Griekenland). Voor de overige Lidstaten wordt in gelijke stapjes overgegaan op een aftopping van 50% in 1999. Extrapolatie van de BTW-grondslagen naar 1999 leidt tot de verwachting dat dan alleen de BTW-grondslagen van Duitsland, Griekenland, Ierland, Luxemburg en Portugal worden afgetopt. Deze Lidstaten zullen dan dus, waar sprake is van het BTW-middel, feitelijk afdragen o.b.v. hun BNP-grondslag.

### BNP-middel

Dit is het sluitstuk van de begroting. Alle uitgavenstijgingen in de EU worden dus gefinancierd o.b.v. het BNP-middel. Het opvraagpercentage wordt jaarlijks bepaald door de geplande uitgaven van de EG te verminderen met de opbrengst van de drie andere Eigen Middelen. De Lidstaten dragen vervolgens af op basis van hun aandeel in het EU-BNP.

### De VK-compensatie

Op het systeem van Eigen Middelen bestaat één belangrijke uitzondering: de VK-compensatie. Het VK krijgt jaarlijks een korting op de afdracht ter grootte van circa 2/3 van het bedrag dat het netto betaalt (korting van circa 3 miljard ecu per jaar). De VK-compensatie moet door de overige Lidstaten worden opgebracht, waarbij Duitsland enigszins wordt ontzien (Duitsland hoeft maar 2/3 van zijn aandeel in de financiering van de VK-compensatie te betalen). De financiering van de VK-compensatie wordt op basis van BNP-aandelen aan de Lidstaten toegerekend en in de BTW-afdracht verrekend. Het Nederlands aandeel in de VK-compensatie is circa 400 miljoen gulden per jaar.

## **2.3. De uitgaven van de EU**

### **2.3.1. De Financiële Perspectieven**

De EU werkt niet met meerjarencijfers voor de uitgaven, doch hanteert sinds 1988 wel een meerjarige financiële planning op hoofdlijnen. Dit zijn de Financiële Perspectieven (FP). De huidige FP gelden voor de periode 1993-1999 en zijn onderdeel van het Interinstitutioneel Akkoord tussen Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad. De facto is het echter de Raad die beslist over de FP.<sup>3</sup> De FP geven een uitgavenplafond (geen streefcijfers), in vastleggingskredieten en in prijzen van het basisjaar, voor 7 categorieën uitgaven per jaar. Jaarlijks worden de FP aangepast voor inflatie.<sup>4</sup> Het totaal van de FP per jaar wordt eveneens in betalingskredieten uitgedrukt en als percentage van het EU-BNP. Deze betalingskredieten dienen binnen het EM-plafond te passen. Tevens is voorzien in een

---

<sup>3</sup> De FP worden met unanimitieit in de Raad overeengekomen. Aanpassingen van de FP binnen de 0,01% BNP marge onvoorzien geschieden met gekwalificeerde meerderheid. Aanpassingen van de FP die boven de marge onvoorzien uitgaan dienen opnieuw met unanimitieit te worden overeengekomen.

<sup>4</sup> Bij de opstelling van de FP is uitgegaan van een reële groeiveronderstelling van 2,5% per jaar. Alleen het landbouwrichtsnoer wordt jaarlijks aangepast voor de verwachte werkelijke reële groei.

marge voor onvoorziene uitgaven. De nu geldende, geactualiseerde FP zijn in lopende prijzen weergegeven in tabel 2.2.

(in miljarden ecu's)	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Landbouwrichtsnoer</b>	<b>38,0</b>	<b>40,8</b>	<b>42,9</b>	<b>44,9</b>	<b>47,1</b>
<b>Structuurbeleid</b>	<b>26,3</b>	<b>29,1</b>	<b>31,7</b>	<b>33,7</b>	<b>36,7</b>
- <i>Structuurfondsen</i>	24,1	26,6	28,8	30,7	33,6
- <i>Cohesiefonds</i>	2,2	2,4	2,8	2,9	3,1
- <i>EER-mechanisme</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	-
<b>Intern beleid</b>	<b>5,1</b>	<b>5,3</b>	<b>5,7</b>	<b>6,1</b>	<b>6,6</b>
<b>Extern beleid</b>	<b>4,9</b>	<b>5,3</b>	<b>5,7</b>	<b>6,3</b>	<b>7,1</b>
<b>Administratieve uitgaven</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,9</b>
<b>Reserves</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
<b>Compensaties</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-</b>
<b>Totaal vastleggingskredieten</b>	<b>80,9</b>	<b>86,6</b>	<b>91,9</b>	<b>97,0</b>	<b>103,5</b>
<b>Totaal betalingskredieten</b>	<b>77,2</b>	<b>82,2</b>	<b>87,6</b>	<b>93,0</b>	<b>98,8</b>
Betalingskredieten (% BNP)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,23
Marge tot EM-plafond (% BNP)	0,01	0,02	0,03	0,04	0,04
EM-plafond (% BNP)	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

**Tabel 2.2.** De Financiële Perspectieven voor 1995-1999 (in miljarden ecu's, in lopende prijzen, inflatieveronderstelling 3% per jaar).

Bron: Europese Commissie, Ministerie van Financiën.

### **2.3.2. De landbouwuitgaven**

Voor het totaal aan landbouwuitgaven bestaat een maximum, het landbouwrichtsnoer. Dit richtsnoer wordt jaarlijks berekend door de grondslag<sup>5</sup>, rekening houdend met speciale uitgaven (suiker en opbrengsten producentenheffingen), op te hogen met een groeipercentage. Het landbouwrichtsnoer is het enige onderdeel van de FP dat niet

<sup>5</sup> De referentie-uitgaven in 1988 van 27,5 mrd. ecu.

uitsluitend voor inflatie wordt gecorrigeerd, maar ook gedeeltelijk voor de BNP-groei<sup>6</sup>. Alle landbouwgarantie-uitgaven inclusief begeleidende maatregelen (EOGFL-garantie) dienen onder het richtsnoer te worden gefinancierd. Buiten het richtsnoer vallen de monetaire reserve en de landbouwuitgaven via de structuurfondsen (EOGFL-oriëntatie). Uit de monetaire reserve mag worden geput als mutaties in de dollar-ecu pariteit leiden tot extra landbouwuitgaven of als EMS-herschikkingen leiden tot overschrijding van het richtsnoer. Op de landbouwuitgaven wordt verder ingegaan in deel I van dit beleidsonderzoek.

### **2.3.3. De structuurfondsen en het cohesiefonds**

#### Algemeen

De structuurfondsen en het cohesiefonds hebben tot doel de economische en sociale cohesie binnen de Gemeenschap te versterken. In de periode 1989-1993 besteedde de Gemeenschap circa 64 miljard ecu (prijzen 1989) aan de structuurfondsen, waarvan ongeveer de helft ten goede kwam aan de vier cohesielanden. De budgettaire enveloppes voor de periode 1994-1999 zijn in Edinburgh vastgesteld op 141 miljard ecu voor de structuurfondsen en op ruim 15 miljard ecu voor het cohesiefonds (beide in prijzen 1992). Van belang is voorts dat de structuuruitgaven zogenaamde geprivilegieerde uitgaven zijn, hetgeen betekent dat de beschikbare middelen voor deze uitgaven ook werkelijk uitgegeven moeten worden (vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord).

#### Cohesiefonds

Het cohesiefonds loopt tot en met 1999; in dat jaar zal bezien worden of verlenging wenselijk danwel noodzakelijk is. Dit fonds is uitsluitend bestemd voor Lidstaten met een BNP per capita lager dan 90% van het EU-gemiddelde. Alleen Spanje, Portugal, Ierland en Griekenland voldoen aan dit criterium<sup>7</sup>. Voorts geldt de beperking dat de middelen uitsluitend mogen worden aangewend voor verbetering van de vervoersinfrastructuur (ca. 60%) en voor milieuprojecten (ca. 40%). Het maximale communautaire

---

<sup>6</sup> Volledige inflatiecorrectie via BNP-deflator en 74% van het EU-BNP-groecijfer tussen 1988 en het desbetreffende jaar.

<sup>7</sup> Hierbij is ook een globale verdeelsleutel vastgelegd: 52 à 58% voor Spanje; 16 à 20% voor zowel Portugal als Griekenland; 7 à 10% voor Ierland.



financieringspercentage voor projecten bedraagt 85% en voor studies 100%. Tabel 2.3. geeft de waarschijnlijke verdeling van het cohesiefonds van 1994 tot 1999.

### Structuurfondsen

Het overgrote deel van de structuurfondsmiddelen is reeds toegewezen. In tabel 2.3. is de verdeling van deze middelen over de Lidstaten geëxtrapoleerd naar het beperkte deel van de structuurfondsmiddelen dat nog niet is gealloceerd<sup>8</sup>.

(in miljoenen ecu's)			
	structuurfonds- ontvangsten	Cohesie- fonds	totaal
België	2106	-	2106
Denemarken	856	-	856
Duitsland	21870	-	21870
Griekenland	15416	2891	18307
Spanje	34994	8832	43826
Frankrijk	15171	-	15171
Ierland	6167	1445	7612
Italië	22017	-	22017
Luxemburg	102	-	102
Nederland	2618	-	2618
Portugal	15722	2891	18613
VK	13385	-	13385
Oostenrijk	1833	-	1833
Zweden	1608	-	1608
Finland	1929	-	1929
EU-15	155794	16059	171853

**Tabel 2.3.** Ontvangstenramingen structuurfondsen voor 1994 tot en met 1999 (in miljoenen ecu's, in prijzen 1994).

Bron: Europese Commissie, Ministerie van Financiën.

<sup>8</sup> Het bedrag dat voor Nederland is opgenomen in de tabel wijkt om twee redenen af van de door de Commissie toegezegde 2700 Mecu. In de eerste plaats luiden de ramingen in prijzen 1994, terwijl de toezegging aan Nederland in prijzen 1992 luidt. Ten tweede dienen de Nederlandse ontvangsten in 1993 (230 Mecu in prijzen 1992) hier nog bij opgeteld te worden.

De aanwending van de structuurfondsmiddelen geschiedt via de vier communautaire structuurfondsen EFRO, ESF, EOGFL-Oriëntatie en FIOV<sup>9</sup>. Voorts zijn vijf doelstellingen geformuleerd<sup>10</sup>. Hoewel de Commissie formeel een grote bevoegdheid heeft om de middelen te verdelen over de Lidstaten, vinden hierover in de praktijk onderhandelingen met de Lidstaten plaats. Daarnaast is een indicatieve verdeling gegeven van de budgettaire enveloppe over de doelstellingen<sup>11</sup>. Aangezien de gehele grondgebieden van Griekenland, Portugal en Ierland en een groot gedeelte van Spanje zijn aangemerkt als doelstelling 1 gebied, ontvangen deze Lidstaten naast het cohesiefonds ook zeer veel uit de structuurfondsen. De zogenaamde Communautaire Initiatieven geven de Commissie de mogelijkheid bepaalde middelen te reserveren voor maatregelen die van bijzonder belang worden geacht voor de EU, zoals grensoverschrijdende samenwerking.

#### **2.3.4. Intern beleid**

Binnen de categorie Intern Beleid is een aantal belangrijke meerjarige afspraken gemaakt. Dit zijn de programma's voor Onderzoek en Ontwikkeling, Transeuropese Netwerken (TEN's) en de Portugese Textielindustrie.

---

<sup>9</sup> EFRO : Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.  
ESF : Europees Sociaal Fonds.  
EOGFL-O : Europees Oriëntatie en Garantie Fonds Landbouw, afdeling oriëntatie.  
FIOV : Financieringsfonds voor de Oriëntatie van de Visserij.

<sup>10</sup> Deze zijn:

- **doelst. 1:** bevordering ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand; criterium is een BBP per capita lager dan 75% van het EU-gemiddelde;
- **doelst. 2:** omschakeling regio's die zwaar worden getroffen door industriële achteruitgang; specifieke op verval betrekking hebbende criteria;
- **doelst. 3:** bestrijding langdurige werkloosheid, inschakeling jongeren in arbeidsproces en voorkoming uitsluiting van arbeidsmarkt; horizontaal;
- **doelst. 4:** aanpassing werknemers aan veranderde omstandigheden en ontwikkeling produktiestelsels; horizontaal;
- **doelst. 5a:** aanpassing landbouwstructuur aan hervorming GLB en herstructurering visserijsector; horizontaal;
- **doelst. 5b:** ontwikkeling en structurele aanpassing platteland; op aanpassingsproblemen betrekking hebbende criteria.

Voor de volledigheid zij voorts vermeld dat voor Zweden en Finland een zesde doelstelling is geformuleerd, gericht op de arctische regio's.

<sup>11</sup> 63% voor doelstelling 1 gebieden; 10% voor doelstelling 2; 9% voor doelstelling 3/4; ca. 4% voor zowel doelstelling 5a als doelstelling 5b; 9% voor de Communautaire Initiatieven.

(in miljarden ecu's)	1995	1996	1997	1998	1999
	FP intern beleid	5,1	5,3	5,7	6,1
Onderzoek en ontwikkeling	3,0	3,2	3,5	3,5	3,6
Transeuropese Netwerken	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
Textielindustrie Portugal	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Overig intern beleid	1,7	1,6	1,7	1,9	2,2

**Tabel 2.4.** Overzicht categorie intern beleid (in miljarden ecu's, in lopende prijzen, inflatieveronderstelling 3% per jaar).

Bron: Europese Commissie, Ministerie van Financiën.

In tabel 2.4. is te zien dat deze programma's de komende jaren een sterke groei zullen doormaken. De overige hoofdstukken binnen de categorie intern beleid zullen dan ook niet of nauwelijks kunnen groeien. Belangrijke hoofdstukken in deze categorie zijn, naast bovengenoemde programma's, samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-samenwerking), industriebeleid, interne-marktbeleid, milieu en energie.

### **2.3.5. Extern beleid**

Tijdens de Europese Raad van Cannes (juni 1995) heeft besluitvorming plaatsgevonden over meerjarenkaders voor hulp aan Midden- en Oost-Europa (PHARE) en de Middellandse-Zeeregio (MEDA). Het meerjarig beeld voor de categorie extern ziet er daardoor op hoofdlijnen uit als is weergegeven in tabel 2.5. Duidelijk is dat PHARE, TACIS (hulp voormalige Sovjet-Unie) en MEDA de belangrijkste programma's zijn in deze categorie. Andere belangrijke onderdelen zijn het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), humanitaire hulp en voedselhulp, alsmede samenwerking met Azië en Latijns-Amerika. Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), de financiële poot van het Loméverdrag wordt buiten de EG-begroting gefinancierd. Het EOF is slechts als P.M.-post in de begroting opgenomen.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Wel besloot de ER van Cannes de humanitaire steun voor ACP-landen met 160 Mecu te versterken; dit bedrag zal wél worden meegeteld voor het EOF VIII.

(in miljarden ecu's)					
	1995	1996	1997	1998	1999
FP extern beleid	4,9	5,3	5,7	6,3	7,1
PHARE	1,2	1,2	1,3	1,4	1,6
TACIS	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
MEDA	0,6	0,9	1,0	1,1	1,1
ruimte overig extern beleid	2,7	2,8	2,9	3,1	3,8

**Tabel 2.5.** Overzicht categorie extern beleid tot en met 1999 (in miljarden ecu's, in lopende prijzen, inflatieveronderstelling 3%).

Bron: Europese Commissie, Ministerie van Financiën.

### **2.3.6. Administratieve uitgaven en reserves**

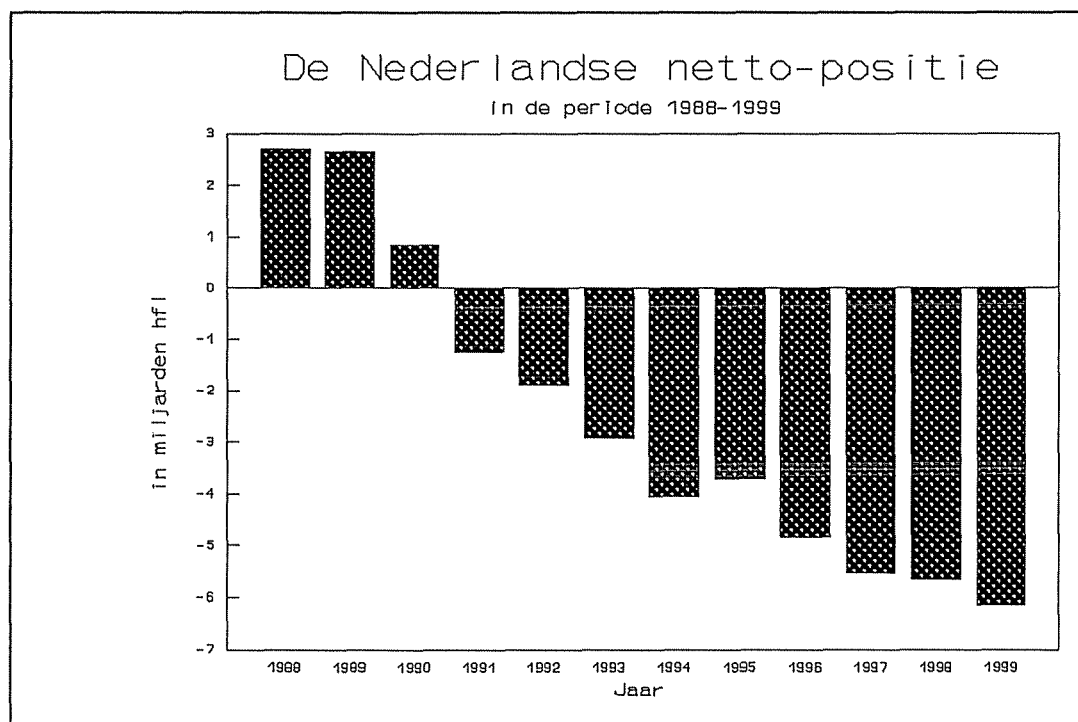
Onder administratieve uitgaven vallen de salarissen van leden en personeel van de instellingen, gebouwen en materieel, huishoudelijke uitgaven en informatieverwerking.

De categorie reserves omvat de reeds genoemde monetaire reserve, de reserve voor noodhulpoperaties en de leninggarantiereserve voor de dekking van door de EG gegarandeerde leningen.

Tot en met 1998 zullen voor de toegetreden EVA-landen additionele uitgaven (compensaties) mogelijk gemaakt worden omdat zij nog niet volledig kunnen profiteren van het EU-beleid en financiële nadelen ondervinden van de toetreding. Voorts vallen onder deze rubriek door de EU overgenomen financiële verplichtingen van de EVA-landen die voortvloeien uit de deelname van deze landen aan de Europese Economische Ruimte.

## 2.4. De Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting

Afbeelding 2.1. geeft een overzicht van de ontwikkeling van de Nederlandse netto-positie in de periode 1988-1993, alsmede schattingen voor de jaren 1994-1999.<sup>13</sup>



Afbeelding 2.1.

Bron: 1988-1993 Jaarrapporten van de Europese Rekenkamer,  
1994-1999 Ministerie van Financiën.

Hierbij moet aangetekend worden dat van jaar tot jaar verschillen kunnen optreden. Zo doet zich in 1995 een incidentele meevaller in de afdrachten van circa 600 miljoen gulden voor t.g.v. een verschuiving van structuurfondsuitgaven naar latere jaren en door onderbesteding op de landbouwbegroting.

De kentering in de Nederlandse netto-positie valt samen met de aanneming van het pakket Delors I voor de EG-financiën in 1988. Vanaf 1989 is sprake van een constante, structurele,

<sup>13</sup> Zie ook de brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 14 februari 1995 inzake de afdrachten aan en de ontvangsten van Nederland uit de EG-begroting (Kamerstukken II 1994/95, 24 099, nr. 1). De hier gepresenteerde ramingen voor de jaren 1994-1999 zijn gebaseerd op de meest recente inzichten en kunnen hierdoor afwijken van de in de brief genoemde cijfers. Zo zijn voor de afdrachten aan de EU de cijfers van de Miljoenennota 1996 genomen.

jaarlijkse achteruitgang van de netto-positie, waarbij al zeer snel het evenwichtspunt wordt doorbroken en Nederland in jaarlijks toenemende omvang een netto-contribuant aan de Unie wordt<sup>14</sup>. Uitvoering van het pakket Delors II en de hervorming van het GLB hebben de ingezette ontwikkeling versterkt.

In 1995 ontvangt Nederland naar verwachting ruim de helft van zijn afdracht, die inmiddels is gestegen tot 9 miljard gulden, van de Unie retour; dit komt neer op een netto-bijdrage van een kleine 4 miljard gulden.<sup>15</sup> Naar verwachting zal deze ontwikkeling van de netto-bijdrage zich in absolute zin in de toekomst voortzetten, zodat verwacht mag worden dat Nederland in 1999 netto-betaler zal zijn van circa 6 miljard gulden.

De hoofdoorzaken van de verslechterende Nederlandse netto-positie zijn het hoge aandeel in de afdrachten, het dalende aandeel in de landbouwuitgaven en het lage aandeel in de structuurfondsen. Overigens kan een deel van de overige uitgaven aan geen der Lidstaten toegerekend worden, hetgeen op zichzelf al tot een geringe netto-betaling leidt. De hoge Nederlandse afdracht wordt, behalve door de financiering van de VK-compensatie, veroorzaakt doordat Nederland een hoog aandeel heeft in de afdracht van douanerechten. De belangrijkste reden voor de teruggang van het Nederlands aandeel in de landbouwuitgaven van de EG is gelegen in de hervorming van het GLB. De steun is in het hervormde GLB geconcentreerd op sectoren waarin Nederland een zeer gering aandeel in de productie heeft. Uit de structuurfondsen krijgt Nederland ook in de periode 1994-1999 per capita het minst van alle Lidstaten. Van elke ecu die Nederland aan de structuurfondsen meebetaalt krijgt het circa een kwart terug en is driekwart voor andere Lidstaten. In tabel 2.6. zijn de ramingen voor de Nederlandse netto-positie op onderdelen van de EG-begroting voor 1995 en 1999 weergegeven.

---

<sup>14</sup> De grafiek geeft met name voor de jaren 1988-1989 een geflatteerd beeld, aangezien door de destijds geldende koersverhouding hierin een deel van de betaalde exportrestituties aan Nederland is toegerekend terwijl deze ten bate kwam van andere Lidstaten.

<sup>15</sup> Doordat in 1994, met name door lagere Structuurfondsuitgaven, een voordelig saldo van circa 4,5 miljard ecu resulteerde dat in 1995 in mindering wordt gebracht op de uitgaven, en door onderbesteding op de landbouwbegroting in 1995, is in 1995 sprake van een incidentele meevaller in de afdrachten van circa 600 miljoen gulden. Hierdoor valt ook de netto-positie in 1995 incidenteel voordeliger uit voor Nederland. Dit verklaart waarom de geactualiseerde netto-positie voor 1995 minder negatief uitvalt als in de Nota inzake de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting.

<b>1995</b>			
(in miljarden guldens)	afdrachten	ontvangsten	netto-positie
GLB	4,8	3,9	-0,9
Structuurfondsen	3,3	0,9	-2,4
Overige uitgaven	0,9	0,5	-0,4
<b>Totaal</b>	<b>9,0</b>	<b>5,3</b>	<b>-3,7</b>
<b>1999</b>			
(in miljarden guldens)	afdrachten	ontvangsten	netto-positie
GLB	5,6	3,7	-1,9
Structuurfondsen	4,4	1,3	-3,1
Overige uitgaven	1,7	0,6	-1,1
<b>Totaal</b>	<b>11,7</b>	<b>5,6</b>	<b>-6,1</b>

**Tabel 2.6.** De Nederlandse netto-positie t.a.v. de verschillende onderdelen van de EG-begroting in 1995 en 1999 (in miljarden guldens, in lopende prijzen; - = netto-betaler).

Bron: Europese Commissie, Ministerie van Financiën.



### **3. Ontwikkelingen in de aanloop naar 1999**

#### **3.1. Inleiding**

Bezien moet worden of de huidige EG-begroting en de achterliggende financieringssysteematiek, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, zonder meer als uitgangspunt kunnen worden genomen voor het beleidsonderzoek. De vraag doet zich dan voor met welke omgevingsvariabelen Nederland in Brussel te maken krijgt in de aanloop naar de totstandkoming van het nieuwe financiële pakket Santer-I. Deze variabelen beïnvloeden de Nederlandse beleidsinput in Brussel tot aan 1999 en zijn relevant voor de discussie over het nieuwe financiële pakket. Op basis van het ongewijzigd hanteren van het huidige voorziene maximum van het Eigen-Middelenbesluit ontwikkelt het Eigen-Middelenplafond, dat het maximum vormt voor de EG-uitgaven, zich als in tabel 3.1.

(in miljarden ecu's)	1999	2004	2009
Betalingen (lopende prijzen)	98,8	129,0	168,6
Betalingen (prijzen 1999)	98,8	111,7	126,3

**Tabel 3.1:** Ontwikkeling EU-uitgaven bij een constant EM-plafond van 1,27% EU-BNP (in miljarden ecu's, inflatieveronderstelling 3% per jaar, groeiveronderstelling 2,5% per jaar).

Bron: Ministerie van Financiën.

Hieronder zullen een aantal voor dit beleidsonderzoek relevante ontwikkelingen in de aanloop naar 1999 worden geschetst. Om het overzicht te behouden zal het onderzoek zich, bij de uitwerking van de scenario's in het volgende hoofdstuk, moeten beperken tot omgevingsvariabelen die kwantificeerbaar zijn en bovendien een substantieel budgettair effect hebben.

#### **3.2. Uitbreiding van de EU**

De Europese Raad van Kopenhagen (juni 1993) concludeerde dat de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa (MOE-landen) die dat wensen, lid kunnen worden van de EU

op het moment dat een dergelijk land in staat is de aan het lidmaatschap verbonden verplichtingen na te komen. Voorwaarde is voorts dat de EU het eigen huis op orde heeft.

Naar alle waarschijnlijkheid zullen, naast Cyprus en Malta, slechts de vier Visegrad-landen (Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije) in staat kunnen blijken rond het jaar 2000 de lasten van het EU-lidmaatschap te dragen. Eerdere toetreding is zeker niet mogelijk omdat de Europese Raad van Corfu heeft geconcludeerd dat vóór de afloop van de IGC'96 geen toetredingsonderhandelingen zullen beginnen. Voor de overige (potentiële) associatiepartners (Roemenië, Bulgarije, Baltische Staten, Slovenië) ligt het EU-lidmaatschap nog veel verder weg, gezien het stadium van ontwikkeling waarin zij zich bevinden. Bij de uitwerking van de scenario's in het volgende hoofdstuk zal dan ook uitsluitend rekening worden gehouden met de toetreding van de Visegrad-landen (Cyprus en Malta zijn in budgettaire zin verwaarloosbaar). Dat een beperking tot de Visegrad-landen een aanzienlijke invloed heeft op het totaal van de bijkomende budgettaire lasten spreekt vanzelf. Dit is weergegeven in tabel 3.2.

(in 1999, in miljarden ecu's)			
	kosten Visegrad	kosten alle MOE	begroting EU-15
GLB	7-17	13-32	47
Structuurfondsen	27	44	37
Overige uitgaven	4	6	19
<b>Totaal</b>	<b>38-48</b>	<b>63-82</b>	<b>103</b>

Tabel 3.2. Additionele kosten toetreding Visegrad-landen en kosten toetreding alle MOE-landen in vergelijking met omvang EG-begroting in 1999 (in miljarden ecu's, in lopende prijzen).

Bron: Ministerie van Financiën, LEI-DLO.

Naast het aantal toetreders, is vanzelfsprekend van belang op welke wijze naar een lidmaatschap wordt toegewerkt en wat de aard is van het lidmaatschap. Een mogelijke optie is toetreding op afzienbare termijn met lange overgangsperiodes. In het verlengde daarvan bestaan er diverse andere mogelijkheden als meerdere snelheden/kerngroepen en géométrie

variable. Vanzelfsprekend zijn de interne variabelen, hervorming van het GLB en de Structuurfondsen, van wezenlijk belang voor de wijze waarop toetreding van de Visegrad-landen tot de EU mogelijk is.

### **3.3. Ontwikkeling van de tweede en derde pijler**

Een belangrijke invloed op de toekomstige omvang van de EG-begroting zou kunnen uitgaan van de verdere ontwikkeling van de tweede en derde pijler van het EU-verdrag, het GBVB en de JBZ-samenwerking. Indien de samenwerking op deze terreinen zich werkelijk zou ontwikkelen, zou het noodzakelijk kunnen blijken hier aanzienlijke additionele budgettaire middelen voor vrij te maken. M.b.t. het GBVB moet in dit verband voornamelijk gedacht worden aan uitgaven voor gemeenschappelijk acties. Daarnaast kan niet uitgesloten worden dat, in of buiten de GBVB-pijler, een gezamenlijk defensiebeleid tot stand wordt gebracht. Ook dit zou aanzienlijke kosten met zich mee kunnen brengen. M.b.t. de JBZ-samenwerking kan verwacht worden dat in toenemende mate activiteiten worden ondernomen op het terrein van de asielzoekers en politieke samenwerking. Hierbij dient echter bedacht te worden dat, in tegenstelling tot de meeste beleidsterreinen van de EU, de uitgaven voor deze vormen van samenwerking in hoge mate vervangend zullen zijn voor de Nederlandse nationale uitgaven. Er bestaat op dit moment echter geen concreet zicht op de toekomstige ontwikkeling van het GBVB en de JBZ-samenwerking. Kwantificering van de budgettaire gevolgen hiervan is dan ook niet mogelijk.

### **3.4. Extern beleid**

Het conventionele communautaire externe beleid bevat meestal een financiële dimensie. Er zijn steeds minder regio's waar de EU geen contractuele banden mee heeft. Het huidige beleid omvat ca. 6% van de totale EG-begroting. M.b.t. het externe beleid is sprake van een zekere opwaartse druk op de uitgaven. Gedacht kan worden aan de discussie over de hulp aan de Middellandse-Zeeregio (inclusief Turkije) en de hulp aan het niet-toetredend deel van Oost-Europa (m.n. de relaties met Rusland en Oekraïne). De nieuwe financiële enveloppe (EOF-8) voor het Lomé-verdrag valt buiten de discussie omdat het EOF buiten de EG-begroting om wordt gefinancierd. Enerzijds mag verwacht worden dat de opwaartse druk op de externe uitgaven de komende jaren zal aanhouden, met name vanuit de zuidelijke Lidstaten. Zo zullen de tweezijdige marktopening die afgedwongen wordt door de GATT/WTO en de nieuwe akkoorden met derde landen ongetwijfeld leiden tot nieuwe financiële compensatie-eisen. Anderzijds zal dit op stevige weerstand van de noordelijke

Lidstaten stuiten en zal bovendien de omvang van het voor hulp in aanmerking komende buitenland afnemen indien de Oosteuropese associatiepartners toetreden tot de EU.

Het is niet de verwachting dat het budget voor extern beleid op afzienbare termijn significant zal afwijken van de huidige situatie, temeer daar er ruimte zal ontstaan door de toetreding van de Visegrad-landen. De situatie, als beschreven in het vorige hoofdstuk, zal dan ook uitgangspunt zijn voor dit onderzoek.

### **3.5. Intern beleid**

De gehele post intern beleid bedraagt ca. 5,5% van de EG-begroting. Verreweg het grootste deel bestaat uit het Vierde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling en de TEN's. De Europese Raad van Essen verzocht de Commissie met voorstellen te komen voor aanvulling van de budgettaire middelen voor de TEN's. Hoewel hiertoe geen aanleiding bestaat daar de projecten over het algemeen traag van start gaan, kan een toename van deze post na 1999 niet uitgesloten worden. Hoewel in het Verdrag van Maastricht nieuw intern beleid is geïntroduceerd (industrie, gezondheid, cultuur, consumenten), is hier ook een rem op gezet via het subsidiariteitsbeginsel. Dit streven is versterkt door een mentaliteitsomslag in een aantal Europese landen naar een meer bescheiden rol voor de Unie en een grotere gevoeligheid bij deze Lidstaten voor een toenemende middelenoverdracht naar Brussel.

Hoewel de budgettaire middelen voor Onderzoek en Ontwikkeling en de TEN's wellicht zullen toenemen na 1999, is de verwachting dat de categorie intern beleid als geheel een relatief beperkt aandeel van de EG-begroting zal blijven vormen. Ook hier geldt dus dat de situatie als beschreven in het vorige hoofdstuk het uitgangspunt vormt voor dit onderzoek.

### **3.6. Conclusie**

In de scenario's zal de toetreding van de Visegrad-landen tot de EU als externe variabele worden opgevoerd. Naast hervorming van de systematiek van de Eigen Middelen, zullen scenario's uitgewerkt worden voor hervorming van de structuurfondsen, met daarbij een scenario voor de toetreding van de Visegrad-landen. De overige beleidsonderdelen zullen verder buiten beschouwing worden gelaten.

## **4. Hervormingsscenario's**

### **4.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt bezien op welke wijze de structuur van de Eigen Middelen kan worden gewijzigd, wat de mogelijkheden zijn om mechanismen in het financieringssysteem van de EU in te bouwen die de netto-afdracht van Lidstaten begrenzen en op welke wijze de verantwoordelijkheid voor het structuurfondsenbeleid althans gedeeltelijk terug kan worden gebracht naar de Lidstaten. Alleen bij het onderdeel hervorming van de structuurfondsen zal ook kwantitatief ingegaan worden op de gevolgen van de toekomstige uitbreiding van de EU met de Visegrad-landen.

Deze drie onderwerpen en hun gevolgen voor Nederland worden in dit hoofdstuk separaat bezien. Hierbij dient natuurlijk bedacht worden dat wijzigingen aan de inkomstenkant en aan de uitgavenkant sterk samenhangen. Wijzigingen van bijvoorbeeld de structuurfondsen kunnen invloed hebben op de hoogte van de noodzakelijke Eigen Middelen.

### **4.2. Wijziging systematiek Eigen Middelen**

#### **4.2.1. De afdrachten aan de EU**

Eén van de oorzaken van de negatieve Nederlandse netto-positie is het relatief hoge Nederlandse aandeel in de afdrachten. In deze paragraaf wordt bezien in hoeverre de structuur van het systeem van Eigen Middelen zou kunnen worden veranderd en welke gevolgen dit heeft voor de Nederlandse afdrachten. Voor de omvang van de EG-begroting is het irrelevant wat deze structuur is; het maakt daarvoor geen verschil of de middelen worden opgebracht via de Traditionele Middelen of als percentage van de BTW- of BNP-grondslag.

Aanpassing van de structuur van de Eigen Middelen kan op twee punten geschieden:

1. vervanging van de Traditionele Middelen door afdrachten o.b.v. de BNP-grondslag;
2. vervanging van afdrachten o.b.v. de BTW-grondslag door afdrachten o.b.v. de BNP-grondslag.

#### **4.2.2. Afschaffing Traditionele Middelen**

De hoogte van de traditionele Eigen Middelen heeft zich gestabiliseerd op een nominaal niveau van iets minder dan 15 miljard ecu per jaar. Deze middelen zijn de facto exogeen bepaald (afhankelijk van het invoervolume en de importtarieven).

De gevolgen voor de afdrachten van de Lidstaten van afschaffing van de Traditionele Eigen Middelen zijn opgenomen in de samenvattende tabel 4.1. hieronder. Het voordeel van een omschakeling van de afdracht van de Traditionele Middelen op afdrachten o.b.v. de BNP-grondslag is dat iedere Lidstaat dan bijdraagt aan de financiering van de EU conform zijn relatieve welvaart. De samenstelling van het importpakket doet niet langer terzake. Het probleem dat zich hierbij echter voor zou doen is het vinden van een adequate regeling voor de afdracht van landbouwheffingen en douanerechten aan de rechthebbende Lidstaat bij doorvoer. In de BTW-sfeer kent men dezelfde problemen. Hier is een tijdelijk systeem (conform het bestemmingslandbeginsel) in werking en heeft de Commissie een definitief systeem voorgesteld (conform het oorspronglandbeginsel). Op deze wijze zou de werking van de Interne Markt niet worden aangetast (grenscontroles zijn niet nodig) en zou tevens de reeds bestaande keuzemogelijkheid voor importeurs (afdracht in land van invoer of land van bestemming) in stand gehouden kunnen worden. Wel zal dit nieuwe administratieve procedures vergen (de Lidstaten waren ook al niet gecharmeerd van het door de Commissie voorgestelde definitieve BTW-systeem); de fraudegevoeligheid van het systeem zal onvermijdelijk toenemen.

#### **4.2.3. Afschaffing afdrachten o.b.v. BTW-grondslag**

Aanpassing van het EM-systeem kan voorts geschieden door de afdracht o.b.v. de BTW-grondslag te vervangen door afdracht o.b.v. de BNP-grondslag. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de invloed van de BTW-grondslag in 1999 al sterk gereduceerd zal zijn, ten gevolge van de daling van het maximale BTW-percentages tot 1% in 1999 en de versterking van de aftopping. Vervanging van BTW-afdrachten door BNP-afdrachten zou dus het doortrekken van een reeds ingezette lijn betekenen.

**4.2.4. Consequenties wijzigingen Eigen-Middelensysteem**

De gevolgen van het doorvoeren van bovengenoemde wijzigingen zijn doorgerekend voor hun effecten op de afdrachten van de Lidstaten in 1999.<sup>16</sup> De resultaten zijn weergegeven in tabel 4.1. Bedacht moet worden dat de uitkomsten mede afhankelijk zijn van de feitelijke verhouding tussen de verschillende Eigen Middelen in 1999.<sup>17</sup>

Gevolgen omschakeling op afdrachten o.b.v. BNP-grondslag van:						
(in prijzen 1999)	Traditionele Middelen		BTW-grondslag		Totaal	
	(mecu's)	(%-BNP)	(mecu's)	(%-BNP)	(mecu's)	(%-BNP)
België	- 529	-0,21	85	0,03	- 445	-0,17
Denemarken	12	0,01	77	0,05	89	0,06
Duitsland	- 67	-0,00	-775	-0,03	- 842	-0,04
Griekenland	32	0,03	- 40	-0,04	- 8	-0,01
Spanje	250	0,05	13	0,00	264	0,05
Frankrijk	943	0,07	- 79	-0,01	864	0,06
Ierland	- 146	-0,27	- 19	-0,04	- 166	-0,31
Italië	745	0,07	675	0,06	1420	0,13
Luxemburg	15	0,09	- 6	-0,04	8	0,05
Nederland	- 839	-0,23	- 36	-0,01	- 875	-0,24
Oostenrijk	- 26	-0,01	- 17	-0,01	- 43	-0,02
Portugal	- 56	-0,06	- 35	-0,04	- 92	-0,09
Finland	- 55	-0,05	41	0,03	- 14	-0,01
Zweden	- 279	-0,13	118	0,06	- 161	-0,08
VK	0	0,00	0	0,00	0	0,00

**Tabel 4.1.** Gevolgen van een wijziging van het systeem van Eigen Middelen voor de afdrachten van de Lidstaten (prijzen 1999).

<sup>16</sup> Omdat het voordeel dat het VK ondervindt van de invoering van het BNP-middel in mindering wordt gebracht op de berekende VK-compensatie, is ook hier verondersteld dat het VK geen voordeel zal ondervinden van een overschakeling op het BNP-middel. In de berekeningen is daarom het berekende voordeel voor het VK o.b.v. het VK-compensatiemechanisme verdeeld over de andere Lidstaten.

<sup>17</sup> De ramingen van de Eigen Middelen in het Voorontwerp van Begroting voor 1996 zijn geëxtrapoleerd naar 1999. De Traditionele Middelen zijn hierbij nominaal constant verondersteld. Voor de BTW- en BNP-grondslagen is een jaarlijkse reële groei van 2,5% en een jaarlijkse inflatie van 3% verondersteld. Bij de BTW-afdrachten is als uniform percentage 0,85% genomen, zijnde het maximumpercentage in 1999 gecorrigeerd voor de VK-compensatie.



#### Afschaffing Traditionele Middelen

Gerelateerd aan het BNP dragen met name Ierland, Nederland en België relatief veel middelen aan de EU af. De oorzaak hiervan is vooral gelegen in het hoge aandeel van deze landen in de Traditionele Middelen. Deze landen ondervinden dan ook een groot voordeel van een vervanging van de afdracht van de landbouwheffingen en douanerechten door afdracht o.b.v. de BNP-grondslag (0,21 - 0,27% van hun BNP). Ook Zweden ondervindt nog een substantieel voordeel van afschaffing van de Traditionele Middelen (0,13% van het BNP).

#### Afschaffing afdrachten o.b.v. BTW-grondslag

Landen met een relatief lage BTW-grondslag t.o.v. hun BNP-grondslag, zoals Italië, Zweden en Denemarken, ondervinden nadelen in de orde van 0,05-0,07% van hun BNP van afschaffing van afdrachten o.b.v. de BTW-grondslag. Voor de cohesielanden Portugal, Ierland en Griekenland, alsmede voor Duitsland en Luxemburg, die alle een relatief hoge BTW-grondslag hebben, treden voordelen op (0,03-0,04% van hun BNP). Nederland zou een zeer gering voordeel hebben van deze systeemwijziging (36 mecu of 0,01% van het BNP).

#### Afschaffing Traditionele Middelen én BTW-afdrachten

Italië heeft zowel in de Traditionele Middelen als in de BTW-afdrachten een relatief laag aandeel en zou daarom een relatief groot nadeel ondervinden van afschaffing van beide en vervanging door afdracht o.b.v. de BNP-grondslag (0,13% van het BNP). Ook Luxemburg en Frankrijk zouden een meer dan gemiddeld nadeel ondervinden van afschaffing van de Traditionele Middelen (0,09 en 0,07% van het BNP). Beide zouden daarentegen weer licht profiteren van afschaffing van afdrachten o.b.v. de BTW-grondslag.

#### **4.2.5. Conclusie**

Al met al kan gesteld worden dat de gevolgen van afschaffing van de Traditionele Middelen beduidend substantiëler zijn dan de gevolgen van afschaffing van afdrachten o.b.v. de BTW-grondslag. De ontwikkeling om de financiering van de EG-begroting in toenemende mate te baseren o.b.v. BNP-aandelen, is voor Nederland een gunstige. Het aandeel van Nederland in de financiering o.b.v. de andere middelen ligt immers hoger.

Een volledige afschaffing van de Traditionele Middelen, waarin Nederland een zeer hoog aandeel heeft, lijkt echter politiek nauwelijks haalbaar. Dit zou niet alleen in materieel, maar ook in psychologisch opzicht een ingrijpend proces zijn. Immers, de Traditionele Middelen

zijn nauw verbonden met de Interne Markt en met gemeenschappelijke buitentarieven. De politieke bereidheid om te komen tot de afschaffing van financiering o.b.v. de BTW-grondslag, mag daarentegen gunstiger worden beoordeeld. Dit kan gestaafd worden door de besluiten bij het Delors-II pakket, waarbij de meeste landen een vermindering van het BTW-aandeel voorstonden. Een volledige afschaffing van het BTW-middel is nu relatief nog maar een kleine stap. Hierdoor zouden de afdrachten beter de relatieve welvaartsverhoudingen weerspiegelen en zou de eenvoud en transparantie van het financieringssysteem van de EU vergroot worden. Budgettair gezien zou Nederland hiervan een gering voordeel ondervinden.

In het verleden is ook gesproken over de invoering van een vijfde Eigen Middel in de vorm van een EU-belasting. De Commissie heeft destijds aangegeven hiervoor geen geschikte belasting te zien<sup>18</sup>. Voor de onderhandelingen over een nieuw EM-besluit zal de Commissie nogmaals een rapport hierover uitbrengen. Het is onwaarschijnlijk dat dan wel een goede basis voor een vijfde Eigen Middel gevonden zou kunnen worden. Bovendien lijkt de budgetdiscipline meer gebaat bij de huidige systematiek waarbij Lidstaten directe belangen hebben.

### **4.3. Een netto-begrenzer**

#### **4.3.1. Redenen voor begrenzing van de netto-betaling**

Met het idee van netto-begrenzers voor de EG-begroting wordt bedoeld op een systeem waarbij de negatieve netto-posities van Lidstaten (netto-betalers) aan grenzen wordt gebonden. Theoretisch zijn ook systemen denkbaar waarbij niet alleen negatieve netto-posities (netto-betalers), maar ook positieve netto-posities (netto-ontvangers) aan een maximum worden gebonden<sup>19</sup>. Hier wordt verder niet op ingegaan.

---

<sup>18</sup> De Commissie kwam tot deze conclusie na toetsing aan criteria als: het bijdragevermogen van de Lidstaten; de mogelijkheid van een geharmoniseerde grondslag; een uniform tarief; binding met het EU-beleid; goedkope inning; zichtbaarheid voor de burger; het vermogen om substantiële inkomsten te genereren.

<sup>19</sup> Een dergelijk "tweezijdig" systeem is onderhandelingstechnisch nog moeilijker te realiseren dan een eenzijdige begrenzer, zoals dit dan wordt besproken. Zo krijgen de maximale netto-ontvangsten al snel het karakter van streefcijfers. Ook het -hoge- niveau van de netto-ontvangsten van enkele Lidstaten bemoeilijkt de discussie dan zeer, nog afgezien van de mogelijkheid om een dergelijk systeem politiek geaccepteerd te krijgen in alle Lidstaten. Ook kan worden verwacht dat het huidige niveau van de netto-ontvangsten vanzelf een natuurlijke barrière gaat vormen.

De belangrijkste reden voor invoering van een generiek systeem van netto-begrenzers is dat omvangrijke netto-overdrachten aan de EU de steun voor de EU in één of meer lidstaten kunnen eroderen. Dit ondermijnt het draagvlak voor de EU met alle gevolgen voor de integratie van dien. Dit wordt versterkt doordat in de Unie er voor één Lidstaat, het VK, reeds een begrenzing van de negatieve netto-positie bestaat. Er zijn geen redenen om andere Lidstaten, die soms een nog sterker negatief saldo hebben dan het VK, een soortgelijke behandeling te onthouden; in de huidige situatie betalen deze Lidstaten zelfs mee aan de compensatie van het VK (ter indicatie: dit kost Nederland circa 400 miljoen gulden per jaar). Voor deze Lidstaten wordt begrenzing van de maximale netto-betaling steeds relevanter daar hun positie steeds verder verslechtert en er ook in absolute zin steeds grotere bedragen mee gemoeid zijn. Duitsland en Nederland zijn de grootste netto-betalers, met een bijdrage rond 0,75% van hun BNP. In deze context zij herinnerd aan de volgende conclusie van de Europese Raad van Fontainebleau (juni 1984), waaraan in de overwegingen bij het EM-besluit wordt gerefereerd:

*'.. elke Lidstaat die een buitensporige begrotingslast draagt naar de maatstaf van zijn relatieve welvaart, te zijner tijd voor een correctie in aanmerking kan komen...'*

Uiteraard verdient het de voorkeur om een evenwichtiger verdeling van de baten en lasten van de Unie te bereiken via een aanpassing van de structuur van de EG-begroting (minder landbouw- en structuurfondsen), en/of door een evenwichtiger verdeling van de financiële baten van afzonderlijke beleidsprogramma's. Dit zal ook telkenmale de inzet moeten zijn. Het feit dat in het verleden dergelijke beleidsaanpassingen niet of onvoldoende zijn gerealiseerd, laat onverlet dat dit wel moet worden nagestreefd. Het bestaan van een netto-begrenzer zal hierbij tenminste dienen als stok achter de deur. De potentiële toetreding van de MOE-landen, welke tot forse additionele uitgaven voor de EU, en derhalve tot verdere verslechtering van de netto-posities zou leiden, vormt, mede vanuit dit perspectief, een laatste factor om te streven naar begrenzing van de netto-betaling.

#### **4.3.2. Modaliteiten van een generiek systeem van netto-begrenzers**

Technisch gesproken bestaat er reeds een systeem: dat van de VK-compensatie. Hoewel het systeem slechts het verschil tussen de VK-afdracht en de VK-ontvangst grotendeels

compenseert, werkt het systeem als netto-begrenzer<sup>20</sup>. Een meer generiek systeem van netto-begrenzers zou de volgende componenten kunnen bevatten:

- een maatstaf om te bepalen of de netto-betaling te groot wordt; de meest logische keuze is de netto-betaling in %-BNP van een Lidstaat;
- een drempelwaarde, waarboven de additionele netto-betalingen begrensd worden; de drempelwaarde zou moeten reflecteren dat niet alle EU-uitgaven kunnen worden toegerekend; gedacht kan worden aan een drempelwaarde van 0,10% BNP<sup>21</sup>;
- een percentage van de netto-betaling boven de gestelde drempelwaarde dat de Lidstaten retour krijgen in de vorm van een korting op de afdracht van het volgende jaar (bijvoorbeeld analoog aan de VK-compensatie 66%); de kosten hiervan worden evenwichtig verdeeld over alle Lidstaten; door een percentage te hanteren blijven de Lidstaten die de drempelwaarde overschrijden een stimulans houden om stijgende EU-uitgaven tegen te gaan; ze blijven aan die stijging dan immers meebetalen.

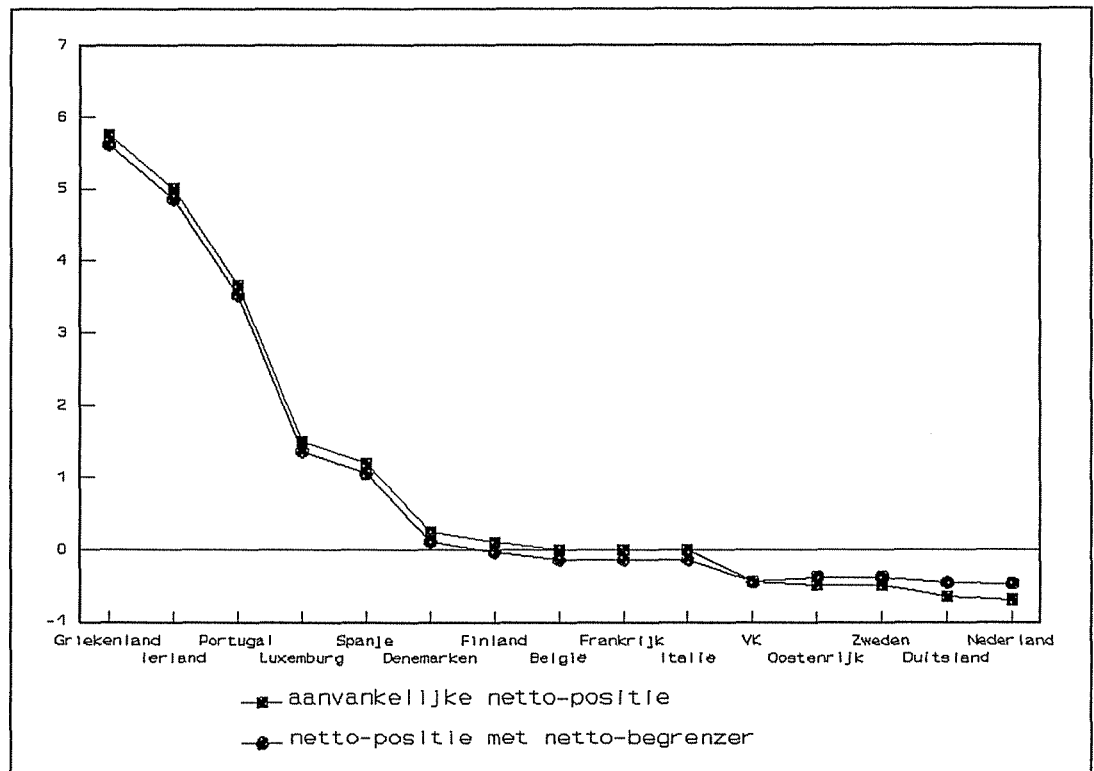
Samengevat: 'Lidstaten die meer dan 0,10% van hun BNP netto aan de EG betalen, krijgen van het meerdere twee derde terug'. Afbeelding 4.1. geeft een inzicht in de gevolgen van invoering van een generiek systeem van netto-begrenzers, zoals hierboven beschreven.

Uit de afbeelding blijkt dat het systeem, indien de hierboven genoemde parameters worden gekozen, met name gunstig uitwerkt voor Nederland, Oostenrijk, Zweden en Duitsland. Voor het VK treedt per saldo geen verschil op ten opzichte van de huidige situatie met VK-compensatie. De andere Lidstaten betalen per saldo een zekere prijs voor de invoering van een generiek systeem van compensaties, maar voor hen kan het een garantie bieden tegen toekomstige verslechtingen.

---

<sup>20</sup> Van het verschil in het aandeel van het VK in de afdracht BTW/BNP en het aandeel in de toegerekende ontvangst wordt, na vermenigvuldiging met de totale toe te rekenen EU-uitgaven, 2/3 in mindering gebracht op de VK-afdracht. De werkelijke VK-betaling omvat ook landbouw- en douanerechten.

<sup>21</sup> De 0,10% weerspiegelt de uitgaven van de EU die niet aan Lidstaten worden toegerekend (o.a. administratieve uitgaven).



**Afbeelding 4.1.** Gevolgen van invoering van een generiek systeem van netto-begrenzers op de netto-posities van de Lidstaten.

#### **4.3.3. Beoordeling van zo'n systeem van netto-begrenzing**

Onderstaand worden mogelijke obstakels langsgelopen en becommentarieerd:

- a de berekening van netto-posities is moeilijk; uiteraard is het de vraag óf en wát er moet worden toegerekend aan Lidstaten; hierbij speelt ook de vertekening van netto-posities in statistieken van zowel uitgaven (m.n. landbouw) als inkomsten (douanerechten en landbouwheffingen) ten gevolge van strategische handelsstromen; er zijn echter twee factoren die behulpzaam zijn; allereerst is er de toezegging van de Commissie om jaarlijks aan de afzonderlijke Lidstaten gegevens te verstrekken over hun aandeel in de totale EU-uitgaven uitgesplitst per sector alsmede over de hiermee gemoeide bedragen; ten tweede bewijst de VK-compensatie dat het mogelijk is om de netto-positie uit te rekenen;

- b de vaststelling van de parameters; er bestaan geen objectieve criteria om tot grenzen te komen; derhalve spelen begrippen als redelijkheid een rol; de huidige resulterende omvang van de VK-compensatie (iets in de orde van 0,25 à 0,35% BNP) is ook een factor; de parameters zouden zo gekozen kunnen worden dat het voor het VK neutraal uitvalt;
- c netto-begrenzers vereisen unanimiteit; het is niet realistisch te verwachten dat de Lidstaten die er door getroffen worden (alle landen die meebetalen aan de compensatie van landen die van een netto-begrenzer profiteren) hier lichtvaardig mee zullen instemmen; de huidige en de potentiële grote netto-betalers hebben daarentegen een gezamenlijk belang; duidelijk is dat Lidstaten bereid moeten zijn om besluitvorming over een nieuw EM-besluit en de totstandkoming van nieuwe FP zonder zo'n begrenzer te blokkeren;
- d de EU wordt sterk financieel benaderd, waarbij de relatie tussen doelstellingen van beleid en de financiële consequentie daarvan wordt verstoord; de EU heeft bepaalde beleidskeuzen, waarvan de uitwerking leidt tot bepaalde financiële stromen; er zijn ook andere voor- en nadelen van het EU-Lidmaatschap die niet noodzakelijkerwijs voor alle Lidstaten evenwichtig uitvallen (procurement, vestigingsplaatsen, Interne Markt); juist een systeem van netto-begrenzers zal er toe leiden dat de Commissie bij de uitwerking van beleidsvoorstellen, i.c. de vormgeving van het landbouw-en structuurfondsenbeleid, er meer oog voor zal hebben dat het beleid ook in financiële zin tot meer evenwichtige uitkomsten leidt (de Commissie zal niet alles één kant opschuiven); het financieel mechanisme werkt dus positief uit op de beleidsinhoud; het instrument netto-begrenzer fungeert dan als middel om een meer evenwichtige inhoudelijke politiek te voeren; dit zal het draagvlak voor het beleid vergroten.

#### **4.3.4. Conclusie**

De invoering en uitvoering van een generiek systeem van netto-begrenzers is technisch mogelijk. De huidige en potentiële grote netto-betalers hebben een duidelijk gezamenlijk belang als het gaat om het totstandkomen van een dergelijk systeem. Grote negatieve netto-posities ondermijnen het draagvlak voor de EU in de desbetreffende landen.

Vastberadendheid van de netto-betalers is echter een absolute noodzaak om een systeem van netto-begrenzers binnen bereik te brengen.

De noodzaak, de politieke druk, en wellicht ook de mogelijkheden, voor het introduceren van een netto-begrenzer doen zich vooral voor indien de fundamentele hervorming van het GLB en het Structuurfondsenbeleid onvoldoende tot stand komt. Zonder fundamentele beleidshervormingen zal de verdeling van de baten en lasten van het EU-lidmaatschap immers steeds onevenwichtiger worden. In een dergelijke situatie zouden de (potentiële) grote netto-betalers slechts in moeten stemmen met de totstandkoming van nieuwe FP en een nieuw EM-besluit indien tevens overeenstemming bestaat over de invoering van een generiek systeem van netto-begrenzers. Naarmate, mede onder druk van de toetredingsonderhandelingen, de fundamentele hervormingen worden gerealiseerd, en via het beleid een meer evenwichtige verdeling van lusten en lasten resulteert, zal de druk om een generiek systeem van netto-begrenzers in te voeren afnemen.

#### **4.4. Hervorming van de structuurfondsen**

##### **4.4.1. Inleiding**

In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.3.3.) is uiteengezet op welke wijze het structuurfondsenbeleid van de EU (inclusief het cohesiefonds) is vormgegeven. Vanuit het perspectief van houdbaarheid nopen zowel de kosten van het beleid in de huidige vorm als de toekomstige uitbreiding van de EU tot een fundamentele herziening van dit beleid. Bij een herziening van het structuurfondsenbeleid zullen vier vragen centraal moeten staan:

- a. Waar moet het beleid op gericht zijn: alleen op de armere lidstaten of ook op de rijkere lidstaten (zoals nu het geval is)? Wat dient er op nationaal niveau te geschieden indien rijkere lidstaten niet langer subsidies zouden ontvangen? Is er behoefte aan voortzetting van bepaalde beleidsonderdelen die niet zozeer op ondersteuning van armere gebieden zijn gericht, maar bijvoorbeeld op het bevorderen van de werkgelegenheid in de EU? Hierop wordt in paragraaf 4.4.2 ingegaan.
- b. Op welke wijze zou vervolgens het niveau van de hulp aan de te ondersteunen lidstaten moeten worden bepaald? Dit onderdeel komt in paragraaf 4.4.3 aan de orde.
- c. Op welke wijze kan de EU uitgebreid worden met landen uit Midden- en Oost-Europa zonder dat dit tot prohibitief hoge kosten leidt? Dit zal in paragraaf 4.4.4 nader gezien worden.
- d. Op welke wijze zou de uitvoering van het structuurfondsenbeleid verbeterd kunnen worden indien het huidige systeem niet fundamenteel gewijzigd zou worden? Daarbij zal



o.a. bezien moeten worden op welke wijze een objectieve toepassing van de bestaande criteria bewerkstelligd zou kunnen worden en welke gevolgen welvaartsveranderingen binnen de EU (o.a. door uitbreiding met MOE-landen) zouden kunnen hebben.

Paragraaf 4.4.5 is hieraan gewijd.

Bij de analyse is geabstraheerd van een gedetailleerde beoordeling van de diverse bestaande doelstellingen. In het gehanteerde basisscenario worden de rijkere lidstaten uitgesloten van structuurfondsgelden en zijn de doelstellingen 2 t/m 5B derhalve niet meer van toepassing<sup>22</sup>. De vormgeving van het toekomstige structuurfondsenbeleid (i.c. alleen voor de armste lidstaten) zal derhalve alleen doelstelling 1 als uitgangspunt hebben (het huidige cohesiefonds zou in een dergelijke nieuwe structuur geïntegreerd kunnen worden).

#### **4.4.2. Uitsluiting rijkere lidstaten**

##### Het EU-beleid na uitsluiting rijkere Lidstaten

Zoals ook in de nota over de netto-positie vis-à-vis de EG-begroting is aangegeven, kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de wenselijkheid en de noodzaak van deelname van de meer welvarende lidstaten aan het structuurbeleid van de EU. In het huidige systeem vloeit circa de helft van alle structuurfondsbestedingen naar de rijkere lidstaten. De verdeling van EU-middelen lijkt daarmee niet in lijn met het idee dat dit beleid gericht moet zijn op overdrachten van rijk naar arm. Alleen bij het cohesiefonds zijn de subsidies puur gericht op ondersteuning van de armere lidstaten, omdat alleen de vier landen die een inkomen per hoofd van de bevolking hebben dat substantieel onder het EU-gemiddelde ligt subsidies ontvangen; m.a.w. het niveau van de nationale welvaart is bepalend voor het al dan niet in aanmerking komen voor EU-middelen.

Bij de structuurfondsen wordt de toekenning grotendeels bepaald op basis van het regionale welvaartsniveau. Dit betekent dat landen die relatief welvarend zijn, maar niet bereid zijn hun eigen arme regio's in voldoende mate te ondersteunen, toch middelen uit Brussel kunnen ontvangen voor bepaalde achtergebleven gebieden. Hierdoor bestaan er naast de

---

<sup>22</sup> Een doelstelling-1 regio komt niet in aanmerking voor de andere doelstellingen. Van de Cohesielanden vormt alleen Spanje een uitzondering omdat niet het gehele land tot doelstelling-1 regio bestempeld is. Spanje ontvangt derhalve ook middelen uit de andere doelstellingen.

subsidiestroom van rijk naar arm, tal van middenstromen tussen de rijkere lidstaten onderling. Aan dit laatste kleven twee principiële bezwaren:

- in de eerste plaats is het vreemd dat het ene rijke land het andere eveneens welvarende land per saldo subsidieert;
- in de tweede plaats kan men zich afvragen of het wel wenselijk en efficiënt is dat ook de rijkere lidstaten hun regionale ondersteuningsbeleid via de EU voeren.

Het toewijzen van middelen op basis van regionale (i.p.v. nationale) welvaart heeft tot gevolg dat relatief rijke lidstaten met veel relatief arme gebieden meer profiteren van de EU-subsidies dan relatief minder welvarende landen die hun - beperkte - welvaart goed gespreid hebben. Dit betekent in de praktijk dat Nederland via Brussel subsidies verstrekt aan een land als Italië, terwijl Italië in termen van inkomen per hoofd van de bevolking rijker is dan Nederland. Hiermee wordt een tekortschietend nationaal ondersteuningsbeleid voor de regio's beloond met EU-subsidies.

M.b.t. het tweede bezwaar, kan men stellen dat wanneer een land als Nederland subsidies wil verstrekken t.b.v. regionale ontwikkeling, dit waarschijnlijk beter uitvoerbaar is op nationaal niveau. De nationale prioriteiten m.b.t. de keuze van aandachtsgebieden, zowel geografisch als thematisch, kunnen in dat geval doelmatiger bediend worden. In de huidige situatie wordt echter op Gemeenschapsniveau bepaald aan welke criteria de te ondersteunen regio's moeten voldoen en op welke wijze de subsidies vervolgens aangewend moeten worden. Bij het vaststellen van deze criteria richten de lidstaten zich primair op het maximaliseren van de eigen ontvangsten; rationele economische overwegingen zijn hieraan ondergeschikt. Zo ontstaat een geheel van bestedingscriteria dat niet in de eerste plaats toegespitst is op een efficiënte aanwending van de beschikbare middelen. Het nemen van dergelijke beslissingen zou daarom beter op nationaal niveau kunnen geschieden, opdat rationele economische overwegingen de basis vormen voor de aanwending van middelen. Bovendien dient bedacht te worden dat EU-subsidies nationaal gefinancierd moeten worden, hetgeen geen optimale besteding van begrotingsmiddelen is wanneer de Brusselse prioriteiten afwijken van de nationale.

Om aan deze bezwaren, de onwenselijkheid van onderlinge subsidiëring tussen de rijkere Lidstaten en de inefficiëntie van het voeren van een regionaal beleid via de EU, tegemoet te komen zouden de rijkere Lidstaten uitgesloten kunnen worden van het

structuurfondsenbeleid. Slechts waar middelenoverdracht wenselijk wordt geacht vanuit de cohesie-optiek zou dan nog sprake zijn van een communautair regionaal beleid o.b.v. EU-criteria.

Onderstaande tabel 4.2. toont welke gevolgen uitsluiting van de rijkere lidstaten zou hebben voor de begroting en voor de individuele Lidstaten. In 1999 zal op basis van het huidige systeem naar verwachting een bedrag van circa 19 miljard ecu naar de vier Cohesielanden gaan, terwijl circa 17,7 miljard ecu besteed wordt in de 11 rijkere lidstaten. Wanneer deze laatste groep uitgesloten zou worden van de structuurfondsen, zou dat bedrag van 17,7 mrd ecu derhalve bespaard kunnen worden, hetgeen in deze landen neer zou komen op een korting van gemiddeld 57,5 ecu per hoofd van de bevolking. In dit licht lijkt het redelijk de vier cohesielanden tenminste in dezelfde mate te korten, hetgeen een additionele besparing van 3,6 miljard ecu op zou leveren. In totaal zou er derhalve een bedrag van ruim 21 miljard ecu per jaar bespaard kunnen worden, en zou de EG-begroting met circa 20% verlaagd kunnen worden.

Bij deze resultaten kan het volgende opgemerkt worden. Bij de effecten voor de individuele lidstaten dient zowel naar het bruto- als naar het netto-resultaat gekeken te worden. Indien het netto-resultaat voor een lidstaat nihil of zelfs negatief is, heeft die lidstaat toch nog het voordeel dat de bruto besparing op de afdrachten naar eigen, nationale, inzichten besteed kan worden i.p.v. via het Brusselse circuit onder EU-voorwaarden.

Deze herziening van het structuurfondsenbeleid biedt een oplossing voor de twee genoemde bezwaren van principiële aard. Er worden niet langer subsidies verstrekt aan de relatief welvarende lidstaten. Bovendien kunnen de rijkere lidstaten zelf beslissen op welke wijze het regionale ondersteuningsbeleid gevoerd wordt, volgens de eigen criteria. Verder zal mogelijk de fraude met EU-middelen kunnen verminderen door verlaging van de structuurfondsuitgaven. De geschetste herziening geeft echter nog niet aan welk hulpniveau voor de Cohesielanden, en in de toekomst de MOE-landen, acceptabel geacht kan worden.

#### Nationaal beleid na uitsluiting rijkere Lidstaten

Indien besloten zou worden tot uitsluiting van de rijkere lidstaten van het structuurfondsenbeleid zullen de huidige ontvangers van EU-subsidies in die lidstaten niet langer kunnen profiteren van deze ondersteuning. De besparing op de afdrachten komt ten

(in miljoenen ecu's)				
	huidige ontvangsten (raming)	ontvangsten herzien systeem	besparing afdrachten	netto resultaat
België	455	0	667	212
Denemarken	185	0	420	235
Duitsland	4728	0	5986	1258
Griekenland	3957	3357	286	- 314
Spanje	9473	7220	1404	- 849
Frankrijk	3280	0	3871	592
Ierland	1645	1439	139	- 67
Italië	4760	0	2876	-1884
Luxemburg	22	0	47	25
Nederland	541	0	959	418
Oostenrijk	368	0	576	207
Portugal	4023	3485	262	- 276
Finland	396	0	292	- 104
Zweden	324	0	561	237
VK	2662	0	2972	310
Totaal	36820	15502	21318	0

**Tabel 4.1.** Gevolgen uitsluiting rijkere Lidstaten van de structuurfondsen, inclusief het cohesiefonds (in miljoenen ecu's, in prijzen 1999).

Bron: Ministerie van Financiën.

goede van de schatkist. In een dergelijke situatie is het aan de individuele lidstaat om, aan de hand van nationaal vast te stellen prioriteiten, te beslissen in hoeverre en op welke wijze het voormalige EU-beleid vervangen wordt door nationaal beleid. M.b.t. de netto-besparing, d.w.z. de besparing op de afdrachten minus de huidige ontvangsten uit de structuurfondsmiddelen, wordt er vanuit gegaan dat deze ten goede zullen komen aan de Algemene Middelen.

Indien Nederland niet langer zou deelnemen aan het structuurfondsenbeleid van de EU, behoeft dat niet te betekenen dat belanghebbenden in Nederland niet langer subsidie ontvangen. In die gevallen waar de Nederlandse prioriteitsstelling dezelfde is als de Brusselse, kunnen geldstromen via nationale kanalen gecontinueerd worden ter vervanging van EU-subsidies. In dit verband dient er echter op gewezen te worden dat de wijze waarop de te

ondersteunen regio's door de EU geselecteerd worden zou kunnen afwijken van de wijze indien een dergelijke selectie nationaal bepaald zou zijn. De wijze waarop momenteel Brusselse middelen ingezet worden voor werkloosheidsbestrijding is daarentegen in lijn met de Nederlandse prioriteiten en de subsidie-stromen van de EU zouden derhalve (gedeeltelijk) nationaal kunnen worden voortgezet. Het voert echter te ver om nu reeds van een dergelijk situatie uit te gaan, laat staan om nu reeds een prioriteiten-vergelijking te maken.

#### Horizontale thema's

In het beschreven scenario worden de EU-subsidies beperkt tot de armere lidstaten en wordt er een einde gemaakt aan de onderlinge ondersteuning van de rijkere lidstaten. Een dergelijke wijziging van het systeem is, zoals gezegd, niet meer dan logisch als bedacht wordt dat het structuurfondsbeleid de ondersteuning van de armere delen van de EU als primaire doelstelling kent. Naast deze primaire doelstelling op basis van het cohesie-principe, is er echter binnen het structuurfondsbeleid ook enige ruimte ingebouwd voor horizontale thema's. Dergelijke thema's liggen ten grondslag aan doelstellingen 3 en 4 van de structuurfondsen (ondersteuning werkgelegenheidsbeleid in de lidstaten) en aan de Communautaire Initiatieven (tal van horizontale thema's). In het geval van het thema werkgelegenheid zou uitsluiting van de rijkere Lidstaten, afhankelijk van de nationale prioriteiten, mogelijk ongewenst zijn voorzover er geen alternatieve middelen beschikbaar zouden zijn om de EU-ondersteuning (gedeeltelijk) te vervangen. Zoals hierboven reeds is gesteld, zal een deel van de vrijvallende middelen (besparing op de afdrachten aan de EU) dan aangewend kunnen worden voor additionele nationale uitgaven. De precieze besteding van die middelen zal afhankelijk zijn van de nationale prioriteiten en behoeften.

#### **4.4.3. Het niveau van de hulp aan de armere lidstaten**

In het huidige systeem zijn de criteria voor de structuurfondsen en het cohesiefonds in grote mate politiek bepaald. Het niveau van de middelenoverdracht is steeds belangrijker geworden. Regio's die eigenlijk niet in aanmerking komen voor ondersteuning, worden via statistische kunstgrepen of simpelweg via politieke druk toegevoegd aan de lijst van ontvangende regio's. Hoewel er objectieve criteria en maatstaven zijn, wordt het niveau van de hulp aan de diverse regio's/landen vaak bepaald door onderhandelingen gebaseerd op verworven rechten en door het leggen van koppelingen met andere dossiers.

De toewijzing van middelen aan de armere lidstaten zou o.b.v. een objectief economisch criterium vastgesteld moeten worden met zo weinig mogelijk ruimte voor politieke manipulatie. Randvoorwaarde voor een dergelijk criterium is dat een lidstaat minder gaat ontvangen naarmate de relatieve welvaartspositie van dat land verbetert. Dit is niet alleen logisch, maar is ook politiek gezien noodzakelijk om te voorkomen dat een lidstaat ineens van 100% subsidie naar 0 gaat, en dat er een situatie ontstaat waarbij een land dat (net) onder de grens zit, veel geld ontvangt, terwijl een land dat boven de grens zit helemaal niets ontvangt. Het is dus noodzakelijk dat er ook onder de grens voor kwalificatie gedifferentieerd wordt. Daarnaast dient er vanzelfsprekend voor gezorgd te worden dat de middelen economisch efficiënt en effectief besteed worden en dat de regelgeving fraudebestendig is.

Bovendien kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij het huidige niveau van de ondersteuning van de armere lidstaten. De vier cohesielanden, met een nationaal inkomen per capita van gemiddeld circa 10000 ecu, ontvangen gemiddeld meer dan 300 ecu per hoofd van de bevolking uit de structuurfondsen (raming voor het jaar 1999). Ter vergelijking, in 1993 ontvingen de lage-inkomenslanden wereldwijd gemiddeld 7 ecu per hoofd van de bevolking aan officiële ontwikkelingshulp. In 1993 besloegen de totale ontvangsten van de cohesielanden van de EU 2 tot 7,5% van hun BBP, waarvan een groot deel afkomstige is uit de structuurfondsen. Dit maakt duidelijk dat de subsidiestromen binnen de EU een zeer hoog niveau bereikt hebben.

Er zijn legio criteria te verzinnen die toegepast zouden kunnen worden. Het lijkt echter voor de hand te liggen om de relatieve welvaartspositie (gemeten in BNP per capita in koopkrachtpariteiten) als maatstaf te hanteren. Gezien bovenstaande redenering zou daarbij gekeken moeten worden hoe sterk het welvaartsniveau in een lidstaat afwijkt van het EU-gemiddelde. Een land als Portugal met een welvaart van circa 60% van het EU-gemiddelde zou per hoofd van de bevolking meer moeten ontvangen dan een land als Ierland dat een welvaart van circa 80% van het EU-gemiddelde kent. In het huidige systeem ontvangt Ierland echter meer subsidies per hoofd van de bevolking dan Portugal.

Onderstaand is aangegeven hoe een dergelijk systeem er voor de huidige cohesielanden uit zou kunnen zien en hoe daarmee de hoogte van de bijstand objectief vastgesteld zou kunnen worden. Hierbij zij nadrukkelijk aangetekend dat het gebruikte cijfermateriaal betrekking

heeft op de relatieve welvaart in de EU in 1993 (bron Wereldbank) en dat de situatie in het jaar 1999 hiervan substantieel zal kunnen afwijken.

In het in onderstaande tabel 4.3. uitgewerkte voorbeeld is gekozen voor een systeem waarbij het subsidieniveau, tot een vast te stellen maximum, per inwoner bepaald wordt door de mate waarin de relatieve welvaartspositie van het land in kwestie afwijkt van het EU-gemiddelde<sup>23</sup>. De bedragen zijn zodanig gekozen dat het totaalbedrag aan steun voor de cohesielanden ongeveer gelijk is aan het bedrag dat deze landen in het beschreven systeem (uitsluiting rijkere lidstaten en navenante per capitakorting cohesielanden) nog zouden ontvangen.

	welvaart per inwoner (% EU-gem.)	subsidie (ecu's)	inwoners (mln.)	ontvangsten (mln. ecu's)
		(A)	(B)	(A * B)
Griekenland	54	325	10,4	3380
Spanje	80	210	39,1	8211
Ierland	80	210	3,6	756
Portugal	64	325	9,9	3218
Totaal	-	-	63,0	15565

**Tabel 4.3.** Ontvangsten cohesielanden i.g.v. toewijzing van middelen o.b.v. een objectief economisch criterium (in miljoenen ecu's, in 1999, in lopende prijzen).

Bron: Ministerie van Financiën.

Zoals gezegd, is de hoogte van de parameters zodanig gekozen dat er in totaal een vergelijkbaar bedrag naar de groep Cohesielanden vloeit als in het basisscenario waarin de rijkere lidstaten zijn uitgesloten. Vanzelfsprekend zal het niveau van de bijstand aan deze

<sup>23</sup> De Lidstaten met een inkomen per capita dat lager is dan 90% van het EU-gemiddelde, ontvangen per procentpunt afwijking van het EU-gemiddelde een subsidie van 10,5 ecu per inwoner. Tevens wordt aan het subsidieniveau per inwoner een maximum van 325 ecu verbonden.

landen nader bezien moeten worden, mede met het oog op de uitbreiding van de EU en de daaraan verbonden kosten.<sup>24</sup>

Duidelijk zal zijn dat de vaststelling van de hoogte van deze parameters vooral politiek bepaald zal zijn en dat er talloze mogelijkheden zijn om binnen het beschreven systeem de hoogte van de bijstand te laten variëren.

Een systeem zoals hierboven is beschreven, heeft de onderstaande voordelen.

- a. Het is objectief m.b.t. de verdeling van middelen tussen de lidstaten. De maatstaf is een economische, hetgeen niet meer dan logisch lijkt voor economische ondersteuning van minder welvarende landen.
- b. Hoe armer een land relatief is, hoe meer subsidie er per hoofd van de bevolking ontvangen wordt, zij het met een bepaald maximum, hetgeen mede met het oog op de absorptiecapaciteit noodzakelijk is (dit heeft tevens tot gevolg dat het subsidiebeleid betaalbaar kan blijven).
- c. Er is sprake van een geleidelijke vermindering van subsidies naarmate de relatieve welvaart van een land toeneemt (aangenomen dat men niet aan het maximum zit). Hiermee wordt voorkomen dat landen waarvan het inkomen stuk verbetert op politieke gronden subsidies blijven ontvangen en wordt bevorderd dat landen stap voor stap op eigen benen leren staan.

#### **4.4.4. Uitbreiding met Midden- en Oost-Europa**

Hoewel toetreding van de MOE-landen tot de EU vanuit zowel politiek als economisch perspectief toe te juichen valt, dient een dergelijke uitbreiding wel financieel draaglijk te zijn. In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat o.b.v. het huidige structuurfondsenbeleid rekening gehouden dient te worden met een kostenpost van circa 27 miljard ecu per jaar indien alleen de Visegradlanden toetreden. Voor Nederland zou dit een verslechtering van de netto-positie met ruim 2,5 miljard gulden per jaar betekenen. Het zal duidelijk zijn dat het huidige beleid gewijzigd zal moeten worden om de uitbreiding financieel haalbaar te maken.

---

<sup>24</sup> Indien bijvoorbeeld aan het subsidiebedrag per capita een maximum van 250 ecu gesteld zou worden (i.p.v. 325 ecu), zou er in totaal circa 1,5 miljard ecu op de structuurgelden bespaard kunnen worden. Wanneer de andere parameter, het bedrag per procentpunt afwijking van het EU-gemiddelde, zou worden verlaagd tot 5 ecu (i.p.v. 10,5 ecu), zou er 7 miljard ecu minder uitgegeven worden aan deze vier landen. Indien de kwalificatiegrens voor deelname aan de Structuurfondsen zou worden verlaagd van 90% naar 75% (zoals nu bij doelstelling 1 het geval is) zou circa 9 miljard ecu bespaard kunnen worden.



Zoals reeds eerder is gesteld, zou ook zonder uitbreiding van de EU een fundamentele herziening van het structuurfondsenbeleid gewenst zijn. Als basisscenario is uitgegaan van uitsluiting van de rijkere Lidstaten van de subsidies. Ook is hiervoor aangegeven hoe de toekenning van subsidies aan de armere lidstaten zou kunnen geschieden.

Onderstaand is aangegeven welke gevolgen de uitbreiding van de EU met de Visegradlanden zou hebben indien:

- de rijkere lidstaten zijn uitgesloten<sup>25</sup>;
- de lidstaten tot een bepaald maximum per capita meer subsidie per hoofd van de bevolking krijgen naarmate ze relatief minder welvarend zijn<sup>26</sup>.

N.B: De relatieve welvaartspositie van de huidige cohesielanden verandert door de uitbreiding!

Bovenstaande cijfers zijn puur illustratief teneinde inzicht te verschaffen in de systematiek van de beschreven herziening van de structuurfondsen. De subsidiebedragen (zoals de hoogte van het maximumbedrag per capita) zijn geenszins vaststaande waarden.<sup>27</sup> Mede in het licht van de kosten van de uitbreiding zou een lager maximum zeker overwogen moeten worden. Overigens dient beseft te worden dat het gebruikte cijfermateriaal m.b.t. de relatieve welvaartsposities van de diverse landen substantieel zal kunnen afwijken van de feitelijke situatie rond de eeuwwisseling. Dit doet niets af aan de beschreven systematiek, maar zal wel gevolgen kunnen hebben voor de bepaling van de hoogte van de subsidieparameters.

---

<sup>25</sup> Als grens voor deelname aan de structuurfondsen is opnieuw 90% van het EU-gemiddelde gehanteerd. De welvaart van de niet-cohesielanden als percentage van het EU-gemiddelde in 1993 was: België 129%; Denemarken 129%; Duitsland 111%; Frankrijk 125%; Italië 118%; Luxemburg 195%; Nederland 114%; Oostenrijk 128%; Finland 102%; Zweden 113%; VK 113%.

<sup>26</sup> De subsidie-grondslag is wederom bepaald door het aantal inwoners te vermenigvuldigen met 10,5 ecu per procentpunt afwijking van het EU-gemiddelde; het maximum is wederom gesteld op 325 ecu per capita.

<sup>27</sup> Een maximum van 250 ecu per capita zou een besparing van ruim 6 miljard ecu opleveren. Een verlaging van de subsidie per procentpunt afwijking van het EU-gemiddelde van 10,5 ecu tot 5 ecu, zou een bedrag van circa 6,5 miljard ecu besparen. Een welvaartsgrens van 75% van het EU-gemiddelde zou circa 5 miljard ecu besparen.

	welvaart per inwoner (% EU-gem.)	subsidie (ecu's)	inwoners (mln.)	ontvangsten (mln.ecu's)
		(A)	(B)	(A * B)
Griekenland	59	325	10,4	3380
Spanje	89	115	39,1	4496
Ierland	89	115	3,6	414
Portugal	71	304	9,9	3010
Hongarije	40	325	10,3	3348
Polen	33	325	38,5	12512
Tsjechië	50	325	10,3	3348
Slowakije	41	325	5,4	1755
Totaal	-	-	127,3	32263

**Tabel 4.4.** Ontvangsten cohesielanden en Visegrad-landen na uitbreiding EU i.g.v. toewijzing middelen o.b.v. een objectief economisch criterium (in miljoenen ecu's, in lopende prijzen).

Bron: Ministerie van Financiën.

#### **4.4.5 Mogelijkheden bij een ongewijzigd systeem**

Ook indien het huidige structuurfondsenbeleid niet zou worden gewijzigd, is er een aantal zaken m.b.t. de uitvoering van het structuurfondsenbeleid, waarmee in de toekomst rekening gehouden zal moeten worden. Verbetering van het systeem aan de hand van genoemde aspecten zal echter slechts in zeer beperkte mate bij kunnen dragen aan het wegnemen van de fundamentele bezwaren die er voor Nederland aan het huidige systeem kleven. Op drie aspecten wordt ingegaan:

- de mate van objectiviteit bij de toepassing van de criteria;
- de doelmatigheid van de aanwending van EU-middelen;
- de gevolgen van de uitbreiding met de MOE-landen voor de welvaartsverhoudingen binnen de EU.

#### **Toepassing criteria**

Voor alle doelstellingen van de structuurfondsen alsmede voor het cohesiefonds zijn er uitvoerige verordeningen opgesteld, waarin bepaald is aan welke criteria voldaan moet worden om in aanmerking te komen voor EU-ondersteuning. De vaststelling van deze criteria

is, ongeacht de feitelijke doelstelling, de resultante van onderhandelingen op basis van de individuele belangen van de Lidstaten. Los van het feit dat er derhalve vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de bepaling van de criteria, kan gesteld worden dat de toepassing van die criteria niet altijd even transparant is.

Bij Doelstelling 1 (financieel veruit de belangrijkste doelstelling) bijvoorbeeld wordt als grens voor kwalificatie een inkomensniveau van 75% van het EU-gemiddelde genomen. Op dit moment komt echter een aantal regio's in aanmerking voor Doelstelling 1, terwijl het inkomensniveau op het moment van vaststelling van de Doelstelling 1-lijst reeds boven 75% lag. Deze regio's zijn onder grote politieke druk toegevoegd aan de lijst, maar zouden dus feitelijk geen middelen mogen ontvangen. De steun aan deze politiek gekozen regio's bedraagt circa 5% van alle uitgaven in het kader van doelstelling 1 (5% is ongeveer 5 miljard ecu over de periode 1994-1999, gemeten in prijzen 1994; dit komt overeen met circa 500 miljoen gulden aan Nederlandse afdrachten over die periode).

Verder is bij de opstelling van de huidige lijst, eveneens om politieke redenen, tot het volgende besloten. Door de uitbreiding van de EU met Oost-Duitsland zou het gemiddelde inkomen in de EU dalen, waardoor een substantieel aantal regio's in andere lidstaten door de 75%-grens heen zou gaan. Met het oog daarop is besloten het EU-gemiddelde exclusief Oost-Duitsland als maatstaf te nemen, opdat genoemde regio's niet uit Doelstelling 1 zouden vallen. Door het feitelijke EU-gemiddelde te nemen zou, bovenop de mogelijke besparing door uitsluiting van de eerder genoemde politiek gekozen regio's, circa 15% bespaard kunnen worden op de uitgaven voor deze doelstelling (dit komt overeen met circa 15 miljard ecu over de periode 1994-1999, gemeten in prijzen 1994, hetgeen overeenkomt met circa 1,5 miljard gulden aan Nederlandse afdrachten over die periode).

Een ander voorbeeld kan gevonden worden bij het cohesiefonds, waar in het kader van "milieu-projecten" financiering is verstrekt voor het restaureren van bepaalde archeologische bezienswaardigheden. Men kan zich afvragen of een dergelijke subsidieverstrekking in lijn is met het criterium dat e.e.a. ten goede moet komen aan het milieu.

#### Doelmatigheid aanwending EU-middelen

Los van de vraag aan welk land middelen worden toegekend, dient bezien te worden of de toegewezen middelen op efficiënte en effectieve wijze worden ingezet. Daarbij dient in de

eerste plaats gezien te worden of de gefinancierde projecten/programma's tegen redelijke kosten zijn uitgevoerd. In de tweede plaats dient nagegaan te worden in hoeverre de doelstellingen van het structuurfondsenbeleid bereikt zijn. In dit verband zou gekeken moeten worden of de economische en sociale ontwikkeling van de armere Lidstaten inderdaad ten goede zijn beïnvloed door de enorme kapitaalinjecties van de EU.

Tevens kan men zich afvragen of bepaalde projecten ook prioriteit gekregen zouden hebben indien er geen EU-geld beschikbaar zou zijn geweest. Zeker in het geval van het cohesiefonds, waar ca. 85% van de projectkosten door de EU gefinancierd wordt, wordt niet echt duidelijk of er door de lidstaat zelf wezenlijk belang gehecht wordt aan de realisatie van het project in kwestie. Pas indien er een grotere bijdrage van de nationale overheid gevraagd wordt, kan vastgesteld worden of er in de lidstaat in kwestie werkelijk (prioritaire) behoefte bestaat aan de uitvoering van een project. Binnen het bestaande systeem zou derhalve gedacht kunnen worden aan het verhogen van de nationale bijdrage aan de kosten van EU-programma's.

#### Gevolgen uitbreiding voor welvaartsverhoudingen

Bij de toewijzing van middelen uit het cohesiefonds wordt als criterium gehanteerd dat het inkomen per hoofd van de bevolking (in koopkrachtpariteiten) lager ligt dan 90% van het EU-gemiddelde. In de huidige samenstelling van de EU voldoen Portugal, Spanje, Ierland en Griekenland aan deze voorwaarde; de andere lidstaten ontvangen geen middelen uit het cohesiefonds. Wanneer de EU wordt uitgebreid met de Visegradlanden, zal het EU-gemiddelde m.b.t. het per capita inkomen met circa 10% dalen. Hierdoor zullen landen als Ierland en Spanje wellicht op het moment van uitbreiding boven de grens van 90% van het - nieuwe - gemiddelde uitkomen en zullen deze landen derhalve niet meer in aanmerking komen voor het cohesiefonds.

Bij de structuurfondsen wordt via de financieel gezien belangrijkste doelstelling (Doelstelling 1) de verdeling eveneens gebaseerd op de relatieve welvaart, zij het per regio i.p.v. per land. Hierbij geldt dat een regio voor Doelstelling 1 in aanmerking komt indien het per capita inkomen lager ligt dan 75% van het EU-gemiddelde. Zoals gezegd zal het EU-gemiddelde inkomen per capita met circa 10% dalen door de uitbreiding met de Visegrad-landen. Dit impliceert dat veel regio's die nu kwalificeren voor Doelstelling 1 door de 75%-grens zouden schieten en derhalve niet langer in aanmerking zouden komen.

Wanneer gekeken wordt naar de Commissie-gegevens over regionale welvaart die gebruikt zijn voor het opstellen van de Doelstelling-1 lijst voor 1994-1999, kan waargenomen worden dat na toetreding inderdaad een aantal regio's niet langer zou kwalificeren voor Doelstelling 1. Een - zeer ruwe - schatting leert dat daarmee, bovenop het correct toepassen van de bestaande criteria en bovenop het meenemen van de DDR bij de bepaling van het EU-gemiddelde, nog eens circa 15% van de Doelstelling-1 middelen zou kunnen worden bespaard (hetgeen overeenkomt met circa 15 miljard ecu voor de periode 1994-1999, in prijzen 1994).

M.b.t. de gevolgen van de uitbreiding voor de welvaartsverhoudingen binnen de EU kan derhalve gesteld worden dat het gemiddelde EU-inkomen aanzienlijk zal dalen. Dit zal de welvaartsverhoudingen binnen de EU substantieel beïnvloeden en zal er derhalve toe leiden dat een aantal regio's/landen dat op dit moment ondersteund wordt, niet langer zal voldoen aan de criteria voor EU-steun. Gezien de opgedane ervaring met de toepassing van de criteria is het echter de vraag in hoeverre dit zal kunnen leiden tot een vermindering van de steun aan de huidige Lidstaten.

#### **4.4.6. Conclusie**

Ongeveer de helft van de structuurfondsmiddelen bestaat uit onderlinge subsidiestromen tussen de relatief rijke Lidstaten, hetgeen er in de praktijk toe leidt dat Lidstaten als Nederland meebetalen aan het structuurbeleid in rijkere Lidstaten als Italië. Bovendien kunnen de beleidsprioriteiten, zowel geografisch als thematisch, beter op nationaal niveau vastgesteld worden. Slechts indien het wél wenselijk is middelenoverdracht via de EU te doen plaatsvinden is het wenselijk ook de beleidsprioriteiten en de toewijzing van middelen op EU-niveau vast te stellen. Op zich vormt dit reeds voldoende reden voor een fundamentele hervorming van het structuurfondsenbeleid. Daarnaast is een hervorming van het structuurfondsenbeleid noodzakelijk om de toetreding van de MOE-landen mogelijk te maken. Immers, zonder hervorming zou deze toetreding leiden tot een aanzienlijke stijging van de begrotingsmiddelen voor het structuurbeleid en daarmee tot een grote stijging van de afdrachten van Nederland en de andere Lidstaten aan de EU.

Om voor deze problemen een oplossing te bieden zouden alleen Lidstaten waarvan het nationale welvaartsniveau onder een zekere grenswaarde valt in aanmerking moeten komen voor ondersteuning via de Structuurfondsen. De rijkere Lidstaten kunnen dan hun eigen

regionale ondersteuningsbeleid o.b.v. hun eigen nationale prioriteitenstelling voeren. Het volgende probleem is dan het vinden van een objectief economisch criterium voor het niveau van de toewijzing van de middelen aan de armere Lidstaten. Hiervoor is een systeem gesuggereerd waarbij het subsidieniveau per inwoner bepaald wordt door de mate waarin de relatieve welvaartspositie van een Lidstaat afwijkt van het EU-gemiddelde. Dit heeft als voordeel dat het ondersteuningsniveau afneemt naarmate de relatieve welvaartspositie verbetert, waardoor de betreffende Lidstaat geleidelijk op eigen benen leert staan. Vanwege de noodzaak tot beperking van de budgettaire middelen alsmede vanwege de absorptiecapaciteit is tevens een maximum geïntroduceerd voor de subsidie per capita.

Nederland is sterk gebaat bij de geschetste lijn voor hervorming van het cohesie- en structuurfondsenbeleid. Ten eerste is daar het budgettaire voordeel. Nederland hoeft niet meer mee te betalen aan de financiering van het Structuurfondsenbeleid in andere rijkere Lidstaten. Ten tweede stelt de beschreven 'renationalisatie' de Nederlandse overheid in staat het regionaal ondersteuningsbeleid vorm te geven conform haar eigen prioriteitenstelling. Niet alleen de 'oude' EU-middelen, maar ook de verplichte cofinanciering, kunnen nu o.b.v. nationale criteria gealloceerd worden. Waar de nationale prioriteiten overeenkomen met de EU-prioriteiten kan het beleid gecontinueerd worden, waar dit niet het geval was kan op nationaal niveau de keuze gemaakt worden de middelen een andere bestemming te geven. Een dergelijke afweging zal o.a. gemaakt moeten worden voor zogenaamde horizontale thema's als werkloosheidsbestrijding. Vanzelfsprekend is de nationale beleidsvrijheid m.b.t. het te voeren regionaal beleid begrensd door de bepalingen van het EU-verdrag, zoals bijvoorbeeld de mededingingswetgeving.

Indien de hervorming van de Structuurfondsen langs de hierboven geschetste lijn zou worden doorgevoerd, resteren het cohesiefonds en doelstelling 1 van de Structuurfondsen. Indien de verschillende fondsen worden gehandhaafd lijkt verdragswijziging niet op voorhand noodzakelijk. Het is in principe mogelijk de Verordeningen aan te vullen met een criterium dat alleen regio's, die in een Lidstaat liggen met een inkomen per capita lager dan een bepaalde grens, EU-subsidies uit de structuurfondsen kunnen ontvangen. Het is echter maar de vraag of hiermee kan worden volstaan daar het toevoegen van een nationaal welvaarts criterium misschien niet ingaat tegen de letter, maar wel tegen de bedoeling van het Verdrag.

M.b.t. de hervorming van de structuurfondsen zijn min of meer extreme opties geschetst: enerzijds een fundamentele hervorming, anderzijds slechts een verbeterde uitvoering van het huidige beleid. Optimaal is vanzelfsprekend een combinatie van beide. Aan de andere kant is het echter ook mogelijk losse elementen van beide benaderingen te gebruiken, mocht een integrale benadering op een gegeven moment niet haalbaar blijken.

## **5. Discussie en conclusie**

In een aantal EU-Lidstaten, waaronder Nederland, groeit de weerstand tegen zowel de stijging van de bruto-afdrachten als de omvang van de netto-overdrachten aan de EU. Dit kan het draagvlak voor het Europese integratieproces eroderen. Waar het VK reeds een riante compensatieregeling heeft, hebben vooral Duitsland en Nederland aangegeven een meer evenredige verdeling van de financiële lasten van het EU-Lidmaatschap noodzakelijk te achten. Daar komt bij dat de landen van Midden- en Oost-Europa inmiddels via de Europa-akkoorden een concreet perspectief op toetreding tot de EU hebben gekregen. Toetreding van deze landen zou bij ongewijzigd beleid leiden tot een enorme stijging van de EU-uitgaven. De financiële lasten van deze uitgavenstijging zouden vrijwel volledig neerkomen op de huidige 15 Lidstaten van de EU. Tot slot bestaat in toenemende mate aandacht voor de inefficiëntie, ineffectiviteit en de fraudegevoeligheid van een aantal onderdelen van het EU-beleid. Deze kritiek geldt met name het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Structuurfondsenbeleid.

Bovenstaande maakt een kritische beschouwing van het bestaand EU-beleid onvermijdelijk. Bezien moet worden op welke wijze het EU-beleid hervormd moet worden om het niveau van de bruto-afdrachten te beperken, een evenwichtige verdeling van de financiële baten en lasten te verzekeren en tegelijkertijd de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa mogelijk te maken. Nederland heeft als relatief grootste netto-betaler een bijzonder belang bij het entameren van deze discussie.

Een analyse van de huidige financieringssysteem van de EU leidt tot de volgende conclusies:

- Nederland zou in hoge mate zou profiteren van een vervanging van de afdracht van landbouwheffingen en invoerrechten door afdrachten o.b.v. de BNP-grondslag; een dergelijke vervanging is echter uitermate onwaarschijnlijk omdat dit een in materieel en psychologisch opzicht zeer ingrijpend proces zou zijn;
- Nederland zou nauwelijks profiteren van een volledige afschaffing van afdrachten o.b.v. de BTW-grondslag; een vervanging van deze afdrachten door afdrachten o.b.v. de BNP-grondslag zou voor dit deel van de Eigen Middelen wel leiden tot bijdragen die beter de relatieve welvaartsverhoudingen weerspiegelen; genoemde vervanging zou ook bijdragen aan een hogere mate van transparantie van de financieringssysteem van de EU;



- een vijfde Eigen Middel lijkt ook bij de onderhandelingen over het pakket Santer-I in of na 1999 niet waarschijnlijk en zou bovendien de begrotingsdiscipline kunnen ondermijnen.

M.b.t. een meer evenwichtige verdeling van de financiële baten en lasten leidt de analyse tot het volgende:

- Nederland heeft als grootste netto-betaler belang bij de invoering van een generiek systeem van netto-begrenzers; de uitvoering van een dergelijk systeem is technisch mogelijk;
- de noodzaak en mogelijkheid voor de introductie van een generiek systeem van netto-begrenzers doen zich vooral voor indien een fundamentele hervorming van het GLB en het structuurfondsenbeleid onvoldoende tot stand komt;
- de toekomstige toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa zal het belang van een generiek systeem van netto-begrenzers verder doen toenemen.

Een analyse van de doelstellingen en de uitwerking van het structuurfondsenbeleid van de EU leidt tot de volgende conclusies:

- om onderlinge subsidiestromen tussen rijkere Lidstaten te voorkomen en een optimale vaststelling van beleidsprioriteiten mogelijk te maken, zouden de relatief rijke Lidstaten uitgesloten moeten worden van het structuurfondsenbeleid van de EU; alleen Lidstaten waarvan het nationale welvaartsniveau onder een zekere grenswaarde valt, de cohesielanden, zouden dan in aanmerking komen voor ondersteuning via de structuurfondsen;
- de toewijzing van middelen aan de cohesielanden zou moeten geschieden o.b.v. een objectief economisch criterium, waarbij de omvang van de middelen per capita gemaximeerd wordt en afneemt naarmate een land relatief welvarender wordt;
- na uitsluiting van de rijkere Lidstaten van het EU-Structuurfondsenbeleid kan op nationaal niveau, binnen de grenzen gesteld door EU-wetgeving, een vervangend regionaal beleid tot stand worden gebracht; bijzonder punt van aandacht bij een gedeeltelijke renationalisatie van het structuurfondsenbeleid zijn de horizontale thema's zoals werkgelegenheid;
- een fundamentele hervorming van het structuurfondsenbeleid is voorts noodzakelijk om de toekomstige toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa mogelijk te maken;

- los van de noodzakelijke hervormingen dient voldoende aandacht te bestaan voor een effectieve en efficiënte besteding van middelen en de fraudebestendigheid van het gevoerde beleid.

## **Bijlage I**

### **Taakopdracht**

#### **Interdepartementaal beleidsonderzoek Europese uitgaven**

Nederland is van een traditionele netto-ontvanger inmiddels een sterke netto-betaler geworden aan de Europese Gemeenschap. In 1995 zal Nederland naar verwachting zelfs relatief reeds de grootste netto-betaler zijn. Naar verwachting zal dit ook de komende jaren verder verslechteren, van circa 4,2 miljard gulden in 1995 naar circa 6 miljard gulden in 1999. De belangrijkste oorzaak is dat het huidige financieringssysteem van de Europese uitgaven leidt tot een teruglopend Nederlands aandeel in de belangrijkste uitgaven van de EU in combinatie met steeds verder oplopende afdrachten van Nederland aan de EU.

Het systeem van afdrachten aan de EU wordt in belangrijke mate bepaald door het plafond van de Eigen Middelen, dat oploopt van 1,20% EG-BNP in 1990 tot 1,27% EG-BNP in 1999. Belangrijkste categorieën aan de uitgavenzijde van de EU zijn de Europese landbouwuitgaven (circa 50% van totale EU-uitgaven) en de uitgaven via de structuurfondsen (circa 30%). In het financieringssysteem ontbreken mechanismen en prikkels om de financiële uitkomsten te beïnvloeden.

Teneinde de verslechtering van de Nederlandse netto-positie te kunnen keren dient bezien te worden welke mogelijkheden Nederland heeft om via aanpassingen in het financieringssysteem van de Unie tot meer evenwichtige uitkomsten te komen. De aandacht zou hierbij zowel gericht moeten worden op het onderzoeken van financiële consequenties van mogelijke beleidsmatige aanpassingen van het landbouw- en structuurfondsenbeleid, als op mogelijkheden om in het systeem van afdrachten aan de EU mechanismen in te bouwen die de netto-afdracht van lidstaten begrenzen. Een van de te onderzoeken scenario's in dit verband is die van het terugbrengen van de financiële verantwoordelijkheid voor het landbouwbeleid naar nationale overheden. Ook voor de structuurfondsen kan een soortgelijke optie worden onderzocht.

Hierbij dient in het onderzoek te worden betrokken dat het ongewijzigd laten van het financieringssysteem van inkomsten en uitgaven in combinatie met potentiële toetreding van Midden- en Oosteuropese landen leidt tot een explosieve autonome groei van de Nederlandse afdrachten.

Gezien de specifieke kennis die voor met name het landbouwgedeelte is vereist wordt deze heroverweging gesplitst in twee delen:

Deel I : Heroverweging EU-uitgaven Landbouw.

Voorzitter: LNV

Deelnemende departementen: LNV, Fin, AZ, BuZa, EZ, SZW.

Deel II : Heroverweging overige EU-uitgaven en algemene aspecten.

Voorzitter: BuZa

Deelnemende departementen: Fin, LNV, AZ, BuZa, EZ, SZW.

Over de afstemming tussen beide onderzoeken en de mogelijkheid van een bundeling van beide rapportages zullen nadere afspraken worden gemaakt.

## **Bijlage II**

### **Leden van de interdepartementale werkgroep Europese uitgaven, deel II (overige uitgaven en algemene aspecten)**

**Voorzitter:**

drs. D.J. van den Berg  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

**Secretaris:**

drs. F.H. Lemmink  
Ministerie van Financiën

**Leden:**

mr. J.P. Hoogeveen  
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

drs. L. Groenendal  
Ministerie van Financiën

dr. P.C. Vijfhuizen  
Ministerie van Financiën

mr. H.J.W. Soeters  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

mr. R.G. Strikker  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

mr. R.J.P.M. van Dartel  
Ministerie van Economische Zaken

drs. W.J.A.M. Geurds  
Ministerie van Economische Zaken

drs. J.H. de Groene  
Ministerie van Economische Zaken

drs. R. Feringa  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

drs. W.J.P. Geerts  
Ministerie van Algemene Zaken

drs. J.D. van de Hoef  
Centraal Planbureau



# Gf2 Now

