

Nederland en de financiering van de Europese Unie

Afwijzing van het wetsvoorstel tot ratificatie van het Vierde Eigen Middelenbesluit waarin de financiering van de Europese Unie wordt geregeld, schaadt de Europese integratie en onze eigen positie in de Unie. Wel zou de Tweede Kamer bepaalde toezeggingen kunnen verlangen.

In ons land is weer discussie gaande over wat de Europese Unie 'ons kost'. De aanleiding lijkt mij het komende verzoek tot ratificatie door de Staten-Generaal van het vierde Eigen Middelenbesluit. Bij het schrijven van dit artikel (op 13 februari 1995) was het wetsvoorstel tot ratificatie van dit Eigen Middelenbesluit, dat de Raad van Ministers van de Europese Unie op 31 oktober 1994 vaststelde, nog niet ingediend. Ondanks het feit dat dit besluit voorziet in inwerkingtreding met terugwerkende kracht op 1 januari 1995! Enige kennis van de historie van het communautaire begrotingsrecht en van de Europese financiering is noodzakelijk om hieromtrent positie te bepalen. Dit artikel bevat daarom eerst een overzicht van de ontwikkeling van dit deel van de Europese integratie. Daarna geef ik mijn visie op de vraag welke houding Nederland zou dienen in te nemen ten aanzien van de financiering van de Europese Unie.

De conceptie van de jaren zeventig

In de jaren '60 was in de Gemeenschap van de Zes (EG-6) aan de orde hoe de landbouw een plaats zou krijgen in het communautaire beleid. Duitsland had als industrieland groot voordeel bij het sneller dan voorzien wegvallen van de interne douanegrenzen, met exportbevorderend effect. Frankrijk wenste daarnaast een communautair landbouwbeleid en centrale plaats te geven in het geheel van de 'Europese' politiek. En wel een plaats die het landbouwbeleid in Frankrijk zelf innam: een beleid van bescherming en garanties voor boeren, maar dan betaald door de Gemeenschap. In samenhang hiermee was een ernstige crisis in de EG ontstaan, gedurende welke Frankrijk in de raad een 'politiek van de lege stoel' voerde. Het zogenaamde 'compromis van Luxemburg' dat een einde maakte aan deze politiek, voerde op de meeste beleidsgebieden een - de



Dr. H.A.C.M. Notenboom

facto strijdig met het Verdrag zijnde - unanimitétsregel in. Eerst op de Topconferentie van staatschoufden en regeringsleiders van Den Haag op 1 en 2 december 1969 - nadat Pompidou De Gaulle had opgevolgd - werden nieuwe impulsen gegeven, vooral op bovengenoemd gebied. Daardoor zou de Gemeenschap veel meer gaan kosten. Het was met name Nederland, dat dit streven ondersteunde, maar daarbij eisen stelde met betrekking tot de democratisering in de Gemeenschap: uitbreiding van de financiering moest gepaard gaan met uitbreiding van de bevoegdheden van het toen nog niet rechtstreeks gekozen Europees Parlement (EP). Deze dubbele 'stap voorwaarts' werd gezet in 1970.

De onvermijdelijke compromissen tussen de lidstaten, die de beslissingen kenmerkten, maakten de teksten (die heden grotendeels nog van kracht zijn) ingewikkeld waardoor zij dikwijls onderwerp zijn geweest van interpretatiegeschillen. Daaruit voortgekomen conflicten zijn een aantal keren onderworpen aan het oordeel van het Europees Hof van Justitie. Om de eigen bevoegdheden uit te rekken heeft het EP ook situaties uitgelokt waaraan het Hof te pas moest komen (indachtig de historische regel dat parlementen hun bevoegdheden steeds hebben moeten bevechten tegenover de machthebbers). Soms had het succes, soms niet.

Het Nederlandse kabinet was vóór en in 1970 op twee terreinen actief: de minister van Financiën Witteveen ijverde voor een billijke 'lastenverdeling' en een financieel aanvaardbare opzet. De minister van Buitenlandse Zaken Luns ijverde voor voldoende stappen voorwaarts in de richting van de begrotings-

bevoegdheden van het Europees Parlement.

Op 21 april 1970 tekenden de zes regeringen twee documenten:

1. Een verdragswijziging tot uitbreiding van de bevoegdheden van het EP. Dit was de eerste verdragswijziging na de totstandkoming van de EG en was geheel gewijd aan de begrotingsbevoegdheden van het EP. Het ingewikkelde artikel 203 kwam toen in het Verdrag, waarin onder andere de begrippen 'verplichte uitgaven' en 'niet-verplichte uitgaven' en het 'maximumstijgingspercentage' in het leven werden geroepen, die nog steeds een grote rol spelen. Ook werd toen in het Verdrag vastgelegd dat het de voorzitter van het EP is, die constateert dat de begroting definitief is vastgesteld. Dit - voor het Hof aanvechtbaar - besluit kan eerst plaatsvinden na een procedure van 1. voorontwerp begroting van de Commissie, 2. eerste lezing van de Raad, 3. eerste lezing van het EP, 4. tweede lezing van de Raad en 5. tweede lezing van het EP.

2. Het Eigen Middelenbesluit van de Raad van Ministers van de EG¹ (Eerste Eigen Middelenbesluit). Dit introduceerde het begrip 'Eigen Middelen' van de EG, die in de plaats zouden komen van bijdragen uit de nationale begrotingen van de lidstaten (contributie), waarmee tot dan toe de EG-begroting werd gefinancierd. Met het toen ingevoerde plafond dat aan de Eigen Middelen werd gesteld en waarbinnen Raad en Europees Parlement hun bevoegdheden hebben kunnen uitoefenen zonder enige tussenkomst van de lidstaten heeft de gemeenschapsfinanciering kunnen plaatsvinden tot en met de begroting 1983. De in de begroting parasserende uitgaven zouden worden gefinancierd door middelen (mits bene-

den het plafond van het Eigen Middelenbesluit) krachtens 'financiële autonomie' van de Gemeenschap en niet meer krachtens besluiten van de zes begrotingswetgevers in de lidstaten.

Het ratificatiedebat² in de Tweede Kamer vond plaats op 2 december 1970. De praktisch unanieme Kamer nam Kamerbreed twee moties aan, die beide de versterkte positie van het EP willen veiligstellen. De Kamer deelde met de regering het supra-nationaal enthousiasme; haar woordvoerders waren nagenoeg uitsluitend leden van het EP. Vermelding verdient ook dat in 1975 de tweede Verdragswijziging plaatsvond. Deze was wederom in zijn geheel gewijd aan financiële bepalingen, controle- en déchargebevoegdheden. Een en ander culmineerde in de instel-

ling van een Europese Rekenkamer. Daartoe had het parlement initiatieven genomen. Het EP werd nu bij uitsluiting bevoegd tot het verlenen van décharge aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting. De Raad verkreeg terzake adviserende bevoegdheid. Sindsdien zijn bepalingen over begroting, middelen, financiering, controle en bevoegdheden steeds angstvallig buiten de verdragswijzigingen (Europese Akte

1986 en Verdrag van Maastricht 1992) gehouden, behoudens de verheffing in 'Maastricht' van de Europese Rekenkamer tot formele instelling van de Europese Unie.

De filosofie achter de 'Finanzverfassung' van 1970 was tweeledig:

1. De eigen middelen ex BTW werden

beschouwd als de voorloper van echte Europese belastingen, die rechtstreeks van de belastingbetaler naar de Europese begroting zouden vloeien. Zij zouden niet uit de nationale begrotingen worden betaald, eventueel wél via nationale diensten geïncasseerd.

2. De eigen middelenfinanciering, beogend een financiële autonomie van de Gemeenschap, moet worden gezien in het kader van het streven van het EP naar meer bevoegdheden. De in 1979 voor het eerst gehouden verkiezingen zijn daarvan een uitvloeisel. Het was echter ook de bedoeling dat de EP-kandidaten rechtstreeks verantwoording zouden afleggen aan de Europese kiezers voor de belastingdruk die voortvloeit uit begrotings- beslissingen van dat Parlement. Daarmee werd beoogd zuinigheid en terughoudendheid bij de

uitgaven te bevorderen en een tegendruk te scheppen tegen het tegemoetkomen aan teveel geldkostende verlangens. De ten behoeve van de Gemeenschap geheven lasten zouden dan weliswaar uiteraard deel blijven uitmaken van de totale collectieve lastendruk in de nationale economieën van de lidstaten, maar verantwoord mochten worden door de leden van het Europees Parlement. Zoals de gemeentelijke belastingen

deel uitmaken van de nationale belastingdruk en moeten worden verantwoord door de gemeenteraadsleden.

Zowel het onder 1 als het onder 2 genoemde aspect hebben echter een andere wending genomen.⁴

**Als minister Zalm
thans het
'Nederlandse
aandeel'
bekritiseert, oefent
hij daarmee ook
kritiek uit op zijn
voorganger die in
Edinburgh
meebesliste.**

De Eigen Middelenbesluiten

Het reeds vermelde Eerste Eigen Middelenbesluit, dat na een overgangsfase in 1975 volledig in werking zou treden, kent als eigen middelen:

1. De douanerechten;
2. De landbouwheffingen;
3. Een percentage (maximaal 1%) van de gemeenschappelijke grondslag - niet van de opbrengst! - van de BTW, welke tevoren mede hiertoe grotendeels was geharmoniseerd en krachtens EG-recht verplicht in de lidstaten was ingevoerd. Tot 1984, dat is dertien jaar na 1970, kon worden volstaan met een BTW-percentage dat lag beneden of op de 1%. De EG-begrotingswetgever, dat is Raad en EP, bepaalde het precieze percentage voor een jaar in het kader van de ingewikkelde begrotingsprocedure. Op dat gedeelte van de belastingdruk kon het EP worden aangesproken. Complicaties zijn, behoudens uit de ingewikkeldheid van de begrotingsprocedure, vooral ontstaan na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk in 1971. Het *"I want my money back"* van Prime-minister Margaret Thatcher klonk al betrekkelijk snel na de toetreding. Het begrip 'netto-betaler', voordien nooit publiekelijk gebezigd, kwam in de publiciteit en is nooit meer verdwenen. Niet gewend en evenmin bereid de Europese samenwerking als een gemeenschap te zien, maar slechts als 'common market', becijferde de Britse regering de louter op budgettaire geldstromen getelde voor- en nadelen en kwam tot de conclusie dat het Verenigd Koninkrijk recht had op compensatie. De lidstaten gingen uiteindelijk door de knieën voor de Britse chantage en de strakke, objectieve 'eigen middelenformule' is nadien gesubjectiveerd, voorzien van extra draagkrachtelementen en daardoor minder helder en voor de kie-

zer minder begrijpelijk geworden. De Britse houding heeft de Gemeenschap blijvende schade toegebracht, want het beoogde financieringsstelsel is mede daardoor om zeep gebracht. In Duitsland gingen na het toegeven aan het Verenigd Koninkrijk stemmen op over het Duitse *'Zahlmeisterschaft Europas'*, maar de Bondsregering heeft zich nooit in dat koor geschaard, eerder gewezen op het feit dat voor- en nadelen van het lidmaatschap niet louter aan openbare financiën te ontlenen zijn, maar evenzeer aan exportmogelijkheden, werkgelegenheid endergelijke⁵.

Op 7 mei 1985 heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen het Tweede Eigen Middelenbesluit⁶ aangenomen, waarmee een nieuw BTW-plafond werd vastgesteld, dat tevoren feitelijk al door de regeringsleiders in de Europese Raad was overeengekomen. Na een zeer lange impasse en tijdelijke financiering waren in de Europese Raad van Fontainebleau in 1984 afspraken gemaakt in de zaak van de structurele opzet van de EG-financiering.

Daarbij werd naar mijn oordeel wél beschadiging aangebracht aan de doorzichtigheid en eenvoud van het stelsel van de 'eigen middelen'. De compensatie aan het Verenigde Koninkrijk (en aan de Bondsrepubliek) die gedurende enkele jaren de vorm had gekregen van speciale maatregelen ten behoeve van beide lidstaten (dus aan de uitgavenzijde van het EG-budget) werd vervangen door een compensatie aan de ontvangstenzijde door bepaalde reducties van de af te dragen BTW. Tegelijk werd het BTW-plafond verhoogd tot 1,4%. Het nieuwe regime trad - na ratificatie - in werking begin 1986, tegelijk met de toetreding van Spanje en Portugal. Het Derde Eigen Middelenbesluit werd door de Raad vastgesteld op 24 juni

19887. Het werd door de lidstaten zodanig geratificeerd dat het met terugwerkende kracht op 1 januari 1988 in werking trad. De politieke beslissingen die eraan ten grondslag lagen waren genomen tijdens de zitting van de Europese Raad te Brussel in februari 1988. Er wordt een 'algemeen maximum' ingevoerd voor de Eigen Middelen, dat van 1988 tot en met 1992 jaarlijks in een percentage van het BNP van de EG zou worden uitgedrukt. Het voorziet ook in een nieuwe (vierde) middelenbron: gebaseerd op een aanvullende grondslag: de som van de BNP's van de lidstaten. Aftoppingen compliceren het geheel. Er zijn dan derhalve vier soorten eigen middelen: landbouwheffingen, douanerechten, een deel van de BTW en de vierde BNP-bron.

Na heel veel moeilijkheden en wederom forse chantage, ditmaal door Italië vanwege het niet willen terugbetalen van ten onrechte ontvangen middelen in verband met melkquota, was de Europese ministerraad eerst op 21 oktober 1994 in de gelegenheid om het Vierde Eigen Middelenbesluit* vast te stellen, dat thans op ratificatie wacht. De politieke knopen hiertoe waren doorgehakt tijdens de Europese Raad in Edinburgh in december 1992. Het BTW-maximum zou geleidelijk worden gereduceerd van 1,4% naar 1%. Jaarlijks zouden de maxima van de (totale) Eigen Middelen oplopen van 1,2% BNP in 1993 tot 1,27% BNP in 1999. Er blijven vier soorten Eigen Middelen. Het vierde eigen middel bevat formules en plafonds in verband met draagkracht en (nog steeds) Britse compensatie.

De Europese Raad

Vanaf 1988 is het gebruikelijk dat de Europese Raad zich intensief bemoeit

met de Gemeenschapsfinanciering. Hij stelt financiële vooruitzichten voor telkens vijf jaar vast, die - na onderhandelingen - een plaats plegen te krijgen in zogenaamde Interinstitutionele Akkoorden (IA) tussen Raad, Parlement en Commissie. Het laatste IA is het derde: voor 1995-1999. In ruil voor de aanzienlijke verhoging van de middelen werd het EP verplicht - in genoemde IA - akkoord te gaan met compartimentering in de jaarlijkse begrotingen van de voornaamste uitgavengroepen. Daardoor is de bewegingsvrijheid, die het bezit ten aanzien van de 'niet-verplichte' uitgaven aan banden gelegd. De Europese Raad opereert niet als Gemeenschapswetgever, hetgeen inhoudt: beslissen op voorstel van de Europese Commissie, na advies van of in samenwerkingsprocedure met het EP. De Europese Raad opereert intergouvernementeel. Het begon met praatjes aan de haard en ook thans komt het nog vaak voor dat de regeringsleiders politieke akkoorden sluiten, die nergens zijn voorbereid, laat staan als ontwerp gepubliceerd. Tot het doorhakken van knopen is deze 'Raad' van tijd tot tijd wel degelijk in staat en daarmee onmisbaar geworden. Met het oog op de ontwikkeling van een supra-nationale en democratisch gefundeerde rechtsgemeenschap blijven echter twijfels gerechtvaardigd. Ongeveer op de geschetste 'informele' wijze komen de vijfjaarlijkse 'financiële vooruitzichten' politiek tot stand, die later in de IA's en de Eigen Middelenbesluiten rechtskracht krijgen. Daarmee hebben nationale parlementen rekening te houden. Immers 'hun' minister-president en in casu 'hun' minister van Financiën hebben mede eenstemmig de politieke fi-

Officieel met nettoposities gaan werken is uit den boze.

nanciële knopen doorgehakt. Zo ook in Edinburgh. Als minister Zalm thans het 'Nederlands aandeel' bekritiseert, oefent hij daarmee ook kritiek uit op zijn voorganger⁹, die in Edinburgh meebe-
sliste.

En nu de toekomst

In de nabije toekomst wacht Nederland niet alleen de ratificatie van het Vierde Middelenbesluit, ook de Intergouvernementele conferentie (IGC) van 1996 werpt haar schaduw vooruit. De financiering van de Europese Unie is in deze context een uiterst belangrijk vraagstuk. Welke houding dient Nederland in te nemen?

Na twintig jaar aanpassing van het begrotingsrecht?

Reeds enige jaren geleden heeft de Nederlandse regering verklaard voorstander te zijn van afschaffing van het onderscheid tussen 'verplichte' en 'niet-verplichte' uitgaven. Dit is zeer belangrijk, want door het onderscheid in artikel 203 van het Verdrag mist het EP voldoende bevoegdheden over met name de landbouwuitgaven, die voor het allergrootste deel tot de 'verplichte' uitgaven worden gerekend. Ook enkele andere regeringen staan op dit standpunt. Het EP staat reeds meer dan vijftien jaar op dit standpunt.

Het klimaat lijkt niet rijp om in 1996 andere ingrijpende wijzigingen in de 'Finanzverfassung' te verwachten. Niettemin moet ons land zich opmaken om over relevante vraagstukken standpunten in huis te hebben. Wanneer de grote Nederlandse meerderheid blijft streven naar een federatie-achtige Gemeenschap kan men niet vijftien jaar lang verbetering in de nog zeer gebrekkige 'Finanzverfassung' omzeilen. Het is ook niet mogelijk zo lange tijd

de *finalité* (einddoelstelling) van de Gemeenschap onuitgesproken te laten. De gewenste standpunten kunnen immers niet losstaan van het doel dat men met 'Europa' voor ogen heeft. De Nederlandse regering mag op dit punt niet zwijgen. De kracht van de Nederlandse inbreng was daarom zo aanzienlijk omdat de regering terzake steeds kon steunen op een zeer grote kamermeerderheid. Als die verloren zou gaan of al zou zijn krijgen we daarvoor de rekening gepresenteerd.

Voor terzake in Nederland ontwikkelde gedachten wordt verwezen naar de SER-adviezen inzake de EG-begroting en financiering. Het laatste is het Advies over EG-begrotingsbeleid 1993-1997¹⁰, waarin de SER als steeds op dezelfde wijze ingaat op dit soort problemen. De SER-Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden deelt de opvatting van de Europese Commissie dat de EG op termijn over een eigen belastinggebied zou moeten kunnen beschikken. "Dit leidt in beginsel - mits in de begrotingsprocedure voldoende 'checks and balances' zijn ingebouwd - tot een betere verdeling van verantwoordelijkheden en een meer zuivere afweging van de kosten en baten van bepaalde uitgaven. De EG dient zich dan ten opzichte van afzonderlijke belastingbetalers te verantwoorden voor haar begrotingsbeleid. In de komende periode moet aandacht worden gegeven aan een verdere ontwikkeling van bovengenoemde 'checks and balances', waaronder de toekenning aan het Europees Parlement van een volledig recht van budget over alle uitgaven. Dan zou voor de periode na 1997 meer concreet over de (voorwaarden voor) invoering van een eigen belastinggebied kunnen worden gesproken".

Er is ook een interim-rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)¹¹: 'De financiering van de Europese Gemeenschap'. Typierend voor de onderhavige materie en ook voor het deskundigenpotentieel in ons land op dit punt is dat een eind-rapport nooit is verschenen. In het interim-rapport adviseert de WRR dat de Europese Raad eens in de vijf jaar het financiële kader vaststelt. Dat is in de praktijk sinds 1988 ook inderdaad het geval en zat er trouwens vlak voor het verschijnen van het interim-rapport al aan te komen. Ook worden in het WRR-advies voorstellen gedaan om de begrotingsprocedure te vereenvoudigen. Op langere termijn suggereert de WRR de vennootschapsbelasting te bestemmen als Europese belasting ter voeding van het budget. Ook bepleit de WRR afschaffing van het onderscheid 'verplichte uitgaven' versus 'niet-verplichte uitgaven'.

In het Basisprogram van de Europese Volkspartij¹² staat over EG-financiering:

"212. De Unie moet over de nodige middelen beschikken om haar beleidsvormen te realiseren. Met dit doel zal de Unie een budget toegekend worden van het federale type met voldoende inkomsten volgens het principe van 'progressiviteit' en rekening houdend met de relatieve welvaart van iedere lidstaat.

213. De EVP is voorstander van een rechtstreekse relatie tussen de belastingbetaler en de Gemeenschap om aldus ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het EP tegenover de belastingbetaler in te voeren. De financiering van de Gemeenschap moet rekening houden met de financiële situatie van zowel de lidstaten als van de

Gemeenschap. De toekenning van fiscale bevoegdheden aan de EG, zoals voorzien in het Ontwerpverdrag over de Europese Unie, goedgekeurd door het EP in 1984, mag niet tot een verhoging van de totale fiscale lasten leiden."

De geldstromen

Nadat de Gemeenschap dertien jaar lang wist 'toe te komen' met het eerste en duidelijke plafond van 1% van de BTW-grondslag, is het daarna met een sneltreinvaart omhooggegaan. De Tweede, Derde en Vierde Eigen Middelenbesluiten hebben elkaar snel opgevolgd, telkens met aanzienlijke plafondverhoging. Dit had vooral te maken met uitbreiding van de beleidsgebieden. Met name de structuurfondsen¹³ zijn enorm gestegen na de toetreding van Spanje en Portugal. In de begroting 1987 was het bedrag voor de structuurfondsen 6,5 miljard ECU, in die van 1994 ruim 23 miljard ECU. Beide voor een EG met 12 lidstaten. In de begroting 1987 beliepen de kosten van het landbouwgarantiebeleid een kleine 23 miljard ECU, in die van 1994 waren die - ondanks de hervormingen van dat beleid - 36,5 miljard ECU. Het begrotingstotaal voor 1987 beliep ruim 36 miljard, dat voor 1994 73,5 miljard ECU. De jaarlijkse verslagen van de Europese Rekenkamer geven interessante cijferreeksen over gerealiseerde inkomsten en uitgaven, naar beleidsonderdelen en naar lidstaten.¹⁴

Zowel het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) als het regionale steunbeleid zijn het laatste decennium aanzienlijk veranderd. Het landbouwbeleid is grotendeels hervormd (Andriessen en Mc Sharry) en de steun is geëvolueerd van prijssteun naar inkomenssteun, gebaseerd op de omvang

van produktiefactoren zoals grond. Mede omdat Nederland veel tuinbouw en intensieve veehouderij kent, waarvoor nauwelijks EG-steun, geldt en tengevolge van genoemde verschuiving komt er aanzienlijk minder geld uit de EG naar ons land. Het GLB beslaat momenteel nog ongeveer 50% van de begroting tegen 66,6% twintig jaar geleden, de omvang is nog groot en met het oog op onvermijdelijk lijkende toetredingen rond het eind van deze eeuw is verder beraad noodzakelijk over de toekomst. In dit kader kan daarop niet verder worden ingegaan. Door de terugval van de naar ons land vloeiende landbouwontvangsten en de forse verhoging van de uit Nederland komende Eigen Middelen heeft Den Haag ontdekt dat ons land, dat als agrarisch land vele jaren profiteerde van de EG-begrotingsstromen, plotseling een 'netto-betalers-positie' in de EG heeft ingenomen. Zelfs zouden sommiger gedachten uitgaan naar verwerping van het wetsontwerp tot ratificatie van het Vierde Eigen Middelenbesluit.

Verdieping is nodig

Wanneer nationale parlementariërs permanent en systematisch enige betrokkenheid met de voortgang van de Europese integratie zouden betrachten, dan had men de ontwikkeling van deze problematiek, waarvoor enkelingen in het parlement al eerder waarschuwden, eerder kunnen zien. Ik vrees echter dat er weinig betrokkenheid is en wat de contacten betreft tussen leden van de Europese fracties met hun collega's uit

'Den Haag' moet - in alle fracties - hoogstens van zeldzame en vrij incidentele ontmoetingen worden gesproken. Wanneer men het dubbelmandaat - zonder dat nauwelijks iemand van vandaag daar zelf enige ervaring mee heeft - bij voorbaat verre van zich

**Uit
begrotingsoogpunt
is verhoging van de
communautaire
ontwikkelingshulp
en evenredige
reductie van de
puur nationale hulp
te overwegen.**

werpt, dan staat daar minstens de verplichting tegenover dat gekozenen van eenzelfde partij in enige verbinding met elkaar optreden. Nadat de politieke partijen in ons land het dubbelmandaat welhaast principieel hebben verworpen, lijkt het erop dat in de Tweede Kamer de eenstemmigheid over het Eigen Middelenconcept is verlaten. De hierboven uiteengezette opzet van financiële auto-

nomie van de EU en EP-leden (kandidaten) die rechtstreeks de uit hun beleid voortvloeiende lasten verantwoordten ten opzichte van hun belastingplichtige kiezers was al eerder verwaterd. Waar was de uitspraak van een Kamermeerderheid toen een kamerlid protesteerde toen in de nationale begroting de eigen middelen naar de Europese Unie als nationale uitgaven gingen paraisseren? Waar was die toen de regering geleidelijk aan weer ging schrijven en spreken over 'contributie' aan de EG, in plaats van in woord en daad de uiteindelijke bedoeling van eigen communautaire belastingen, waarvan de Eigen Middelen voorloper moesten zijn, hoog te houden en uit te leggen? Het werd op zijn beloop gelaten en thans weet bijna niemand meer wat beoogd werd met dit EG-recht. Na de opzet ervan zijn alweer twee generaties ambtenaren aangetreden die het

concept niet kennen. Evenals journalisten, waarmee niet gezegd is dat diegenen onder hen die het wel 'wisten' dit Europese ideaal voldoende hebben uitgedragen, of als dat teveel gevraagd is, bekend gemaakt.

Nu de zelfstandige verantwoording door de Gemeenschap en diens gekozen afgevaardigden is geërodeerd en niet verder tot wasdom is gekomen, komt deze verantwoording voor rekening van de nationale volksvertegenwoordigers. En nu concurreren de Europese middelen als begrotingsuitgaven met andere nationale uitgaven. Zij bemoeilijken het gigantische bezuinigingsproces en helpen de noodzakelijke dingen die van 'Den Haag' worden verwacht wegdrücken. Deze beschuldiging is iets overdreven, echter niet in beginsel onjuist.

Het begrip 'netto-positie' niet formaliseren

Uiteraard is het nodig regelmatig bij te houden hoe de gaande en komende geldstromen voor ons land uitpakken. Met name vóór het houden van een Europese Raad. Maar officieel met netto-posities te gaan werken acht ik uit den boze. Het belang van het bestaan van de Europese Unie is niet met begrotingsstromen te meten. Dan is er het feit dat wij behoren tot een Gemeenschap van landen met rijkere en armere lidstaten, die staan voor een gezamenlijke taak. Maar ook binnen het domein van de economie zijn er veel zaken, die niet meetbaar zijn aan budgetstromen. Binnen het domein van de geldstromen is ook nog te onderscheiden tussen middelen die alleen maar door een land worden afgedragen en middelen die werkelijk op de economie van een land drukken. Met netto-posities gaan werken leidt ook de aandacht af van de

bruto posities en die zullen de burger meer interesseren.

Structuurfondsen

Een van de oorzaken van de begrotingsuitbreiding van de Unie ligt bij de veelelvoudiging van de structuurfondsen (Europees Regionaal Fonds enzovoort). De 'armere' landen eisten dit in ruil voor hun meedoen aan 'de ene markt'. Intussen belopen de bijdragen uit de structuurfondsen die in de niet-arme landen terechtkomen honderden miljoenen ECU per jaar. Ik vroeg mij af hoe na 'Edinburgh', waar die torenhoge bedragen voor de fondsen werden overeengekomen, zo snel Flevoland werd uitgevonden als achtergebleven gebied. Ook in andere regio's van ons niet arme land komen honderden miljoenen guldens per jaar terecht uit die fondsen.

Wanneer het de bedoeling is geweest aldus de netto-positie te verkleinen, wil ik erop wijzen dat wanneer ook andere landen dit doen (en waarom niet?) dit het niveau van de structuurfondsen voor de toekomst nog veel verder doet ophogen. Bovendien vereist de steun uit Brussel terzake meestal 50% nationale co-financiering voor zaken waarin 'Brussel' uiteindelijk het beleid bepaalt, al kunnen de nationale overheden - vaak in ambtelijke beslotenheid - de voorstellen doen. Ik realiseer mij de psychologische betekenis van communautaire steun, maar plaats vraagtekens bij het oogmerk hiermee de negatieve 'netto-positie' te verkleinen. Niet geheel ten onrechte wordt hier wel eens het begrip 'rondpompen' gebruikt. Wegens de 50% co-financiering is de idee van 'vervangend beleid'¹⁵ niet of nauwelijks op de structuurfondsen toepasbaar. De nieuwste idee om bij de Unie aan te kloppen om verlichting van

de financiële tegenvaller in verband met de rivierdijkversterking lijkt op korte termijn wellicht zinnig, maar zal het rondpompen opvoeren en op termijn zeker niet ertoe bijdragen de opvoering van dit soort uitgaven op het EG-budget (mijns inziens terecht) te remmen. Wij krijgen dan de rekening gepresenteerd in het voorveld van het Vijfde Eigen Middelenbesluit.

Vervangend beleid

Waar de notie 'vervangend beleid' wél toepasbaar zou zijn, is het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Afgezien van de wens zoveel mogelijk eigen Nederlands beleid te voeren, zou uit begrotingsoogpunt verhoging van de communautaire hulp en evenredige reductie van de puur nationale hulp te overwegen zijn. Immers, Nederland is een van de zeer weinige landen die uitkomen boven de internationale norm van de 0,7% van het nationale inkomen. Wij willen dat de medelidstaten dat percentage ook minstens gaan halen. Onder onze norm vallen ook *pro rata* de bedragen die Nederland 'via de EG' verstrekt. Zou de Europese hulp groter worden dan kan in de optiek van 'vervangend beleid' onze puur nationale hulp meer dan evenredig kleiner worden en toch nog aan de norm voldoen. Bovendien zouden de medelidstaten door deze Europeanisering dichter komen bij de norm van 0,7%. Wellicht hechten wij wat sterk aan de hulp die rechtstreeks van achter de duinen naar de wereld uitgaat.

Controleerbaarheid en fraudebestrijding

Niet met ad-hoc acties of slimmigheden, maar door systematische betrokkenheid en aandacht voor controle en rechtmatigheid kunnen nationale parlemen-

ten bijdragen leveren aan de verbetering van de Europese begroting. De signalen, vooral van de Europese Rekenkamer, over fraudes en veel te ingewikkelde en moeilijk controleerbare regelingen zijn legio. Waar het aan mankeert zijn sancties en soms ook nog voldoende medewerking van nationale instanties, waarover EU-ontvangsten en EU-uitgaven meestal lopen. De nationale parlementen hebben gelegenheid, al was het alleen maar door (delen van) de déchargerapporten van het EP met hun eigen ministers door te nemen, om de rechtmatigheid van de uitgaven te helpen versterken, de fraudebestrijding handen en voeten te geven en daarmee de uitgavenstijging te beperken. Bovendien wordt de geloofwaardigheid van de Gemeenschap erdoor verhoogd. De verhoogde aandacht gedurende de laatste tien jaar voor controleaspecten binnen het nationale domein zou verbreed kunnen worden door het ondersteunen van de controlecommissie van het EP. Alleen het nationale parlement kan de eigen minister, ook in diens hoedanigheid van lid van de Europese Ministerraad, ter verantwoording roepen.

Slot

Er is reden om een stevig ratificatiedebat te houden. De niet-arme landen moeten signalen afgeven dat er ook eindigheid bestaat bij uitgavenstijgingen. Afwijzen van het wetsontwerp zou de Europese integratie onnoemelijk schaden, maar ook ons land binnen de Unie en bij de buren voor lange tijd een niet te beste positie verlenen. De reactie van de regering moet wel van geen kanten deugen, wil zo iets gerechtvaardigd zijn.

Er is ook nog de mogelijkheid om de regering huiswerk mee te geven. "Kom over een maand maar eens terug als u

dit en dat in de Raad heeft bereikt". Ongebruikelijk bij een ratificatie, maar gegeven het niet-amendeerbare karakter van zulke wetsontwerpen, wellicht in uiterste gevallen denkbaar. Dat moet dan wél gaan over te preciseren zaken (bijvoorbeeld het verkrijgen van sancties bij geconstateerde fraudes). Het meest effectief zou dit zijn wanneer op dit punt commissievoorstellen zouden voorliggen met een positief EP-advies, die in de Raad stagneren. Tenslotte zou de Kamer toezeggingen kunnen verlangen voor de toekomst. Zij zou formeel de uitspraak kunnen doen dat een volgende Eigen Middelenbesluit nimmer compensaties voor het Verenigd Koninkrijk meer mag bevatten. En dan niet weer gaan wachten tot dat vijfde besluit, maar ondertussen de Europese Unie ook als onze eigen zaak behandelen. Mèt de collega's die gekozen zijn om in de Europese volksvertegenwoordiging zich in te zetten. Ik denk dat men eerst dan het Nederlands belang in dat grotere geheel kan bevorderen.

Dr. H.A.C.M. Notenboom is oud-lid van de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Hij promoveerde op de dissertatie 'Het Europees Parlement en de financiën' (1988).

Noten

1. PB L 94 dd. 28-4-1970.
2. Wetsontwerp op stuk 10915, waarin de beide stukken ter ratificatie werden aangeboden; het Raadsbesluit over de Eigen Middelen heeft naast de verdragswijziging eveneens ratificatie door de nationale parlementen.
3. De bepalingen in het Verdrag van Rome met betrekking tot de begroting en de bevoegdheidsverdeling terzake, alsmede de besluiten van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, welke laatste krachtens artikel 201 van het Verdrag ratificatie door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen behoeven, behoren tot de basisrechten van het communautaire budgetrecht. In

Duitsland wordt dit samenstel van bepalingen de 'Finanzverfassung' genoemd.

4. Zie voor de totstandkoming en de uitoefening van de begrotingsbevoegdheden door het EP: Harry Notenboom, *Het Europees Parlement en de Financiën, de uitoefening door het Europees Parlement van zijn begrotingsbevoegdheden 1975-1987*, SDU Uitgeverij, Den Haag, 1988.
5. Duitsland kreeg na het Verenigd Koninkrijk wél eveneens een zekere compensatie, doordat het uitgezonderd werd van het aandeel in de lasten van de Britse compensatie.
6. PB L 128, dd. 14-5-1985.
7. PB L 185, dd. 15-7-1988.
8. PB L 293 dd. 12-11-1994.
9. Zie *NRG* van 9 februari 1995 met de kop 'Zalm: Nederland moet aan Brussel minder afdragen'.
10. Nummer 92-08, blz.9.
11. Nr. 1987-32, van 6 november 1987.
12. Goedgekeurd door het IXe congres in Athene, 11-13 november 1992.
13. Het geheel van: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Het Europees Sociaal Fonds, het Oriëntatiefonds voor de Landbouw en het sinds kort ingestelde Cohesiefonds voor minder bedeelde lidstaten wordt 'Structuurfondsen' genoemd.
14. Voor de ontwikkeling van de EG-ontvangsten en uitgaven naar categorieën vanaf de aanvang van de eigen middelen tot de begroting 1987, zie: H.A.C.M. Notenboom, 'Begrotingsproblematiek van de Europese Gemeenschap', *Internationale Spectator*, juni 1987.
15. Zie hierover: H.A.C.M. Notenboom, 'Vervangend beleid; een onmisbaar element voor de toekomst van de Europese begroting'. In 'Nieuw Europa', 1983, nr.2. Van dezelfde auteur: 'Vervangend beleid in de EEG', *ESB*, jrg. 68, 20 april 1983, nr. 3401.