

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken  
Mr. H.A.F.M.O. van Mierlo

*Datum:* 10 december 1997  
*Onderwerp:* Advies uitbreiding Europese Unie

*Kenmerk:* AIV-98/97

Op 12 juni 1997 hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de AIV verzocht te adviseren over de uitbreiding van de Europese Unie. In oktober heeft de AIV het interim-advies *Europa inclusief* uitgebracht. In *Europa inclusief* kondigde de AIV aan in een later stadium te komen met een vervolg-advies waarin nader wordt ingegaan op een aantal met de uitbreiding verbonden aspecten.

Op de Europese Raad, die op 12 en 13 december in Luxemburg wordt gehouden, zal worden besloten met welke landen uit Midden- en Oost-Europa onderhandelingen over toetreding worden gestart. De toetreding van nieuwe landen tot de Unie heeft effecten op andere beleidsterreinen in de EU. Nieuwe lidstaten zullen onder meer gebruik gaan maken van de structuurfondsen en ook zal hun lidmaatschap gevolgen hebben voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Over de samenhang tussen toetreding en beleidsterreinen als GLB, structuurfondsen en financiering hebben de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op 3 november 1997 een *notitie inzake de voorstellen van de Europese Commissie in het kader van Agenda 2000* aan de Tweede Kamer gezonden. De AIV beoogt met het onderhavige advies in de vorm van een brief commentaar te leveren op deze *notitie Agenda 2000*. In een later stadium - tijdig voor het van start gaan van de onderhandelingen - zal de AIV het bovengenoemd vervolg-advies uitbrengen. In dit brief-advies komen de volgende zaken aan de orde:

- toetreding van nieuwe lidstaten;
  - het starten van onderhandelingen met alle of enkele landen;
  - de eis van volledige toepassing van het *acquis* of slechts een gedeeltelijke toepassing;
  - prioriteiten bij de toepassing van het *acquis*.
- structuurfondsen;
  - omvang van de fondsen;
  - criteria voor de toepassing.
- gemeenschappelijk landbouwbeleid;
  - toekomstige hervormingen;
  - financiering;
  - overgangsbepalingen.
- financiering;

- overgangsbepalingen.
- financiering;
  - de netto-betalingsproblematiek;
  - de definitie van netto-bijdragen;
  - een nieuw systeem voor de financiering.

### *Toetreding*

In *notitie agenda 2000* ondersteunt de regering het voorstel van de Europese Commissie om onderhandelingen over toetreding te beginnen met Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië. In het advies *Europa inclusief* is de AIV eerder al ingegaan op het voorstel van de Europese Commissie aangaande de keuze van landen en heeft hij deze keuze op hoofdlijnen onderschreven.

Terecht onderstreept de regering in *notitie agenda 2000* het grote belang van een versterkte pretoetredingsstrategie. De noodzaak hiertoe wordt in de notitie als volgt omschreven: "in geen van de tien Midden-Europese landen bestaat een institutionele en administratieve capaciteit die voldoende is toegerust om het *acquis* in de praktijk te handhaven". Tevens wordt in de notitie als voorwaarde voor toetreding gesteld: "iedere kandidaat dient op het moment van toetreden het *acquis* te hebben overgenomen en daadwerkelijk toe te passen". De AIV wil wijzen op het spanningsveld dat tussen de beperkte capaciteit en volledige toepassing van het *acquis* bestaat. Indien wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat het *acquis* volledig moet worden toegepast, betekent dit, gegeven de tekortschietende economische en bestuurlijke capaciteit, dat toetreding van de landen in Midden- en Oost-Europa pas op zeer lange termijn kan plaatsvinden. Die lange termijn staat op gespannen voet met de verwachting die bij deze landen is gewekt, namelijk: toetreding op een termijn van 5 à 7 jaar. Andersom geldt, dat indien snelle toetreding wordt nagestreefd de eis van volledige toepassing van het *acquis* moet worden genuanceerd.

Gezien de huidige situatie in de Midden- en Oost-Europese landen is de AIV van oordeel dat het irreëel is te veronderstellen dat bij de toetreding, ook al zou deze op langere termijn plaatsvinden, het *acquis* volledig kan worden toegepast. Het is begrijpelijk dat de regering, op grond van onderhandelings-tactische redenen, kiest voor het uitgangspunt dat het volledige *acquis* moet worden toegepast. Bij de uitbreidingen in het verleden is dit uitgangspunt ook steeds gehanteerd. De geschiedenis leert echter dat dit uitgangspunt in veel gevallen niet toepasbaar is gebleken. Om deze reden is in het verleden gewerkt met overgangsbepalingen. Deze overgangsbepalingen lossen echter maar zeer ten dele het probleem van het *acquis* op, immers het gaat niet alleen om een juiste overname, maar ook om een juiste toepassing.

Er moet vanuit worden gegaan dat toepassing van het gehele *acquis* door de nieuwe lidstaten op het moment van toetreding een illusie zal blijken te zijn. Dat er begrip bestaat voor het feit dat de beperkte economische en bestuurlijke beperkingen volledige toepassing van het *acquis* in de weg staan, betekent overigens niet dat de inspanning van de nieuwe lidstaten om het *acquis* over te nemen en toe te passen moet worden verminderd. De noodzaak blijft bestaan voor de landen in Midden- en Oost-Europa een maximale inspanning te leveren om het *acquis* toe te passen. Deze landen dienen inspanningen te leveren om hun economische en bestuurlijke capaciteit te versterken. Een dergelijke versterking dient ook aandacht te krijgen in de pre-toetredingsstrategie. In de voorstellen van de Europese Commissie is van de 45 miljard voor de toetredende lidstaten zeven miljard bestemd voor de pre-toetredingsfase en 38 miljard voor de tijd (tot 2006) na de toetreding. De Europese Commissie is er bij dit voorstel van uit gegaan

dat toetreding van de vijf voorgestelde landen in 2002 zal plaatsvinden. De AIV vraagt zich af of deze verdeling juist genoemd kan worden, zeker gezien het feit dat er recentelijk van uit wordt gegaan dat toetreding pas later zal plaatsvinden. Het bedrag dat voor pre-toetreding wordt bestemd, is dan erg laag vergeleken met het bedrag dat in de korte tijd na toetreding beschikbaar is. Gezien de moeilijkheden die de nieuwe lidstaten zullen hebben met het toepassen van het *acquis* valt er veel voor te zeggen juist in de fase van pre-toetreding meer geld aan deze landen ter beschikking te stellen. Middelen uit de structuurfondsen kunnen dan bijdragen aan het ontwikkelen van capaciteit om het *acquis* zo veel mogelijk toe te passen. Het al dan niet kunnen toepassen van onderdelen van het *acquis* zal een belangrijk onderdeel zijn van de onderhandelingen met de landen in Midden- en Oost-Europa. De AIV beveelt daarom aan de komende tijd te inventariseren welk deel van het *acquis* in ieder geval onmiddellijk na toetreding dient te worden toegepast en welk deel in aanmerking komt voor overgangstermijnen of andere instrumenten. Tot dat deel van het *acquis* dat onmiddellijk dient te worden toegepast behoort in ieder geval hetgeen is neergelegd in de conclusies van Kopenhagen, zoals het handhaven van de democratische rechtsstaat.

#### *Structuurfondsen*

De Europese Commissie stelt voor de omvang van de structuurfondsen voor de periode 2000- 2006 vast te stellen op 0,46 procent van het BNP. In *notitie agenda 2000* wordt door de regering de voorkeur uitgesproken voor een verlaging van de fondsen en voor een nominaal plafond in plaats van een plafond dat meegroeit met het BNP. Tevens wordt opgemerkt dat een plafond niet als een bestedingsdoelstelling moet worden geïnterpreteerd. De AIV is van oordeel dat dit standpunt er op neerkomt dat de financiële perspectieven ter discussie worden gesteld. De Europese Commissie heeft bij haar voorstellen gekozen voor het extrapoleren van de in het verleden gemaakte afspraken juist om een discussie over de financiering te voorkomen.

De AIV is voorts van oordeel dat er veel valt te zeggen voor een fundamentele herziening van de structuurfondsen, die overigens naar hun aard, zoals soms wordt vergeten, tijdelijk van karakter zijn. De bewijslast in deze ligt bij de voorstanders van handhaving van de huidige opzet, niet bij degenen die deze willen veranderen. Uitgangspunt bij herziening dient te zijn dat fondsen kunnen worden toegekend aan lidstaten met een economische achterstand. Alleen deze lidstaten dienen, overeenkomstig het beginsel van de subsidiariteit, voor gelden uit de structuurfondsen in aanmerking te komen. Op basis van een dergelijke inventarisatie dient de omvang van de fondsen te worden bepaald.

Een dergelijke aanpak zou tot een lager bedrag leiden van de gelden noodzakelijk voor de structuurfondsen. Het zou wel tot een verschuiving van middelen kunnen leiden ten gunste van de toekomstige nieuwe lidstaten en ten koste van de huidige lidstaten.

#### *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)*

De regering ondersteunt in grote lijnen het streven van de Europese Commissie tot het verder doorvoeren van hervormingen van het GLB. Sinds 1993 vindt er een hervorming van het GLB plaats op een zodanige wijze dat prijsondersteuning plaats moet gaan maken voor inkomenssteun. De AIV acht een verdere verdieping (binnen sectoren) en verbreding (naar andere sectoren) van de hervormingen om de volgende redenen noodzakelijk:

- ter voorkoming van mogelijk dreigende overschotten van met name granen en rundvlees;

- het streven reeds nu rekening te houden met handelsliberalisatie die voortkomt uit de komende besprekingen in het kader van de wereldhandelsorganisatie (WTO);
- het vergemakkelijken van de integratie van nieuwe lidstaten;
- het behouden van toegang tot de wereldmarkt.

De Europese Commissie is van mening dat het huidige beleid aanvulling behoeft, namelijk door ook de nodige aandacht te geven aan de ontwikkeling van het platteland. De AIV is echter van oordeel dat bij een correcte toepassing van het subsidiariteitsbeginsel het bevorderen van plattelandsontwikkeling niet een zaak is die tot de taak van de Europese Unie moet worden gerekend maar tot de taak van de lidstaten.

De vermindering van de prijsondersteuning zal gepaard gaan met inkomenscompensatie. De AIV is van mening dat met betrekking tot de verdeling van de compensatie het uitgangspunt dient te zijn dat de relatieve concurrentiepositie tussen de lidstaten niet wordt verstoord. De compensaties dienen daarom te worden gerelateerd aan de productie-omvang.

Wat betreft de regelgeving in het kader van het GLB is de AIV van mening dat nagegaan zou kunnen worden in hoeverre de landbouwregelingen op communautair niveau kunnen worden vereenvoudigd. Te denken valt aan de mogelijkheid dat lidstaten - binnen communautair vastgestelde kaders - de mogelijkheid krijgen om op basis van nationaal vastgestelde regels beter in te kunnen spelen op de regionale omstandigheden.

Als algemeen uitgangspunt bij de hervormingen van het GLB dient te gelden dat verdere hervorming geleidelijk plaatsvindt om de sector de mogelijkheid te geven zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden.

Wanneer landen in Midden- en Oost-Europa toetreden tot de Unie zal dit snelle prijsverhogingen van agrarische producten en levensmiddelen tot gevolg hebben in de betreffende landen. Dit zou vraaguitval en sociale onrust in deze landen tot gevolg kunnen hebben. Reden hiervoor is dat de uitgaven voor voedingsmiddelen 40 à 60 procent van het gezinsinkomen bedragen (voor de Unie is dit 19 procent). Om deze redenen zal het, naar de mening van de AIV, noodzakelijk zijn lange overgangstermijnen te hanteren die het mogelijk maken de landbouwsector in de toetredende landen aan te passen aan het EU-beleid.

#### *Financiering van de Unie*

Terecht krijgt naar het oordeel van de AIV de financiële problematiek uitvoerig aandacht in de regeringsnotitie. De Nederlandse netto-betalingspositie gaat in opgaande lijn en - hoewel ten principale losstaand van de uitbreiding - wordt in de voorstellen van de Europese Commissie verder verslechterd. Uit de discussie dienaangaande blijkt dat deze problematiek niet moet worden onderschat. Toch dient niet uit het oog te worden verloren, dat Nederland met een relatief gemiddelde welvaartspositie gedurende vele jaren een netto-ontvangerspositie heeft ingenomen en zulks ondanks een relatief groot aandeel in bv. douaneheffingen. De financiële problematiek is te fundamenteel en te omvangrijk dan dat zij in het kader van deze reactie op de regeringsnotitie uitputtend kan worden behandeld. Anderzijds weegt zij zo zwaar in de standpuntbepaling van de regering, dat de AIV meent ook in dit kader de problematiek niet onbesproken te mogen laten.

De AIV meent dat de door de Europese Commissie gepresenteerde becijferingen van de kosten van de uitbreiding en de financiering daarvan binnen de bestaande maximale begrenzings (1.27 % BNP) geen aanleiding geven tot beredeneerde twijfel, uitgaande van de veronderstellingen waarop zij zijn gebaseerd. De AIV gaat er dan ook vanuit, dat macro de uitbreiding financieel geen externe problemen met zich mee zal brengen. De bestaande macrokaders lijken voldoende ruimte te bieden om de financiële consequenties op te vangen.

Dat kan echter niet worden gezegd over de micro-posities van de onderscheiden lidstaten, resp. groepen van lidstaten. Hier dient de controverse tussen netto-betalers en netto-ontvangers zich aan een controverse die naar het zich laat aanzien, ingewikkelde en moeilijk oplosbare problemen met zich mee zal brengen. Voor de AIV geldt dat de problematiek van meer moeten afdragen of minder netto ontvangen voor alle 15 huidige lidstaten geen belemmering mag worden voor een evenwichtige voortzetting van het onderhandelingsproces en de uiteindelijke toetreding. Deze positiebepaling ligt in het verlengde van het standpunt; dat de AIV in zijn eerste interimadvies heeft ingenomen ten aanzien van het oplossen van de institutionele problematiek en die rond het kunnen accepteren van het acquis. Niettemin moet men zich rekenschap geven van een fors impliciet politiek probleem, dat zich ook reeds heeft aangekondigd in verklaringen van netto-ontvangers (bv. Spanje) en netto-betalers (bv. Nederland).

Analyse van de positie van de Europese Commissie brengt de AIV tot de conclusie, dat de Commissie een grotere wissel trekt op de toegeeflijkheid van de netto-betalers dan die van de netto-ontvangers. Objectief gesproken is dit op het eerste gezicht vreemd, tenzij de algemeen economische en welvaartspositie van de netto-ontvangers inderdaad zo significant slechter is dan die van de netto-betalers, dat deze laatste deze benadering zonder al te grote moeite aan hun publieke opinie zouden kunnen slijten. De Nederlandse regering meent kennelijk dat dit niet het geval is en kiest dan ook voor een weg die de Europese Commissie volstrekt niet wil gaan, nl. wijziging in de relatieve afdracht aan het Uniebudget, hetgeen openbreken van het eigen middelen besluit impliceert. De Europese Commissie wil de weg van een meer fundamentele benadering van de financiering niet volgen. Dit is inderdaad het openen van de doos van Pandora, maar dat zou niet de eerste keer zijn. Ook in 1988 is dit geschied, weliswaar met grote inspanning, maar niet zonder succes. De AIV is dan ook niet van mening dat de Europese Commissie deze weg terecht heeft gekozen. Men moet vrezen dat de problematiek van de financiering van de Unie met een groeiend aantal financieel minder draagkrachtige leden van de Unie in de toekomst niet gemakkelijker maar eerder moeilijker oplosbaar wordt. Het zou beter zijn als de Commissie, evenals in 1988, leiding zou geven aan dit proces. Zonder die leiding van de Commissie vallen nauwelijks bevredigende resultaten te verwachten. Het is duidelijk, dat de opening van het debat over de toekomstige financiering van de Europese Unie niet simpelweg een discussie over percentages en netto-bijdragen kan zijn. De vraag omtrent de toekomstige financiering van de Unie in het perspectief van een Unie met de voorziene dimensie van 25 landen is dan aan de orde.

Belangrijke discussiepunten zijn daarbij:

- de BTW als heffingsgrondslag tegen de achtergrond van de toekomstige functie van de BTW;
- de definitie van eigen Unie-middelen zoals invoerrechten en landbouwheffingen in relatie tot hun effect op de *nationale* economie en de burgers;

- de behoefte om het BNP als heffingsgrondslag te versterken;
- en de vraag of niet een eigen belastingmiddel voor de Unie zou moeten worden geïntroduceerd.

In dit stadium wil de AIV volstaan met het signaleren van deze vragen. Hij doet dit als een indicatie dat deze discussiepunten in een meer fundamentele benadering aan de orde moeten komen. In een zodanig meer principiële discussie kan ook op een meer aanvaardbare wijze de problematiek van de netto-betalingspositie worden besproken. Ten aanzien van dit punt constateert de AIV overigens met instemming, dat voor de Nederlandse regering niet de nettopositie als zodanig, maar het naar het oordeel van de regering onevenredige aandeel, aanleiding is voor de regering tot kritiek op het bestaande systeem.

Hoogachtend,

drs. R.F.M. Lubbers  
Voorzitter Adviesraad Internationale Vraagstukken (i.o.)