



AGENDA 2000

HOE NEDERLAND ONDERHANDELT MET EUROPA

AGENDA 2000

HOE NEDERLAND ONDERHANDELT MET EUROPA

Druk: Opmeer | De Bink | TDS printmaildata
Ontwerp: Annelies Glandorf | b.ont
Bianca Wesseling | Jean Cloos Art Direction
Omslagontwerp: 3D cover door Renzo and Adriano Del Fabbro | renzo_adriano@libero.it
ISBN: 90-5328-307-2
Bestelnummer: BZDR 6107/N
www.euforic.org/iob
www.min.buza.nl
Mei 2003

VOORWOORD

De onderhandelingen in Berlijn in 1999 over de financiering van de Europese Unie werden met een voor Nederland zeer gunstig resultaat afgesloten. De Nederlandse onderhandelaars hadden ingezet op een aanzienlijke vermindering van ons aandeel in de financiering van de Unie. Het resultaat overtrof de verwachtingen. Na afloop zijn daarover door de onderhandelaars zelf veel verklaringen gegeven. Of met andere woorden: succes kent veel vaders. Een systematische analyse van de succesfactoren vond echter niet plaats. Dit was een belangrijke reden voor de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) om een evaluatie naar de onderhandelingen over Agenda 2000 in de programmering op te nemen.

Een dergelijke evaluatie was voor IOB om twee redenen een stap in een nieuwe richting. Voor het eerst zou de Inspectie een onderwerp op het gebied van de Europese integratie evalueren. Het mandaat daartoe was met de herijking in 1995 aan IOB toegekend, zonder daarvoor echter ook capaciteit ter beschikking te stellen. Pas in 2000 kon een inspecteur worden aangesteld die Europese onderwerpen zou kunnen behandelen. Ten tweede had IOB nog niet eerder de Nederlandse inzet bij een internationaal onderhandelingsproces in deze omvang geëvalueerd. Daarbij kwam de vraag naar voren of wetenschappelijke methoden en technieken gevonden zouden kunnen worden die een meer objectieve beoordeling van de onderhandelingen mogelijk zouden maken. Die methoden werden gevonden in het speltheoretische model Decide, dat in de Verenigde Staten en aan de Universiteit van Groningen is ontwikkeld.

Het Decide model ontleent zijn kracht aan het terugbrengen van de onderhandelingen tot cruciale besluitpunten, waarover op een beperkt aantal momenten wordt onderhandeld. De onderhandelingen voor Agenda 2000 voldoen aan die voorwaarde, aangezien de formele besluitvorming altijd in een Europese top plaatsvond. Met Berlijn zelf werd in totaal in vier topberaden over Agenda 2000 gesproken. De spelregels van de onderhandelingen en de onderwerpen waarover werd gesproken waren tevens bekend. Dat leidde tot de verwachting dat toepassing van het Decide model tot meer inzicht in het verloop van de onderhandelingen en de gevolgde Nederlandse strategie zou leiden.

Door dossieronderzoek en interviews werd inzicht verkregen in het onderhandelingsproces en de Nederlandse inzet. Het voorliggende rapport is gebaseerd op die inzichten,

gecomplementeerd met de bevindingen die uit de berekeningen van Decide voortvloeien. Dat heeft geleid tot identificatie van de factoren die tot het succes van Berlijn 1999 hebben bijgedragen. Niet alle in terugblikken genoemde factoren bleken essentieel, en een belangrijke voorwaardenscheppende factor werd over het hoofd gezien. Met andere woorden: sommige vaders hadden nauwelijks aan het kind bijgedragen, terwijl één vader bescheiden op de achtergrond bleef. De evaluatie draagt daarmee materiaal aan voor een verdere professionalisering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op het gebied van ingewikkelde, grootschalige internationale onderhandelingen.

De evaluatie is uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van Gerard van der Zwan, inspecteur bij IOB. Bij de voorbereiding van de evaluatie was betrokken Erik Schreijen, onderzoeksmedewerker. In de evaluatie is gebruik gemaakt van de uitkomsten van de berekeningen met het *Decide*-model, verricht door Jelle van der Knoop, consultant. IOB dankt de geïnterviewde medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel bij de Europese Instellingen, van het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van het Ministerie van Financiën voor hun bereidwillige medewerking. De eindverantwoordelijkheid voor deze evaluatie berust geheel bij IOB.

Rob D. van den Berg

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

INHOUD

Voorwoord	III
1 Hoofdbevindingen en aandachtspunten voor de toekomst	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Hoofdbevindingen	2
1.3 Aandachtspunten	11
2 Opzet en reikwijdte van de evaluatie	13
2.1 Achtergrond	13
2.2 Vraagstelling	15
2.3 Opzet evaluatie	16
2.4 Methodologie	17
2.5 Afbakening en reikwijdte	18
3 De problematiek en de Nederlandse doelstellingen	21
3.1 De financiering van de Europese Unie	21
3.2 De financiële verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten	22
3.2.1 De Nederlandse netto-positie: ontwikkeling in de jaren negentig	23
3.2.2 Oorzaken van de verslechtering van de Nederlandse netto-positie	27
3.3 De Nederlandse netto-positie in vergelijking met de netto-posities van de andere lidstaten	28
3.4 Signalering van de verslechtering van de Nederlandse netto-positie	30
3.5 Posities van politieke partijen ten aanzien van het standpunt van de Nederlandse regering	32
3.6 De voorstellen van de Commissie voor de financiering van de uitgaven van de Unie	34
3.6.1 Het uitgavenkader	34
3.6.2 De gevolgen van de voorstellen voor Nederland	36
3.7 De uitkomsten van Berlijn	36
3.7.1 De Financiering van de Europese uitgaven	37
3.7.2 Het uitgavenkader	38

3.8	De Nederlandse doelstellingen voor de onderhandelingen	40
3.9	Analyse	42
4	Het onderhandelingskader voor Agenda 2000	45
4.1	Achtergrond	45
4.2	De Europese fora	46
4.3	De Nederlandse fora en de besluitvorming	49
4.4	De onderhandelingskwesities	50
4.5	De coalities en bilaterale afspraken	51
4.6	De werkwijze	52
5	De Nederlandse strategie en het verloop van de onderhandelingen	55
5.1	Het Voorzitterschap van Luxemburg (tweede helft 1997)	55
5.1.1	De doelstelling	55
5.1.2	De ontwikkeling van de strategie	56
5.1.3	Strategische onderhandelingssporen	61
5.1.4	Het verloop van de onderhandelingen	62
5.1.5	Analyse van het krachtenveld	64
5.1.6	Conclusie met betrekking tot het Luxemburgse Voorzitterschap	68
5.2	Het Voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk (eerste helft 1998)	69
5.2.1	De doelstellingen	69
5.2.2	De ontwikkeling van de strategie	71
5.2.3	Strategische onderhandelingssporen	74
5.2.4	Het verloop van de onderhandelingen	77
5.2.5	Analyse van het krachtenveld	82
5.2.6	Conclusies met betrekking tot het Britse Voorzitterschap	84
5.3	Het Voorzitterschap van Oostenrijk (tweede helft 1998)	85
5.3.1	De doelstellingen	85
5.3.2	De ontwikkeling van de strategie	87
5.3.3	Strategische onderhandelingssporen	91
5.3.4	Het verloop van de onderhandelingen	94
5.3.5	Analyse van het krachtenveld	99
5.3.6	Conclusies met betrekking tot het Voorzitterschap van Oostenrijk	102
5.4	Het Voorzitterschap van Duitsland (eerste helft 1999)	103
5.4.1	De doelstellingen	103
5.4.2	De ontwikkeling van de strategie	104

5.4.3	Strategische onderhandelingsporen	106
5.4.4	Het verloop van de onderhandelingen	107
5.4.5	Analyse van het krachtenveld	115
5.4.6	Conclusies met betrekking tot het Voorzitterschap van Duitsland	117
6	Analyse van de onderhandelingen	119
6.1	Inleiding	119
6.2	De onderhandelingskwesaties	120
6.2.1	Van BTW naar BNP	120
6.2.2	De Britse compensatie	122
6.2.3	De nettobegrenzer	125
6.2.4	De Financiële Perspectieven	127
6.2.5	De hoogte van de landbouwuitgaven	129
6.2.6	De interventieprijs voor graan	132
6.2.7	De interventieprijs voor zuivel	134
6.2.8	De interventieprijs voor rundvlees	136
6.2.9	De hoogte van de structuurfondsen	137
6.2.10	Het Cohesiefonds	139
6.3	Samenhang tussen de resultaten	141
7	Samenvatting	153
Bijlagen		
Bijlage I	Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie	163
Bijlage II	Terms of ReferencemEvaluatie Agenda 2000	165
Bijlage III	Verzamelde gegevens	182
Bijlage IV	Toelichting op de toegepaste simulatiemodellen ¹	189
Bijlage V	Lijst van geïnterviewden	203
Bijlage VI	Gebruikte afkortingen	205

1 HOOFDBEVINDINGEN EN AANDACHTSPUNTEN VOOR DE TOEKOMST

1.1 Inleiding

Op de Europese Raad van Berlijn in 1999 bereikte de Europese Unie overeenstemming over de financiering van de Unie voor de periode 2002-2006. Nederland bereikte met deze overeenstemming een vermindering van de Nederlandse bijdrage aan de Europese Unie van meer dan 1,3 miljard gulden. Dat was ook het doel dat Nederland zich bij deze onderhandelingen had gesteld. Voor het Nederlandse succes werden achteraf in de vakpers over het geheel genomen vier factoren aangevoerd. Allereerst is dat, tegen de achtergrond van de vele onderhandelingskwesaties die speelden, het consequent en eensgezind uitdragen van het goed onderbouwde Nederlandse standpunt, dat wil zeggen een ‘sterke’ inzet. Dit uitdragen was gericht op het overtuigen van de andere lidstaten en de Europese Commissie van de redelijkheid van de Nederlandse eisen. Een tweede factor is de harde opstelling die Nederland koos, namelijk het dreigen met het blokkeren van de besluitvorming met een veto wanneer Nederland zijn zin niet zou krijgen, dat wil zeggen een ‘hoge’ inzet. Als derde factor wordt genoemd het inzetten op het Nederlandse belang en het streven om per onderhandelingskwesatie te komen tot wisselende coalities. Een vierde factor is dat Nederland alle opties openhield om de Nederlandse doelstelling te bereiken en zich tot het einde van de onderhandelingen op het standpunt stelde “*Nothing is agreed until everything is agreed*”, ter voorkoming van een ‘salami-tactiek’ waarbij gedurende de onderhandelingen op deelonderwerpen zaken zouden moeten worden weggegeven.

De onderhandelingen verliepen succesvol en de oorzaken voor het succes leken bekend. IOB besloot tot een evaluatie naar de onderhandelingen over Agenda 2000 om drie redenen. Ten eerste het gegeven dat tot nu toe geen evaluaties zijn uitgevoerd naar onderhandelingen en dat een dergelijke evaluatie dus een uitdaging op zichzelf was. De tweede reden was dat de onderhandelingen aan Nederlandse kant achteraf niet aan een zelf-evaluatie werden onderworpen, waardoor onduidelijk bleef of de bovengenoemde succesfactoren ook daadwerkelijk aan het succes hadden bijgedragen. Een derde daarmee samenhangende reden was de vraag wat er gebeurd zou zijn als Nederland geen harde onderhandelingsstrategie zou hebben gevoerd. Het was immers mogelijk dat de dyna-

miek van de onderhandelingen hoe dan ook tot een voor Nederland gunstig resultaat zou hebben geleid.

In deze evaluatie wordt onderzocht welke strategie Nederland daadwerkelijk in de onderhandelingen heeft gevolgd en hoe deze strategie heeft bijgedragen tot het succesvolle resultaat van Berlijn. Daarbij wordt gezien of de factoren die vaak worden genoemd als verklaring voor het Nederlandse succes ook als zodanig kunnen worden aangemerkt.

De gegevens voor deze evaluatie zijn ontleend aan dossier-onderzoek en interviews met betrokkenen. Tevens is gebruik gemaakt van een wetenschappelijk model dat inzicht verschaft in de ontwikkeling van het krachtenveld tijdens de onderhandelingen. Met behulp van dit zogenaamde Decide-model is het krachtenveld in kaart gebracht waarin de onderhandelingen zich hebben afgespeeld. Ook zijn met dit model de wijzigingen bepaald die in het krachtenveld optraden. Dit laatste is gebeurd met drie varianten van het model, namelijk:

- 1) het *Compromis*model, waarin een ‘rechttoe rechtaan’ berekening wordt gemaakt van de standpunten van de partijen;
- 2) het *Conflict*model, waarbij lidstaten elkaar trachten over te halen hun respectievelijke standpunten te wijzigen; en
- 3) het *Ruil*model, waarbij lidstaten onderhandelingskwesties ‘uitruilen’.

1.2 Hoofdbevindingen

1. *Tijdens de onderhandelingen over Agenda 2000 bleek dat slechts tien van de vele onderhandelingskwesties belangrijk waren en dat er tevens tussen de partijen geen uitruil heeft plaatsgevonden.*

Bij onderhandelingen tussen veel partijen en over veel kwesties zou sprake kunnen zijn van complexe interacties waarbij onderhandelaars verlies op sommige punten “ruilen” tegen winst op andere punten. De onderhandelingen over Agenda 2000 leken complex omdat er door zestien partijen over een groot aantal onderwerpen moest worden gesproken. Uit deze evaluatie blijkt echter dat over niet meer dan tien kwesties daadwerkelijk onderhandeld moest worden. Voor de overige kwesties lag de besluitvorming voor de hand, op het moment dat over de tien cruciale kwestie besluiten waren gevallen. Nederland ging er van uit dat er in de onderhandelingen uitruilen gingen plaatsvinden

tussen lidstaten over de onderhandelingskwesties. Nederland wilde nadelige uitruil voorkomen en hanteerde daarom de strategie: “Nothing is agreed until everything is agreed”.

De tien onderhandelingskwesties:

Aan de kant van de afdrachten:

- De verschuiving van BTW-inkomsten naar BNP-middelen*
- De afschaffing van de Britse compensatie*
- De invoering van een algemeen netto-correctiemechanisme*
- De Beperking van de bruto-afdrachten*

Op het gebied van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid

- De omvang van de landbouwuitgaven*
- De interventieprijs van graan*
- De interventieprijs van zuivel*
- De interventieprijs van rundvlees*

Met betrekking tot de fondsen

- De omvang van de structuurfondsen*
- De besteding van de gelden uit het Cohesiefonds.*

Het verloop van de onderhandelingen en de uitslag van de Europese Raad van Berlijn zijn te verklaren met het hiervoor genoemde *Compromismodel* van Decide, terwijl de berekeningen met het *Conflictmodel* en het *Ruilmodel* niet overeenkomen met het daadwerkelijk verloop van de onderhandelingen. Het dossieronderzoek en de interviews tonen aan dat Nederland geen uitruil heeft gepleegd, hetgeen ook geldt voor de andere lidstaten. Dat is aannemelijk: veel lidstaten hechtten zoveel belang aan specifieke onderhandelingskwesties dat uitruil op die kwesties niet mogelijk was. Nederland had echter tijdens de onderhandelingen hierop geen zicht en bleef energie steken in het voorkomen van uitruil.

2. *De Nederlandse strategie was effectief: Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming en daarmee een stempel gedrukt op het resultaat.*

Resultaat

De evaluatie bevestigt het beeld dat de Nederlandse onderhandelaars voor Agenda 2000 in belangrijke mate verantwoordelijk zijn geweest voor de vermindering van de netto-bijdrage aan de Europese Unie. In eerste instantie gaat het om een bedrag van ruim 1 mil-

jard NLG. Uiteindelijk is in Berlijn een reductie van 1,5 miljard bereikt, waarvoor echter externe factoren verantwoordelijk waren. De bonus in Berlijn was aan de opstelling van Duitsland en Frankrijk te danken. In Berlijn haalde Nederland circa 450 miljoen gulden extra vermindering binnen, als gevolg van het uitstel van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Eén van de factoren daarvoor was dat Duitsland als voorzitter van de Raad de Europese Raad van Berlijn succesvol wilde afsluiten en daarom bereid was als lidstaat water in de wijn te doen. Deze zienswijze wordt ondersteund wanneer gekeken wordt naar de onderhandelingskwesties die Duitsland heeft ‘binnen gehaald’. Duitsland heeft op de Europese Raad van Berlijn alleen op twee onderhandelingskwesties, die betrekking hadden op de uitgaven, succes geboekt, dit overigens samen met Frankrijk en Nederland. Dit wordt bevestigd door het gegeven dat het onderhandelingsproces voor Duitsland in de aanloop naar Berlijn veel gunstiger verliep.

Wilde er sprake kunnen zijn van een substantiële verbetering van de Nederlandse (en andere) netto-posities dan diende er fors gekort worden op de uitgaven van de Unie. Een belangrijke factor in dit verband bleek het uitstel van de hervorming van het GLB, die werd bereikt doordat Frankrijk op de Raad van Berlijn een veto uitsprak. Hoewel het uitstel van de landbouwhervorming dus een belangrijke factor is geweest voor het succes van de Nederland, is het tegelijkertijd de mislukking voor de oorspronkelijke Nederlandse doelstelling die naast het verbeteren van de netto-positie zich immers ook richtte op de hervorming van het landbouwbeleid. Op dit laatste punt doet zich recent een discussie voor die leidt tot de vraag of de behaalde Nederlandse winst in Berlijn op termijn weer teniet zou worden gedaan door verhoogde afdrachten als gevolg van de uitstel van de hervorming van het landbouwbeleid. Dat is in deze evaluatie niet onderzocht – het lijkt bovendien een ingewikkelde kwestie aangezien de toetreding van nieuwe lidstaten hoe dan ook de financiën van de Unie sterk beïnvloedt. Het succes van Berlijn is een tijdelijk succes – tot de volgende onderhandelingen over de financiering van de Unie.

- 3. Succesfactoren in de Nederlandse onderhandelingsstrategie waren de sterke en hoge inzet, de coalitievorming en het zoeken naar oplossingen die ook voordeel voor andere lidstaten opleverden.*

Sterke inzet

Een belangrijk element in de Nederlandse tactiek is geweest dat alle Nederlandse departementen, de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel en de Ministers unisono de Nederlandse boodschap hebben uitgedragen. Daarnaast is van groot belang geweest dat het Nederlandse standpunt rigide was in het gewenste resultaat, maar flexibel op de

inhoud, hetgeen ruimte liet voor compromissen. Het is met name het Ministerie van Financiën geweest dat het resultaat heeft bereikt door bereid te zijn het hard te spelen.

Aanvankelijk bestond er verschil van mening tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën over de te volgen strategie. Het Ministerie van Financiën maakte vanaf het begin van de onderhandelingen duidelijk dat het de financiële aspecten van Agenda 2000 wilde laten prevaleren boven de andere, meer politieke en beleidsmatige aspecten zoals de hervorming van het GLB. Al snel in de onderhandelingen toonde het Ministerie van Financiën zich voorstander van het voeren van een blokkade-strategie, dat wil zeggen het blokkeren van de besluitvorming indien Nederland zijn zin niet zou krijgen in de onderhandelingen. Een dergelijke handelwijze was een doorn in het oog van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Maar niet alleen dit Ministerie ook de PV in Brussel was daar tegen met als argument dat Nederland zich altijd tegen een dergelijk politiek heeft verzet en dat het de reputatie van Nederland zou schaden. Ook de kwantificering in het regeerakkoord van het Tweede Paarse kabinet – op voorstel van het Ministerie van Financiën – van de doelstelling in de 1,3 miljard besparing stuitte op bezwaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tijdens de derde fase van de onderhandelingen speculeerde Nederland er op om besluitvorming in de Europese Raad in Berlijn te blokkeren wanneer Nederland niet zou krijgen wat het verlangde. Nederland gebruikte ook voor het eerst het EMU-argument: waarom zou de Unie niet hoeven te bezuinigen (in de zin van minder meer), terwijl de lidstaten zich allerlei beperkingen moesten opleggen. In de conclusies van het Voorzitterschap werd dit uiteindelijk erkend door in een passage op te nemen dat ook op het niveau van de Unie een strikte begrotingsdiscipline moet worden gehanteerd. Deze succesfactor is achteraf terecht geïdentificeerd in de artikelen over het succes van Berlijn.

Hoge inzet

In de onderhandelingen waren er kwesties waarvan de uitkomst al meer of minder vastlag en kwesties waar dit niet het geval was. Nederland heeft met zijn strategie succes ge oogst juist op de onderhandelingskwesties waarvan het krachtenveld zich tijdens de onderhandelingen – mede door de Nederlandse inzet – substantieel wijzigde. Het succes van Nederland zit dus in de onderhandelingskwesties waarvan reeds in de eerste onderhandelingsronde duidelijk was dat het eindresultaat niet vaststond en er ruimte was om het eindresultaat te beïnvloeden.

Tijdens de tweede onderhandelingsronde deed Nederland een nieuw voorstel dat, zo blijkt later, een belangrijke invloed had op het verloop van de onderhandelingen, namelijk het voorstel van de ‘rebasings’. Rebasings wil zeggen dat de maxima voor de uitgaven van de Unie, de zogeheten ‘Financiële Perspectieven’, niet langer worden gebaseerd op de oude Financiële Perspectieven maar op de fors daaronder liggende EU-begroting. In het verloop van de onderhandelingen schoof het Nederlandse standpunt verder op. Nederland stelde voor om de uitgaven nog verder te beperken door te komen tot ‘reële stabilisatie’ van de uitgaven van de Unie.

Ook voor deze succesfactor geldt dat deze achteraf als een belangrijke is genoemd.

Coalities

De onderhandelingen over Agenda 2000 werden niet vormgegeven door de individuele vijftien lidstaten, maar zijn gedomineerd door drie coalities. Veel van de steun die Nederland vergaarde, kwam van die lidstaten waar Nederland zich in het kader van haar strategie met name op richtte en waar zij coalities mee trachtte te sluiten. Ten eerste de coalitie van de ‘Bende van Vier’ te weten Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden. Het was deze groep lidstaten – allen netto-betaler – die zich sterk maakte voor een beperking van de afdrachten en een verbetering van hun netto-posities. Daarnaast was er de ‘Groep van Zeven’ lidstaten, bestaande uit de ‘Bende van Vier’ en Finland, Frankrijk en het VK. Deze lidstaten hadden als gemeenschappelijke noemer het feit dat zij een beperking van de uitgaven van de Unie voorstonden. Daarnaast was er in de onderhandelingen over Agenda 2000 de coalitie van de Cohesielanden, die min of meer de tegenspelers waren van de ‘Bende van Vier’ en de ‘Groep van Zeven’ te weten: Griekenland, Ierland, Spanje en Portugal. Deze coalitie stelde zich ten doel om zeker te stellen dat zij in de toekomst voldoende geld uit de fondsen zouden blijven ontvangen. De Cohesielanden hebben op alle onderhandelingskwesties, met uitzondering van de interventieprijzen van de landbouwgewassen en de compensatie van het VK, één lijn getrokken.

Op veel kwesties – betreffende afdrachten en uitgaven – werd het standpunt van Nederland, dat extreem was ten opzichte van de voorstellen van de Commissie, in toenemende mate gedeeld door leden van de ‘Groep van Zeven’. Op het punt van de afdrachten trok de ‘Bende van Vier’ in toenemende mate één lijn. Op het punt van de beperking van de uitgaven vormde de hele ‘Groep van Zeven’ uiteindelijk een coalitie.

Achteraf stelden de Nederlandse onderhandelaars dat zij tot “wisselende coalities” waren overgegaan om per onderhandelingskwestie zoveel mogelijk binnen te halen. Uit de evaluatie blijkt dat dit niet het geval was. Coalitievorming was zonder meer een succesfactor, maar de coalities waren steeds dezelfde: de “Bende van vier” en de “Groep van zeven”. Juist “wisselende” coalities per onderhandelingskwesties bleken niet mogelijk.

Nederland poogde in het begin van de onderhandelingen andere lidstaten er van te overtuigen dat de netto-positie van ons land onredelijk was. Nederland beriep zich hierbij op het feit dat ons land procentueel de grootste netto-betaler was. Het Nederlandse standpunt maakte bij de andere lidstaten niet veel indruk. Veel lidstaten waren van oordeel dat het lidmaatschap van de Unie niet alleen afgemeten kan worden aan wat lidstaten betalen.

Nederland had, naast de lange termijn doelstellingen, per onderhandelingsronde ook korte termijn doelstellingen geformuleerd. Tijdens de eerste onderhandelingsronde was het Nederlandse streven er op gericht om in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Luxemburg (eind 1997) erkenning te krijgen voor de Nederlandse problematiek. Nederland slaagde niet in zijn opzet. Ook tijdens de tweede ronde bleef het streven er op gericht die erkenning te krijgen. Er werd echter een tweede korte termijn doelstelling aan toegevoegd: namelijk vermelding in de conclusies van een oproep van de Europese Raad aan de Commissie om te komen met voorstellen die de Nederlandse problematiek oplossen. Maar ook tijdens de tweede onderhandelingsronde lukte het Nederland niet deze korte termijn doelstellingen te verwezenlijken.

Nederland kreeg pas erkenning voor de problematiek van de netto-positie toen het de oplossing van dat probleem koppelde aan vermindering van de lasten voor de lidstaten (rebasings en reële stabilisatie). Pas op het moment dat Nederland met oplossingen kwam waar ook andere lidstaten hun voordeel mee kunnen doen was het succesvol in de onderhandelingen. Tot die tijd wekte Nederland, met de voorstellen tot herverdeling van de lasten in het voordeel van Nederland, eigenlijk alleen maar irritatie.

Deze succesfactor is niet benadrukt in de terugblikken op de onderhandelingen voor Agenda 2000. Ten onrechte, aangezien deze succesfactor een noodzakelijke voorwaarde was voor de andere succesfactoren. Zonder voorstellen die ook voor andere lidstaten voordelig waren zou de Nederlandse hoge en sterke inzet hebben gefaald, en zou coalitievorming niet goed mogelijk zijn geweest.

4. *Nederland heeft in de loop van 1998 meer steun weten te verwerven dan in 1999 tijdens de Europese Raad van Berlijn.*

Nederland heeft steeds het standpunt gehuldigd: “*Nothing is agreed until everything is agreed*”. De indruk die hierdoor wordt gewekt is dat het Nederlandse succes uiteindelijk pas werd bereikt op de Europese Raad van Berlijn. In werkelijkheid had Nederland daarvoor al veel binnengehaald. Uit de berekeningen, die zijn gemaakt met het Decide-model blijkt dat Nederland er uiteindelijk in is geslaagd om op zes van de tien onderhandelingskwesties het krachtenveld te wijzigen in de richting van het Nederlandse standpunt. Met betrekking tot twee van de tien onderhandelingskwesties nam de steun voor het Nederlandse standpunt af, namelijk de netto-begrenzer en het Cohesiefonds. Eén onderhandelingskwestie neemt een aparte plaats in, namelijk de Britse compensatie. Het VK ontvangt sinds het midden van de jaren tachtig een compensatie op de afdrachten aan de Unie. Nederland was sterk gekant tegen deze compensatie en stelde zich in de onderhandelingen op het standpunt dat de compensatie voor het VK diende te worden afgeschaft. De Britse compensatie werd uiteindelijk gehandhaafd. Het bereikte compromis op deze kwestie was echter gunstig voor Nederland: de introductie van een correctie op de Britse compensatie had tot gevolg dat de Nederlandse netto-positie substantieel verbeterde. Het bereikte resultaat met betrekking tot de Britse compensatie kan daarom als een succes voor Nederland bestempeld worden. Daarmee komt de Nederlandse score op zeven kwesties waarvoor de steun voor Nederland tijdens de onderhandelingen is toegenomen en twee kwesties waarvoor de steun is gedaald.

Van de zes onderhandelingskwesties waarvoor Nederland tijdens de onderhandelingen toenemende steun verwierf waren er vier waarvoor dit reeds voor de Europese Raad in Berlijn gebeurde. Voor twee kwesties kreeg Nederland pas steun in de Europese Raad van Berlijn.

5. *Nederland zou efficiënter hebben onderhandeld, als minder energie was gestoken in kansloze coalities en niet te overtuigen lidstaten.*

Uit berekeningen met het Decide-model blijkt dat reeds in de eerste onderhandelingsronde voor vier onderhandelingskwesties duidelijk was dat de uitkomsten van de Europese Raad van Berlijn een logische consequentie zouden zijn van het op dat moment reeds aanwezige krachtenveld. Deze kwesties zijn: de ‘Britse compensatie’, de ‘netto-begrenzer’, de ‘interventieprijis voor granen’ en het ‘Cohesiefonds’. Nederland kon deze kwesties

niet winnen. Desondanks bleef Nederland pogen deze onderhandelingskwesties binnen te slepen.

Vanaf het begin van de onderhandelingen heeft Nederland getracht andere lidstaten van het Nederlandse standpunt te overtuigen en is gezocht naar het vormen van coalities. In dit kader werd ook beoogd steun te verwerven van België en Luxemburg in het kader van de Benelux-samenwerking. De standpunten van de Benelux-partners bleken echter zo af te wijken van het Nederlandse standpunt dat een coalitie met deze landen niet mogelijk was. Beide landen gaven te kennen dat zij het standpunt huldigden dat reële stabilisatie – min of meer – ondergeschikt moest worden gemaakt aan beleidshervorming. Dit standpunt was bedreigend voor Nederland omdat het hervormingen boven bezuinigingen stelde daar waar Nederland nu juist hervormingen ondergeschikt had gemaakt aan bezuinigingen.

Het zoeken van Nederland naar de steun van België en Luxemburg vanuit de gedachte dat er een gemeenschappelijk basis is met de Benelux-partners is niet terecht. Samenwerking in het kader van de Benelux kan alleen indien de partners een min of meer overeenkomstig standpunt innemen. Is dit niet het geval dan heeft de Benelux-samenwerking als zodanig geen voordeel en geen meerwaarde.

Gedurende de onderhandelingen heeft Nederland, naast de energie die het stak in de coalities waar Nederland deel van uitmaakte, veel aandacht gegeven aan het overtuigen van lidstaten, die niet tot het Nederlandse standpunt waren geneigd en die zich in de andere – tegengestelde – coalitie bevonden. Omdat in de onderhandelingen geen uitruilen tussen lidstaten hebben plaatsgevonden was de tijd die werd besteed aan lidstaten die in een andere coalitie zaten – zoals de Cohesielanden – niet efficiënt. De besluitvorming werd immers uiteindelijk beslist op grond van de krachtsverhoudingen tussen coalities van lidstaten.

6. Samenvattend luidt het oordeel dat de onderhandelingsstrategie van Nederland op belangrijke aspecten effectief was maar efficiënter had kunnen worden uitgevoerd.

In veel terugblikken op de succesvolle strategie werden vier succesfactoren geïdentificeerd die doorslaggevend waren: 1) een sterke inzet; 2) een hoge inzet; 3) wisselende coalities en 4) het voorkomen van uitruil. Van deze vier factoren blijkt één niet juist geïdentificeerd – de term “wisselende” is niet van toepassing op de sterke coalitievorming

die plaatsvond. Voorts is de laatste – het voorkomen van uitruil – onnodig geweest. Daarnaast heeft IOB een nieuwe succesfactor geïdentificeerd, namelijk het komen met voorstellen die ook voor andere lidstaten voordeel boden. Samenvattend is het oordeel als volgt:

Succesfactor	Effectiviteitsoordeel IOB	Efficiëntieoordeel IOB
Sterke inzet	Effectief	Is overmatig ingezet: ook tegenover landen die niet te overtuigen waren
Hoge inzet	Effectief	Efficiënt
Coalitievorming	Effectief	Is overmatig ingezet: ook lidstaten werden benaderd waarmee coalitievorming niet mogelijk was
Geen uitruil	Niet effectief	Niet efficiënt
Voorstellen met voordeel voor andere lidstaten	Effectief en voorwaarden-scheppend voor de andere factoren	Efficiënt

Daarbij wordt opgemerkt dat bij een onderhandelingsstrategie, waarin diverse elementen in hun samenhang moeten worden gezien, het niet eenvoudig is per onderdeel tot het kwantificeren van de bijdrage te komen. Alle hiervoor genoemde factoren waren noodzakelijk om het Nederlandse optreden effectief te doen zijn. Het succes is te herleiden tot de gezamenlijk inzet, waarbij niet aangegeven kan worden wat de bijdrage van de afzonderlijke factoren is.

Het efficiëntieoordeel luidt in feite dat op drie onderdelen van de onderhandelingsstrategie teveel geld werd uitgegeven en teveel mensen ingezet. De daarmee gemoeide bedragen en mensjaren zijn niet eenvoudig in beeld te brengen. Grote bedragen zullen er wellicht niet mee gemoeid zijn geweest – de sterke inzet, de ouvertures naar lidstaten waarmee geen coalities waren te vormen, de pogingen om uitruil te voorkomen:

dat vertaalt zich vooral in de inzet van medewerkers van posten en het Ministerie zelf. Overigens is het inzicht krijgen in deze kosten geen belangrijk aspect. Wat wel een belangrijk inzicht zou zijn geweest is dat bepaalde lidstaten niet te overtuigen waren en niet tot coalitievorming met Nederland bereid en dat uitruil hoe dan ook niet zou gaan plaatsvinden.

1.3 Aandachtspunten

Agenda 2000 werd als zeer complex ervaren maar ging uiteindelijk om maar tien onderhandelingskwesties, die ieder op zich niet complex waren en eenduidig konden worden gedefinieerd. Uiteraard waren er meer kwesties waarover besloten moest worden, maar deze waren altijd verbonden met één van de tien onderhandelingskwesties. Hierbij gold dat besluitvorming over een kwestie automatisch leidde tot besluitvorming over de onderliggende kwesties.

1. *Het verdient aandacht vooraf analytisch na te gaan welke kwesties essentieel zijn en welke inzet van de partijen kan worden verwacht.*

Tot aan het einde van de onderhandelingen bestond er aan Nederlandse kant angst dat de twee voor Nederland belangrijke coalities het op een cruciaal moment zouden laten afweten. Zo werd gesignaleerd dat er bij de ‘Groep van Zeven’ wel veel steun bestond voor het uitgangspunt van reële stabilisatie maar dat bij de praktische toepassing van het begrip er veel minder steun was en andere lidstaten voorkeur gaven aan hervorming boven financiën. Als gevolg hiervan intensiverde Nederland in de aanloop naar Berlijn de activiteiten om andere lidstaten van het Nederlandse standpunt te overtuigen. Het valt daarbij op dat weinig aandacht werd gegeven aan het onderscheid tussen: het bouwen aan een coalitie, het proberen andere lidstaten te overtuigen van het eigen standpunt en het maken van uitruilen. Te vaak werden al deze zaken in een adem genoemd terwijl er enorme verschillen tussen bestaan en het tot grote verwarring kan leiden wanneer onderhandelingspartijen niet duidelijk voor ogen hebben met welk van deze facetten van de onderhandelingen zij bezig zijn.

Het verdient daarom aanbeveling het krachtenveld te bepalen. Dit betekent dat de posities van de lidstaten op de onderhandelingskwesties in kaart moeten worden gebracht. Maar belangrijker is dat ook de intentie waarmee lidstaten standpunten innemen worden ingeschat. Op die wijze wordt het verloop van de onderhandelingen en ook de mogelijke uitkomst veel meer voorspelbaar. Het Decide-model biedt hiertoe mogelijkheden.

2. *Er dient een keuze te worden gemaakt tussen een strategie die uitgaat van: “Nothing is agreed until everything is agreed” of een strategie “Anything that is agreed remains agreed.”*

Met *“Nothing is agreed until everything is agreed”* wilde Nederland de kansen op een uitkomst die in het voordeel van Nederland zou zijn zo optimaal mogelijk maken. Het nadeel van zo'n aanpak kan echter zijn dat in het geval er tijdens de onderhandelingen winst wordt geboekt en deze in feite niet wordt geïncasseerd, terwijl het risico wordt gelopen dat die winst verloren gaat. Het grootste deel van het Nederlandse succes in Berlijn was reeds aan het einde van 1998, vóór de finale onderhandelingen, te voorzien.

Vlak voor de Europese raad van Berlijn waren de Nederlandse onderhandelaars onzeker over de afloop hetgeen er op wijst dat ze niet goed door hadden hoeveel steun er inmiddels voor de Nederlandse standpunten was opgebouwd. De Nederlandse onderhandelaars hadden reeds voor de afsluiting van de onderhandelingen op de Europese Raad van Berlijn al veel binnengehaald, terwijl ze bleven roepen *“Nothing is agreed until everything is agreed”*. Uiteindelijk haalde Nederland op de Europese Raad van Berlijn meer binnen dan verwacht. Daardoor leek de aanpak succesvol. Maar dit is niet noodzakelijkerwijs zo. Zo leidt, in een situatie waarin de steun voor het eigen standpunt langzaam aan afbrokkelt, het uitgangspunt *“Nothing is agreed until everything is agreed”* er toe dat uiteindelijk minder succes wordt geboekt dan mogelijk was geweest. In het geval in onderhandelingen het krachtenveld zich in een richting weg van het eigen standpunt beweegt – waarmee de kansen op succes afnemen – kan het voordelig zijn winst op onderdelen te verzilveren, onder de noemer: *“Anything that is agreed remains agreed.”*

2 OPZET EN REIKWIJDTE VAN DE EVALUATIE

In dit hoofdstuk wordt, nadat de achtergrond is weergegeven, ingegaan op de doelstelling en de vraagstelling van de evaluatie. Vervolgens wordt de methodologie behandeld en wordt de reikwijdte van de evaluatie afgebakend.

2.1 Achtergrond

Tot aan het begin van de jaren negentig is Nederland netto-ontvanger van de EU. Het behoeft geen betoog dat deze positie in Nederland niet als problematisch wordt ervaren. In 1991 verandert de situatie. Nederland wordt netto-betaler aan de Europese Unie en ziet in ras tempo de financiële positie verslechteren. Gedurende de eerste helft van de jaren negentig ontwikkelt de situatie zich zodanig dat Nederland halverwege de jaren negentig een, gerelateerd aan de relatieve welvaart, disproportionele netto-betalerspositie inneemt. Deze verslechtering leidt tot de inzet van Nederland om een verbetering van de financiële positie te bereiken.

In de zomer van 1997 presenteert de Europese Commissie een omvangrijk document getiteld: *For a stronger and wider Union; The Challenge of Enlargement; The Opinions of the European Commission on the Applicants for Accession*. In dit document, dat al snel kortweg *Agenda 2000* wordt genoemd, doet de Commissie een groot aantal voorstellen om de Unie gereed te maken voor een nieuwe eeuw, die voor de EU grote veranderingen met zich mee zal brengen. Immers, acht jaar na de val van de Berlijnse muur staan de landen in Midden- en Oost-Europa op de nominatie om op termijn lid te worden van de EU. De toetreding van deze landen zal niet alleen de Unie van 15 naar meer dan 25 lidstaten brengen, het gegeven dat deze landen in economisch opzicht vergeleken met de huidige lidstaten een laag welvaartsniveau hebben zal grote gevolgen voor de Unie hebben. De voorstellen van de Commissie hebben onder andere betrekking op de uitbreiding, op de regionale steunverlening, de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de in het jaar 2000 beginnende WTO-ronde, de economische samenwerking in het kader van de Economische en Monetaire Unie (EMU) en de financiering van de Unie. De onderhandelingen over *Agenda 2000* spitsen zich in de loop van de tijd toe op de financiering, omdat

de noodzaak van besluitvorming daarover urgent is, terwijl besluitvorming over andere onderdelen van Agenda 2000 ook op een later tijdstip kan plaatsvinden.

In het kader van de onderhandelingen over de toekomstige uitgaven van de EU en de wijze van financiering van deze uitgaven komt mede op aandrang van Nederland een discussie op gang over de verdeling van de Europese lasten over de lidstaten. De termen nettobetalers en netto-ontvangers worden in de zich ontpinnende discussie over de financiële verhouding van lidstaten ten opzichte van de Europese Unie sleutelwoorden: de lidstaten die meer geld krijgen van de Europese Unie dan zij moeten afdragen, zijn netto-ontvangers. Lidstaten die meer betalen aan de EU dan zij ontvangen, worden nettobetalers genoemd. Een deel van de nettobetalers brengt naar voren dat de verdeling van de Europese lasten wordt gekenmerkt door scheefgroei; de lidstaten die meer bijdragen aan de begroting van de Europese Unie maken zich sterk voor een aanpassing van het financieringssysteem om zo het evenwicht in de verdeling van de Europese lasten terug te brengen.

Ook in de discussie over de door de Commissie in *Agenda 2000* voorgestelde Europese uitgaven, die indirect zullen resulteren in hogere bijdragen voor alle lidstaten, schemert de tegenstelling tussen nettobetalers en netto-ontvangers door. Nederland werpt zich hierbij – als de grootste nettobetalers – al in een vroeg stadium op als voorvechter van reële stabilisatie van de Europese uitgaven op het niveau van 1999.

De discussie over de financiering van de Europese uitgaven krijgt door de geuite onvrede van de nettobetalers over enerzijds de lastenverdeling en anderzijds de door de Commissie voorgestelde hoogte van de Europese uitgaven een principiële karakter. In de loop van de onderhandelingen over de *Agenda 2000* gaat het agendapunt betreffende de financiering en hoogte van de Europese uitgaven de andere onderdelen steeds meer overheersen.

Gezien de verslechtering van de Nederlandse netto-positie wordt de hoofddoelstelling van Nederland voor de onderhandelingen over *Agenda 2000* het voorkomen van een verdere verslechtering van de Nederlandse netto-positie. Bij het aantreden van het tweede ‘paarse’ kabinet in 1998 wordt deze doelstelling geconcretiseerd: “het kabinet zal zich ervoor inzetten dat ten opzichte van de huidige nationale meerjarencijfers¹ minstens

¹ Hiermee wordt bedoeld op de ontwikkeling van de Nederlandse netto-positie zoals die zou voortvloeien uit een ongewijzigde aanname van de Commissie-voorstellen voor de financiering van de Unie (zie hoofdstuk 3).

1,3 miljard wordt bezuinigd”, zo heet het in het regeerakkoord.² Het bedrag van 1,3 miljard is niet toevallig. Bij de opstelling van het regeerakkoord wordt gekozen voor het reëel constant houden van de afdrachten van Nederland aan de Unie op het niveau van 1999. De mogelijke bezuiniging van 1,3 miljard gulden vloeit voort uit het verschil tussen de reëel constante afdrachten – die Nederland voorstaat – en de afdrachten die voortvloeien uit de voorstellen van de Commissie. Dit verschil neemt toe van 425 miljoen in 2000 via 925 miljoen in 2001 tot 1,3 miljard in 2002.

Op de Europese Raad van Berlijn, waar de besluitvorming over *Agenda 2000* tot een einde gebracht moet worden, blijven uiteindelijk de financiering en de hoogte van de uitgaven van de Europese Unie als voornaamste agendapunten over. De uitkomst van Berlijn overtreft de Nederlandse verwachtingen. Waar de Nederlandse regering in augustus 1998 had ingezet op een vermindering van de Nederlandse netto-afdracht van 1,3 miljard gulden in 2002 ten opzichte van de financiële implicaties van ongewijzigde aannames van de voorstellen van de Commissie, betekent het resultaat van Berlijn een vermindering van deze afdracht met 1,5 miljard gulden per jaar in 2002.

2.2 Vraagstelling

Gegeven het feit dat er geen systematisch inzicht bestaat in het antwoord op de vraag wat het Nederlandse resultaat in de onderhandelingen over *Agenda 2000* verklaart, is de hoofddoelstelling van deze evaluatie na te gaan welke factoren van doorslaggevend belang zijn geweest voor het behaalde onderhandelingsresultaat. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen het beeld dat er na het behaalde resultaat bestond omtrent de factoren die tot het succes hadden geleid, namelijk:

- Het consequent en eensgezind uitdragen van het Nederlandse standpunt;
- Het kiezen voor een harde opstelling, met uiteindelijk de mogelijkheid van het uitspreken van een veto;
- Het kiezen voor het nationale belang en het streven naar wisselende coalities;
- Het openhouden van alle opties.

In het onderzoek wordt gezien of deze factoren doorslaggevend zijn geweest. Naast het bieden van een verklaring is het doel van de evaluatie lessen te kunnen trekken voor toekomstige onderhandelingen.

² Regeerakkoord, 18 juli 1998, pagina 84.

De relevante vragen daarvoor zijn:

- Waren de (sub)doelstellingen onderling in overeenstemming of was er sprake van tegenstrijdigheid in de doelstellingen?
- Zijn er in de loop van de onderhandelingen met betrekking tot de (sub)doelstellingen prioriteiten gesteld?
- Welke strategie is gevolgd ter verwezenlijking van de doelstellingen en is de strategie tijdens de onderhandelingen gewijzigd; welke redenen bestonden hiervoor?
- Wat waren de standpunten van de andere lidstaten, de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Voorzitterschap; hoe verhielden deze standpunten zich tot het Nederlandse standpunt?

2.3 Opzet evaluatie

De opzet van de evaluatie is als volgt: allereerst zullen de feiten en omstandigheden in kaart worden gebracht zoals deze zich voorafgaand en tijdens de onderhandelingen hebben voorgedaan. Hierbij komt in hoofdstuk drie aan de orde de problematiek van de financiering van de Unie, gevolgd door de voorstellen van de Commissie voor de financiering. Daarna wordt de uitkomst van de Europese Raad van Berlijn besproken. Vervolgens komen de Nederlandse doelstellingen voor de onderhandelingen aan de orde. In hoofdstuk vier wordt het onderhandelingskader voor Agenda 2000 beschreven. In hoofdstuk vijf worden de Nederlandse korte termijn doelstellingen, de Nederlandse strategie en het verloop van de onderhandelingen behandeld. Vervolgens worden in hoofdstuk zes de onderhandelingen geanalyseerd. Tot slot volgt in hoofdstuk zeven de samenvatting.

De verschillende hoofdstukken bevatten gegevens die bij het onderzoek zijn verkregen. Waardeoordelen worden alleen uitgesproken in hoofdstuk 1 (Hoofdbevindingen en aandachtspunten voor de toekomst), in hoofdstuk 5 in de paragrafen waar conclusies worden getrokken en in hoofdstuk 6 (Analyse van de onderhandelingen).

Voor de evaluatie is voornamelijk gebruik gemaakt van literatuur- en dossieronderzoek. Daarnaast wordt voor het verloop van de onderhandelingen inzicht verschaft met het zogeheten *Decide*-model. Voor de toepassing van dit model is gebruik gemaakt van gegevens over de posities van de lidstaten verkregen uit voornoemd literatuur- en dossieronderzoek. Ook is het voor het hanteren van het *Decide*-model noodzakelijk zicht te krijgen in het belang dat partijen hechtten aan het bereiken van hun doelstellingen en de machtspositie die zij aan de onderhandelingstafel innamen. Deze informatie werd verkregen uit interviews met direct bij de onderhandelingen betrokken personen.

2.4 Methodologie

Voor het verkrijgen van een meer wetenschappelijk gefundeerd inzicht in het onderhandelingsproces is bij de evaluatie gebruik gemaakt van het *Decide*-model.³ Dit model wordt normaal gesproken gebruikt om de dynamiek en de uitkomst van onderhandelingsprocessen te voorspellen. Het model geeft een wetenschappelijk gefundeerd, niet-intuïtief inzicht in de wijze waarop onderhandelingen kunnen verlopen. Het model kan ook voor evaluatieve doeleinden gebruikt worden.

Uitgangspunten *Decide*-model

In het model worden de volgende veronderstellingen gehanteerd omtrent de wijze waarop partijen zich gedragen:

- *Elke partij is uit op eigen voordeel. Elke partij poogt zodanige afspraken met andere partijen te maken, dat de besluitvorming in de gewenste richting wordt getrokken. Het bereikte voordeel is groter naarmate het uiteindelijke besluit de eigen voorkeur meer benadert.*
- *Hecht een partij veel waarde aan de uitkomst van een besluit dan is deze partij bereid meer energie te steken in de beïnvloeding van andere partijen.*
- *Hoe groter de macht van een partij (dit kan gebaseerd zijn op stemrecht of status of toegang tot essentiële informatie) des te meer invloed zal deze partij kunnen uitoefenen op het standpunt van andere partijen. In welke mate deze invloed zal worden aangewend hangt mede af van het belang dat aan de uitkomst wordt gehecht.*
- *Er bestaan verschillen in de mate waarin partijen risico's willen lopen.*
- *Er kan tussen partijen op onderdelen van de besluitvorming een uitruil plaatsvinden waardoor zowel de kans op succes als het draagvlak voor de beslissingen toe kan nemen.*

Voor de toepassing van het model is het verkrijgen van inzicht in vier aspecten essentieel, namelijk: de onderhandelingskwesties, de posities van partijen met betrekking tot de onderhandelingskwesties, het belang dat zij hechten aan het bereiken van het door hen gewenste resultaat, en de macht van partijen.

Het krachtenveld waarin de onderhandelingen over Agenda 2000 zich hebben afgespeeld wordt bepaald door de posities die partijen innemen met betrekking tot de onderhandelingskwesties. Vervolgens dienen het belang en de macht van de partijen te worden aangegeven. Het belang dat

³ Voor de wetenschappelijke onderbouwing van het *Decide*-model zie: Bruce Bueno de Mesquita & Frans Stokman, *European Community Decision Making*, New Haven [etc.] : Yale University Press, 1994

een partij heeft geeft aan in hoeverre die partij bereid is zich in te zetten om zijn positie gerealiseerd te krijgen. Bij het verwerven van strategisch inzicht wordt veelal over het hoofd gezien dat juist de combinatie van positie en belang bepalend is voor het gedrag van partijen in onderhandelingsituaties. Wanneer de posities en de belangen van partijen in kaart zijn gebracht dient de (effectieve) macht te worden bepaald, die partijen hebben om beslissingen over de onderhandelingskwesties en daarmee de uitkomst van de onderhandelingen mede te bepalen. De effectieve macht wordt berekend door macht en belang aan elkaar te relateren.

De kwesties waarover besloten moet worden, de posities die partijen innemen, het belang dat zij er aan hechten en de macht van de betrokken partijen bepalen in grote mate het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen. De dynamiek in de besluitvorming komt vooral tot stand omdat belanghebbenden proberen de uitkomst van de besluitvorming zodanig te beïnvloeden dat deze zo dicht mogelijk bij de eigen positie ligt. Het gaat er daarbij om de posities van andere partijen te bewegen in de richting van de eigen positie – bijvoorbeeld door uitruil – zodat er een zo sterk mogelijke coalitie rond de eigen positie ontstaat. Kenmerk van complexere besluitvorming met meerdere of vele partijen is dat niet één belanghebbende zijn eigen positie wil versterken maar alle partijen. Hierdoor kunnen tegengestelde krachten ontstaan waarbij de kans bestaat dat een belanghebbende de coalitie achter zijn positie ziet verminderen terwijl deze het tegendeel wil bereiken. Het *Decide*-model brengt door middel van computer-simulaties dit onderhandelingsproces in kaart. Drie mogelijke onderhandelingsstrategieën worden daarbij door het *Decide*-model onderscheiden: de ruil-, uitdagings- en overtuigingsstrategie. In evaluatief opzicht zijn deze verschillende strategieën gebruikt voor een karakterisering en beoordeling van de feitelijk gevolgde strategie. Een dergelijke beoordeling maakt duidelijk of de juiste strategie is gekozen en of een alternatieve strategie een beter resultaat had opgeleverd. Zo geeft het model inzicht in het effect van een compromis tussen partijen op de uiteindelijke uitkomst van onderhandelingen door aan de hand van gewijzigde posities van partijen door te rekenen welk effect op de uitkomst van de onderhandelingen een dergelijke wijziging zal hebben.⁴

2.5 Afbakening en reikwijdte

De evaluatie richt zich op de periode vanaf juni 1997 – de presentatie van de voorstellen van de Europese Commissie – tot de afronding van de onderhandelingen in maart 1999

⁴ De werking van het *Decide*-model wordt besproken in bijlage III.

op de Europese Raad van Berlijn. De evaluatie is enerzijds gebaseerd op historisch onderzoek en anderzijds op de analyses van het *Decide*-model. Met dit model is beoogd inzicht te verwerven in het verloop van de besluitvorming over *Agenda 2000*, met name gericht op de endogene verklarende factoren, die golden binnen de politieke en economische context waarbinnen de onderhandelingen zich afspeelden. De kernvraag die getracht is te beantwoorden is: gegeven het toen aanwezige krachtenveld rond de besluitvorming, op welke wijze en in welke mate is de Nederlandse opstelling en strategie van invloed geweest op het verkregen onderhandelingsresultaat?

In de evaluatie zijn de externe omstandigheden verwerkt voor zover zij onderdeel uitmaakten van het onderhandelingsproces en als zodanig door partijen daarin werden ingebracht. Externe omstandigheden met een meer incidenteel karakter, die geen onderdeel waren van de onderhandelingen maar die mogelijk wel van invloed zijn geweest op de onderhandelingen (bijvoorbeeld de Kosovo-crisis en het aftreden van de Europese Commissie) zijn niet in de evaluatie van de onderhandelingen verwerkt.

Het historisch onderzoek heeft vooral bestaan uit dossieronderzoek. Het onderzoek met het *Decide*-model heeft zich vooral toegelegd op de besluitvorming omtrent de onderhandelingskwesties. De externe factoren zijn niet in de analyses verwerkt anders dan hiervoor werd aangegeven.

Het dossieronderzoek naar de gegevens die noodzakelijk zijn voor de het bepalen van de initiële posities van de lidstaten vond plaats in de periode januari 2001 tot en met april 2001.

De interviews noodzakelijk voor de toepassing van het *Decide*-model werden gehouden in de periode van april tot en met september 2001.

De berekeningen met het *Decide*-model werden uitgevoerd in de periode van oktober 2001 tot en met januari 2002.

Het historisch onderzoek naar de onderhandelingen werd verricht in de periode van mei tot en met december 2001.

Het schrijven van het werkdocument over de toepassing van het *Decide*-model vond plaats in de periode van januari tot en met september 2002.

Het schrijven van het evaluatie-rapport waarin zowel de historische analyse en de uitkomsten van de berekeningen van *Decide*-model werden verwerkt vond plaats in de periode van maart tot december 2002.

3 DE PROBLEMATIEK EN DE NEDERLANDSE DOELSTELLINGEN

In dit hoofdstuk wordt eerst een kort exposé gegeven over de (historie van) de financiering van de Europese uitgaven. Daarna wordt ingegaan op de verhouding, in financieel opzicht, van Nederland met betrekking tot de Europese Unie en de ontwikkeling die deze verhouding in de jaren negentig van de vorige eeuw heeft doorgemaakt. Vervolgens komen aan de orde de voorstellen die de Europese Commissie deed voor de uitgaven en financiering van de uitgaven van de Unie voor de periode 2000 – 2006. Tevens wordt besproken welke gevolgen de voorstellen van de Commissie zouden hebben voor de Nederlandse netto-positie. Daarna wordt het besluit van de Europese Raad van Berlijn besproken. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de hoofddoelstelling en de (sub)doelstellingen die Nederland nastreefde met betrekking tot de uitkomsten van de onderhandelingen over *Agenda 2000*.

3.1 De financiering van de Europese Unie

De afspraken over de uitgaven

De besluitvorming over de hoogte van de Europese uitgaven kent een gelaagde structuur. Voor elk jaar wordt een begroting opgesteld van de in het betreffende jaar te verrichten uitgaven. Voor deze begroting, die wordt vastgesteld door de Raad van Ministers in samenwerking met het Europees Parlement, gelden de afspraken over de zogeheten Financiële Perspectieven als bindend en beperkend kader. De Financiële Perspectieven geven voor een langere periode voor de verschillende uitgavencategoriën per jaar een uitgaven-plafond weer. De twee belangrijkste Europese uitgavencategoriën, die in 1997 zo'n 88 % van de Europese uitgaven uitmaken, zijn het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de uitgaven voor de Structuurfondsen.

Sinds 1988, toen werd besloten over het pakket Delors-1, waarin opgenomen de financiële meerjarenvooruitzichten voor de jaren 1988-1993, besluit de Europese Raad over de Financiële Perspectieven. Zo'n besluit wordt vervolgens door de Raad van Ministers, het Europees Parlement en de Europese Commissie in een zogenoemd 'Interinstitutioneel Akkoord' vastgelegd.

De afspraken over de Financiële Perspectieven worden gemaakt binnen het kader van een plafond dat met het zogeheten Eigen Middelenbesluit aan de Europese uitgaven wordt gesteld. In de hiërarchie van financiële afspraken heeft het Eigen Middelenbesluit de hoogste rang. Met het besluit wordt onder andere een maximum gesteld aan de Europese inkomsten (afdrachten van de lidstaten). Dit maximum aan inkomsten, dat wordt uitgedrukt in een percentage van het EU-BNP, vormt in feite een plafond voor de Europese uitgaven.

De financiering van de uitgaven

Het Eigen Middelenbesluit bevat afspraken over de bronnen waaruit de Europese uitgaven worden gefinancierd. Het gaat om het afdragen door de lidstaten van een deel van de geïnde douane- en importheffingen en een deel van de BTW-opbrengsten. Daarnaast gaat het om afdrachten die aan het BNP zijn gerelateerd. Deze afdrachten zijn echter in omvang zeer beperkt.

Aan de vooravond van de onderhandelingen over de *Agenda 2000* omvatte het Eigen Middelenbesluit de volgende vier financieringsbronnen:

- de douanerechten, die in de lidstaten worden geheven op invoer uit derde landen;
- de landbouwheffingen, die in de lidstaten worden geheven op producten uit derde landen en producentenbijdragen voor bepaalde landbouwproducten. De douanerechten en de landbouwheffingen worden samen de Traditionele Eigen Middelen (TEM) genoemd;
- de BTW-gerelateerde opbrengsten;
- het vierde, 'aanvullende' eigen middel, dat met de laatste wijziging van het Eigen Middelenbesluit in 1995 is vastgesteld op een maximum van 1,27 % van het gezamenlijk BNP van de lidstaten.

3.2 De financiële verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten

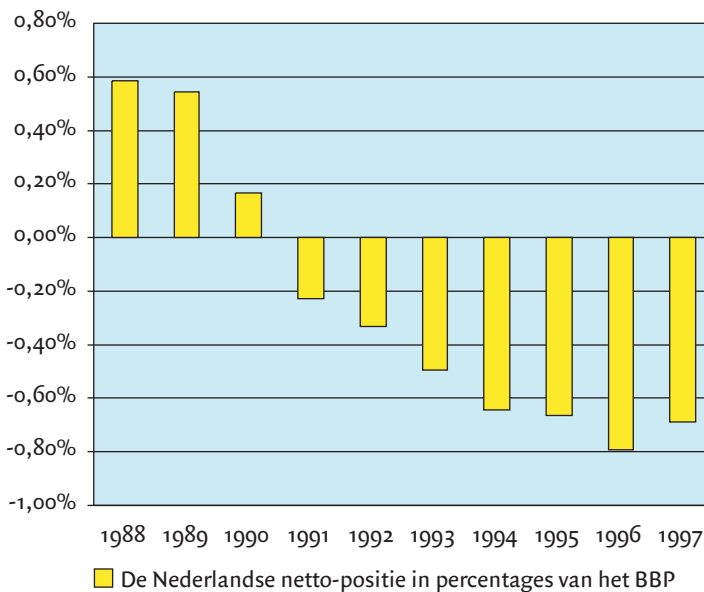
Over de financiële verhouding van de lidstaten ten aanzien van de Europese Unie kan gesproken worden in termen van baten en kosten. Onder baten worden verstaan de ontvangsten van lidstaten uit de Europese Unie, onder kosten de afdrachten van lidstaten ten behoeve van de Eigen Middelen van de Unie. Wanneer nu kosten, oftewel de afdrachten aan de Europese Unie, de ontvangsten van de lidstaat uit de EU-begroting overtreffen, is er sprake van een negatieve netto-positie: de lidstaat is een netto-betaler. Een lidstaat is netto-ontvanger indien de Europese baten de kosten overstijgen.

Uitgedrukt in percentages van het BNP geven de netto-cijfers inzicht in hoe de lidstaten zich, in hun financiële relatie tot de Europese Unie, onderling verhouden. Door deze onderlinge verhouding te bezien in het licht van het BNP per hoofd van de bevolking van elke lidstaat kan daarbij vastgesteld worden welke lidstaten proportioneel de zwaarste last dragen.

3.2.1 De Nederlandse netto-positie: ontwikkeling in de jaren negentig

Nederland is tot aan de jaren negentig een lidstaat die meer ontvangt uit dan afdraagt aan de Europese begroting. In het begin van de jaren negentig treedt er een verandering op in deze situatie. In 1991 wordt Nederland van netto-ontvanger netto-betaler. Van 1991 tot en met 1996 verslechtert de Nederlandse netto-positie steeds verder (zie grafiek 3.1).¹

Grafiek 3.1: De Nederlandse netto-positie in percentages van het BBP.



Bron: Eurostat yearbook 88/98 : a statistical eye on Europe 1987-1997 / [pref. Y. Franchet] . - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Community; tevens is voor de berekening van de netto-positie gebruik gemaakt van de Jaarverslagen van de Europese Rekenkamer (1988-1998).

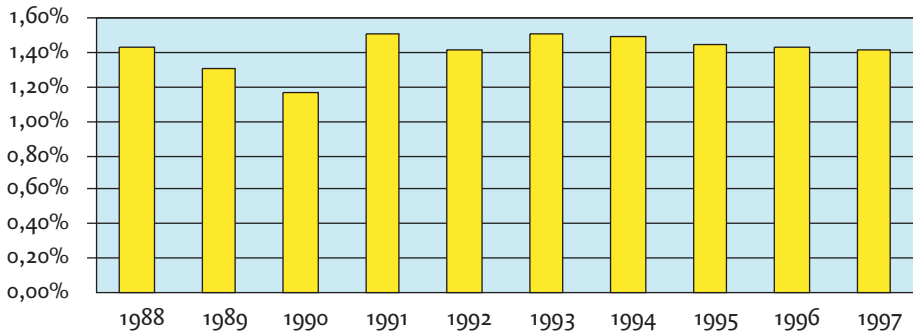
¹ Deze grafiek is samengesteld op basis van cijfers verkregen van Eurostat. In deze cijfers zijn de afdrachten in het kader van de Traditionele Eigen Middelen niet betrokken omdat Eurostat deze middelen als inkomsten van de EU ziet en niet als inkomsten van de lidstaten die daarna worden afgedragen aan de EU. De verslechtering van de netto-positie is in de Nederlandse optiek dus nog groter dan hier gepresenteerd.

Om te achterhalen waarom de Nederlandse netto-positie in de loop der jaren is verslechterd, moet zowel naar de ontvangsten van de EU als de afdrachten aan de EU worden gekeken.

De Nederlandse bruto-afdracht² aan de EU in de jaren negentig

De bruto-afdrachten van Nederland zijn over de onderzochte periode (1988-1998) in percentages van het BBP, op een redelijk constant niveau gebleven (zie grafiek 3.2). De afdracht van Nederland is dan ook niet de oorzaak is van de relatieve *verslechtering* van het Nederlandse netto-positiecijfer.

Grafiek 3.2: De Nederlandse afdracht in percentages van het BBP



Bron: Eurostat yearbook 88/198: a statistical eye on Europe 1987-1997 / [pref. Y. Franchet] . – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Community

In absolute cijfers neemt de Nederlandse afdracht aan de Europese begroting echter toe van 3.537,7 ecu in 1991 naar 4.837,6 ecu in 1997.

De Nederlandse ontvangsten uit de EU in de jaren negentig

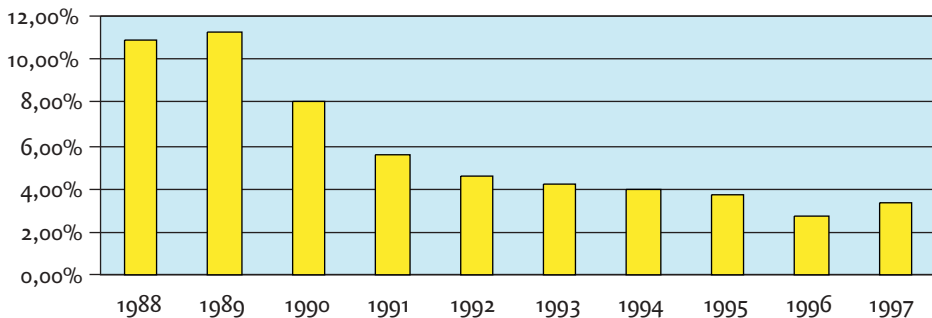
Voordat de ontwikkeling van de Nederlandse ontvangsten uit de EU in de jaren negentig kan worden gezien, dient gewezen te worden op het zogeheten ‘Vlissingen’-effect, dat vooral in de jaren 1988 en 1989 speelt. Dit ‘effect’ zorgt in die jaren voor een aanzienlijke

² De term bruto-afdracht wordt gebruikt voor de totale gelden die Nederland aan de Unie afdraagt. De (netto)-afdrachten zijn de bruto-afdrachten vermindert met de totale ontvangsten die Nederland van de Unie ontvangt.

toename van de ontvangsten van Nederland uit de Europese begroting. Suiker-exporteurs uit andere lidstaten (met name België) kiezen er in deze jaren voor om, vanwege de financiële voordelen die dit oplevert, de Europese exportrestituties te laten uitbetalen in Vlissingen. Deze uitbetalingen zorgen voor hoge Nederlandse ontvangsten. Van deze ontvangsten vloeit echter een substantieel deel toe naar de exporteurs in de andere lidstaten. In juli 1990 wordt een einde gemaakt aan de 'agri-monetaire' koersverschillen die het voor buitenlandse exporteurs voordelig maakt hun exportrestituties te laten uitbetalen in Nederland. Het Nederlandse aandeel in de exportrestituties loopt vanaf dat moment sterk terug.

Welke ontwikkeling vertonen de Nederlandse ontvangsten uit de Europese Unie, na de uitwerking van het 'Vlissingen'-effect in de jaren negentig? In 1990 bedraagt het totaal van de Nederlandse ontvangsten uit de Europese begroting 2.983,6 miljoen ecu, 8 procent van het totaal aan Europese uitgaven. In 1997 is dit aandeel in absoluut opzicht gedaald naar 2.488,9 miljoen ecu, hetgeen neerkomt op een aandeel van 3,3 procent in de totale Europese uitgaven. Het Nederlandse aandeel in het totaal van de Europese uitgaven slinkt tussen 1991 en 1997 met andere woorden met 4,7 procent. In dezelfde periode nemen de Europese uitgaven toe van 53.796,6 miljoen ecu in 1991 tot 76.107,2 miljoen ecu in 1997.

Grafiek 3.3: Overzicht van het aandeel van de Nederlandse ontvangsten uit de EU (percentages over de jaren 1988-1997)



De Nederlandse ontvangsten uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

Het Nederlandse aandeel in het totaal van de uitgaven in het kader van het GLB vertoont in de jaren negentig een sterke daling. Terwijl de GLB-begroting in de jaren negentig in

absolute cijfers toeneemt van 34,4 miljard ecu in 1993 tot 38,8 miljard ecu in 1998 slinkt het Nederlandse aandeel in het totaal van deze uitgaven van 6,7 % in 1993 tot 3,5 procent in 1998.³ In absolute cijfers nemen de Nederlandse ontvangsten uit de grootste uitgaven-categorie op de Europese begroting af van 2.643,1 miljoen ecu in 1990 tot 1.757,3 miljoen ecu in 1997.

De belangrijkste oorzaak voor de daling van de ontvangsten van Nederland uit het GLB is de hervorming van het Europese landbouwbeleid. Deze hervorming, naar de verantwoordelijke Eurocommissaris ook wel de MacSharry-hervorming genoemd, krijgt vanaf 1994 gestalte.⁴ In het kader van de MacSharry-hervorming wordt voor een aantal landbouwsectoren het oude mechanisme van interventie op de markt vervangen door een systeem waarbij boeren directe inkomenscompensatie ontvangen. De inkomens van de boeren worden ondersteund door middel van een serie rechtstreekse betalingen gerelateerd aan de omvang van hun productie en de grootte van hun veestapel. Voor de Europese begroting betekent de verschuiving van het oude systeem van prijsinterventie naar het nieuwe systeem van directe inkomenscompensatie dat de financiële last van het GLB verschuift. In het oude systeem betaalde de Europese consument de Europese boer doordat de prijs voor landbouwproducten als gevolg van de interventie hoger was dan de prijs die zonder interventie tot stand zou zijn gekomen. In het nieuwe systeem worden de boeren betaald uit de Europese begroting.

Nederland ontvangt weinig uit de MacSharry 'kas', die snel in omvang toeneemt: in 1995 beslaan de uitgaven in het kader van de hervormingen zo'n 50 procent van de landbouw-begroting. De reden hiervoor is dat Nederland in de sectoren die hervormd worden niet sterk is vertegenwoordigd: zo wordt met de MacSharry-steun in de graansector, door verlaging van de interventieprijs, een groot deel van de prijs-interventiesteun vervangen door inkomenssteun. Nederland is een kleine graanproducent, met als gevolg dat het wel bijdraagt aan de compenserende inkomenssteun voor Europese boeren in de graansector maar anderzijds weinig uit de Mac Sharry-kas ontvangt.⁵

De Nederlandse ontvangsten uit de Structuurfondsen

De uitgaven in het kader van de Structuurfondsen vormen, na de uitgaven voor het GLB, de grootste Europese uitgavenpost. In de jaren negentig stijgen de uitgaven voor het

³ Jaarverslagen van de Europese Rekenkamer (1988-1997).

⁴ Silvis in Europa Periodiek, jaargang 15 nr. 1, 1998, p. 5.

⁵ H. Hoogervorst in Europa Periodiek, jaargang 15 nr. 1, 1998, p. 18.

structuurbeleid sterk. De uitgaven uit hoofde van de Structuurfondsen bedragen aan het einde van de jaren tachtig nog geen 18 % van het totaal aan Europese uitgaven, wat neerkomt op nog geen 6,4 miljard ecu, in 1998 maken ze met 28,3 miljard ecu zo'n 37 % uit van de Europese uitgaven. Eén van de belangrijkste oorzaken voor de toename – relatief en absoluut – van de Structuurfondsen komt door het, bij het Verdrag van Maastricht, opgerichte Cohesiefonds. Dit fonds is ingesteld om lidstaten in staat te stellen maatregelen te nemen met het oog op de toetreding tot de EMU. Voor gelden uit dit fonds komen lidstaten in aanmerking uit regio's waar het gemiddeld inkomen onder de 75 procent van het gemiddelde EU-inkomen ligt (het betreft de lidstaten Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje). In het karakter van de Structuurfondsen ligt derhalve besloten dat de gelden afkomstig uit deze bestedingscategorie vooral ten goede komen aan regio's in de armere lidstaten. De Nederlandse ontvangsten uit de Structuurfondsen blijven logischerwijs achter bij de ontvangsten uit deze bestedingscategorie van lidstaten met een BNP onder het EU-gemiddelde. Terwijl de uitgaven in het kader van Structuurfondsen in de periode 1988-1997 stijgen met zo'n 500 procent, blijven de Nederlandse ontvangsten uit deze fondsen op een gemiddeld constant niveau van 1,1 procent. In absolute cijfers ontvangt Nederland in 1991 zo'n 383,9 miljoen ecu uit de Structuurfondsen; in 1997 is dit bedrag 458,4 miljoen euro groot.

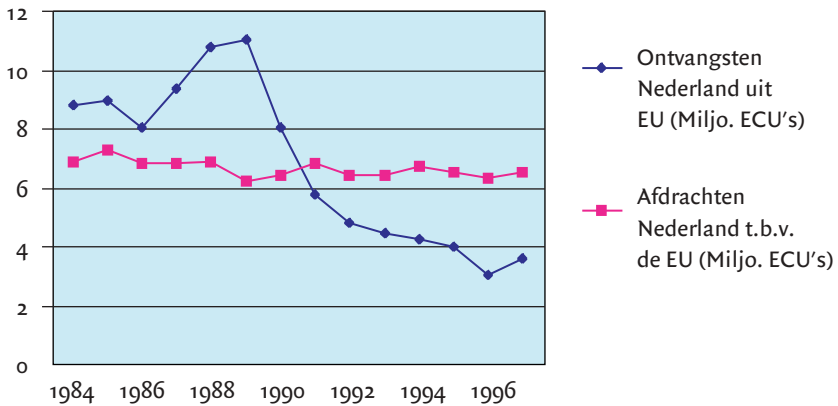
3.2.2 Oorzaken van de verslechtering van de Nederlandse netto-positie

Op grond van paragraaf 3.2.1 kan worden geconcludeerd dat de verslechtering van de Nederlandse netto-positie in de jaren negentig wordt veroorzaakt door:

- De groei van de Nederlandse bijdrage aan de steeds toenemende Europese begroting, een groei waar vooral de toename van de uitgaven in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Structuurfondsen debet aan is.
- Een afname, in relatief en absoluut opzicht, van de Nederlandse ontvangsten uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.
- Relatief constant blijvende ontvangsten uit de tweede categorie van de Structuurfondsen (de tweede categorie betreft de economische omschakeling van de zones met afnemende industriële activiteit).

In absolute cijfers uitgedrukt resulteert dit in een bruto-afdracht van Nederland van 3.537,7 miljoen ecu in 1991 bij een Nederlandse ontvangst van 2.999,8 miljoen ecu in dat jaar. In 1997 was de bruto-afdracht van Nederland toegenomen tot 4.837,6 miljoen ecu bij een ontvangst van 2.488,9 miljoen ecu. De Nederlandse netto-afdracht steeg derhalve

Grafiek 3.4



van 537,9 miljoen ecu in 1991 tot 2.348,7 miljoen ecu in 1997. In tabel 3.4 zijn de Nederlandse afdrachten en de Nederlandse ontvangsten weergegeven voor de jaren 1984 tot en met 1997.

3.3 De Nederlandse netto-positie in vergelijking met de netto-posities van de andere lidstaten

Wanneer de netto-positie van Nederland wordt vergeleken met de netto-posities van andere lidstaten dan blijkt dat ons land in 1999, uitgedrukt in percentages van het eigen BNP, de grootste netto-betaler aan de Europese is.

De topositie van Nederland als netto-betaler komt door de, in vergelijking met de andere lidstaten, relatief hoge bruto-afdracht van Nederland aan de EU. De oorzaak voor deze hoge afdracht van Nederland is de wijze waarop het stelsel van Eigen Middelen van de Europese Unie is vormgegeven. Onderzoek naar de samenstelling van de Nederlandse afdracht in vergelijking met andere lidstaten leert dan dat naast de bijdrage van Nederland aan de financiering van de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk (zie box) het hoge aandeel van Nederland in de afdracht van douanerechten een belangrijke verklaring vormt voor de hoogte van de Nederlandse bijdrage.

Tabel 3.1 Netto-posities van de lidstaten: in percentages van het BNP in 1999

België	0,40
Denemarken	-0,01
Duitsland	-0,59
Finland	-0,09
Frankrijk	-0,17
Griekenland	4,29
Ierland	3,42
Italië	-0,14
Luxemburg	4,30
Nederland	-0,83
Oostenrijk	-0,45
Portugal	2,87
Spanje	1,35
Verenigd Koninkrijk	-0,27
Zweden	-0,51

De Britse Compensatie.

De invoering van een systeem van Eigen Middelen in de jaren zeventig leidde er toe dat lidstaten die een relatief kleine landbouwsector hebben en veel landbouwproducten invoeren uit derde landen naar verhouding veel afdragen aan de EU. Dit gold met name voor het VK en in mindere mate voor Duitsland. Het VK heeft er in de loop van de tijd steeds op gehamerd dat deze problematiek tot een oplossing zou worden gebracht. Een definitieve oplossing voor het 'Britse probleem' werd bereikt in artikel drie van het Eigen Middelenbesluit 1985 en bestaat uit drie elementen:

- 66% van het verschil tussen het aandeel van het VK in de BTW-ontvangsten en het aandeel van dit land in de toegekende communautaire uitgaven komt het VK toe in de vorm van een verlaging van de Britse BTW-grondslag;
- deze correctie op de Britse bijdrage komt ten laste van alle lidstaten, elk volgens hun aandeel in de BTW-betalingen;
- voor Duitsland geldt hierbij weer de uitzondering dat dit land slechts tweederde van zijn normale aandeel in de correctie bijdraagt, waarbij het saldo volgens dezelfde criteria over de overige lidstaten wordt verdeeld.

De belangrijkste verklaring voor dit hoge aandeel in afdrachten is het feit dat Nederland één van de grootste havens ter wereld huisvest: Rotterdam. Nederland moet de douanerechten, die worden geheven op goederen in Rotterdam aankomen, afdragen aan de EU, terwijl die goederen voor het grootste deel worden doorgevoerd naar andere lidstaten. Daar wordt evenwel tegenover gesteld dat het grootste deel van de Nederlandse afgedragen douanerechten niet drukken op de Nederlandse economie, maar betaald worden door de consument in het (buiten-)land waar het product via Rotterdam uiteindelijk op de markt komt. De invloed die het Rotterdam-effect heeft op de hoge afdracht van Nederland is op zijn beurt ook onderworpen aan relativering. Zo wordt gesteld dat het hoge Nederlandse aandeel in de afdrachten van douanerechten wordt veroorzaakt door het hoge gemiddelde invoertarief op de Nederlandse invoer in verband met de samenstelling van die invoer namelijk producten met een grote toegevoegde waarde, zoals auto's. Van een vertekening uit hoofde van doorvoer is in deze zienswijze nauwelijks sprake. 90 procent van de douanerechten, die Nederland afdraagt, drukt ook werkelijk op de Nederlandse economie. Tevens is een groot deel van de doorvoer via de Rotterdamse haven zogeheten 'verzegelde doorvoer', waarvan de douanerechten pas worden geïnd en afgedragen door het land van bestemming.⁶

3.4 Signalering van de verslechtering van de Nederlandse netto-positie

In 1995 wordt in een brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer melding gemaakt van een verslechtering van de financiële relatie van Nederland ten opzichte van de Europese Unie.⁷ Geconstateerd wordt dat sinds het begin van de jaren negentig Nederland netto-betaler is geworden. Het simpele feit dat Nederland, één van de rijkere lidstaten van de Europese Unie, meer geld aan Brussel afdraagt dan ontvangt leidt niet tot verontrusting. Zo wordt als 'verzachtende omstandigheid' aangevoerd dat de voordelen van het EU-lidmaatschap zeker niet alleen in budgettaire stromen zijn uit te drukken. Het is echter, volgens de brief, de disproportionaliteit van de Nederlandse netto-positie vergeleken met die van andere lidstaten waar bezwaar tegen wordt gemaakt. De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de vergrote toekenning van gelden aan het Structuurfonds hebben een uitermate negatieve invloed gehad op juist de ontvangsten van Nederland uit de Europese Unie. Dat Nederland in vergelijking met relatief arme lidstaten als Griekenland en Portugal minder ontvangt uit de Structuurfonds hoeft geen verontwaardiging op te wekken. Wel roept, volgens de brief, het feit vragen op

6 Notitie van het Ministerie van Financiën: 'De Nederlandse netto-positie vis-à-vis het EU-budget'. BFB/EU/95-009/TK

7 Brief: 'Financiële relatie tussen Nederland en de Europese Unie', nr. 24099, nr.1, van 14 februari 1995.

dat “Nederland, dat qua welvaart binnen de Europese Unie een middenpositie inneemt, in korte tijd reeds netto meer bijdraagt aan de Europese Unie dan de andere, relatief rijkere, lidstaten”. Zowel voor de korte als voor de lange termijn wordt aangegeven welk beleid gevoerd zal moeten worden om de negatieve ontwikkeling van de Nederlandse netto-positie te beïnvloeden.

Ten aanzien van het te voeren beleid op de korte termijn, dat wil zeggen de resterende jaren van de periode voorafgaand aan de periode waarop *Agenda 2000* betrekking heeft, ziet de Minister van Financiën slechts beperkte mogelijkheden om de netto-positie te veranderen. Reden hiervoor zijn de gemaakte beleidsafspraken in het kader van de Financiële Perspectieven voor de periode 1993-1999. Als één van de mogelijkheden wordt gezien het benadrukken van het belang van een strenge begrotingsdiscipline. Verder zal Nederland er naar streven om de jaarlijkse EU-begroting zo laag mogelijk te houden. Als uitgangspunt moet gelden dat de Financiële Perspectieven niet als een streefcijfer maar als een plafond worden gezien. In dit kader kan opvallend genoemd worden het voorstel van Financiën om voor de periode tot aan 1999 te trachten additionele inkomsten voor Nederland (in het kader van de Structuurfondsen) te verwezenlijken.

Voor de langere termijn ziet de Minister van Financiën meer mogelijkheden. Zo zal getracht moeten worden in het kader van de besluitvorming over de Financiële Perspectieven voor de periode na 1999 te komen tot een versobering van de diverse uitgavenprogramma's. Ten aanzien van de toekomstige uitgavenprogramma's zal een terughoudend beleid moeten worden gevoerd; een verdere stijging van het Eigen Middelenplafond zou op deze wijze kunnen worden voorkomen. Een beleidsstrategie gericht op het beperken van de uitgaven van de EU zal zich daarbij vooral moeten richten op bestedingen uit hoofde van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en bestedingen in het kader van de Structuurfondsen. Rationalisatie van de uitgaven in het kader van deze beide bestedingscategorieën wordt hiervoor als een oplossing gezien. Als voorbeeld wordt genoemd om de steun, op grond van het GLB, minder door de Unie en meer door de lidstaten te laten verrichten, de zogeheten renationalisatie van het GLB. Voor de structuurfondsen wordt de mogelijkheid genoemd om de rijkere lidstaten voor gelden uit de fondsen uit te sluiten om zo het 'rondpompen van geld te verminderen'.

Het pleiten voor additionele uitgaven van de EU om een verdere verslechtering van de Nederlandse netto-positie tegen te gaan wordt, door de Minister van Financiën, als weinig raadzaam gezien. Een dergelijk beleid zou immers leiden tot hogere afdrachten en de

geloofwaardigheid aantasten van de Nederlandse inzet voor de langere termijn, die er nu juist op is gericht om de Nederlandse afdrachten te verminderen.

3.5 Posities van politieke partijen ten aanzien van het standpunt van de Nederlandse regering

Het CDA acht – evenals de PvdA – de discussie over het netto-betalerschap van Nederland getuigen van een “miezerige mentaliteit”. De analyse van de Minister van Financiën is niet eens het begin van een echte kosten-batenanalyse, zo oordeelt het CDA. Deze partij benadrukt dat de voordelen van de Europese Unie voor een deel ook in niet-budgettaire stromen zijn te vinden. Dit neemt niet weg dat volgens het CDA de effectiviteit van de feitelijke uitgaven van de Europese Unie kritisch beschouwd dienen te worden. Het CDA kan zich vinden in de afschaffing van de Structuurfondsen voor de rijkere landen als dat bijdraagt aan het verlagen van het uitgavenplafond van de Europese Unie.

Ook de PvdA wijst op de voordelen van de Europese Unie die niet zijn te berekenen in geld. Deze partij erkent overigens dat de uitgaven van de Europese Unie aan een kritische beschouwing onderworpen dienen te worden. De PvdA is van oordeel dat verdere hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, mede in het licht van de aanstaande uitbreiding, noodzakelijk is. Renationalisatie van het GLB, wat inhoudt dat niet langer de Unie maar de lidstaten zelf het landbouwbeleid gaan voeren, lijkt de PvdA echter geen goede zaak. De PvdA-fractie vraagt zich verder af hoe het vasthouden aan een maximum van 1,27 % voor de uitgavenstijging ook voor de jaren na 1999, zich verhoudt met de wens van toetreding van de Midden- en Oost Europese landen. Het bepleiten van een netto-begrenzer⁸ lijkt de PvdA niet verstandig; het gevaar bestaat dat een dergelijk correctiemechanisme van de netto-bijdrage verkeerde allocatiemechanismen maskeert, zoals sterke machtsposities van de betrokken landen binnen de Unie.

De fractie van D66 is het met de Minister van Financiën eens dat de ontwikkeling van de Structuurfondsen de voornaamste oorzaak is van het disproportionele netto-betalerschap van Nederland. Hervorming van de Structuurfondsen is noodzakelijk, onder meer om een einde te kunnen maken aan het rondpompen van geld. Plannen voor een netto-begrenzer kunnen de goedkeuring van de D66-fractie echter niet wegdragen.

⁸ Een netto-begrenzer is een regeling waarbij een lidstaat in het geval de netto-afdracht een bepaald percentage te boven zou gaan het bedrag meer dan dit percentage niet hoeft af te dragen aan de Unie.

De VVD acht de netto-positie van Nederland zorgwekkend en uit felle kritiek op de verdubbeling van de uitgaven in het kader van de Structuurfondsen. De discussie over het netto-betalersschap vindt deze partij allerminst getuigen van een miezerige mentaliteit, zeker in het licht van het feit dat het relatieve welvaartsniveau van Nederland in Europa de laatste twintig jaar bijzonder hard achteruit is gegaan. Het beleid van de Europese Unie zal er volgens de VVD op gericht moeten zijn te komen tot verdere hervorming van het GLB en het verantwoordelijk stellen van de rijkere lidstaten voor de zorg voor eigen arme regio's en zodoende stoppen met het rondpompen van geld. De VVD ziet een netto-begrenzer als een goede oplossing om een einde te maken aan de uitzonderingspositie die het VK en Duitsland innemen met de compensatie die deze landen ontvangen. De mogelijkheden om op korte termijn verbetering aan te brengen in de netto-positie van Nederland zijn, ook volgens het inzicht van de VVD, beperkt; het zou misschien wel de moeite waard zijn te proberen "er nog wat uit te slepen" bijvoorbeeld in het kader van het deltaplan voor de dijken.

De discussie in de Tweede Kamer leidt er toe dat er een ondersteunende motie wordt ingediend bij de goedkeuring van het Eigen Middelenbesluit.⁹ Op 20 december 1995 wordt de motie met algemene stemmen aanvaard:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat:

- *het onacceptabel is dat sommige landen eenzijdige kortingen op hun afdracht aan de Europese Unie genieten;*
- *het onacceptabel is dat de Nederlandse afdrachten worden verhoogd door de kortingen van die landen;*

spreekt als haar mening uit dat:

- *bij de vernieuwing van de Financiële Perspectieven in 1999, respectievelijk van het Eigen Middelenbesluit continuering van de eenzijdige Brits/Duitse compensatie in het Eigen Middelenbesluit onacceptabel is;*

⁹ Besluit van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen.

- deze eenzijdige compensaties dienen te worden vervangen door een voor alle landen gelijk zijnde financiële regeling;
en vraagt de regering hiertoe in de komende jaren alle nodige middelen in te zetten,

en gaat over tot de orde van de dag.¹⁰

3.6 De voorstellen van de Commissie voor de financiering van de uitgaven van de Unie

In de zomer van 1997 presenteert De Commissie een omvangrijk document getiteld: *For a stronger and wider Union; The Challenge of Enlargement; The Opinions of the European Commission on the Applicants for Accession*. In dit document doet de Commissie een groot aantal voorstellen om de Unie gereed te maken voor een nieuwe eeuw. Eén van de belangrijkste voorstellen van de Commissie is om het Eigen Middelenbesluit van 1995 niet te wijzigen. Het dan geldende plafond voor de eigen middelen tot 1,27% van het EU-BNP volstaat naar het oordeel van de Commissie. Alhoewel zij geen concrete aanbeveling in deze richting doet ziet de Commissie verder goede argumenten voor de volledige vervanging van de BTW-middelen en de Traditionele Eigen Middelen (douanerechten en landbouwheffingen) door een systeem dat volledig op de BNP bijdragen is gebaseerd.

Aangaande de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk ziet de Commissie voldoende redenen om, in verband met de toekomstige (relatieve) welvaart van het Verenigd Koninkrijk, het compensatiemechanisme onmiddellijk na de eerste toetreding van landen in Midden- en Oost-Europa opnieuw te bekijken.

3.6.1 Het uitgavenkader

De twee belangrijkste bestedingscategorieën op de Europese begroting, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Structuurfondsen, moeten naar het inzicht van de Commissie worden hervormd.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Hervorming van het GLB moet, naar het oordeel van de Commissie, plaatsvinden langs de lijn van de MacSharry-hervormingen. In het kader van deze hervorming, die een verdere verschuiving van prijsinterventie naar inkomenscompensatie inhoudt, stelt de Commissie voor de interventieprijs voor granen met 20 procent, voor rundvlees met 30 procent en voor zuivel met 10 procent te verlagen.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 127, nr. 11

Het landbouwrichtsnoer, dat in 1988 werd ingesteld om de ontwikkeling van de landbouwgarantie-uitgaven onder controle te krijgen en dat bepaalt dat deze uitgaven niet meer mogen stijgen dan 74 procent van de groei van het gezamenlijk BNP van de lidstaten, hoeft niet gewijzigd te worden. Het pleidooi van de Commissie voor de hervorming van het markt- en prijsbeleid gaat gepaard met een voorstel voor intensivering van het plattelands- en structuurbeleid met structureel ongeveer 2 miljard ECU per jaar.

De Structuurfondsen

De structuurfondsen hadden de volgende doelstellingen:

1. economische aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand;
2. economische omschakeling van de zones met een afnemende industriële activiteit;
3. bestrijding van langdurige werkloosheid, inschakeling van jongeren in het arbeidsproces en integratie van met uitsluiting van de arbeidsmarkt bedreigde personen;
4. aanpassing van de werknemers aan de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven en aan de ontwikkeling van de productiesystemen om te voorkomen dat zij werkloos worden;
5. a. aanpassing van de verwerkings- en afzetstructuur voor landbouw- en visserijproducten;
b. economische diversificatie op het platteland;
6. ontwikkeling van afgelegen en dunbevolkte arctische en subarctische regio's (in Finland en Zweden).

De bestaande zes doelstellingen kunnen naar het inzicht van de Commissie worden gereduceerd tot drie. Zo zou er een regionale doelstelling 1 moeten komen voor regio's met een economische achterstand, een regionale doelstelling 2 gericht op economische en sociale omschakeling van regio's die met structurele moeilijkheden te kampen hebben en een doelstelling 3 voor de regio's die niet onder doelstelling 1 of 2 vallen gericht op het ontwikkelen van onderwijs, opleidings- en arbeidsvoorzieningssytemen.

De uitgaven in het kader van de structurele maatregelen kunnen relatief op het peil van 1999 worden gehouden, te weten 0,46 % van het BNP van de lidstaten van de Unie, wat neerkomt op een totale toewijzing voor de periode 2000-2006 van ongeveer 275 miljard ECU tegen constante prijzen van 1997. Hiervan is 210 miljard bestemd voor de maatregelen van de Structuurfondsen in de huidige vijftien lidstaten;

- ongeveer tweederde van dit bedrag wordt besteed aan maatregelen in de regio's vallende onder de nieuwe doelstelling 1;

- het resterende derde deel komt de lidstaten toe in het kader van maatregelen uit hoofde van de twee andere doelstellingen.

Voor geen enkele lidstaat mag het bedrag uitgekeerd uit de Structuurfondsen de vier procent van het nationale BBP overstijgen. Nieuwe lidstaten ontvangen ongeveer 45 miljard ECU uit de Structuurfondsen. Aan het Cohesiefonds, waarvan de Commissie vindt dat het gehandhaafd dient te worden, moet 20 miljard ECU worden toegewezen.

Overige bestedingscategorieën

De overige, dat wil zeggen andere dan de hiervoor genoemde uitgavencategorieën, mogen in meer of mindere mate meestijgen met het BNP van de lidstaten van de EU (totale toewijzing: intern beleid: 51 miljard ECU, extern beleid: 56,5 miljard ECU, administratieve uitgaven: 40,1 miljard ECU en reserves: 6 miljard ECU).

3.6.2 De gevolgen van de voorstellen voor Nederland

De voorstellen van de Commissie voor de financiering en de uitgaven van de Unie zouden de netto-positie van Nederland verder verslechteren, namelijk van -2,4 miljard ECU (in 1996) tot -4 miljard ECU (in 2006).¹¹ Gemeten in een percentage van het BNP zou de netto-positie zich wijzigen van -0,76 % (in 1996) naar -1,00 % (in 2006). De reden voor deze verslechtering is met name de stijging van de uitgaven die in de voorstellen van de Commissie zijn voorzien voor het GLB, de Structuurfondsen en het Cohesiefonds.

Aangezien het Nederlandse beleid – ondersteund door een motie van de Tweede Kamer die met algemene stemmen was aanvaard – er nu juist op was gericht om de Nederlandse netto-positie te verbeteren diende Nederland trachten te voorkomen dat de Commissievoorstellen zouden worden aanvaard.

3.7 De uitkomsten van Berlijn

In deze paragraaf komt enerzijds aan de orde de financiering van de Unie en anderzijds het kader voor de uitgaven en de afspraken over hervorming die in de Europese Raad van Berlijn zijn gemaakt.

¹¹ Memorandum van het Ministerie van Financiën, Directie BFB, EU 98/2590, 3 februari 1998.

3.7.1 De Financiering van de Europese uitgaven

Het Eigenmiddelenstelsel van de Europese Unie moet naar het oordeel van de Europese Raad gebaseerd zijn op criteria die het bijdragevermogen van iedere lidstaat het beste weerspiegelen. Het moet billijk, kosteneffectief en eenvoudig zijn. In het licht hiervan maakt de Europese Raad melding van het feit dat de Europese Raad van Fontainebleau heeft erkend dat er budgettaire onevenwichtigheden kunnen bestaan.¹² In de mate van het mogelijke moeten deze onevenwichtigheden worden opgelost door het uitgavenbeleid, hoewel er is voorzien in de mogelijkheid van een correctie voor de lidstaten die, naar de maatstaf van hun relatieve welvaart, een buitensporige begrotingslast dragen. Er kunnen verschillende factoren worden aangewezen die de budgettaire onevenwichtigheden rechtstreeks of zijdelings beïnvloeden zoals het totale bestedingsniveau, de inhoud van de beleidshervormingen, de samenstelling van de uitgaven en de structuur van de eigen middelen.

Om nu de billijkheid van het financieringsstelsel met ingang van het jaar 2000 te verbeteren besluit de Europese Raad tot de volgende maatregelen:

- Het plafond van de eigen middelen wordt op het niveau van 1,27 procent van het BNP gehandhaafd. In combinatie met de handhaving van het uitgavenplafond zal de Unie een strenge begrotingsdiscipline moeten betrachten. Door er voor te zorgen dat de bestedingen van de EU niet sneller groeien dan de nationale overheidsbestedingen zal het totale niveau van de bestedingen van de Unie van nu af aan in een geconsolideerd kader worden gestabiliseerd. In het bijzonder zal een hervorming van het GLB, in het belang van de producenten en de consumenten, binnen strikte budgettaire parameters en resulterend in degressieve uitgaven in de loop van de periode¹³, een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de algemene doelstelling om tot een billijker financieel kader te komen.
- Het Eigen Middelenbesluit wordt zodanig gewijzigd dat bekrachtiging tijdig kan worden voltooid opdat de wijzigingen begin 2002 in werking kunnen treden. Teneinde het regressieve karakter van het eigenmiddelenstelsel verder te laten afnemen zal het maximum-afdrachtspercentage van de BTW-eigenmiddelenbron worden verlaagd tot 0,75 procent in 2002 om in 2004 verder af te nemen tot 0,50 procent van de BTW-grondslag.

¹² "Er is evenwel besloten dat elke Lid-staat die een buitensporige begrotingslast draagt naar de maatstaf van zijn relatieve welvaart, te zijner tijd voor een correctie in aanmerking kan komen." Conclusies Europese Raad van Fontainebleau, 1984

¹³ De compenserende inkomenssteun wordt niet gecorrigeerd voor inflatie, zodat in de loop der tijd de uitgaven afnemen.

- De traditionele eigen middelen worden gehandhaafd, met een verhoging van het door de lidstaten voor inningskosten ingehouden percentage tot 25 procent met ingang van 2001.
- De correctie voor het Verenigd Koninkrijk blijft in stand. Overeenkomstig de afspraken hierover in de Europese Raad van Brussel in 1988 en die van Edinburgh in 1992 zal onverwachte winst voor het Verenigd Koninkrijk, zoals die zou kunnen voortvloeien uit de veranderingen van het financieringsstelsel, niet in het bedrag van die correctie worden opgenomen. De financiering van de correctie voor het Verenigd Koninkrijk door andere lidstaten wordt echter gewijzigd; de lidstaten Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden zullen voortaan voor 25 procent van hun normale aandeel moeten bijdragen in de financiering van de Britse compensatie. De aanpassing van de financieringsaandelen zal plaatsvinden via een aanpassing van de BNP-bases.

3.7.2 Het uitgavenkader

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: Hervorming

De hervorming van de zuivelsector zal in werking treden vanaf het verkoopseizoen 2005/2006. De interventieprijs voor granen zal in het verkoopseizoen 2000/2001 en 2001/2002, in twee gelijke stappen van 7,5 procent, met vijftien procent worden verlaagd.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: Uitgaven

Eén van de doelstellingen voor het GLB moet zijn reële stabilisatie van de landbouuitgaven. Naar het inzicht van de Europese Raad moet dit onder andere door bovengenoemde maatregelen bereikt kunnen worden. Besloten is dat de hervorming kan worden uitgevoerd binnen een financieel kader met een gemiddeld niveau van 40,5 miljard Euro plus 14,5 miljard Euro voor plattelandsontwikkeling, alsmede voor veterinaire en fysisanitaire maatregelen.

Het landbouwrichtsnoer blijft ongewijzigd. Voor de eerste uitbreiding van de Unie moet dit richtsnoer worden herzien, om zo de noodzakelijk geachte aanpassingen te kunnen aanbrengen.

Het bedrag dat in de financiële vooruitzichten wordt opgenomen voor uitgaven in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid mag niet hoger zijn dan

40920 miljoen Euro in 2000, 42800 in 2001, 43900 in 2002, 43770 in 2003, 42760 in 2004, 41930 in 2005, 41660 in 2006.

De Structuurfondsen: Hervorming

Overeengekomen is het aantal doelstellingen te verminderen tot drie teneinde een grotere concentratie van de bijstand uit de Structuurfondsen tot stand te brengen.

De uitgaven in het kader van doelstelling I zijn bedoeld voor de ontwikkeling en de structurele aanpassing in achtergebleven regio's. Doelstelling II richt zich op de economische en sociale omschakeling van zones met structurele problemen. Doelstelling III verleent steun aan de aanpassing en modernisering van het beleid en de stelsels op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid.

Van de beschikbare gelden voor de structuurfondsen dient 69,7% aan doelstelling I, 11,5 % aan doelstelling II en 12,3 % aan doelstelling III te worden toegewezen.

Ten aanzien van het Cohesiefonds stelt de Europese Raad dat de fundamentele doelstellingen van het fonds nog steeds relevant zijn. De huidige vier lidstaten die in 2000 in aanmerking komen voor het fonds moeten ook voor de jaren van de huidige financiële perspectieven verzekerd blijven van steun uit hoofde van het Cohesiefonds. In 2003 zal moeten worden bezien of de betreffende lidstaten nog voldoen aan het gestelde criterium. Indien een lidstaat niet langer in aanmerking komt voor subsidie, zullen de middelen voor het Cohesiefonds dienovereenkomstig worden verlaagd.

De Structuurfondsen: Uitgaven

Het totaalbedrag voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds bedraagt voor de hele periode 213 miljard Euro. Van dit bedrag wordt 18 miljard toegewezen aan het Cohesiefonds.

De regio's die als gevolg van het beperken van de doelstellingen van de Structuurfondsen tot drie niet langer in aanmerking komen voor bijstand uit de structuurfondsen worden hiervoor gecompenseerd met een totale financiële toewijzing van 11 miljard Euro.

Betekenis voor Nederland

De hervorming van het Eigen Middelenbesluit houdt in (voor 2002 in guldens):

- De lagere uitgaven van de Unie leveren een besparing voor Nederland van de afdrachten van 640 miljoen.
- Een korting van 75 procent op de Nederlandse bijdrage aan de financiering van de Britse compensatie betekent voor Nederland een 470 miljoen gulden lagere afdracht.
- Een verhoging van de vergoeding aan de lidstaten voor het incasseren van de traditionele eigen middelen van 10 naar 25 procent betekent voor Nederland een verlaging van de afdracht van 360 miljoen gulden.
- Een verschuiving van BTW naar BNP gerelateerde eigen middelen, die Nederland in 2002 70 miljoen gulden oplevert.

In totaal bedraagt de vermindering van de afdrachten 1540 miljoen.

3.8 De Nederlandse doelstellingen voor de onderhandelingen

Tussen het voorstel van de Commissie en de uitkomsten van de Europese Raad van Berlijn bestaat een groot verschil. Indien de Commissie-voorstellen doorgang hadden gevonden zou de Nederlandse netto-positie zijn verslechterd. De uitkomst van de onderhandelingen is het compromis van Berlijn dat juist een fikse besparing voor Nederland betekent. Overigens niet alleen voor Nederland ook voor de andere grote netto-betalers (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Verbetering van de netto-posities van de belangrijkste netto-betalers (in %)

	1999	2006	%-verbetering
Duitsland	-0,59	-0,51	13,6
Nederland	-0,83	-0,69	16,8
Oostenrijk	-0,45	-0,35	22,2
Zweden	-0,51	-0,44	13,9

Een belangrijke rol in de onderhandelingen hebben de doelstellingen gespeeld die Nederland zich stelde.

Lange termijn doelstelling

De lange termijn doelstelling die Nederland kiest als inzet voor de onderhandelingen is een verbetering van de netto-positie, zonder dat aanvankelijk wordt geconcretiseerd welke vorm die verbetering moet krijgen. De vraag is wat een dergelijke doelstelling inhoudt. Enerzijds kan het betekenen een verbetering van de getalsmatige netto-positie

anderzijds zou het kunnen inhouden het voorkomen van een verdere verslechtering van de getalsmatige netto-positie van Nederland. Tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat dan ook enig verschil van mening betreffende de invulling van deze doelstelling. Een kwantificering van de Nederlandse doelstelling, die een specifieke keuze tussen de verschillende mogelijke interpretaties zou inhouden, geschiedt pas in het regeerakkoord van het tweede Paarse Kabinet. Dat deze kwantificering in de beginfase achterwege blijft heeft natuurlijk alles te maken met het feit dat de onderhandelingen twee regeerperiodes beslaan. Het eerste Paarse Kabinet stelt zich terughoudend op over hetgeen pas in een volgende kabinetsperiode staat te gebeuren.

Eveneens is aanvankelijk niet duidelijk op welke wijze de verwezenlijking van deze doelstelling plaats dient te vinden. Een verandering van de netto-positie – gericht op een getalsmatige verbetering of het voorkomen van een getalsmatige verslechtering van de netto-positie – kan namelijk op verschillende manieren worden bereikt. Enerzijds door de uitgaven van de Unie te verminderen waardoor de afdrachten van de lidstaten kunnen verminderen en anderzijds door de ontvangsten voor Nederland van de Unie te vergroten. Tussen beide zit een spanningsveld. Immers een pleidooi voor meer uitgaven ten behoeve van Nederland kan op gespannen voet staan met een pleidooi voor minder uitgaven door de Unie. Vooral nog houdt Nederland beide opties open.

Een eerste aanzet tot een keuze is te vinden in een beleidsnotitie van het Ministerie van Financiën gedateerd 15 oktober 1997.¹⁴ In deze notitie worden aanknopingspunten genoemd zowel aan de kant van de bruto-afdrachten als aan de kant van de ontvangsten. Daarbij wordt evenwel opgemerkt dat vooropgesteld moet worden dat “verbeteringen aan de afdrachtenkant verreweg preferabel zijn boven die aan de ontvangstenkant. Compensatie aan de ontvangstenkant komt al snel neer op het rondpompen van geld”.

Aan de afdrachtenkant worden als instrumenten gezien:

- Een beperking van de bruto-afdrachten.
- De vervanging van het huidige systeem van Eigen Middelen door een systeem dat volledig is gebaseerd op BNP-afdracht; de traditionele middelen en het BTW-middel komen dan te vervallen.

¹⁴ Notitie met bouwstenen voor een Nederlandse strategie voor verbetering van de Nederlandse netto-positie, Ministerie van Financiën, 15 oktober 1997.

- De invoering van een correctiemechanisme, dat wil zeggen een mechanisme dat er voor zorgt dat de bijdrage aan de EU niet boven een bepaalde grens komt.

Gesteld wordt dat Nederland op al deze drie mogelijkheden zijn inspanningen moet richten waarbij “het spoor van een op het BNP gebaseerd Eigen Middelenstelsel meer aandacht moet krijgen. De Commissie heeft in haar *Agenda 2000* voorstellen een duidelijke opening hiertoe gegeven”.

Aan de ontvangstenkant gaat het voornamelijk om de ontvangsten uit de Structuurfondsen. In de notitie wordt gesteld dat Nederland, wil het enig effect hebben op de netto-positie, een veel substantiëler aandeel uit de Structuurfondsen moet krijgen dan nu het geval is. Ook hier constateert het Ministerie van Financiën evenwel dat dit een slechtere oplossing is dan een oplossing aan de afdrachtenkant.

Bij een vergelijking van deze verschillende doelstellingen valt bij tenminste één punt de mogelijke inconsistentie ten aanzien van een andere doelstellingen van Nederland in de onderhandelingen over de *Agenda 2000* op; namelijk de doelstelling gericht op de beperking van de bruto afdrachten en het Nederlandse standpunt dat het GLB hervormd moet worden. Hervorming van het GLB brengt immers, in de beginfase, extra uitgaven voor de EU met zich, omdat de compensatie die aan de boeren moet worden gegeven ten laste komt van de EU-begroting. Dit contrasteert met het Nederlandse streven de afdrachten – noodzakelijk om de begroting te financieren – te verminderen.

Doelstelling voor de landbouw

Ook voor het landbouwdeel van *Agenda 2000* wordt al in een vroeg stadium een eerste Nederlands standpunt bepaald. Reden hiervoor is dat het Voorzitterschap ten behoeve van de informele landbouwraad van 7/9 september een questionnaire aan de lidstaten heeft gezonden waarin vragen worden gesteld onder andere over de opportuniteit van de hervorming van sommige marktordeningen en de door de Commissie gekozen oplossingsrichting: verlaging van de prijssteun in ruil voor inkomenscompensatie. Nederland betuigt instemming met de hoofdlijn van de Commissie, te weten een meer marktconform GLB.

3.9 Analyse

Vanaf 1991, het jaar waarin Nederland netto-betaler aan de Unie wordt, verslechtert de Nederlandse positie gestaag. Het streven deze trend te keren wordt, gezien de discussies

in de Tweede Kamer, niet door alle partijen gedeeld. Aanvankelijk is het zelfs moeilijk eensgezindheid te krijgen over een beleid gericht op het tegengaan van de verslechtering van de Nederlandse netto-positie. Uiteindelijk leidt de discussie er echter toe dat het beleid op brede steun in de Kamer kan rekenen, getuige een met algemene stemmen aanvaarde motie. Opvallend is dat in deze motie de Britse en Duitse compensatie onaanvaardbaar worden genoemd en er gelijktijdig voor wordt gepleit deze compensatie te vervangen door een voor alle landen gelijke financiële regeling. Aanvankelijk bestaat er in de Kamer grote scepsis omtrent het streven van de regering om de (te hoge) netto-bijdrage als uitgangspunt van het Nederlandse beleid te maken. Het idee overheerste dat de EU meer is dan alleen geld dat wordt afgedragen. Uiteindelijk gaat de Tweede Kamer – getuige de kamerbrede steun aan een motie – mee in het beleid van de regering. Toch is het de vraag of de politieke partijen het hard wilden spelen. Gezien de aarzeling die de meeste politieke partijen hadden bij het zo sterk benadrukken van de financiële aspecten van *Agenda 2000* vermoedelijk niet.

De doelstellingen

Gedurende de gehele periode die de onderhandelingen beslaan – vanaf de zomer van 1997 tot maart 1999 – is de Nederlandse hoofddoelstelling duidelijk geweest: het verbeteren van de Nederlandse netto-positie. Daarbij moet worden opgemerkt dat er aanvankelijk tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën verschil inzicht bestaat over de uitleg van deze doelstelling. De opname in het regeerakkoord van een kwantitatieve invulling van deze doelstelling maakt een einde aan deze controverse. Tegelijkertijd is er de doelstelling te komen tot een hervorming van het GLB. Zo betuigt Nederland al in een vroeg stadium (in tweede helft 1997) instemming met het voorstel van de Commissie, te weten een meer marktconform GLB.

In de loop van de onderhandelingen worden allerlei doelstellingen geformuleerd die bij moeten dragen aan het verwezenlijken van de hoofddoelstelling. Te noemen zijn:

- Het benadrukken dat de netto-posities van de lidstaten meer in lijn moeten worden gebracht met de welvaart van de lidstaten.
- Handhaven van een strenge begrotingsdiscipline.
- Een meer objectieve verdeling van gelden uit de structuurfondsen.
- Beperking van de bruto-afdrachten.
- De vervanging van het systeem van ‘eigen middelen’ door een stelsel gebaseerd op een BNP-afdracht.

- Afschaffing van de Britse compensatie.
- Invoering van een correctiemechanisme.
- Hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Tussen deze doelstellingen worden geen keuzes gemaakt; alle opties worden open gehouden. Dit leidt er toe dat doelstellingen worden nagestreefd, die onderling strijdigheid kunnen vertonen. Zo is de doelstelling om de omvang van de Structuurfondsen te verminderen ongeloofwaardig te noemen in het licht van de Nederlandse doelstelling om meer geld uit de Structuurfondsen te ontvangen. Een zelfde situatie doet zich voor ten aanzien van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Nederland heeft aanvankelijk als doelstelling zowel de hervorming van het landbouwbeleid – waarmee veel financiële middelen in de vorm van compensatie aan de Europese landbouwers en derhalve stijging van de Europese uitgaven gemoeid zijn – en tegelijkertijd stelt Nederland zich ten doel een daling van de Europese uitgaven, om op die manier de hoofddoelstelling te verwezenlijken.

Een apart probleem dat zich bij de Nederlandse hoofddoelstelling heeft voorgedaan is het feit dat deze doelstelling zo is gedefinieerd dat er sprake is van een positie ten opzichte van andere lidstaten. De hoofddoelstelling is immers het verbeteren van de Nederlandse netto-positie op de lijst van netto-betalers. Probleem is dan dat wanneer bijvoorbeeld de uitgaven van de EU worden verminderd alle lidstaten daarvan profiteren – inclusief Nederland – maar de Nederlandse positie op de lijst niet verbetert. Dit probleem werd opgelost toen in het Regeerakkoord in 1998 de hoofddoelstelling niet langer kwalitatief maar kwantitatief werd geformuleerd: het bereiken van een besparing van de Nederlandse afdrachten met 1,3 miljard gulden. Op de Europese Raad van Berlijn wordt een compromis bereikt waardoor de Nederlandse doelstelling ruimschoots wordt verwezenlijkt. De uiteindelijke besparing met als ijkpunt het jaar 2002 beloopt 1,5 miljard gulden.

4 HET ONDERHANDELINGSKADER VOOR AGENDA 2000

In dit hoofdstuk wordt allereerst de achtergrond geschetst van de onderhandelingen over Agenda 2000. Daarna komt aan de orde de functie van de Europese instellingen die in de onderhandelingen een rol hebben gespeeld. In de daarop volgende paragraaf wordt de structuur geschetst van beleidsvoorbereiding, die in de onderhandelingen een rol heeft gespeeld. Daarna wordt ingegaan op de onderhandelingskwesities en de coalities die zich in de loop van de onderhandelingen hebben geformeerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de werkwijze.

4.1 Achtergrond

De tijdsduur

Belangrijk om in gedachte te houden bij de bestudering van het verloop van de onderhandelingen over Agenda 2000 en de doelstellingen die Nederland zich daarbij stelde is de bij alle partijen levende verwachting ten aanzien van de tijdsplanning. Bij het begin van de onderhandelingen, in de zomer van 1997, wordt de afronding van de onderhandelingen niet eerder dan in het voorjaar van 1999 verwacht. Deze lange termijn wordt veroorzaakt door de veelheid van punten van Agenda 2000 gecombineerd met de politieke gevoeligheid van de meeste van deze punten. De grote tijdspanne waarover de onderhandelingen zich uitstrekken – vanaf de zomer van 1997 tot maart 1999 – zorgen voor een zeer geleidelijke, en daardoor soms haast onmerkbaar verschuiving van standpunten.

De communautaire procedure

Voor de onderhandelingen over Agenda 2000 geldt de communautaire procedure. Dit impliceert een belangrijke rol voor de Europese Commissie waar het gaat om het bepalen van de onderhandelingsbasis. In de communautaire procedure speelt de Commissie een centrale, initiërende rol. De medewerking van de Commissie is een vereiste voor het doen van nieuwe voorstellen. De voorstellen die de Commissie voor Agenda 2000 in juni 1997 in de openbaarheid brengt zijn 'voorlopige' voorstellen. In maart 1998 krijgen deze voorstellen een meer concrete uitwerking, waarbij dan al rekening is gehouden met het commentaar van de lidstaten op de eerdere voorstellen.

4.2 De Europese fora

In de Europese onderhandelingen spelen verschillende instituties een rol: de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van Ministers, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, het Voorzitterschap en de lidstaten.

De Europese Commissie

In de Commissie hebben zitting personen afkomstig uit de lidstaten (kleine lidstaten één en grote lidstaten twee). Deze Commissarissen vertegenwoordigen echter niet de lidstaten waaruit zij afkomstig zijn. Zij zijn afgevaardigd door de lidstaten om de taken van de Commissie als communautaire instelling uit te voeren. De Commissie vervult in de EU grofweg twee functies. Ten eerste is de Commissie het uitvoerend orgaan van de Unie. Ten tweede heeft de Commissie – en dat is in het kader van deze evaluatie belangrijker – een exclusief initiatiefrecht, dat wil zeggen een exclusief recht tot het doen van voorstellen. De besluitvorming over hetgeen de Commissie voorstelt gebeurt in de Raad (zie hierna).

Het Europees Parlement

Het Europees Parlement is niet betrokken bij de onderhandelingen over Agenda 2000. De betrokkenheid van het EP bij de financiering van de Unie beperkt zich tot de ‘Begrotingsprocedure’. Jaarlijks stelt de Commissie een voorontwerp voor de begroting op. Deze ontwerpbegroting wordt vastgesteld door de Raad van Ministers, waarna deze voor eerste lezing naar het EP wordt gezonden. Het parlement kan amendementen indienen of de begroting goedkeuren. Daarna wordt in tweede lezing de begroting door de Raad goedgekeurd, waarna het EP de begroting vaststelt of verwierpt. In het laatste geval begint de procedure opnieuw.

De Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders

De Europese Raad staat in zekere zin boven aan de top van de organen in de Unie die belast zijn met besluitvorming. De Europese Raad vervult in de onderhandelingen over Agenda 2000 in feite twee functies. Ten eerste een coördinerende functie ten aanzien van de verschillende deelgebieden van de onderhandelingen, zoals de financiering van de Unie en de hervorming van het GLB. Ten tweede heeft de Europese Raad een informele besluitvormende functie: het is de Europese Raad die uiteindelijk in Berlijn over de voorstellen van de Commissie voor Agenda 2000 een besluit neemt. Voor het verwezenlijken van de Nederlandse strategie heeft dit forum een korte en een lange termijn betekenis. Op de korte termijn speelt de Europese Raad een rol omdat er na afloop van elke Europese Raad zogeheten ‘Conclusies van het Voorzitterschap’ worden opgesteld. Deze

conclusies geven enerzijds weer wat er in de Europese Raad, die de afsluiting vormt van het betreffende Voorzitterschap, is besloten maar anderzijds bepalen ze ook de koers van de voortzetting van de onderhandelingen. Deze conclusies zijn te beschouwen als ‘landmarks’ in de procedure, stappen op weg naar een eindbeslissing. De Europese Raad speelt in de onderhandelingen ook een rol op de lange termijn omdat in de Europese Raad de uiteindelijke besluitvorming over Agenda 2000 plaatsvindt. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Europese Raad geen ‘formele’ maar ‘politieke’ besluiten neemt: de regeringsleiders en staatshoofden zijn ‘politiek’ aan de besluitvorming gebonden. Deze politieke afspraken moeten evenwel door de ‘Raad van Ministers’ (in de samenstelling van bijvoorbeeld de Landbouwrapad en de Ecofin-raad) omgezet worden in communautair beleid. De Commissie en het Europees Parlement zijn pas aan deze afspraken gebonden na goedkeuring van een zogeheten ‘interinstitutioneel’ akkoord.

De Raad van Ministers

De Raad is de enige Europese instelling waarin de regeringen van de lidstaten rechtstreeks zijn vertegenwoordigd. In de hiërarchie van fora belast met de besluitvorming bevindt zich onder de Europese Raad de Raad van Ministers. Het orgaan van de Raad van Ministers is in institutioneel opzicht een ondeelbaar begrip, dat wil zeggen dat de Raad van Ministers als instituut besluiten neemt in verschillende samenstelling. Een besluit van de Raad is een besluit dat geldingskracht heeft onafhankelijk van welke Ministers het besluit hebben genomen. Dat neemt niet weg dat het in de praktijk van belang is een onderscheid te maken tussen de verschillende Raden van Ministers die bij de onderhandelingen zijn betrokken. Voor de onderhandelingen over Agenda 2000 zijn de belangrijkste Raden: de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken (de Algemene Raad), de Raad van Ministers belast met Economische Zaken en Financiën (de Ecofin), de Raad van Minister van Landbouw (de Landbouwrapad) en de Raad van Ministers belast met Begrotingszaken (de Begrotingsraad). De besluitvorming in de Raad vindt in bepaalde gevallen met unanimititeit plaats maar meestal met een gekwalificeerde meerderheid. De stemmen in de Raad zijn als volgt verdeeld: Duitsland, Frankrijk, Italië en het VK elk tien stemmen, Spanje acht, België, Griekenland, Portugal en Nederland elk vijf stemmen, Zweden en Oostenrijk elk vier, Denemarken, Ierland en Finland elk drie en Luxemburg twee stemmen. Voor een gekwalificeerde meerderheid zijn 62 van de 87 stemmen vereist.¹

¹ De Europese Raad van Nice heeft in verband met de toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa besloten tot een wijziging van de stemverhoudingen die naar verwachting in zal gaan in 2004.

Het Voorzitterschap

De term 'het Voorzitterschap' wordt gebezigd voor het Voorzitterschap van de Raad van Ministers en voor het Voorzitterschap van de Europese Raad. Het Voorzitterschap wordt – voor een periode van een half jaar – bij toerbeurt volgens een vaste volgorde vervuld door één van de lidstaten. Het Voorzitterschap vervult een belangrijke rol bij het bepalen van de Europese agenda en de besluitvorming over de punten die op de agenda worden opgevoerd.

De lidstaten

Belangrijke spelers in de onderhandelingen over Europese aangelegenheden zijn de 15 Europese lidstaten. Het zijn de lidstaten die in de Raad van Ministers hun stem uitbrengen over de voorstellen die in dit orgaan voor besluitvorming worden geagendeerd.

Het Comité van Permanente Vertegenwoordigers

Alle lidstaten van de Unie hebben een Permanente Vertegenwoordiging (PV) bij de EU in Brussel. De Permanente Vertegenwoordigers zijn de ambassadeurs van de lidstaten bij de EU. De Permanente Vertegenwoordigers bereiden de zittingen van de Europese Raad en de Raad van Ministers voor in het 'Comité van Permanente Vertegenwoordigers' (dit orgaan wordt meestal aangeduid met de afkorting van de Franse benaming *Comité des Représentants Permanents*: 'het Coreper'. Het Voorzitterschap van het Coreper – dat in beginsel elke week bijeenkomt – is in handen van de ambassadeur wiens land het Voorzitterschap van de Raad bekleedt. De Europese Commissie is in het Coreper vertegenwoordigd door de Secretaris-Generaal van de Commissie.

De werkzaamheden van het Coreper worden voorbereid in Raadswerkgroepen waar medewerkers van de PV en medewerkers van Ministeries uit de lidstaten aan deelnemen.

De coördinatie

Dat in alle hiervoor genoemde fora wordt gesproken over Agenda 2000 en de financiële implicaties van de voorstellen van de Commissie heeft te maken met het feit dat in de onderhandelingen bijvoorbeeld ook de hervorming van het GLB aan de orde komt. De hervormingen en de onderhandelingen daarover staan enerzijds op zichzelf – er is immers een objectieve noodzaak tot hervorming – maar anderzijds staan ze toch ook weer niet op zichzelf. Hervorming van het GLB heeft immers financiële implicaties, die hun weerslag hebben op de voorstellen voor de financiële perspectieven. Voor het proces van onderhandelingen betekent dit dat beslissingen over de hervormingen van het GLB,

die door de Landbouwrraad in principe met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen, hun weerslag hebben op de onderhandelingen in de andere fora zoals de Ecofin-raad waarin over de financiering wordt onderhandeld.

Ter voorkoming dat besluitvorming in één Raad op gespannen voet staat met besluitvorming in een andere Raad alsmede dat onder de zich opvolgende Voorzitterschappen gepoogd wordt – via een salomitactiek – op deelreinen afspraken te maken huldigt Nederland vanaf het begin van de onderhandelingen het uitgangspunt: *‘Nothing is agreed until everything is agreed’*.

4.3 De Nederlandse fora en de besluitvorming

In de onderhandelingen over Agenda 2000 zijn – gezien ook de problematiek – de belangrijkste spelers: het Ministerie van Algemene Zaken, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Landbouw Visserij en Natuurbeheer.

In de Nederlandse besluitvorming – ter voorbereiding van de Europese besluitvorming – spelen de volgende fora een belangrijke rol: de Ministerraad, de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (de REIA/EA), dit is een ‘onderraad’ van de Ministerraad en de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (de CoCo). Dit laatste orgaan fungeert onder Voorzitterschap van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken als ambtelijk voorportaal voor besluitvorming in de Ministerraad en de REIA.

Een centrale plaats in de besluitvorming met betrekking tot het Nederlandse standpunt voor de Europese besluitvorming wordt ingenomen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit Ministerie draagt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het Nederlandse standpunt dat in de onderhandelingen in de EU wordt ingebracht. De Directie Integratie Europa (DIE) vervult binnen het Ministerie een centrale rol bij de interdepartementale EU-coördinatie.

De interdepartementale coördinatie verloopt via een gangbaar patroon. Wanneer de Europese Commissie van oordeel is dat over een aspect van het beleid van de Unie besluitvorming noodzakelijk is, dient zij een voorstel daartoe in bij de Raad van Ministers van de EU. Voordat de Raad zich over een voorstel van de Commissie buigt vindt bespreking plaats in een Raadswerkgroep, waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd. De

betreffende werkgroep amendeert het voorstel zodanig dat het aanvaardbaar wordt voor alle lidstaten. In zo'n Raadswerkgroep is Nederland vertegenwoordigd door een medewerker van de PV. De instructie voor deze Nederlandse vertegenwoordiger wordt op het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgesteld door de Directie Integratie Europa. Deze directie vervult een coördinerende rol in de zin dat de instructies voor de PV worden afgestemd met de betrokken departementen in Den Haag.

Op het moment dat in de Raadswerkgroep de vorderingen van dien aard zijn dat besluitvorming kan plaatsvinden, wordt het voorstel op tafel gelegd bij het Coreper. Ook in Den Haag wordt op dat moment de coördinatie op een hoger niveau getild. De instructies voor het Coreper worden vastgesteld in het PV-instructieoverleg dat wekelijks bij DIE plaatsvindt en waar alle relevante departementen bij betrokken zijn. Op het moment dat het Coreper alle controverses over een voorstel heeft opgelost dan wel heeft geïdentificeerd welke controverses op het politieke niveau van de Raad van Ministers moeten worden opgelost, wordt het voorstel aan de Raad gezonden. Tegelijkertijd wordt in Den Haag de voorbereiding van het Nederlandse standpunt ter hand genomen door de CoCo. De conclusies van de CoCo worden vervolgens in de Nederlandse Ministerraad vastgesteld en dienen als instructie voor de Nederlandse Minister of Staatssecretaris die in de raad het Nederlandse standpunt in de onderhandelingen inbrengt.

4.4 De onderhandelingskwesties

Een analyse van de onderhandelingen met de vraagstelling waarover deze in feite gingen leidt tot het definiëren van tien onderhandelingskwesties die in drie clusters kunnen worden ingedeeld, te weten:

De financiering

1. *In hoeverre dient er een verschuiving te komen in de inkomstenbronnen van de Gemeenschap en wel van BTW inkomsten naar BNP middelen?*
2. *Dient de correctie van de bijdrage van het V.K. te blijven bestaan?*
3. *Dient er een generieke compensatieregeling te komen (netto-begrenzer)?*
4. *Op basis waarvan dient de hoogte van de financiële perspectieven voor de periode 2000-2006 vastgesteld te worden ?*

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

5. Dienen de landbouwuitgaven in reële zin ten opzichte van 1999 te dalen, te stijgen of gestabiliseerd te worden?
6. In hoeverre dienen de prijzen in de graansector de wereldmarktprijs te benaderen?
7. In hoeverre dienen de prijzen in de zuivelsector de wereldmarktprijs te benaderen?
8. In hoeverre dienen de prijzen in de rundveessector de wereldmarktprijs te benaderen?

Structuurfondsen/ Cohesiefonds

9. Dient het bestedingsplafond van de uitgaven voor de structuurfondsen (inclusief Cohesiefonds) in de komende periode in reële termen toe te nemen, te stabiliseren of af te nemen, vergeleken met de periode 1994-1999?²
10. Dienen de bijdragen uit het Cohesiefonds voor die lidstaten die voorheen gelden uit het fonds kregen maar die inmiddels deelnemen aan de derde fase van de invoering van de EMU wel of niet beëindigd te worden?

4.5 De coalities en bilaterale afspraken

In de Europese Unie werken 15 lidstaten samen op de meest uiteenlopende beleidsterreinen. In de praktijk komt het veel voor dat zich per beleidsterrein en in de loop van de tijd gelegenheidscoalities formeren. Veel voorkomende coalities zijn bijvoorbeeld, die van 'kleine lidstaten' en van 'grote lidstaten', van lidstaten die in het 'noorden' van de Unie liggen of juist in het 'zuiden', van lidstaten die een 'open' economie voorstaan en lidstaten die een bepaalde mate van 'protectie' wensen. Ook komen coalities voor van lidstaten die een gemeenschappelijk kenmerk hebben op grond van een gezamenlijk lidmaatschap van een organisatie buiten de EU. Een voorbeeld van dit laatste is de Benelux.

In de onderhandelingen over Agenda 2000 vond coalitievorming plaats rond drie thema's:

² De uitgaven voor de nieuwe lidstaten dienen **niet** meegerekend te worden.

- de afdrachten
- de uitgavenbeperking
- de ontvangsten

In het verloop van de onderhandelingen vormt zich – in de aanloop naar de Europese Raad van Berlijn – een drietal sterke coalities. Het kenmerk van deze coalities is dat zij worden gevormd op basis van een ‘natuurlijk bondgenootschap’ rond de hiervoor genoemde thema’s. Op de drie kwesties die betrekking hebben op de afdrachten aan de Unie trekken Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland één lijn, deze vier lidstaten worden in de onderhandelingen al snel ‘de Bende van Vier’ genoemd. Op alle kwesties over de beperking van de uitgaven trekt ‘de Bende van Vier’ samen op met Frankrijk, het VK en Finland, tezamen vormen deze landen ‘de Groep van Zeven’. Op veel onderhandelingskwesties staan de coalities van ‘de Bende van Vier’ en ‘de Groep van Zeven’ tegenover de coalitie van de zogenaamde ‘Cohesielanden’. De groep van ‘Cohesielanden’ bestaat uit de landen die veel geld ontvangen uit de structuurfondsen alsmede uit het Cohesiefonds, te weten: Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje. Deze vier lidstaten trokken op de meeste onderhandelingskwesties één lijn.

4.6 De werkwijze

Bij de beleidsvoorbereiding van het Nederlandse standpunt en de Nederlandse strategie zijn verschillende actoren betrokken, niet alleen de Ministeries in Den Haag en de PV in Brussel maar ook de Nederlandse ambassades in de lidstaten van de EU. Deze ambassades vervulden twee functies: enerzijds zijn zij tijdens de onderhandelingen een bron van informatie omtrent de stand van zaken en de besluitvorming in de betreffende lidstaat, anderzijds zijn zij het instrument om de Nederlandse opvattingen over Agenda 2000 in de hoofdsteden van de andere lidstaten uit te dragen.

Een opvallend punt bij de formulering van het beleid is dat er niet één instantie is die daarvoor verantwoordelijk is maar dat het een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen de Ministeries in Den Haag en de PV in Brussel. Beleidsformulering in Den Haag geschiedt veelal door de opstelling van notities voor de doelstellingen en de strategie waarover tussen de verschillende Ministeries wordt onderhandeld en die worden besproken in de REIA/EA en vervolgens bekrachtigd in de Ministerraad. Maar ook op de PV vindt – redenerend vanuit de Nederlandse hoofddoelstelling – beleidsontwikkeling plaats. Zo wordt in codes verslag gedaan van de stand van zaken van de onderhandelingen maar worden tegelijkertijd de instrumenten en de grenzen en prioriteiten aangegeven van hetgeen

haalbaar is om de Nederlandse doelstellingen te verwezenlijken. Dit proces wordt ook mogelijk gemaakt doordat een grote mate van vrijheid wordt gegeven aan de onderhandelaars in Brussel. Om een voorbeeld te geven: de conclusies van de Coördinatie Commissie geven de grenzen aan van het Nederlandse standpunt maar laten tegelijkertijd een grote ruimte voor het kiezen van instrumenten en sub-doelstellingen om deze te verwezenlijken.

5 DE NEDERLANDSE STRATEGIE EN HET VERLOOP VAN DE ONDERHANDELINGEN

In dit hoofdstuk komen de Nederlandse doelstellingen, de Nederlandse strategie en het verloop van de onderhandelingen aan de orde. Paragraafsgewijs worden de ontwikkelingen per Voorzitterschap weergegeven.

5.1 Het Voorzitterschap van Luxemburg (tweede helft 1997)

In deze paragraaf worden achtereenvolgens besproken de Nederlandse doelstellingen, de strategie en de strategische onderhandelingsporen tijdens het Voorzitterschap van Luxemburg. Vervolgens wordt het verloop van de onderhandelingen weergegeven en wordt inzicht gegeven in het verloop van het krachtenveld tijdens de onderhandelingen

5.1.1 De doelstelling

De korte termijn doelstelling die Nederland zich tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap stelt houdt in dat Nederland in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Luxemburg erkenning krijgt voor zijn ‘probleem’. Het uitgangspunt is te komen tot een passage over de noodzakelijkheid van een eerlijker lastenverdeling. “Een dergelijke passage zal Nederland gedurende de rest van de onderhandelingen een handvat kunnen bieden om de Nederlandse inspanningen kracht bij te zetten”.

Het nadeel van deze korte termijn doelstelling is dat indien het Nederlandse probleem niet in de conclusies van het Voorzitterschap wordt opgenomen “dit een blijvende negatieve invloed zal hebben op de latere onderhandelingen”.¹

De houding van Nederland ten aanzien van de voorstellen van de Commissie wordt tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap nog mede bepaald door andere dan de financiële aspecten van *Agenda 2000*. Dit komt onder andere tot uiting in de positieve houding van Nederland ten aanzien van de voorstellen voor de hervorming van het GLB; de noodzaak hiervan wordt ingezien voor tenminste de zuivel en de graansector. Aan het feit dat het doorvoeren van deze hervormingen omvangrijke kosten met zich zullen brengen en daar-

¹ Notitie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, DIE-1154/97, 17 november 1997.

mee indirect nadelige gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse netto-positie en daarmee negatief kunnen uitwerken voor het bereiken van de Nederlandse hoofddoelstelling wordt tijdens de periode van het Luxemburgs Voorzitterschap slechts een enkele keer gerefereerd.

Aangaande het verwezenlijken van de Nederlandse doelstelling bestaan er tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën aanvankelijk grote verschillen van mening betreffende de te varen koers in de onderhandelingen over Agenda 2000. Een belangrijk aspect bij het verschil van mening is de verhouding tussen de politieke en de financiële aspecten van de onderhandelingen. Het Ministerie van Financiën laat vanaf het begin van de onderhandelingen duidelijk merken de financiële aspecten van de Agenda 2000 te willen laten prevaleren boven de andere, meer beleidsmatige punten op de agenda.

De ‘financiële’ perceptie van Agenda 2000 door het Ministerie van Financiën weerspiegelt zich daarbij in twee opvattingen. Enerzijds de opvatting over de instrumenten die het wil hanteren voor het bereiken van de Nederlandse doelstelling namelijk een blokkadepolitiek en anderzijds in de mate waarin het de andere punten van Agenda 2000 die ook hun weerslag hebben op het financiële deel vanuit hun financiële consequenties geheel ondergeschikt maakt aan de Nederlandse doelstelling.

5.1.2 De ontwikkeling van de strategie

Tijdens het Voorzitterschap van Luxemburg worden de eerste aanzetten gegeven voor het formuleren van de Nederlandse strategie gericht op het uiteindelijk verbeteren van de Nederlandse netto-positie. Nederland kiest er bij het begin van de onderhandelingen voor de problematiek van de netto-positie aan de orde te stellen en oppert daarbij ook op welke wijze deze problematiek tot een oplossing kan worden gebracht. In een notitie ten behoeve van de REIA/EA op 5 september 1997 waar een zitting van de Algemene Raad wordt voorbereid wordt opgemerkt:

“Hoewel het onderhandelingsproces zich thans nog in z’n beginfase bevindt en het Nederlandse standpunt zich geleidelijk aan, ook in het licht van de posities van de partners, zal moeten ontwikkelen en verdiepen, lijkt het verstandig indien Nederland tijdens de komende Algemene Raad op een aantal essentiële onderdelen toch al een duidelijk signaal afgeeft. Zowel om inhoudelijke als om tactische redenen zou Nederland ... als hoofdpunt naar voren kunnen brengen dat de netto-positie van ons land verder verslechtert en dat dit, mede gezien de relatieve welvaartsverhoudingen

binnen de Unie, politiek onaanvaardbaar is. Indien dit punt duidelijk op tafel wordt gelegd en de mogelijkheid van een systeem van netto-begrenzers in zicht wordt gebracht, biedt dit het tactische voordeel dat Nederland op de overige onderdelen uit het pakket meer ruimte in de onderhandelingen zal hebben.”²

Dat het aan het begin van de onderhandelingen nog een zoektocht is om de juiste positie te kiezen blijkt uit de passage: *“wellicht zou Nederland die opening moeten aangrijpen om de VK-compensatie ter discussie te stellen in plaats van te veel te hameren op onze eigen positie. Zo’n stellingname zou bovendien:*

- *in lijn zijn met de wens van de Tweede Kamer;*
- *meer passen in onze traditionele visie;*
- *meer kans op de sympathie van de overige lidstaten hebben.”³*

De korte termijn doelstelling ten tijde van het Luxemburgse Voorzitterschap is erkenning te krijgen voor de scheve verdeling van de lasten binnen de EU en deze erkenning opgenomen te zien worden in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Luxemburg.

Om deze conclusies vermeld te krijgen in de conclusies van het Voorzitterschap op de Europese Raad wordt in een notitie van het Ministerie van Financiën de noodzaak benadrukt dat *“op korte termijn een actieplan van het Ministerie van Buitenlandse Zaken moet worden opgesteld”*.⁴ Doel van dit plan moet zijn een intensivering en verbreding van de inspanningen die tot nu toe zijn ondernomen.

Het actieplan houdt in dat:

- *de Nederlandse bewindslieden in de belangrijkste Raden unisono aandacht vragen voor de Nederlandse problematiek;*
- *een programma van bezoeken van Nederlandse bewindslieden aan de relevante Commissarissen wordt opgesteld;*

² Aanbiedingsbrief aan REIA/EA bij een notitie over de voorstellen van de Commissie in het kader van ‘Agenda 2000’, DIE-882/97, 3 september 1997, pagina 1.

³ Memorandum van DIE aan de bewindslieden van Buitenlandse Zaken, DIE-SF/1323/97, 9 oktober 1997, pagina 2.

⁴ Notitie: ‘Bouwstenen voor een strategie voor verbetering van de Nederlandse netto-positie’, Directie BFB 15 oktober 1997, pagina 3.

- met het Luxemburgse Voorzitterschap overlegd wordt over de conclusies van de Europese Raad van Luxemburg;
- bilaterale bezoeken op politiek niveau aan nader te selecteren lidstaten worden gearrangeerd om brede aandacht te verwerven voor de Nederlandse problematiek.

Blokkadestrategie

Het is tegen de achtergrond van de onzekerheid over de betrouwbaarheid van de mogelijke allianties dat de vraag aan de orde komt hoe ver Nederland bereid is te gaan met een blokkade van de besluitvorming ten einde de Nederlandse doelstellingen te bereiken.

Twee soorten blokkades:

Blokkade van besluitvorming die aan de besluitvorming van **Agenda 2000** is gerelateerd.

Blokkade van besluitvorming die niet is gerelateerd aan de besluitvorming over **Agenda 2000** en waarbij Nederland louter om onderhandelings-technische redenen een relatie legt.

Een blokkade van besluitvorming die niet is gerelateerd aan *Agenda 2000* – bijvoorbeeld de toetreding van nieuwe lidstaten – wordt niet wenselijk geacht. Bovendien wordt opgemerkt dat de regering een dergelijke blokkade reeds heeft afgewezen. Anders ligt het met een blokkade van aan *Agenda* gerelateerde onderwerpen. Zo wordt overwogen de besluitvorming over de Structuurfondsen te blokkeren.

Voor de REIA/EA van 28 november 1997 stelt het Ministerie van Buitenlandse Zaken over financiële onderdelen van de onderhandelingen een notitie op.⁵ Duidelijk is dat de Europese Raad van Luxemburg zich voornamelijk zal richten op het in gang zetten van het uitbreidingsproces: “Het Voorzitterschap zal, gezien de tegenstellingen die op dit punt nog bestaan, zijn volle aandacht aan dit onderdeel van de *Agenda 2000* moeten geven ten einde één en ander in goede banen te leiden.”

De gevolgen voor de onderhandelingen over het financiële deel van *Agenda 2000* zijn duidelijk: tot vastomlijnde afspraken over deze deelonderwerpen zal het niet kunnen komen. Erg is dat niet: “De besluitvorming over de inrichting van de Structuurfondsen, de hervorming van het GLB en het financieringsstelsel zullen zich immers over minimaal de

⁵ Notitie: ‘Agenda 2000 (financiële volet)’, 28 november 1997, pagina 1.

komende twee Voorzitterschappen uitstrekken. Niettemin is het wenselijk dat de Europese Raad enkele algemene oriëntaties verschafft.” Gewezen wordt in dit kader op het belang voor Nederland van het vermelden van de noodzaak van een evenwichtige lastenverdeling. “In de conclusies van Luxemburg zou de Commissie bovendien moeten worden opgeroepen dit punt uitdrukkelijk mee te nemen in haar voor medio 1998 toegezegde evaluatie van het Eigen Middelen-systeem.”

Om het bovenstaande te verwezenlijken wordt een aantal voorstellen gedaan:

- er zal onmiddellijk informeel contact moeten worden opgenomen tussen enerzijds de PV en anderzijds het Voorzitterschap en de Commissie;
- de problematiek dient aan de orde te komen tijdens het overleg met de Benelux-partners dat plaatsvindt op 2 december 1997;
- er moet worden gelobbyd in en rond de Ecofin-raad van 1 december en de Algemene Raad van 8 december;
- bilaterale actie bij met name potentiële bondgenoten.

In een bericht van de PV van 3 november 1997 wordt ingegaan op de mogelijke besluitvorming tijdens de Europese Raad van Luxemburg.⁶ In lijn met de notitie voor de REIA/EA wordt het belang benadrukt om in de conclusies van deze Europese Raad een passage te doen opnemen betreffende een billijker lastenverdeling en nadere maatregelen om lidstaten met excessieve netto-bijdragen te compenseren: wanneer dit niet lukt “zal het in een later stadium aanzienlijk moeilijker worden de gewenste correcties verwezenlijkt te krijgen.”

Het belang wordt benadrukt van een eensgezinde samenwerking van de netto-betalers tot aan de Europese Raad van Luxemburg. Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland moeten tot aan de top in december eensgezind blijven optreden en gezamenlijk blijven pleiten voor een billijke “lastenverdelingsformule”. “Mocht Nederland in deze opzet slagen dan is er ruimschoots gelegenheid om in een later stadium [...] formules te ontwikkelen die een concrete uitwerking inhouden van de Nederlandse verlangens.”

In dat verband wordt de vraag opgeworpen wat Nederland op de lange termijn wil bereiken. Wat is nu precies de Nederlandse hoofddoelstelling. Waar ligt voor Nederland precies – zo wordt in het bericht van de PV op 3 november gemeld – de grens als het mikt op

⁶ Bericht PV EU-359, 3 november 1997.

een redelijker lastenverdeling. “Is dit ten hoogste een percentage dat in de buurt ligt van Duitsland of substantieel daaronder”? Het is van belang, zo wordt opgemerkt, hierop tijdig een antwoord te formuleren aangezien thans met de Commissie gesprekken plaatsvinden om in ieder geval een redelijker bijdrage te verkrijgen uit de landbouwsector en de Structuurfondsen. Er is bij de Commissie ook geleidelijk aan meer begrip ontstaan voor de Nederlandse bezwaren. “Dat dergelijke toezeggingen waarschijnlijk niet voldoende zijn om het Nederlandse probleem op te lossen wordt langzaam duidelijk, maar daarom is het des te belangrijker dat Nederland zelf een helder beeld heeft van wat nog net acceptabel is en wat als een volstrekt ontoereikende tegemoetkoming van de hand moet worden gewezen.”⁷

Aan de orde komt ook de wenselijkheid van een ‘blokkadepolitiek’. Over de wenselijkheid van een dergelijke politiek wordt, in het bericht van de PV ook de nodige twijfel uitgesproken: “Nederland heeft zich in het verleden steeds tegen dergelijke praktijken verzet zodat het ...niet raadzaam lijkt hiervan in de toekomst gebruik te maken. Ook omdat dat de Nederlandse reputatie als *founding father* geen goed zou doen.”

De grote vraag is dan welke instrumenten wel voor handen zijn. Nederland heeft zich al positief uitgelaten over de hervormingsplannen van de Commissie, hervormingen die negatief uitpakken voor Nederland (omdat er veel financiële middelen mee gemoeid zijn). De vraag komt dan aan de orde welke breekijzers dan wel kunnen worden aangewend om toch het gewenste doel te bereiken. Naar het inzicht van de PV “komt uiteindelijk alleen een afspraak over een soort netto-begrenzer in aanmerking aangezien wel duidelijk is geworden dat de Commissie met de beste wil onder de huidige regelgeving (betreffende landbouw en Structuurfondsen) niet in staat is Nederland dusdanig tegemoet te komen dat bestaande onevenwichtigheden substantieel kunnen worden verbeterd.”

Geconcludeerd wordt dat Nederland voorlopig wel een duidelijk signaal zal moeten blijven afgeven over de wensen met betrekking tot de netto-afdrachten, maar dat het voorzichtig moet zijn met het uiten van dreigementen over blokkades. “Nederland kan voorlopig beter een beroep doen op begrip en medewerking van andere lidstaten en de Commissie door beredeneerd te wijzen op de onredelijkheid van het voortbestaan van zijn excessieve netto-positie.”⁸

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

In een memorandum van 4 november 1997 wordt “nu Nederland in Brussel een luid en duidelijk signaal heeft afgegeven over de onaantvaardbaarheid van een verdere verslechtering van onze netto-betalingspositie” de vraag gesteld: wat nu?

Bij het beantwoorden van deze vraag wordt in het memorandum uitgebreid stil gestaan bij het verschil van inzicht tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de Nederlandse doelstellingen en de te volgen strategie. Het Ministerie van Financiën, zo wordt gesteld, vindt dat een verbetering van de Nederlandse netto-positie de centrale doelstelling in de onderhandelingen over Agenda 2000 moet zijn.

“Dat Ministerie is dan ook bereid alle andere kwesties ondergeschikt te maken aan zo’n verbetering. Financiën rekt de doelstelling ook nog op want de Ministerraad had het niet over een verbetering maar geen ‘verdere verslechtering’ en lijkt zelfs aan te sturen op blokkades.”⁹

Over de benaderingswijze van het Ministerie van Financiën wordt, in het memorandum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, gesteld dat deze niet alleen op grond van buitenlandspolitieke overwegingen onwenselijk is, maar ook volstrekt onrealistisch. Overeenkomstig de berichtgeving van de PV wordt opgemerkt dat Nederland zich moet realiseren dat er maar één mogelijkheid is waardoor onze netto-positie kan verbeteren, namelijk: de instelling van een netto-begrenzer of een ander compensatiemechanisme. Ook het streven naar zo’n systeem ziet het Ministerie van Buitenlandse Zaken echter als bezwaarlijk. Ten eerste is er het strategische bezwaar dat er bij slechts enkele andere lidstaten een lauwe steun voor is te bekennen. In feite hebben alleen Duitsland, Oostenrijk en Zweden kenbaar gemaakt voorstander van een dergelijk mechanisme te zijn. Ten tweede is er een inhoudelijk bezwaar, namelijk dat een netto-begrenzer leidt tot onverschilligheid ten opzichte van het te voeren beleid en daarom onwenselijk is.

5.1.3 Strategische onderhandelingsporen

Om de hiervoor genoemde redenen bepleit het Ministerie van Buitenlandse Zaken een andere – naar het oordeel van dat Ministerie realistischer – strategie. Nederland zou op drie manieren de verwezenlijking van de doelstellingen kunnen nastreven:

- beperken van de bruto-afdrachten door onverminderde budget-discipline;

⁹ Memorandum van DIE aan de minister en aan de staatssecretaris van het ministerie van Buitenlandse Zaken, DIE-1466/97, 4 november 1997.

- zorgen dat Nederland het aandeel uit de Structuurfondsen haalt, zowel via de formulering van de criteria, als via onderhandelingen met de Commissie;
- het aan de kaak stellen van de VK-compensatie.

Naast het bovenstaande wordt ook genoemd het eventueel toevoegen van de eis van een onmiddellijke overgang naar een afdrachtensysteem gebaseerd op een BNP-sleutel.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

In het Comité van PV's wordt op 17 september 1997 gediscussieerd over de landbouwhervorming. Het merendeel van de lidstaten, waaronder Nederland, is van mening dat het GLB moet worden aangepast voordat de WTO-onderhandelingen beginnen. Waar alle delegaties zich voorstander verklaren van het behoud van het landbouwrichtsnoer stelt Nederland dat de discussie hierover oneigenlijk is: "logica vereist dat eerst de reële behoeften onderzocht moeten worden en daarna pas nagedacht kan gaan worden over financiering."

In de Landbouwraad van 17 tot 19 november 1997 geeft Nederland commentaar op de voorstellen van de Commissie voor de hervorming van de grote ordeningsproducten. Nederland deelt weliswaar de mening van de Commissie aangaande de lange termijn marktanalyses, maar is van mening dat de hervorming wel nodig is voor de rundvlees- en graansector, maar niet voor de zuivelsector.

5.1.4 Het verloop van de onderhandelingen

In de informele Ecofin-raad van 12-14 september 1997 brengt de Minister van Financiën voor het eerst het Nederlandse standpunt naar voren: de verslechtering van de Nederlandse netto-positie is onaanvaardbaar. Tevens levert de Minister van Financiën kritiek op het percentage van 0,46% dat – in de voorstellen van de Commissie – wordt toegevoegd aan de Structuurfondsen. Nederland is voorstander van een objectieve benadering van de Structuurfondsen. Deze fondsen zouden moeten worden toegekend op basis van de relatieve welvaart van de lidstaten en daarbij aan een maximum per lidstaat gebonden moeten zijn. Spanje en België zijn de lidstaten die zich als eerste tegenstander tonen van het Nederlandse standpunt en pleiten voor een grotere solidariteit tussen de lidstaten. Het Voorzitterschap concludeert dat er zowel aandacht moet zijn voor solidariteit als voor een evenwichtige verdeling van de lasten en de lusten.

In de aanloop naar de Algemene Raad van 15/16 september wordt gesproken over het Franse voornemen zich in te zetten voor een terugdringing van de Europese uitgaven. Op de Algemene Raad zelf gaat de discussie verder dan verwacht. Zo tekenen ook de eerste allianties tussen verschillende lidstaten zich duidelijk af. Een omvangrijke alliantie van lidstaten geeft te kennen voorstander te zijn van het handhaven van het Eigen Middelenplafond op 1,27% van het BNP. De enige lidstaten die zich uitspreken voor een verhoging van het plafond zijn: Griekenland, Portugal en Spanje. Deze lidstaten willen het plafond verhogen tot 1,37%.

In het verslag van de Algemene Raad van 6 oktober wordt opgemerkt dat de standpunten van Frankrijk en Nederland over de verschillende financiële deelonderwerpen grotendeels overeenkomen, met uitzondering van een eventueel correctiemechanisme. Nederland benadrukt samen met Duitsland, Frankrijk en Denemarken dat de 1,27% en andere percentages gezien moeten worden als plafonds en niet beschouwd moeten worden als uitgavendoelstellingen.

Het Nederlandse vertrekpunt – verbetering van de netto-positie door een netto-begrenzer – kan vooralsnog niet rekenen op veel steun. In een memorandum ten behoeve van de Ministerraad van 9 oktober 1997 wordt een rapport van de Commissie, dat zou moeten dienen om de discussie over de netto-bijdrage in goede banen te leiden, besproken. Het rapport kan niet worden geacht de Nederlandse onderhandelingspositie ook in maar enige mate te ondersteunen:

“Het rapport vormt bepaald geen aanmoediging voor een voortgezette discussie over de relatieve netto-posities. Het enkele bepalen van wat een netto-positie is, wordt door de Commissie voor vrijwel onmogelijk gehouden.”¹⁰

Het rapport van de Commissie gaat heel kort in op de Britse compensatieregeling die vanuit methodisch oogpunt van vraagtekens wordt voorzien. “Wellicht wil de Commissie hiermee suggereren dat elke vorm van netto-begrenzing uit den boze is en dat eigenlijk ook de VK-compensatie zou moeten worden afgeschaft.”

In het commentaar op het rapport wordt in het memorandum gesteld dat eruit blijkt dat de Commissie niet over netto-betalingsposities wil praten, noch over mechanismen om

¹⁰ Memorandum van DIE aan de bewindslieden van Buitenlandse Zaken, DIE-SF/1323/97, 9 oktober 1997, pagina 1.

de netto-lasten te beperken. Wel “lijkt de Commissie een opening te geven om de VK-compensatie ter discussie te stellen.”

Het tamboereren op de Nederlandse netto-positie valt bij sommige lidstaten niet goed. In het memorandum van 9 oktober 1997 wordt aandacht besteed aan de discussie over de toerekening van de administratieve uitgaven aan de lidstaten. Deze discussie vormt een onderdeel van de discussie over de netto-betalingsposities van de lidstaten. Vooral België en Luxemburg maken bezwaar tegen de wijze waarop deze posities worden berekend. Zij maken met name bezwaar tegen het feit dat de administratieve uitgaven, die zij ontvangen, worden toegerekend als ontvangsten. Geadviseerd wordt bij het berekenen van de netto-posities de toerekening van administratieve uitgaven achterwege te laten om zo “de kans op Belgische en Luxemburgse steun niet te verspelen.”

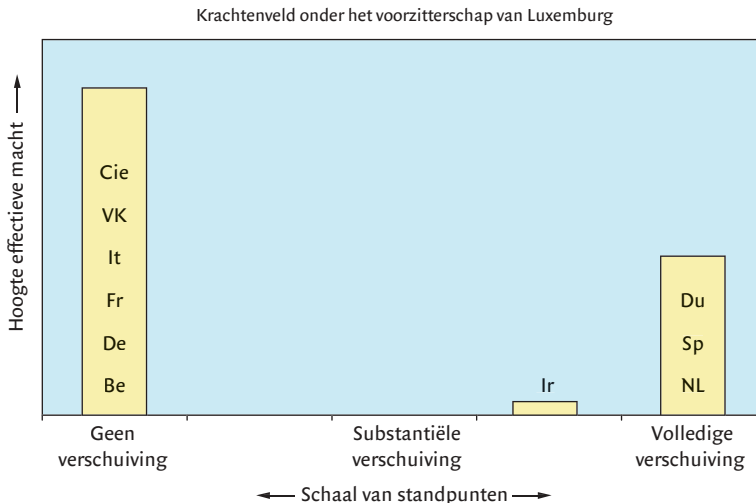
Bij het uitdragen van het Nederlandse standpunt wordt ook gekeken naar de doelstellingen van andere lidstaten, om zo mogelijk steun te krijgen van lidstaten die dezelfde doelstellingen nastreven. Reeds tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap vormt zich een alliantie van lidstaten die voorstander is van de introductie van een correctiemechanisme. Deze groep bestaat uit landen die – net als Nederland – netto-betaler zijn, te weten Duitsland, Oostenrijk en Zweden plus Italië en Portugal. Deze landen hebben zich, zo meldt de notitie, uitgesproken voor de introductie van een dergelijk correctiemechanisme. Een aparte positie wordt ingenomen door Frankrijk. Dit land wil eerst spreken over een verlaging van de uitgaven, daarna kan de verdeling aan de orde komen. In het memorandum van 9 oktober wordt gesteld dat er weliswaar een zekere mate van steun is voor een aantal Nederlandse standpunten, maar dat de duurzaamheid van deze steun lang niet vast staat. Gewezen wordt op de signalen dat een aantal lidstaten al verwickeld is in besprekingen met de Commissie over hun ontvangsten. Een voor deze lidstaten bevredigende uitkomst daarvan zal kunnen zijn dat zij water in de wijn doen wat hun principiële standpunten betreft om daarvoor een behoorlijk bedrag uit de Structuurfondsen te krijgen.

5.1.5 Analyse van het krachtenveld

Nederland kiest er tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap voor om de hoofdoelstelling – de verbetering van de Nederlandse netto-positie – na te streven door drie verschillende doelstellingen: overgang van een BTW naar een BNP-stelsel, afschaffing van de Britse compensatie en de introductie van een netto-begrenzer. De vraag is echter hoe kansrijk het verwezenlijken van deze doelstellingen op dat moment nu eigenlijk was. Hoe stonden

de andere lidstaten tegenover deze doelstellingen? Hoe was het krachtenveld in de Unie? Was er een meerderheid voor of juist tegen het aanvaarden van deze doelstellingen tijdens het Voorzitterschap van Luxemburg?

Grafiek 5.1 Verschuiving van BTW naar BNP gerelateerde inning



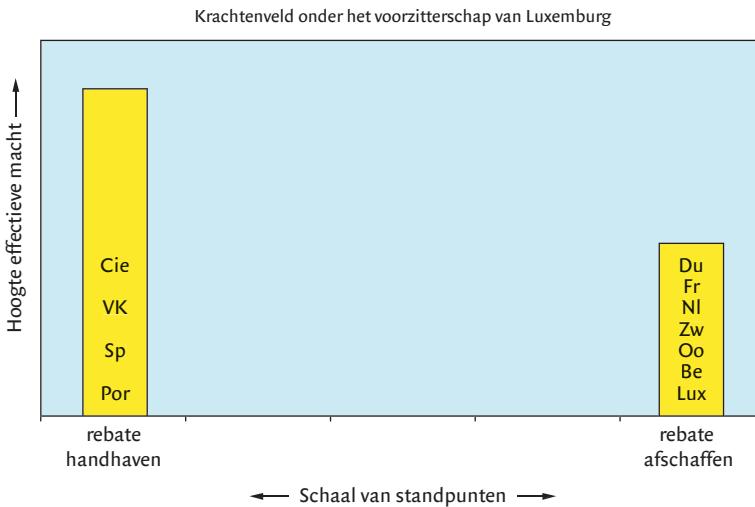
Grafiek 5.1 geeft het krachtenveld weer zoals dit bestond tijdens het Voorzitterschap van Luxemburg. De afkortingen van de lidstaten staan in de kolom boven het standpunt dat zij op dat moment innemen. Zo zijn Duitsland, Spanje en Nederland reeds onder het Voorzitterschap van Luxemburg voorstander van een volledige vervanging van de BTW afdracht. Het gewicht van deze drie lidstaten in het krachtenveld (de hoogte van de rechterkolom in de grafiek) wordt berekend door hun macht te sommeren, gewogen met hun respectieve belang ten aanzien van deze kwestie. De som is de effectieve macht van deze lidstaten op deze onderhandelingskwestie.¹¹ Uiteraard is de absolute waarde van deze som niet interessant, het gaat immers om de onderlinge verhouding van de effectieve macht op de verschillende standpunten. Zo zien we in de Grafiek 5.1 dat de effectieve macht met betrekking tot het standpunt dat *geen* vervanging van de BTW dient plaats te vinden op dat moment ruim twee keer zo groot is. Dit standpunt wordt gesteund door

¹¹ De data die ten grondslag liggen aan deze berekeningen zijn opgenomen in bijlage II.

België, Denemarken, Frankrijk, Italië, het VK en de Commissie. Ierland neemt een tussenpositie in. Finland, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Zweden hebben ten tijde van het Luxemburgse Voorzitterschap nog geen positie ingenomen. De conclusie die uit grafiek 5.1 moet worden getrokken is dat het Nederlandse standpunt dat er een vervanging van een BTW naar een BNP gerelateerde inning diende plaats te vinden, gezien het krachtenveld, niet erg kansrijk was.

Een andere onderhandelingskwestie waar Nederland zich tijdens de onderhandelingen sterk voor maakte was de afschaffing van de Britse compensatie. In grafiek 5.2 is het krachtenveld voor de afschaffing van deze regeling weergegeven.

Grafiek 5.2 Voor of tegen afschaffing Britse compensatie

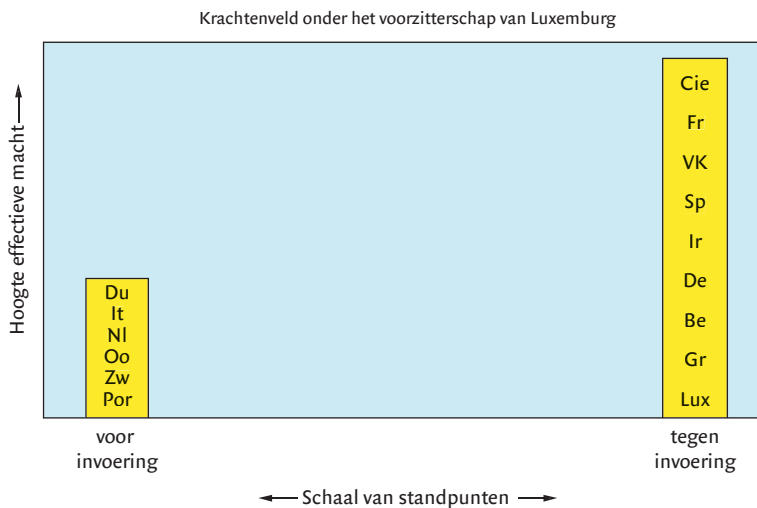


In grafiek 5.2 is te zien dat er zeven lidstaten zijn die de Britse compensatie willen afschaffen namelijk: België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Zweden. Alleen Portugal, Spanje, het VK en de Commissie zijn voor handhaving. Wanneer evenwel het krachtenveld wordt gezien dan blijkt echter dat afschaffing veel minder scoort dan handhaving. Dit wordt veroorzaakt door de felheid waarmee het VK

zich tegen afschaffing verzet. Het krachtenveld geeft aan dat de kans dat de regeling voor de Britse compensatie zou worden afgeschaft reeds tijdens het Voorzitterschap van Luxemburg weinig kans van slagen had.

Nederland heeft zich tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap sterk gemaakt voor de introductie van een algemeen correctiemechanisme.

Grafiek 5.3 Voor of tegen invoering van een nettobegrenzer



In grafiek 5.3 is te zien dat Nederland – bij het streven te komen tot een algemene compensatieregeling – wordt gesteund door, Duitsland, Italië, Oostenrijk, Portugal en Zweden. In de grafiek is echter ook te zien dat het krachtenveld tegen de instelling van een dergelijke regeling veel groter is en gesteund wordt door acht lidstaten en de Commissie. De conclusie die uit grafiek 5.3 moet worden getrokken is dat het Nederlandse beleid om te komen tot het instellen van een algemeen correctiemechanisme niet veel kans had.

De Europese Raad van Luxemburg

Nederland had zich ten doel gesteld in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Luxemburg, die op 12 en 13 december 1997 werd gehouden, erkenning te krijgen voor de problematiek van de Nederlandse netto-positie. Nederland slaagt hierin niet getuige de passage in de conclusies van het Voorzitterschap over de onderhandelingen over Agenda 2000:

“De Europese Raad is van oordeel dat de in Agenda 2000 vervatte voorstellen van de Commissie de basis vormen voor de verdere onderhandelingen over een akkoord over het beleid van de Unie en het financieringskader. Hij verzoekt de Commissie om, in het licht van de eerste discussies en deze beleidslijnen, haar voorstellen betreffende het geheel van deze vraagstukken zo spoedig mogelijk in te dienen. De Europese Raad neemt er akte van dat de Commissie voornemens is haar verslag over de werking van het stelsel van de eigen middelen uiterlijk in het najaar van 1998 in te dienen.”

5.1.6 Conclusie met betrekking tot het Luxemburgse Voorzitterschap

De houding van Nederland ten aanzien van de voorstellen van de Commissie wordt tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap nog mede bepaald door andere dan financiële aspecten van Agenda 2000. Dit komt onder andere tot uiting in de positieve houding van Nederland over de voorstellen voor hervorming van het GLB; de noodzaak hiervan wordt ingezien voor tenminste de rundvlees- en de graansector. Het feit dat deze hervormingen financieel nadelig zijn voor de Nederlandse netto-positie en daarmee negatief kunnen uitwerken voor het bereiken van de Nederlandse hoofddoelstelling wordt tijdens de periode van het Luxemburgs Voorzitterschap slechts een enkele keer genoemd.

Korte termijn doelstelling

De doelstelling op de korte termijn, de vermelding van de onevenwichtigheid van de Europese lastenverdeling, wordt door Nederland niet gehaald. Zowel de eisen van het zuidelijke ‘kamp’ van lidstaten betreffende een verhoging van de uitgaven in het kader van de Structuurfondsen als de eisen van het noordelijke ‘kamp’ van lidstaten inzake de vermelding van de scheve lastenverdeling worden als het ware tegen elkaar weggestreept en vinden niet hun weg naar de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Luxemburg. Hierbij speelt mee het feit dat de Europese Raad van Luxemburg vooral in het teken staat van het in gang zetten van het uitbreidingsproces.

Nederland kiest – ter verwezenlijking van de hoofddoelstelling – tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap als doelstellingen: de invoering van een overgang naar een BNP-stelsel, de afschaffing van de Britse compensatie en de introductie van een netto-begrenzer. Uit de analyse van het krachtenveld op dat moment blijkt dat de verwezenlijking van deze drie doelstellingen niet haalbaar is. De krachten tegen een BNP-stelsel zijn groter dan de krachten er voor. De steun voor handhaving van de Britse compensatie is groter dan de steun voor afschaffing. Het afwijzen van een algemeen compensatiemechanisme ondervindt meer ondersteuning dan het ondersteunen van zo'n mechanisme. Geconcludeerd moet worden dat de Nederlandse inzet op deze drie doelstellingen niet veel kans van slagen heeft om de hoofddoelstelling te verwezenlijken.

5.2 Het Voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk (eerste helft 1998)

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de Nederlandse doelstellingen zoals deze golden ten tijde van het Voorzitterschap van het VK, waarna de ontwikkeling volgt van de Nederlandse strategie. Vervolgens wordt de ontwikkeling van de 'sporen' en het verloop van de onderhandelingen weergegeven en wordt aan de hand van berekeningen met de gebruikte modellen de ontwikkeling van het krachtenveld geschetst.

5.2.1 De doelstellingen

De Nederlandse lange termijn doelstelling ondergaat tijdens de periode van het Voorzitterschap van het VK enige nadere specificatie. In een notitie van het Ministerie van Financiën van 16 januari 1998 wordt gekeken naar een mogelijke kwantificering van de Nederlandse hoofddoelstelling en de mogelijke wegen die Nederland kan bewandelen om de hoofddoelstelling te bereiken. Aan een publieke kwantificering kleven evenwel ook bezwaren:

“wanneer de doelstelling fors is en straks niet wordt gehaald, wordt de regering er zwaar op afgerekend; wanneer de doelstelling daarentegen niet al te ambitieus is, laadt de regering nu al kritiek op zich.”¹²

Voor een nadere bepaling van de Nederlandse doelstellingen wordt in een notitie van het Ministerie van Financiën van 26 februari 1998 een gekwantificeerde bottom-line naar voren gebracht: de Nederlandse nettopositie mag in procenten van het BNP niet verslech-

¹² Directie BFB, EU 98/2590, 16 januari 1998, pagina 3.

teren ten opzichte van het niveau van 1996 (-0,76% BNP).¹³ Daarbij wordt opgemerkt: “Een dergelijke inzet betekent dat Nederland wel een verslechtering van zijn netto-positie als gevolg van de uitbreiding kan billijken, maar niet bereid is daarbovenop ook zijn positie binnen de huidige EU-15 te zien verslechteren.”

De Nederlandse hoofddoelstelling wordt door de Minister van Buitenlandse Zaken in Leiden ter gelegenheid van zijn Pieterskerk-rede “Bruggen naar Europa en de Wereld” op 20 april 1998 opnieuw verwoord:

*“De twee principes waar wij voor moeten staan in de komende jaren zijn: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Even sterke schouders dragen even grote lasten. De onbalans is in de toepassing van het laatste beginsel. Vandaar de aandacht die wij willen vragen voor correctiemechanismen”.*¹⁴

Tijdens het Voorzitterschap van het VK worden twee korte termijn doelstellingen geformuleerd. Eén korte termijn doelstelling is dat een pleidooi voor een evenredige lastenverdeling wordt opgenomen in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Cardiff. Een tweede korte termijn doelstelling is dat in de conclusies van het Voorzitterschap de Europese Raad er bij de Commissie op aan dringt om met concrete voorstellen voor een oplossing van de Nederlandse problematiek te komen. Nederland probeert samen met de andere drie leden van de ‘Bende van Vier’ druk uit te oefenen om erkenning van het probleem in de conclusies van het Voorzitterschap te krijgen. Een dergelijke formulering wordt noodzakelijk geacht om de druk op de ketel te houden, te meer daar het ontbreken van een dergelijke passage in de conclusies van het Voorzitterschap door de Commissie zal worden gezien als een bewijs dat de kwestie van de netto-positie kennelijk niet meer zo van belang is.¹⁵

Het Duitse Ministerie van Financiën komt ook met een voorstel voor een oplossing van het probleem van de netto-lastenverdeling. Dit voorstel houdt in dat:

“de netto-betalerspositie van de vier betrokken lidstaten (...) in de toekomst zou moeten worden gecompenseerd uit de VK-rebate. ‘De Rebate’ zou dus in de toekomst door het VK met deze vier lidstaten moeten worden gedeeld. Het VK zou tot medewerking aan een dergelijke oplossing moeten

¹³ Notitie van het ministerie van Financiën: Nadere strategiebepaling verbetering netto-positie, EU 98/0199, 26 februari 1998, pagina 2.

¹⁴ Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV-EU, DIE/tlx/262/98, 21 april 1998, pagina 2.

¹⁵ notitie BFB: ER-Cardiff conclusie netto-lastenverdeling, EU 98/0738, 26 mei 1998, pagina 1.

*worden gebracht door het duidelijk te maken dat zonder de VK- medewerking evenmin medewerking mag worden verwacht van de meest betrokken lidstaten voor de toekomstige toekenning van de 'rebate aan het VK.'*¹⁶

De *fair share* gedachte met betrekking tot de GLB-uitgaven komt vooral tot uiting in de Nederlandse wens bepaalde modaliteiten van inkomenssteun veranderd te willen zien: vooral met betrekking tot de zuivelhervorming, die sowieso door Nederland niet oppor- tuun wordt geacht.

Hierbij moet bedacht worden dat noch het behalen van een *fair share* van Nederland in de Structuurfondsen, noch het verkrijgen van meer landbouwontvangsten op zichzelf vol- doende zal zijn om de Nederlandse doelstelling op de lange termijn van "netto-positie in % BNP gelijk" te behalen.¹⁷

5.2.2 De ontwikkeling van de strategie

In de Ecofin-raad op 19 januari 1998 vragen Nederland en Duitsland aandacht voor de netto-positie, waarbij gerefereerd wordt aan de afspraken die zijn gemaakt in Fontainebleau. Voor de mogelijke oplossingen van de problematiek van de netto-betalers wordt – in het begin van het Britse Voorzitterschap – vooral gesproken over een generiek compensatiemechanisme dat de vorm moet krijgen van een netto-begrenzer. Met betrek- king tot de invulling van een dergelijk mechanisme vindt in de eerste maanden van 1998 overleg plaats tussen Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden. Nederland en Duitsland nemen in dit overleg een vooraanstaande rol in. Over de te volgen strategie voeren het Nederlandse en Duitse Ministerie van Financiën in januari 1998 overleg. Onderwerp van bespreking is voornamelijk de brief die de Duitse Minister van Financiën voornemens is te sturen aan de Voorzitter van de Commissie. In deze brief zal als oplos- sing van de problematiek van de netto-betaling gepleit worden voor de mogelijkheid van het instellen van een netto-begrenzer. De wijze waarop zo'n netto-begrenzer modelmatig wordt vormgegeven is hierbij één van de belangrijkste kwesties. Over de samenwerking tussen de twee Ministeries wordt opgemerkt "Omdat Duitsland hecht aan het Nederlandse standpunt over deze strategie, de brief en het te kiezen model wordt eerst bilateraal overeenstemming met Nederland nagestreefd. Oostenrijk en Zweden kunnen zich daarna zonder problemen aansluiten".¹⁸

¹⁶ Bericht ambassade Bonn – 195, 4 juni 1998, pagina 2.

¹⁷ Notitie: 'Nadere strategiebepaling verbetering nettopositie', ministerie van Financiën EU 98/0199, 26 februari 1998.

¹⁸ Verslag bilateraal overleg op 14 januari 1998 te Bonn, Directie BFB EU 98/0039

Bij het streven te komen tot een systeem van netto-begrenzer neemt het VK een belangrijke plaats in:

“Het VK bevindt zich bovendien in de comfortabele positie dat wij demandeur zijn bij de verandering van het huidige EM-systeem, omdat het EM-besluit (waarin de VK-compensatie is opgenomen, en waarin een generiek systeem een plaats moet krijgen) vooralsnog niet op tafel ligt en in geval van wijziging unanimititeit en ratificatie vergt. Een gezamenlijke inzet van de vier landen kan de Commissie in ieder geval dwingen het EM-besluit op tafel te leggen.”

Duidelijk is dat de ‘Bende van Vier’ een, voor wat betreft motieven en belang, heterogene groep is. Zweden is vanaf 1995 een forse netto-betaler geworden en komt – in het systeem waaraan wordt gedacht – in aanmerking voor compensatie. Oostenrijk zal in het systeem niet voor compensatie in aanmerking komen maar denkt er in de toekomst wel van te kunnen profiteren. Beide landen zijn duidelijk volgers van Duitsland. Dat geldt ook voor ons land dat daar overigens weinig problemen mee heeft getuige de uitspraak met betrekking tot de opportuniteit van een correctiemechanisme: “Nederland behoeft niet leading te zijn; er is sprake van een ‘piggy back’ strategie. Er lijkt immers meer sympathie te bestaan in Brussel voor de Duitse situatie”.¹⁹

De strategie wordt verder ontwikkeld:

“Indien Duitsland het initiatief neemt tot een brief aan de Commissie over de noodzaak tot invoering van een netto-begrenzer, zal Nederland zo spoedig mogelijk een overeenkomstige brief sturen. Nederland streeft naar een zo breed mogelijke omarming van dit eventuele Duitse initiatief, door Oostenrijk en Zweden er eveneens bij te betrekken. Nederland trekt in het noodzakelijke lobbywerk in vervolg op de brieven gezamenlijk op met Duitsland en deze twee andere landen, en accentueert daarbij niet zozeer de eigen slechte netto-positie, maar veeleer de afschaffing van de VK-compensatie in een voor ieder toegankelijk, rechtvaardig systeem.”²⁰

De rol van Duitsland hierbij is van vitaal belang: “Indien Duitsland geen initiatief neemt zal opnieuw moeten worden gezien wat er op dit terrein nog gedaan kan worden. De inzet zal dan niet veel meer kunnen zijn dan het bewerkstelligen van een afspraak om de con-

19 Aantekening ten behoeve van het bezoek van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan Bonn en Frankfurt op 3 en 4 februari 1998

20 Notitie: ‘Nadere strategiebepaling verbetering nettopositie’, ministerie van Financiën EU98/0199, 26 februari 1998.

clusies van de Europese Raad van Fontainebleau in een later stadium opnieuw te bezien, naast een poging om te komen tot een volledig meebetalen van het VK aan de kosten van de uitbreiding.”

In de notitie wordt – in het kader van een beschouwing van het krachtenveld ten aanzien van een netto-begrenzer – echter ook aangegeven dat Duitsland, in tegenstelling tot wat in Den Haag werd aangenomen, het initiatief voor bovengenoemde brief aan de Voorzitter van de Commissie niet slechts lijkt te willen gebruiken als een breekijzer voor meer Duitse ontvangsten uit de Structuurfondsen: “Ook de Duitse regering lijkt te beseffen dat een netto-begrenzer de enige structurele mogelijkheid biedt voor het voorkomen van een verdere scheve lastenverdeling in de EU, onder gelijktijdige afschaffing van de uitzonderingspositie van het VK.”

Uiteindelijk stuurt de Duitse Minister van Financiën in de week van 5 maart een brief aan de Voorzitter van de Commissie waarin aandacht wordt gevraagd voor de scheve lastenverdeling en de mogelijkheid van een generiek correctiemechanisme om aan deze scheefheid een einde te maken. Op 9 maart 1998 stuurt de Nederlandse Minister van Financiën een overeenkomstige brief aan de Voorzitter van de Europese Commissie waarin bezorgdheid wordt geuit over de problematiek van de ‘nettobetalerspositie’.²¹ Gelijktijdende brieven worden verstuurd door Oostenrijk en Zweden.

Met betrekking tot deze brieven blijkt er een verschil van inzicht te bestaan tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In een memorandum aan de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken wordt opgemerkt:

“De Nederlandse tekst van Financiën is voorzover mogelijk dezerzijds (dat wil zeggen Buitenlandse Zaken) aangepast, met dien verstande dat BZ een minder directe benadering van het onderwerp had voorgestaan en ook meer nadruk had willen leggen op de mogelijkheden aan de ontvangstenkant als middel ter oplossing van de nettolastenproblematiek van Nederland.”

De reactie van de Commissie is voor Nederland niet hoopgevend.²² De Commissie acht het openbreken van het Eigen Middelen-besluit alleen noodzakelijk als zou blijken dat het EM-plafond niet toereikend is voor de uitgaven. Dit standpunt gaat lijnrecht in tegen

²¹ Brief van de minister van Financiën, BFB/98-208m, 9 maart 1998.

²² Memorandum van DIE aan de staatssecretaris van buitenlandse Zaken, DIE 392/98, 8 april 1998.

het Nederlandse standpunt dat de Europese uitgaven zo beperkt mogelijk gehouden moeten worden.

Met betrekking tot de discussie over de netto-positie moet nog worden gewezen op het standpunt van Frankrijk. Dit land is niet gecharmeerd van de discussie over de netto-posities, omdat Frankrijk van oordeel is dat het lidmaatschap van de EU voordelen biedt die niet afgemeten moeten worden aan netto-ontvangers of netto-betalers posities. Daarom is dit land niet gediend van initiatieven met betrekking tot de algemene correctie mechanismen van de 'Bende van Vier'. Aan de andere kant is Frankrijk wel een bondgenoot voor wat betreft het streven naar een beperking van de uitgaven, omdat dit land ook een grote netto-betaler is. Gesproken wordt dan ook over de mogelijkheid om Frankrijk ervan te overtuigen dat een algemeen correctiemechanisme voor het land een goede investering voor de toekomst zou kunnen blijken, vooral ook omdat de introductie van een algemeen correctiemechanisme dit land niet meer zal kosten dan hetgeen zij nu meebetalen aan de Britse compensatie.

5.2.3 Strategische onderhandelingsporen

Tijdens het Voorzitterschap van het VK formuleert Nederland 'drie sporen', die gezien kunnen worden als doelstellingen ter verwezenlijking van de hoofddoelstelling.

De Sporen:

- I *Bruto-afdrachtenspoor: dat wil zeggen het beperkt houden van de Europese uitgaven en een voortzetting van de budgetdiscipline.*
- II *Ontvangstenspoor: het streven naar een redelijk aandeel van Nederland in de Europese uitgaven (de Structuurfondsen en GLB-uitgaven).*
- III *Afdrachtenspoor: streven naar een evenwichtiger verdeling van de lasten van de Europese uitgaven over de EU-lidstaten. Als mogelijke oplossing worden genoemd een algemeen compensatiemechanisme, vervanging van de BTW en 'traditionele eigen middelen' door BNP-middel en afschaffing van de VK-compensatie.*

Bij deze drie sporen wordt opgemerkt dat de sporen 1 en 2 geen structurele verbetering brengen in de Nederlandse netto-positie. Immers minder afdrachten aan de EU alsmede meer ontvangsten uit de EU gelden in principe voor alle lidstaten en hebben geen gevolgen voor de relatieve positie die Nederland inneemt ten opzichte van de andere lidstaten. Spoor 3 waarlangs gepleit wordt voor een evenwichtiger lastenverdeling moet uitmonden

in een wijziging van de structuur van het Eigen Middelenbesluit en vormt het enige spoor dat kan leiden tot een structurele verbetering van de Nederlandse netto-positie, hetzij door afschaffing van de VK-compensatie, hetzij door opnemng van deze compensatie in een Algemeen Correctie Mechanisme, hetzij door vervanging van de BTW en de traditionele eigen middelen.

Bruto-afdrachtenpoor

Op grond van het bruto-afdrachtenpoor wordt getracht de Europese uitgaven beperkt te houden. Hierdoor hoeven de lidstaten ook minder uit te geven: zo betekent elke miljard ECU die er minder in Brussel wordt uitgegeven een besparing van de Nederlandse schatkist van zo'n 100 miljoen gulden. Uit hoofde van dit spoor wordt voornamelijk ingezet op het verlagen van de gelden bestemd voor de Structuurfondsen en het vaststellen van de Financiële Perspectieven voor de landbouwuitgaven onder het landbouwrichtsnoer. Een nadeel van dit spoor:

*“betreft het verlagen van het niveau van de EU-uitgaven, en dus het verlagen van de afdrachten voor elke lidstaat. Hiermee wordt het Nederlandse probleem van de scheve nettolastverdeling nog niet opgelost. Daarvoor moet men terecht bij sporen die betrekking hebben op de verdeling van de afdrachten over de lidstaten”.*²³

Rebasing

De gedachte van het beperkt houden van de uitgaven krijgt, naast het pleiten voor een strikte begrotingspolitiek tijdens het Britse Voorzitterschap de vorm van wat in de onderhandelingen gaat heten: *rebasing*. Dit houdt in dat de nieuwe maxima voor de Financiële Perspectieven niet op de oude Financiële Perspectieven, maar op de fors eronder liggende EU-begroting worden gebaseerd. Bij *rebasing* wordt overigens nog uitgegaan van de groei van de Europese uitgaven, wat niet het geval is bij de 'reële stabilisatie' die in een volgende stap in de onderhandelingen aan de orde komt. *Rebasing* wordt voornamelijk gericht op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid om op die wijze de lucht onder het op dat moment geldende richtsnoer weg te snijden.

In de Nederlandse zienswijze dient *rebasing* ook te worden toegepast op de Structuurfondsen. Door de enveloppe voor de fondsen vast te stellen op het niveau van het gemiddelde van 1993-1999, is een bedrag benodigd van 217 Mecu in plaats van 247 Mecu.

²³ Notitie: 'Nadere strategiebepaling verbetering netto-positie', EU 98/0199, 26 februari 1998, pagina 5.

Over het beginsel van *rebasing* wordt gesproken in een notitie van het Ministerie van Financiën van 20 mei 1998. Opgemerkt wordt dat: “het internationaal een goed verhaal is, met een aardige coalitie en dat het onderhandelingsruimte creëert”.²⁴

Over *rebasing* bestaat interdepartementale overeenstemming tussen het Ministerie van Financiën – de bedenkers van het idee – en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een notitie over *rebasing* en de gevolgen ervan voor de verschillende uitgaven-categorieën wordt noodzakelijk geacht, ook om de interdepartementale coördinatie beter te kunnen laten verlopen.²⁵

Tijdens een bijeenkomst van de Vrienden van het Voorzitterschap op 24 april 1998 wordt overlegd over de Financiële Perspectieven. Nederland legt de nadruk op het thema ‘*rebasing*’ en stelt voor om niet de Financiële Perspectieven van 1999 als basis voor de Financiële Perspectieven voor de periode 2000-2006 te gebruiken maar de reële begroting voor dat jaar. Nederland wenst de doelstelling van *rebasing* ook toe te spitsen op de landbouw-uitgaven. Deze zouden kunnen worden vastgesteld onder het landbouwrichtsnoer 1999.

Nederland introduceert halverwege het Voorzitterschap van het VK een nieuwe doelstelling. In een brief van de Minister-president van 3 maart 1998 aan de voorzitter van de Europese Commissie wordt, onder het mom van een meer algemene bezorgdheid over de ontwikkeling van de Nederlandse netto-positie aandacht gevraagd voor de specifieke Nederlandse omstandigheden op de arbeidsmarkt waaraan bij het formuleren van de criteria voor de Structuurfondsen aandacht besteed zou moeten worden.²⁶

Ontvangstenspoor

Ten aanzien van het ontvangstenspoor is er tijdens het Voorzitterschap VK sprake van een Nederlandse korte termijn-doelstelling die zich richt op de nadere invulling door de Commissie van de voorstellen voor de hervorming van de Structuurfondsen en de Landbouw, die de Commissie op 18 maart 1998 presenteert.

Voor de Structuurfondsen geldt daarbij voor Nederland de *fair share* gedachte: een redelijk aandeel uit een dalende enveloppe. Dit redelijk aandeel is voor Nederland vooral te verkrijgen door een aanpassing van de met de verschillende doelstellingen samenhan-

²⁴ Notitie van de Directie BFB aan de minister van Financiën, EU 98/0729, 20 mei 1998, pagina 2.

²⁵ Memorandum van DIE, 526/98, 20 mei 1998, pagina 2.

²⁶ Brief van de minister-president aan de voorzitter van de Europese Commissie, 98Moo2349, 3 maart 1998, pagina 2.

gende criteria, en dan vooral de criteria voor doelstelling 3, waaruit voor Nederland de meeste gelden moeten komen.

GLB

De Nederlandse gedachte van de redelijke verdeling van de lasten komt met betrekking tot de GLB-uitgaven vooral tot uiting in de wens om bepaalde modaliteiten van inkomenssteun – vooral met betrekking tot de zuivelhervorming – te veranderen. Sowieso is Nederland tegen zuivelhervorming. De bezwaren richten zich op het principe van compensatie per koe in plaats van compensatie per hoeveelheid productie, hetgeen de hoog-productieve Nederlandse boeren benadeelt.

Nederland stelt zich op het standpunt dat de ingeslagen weg van prijsverlaging met compensatie door inkomensstoeslagen een goede is. De noodzaak van hervorming geldt in de Nederlandse optiek vooral voor de sectoren rundvles en granen, niet voor de sector zuivel. Nederland uit bezwaren tegen de voorgestelde extra prijsverlaging voor de zuivel-sector, ook omdat de compensatie niet omhoog gaat.

Voor de rundvleessector ziet Nederland problemen in de wijze van compenseren. Nederland is van oordeel dat de compensatie geheel de vorm zou moeten krijgen van een nationale enveloppe: pas dan sluit de compensatie aan bij de productie. Twee sporen lopen hier door elkaar heen: enerzijds het spoor gericht op de vermindering van de bruto-afdrachten (nationale enveloppes betekent renationalisering en daardoor minder Europese uitgaven) en het spoor gericht op meer ontvangsten uit de Europese begroting (verbetering van de modaliteiten van compensatie zodat Nederlandse boeren meer gecompenseerd worden).

5.2.4 Het verloop van de onderhandelingen

Rebasing

Tijdens een bijeenkomst van de Vrienden van het Voorzitterschap op 7 april 1998 stelt Nederland voor de Financiële Perspectieven van 1999 te herbaseren op de reële begroting van 1999. Dit idee krijgt de steun van Zweden, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, terwijl Duitsland en Oostenrijk zich geïnteresseerd tonen. De Commissie loopt niet warm voor het Nederlandse idee. Eveneens in het kader van het bruto-afdrachtenspoor wordt door Nederland, Frankrijk, Zweden, Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk aangedrongen op een strenge begrotingsdiscipline; geen uitgavenstijging, liefst hier en

daar verlagingen en financiering van de uitbreiding onder het plafond van 1,27%. Met het Nederlandse voorstel voor *rebasing* komt er in feite een alternatief op tafel voor het voorstel van de Commissie. Het duurt evenwel tot het einde van het Oostenrijkse Voorzitterschap voordat dit voorstel een belangrijke rol gaat spelen.

Nederland specificceert hierbij zijn *rebasing* voorstel naar de landbouwuitgaven. De meeste lidstaten houden vast aan het landbouwrichtsnoer: Nederland stelt voor het landbouwrichtsnoer eenmalig te verlagen tot het uitgavniveau van 1999, hetgeen in goede aarde valt bij Zweden en het VK.

Tijdens een bijeenkomst van de Vrienden van het Voorzitterschap op 24 april 1998 wordt overlegd over de Financiële Perspectieven. Nederland legt de nadruk op het thema *rebasing* en stelt voor om niet de Financiële Perspectieven voor 1999 als basis voor de Financiële Perspectieven voor de periode 2000-2006 te gebruiken maar de reële begroting voor dat jaar.

Nederland herhaalt deze boodschap in de bijeenkomst van 'de Vrienden' op 8 mei 1998. Nederland krijgt hierbij steun van Duitsland, Oostenrijk en het VK. Grootste tegenstanders blijven Griekenland, Portugal en Spanje.

In het Comité van PV's op 15 mei 1998 uit Frankrijk zijn onvrede over de uitspraken van lidstaten ten aanzien van een algemene compensatieregeling: het rapport van de Commissie dat in september verschijnt zal afgewacht moeten worden. In beginsel, stelt Frankrijk, moeten onevenwichtigheden gecorrigeerd worden door het uitgavenbeleid. Dit in reactie op het Zweedse aandringen op een pregnantere formulering in het rapport dat een aantal lidstaten een algemene compensatieregeling wenst ter bestrijding van de scheefgroei van de lastenverdeling. Duitsland, Nederland en Oostenrijk sluiten zich bij dit standpunt aan.

België en Denemarken achten de opmerking van de 'Bende van Vier' niet opportuun.

In de Ecofin-raad op 19 mei 1998 legt Nederland de nadruk op het feit dat Agenda 2000 als pakket besloten zal dienen te worden waarbij een oplossing gevonden moet worden voor de problematiek van de netto-posities. Nederland stelt dat de voorstellen die hiervoor zijn gedaan door de 'Bende van Vier' deel moeten gaan uitmaken van de onderhandelingen. Nederland wordt hierin gesteund door Zweden, Oostenrijk en Duitsland.

De Commissievoorzitter signaleert dat er een spanning bestaat tussen de voorstellen voor *rebasing* van de landbouwuitgaven en hetgeen hierover is besproken in de Landbouwrapport. Deze Raad heeft zich namelijk niet voor *rebasing* uitgesproken.

Tijdens de Algemene Raad van 25 mei 1998 wordt Nederland in zijn pleidooi voor een netto-begrenzer gesteund door Oostenrijk en Zweden. Frankrijk, met Nederland voorstander van een beperking van de uitgaven, pleit ervoor dat in eerste instantie een oplossing aan de uitgavenkant gezocht zal moeten worden.

In een brief van de Minister-president van 3 maart 1998 aan de voorzitter van de Europese Commissie wordt, onder het mom van een meer algemene bezorgdheid over de ontwikkeling van de Nederlandse netto-positie aandacht gevraagd voor de specifieke Nederlandse omstandigheden op de arbeidsmarkt waaraan bij het formuleren van de criteria voor de Structuurfondsen aandacht besteed zou moeten worden.²⁷

Een belangrijk moment tijdens het Voorzitterschap van het VK is het moment waarop de Commissie haar aangepaste voorstellen voor de hervorming van de Structuurfondsen en het GLB presenteert. De korte termijn doelstelling, gericht op voorstellen van de Commissie, die op 18 maart 1998 worden gepresenteerd, wordt niet geheel gehaald. Voor de zuivelsector stelt de Commissie zelfs verdergaande hervormingen voor. Voorgesteld wordt de interventieprijs voor zuivel in plaats van met de oorspronkelijk beoogde 10 procent met 15 procent te laten dalen.

Vorbereiding van de Europese Raad van Cardiff

De korte termijn doelstelling tijdens het Voorzitterschap van het VK richt zich – door het ‘mislukken’ van de opzet voor de Europese Raad van Luxemburg – er op om in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Cardiff een passage te krijgen, waarin de Nederlandse netto-problematiek wordt erkend.

Nederland grijpt de speciale zitting van het Comité van PV's op 23 april 1998 aan om de problematiek van de Nederlandse netto-positie op de agenda te plaatsen: vermelding van dit vraagstuk ontbreekt in het voortgangsrapport van het Voorzitterschap, tot ontsteltenis van zowel Nederland als Duitsland. Beide landen benadrukken dat in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Cardiff het thema van de netto-positie op

²⁷ Brief van de minister-president, 98Moo2349, 3 maart 1998.

adequate wijze vermeld zou moeten worden. Duitsland stelt dat “zonder oplossing van het netto-probleem een goede afsluiting van Agenda 2000 niet mogelijk is”. Oostenrijk en Zweden sluiten zich hierbij aan.

Het Voorzitterschap acht de discussie over de netto-posities, zoals Nederland en Duitsland die trachten op te starten, prematuur. Het Voorzitterschap zou het raadzaam vinden te wachten op het voorstel van de Commissie, dat pas in het najaar te verwachten is. Duitsland benadrukt het belang van conclusies in Cardiff die melding maken van de noodzaak van een oplossing – er wordt niet meer gesproken over een probleem maar over de oplossing van dat probleem – voor die landen die bovenmatige netto-betalingen aan de Unie doen. De voorzitter van de Commissie zegt toe dat in het Eigen Middelen-rapport van de Commissie, uit te brengen in het najaar van 1998, aandacht zal worden besteed aan de netto-posities van lidstaten.

In overleg met het Duitse Ministerie van Financiën stelt Nederland een concept-conclusie voor de ER Cardiff op:

“De ER roept de Commissie op om in haar rapport over het Eigen Middelenbesluit met concrete oplossingsvoorstellen te komen voor een billijker netto-lastenverdeling in het kader van de financiering van de EU-uitgaven, indachtig de conclusies van de Europese Raad van Fontainebleau.”²⁸

Deze passage wordt ook voorgelegd aan Oostenrijk en Zweden en kan op ondersteuning van deze lidstaten rekenen. Omtrent de noodzaak van het voorstel wordt opgemerkt dat: “een dergelijke formulering noodzakelijk is om druk op de ketel te houden, temeer daar het ontbreken van een dergelijke ER-passage door de Commissie zal worden uitgelegd dat het issue kennelijk niet meer zo van belang is”.

Om de passage in de conclusies van de Europese Raad te krijgen wordt door het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken besloten intensief te lobbyen. Een voorbeeld daarvan is een bezoek van de Directeur-Generaal Europese Samenwerking aan Londen op 27-28 mei 1998. In dit gesprek wordt er bij de Engelse gesprekspartners op aangedrongen een passage in de conclusies van het Voorzitterschap op te nemen: “waarin de Commissie wordt opgeroepen concrete oplossingsvoorstellen te doen voor een billijker netto-lastenverdeling in het kader van de financiering van de

²⁸ Memorandum Directie BFB, EU 98/0738, 26 mei 1998.

EU-uitgaven, indachtig de conclusies van Fontainebleau”. Van Britse kant wordt te kennen gegeven dat verwacht wordt: “dat een dergelijke passage in ieder geval door Spanje geblokkeerd zou worden. [...] Maximaal was in Britse ogen een zinsnede haalbaar waarin onderhavige kwestie op de Agenda zou worden gezet.”²⁹

Het Duitse Ministerie van Financiën komt ook met een voorstel voor een oplossing van het probleem van de netto-lastenverdeling. Dit voorstel houdt in dat:

“de netto-betalerspositie van de vier betrokken lidstaten (...) in de toekomst zou moeten worden gecompenseerd uit de VK-rebate. ‘De Rebate’ zou dus in de toekomst door het VK met deze vier lidstaten moeten worden gedeeld. Het VK zou tot medewerking aan een dergelijke oplossing moeten worden gebracht door het duidelijk te maken dat zonder de VK- medewerking evenmin medewerking mag worden verwacht van de meest betrokken lidstaten voor de toekomstige toekenning van de ‘rebate aan het VK.’”³⁰

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

In de Landbouwrapport op 2 april 1998 worden de aangepaste voorstellen gepresenteerd. Nederland brengt naar voren dat de ingeslagen weg van prijsverlaging met compensatie door inkomenstoeslagen een goede is: marktomstandigheden geven aanleiding tot hervorming. De noodzaak van hervorming geldt vooral voor de sectoren rundvlees en granen, niet voor de sector zuivel. Nederland uit bezwaren tegen de voorgestelde extra prijsverlaging voor de zuivelsector, ook omdat de compensatie niet omhoog gaat.

Voor de rundvleessector ziet Nederland problemen in de modaliteit van de compensatie. Deze compensatie zou geheel de vorm moeten krijgen van een nationale enveloppe, pas dan sluit de compensatie aan bij de productie. Twee sporen lopen hier door elkaar heen: het spoor gericht op de vermindering van de bruto-afrachten (nationale enveloppes betekent renationalisering en daardoor minder Europese uitgaven) en het spoor gericht op meer ontvangsten uit de Europese begroting (verbetering van de modaliteiten van compensatie zodat Nederlandse boeren meer gecompenseerd worden).

²⁹ Bericht ambassade Londen-179, 28 mei 1998.

³⁰ Bericht ambassade Bonn – 195, 4 juni 1998, pagina 2.

Cohesiefonds

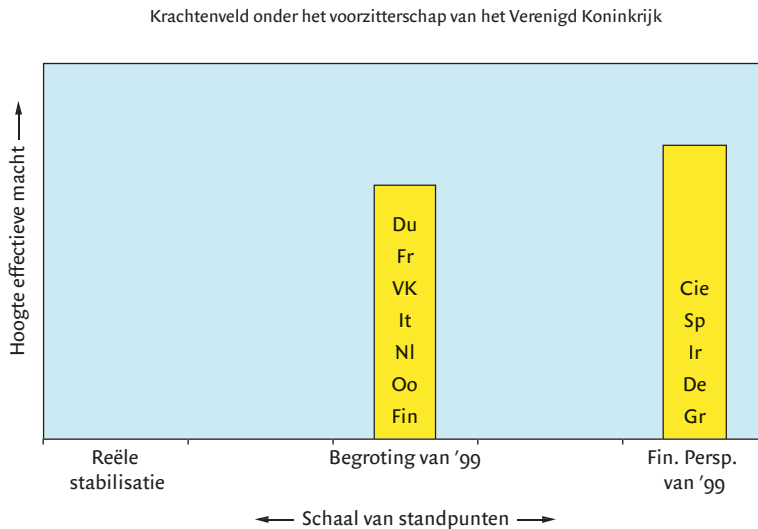
Met betrekking tot het Bruto Afdrachtsenpoor vindt een discussie plaats over het instandhouden van het Cohesiefonds voor de landen die deelnemen aan de derde fase van EMU. Duitsland, Oostenrijk en het VK spreken zich tijdens een vergadering van 'de Vrienden van het Voorzitterschap' op 1 april 1998 uit tegen het continueren van deze steun aan landen die aan de derde fase van de EMU meedoen. Nederland voegt zich nog niet bij deze groep.

5.2.5 Analyse van het krachtenveld

Ten tijde van het Voorzitterschap van Luxemburg stond de grondslag voor de hoogtebepaling van de Financiële Perspectieven nog niet ter discussie. Nederland was één van de landen die het voortouw nam om dit punt op de agenda te plaatsen en stelde in de eerste helft van 1998 dat de Financiële Perspectieven dienden te worden gebaseerd op de begroting voor 1999, in plaats van de Financiële Perspectieven zoals die voor 1999 waren vastgesteld. Hoe kansrijk deze doelstelling was valt te zien in grafiek 5.4.

Uit grafiek 5.4 blijkt dat het Nederlandse standpunt dat de Financiële Perspectieven gebaseerd dienen te worden op de begroting voor 1999 kan rekenen op brede steun. Dit standpunt wordt gedeeld door Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk en het VK.

Grafiek 5.4 Grondslag hoogte financiële perspectieven 2000-2006

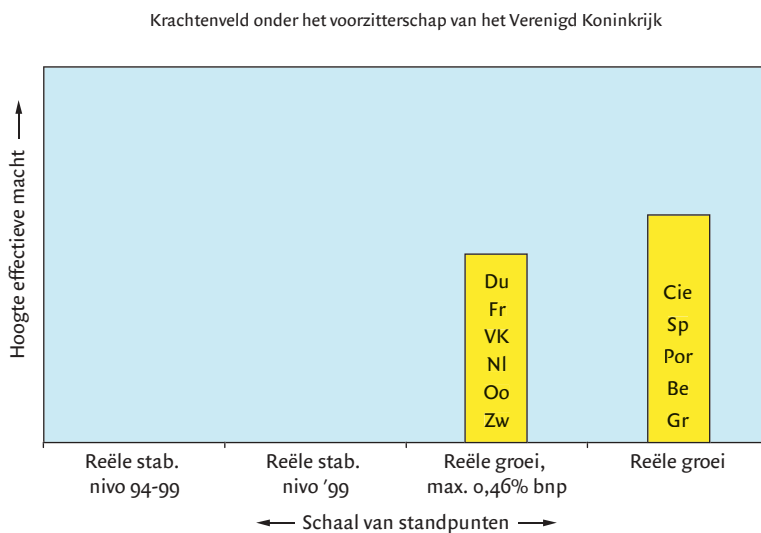


Deze groep lidstaten was evenals Nederland voorstander van een beperking van de uitgaven. Tegenstanders van dit standpunt waren Denemarken, Griekenland, Ierland, Spanje en de Commissie. De tegenkrachten waren echter zeer omvangrijk, zo omvangrijk dat tijdens het Britse Voorzitterschap de tegenkrachten groter waren dan de kracht die de voorstanders ten toon spreidden. Wilde Nederland op dit punt succesvol worden dan diende er nog veel te gebeuren.

Nederland heeft zich vanaf het begin van de onderhandelingen op het standpunt gesteld dat de Structuurfondsen minder moesten groeien dan de Commissie voorstelde.

Uit tabel 5.5 blijkt dat de Nederlandse opvatting – dat de Structuurfondsen minder moesten groeien dan de Commissie voorstelde – de steun kreeg van Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, het VK en Zweden. Een reële groei van de Structuurfondsen werd voorgestaan door België, Griekenland, Portugal, Spanje en de Commissie. Deze laatste groep van lidstaten legde tijdens het Voorzitterschap van het VK meer gewicht in de schaal dan de groep waar Nederland toe behoorde. Geconcludeerd moet dan ook worden dat wilde Nederland op dit punt scoren er nog veel moest gebeuren.

Grafiek 5.5 Hoogte structuurfondsen



De Europese Raad van Cardiff

Nederland had zich ten doel gesteld, zoals ook tijdens het Voorzitterschap van Luxemburg, in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad in Cardiff, die op 15 en 16 juni 1998 werd gehouden, erkenning te krijgen voor de Nederlandse netto-betalers problematiek. Nederland slaagt daarin maar zeer ten dele en op een wijze die niet veel hoop geeft op een fundamentele oplossing voor de netto-betalers problematiek. In de conclusies van het Voorzitterschap wordt gesteld:

“dat sommige lidstaten het standpunt hebben ingenomen dat de lasten rechtvaardiger moeten worden verdeeld en het verlangen hebben geuit dat er een mechanisme voor correctie van budgettaire onevenwichtigheden wordt ingesteld, doch dat sommige andere lidstaten daar tegen zijn.”³¹

5.2.6 Conclusies met betrekking tot het Britse Voorzitterschap

Tijdens het Britse Voorzitterschap poogt Nederland de gestelde doelen te verwezenlijken door een strategie die gebruik maakt van drie sporen.

De Strategische onderhandelingsporen

- I Het bruto-afdrachtenspoor; dat tijdens het Voorzitterschap van het VK de vorm heeft gekregen van een pleidooi voor rebasing van de uitgaven namelijk: vaststelling van de uitgaven voor het GLB onder het landbouwrichtsnoer, degressiviteit van de inkomenssteun. Hierbij wordt al licht gezinspeeld op een reële stabilisatie van deze gerebaseerde uitgaven.
- II Het ontvangstenspoor; verhoging van de Nederlandse ontvangsten uit de EU (gericht op de GLB uitgaven en de uitgaven voor de Structuurfondsen).
- III Het afdrachtenspoor: gericht op de structuur van het EM-besluit (de wijze van de verdeling van de lasten) in het algemeen: het streven naar een evenwichtiger lastenverdeling (extern); met als mogelijke oplossing een algemene compensatieregeling, vervanging van de BTW en de traditionele eigen middelen en afschaffing van de VK-compensatie.

Tijdens het verloop van de onderhandelingen onder het Britse Voorzitterschap wordt de Nederlandse hoofdoelstelling steeds meer een financiële, namelijk: het verbeteren van netto-positie. Niet alleen is het Nederland er om te doen erkenning te krijgen van het probleem maar ook om tot een oplossing van het probleem te komen. Het gevolg van de pri-

³¹ Europese Raad van Cardiff, Conclusies van het Voorzitterschap, SN150/98, 15 en 16 juni 1998, pagina 19.

oriteit die Nederland geeft aan de financiële hoofddoelstelling is dat er een spanningsveld gaat ontstaan tussen de besluitvorming in de Landbouwråd en de besluitvorming in de Ecofin-råd.

Overigens boekt Nederland belangrijke winst – zo zal later blijken – in de onderhandelingen met de steun die het krijgt voor het pleidooi om de uitgaven van de Unie te beperken, namelijk door ‘rebasings’ en in het verlengde daarvan ‘reële stabilisatie’.

Korte termijn doelstelling

Ook met betrekking tot het Britse Voorzitterschap had Nederland zich ten doel gesteld, zoals tijdens het Voorzitterschap van Luxemburg, in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad erkenning te krijgen voor de Nederlandse netto-betalers problematiek. Nederland slaagt daarin maar zeer ten dele en op een wijze die niet veel hoop geeft voor de toekomst. Immers in de conclusies van het Voorzitterschap wordt geen pleidooi voor erkenning van het Nederlandse standpunt gehouden maar wordt slechts gesteld: “dat sommige lidstaten het standpunt hebben ingenomen ... doch dat sommige andere lidstaten daar tegen zijn.”

5.3 Het Voorzitterschap van Oostenrijk (tweede helft 1998)

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de ontwikkeling van de Nederlandse doelstellingen en de strategie. Vervolgens komen de ‘Sporen’ aan de orde die Nederland volgt in de onderhandelingen, waarna het verloop van de onderhandelingen wordt geschetst.

5.3.1 De doelstellingen

Ten tijde van het Oostenrijks Voorzitterschap wordt de lange termijn doelstelling van Nederland cijfermatig geconcretiseerd in het regeerakkoord voor het Tweede Paarse Kabinet. De Minister van Financiën uit het eerste Paarse kabinet ondertekent als één van de informateurs de volgende tekst:

“Ten aanzien van de financiering van de EU houdt de Nederlandse regering onverkort vast aan een stringente begrotingsdiscipline, zoals die ook in recente jaren is gerealiseerd, alsmede aan het handhaven van een ruime marge tussen het Eigen Middenplafond en de nieuwe Financiële Perspectieven voor de periode 2000-2006. Het kabinet zal er zich voor inzetten dat ten opzichte van de huidige nationale meerjarencijfers minstens 1,3 miljard wordt bezuinigd. In geen geval worden de uitgaven voor nieuwe lidstaten verlaagd; het kabinet bevordert verlaging van de landbouwingaven en een verdere herziening van de Europese landbouwpolitiek onder milieuvor-

waarden. Het kabinet zet zich in voor vermindering van het totaalbeslag van de structuurfondsen en qua verdeling op een sterkere relatie met de relatieve welvaart van de lidstaten.”¹

Het verwezenlijken van de doelstelling in het regeerakkoord vindt uiteindelijk zijn neerslag in de Strategie-notitie van 2 oktober 1998.² Onder het kopje “Historisch Verloop” wordt wederom melding gemaakt van de kamerbrede motie van 20 december 1995 waarin de Regering wordt gevraagd bij de vernieuwing van de huidige Financiële Perspectieven van de Europese Unie, respectievelijk het Eigen Middelenbesluit: “de eenzijdige compensatie te vervangen door een voor alle landen gelijk zijnde financiële regeling”. Onder het kopje ‘De Nederlandse inzet’ wordt in de notitie vervolgens uiteengezet langs welke sporen Nederland zijn lange termijn doelstelling zal kunnen bereiken. Opvallend is dat Nederland, in deze fase van de onderhandelingen, nog geen duidelijk beeld heeft van het onderscheid tussen de doelstellingen en de wijze waarop die verwezenlijkt kunnen worden. De doelstellingen en de sporen worden immers door elkaar gehaald.

Onder ‘De Nederlandse inzet’ wordt namelijk genoemd³:

- Een verlaging van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie met 1,3 mrd. in 2002.
- De introductie van een netto-begrenzer.
- Een fair share uit de Structuurfondsen.
- Een fair share uit het GLB.

Onder ‘Instrumenten voor de Nederlandse inzet’ wordt genoemd aan de afdrachtenkant⁴:

- Een sober en strikt uitgavenkader voor de EU-15: reële nulgroei.
- Een verlaging van het totaalbeslag van de Structuurfondsen.
- Een verlaging van het totaalbeslag van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Korte termijn-doelstellingen

Over de wijze van opereren tijdens het Voorzitterschap van Oostenrijk wordt in de ‘Strategienotitie’ gesteld dat het belangrijk is erkenning te krijgen voor het probleem van

¹ Regeerakkoord, 18 juli 1998, pagina 84.

² “Strategienota Agenda 2000”, DIE/SF, 2 oktober 1998, pagina 2.

³ “Strategienota Agenda 2000”, DIE/SF, 2 oktober 1998, pagina 3.

⁴ “Strategienota Agenda 2000”, DIE/SF, 2 oktober 1998, pagina 4 en 5.

de ‘excessieve negatieve Nederlandse netto-positie’. Als belangrijke momenten voor deze korte termijn doelstelling worden genoemd⁵:

- De erkenning van het Nederlandse probleem in het Commissierapport over het Eigen Middelenstelsel.
- De Nederlandse positie moet erkend worden tijdens de Europese Raad in Wenen.

In de Landbouwrapport op 19 oktober houdt Nederland als enige lidstaat een pleidooi voor reële nulgroei in combinatie met een pleidooi voor cofinanciering, dat wil zeggen gedeeltelijke financiering door de Unie aangevuld met financiering door de lidstaten zelf.

5.3.2 De ontwikkeling van de strategie

Op 29 juli 1998 maakt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de aangekondigde notitie over *rebasings* openbaar.⁶ In deze notitie wordt onder andere uitgelegd wat het begrip *rebasings* betekent, wat er mee wordt beoogd en wat het inhoudt voor de Nederlandse onderhandelingspositie.

“Voor Nederland is van belang dat een rebasing van alle Financiële Perspectieven onderdeel is van de “onderhandelingskit”, zodat aan het einde van de rit een voor Nederland acceptabele uitkomst mogelijk is in het licht van de netto-lastenproblematiek. In Brussel houden alle lidstaten hun kaarten op de borst als het gaat om de verdere cijfermatige invulling van de verschillende begrotingscategorieën. Dit is nu niet aan de orde en zal pas gaan spelen als lidstaten knopen moeten doorhakken over de budgettaire consequenties van Agenda 2000.”⁷

Over dit laatste wordt gesteld dat het ten eerste belangrijk is sowieso erkenning te krijgen voor het probleem van de excessieve Nederlandse netto-positie. Als belangrijke momenten voor de korte termijn doelstelling wordt genoemd:

- De erkenning van het Nederlandse probleem in het rapport van de Commissie over het Eigen Middelenstelsel.
- Erkenning van de Nederlandse problematiek tijdens de Europese Raad in Wenen.

⁵ “Strategienota Agenda 2000”, DIE/SF, 2 oktober 1998, pagina 6.

⁶ Notitie: ‘Rebasings van de nieuwe Financiële Perspectieven’, 29 juli 1998.

⁷ Notitie: “Rebasings van de nieuwe Financiële Perspectieven”, 29 juli 1998, pagina 3.

In deze notitie wordt ook gerefereerd aan de mogelijkheid van een blokkadestrategie: "definitieve besluitvorming over Agenda 2000 is ook na maart 1999 mogelijk, als Nederland niet op alle onderdelen van de inzet voldoende wordt geaccommodeerd [...] via het 'boven de markt houden' van de mogelijkheid om de besluitvorming over de nieuwe Financiële Perspectieven te blokkeren, bouwt Nederland een 'nuisance value' op."

Ook wordt benadrukt dat er in alle fora in Brussel, bij bezoeken van Nederlandse delegaties aan de Commissie, het Europees Parlement en bij bilaterale bezoeken een eenduidige boodschap moet worden overgedragen en dat deze bezoeken moeten worden geïntensiveerd.

Op 31 juli 1998 stuurt de PV een bericht naar Den Haag waarin wordt ingegaan op de strategie van het Oostenrijkse Voorzitterschap.⁸ Het lijkt erop dat het Oostenrijkse Voorzitterschap de 'pakketbenadering' zal loslaten om op deelgebieden succes te boeken. Oostenrijk wil op die manier invulling geven aan de conclusies van de Europese Raad van Cardiff waarin was gesteld dat het Oostenrijkse Voorzitterschap aanmerkelijke voortgang zal moeten boeken met betrekking tot de voornaamste onderdelen van het pakket Agenda 2000. Over deze aanpak wordt opgemerkt dat menige onderhandeling door een dergelijke 'salamitactiek' tot een nadelig resultaat heeft geleid.

Het Nederlandse antwoord op een dergelijke aanpak dient naar het oordeel van de PV een zogeheten 'voetnotenstrategie' te zijn. Nederland dient bij compromisvoorstellen die afwijken van het Nederlandse standpunt een voetnoot te plaatsen zodat in de slotfase van de onderhandelingen een uitruil kan plaatsvinden om het gewenste resultaat te bereiken.

In het bericht van de PV wordt ook ingegaan op het belang dat het verloop van de Duitse verkiezingen en de invloed die de duur van de formatie kan hebben op de onderhandelingen. Hierover wordt opgemerkt: "mocht de vorming van een nieuwe Duitse coalitieregering geruime tijd in beslag nemen, hetgeen algemeen wordt verwacht, dan is het niet waarschijnlijk dat het Voorzitterschap aanvang december al panklare oplossingen voor deelonderwerpen kan voorleggen."

Ingegaan wordt ook op de kracht van de coalitie van de 'Bende van Vier'. Met name de positie van Duitsland in de coalitie is doorslaggevend:

⁸ Bericht PV EU- 318, 31 juli 1998.

“Voor Nederland is met name de vraag van belang of Duitsland als voorzitter in staat is de bezuinigingsfilosofie die het thans nog voorstaat om te zetten in een concrete ‘Gesamtstrategie’. Contacten met de Duitse collegae wijzen uit dat er gereede twijfels bestaan ten aanzien van de Duitse vastberadenheid op dit punt. Van de Duitse PV Werd vernomen dat Duitsland vastbesloten is voor de verkiezingen van het Europees Parlement tot een afronding van de Agenda 2000 voorstellen te komen, zelfs als dit financiële offers van Duitsland zal vergen. Indien daarenboven Duitsland extra gelden krijgt toegeschoven uit de structuurfondsen (en de Commissie lijkt daartoe bereid al was het maar om de bende van vier uit elkaar te spelen) dan ziet de situatie er voor Nederland minder rooskleurig uit. Succes bij het verwezenlijken van het Nederlandse standpunt is immers mede afhankelijk van Duitse ondersteuning. Dat geldt zeker voor het standpunt met betrekking tot de netto-positie.”

Deze zienswijze komt terug in een notitie van Algemene Zaken van 25 augustus 1998⁹: “mocht Duitsland om een of andere reden afhaken, dan resteert een ‘Bende van Drie’ die aanzienlijk minder gewicht in de schaal kan leggen. Als afronding van dit dossier onder Duits Voorzitterschap voor Duitsland zwaarder weegt dan het behalen van een voor dat land optimaal resultaat, zal Nederland het in maart 1999 zonder het volle gewicht van de Duitsers moeten stellen.”

Dat de kwantificering van de Nederlandse hoofddoelstelling het werk is van het Ministerie van Financiën en niet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt uit een memorandum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 30 juli 1998:

“Deze bezuiniging wordt vooralsnog bereikt via een door het Ministerie van Financiën voorziene onderhandelingsstrategie in het kader van Agenda 2000 die politiek gezien discutabel is. Uit besprekingen met het Ministerie van Financiën is gebleken dat bij de berekeningswijze voor de bezuiniging van 1,3 miljard, is uitgegaan van het scenario dat Nederland de besluitvorming omtrent het toekomstige financiële kader blokkeert. Unanimiteit is vereist voor de accordering van de nieuwe Financiële Perspectieven waardoor uiteindelijk via een blokkerende minderheid bereikt kan worden dat de in het Verdrag voor zulke noodgevallen voorgeschreven procedure voor het Maximaal Stijgingspercentage in werking treedt (MSP-procedure). Met andere woorden de voorgestelde bezuiniging houdt politiek hoog spel in.”¹⁰

⁹ Notitie: ‘Agenda 2000’-610, 25 augustus 1998.

¹⁰ Memorandum van DIE aan de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, DIE-SF/826/98, 30 juli 1998.

Dit memorandum maakt duidelijk dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken met name bezwaar heeft tegen de blokkadepolitiek die de 1,3 miljard doelstelling zou moeten verwezenlijken. In het memorandum wordt gewezen op andere mogelijkheden om de Nederlandse netto-positie te verbeteren. Onder andere wordt genoemd het voorstel voor rebasing en lagere meerjarenramingen. In het memorandum wordt het voorgesteld alsof dit een alternatief zou zijn voor de plannen van het Ministerie van Financiën terwijl rebasing ook in de optiek van dat Ministerie een instrument is om de Nederlandse doelstellingen te verwezenlijken. Een opvallend punt in het memorandum is het argument waarmee het pleidooi voor rebasing wordt onderbouwd, namelijk dat door middel van rebasing tegemoet wordt gekomen aan het argument van vele lidstaten dat de groei van de EU-begroting in lijn moet zijn met de groei van de nationale begrotingen van de lidstaten. Voor het eerst wordt hier, zonder dat het zo wordt genoemd, het EMU-argument gebruikt. Dit argument houdt in dat het onjuist is om terwijl de EU op grond van het Stabiliteitspact allerlei beperkingen oplegt aan de lidstaten wat betreft hun begrotingsbeleid tegelijkertijd de EU zelf geen beperking stelt aan de EU-uitgaven. Dit EMU-argument komt terug in een notitie van de afdeling Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën.¹¹ Over de beperking van de EU-uitgavenstijging wordt opgemerkt: “Bovendien waarom zou de Unie niet moeten ombuigen (minder meer) terwijl de lidstaten zich allerlei beperkingen moeten opleggen om aan het Stabiliteitspact te kunnen voldoen.”

In een bericht van de PV van 30 juli 1998 wordt ingegaan op de mogelijkheden die Nederland heeft om de gekwantificeerde doelstelling te verwezenlijken.¹² De sporen I en III worden als de belangrijkste instrumenten gezien. Gesteld wordt dat de 1,3 miljard doelstelling een korting van de streefcijfers zal inhouden met meer dan 10% hetgeen zal moeten leiden tot een Nederlandse inzet voor een aanmerkelijke verlaging van de landbouwuitgaven en een flinke neerwaartse bijstelling van de Structuurfondsen. Waarbij opgemerkt wordt: “dit doel is alleen te verwezenlijken in nauwe samenwerking met gelijkgezinde landen, zoals Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Frankrijk. Daarbij kunnen, afhankelijk van het onderwerp, wisselende coalities gevormd worden.”

In een memorandum van de PV van 13 augustus 1998 wordt ingegaan op de Nederlandse strategie:

¹¹ Notitie Inspectie der Rijksfinanciën, 19 augustus 1998.

¹² Bericht PV EU-317, 30 juli 1998

“Om het wenselijk geachte bezuinigingsscenario te verwezenlijken zijn vanuit de politiek daarom duidelijke signalen nodig, zowel naar andere lidstaten als naar de Commissie. Daarbij dient de vraag te worden betrokken tot hoever de Nederlandse bereidheid gaat, besluitvorming op onderdelen van Agenda 2000 te blokkeren. [...] Niettemin blijft het wenselijk het Nederlandse standpunt in eerste aanleg vanuit de Europese invalshoek te formuleren. Dit houdt in dat er een beroep wordt gedaan op solidariteit (en niet alleen richting zuidelijke lidstaten), efficiency en begrotingsdiscipline. Het belang van coalities spreekt voor zich, omdat in de onderhandelingen keer op keer blijkt dat voorbesproken gezamenlijke standpunten een grote invloed op de uitkomst van discussie kunnen hebben. Om velerlei redenen, tenslotte, is een geïsoleerde positie voor een land als Nederland onwenselijk.”¹³

In de Ecofin-raad van 12 oktober 1998 komen de sporen van de Nederlandse strategie naar voren. Nederland stelt dat het huidige uitgavenniveau gestabiliseerd dient te worden. Nederland splitst deze doelstelling voor reële stabilisatie uit voor de verschillende uitgavencategorieën.

5.3.3 Strategische onderhandelingsporen

Ten aanzien van spoor III wordt in een discussienotitie van het Ministerie van Financiën van 13 augustus ingegaan op het belang van het blijven vasthouden aan de netto-positie door Nederland als het centrale uitgangspunt voor de drie onderhandelingsporen.¹⁴ Tevens wordt ingegaan op de berekening van de cijfers over de netto-positie. Opgemerkt wordt dat Nederland zelf de discussie over deze cijfers niet moet oprakelen. Er bestaat nu internationale erkenning van het probleem, zodat vermeden moet worden dat de discussie opnieuw gaat over de kwestie van de definitie. Bovendien: “de definitie van de netto-positie komt pas weer in beeld wanneer een concreet algemeen nettobegrenzermodel op tafel ligt. [...] Pas dan komen de definities weer in beeld maar dan als onderhandelingspunten; Nederland moet in deze fase niets gaan weggeven”.

In een notitie van 7 september van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten behoeve van een gesprek tussen de Minister en Staatssecretaris van dit Ministerie en de Minister-president komen de drie bovengenoemde sporen eveneens aan de orde.¹⁵ Gesproken

¹³ Memorandum PV EU, Agenda 2000/structuurfondsen, 13 augustus 1998.

¹⁴ Discussienota: hoe nu verder met Categorie Intern Beleid? Directie BFB, 13 augustus 1998.

¹⁵ Notitie: Bezuiniging op de EU-afrachten van 1,3 miljard gulden in 2002. Bijlage bij memorandum van DIE aan de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, DIE-935/98, 7 september 1998.

wordt over de technische mogelijkheden om de bezuinigingsdoelstelling van 1,3 miljard te bereiken door:

- 1 overeenstemming te verkrijgen over aangepaste Financiële Perspectieven;
- 2 blokkering van nieuwe Financiële Perspectieven;
- 3 invoering van een netto-begrenzer.

Opgemerkt wordt dat de doelstelling van 1,3 miljard vooral gehaald zal moeten worden via een beperking van de afdrachten, niet via meer ontvangsten uit het EU-budget.”

Bij alle drie de opties worden kanttekeningen geplaatst met betrekking tot de haalbaarheid:

“In optie 1 zullen voorstellen voor bezuinigingen op het GLB en de Structuurfondsen op veel weerstand stuiten. Indien bijvoorbeeld degressiviteit van de inkomenssteun geen haalbare kaart blijkt te zijn, moeten andere methodes worden gevonden om de uitgaven te beheersen teneinde de doelstelling van 1,3 miljard binnen bereik te houden.

Daadwerkelijke uitvoering van optie 2 levert Nederland in de EU politieke risico's op en heeft bovendien het nadeel dat ieder jaar opnieuw bij de EU-begrotingsvaststelling een gekwalificeerde meerderheid moet worden gevonden voor een begroting waarbij de uitgaven reëel constant blijven.

Bij optie 3 dient overwogen te worden dat invoering van een correctiemechanisme een wijziging van het Eigen Middelenbesluit vergt, waardoor mogelijk de 1,27% van het EM-plafond op de tocht kan komen te staan. Voorts zal een algemeen correctiemechanisme vrijwel zeker geblokkeerd worden door het VK, omdat Londen het grootste deel van de rekening zal moeten betalen.”

Omtrent een keuze tussen de drie sporen wordt opgemerkt dat, gezien de doelstelling van 1,3 miljard in het regeerakkoord enerzijds en de situatie in Brussel anderzijds, een hoofdinzet op optie 1 het meest in de rede lijkt te liggen. Tegelijkertijd zal echter ook volledig ingezet moeten worden op optie 3. Optie 2 wordt vooral als een tactisch element gezien, als *nuisance value*.

Overigens is de PV over spoor II nog pessimistischer, maar dan om een andere, fundamentele reden, zo blijkt uit een bericht gedateerd 30 juli 1998: “een extra bijdrage voor Nederland uit de Structuurfondsen zet relatief weinig zoden aan de dijk (maximaal 500 a

800 miljoen ECU over een periode van 7 jaar) en komt bovendien 's rijks schatkist maar zeer gedeeltelijk ten goede.”¹⁶

In een memorandum van de PV van 19 juni 1998, wordt nog eens duidelijk gemaakt welk bedrag Nederland zal moeten ontvangen aan Structuurfondsgelden om de netto-positie niet verder te laten verslechteren namelijk een ontvangst van 4,9 miljard Ecu.¹⁷

De drie sporen komen ook aan de orde in het eerder geciteerde bericht van de PV van 30 juli. Over spoor III wordt opgemerkt dat de invoering van een netto-begrenzer alleen mogelijk zal zijn door middel van herziening van het Eigen Middelenbesluit:

“Het ziet er niet naar uit dat dit tijdens de komende kabinetsperiode tot de mogelijkheden zal behoren. De kans dat Nederland veel medestanders vindt bij zijn oproep tot invoering van een dergelijk correctiemechanisme is gering. Een onoverkomelijke handicap vormt het unanimitéitsvereiste. Een harde en vasthoudende Nederlandse opstelling blijft echter noodzakelijk om onze partners te doordringen van de goed gefundeerde Nederlandse bezwaren tegen het huidige afdrachten-systeem; succes op korte termijn is echter niet te verwachten.”

In de strategie-notitie van de PV van 13 augustus, wordt ten aanzien van spoor III wel opgemerkt dat het rapport van de Commissie over het Eigen Middelenbesluit naar verwachting een aanknopingspunt zal bieden om voor het derde spoor aandacht te vragen.

Overigens worden reeds in een notitie van het Ministerie van Financiën van 2 juli 1998 mogelijkheden geschetst om een generiek compensatiemechanisme in te stellen zonder dat daar een wijziging van het Eigen Middelenbesluit voor nodig is.¹⁸ Gewezen wordt op ad-hoc oplossingen specifiek voor het VK, die in 1976 en 1984 voor dit land zijn getroffen. “Deze correcties werden per decreet geregeld en deels vervolgens vastgelegd in aparte Raadsbesluiten. Kenmerk was een correctie die via de uitgavenzijde van de begroting (in tegenstelling tot een korting op de afdrachten) lumpsum dan wel via speciale steunprogramma's werd verstrekt.”

Hierbij wordt echter de kanttekening geplaatst dat correctie via een Eigen Middelenbesluit evenwel uiteindelijk de voorkeur geniet omdat het de meest structurele oplossing

¹⁶ Bericht PV EU-317, 30 juli 1998.

¹⁷ Memorandum PV EU, Nederlands aandeel structuurfondsen, 19 juni 1998.

¹⁸ Notitie: 'Alternatieven voor een generiek correctiemechanisme via het EM-besluit, Directie BFB EU 98/0889, 2 juli 1998.

is en de mogelijkheid biedt om de Britse compensatie te herverdelen over meer landen, zonder extra kosten voor de lidstaten die geen begrenzer hebben:

“de Nederlandse positie, zeker ook van de kant van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (zie ook de motie van de Tweede Kamer), zich op zijn minst mede richt op afschaffing van de VK-compensatie. En daarvoor is wijziging van het EM-besluit wel noodzakelijk. Wij zeggen bovendien: de VK-compensatie moet in een generiek systeem worden opgenomen, terwijl de parameters zodanig kunnen worden ingevuld dat er slechts een herverdeling van deze VK-compensatie over meer lidstaten plaatsvindt, zonder dat andere lidstaten extra hoeven te betalen.”

5.3.4 Het verloop van de onderhandelingen

Tijdens het Oostenrijkse Voorzitterschap tekent zich een groep van 7 lidstaten af die, in algemene zin, voorstander is van reële stabilisatie. In het verslag van een bezoek van de Thesaurier-Generaal van het Ministerie van Financiën aan Parijs op 1 september 1998 wordt opgemerkt dat de Thesaurier-Generaal van het Franse Ministerie van Financiën volledig instemt met de reële stabilisatie van de uitgaven van de EU.¹⁹ Het wordt veelbelovend genoemd dat 7 lidstaten een coalitie hebben gevormd, de zogeheten ‘Groep van Zeven’ bestaande uit: Duitsland, Frankrijk, Finland, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Van Franse kant wordt begrip uitgesproken voor de Nederlandse en Duitse binnenlandse politieke belangen, die het niet toelaten dat er niets in structurele zin verandert. Vermeld wordt dat Nederland het hard zal spelen en dat Frankrijk aan een optie werkt van een geleidelijke degressiviteit of nationale bijpassing bij de GLB-inkomenssteun.

Dat de steun voor de doelstelling van reële stabilisatie groeit blijkt uit het verslag van een bezoek – op verzoek van de Italiaanse Thesaurier-Generaal – van de Nederlandse Thesaurier-Generaal aan Rome op 24 september 1998.²⁰ Gesproken wordt over de groep van 7 lidstaten die streeft naar reële stabilisatie van de uitgaven. Van Italiaanse kant wordt opgemerkt dat Italië: “ bereid is mee te doen aan een signaal van een groep landen (het VK, Frankrijk, Duitsland, Zweden, Oostenrijk, Finland, Nederland) tijdens de informele Ecofin over de noodzaak tot reële stabilisatie van de EU-15-uitgaven. Zijns inziens moet de Commissie vervolgens worden opgedragen dit *overall framework* nader uit te werken”.

¹⁹ Verslag van Directie BFB van bezoek TG aan Parijs op 1 september 1998, EU 98/11119 september 1998.

²⁰ Verslag van Directie BFB van bezoek TG aan Rome op 23 september 1998, EU 98/1236, 24 september 1998.

In het verslag van het bezoek op 1 september 1998 wordt ook melding gemaakt van een bezoek van de Thesaurier-Generaal aan zijn collega in Madrid. De lidstaat Spanje is netto-ontvanger van de EU en is in feite de tegenstrever van Nederland. Desalniettemin wordt opgemerkt dat Spanje de boodschap dat Nederland het hard zal spelen heeft begrepen. Ook is echter duidelijk dat Spanje niets ziet in reële stabilisatie van de uitgaven. Gesteld wordt dat dit land vindt dat er eerst meer duidelijkheid moet komen over de kosten van de toetreding en de benodigde financiële middelen voor het GLB, de Structuurfondsen en het Cohesiefonds. Pas daarna dient te worden bezien welk plafond daarvoor nodig is.

GLB

In de Landbouwrapad op 19 oktober 1998 komt financiering als zodanig niet te sprake. Nederland houdt als enige een pleidooi voor reële nulgroei in combinatie met een pleidooi voor cofinanciering. Zweden en Duitsland steunen Nederland en leggen een verklaring af waarin gemeld wordt dat voor het landbouwbudget sprake zal moeten zijn van reële nulgroei en dat er voor het GLB nationale cofinanciering moet worden ingevoerd.

In de Algemene Raad van 9 november benadrukt Nederland dat ons land voorstander is van reële stabilisatie van de landbouwuitgaven: om dit mogelijk te maken zou gedeeltelijke renationalisatie besproken dienen te worden.

In de Landbouwrapad van 23 en 24 november 1998 blijkt dat Nederland niet op veel steun kan rekenen: “Nederland is in de Landbouwrapad vrijwel geïsoleerd in zijn ijveren voor reële nulgroei en cofinanciering”.²¹

Het Eigen Middelenbesluit

Op 25 september 1998 vindt een bespreking plaats tussen vertegenwoordigers van het Directoraat-Generaal Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het Ministerie van Financiën en vertegenwoordigers van het Directoraat-Generaal XIX van de Commissie over het Eigen Middelenrapport, dat in oktober 1998 zal verschijnen.²² Van de kant van Nederland wordt sterk gepleit voor het systeem van een netto-begrenzer. Benadrukt wordt dat er een politieke noodzaak is om hier duidelijke resultaten te bereiken en dat er wat betreft de netto-begrenzer geen sprake is van een “onderhandelingsinzet”. Daarbij

²¹ Memorandum van DIE aan de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 1380/98, 24 november 1998.

²² Verslag van de bespreking met DG XIX over het Eigen Middelenbesluit op 25 september 1998.

wordt ook gezinspeeld op een blokkadestrategie van Nederland: “wanneer evenwel ontdekt wordt dat de gekozen oplossing tot ongelijke behandeling leidt is Nederland zeer vastberaden, ondanks dreigementen dat er een EU-crisis kan ontstaan”.

In de Algemene Raad op 5/6 oktober 1998 houdt Nederland een pleidooi waarin wordt benadrukt dat er een oplossing moet worden gevonden voor de scheefgroei in de budgettaire verhoudingen. Gewezen wordt op het feit dat de introductie van een netto-begrenzer er zorg voor kan dragen dat de budgettaire lasten op een rechtvaardige manier worden verdeeld. Opgemerkt wordt tevens dat de hervorming van het GLB niet los kan worden gezien van de financiële aspecten van *Agenda 2000*.

Tabel C

Op 7 oktober maakt de Commissie haar rapport over het Eigen Middelenstelsel openbaar. Met betrekking tot de netto-lasten problematiek geeft de Commissie 3 opties om deze aan te pakken:

- een vereenvoudiging van de Eigen Middelen door deze te beperken tot het BNP-middel, inclusief de uitfasering van de VK-compensatie;
- de introductie van een verplicht nationaal aandeel (25%) in de communautaire financiering van de inkomenscompensaties van het GLB;
- de toepassing van een algemeen correctiemechanisme (netto-begrenzer) om excessieve netto-posities te corrigeren.

De Commissie presenteert het rapport in de Algemene Raad op 26 oktober 1998. Nederland intervenueert in de Raad en stelt dat het Rapport een Europees rapport is, waaruit duidelijk wordt dat Nederland een forse netto-betaler is en dat voor dat probleem een oplossing gevonden moet worden. De drie kernpunten van het Nederlandse standpunt worden daarbij uiteengezet. Nederland stelt zich daarbij op het standpunt dat de Commissie voorstellen moet doen voor de Financiële Perspectieven uitgaande van reële stabilisatie met als basis de begroting van het jaar 1999.

In een notitie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt het feit dat de netto-lastenproblematiek voor het eerst wordt erkend een groot pluspunt genoemd.²³ Dit ondanks het feit dat de Commissie de Nederlandse casus probeert te relativiseren. Over het honoreren van de Nederlandse verlangens wordt opgemerkt: “De Commissie legt duidelijk het

²³ Het Commissierapport over de werking van het Eigen middelenstelsel, DIE-SF/AE

initiatief bij de lidstaten en geeft zelf geen tijdspad aan. Voordat Nederland tegemoet gekomen wordt, is er nog een moeizame en lange weg te gaan.”

Op 6 november 1998 stuurt het Ministerie van Buitenlandse Zaken een bericht aan alle Nederlandse ambassades in de lidstaten van de EU over de wijze waarop de Nederlandse strategie door de posten moet worden uitgedragen en om rapportages over de teneur in media en rapportage over de posities van de verschillende departementen ten aanzien van de verschillende deelonderwerpen van *Agenda 2000*.²⁴ Daarbij wordt ook naar informatie gevraagd over de verschillende posities die de lidstaten innemen op dezelfde onderwerpen in verschillende raden, zoals de Ecofinraad en Landbouwrapad. Reden voor deze informatie is ook de geïsoleerde positie die Nederland inneemt in de Landbouwrapad met het pleidooi voor reële stabilisatie.²⁵

In de Ecofinraad op 23 november 1998 verzoekt Nederland de Commissie voorstellen te doen met betrekking tot de in het Commissierapport genoemde optie van reële stabilisatie. Verder stelt Nederland de Britse compensatie ter discussie. De rapportage van de Commissie – met als uitgangspunt reële stabilisatie – met de zogenoemde tabel C ligt voor tijdens de Ecofinraad op 1 december 1998: het voorstel voor reële stabilisatie wordt ondersteund door 8 lidstaten: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Finland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Benelux-samenwerking

De samenwerking in de ‘Bende van Vier’ en de coalitie van de ‘Groep van Zeven’ die zich sterk maakte voor reële stabilisatie lijkt in de herfst van 1998 te worden bedreigd door het ontstaan van een derde stroming. In een notitie van het Ministerie van Financiën van 2 december 1998 wordt ter voorbereiding van de Benelux-top op 5 december gesproken over de Belgische interventie tijdens de Ecofin-raad op 1 december 1998.²⁶ In deze Ecofin-raad wil België een derde groep lidstaten – waarin zijzelf zit met Luxemburg – in de conclusie geïdentificeerd zien, die aangeeft “dat reële stabilisatie min of meer ondergeschikt is aan de beleidshervormingen”:

“Daarmee is het plaatje behoorlijk vertroebeld en wordt zelfs de EU-7 cohesie bedreigd. Want het VK wil eigenlijk in dat geval ook liever naar deze “middengroep”. Reële stabilisatie zou zo echt een

²⁴ Bericht ministerie van Buitenlandse Zaken – 651, 6 november 1998.

²⁵ Memorandum van DIE aan de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 1380/98, 24 november 1998.

²⁶ Notitie van de Directie BFB, 2 december 1998.

dode letter kunnen worden, wanneer we nu al zeggen: leuk concept, maar eerst maar even hervormen en kijken wat dat aan kosten met zich meebrengt... Deze opvatting is nu de trend aan het worden, met ondersteuning van België en Luxemburg... De moraal van dit verhaal: aan België en Luxemburg hebben we nog steeds heel weinig in Financiën kader, en meer specifiek Agenda 2000 (zowel op het punt van de reële stabilisatie als de netto-lastenverdeling)... Wij zien daarom geen nut in het sluiten van compromissen op deelonderwerpen met de Benelux, daar waar de posities zover uiteenlopen en afzwakking van Nederlandse posities omwille van de Benelux eensgezindheid ronduit schadelijk zal zijn voor Nederlandse medewerking aan de op dit moment succesvol verlopende EU-7 en EU-4 samenwerking.”

Weinig vooruitgang

Op 4 december 1998 stuurt PV EU een bericht uit Brussel, waarin wordt ingegaan op de stand van zaken rond Agenda 2000.²⁷ De PV is niet positief over de vooruitgang die wordt geboekt:

“Van echte vorderingen ... is nauwelijks sprake geweest onder het Oostenrijks Voorzitterschap. De opdracht van de Europese Raad van Cardiff, de politieke contouren voor een globale oplossing in Wenen vast te leggen, lijkt daarom niet of slechts zeer gedeeltelijk haalbaar... de echte probleemgebieden liggen scherper dan ooit op tafel. Dit is wellicht de reden waarom het Voorzitterschap het onderwerp Agenda 2000 niet al te prominent in Wenen wil behandelen.”

Benadrukt wordt dat de Nederlandse hoofddoelstelling een reëel gestabiliseerd uitgavenkader blijft. Dit streven kan op toenemende steun rekenen binnen de EU. “Dit biedt derhalve de beste uitzichten op het bereiken van de voorgenomen reductie op de Nederlandse bijdrage aan de EU-begroting.”

Verder wordt in het bericht ingegaan op:

- Reële stabilisatie: gesteld wordt dat het uiteindelijke resultaat wel eens neer zou kunnen komen op “reële stabilisatie plus”, dat wil zeggen verhoging van een aantal begrotingscategorieën.
- Eigen middelen: het wordt van belang geacht dat Nederland een verwijzing in de conclusies van het Voorzitterschap krijgt naar het Eigen Middelenrapport van de Commissie, om op die manier de netto-positie onder de aandacht te brengen.

²⁷ Bericht PV EU – 488, 4 december 1998.

- GLB: een aanpassing van het landbouwrichtsnoer wordt onwaarschijnlijk geacht. Opgemerkt wordt dat de conclusies van de Landbouwraprad niet welkom zijn en dat de Algemene Raad een coördinerende rol moet blijven spelen met betrekking Agenda 2000 om te voorkomen dat ongewenste besluiten worden genomen over deze voor de Financiële Perspectieven belangrijkste uitgavencategorie.
- Structuurfondsen: de mogelijkheid van een blokkadepolitiek wordt geopperd – omdat over deze fondsen met unanimitieit dient te worden besloten – in het geval de Commissie halsstarrig blijft in haar onwil tegemoet te komen aan de Nederlandse eisen.
- De drie strategische onderhandelingsporen: over de betekenis van de drie sporen van Nederland wordt spoor I als het meest veelbelovend gezien. “Met name de grote lidstaten sluiten zich steeds meer bij dit uitgangspunt aan. Dit betekent tevens dat Nederland moet streven naar een zo laag mogelijk begroting voor 1999. Wat de tweede doelstelling betreft zal het waarschijnlijk mogelijk zijn enkele verbeteringen te bewerkstelligen zonder dat dit echter tot een wezenlijke verbetering van de Nederlandse netto-positie bijdraagt. Wat het derde element betreft, ziet het er thans niet naar uit dat binnen afzienbare tijd bindende afspraken kunnen worden gemaakt die voor alle lidstaten acceptabel zijn.”

Op de Algemene Raad op 6 december 1998, vlak voor de bijeenkomst van de Europese Raad in Wenen, zet het Voorzitterschap de tijdsplanning uiteen: afronding zal er moeten zijn in maart 1999, tijdens een speciale Europese Raad. Gesteld wordt dat er compromisbereidheid van allen moet zijn: geen winnaars of verliezers en dat alles op tafel moet komen: geen dossiers mogen uitgezonderd worden, over Agenda 2000 zal als totaalpakket besloten moeten worden. Nederland, samen met het VK, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Zweden houdt een pleidooi voor reële stabilisatie. Nederland en Duitsland noemen het Commissierapport over het Eigen Middelenstelsel een goed uitgangspunt voor een bespreking over begrotings-onevenwichtigheden. De Commissie moet nu met concrete oplossingen komen; bijvoorbeeld combinaties van de drie opties uit het rapport. Nederland herhaalt met Duitsland en Zweden een pleidooi voor een Algemeen Correctiemechanisme. Over het GLB merken Nederland en het VK op dat de Europese Raad de Landbouwraprad moet aansporen om ernst te maken met de hervormingen.

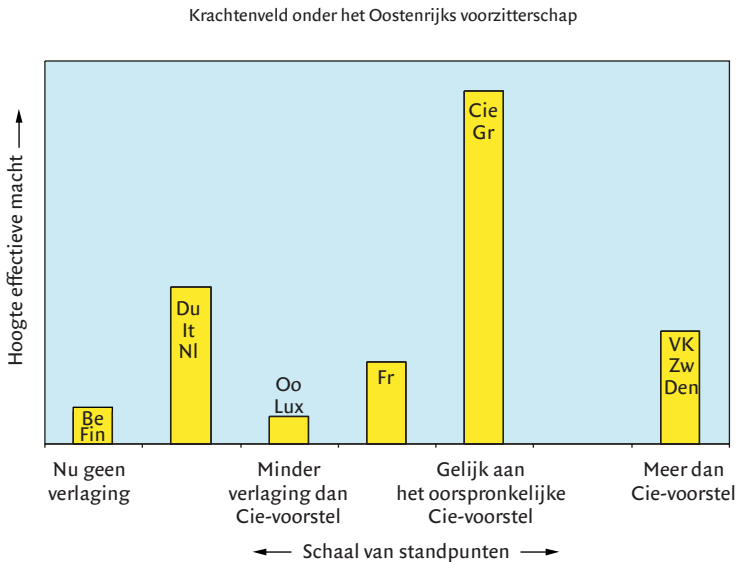
5.3.5 Analyse van het krachtenveld

In de onderhandelingen hebben de hervormingen van het GLB een belangrijke rol gespeeld. Nederland was van oordeel dat de interventieprijs van graan minder verlaagd

diende te worden dan de Commissie voorstelde. In grafiek 5.6 is het krachtenveld weergegeven tijdens het Oostenrijkse Voorzitterschap.

In grafiek 5.6 is te zien dat veel lidstaten het Nederlandse standpunt niet delen. Een zelfde situatie doet zich voor met betrekking tot de interventieprijs van zuivel. In grafiek 5.7 is het krachtenveld voor deze kwestie weergegeven.

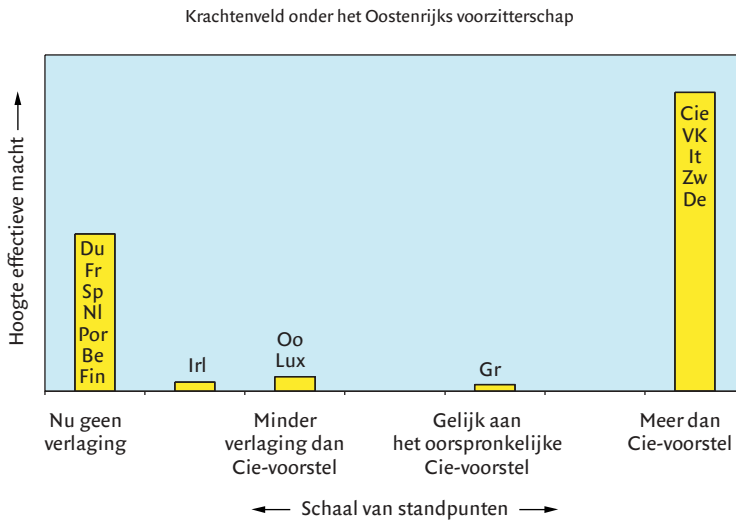
Grafiek 5.6 In welke mate dient de interventieprijs voor graan verlaagd te worden?



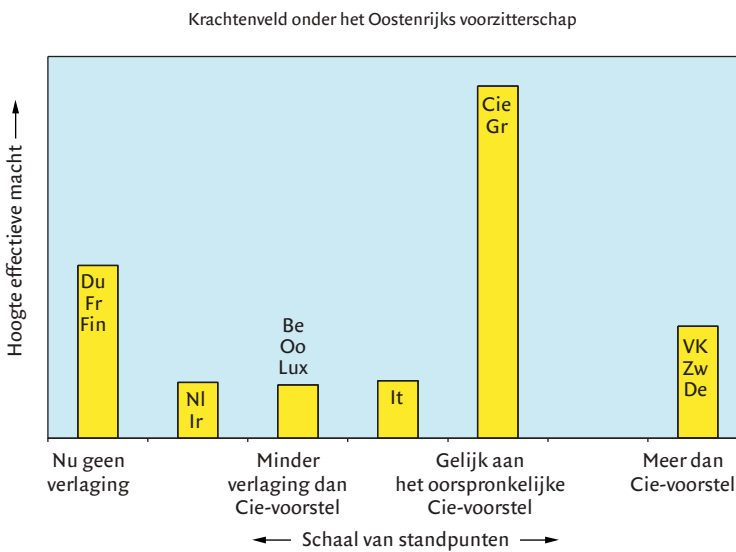
In grafiek 5.7 is te zien dat het krachtenveld met betrekking tot de interventieprijs van zuivel sterk is gepolariseerd en Nederland zich in een extreme positie bevindt. Dit geldt ook – zij het in mindere mate – voor de interventieprijs voor rundvlees. In grafiek 5.8 is het krachtenveld voor deze kwestie weergegeven.

Het krachtenveld in grafiek 5.8 maakt duidelijk dat er nog veel diende te veranderen wilde Nederland verwezenlijken wat het beoogde.

Grafiek 5.7 In welke mate dient de interventieprijs voor zuivelproducten verlaagd te worden?



Grafiek 5.8 In welke mate dient de interventieprijs in de rundvleessector verlaagd te worden?



De Europese Raad van Wenen

Op 11 en 12 december komt de Europese Raad bijeen in Wenen. Over *Agenda 2000* worden op deze Europese Raad geen besluiten genomen. In de conclusies van het Voorzitterschap wordt opgemerkt:

“Besprekingen op basis van de Commissievoorstellen, het verslag betreffende de eigen middelen en bijdragen van lidstaten hebben geresulteerd in belangrijke vooruitgang sedert de Europese Raad van Cardiff. Een en ander komt tot uiting in het verslag van de Raad en de discussie in de Europese Raad. De Commissievoorstellen en het verslag van de Raad vormen een goede basis voor de verdere werkzaamheden. Er is thans vastgesteld welke onderdelen van belang zijn voor een definitieve regeling. Op een aantal gebieden is er al enige mate van overeenstemming gevonden. Uit de besprekingen is ook al gebleken over welke beleidsgebieden er gemeenschappelijk overeenstemming zal moeten worden bereikt als onderdeel van het proces van nadere invulling van de parameters van de onderhandelingen naarmate een definitief algemeen akkoord naderbij komt. De onderhandelingen zijn nu aangeland in de slotfase”.

5.3.6 Conclusies met betrekking tot het Voorzitterschap van Oostenrijk

Twee zaken worden in de conclusies van het Voorzitterschap genoemd die van belang zijn voor het vervolg van de onderhandelingen. Ten eerste trekt de Europese Raad de begrotingscriteria die worden gesteld in het kader van de EMU ook door voor de uitgaven voor de Unie, getuige de uitspraak: “op het niveau van de Unie wordt gezorgd voor een soortgelijke strikte begrotingsdiscipline als die welke op nationaal niveau wordt toegepast.” Ten tweede wordt opgemerkt: de Europese Raad “beschouwt *Agenda 2000* als een pakket dat slechts in zijn geheel kan worden goedgekeurd”.

Met deze laatste uitspraak van de Europese Raad lijkt het gevaar geweken voor een ‘salamitactiek’, waarvoor Nederland vreesde. In de conclusies van het Voorzitterschap is nogmaals benadrukt – in de geest van de Europese Raad van Cardiff – dat *Agenda 2000* moet worden beschouwd als een pakket dat slechts in zijn geheel kan worden goedgekeurd. Het verslag van de Raad (met daarbij gevoegd de reële stabilisatietabel C) en de Commissievoorstellen inzake de eigen middelen worden in de conclusies genoemd als een goede basis voor verdere werkzaamheden: de Commissievoorstellen vormen met andere woorden niet meer de enige onderhandelingsbasis, hetgeen gezien mag worden als een overwinning van de lidstaten die pleiten voor reële stabilisatie van de Europese uitgaven. Het aandringen op een “eerlijk, evenwichtig en aanvaardbaar resultaat” kan

worden beschouwd als een impliciete erkenning van de ook in het Commissierapport erkende scheefgegroeide lastenverdeling.

Belangrijke vooruitgang is ook dat het pleidooi voor reële stabilisatie en de stringente criteria waaraan de begrotingen van de lidstaten op grond van het Stabiliteitpact moeten voldoen hun weerklink hebben gevonden in de passage betreffende de Europese begrotingsdiscipline die hetzelfde zal moeten zijn als de nationale begrotingsdiscipline.

5.4 Het Voorzitterschap van Duitsland (eerste helft 1999)

In deze paragraaf komen allereerst aan de orde de Nederlandse doelstellingen en de ontwikkeling van de Nederlandse strategie en de 'Sporen' die Nederland in dat kader heeft gekozen. Vervolgens komt het verloop van de onderhandelingen aan bod, die uiteindelijk resulteren in het akkoord dat op de Europese Raad in Berlijn is gesloten

5.4.1 De doelstellingen

Tijdens het Duitse Voorzitterschap veranderen de Nederlandse doelstellingen niet en wordt slechts incidenteel een nieuwe Nederlandse doelstelling geformuleerd. Dat is ook niet verwonderlijk: deze eindfase van de onderhandelingen is gericht op het bereiken van compromissen over bestaande doelstellingen en niet zo zeer gericht op het in de onderhandelingen betrekken van nieuwe doelstellingen. Het is evenwel niet verwonderlijk dat juist in deze fase een rangorde in de doelstellingen wordt aangebracht.

O oplossingen op de korte termijn:

- I. Het gedeeltelijk cofinancieren van het GLB.
- II. Een korting op de Nederlandse bijdrage uit hoofde van de 'traditionele eigen middelen'.
- III. Ad-hoc terugbetalingen, waarbij gewezen wordt op het VK, dat zulke betalingen voorafgaand aan de inwerkingtreding van zijn compensatie heeft mogen ontvangen.

In een brief van de Directeur van de Directie Integratie Europa aan zijn Duitse collega worden de Nederlandse wensen met betrekking tot *Agenda 2000* nog eens uiteengezet.¹ Twee sporen (spoor I en III) worden in deze brief genoemd als de belangrijkste voor Nederland. Voor beide sporen wordt vermeld hoe zij in relatie staan tot de Nederlandse doelstelling van 1,3 miljard.

¹ Brief van Directeur DIE, 4 februari 1999.

Een nieuwe doelstelling wordt geformuleerd met betrekking tot het tegemoet komen aan de Nederlandse verlangens: verhoging van het percentage van inhouding administratieve kosten bij de inning van de Traditionele Eigen Middelen, al of niet uitsluitend voor Nederland²:

“Dit middel is bij uitstek geschikt om verliezen te compenseren die Nederland tegemoet kan zien als gevolg van de verwachte afwijking van het reële stabilisatie scenario. [...] Dit zou mogelijk worden door een verhoging van het huidige inhoudingspercentage van 10% naar 30%, hetgeen op 800 miljoen zou neerkomen, als de wijziging alleen op Nederland betrekking heeft”.

5.4.2 De ontwikkeling van de strategie

Op 26 januari 1999 verschijnt een notitie van het Ministerie van Financiën getiteld *Conclusies variantenanalyse*.³ In de notitie wordt gesteld dat de 1,3 miljard doelstelling uit het regeerakkoord wordt gehaald indien reële stabilisatie, zoals neergelegd in tabel C, word verwezenlijkt. Er wordt evenwel bij opgemerkt dat elke miljard Ecu die in de onderhandelingen boven op de maxima uit tabel C wordt gezet leidt tot 100 miljoen gulden extra aan Nederlandse afdrachten. De conclusie luidt dat wanneer de Financiële Perspectieven hoger uitvallen dan reële stabilisatie de instrumenten voor een betere lastenverlichting moeten worden ingezet om realisatie van het regeerakkoord te verwezenlijken. Niet alleen wordt genoemd het invoeren van een correctiemechanisme maar ook het invoeren van ad hoc compensaties.

In een bericht van de PV van 15 februari 1999 wordt ingegaan op de stand van zaken rond *Agenda 2000*.⁴ Opgemerkt wordt dat “de adhesiebetuigingen voor reële stabilisatie niet altijd in klinkende munt aan de onderhandelingstafel worden omgezet”. Zo wordt met betrekking tot landbouw gesteld dat vele lidstaten als vertrekpunt nemen de door Nederland voorgestelde 40.4 miljard Euro, maar dat dezelfde lidstaten van oordeel zijn dat in de eerste jaren van de hervorming de landbouwwitgaven een ‘hobbel’ mogen vertonen. Als mogelijke strategie voor Nederland wordt genoemd: het aansturen op uitstel van de landbouwhervormingen en fasering van de landbouwwitgaven. Voorspeld wordt echter dat dit uitstel alleen voor de zuivelsector een haalbare kaart lijkt. Opgemerkt wordt dat Nederland hieraan dus krachtig kan vasthouden, “al zal van volledig uitstel van deze her-

2 Bericht PV EU – 56, 15 februari 1999.

3 Directie BFB, 26 januari 1999, pagina 1 en 2.

4 Bericht PV EU-56, 15 februari 1999.

vorming geen sprake kunnen zijn”. Tevens wordt enig uitstel in de granen-en rundvlees-sector uitgesloten.

Ook met betrekking tot de Structuurfondsen wordt gewaarschuwd voor hogere uitgaven. Zo wordt gemeld dat het Voorzitterschap een compromis nastreeft dat ligt in de buurt van 225 à 230 miljard Euro terwijl Nederland, gegeven de reële stabilisatie, uitgaat van 200 miljard Euro.

Op 23 februari 1999 brengt de voorzitter van de Commissie een bezoek aan de Nederlandse Minister-president.⁵ De Minister-president legt de drie hoofdpunten van de Nederlandse inzet op tafel:

- stabilisatie van de uitgaven,
- evenwicht in de afdrachten,
- een *fair share* uit de Structuurfondsen.

In het gesprek stelt de Minister-president dat “indien onvoldoende met de Nederlandse wensen rekening zou worden gehouden, hij genoodzaakt zou zijn nee te zeggen tegen een pakket in Berlijn”.

In een bericht van de PV op 10 maart 1999 wordt de stand van zaken met betrekking tot Agenda 2000 uiteengezet.⁶ Over de onderhandelingen, die nu in de laatste fase zijn aanbeland, wordt gesteld dat het meer en meer draait om bilaterale contacten op politiek niveau. Het adagium ‘*Nothing is agreed until everything is agreed*’ blijft gelden. Daarbij wordt de noodzaak uitgesproken:

“zowel de Commissie als het Voorzitterschap actief te benaderen. Daarbij zouden concrete suggesties/voorstellen gedaan moeten worden voor de verschillende deelterreinen teneinde een voor Nederland aanvaardbare uitkomst te bewerkstelligen. Dreiging met een veto op de structuurfondsverordening kan daarbij zonodig als katalysator worden gebruikt. Het is een goede zaak om in deze fase in bilaterale contacten mogelijkheden van uitruil te verkennen en te bezien waar steun aan elkaars standpunt gegeven kan worden. Alle opties dienen evenwel op tafel te blijven totdat met het uiteindelijke resultaat ingestemd kan worden.”

⁵ Bericht ministerie van Buitenlandse Zaken-34, 24 februari 1999.

⁶ Bericht PV EU-92, 10 maart 1999 pagina 1 en 2

5.4.3 Strategische onderhandelingsporen

Spoor I

De conclusies van het Oostenrijks Voorzitterschap met daarbij de rapportage aan de Europese Raad van Wenen – inclusief tabel C, die uitgaat van reële stabilisatie – leiden tijdens het Duitse Voorzitterschap tot de conclusie dat het eerste spoor van de Nederlandse onderhandelingsstrategie het meest lijkt te gaan bijdragen aan het bereiken van de 1,3 miljard doelstelling.

Spoor II

Medewerkers van de PV voeren een gesprek met medewerkers van de Franse PV over een Frans voorstel voor het budget voor de Structuurfondsen. In dit gesprek blijkt dat Frankrijk absoluut tegen een Algemeen Correctiemechanisme is. Wel beseft Frankrijk dat Nederland op enige manier geholpen moet worden, gezien de netto-positie die Nederland inneemt. Met betrekking tot de Structuurfondsen is Frankrijk echter van mening dat Nederland een onbegrijpelijk standpunt inneemt:

“Door gesprekspartners werd verbazing (en ongenoegen) geuit over de tegenstrijdige houding van Nederland: een pleidooi voor een zo laag mogelijk budget valt niet te rijmen met de eis van meer ontvangsten. Deze (schijnbare) tegenstelling komt volgens de Fransen de effectiviteit van het Nederlandse optreden niet ten goede”.⁷

Spoor III

In een memorandum van het Ministerie van Financiën van 2 maart 1999 wordt ingegaan op de problematiek van de wijziging van het Eigen Middelenbesluit.⁸ Dit besluit dient met unanimititeit te worden genomen en door de 15 lidstaten te worden geratificeerd. Opgemerkt wordt dat met ratificatie tijd gemoeid is en dat geen zekerheid bestaat dat alle 15 parlementen zullen ratificeren. Om die reden wordt gepleit dat “vooruitlopend op de wijziging van het Eigen Middelenbesluit reeds maatregelen totstandkomen die qua materieel effect overeenkomen met de effecten die zouden zijn opgetreden als het Eigen Middelenbesluit reeds zou zijn gewijzigd”. Om deze reden worden verschillende ‘immediate relief’ maatregelen voorgesteld, die Nederland in het kader van evenwichtiger lastenverdeling zou kunnen bedingen:

⁷ Memorandum Verslag gesprek met Franse collega's : Agenda 2000/Structuurfondsen, 21 januari 1999, pagina 1 en 2.

⁸ Memorandum Immediate Relief Measures, Afdeling EU, kenmerk EU-99/0385, 2 maart 1999.

- een uitgavenpost op de Begroting met de meeruitgaven van de inningskosten;
- een besluit⁹ waarbij maatregelen worden voorgesteld die de lidstaten corrigeren voor een afwijking tussen de Traditionele Eigen Middelen en het BNP-percentage;
- een overeenkomstig besluit waarbij correctiemaatregelen worden ingevoerd in geval aan bepaalde criteria is voldaan wat betreft een onevenwichtige netto-positie.

5.4.4 Het verloop van de onderhandelingen

Op 3 februari 1999 vindt overleg plaats tussen de Ministeries van Financiën van de 'Bende van Vier'. Nederland brengt in dit overleg het idee van een 'non-agressiepact' naar voren en krijgt daarvoor steun. Een dergelijk pact heeft tot doel: "Zorgen dat in ieder land van-uit de Ministeries van Financiën op schrift wordt doorgegeven aan de Ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging, dat er geen openlijke onderlinge oppositie tegen voor specifieke landen belangrijke punten wordt gepleegd.¹⁰ Het uitgangspunt is dat de 'Bende van Vier' gezamenlijk vasthoudt aan het introduceren van een correctiemechanisme.

In het overleg wordt ook gesproken over de Europese Raad, die op 25 en 26 februari 1999 op de Petersberg in Koningswinter wordt gehouden. Duitsland stelt dat het Voorzitterschap voor en tijdens deze Europese Raad geen compromispogingen zal doen. De bedoeling is dat de conflicten tussen de lidstaten aan de orde komen op de Europese Raad die op de Petersberg wordt gehouden. Het Voorzitterschap kan vervolgens, met een beroep op compromisbereidheid via de procedure van de biechtstoel¹¹ ruimte creëren voor een akkoord tijdens de Europese Raad die in maart wordt gehouden.

Aan de orde komt eveneens de dubbelrol die Duitsland vervult nu dit land Voorzitter is van de Raad van Ministers. Duitsland merkt daarover op dat er geen sprake is van een 'Voorzitterschapvirus' en dat ook Duitsland de noodzaak ervaart te komen tot een concrete oplossing voor het probleem van de lastenverdeling.

⁹ Gebaseerd op artikel 235 EG-verdrag.

¹⁰ Verslag Directie BFB, 4 februari 1999.

¹¹ De biechtstoel-procedure wordt in de EU toegepast in het geval aan de onderhandelingstafel vooralsnog geen oplossing kan worden bereikt. Deze procedure houdt in dat het Voorzitterschap in bilaterale gesprekken spreekt met de verschillende lidstaten en poogt op basis van hetgeen in deze gesprekken aan de orde komt een compromis op tafel te leggen dat kan rekenen op voldoende steun.

Over de stand van zaken met betrekking tot een Algemeen Correctiemechanisme signaleert Duitsland opmerkelijke ontwikkelingen. Zo verzetten België en Luxemburg zich niet langer tegen het idee van een correctiemechanisme.

In een bericht van de PV van 15 februari 1999 wordt de alarmbel geluid over de coalitie voor reële stabilisatie, die minder sterk blijkt dan gedacht. De coalitie voor een Algemeen Correctiemechanisme lijkt aan kracht te winnen, maar aan het standpunt voor reële stabilisatie wordt door steeds minder lidstaten vastgehouden:

“Dat politieke uitspraken en de onderhandelingspraktijk niet altijd met elkaar in de pas hoeven te lopen was al lang bekend. De laatste weken wordt echter steeds duidelijker dat politieke adhesiebetuigingen niet altijd in klinkende munt aan de onderhandelingstafel worden ingezet. Enkele maanden geleden nog overheerste de indruk dat de reële stabilisatiegedachte gestaag veld won, thans blijkt dat het aantal aanhangers van deze benadering met de week slinkt. De praktische toepassing ervan wordt derhalve niet erg au serieux genomen. ... Als gevolg van deze ontwikkeling dreigt het Nederlandse streven in 2002 1,3 miljard gulden te bezuinigen niet gehaald te worden.”¹²

Dat toepassing van reële stabilisatie in de praktijk moeizaam blijkt komt ook naar voren in het verslag van de Algemene Raad op 21 februari 1999.¹³ Daar waar het de bespreking van de verschillende uitgaven-categorieën betreft lijkt het front van lidstaten die reële stabilisatie nastreven uiteen te vallen. Zo tekent zich met betrekking tot de GLB-uitgaven een meerderheid af voor het tijdelijk loslaten van reële stabilisatie in de eerste jaren van het tijdvak waarvoor Agenda 2000 geldt (de zogenaamde ‘hobbel’) om zo de hervormingen doorgang te kunnen laten vinden. Over de stabilisering van de landbouwuitgaven zijn Frankrijk en Nederland het meest uitgesproken, beide landen vinden dat geen akkoord over de landbouw mogelijk is anders dan in het kader van een totaalbesluit over Agenda 2000. Op 24 februari 1999 vindt Benelux-overleg plaats over Agenda 2000.¹⁴ Over het verloop en het karakter van de onderhandelingen en met name de vooruitzichten voor de informele Europese Raad in Koningswinter wordt opgemerkt: “Voorts doet zich het fenomeen voor dat terwijl in bilaterale gesprekken zich allerlei mogelijkheden voor een compromis openbaren, de lidstaten in Raadskader vasthouden aan de nationale standpunten

¹² Bericht PV EU-56, 15 februari 1999, pagina 1.

¹³ 3e verslag AR/Conclaaft Agenda 2000 21 februari 1999, BRE-339, 22 februari 1999, pagina 2, 9 en 10.

¹⁴ Bericht ministerie van Buitenlandse Zaken – 35, 25 februari 1999, pagina 2.

en die ook luid naar de pers uitdragen. Het Voorzitterschap zou thans verder komen met bilaterale besprekingen dan met multilateraal overleg”.

De informele Europese Raad in Koningswinter

Op 26 februari wordt op de Petersberg in Koningswinter de informele Europese Raad gehouden.¹⁵ Deze informele Europese Raad is een belangrijke bijeenkomst in de onderhandelingen. In feite wordt op deze bijeenkomst het financiële kader vastgesteld voor de uitkomsten van de onderhandelingen over *Agenda 2000*.

De Europese Commissaris voor Landbouw doet verslag van de ontwikkelingen in de Algemene Raad en de Landbouwrap. De Commissaris merkt op dat “het merendeel van de delegaties vindt dat de uitgaven over periode 2000-2006 in de mate van het mogelijke op 40,5 miljard Euro zou moeten uitkomen. In de Landbouwrap, waar de zuivel het meest omstreden was [...] is de stabilisatiedoelstelling nog onvoldoende in daden omgezet. Om tijdig voor de Europese Raad van Berlijn resultaat te bereiken, zal de Landbouwrap in de week van 1 maart verder onderhandelen”. De Nederlandse Minister-president pleit in de Raad voor een duidelijk signaal naar de Landbouwrap: “er moet meer hervormd worden, met respectering van het cijfer voor de reële stabilisatie 40,5 miljard Euro”.

Op de informele Europese Raad blijkt wederom dat het beginsel van reële stabilisatie weliswaar door een groot aantal lidstaten wordt onderschreven maar op zeer verschillende wijze wordt ingevuld: “Het beginsel van stabilisatie kreeg veel steun, zij het in verschillende varianten: gemiddeld (Zweden, Finland, Luxemburg), in 2006 (het VK, België), zonder plattelandsbeleid (Italië, Portugal), terwijl België, Finland, Luxemburg, Nederland, het VK en Zweden pleiten voor degressiviteit als mogelijkheid om de uitgaven te beperken.”

Op de informele Europese Raad komt ook het totaalbedrag van de Structuurfondsen aan de orde. Het Voorzitterschap zet de discussie over de hoogte op scherp met het voorstel uit te willen gaan van een werkhypothese van 200 miljard Euro voor cohesiefondsen en Structuurfondsen samen (zonder pre-toetredingssteun van 7 miljard). De lidstaten Spanje, Italië, Portugal en Ierland maken hier bezwaar tegen. De lidstaten België, Luxemburg en Finland zijn van oordeel dat 200 miljard Euro erg karig is. De Nederlandse

¹⁵ Bericht ministerie van Buitenlandse Zaken – 38, 3 maart 1999.

Minister-president wijst op de dreigende onevenwichtigheid van het Nederlandse aandeel ten opzichte van lidstaten met een vergelijkbare welvaartspositie.

Met betrekking tot de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid concludeert de voorzitter – de Duitse Bondskanselier – “dat de standpunten nog ver uiteen liggen”. De voorzitter roept vervolgens de deelnemers aan de bijeenkomst op “bij zich zelf te rade te gaan over de vraag wat er gebeurt als er in Berlijn geen overeenstemming komt”.

Op de informele Europese Raad wordt ook gesproken over de ‘Eigen Middelen’. Het Voorzitterschap presenteert een papier waarin alle mogelijkheden worden genoemd:

- overgang naar een BNP-middel;
- incorporeren Traditionele Eigen Middelen/verhoging van de inningskosten;
- aanpakken VK-compensatie;
- een algemeen correctiemechanisme.

Veel expliciete steun wordt uitgesproken voor de overgang naar een BNP middel. Behalve Nederland steunen ook Frankrijk, Griekenland, Oostenrijk, Portugal en Zweden een dergelijke overgang.

Wat betreft het aanpakken van de Britse compensatie stelt de Britse premier dat elke vermindering van de korting in het VK politiek onverkoopbaar is.

Het Voorzitterschap concludeert dat op de Europese Raad in Berlijn ook over de wijziging van het EM-besluit en het aanpakken van de begrotingsonevenwichtigheden zal moeten worden gesproken.

Het GLB

Van 22 tot 26 februari 1999 vindt een Landbouwraad plaats, die wordt geschorst en op 2 maart 1999 wordt voortgezet.¹⁶ In het verslag van de Raad wordt opgemerkt: de Minister van Landbouw heeft, “op verschillende toonhoogten de Nederlandse voorkeur voor reële stabilisatie door latere invoering van de hervorming uitgedragen”. Een gedachte die ook wordt uitgedragen door Spanje en Frankrijk.

¹⁶ Memorandum DIE/367/99, 26 februari 1999.

Het voorlopige pakket dat in de Raad wordt afgesproken gaat uit van de veronderstelling dat nog gesproken zal worden over maatregelen om de uitgaven binnen het beoogde financiële kader te brengen. Opgemerkt wordt dat er nog aanzienlijke inhoudelijke meningsverschillen bestaan.

Op 4 maart 1999 vindt een lunchgesprek plaats tussen het Comité van PV's en de Voorzitter van de Commissie. In het verslag van deze bijeenkomst wordt zorg geuit aangaande de kansen op een tijdige overeenstemming over de landbouwhervormingen binnen het financiële kader van de afspraken gemaakt op de Petersberg.¹⁷ De Voorzitter van de Commissie:

“vroeg zich enigszins angstig af of het signaal uit Petersberg aan de Landbouwministers wel goed zou zijn overgekomen. Hij benadrukte dat de voorgestelde landbouwhervormingen zo volledig mogelijk en onder het aangegeven financiële plan moeten worden doorgevoerd. Bij halve maatregelen bij GLB-hervormingen zou een nieuwe GLB-hervormingsronde over circa drie jaar nodig zijn en daarmee waren we nog verder van huis. Van de te bezuinigen 9 miljard Euro zou de helft via degressiviteit kunnen worden opgebracht. Hij noemde de landbouw de sleutel tot een compromis over Agenda 2000.”

Op 4 maart 1999 – 2 dagen later dan gepland vanwege Frans-Duitse perikelen – komt de Landbouwrap in crisissfeer bijeen.¹⁸ Op deze Raad stelt het Voorzitterschap de reële stabilisatie van de landbouwigtingaven op 40,5 miljard centraal. De overgrote meerderheid van de landbouwministers blijkt bereid dit uitgangspunt te accepteren. Er bestaan echter grote verschillen van mening wat er onder moet worden verstaan:

- 40,5 miljard Euro gemiddeld over de periode 2000-2006, exclusief pre-toetreding steun en plattelandsbeleid (het Voorzitterschap en Frankrijk ondersteunen deze opvatting);
- 40,5 miljard Euro (exclusief plattelandsbeleid en pre-toetreding) als streefcijfer in 2006, met hogere kosten in de tussenliggende jaren. Deze interpretatie werd gegeven door onder meer Oostenrijk en het VK.

Beide varianten zijn in de periode 2000-2002 duurder dan de Nederlandse doelstelling van 40,5 miljard Euro in elk jaar in deze periode.

¹⁷ Bericht PV-EU-81, 4 maart 1999.

¹⁸ Memorandum DIE/409/99, 6 maart 1999.

Een groep lidstaten, te weten het VK, Italië, Zweden en Denemarken spreekt het onaanvaardbaar uit over het idee om de hervormingen af te zwakken of zelfs te schrappen. Opgemerkt wordt dat wanneer deze groep bijeen blijft het Voorzitterschap niet om hen heen kan, aangezien deze groep de verlenging van het quotumstelsel kan blokkeren, waarna productiegroei en prijsdaling –zonder compensaties- dreigen.

Tegenover deze groep staat met name Frankrijk dat de grootste moeite heeft met de hervormingen. In de Raad houdt dit land een “emotioneel betoog over het gebrek aan balans in de hervormingen”.

Nederland pleit in de Landbouwrap voor uitstel van de zuivel- en graanhervormingen en pleit ook voor het overdenken van degressiviteit.

In lijn met hetgeen Nederland beoogt doet de Duitse delegatieleider een voorstel waardoor de besprekingen in de Raad een onverwachte wending nemen:

“De vlam sloeg echt in de pan toen de Duitse delegatie aan het einde van de tafelronde ‘op nationale basis’ een aantal voorstellen deed. Deze voorstellen behelsden vooral het schrappen van de zuivelhervorming een vergaande afzwakking van de rundvee- en de graanhervorming. Op die manier zou geen degressiviteit nodig zijn. De Commissaris voor landbouw reageerde furieus. Hij volstond er mee vast te stellen dat veertien delegaties op basis van de Commissievoorstellen wilden werken en één niet. Als de Raad de Duitse ideeën, die de Commissie verwerpt, als basis wilde nemen, zou unanimiteit vereist zijn. Bij een bezoek van de Task Force Agenda 2000 aan Bonn bleek al dat Duitsland de Commissaris voor landbouw als het belangrijkste struikelblok ziet voor een makkelijke oplossing.”

Overigens wordt aan het eind van het verslag van de Landbouwrap opgemerkt dat de nadelen van uitstel van de hervormingen, zoals Nederland heeft bepleit, steeds meer zichtbaar worden:

- verzwakt argument voor degressiviteit (minder degressiviteit noodzakelijk) en leidt zo tot een star GLB;
- vertraagt werking degressiviteit;
- WTO-problemen;
- problemen bij toetreding nieuwe lidstaten.

Van 9 tot 11 maart komt de Landbouwrapad bijeen en wordt er een compromis bereikt, in de vorm van een aanbeveling aan de Europese Raad, dat met gekwalificeerde meerderheid is aanvaard. Het compromis is 7 miljard Euro meer dan reële stabilisatie. Voor Nederland betekent het compromis ongeveer 450 miljoen gulden extra afdrachten in 2002. Nederland legt na het besluit van de Landbouwrapad een unilaterale verklaring af:

“Nederland kan instemmen met de inhoudelijke hoofdlijnen van het compromis, maar Nederland maakt een voorbehoud ten aanzien van de kosten van het compromis. In aanvulling op dit compromis moeten maatregelen worden getroffen om de totale kosten terug te brengen naar het niveau van een budgetstabilisatie...Aangezien in de besluitvorming met betrekking tot Agenda 2000 de verschillende onderdelen onlosmakelijk met elkaar samenhangen, blijft het Nederlandse voorbehoud gelden tot de Regeringsleiders in Berlijn een allesomvattend besluit nemen”.¹⁹

Ad-hoc oplossingen

In het zicht van de besluitvorming is op de Europese Raad van Berlijn ook gezocht naar specifieke oplossingen voor Nederland. Zo wordt in een gesprek tussen de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Secretaris-generaal van de Commissie. Over ad-hoc compensatie merkt de laatstgenoemde op: “Voor Nederland zou tot het moment van inwerkingtreden van het Eigen Middelenbesluit een ad-hoc compensatie moeten gaan gelden. De Secretaris-generaal raadde Nederland aan na te denken over zulk een compensatie, bijvoorbeeld hogere inningskosten van de Traditionele Eigen Middelen (30% of 20% in plaats van 10%).²⁰ Een verhoging van de inningskosten wordt gezien als middel dat bij uitstek geschikt is ”om verliezen te compenseren die Nederland tegemoet kan zien als gevolg van de verwachte afwijking van het reële stabilisatie scenario.”²¹

Een andere ad-hoc oplossing die bij kan dragen aan het verminderen van de Nederlandse problematiek komt aan de orde in een gesprek tussen de Minister-president en de voorzitter van de Europese Commissie. De bij dit gesprek aanwezige secretaris-generaal van de Commissie stelt voor “een gestaffelde omslag over de lidstaten van de kosten van de VK-compensatie, waarbij Nederland slechts voor 25% zou worden aangeslagen.”²²

¹⁹ Unilaterale verklaring van Nederland bij het compromispakket met nr. SN 2021/99 d.d. 10 maart 1999.

²⁰ Verslag gesprek op 27 januari 1999.

²¹ Bericht PV-EU-56, 15 februari 1999.

²² Bericht ministerie van Buitenlandse Zaken – 34, 24 februari 1999, pagina 3.

Een week voor de Europese Raad in Berlijn is de verwachting over de uitkomsten van de onderhandelingen voor Nederland niet al te rooskleurig. Nederland zet daarom steeds meer in op het verkrijgen van ad hoc voorzieningen voor Nederland in het pakket van maatregelen dat op de Europese Raad moet worden overeengekomen:

“Niettemin lijkt er met betrekking tot de verschillende doelstellingen van Nederland op weg naar Berlijn nog een aantal substantiële obstakels te bestaan. Zo ligt het streven naar stabilisatie van de EU-uitgaven van diverse kanten onder vuur, terwijl ook op het vlak van de structuurfondsen de contouren van de enveloppe die de Commissie voor Nederland in gedachten heeft zich niet in de richting van een fair share lijken af te tekenen.... Zeker gezien de verwachting dat de 1,3 miljard doelstelling niet volledig via reële stabilisatie gerealiseerd zal kunnen worden, heeft Nederland ten behoeve van het Regeerakkoord behoefte aan maatregelen die direct effect sorteren. Bovendien leert de ervaring dat men in de EU altijd gelijk over moet steken, omdat het geenszins zeker is dat beloofde compensaties uiteindelijk wel realiteit zullen worden. Met het oog hierop is het derhalve zaak een interim-oplossing (“immediate relief”), tot het moment dat de wijziging van het EM-besluit een feit is, voor Nederland als voorwaarde voor instemming met het totale Agenda 2000-pakket te stellen.”²³:

Een harde opstelling

Vanaf het begin van de onderhandelingen heeft Nederland gezinspeeld met de gedachte om in het geval van een voor ons land niet gunstige uitkomst een veto uit te spreken. In de maanden voorafgaand aan de Europese Raad van Berlijn stelt Nederland zich hard op. Zo worden de voorstellen van de Commissie ‘onaanvaardbaar’ genoemd.²⁴ In een gesprek met de Commissie wordt door de Minister van Buitenlandse Zaken omtrent de Nederlandse opstelling opgemerkt: “.. heb er bij de Commissie geen misverstand over laten bestaan dat Nederland een harde opstelling heeft: de tijd dat ‘Nederland aan het eind wel door de bocht gaat’ is voorbij.”²⁵ Maar ook andere lidstaten oefenen druk uit. Zo wordt over een gesprek tussen Commissieambtenaren en een Nederlandse delegatie gezegd: “De Commissie meldde dat enkele lidstaten (onder andere het VK en Ierland) reeds enige tijd een zeer zware politieke druk op de Commissie uitoefenen, waarbij de betrokken Commissarissen frequent door bewindslieden worden bezocht.”²⁶

²³ Bericht PV-EU-092, 10 maart 1999.

²⁴ Brief van DIE aan evenknie op Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken van 4 februari 1999.

²⁵ Bericht ministerie van Buitenlandse Zaken – 34, 24 februari 1999, pagina 3.

²⁶ Verslag van een informeel gesprek tussen Commissie-ambtenaren en Nederlandse delegatie op 3 maart 1999.

De vooravond

Op 13 en 14 maart vindt er in Reinhartshausen een bijeenkomst plaats van de Ministers van Buitenlandse Zaken – het zogeheten Gymnich-overleg – ter voorbereiding van de Europese Raad van Berlijn.²⁷ Op deze bijeenkomst wordt de stand van zaken besproken over een mogelijk compromis over Agenda 2000:

“Hoewel alle lidstaten nu erkennen dat er een oplossing gevonden moet worden voor het probleem van de budgettaire onevenwichtigheden bestaan nog verschillen van inzicht over de wijze waarop dat het beste kan gebeuren. De meeste lidstaten spraken zich uit voor de wenselijkheid van een aanpassing van het Eigen Middelenbesluit. Daarbij kan de BTW-afdracht geleidelijk worden vervangen door de BNP-afdracht. Ook Italië, dat hierdoor de grootste aderlating zou moeten laten, zou onder voorwaarden met zo’n wijziging akkoord kunnen gaan. Steeds meer lidstaten zijn voorstander van een verhoging van de vergoeding voor inningskosten van de traditionele Eigen Middelen. Het door Nederland, alsmede door Duitsland en Zweden bepleite correctiemechanisme, is evenwel net als de co-financiering, voor diverse lidstaten niet aanvaardbaar. Het Verenigd Koninkrijk bleef zich verzetten tegen de verschillende ideeën ... om de VK-compensatie aan te passen”.

Over de hervorming van het GLB wordt in het verslag van de bijeenkomst opgemerkt: “een grote mate van overeenstemming bestaat dat het landbouwpakket dat op 11 maart was samengesteld niet meer opengebroken kan worden. Niettemin vonden diverse Ministers waaronder de Nederlandse dat de kosten te ver boven de doelstelling van reële stabilisatie zijn uitgestegen. Zij vonden dan ook dat het pakket verbeterd en aangevuld moest worden met kostenbesparende maatregelen”.

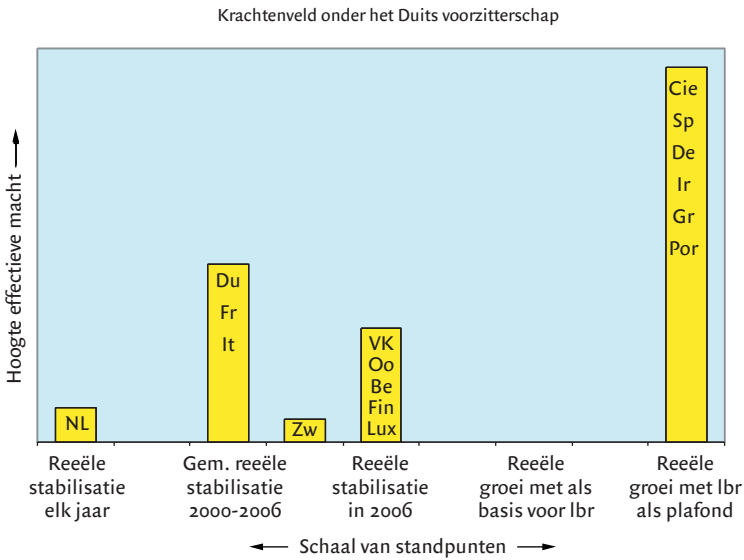
Het overleg van de ministers van Buitenlandse Zaken wordt afgesloten door het Voorzitterschap met de opmerking dat “landen als Duitsland, Zweden en Nederland ... tegemoet moeten worden gekomen omdat anders een akkoord niet mogelijk zal zijn”.

5.4.5 Analyse van het krachtenveld

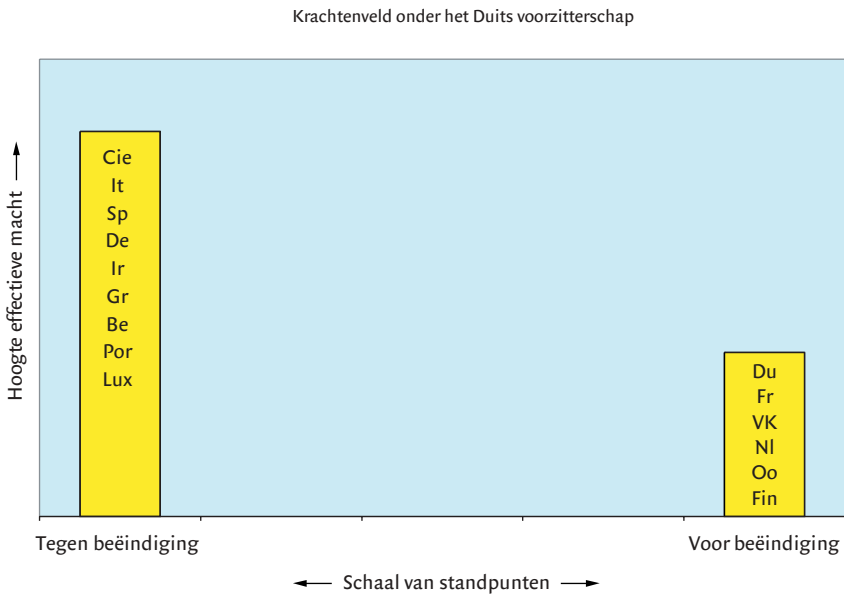
Nederland is – ter verwezenlijking van de 1,3 miljard doelstelling – voorstander van reële stabilisatie van de landbouwwitgaven. In grafiek 5.9 is het krachtenveld weergegeven met betrekking tot de hoogte van de landbouwwitgaven tijdens het Duitse Voorzitterschap.

²⁷ Verslag Gymnich-overleg d.d. 13/14 Maart 1999, pagina 1 en 2.

Grafiek 5.9 De hoogte van de landbouwuitgaven t.o.v. 1999



Grafiek 5.10 Voor of tegen beëindiging van bijdragen uit het Cohesiefonds aan lidstaten die deelnemen aan de 3e fase van de EMU



In grafiek 5.9 is te zien dat Nederland, in vergelijking met andere lidstaten, een extreme positie innam.

Nederland heeft tijdens de onderhandelingen het standpunt ingenomen dat het verstrekken van gelden uit het Cohesiefonds voor lidstaten die deelnemen aan de derde fase van de EMU beëindigd diende te worden. In grafiek 5.10 is het krachtenveld rond deze kwestie weergegeven.

In grafiek 5.10 is te zien dat Nederland weliswaar door een groot aantal lidstaten wordt gesteund maar dat aan de andere kant de krachten tegen afschaffing van het Cohesiefonds groter waren. De kans dat Nederland het krachtenveld in zijn voordeel zou kunnen beïnvloeden was niet groot.

De Europese Raad van Berlijn

Op 24 en 25 maart 1999 vindt in Berlijn de Europese Raad plaats over Agenda 2000. In de vroege ochtend van 26 maart 1999 constateert de Duitse Bondskanselier een akkoord over een alomvattend eindpakket. In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer doet de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken verslag van de resultaten van deze Europese Raad: “De regering is tevreden met dit resultaat. De inzet van een sobere ontwikkeling van de EU-uitgaven voor de huidige 15 lidstaten is bereikt. De Financiële Perspectieven volgens het oorspronkelijke Commissie-voorstel zijn fors neerwaarts bijgesteld. De doelstelling van de regering om in 2002 een bedrag van 1,3 miljard gulden te besparen ten opzichte van de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie is gehaald. De regering is ook van oordeel dat met de succesvolle afsluiting van Agenda 2000 wederom een belangrijke stap is gezet op weg naar een uitgebreide Europese Unie”.²⁸

5.4.6 Conclusies met betrekking tot het Voorzitterschap van Duitsland

Tijdens het Duitse Voorzitterschap wordt de steun voor het standpunt van reële stabilisatie groter. Tegelijkertijd neemt bij Nederland de angst toe of de coalitie van landen die reële stabilisatie bepleit wel bijeen zal blijven. Het beginsel van reële stabilisatie wordt door deze lidstaten wel beleden maar ook op een verschillende wijze uitgelegd.

²⁸ Verslag Europese Raad d.d. 24/25 maart 1999, DIE-238/99, 29 maart 1999, pagina 3.

De hervorming van het GLB wordt kort voor de Europese Raad van Berlijn de sleutel om tot een compromis te komen. Een aantal lidstaten blijft vasthouden aan hervorming, terwijl met name Frankrijk tegenstander is van hervorming. Nederland stelt zich op het standpunt dat hervorming moet worden doorgevoerd maar binnen een beperkt budget, omdat Nederland van oordeel is dat ook de landbouwuitgaven moeten worden gestabiliseerd.

In het zicht van de Europese Raad worden ook specifieke oplossingen gezocht om Nederland tegemoet te komen en het mogelijk te maken dat de netto-positie verbetert.

Bij de Nederlandse onderhandelaars bestaat er veel twijfel over de afloop van de onderhandelingen. Er bestaat twijfel of de uitkomst van de onderhandelingen wel recht zal doen aan de Nederlandse problematiek. Nederland kiest aan de vooravond van Berlijn daarom een harde opstelling en zinspeelt met de gedachte om een veto uit te spreken in het geval Nederland niet krijgt wat het wil. Uiteindelijk verloopt de Europese raad van Berlijn voor Nederland gunstig. De Nederlandse inzet – een besparing van 1,3 miljard in 2002 – wordt ruimschoots gehaald.

6 ANALYSE VAN DE ONDERHANDELINGEN

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de wijze waarop het *Decide*-model is toegepast op de onderhandelingen over *Agenda 2000*. Daarna worden per onderhandelingskwestie de uitkomsten van de berekeningen met het model weergegeven.

6.1 Inleiding

De verzamelde gegevens die noodzakelijk zijn voor de analyse met het *Decide*-model zijn weergegeven in een werkdocument van IOB. Met deze gegevens zijn de ontwikkelingen in kaart gebracht die zich tijdens de onderhandelingen met betrekking tot de verschillende onderhandelingskwesties hebben voorgedaan. Eerst is voor elke kwestie de ontwikkeling in het krachtenveld tijdens de onderhandelingsperiode gereconstrueerd. Vervolgens zijn er voor tussenliggende momenten prognoses gemaakt van de uitkomst van de besluitvorming, gegeven de standpunten en opstelling van de lidstaten onder elk Voorzitterschap. Deze berekeningen werden gemaakt met behulp van de besluitvormingsmodellen en golden dus de verwachte uitkomst van de onderhandelingen. Door vervolgens de berekeningen onder de vier Voorzitterschappen te vergelijken met de aanvankelijke voorstellen van de Commissie en met het uiteindelijk onderhandelingsresultaat van de Europese Raad van Berlijn, wordt het verloop in de besluitvorming expliciet gemaakt. Aldus is een houvast gecreëerd voor het analyseren van de onderhandelingen: veranderingen in de trend kunnen afgezet worden tegen exogene factoren en de Nederlandse strategie.

Drie modellen.

Het verloop van de onderhandelingen is met drie verschillende besluitvormings-modellen geanalyseerd: het Compromismodel, het Ruilmodel en het Conflictmodel. Met het Compromismodel wordt een 'rechttoe rechtaan' uitkomst berekend, waarbij lidstaten die meer macht hebben en de betreffende onderhandelingskwestie een groot belang toekennen, een grotere rol spelen bij de bepaling van het uiteindelijk compromis. In het Conflictmodel wordt de bepaling van het compromis voorafgegaan door een fase waarin gesimuleerd wordt dat lidstaten andere lidstaten trachten over te halen hun standpunt te wijzigen. Macht, belang en ook de positie die een lidstaat in het krachtenveld inneemt, spelen een belangrijke rol bij de keuze welke acties een lidstaat

in deze fase onderneemt. Het model veronderstelt dat elke lidstaat een zo groot mogelijke coalitie tracht te bewerkstelligen rond een positie die zo dicht mogelijk in de buurt ligt van de eigen positie. Sommige lidstaten zullen, gegeven hun macht en hun plaats in het krachtenveld de confrontatie aangaan, andere zullen passief blijven, wetende dat er geen beter resultaat is te verkrijgen. In deze context kan het Conflictmodel ook een rationeel model genoemd worden. Partijen zoeken het conflict of de confrontatie, maar alleen bij die partijen waar een reële kans bestaat er beter van te worden (winst of een voordelig compromis). Bij het **Ruilmodel** wordt een zwaar accent gelegd op bilaterale onderhandelingen. Hierbij wordt verondersteld dat lidstaten wederzijds concessies doen op onderhandelingskwesties die minder belangrijk zijn, teneinde van de ander concessies te verkrijgen op kwesties die wel belangrijk worden gevonden. Het tweede accent dat in het Ruilmodel is gelegd, is het streven naar consensus: lidstaten worden verondersteld bereid te zijn op te schuiven teneinde consensus mogelijk te maken.

6.2 De onderhandelingskwesties

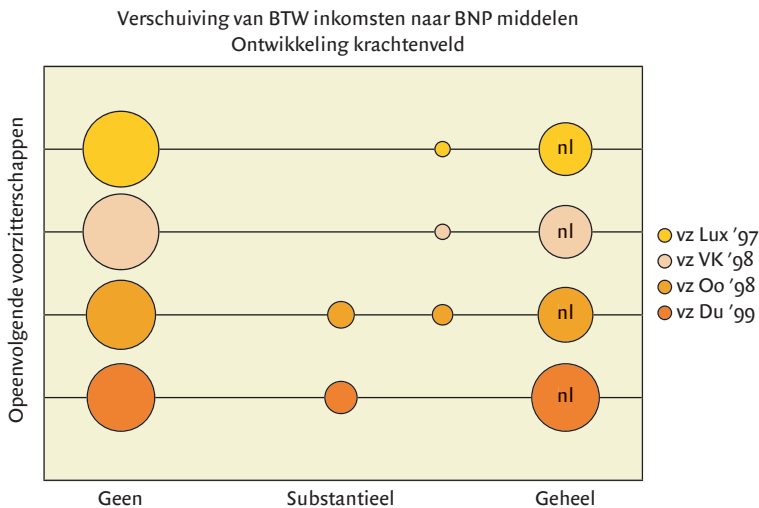
In deze paragraaf is voor elke onderhandelingskwestie een analyse gemaakt van het krachtenveld en worden bij sommige kwesties berekeningen besproken van de modellen die zijn gehanteerd om inzicht in de onderhandelingen te verschaffen.

Voor elke onderhandelingskwestie is een grafiek afgebeeld die het krachtenveld laat zien gedurende de opeenvolgende Voorzitterschappen (op de verticale as). In deze grafieken worden ook de standpunten getoond die in de loop van de onderhandelingen zijn ingenomen (op de horizontale as). De posities die de lidstaten en de Commissie innemen zijn weergegeven door cirkels. De oppervlakte van de cirkels komt overeen met de hoogtes van de effectieve macht dat wil zeggen de vermenigvuldiging van positie, belang en macht. Onder elkaar is de steun voor de uiteenlopende standpunten weergegeven onder de respectieve Voorzitterschappen van Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Duitsland. Hoe groter de cirkel hoe meer steun er voor het betreffende standpunt bestaat.

6.2.1 Van BTW naar BNP

In de onderhandelingen over Agenda 2000 kwam al snel de kwestie aan de orde met betrekking tot de verschuiving van BTW-inkomsten naar inkomsten van de Unie die zijn gerelateerd aan het BNP. De ontwikkeling van het krachtenveld is weergegeven in grafiek 6.1.

Grafiek 6.1: Ontwikkeling van het krachtenveld van BTW naar BNP



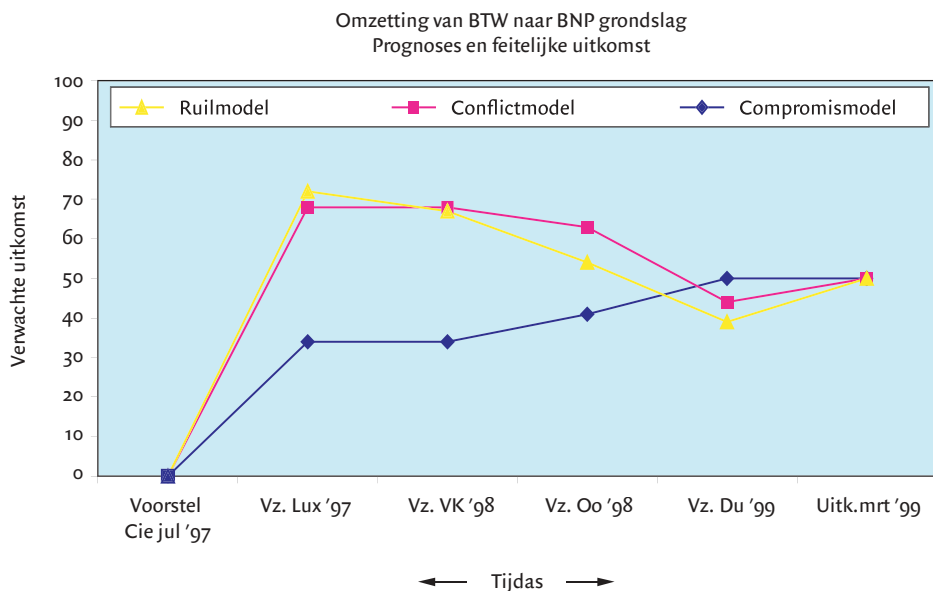
Aanvankelijk is de steun voor een vervanging van de BTW-afdracht door een aan het BNP gekoppelde inning beperkt. In de loop van de onderhandelingen stijgt de steun voor een dergelijk voorstel. Aan de vooravond voor de Europese Raad van Berlijn zijn de lidstaten: België, Duitsland, Finland, Griekenland, Ierland, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden voorstander van een volledige afschaffing van de BTW-afdracht. In grafiek 6.1 is overigens ook te zien dat de steun voor een tussenpositie groeit: Denemarken, Frankrijk en Luxemburg spreken zich in 1999 uit voor een substantiële maar niet gehele verschuiving van een BTW afdracht naar een aan het BNP gekoppelde inning. Op dat moment heeft de Commissie nog alleen de steun van Italië en het VK. De cirkel linksonder in grafiek 6.1 geeft de effectieve macht van de laatste drie weer.

In grafiek 6.2 zijn berekeningen weergegeven die zijn gemaakt omtrent de uitkomst van de onderhandelingen.

In grafiek 6.2 is te zien dat de berekeningen van de verschillende modellen convergeren naar de feitelijke uitkomst. De conclusie is dat het compromis, dat uiteindelijk wordt bereikt in de Europese Raad van Berlijn, in feite reeds in 1997 redelijk goed was te voorspellen. Geconcludeerd kan worden dat tijdens de onderhandelingen de steun voor de positie 'geheel vervangen van BTW afdracht door BNP inning' groeide en zich consoli-

deerde. Hierdoor was er minimaal een compromis noodzakelijk op dit punt. De steun voor de Nederlandse positie op deze onderhandelingskwesitie is in de loop van het onderhandelingsproces niet alleen geconsolideerd maar zelfs verbreed. Niettemin lag ook zonder deze groei voor het Nederlandse standpunt reeds in 1997 een substantiële verschuiving van een BTW – naar een BNP gerelateerde inning in de rede.

Grafiek 6.2: Berekeningen van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor de omzetting van BTW naar BNP



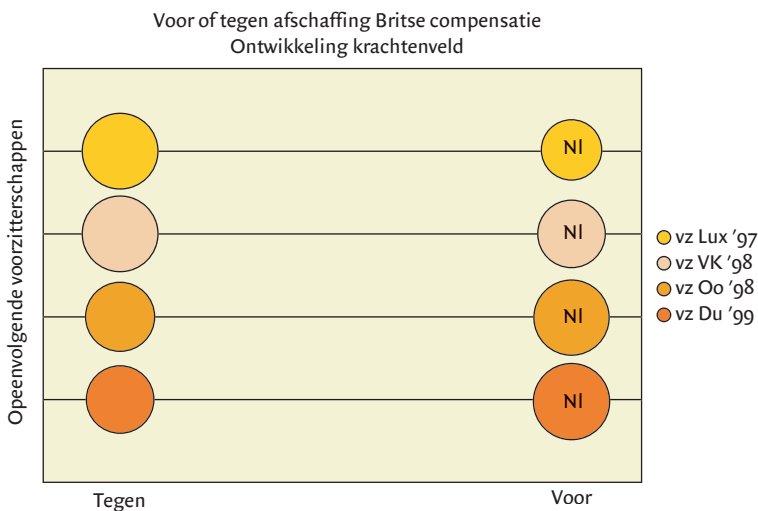
6.2.2 De Britse compensatie

Nederland is gedurende de onderhandelingen steeds voorstander geweest van het afschaffen van de Britse compensatie. De steun voor dit standpunt is gedurende de onderhandelingen toegenomen. Onder het Luxemburgse Voorzitterschap wordt Nederland gesteund door zes lidstaten, te weten de netto-betalers: Duitsland, Oostenrijk en Zweden en daarnaast België, Luxemburg en Frankrijk. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat de inzet van de laatste drie lidstaten niet hoog was.

In de loop van de onderhandelingen krijgt het standpunt om de Britse compensatie af te schaffen steeds meer steun. Vlak voor de Europese Raad in Berlijn geniet het VK, dat uiteraard fel tegen afschaffing is, eigenlijk alleen nog de steun van de Commissie.

Bij deze ontwikkeling moet overigens worden benadrukt dat in de onderhandelingen de kwestie van de Britse compensatie steeds verbonden was met de kritiek van de nettobetalers Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden op het feit dat deze lidstaten te zware nettobetalers waren. In die zin was deze kwestie breder. Het ging in feite niet alleen om de afschaffing van de Britse compensatie maar ook om de eis te komen tot een evenwichtiger lastenverdeling. De wens tot het afschaffen van de Britse compensatie was in dit opzicht meer een hefboom dan een doel in zichzelf. Het was een drukmiddel om te komen tot een evenwichtiger lastenverdeling. In Grafiek 6.3 is de ontwikkeling weergegeven van het krachtenveld met betrekking tot de kwestie van de Britse compensatie.

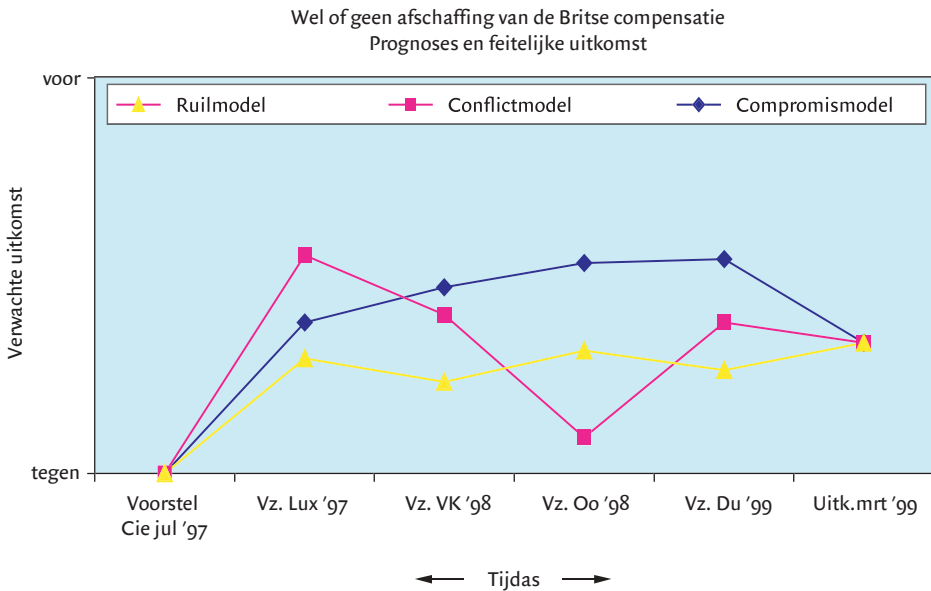
Grafiek 6.3: Ontwikkeling van het krachtenveld rond de Britse compensatie



De ontwikkeling van het krachtenveld laat zien dat hoewel het standpunt van Nederland steeds meer wordt gedeeld door een groeiend aantal andere lidstaten, de kans dat de Britse compensatie daadwerkelijk zou worden afgeschaft nooit echt groot is geweest. De verklaring hiervoor is dat de weerstand van het VK tegen afschaffing groter was dan het gezamenlijk belang dat de voorstanders aan afschaffing hechten. Dit beeld wordt

bevestigd door berekeningen, die zijn uitgevoerd met het ruilmodel en die in Grafiek 6.4 zijn weergegeven.

Grafiek 6.4: Het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen over de Britse compensatie



In Grafiek 6.4 is te zien dat berekeningen met het ruilmodel over een afschaffing van de Britse compensatie nooit boven de 50 is geweest. Dit wijst op een zwak punt in de opstelling van de groep van lidstaten die samen met Nederland een voorkeur had voor afschaffing van de Britse compensatie. Een groot aantal lidstaten, dat weliswaar voorstanders was van afschaffing, vond afschaffing echter geen erg belangrijk punt en was bereid deze kwestie “in te ruilen” voor kwesties die voor deze lidstaten belangrijker waren.

Overigens was het krachtenveld dermate in balans – in de zin dat de krachten voor en de krachten tegen ongeveer gelijk waren, zie Grafiek 6.3 – dat een compromis noodzakelijk was. Het compromisvoorstel dat uiteindelijk werd aanvaard was dat de nettobetalers een substantiële korting kregen op de financiering van de Britse compensatie. Het gevolg van dit voorstel was dat deze compensatie weliswaar gehandhaafd bleef maar dat de correctie hierop van dien aard was dat het financiële effect op de lidstaten wezenlijk veranderde.

Het gevolg was onder andere dat Frankrijk aanzienlijk meer ging bijdragen aan de financiering van de Britse compensatie.

De conclusie die uit het verloop van de onderhandelingen, rond het al dan niet afschaffen van de Britse compensatie, moet worden getrokken is dat Nederland gedurende de onderhandelingen in een betere positie komt te verkeren, maar dat dit uiteindelijk niet leidt tot realisering van het Nederlandse standpunt. Eén van de redenen hiervoor is dat niet alle voorstanders van afschaffing deze kwestie een hoge prioriteit geven en de tegenstand van de kant van het VK zeer groot is. Overigens mag worden aangenomen dat de samenwerking van de ‘Bende van Vier’ bij het tot stand komen van dit compromis een belangrijke rol heeft gespeeld. Eén van de doelstellingen van Nederland –het verlagen van de bijdrage aan de EU- is met het compromisvoorstel van de Commissie, dat uiteindelijk is aanvaard, gehonoreerd.

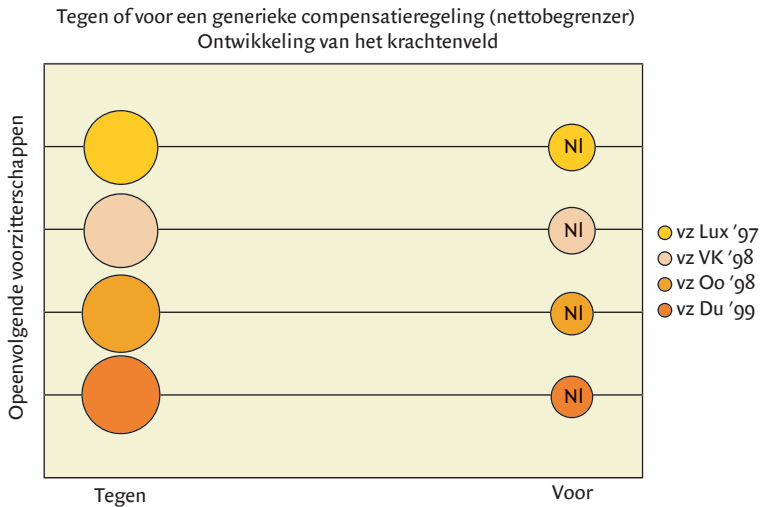
6.2.3 De nettobegrenzer

Nederland heeft zich, vooral in het begin van de onderhandelingen over Agenda 2000, sterk gemaakt voor de invoering van een algemeen compensatiemechanisme om op die wijze ook de bevoorrechte positie, die het VK had met de exclusieve compensatie, af te schaffen. In Grafiek 6.5 is de ontwikkeling van het krachtenveld in de EU weergegeven rond dit punt.

Nederland heeft gedurende de onderhandelingen niet veel steun weten te verwerven voor het introduceren van een netto-begrenzer. In de laatste fase van de onderhandelingen deelden alleen de groep van nettobetalers, te weten: Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden en de andere Beneluxlanden het Nederlandse standpunt. In het begin van de onderhandelingen steunde ook Italië het Nederlandse standpunt. De kwestie van het al of niet introduceren van een netto-begrenzer hangt uiteraard nauw samen met de algemene discussie over de netto-positie. Het principe van de netto-begrenzer was voor Nederland één van de middelen om een verbetering van de netto-positie te bereiken. Toen tijdens de onderhandelingen bleek dat het voorstel weinig kans van slagen had, heeft ons land er minder energie in gestoken. De conclusie is dat Nederland met het pleiten voor het invoeren van een netto-begrenzer geen succes heeft geboekt. Niettemin kan dit pleiten voor een algemene – ‘rechtvaardige’ – regeling ertoe hebben bijgedragen, dat de druk op de andere lidstaten en de Commissie werd verhoogd om een regeling te treffen voor een rechtvaardiger lastenverdeling.

Het introduceren van een netto-begrenzer heeft, volgens het compromisemodel en het ruilmodel, nooit echt veel kans van slagen gehad. In grafiek 6.6. is te zien dat op grond van berekeningen met het Conflictmodel het streven te komen tot een netto-begrenzer

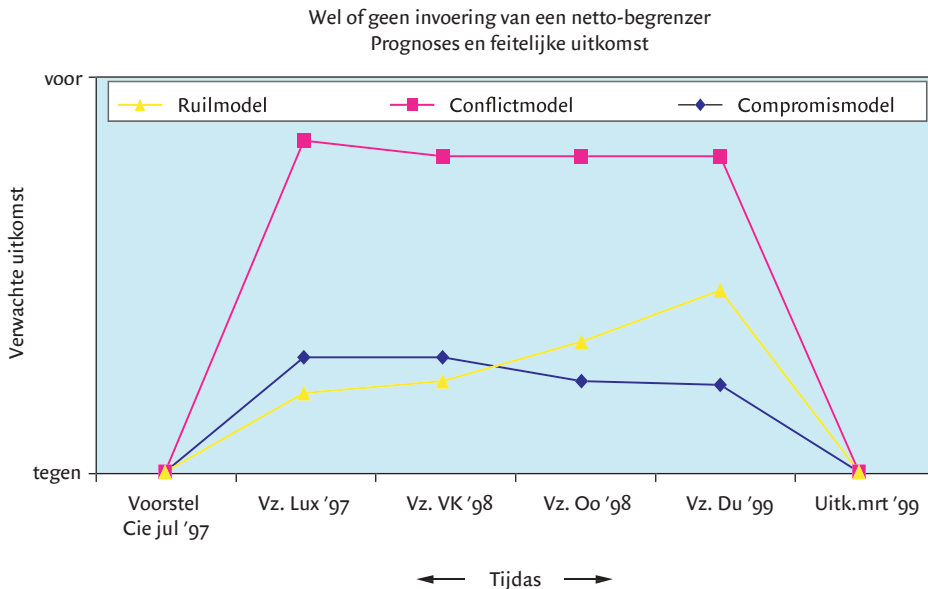
Grafiek 6.5: Ontwikkeling van het krachtenveld met betrekking tot het introduceren van een algemene compensatieregeling (nettobegrenzer).



daarentegen wel kans van slagen had. De reden hiervoor is dat in dit laatste model meer nadruk wordt gelegd op de factor macht en de bereidheid deze in te zetten. De berekeningen met dit model laten – vanuit de Nederlandse optiek – een gunstiger verloop van de onderhandelingen zien. Dit wijst erop dat er op het punt van de netto-begrenzer wellicht meer resultaat was bereikt wanneer de voorstanders van zo'n mechanisme een harde lijn hadden gevolgd. Een harde opstelling van de nettobetalers zou waarschijnlijk er toe hebben geleid dat veel lidstaten alsnog de introductie van een netto-begrenzer zouden hebben gesteund.

Overigens wil het bovenstaande niet zeggen dat de kans reëel was dat er een algemeen correctiemechanisme zou komen. Frankrijk en het VK waren namelijk fel tegen invoering van dit mechanisme. De berekeningen van het Conflictmodel moeten daarom als volgt geïnterpreteerd worden: met een harde opstelling van de 'Bende van Vier' zou er wel meer voor het idee van een netto-begrenzer zijn geweest maar zou deze er door de felle tegenstand van Frankrijk en het VK toch niet gekomen zijn.

Grafiek 6.6: Berekeningen van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen over een netto-begrenzer

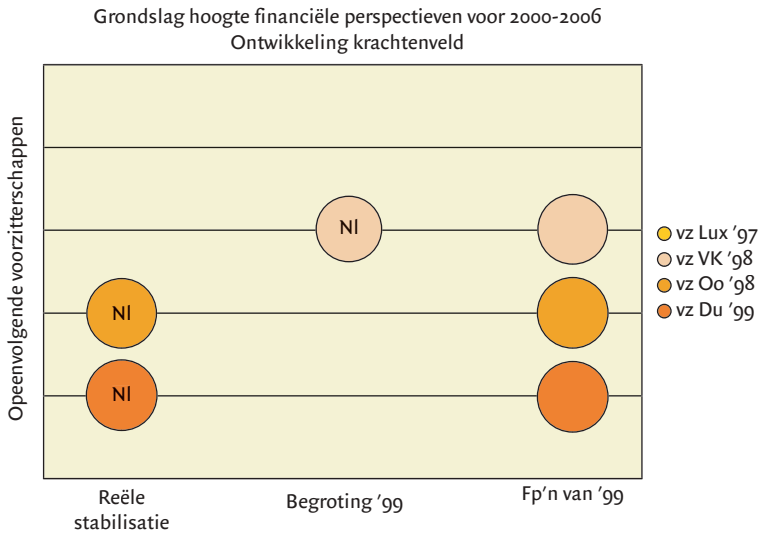


6.2.4 De Financiële Perspectieven

De grondslag voor de bepaling van de hoogte van de Financiële Perspectieven staat gedurende het Voorzitterschap van Luxemburg nog niet ter discussie. Nederland neemt het voortouw door dit punt op de agenda te plaatsen.

Ons land stelt in de eerste helft van 1998 voor de Financiële Perspectieven te baseren op de begroting voor 1999, in plaats van de Financiële Perspectieven die voor 1999 waren vastgesteld. Vanaf het begin ondersteunen Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk en het VK dit standpunt. Deze groep lidstaten is – net als Nederland – voor een beperking van de uitgaven. In de tweede helft van 1998 verscherpt Nederland het standpunt en neemt een extremere positie in door te pleiten voor reële stabilisatie op basis van de begroting voor 1999. Dit standpunt verwerft zeer veel steun. Uiteindelijk steunen alleen Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje – de vier cohesielanden – de Commissie in het streven om de Financiële Perspectieven voor 2000-2006 te baseren op de Financiële Perspectieven voor 1999. De steun die de cohesielanden geven aan het voorstel van de

Grafiek 6.7: Ontwikkeling van het krachtenveld over het bepalen van de hoogte van de Financiële Perspectieven



Commissie brengt het krachtenveld perfect in balans maar maakt het ook sterk gepolariseerd (zie grafiek 6.7). Gezien de tegengestelde krachten komt uiteindelijk een compromis tot stand dat inhoudt dat de Financiële Perspectieven worden berekend 'op basis van de begroting van 1999, maar dan zonder reële stabilisatie'.

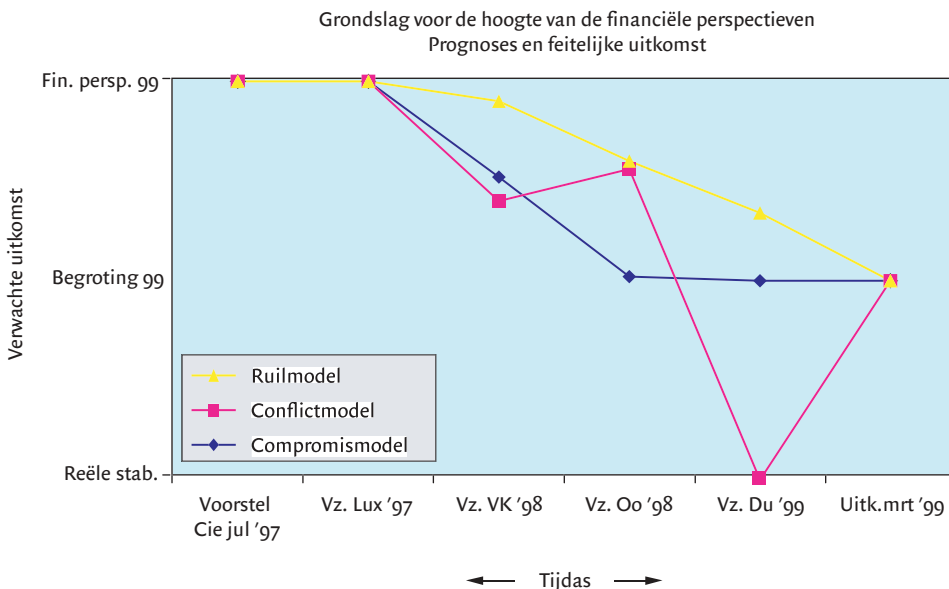
De uitkomst van de onderhandelingen over de hoogte van de Financiële Perspectieven is een perfect compromis dat het midden houdt tussen de twee gepolariseerde standpunten. Om deze reden komt de berekening van het compromismodel ook overeen met de uitkomst van de onderhandelingen.

De berekeningen met het compromismodel laten zien (zie grafiek 6.8) dat het uiteindelijk bereikte compromis in feite al onder het Voorzitterschap van Oostenrijk voor de hand lag. De wijzigingen in de standpunten vonden eerder plaats tijdens het Voorzitterschap van het VK en het Voorzitterschap van Oostenrijk. Daarna ontstond er een 'standstill' in de standpunten die de lidstaten innamen.

De conclusie is dat Nederland veel succes heeft gehad met het verkrijgen van steun voor 'reële stabilisatie'. Hierbij speelde ongetwijfeld de invoering van de EMU een rol. Immers

de invoering van de EMU verplichtte de lidstaten tot het voeren van een 'gezond' financieel beheer van de overheidsuitgaven en gaf de lidstaten een argument om een zelfde 'gezond' financieel beheer als uitgangspunt van de financiering van de Unie te eisen.

Grafiek 6.8: Berekningen van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen over de hoogte van de Financiële Perspectieven.



De steun die Nederland kreeg voor het pleidooi voor reële stabilisatie is gerealiseerd onder de Voorzitterschap van het VK en het Voorzitterschap van Oostenrijk. Dit betekent ook dat in de onderhandelingen die tijdens het Voorzitterschap van Duitsland plaatsvonden – waaronder de Europese Raad van Berlijn – de steun voor het Nederlandse standpunt niet is uitgebreid.

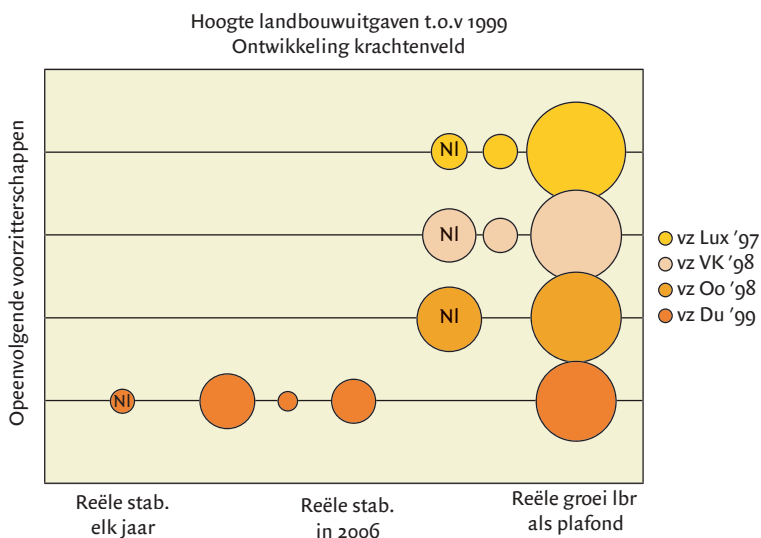
6.2.5 De hoogte van de landbouwuitgaven

Bij de onderhandelingen over de hoogte van de landbouwuitgaven lopen de standpunten van de lidstaten en de Commissie uiteen van reële stabilisatie tot reële groei van de uitgaven. Bij deze onderhandelingen is hetzelfde beeld waarneembaar als bij die over de hoog-

te van de Financiële Perspectieven. Nederland neemt in de loop van de onderhandelingen een steeds meer extreme positie in. Het gaat Nederland daarbij om een extreme positie in *financieel* opzicht en niet een extreme positie met betrekking tot het beleid. Dit weerspiegelt helder de strategie van Nederland: het verbeteren van de nettopositie zowel op het punt van de afdrachten (verschuiving van BTW naar BNP, de Britse compensatie en het introduceren van een algemeen compensatiemechanisme) als de uitgaven (Financiële Perspectieven, Landbouuitgaven en Structuurfondsen).

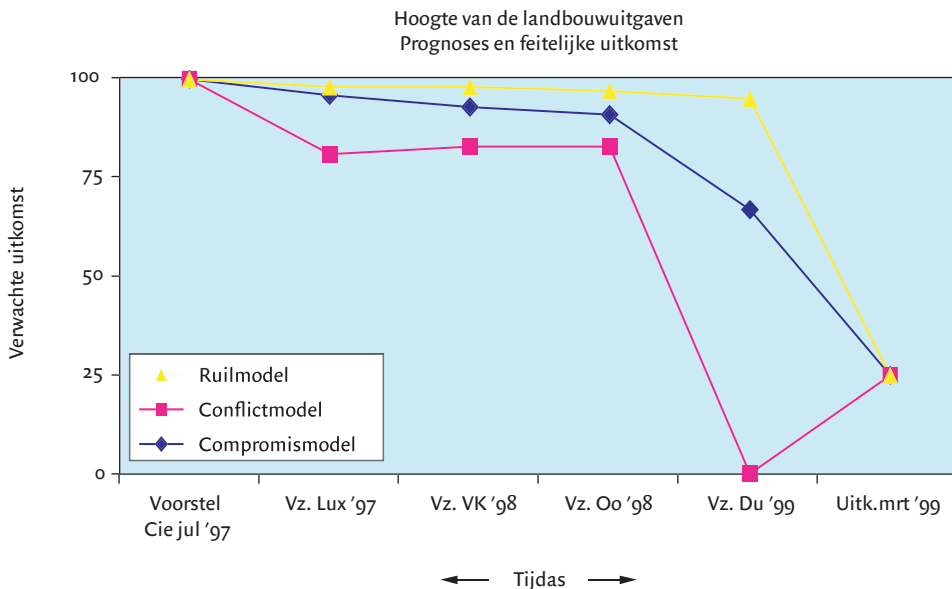
Nederland krijgt in de tweede helft van 1998 redelijk veel steun om de uitgaven voor de landbouw te beperken. De 'Bende van Vier', Italië en het VK steunen het Nederlandse standpunt.

Grafiek 6.9: Ontwikkeling van het krachtenveld omtrent de hoogte van de landbouuitgaven



In 1999 wordt de Nederlandse positie verscherpt en kiest Nederland voor reële stabilisatie en wel voor elk jaar in de periode 2000-2006. Dit extreme standpunt gaat de overige lidstaten te ver, zo blijkt uit de analyse van het krachtenveld, maar heeft wel invloed op de standpunten van de andere lidstaten. Zo kiezen de lidstaten Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk het VK en Zweden en de andere Beneluxlanden ook voor reële stabilisatie maar onder een wat gematigder regime.

Grafiek 6.10: Prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor de hoogte van de landbouwuitgaven



Vlak voor de Europese Raad van Berlijn is een compromis bestaande uit 'Reële groei, met 1999 als basis voor het landbouwrichtsnoer' gezien ook de groeiende steun voor beperking van de landbouwuitgaven, een voor de hand liggend compromis. De feitelijke verdergaande uitkomst van 'reële stabilisatie, gemiddeld over 2000-2006' komt dan ook onverwacht. Een verklaring hiervoor is dat hetzij de steun voor het standpunt van Nederland in de laatste fase van de onderhandelingen toenam hetzij er sprake was van een plotselinge wending.

Een belangrijk feit dat optreedt in de laatste fase van de onderhandelingen is de dreiging van Frankrijk met een veto. Dit land is een fel tegenstander van de landbouwhervormingen, met name op het gebied van de zuivel en het rundvlees. Het uitstel, respectievelijk de beperkingen van deze hervormingen, waartoe mede door het Franse veto wordt besloten, ontlastte de landbouwuitgaven, althans op de kortere termijn. Dit maakte het mogelijk om te besluiten tot een strenger begrotingsregime.

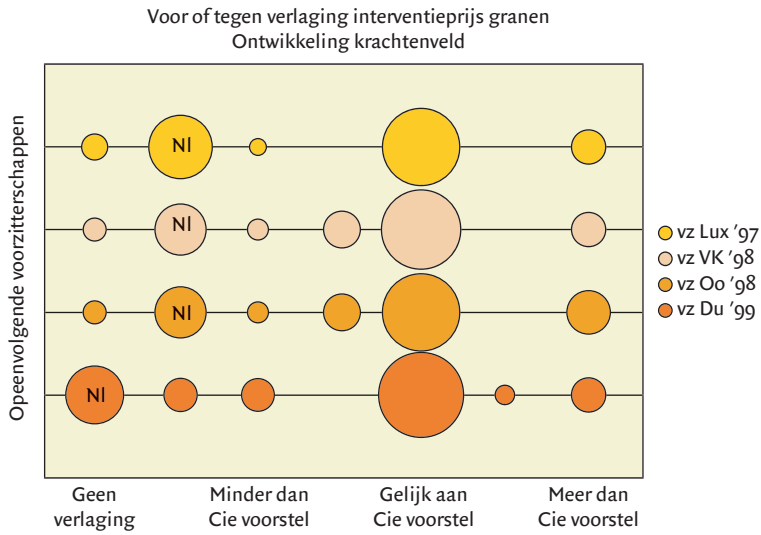
Uit het voorgaande kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de wending in de onderhandelingen vlak voor de Europese Raad van Berlijn, waarbij de steun in de richting van het Nederlandse standpunt aanmerkelijk groter werd, en de wending in de Europese Raad van Berlijn zelf, die deze tendens versterkte. De eerste wending is het gevolg van de Nederlandse inspanningen om te komen tot een beperking van de uitgaven. De tweede wending, waardoor het Nederlandse standpunt nog meer steun kreeg, was in hoofdzaak het gevolg van de veto dreiging van Frankrijk. Het gevolg hiervan was dat de hervormingen van het GLB werden vertraagd. Deze vertraging zorgde voor besparingen op korte termijn, waardoor de nadelige effecten van een lagere begroting kleiner werden. Dit leidde ertoe dat de kwestie van de *hoogte* van landbouwuitgaven voor de Commissie ook minder belangrijk werd. Kortom, de veto dreiging van Frankrijk, in combinatie met de toch al goede strategische mogelijkheden van de coalitie die een beperking van de landbouwuitgaven wenste, zorgde voor een uitkomst die voor Nederland gunstig was.

Geconcludeerd kan worden dat Nederland zeer tevreden kan zijn met het uiteindelijk compromis. De dreiging met een veto van Frankrijk kwam Nederland zeer goed uit. Deze dreiging zorgde indirect voor meer ruimte op de landbouwbegroting. Dat neemt niet weg dat het daadwerkelijk *beperken* van die ruimte, door de uitgaven reël te stabiliseren, mede door Nederland zelf is gerealiseerd, met name door de rol die Nederland speelde als voortrekker van de 'Bende van Vier' aan de vooravond van de Europese Raad van Berlijn. Het offer dat moest worden gebracht: het uitstel van de landbouwhervorming, vond Nederland niet zo erg, omdat de prioriteit duidelijk lag bij het financiële aspect van de onderhandelingen en niet de hervorming van het GLB.

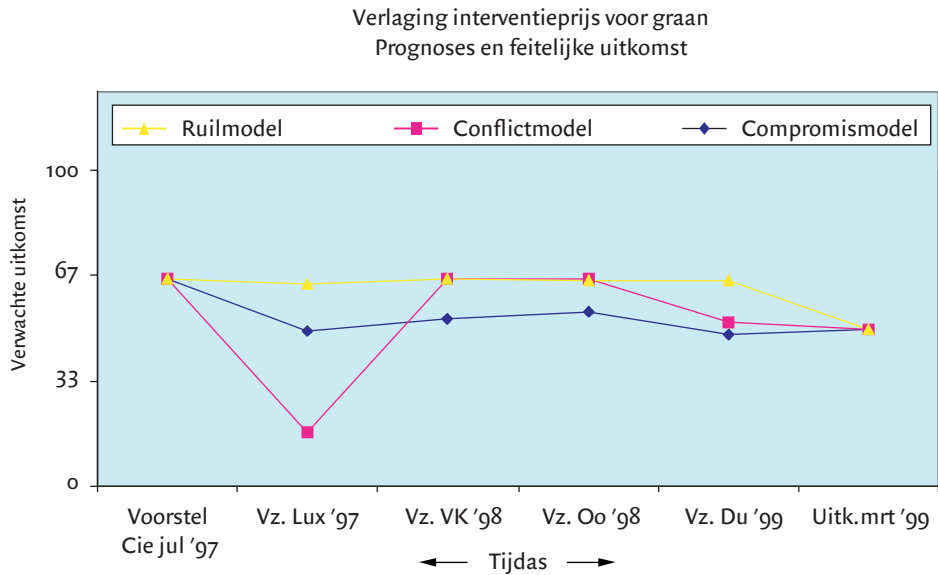
6.2.6 De interventieprijs voor graan

De vaststelling van de hoogte van de interventieprijs had voor Nederland een lagere prioriteit. Nederland was voor een wat gematigder verlaging van de interventieprijs dan hetgeen de Commissie had voorgesteld. Uiteindelijk, vlak voor de Europese Raad van Berlijn schoof het Nederlandse zelfs op naar: 'geen verlaging'. Een echt 'belangrijke kwestie' was de interventieprijs voor graan niet omdat de interventieprijs de wereldmarktprijs reeds dicht was genaderd. In Grafiek 6.11 is te zien dat er geen substantiële verschuivingen in het krachtenveld optreden. Uiteindelijk schuift een beperkt aantal lidstaten – Finland, Frankrijk, Ierland en Spanje – op richting het Nederlandse standpunt en spreekt zich uit tegen verdere verlaging van de interventieprijs.

Grafiek 6.11: Ontwikkeling van het krachtenveld rond de interventieprijs voor graan



Grafiek 6.12: Prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen rond de interventieprijs voor graan



Het uiteindelijke compromis –‘iets minder verlaging dan de Commissie voorstelde’- was gegeven het krachtenveld, een voor de hand liggend compromis. Dit compromis kon reeds op basis van de posities van de lidstaten in het voorjaar van 1998 worden voorzien.

De conclusie kan worden getrokken dat Nederland, noch in de aanloop naar de Europese Raad van Berlijn, noch in de Europese Raad van Berlijn zelf, er in is geslaagd voldoende steun op te bouwen voor de Nederlandse voorkeur om de interventieprijs substantieel minder te verlagen. Op het punt van de interventieprijzen was de ‘Bende van Vier’ niet eensgezind en daardoor was de strategische positie van Nederland slechter.

6.2.7 De interventieprijs voor zuivel

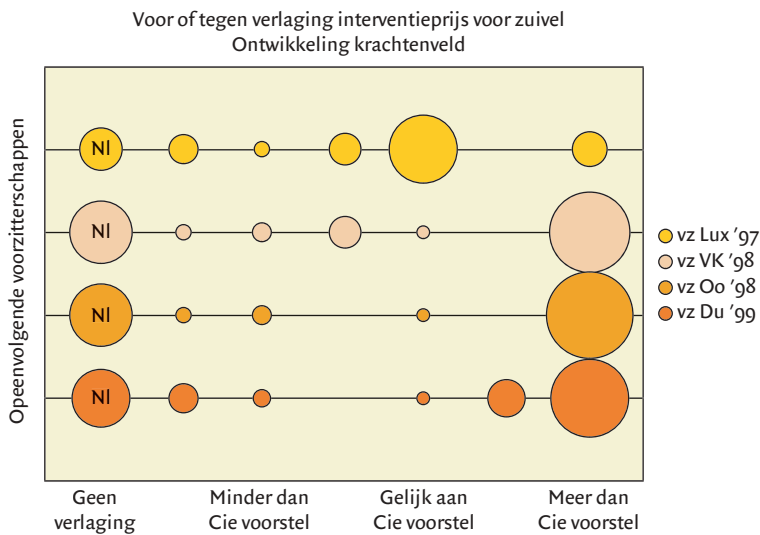
Het krachtenveld rond de kwestie of de interventieprijs van zuivelproducten omlaag zou moeten was vanaf het begin van de onderhandelingen sterk gepolariseerd.

Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Spanje zijn alle tegen een verlaging. De Commissie die aanvankelijk een verlaging voorstelt neemt in 1998 nog een extremere positie in dan in haar eigen voorstellen van juli 1997. Denemarken en het VK ondersteunen de Commissie en ook Italië en Zweden zitten in de buurt van het standpunt van de Commissie. In de loop van de onderhandelingen verandert de structuur van het krachtenveld nauwelijks. Op basis hiervan zou een compromis in de buurt van het oorspronkelijk voorstel van de Commissie voor de hand hebben gelegen.

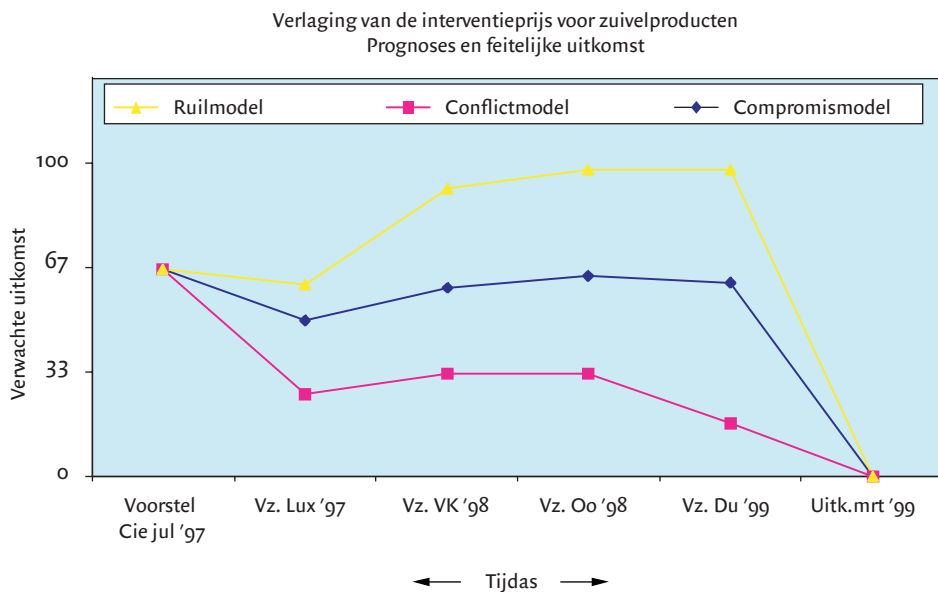
De reeds genoemde vetdreiging van Frankrijk met betrekking tot de hervorming van het GLB heeft – bij de kwestie van de interventieprijs van zuivel – de doorslag gegeven. Frankrijk wenste vooralsnog geen hervorming in de zuivelsector, wat impliceerde dat het niveau van de interventieprijs gehandhaafd zou blijven. De uitkomst van de onderhandelingen was dat er geen verdere verlaging zou plaatsvinden, althans niet voor 2006. Besloten werd dat er in 2006 nadere besluitvorming dient plaats te vinden.

Geconcludeerd kan worden dat Nederland met betrekking tot de kwestie van de interventieprijs voor zuivel in de onderhandelingen heeft meegelift. Tot aan de Europese Raad van Berlijn vond er geen versterking plaats van de Nederlandse positie. De wending in de onderhandelingen kwam pas in de Europese Raad van Berlijn zelf maar was geen Nederlandse verdienste.

Grafiek 6.13: Ontwikkeling van het krachtenveld rond de interventieprijs voor zuivel



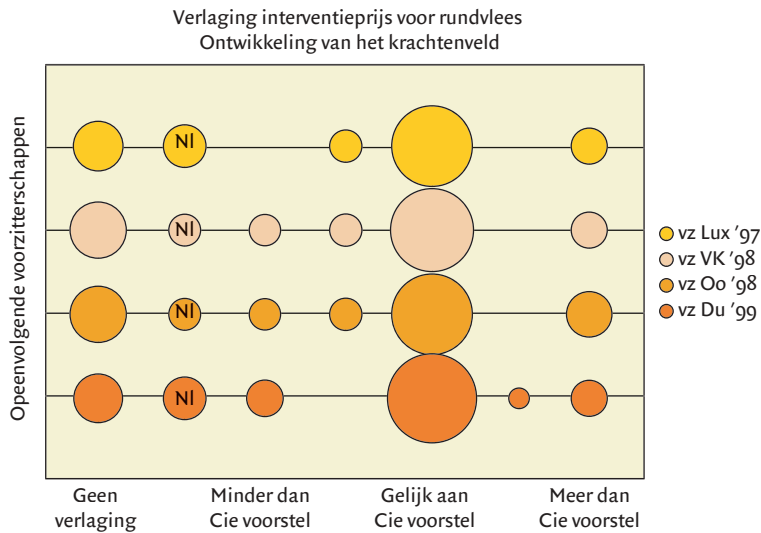
Grafiek 6.14: Prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen rond de interventieprijs voor zuivel



6.2.8 De interventieprijs voor rundvlees

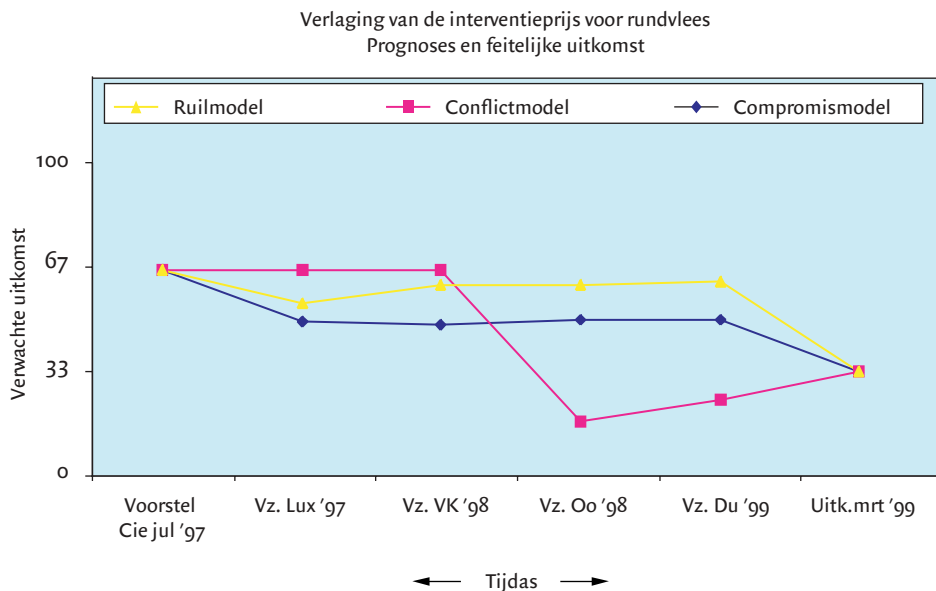
Het krachtenveld rond de interventieprijs van rundvlees was minder gepolariseerd dan de krachtenvelden voor de interventieprijsen voor graan en zuivel. De reden hiervoor was dat de Commissie in de onderhandelingen een sterkere positie innam. Hoewel er redelijk veel oppositie was tegen de mate waarin de Commissie de interventieprijs wilde verlagen waren er lidstaten – het VK en Zweden – die een grotere verlaging wensten. Hierdoor kwam de Commissie iets centraler in het krachtenveld te staan. In de loop van de onderhandelingen verandert er overigens weinig in het krachtenveld (zie grafiek 6.15).

Grafiek 6.15: Ontwikkeling van het krachtenveld rond de interventieprijs voor rundvlees



De berekeningen met de drie modellen (zie grafiek 6.16) hebben ongeveer het zelfde verloop als de kwestie van de interventieprijs voor zuivel. Alleen zijn de onderlinge verschillen als gevolg van de lagere polarisatie wat afgevlakt. Door deze lagere polarisatie is de kans kleiner dat de besluitvorming uitkomt op een extreme uitslag. Een dergelijke uitkomst ontstaat alleen wanneer één of meer lidstaten in de laatste fase van de onderhandelingen een zeer hard standpunt innemen. De vetodreiging van Frankrijk, vanwege de weerstand tegen de landbouwhervorming, leidde tot een substantieel lagere uitkomst van de interventieprijs dan de Commissie voorstelde en was uiteindelijk in het voordeel van de lidstaten die tegen verlaging waren. Ook bij de kwestie van de interventieprijs van

Grafiek 6.16: Prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen rond de interventieprijs voor rundvlees



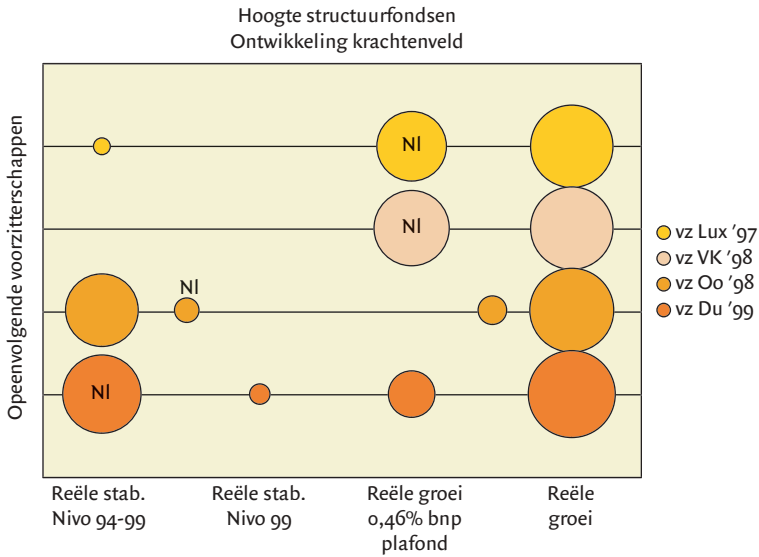
vlees kan de conclusie – zoals bij de interventieprijs van zuivel – worden getrokken dat het Nederland niet is gelukt om in de aanloop naar de Europese Raad van Berlijn het krachtenveld te beïnvloeden in het voordeel van Nederland. De – beperkte – omslag kwam pas in de Europese Raad van Berlijn doordat Frankrijk dreigde met een veto.

6.2.9 De hoogte van de structuurfondsen

Nederland behoort vanaf het begin van de onderhandelingen tot de groep lidstaten die de structuurfondsen minder wil laten groeien dan de Commissie voorstelde. Deze groep lidstaten bestond uit Duitsland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk en het VK.

Onder het Voorzitterschap van het VK komt ook Zweden bij de groep lidstaten die de structuurfondsen minder wil laten groeien, waardoor de groep van zeven, met uitzondering van Finland, compleet is. Onder het Voorzitterschap van Oostenrijk schuift deze coalitie op naar reële stabilisatie op het niveau van 1994-1999, een standpunt dat ook Denemarken op dat moment deelt. Het Nederlandse standpunt blijft daar aanvankelijk

Grafiek 6.17: Ontwikkeling van het krachtenveld voor de hoogte van de structuurfondsen

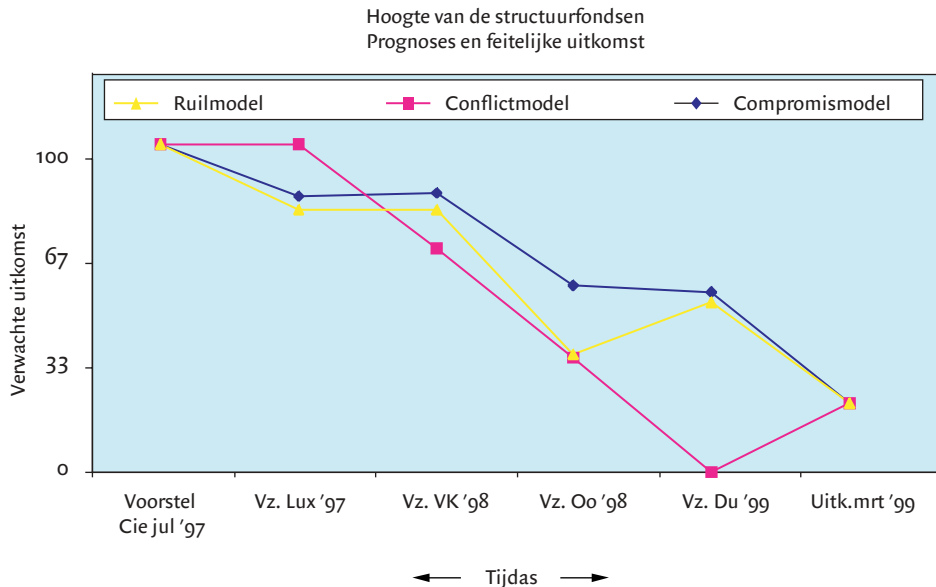


nog iets boven. Onder het Voorzitterschap van Duitsland voegt ook Finland zich bij deze groep lidstaten. Op deze wijze bouwt zich een coalitie op voor het standpunt van reële stabilisatie en wordt de polarisatie groter en groter. Aan de andere kant van het krachtenveld bevinden zich de Commissie, Italië en de cohesielanden. Bij de kwestie van de hoogte van de structuurfondsen is er dus sprake van een duidelijke verandering in het krachtenveld met name onder het Voorzitterschap van Oostenrijk. Onder het Voorzitterschap van Duitsland verandert het krachtenveld niet veel meer (zie grafiek 6.17).

In Grafiek 6.18 is te zien dat de veranderingen in de berekeningen van de drie modellen de veranderingen in het krachtenveld weerspiegelen. Op basis van het Compromismodel en het Ruilmodel was uiteindelijk een compromis ergens halverwege te verwachten.

De onderhandelingen zijn voor Nederland met betrekking tot deze kwestie succesvol verlopen, zowel in de aanloopfase naar de Europese Raad als op de Europese Raad van Berlijn zelf. In de loop van de onderhandelingen tendert het standpunt van de meerderheid van de lidstaten in de richting van het Nederlandse standpunt. Nederland heeft op deze kwestie van de onderhandelingen een actieve rol gespeeld. Deze rol was succesvol gezien enerzijds de positie van Nederland in het krachtenveld en anderzijds de voortrekkersrol in de groep van zeven en de veranderingen die hiervan het gevolg waren. Uiteraard

Grafiek 6.18: Berekeningen van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor rond het Cohesiefonds

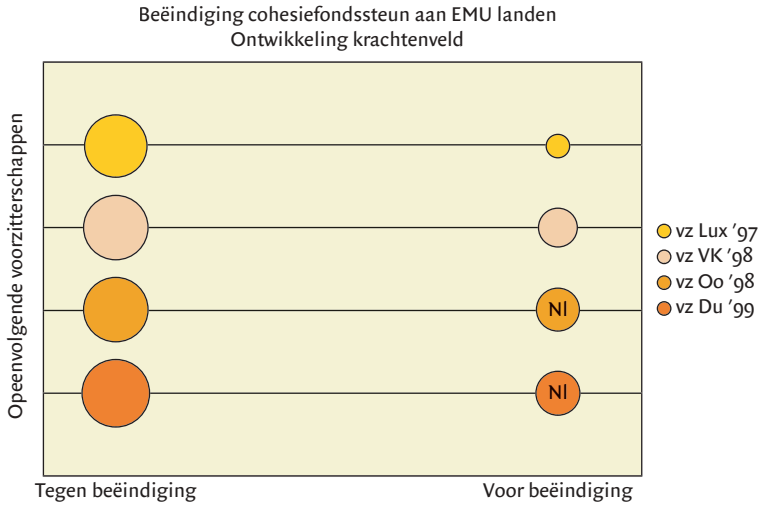


was dit succes slechts mogelijk door de opstelling van de groep nettobetalers, het VK en Frankrijk tegenover de voorstellen tot uitgavenbeperking.

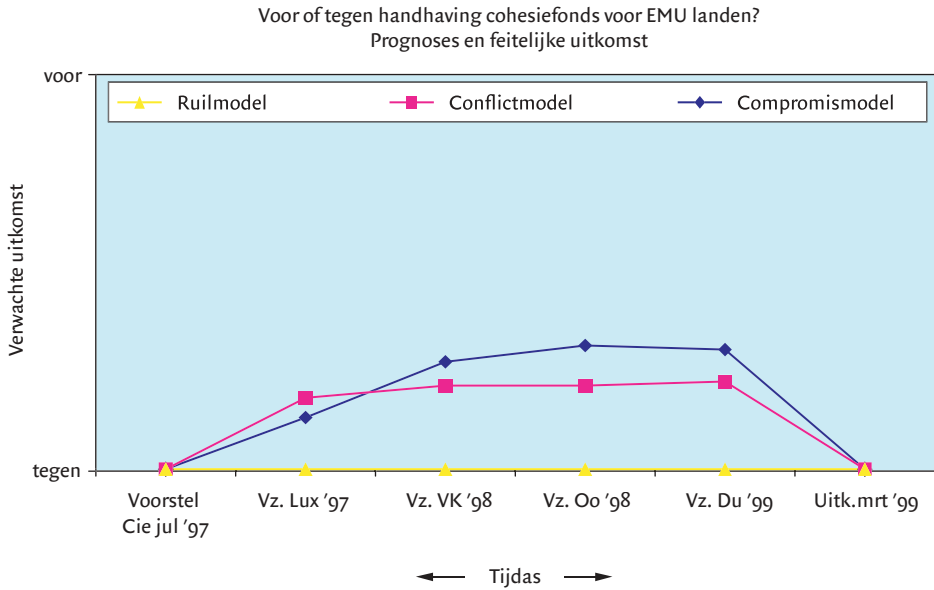
6.2.10 Het Cohesiefonds

Nederland heeft in de onderhandelingen weinig steun gekregen voor het standpunt om de bijdragen uit het Cohesiefonds voor die landen die inmiddels deelnemen aan de derde fase van de EMU af te schaffen. De oorzaak hiervan was niet zozeer het gebrek aan medestanders, ook de drie grote lidstaten (Duitsland, Frankrijk en het VK) waren het in principe met Nederland eens. Het belang dat aan deze kwestie werd gegeven door de voorstanders van afschaffing was echter laag, veel lager althans dan het belang dat de Cohesielanden erbij hadden om de bijdragen uit het fonds te blijven ontvangen. Verder hechte ook de Commissie, die spanningen wilde voorkomen met de Cohesielanden, een redelijk groot belang aan de status quo en koos de weg van de minste weerstand. Dit verschil in prioriteiten maakte dat de balans van het krachtenveld steeds ruim in het voordeel van de handhaving van het Cohesiefonds uitviel (zie Grafiek 6.19).

Grafiek 6.19: Ontwikkeling krachtenveld rond het Cohesiefonds



Grafiek 6.20: Berekeningen van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen rond het Cohesiefonds



Reeds in 1997 kon worden voorzien dat afschaffing van de bijdragen uit het Cohesiefonds geen reële optie was (zie Grafiek 6.20).

Nederland is er niet in geslaagd dit perspectief te veranderen in de loop van de onderhandelingen, hoewel het aantal lidstaten toenam dat zich uitsprak voor beëindiging – van bijdragen uit het Cohesiefonds aan landen die deelnemen aan de derde fase van de EMU. In de Europese Raad van Berlijn maakte de afschaffing van de cohesiefondsbijdragen geen enkele kans. Dit kwam met name door de lage prioriteit die de lidstaten die het met Nederland eens waren aan deze kwestie gaven.

6.3 Samenhang tussen de resultaten

In het voorgaande is verslag gedaan van achtereenvolgens de structurering en het verloop van de onderhandelingen rond *Agenda 2000*. Daarbij is het verloop en het resultaat van elke onderhandelingskwestie beschreven tegen de achtergrond van de doelstellingen van Nederland. In deze laatste paragraaf wordt ingegaan op de samenhang tussen de bereikte resultaten voor Nederland. Hierbij staat centraal de vraag: hoe is het onderhandelingsresultaat gerelateerd aan het Nederlandse onderhandelingsgedrag: dat wil zeggen de inzet en de strategie van Nederland. Het gaat hier om de *effectiviteit* van de Nederlandse strategie: in welke mate heeft Nederland bijgedragen tot het bereiken van het (positieve) resultaat?

De Nederlandse strategie kan in drie concrete gedragsrichtlijnen worden weergegeven:

- het tonen van een hoge inzet over de hele linie van de onderhandelingsproblematiek, waarbij een vetodreiging op z'n minst impliciet aanwezig was;
- een snelle en actieve 'internationalisering': het zoeken en verwerven van steun voor het Nederlandse standpunt bij andere lidstaten. Het accent daarbij lag in eerste instantie bij de 'Bende van Vier' en in tweede instantie bij de 'Groep van Zeven';
- het uitdragen van een heldere en eenduidige doelstelling, namelijk een verbetering van de nettopositie.

Vanzelfsprekend vormden de eerste en de derde gedragsrichtlijn geen doel op zichzelf maar dienden als middel om de effectiviteit van de tweede – het verkrijgen van steun voor het Nederlandse standpunt – te verhogen. Nederland heeft zich inderdaad niet alleen *sterk* ingezet maar heeft ook *hoog* ingezet. Nederland heeft in het spectrum van standpunten steeds een extreme positie ingenomen. Deze extreme posities volgden tamelijk rechtlijnig uit de eenduidige doelstelling die Nederland hanteerde: de verbetering van de net-

toppositie. In het kader van de internationalisering heeft Nederland getracht ook de inzet van de vier lidstaten die deel uitmaakten van de twee coalities te verhogen.

De vraag is in hoeverre Nederland daarin is geslaagd, met andere woorden hoe succesvol was de Nederlandse strategie. Daarbij dient plausibel gemaakt te worden het verband tussen de Nederlandse inspanningen en wijzigingen van de standpunten van andere lidstaten. Daarvoor moeten de veranderingen in de richting waarheen het krachtenveld zich in de onderhandelingen beweegt vergeleken worden met de richting waar Nederland zich voor inspande. In het bijzonder kan worden bezien of de verandering het gevolg was van positieveranderingen die Nederland bij specifieke lidstaten, zoals de ‘Bende van Vier’ nastreefde. Omgekeerd kan de vraag worden gesteld welke veranderingen in het krachtenveld plaatsvonden, *ondanks* het Nederlandse standpunt. Met andere woorden, op welke punten *verloor* Nederland steeds meer steun? Tenslotte is de vraag belangrijk of er onderhandelingskwesties waren waarvan de uitslag in 1997 al min of meer voorspelbaar was. Het resultaat in 1999 voor deze kwesties kan namelijk niet worden gerelateerd aan het effect van de Nederlandse strategie.

De eerste vraag is dus: *in hoeverre is het verloop van de onderhandelingen gunstig geweest voor de posities die Nederland op de onderhandelingskwesties innam?* Is de Nederlandse strategie effectief geweest dan zal het krachtenveld in de onderhandelingen in het voordeel van Nederland veranderd zijn. Dit hoeft voor specifieke kwesties niet te betekenen dat Nederland volledig zijn zin heeft gekregen, maar wel dat de uitkomst van de onderhandelingen dichter in de buurt ligt van het Nederlandse standpunt dan aanvankelijk te verwachten viel.

In Tabel 6.1 is weergegeven in hoeverre de onderhandelingen voor Nederland wel of niet gunstig zijn verlopen, ten eerste gedurende de aanloopfase naar de Europese Raad van Berlijn en ten tweede gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn zelf. Voor elke onderhandelingskwestie is weergegeven of de steun voor het Nederlandse standpunt groeide of afnam in deze twee fases van de onderhandelingen. Hiertoe wordt, voor de aanloop naar Berlijn, de eerste berekening van het model (meetmoment 1997) vergeleken met de laatste berekening (meetmoment begin 1999, vóór de onderhandelingen in Berlijn). Voor de onderhandelingen in de Europese Raad van Berlijn wordt de laatste berekening vlak voor Berlijn, vergeleken met de feitelijke uitkomst.¹

¹ Aangezien Nederland op elk onderhandelingskwestie een extreme positie innam op het spectrum van standpunten, is in beide periodes eenduidig te bepalen in hoeverre de steun voor deze positie toe – of af nam. Voorzover Nederland van standpunt veranderde, wat bij vier van de tien issues het geval was, deed het dit in de richting weg van het midden.

In Tabel 6.1 heeft de eerste gekleurde rij betrekking op de onderhandelingen voorafgaand aan de Europese Raad van Berlijn; de tweede op de onderhandelingen in Berlijn zelf. Een rode kleur betekent dat het krachtenveld in de betreffende periode in positieve zin is veranderd: Nederland kreeg meer steun voor zijn positie op de betreffende onderhandelingskwestie. De kleur blauw impliceert het omgekeerde: de steun voor het Nederlandse standpunt verminderde. Een witte cel betekent dat het krachtenveld zich niet wijzigde.

In Tabel 6.1 is te zien dat ten tijde van de vier voorzitterschappen in de aanloop naar Berlijn de steun voor het Nederlandse standpunt inzake de omzetting van de BTW afdracht is toegenomen. Echter op de Europese Raad van Berlijn bleef verdere groei van de steun uit.

Uiteindelijk is Nederland er 'in geslaagd' om op zes van de tien onderhandelingskwesties het krachtenveld te wijzigen in de richting van het Nederlandse standpunt. Voor de kwesties met betrekking tot de nettobegrenzer en het Cohesiefonds veranderde het krachtenveld weg van de Nederlandse positie. Ook de Britse compensatie werd gehandhaafd, ondanks de wens van Nederland deze af te schaffen. Echter zoals hiervoor werd gesteld was het bereikte compromis over de financiering van deze compensatie gunstig voor Nederland.

Tabel 6.1: Verbetering en verslechtering van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen per onderhandelingskwesties voor Nederland, gedurende de aanloop naar Berlijn en gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn

Gedurende:	BTW	Rebate	Netto begr.	FP	Landb. uitg.	Granen	Zuivel	Rundvlees	Struct.-fonds	Cohesief.
De aanloop naar Berlijn	rood	rood	blauw	rood	rood	wit	blauw	wit	blauw	rood
De onderhandelingen in Berlijn	wit	blauw	blauw	wit	rood	wit	rood	rood	rood	blauw

De kleur rood betekent dat de onderhandelingen voor Nederland, in de vorm van toenemende steun, gunstig verliepen; 'blauw' betekent een verslechtering in dezelfde termen; 'geen kleur' betekent verbetering noch verslechtering (de berekeningen zijn gemaakt met het Compromismodel).

De correctie op de Britse compensatie, die Nederland kreeg, had een substantieel positief effect op de Nederlandse nettopositie. Het compromis over deze kwestie kan dus ook een succes voor Nederland genoemd worden, wat de score op zeven in het voordeel en twee in het nadeel van Nederland brengt.

Voor vier van de zes onderhandelingskwesties, waarvan het krachtenveld voor Nederland in gunstige zin veranderde, was dit proces reeds in de aanloop naar de Europese Raad van Berlijn in gang gezet. Voor twee andere kwesties kwam de wending pas in de Europese Raad van Berlijn; dit betrof de interventieprijzen van de zuivel – en rundvleesproducten. Zoals reeds werd gesteld was dit vooral het gevolg van de opstelling van Frankrijk. Het belangrijkste succes voor Nederland op de Europese Raad van Berlijn was de beperking van de uitgaven voor het GLB en de Structuurfondsen. Op deze twee kwesties was het resultaat voor Nederland aanmerkelijk beter dan voor Berlijn verwacht kon worden.

Om het succes van de Nederlandse strategie te kunnen beoordelen is het belangrijk te bezien hoe succesvol andere lidstaten in de onderhandelingen zijn geweest. In de tabellen twee, drie en vier is, per onderhandelingskwestie, voor de landen Frankrijk, Duitsland en Spanje, aangegeven of het krachtenveld zich in de richting van hun positie bewoog of niet. Een vergelijking met deze lidstaten is gekozen omdat: Frankrijk een belangrijke ‘speler’ was in de ‘Groep van Zeven’, Duitsland zowel belangrijk was in de ‘Bende van Vier’ alsook voorzitter van de Unie was in de eindfase van de onderhandelingen en Spanje omdat dit land een belangrijke ‘tegenspeler’ was van Nederland in de groep van ‘Cohesielanden’.

Tabel 6.2: Verbetering en verslechtering van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen per onderhandelingskwestie voor Frankrijk, gedurende de aanloop naar Berlijn en gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn.

Gedurende:	BTW	Rebate	Netto begr.	FP	Landb. uitg.	Granen	Zuivel	Rundvlees	Struct.-fonds	Cohe-sief.
De aanloop naar Berlijn										
De onderhandelingen in Berlijn										

De kleur rood betekent dat de onderhandelingen voor Frankrijk, in de vorm van toenemende steun, gunstig verliepen; 'blauw' betekent een verslechtering in dezelfde termen; 'geen kleur' betekent noch een verbetering noch een verslechtering.

In Tabel 6.2 is te zien dat Frankrijk vooral in de Europese Raad van Berlijn op veel onderhandelingskwesties winst heeft geboekt, althans op basis van de posities die Frankrijk vlak voor Berlijn innam. Dit betekent niet dat Frankrijk op al deze punten gelijk kreeg, maar dat Frankrijk het krachtenveld tijdens de finale onderhandelingen in de richting van het eigen standpunt heeft weten om te buigen. In de onderhandelingsperioden voor de Europese Raad van Berlijn veranderde Frankrijk op vijf kwesties van positie, in drie gevallen was dat in de richting van de uiteindelijke uitkomst. Zo is het verlies aan steun in de perioden voor Berlijn op de onderhandelingskwesties 'BTW' en 'Landbouwuittgaven' geheel geneutraliseerd, doordat Frankrijk op deze kwesties zelf is opgeschoven.

In vergelijking met Frankrijk is Duitsland er op de Europese Raad van Berlijn minder goed in geslaagd de onderhandelingen om te buigen in de richting die Duitsland voorstond. Duitsland heeft alleen op twee uitgavenkwesties, samen met Frankrijk en Nederland, succes geboekt. Het lijkt er sterk op dat de rol van Duitsland als voorzitter van de Europese Raad van Berlijn dit land parten heeft gespeeld, in de zin dat Duitsland de rol van voorzitter heeft laten prevaleren boven de belangen van de lidstaat Duitsland. Dit valt ook op te maken uit het feit dat het onderhandelingsproces voorafgaand aan Berlijn voor Duitsland gunstiger verliep.

Tabel 6.3: Verbetering en verslechtering van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen per onderhandelingskwestie voor Duitsland, gedurende de aanloop naar Berlijn en gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn.

Gedurende:	BTW	Rebate	Netto begr.	FP	Landb. uitg.	Granen	Zuivel	Rundvlees	Struct.-fonds	Cohe-sief.
De aanloop naar Berlijn										
De onderhandelingen in Berlijn										

De kleur rood betekent dat de onderhandelingen voor Duitsland, in de vorm van toenemende steun, gunstig verlopen; 'blauw' betekent een verslechtering in dezelfde termen; 'geen kleur' betekent noch een verbetering noch een verslechtering.

Tabel 6.4: Verbetering en verslechtering van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen per onderhandelingskwestie voor Spanje, gedurende de aanloop naar Berlijn en gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn.

Gedurende:	BTW	Rebate	Netto begr.	FP	Landb. uitg.	Granen	Zuivel	Rundvlees	Struct.-fonds	Cohe-sief.
De aanloop naar Berlijn										
De onderhandelingen in Berlijn										

De kleur rood betekent dat de onderhandelingen voor Spanje, in de vorm van toenemende steun, gunstig verlopen; 'blauw' betekent een verslechtering in dezelfde termen; 'geen kleur' betekent noch een verbetering noch een verslechtering.

Tabel 6.4 laat zien dat Spanje in Berlijn succes had op de kwestie van de nettobegrenzer waar Spanje op tegen was, de interventieprijs voor zuivelproducten, die vooralsnog niet werd verlaagd en het handhaven van de bijdragen uit het Cohesiefonds. In de aanloopperiode naar de Europese Raad van Berlijn had Spanje weinig succes bij het uitdragen van haar standpunt. Alleen op de eerste drie kwesties, waarvan er twee waren die Spanje sowieso niet kon verliezen (de rebate en de nettobegrenzer), wist Spanje het krachtenveld in de richting van het Spaanse standpunt te beïnvloeden. Kortom, Spanje is er minder goed in geslaagd het krachtenveld te beïnvloeden.

Hiervoor werd in Tabel 6.1 aangegeven dat op de meeste onderhandelingskwesties het krachtenveld zich wijzigde ten gunste van Nederland. De vraag is: *is met name de steun van die landen toegenomen, waar Nederland zich in zijn strategie in het bijzonder op richtte?*

Als de Nederlandse strategie van internationale coalitievorming effectief is geweest dan mag worden verwacht dat er met name van die landen steun kwam voor de Nederlandse positie, die door Nederland intensief werden benaderd. Dit waren in eerste instantie de drie andere landen van de ‘Bende van Vier’: Duitsland, Oostenrijk en Zweden. In tweede instantie waren dat de landen van de ‘Groep van Zeven’, waarvan de ‘Bende van Vier’ en Frankrijk, het VK en Finland deel uitmaakten.

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de steun van deze lidstaten voor het Nederlandse standpunt *gedurende de vier achtereenvolgende voorzitterschappen* tot aan de Europese Raad van Berlijn, is Tabel 6.5 samengesteld. Deze tabel laat, voor elk van de zes genoemde lidstaten, zien onder welk voorzitterschap zij openlijk het Nederlandse standpunt steunden. De tabel bevat vier onder elkaar staande blokken, die corresponderen met de vier opeenvolgende voorzitterschappen. Elk blok geeft voor elk van de zes lidstaten, en wel voor elke onderhandelingskwestie, weer of deze lidstaten het Nederlandse standpunt op dat moment steunden. Steun is weergegeven met de kleur rood; een lege cel wil zeggen dat de betreffende lidstaat ofwel een ander standpunt dan het Nederlandse innam ofwel geen standpunt had.

Te zien is dat de blokken van boven naar beneden steeds meer rood kleuren, wat inhoudt dat Nederland over de hele linie steeds meer steun ontving van deze groep lidstaten. Een zeer belangrijk gegeven bij Tabel 6.5 is het feit dat op zes van de tien onderhandelingskwesties de positie van Nederland stabiel bleef en dat Nederland op alle kwesties een extreem standpunt innam in het spectrum van standpunten. Op de onderhandelings-

Tabel 6.5: de steun voor het Nederlandse standpunt tijdens de opeenvolgende voorzitterschappen van de overige leden van de 'Groep van Zeven': Duitsland, Finland, Frankrijk, Oostenrijk, het VK en Zweden.

Voorz.-schap		BTW	Rebate	Netto begr.	FP	Landb uitg.	Granen	Zuivel	Rundvlees	Struct.-fonds	Cohe-sief.
Luxemburg (1997)	Du										
	Zw										
	Oo										
	Fr										
	Vk										
	Fi										
Vk (1998)	Du										
	Zw										
	Oo										
	Fr										
	Vk										
	Fi										
Oostenrijk (1998)	Du										
	Zw										
	Oo										
	Fr										
	Vk										
	Fi										
Duitsland (1999)	Du										
	Zw										
	Oo										
	Fr										
	Vk										
	Fi										

2 Tijdens het voorzitterschap van Luxemburg speelde deze kwestie nog niet; vandaar dat voor die periode geen standpunten zijn gespecificeerd.

kwesties ‘Financiële Perspectieven’, ‘Structuurfondsen’, ‘Landbouwwitgaven’ en ‘granen’ verandert Nederland weliswaar van positie maar neemt dan een nog extremer standpunt in, weg van het centrum. Tabel 6.5 laat zien dat de eenduidige opstelling van Nederland er toe leidt dat andere lidstaten naar het Nederlandse standpunt toe bewogen.

De solidariteit in de ‘Groep van Zeven’ is het sterkst bij de ‘uitgavenkwesties’. In tabel 5 is te zien dat, wat betreft de Financiële Perspectieven en de hoogte van de Structuurfondsen, deze solidariteit in aanleg reeds in de eerste helft van 1998 aanwezig was. Hiervoor kwam reeds naar voren dat Nederland zijn positie op de onderhandelingskwesties, met betrekking tot de uitgaven, in een latere fase nog verscherpte. Tabel 6.5 laat zien dat alle andere lidstaten in dit opzicht met Nederland meebewogen.

Ook het standpunt van Nederland ten aanzien van de uitgaven van het Cohesiefonds werd vlak voor Berlijn door vrijwel alle zes lidstaten van de ‘Groep van Zeven’ gedeeld. Hiervoor werd er reeds op gewezen dat de inzet van de andere lidstaten relatief laag was, waardoor de coalitie op dit punt weinig effect sorteerde. Aan de afdrachtenkant (‘BTW’, Britse compensatie en de ‘nettobegrenzer’) was uiteindelijk de ‘Bende van Vier’ eensgezind. Van de overige drie lidstaten van de ‘Groep van Zeven’ kwam nauwelijks steun, van het VK kon dit uiteraard ook niet verwacht worden.

Het meest verdeeld was de ‘Groep van Zeven’ op het punt van de liberalisatie van de landbouw: de interventieprijs van de graan-, zuivel-, en rundvleesproducten. Ook de ‘Bende van Vier’ trok niet één lijn. Op dit punt liepen de nationale belangen kennelijk niet parallel; deze onderhandelingskwesties hadden dan ook geen directe relatie met de noemer waaronder de ‘Groep van Zeven’ zich verenigde, namelijk het terugdringen van de uitgaven.

Op basis van Tabel 6.5 kan worden geconcludeerd dat op veel onderhandelingskwesties (afdrachten en uitgaven) het standpunt van Nederland, dat extreem was ten opzichte van de voorstellen van de Commissie, in toenemende mate gedeeld werd door leden van de ‘Groep van Zeven’. Op het punt van de afdrachten trok de ‘Bende van Vier’ in toenemende mate één lijn, op het punt van de beperking van de uitgaven vormde de hele ‘Groep van Zeven’ uiteindelijk een coalitie.

Een vergelijking tussen tussen Tabel 6.1 en Tabel 6.5 maakt duidelijk: Nederland heeft succes geboekt op die kwesties waarop de ‘Groep van Zeven’ vrijwel homogeen was (uitgezonderd het Cohesiefonds). Daar waar alleen de ‘Bende van Vier’ één lijn trok, had Nederland een wisselend succes. Nederland kreeg gedeeltelijk zijn zin met betrekking tot de kwestie van de BTW; de Britse compensatie bleef weliswaar gehandhaafd maar er kwam wel een tegemoetkoming voor de leden van de ‘Bende van Vier’; er kwam geen nettobegrenzer. Voorzover de commissievoorstellen op het punt van de interventieprijzen op de zware orderingsproducten omgebogen werden in de richting van het Nederlandse standpunt (zuivel en rundvlees), stond dit los van de coalitievorming en had Nederland dit aan Frankrijk te danken.

Gezien het bovenstaande kan de strategie van Nederland om zich in eerste instantie voor steun op de twee genoemde coalities te richten efficiënt genoemd worden.

Een derde belangrijke vraag waarvan het antwoord medebepalend is voor het beoordelen van de effectiviteit van de Nederlandse strategie is: *welke veranderingen vonden in het krachtenveld plaats, ondanks het Nederlandse standpunt. Met andere woorden, op welke kwesties verloor Nederland steeds meer steun?*

Het antwoord op deze vraag is met Tabel 6.1 reeds impliciet gegeven: Nederland *verloor* in de aanloopfase naar de Europese Raad van Berlijn steun op het punt van de nettobegrenzer en de interventieprijzen van zuivelproducten; dit laatste verkeerde later ten gunste van het Nederlandse standpunt. In de Europese Raad van Berlijn zelf liep het uiteindelijke onderhandelingsresultaat verder weg van het Nederlandse standpunt op de onderhandelingskwesties ‘afschaffing van de Britse compensatie’, de ‘nettobegrenzer’ en het ‘Cohesiefonds’. Zoals eerder werd gesteld, kan de afwikkeling van de kwestie van de Britse compensatie geen volledige nederlaag worden genoemd. Uiteindelijk heeft Nederland alleen steun *verloren* op de andere twee principiële kwesties: de ‘nettobegrenzer’ en het ‘Cohesiefonds’, waarvan in de loop van 1998 reeds aannemelijk was dat de Nederlandse voorkeur niet haalbaar was.

Achteraf bekeken heeft Nederland met het slechte resultaat op deze onderhandelingskwesties dus niets verloren, immers de Nederlandse positie op beide kwesties was vrijwel zeker toch niet haalbaar geweest. De conclusie die we op basis van het antwoord op de gestelde vraag kunnen trekken, is, dat Nederland slechts op twee issues steun verloor

maar dat dit naar alle waarschijnlijkheid het onderhandelingsresultaat niet beïnvloed heeft.

De vierde vraag heeft betrekking op *de mate waarin het krachtenveld in de richting van het Nederlandse standpunt omgebogen is: in hoeverre was het eindresultaat van Berlijn reeds in 1997 min of meer voorspelbaar en dus niet het gevolg van een doorslaggevende inzet tijdens de onderhandelingsperiode van Nederland?*

Tijdens het Luxemburgse voorzitterschap was voor vier onderhandelingskwesties het eindresultaat in Berlijn een logische consequentie van het in eerste aanleg aanwezige krachtenveld: de Britse compensatie, de 'nettobegrenzer', de 'interventieprijis voor granen' en het 'Cohesiefonds'. Ook voor twee andere kwesties gold dit, weliswaar in mindere mate: de 'BTW' en de 'interventieprijis voor rundvlees'. In hoge mate onwaarschijnlijk waren alleen de eindresultaten op de 'Financiële Perspectieven', de hoogte van de 'Landbouwwitgaven' en de 'Structuurfondsen' en de 'interventieprijis voor zuivel'.

De kwesties waarvan de uiteindelijke uitkomst in 1997 niet of in mindere mate te verwachten was, zijn exact dezelfde als de onderhandelingskwesties waarop Nederland de steun voor zijn positie heeft kunnen uitbouwen. Enkele onverwachte uitkomsten zijn het gevolg geweest van de vetodreiging van Frankrijk maar er kan, in het licht van het antwoord op de vorige drie vragen, zeker geconcludeerd worden dat de coalitievorming, waarbij Nederland een belangrijke rol speelde, het krachtenveld doorslaggevend heeft veranderd. Het succes van Nederland zit dus niet in de kwesties waarvan reeds onder het voorzitterschap van Luxemburg het eindresultaat voorspeld kon worden.

7 SAMENVATTING

De problematiek

Tot 1991 is Nederland netto-ontvanger van de Europese Unie. In 1991 wordt Nederland netto-betaler aan de Unie. De Nederlandse overheid poogt de trend, dat Nederland relatief steeds meer gaat afdragen aan de Unie, te keren. Dit streven wordt niet door alle politieke partijen gedeeld. Aanvankelijk is het zelfs moeilijk eensgezindheid te bereiken over een beleid gericht op het tegengaan van de verslechtering van de Nederlandse netto-positie. De discussie in het parlement leidt er echter uiteindelijk toe dat het beleid op brede steun in de Tweede Kamer kan rekenen, getuige de met algemene stemmen aanvaarde motie waarin de Nederlandse regering wordt opgeroepen te bewerkstelligen dat een einde wordt gemaakt aan de scheve verhoudingen die, met betrekking tot de financiering van de Unie, zijn ontstaan. In de motie wordt, bij de analyse van het probleem, vooral de nadruk gelegd op de compensatie die Duitsland en het VK ontvangen op hun bijdragen aan de EU.

Opvallend is dat in dezelfde motie de Britse en Duitse compensatie onaanvaardbaar worden genoemd en gelijktijdig in deze motie deze compensaties als voorbeeld worden genoemd om er voor te pleiten de compensatie toe te passen in een voor alle landen gelijke financiële regeling.

De voorstellen van de Europese Commissie

In de zomer van 1997 doet de Europese Commissie voorstellen die gericht zijn op het mogelijk maken van de uitbreiding van de Unie. Onderdelen van deze voorstellen hebben betrekking op de financiën van de Unie in de periode 2000 – 2006. Al snel wordt duidelijk dat indien de voorstellen van de Commissie voor de financiering en de uitgaven van de Unie doorgang zouden vinden de netto-positie van Nederland verder zou verslechteren, namelijk van -2,4 miljard ECU (in 1996) tot -4 miljard ECU (in 2006). Gemeten in een percentage van het BNP zou de netto-positie zich wijzigen van -0,76 % (in 1996) naar -1,00 % (in 2006). De reden voor deze verslechtering is met name de stijging van de uitgaven die in de voorstellen van de Commissie zijn voorzien op het gebied van het GLB, de Structuurfondsen en het Cohesiefonds.

Ongewijzigde aannname van de voorstellen van de Commissie zou, zo blijkt uit bovenvermelde cijfers, hebben geleid tot een verdere verslechtering van de Nederlandse netto-positie. Het Nederlandse beleid – ondersteund door een met algemene stemmen aanvaarde motie van de Tweede Kamer – was er echter nu juist op gericht om de Nederlandse netto-positie te verbeteren. Wilde Nederland bereiken dat de netto-positie niet verder zou verslechteren dan diende het zich in te zetten om te voorkomen dat de Commissie-voorstellen zouden worden aanvaard.

De Nederlandse doelstellingen voor de onderhandelingen

De Nederlandse hoofddoelstelling is gedurende de gehele periode die de onderhandelingen beslaan – vanaf de zomer van 1997 tot maart 1999 – duidelijk geweest: het verbeteren van de Nederlandse netto-positie. Tegelijkertijd is er de doelstelling te komen tot een hervorming van het GLB. Zo betuigt Nederland al in een vroeg stadium (tweede helft 1997) instemming met het voorstel van de Commissie, te weten een meer marktconform GLB. Gedurende lange tijd in de onderhandelingen worden beide doelstellingen tegelijkertijd nagestreefd, hetgeen niet voor de hand ligt omdat deze doelstellingen niet in elkaars verlengde liggen. Met de hervorming van het GLB is nogal wat geld gemoeid terwijl de Nederlandse hoofddoelstelling er nu juist op was gericht om het geld dat Nederland aan de Unie moet afdragen te verminderen.

In de loop van de onderhandelingen worden allerlei doelstellingen geformuleerd die bij moeten dragen aan het verwezenlijken van de hoofddoelstelling. Te noemen zijn: het benadrukken om de netto-posities van de lidstaten meer in lijn te brengen met de welvaart van de lidstaten, handhaven van een strenge begrotingsdiscipline, een meer objectieve verdeling van gelden uit de structuurfondsen, beperking van de bruto-afdrachten, de vervanging van het systeem van ‘eigen middelen’ door een stelsel gebaseerd op een BNP-afdracht, afschaffing van de Britse compensatie, de invoering van een correctiemechanisme en hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Tussen bovengenoemde doelstellingen worden geen keuzes gemaakt. Zo worden alle opties opengehouden. Ook worden doelstellingen nagestreefd, die onderling strijdigheid kunnen vertonen. Zo is er enerzijds de doelstelling om de omvang van de Structuurfondsen te verminderen en anderzijds de doelstelling van Nederland om meer geld uit de Structuurfondsen te ontvangen. In de ogen van andere lidstaten was dit een ongeloofwaardig standpunt. Dit geldt ook voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Aanvankelijk heeft Nederland de doelstelling om zowel de uitgaven aan de Unie relatief

te verlagen en tegelijkertijd de hervorming van het landbouwbeleid door te voeren, waarmee veel financiële middelen in de vorm van compensatie aan de Europese boeren en derhalve stijging van de Europese uitgaven gemoeid zijn.

Een apart probleem dat zich voordoet is dat de Nederlandse hoofddoelstelling aanvaardbaar zo is gedefinieerd dat er sprake is van een relatieve positie. Immers de hoofddoelstelling is het verbeteren van de Nederlandse netto-positie en die is als een percentage weergegeven. Probleem is dan dat wanneer bijvoorbeeld de uitgaven van de EU worden verminderd alle lidstaten daarvan profiteren – inclusief Nederland – maar de Nederlandse netto-positie als percentage niet verbetert. In het Regeerakkoord in 1998 werd dit probleem opgelost toen de hoofddoelstelling kwantitatief werd geformuleerd: het bereiken van een besparing van de Nederlandse afdrachten met 1,3 miljard gulden.

Het verloop van de onderhandelingen

Het Luxemburgse Voorzitterschap (tweede helft 1997)

Het Nederlandse standpunt over de voorstellen van de Commissie wordt tijdens de eerste ronde van de onderhandelingen nog mede bepaald door andere dan financiële aspecten van Agenda 2000. Onder andere komt dit tot uiting in de positieve houding van Nederland met betrekking tot de voorstellen voor hervorming van het GLB. Het feit dat deze hervormingen – waar veel geld mee is gemoeid – financieel nadelig zijn voor de Nederlandse netto-positie en daarmee negatief kunnen uitwerken voor het bereiken van de Nederlandse hoofddoelstelling wordt slechts een enkele keer genoemd.

Nederland houdt aan het begin van de onderhandelingen alle mogelijke wegen open voor het bereiken van de hoofddoelstelling. Een voorkeur wordt daarbij gegeven aan oplossingen aan de kant van de afdrachten boven oplossingen aan de kant van de ontvangsten. Immers een oplossing aan de kant van de ontvangsten betekent het rondpompen van meer geld. Aan de kant van de ontvangsten wordt als enige mogelijkheid gezien het verkrijgen van een hoger bedrag uit de Structuurfondsen. Aan de kant van de afdrachten worden als mogelijkheid gezien:

- beperking van de bruto-afdrachten;
- afschaffing van de Britse compensatie;
- de overgang naar een BNP-systeem;
- de invoering van een algemeen netto-correctiemechanisme.

De korte termijn doelstelling, tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap, is erkenning krijgen voor de Nederlandse problematiek door vermelding van de onevenwichtigheid van de Europese lastenverdeling in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad. Deze doelstelling wordt niet gehaald. Zowel de eisen van de 'Zuidelijke' lidstaten, die een verhoging wensen van de structuurfondsen, als de eisen van de 'Noordelijke' lidstaten, die erkenning willen van de scheve lastenverdeling, worden als het ware tegen elkaar weggestreept en worden niet opgenomen in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Luxemburg.

Tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap wordt, bij het bepalen van de Nederlandse strategie veelvuldig gesproken over de mogelijkheid van een 'blokkadepolitiek'. Tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat verschil van mening over de wenselijkheid van een dergelijke strategie. Het Ministerie van Financiën vindt dit een opportuun middel om de Nederlandse doelstellingen te verwezenlijken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken daarentegen vindt een blokkadepolitiek onverstandig. Ook ten aanzien van de benadering van de voorstellen is er verschil van inzicht. Vanaf het begin van de onderhandelingen ziet het Ministerie van Financiën het financiële deel van Agenda 2000 als het hoofdonderdeel van de onderhandelingen over Agenda 2000. Daarentegen ziet het Ministerie van Buitenlandse Zaken het financiële deel aan het begin van de onderhandelingen nog als een deel van een groter geheel.

De onderhandelingen zijn tijdens het Luxemburgse Voorzitterschap nog in een vroeg stadium, waarin de lidstaten hun positie en strategie in de onderhandelingen bepalen. Nederland concretiseert zijn onderhandelingsstrategie op drie doelstellingen, te weten overgang van een BTW-stelsel naar een BNP-stelsel, afschaffing van de Britse compensatie en de instelling van een algemene compensatieregeling. De vraag die kan worden gesteld is: 'hoe kansrijk waren deze voorstellen'? Wanneer het krachtenveld met betrekking tot deze drie doelstellingen wordt gezien dan valt op dat de steun voor een verschuiving naar een BNP-stelsel slechts de helft is van de steun ten gunste van handhaving van het BTW-stelsel. Wat betreft de Britse compensatie zijn veel lidstaten voorstander van afschaffing. De kans dat deze regeling wordt afgeschaft is echter zeer gering door het felle verzet van het VK. Wat betreft een algemene compensatieregeling blijkt dat het krachtenveld niet de richting uitgaat van een dergelijke regeling.

Geconcludeerd kan worden dat de drie doelstellingen die Nederland, ter verwezenlijking van de hoofddoelstelling, tijdens het Voorzitterschap van Luxemburg nastreefde, gezien het krachtenveld, niet kansrijk waren.

Een andere conclusie, die reeds in 1997 onder het Voorzitterschap van Luxemburg kan worden getrokken, is dat het streven te komen tot een afschaffing van de bijdragen uit het Cohesiefonds evenmin een kansrijke optie is.

Het Britse Voorzitterschap (eerste helft 1998)

Nederland beoogt tijdens het Britse Voorzitterschap de doelstellingen te verwezenlijken door gebruik te maken van drie sporen:

- I Het bruto-afdrachtenspoor; dat tijdens het Voorzitterschap van het VK de vorm krijgt van een pleidooi voor *rebasing* van de uitgaven.
- II Het ontvangstenspoor; verhoging van de Nederlandse ontvangsten uit de EU (gericht op de GLB uitgaven en de uitgaven voor de Structuurfondsen).
- III Het afdrachtenspoor: gericht op de structuur van het Eigen Middelenbesluit (de wijze van de verdeling van de lasten) in het algemeen: het streven naar een evenwichtiger lastenverdeling (extern); met als mogelijke oplossing een algemene compensatieregeling, vervanging van de BTW en de traditionele eigen middelen en afschaffing van de Britse compensatie.

Tijdens het Britse Voorzitterschap krijgt de financiële doelstelling steeds meer nadruk. Het feit dat de financiële doelstelling in feite de hoofddoelstelling wordt heeft wel tot gevolg dat er een spanningsveld gaat ontstaan tussen de besluitvorming in de Landbouwrapad en de besluitvorming in de Ecofinraad.

Nederland wil naast erkenning van de Nederlandse problematiek ook dat in de conclusies van het Voorzitterschap wordt opgemerkt dat de Commissie met voorstellen moet komen voor een oplossing. Nederland slaagt hierin niet.

Nederland boekt overigens in de onderhandelingen belangrijke winst – zo zal later blijken – met de steun die het krijgt voor het pleidooi om de uitgaven van de EU te beperken en wel door ‘rebasing’ en in het verlengde daarvan ‘reële stabilisatie’ van de uitgaven van de Unie.

Het Oostenrijkse Voorzitterschap (tweede helft 1998)

In de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Wenen worden twee zaken genoemd die van belang zijn voor het vervolg en de uitkomst van de onderhandelingen. Ten eerste stelt de Europese Raad vast dat de begrotingscriteria, die worden gesteld in het kader van de EMU, ook dienen te gelden voor de uitgaven voor de Unie, getuige de uitspraak: “op het niveau van de Unie wordt gezorgd voor een soortgelijke strikte begrotingsdiscipline als die welke op nationaal niveau wordt toegepast.” Ten tweede wordt in de conclusies van het Voorzitterschap opgemerkt: de Europese Raad “beschouwt Agenda 2000 als een pakket dat slechts in zijn geheel kan worden goedgekeurd”.

Met deze uitspraak van de Europese Raad lijkt het gevaar geweken voor een ‘salamitactiek’, waarvoor Nederland vreesde. In de conclusies van het Voorzitterschap worden de Commissievoorstellen inzake de eigen middelen genoemd als een goede basis voor verdere werkzaamheden. Dit houdt in dat de Commissievoorstellen niet langer de enige onderhandelingsbasis zijn, hetgeen gezien mag worden als een overwinning van de lidstaten die pleiten voor ‘reële stabilisatie’ van de Europese uitgaven. Het aandringen op een “eerlijk, evenwichtig en aanvaardbaar resultaat” is impliciet ook een erkenning van de, ook in het Commissierapport bevestigde, scheefgegroeide lastenverdeling.

Het Duitse Voorzitterschap (eerste helft 1999)

De steun voor reële stabilisatie wordt tijdens het Duitse Voorzitterschap groter. Bij Nederland neemt de angst toe of de coalitie van landen die reële stabilisatie bepleit wel bijeen zal blijven. Weliswaar wordt het beginsel van reële stabilisatie door deze lidstaten wel beleden maar het beginsel wordt op verschillende wijze uitgelegd.

Kort voor de Europese Raad van Berlijn wordt de hervorming van het GLB de sleutel om tot een compromis te komen. Een aantal lidstaten blijft vasthouden aan hervorming, terwijl met name Frankrijk tegenstander is van hervorming. Nederland stelt zich op het standpunt dat hervorming moet worden doorgevoerd maar binnen een beperkt budget, omdat Nederland vindt dat het beginsel van ‘reële stabilisatie’ ook moet gelden voor de uitgaven van het GLB.

Er worden in het zicht van de Europese Raad ook specifieke oplossingen gezocht om Nederland tegemoet te komen en het mogelijk te maken dat de netto-positie van Nederland verbetert.

Bij de Nederlandse onderhandelaars bestaat er aan de vooravond van de Europese Raad van Berlijn veel twijfel over de afloop van de onderhandelingen. Er bestaat twijfel of de uitkomst van de onderhandelingen wel recht zal doen aan de Nederlandse problematiek. Nederland kiest daarom voor een harde opstelling en zinspeelt met de gedachte een veto – waar in de loop van de onderhandelingen mee was gedreigd – uit te spreken in het geval Nederland niet krijgt wat het wil.

Beoordeling van de Nederlandse strategie

De effectiviteit van de Nederlandse strategie kan alleen worden beoordeeld indien een verband kan worden aangetoond tussen de Nederlandse strategie en inzet en het onderhandelingsresultaat. Een dergelijk verband kan aannemelijk worden gemaakt aan de hand van een aantal vragen. De eerste vraag is in hoeverre is het verloop van de onderhandelingen gunstig is geweest voor de posities die Nederland op de onderhandelingskwesties innam.

Nederland is er uiteindelijk in geslaagd om op zes van de tien onderhandelingskwesties het krachtenveld te wijzigen in de richting van het Nederlandse standpunt. Met betrekking tot twee kwesties nam de steun voor het Nederlandse standpunt af: namelijk de netto-begrenzer en het Cohesiefonds. Ook de Britse compensatie werd gehandhaafd, ondanks de Nederlandse wens tot afschaffing. Het bereikte compromis in deze kwestie was echter gunstig voor Nederland. De correctie op de Britse compensatie had tot gevolg dat de Nederlandse netto-positie substantieel verbeterde. Het bereikte resultaat met betrekking tot de Britse compensatie kan daarom als een succes voor Nederland worden genoemd. Daarmee komt de Nederlandse score op zeven onderhandelingskwesties waarvoor de steun voor Nederland tijdens de onderhandelingen is toegenomen en twee kwesties waarvoor de steun is gedaald.

Van de zes onderhandelingskwesties waarvoor Nederland tijdens de onderhandelingen toenemende steun verwierf waren er vier waarvoor dit reeds voor de Europese Raad van Berlijn gebeurde. Voor twee kwesties gebeurde dit pas in de Europese Raad van Berlijn, namelijk de interventieprijzen van de zuivel- en rundvleesproducten. Deze winst was echter het resultaat van de veto-dreiging van Frankrijk. Het belangrijkste succes voor Nederland op de Europese Raad van Berlijn was de beperking van de uitgaven van de landbouw en de structuurfondsen.

De effectiviteit van de Nederlandse strategie

Nederland heeft zich in de onderhandelingen vooral gericht op de ‘Bende van Vier’ (Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden) en de ‘Groep van Zeven’ (Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, het VK en Zweden). Deze strategie kan geslaagd worden genoemd. Nederland heeft over de hele linie steeds meer steun ontvangen van deze twee coalities. Een zeer belangrijk feit is dat op zes van de tien kwesties de positie van Nederland stabiel bleef. Op de kwesties ‘Financiële Perspectieven’, ‘structuurfondsen’, ‘landbouwuitgaven’ en ‘granen’ verandert Nederland weliswaar van positie maar neemt dan een nog extremer standpunt in, weg van het centrum van het krachtenveld. Geconcludeerd kan worden dat op veel kwesties (afdrachten en uitgaven) het standpunt van Nederland, dat extreem was ten opzichte van de Commissie-voorstellen, in toenemende mate werd gedeeld door leden van de ‘Groep van Zeven’. Op het punt van de afdrachten trok de ‘Bende van Vier’ in toenemende mate één lijn, op het punt van de beperking van de uitgaven vormde de hele ‘Groep van Zeven’ uiteindelijk een coalitie.

Nederland heeft succes geboekt op die kwesties waarop de ‘Groep van Zeven’ vrijwel homogeen was, uitgezonderd het Cohesiefonds. Daar waar alleen de ‘Bende van Vier’ één lijn trok, had Nederland een wisselend succes, Nederland kreeg gedeeltelijk zijn zin op de kwestie van de BTW, de Britse compensatie bleef gehandhaafd maar er kwam wel een tegemoetkoming bij de kosten voor de leden van de ‘Bende van Vier’ en er kwam geen nettobegrenzer. Voorzover de commissievoorstellen op het punt van de interventieprijsen omgebogen werden in de richting van het Nederlandse standpunt (zuivel en rundvlees), stond dit los van de coalitievorming en had Nederland dit aan Frankrijk te danken. Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat Nederland succesvol is geweest door zich in eerste instantie voor steun op de twee coalities te richten.

Een vraag waarvan het antwoord medebepalend is voor het beoordelen van de effectiviteit van de Nederlandse strategie is: welke veranderingen vonden in het krachtenveld plaats, **ondanks** het Nederlandse standpunt? Met andere woorden, op welke punten verloor het Nederlandse standpunt steeds meer steun? Nederland verloor in de aanloopfase naar de Europese Raad van Berlijn steun op de kwestie van de nettobegrenzer en de interventieprijs van zuivelproducten. In de Europese Raad van Berlijn ging het uiteindelijk onderhandelingsresultaat verder weg van het Nederlandse standpunt op de kwestie van de van ‘afschaffing van de Britse compensatie’, de ‘nettobegrenzer’ en het ‘Cohesiefonds’. Zoals reeds werd opgemerkt kan de besluitvorming over de Britse compensatie geen nederlaag worden genoemd. Uiteindelijk heeft Nederland alleen steun verloren op de andere twee

principiële kwesties: de ‘nettobegrenzer’ en het ‘Cohesiefonds’. Wat betreft het Cohesiefonds was overigens reeds in de loop van 1998 duidelijk dat het Nederlandse standpunt niet haalbaar was. Achteraf bekeken heeft Nederland met het slechte resultaat op deze kwesties niets verloren, immers de Nederlandse positie op beide kwesties was vrijwel zeker niet haalbaar. De Nederlandse inzet op deze twee kwesties is in strategische zin zelfs effectief te noemen, immers het loont in het algemeen om in onderhandelingen concessies te doen op punten die toch niet haalbaar zijn. Het is echter de vraag of de overige lidstaten de inzet van Nederland (en de overige leden van de ‘Bende van Vier’) op deze kwesties wel geloofwaardig vonden, dat ze bereid waren het Nederlandse standpunt met concessies op andere kwesties af te kopen.

De conclusie kan worden getrokken is, dat Nederland slechts op twee kwesties steun verloor maar dat dit naar alle waarschijnlijkheid het onderhandelingsresultaat niet heeft beïnvloed.

Een vraag heeft betrekking op de mate waarin het krachtenveld in de richting van het Nederlandse standpunt is omgebogen: in hoeverre was het eindresultaat van Berlijn reeds in 1997 min of meer voorspelbaar en dus niet het gevolg van een doorslaggevende inzet van Nederland, of andere lidstaten, tijdens de onderhandelingsperiode?

Onder het Luxemburgse Voorzitterschap was voor vier kwesties het eindresultaat in Berlijn een logische consequentie van het in eerste aanleg aanwezige krachtenveld: de ‘Britse compensatie’, de ‘nettobegrenzer’, de interventieprijs voor granen’ en het ‘Cohesiefonds’. Voor twee andere kwesties gold dit in iets mindere mate: de ‘BTW’ en de ‘interventieprijs voor rundvlees’. Onwaarschijnlijk waren alleen de eindresultaten op de ‘Financiële Perspectieven’, de hoogte van de ‘landbouwuittgaven’ en de ‘structuurfondsen’ en de ‘interventieprijs voor zuivel’. De kwesties waarvan de uiteindelijke uitkomst in 1997 niet of in mindere mate te verwachten was, zijn exact dezelfde kwesties als die waarop Nederland de steun voor zijn positie heeft kunnen uitbouwen. Enkele onverwachte uitkomsten zijn het gevolg geweest van de vetodreiging van Frankrijk maar geconcludeerd kan worden dat de coalitievorming, waarbij Nederland een belangrijke rol speelde, het krachtenveld doorslaggevend heeft veranderd. Het succes van Nederland zit dus niet in de kwesties waarvan reeds onder het Voorzitterschap van Luxemburg het eindresultaat kon worden voorspeld.

Het succes van andere lidstaten

Om te komen tot een goede beoordeling van het succes van de Nederlandse strategie is het relevant te bezien hoe succesvol andere lidstaten waren bij het verwezenlijken van hun doelstellingen. Voor deze vergelijking is gekozen voor Frankrijk, Duitsland en Spanje. De keuze voor deze lidstaten is gebaseerd op de specifieke rol die zij in de onderhandelingen vervulden. Frankrijk speelde een belangrijke rol in de ‘Groep van Zeven’. Duitsland was belangrijk in de ‘Bende van Vier’ en speelde in de eindfase van de onderhandelingen een belangrijke rol als voorzitter van de Unie. Spanje behoorde tot een coalitie die de tegenspeler was van de coalities waar Nederland deel van uitmaakte.

Frankrijk

Frankrijk heeft vooral in Berlijn op veel kwesties winst geboekt, althans op basis van de posities die Frankrijk vlak voor de Europese Raad van Berlijn innam. Dit betekent niet dat Frankrijk op al deze kwesties kreeg wat het verlangde, maar dat het krachtenveld tijdens de Europese Raad van Berlijn opschoof in de richting van het Franse standpunt. In de onderhandelingen voorafgaand aan de Europese Raad van Berlijn veranderde Frankrijk op vijf kwesties van positie, in drie gevallen in de richting van de uiteindelijke uitkomst. Zo is het verlies aan steun in de aanlooperperiode naar Berlijn op de kwesties ‘BTW’ en ‘Landbouw-uitgaven’ geheel geneutraliseerd doordat Frankrijk op deze kwesties zelf is opgeschoven.

Duitsland

In vergelijking met Frankrijk is Duitsland er op de Europese Raad van Berlijn minder goed in geslaagd om de onderhandelingen te beslechten in het Duitse voordeel. Duitsland heeft in Berlijn alleen op twee uitgavenkwesties succes geboekt, overigens samen met Frankrijk en Nederland. Het lijkt er op dat Duitsland in de Europese Raad van Berlijn minder heeft bereikt omdat dit land op dat moment het Voorzitterschap van de Unie vervulde.

Spanje

In de aanlooperperiode naar Berlijn had Spanje weinig succes bij het uitdragen van haar positie. Alleen op de eerste drie onderhandelingskwesties, waarvan er twee waren die Spanje sowieso niet kon verliezen (de Britse compensatie en de nettobegrenzer), wist deze lidstaat het krachtenveld in gunstige zin te beïnvloeden. Spanje had in de Europese Raad van Berlijn succes met betrekking tot de kwestie van de nettobegrenzer waar Spanje op tegen was, op de interventieprijs voor zuivelproducten die vooralsnog niet werd verlaagd en op het handhaven van de bijdragen uit het Cohesiefonds. Kortom, Spanje lijkt er minder goed in geslaagd te zijn het krachtenveld te beïnvloeden.

BIJLAGE I INSPECTIE ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, afgekort IOB, is belast met de evaluatie van het buitenlandse beleid van Nederland. IOB is een onafhankelijk onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bij haar oprichting in 1977 werd de Inspectie uitsluitend belast met de evaluatie van ontwikkelingshulpactiviteiten (destijds nog onder de naam IOV, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde). Na de Herijking van het buitenlandse beleid in 1995 is het mandaat van de Inspectie uitgebreid tot het gehele terrein van buitenlandse beleid en volgde de naamswijziging tot IOB. Van 1977 tot omstreeks 1985 evalueerde IOB hoofdzakelijk afzonderlijke projecten. Deze evaluaties waren vertrouwelijk. Sinds het midden van de jaren tachtig ligt het accent op evaluaties van hele beleidsterreinen, programma's, sectoren of thema's, en zijn de IOB-evaluatierapporten openbaar.

Bij de opzet en uitvoering van IOB-studies worden altijd onafhankelijke externe onderzoekers ingeschakeld. Daarnaast doet de Inspectie steeds vaker een beroep op de medewerking van instituten of deskundigen in de landen waar veldonderzoek wordt uitgevoerd. Voor vrijwel elke studie wordt een referentiegroep samengesteld uit onafhankelijke deskundigen en verantwoordelijken voor het te evalueren beleid. De referentiegroep becommentarieert en adviseert over de onderzoeksmethodologie en -benadering, evenals over tussentijdse en eindrapportages.

De eindrapporten worden, gewoonlijk op basis van verschillende deelstudies, door of namens IOB opgesteld en vervolgens onder haar verantwoordelijkheid gepubliceerd. De betrokken bewindspersonen zenden de rapporten van IOB naar beide Kamers van de Staten-Generaal, voorzien van een beleidsreactie. Het is gebruikelijk dat ze vervolgens worden besproken in de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

De meeste IOB-evaluaties hebben nog betrekking op ontwikkelingssamenwerking, aangezien op dit beleidsterrein de hoogste uitgaven worden gedaan, maar onderzoeksactiviteiten op andere gebieden van buitenlands beleid nemen geleidelijk toe. Voorbeelden zijn de verschenen evaluaties van de ondersteuning van maatschappelijke transformatie in Midden- en Oost-Europa (MATRA) en van het Internationaal Cultuur Beleid (ICB).

BIJLAGE II TERMS OF REFERENCE

EVALUATIE AGENDA 2000

19 januari 2001

1. Inleiding

In de programmering van IOB voor het jaar 2000 en 2001 is een evaluatie naar de onderhandelingen over de financiering van de Europese Unie in de periode 2000 tot 2006 in het kader van *Agenda 2000* opgenomen.

In deze onderzoeksopzet worden in paragraaf twee enige achtergronden weergegeven van de onderhandelingen over *Agenda 2000*. In paragraaf drie worden de voorstellen voor de financiering en uitgaven van de EU besproken, waarna in paragraaf vier de afspraken gemaakt op de Europese Raad in Berlijn zijn vermeld. In paragraaf vijf zijn de Nederlandse doelstellingen voor de onderhandelingen opgenomen waarna in paragraaf zes de reacties hierop worden weergegeven. Paragraaf zeven bevat de evaluatiedoelstellingen en de belangrijkste vragen. Tot slot komt in paragraaf acht de werkwijze en methodologie van de evaluatie aan de orde.

2. Achtergrond

In de zomer van 1997 presenteert de Europese Commissie een omvangrijk document getiteld: *For a stronger and wider Union; The Challenge of Enlargement; The Opinions of the European Commission on the Applicants for Accession*. In dit document, dat al snel kortweg *Agenda 2000* wordt genoemd, doet de Commissie een groot aantal voorstellen om de Unie gereed te maken voor een nieuwe eeuw. Een eeuw die voor de EU grote veranderingen met zich mee zal brengen. Immers, 8 jaar na de val van de Berlijnse muur staan de landen in Midden- en Oost-Europa op de nominatie om op termijn lid te worden van de EU. De toetreding van deze landen zal niet alleen de Unie van 15 naar circa 30 lidstaten brengen, het gegeven dat deze landen in economisch opzicht ten opzichte van de huidige lidstaten een laag welvaartsniveau hebben zal grote gevolgen voor de Unie hebben. De voorstellen van de Commissie hebben onder andere betrekking op de uitbreiding, op de regionale steunverlening, de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de in het jaar 2000 beginnende WTO-ronde, de economische samenwerking in het kader van de EMU en de financiering van de Unie.

In het kader van de onderhandelingen over de toekomstige uitgaven van de EU en de wijze van financiering van deze uitgaven komt door toedoen van onder andere Nederland een discussie op gang over de verdeling van de Europese lasten over de lidstaten. De term nettobetalers en netto-ontvangers wordt in de zich ontpinnende discussie over de financiële verhouding van lidstaten ten aanzien van de Europese Unie een sleutelwoord: de lidstaten waarvan de baten, dat wil zeggen de ontvangsten uit de Europese Unie, de kosten, dat wil zeggen de afdrachten aan de EU overstijgen zijn netto-ontvangers; andersom worden de lidstaten waarvan de kosten de baten overstijgen nettobetalers genoemd. Een deel van de nettobetalers brengt naar voren dat de verdeling van de Europese lasten wordt gekenmerkt door scheefgroei; de lidstaten die meer bijdragen aan de begroting van de Europese Unie maken zich sterk voor een aanpassing van het financieringssysteem om zo het evenwicht in de verdeling van de Europese lasten terug te brengen, uit onvrede vooral over de disproportionaliteit van hun nettobijdrage.

Ook in de discussie over de door de Commissie in *Agenda 2000* voorgestelde Europese uitgaven, die indirect zullen resulteren in hogere bijdragen voor alle lidstaten, schemert de tegenstelling tussen nettobetalers en netto-ontvangers door. Nederland werpt zich hierbij – als één van de grootste nettobetalers – al in een vroeg stadium op als voorvechter van reële stabilisatie van de Europese uitgaven op het niveau van 1999.

De discussie over de financiering van de Europese uitgaven krijgt door de geuite onvrede van de nettobetalers over enerzijds de lastenverdeling en anderzijds de door de Commissie voorgestelde hoogte van de Europese uitgaven een principiële karakter. In de loop van de onderhandelingen over de *Agenda 2000*, gaat het agendapunt betreffende de financiering en hoogte van de Europese uitgaven de andere onderdelen steeds meer overheersen. Op de Europese Raad van Berlijn, waar de besluitvorming over *Agenda 2000* tot een einde gebracht moet worden, blijven uiteindelijk de financiering en de hoogte van de uitgaven van de Europese Unie als voornaamste agendapunten over.

De uitkomst van Berlijn overtreft de Nederlandse verwachtingen. Waar de Nederlandse regering in augustus 1998 had ingezet op een vermindering van de Nederlandse netto-afdracht van 1,3 miljard gulden in 2002 ten opzichte van de financiële implicaties van ongewijzigde aannames van de voorstellen van de Commissie, betekent het resultaat van Berlijn een vermindering van deze afdracht met 1,5 miljard gulden.

3. Agenda 2000: voorstellen voor de financiering en uitgaven van de EU

Sinds 1988 worden voor de verschillende uitgaven categorieën op de EU-begroting meerjarige uitgavenmaxima vastgesteld. Deze uitgavenmaxima worden 'Financiële Perspectieven' genoemd.¹ De financiering van de uitgaven geschiedt door middel van een zogeheten 'Eigenmiddelenbesluit'. Dit Eigenmiddelenbesluit omvat in 1999 de volgende vier bronnen:

- douanerechten, die in de lidstaten worden geheven op invoer uit derde landen;
- de landbouwheffingen op producten uit derde landen en producentenbijdragen voor bepaalde landbouwproducten;
- de BTW-opbrengsten (deze bedraagt 1,4 procent van de BTW-grondslag, waarbij de grondslag maximaal 55 procent van het BBP mag bedragen);
- het aanvullende vierde Eigen Middel (dit vult de drie bovenstaande eigen middelen aan tot 1,27 procent van het BBP) dat met het Eigenmiddelenbesluit van 1988 werd toegevoegd om een constante stroom van inkomsten te garanderen.

3.1 Financiering

De Commissie heeft in *Agenda 2000* ten aanzien van de financiën van de EU de volgende voorstellen gedaan. Het Eigenmiddelenbesluit van 1995 behoeft geen wijziging. Het huidige plafond voor de eigen middelen tot 1,27% van het EU-BNP volstaat. Het instellen van een nieuw (vijfde) eigen middel is volgens de Commissie niet noodzakelijk en, gezien de technische en institutionele belemmeringen, niet raadzaam. Alhoewel zij geen concrete aanbeveling in deze richting doet ziet de Commissie verder goede argumenten voor de volledige vervanging van de BTW-middelen en de Traditionele Eigen Middelen (douanerechten en landbouwheffingen) door een systeem dat volledig op de BNP bijdragen is gebaseerd.

Aangaande de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk ziet de Commissie voldoende redenen om, in verband met de toekomstige (relatieve) welvaart van het Verenigd Koninkrijk, het compensatiemechanisme onmiddellijk na de eerste toetreding van landen in Midden- en Oost-Europa opnieuw te bekijken.

¹ De voorstellen van de Commissie zijn weergegeven in ECU's; de uitkomst van de onderhandelingen van de Europese Raad in Berlijn (gehouden na de invoering van de euro op 1 januari 1999) is weergegeven in euro's.

3.2 Het uitgavenkader

De twee belangrijkste bestedingscategorieën op de Europese begroting, i.e. het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Structuurfondsen, moeten naar het inzicht van de Commissie onderworpen worden aan hervorming.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Hervorming van het GLB moet plaatsvinden langs de lijn van de MacSharry-hervormingen. In het kader van deze hervorming, die een verschuiving van prijsinterventie naar inkomenscompensatie inhoudt, kan de interventieprijs voor granen met 20 procent, voor rundvlees met 30 procent en voor zuivel met 10 procent worden verlaagd. Het quoteringssysteem in de zuivelsector kan gehandhaafd blijven. Door middel van een directe inkomenscompensatie aan de producenten zullen de negatieve effecten van de hervormingen moeten worden opgevangen. De verplichte braaklegging voor de graansector kan naar het inzicht van de Commissie afgeschaft worden.

Het landbouwrichtsnoer, dat in 1988 werd ingesteld om de ontwikkeling van de landbouwgarantie-uitgaven onder controle te krijgen, hoeft niet gewijzigd te worden. Het pleidooi van de Commissie voor de hervorming van het markt- en prijsbeleid gaat gepaard met een voorstel voor intensivering van het plattelands- en structuurbeleid met structureel ongeveer 2 miljard ECU per jaar.

3.2.2 De Structuurfondsen en het Cohesiefonds

De bestaande zes doelstellingen kunnen naar het inzicht van de Commissie worden gereduceerd tot drie. Zo zou er een regionale doelstelling 1 moeten komen voor regio's met een economische achterstand, een regionale doelstelling 2 gericht op economische en sociale omschakeling van regio's die met structurele moeilijkheden te kampen hebben en een doelstelling 3 voor de regio's die niet onder doelstelling 1 of 2 vallen, en gericht dient te zijn op het ontwikkelen van onderwijs, opleidings- en arbeidsvoorzieningsystemen.

De uitgaven in het kader van de structurele maatregelen kunnen relatief op het peil van 1999 worden gehouden, te weten 0,46 % van het BNP van de Unie, wat neerkomt op een totale toewijzing voor de periode 2000-2006 van ongeveer 275 miljard ECU tegen constante prijzen van 1997. Hiervan is 210 miljard bestemd voor de maatregelen van de *Structuurfondsen* in de huidige vijftien lidstaten;

- ongeveer tweederde van dit bedrag wordt besteed aan maatregelen in de regio's valende onder de nieuwe doelstelling I;
- het resterende derde komt de lidstaten toe in het kader van maatregelen uit hoofde van de andere doelstellingen.

Voor geen enkele lidstaat mag het bedrag uitgekeerd uit hoofde van de Structuurfondsen de vier procent van het nationale BBP overstijgen. Nieuwe lidstaten ontvangen ongeveer 45 miljard ECU uit de Structuurfondsen. Aan het Cohesiefonds, dat gehandhaafd dient te worden, moet 20 miljard ECU worden toegewezen.

Overige bestedingscategorieën

De overige uitgavencategorieën mogen in meer of mindere mate meestijgen met het EU-BNP (totale toewijzing: intern beleid: 51 miljard ECU, extern beleid: 56,5 miljard ECU, administratieve uitgaven: 40,1 miljard ECU en reserves: 6 miljard ECU). Ten aanzien van de monetaire reserve stelt de Commissie zich op het standpunt dat deze tegen het jaar 2003 geleidelijk kan worden afgeschaft². De reserve voor noodhulp kan naar het inzicht van de Commissie worden verlaagd tot 200 miljoen ECU.

4. De Europese Raad in Berlijn

Op de Europese Raad in Berlijn, gehouden op 25 en 26 maart 1999, wordt uiteindelijk een akkoord bereikt over de financiering van de Unie voor de periode 2001-2006. Dit akkoord bestaat uit de hierna volgende elementen.

4.1 Financiering

Het plafond van de eigen middelen wordt op het huidige niveau van 1,27 procent van het BNP gehandhaafd. Het maximum-afdrachtspercentage van de BTW-eigenmiddelenbron wordt verlaagd tot 0,75 procent in 2002. In 2004 kan dit percentage verder afgenomen zijn tot 0,50 procent van de BTW-grondslag. De traditionele eigen middelen worden gehandhaafd, met een verhoging van het door de lidstaten voor inningskosten ingehouden percentage tot 25 procent met ingang van het jaar 2001.

De correctie voor het Verenigd Koninkrijk blijft in stand. Onverwachte winst voor het Verenigd Koninkrijk zoals die zou kunnen voortvloeien uit de veranderingen van het financieringsstelsel, zal niet in het bedrag van de correctie worden opgenomen. De lid-

² De gedachte hierachter is dat de hervorming van het GLB steeds minder marktinterventies noodzakelijk maakt, waardoor de gevolgen van schommelingen van de dollar voor de EU-begroting achterwege blijven.

staten Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden krijgen een korting tot 25 procent van hun normale aandeel in de financiering van de Britse compensatie.

4.2 Het uitgavenkader

4.2.1 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Wat betreft de omvang van de landbouwwitgaven vormt reële stabilisatie de doelstelling. Deze doelstelling wordt onder andere bereikt door de hervorming van het GLB binnen een financieel kader met een gemiddeld niveau van 40,5 miljard euro³ plus 14,5 miljard euro gedurende de bedoelde periode voor plattelandsontwikkeling, alsmede voor veterinaire en fytosanitaire maatregelen uit te voeren. Feitelijke hervorming ondergaat het beleid ten aanzien van de graansector: de interventieprijs voor granen zal in het verkoopseizoen 2000/2001 en 2001/2002 met twee gelijke stappen van 7,5 procent worden verlaagd. Hervorming van de zuivelsector zal in werking treden vanaf het verkoopseizoen 2005/2006.

Het voor de landbouwwitgaven richtinggevende landbouwrichtsnoer kan ongewijzigd blijven.

De Structuurfondsen

Het aantal doelstellingen wordt verminderd van zes tot drie. Van de portefeuille ten behoeve van de uitgaven in het kader van de *Structuurfondsen* dient 69,7% aan doelstelling I, 11,5 % aan doelstelling II en 12,3 % aan doelstelling III te worden toegewezen.

Het totaalbedrag voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds moet voor de hele periode 213 miljard euro bedragen. Van voornoemde 213 miljard euro wordt 18 miljard toegevoegd aan het Cohesiefonds. Daarbij geldt dat geen enkele lidstaat in het kader van de structuurmaatregelen jaarlijks in totaal meer dan vier % van het nationale BBP zal mogen ontvangen.

4.2.3 De overige uitgavencategorieën

De voor de overige bestedingscategorieën beschikbare middelen mogen niet meer bedragen dan:

- intern beleid: 42.350 miljoen euro;

³ Dit komt neer op reële stabilisatie; de uitgaven in het kader van plattelandsontwikkeling maken dat het niveau van de GLB-uitgaven uitkomt op 42,5 miljard euro per jaar.

- extern beleid: 33.610 miljoen euro;
- administratieve uitgaven: 33.660 miljoen euro;
- reserve voor noodhulp: 1.400 miljoen euro;
- reserve voor de garantie van leningen: 1.400 miljoen euro.

Ten aanzien van de monetaire reserve is bepaald dat deze voor het einde van het jaar 2002 geleidelijk moet worden afgebouwd. Een nieuwe rubriek 7 is voorts opgenomen in de financiële perspectieven; voor deze categorie, die moet voorzien in de uitgaven in het kader van de pre-toetredingssteun, is voor de periode 2000-2006 in totaal 21840 miljoen euro voorzien.

De maatregelen ten faveure van Nederland:

Ten eerste wordt een extra bedrag van 500 miljoen euro toegekend aan doelstelling 3 ten einde rekening te houden met de specifieke kenmerken van de participatie aan de arbeidsmarkt in Nederland. Verder zal binnen het bestek van de communautaire initiatieven een totaalbedrag van ongeveer 550 miljoen euro aan Nederland worden toegewezen.

5. De Nederlandse doelstelling

Achtergrond

Tot aan het begin van de jaren negentig behoort Nederland tot de lidstaten die in financieel opzicht netto-ontvanger zijn. Het behoeft geen betoog dat deze positie in Nederland niet als problematisch wordt ervaren. In 1991 verandert de Nederlandse financiële verhouding tot de Unie: van netto-ontvanger wordt Nederland netto-betaler. In de eerste helft van de jaren negentig wordt dit niet als probleem gezien. Halverwege de jaren negentig verandert de Nederlandse opstelling: de negatieve Nederlandse netto-positie heeft zich gedurende de eerste helft van de jaren negentig zodanig ontwikkeld dat Nederland een, gerelateerd aan haar relatieve welvaart, disproportionele netto-betalerspositie is gaan innemen. De oorzaken voor deze disproportie worden gevonden in de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de vergrote toekenning van gelden aan het Structuurfonds, ontwikkelingen die beiden een uitermate negatieve invloed hebben gehad op juist de ontvangsten van Nederland uit de Europese Unie. Wijzend op de disproportionaliteit van de Nederlandse netto-bijdrage wordt gesteld dat een verdere verslechtering van de Nederlandse netto-positie niet aanvaardbaar is. Een koerswijziging in het beleid van Nederland ten aanzien van haar financiële verhouding met de Europese Unie is geboden.

In 1995 wordt in een notitie aan de Tweede Kamer⁴ voor de lange termijn een beleid uitgezet dat gericht is op een verregaande versobering van de diverse Europese uitgavenprogramma's. Bij de onderhandelingen over de financiële perspectieven voor de periode na 1999 moet dit het Nederlandse uitgangspunt worden. Door in het kader van de onderhandelingen over de financiële perspectieven aan te dringen op een terughoudend beleid ten aanzien van de toekomstige uitgavenprogramma's zal een verdere stijging van het Eigenmiddelenplafond op deze wijze kunnen worden voorkomen. Een beleidsstrategie gericht op het beperken van de uitgaven van de EU zal zich daarbij vooral moeten richten op bestedingen uit hoofde van het GLB en bestedingen in het kader van de Structuurfondsen. Voor het GLB staat voor Nederland verdere verschuiving voorop van prijssteun naar inkomenssteun en financiering (gedeeltelijk) door de lidstaten. Voor de Structuurfondsen is het uitgangspunt: stoppen met rondpompen van geld, alleen geld naar gebieden met een BNP/capita ver onder het EU-gemiddelde.

Inzet voor Agenda 2000

De formulering van het Nederlandse beleid op langere termijn bepaalt in hoge mate de inzet van de onderhandelingen over *Agenda 2000*. Doelstelling van Nederland in het kader van deze onderhandelingen wordt het voorkomen van een verdere verslechtering van de Nederlandse netto-positie. Door het tweede paarse kabinet wordt deze doelstelling geconcretiseerd; "het kabinet zal zich ervoor inzetten dat ten opzichte van de huidige nationale meerjarencijfers⁵ minstens 1,3 miljard wordt bezuinigd", zo heet het in het regeerakkoord van augustus 1998.

Financiering

De compensatie voor het Verenigd Koninkrijk vormt voor Nederland een van de belangrijkste redenen voor wijziging van het Eigenmiddelenbesluit van 1995. De Britse compensatie is discriminatoir en moet naar Nederlands inzicht vervangen worden door een generiek correctiesysteem waarbij alle lidstaten moeten worden gecompenseerd wanneer hun netto-bijdrage een bepaald percentage van het nationale BNP overschrijdt. De Nederlandse regering is het eens met de Commissie wanneer die voorstelt het plafond van de Eigen Middelen van 1,27% van het EU-BNP niet te wijzigen. De marge die een dergelijk plafond zou laten met de werkelijke uitgaven geeft ook naar het inzicht van de

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24099, nr. 1.

⁵ Hiermee wordt bedoeld op de ontwikkeling van de Nederlandse netto-positie zoals die zou voortvloeien uit een ongewijzigde aanname van de Commissie-voorstellen.

Nederlandse regering genoeg ruimte om er de kosten van de uitbreiding mee te financieren.

5.2 Uitgavenkader

De versoering van de Europese uitgaven moet voortvloeien uit een beleid dat er enerzijds op gericht is te komen tot een strikte begrotingsdiscipline ten aanzien van alle bestedingscategorieën, en anderzijds gericht op het beperken van alle uitgaven op het niveau van 1999 (reële stabilisatie).

5.2.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Ten aanzien van de uitgaven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid stelt Nederland zich op het standpunt dat het landbouwrichtsnoer gewijzigd moet worden daar het meegroeien van het GLB-budget met het EU-BNP, gelet op de ruime marge tussen aanwezige en feitelijk benodigde middelen, niet noodzakelijk is.

Met de hervorming van het GLB, die door de verschuiving van prijsinterventie naar Inkomenscompensatie een extra belasting van de EU-begroting zal betekenen⁶, kan Nederland niet geheel instemmen. Ten aanzien van de door de Commissie voorgestelde hervorming van de rundvleessector zet Nederland bijvoorbeeld zijn vraagtekens bij de voorgestelde wijze van compensatie die zou betekenen dat de gespecialiseerde Nederlandse producenten slechts voor een kwart voor hun productie gecompenseerd worden. De hervorming van het zuivelbeleid die de Commissie voorstelt wordt daarbij, gelet op de verwachte ontwikkeling op de zuivelmarkt (geen productieoverschotten) en gezien de kosten die aan een dergelijke hervorming verbonden zouden zijn (2 miljard ECU), niet noodzakelijk geacht. Indien er toch tot de door de Commissie voorgestelde hervorming van het zuivelbeleid zou worden overgegaan stelt Nederland zich op het standpunt dat de compensatie voor producenten, gelet op de relatief hoge melkgift van de Nederlandse koe, berekend dient te worden op basis van produktievolume en niet op basis van het aantal koeien.

De extra uitgaven in het kader van het plattelandsbeleid die de Commissie voorstelt moeten kritisch bekeken worden, te meer daar zij niet ten goede zullen komen aan Nederland.

⁶ De hogere prijs voor landbouwprodukten zoals die ontstaat als gevolg van prijsinterventie wordt betaald door de consument; de inkomenssteun die aan boeren wordt uitbetaald als vervanging van de steun door prijsinterventie komt ten laste van de EU-begroting.

5.2.2 Structuurfondsen

De uitgaven in het kader van de Structuurfondsen moeten vanuit Nederlands perspectief beperkt worden door het instellen van een nominaal uitgavenplafond voor deze uitgaven in plaats van een met het EU-BNP meegroeiend plafond. Het voorstel van de Commissie de ontvangsten van een lidstaat uit hoofde van de Structuurfondsen vast te zetten op een maximum percentage van zijn BNP wordt door Nederland afgekeurd; het plan is in zijn praktische uitwerking tegengesteld aan de gedachte achter de Structuurfondsen daar het te ontvangen bedrag dan immers meegroeit met de welvaart van het ontvangende land.

De voorgestelde hervorming van de Structuurfondsen kan rekenen op instemming van de Nederlandse regering. De nieuwe indeling in drie verschillende doelstellingen zal echter gevolgen hebben voor de Nederlandse ontvangsten uit de Structuurfondsen: zo zal Nederland geen uitgaven hoeven te verwachten uit hoofde van de op regio's met een economische achterstand gerichte doelstelling 1. De regering ziet het daarom als noodzakelijk om uitgaven te verkrijgen uit de nieuwe doelstellingen 2 en 3, onder andere gericht op economische en sociale omschakeling van regio's met structurele moeilijkheden en de aanpak van bredere arbeidsmarktproblematiek zoals een lage participatiegraad.

Een schematische weergave van de voorstellen van de Commissie, de Nederlandse inzet en de uitkomst van de onderhandelingen op de Europese Raad van Berlijn is opgenomen als Annex I. Tevens is een meer uitgebreide weergave van zowel de Agenda 2000 voorstellen van de Commissie als de uitkomst van de Europese Raad in Berlijn opgenomen als Annex II.

6. Reacties op de Nederlandse doelstelling

De doelstelling van de Nederlandse regering om fors te bezuinigen op de Nederlandse bijdrage aan de financiering van de Unie heeft tot veel reacties geleid en is aanleiding geweest tot een publiek debat waarin de gemoederen bij tijd en wijle verhit raakten. Met name door de Nederlandse leden van het Europees Parlement wordt de regering verweten de verhoudingen met andere lidstaten te schaden en afbreuk te doen aan de toekomst van de Europese integratie. De regering aan de andere kant verwijt de Nederlandse leden van het Europees Parlement geen oog te hebben voor de Nederlandse belangen, getuige onder meer de uitspraak van de Minister van Financiën: "Geen enkele lidstaat heeft Europarlementariërs als de onze, die het belang van het eigen land schade berokkenen".

7. Evaluatie-doelstelling en belangrijkste vragen

Na het succes van de Agenda 2000 onderhandelingen zijn vele factoren genoemd die het positieve resultaat zouden verklaren. Eenduidig in hun voorstelling van de belangrijkste verklarende factoren zijn deze reacties echter niet. Onder andere worden genoemd:

als instrumenten:

- het kiezen van een offensieve onderhandelingstactiek;
- een systematische inschatting van de posities van andere onderhandelingspartijen en het daarop afstemmen van de eigen onderhandelingsinzet.

als strategie:

- het duidelijk stellen van een doel in de onderhandelingen en het expliciet uitdragen daarvan;
- en actieve inschakeling van het postennetwerk;
- het sluiten van wisselende coalities.

Gegeven het feit dat er geen systematisch inzicht bestaat in het antwoord op de vraag wat het Nederlandse resultaat verklaart is de hoofddoelstelling van deze evaluatie na te gaan welke factoren van doorslaggevend belang zijn geweest voor het behaalde onderhandelingsresultaat, om op deze wijze daaruit lessen voor toekomstige onderhandelingen te kunnen trekken.

Uit de hoofddoelstelling voor de evaluatie volgen een aantal hoofdvragen op het gebied van effectiviteit en efficiëntie.

Effectiviteit

- waaruit bestaat het behaalde resultaat; is er sprake van een verbetering van de Nederlandse netto-positie of, ten aanzien van de Commissievoorstellen, een verminderde verslechtering;
- welke van de Nederlandse doelstellingen zijn gehaald en welke niet;
- zijn door het bereikte resultaat andere belangen van Nederland beïnvloed (wat heeft Nederland ingeleverd om het door haar gewenste resultaat te bereiken);
- de verwezenlijking van de doelstelling van de Nederlandse regering werd nagestreefd door middel van een twee-sporen beleid (enerzijds ijveren voor een wijziging van het financieringssysteem, anderszijds het aandringen op een beperking van de Europese uitgaven); in hoeverre is het eindresultaat terug te voeren tot elk van de twee sporen;

- in hoeverre is het bereikte resultaat te benoemen als een structurele verbetering van de Nederlandse netto-positie (hoe is het behaalde resultaat gefinancierd);
- op welke wijze (als onderdeel van de strategie) heeft Nederland de aanvankelijke afwijzende houding van de andere lidstaten doen omslaan in steun voor het Nederlandse standpunt;
- aanvankelijk ondervond alleen Duitsland begrip voor het probleem van zijn netto-betalerspositie. Nederland daarentegen kon niet rekenen op eenzelfde steun. Hoe valt in dit licht te verklaren dat Nederland uiteindelijk veel meer werd gecompenseerd voor de netto-positie dan Duitsland;
- welke gevolgen zal het bereikte resultaat hebben voor de langere termijn.

Efficiëntie

- welke onderhandelingsinstrumenten zijn ingezet;
- op welke wijze zijn deze onderhandelingsinstrumenten ingezet;
- zijn alle ingezette onderhandelingsinstrumenten noodzakelijk geweest om het behaalde resultaat te bereiken;
- wat is de samenhang tussen de gebruikte instrumenten en hoe is deze samenhang vormgegeven;
- heeft het publieke debat invloed gehad op het behaalde resultaat.

8. Werkwijze en methodologie van de evaluatie

8.1 Werkwijze

Vooruitlopend op deze Terms of Reference is een vooronderzoek verricht waarin een reconstructie van de onderhandelingen over Agenda 2000 heeft plaatsgevonden. In de evaluatie zelf zal deze reconstructie worden voltooid.

De relevante vragen daarvoor zijn:

- waren de (sub)doelstellingen onderling in overeenstemming of was er sprake van tegenstrijdigheid in de doelstellingen;
- zijn er in de loop van de onderhandelingen met betrekking tot de (sub)doelstellingen prioriteiten gesteld;
- welke strategie is gevolgd ter verwezenlijking van de doelstellingen en is de strategie tijdens de onderhandelingen gewijzigd. Welke redenen bestonden hiervoor;

- wat waren de standpunten van de andere lidstaten, de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Voorzitterschap. Hoe verhieldden deze standpunten zich tot het Nederlandse standpunt.

In grote lijnen is de opzet van de evaluatie als volgt: allereerst zullen de feiten en omstandigheden in kaart gebracht zoals deze zich voorafgaand en tijdens de onderhandelingen hebben voorgedaan. Hierbij komt onder andere aan de orde de problematiek van de financiering van de Unie, de voorstellen van de Commissie over de financiering, de Nederlandse inzet en strategie en de reacties daarop van andere partijen alsmede de inzet en strategie van andere partijen. Voor dit onderdeel van de evaluatie zal voornamelijk gebruik worden gemaakt van literatuur- en dossieronderzoek. Vervolgens zal met het *Decide*-model inzicht worden verschaft in het verloop van de onderhandelingen. Voor de toepassing van dit model zal gebruik worden gemaakt van gegevens over de posities van de lidstaten verkregen uit voornoemd literatuur- en dossieronderzoek. Daarnaast is het voor het hanteren van het *Decide*-model noodzakelijk zicht te krijgen op het belang dat partijen hechten aan het bereiken van hun doelstellingen en de machtspositie die zij aan de onderhandelingstafel innemen. Deze informatie wordt verkregen uit interviews met direct bij de onderhandelingen betrokken personen. Vervolgens wordt ingegaan op de externe factoren die (mogelijk) van invloed zijn geweest op de onderhandelingen over *Agenda 2000*. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van dossier- en literatuuronderzoek alsmede interviews. Zowel de uitkomsten van de toepassing van het model als de gegevens verkregen uit dossier- en literatuuronderzoek zullen worden aangewend om de hierboven weergegeven vragen van effectiviteit en efficiëntie te beantwoorden.

Het dossier- en literatuuronderzoek wordt door IOB zelf ter hand genomen. De consultants van *Decide* verrichten de interviews noodzakelijk voor de toepassing van het *Decide*-model alsmede de analyses die met het model worden uitgevoerd.

8.2 Methodologie

Voor het verkrijgen van een meer wetenschappelijk gefundeerd inzicht in het onderhandelingsproces, zal gebruik worden gemaakt van het zogeheten *Decide*-model⁷ voor de evaluatie. Dit model wordt normaal gesproken gebruikt om de dynamiek en de uitkomst van onderhandelingsprocessen te voorspellen. Het model geeft een weten-

⁷ Voor de wetenschappelijke onderbouwing van het *Decide*-model zie: Bruce Bueno de Mesquita & Frans Stokman, *European Community Decision Making*, New Haven [etc.] : Yale University Press, 1994

schappelijk gefundeerd, niet-intuïtief inzicht in de wijze waarop onderhandelingen kunnen verlopen. Het model kan ook voor evaluatieve doeleinden gebruikt worden. In het model worden de hiernavolgende veronderstellingen gehanteerd omtrent de wijze waarop partijen zich gedragen.

- Elke partij is uit op eigen voordeel. Elke partij poogt zodanige afspraken met andere partijen te maken, dat de besluitvorming in de gewenste richting wordt getrokken. Het bereikte voordeel is groter naarmate het uiteindelijke besluit de eigen voorkeur meer benadert.
- Hecht een partij veel waarde aan de uitkomst van een besluit dan is deze partij bereid meer energie te steken in de beïnvloeding van andere partijen.
- Hoe groter de macht van een partij (dit kan gebaseerd zijn op stemrecht of status of toegang tot essentiële informatie) des te meer invloed zal deze partij kunnen uitoefenen op het standpunt van andere partijen. In welke mate deze invloed zal worden aangewend hangt mede af van het belang dat aan de uitkomst wordt gehecht.
- Er bestaan verschillen in de mate waarin partijen risico's willen lopen.
- Er kan tussen partijen op onderdelen van de besluitvorming een uitruil plaatsvinden waardoor zowel de kans op succes als het draagvlak voor de beslissingen toe kan nemen.

Voor de toepassing van het model is het verkrijgen van inzicht in vier aspecten essentieel, namelijk: de *beslispunten*, de *posities* van partijen met betrekking tot de beslispunten, het *belang* dat zij hechten aan het bereiken van het door hen gewenste resultaat, en de *macht* van partijen.

Eén van de belangrijkste voorwaarden voor het toepassen van het model is de ontleding van de onderhandelingsproblematiek in een beperkt aantal hoofdpunten voor besluitvorming. Zelfs complexe onderhandelingen kunnen worden teruggebracht tot enkele beslispunten waarover besluitvorming moet plaatsvinden en waarmee de essentie van de onderhandelingen kan worden weergegeven⁸. Posities van partijen kunnen vervolgens worden weergegeven op een aan een beslispunt gerelateerde schaal. Alvorens een dergelijk "scoren" van partijen kan plaatsvinden moeten eerst de extreme posities in kaart worden gebracht. Na op deze wijze de uitersten van een schaal te hebben bepaald kunnen vervolgens de tussenposities van andere partijen op de schaalverdeling worden aangegeven. Deze positiebepaling dient in elk geval aan het begin van de onderhandelingen

⁸ Naar het zich laat aanzien kunnen de onderhandelingen over Agenda 2000 teruggebracht worden tot circa 11 beslispunten.

plaats te vinden, waarbij voor elke partij de uitgangspositie wordt weergegeven. Ter verdere verdieping van het inzicht in het verloop van onderhandelingen kan ervoor gekozen worden een tweede meetpunt te identificeren. In het kader van deze evaluatie zal op basis van dossieronderzoek bezien moeten worden of en op welk moment een tweede meetpunt geïdentificeerd wordt.

Na de specificatie van de beslispunten en de verschillende posities die belanghebbenden kunnen innemen moet ook ten aanzien van elk besispunt de intensiteit van het belang worden bepaald dat partijen hebben bij het behalen van het door hen gewenste doel. Het belang geeft aan in hoeverre belanghebbenden bereid zijn zich in te zetten om hun positie gerealiseerd te krijgen. Raakt het besispunt nauwelijks wezenlijke belangen van de belanghebbende, dan zal deze zich nauwelijks inzetten en zal ook snel bereid zijn een compromis te aanvaarden. Bij besispunten die voor een partij heel belangrijk zijn omdat wezenlijke belangen op het spel staan zal een omgekeerde reactie het geval zijn: een sterke inzet en weinig bereidheid tot het sluiten van compromissen. Meting van het belang (op een schaal van bijvoorbeeld 0 tot 1) vindt plaats op basis van interviews met personen die nauw bij de onderhandelingen betrokken zijn geweest.

Tot slot dient voor het toepassen van het model de macht bepaald te worden die partijen hebben om de uitkomst van de onderhandelingen over de beslispunten te bepalen. Macht wordt natuurlijk primair bepaald door formele beslismacht⁹. Wanneer één partij een beslissing kan nemen heeft die partij veel macht. Echter ook in een dergelijke situatie zal deze partij bij de beslissing rekening houden met de belangen van andere belanghebbenden. De bepaling van de macht vindt plaats op basis van interviews waarbij aan de machtigste partij bijvoorbeeld een score van 1 wordt gegeven en de macht van anderen daaraan wordt gerelateerd.

De punten waarover besloten moet worden, de posities die partijen innemen, het belang dat zij er aan hechten en de macht van de betrokken partijen bepalen in grote mate het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen. De dynamiek in de besluitvorming komt vooral tot stand omdat belanghebbenden proberen de uitkomst van de besluitvorming zodanig te beïnvloeden dat deze zo dicht mogelijk bij de eigen positie ligt. Het gaat er daarbij om de posities van andere partijen te bewegen in de richting van de eigen posi-

⁹ De machtsfactor komt bij de besluitvorming in de Europese Unie bijvoorbeeld tot uiting in de stemmenweging zoals die geldt in de Raad van ministers: grote lidstaten hebben 10 stemmen, Nederland 5 en Luxemburg 2.

tie – bijvoorbeeld door uitruil – zodat er een zo sterk mogelijke coalitie rond de eigen positie ontstaat. Kenmerk van complexere besluitvorming met meerdere of vele partijen is dat niet één belanghebbende zijn eigen positie wil versterken maar alle partijen. Hierdoor kunnen tegengestelde krachten ontstaan waarbij de kans bestaat dat een belanghebbende de coalitie achter zijn positie ziet verminderen terwijl deze het tegendeel wil bereiken. Het *Decide*-model brengt door middel van computer-simulaties dit onderhandelingsproces in kaart. Drie mogelijke onderhandelingsstrategieën worden daarbij door het *Decide*-model onderscheiden: de ruil-, uitdaging- en overtuigingsstrategie. In evaluatief opzicht kunnen deze verschillende strategieën gebruikt worden voor een karakterisering en beoordeling van de feitelijk gevolgde strategie. Een dergelijke beoordeling kan duidelijk maken of de juiste strategie is gekozen en of een alternatieve strategie een beter resultaat had opgeleverd. Zo kan het model inzicht geven in het effect van een compromis tussen partijen op de uiteindelijke uitkomst van onderhandelingen door aan de hand van gewijzigde posities van partijen door te rekenen welk effect op de uitkomst van de onderhandelingen een dergelijke wijziging zal hebben.

Het onderzoek met het *Decide*-model naar het verloop van de besluitvorming over *Agenda 2000* is met name gericht op de endogene verklarende factoren, binnen de politieke en economische context waarbinnen de onderhandelingen zich destijds hebben afgespeeld. De kernvraag die getracht wordt te beantwoorden is: Gegeven het toen aanwezige krachtenveld rond de besluitvorming, op welke wijze en in welke mate is de Nederlandse opstelling en strategie van invloed geweest op het verkregen onderhandelingsresultaat? Zou een andere opstelling minder effectief zijn geweest? Was een beter resultaat mogelijk geweest? Of zou de Nederlandse opstelling er in het geheel niet toe gedaan hebben, met andere woorden: was het behaalde resultaat altijd bereikt, wat Nederland ook gedaan had?

Producten

Het onderzoek zal resulteren in:

- een IOB-rapport over de evaluatie
- een werkdocument waarin van de toepassing van het *Decide*-model gedetailleerd verslag wordt gedaan.

Referentiegroep

Voor advies en commentaar inzake de opzet en voortgang van het onderzoek zal een beperkte groep deskundigen binnen en buiten het Ministerie worden benaderd. Naar ver-

wachting zal de betrokkenheid beperkt blijven tot het leveren van commentaar en suggesties op rond te zenden stukken.

Tijdsplanning

- afronding vooronderzoek – december
- toepassing *Decide*-model – december/januari
- afronding evaluatierapport – voorjaar 2002

Begroting

Afronding vooronderzoek onderzoeksmedewerker	50.000
Toepassing van het <i>Decide</i> -model	145.000
Referentiegroep	1.200
Publicatie en distributie rapport en werkdocument	60.000
Het houden van een seminar over de uitkomsten	30.000
	<hr/>
Totaal	286.200

BIJLAGE III VERZAMELDE GEGEVENS

Zie voor een toelichting op de variabelen paragraaf 2.3. Zie voor de betekenis van de posities van de lidstaten paragraaf 3.1.

Een ↑ achter de score betekent dat de inzet op dit issue door de betreffende lidstaat hoger werd gaandeweg de onderhandelingen; een ↓ betekent het omgekeerde.

Indicaties van de relatieve belangen van lidstaten bij de issues:

Lidstaten:	BTW->BNP	Rebate VK	Netto begrenzer	Financiële Perspectieven	Landbouw-uitgaven
België	40	60	70	60	60
Denemarken	40	60	70	60	60
Duitsland	70	80	80	85	80
Finland	40	60	70	60	50
Frankrijk	40	60	95	85	80
Griekenland	60	55	70	85	80
Ierland	60	50	70	85	80
Italië	70	50	70	60	60
Luxemburg	60	55	80	60	60
Nederland	70	95↑	80↓	85	90
Oostenrijk	60	70	80	85	65
Portugal	50	50	70	75	75
Spanje	70	70	70	85	80
VK	50	100	95	85	80
Zweden	70	80↑	80	85	80
Commissie	40	60	70	80	80

Graan- prijzen	Zuivel- prijzen	Rundvlees- prijzen	Uitgaven structuurfonds	Cohesie- fonds	Onderlinge machtsverhouding
50	60	70	60	30	9
60	80	60	60	30	8
60	60	60	85	60	26
50	50	50	60	30	6
70	70	80	90	50	28
50	50	50	85	90	6
50	70	90	85	80	6
60	80	60	60	30	23
70	75	70	60	30	3
65	65	65	85	70↓	12
70	70	70	80	30	6
50	60	50	85	95	9
60	60	70	85	95	23
60	80	60	85	40	28
60	80	60	85	40	9
80	80	80	75	70	100

De cijfers in de volgende vier tabellen geven de posities weer die de lidstaten onder elk opvolgend Voorzitterschap tot op dat moment innamen. In de vijfde tabel staat de uitkomst van de onderhandelingen; het resultaat van de ER in Berlijn. Zie voor de betekenis van de cijfers paragraaf 3.1 waar voor elk issue een schaal van mogelijke standpunten is gedefinieerd.

Bij het interpreteren van de cijfers dient met het volgende rekening gehouden te worden: Het gaat hier om formele posities waarvan uit de stukken is gebleken.

Indien een lidstaat nog geen formeel standpunt (ook niet onder een vorig Voorzitterschap) heeft ingenomen is de cel leeg.

Soms uitte een lidstaat zich niet ondubbelzinnig op een issue en kon haar twee elkaar grenzende posities toegekend worden. In dat geval is het gemiddelde van de schaalwaarden van deze twee posities toegekend.

Posities onder het eerste Voorzitterschap: Luxemburg

Issue:	Netto		Landb.			Rund-	Struct.	Cohesie		
	BTW	Rebate	begr.	FP	uitg.	Granen	Zuivel	vlees	fonds	fonds
België	0	100	0		100	0			100	0
Denemarken	0		0		100					
Duitsland	100	100	100		100	17	17	17	66	
Finland					100	0	0	0		
Frankrijk	0	100	0	<i>Nog</i>	85	17	0	0	66	100
Griekenland			0	<i>niet</i>	100	66	66	66	100	0
Ierland	75		0	<i>op</i>	100					0
Italië	0		100	<i>agenda</i>	75	17	50	50		
Luxemburg		100	0		100	0	0	0		
Nederland	100	100	100		75	17	0	17	66	
Oostenrijk		100	100		100	33	33	0	0	100
Portugal		0	100		100				100	
Spanje	100	0	0		100				100	0
VK	0	0	0		100	100	100	100	66	
Zweden		100	100		100					

Posities onder het tweede Voorzitterschap: Verenigd Koninkrijk

Issue:	Netto		Landb.				Rund-	Struct.	Cohesie	
	BTW	Rebate	begr.	FP	uitg.	Granen	Zuivel	vlees	fonds	fonds
België	0	100	100		100	0	0	33	100	0
Denemarken	0		0	100	100	66	100	66		
Duitsland	100	100	100	50	100	17	0	0	66	100
Finland				50	100	0	0	0		
Frankrijk	0	100	0	50	85	50	0	0	66	100
Griekenland			0	100	100	66	66	66	100	0
Ierland	75		0	100	100		17	17		0
Italië	0		100	50	75	17	50	50		
Luxemburg		100	0		100	33	33	33		
Nederland	100	100	100	50	75	17	0	17	66	
Oostenrijk		100	100	50	100	33	33	33	66	100
Portugal		0	0		100		0		100	0
Spanje	100	100	0	100	100		0		100	0
VK	0	0	0	50	75	100	100	100	66	100
Zweden		100	100		75		100		66	
Commissie	0	0	0	100	100	66	100	66	100	0

Posities onder het derde Voorzitterschap: Oostenrijk

Issue:	Netto			Landb.			Rund-	Struct.	Cohesie	
	BTW	Rebate	begr.	FP	uitg.	Granen	Zuivel	vlees	fonds	fonds
België	0	100	100		100	0	0	33	100	0
Denemarken	75	100	0	0	100	100	100	100	0	
Duitsland	100	100	100	0	75	17	0	0	0	100
Finland			0	0	100	0	0	0	100	
Frankrijk	50	100	0	0	100	50	0	0	0	100
Griekenland	100	0	0	100	100	66	66	66	100	0
Ierland	75		100	100	100		17	17		0
Italië	0	100	0	0	75	17	100	50	83	
Luxemburg		100	0		100	33	33	33		
Nederland	100	100	100	0	75	17	0	17	17	100
Oostenrijk		100	100	0	75	33	33	33	0	100
Portugal		100	0	100	100		0		100	0
Spanje	100	100	0	100	100		0		100	0
VK	0	0	0	0	75	100	100	100	0	100
Zweden		100	100	0	75	100	100	100	0	
Commissie	0	0	0	100	100	66	100	66	100	0

Posities onder het vierde Voorzitterschap: Duitsland

Issue:	Netto		Landb.		Rund-		Struct.	Cohesie		
	BTW	Rebate	begr.	FP	uitg.	Granen			Zuivel	vlees
België	100	100	100		50	33	33	33	33	0
Denemarken	50	100	0	0	100	66	100	66	0	0
Duitsland	100	100	100	0	25	17	17	17	0	100
Finland	100	100	0	0	50	0	0	0	0	100
Frankrijk	50	100	0	0	25	0	0	0	0	100
Griekenland	100	0	0	100	100	66	66	66	100	0
Ierland	100		0	100	100	0	0	0	100	0
Italië	0	100	0	0	25	66	83	66	100	0
Luxemburg	50	100	100	0	50	33	0	33	33	0
Nederland	100	100	100	0	0	0	0	17	0	100
Oostenrijk	100	100	100	0	50	33	0	33	0	100
Portugal	100	100	0	100	100	33	0	33	100	0
Spanje	100	100	0	100	100	0	0		100	0
VK	0	0	0	0	50	100	100	100	0	100
Zweden	100	100	100	0	37	83	83	83	0	
Commissie	0	0	0	100	100	66	100	66	100	0

Uitkomst van de onderhandelingen: de Europese Raad in Berlijn

Issue:	Netto		Landb.		Rund-		Struct.	Cohesie		
	BTW	Rebate	begr.	FP	uitg.	Granen			Zuivel	vlees
RESULTAAT	50	33	0	50	25	50	0	33	21	0

BIJLAGE IV TOELICHTING OP DE TOEGEPASTE SIMULATIEMODELLEN¹

Macht en de bepaling van collectieve uitkomsten

Wanneer wij kennis nemen van de literatuur en publieke discussies over macht en invloed, dan bekruipt ons het gevoel dat deze concepten eerder verduisteren dan verhelderen. Mauk Mulder geeft dit treffend weer in zijn eerste zinnen van zijn inspirerende boek “Het spel om macht”:

“Over het begrip ‘macht’ hebben leken, politici, sociale wetenschappers, ondernemers, vakbondsleiders, kerkleiders, filosofen, wij allen samen een zo grote onduidelijkheid en verwarring teweeggebracht dat dit niet toevallig kan zijn.” (Mulder, 1972, 9)

Eén van de belangrijkste oorzaken voor de verwarring ligt in het gebruik van het woord macht zonder nadere specificatie. Het is zinloos over macht te discussiëren wanneer niet expliciet wordt gemaakt *over wie* en *met betrekking tot wat* macht wordt of kan worden uitgeoefend (zie onder meer Mokken en Stokman, 1976). Deze twee elementen worden wel aangeduid als het domein en de ‘scope’ van macht.

Tenzij wij praten over macht op het laagste aggregatieniveau, macht van het ene individu over het andere, is ‘*over wie*’ meestal niet een ander individu, maar een sociaal systeem, waarbinnen macht wordt of kan worden uitgeoefend. In toenemende mate van complexiteit kunnen als voorbeelden van sociale systemen gegeven worden het gezin, een vereniging of organisatie, een gemeente, een staat en de internationale gemeenschap.

Naarmate sociale systemen complexer worden, treden individuen niet primair voor zich zelf op maar als representanten van groepen of organisaties, die zelf als actoren binnen een dergelijk systeem te beschouwen zijn. In die gevallen richt zich de machtsvraag dan ook meer op die organisaties en groepen dan op de individuen die hen representeren. Wij zullen daarom in het verdere betoog uitsluitend nog spreken over macht van actoren.

De specificatie van de ‘*wat*’ component heeft betrekking op de inhoudelijke afbakening van macht. Macht wordt pas interessant wanneer het gaat om macht over dingen die van

¹ Deze bijlage is een bewerking van een artikel van Prof. dr. Frans Stokman, opgenomen in het boek “Methoden van invloedsanalyse”, onder redactie van L.W.J.C. Huberts en J. Kleinnijenhuis, Boom, Amsterdam Meppel, 1994.

belang zijn voor actoren binnen een sociaal systeem. Macht kan dan ook niet geïsoleerd worden beschouwd, los van belangen die actoren hebben en los van instrumentele doeleinden die actoren proberen te realiseren. Vanuit dit perspectief gezien, komt de machtsvraag neer op de vraag in welke mate actoren *collectieve uitkomsten*, dat wil zeggen, voor deze actoren bindende besluiten, binnen een sociaal systeem mede bepalen of mede kunnen bepalen. Wij hebben daarmee de machtsvraag essentieel verbonden met de transformatie van individuele doeleinden van actoren naar uitkomsten op het collectieve niveau. Deze uitkomsten bepalen de handlingsruimte van de actoren binnen sociale systemen en kunnen worden beschouwd als randvoorwaarden waarbinnen actoren binnen een sociaal systeem kunnen handelen. *Macht zou ik dan ook willen omschrijven als het vermogen om waardevolle collectieve uitkomsten binnen een sociaal systeem mede te bepalen. De waarde van de collectieve uitkomsten wordt op haar beurt bepaald door het belang dat machtige actoren binnen het sociaal systeem aan die uitkomsten hechten.* Hoewel deze omschrijving circulair lijkt, is hij analytisch oplosbaar. Ik volg hiermee een omschrijving van macht zoals die door Coleman (1990) is gegeven. Coleman ontwikkelde deze machtsdefinitie binnen een ruiltheorie van macht, maar ik plaats deze omschrijving uitdrukkelijk in een breder perspectief van alle machtsprocessen. Hoewel ik dit vooral zal uitwerken op een hoog aggregatieniveau – dat van de staat –, is de uitwerking zeker niet daartoe beperkt en is zij toepasbaar op processen binnen kleinere verbanden als gezin en organisaties, ja zelfs voor dyadische relaties tussen twee personen.

Wanneer macht wordt gedefinieerd in termen van de medebepaling van collectieve uitkomsten binnen sociale systemen, dan vereist inzicht in machtsposities en machtsprocessen inzicht in de totstandkoming van collectieve uitkomsten. Collectieve uitkomsten zijn slechts te begrijpen indien het menselijk keuzegedrag als essentieel element in die verklaring is opgenomen. In navolging van Adam Smith, stelt Lindenberg (1990) ter verklaring van het menselijk keuzegedrag twee algemene doeleinden die voor alle mensen gelijk zijn, namelijk fysiek welbevinden en sociale waardering. Mensen verschillen echter fundamenteel in de wijze waarop zij fysiek welbevinden en sociale waardering produceren: wat voor de één fysiek welbevinden of sociale waardering produceert, doet dat voor de ander juist niet. Dit komt omdat de gedragsalternatieven en de kosten en baten van die alternatieven afhankelijk zijn van de maatschappelijke context waarbinnen een individu opereert. Daarom streven verschillende mensen ook verschillende instrumentele doeleinden na en kan een collectieve uitkomst voor de een fysiek welbevinden en/of sociale waardering produceren en voor de ander juist niet. Collectieve uitkomsten ontstaan dan ook onder invloed van gelijktijdig handelende, deels op elkaar reagerende

actoren die op basis van herhaaldelijke evaluaties hun gedrag optimaliseren en op basis daarvan al dan niet hun gedrag aanpassen. Dit betekent dan ook dat een dergelijk proces kan leiden tot collectieve uitkomsten die voor alle actoren slechter zijn dan theoretisch mogelijk zou zijn geweest. Dit centrale vraagstuk binnen de economie en de sociale wetenschappen staat bekend als het vraagstuk van Pareto-optimale versus Pareto-suboptimale oplossingen. Daarom is het niet gewenst in machtsdefinities expliciet op te nemen dat het gaat om *gewilde* effecten, zoals Max Weber in zijn definitie deed.

Essentiële machtsposities zijn vooral verbonden aan *expliciete besluitvorming* waarmee de *randcondities* voor collectieve uitkomsten worden bepaald. Daarop zal onze aandacht zich verder richten. Actoren hebben daarbij verschillende instrumentele doeleinden. Iedere actor ordent de mogelijke uitkomsten van expliciete, toekomstige besluitvorming over een issue in termen van de bijdrage die zij leveren aan de realisering van zijn of haar uiteindelijke doeleinden. Binnen zo'n collectieve besluitvormingssituatie resulteren verschillen in instrumentele doeleinden tussen actoren in twee typen relaties tussen de actoren en de beslissingen. Ten eerste, wat een uitermate belangrijke beslissing voor de realisering van de uiteindelijke doeleinden van de ene actor is, kan zeer wel volstrekt irrelevant voor een andere actor zijn. Ten tweede, leiden de verschillen in instrumentele doeleinden tot verschillende politieke standpunten van actoren met betrekking tot de beslissing. De mate waarin de beslissing gerelateerd is aan de realisering van de uiteindelijke doeleinden van een actor wordt aangeduid met de term *belang* van de beslissing voor de actor (in het Engels ook wel aangeduid als de 'saliency' van de beslissing voor de actor of de 'interest' van de actor in de beslissing). Het politieke standpunt van de actor op de beslissing wordt aangeduid met de term *beleidspositie* van de actor op de beslissing (in het Engels de 'policy position' van de actor). De beleidspositie is de door de actor meest geprefereerde uitkomst van de beslissing. Meer formeel, in een systeem van N actoren ($i, j, k = 1, \dots, N$) en M beslissingen ($d, e = 1, \dots, M$), duiden wij het belang van actor i in beslissing d aan met s_{di} en de beleidspositie van actor i in beslissing d met x_{di} .

Belang en beleidspositie worden gecombineerd in een nutsfunctie voor iedere actor die het nut van elk alternatief voor de actor specificeert. De beleidspositie is dan het punt op het continuüm dat het hoogste nut heeft voor de actor. Het nut van de andere alternatieven is monotoon dalende functie van hun afstand tot de meest geprefereerde positie, rekening houdend met het belang dat de actor aan de beslissing hecht. Dit is kenmerkend voor zgn. ééntoppige nutsfuncties. Wanneer wij de verwachte uitkomst van een mogelijke beslissing d aanduiden met O_d (O staat voor 'outcome'), dan kan het verwachte nut van die uitkomst voor actor i ('the expected utility', EU^i) worden gespecificeerd als:

$$EU^i(O_d) = -s_{di}|O_d - x_{di}|^q \quad (1)$$

In bovenstaande formule is q de exponent waartoe de absolute afstand tussen de verwachte uitkomst en de eigen geprefereerde positie wordt verheven. Als $q=1$ dan hebben wij een lineair afnemende verliesfunctie. Naarmate q groter wordt gekozen, des te sterker de afname van nut bij grotere afstanden. Het nut wordt dan vooral bepaald door het issue waarbij de afstand tussen uitkomst en geprefereerde positie het grootst is. In sommige modellen, zoals het hierna te bespreken model van Bueno de Mesquita, is q niet voor alle actoren gelijk. Actoren met een q waarde kleiner dan 1 zijn 'risk-taking', terwijl actoren met een q waarde groter dan 1 'risk-averse' zijn.

Macht, belang en beleidspositie

In een sociaal systeem van enige complexiteit is collectieve besluitvorming noodzakelijkerwijs verbonden met formele besluitvormingsregels en -procedures, waarmee een bepaalde besluitgang wordt voorgeschreven en waarmee veelal een beperkt aantal actoren de bevoegdheid krijgt om bepaalde besluiten te nemen, uit te voeren en desnoods af te dwingen. Stabiliteit binnen een sociaal systeem en brede acceptatie van de collectieve besluiten vereisen besluitvormers en besluitgang die als legitiem ervaren wordt. Werd de legitimiteit in theocratische politieke systemen verkregen vanuit de aanwijzing van God, in onze democratische politieke systemen wordt de legitimiteit verkregen vanuit het vertegenwoordigend karakter van de uiteindelijke besluitvormers en vanuit de (niet absolute) scheiding tussen wetgeving, uitvoering en rechtspraak. Op grond daarvan werd door sommigen democratie identiek gesteld aan democratisch genomen besluiten. Anderen daarentegen stellen terecht dat democratische besluitvorming meer is dan een formele besluitgang en dat naast de procedure de inhoud of de kwaliteit van het besluit een essentieel onderdeel is voor de evaluatie van het democratisch gehalte van een besluit. In deze gedachtegang dient een besluit gebaseerd te zijn op een 'evenwichtige' afweging van diverse belangen binnen het sociale of politieke systeem. Om een dergelijke belangenafweging te kunnen maken dienen binnen een democratie actoren de gelegenheid te krijgen zich te organiseren en te manifesteren en dienen zij bij de besluitvorming te worden betrokken (of tenminste te worden gehoord). Met name binnen dit normatieve kader mogen wij dan ook verwachten dat publieke actoren sociale waardering verwerven wanneer zij besluiten nemen waarin zo goed mogelijk belangen van diverse actoren zijn afgewogen op grond van de intensiteit van die belangen en de macht die die actoren binnen het systeem bezitten. Een verkeerde afweging, en zeker langdurig verkeerde afwegingen,

leiden anders tot grote maatschappelijke weerstanden en/of onuitvoerbaarheid van besluiten met alle gevolgen voor de herkiesbaarheid van de publieke actoren zelf. Macht van actoren in een politiek systeem wordt daarom niet alleen bepaald door de (uiteindelijke) beslismacht, maar ook door het vermogen om belangen mee te laten wegen in de besluitvorming. Dit laatste duiden wij aan met de term *invloed* en wordt sterk bepaald door de toegangsmogelijkheden tot besluitvormers en de machtsbronnen die actoren daarbij in stelling kunnen brengen. Hiermee hebben wij bij politieke besluitvorming de essentiële machts-elementen te pakken, namelijk:

- 1 Beslismacht ofwel het gewicht van een actor in de formele besluitvormingsprocedure.
- 2 Toegang tot besluitvormingscentra op momenten waarin nog ruimte voor belangenafwegingen is. Toegang is een relatie tussen actoren onderling. Toegangsrelaties vormen samen dan ook een netwerk tussen actoren. Omdat toegang van actor *i* tot actor *j* nog niet hoeft te impliceren dat *j* ook toegang heeft tot *i*, is er sprake van een zogenaamd gericht netwerk tussen actoren.
- 3 Hulpbronnen ('resources' in het Engels) die kunnen worden ingezet om de eigen voorkeuren mee te laten wegen. Deze hulpbronnen kunnen van zeer verschillende aard zijn. Informatie, m.n. hoog gespecialiseerde informatie, is van belang. Daarnaast spelen getalsmatige hulpbronnen een grote rol, zoals het aantal actoren dat een actor vertegenwoordigt, en economische hulpbronnen, met name indien deze onmisbaar zijn voor een goede uitvoering.

De verwarring over machtsvraagstukken ontstaat onder andere omdat de hierboven genoemde drie machts-elementen zo verschillend van karakter zijn. Afhankelijk van het perspectief wordt nu eens het accent gelegd op het één, dan weer op het ander. Een voorbeeld hiervan is een artikel in de Elsevier van 11 januari 1992 waarin juist die toegang centraal wordt gesteld en waar gesproken wordt over de anonieme Derde Kamer. Kenmerkend voor de journalistieke benadering is dan weer dat in de uitwerking het accent meer bij de personen komt te liggen dan bij de organisaties die zij representeren. Maar ook in wetenschappelijke discussies over macht worden felle debatten gehouden over de juiste meting van macht. Legt de positionele methode het accent op toegang tot besluitvorming, de besluitvormingsmethode accentueert de feitelijke participatie in de besluitvorming bij concrete beslissingen. Hier speelt ook het onderscheid tussen potentiële macht en feitelijke machtsuitoefening een rol. *Beslismacht, toegang en hulpbronnen* bepalen de potentiële macht van actoren bij het besluitvormingsproces, de vraag of zij *daadwerkelijk* zullen *participeren* wordt bepaald door drie andere elementen, namelijk of zij *voldoende belang*

hebben bij het besluit, of zij verwachten dat de uitkomst van de besluitvorming fundamenteel zal afwijken van hun eigen beleidspositie en of zij verwachten dat hun inzet op korte of langere termijn een positief effect zal hebben. Hiermee komen wij op een ander essentieel element, namelijk dat macht slechts zichtbaar wordt bij machtsconflicten, m.a.w. wanneer actoren verschillende beleidsposities innemen en wanneer het gaat om voor hen belangrijke beslissingen.

Eén van de lastigste vraagstukken bij de bestudering van macht ligt in de beoordeling van situaties waarin geen expliciete besluitvorming plaats vindt. Dit komt door de speciale positie die de status quo inneemt. Actoren die gebaat zijn bij de handhaving van de status quo, zullen hun machtspositie aanwenden om besluitvorming te voorkomen. Zolang zij daarin slagen en andere actoren deze positie niet uitdagen, bijvoorbeeld omdat zij te zwak zijn, blijft de machtspositie van actoren die bij de status quo gebaat zijn verborgen. De macht van deze actoren wordt nog versterkt doordat verandering van de status quo het nemen van een groot aantal politieke barrières vereist, terwijl de handhaving van de status quo verzekerd is indien slechts een van deze barrières onoverkomelijk is. De meest bekende barrières die in de literatuur genoemd worden zijn: de omzetting van behoeften in eisen aan de gezagsdragers (hierbij spelen normen en anticipatie een belangrijke belemmerende rol), de plaatsing van de eis op de politieke agenda, de uiteindelijke besluitvorming over de eis en de implementatie van het besluit. Machtige actoren zullen met een grotere waarschijnlijkheid bij de status quo gebaat zijn dan minder machtige en zij zullen daarom hun inspanningen vooral richten op een zo vroeg mogelijke interventie om besluitvorming te voorkomen.

Modellering van invloed op politieke besluitvorming

In de volgende paragrafen zullen wij de politieke besluitvorming en invloedsprocessen daarbinnen op twee verschillende wijzen modelleren. In het eerste model wordt het besluitvormingsproces gemodelleerd als een proces waarin actoren elkaars positie uitdagen waardoor sommige actoren zich genoodzaakt zien een minder geprefereerde positie in te nemen. Deze modellering van politieke besluitvorming sluit nauw aan bij de visie waarin politiek primair wordt opgevat als een *conflict* tussen individuen en groepen. Dit model sluit niet uit dat de actor met de meest extreme standpunten volledig zijn zin krijgt.

In het tweede model wordt het besluitvormingsproces gemodelleerd als een *ruilproces*, waarbij actoren proberen wederzijds voordeel te behalen door elkaars positie te steunen bij verschillende issues. In deze modellering van politieke besluitvorming wordt het eco-

nomisch proces als model genomen. De kern van het economische proces is de ruil op de markt, waarbij elke ruil slechts tot stand kan komen door de samenwerking van koper en verkoper. Evenmin als het Conflictmodel sluit dit ruilmodel uit dat op elk afzonderlijk issue de actor met de meest extreme standpunten zijn zin krijgt, maar het ruilmodel sluit wel uit dat één en dezelfde actor op *alle issues* volledig zijn zin krijgt.

Hoewel de twee modellen dus fundamenteel verschillen met betrekking tot de assumpties ten aanzien van het onderliggende besluitvormingsproces, is het bijzondere van de hierna te geven modellering dat zij alle uitgaan van dezelfde basisvariabelen: voor elke politieke beslissing moeten wij voor elke actor een inschatting hebben van zijn *macht, belang en beleidspositie*. Doordat de basisvariabelen voor de twee modellen identiek zijn, zijn de resultaten van de modellen direct vergelijkbaar. Dit is een belangrijk voordeel boven eerdere modelleringen van politieke processen.

De kracht van een modelmatige benadering zal het meest tot uiting komen als deze wordt toegepast op gegevens die valide en betrouwbaar zijn volgens waarnemers die een besluitvormingsproces van haver tot gort kennen. Bij de datavergaring ten aanzien van macht, belang, beleidspositie, toegang en stemmacht kan daarom veelal niet worden volstaan met bestudering van schriftelijke stukken, maar zullen bij voorkeur ‘experts’ bereid moeten worden gevonden om hun schattingen terzake te geven.

In de nu te behandelen modellen zullen de drie machtscomponenten – hulpbronnen, toegang en beslismacht – niet meer onderscheiden worden. Naast belang en beleidspositie, wordt alleen het totale gewicht van elke actor over elke beslissing als basisvariabele meegenomen. Een alternatief zou zijn om de macht van een actor over een beslissing eenvoudig gelijk te stellen aan de stemmacht van actoren. Dit laatste is alleen zinvol indien wij de modellen toepassen binnen een formele besluitvormingssituatie, maar dan nog is het de vraag of wij de informele machtselementen buiten beschouwing kunnen laten. In de praktijk wordt de machtscomponent echter vaak ingeschat door experts zonder explicitering van de elementen waaruit hij is opgebouwd. Deze schattingen worden vooral gebaseerd op de formele beslismacht en de hulpbronnen van de actoren tezamen. In veel besluitvormingsprocessen op hoog politiek niveau hebben in principe alle actoren toegang tot elkaar.

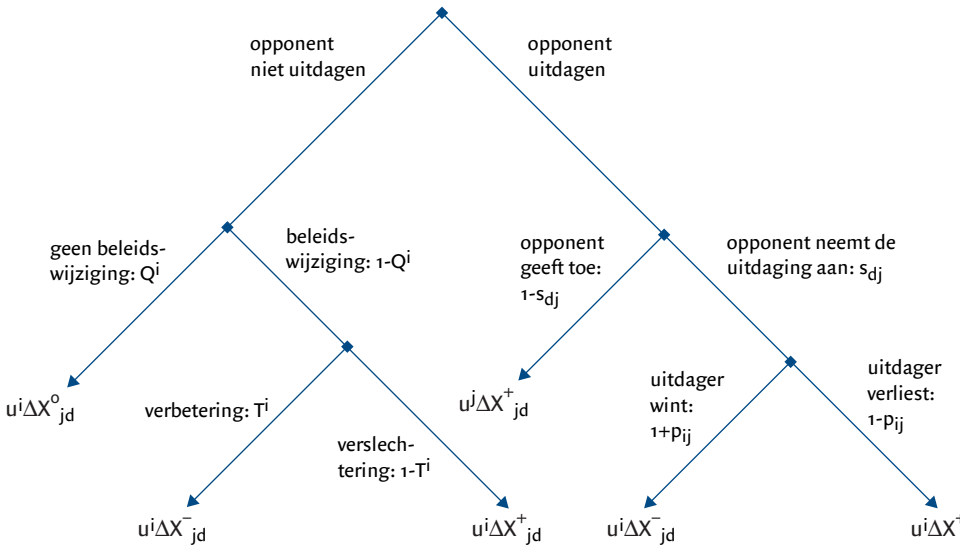
Het expected utility model van Bueno de Mesquita

De op conflict gebaseerde visie op politieke besluitvorming wordt aangehangen door o.a. Bueno de Mesquita (Bueno de Mesquita e.a., 1985, Bueno de Mesquita en Lalman, 1986; Bueno de Mesquita, 1994). Hij heeft een zeer krachtig model ontwikkeld op basis waarvan reeds een groot aantal politieke beslissingen op het internationale en nationale vlak is voorspeld. Hierbij worden enkele vereenvoudigende assumpties aangenomen. De belangrijkste zijn de veronderstelling dat het om beslissingen gaat die als één dimensie kunnen worden gerepresenteerd en dat alle actoren een zgn. ééntoppige preferentiefunctie hebben: d.w.z. een actor hecht de hoogste waarde aan zijn eigen beleidspositie, naarmate een positie verder daarvan aflight, des te lager wordt die positie door de actor gewaardeerd. Figuur 1 geeft de keuzen aan waarvoor een actor zich tegenover andere actoren gesteld ziet in een besluitvormingssituatie. Hij kan een andere actor uitdagen of hij kan dat niet doen. Doet hij dat wel, dan kan zijn opponent de uitdaging al dan niet aanneemen. Neemt de opponent de uitdaging niet aan, dan geeft de opponent toe en accepteert de beleidspositie van de uitdager. Neemt de opponent de uitdaging wel aan, dan zijn er weer twee mogelijkheden: de uitdager wint of de opponent wint. De andere mogelijkheid (gegeven in de linker tak in de figuur) houdt in dat de actor de andere actor niet uitdaagt. In dat geval kan de status quo gehandhaafd blijven of deze kan zich door handelingen van andere actoren wijzigen. In dat laatste geval kan dat zowel voor- als nadelig voor de actor uitpakken. Elke actor maakt een inschatting van het nut van elk van deze uitkomsten en de kans op realisatie van die uitkomsten. Hierbij maakt hij ook een inschatting van deze twee componenten voor zijn opponent, een inschatting die niet overeen hoeft te komen met de inschatting die de opponent zelf daadwerkelijk maakt. Deze inschattingen gebeuren op een zodanige wijze dat de actor ook rekening houdt met de steun van de andere actoren voor zijn positie of die van de opponent.

Het verwachte nut voor actor i om actor j uit te dagen kan nu als volgt berekend worden. De kans dat actor j een uitdaging van actor i aanneemt kan worden geschat met het belang dat actor j hecht aan issue d . De kans dat actor j de uitdaging aanneemt, stellen wij gelijk aan s_{ij} . De kans dat actor j zonder tegenstand toegeeft aan de druk van actor i is dan gelijk aan $(1-s_{ij})$. In dat geval geeft actor j zich over en neemt de beleidspositie van actor i in. Het nut voor actor i van deze verschuiving van actor j in de richting van actor i geven wij aan met $u^i \Delta x^+_{jd}$.

Als actor j de uitdaging aanneemt, dan kan actor i winnen of verliezen. In het eerste geval verschuift weer de positie van actor j naar die van actor i met het daaraan voor actor i verbonden nut van $u^i \Delta x^+_{jd}$. Verliest actor i , dan is actor i gedwongen de positie van actor j in

Figuur 1: Verwacht nut voor actor i om actor j uit te dagen



(Bron: Bueno de Mesquita e.a., 1985)

te nemen. Het (negatieve) nut voor actor i daarvan geven wij aan met $u^i\Delta x^-_{jd}$ ¹. De kans op winst of verlies voor actor i in zo'n dispuut wordt bepaald door de krachtenverhouding tussen actor i en actor j. Deze krachtenverhouding duiden wij aan met p_{ij} en wordt bepaald door de inzet van beide actoren (gebaseerd op hun macht vermenigvuldigd met hun belang) en de steun die elk krijgt van de andere actoren. Op grond hiervan is het verwachte nut voor actor i om actor j uit te dagen gelijk aan:

$$E^i u^i \Delta x_{jd} | Challenge = s_{dj} \{ p_{ij} [u^i \Delta x^+_{jd}] + (1 - p_{ij}) [u^i \Delta x^-_{jd}] \} + (1 - s_{dj}) [u^i \Delta x^0_{jd}] \quad (2)$$

Op soortgelijke manier kunnen wij het verwachte nut voor actor i berekenen om actor j niet uit te dagen. In dat geval blijft de positie van actor j met een zekere kans Q^i onveranderd. Het daaraan verbonden nut voor actor i geven we aan met $u^i \Delta x^0_{jd}$ ².

Verandert de positie van actor j toch door andere uitdagingen, dan kan dit wederom een

2 $u^i \Delta x_{jd}$ wordt bepaald door het voor actor i positieve effect van een verschuiving van beleidspositie van actor j op de verwachte uitkomst van de beslissing (zie formule 1). $u^i \Delta x^-_{jd}$ wordt bepaald door het effect van de verschuiving van actor i's positie op de verwachte uitkomst van de beslissing.

3 Dit is gelijk aan het actor i's nut van de verwachte uitkomst wanneer geen verschuiving van actor j's beleidspositie plaats vindt.

verschuiving in de richting van de beleidspositie van actor i zijn of juist een tegengestelde verschuiving. Als we de kans op een positieve verschuiving gelijk stellen aan T^i , dan is het verwachte nut voor actor i om actor j uit te dagen gelijk aan:

$$E^i u^i \Delta x_{jd} | \text{No Challenge} = Q^i [u^i \Delta x_{jd}^0] + (1-Q^i) \{ T^i [u^i \Delta x_{jd}^+] + (1-T^i) [u^i \Delta x_{jd}^-] \} \quad (3)$$

Veronderstellen wij geen autonome verschuivingen, dan vereenvoudigt de vergelijking in (3) tot:

$$E^i u^i \Delta x_{jd} | \text{No Challenge} = u^i \Delta x_{jd}^0 \quad (3a)$$

Het totale verwachte nut voor actor i met betrekking actor j is gelijk aan³:

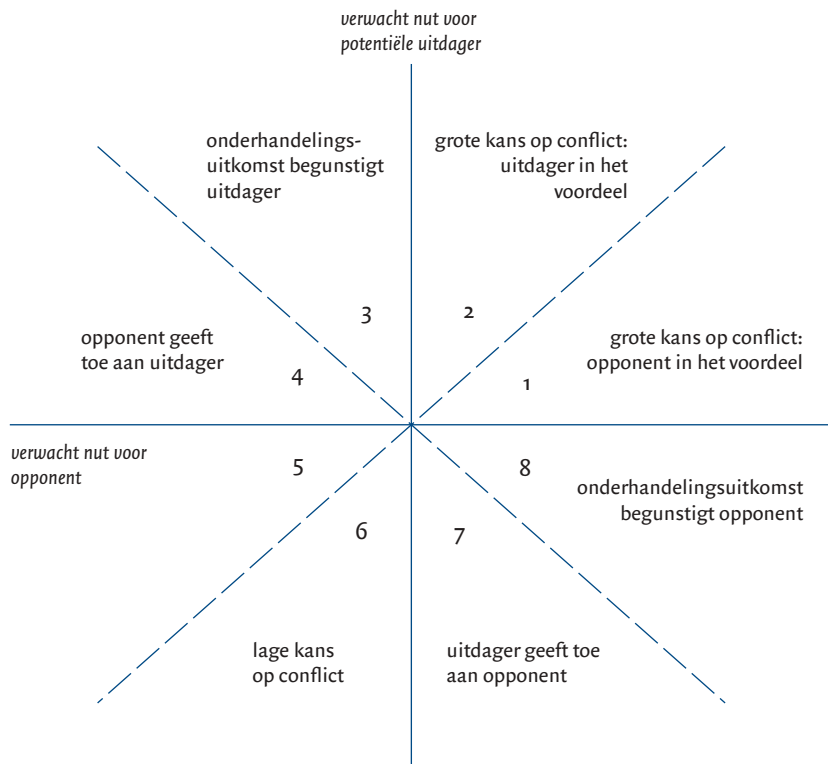
$$E^i u^i \Delta x_{jd} = E^i u^i \Delta x_{jd} | \text{Challenge} - E^i u^i \Delta x_{jd} | \text{No Challenge} \quad (4)$$

In het model van Bueno de Mesquita staat nu de politieke dynamiek van het politieke proces centraal zoals die in Figuur 2 is gegeven. Op de verticale as staat het verwachte nut dat de uitdager denkt te verkrijgen door de opponent uit te dagen. Op de horizontale as staat de inschatting van de actor-uitdager van het nut dat de opponent denkt te krijgen als deze de uitdaging aanneemt. Een actor zal een andere actor alleen dan uitdagen wanneer hij denkt meer nut te verkrijgen dan zijn opponent (de vlakken 2, 3 en 4 in Figuur 2). De opponent reageert dan volgens zijn eigen inschatting, die, het zij nogmaals gezegd, niet overeen hoeft te komen met die van de uitdager. Op basis van deze combinatie wordt voorspeld of een actor een andere actor zal uitdagen, of deze de uitdaging al dan niet zal aannemen en wat het effect daarvan zal zijn.

Voor elke actor wordt aldus voorspeld wat, onder de gehanteerde vooronderstellingen, zijn meest waarschijnlijke gedrag zal zijn. Nadat de hieruit resulterende veranderingen in positie zijn verwerkt, wordt het proces herhaald. Verondersteld wordt dat elke actor in staat is een overzicht te verkrijgen van de nieuwe posities van de actoren, voorzover deze in een 'ronde' veranderd zijn. Het simulatieproces wordt in totaal ongeveer 4 rondes herhaald.

4 Het verwachte nut van actoren wordt verder nog aangepast aan de bereidheid van actoren om risico's te aanvaarden (de exponent q in formule 1). Dit wordt endogeen bepaald. In het algemeen worden actoren met extreme posities en laag belang als meer risico acceptierend gemodelleerd dan actoren met meer centrale posities en groter belang. Doordat andere actoren met deze factor geen rekening houden, ontstaan er soms verkeerde inschattingen van de situatie bij de verschillende actoren.

Figuur 2: De politieke dynamiek van het politieke proces



(Bron: Bueno de Mesquita e.a., 1985)

Met dit model zijn bijzonder interessante resultaten bereikt. Zijn model is door onafhankelijk onderzoek geëvalueerd over een totaal van 1000 voorspellingen. De experts, die de gegevens leverden voor zijn model, kwamen in ongeveer de helft van de gevallen tot dezelfde voorspelling als zijn model. Bij geen overeenstemming voorspelt zijn model in 80 percent van de gevallen goed tegenover de experts 20 percent. Een andere indicatie van het succes van zijn model komt voort uit een onderzoek naar 133 Europese conflicten tussen 1816 en 1970 waarin tenminste een der grootmachten in Europa betrokken was (Bueno de Mesquita en Lalman, 1986). Van de conflicten die in het eerste kwadrant van figuur 2 geplaatst konden worden (de vlakken 1 en 2) resulteerde 90% in een oorlog. Van de conflicten die in het onderhandelsdeel van de figuur vielen (de vlakken 3 en 8) eindigden 38% in een oorlog. In de vlakken 4 en 7 (de opponent geeft in aan de uitdager)

eindigde slechts 12% in een oorlog, terwijl 0% van alle conflicten in het derde kwadrant (de vlakken 5 en 6) in een oorlog eindigden. Uit deze benadering blijkt ook dat er twee punten aan te geven zijn waarin het relatieve voordeel van de ene actor omslaat in dat van de andere, nl. op de 45° lijn in het eerste kwadrant en op de 225° lijn in het derde kwadrant. Dit betekent ook dat er naast zeer conflictueuze machtsverschuivingen, vreedzame machtsverschuivingen kunnen plaatsvinden. Dit laatste is door veel historici over het hoofd gezien.

Het ruilmodel van Stokman en Van Oosten

Politieke processen hebben niet alleen een conflictkarakter, maar ook vaak het karakter van een ruilproces. Evidente voorbeelden zijn de 'package deals' bij kabinetsformaties, besluitvorming over de politieke en monetaire unie in Maastricht en GATT-onderhandelingen over vrijhandel. Coleman heeft in het begin van de jaren '70 als eerste zulke ruilprocessen gemodelleerd (Coleman, 1972). Toepassing van dit model veronderstelt ten aanzien van meerdere issues gegevens over de controle van actoren op beslissingen alsmede over hun belang bij verschillende beslissingen. Als nu de verdeling van controle niet aansluit bij die van hun belang bij beslissingen, kunnen actoren controle ten aanzien van het ene issue uitwisselen tegen controle ten aanzien van een ander issue om zo een optimale controle te verkrijgen over voor hen belangrijke beslissingen. Dit ruilmodel ligt mijns inziens ook ten grondslag aan de zogenaamde machtsreductiehypothese van Mulder (1972). Managers en andere leidinggevende functionarissen hebben zeggenschap over beslissingen in organisaties, maar zijn afhankelijk van de inzet van hun medewerkers om hun doeleinden te bereiken. Omgekeerd hebben medewerkers belang bij een zo groot mogelijke zeggenschap over hun werksituatie. Managers staan nu een stukje controle af aan medewerkers in ruil voor extra inzet van de medewerkers.

Door Van Oosten en Stokman (1994) is een ruilmodel uitgewerkt waarin dezelfde drie elementen centraal staan als in het model van Bueno de Mesquita, namelijk macht, belang en beleidsposities. In dit model zijn actoren bereid bij de ene beslissing met een andere actor mee te stemmen in ruil voor een soortgelijke verschuiving van de andere actor bij een andere beslissing. Stokman en Van Oosten beperken zich daarbij tot die tweetallen actoren die op beide beslissingen aan weerszijden van de verwachte uitkomst zitten. Deze paren actoren hebben namelijk geen andere mogelijkheden dan de ruil tot hun beschikking om er samen beter op te worden, terwijl actoren die aan één kant van de verwachte uitkomst zitten via strategisch gedrag hun beider positie kunnen verbeteren (bijvoorbeeld door een extremere positie in te nemen).

Om de condities voor ruil na te gaan, kijken wij naar twee actoren i en j en twee beslissingen d en e . Wij veronderstellen dat beslissing d *relatief* belangrijker is voor i dan voor j , met andere woorden, d is het vraagissue voor actor i en derhalve het aanbodissue voor actor j . Voor beslissing e geldt juist het omgekeerde: die is vraagissue voor actor i en aanbodissue voor actor j . Dit houdt in dat actor i aan actor j vraagt een voor i gunstiger standpunt op beslissing d in te nemen dan actor j 's beleidspositie. In ruil daarvoor is actor i bereid hetzelfde te doen op beslissing e . We noemen een dergelijke nieuwe positie van een actor zijn *stempositie*. De volgende condities moeten nu gelden om een voor beide actoren gunstige ruil te kunnen krijgen:

1. Een verandering van stempositie van een actor op zijn aanbodissue moet resulteren in een positieve verandering van de verwachte uitkomst van de beslissing.
2. Beide actoren moeten een positief belang hebben op hun vraagissue.
3. Het belang van actor i bij zijn vraagissue d moet (in verhouding tot het belang van actor j bij d) groter zijn dan het belang van actor i bij het aanbodissue e (in verhouding tot het belang van j bij e). Merk op dat ook als i zowel issue d als issue e onbelangrijker acht dan j , maar i issue d *relatief* wel belangrijker acht dan issue e , toch aan deze voorwaarde voldaan is. Uiteraard is ook 'ruil' mogelijk als het belang van actor j bij zijn aanbodissue (beslissing d) verwaarloosbaar klein is.

$$s_{jd} = 0 \quad \text{of} \quad \frac{s_{id}}{s_{jd}} > \frac{s_{ie}}{s_{je}} \quad (\text{als } s_{jd} > 0) \quad (5)$$

Hiermee zijn tevens de condities genoemd waaronder politiek het karakter van ruil zou kunnen krijgen. Als niet aan deze drie voorwaarden voldaan is, kan een oplossing slechts via confrontatie van macht en belangen worden verkregen.

Stokman en Van Oosten werken met een ruilvoet vanuit de veronderstelling dat de twee actoren een gelijke nutswinst willen behalen. Deze ruilvoet is gelijk aan:

$$\Delta O_{jd} = \frac{s_{ie} + s_{je}}{s_{id} + s_{jd}} \Delta O_{ie} \quad (6)$$

Hierbij zijn $_{j}O_{d}$ en $_{j}O_{e}$ de verschuivingen in de verwachte uitkomst van de onderhandelingen die optreden als gevolg van de verandering in de posities van actoren i en j op respectievelijk de issues e en d , als gevolg van hun ruil.

Indien wij de beslisfunctie en de gewichten van de actoren daarin kennen, kunnen wij uitrekenen hoeveel de stempositie van actor i en actor j dient te verschuiven om een dergelijke verschuiving in de verwachte uitkomst te realiseren. Daarbij wordt nog verondersteld dat geen van de actoren bereid is een extremere positie in te nemen dan de andere actor. In het model van Stokman en Van Oosten worden nu alle potentiële ruilen tussen alle paren actoren berekend. Verondersteld wordt nu dat de ruilen die de meeste nutswinst opleveren het eerst plaats vinden. Omdat een actor niet twee keer zijn stempositie mag weggeven, verdwijnt meestal een groot aantal potentiële ruilen bij elke gerealiseerde ruil. Omdat verder elke ruil een effect heeft voor alle actoren en niet alleen voor het tweetal ruilende actoren, kan de uiteindelijk gerealiseerde nutswinst van alle ruilen drastisch anders uitvallen dan de ruilende actoren verwachten. Hierdoor kan zelfs een voor alle actoren suboptimale oplossing worden verkregen.

Nadat alle actoren de mogelijkheid is gegeven met andere te ruilen, worden de hieruit resulterende veranderingen in posities in de data verwerkt. Net als bij het Conflictmodel wordt aangenomen dat actoren kennis kunnen nemen van alle veranderingen alvorens opnieuw te gaan onderhandelen. Dit proces wordt zolang herhaald tot er nagenoeg geen positieveranderingen meer plaatsvinden; met andere woorden, als er geen ruilmogelijkheden meer zijn waaraan beide actoren winst aan ontleen.

Naast andere voordelen boven het Coleman model, heeft dit ruilmodel het voordeel dat zijn voorspellingen direct vergeleken kunnen worden met Bueno de Mesquita's Conflictmodel⁵.

5 Over een zestiental beslissingen binnen de Europese Ministerraad leidt het Ruilmodel tot even goede voorspellingen als het Conflictmodel van Bueno de Mesquita: beide voorspellingen correleren ruim 0,70 met de feitelijke uitkomsten (zie Bueno de Mesquita en Stokman, 1994). Dit betekent dat het Conflictmodel en het Ruilmodel tot niet-fundamenteel verschillende voorspellingen komen (hoewel de fouten tussen de voorspellingen niet gecorreleerd zijn). Wellicht ligt hier een van de oorzaken waarom de twee scholen niet nader tot elkaar komen: uitkomsten zijn, zonder nadere informatie over het proces, uit zowel het conflict als het Ruilmodel te verklaren

BIJLAGE V LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN:

Th. J. A. M. de Bruijn, Ministerie van Buitenlandse Zaken,
A.T. Kraan, Ministerie van Buitenlandse Zaken,
J. Versteegh, Ministerie van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot, Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie,
A. Italianer, Kabinetschef bij Günter Verheugen, Commissaris Europese Commissie,
A.K. van Gijssel, Ministerie van Financiën,
F. Heukers, Ministerie van Financiën.

BIJLAGE VI GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AR	Algemene Raad
BFB	directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen
BBP	Bruto Binnenlands Product
BNP	Bruto Nationaal Product
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
Coco	Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
Coreper	Comité des Représentants Permanents
DG	Directoraat-generaal
DIE	Directie Integratie Europa
DIE/SF	Bureau Sociaal-economische en Financiële aangelegenheden
FP	Financiële Perspectieven
ECU	European Currency Unit
EG	Europese Gemeenschap
EM	Eigen Middelen
EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
ER	Europese Raad
EU	Europese Unie
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
MSP	maximaal stijgingspercentage
PV	Permanente Vertegenwoordiging
REIA/EA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden/ Europese Aangelegenheden

TEM	Traditionele Eigen Middelen
TG	Thesaurier-generaal
VK	Verenigd Koninkrijk
WTO	World Trade Organisation

Afkortingen gebruikt in de grafieken

Be	België
Cie	Europese Commissie
De	Demarken
Du	Duitsland
Fin	Finland
Fr	Frankrijk
Gr	Griekenland
It	Italië
Ir	Ierland
Lux	Luxemburg
Nl	Nederland
Oo	Oostenrijk
Por	Portugal
Sp	Spanje
VK	Verenigd Koninkrijk
Zw	Zweden

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1990-2003

- 251 1990 **Centra voor Ontwikkelingssamenwerking.** Een onderzoek naar kwaliteit en bereik van de voorlichtings- en bewustwordings-activiteiten van de Centra voor Ontwikkelingssamenwerking
- 252 1990 **Voedselhulp en Ontwikkeling.** Een evaluatie van de Nederlandse voedselhulp met nadruk op Sub-Sahara Afrika in de periode 1980-1989 *)
- 253 1991 **Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling.** Een programma-evaluatie met projectonderzoek in Indonesië, Soedan, Rwanda, Tanzania en Nicaragua
- 254 1992 **Milieu en Ontwikkelingssamenwerking.** Een evaluatie van de effecten van het milieubeleid, met nadruk op veldonderzoek in Burkina Faso, Indonesië en Kenia
- 255 1992 **Sector Aid and Structural Adjustment; The Case of Sugar in Tanzania**
- 256 1992 **La Riziculture Paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979-1991.** Evaluation de l'appui néerlandais
- 257 1993 **Het Flood Action Plan, Bangladesh.** Een onderzoek naar aanleiding van het debat over waterbeheersing in Bangladesh
- 258 1993 **Evaluatie en Monitoring.** De Rol van Projectevaluatie en monitoring in de Bilaterale hulp *)
- 259 1993 **Samenwerkingsverbanden in het Hoger Onderwijs.** Een evaluatie van samenwerkingsverbanden in Botswana, Lesotho, Swaziland en Tanzania
- 260 1994 **Evaluatie van de Nederlandse Hulp aan India, Mali en Tanzania.** Samenvattend rapport
- 261 1994 **India.** Evaluation of the Netherlands development programme with India, 1980-1992
- 262 1994 **Mali.** Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992
- 263 1994 **Tanzania.** Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992
- 264 1994 **Humanitarian Aid to Somalia**
- 265 1995 **Fertiliser Aid.** Evaluation of Netherlands fertiliser aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia.
- 266 1996 **Netherlands Aid Reviewed.** An analysis of Operations Review Unit Reports, 1983-1994
- 267 1997 **Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 267 1997 **Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995**
- 268 1998 **Vrouwen in Kenia en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 268 1998 **Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995.** isbn 90-5328-152-3
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 1- Summary Report)
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 2 - Main Report)
- 270 1998 **Bangladesh.** Evaluation of Netherlands-Funded NGO's, 1972-1996 (Volume 3 - Sub-Report)
- 271 1998 **Vrouwen en Ontwikkeling.** Beleid en uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996. isbn 90-5328-168-1
- 272 1998 **SNV - Bénin, 1985-1995 (franstalig)**
- 272 1998 **SNV - Benin, 1985-1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting) *)**
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (engelstalig).** isbn 90-5328-164-9
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting)**
- 274 1998 **Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia (Summary evaluation report)**
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-198-3
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-199-1
- 276 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Support to Water Management and Drainage, 1975-1996 (Volume 3 - Sub-Report). isbn 90-5328-185-1
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. Main Findings and summary (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-205-X
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-204-1
- 278 1998 **The Netherlands Programme Aid to Bolivia (Volume 3 - Sub Report).** isbn 90-5328-155-X
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report). isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report). isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).** isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).** isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden.** isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories, review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999.** isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Miliev review 1994-1999** Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands. isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development Netherlands support to the water sector.** isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** Inspection of its identification, formulation and tendering process isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population** Burkina Faso Mozambique Yemen isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling** De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001) isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development** Evaluation of a policy (1981-2001) isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 **Agenda 2000** Hoe Nederland onderhandelt met Europa isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schuldbelichtingsbeleid 1990-1999** isbn 90-5328-306-4

*) Niet meer beschikbaar

Ministerie van Buitenlandse Zaken | Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Nederland

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | 2003

ISBN 90-5328-307-2

Bestelnummer: BZDR 6107/N



Ministerie van
Buitenlandse Zaken



B Z D R 6 1 0 7 / N