



De winst van Berlijn

Auteur(s):

Gijssels, A.K. van
Heukers, O.F.H.C.

De auteurs zijn werkzaam bij de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het ministerie van Financiën. Met dank aan diverse collega's voor commentaar op een eerdere versie.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4206, pagina 404, 28 mei 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

eu, emu, overheidsfinanciën

Op de Europese Raad van Berlijn van werden de Agenda 2000-onderhandelingen succesvol afgesloten. Nederland wist daarbij zijn ombuigingstaakstelling uit het regeerakkoord, f 1,3 miljard in 2002, te realiseren. Dit artikel belicht het proces dat leidde tot het succes van Berlijn, het onderhandelingsresultaat zelf, en een aantal kritiepunten dat naar voren is gekomen naar aanleiding van het onderhandelingsresultaat.

Op 24 en 25 maart werd in Berlijn onderhandeld over de Agenda 2000 van de Europese Unie. Deze Agenda behelsde een aantal elementen:

- » **de Financiële Perspectieven 2000-2006, het uitgavenmaximum van de Europese Unie;**
- » **de uitbreidingsstrategie van de EU;**
- » **de hervorming van de structuurfondsen; en**
- » **de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.**

De aandacht gaat in dit artikel primair uit naar de Financiële Perspectieven, die de hoofdmoot vormden van de *Agenda 2000*. Eerst wordt ingegaan op de achtergrond van de onderhandelingen in Berlijn. Vervolgens worden de uitkomsten besproken. Over deze uitkomsten ontstonden in de pers enige misverstanden, die worden toegelicht. Wij concluderen dat er in Berlijn een goed resultaat behaald is en dat de scepsis van sommigen, eerst over de inzet en later over de uitkomst, niet terecht is.

De aanloop

Het eerste voorstel voor deze Financiële Perspectieven werd al in juni 1997 gedaan door de Europese Commissie. De Commissie borduurde daarbij voort op de Financiële Perspectieven voor 1993-1999. Dat was opvallend, omdat de daadwerkelijke Europese uitgaven reeds jaren fors onder het maximum kader lagen. Met andere woorden, de Financiële Perspectieven vormden een te ruime jas en hadden zodoende hun disciplinerende werking verloren. De Commissie deed bovendien weinig recht aan het gegeven dat de lidstaten in het kader van de EMU en het Stabiliteitspact juist bezig waren forse inspanningen te verrichten op het terrein van nationale begrotingsconsolidatie.

Nederland reageerde dan ook kritisch op de voorstellen. Nederland is de grootste nettobetaler aan de Unie, zowel in netto-afdrachten per hoofd, als uitgedrukt in procenten van het bruto nationaal product (bnp), terwijl Nederland qua welvaart per hoofd een middenpositie inneemt. De Tweede Kamer heeft de regering in Kamerbrede moties verzocht om het verhelpen van deze onevenwichtige situatie¹. Bijna alle politieke partijen waren het er over eens dat de onderhandelingen over de nieuwe Financiële Perspectieven het ideale moment vormden om de Nederlandse financiële relatie met de Unie te verbeteren. Hieruit vloeide voort dat in de zomer van 1998 in het regeerakkoord een besparing op de Nederlandse afdrachten aan de EU olopend tot f 1,3 miljard in 2002 werd ingeboekt (ten opzichte van de Nederlandse afdrachten die zouden volgen uit ongewijzigde aanname van de Commissievoorstellen).

Om deze besparing louter langs de weg van uitgavenbeheersing te realiseren, zouden de uitgaven van de EU ruwweg reëel constant moeten blijven ten opzichte van het daadwerkelijke uitgavenniveau (EG-begroting 1999). Met deze taakstelling was het voor alle spelers, nationaal maar ook internationaal, duidelijk wat de Nederlandse inzet was in de onderhandelingen. Deze inzet werd bovendien zeer consequent en met grote vasthoudendheid uitgedragen in de diverse Europese gremia en in uitgebreide bilaterale contacten, zowel op ambtelijk, als op politiek niveau, waardoor de diverse Europese gesprekspartners er gaandeweg van doordrongen raakten, dat de Nederlandse eisen serieus genomen moesten worden.

Het door Nederland ingebrachte alternatief om de Europese uitgaven te stabiliseren vond al snel weerklank bij een grote groep lidstaten, niet verrassend voornamelijk andere netto betalende landen aan de EU. Een beslissend moment vormde de Europese top in Wenen (december 1998), toen een alternatief voor het Commissievoorstel, de zogenoemde 'tabel C', in het rapport van de Algemene Raad aan de top van

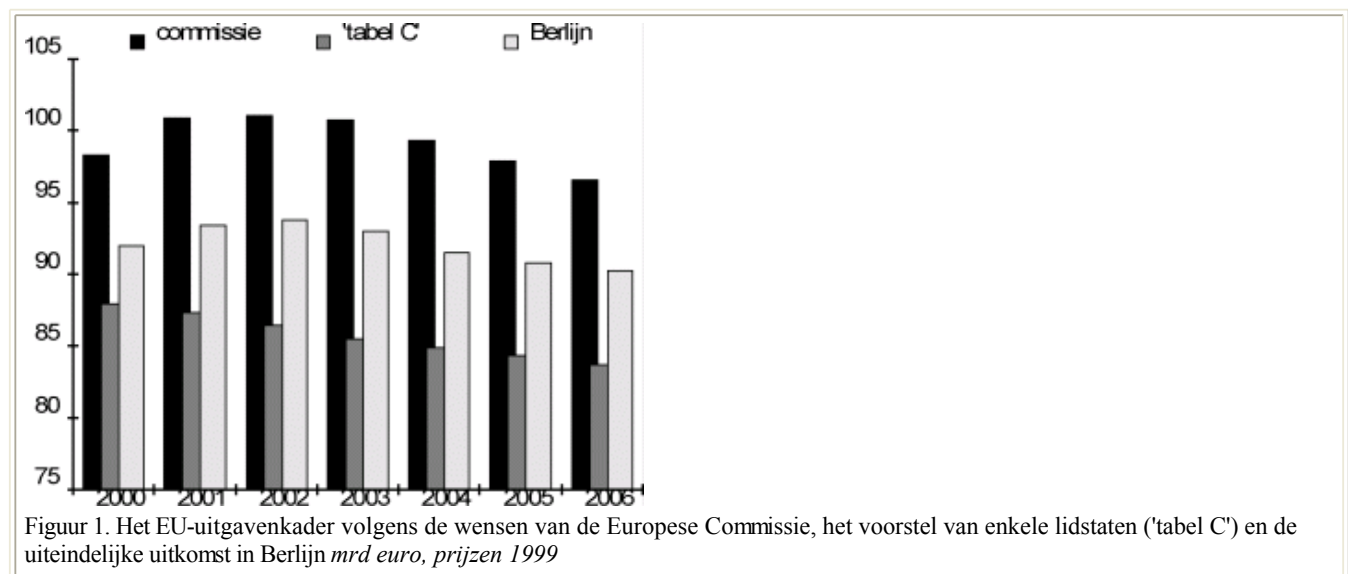
regeringsleiders in Wenen werd opgenomen. Deze tabel toonde hoe de maximumuitgavenkaders voor de verschillende uitgavencategorieën er uit zouden zien bij gemiddeld reële stabilisatie. Tot dat moment was het Commissievoorstel voor velen de bodem in de onderhandelingen. Met 'tabel C' werd deze bodem echter een flink stuk lager gelegd.

Naast het inbrengen door Nederland en andere gelijkgestemde lidstaten van 'tabel C' is ook het in discussie brengen van het eigen-middelenbesluit zeer belangrijk geweest. Het eigen-middelenbesluit bepaalt hoe de contributie aan de Europese Unie over de lidstaten verdeeld wordt, alsmede het maximum aan middelen dat de Europese Unie mag opvragen (1,27% van het EU-bnp). De Financiële Perspectieven moeten binnen dit maximum worden vastgesteld. Het besluit lag evenwel officieel niet op de onderhandelingstafel. Door de eigen middelen echter consequent onderwerp van onderhandeling te maken, werd een tweede ijzer in het vuur gelegd en werd de kans om de besparing van f 1,3 miljard te realiseren vergroot ². De Nederlandse afdrachten konden nu worden verminderd door zowel een verlaging van de EU-uitgaven zelf, als door wijzigingen in de verdeling van de afdrachten.

Uitkomsten onderhandelingen Berlijn

EU-uitgaven

In Berlijn is het gelukt de oorspronkelijke uitgavenvoorstellen van de Commissie over periode 2000-2006 met cumulatief vijftig miljard euro aan verplichtingen terug te dringen. Niet geheel verrassend in dit soort onderhandelingen, werd uitgekomen tussen de door Nederland en gelijkgezinden gelegde bodem in de onderhandelingen (tabel C) en het Commissievoorstel (zie [figuur 1](#)).



De uitgaven van de EU zijn binnen de Financiële Perspectieven verdeeld over 7 categorieën. De grootste van deze is categorie 1, waarin de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn ondergebracht. Deze vormen in 1999 ruim 47% van de totale uitgaven op de eg-begroting. Over het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft de Europese Raad van Berlijn overeenstemming kunnen bereiken over een aanzienlijke beperking van de budgettaire lasten ten opzichte van het voorstel dat eerder in maart voorlag in de Landbouw Raad. Een en ander heeft ertoe geleid, dat de uitgaven voor prijs- en inkomenssteun in de landbouw in de periode 2000-2006 gemiddeld op reële stabilisatie uitkomen: circa 40,5 miljard euro. Dat de totale uitgaven in categorie 1 gemiddeld toch nog twee miljard euro per jaar hoger uitkomen op 42,5 miljard euro, komt omdat hieraan de nieuwe structuurgelden ten behoeve van plattelandsontwikkeling zijn toegevoegd.

De beperking van de budgettaire lasten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is met name mogelijk gemaakt door uitstel cq. fasering van de hervormingen gericht op een marktconformer landbouwbeleid. De landbouwhervormingen van voormalig landbouwcommissaris MacSharry, zijn gericht op verlaging van de prijssteun voor landbouwproducten. Ter compensatie van het inkomensverlies ontvangen de landbouwers directe inkomens toeslagen per hectare of dier. De hervormingen belasten de eg-begroting. Immers, er vindt een lastenverschuiving plaats van de consument, die thans betaalt voor de hogere prijzen, naar de EG-begroting, waaruit straks de hectare- en dierpremies worden betaald.

De tweede grote uitgavencategorie, categorie 2, waarin de uitgaven voor de structuur- en cohesiefondsen zijn ondergebracht, neemt ruim 35% van de totale uitgaven in beslag. Van de cohesiefondsen profiteren alleen Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland. De sterke groei van de Ierse economie van de laatste jaren maakt een bijdrage uit de cohesiefondsen voor Ierland steeds minder nodig. Deze bijdrage wordt de komende jaren dan ook afgebouwd naar nul. De Commissie ging in haar voorstellen uit van een totaal bedrag van bijna 240 miljard euro voor categorie 2. De Nederlandse inzet was reële stabilisatie van de steun per hoofd, hetgeen zou leiden tot een totaal van 193 miljard euro. In Berlijn is uiteindelijk een enveloppe voor categorie 2 vastgesteld van 213 miljard euro, waarvan 195 miljard voor de Structuurfondsen en 18 miljard voor het Cohesiefonds. Ten opzichte van de Commissievoorstellen zijn de uitgaven in categorie 2 derhalve 27 miljard euro lager uitgekomen.

Naast de hoogte van het totale bedrag, heeft ook de verdeling van de structuursubsidies over de lidstaten bij de onderhandelingen een belangrijke rol gespeeld. Nederland heeft in de huidige periode (1994-1999) een aandeel van circa 1,7% in structuurfondsen. Het Commissievoorstel zou een forse terugval betekenen naar 1,4%, met name veroorzaakt door een teruggang in steun voor werkgelegenheidsbeleid. Als resultaat van de onderhandelingen, waarbij van Nederlandse zijde sterk is aangedrongen op een eerlijker verdeling van de middelen, kan Nederland voor de komende zeven jaar een bedrag van 3,3 miljard euro (1,7%) tegemoet zien. Het Nederlandse aandeel is daarmee gelijk aan dat van de huidige periode.

De overige vier uitgavencategorieën (een kleine 18% van de totale uitgaven), te weten intern en extern beleid, administratieve uitgaven

en de reserves, zijn eveneens beperkter van omvang dan door de Commissie was voorgesteld. In Berlijn zijn vastleggingskredieten (verplichtingen) in deze categorieën vrij strak vastgelegd. De groei ten opzichte van de huidige uitgaven in de begroting was zeer beperkt. In de verschillende uitgavencategorieën zijn thans ook uitgaven opgenomen voor toetredingssteun aan nieuwe lidstaten. Deze uitgaven zijn in de Financiële Perspectieven samengenomen in een nieuwe categorie 7.

Na Berlijn zijn de onderhandelingen met het Europees Parlement gestart over een nieuw Interinstitutioneel Akkoord, dat op 1 januari 2000 in werking treedt. Dit akkoord is een overeenkomst tussen Raad, Commissie en Parlement waarin de Financiële Perspectieven zijn opgenomen, naast onder meer afspraken over de begrotingsprocedure en -discipline. Via dit akkoord bindt ook het Europees Parlement zich aan de Financiële Perspectieven. Het Parlement heeft het nieuwe akkoord in zijn laatste plenaire vergadering voor de verkiezingen aanvaard. Daartoe bleken enige concessies van de Raad nodig ten opzichte van de in Berlijn gemaakte afspraken. De belangrijkste wijzigingen waren een verhoging van de Financiële Perspectieven voor categorie 3 (intern beleid) en categorie 5 (administratie) met respectievelijk 1,5 miljard en 1,1 miljard euro over de periode 2000-2006. In [tabel 1](#) zijn de Financiële Perspectieven voor de periode 2000-2006 weergegeven.

Tabel 1. Financiële Perspectieven voor de EU (15 lidstaten) volgens het Interinstitutioneel Akkoord

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
uitgavenmaximum							
	<i>mln euro, prijzen 1999</i>						
1. Landbouw	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
2. Structuur maatregelen	32045	31445	30865	30285	29595	29595	29170
3. Intern Beleid	5930	6040	6150	6260	6370	6480	6600
4. Extern Beleid	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. Administratieve uitgaven	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Reserves	900	900	650	400	400	400	400
7. Pretoetredingssteun	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Totaal uitgavenmaximum ^a	92025	93475	93955	93215	91735	91125	90660
Betalingskredieten ^a	89600	91110	94220	94880	91910	90160	89620
idem, in % van het EU-bnp	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97
Beschikbaar voor toetreding			4140	6710	8890	11440	14220
Maximum betalingskredieten	89600	91110	98360	101590	101600	103840	
Idem in % EU-bnp	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13

a. Uitgavenmaximum in termen van 'vastleggingskredieten' geven de bovengrens aan voor de uitgaven waartoe de EU zich tijdens de loop van het jaar kan verplichten. 'Betalingskredieten' maken het mogelijk verplichtingen uit het lopend of een eerder begrotingsjaar na te komen.

EU-afdrachten (contributie)

De uitgaven van de EU worden gefinancierd uit de zogenoemde eigen middelen, uit overschotten van voorgaande begrotingsjaren en voor een zeer klein deel uit eigen inkomsten van de EU. De eigen middelen worden opgebracht door de lidstaten. De EU beschikt momenteel over vier eigen middelen: landbouwheffingen, douaneheffingen, btw-afdrachten en bnp-afdrachten.

In 1997 werd Nederland aangeslagen voor 6,4% van de eigen middelen. Dit was flink hoger dan het Nederlands aandeel in het EU-bnp van 4,5%. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat Nederland een relatief groot aandeel heeft in de traditionele eigen middelen, door het open karakter van de Nederlandse economie. Het hoge Nederlandse aandeel in de traditionele eigen middelen wordt door sommigen toegeschreven aan het zogenaamde Rotterdam-effect. Volgens dit effect, dat verwijst naar de grote doorvoerfunctie van de Rotterdamse haven, zijn niet alle in Nederland gecollecteerde douane-rechten een belasting voor Nederlandse burgers of bedrijven. Het overgrote deel van deze doorvoer is echter niet relevant voor de douane-rechten, zodat het Rotterdam-effect maar voor een zeer beperkt deel opgaat ³.

Hoewel de eigen middelen aanvankelijk geen deel uitmaakten van de onderhandelingen over de Agenda 2000, zijn hier uiteindelijk in Berlijn toch voor Nederland belangrijke besluiten genomen. Per januari 2002 zal volgens planning een nieuw eigen-middelenbesluit ingaan, waarin de volgende vier zaken worden geregeld.

Ten eerste wordt de vergoeding aan de lidstaten voor de inningskosten bij de traditionele eigen middelen, de zogenaamde perceptiekostenvergoeding, verhoogd van 10% nu naar 25% vanaf 2001. Door het grote Nederlandse en Belgische aandeel in de traditionele eigen middelen, is dit vooral voor deze twee landen zeer gunstig.

Ten tweede wordt het aandeel van het btw-middel verkleind ten laste van het bnp-middel. De btw-afdracht van de lidstaten wordt verlaagd van 1% van de btw-grondslag nu, naar respectievelijk 0,75% in 2002 en 0,5% in 2004. Het Nederlandse aandeel in de btw-afdrachten is niet veel hoger dan het aandeel in de bnp-afdrachten, zodat het voordeel van deze maatregel voor Nederland beperkt is.

De derde maatregel betreft een wijziging in de financiering van de Britse compensatieregeling. Tot nu toe wordt deze eenzijdige compensatie door de andere veertien lidstaten gefinancierd naar rato van hun bnp-aandeel, waarbij Duitsland een korting krijgt van 33%. Vanaf 2002 krijgen Duitsland, Nederland, Zweden en Oostenrijk een korting van 75% op hun aandeel in de financiering van de Britse compensatie.

De Britse compensatie wordt door een vierde en laatste maatregel bovendien verlaagd, door de onbedoelde voordelen ('windfall profits') die aan het VK zouden toevallen als gevolg van de eerdergenoemde voorgestelde wijzigingen in het eigen-middelenbesluit van de compensatie af te trekken.

Door de lagere totale eu-uitgaven enerzijds en de wijzigingen in het eigen-middelenbesluit anderzijds, verminderen de Nederlandse afdrachten aan de EU. [tabel 2](#) geeft de vermindering van Nederlandse afdrachten weer ten opzichte van de Commissievoorstellen. Het nieuwe eigen-middelenbesluit moet volgens de conclusies van Berlijn in ieder geval vanaf 2002 van kracht zijn.

Tabel 2. Afdrachtenvermindering Nederland t.o.v. Commissievoorstellen

	2000	2001	2002	2006
f mln, lopende prijzen				
lagere EU-uitgaven	350a	550	640	780
verhoging perceptiekosten		360	360	400
gewijzigde VK-compensatie			470	450
verschuiving van btw naar bnp			70	150
Correctie 'windfall profits' VK			10	30
Totale besparing	350	1010	1550	1810
Regeerakkoordtaakstelling	425	925	1300	

a. Conform het Voorontwerp EG-begroting 2000.

Netto posities

De verslechtering van de Nederlandse netto positie in 2006 die resulteerde uit de voorstellen van de Commissie is met het akkoord van Berlijn omgeslagen in een verbetering. De verschillen tussen de netto posities van de lidstaten zijn kleiner geworden en daarmee worden de lusten en lasten eerlijker verdeeld. Uit [tabel 3](#) blijkt dat de netto posities in 2006 ten opzichte van 1999 dichter naar elkaar toe zullen zijn gegroeid. In deze tabel zijn de kosten van de uitbreiding van de EU buiten beschouwing gelaten. De kosten voor de uitbreiding zijn vanaf 2002 als werkhypothese in de Financiële Perspectieven opgenomen. Deze kosten lopen in constante prijzen op van 4,1 miljard euro in 2002 tot 14,2 miljard euro in 2006. In 2006 zouden de afdrachten aan de EU voor de vijftien huidige lidstaten daarmee met ongeveer 0,15% bnp stijgen.

Tabel 3. Boekhoudkundige netto posities zonder uitbreiding

	1999	2006
% bnp		
België	0,40	0,34
Denemarken	-0,01	-0,22
Duitsland	-0,59	-0,51
Griekenland	4,29	3,63
Spanje	1,35	1,24
Frankrijk	-0,17	-0,17
Ierland	3,42	1,55
Italië	-0,14	-0,16
Luxemburg	4,30	4,56
Nederland	-0,83	-0,69
Oostenrijk	-0,45	-0,35
Portugal	2,87	2,19
Finland	-0,09	-0,13
Zweden	-0,51	-0,44
VK	-0,27	-0,30

Bron: Europese Commissie.

Overigens kan Nederland niet op zijn lauweren rusten. Nederland blijft ook na Berlijn immers de grootste netto betaler. Waakzaamheid blijft geboden, zowel op het terrein van de ontwikkeling van de totale uitgaven, als de verdeling van de afdrachten en ontvangsten over de lidstaten.

Kanttekeningen

De Nederlandse afdrachten

Afgezet tegen de doelstellingen mag het in Berlijn behaalde onderhandelingsresultaat een succes genoemd worden. De Nederlandse afdrachten aan de EU dalen volgens huidige inzichten in 2002 met maar liefst f 1,5 miljard. Frappant is dat juist dit onderdeel van het onderhandelingsresultaat na afloop van de top in Berlijn het meest in twijfel is getrokken⁴. De twijfel richtte zich op twee punten in het bijzonder.

Het eerste punt betreft het feit dat de Nederlandse afdrachten de komende jaren in absolute termen niet dalen, maar (nominaal) zelfs nog licht stijgen. Dit argument snijdt geen hout. Ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord waren de voorstellen van de Commissie maatgevend. Deze voorstellen lieten een forse oploep van de uitgaven van de EU zien, met een gelijkblijvend aandeel voor Nederland in de financiering van deze uitgaven. Het gevoel dat de Commissievoorstellen de bodem in de onderhandelingen waren leefde zeer breed

binnen de EU. De regeerakkoordtaakstelling werd daarom geformuleerd ten opzichte van een ongewijzigde aanname van de Commissievoorstellingen. Dat dit geenszins een gemakkelijke taakstelling was mag onder andere blijken uit de opstelling van het Centraal Planbureau, dat zeer huiverig was voor deze taakstelling. Het betoog was dat Nederland niet in zijn eentje het toekomstige Europese uitgavenkader kon vaststellen, maar daarvoor afhankelijk was van veertien andere lidstaten. In (de onderhandelingen naar) Berlijn is Nederland er samen met enkele andere lidstaten in geslaagd de EU-uitgaven met vijftig miljard euro terug te dringen ten opzichte van de Commissievoorstellingen. De resulterende Financiële Perspectieven zijn nu zodanig stringent vastgesteld, dat er weer een disciplinerende werking van uitgaat. Nederland is er zo bezien in geslaagd om ook op Europees niveau een sturend uitgavenkader vast te stellen. De Europese koek blijft met dat resultaat evenwel nog steeds reëel enigszins groeien. Doordat Nederland er echter in is geslaagd zijn aandeel in de financiering van de koek terug te dringen, blijven de Nederlandse afdrachten de komende jaren reëel ruwweg constant. Pas als de EU verder wordt uitgebreid zullen de afdrachten weer toenemen. Van het begin af aan heeft Nederland echter op het politieke belang van de toetreding gewezen en aangegeven dat het bereid is daarvoor te betalen. De financiering van de toetreding geldt bovendien voor alle lidstaten in gelijke mate.

Een tweede punt van twijfel bij het onderhandelingsresultaat voor Nederland betreft een misverstand. In diverse commentaren werd de afgelopen weken gewezen op de noodzakelijke cofinanciering bij bepaalde ontvangsten uit de EU. Deze cofinanciering zou, zo werd van verschillende kanten beweerd, in mindering moeten worden gebracht op de lagere afdrachten. Deze stelling is niet juist. De cofinanciering van projecten door de Nederlandse overheid staat in budgettaire zin los van de financiële relatie tussen Nederland en de EU. De Nederlandse afdrachten aan de EU worden er niet meer of minder van en ook de Nederlandse netto positie vis à vis de EU verandert er niet door. Cofinanciering vindt bovendien niet alleen plaats door de rijksoverheid, maar ook door lagere overheden. Belangrijker nog is dat het in bijna alle gevallen gaat om Europese bijdragen aan nationale beleidsprioriteiten. Dit betekent dat niet de cofinanciering moet worden gezien als extra uitgaven door de Nederlandse overheid, maar dat de bijdrage van de EU kan worden gezien als een verlichting van uitgaven van de Nederlandse overheid. Voorbeelden hiervan zijn de hogesnelheidslijn en de Betuwelijn.

Afschaffen van de Britse compensatieregeling

Nederland is er niet in geslaagd de Britse compensatieregeling af te schaffen. Samen met Duitsland, Zweden en Oostenrijk heeft Nederland het afgelopen jaar ingezet op de invoering van een generiek, dus voor alle lidstaten geldend correctiemechanisme. Dit correctiemechanisme beoogde compensatie te verlenen aan ieder land dat een bepaald niveau van nettobetalingen zou overschrijden (in % bnp). Door de Britse compensatieregeling op te laten gaan in dit generieke mechanisme zou de Britse uitzonderingspositie komen te vervallen zonder dat dit met gezichtsverlies gepaard hoefde te gaan. Zowel het VK als de netto ontvangers en kleinere netto betalers waren zeer huiverig voor een dergelijk algemeen mechanisme. Uiteraard waren veertien van de vijftien lidstaten wel voor afschaffing van de discriminatoire Britse regeling. Unanimiteit was echter vereist en de Britten waren niet te vermurwen. Door de gewijzigde financiering van de Britse compensatie is de druk om deze compensatie in de toekomst af te schaffen echter toegenomen. Frankrijk en Italië financieren nu het grootste deel van de Britse compensatie en zullen uitbreiding van de EU mogelijk aangrijpen om deze compensatie opnieuw ter discussie te stellen. Het VK is bovendien niet langer het enige land waarvan een netto betalingsprobleem wordt erkend.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Er is in reactie op het akkoord van Berlijn wel gesteld dat de Unie nu niet meer klaar is voor de komende wto-onderhandelingen of zelfs voor de uitbreiding. Dat is echter een te boude uitspraak. Ten eerste moet bedacht worden dat het principe van een stringent uitgavenkader nu sterker dan voorheen ook voor de landbouwuitgaven geldt. De Financiële Perspectieven zijn maatgevend. Mochten de uitgaven door de toetreding stijgen, dan bestaat er vanuit het huidige akkoord druk om verdergaand te hervormen. Ten tweede, mocht blijken dat de Unie een landbouwpakket heeft afgesproken dat in de WTO-onderhandelingen geen stand houdt, dan zullen vanuit deze situatie verdergaande hervormingen moeten worden doorgevoerd. De WTO-onderhandelingen zijn zo bezien eerder een kans dan een bedreiging.

Conclusie

Tegen de verwachting van velen in heeft de Nederlandse regering in Berlijn een uitstekend onderhandelingsresultaat behaald⁵. Er is sprake van een sobere ontwikkeling van de Europese uitgaven dankzij een redelijk stringent Europees uitgavenkader ('klaar voor toetreding'). De Nederlandse afdrachten aan de EU zijn fors teruggedrongen en de ontvangsten zijn maar licht gedaald. De verslechtering van de Nederlandse netto positie, inclusief financiering van de uitbreiding van de EU, is daarmee een halt toegevoerd.

De onderhandelingen over de *Agenda 2000* hebben belangrijke lessen voor de toekomst opgeleverd, mede over hoe dergelijke distributieve Europese onderhandelingen gevoerd moeten worden. Het consequent en eensgezind uitdragen van een goed onderbouwd Nederlands standpunt, het tijdig zoeken van allianties in Europa en het niet op het laatste moment intrekken van het Nederlandse been, zijn bouwstenen voor succes gebleken. Nederland is daarmee de schaamte voorbij. Een heldere inzet op het nationale belang wordt internationaal goed begrepen en doet geen afbreuk aan de meer algemene steun van Nederland aan voortgang van de Europese integratie. Die les is minstens zo belangrijk als de financiële winst van Berlijn

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 127, nr. 9 en nr. 11.

2 Zie de brief van minister Zalm aan Santer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25371, nr. 2.

3 Zie ook A.W. Veenstra en H.A. van Klink, [Het Rotterdam-effect](#), *ESB*, 17 juli 1998, blz. 564-567.

4 Zie bijvoorbeeld Van Schendelen, Zalm's Berlijnse Pyrrusoverwinning, *Intermediair*, 15 april 1999, blz. 21.

5 Zie onder meer het commentaar van Nederlandse Europarlementariërs in: Gezinsuitbreiding gaat altijd gepaard met het nemen van voorzorgsmaatregelen, *SER-bulletin*, april 1998, blz. 24-25.

