

# IBO Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de EU

## INHOUD

---

	Blz.
<b>O Executive summary</b>	1
<b>I Inleiding</b>	4
<b>II Probleemstelling</b>	5
<b>III Financiële referentiekader</b>	
III.1 Financiële Perspectieven 2000 – 2006	6
III.2 Actuele inzichten over toetreding en consequenties daarvan op FP 2000 – 2006	6
III.3 Referentiekader voor de periode 2007 – 2013	7
<b>IV Effecten van toepassing van het huidige structuurbeleid in de periode 2007 - 2013</b>	
IV.1 Inleiding	9
IV.2 Totaal effect	9
IV.3 Effecten voor Nederland	11
<b>V Knelpunten van het huidige structuurbeleid mede in het licht van de uitbreiding</b>	
V.1 Inleiding	15
V.2 Beleidsmatige aspecten	15
V.3 Financiële aspecten	17
V.4 Uitvoeringsaspecten	18
<b>VI Naar een hervormd structuurbeleid</b>	
VI.1 Doel van het beleid	19
VI.2 Uitgangsprincipes en randvoorwaarden	20
VI.3 Visie Europese Commissie op toekomstig structuurbeleid	21
<b>VII Hervormingsvarianten</b>	
VII.1 Variant 1. Concentratie op Doelstelling 1	25
VII.2 Variant 2. Renationalisatie structuurbeleid	26
VII.3 Variant 3. Cohesiebenadering	30
VII.4 Variant 4. Gemengde benadering	33
VII.5 Toetsing hervormingsvarianten	36
VII.6 Afdrachten en netto posities van lidstaten	39
VII.7 Gevolgen voor Nederland	42
<b>VIII Afdrachtensystematiek van de EU-begroting</b>	45
<b>IX Samenvatting en conclusies</b>	49

Bijlage 1. Taakopdracht IBO Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de EU

Bijlage 2. Overzicht structuurbeleid 2000 - 2006

Bijlage 3. Effecten van toepassing huidige structuurbeleid in de periode 2007 - 2013

Bijlage 4. Technische aannames bij het IBO Structuurbeleid in het perspectief van EU uitbreiding

Bijlage 5. Subvarianten van de cohesiebenadering

Bijlage 6. Subvarianten van de gemengde benadering

Bijlage 7. Netto posities lidstaten in huidige en volgende periode

Bijlage 8. Deelnemers werkgroep IBO Structuurbeleid in het perspectief van de EU uitbreiding

## 0. EXECUTIVE SUMMARY

### Onderzoeksopdracht

Een groep van 12 landen waarmee thans toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, merendeels uit Midden- en Oost-Europa, en vrijwel alle met een grote economische en sociale achterstand ten opzichte van de huidige Unie, zal in de komende jaren tot de Unie toetreden.

In dit interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) is onderzocht hoe onder deze gewijzigde omstandigheden de financiële beheersbaarheid en de beleidsinhoudelijke effectiviteit van het structuurbeleid gewaarborgd kunnen blijven c.q. verbeterd kunnen worden. Het onderzoek is een exploratie van toekomstmogelijkheden, met de focus op de middellange termijn, te weten de periode 2007 – 2013, zijnde de nieuwe programmaperiode voor structuurbeleid.

### Kosten van structuurbeleid na uitbreiding

Zonder fundamentele hervorming is het structuurbeleid van de EU in een uitbreidende Unie budgettair niet beheersbaar in lijn met de sinds Berlijn ingezette uitgavenbeheersing. Bij ongewijzigd beleid zouden de uitgaven toenemen van 213 miljard euro voor de huidige 15 lidstaten in de periode 2000 – 2006 tot 300 à 360 miljard euro in de periode 2007 – 2013 na uitbreiding met de 12 kandidaat-lidstaten waarmee thans onderhandeld wordt. Dit zou neerkomen op een stijging van tussen de 40 % en 70 %.

Wordt het bedrag van 300 à 360 miljard euro afgezet tegen het door de werkgroep gehanteerde financiële referentiebedrag (289,8 miljard euro), dan zouden de uitgaven tussen de 3 % en 24 % hoger liggen. Het financiële referentiebedrag voor de 7-jaarsperiode is gebaseerd op het bedrag van het laatste jaar van de lopende programmaperiode (2006), zijnde 41,4 miljard euro. In dit bedrag is reeds 12,1 miljard euro voorzien voor structuuruitgaven aan nieuwe lidstaten.

### **Financiële consequenties voor Nederland**

Voor Nederland zou de toename van de structuuruitgaven als gevolg van de uitbreiding met de 12 kandidaat-lidstaten leiden tot een additionele netto bijdrage van 1,3 à 2,7 miljard gulden (0,6 à 1,2 miljard euro) op jaarbasis boven de huidige netto bijdrage op het onderdeel structuuruitgaven van 2,8 miljard gulden per jaar voor de huidige 15 lidstaten. Dit zou voor het onderdeel structuuruitgaven neerkomen op een stijging van tussen de 46 en 96 procent.

De Nederlandse afdrachten aan het structuurbeleid bedragen in 2006 4,8 miljard gulden. In dit bedrag zit reeds 1,4 miljard gulden ten behoeve van nieuwe lidstaten. Vanaf 2007 zou Nederland op het onderdeel structuurbeleid per jaar reëel tussen de ca. 200 miljoen gulden (+ 3%, bij een enveloppe van 300 miljard euro) en 1,2 miljard gulden (+ 24%, bij een enveloppe van 360 miljard euro) extra moeten afdragen.

## **Hervorming van het structuurbeleid**

Ook los van de financiële problemen, is het huidige structuurbeleid aan een grondige herziening toe. Bij de toewijzing van structuursteun dient niet langer gekeken te worden naar verschillen qua *regionale* welvaart, maar dient de relatieve positie qua *nationale* welvaart doorslaggevend te zijn. Dit laat onverlet dat bij de besteding van de aldus toegewezen middelen een regionale focus binnen die ontvangende lidstaten gehanteerd zou kunnen worden.

Bij de nieuwe lidstaten zal, naast versterking van de economische structuur en het lange termijn groeivermogen, prioriteit gegeven moeten worden aan “institution building”. Het structuurbeleid zal daarenboven (in beperkte mate) ruimte moeten bieden voor grensoverstijgende issues met een aantoonbare transnationale of EU-meerwaarde, zoals Interreg.

Bij de aanwending van structuurmiddelen dient, naast een striktere subsidiariteitstoets, een betere afstemming met andere beleidsinstrumenten van de EU plaats te vinden. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan de aansluiting op de activiteiten van de Europese Investeringsbank (EIB) en de Trans-Europese Netwerken (TEN's). Andere belangrijke uitgangspunten zijn: een scherpe prioriteitstelling (“niet alles tegelijk willen aanpakken”); rekening houden met de absorptiecapaciteit; proportionaliteit tussen de nationale welvaart en de omvang van de structuursteun; flexibiliteit ten aanzien van de bestedingsmogelijkheden; fraudegevoeligheid, effectiviteit en efficiëntie van de bestedingen.

## **Hervormingsvarianten**

Qua hervormingsmogelijkheden lijkt een variant waarbij de nationale welvaart bepalend is voor de te ontvangen structuursteun (Cohesiebenadering, variant 3) het beste aan genoemde uitgangspunten te voldoen. Belangrijk bij deze variant is dat zij goed aansluit bij het doel om de economische en sociale samenhang in de Unie te versterken via structuurversterkend beleid, voldoende mogelijkheden biedt om substantiële steun voor de nieuwe lidstaten te accommoderen en tegelijk ook op langere termijn budgettair houdbaar is. Bovendien wordt met deze variant in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de overige gesignaleerde knelpunten met betrekking tot het huidige beleid.

De Cohesiebenadering (variant 3) en de Gemengde benadering (variant 4) leveren voor het overgrote deel van de lidstaten (inclusief de toetredende) een beter resultaat op in termen van netto positie dan een beleid gericht op handhaving van de huidige steun aan alle EU-15 lidstaten met navenant hoge totale uitgaven. Van de EU-27 zouden slechts vier lidstaten (uit de groep van Griekenland, Ierland, Spanje, Portugal en Italië) er in netto positie op achteruit gaan.

Het rondpompen van geld tussen rijke landen zal in ieder geval moeten worden beëindigd. Zoals in de zogenoemde Renationalisatievariant (variant 2A) is aangetoond staat dit los van het verbeteren van de netto-positie of het redresseren van de kosten van de uitbreiding. Indien een systeem tot stand zou komen anders dan de Cohesiebenadering (variant 3) of Gemengde benadering (variant 4), zou aan lidstaten, na vaststelling van de bedragen voor de nieuwe periode, de mogelijkheid van “balansverkorting” geboden moeten worden.

In de gepresenteerde hervormingsvarianten komt Nederland, behalve in variant 1 (Concentratie op Doelstelling 1), evenals de andere rijke landen, niet langer in aanmerking voor structuursteun, afgezien van een eventuele (beperkte) toewijzing van middelen in het kader van grensoverstijgende structuurmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van Interreg. Naar verwachting zal Nederland ook zonder hervorming minder uit de Structuurfondsen ontvangen. Een en ander roept vragen op over de noodzaak en de wenselijkheid van nationale voortzetting van structuurbeleid en de budgettaire consequenties daarvan. Hierover zal in Nederland een discussie gestart moeten worden. In termen van netto afdrachten lijkt Nederland, bij een gegeven steunniveau aan de nieuwe lidstaten, het meest gediend bij een fundamentele hervorming conform de varianten 3 en 4.

### **Wanneer verder**

Hoewel de bestaande kaders nog lopen tot en met 2006 lijkt het onvermijdelijk dat reeds vóór de finalisering van de toetredingsonderhandelingen besluiten worden genomen over zowel fundamentele beleidshervormingen, als over de toekomstige budgettaire kaders. De besprekingen hierover dienen zo spoedig mogelijk te beginnen.

## I INLEIDING

De Europese Unie zal in de komende jaren fors uitbreiden. Niet alleen de schaal - in termen van aantal landen en inwonertal - waarop de uitbreiding plaatsvindt is bijzonder. Ook de grote economische en sociale verschillen, regionaal maar ook nationaal, tussen de huidige en de nieuwe lidstaten vallen op en stellen de Unie voor een enorme uitdaging. Het is evident dat dit het structuurbeleid, in de huidige opzet vormgegeven in de Structuurfondsen en het Cohesiefonds, niet onberoerd kan en mag laten.

In het onderhavige interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) wordt nagegaan hoe in een uitgebreide Unie van 27 lidstaten de financiële beheersbaarheid en beleidsinhoudelijke effectiviteit van het Europese structuurbeleid gewaarborgd en verbeterd kan worden.

Dit IBO kan samen met het IBO "De financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na uitbreiding van de Europese Unie" in zekere zin gezien worden als de opvolger van het IBO "Europese uitgaven (deel I "Landbouwuitgaven" en deel II "Overige uitgaven en algemene aspecten") uit 1996. Een verschil is dat in 1996 de verbetering van de Nederlandse netto positie vis-à-vis de EU-begroting centraal stond. Nu richt de aandacht zich vooral op de gevolgen van de uitbreiding voor het structuurbeleid en de consequenties daarvan voor de EU-begroting en daarmee ook voor de Nederlandse afdrachten. Dit gebeurt door het laten zien wat de effecten zijn bij ongewijzigd beleid en bij verschillende hervormingsvarianten.

Het IBO is een exploratie van toekomstmogelijkheden, met de focus op de middellange termijn (periode 2007 - 2013). Dit betekent dat er onzekerheden zijn ten aanzien van een aantal exogene variabelen, zoals de ontwikkeling van de economie en het patroon van toetreding van nieuwe lidstaten. Deze onzekerheden mogen niet afleiden van de taak de politieke keuzen goed zichtbaar te maken en daarom de verschillende opties zo helder mogelijk te presenteren. Te veel detail en te veel varianten die slechts gradueel verschillen zouden hier afbreuk aan doen. De te presenteren varianten zijn vooral bedoeld als "denkmodellen". Zij dienen ten behoeve van de politieke besluitvorming over het toekomstige structuurbeleid voldoende ruimte te laten voor subvarianten of combinaties.

Na de probleemstelling in hoofdstuk II wordt in hoofdstuk III het huidige financiële kader en een mogelijk referentiekader voor de Nederlandse afdrachten voor de middellange termijn besproken. Hoofdstuk IV beschrijft de effecten van voortzetting van het huidige structuurbeleid na uitbreiding. In hoofdstuk V komen de knelpunten van het structuurbeleid in zijn huidige vorm aan bod. Hoofdstuk VI gaat in op de vereisten van een hervormd structuurbeleid. In hoofdstuk VII komende mogelijke hervormingsvarianten en de effecten daarvan, zowel beleidsmatig als budgettair aan de orde. Hoofdstuk VIII gaat in op de afdrachten aan het EU-budget. Hoofdstuk IX bevat de samenvatting en conclusies.

## II PROBLEEMSTELLING

Het Europese structuurbeleid (Structuurfondsen en Cohesiefonds, SCF) is een belangrijk onderdeel van het beleid van de Europese Unie en van de uitgaven van de Europese Unie. Het gaat om aanzienlijke financiële overdrachten naar de lidstaten. Voor de periode 2000 - 2006 is voor de EU-15 een bedrag van 213 miljard euro (prijzen 1999) beschikbaar. Dit exclusief het bedrag van 30 miljard euro (prijzen 1999) dat in het kader van het GLB aan structuurbeleid wordt uitgegeven.

Een groep van 12 landen waarmee thans toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, merendeels uit Midden- en Oost-Europa, en vrijwel alle met een grote economische en sociale achterstand, zal in de komende jaren tot de Unie toetreden. Onderzocht wordt hoe onder deze gewijzigde omstandigheden de financiële beheersbaarheid en de beleidsinhoudelijke effectiviteit van het structuurbeleid gewaarborgd kunnen blijven c.q. verbeterd kunnen worden. De probleemstelling bij de taakopdracht van dit IBO luidt als volgt:

*Ten eerste inzicht verwerven in de kosten van ongewijzigde voortzetting van het structuurbeleid, wat betreft doelstellingen en instrumenten voor de EU en voor Nederland op korte en op langere termijn. Ten tweede het ontwerpen van opties voor varianten van dat beleid in samenhang met de technische verkenning van de daaraan verbonden financiële consequenties. De in Berlijn afgesproken financiële kaders zijn hierbij het uitgangspunt.*

In dit onderzoek worden hervormingsvarianten geschetst die een antwoord moeten geven op de uitdagingen waar de Unie zich in de komende jaren voor gesteld ziet. Daarbij wordt zowel aan de financiële aspecten (omvang en verdeling) als aan de inhoudelijk aspecten aandacht besteed. Ook zal aandacht worden besteed aan de consequenties hiervan voor de inzet van Structuurfondsen in Nederland. De aannamen bij dit onderzoek (toetredingspatroon; economische groei e.d.) zijn consistent met die van het IBO "Financiering gemeenschappelijk landbouwbeleid na de uitbreiding" (IBO GLB). Turkije, dat officieel kandidaat-lidstaat is maar waarmee nog geen toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, wordt niet in de scenario's betrokken. Het Plattelandsbeleid (onderdeel van het GLB, categorie 1b van de Financiële Perspectieven) wordt in het IBO GLB, het andere deel van het tweeluik van het onderzoek naar de financiering van de EU in het licht van de uitbreiding, betrokken.

Hoewel het in het onderzoek gaat om een technische verkenning vanuit Nederlands perspectief, zal niet voorbij kunnen worden gegaan aan het draagvlak en de kansrijkheid in EU-verband van de ontwikkelde beleidsvarianten. Dit houdt overigens geen oordeel in over de wenselijkheid van de varianten.

### III HET FINANCIËLE REFERENTIEKADER

#### III.1 Financiële Perspectieven 2000 –2006

Tijdens de Europese Raad van Berlijn (maart 1999) is het uitgavenkader 2000 – 2006 voor de Unie vastgesteld. Dit meerjarig uitgavenkader wordt de Financiële Perspectieven (FP) genoemd. Bij de vaststelling van de FP is rekening gehouden met de mogelijkheid van uitbreiding van de Unie in 2000 - 2006 door het opnemen van een nieuwe categorie uitgaven (cat. 8, Uitbreiding). Deze treedt in werking als de kandidaat-lidstaten lid worden. Ook is er een nieuwe categorie (cat. 7, Pre-toetreding) ingesteld voor steun aan kandidaat-lidstaten (PHARE, ISPA en SAPARD).

Tabel 1. Financiële Perspectieven 2000 – 2006 (miljoen euro, prijzen 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000/6
1. Landbouw	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660	297740
w.v.: Plattelandsbeleid	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370	30370
2. Structuurbeleid	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170	213010
w.v.: Structuurfondsen	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660	195010
: Cohesiefonds	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510	18000
3. Intern beleid	5930	6040	6150	6260	6370	6480	6600	43830
4. Extern beleid	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610	32060
5. Admin. Uitgaven	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100	33660
6. Reserves	900	900	650	400	400	400	400	4050
7. Pre-toetreding	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120	21840
w.v: structuurbeleid	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	7280
8. Uitbreiding			6450	9030	11610	14200	16780	58070
w.v.: structuurbeleid			3750	5830	7920	10000	12080	39580
Totaal	92025	93475	100405	102245	103345	105325	107440	704260

De geraamde uitgaven voor uitbreiding zijn gebaseerd op aannames over onder andere het aantal toetreders en het tijdstip van toetreding. Verondersteld werd dat in 2002 zes nieuwe lidstaten toetreden en dat deze zes landen in een aantal jaren “ingroeien” in de uitgavenprogramma’s van de EU. De impliciete veronderstelling hierbij was dat het om de “Luxemburgse-6” gaat: Cyprus, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië. Gebaseerd op dit toetredingspatroon zijn in categorie 8 van de FP uitgaven geraamd die oplopen van 6,5 miljard euro in 2002 tot 16,8 miljard euro in 2006. Het blijkt dat het structuurbeleid daar het grootste deel van uit maakt. Bovendien is ook het tempo van “ bij het structuurbeleid het hoogst. In 2006 bedragen de geraamde uitgaven voor structuurbeleid 12,1 miljard euro en voor landbouw 3,4 miljard euro.

#### III.2 Actuele inzichten over toetreding en consequenties daarvan op FP 2000 - 2006

De ten tijde van de ER Berlijn geldende aannames met betrekking tot het patroon van toetreding in de periode 2002 – 2006 zijn niet langer actueel. De ER van Helsinki (december 1999) besloot tot toetredingsonderhandelingen met nog eens zes landen, de zogenoemde Helsinki-6 (Bulgarije, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië en Slowakije) en de ER van Nice (december 2000) bevestigde dat de Unie

vanaf eind 2002 in staat moet zijn nieuwe leden op te nemen. De consequentie van deze besluiten is dat in de huidige FP-periode in principe meer dan zes landen kunnen toetreden, maar dat uitbreiding per 1 januari 2002 niet langer haalbaar is. Wat betekent dit veranderde “toetredingspatroon” voor de FP tot en met het jaar 2006? Vooraf wordt opgemerkt dat in dit hoofdstuk veranderingen in het structuurbeleid buiten beschouwing blijven. Deze komen aan bod in hoofdstuk VI en verder waar gekeken wordt naar hervormingsmogelijkheden<sup>1</sup>.

Als zuiver hypothetische aanname wordt uitgegaan van een eerste toetredingsronde in 2004. In tabel 1 is voor 2002 onder categorie 8 een bedrag van 6,5 miljard euro opgenomen. Hiervan is 3,8 miljard euro bestemd voor structuurbeleid. Als de toetreding niet in 2002 maar in 2004 begint, ligt het voor de hand de bedragen uit 2002 en verder te laten beginnen in 2004. Als in 2004 meer dan de aanvankelijk verwachte zes landen toetreden, kan in principe financiële ruimte gevonden worden in categorie 7, Pre-toetreding. Meer nieuwe lidstaten betekent immers minder kandidaat-lidstaten (“communicerende vaten”). Dit schept ruimte in categorie 7. Een overheveling naar categorie 8 kan evenwel alleen door de Financiële Perspectieven open te breken hetgeen allerlei complicaties met zich meebrengt.

Een groter aantal nieuwe lidstaten kan ook op een andere manier binnen de bestaande FP worden opgevangen, namelijk binnen de ruimte van cat. 8. Ook in deze redenering geldt dat als de uitbreiding niet in 2002 maar in 2004 begint, dat het voor de hand ligt de bedragen uit 2002 en verder te laten beginnen in 2004. In de periode 2004 – 2006 ontstaat er dan ruimte tussen het plafond voor cat. 8 en de kosten van toetreding van zes nieuwe lidstaten (aanvankelijk begroot voor 2002 – 2004) aangezien de FP-bedragen in de tijd oplopen<sup>2</sup>. Deze ruimte kan dan worden gebruikt voor extra toetredingen boven de oorspronkelijke zes.

We gaan uit van de hypothese dat in 2004 tien van de twaalf kandidaat-lidstaten waarmee op dit moment onderhandeld wordt, toetreden. Verondersteld wordt dat Bulgarije en Roemenië pas ná 2006 zullen toetreden. Met Turkije wordt nog niet over toetreding onderhandeld. In dat geval is er in de beide beschreven opties in principe nog voldoende ruimte om binnen de bestaande FP deze kosten te accommoderen. Het zou namelijk betekenen dat naast de Luxemburg-6 waarmee al rekening was gehouden, nu ook Letland, Litouwen, Malta en Slowakije zouden toetreden. Deze vier landen hebben tezamen een bevolking van 12 miljoen vergeleken bij de Luxemburg-6 met een bevolking van 63 miljoen.

Geconcludeerd wordt dat ook met de nieuwe inzichten ten aanzien van het mogelijke verloop van de uitbreiding, de kosten van structuurbeleid tot en met 2006 binnen het in Berlijn afgesproken financiële kader kunnen worden geaccommodeerd.

### III.3 Referentiekader voor de periode 2007 – 2013

#### *Inleiding*

In de vorige paragraaf is ingegaan op de financiële consequenties voor het structuurbeleid bij toetreding tot en met 2006. Op basis van de gemaakte aannames blijkt dat het in principe mogelijk is de uitgaven voor structuurbeleid in deze periode te financieren binnen de vastgelegde FP 2000 – 2006.

---

<sup>1</sup> Het IBO “Financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na uitbreiding van de EU” gaat in op de gevolgen van verandering van de veronderstellingen voor de GLB-uitgaven.

<sup>2</sup> Als er in het eerste jaar van toetreding van zes landen 3750 miljoen euro benodigd is (begroot voor jaar 2002), terwijl er daadwerkelijk 7920 miljoen euro beschikbaar is (jaar 2004), betekent dit een extra ruimte van 4170 miljoen euro.



Het proces van gedachtevorming over de toekomst van het structuurbeleid na 2006 en de omvang van de enveloppe 2007 – 2013 is nu al begonnen. Gewezen wordt op het 2<sup>e</sup> Cohesierapport van de Commissie dat begin 2001 verscheen en op het onderhavige IBO. Volgens de “toetredingsonderhandelingen met de kandidaat-lidstaten, vastgesteld tijdens de ER van Nice (december 2000), wordt er naar gestreefd in de eerste helft van 2002, onder Spaans voorzitterschap, het hoofdstuk “Structuurbeleid/ regionaal beleid” voor de eerste groep van toetreders af te sluiten. De bakens worden dus nu al gezet.

Voor dit IBO, dat zich in het bijzonder richt op het in kaart brengen van de financiële consequenties van varianten van het structuurbeleid *op langere termijn*, is het ook wenselijk te beschikken over een referentiekader voor de nationale budgettaire consequenties (afdrachten aan het Unie-budget) voor de periode 2007 - 2013. *Een dergelijk referentiekader mag niet worden opgevat als een wenselijk omvang van het budget voor structuurbeleid.* Het gaat erom een referentiekader te kiezen waarmee de gevolgen van de uitbreiding en de uitkomsten van de hervormingsvarianten op een zinvolle wijze in perspectief worden geplaatst<sup>3</sup>.

#### *Referentiebedrag per jaar in de periode 2007 – 2013*

Bij de bepaling van het referentiekader voor de afdrachten wordt het laatste jaar uit de FP 2000 – 2006 als vertrekpunt genomen. Verondersteld wordt dat de bedragen in 2006 voor cat. 2 (EU-15), 29,3 miljard euro, en voor cat 8 (Uitbreiding, onderdeel structuurbeleid), 12,1 miljard euro, vanaf 2007 in reële termen constant blijven. Tezamen vormen zij het referentiebedrag van *41,4 miljard euro*, prijzen 1999 (zie tabel 2) dat per jaar vanaf 2007 beschikbaar is voor de uitgebreide Unie<sup>4</sup>.

#### *Referentiebedrag voor de totale structuurenveloppe in de periode 2007 - 2013*

Het referentiebedrag per jaar (41,4 miljard euro) wordt met een factor 7 vermenigvuldigd om het bedrag te krijgen voor de periode 2007 – 2013 als totaal, te weten *289,8 miljard euro*, prijzen 1999. Ter vergelijking, het bedrag voor structuurbeleid in 2000 – 2006 voor de huidige en toekomstige lidstaten bedraagt 252,6 miljard euro, prijzen 1999.

Tabel 2. Referentiekader voor structuurbeleid 2007 – 2013 (miljard euro, prijzen 1999)

	<b>2000-2006</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2007 – 2013</b>
Cat. 2 EU-15, structuurbeleid	213,0	29,3		
Cat. 8 Uitbreiding, structuurbeleid	39,6	12,1		
Totaal	252,6	41,4		
EU-27			41,4	289,8

<sup>3</sup> Zo kunnen ook renationalisatie- en/ of bezuinigingsvarianten tegen een referentiekader worden afgezet.

<sup>4</sup> Het bedrag uit categorie 7 (1 miljard euro per jaar) wordt niet meegenomen aangezien het bij deze categorie gaat om kandidaatlidstaten, terwijl het referentiekader betrekking heeft op (huidige en toekomstige) lidstaten.

## IV EFFECTEN VAN TOEPASSING VAN HET HUIDIGE STRUCTUURBELEID IN 2007-2013

### IV.1 Inleiding

In bijlage 2 is een beschrijving gegeven van het structuurbeleid en de daarmee gemoeide bedragen voor de periode 2000 – 2006. In dit hoofdstuk zal worden nagegaan wat de gevolgen voor het beleid zijn wanneer de desbetreffende verordeningen en steunintensiteiten onverkort zouden worden toegepast in een uitgebreide Unie. Met deze zogenaamde “status quo”-variant wordt beoogd een globale, doch voldoende nauwkeurige inschatting te geven van de effecten van de uitbreiding op het structuurbeleid in de programmaperiode 2007 - 2013, zowel qua richting, omvang als effectiviteit.

Om een dergelijke exercitie uit te voeren, is het noodzakelijk bepaalde veronderstellingen te maken. Het gaat immers om een periode waarvoor een aantal relevante variabelen op dit moment nog niet bekend is. Daar staat tegenover dat voor sommige van deze variabelen geldt dat een nadere precisering niet of nauwelijks invloed heeft op de uitkomsten, zodat kan worden volstaan met een aantal vereenvoudigende aannames. Zoals gezegd, het gaat om het onderzoeken van de effecten bij ongewijzigd beleid. In hoofdstuk VII komen mogelijke hervormingsvarianten aan de orde. In bijlage 3 worden de verschillende onderdelen van het structuurbeleid (Doelstellingen 1, 2 en 3; Cohesiefonds en Communautaire Initiatieven (CI's)) afzonderlijk beschreven en wordt ingegaan op de effecten van ongewijzigde toepassing van het structuurbeleid en de betreffende steunbedragen. Hieronder worden de totaaleffecten weergegeven.

### IV.2 Totaal effect

Wat betekent ongewijzigde voortzetting van het huidige structuurbeleid voor de uitgavenontwikkeling in de EU-27? Van belang bij de beantwoording van deze vraag is hoe wordt omgegaan met de bepaling in de huidige Structuurfondsenverordening dat het totale bedrag dat een lidstaat jaarlijks uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds mag ontvangen, beperkt is tot 4 % van het BBP van dat land. Hieronder wordt het totaaleffect van *ongewijzigd beleid* weergegeven. Eerst wordt berekend wat dit betekent mét toepassing van het maximum van 4 % BBP, vervolgens wordt geïllustreerd wat het loslaten van dit maximum voor gevolgen heeft voor de uitgaven.

#### *Totale uitgaven voor structuurbeleid bij ongewijzigd beleid (met toepassing maximum van 4 % BBP)*

Bij ongewijzigd beleid zouden de 12 nieuwe lidstaten in 2007 – 2013 voor de verschillende onderdelen van het structuurbeleid de volgende bedragen ontvangen: 157,4 miljard D1-steun, 25,6 miljard Cohesiesteun en 2,9 miljard CI-steun (zie bijlage 3). Totaal zou dit neerkomen op 185,9 miljard euro.

De ontvangsten voor structuurbeleid zijn per lidstaat echter gemaximeerd op 4 % van het BBP per jaar. Hoe de BBP's van de nieuwe lidstaten zich in de periode tot en met 2013 zullen ontwikkelen, is op voorhand niet exact aan te geven. Bij een groei van 2,5 % respectievelijk 4 % per jaar, ontvangen de nieuwe lidstaten *bij toepassing van de “cap” van 4 % BBP* in 2007 – 2013 totaal een bedrag van 137,4 respectievelijk 152,8 miljard euro, *gemiddeld 145 miljard euro*. Zonder toepassing van de “cap” zouden de uitgaven 40,9 miljard euro hoger liggen. De “cap” van 4 % BBP is dus van grote invloed op de omvang van de structuuruitgaven: een verandering van één procentpunt van de “cap” betekent een verandering van de uitgaven met ca. 36 miljard euro over 7 jaar.

In bijlage 3 is berekend dat bij ongewijzigd beleid het huidige bedrag voor de EU-15 (213 miljard euro) met respectievelijk 46,5 miljard (voor Doelstelling 1) en 11,9 miljard euro (voor Cohesiefonds) kan worden verminderd tot 154,6 miljard euro. De structuuruitgaven voor de EU-27 komen, bij ongewijzigd beleid én met toepassing van de cap van 4 % BBP, uit op (afgerond) 300 miljard euro. Dit bedrag is inclusief overgangsteun voor D1 en D2.

Genoemde 300 miljard euro voor ongewijzigd beleid kan op de volgende manieren in perspectief geplaatst worden:

- Afgezet tegen de beschikbare enveloppe in 2000 – 2006:

Voor Structuurfondsen en het Cohesiefonds is in 2000 – 2006 252,6 miljard euro beschikbaar (incl. 39,6 miljard euro voor uitgaven voor nieuwe lidstaten). Dit betekent dat de uitgaven in 2007 – 2013 ten opzichte van de huidige periode met 19 % zouden stijgen.

- EU-27 vergeleken met EU-15:

De structuuruitgaven in een Unie van 27 landen (300 miljard euro) stijgen reëel met 41 % t.o.v. de uitgaven in de EU-15 (213 miljard euro).

- Afgezet tegen het referentiekader voor de afdrachten:

Afgezet tegen dit referentiekader (289,8 miljard euro) betekent dit een bedrag dat in reële termen 3 % hoger ligt dan het bedrag gebaseerd op het uitgavniveau in 2006.

Er dient op gewezen te worden dat de berekening van het bedrag voor structuurbeleid *bij ongewijzigd beleid* (300 miljard euro) gebaseerd is op het (lagere) BBP/capita van de Unie in zijn nieuwe, uitgebreide samenstelling (EU-27). Dit conform de huidige situatie waarbij de statistische gegevens van *alle* deelnemende lidstaten (volledig) meegewogen worden bij de bepaling van het EU-gemiddelde. Het EU BBP/capita is met name van belang voor de vraag welke regio's zich voor Doelstelling 1 kwalificeren. Wordt de berekening niet gebaseerd op het EU-27 gemiddelde, maar op dat van de EU-15, dan zal de enveloppe met nog eens ruim 30 miljard euro toenemen omdat dan een aantal van de Doelstelling 1-regio's in de EU-15 die anders zouden afvallen, zich blijven kwalificeren. In dat geval stijgen de uitgaven in de EU-27 ten opzichte van die in de EU-15 met ca. 55 %.

De Commissie denkt voor 2007 – 2013 aan een bedrag van ongeveer 360 miljard euro<sup>5</sup>, overeenkomend met 0,45 % van het EU BBP. De uitgaven zouden door de uitbreiding van 15 lidstaten (213 miljard euro) naar 27 lidstaten (360 miljard euro) dan met 69 % stijgen. Afgezet tegen het referentiekader voor de afdrachten (289,8 miljard euro) betekent dat een bedrag dat in reële termen 24 % hoger ligt dan het bedrag gebaseerd op het uitgavniveau in 2006.

#### *Totale uitgaven voor structuurbeleid bij ongewijzigd beleid zonder toepassing maximum van 4 % BBP*

Onderstaand worden de verschillende bedragen weergegeven voor de verschillende onderdelen van structuurbeleid (Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar bijlage 3):

- De D1-enveloppe stijgt met 110,9 miljard, van 136,0 miljard naar 246,8 miljard (+ 82
- De D2- en D3-enveloppen zijn verondersteld ongewijzigd te blijven (totaal 46,5 miljard).
- Het Cohesiefonds stijgt met 13,7 miljard, van 18,0 miljard naar 31,7 miljard (+ 76 %)
- De CI-enveloppe stijgt met 2,9 miljard, van 10,4 miljard naar 13,3 miljard (+ 28 %)

<sup>5</sup> In paragraaf VI.3 wordt ingegaan op de Commissievoorstellen voor het toekomstig beleid zoals die zijn neergelegd in haar 2<sup>o</sup> Cohesierapport. Daarbij zal ook het hiergenoemde bedrag van 360 miljard euro nader worden toegelicht.

- De uitgaven aan Technische Assistentie en Innovatieve acties zijn verondersteld ongewijzigd te blijven (totaal 2,1 miljard).

Totaal komt dit neer op een bedrag van 340,5 miljard euro (prijzen 1999), inclusief overgangssteun voor D1 en D2. Dit bedrag kan op verschillende manieren in perspectief geplaatst worden:

- Afgezet tegen de beschikbare enveloppe in 2000 –2006:

In 2000 – 2006 is voor Structuurfondsen en het Cohesiefonds 252,6 miljard euro beschikbaar. Dit betekent dat de uitgaven met 35 % zouden stijgen.

- EU-27 vergeleken met EU-15:

In genoemde 252,6 miljard zit 39,6 miljard voor structuursteun aan nieuwe lidstaten. Laat men dit bedrag buiten beschouwing, dan wordt een vergelijking mogelijk tussen de structuuruitgaven voor de huidige 15 lidstaten (213 miljard euro) en voor de 27 lidstaten (340,5 miljard euro). Bij ongewijzigd beleid én het *niet* toepassen van de cap van 4 % BBP leidt de uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten tot een uitgavenstijging van bijna 60 %.

- Afgezet tegen het referentiekader voor de afdrachten:

Afgezet tegen dit referentiekader (289,8 miljard euro) betekent dat een bedrag dat in reële termen 17% hoger ligt dan het bedrag gebaseerd op het uitgavenniveau in 2006.

### IV.3 Effecten voor Nederland

#### *Inleiding*

In deze paragraaf wordt onderzocht wat bij ongewijzigd beleid de gevolgen zijn voor Nederland, als ontvanger van structuurgeld en als contribuant aan het EU-budget.. Het budget voor Nederland voor de periode 2000 – 2006 is, evenals dat voor de andere 14 huidige lidstaten, in 1999 in Berlijn vastgelegd. Het gaat in dit onderzoek om de programmaperiode 2007 – 2013. Hierbij zal een aantal vereenvoudigende veronderstellingen moeten worden gemaakt. Het betreft immers een periode waarvoor de benodigde cijfers nog niet aanwezig zijn. De veronderstellingen worden echter voldoende realistisch geacht om op hoofdlijnen een betrouwbaar beeld te kunnen schetsen van de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid voor Nederland.

#### *Doelstelling 1*

Nederland komt op dit moment niet in aanmerking voor Doelstelling 1-steun. Ook na de uitbreiding zal dat niet het geval zijn. Immers, relatief gezien, neemt de welvaart van Nederlandse regio's toe ten opzichte van het (dalende) Europese gemiddelde. Ook de overgangssteun aan de voormalige Doelstelling 1-regio Flevoland houdt na de huidige periode op.

#### *Doelstelling 2*

Een belangrijk criterium bij de bepaling of een regio in aanmerking komt voor Doelstelling 2-steun is het regionale werkloosheidspercentage. Nederland heeft in de afgelopen jaren forse vooruitgang geboekt bij de bestijding van de werkloosheid. Deze vooruitgang steeg uit boven het resultaat van de EU-15 als geheel. Hoewel het op dit moment nog niet exact is aan te geven, is de verwachting dat het gemiddelde werkloosheidspercentage in de uitgebreide Unie eerder hoger dan lager zal liggen, als gevolg van het betrekken van de nieuwe lidstaten in dit statistisch gemiddelde. Bovendien zullen veel uifaserende D1-regio's in de komende periode D2-status krijgen. Dit zal een aanzienlijk "crowding

out"-effect hebben op de huidige D2-ontvangsten. Al deze factoren gecombineerd leiden er toe dat Nederland in de periode 2007 – 2013, bij ongewijzigd structuurbeleid en gegeven de constant veronderstelde D2-enveloppe voor de gehele Unie, minder D2-steun zal ontvangen dan nu het geval is (676 miljoen euro, prijzen 1999). Het is zelfs mogelijk dat Nederland in het geheel niet meer in aanmerking komt voor D2-steun. In dat geval zullen alleen de huidige D2-gebieden nog een bedrag van in de orde van 241 miljoen euro (prijzen 1999) als overgangssteun ontvangen<sup>6</sup>. De D2-steun aan Nederland zal dus ergens tussen deze twee bedragen liggen.

### Doelstelling 3

De gunstige ontwikkeling in Nederland met betrekking tot de bestrijding van de werkloosheid (ook ten aanzien van jeugdwerkloosheid en langdurige werkloosheid) doen verwachten dat Nederland, bij ongewijzigd structuurbeleid en gegeven de constant veronderstelde D3-enveloppe voor de gehele Unie, in ieder geval niet meer D3-steun zal ontvangen dan nu het geval is (1686 miljoen euro, prijzen 1999). Belangrijk in dit verband is te bedenken dat in dit bedrag een, additionele toewijzing van 500 miljoen euro zit. In deze exercitie wordt verondersteld dat Nederland in 2007 – 2013 in de "maximale steun"-variant 1400 miljoen euro ontvangt en in de "minimale

### Overige instrumenten

Verondersteld wordt dat de ontvangsten uit de Communautaire Initiatieven en uit het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) gelijk blijven. In de door Nederland te ontvangen structuursteun zitten tevens begrepen de bijdragen voor Innovatieve acties en technische assistentie. (ongeveer 0,5 % van het totaal).

### Totale ontvangsten

Uit tabel 3 blijkt dat Nederland in 2007 - 2013 hoe dan ook minder structuursteun zal ontvangen. De omvang zal naar verwachting liggen tussen 1537 en 2778 miljoen euro. Dit lagere bedrag is afgezet tegen de totale enveloppe voor de gehele Unie bij ongewijzigd beleid (ca. 300 miljard euro) en het bedrag waar de Commissie aan denkt (360 miljard euro). Het blijkt dat het Nederlandse aandeel in de Europese structuursteun dan daalt van de huidige 1,6 % naar 0,4% à 0,9 %.

Tabel 3. Structuursteun Nederland, 2000 - 2006 en 2007 - 2013 (miljoen euro, prijzen 1999)

	2000-2006	2007 – 2013			
	213 miljard	300 miljard euro		360 miljard euro	
		Max. steun	Min. steun	Max. steun	Min. Steun
Doelstelling 1	0	0	0	0	0
Overgang Doelstelling 1	123	0	0	0	0
Doelstelling 2	676	676	0	676	0
Overgang Doelstelling 2	119	0	241	0	241
Doelstelling 3	1686	1400	600	1400	600
Communautaire Initiatieven	657	657	657	657	657
FIOV buiten Doelstelling 1	31	31	31	31	31
Totaal:					
- bedrag	3308	2778	1537	2778	1537
- percentage EU-totaal	1,6	0,9	0,5	0,8	0,4

<sup>6</sup> Gebaseerd op het gemiddelde jaarbedrag in de periode 2000 – 2006 dat vanaf 2007 in vier jaar lineair wordt afgebouwd

*Netto positie Nederland in EU-27 vergeleken met die in EU-15 bij ongewijzigd beleid*

In tabel 4a hieronder is te zien wat ongewijzigd beleid voor de Nederlandse positie op het onderdeel Europese structuurbeleid zou betekenen, in termen van ontvangsten, afdrachten en netto-positie. Hierbij wordt de situatie in de huidige EU-15 in de periode 2000 – 2006 vergeleken met die van de EU-27 in de periode 2007 – 2013. Voorts wordt het afdrachtpercentage als een gegeven beschouwd in de zin dat de afspraken hierover die in 1999 in Berlijn zijn gemaakt van toepassing zijn op de gehele periode 2000 – 2006 ervan uitgaande dat de wijziging van het Eigen Middelenbesluit vóór 1 januari 2002 door alle lidstaten is geratificeerd. Deze afdrachtensystematiek zal overigens ook na 2006 blijven gelden, tenzij besloten zou worden tot een nieuwe aanpassing van het EM-besluit. Het blijkt dat de daling van het afdrachtpercentage<sup>7</sup> van 5,8 % naar 5,3 % niet voldoende is om de zeer sterke daling van de te ontvangen structuursteun te compenseren; per saldo verslechtert de netto positie van Nederland op het onderdeel structuurbeleid van – 4,2 % naar – 4,4 % à - 4,9 %.

Tabel 4a. Netto-positie Nederland op structuurbeleid bij ongewijzigd beleid en bij Cie-voorstel (miljoen euro en percentage totaal structuuruitgaven)

Totaal	2000 – 2006		2007 – 2013							
	213 miljard euro		300 miljard euro			360 miljard euro				
			Max. steun		Min. Steun		Max. steun		Min. steun	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
Ontvangsten	3308	1,6	2778	0,9	1537	0,5	2778	0,8	1537	0,4
Afdrachten	12354	5,8	15900	5,3	15900	5,3	19080	5,3	19080	5,3
Netto positie	- 9046	- 4,2	- 13122	-4,4	- 14363	- 4,8	- 16301	- 4,5	- 17543	-4,9
<i>idem per jaar</i>	<i>1,3; f 2,8</i>		<i>1,9; f 4,1</i>		<i>2,1; f 4,5</i>		<i>2,3; f 5,1</i>		<i>2,5; f 5,5</i>	

In de periode 2000 – 2006 draagt Nederland *netto* ca. 2,8 miljard gulden (ca. 1,3 miljard euro) per jaar bij aan het structuur- en cohesiebeleid van de EU-15. In een Unie met 27 lidstaten zal deze jaarlijkse *netto* bijdrage, bij ongewijzigd beleid en bij een enveloppe van 300 miljard euro, in de periode 2007 – 2013, in constante prijzen toenemen tot 4,1 miljard gulden (ca. 1,9 miljard euro), een stijging van 46 % of zelfs tot 4,5 miljard gulden (ca. 2,1 miljard euro), neerkomend op een stijging van 60 %. Indien het beleid verder ongewijzigd blijft maar het door de Commissie geïndiceerde hogere bedrag van 360 miljard euro wordt gehanteerd, stijgen de jaarlijkse netto Nederlandse afdrachten op dit dossier tot 5,1 miljard gulden (ca. 2,3 miljard euro) à 5,5 miljard gulden (ca. 2,5 miljard euro). Dit betekent een stijging van 2,3 à 2,7 miljard gulden per jaar, hetgeen neerkomt op een stijging van 82 % à 96 %.

<sup>7</sup> Het Nederlandse afdrachtpercentage, zijnde het aandeel van Nederland in de financiering van het Unie-budget, zal in de komende periode naar verwachting dalen. Uitgegaan wordt van een daling van 5,8 % naar 5,3 %. Dit is het gevolg van de in Berlijn afgesproken wijziging van het Eigen Middelen-besluit en de deelname van nieuwe lidstaten. Zie hoofdstuk VIII waarin nader wordt ingegaan op de afdrachtensystematiek en de wijzigingen daarvan.

*Nederlandse afdrachten ten opzichte van het referentiekader voor de afdrachten bij ongewijzigd beleid*

In deze paragraaf wordt onderzocht hoe in de periode 2007 – 2013 de Nederlandse afdrachten op het onderdeel structuurbeleid bij enveloppen van 300 respectievelijk 360 miljard euro zich verhouden tot de afdrachten bij een referentiebedrag van 289,8 miljard euro, gebaseerd op het uitgavenniveau in 2006.

Het referentiebedrag per jaar voor structuuruitgaven in de periode 2007 – 2013 is 41,4 miljard euro (incl. 12,1 miljard voor nieuwe lidstaten). Dit is het bedrag in het laatste jaar van de FP 2000 – 2006 waarvan verondersteld wordt dat het vanaf 2007 in reële termen constant blijft (zie paragraaf III.3)<sup>8</sup>. De jaarbedragen bij enveloppen van 300 en 360 miljard euro zijn 42,9 miljard respectievelijk 51,4 miljard euro. In tabel 4b zijn, uitgaande van een afdrachtpercentage van 5,3 % in de volgende periode, de Nederlandse jaarlijkse afdrachten voor de verschillende enveloppen weergegeven.

Tabel 4b, Nederlandse afdrachten per jaar op structuurbeleid bij ongewijzigd beleid en bij Cie-voorstel t.o.v. referentiekader

Referentiekader 289,8 miljard euro		300 miljard euro			360 miljard euro		
		Afdrachten		Mutatie t.o.v. referentiekader	Afdrachten		Mutatie t.o.v. referentiekader
mld euro	mld gld	mld euro	mld gld	%	mld euro	mld gld	%
2,2	4,8	2,3	5,0	3,5	2,7	6,0	24,2

Het blijkt dat Nederland bij een strikt toegepast ongewijzigd beleid (enveloppe 300 miljard euro) vanaf 2007 jaarlijks 5,0 miljard gulden zal moeten afdragen. De afdrachten in 2006 (het referentiejaar) bedragen 4,8 miljard gulden (inclusief 1,4 miljard ten behoeve van nieuwe lidstaten). Vanaf 2007 zou Nederland op het onderdeel structuurbeleid per jaar dan 200 miljoen gulden extra moeten afdragen (+ 3 %). Bij een enveloppe van 360 miljard euro (Cie-voorstel) zal Nederland per jaar 6 miljard gulden moeten afdragen. Ten opzichte van 2006 zou dit een stijging van 1,2 miljard gulden per jaar betekenen (+ 24 %).

<sup>8</sup> Vermenigvuldigd met een factor 7 resulteert het referentiebedrag voor de totale enveloppe voor structuurbeleid in de periode 2007 – 2013 (289,8 miljard euro).

## V KNELPUNTEN VAN HUIDIG STRUCTUURBELEID MEDE IN HET LICHT VAN DE UITBREIDING

### V.1 Inleiding

De bevordering van economische en sociale cohesie is één van de prioritaire doelstellingen van de Unie. Door de cohesie te bevorderen levert de Unie een bijdrage aan een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteiten, de ontwikkeling van werkgelegenheid en menselijke hulpbronnen, de bescherming en verbetering van het milieu en de bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen<sup>9</sup>. Nederland onderschrijft de cohesiedoelstelling. Dit laat onverlet dat er wel degelijk ruimte is voor verbetering en rationalisatie van de wijze waarop binnen het structuurbeleid aan deze doelstelling vorm wordt gegeven. In dit hoofdstuk wordt een aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij het huidige beleid mede in het licht van de uitbreiding. In volgende twee hoofdstukken worden voorstellen besproken en varianten uitgewerkt die een richting kunnen geven voor een meer effectieve inzet van het structuurbeleid.

Als voorbereiding op de onderhandelingen in het kader van Agenda 2000 werd in 1996 een IBO gedaan met als titel "Europese uitgaven". In deel 2 van het IBO, "Overige uitgaven en algemene aspecten", werd ingegaan op de knelpunten bij het structuurbeleid in de periode 1994 – 1999 en werden er aanbevelingen gedaan voor hervorming. Deze bestonden uit de volgende elementen:

- Gedeeltelijk renationaliseren van het structuurbeleid (alleen Europees regionaal beleid uit het oogpunt van middelenoverdracht in het kader van een cohesiebeleid);
- Uitsluiten van rijke landen van structuursteun;
- Een plafond opleggen aan de steun per capita en deze afhankelijk maken van de nationale welvaart.

We zijn nu zes jaar verder en inmiddels is er meer duidelijkheid over de omvang van de beoogde uitbreiding en over de mogelijke tijdspanne waarbinnen deze zich zal voltrekken. De toekomstige nieuwe lidstaten hebben gemiddeld genomen een aanzienlijk lager welvaartsniveau dan de huidige en hebben veelal ook een afwijkende economische en sociale structuur. De toegenomen diversiteit en schaalvergroting zullen zonder meer consequenties hebben voor het structuurbeleid. Veel van de in het vorige IBO geconstateerde knelpunten blijven hun geldigheid behouden en komen nu zelfs pregnanter tot uiting. Een onderscheid kan daarbij gemaakt worden tussen beleidsmatige, financiële en organisatorische knelpunten.

### V.2 Beleidsmatige aspecten

Het huidige structuurbeleid kent een sterke regionale focus die tot uitdrukking komt in het D1- en D2-beleid<sup>10</sup>. Door de uitbreiding nemen de nationale welvaartsverschillen binnen de Unie zeer sterk toe. In termen van nationale welvaart ontstaan er drie categorieën van landen<sup>11</sup>, waarbij met name de armste categorie (alle nieuwe lidstaten) ver achter zal liggen op het EU-gemiddelde. Deze volstrekt nieuwe realiteit in de Unie vraagt om een fundamentele herziening van het Europese structuurbeleid.

---

<sup>9</sup> Zie art. 2 EG-Verdrag.

<sup>10</sup> D1- en D2-uitgaven beslaan tezamen driekwart van de structuuruitgaven in 2000 – 2006.

<sup>11</sup> De Commissie onderscheidt in het 2<sup>e</sup> Cohesierapport de volgende drie groepen van landen:

1: EU-15 minus Spanje, Portugal en Griekenland, gemiddeld BBP/capita in PPPs 120 % van het EU-gemiddelde;

2: Spanje, Portugal, Griekenland, Cyprus, Slovenië, Tsjechië en (waarschijnlijk) Malta, met een BBP/capita in PPPs liggend tussen 68 % en 95 % van het EU-gemiddelde;

3: Hongarije, Slowakije, Polen, Estland, Letland Litouwen, Roemenië en Bulgarije, met een BBP/capita in PPPs liggend tussen 40 % en 58 % van het EU-gemiddelde.



Relatief gezien verliezen de regionale welvaartsverschillen aan relevantie. De uitdagingen die de welvaartsverschillen in de Unie stellen vragen om een aanpak op een “hoger” niveau, zowel geografisch als bestuurlijk, namelijk op het niveau van de lidstaat. Ook de noodzakelijke aanpassing van de sociaal-economische structuur van de nieuwe lidstaten en de integratie van deze landen in de Unie vragen om een benadering op nationaal niveau. Een nationale benadering sluit overigens niet uit dat er bij de uitwerking daarvan gekozen wordt voor een bepaalde regionale en/ of thematische concentratie bij de besteding van de ter beschikking staande structuurmiddelen.

In het huidige systeem ontvangen ook rijke lidstaten via de EU steun voor regionaal beleid. Deze landen moeten zelf in staat geacht worden hun regionale ongelijkheid aan te pakken. Minder rijke landen die hun regionale ongelijkheid niet hebben verwaarloosd, krijgen geen of veel minder structuursteun. De hoogte van de structuursteun wordt primair bepaald door de welvaart in de betreffende achtergebleven regio's. Met de welvaart van de lidstaat waar deze uitmaken wordt maar in beperkte mate rekening gehouden. Dit leidt ertoe dat het ene rijke land het andere eveneens welvarende land per saldo subsidieert. Een dergelijk systeem leidt tot een onrechtvaardige verdeling van Europese middelen, iets dat in een uitgebreid Europa met grote welvaartsverschillen op nationaal niveau nog meer voelbaar wordt.

Van het huidige systeem gaat derhalve een “perverse” prikkel (“moral hazard”-problemen) uit: nationale overheden zullen hun schaarse middelen aan andere doelen besteden dan aan de bestrijding van de regionale ongelijkheid. De verplichte nationale cofinancieringspercentages zijn veelal te laag om dit gedrag tegen te gaan<sup>12</sup>. Ook de nieuwe lidstaten zullen in een dergelijk systeem de eigen binnenlandse regionale ongelijkheid als een onderwerp beschouwen dat in Unie-verband moet worden aangepakt (prikkel tot “free riding”).

Het huidige structuurbeleid resulteert in wat wel genoemd wordt “het rondpompen van geld” tussen de rijkere lidstaten: deze landen dragen middelen af aan de Unie om vervolgens een aanzienlijk deel daarvan in “gebonden vorm” terug te krijgen. In 2000 – 2006 gaat 40 % van de structuurmiddelen naar landen met een welvaartsniveau boven het EU-gemiddelde<sup>13</sup>. Het herverdelingsaspect van Structuurfondsen en Cohesiefonds komt hiermee niet uit de verf. Zo een beleid creëert regionale belangengroepen in de rijke landen en leidt tot politisering. Het leidt eveneens tot een inefficiënte allocatie en vertraagde besteding van nationale middelen, waarbij niet altijd recht wordt gedaan aan de nationale prioriteiten.

Het huidige structuurbeleid ontbeert heldere strategische speerpunten op Europees niveau en de meerwaarde van investeringen door de EU is vaak onduidelijk. Eén van de huidige Communautaire Initiatieven, Interreg, kent een duidelijk grensoverstijgend karakter en is daarmee een voorbeeld van Europees optreden waar deze aspecten wel goed naar voren komen. Een sterkere focus van EU-investeringen op meerwaarde op Europees niveau zou niet alleen leiden tot een betere taakverdeling met de nationale overheden (subsidiariteit), maar ook tot een efficiëntere allocatie van middelen.

---

<sup>12</sup> Dit houdt overigens geen ongeclausuleerd pleidooi in voor het invoeren van hogere nationale cofinancieringspercentages. Hoge(re) cofinancieringspercentages zijn met name geschikt voor rijkere landen.

<sup>13</sup> Gemeten in BBP/capita, in koopkrachtpariteit. Rekent men de uitgaven aan Italië, dat met 99,5 % net onder het Europese gemiddelde zit, mee dan gaat het om 55 %.

### V.3 Financiële aspecten

De uitgaven voor structuurbeleid zijn in de laatste twee decennia zeer sterk gestegen (zie bijlage 2, paragraaf “Financiële middelen: Structuurfondsen en Cohesiefonds”). De voortdurende stijging van de uitgaven voor structuurbeleid in de afgelopen periode hangt samen met de in de vorige paragraaf geconstateerde beleidsmatige zwaktes van het systeem en met het feit dat structuurgelden op grote schaal worden aangewend voor het sluiten van politieke compromissen (“side payments”). Daar komt bij dat lidstaten en regio’s de omvang van de eens ontvangen structuurgelden als het absolute

---

<sup>14</sup> Zo is het aantal “doelstellingen” teruggebracht van zeven naar drie. Daar staat tegenover dat er binnen Doelstelling 2 nu vier verschillende typen zones worden onderscheiden. Het aantal “Communautaire Initiatieven” is teruggebracht van dertien naar vier. Het aantal financieringsbronnen (fondsen) bleef ongewijzigd op vijf (vier Structuurfondsen en het Cohesiefonds).

<sup>15</sup> Hier doet zich soms “crowding out” voor: projecten worden met subsidie gefinancierd terwijl leningen zeer wel mogelijk zijn.

minimum beschouwen waarmee na een volgende onderhandelingsronde thuis kan worden gekomen. Het huidige systeem ontbeert mechanismen om dit gedrag te beëindigen.

In paragraaf IV.2 is berekend dat de uitbreiding bij ongewijzigd beleid in 2007 – 2013 zal leiden tot structuuruitgaven voor de EU-27 van 300 miljard euro. De structuuruitgaven voor de EU-15 zijn in 2000 – 2006 213 miljard euro. Zonder hervorming betekent een uitbreiding van het beleid van 15 naar 27 lidstaten derhalve een stijging van 41 %<sup>16</sup> in reële termen. Voor een deel is hierin al voorzien in de FP van Berlijn. Afgezet tegen het referentiekader de afdrachten voor de volgende programmeringsperiode (289,8 miljard euro) gaat het om 3 % hogere uitgaven. De Commissie denkt voor 2007 – 2013 echter aan een bedrag van circa 360 miljard euro<sup>17</sup>. Dit zou een reële stijging van 69 % betekenen van de uitgaven voor 27 lidstaten ten opzichte van die voor 15 lidstaten. Afgezet tegen het referentiekader voor de afdrachten voor de volgende programaperiode (289,8 miljard euro) zouden de Cie-plannen 24 % hoger uitvallen.

Het is evident dat een uitgavenstijging gevolgen heeft voor de afdrachten aan de Unie. De in de vorige alinea genoemde budgetten van 300 en 360 miljard euro voor de periode 2007 – 2013 betekenen voor Nederland jaarlijkse afdrachten van 5,0 miljard gulden respectievelijk 6,0 miljard gulden. Ten opzichte van de afdrachten in het laatste jaar van de huidige FP (4,8 miljard gulden, waarvan reeds 1,4 miljard gulden gereserveerd voor nieuwe lidstaten) is dit een stijging van 200 miljoen gulden (+ 3 %) respectievelijk 1,2 miljard gulden (+24 %) per jaar.

Nederland is in relatieve, maar ook in absolute termen een grote netto-betaler vis-à-vis de Europese Unie is. Dat geldt in zijn algemeenheid, maar in het bijzonder ook voor het structuurbeleid. Deze netto-betalers positie zal bij ongewijzigd beleid sterk verslechteren. Op dit moment draagt Nederland met betrekking tot het structuurbeleid in de EU-15 per jaar netto ca. 2,8 miljard gulden af. Dit zal bij ongewijzigd beleid in een Unie met 27 landen stijgen naar minimaal ca. 4,1 miljard gulden per jaar (+ 46 %), maar mogelijk zelfs tot 5,5 miljard gulden per jaar (+ 96 %). Ook uit dit oogpunt is beheersbaarheid en houdbaarheid van de uitgaven voor het structuurbeleid voor Nederland van bijzonder groot belang.

#### V.4 Uitvoeringsaspecten

De opstelling van programma's, en later het beheer en de uitvoering, dient meer voorspelbaar en efficiënter te gebeuren. Het proces kent een veelheid van bureaucratische procedures. De vertraging die reeds bij de totstandkoming van de programma's wordt opgelopen, wordt vaak nog groter vanwege verwarring omtrent betrokkenheid van de Commissie bij de uitvoering. (Als voorbeeld kan genoemd worden het programmacomplement, dat volgens de verordening alleen ter kennisneming aan de Commissie behoeft te worden gezonden, maar waar de Commissie in de praktijk mee wil instemmen).

---

<sup>16</sup> In 2000 – 2006 is er totaal 252,6 miljard euro beschikbaar voor structuursteun. Een vergelijking met dit bedrag (stijging in reële termen van 19 %) geeft echter geen zuiver beeld van de effecten van ongewijzigde toepassing van structuurbeleid op 27 landen i.p.v. op 15 landen aangezien hierin een bedrag van 39,6 miljard voor "infaserende" nieuwe lidstaten is opgenomen.

<sup>17</sup> Zie paragraaf VI.3 Visie Europese Commissie op toekomstig structuurbeleid.

## VI NAAR EEN HERVORMD STRUCTUURBELEID

### VI.1 Doel van het beleid

In deze paragraaf staat de formulering van het doel van Europees structuurbeleid centraal. Met de formulering van dit doel wordt beoogd een beleidsinhoudelijk referentiekader<sup>18</sup> te hebben waaraan hervormingsvarianten kunnen worden getoetst.

Bevordering van de economische en sociale cohesie is één van de hoofddoelstellingen van de Unie. Nederland onderkent dit en steunt dit. De grootste uitdaging bij de uitbreiding in dit verband is om de nieuwe lidstaten op een effectieve en soepele wijze te integreren in de Unie. Dit is niet alleen van belang voor deze landen zelf, maar ook voor Nederland en de Unie als geheel. Voorop moet worden gesteld dat deze uitdaging in eerste instantie aan de nieuwe lidstaten zelf wordt gesteld. Echter, ook de Unie ziet zich geconfronteerd met de vraag op welke wijze zij het best kan bijdragen aan een succesvolle integratie. Na de toetreding, wanneer de nieuwe lidstaten geen beroep meer zullen kunnen doen op het pre-toetredingsinstrumentarium, zal het gaan om de inzet van structuurbeleid. Europees structuurbeleid wordt (in beginsel) beschouwd als een noodzakelijk instrument voor het versterken van de sociale en ruimtelijk-economische structuur van de uitgebreide Unie.

De toetreding van 12 nieuwe lidstaten zal de welvaartsverhoudingen binnen de Unie ingrijpend veranderen. Alle 12 hebben een nationaal inkomen per capita dat (in de meeste gevallen ver) onder het EU-gemiddelde ligt. De aanzienlijke ontwikkelingsachterstand en de grote sociaal-economische verschillen van de nieuwe lidstaten ten opzichte van de Unie vragen om een aanpak op nationaal niveau. Het Europese structuurbeleid moet in de kern gericht zijn op ondersteuning van de *economische en sociale ontwikkeling in die lidstaten die relatief ver achter liggen ten opzichte van het EU-gemiddelde*<sup>19</sup>. Dit is een betere waarborg voor een succesvolle en snelle “catching up” van de landen dan een beleid dat zich richt op welvaartsverhoging in individuele regio’s. Een succesvolle en snelle nationale “catching up” is de beste basis om interne regionale ongelijkheden effectief en duurzaam te bestrijden<sup>20</sup>. Dit vanuit de visie dat de bestrijding van regionale ongelijkheid in eerste instantie een nationale verantwoordelijkheid is.

In de vorige alinea is specifiek ingegaan op het wenselijke structuurbeleid in relatie tot de nieuwe lidstaten. De wenselijkheid van een nationale insteek van het structuurbeleid geldt echter niet alleen voor de nieuwe lidstaten maar voor alle daarvoor in aanmerking komende lidstaten van de Unie. In het licht hiervan hanteert de werkgroep de volgende doelomschrijving voor structuurbeleid:

*Structuurbeleid is gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang in de Europese Unie. Het stelt zich, in aanvulling op het beleid van de lidstaten, primair tot doel welvaartsverschillen tussen de lidstaten te verkleinen via structuurversterkende, met name regionaal gerichte, maatregelen.*

---

<sup>18</sup> Dit kan gezien worden als het complement van het financiële referentiekader uit paragraaf III.3.

<sup>19</sup> Daarbij mogen de groepen, zijnde de motoren van de nationale economie, veelal liggend in de meer welvarende regio’s, niet op voorhand worden uitgesloten. Omgekeerd betekent het niet dat arme regio’s verwaarloosd worden. Onderscheid moet worden gemaakt tussen de middelenverdeling volgens nationale criteria en de middeleninzet. Bij die inzet moet bekeken worden hoe de economische groei in de nieuwe lidstaten gemaximaliseerd kan worden.

<sup>20</sup> De regionale verschillen in de kandidaat-lidstaten zijn in de afgelopen jaren toegenomen. In haar 2<sup>e</sup> Cohesierapport geeft de Commissie aan te verwachten dat dit proces in de komende periode verder zal gaan. Geïsoleerde pogingen tot welvaartverhoging in regio’s in verval zullen, net als in de huidige lidstaten, vaak niet tot het gewenste resultaat leiden. Een zich voorspoedig ontwikkelende nationale economie vormt een gunstigere omgevingsfactor én is beter in staat de nationale middelen voor structuur/ regionaal beleid in de betreffende lidstaat te genereren.

Het cruciale verschil met het doel zoals dat is vastgelegd in het EU-verdrag (art. 158)<sup>21</sup> is dat in bovenstaande doelomschrijving de focus is op het verkleinen van de verschillen in *nationale* welvaart in plaats van *regionale* welvaart. In deze omschrijving wordt een zekere ruimte gelaten voor andere vormen van structuurbeleid. Het gaat daarbij om grensoverstijgende issues met een aantoonbare transnationale meerwaarde en meerwaarde op EU-niveau. Vanwege de externe effecten, hoeft ondersteuning van dit soort activiteiten niet noodzakelijkerwijs gebonden te zijn aan de welvaart van het land waar deze activiteiten worden uitgevoerd. In concreto kan gedacht worden aan Communautaire Initiatieven zoals Interreg.

De vraag of het Verdrag zal moeten worden gewijzigd is hier niet meteen te beantwoorden. Dit zal mede afhangen van de precieze vormgeving van het hervormde beleid. Wanneer aan de lidstaten bijzondere eisen gesteld worden ten aanzien van de regionale besteding van nationaal toegewezen middelen lijkt Verdragswijziging niet op voorhand nodig.

## VI.2 Uitgangsprincipes en randvoorwaarden

In deze paragraaf worden de uitgangsprincipes en randvoorwaarden besproken waarbinnen het hervormde structuurbeleid in de volgende periode vorm moet krijgen.

- **Beheersbaarheid**

Vooraf dient te worden vastgesteld welk bedrag voor de volgende periode beschikbaar is voor structuurbeleid. Op deze wijze is een duidelijke prioriteitstelling met afweging van alternatieven mogelijk. Het gevaar bestaat anders dat het uiteindelijke bedrag uitkomt op de som van de wensenlijstjes van individuele lidstaten. Uiteindelijk zal het bedrag voor structuurbeleid het resultaat zijn van politieke onderhandelingen. De positie van de netto-betalers, waaronder ook Nederland, zal daarbij zeker een rol van betekenis spelen.

- **Subsidiariteit/ communautariteit**

Anders dan bij beleidstaken die inherent verbonden zijn aan, en exclusief behoren tot de institutionele vormgeving van de Unie (zoals bijvoorbeeld handelspolitiek) is structuurbeleid op Europees niveau geen vanzelfsprekende zaak. Ten aanzien van voorgenomen structuurbeleid, of wat onder die noemer wordt verstaan, zal dan ook iedere keer strikt getoetst moeten worden op subsidiariteit en communautariteit. Alleen structuurbeleid met een werkelijke Europese meerwaarde, d.w.z. waarbij een aanpak op EU-niveau beter is dan een nationale, dient voor Europese financiering in aanmerking te komen<sup>22</sup>. Andere structuurmaatregelen, hoe nuttig ook voor betrokken lokale, regionale of nationale entiteiten, dienen aan de lidstaten te worden overgelaten.

- **Prioriteit/ rationaliteit**

Binnen een gegeven totaalbedrag voor structuurbeleid, en na strikte toetsing op subsidiariteit/ communautariteit, zal een nadere prioriteitstelling moeten plaatsvinden. In de vorige paragraaf is de verkleining van de welvaartsverschillen tussen lidstaten, via structuurversterkende maatregelen als prioriteit van structuurbeleid geformuleerd. Gezien de nieuwe uitdaging voor de Unie in de komende jaren is dit - bij een gegeven beperkt budget - de meest rationele keuze.

---

<sup>21</sup> Zie bijlage 2 Overzicht structuurbeleid 2000 - 2006; doel van het structuurbeleid.

<sup>22</sup> Deze meerwaarde dient op een geaggregeerd niveau te worden gezien, bijvoorbeeld het besluit om arme lidstaten te helpen met het catching-up proces waartoe zij alleen onvoldoende in staat zijn. Het zou echter te veel gevraagd zijn om te verwachten dat van elk individueel project onder zo'n programma een Europese spin-off uitgaat.

- Proportionaliteit

De verdeling van de totale enveloppe hangt samen met de voorgestane inhoudelijke hervorming van het structuurbeleid, te weten verkleining van nationale welvaartsverschillen. Het Bruto Binnenlands Product (BBP) in koopkrachtpariteit per capita is dan als *selectie criterium* (“welke landen komen in aanmerking”) én als *toedelings criterium* (“hoeveel ontvangt een land aan structuursteun”) het meest geschikt. Bijkomend voordeel is dat nationale BBP-cijfers op uniforme wijze worden vergaard, betrekkelijk snel ter beschikking komen en zich minder lenen voor statistische manipulatie dan regionale.

- Effectiviteit en efficiëntie

Hier zijn verschillende aspecten te onderscheiden. In de eerste plaats dient er sprake te zijn van een efficiënte allocatie van overheidsmiddelen op *EU-niveau*. Het is ongewenst dat lidstaten eerst middelen aan de Unie afstaan om vervolgens een aanzienlijk deel hiervan in “gebonden” vorm als structuursteun te ontvangen. Dit hangt ook sterk samen met de subsidiariteitsvraag. In de tweede plaats is er de effectiviteit van de besteding van de totale structuursteun op *nationaal niveau*. Deze effectiviteit zal in eerste instantie beoordeeld moeten worden in termen van de mate waarin de lidstaat erin slaagt de nationale welvaart naar het EU-niveau te doen convergeren. In de derde plaats is er de effectiviteit op *projectniveau*. Sterker dan thans het geval is, zal sturing moeten plaatsvinden aan de outputzijde. Een goede performance aan de inputzijde (tijdige, volledige en rechtmatige besteding) is noodzakelijk, maar op zich onvoldoende om te kunnen spreken van een goede besteding van structuurgelden.

- Absorptiecapaciteit

Landen die structuursteun ontvangen moeten in staat zijn de ontvangen middelen op een efficiënte, fraudebestendige en controleerbare wijze om te zetten in duurzame structuurinvesteringen zonder daarbij de macro-economische stabiliteit (incl. het prijsniveau) te verstoren en zonder sectorale en/of regionale distorsies te veroorzaken. Men zal dus over voldoende implementatiecapaciteit moeten beschikken. Met name voor de nieuwe lidstaten zal dit een grote uitdaging zijn. De absorptiecapaciteit stelt een maximum aan de jaarlijks te ontvangen structuursteun. De huidige Structuurverordening heeft als absolute bovengrens 4 % van het nationale BBP<sup>23</sup>. Mede in het licht van de absorptiecapaciteit van de nieuwe lidstaten en de financiële houdbaarheid van de uitgaven, zal de “bezienswijze” moeten worden. In ieder geval zal er sprake moeten zijn van een geleidelijke infasering van het structuurbeleid in de nieuwe lidstaten.

- Fraudegevoeligheid

Mede ter voorkoming van onregelmatigheden in de besteding van Europese middelen, is het nodig dat een goede bestuursinfrastructuur aanwezig is die ingesteld is op het beheer van dit soort fondsen en het verzamelen van informatie ten behoeve van latere controle. Hervormingen, onder andere met behulp van open coördinatie, “best practice benchmarking” kunnen hieraan bijdragen. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de nieuwe toetreders geen of weinig ervaring hebben met het effectief besteden van grote bedragen structuurmiddelen. Ondersteuning van de toetredende landen (o.a. door middel van Twinning-projecten) bij het opzetten van structuren die ingericht zijn op het doel- en rechtmatig besteden van de Europese middelen is dan ook vereist. Tevens dient, zowel voor oude als voor nieuwe lidstaten, nagedacht te worden welke sancties bij zouden kunnen dragen aan de fraudebestrijding.

---

<sup>23</sup> Hierbij opgemerkt dat dit maximum geen streefniveau voor uitgaven impliceert.

- Flexibiliteit in bestedingsmogelijkheden

Een grotere flexibiliteit in de bestedingsmogelijkheden kan bijdragen aan effectiever beleid. In de verschillende lidstaten bestaan er verschillende economische problemen. Structuurbeleid waarbij landen in grote mate zelf kunnen aangeven hoe zij de problemen wensen op te lossen, levert effectiever beleid op. Wel moet van tevoren zijn vastgesteld wat de te verwachten effecten van de investeringen zijn. Nationale prioriteiten zijn een belangrijk hulpmiddel om de doelmatigheid van de structuuruitgaven te vergroten. Criteria voor de besteding van structuurmiddelen dienen zodanig geformuleerd te zijn dat er voldoende ruimte is om de meest doelmatige beleidskeuzes te kunnen maken. Dit kan uiteraard alleen als de controle op de uitgaven verder wordt verbeterd. Het is voor de draagkracht in de maatschappij voor de uitgaven aan de structuurfondsen van groot belang dat verantwoord kan worden waar het geld precies aan is besteed. Waar het de doelmatigheid ten goede komt, moet bij de besteding van de structuurmiddelen worden gestreefd naar aansluiting bij ander Europees beleid.

- Integraliteit: afstemming met andere beleidsterreinen

De uitbreiding van de Unie (verbreding) en de verdere integratie (verdieping) leiden tot veranderingen in de ruimtelijk-economische structuur van de EU. Een meer integrale benadering wordt noodzakelijk en vereist een sterkere afstemming met ander structuurversterkend Europees beleid, zoals de Trans-Europese Netwerken en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

### VI.3 Visie Europese Commissie op toekomstige structuurbeleid

#### *Inleiding*

In het 2<sup>e</sup> Rapport inzake economische en sociale cohesie ("Cohesierapport") dat in januari 2001 verscheen, geeft de Europese Commissie haar visie over de toekomst van het structuurbeleid. De Commissie ziet dit rapport als een basis voor een discussie. Zij zegt op dit moment nog geen harde conclusies te willen trekken over de toekomst van het beleid na 2006<sup>24</sup> maar geeft wel aan de *beleidsprincipes* te willen handhaven<sup>25</sup> en de *beleidsinvulling* te willen vernieuwen, onder andere door meer aandacht te schenken aan de Europese dimensie.

#### *Hoofdpunten visie Europese Commissie op het toekomstige structuurbeleid*

- Behoud van de regionale focus (D1 en D2)

Voor de Commissie blijft de aanpak van welvaartsverschillen tussen regio's met een ontwikkelingsachterstand (D1-beleid) topprioriteit. De Commissie acht het noodzakelijk het beleid buiten de D1-regio's te continueren en noemt met name de plattelands-, industriële en grensregio's, steden en gebieden met een geografische of natuurlijke handicap. Het begrip "indirecte zonering"<sup>26</sup> wordt geïntroduceerd als mogelijke vervanging van het huidige D2-beleid.

<sup>24</sup> In het 3<sup>e</sup> Cohesierapport dat in 2004 verschijnt, zal zij met een uitgewerkt voorstel komen.

<sup>25</sup> 2<sup>e</sup> Cohesierapport, voorwoord Commissaris Barnier: "The need for regional policy will not disappear with enlargement. On the contrary, given the resultant widening of social and economic disparities, there will be an additional justification for EU intervention, based on the same principles and with the same ambition for both the existing and future Member States."

<sup>26</sup> Globaal komt het er op neer dat een lidstaat op basis van globale criteria een bepaald bedrag aan structuursteun ontvangt dat volgens eigen inzichten, binnen bepaalde randvoorwaarden, regionaal mag worden ingezet.

- Uitsluiting van D1-regio's

Als gevolg van de uitbreiding daalt het gemiddelde EU BBP/capita. Een aantal van de huidige D1-regio's voldoet dan niet meer aan het selectiecriteria (regionale welvaart lager dan 75 % van het EU BBP/capita in koopkrachtpariteit) en verliest daarmee de D1-status. De Commissie onderscheidt vier mogelijkheden om met het selectiecriteria en het verlies van D1-status om te gaan, zonder een voorkeur uit te spreken:

1. Onverkorte toepassing van de grens van 75 % EU BBP/capita van de uitgebreide Unie. Een groot deel van de D1-regio's in de EU-15 kwalificeert zich niet langer. Er is *geen* uitsluitingssteun.
2. Als onder 1 maar *met* uitsluitingssteun. De omvang van de uitsluitingssteun wordt groter naar de mate waarin het BBP/capita van de uitsluitende regio dichterbij ligt tegen de grens van 75 % EU BBP/capita van de uitgebreide Unie. Een verdere verfijning is denkbaar door onderscheid te maken tussen regio's die ook zonder de uitbreiding boven de grens van 75 % BBP/capita van de EU-15 zouden uitkomen (deze krijgen geen of minder steun) en regio's waarvoor dat niet geldt.
3. Verandering van het selectiecriteria (i.c. optrekken van de huidige grens van 75 % van het EU BBP/capita) zodat het effect van de verlaging van het gemiddelde BBP/capita van de Unie volledig geneutraliseerd wordt voor regio's in de EU-15.
4. Toepassing van twee selectiecriteria, één voor de EU-15 en één voor de nieuwe lidstaten.

- Werkgelegenheid en sociaal beleid

De Commissie geeft een uitgebreide opsomming van zaken die met structuurbeleid zouden moeten worden opgelost. Een relatie wordt gelegd met de Europese Raad van Lissabon en de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Werkgelegenheids- en sociaal beleid, voor zover niet opgenomen in het D1-beleid, wordt op dit moment uitgevoerd via D3-beleid. Alle nieuwe lidstaten zullen bij handhaving van het huidige systeem (vrijwel) geheel D1-gebied worden. Daarmee zou D3-beleid (vrijwel) uitsluitend in de huidige EU-15 worden toegepast.

- Budget voor structuurbeleid

De Commissie stelt dat een vaste koppeling van de reële uitgaven aan het toenemende EU BBP<sup>27</sup> in de volgende periode een absolute bodem en eigenlijk onvoldoende is. Als vertrekpunt kiest de Commissie het laatste jaar van de FP 2000 – 2006 (0,45 % van het EU BBP). Voor 2007 – 2013 zou deze koppeling aan de groei van het EU-BBP een bedrag betekenen van ongeveer 360 miljard euro in prijzen 1999, hetgeen door de Commissie als onvoldoende wordt beschouwd. Vergelijken we de uitgaven van structuurbeleid voor 15 lidstaten (213 miljard euro) met dat voor 27 lidstaten, dan resulteert een stijging van 69 %. Vergeleken met het referentiekader voor de afdrachten (289,8 miljard euro) gaat het om een stijging van 24 %.

- Absorptiecapaciteit (cap van 4 % BBP)

In de huidige verordening is de structuursteun (Structuurfondsen plus Cohesiefonds) die een land per jaar kan ontvangen gemaximeerd op 4 % van het nationale BBP. De Commissie stelt met nadruk dat dit percentage bepaald is in relatie tot de huidige lidstaten. Door te pleiten voor de mogelijkheid om projecten die van groot communautair belang zijn, bijvoorbeeld gefinancierd uit het Cohesiefonds, *niet* mee te tellen bij het bepalen van de 4 %-grens, kiest de Commissie de facto voor het loslaten van deze begrenzing. In hoofdstuk IV.2 is aangetoond dat verandering van de maximale grens grote budgettaire gevolgen heeft: een verhoging met één procentpunt (van 4 % naar 5 %) leidt ertoe dat de structuuruitgaven in 2007 – 2013 met ca. 36 miljard euro toenemen.

---

<sup>27</sup> De Commissie spreekt in dit verband van een "constante enveloppe".



- Verhouding Structuurfondsen/ Cohesiefonds

In paragraaf V.3 “Financiële aspecten” is in gegaan op de ideeën die er bij de Commissie leven over de omvang van de enveloppen voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds (0,45 % EU BBP). De Commissie pleit voor een verhouding 1/3<sup>e</sup> Cohesiefonds, 2/3<sup>e</sup> Structuurfondsen in de nieuwe lidstaten<sup>28</sup>. Dit is primair bedoeld om de absorptie van Unie-middelen te vergemakkelijken aangezien bij het Cohesiefonds de verplichte nationale cofinancieringspercentages aanzienlijk lager liggen en het additionaliteitsprincipe niet van toepassing is. Ook wijst de Commissie erop dat het Cohesiefonds relatief eenvoudigere uitvoeringsprincipes heeft (projectmanagement) dan de Structuurfondsen (meerjarige programmering).

*Appreciatie visie Commissie op toekomstig structuurbeleid*

De Commissie kiest in essentie voor voortzetting van het huidige, primair regionaal georiënteerde beleid, met daarbij een beperkt aantal vernieuwingen zoals de introductie van het concept “territoriale cohesie” (de positie van regio’s en hun specifieke ruimtelijk-economische, fysieke en geografische kenmerken in het EU-krachtenveld) en “indirecte zonerings” ter vervanging van D2-beleid.

De voorstellen van de Commissie gaan met name voorbij aan de uitdagingen die ontstaan na uitbreiding van de Unie als gevolg van de nieuw ontstane welvaarts- en structuurverschillen tussen lidstaten. De Commissie kiest voor een koppeling van de enveloppe voor structuuruitgaven aan (de ontwikkeling van) het BBP van de Unie. Een dergelijke koppeling, waarbij de in 2006 vast te stellen enveloppe 2007 – 2013 gebaseerd is op het BBP in die periode dient te worden afgewezen aangezien er budgettair noch inhoudelijk reden voor is. De gekozen koppeling (0,45 % EU BBP) resulteert in een budget (ongeveer 360 miljard euro) dat niet alleen ver boven het huidige budget ligt (213 miljard euro voor EU-15) en boven het referentiebedrag met betrekking tot de afdrachten van 289,8 miljard euro) maar dat ook een intensivering zou betekenen die uitgaat boven de stijging die ontstaat als het huidige beleid ongewijzigd en strikt zou worden toegepast in de uitgebreide Unie (ca. 300 miljard euro).

---

<sup>28</sup> In de EU-15 gaat in de periode 2000 – 2006 8,5 % van de totale middelen in het kader van het structuurbeleid naar het Cohesiefonds.

## VII HERVORMINGSVARIANTEN<sup>29</sup>

In dit hoofdstuk komen de resultaten met betrekking tot de onderzochte hervormingsvarianten aan de orde. De werkgroep heeft hierbij gekozen voor het presenteren van een viertal hoofdvarianten uit een spectrum dat loopt van aanpassingen binnen het huidige systeem, via opheffen/ renationalisatie tot de meer radicale hervormingen van het structuurbeleid. De berekeningen in de paragrafen VII.3 en VII.4 almede die in bijlage 5 en 6 zijn door het Centraal Planbureau uitgevoerd.

### VII.1 Variant 1. Concentratie op Doelstelling 1

#### *Inleiding*

In hoofdstuk V zijn de knelpunten van het huidige beleid beschreven. In deze paragraaf wordt onderzocht welke aanpassingen er, met behoud van de kern van het huidige systeem, mogelijk zijn. Die kern wordt gevormd door het Doelstelling 1-beleid dat, met een bedrag van 136 miljard euro (inclusief overgangssteun), bijna 64 % bedraagt van de totale structuuruitgaven in de Unie.

Het huidige systeem biedt in principe talloze aangrijpingspunten voor hervorming (selectiecriteria, toedelingsmechanismen, steunbedragen per capita e.d.). In deze paragraaf komen enkele van de meer substantiële aanpassingsmogelijkheden aan bod. In paragraaf *hervormingsvarianten* worden zij getoetst aan de uitgangspunten en randvoorwaarden van een hervormd structuurbeleid.

#### *Opheffing Doelstelling 2*

Doelstelling 2-beleid is gericht op beïnvloeding van de sociaal-economische situatie in de zich kwalificerende gebieden op NUTS 3-niveau<sup>30</sup>. De huidige D2-uitgaven (inclusief overgangssteun) bedragen 22,5 miljard euro, overeenkomend met bijna 11 % van de totale structuuruitgaven. De uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten leidt tot grote welvaartsverschillen op nationaal niveau en plaatst vraagtekens bij voortzetting van beleid gericht op, vanuit Europese optiek bezien, zeer kleine geografische eenheden waarvan er honderden te onderscheiden zijn. Opheffing van het D2-beleid zou dan overwogen moeten worden.

#### *Opheffing Doelstelling 3*

Doelstelling 3 is een horizontale doelstelling in het kader van werkgelegenheids- en sociaal beleid. D3-beleid wordt toegepast buiten Doelstelling 1-regio's. De huidige D3-uitgaven bedragen 24,1 miljard euro, overeenkomend met ruim 11 % van de totale structuuruitgaven. Naar verwachting zullen alle nieuwe lidstaten (vrijwel) geheel bedekt worden met D1-regio's. Daarmee zal Doelstelling 3 (vrijwel) uitsluitend in de huidige EU-15 worden toegepast. Het bijzondere van Doelstelling 3 is dat het, in tegenstelling tot de andere Doelstellingen en het Cohesiefonds, geen drempelcriterium heeft; ieder land (voor zover niet geheel Doelstelling 1-gebied) komt altijd in aanmerking voor steun, *ongeacht de*

---

<sup>29</sup> De technische aannames bij het onderzoek naar de varianten staan beschreven in bijlage 4. Bij het onderzoek is Malta buiten beschouwing gelaten vanwege het niet beschikbaar zijn van de benodigde informatie. Dit heeft nagenoeg geen invloed op de uitkomsten gezien de omvang van het land met een bevolkingsaandeel in het totaal van de twaalf kandidaat-lidstaten van 0,3 %.

<sup>30</sup> NUTS 3-niveau komt in Nederland overeen met COROP-regio's. Ter vergelijking: NUTS 0 = landen; NUTS 1 = landsdelen; NUTS 2 = provincies.

*welvaarts- of werkgelegenheidssituatie*<sup>31</sup>. Zo'n "proportionele" toedeling impliceert een onvoldoende scherpe prioriteitstelling. Denkbaar is om bij Doelstelling 3 drempelcriteria te introduceren: alleen landen die "slechter" scoren komen dan in aanmerking voor steun. Ook een heroverweging van de huidige (deel-)criteria is denkbaar. Kiest men als criterium de nationale welvaart dan kan D3 als aparte Doelstelling worden opgeheven en worden "geïncorporeerd" in het Cohesiefonds.

#### *Herallocatie van middelen van de Structuurfondsen naar het Cohesiefonds*

Het Cohesiefonds heeft een omvang van 18 miljard euro op een totaal van 213 miljard euro voor structuurbeleid (ruim 8 %). Met het toenemen van de nationale welvaartsverschillen tussen lidstaten dient, bij het in essentie handhaven van het huidige beleid, in ieder geval ten behoeve van de nieuwe lidstaten een forse herallocatie plaats te vinden van middelen van de Structuurfondsen naar het Cohesiefonds. Wel gaat het gemiddelde nationale cofinancieringspercentage daarmee omlaag.

#### *Budgettaire consequenties*

Het opheffen van bepaalde onderdelen van het huidige structuurbeleid kan bijdragen aan het oplossen van budgettaire knelpunten. De uitgaven voor Doelstelling 2 en Doelstelling 3 in de periode 2000 – 2006 (inclusief uitfaseringssteun tezamen 46,5 miljard euro) zijn voornamelijk geconcentreerd in de rijke EU-lidstaten. Ruim 94 % van deze uitgaven vinden plaats in de elf niet Cohesie-landen, dus exclusief Griekenland, Portugal, Spanje en Ierland. Opheffing van D2 en D3 leidt ceteris paribus dus tot een concentratie van middelen op de armere lidstaten.

Een andere manier om, met behoud van het huidige systeem, budgettair binnen gewenste kaders te blijven, is het toepassen van de "kaasschaaf". Hierbij worden echter alle lidstaten in gelijke mate "getroffen", van een beleidsmatige hervorming is dan geen sprake.

Hierboven is een aantal hervormingen op onderdelen van het structuurbeleid besproken. De drie hervormingen *tezamen* (opheffing Doelstelling 2, opheffing Doelstelling 3 en herallocatie van Structuurfondsen naar Cohesiefonds) kunnen gezien worden als een majeure wijziging van het systeem echter met behoud van de regionale focus (i.c. Doelstelling 1). Budgettair kan dit weliswaar enig soelaas bieden, het belangrijkste inhoudelijke bezwaar van het huidige systeem (het subsidiëren van arme regio's in rijke lidstaten) wordt hiermee niet ondervangen.

## VII.2 Variant 2. Renationalisatie structuurbeleid

### *Inleiding*

Onderzocht wordt wat de gevolgen zijn van renationalisatie c.q. gedeeltelijke opheffing van het Europese structuurbeleid. Dit moet in de eerste plaats gezien worden tegen de achtergrond van de vraagtekens die geplaatst worden bij de wenselijkheid en de noodzaak van structuurbeleid in rijke lidstaten. Renationalisatie in combinatie met versobering van het structuurbeleid in de EU-15 scheppen voorts financiële ruimte voor beleid in de nieuwe lidstaten.

De rijke landen zijn in het algemeen ook de grootste netto betalers. Bij deze landen is er sprake van een aanzienlijke mate van "balansverlenging": grote afdrachten aan het EU-structuurbeleid gepaard gaand met in enkele gevallen substantiële structuurontvangsten. In deze studie wordt renationalisatie dan ook belicht vanuit het perspectief van de *netto* contributies.

---

<sup>31</sup> De D3-steun wordt berekend aan de hand van een aantal sociale indicatoren zoals jeugdwerkloosheid, lange termijn-werkloosheid, en gender gap. De steun per lidstaat is afhankelijk van het aandeel van die lidstaat in het EU-totaal.

#### Variant 2A. Renationalisatie met instandhouding van de netto posities

In deze variant wordt onderzocht wat het zou betekenen als lidstaten die een negatieve netto positie hebben t.o.v. het Europese structuurbeleid er voor zouden kiezen niet langer zelf begunstigde te zijn van dit beleid. Er zou dan als het ware “balansverkorting” plaatsvinden waarbij de ontvangsten worden weggestreept tegen de afdrachten en de netto betaler-positie ongewijzigd blijft. In deze benadering blijft het betreffende land dus per saldo evenveel bijdragen aan het beleid ten behoeve van de andere landen. In de praktijk kan deze methode alleen worden toegepast *nádat* de onderhandelingen over de toedeling van structuurmiddelen tussen de lidstaten zijn afgerond en wanneer ook de gevolgen van de uitbreiding voor de bestaande lidstaten, zowel aan de afdrachten- als aan de ontvangstenkant, duidelijk zijn. Bij de onderhandelingen zullen de lidstaten zich inzetten een zo gunstig mogelijk netto resultaat te bereiken. Onderstaand wordt ter illustratie aangegeven wat dit systeem van balansverkorting zou hebben betekend wanneer daarbij de cijfers uit de lopende periode zouden zijn gebruikt.

Als voorbeeld nemen we Nederland. Nederland draagt in de periode 2000 – 2006 12,3 miljard euro bij aan het structuurbeleid en ontvangt 3,3 miljard euro. Per saldo een netto bijdrage van 9,0 miljard euro. Als Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid van “balansverkorting”, zal het geen structuursteun uit Europa meer ontvangen, maar nog steeds per saldo 9,0 miljard euro bijdragen. Op het structuurbeleid van de andere lidstaten heeft deze “balansverkorting” dus geen effect. Voor Nederland betekent het evenwel een besparing van 3,3 miljard euro op de afdrachten. Daar komt bij dat de verplichte nationale cofinanciering komt te vervallen. In zoverre deze niet wordt aangewend voor nationale structuursteun geldt dat hier tevens sprake is van een reële vrijval.

In tabel 5 zijn de resultaten weergegeven indien alle netto betalende landen aan het structuurbeleid zouden kiezen voor “balansverkorting”, in casu renationalisatie. De totale enveloppe voor structuurbeleid in de EU-15 zou daarmee teruggebracht kunnen worden van de huidige 213 miljard euro naar 83,2 miljard euro, een vermindering van de uitgaven op EU-niveau van 129,8 miljard euro, zonder dat de omvang van de overdracht van de huidige netto betalende landen naar de netto ontvangende landen wordt aangetast.

Overigens moet hierbij bedacht worden dat dit een “statische” variant is. De kosten van de uitbreiding kunnen er bijvoorbeeld niet zomaar bij opgeteld worden aangezien ook de huidige ontvangende landen daaraan zouden moeten meebetalen. Ook is in dit rekenvoorbeeld geen rekening gehouden met het feit dat de ontvangsten van netto-ontvangende landen (bijvoorbeeld Ierland) toch al zouden dalen.

Tabel 5. Gevolgen van renationalisatie structuurbeleid bij handhaving netto-posities (miljoen euro, pr. 1999)

	2000 - 2006			2007 – 2013			Mutatie
	Ontvangsten structuur- beleid	Afdrachten op structuur- beleid	Netto positie op structuur- beleid	Ontvangsten structuur- beleid	Afdrachten op structuur- beleid	Netto positie op structuur- beleid	netto positie op structuur- beleid
België	2049	8094	-6045		6045	-6045	0
Denemarken	883	4473	-3590		3590	-3590	0
Duitsland	29924	52611	-22687		22687	-22687	0
Griekenland	25042	3621	21421	21421		21421	0
Spanje	56462	16188	40274	40274		40274	0
Frankrijk	15755	37275	-21520		21520	-21520	0
Ierland	3990	2556	1434	1434		1434	0
Italië	29813	29394	419	419		419	0
Luxemburg	91	426	-335		335	-335	0
Nederland	3308	12354	-9046		9046	-9046	0
Oostenrijk	1843	5112	-3269		3269	-3269	0
Portugal	22855	3195	19660	19660		19660	0
Finland	2103	3408	-1305		1305	-1305	0
Zweden	2197	6177	-3980		3980	-3980	0
VK	16685	28116	-11431		11431	-11431	0
EU-15	213000	213000	0	83208	83208	0	0

*Variant 2B: Renationalisatie: opheffen beleid in rijke landen, versobering in de overige landen*

In deze variant ligt de nadruk van renationalisatie op de rijke lidstaten. Voor de zich nog wel kwalificerende landen wordt er een verhoudingsgewijs beperkte versobering doorgevoerd.

In deze variant wordt het Europese structuurbeleid in landen met een BBP/capita in koopkrachtpariteit dat groter of gelijk is aan 100 % van het EU-gemiddelde opgeheven. Van de EU-15 komen dan alleen Griekenland, Spanje en Portugal in aanmerking voor structuursteun. Uitgaande van de cijfers in de huidige periode (2000 –2006) zou voor de “EU-12” een bedrag van 108,6 miljard euro bespaard kunnen worden. Echter, ook lidstaten die nog steeds in aanmerking komen voor structuursteun moeten in deze variant een bijdrage leveren aan de beoogde algehele versobering van het structuurbeleid. Verondersteld is dat deze landen (i.c. Griekenland, Spanje en Portugal), die anders gemiddeld per capita 1742,2 euro zouden blijven ontvangen, gekort worden met het bedrag per capita waarmee de “EU-12” gemiddeld gekort wordt (344,3 euro). Vanzelfsprekend is dit slechts een rekenvoorbeeld.

Tabel 6. Gevolgen van renationalisatie structuurbeleid bij rijke landen (miljoen euro, prijzen 1999)

	2000 – 2006			2007 - 2013			Mutatie
	Ontvangsten structuur- beleid	Afdrachten op structuur- beleid	Netto positie op structuur- beleid	Ontvangsten structuur- beleid	Afdrachten op structuur- beleid	Netto positie op structuur- beleid	netto positie op structuur- beleid
België	2049	8094	-6045		3182	-3182	2863
Denemarken	883	4473	-3590		1758	-1758	1832
Duitsland	29924	52611	-22687		20683	-20683	2004
Griekenland	25042	3621	21421	21435	1423	20012	-1409
Spanje	56462	16188	40274	42880	6364	36516	-3758
Frankrijk	15755	37275	-21520		14654	-14654	6866
Ierland	3990	2556	1434		1005	-1005	-2439
Italië	29813	29394	419		11555	-11555	-11974
Luxemburg	91	426	-335		167	-167	168
Nederland	3308	12354	-9046		4857	-4857	4189
Oostenrijk	1843	5112	-3269		2010	-2010	1259
Portugal	22855	3195	19660	19420	1256	18164	-1496
Finland	2103	3408	-1305		1340	-1340	-35
Zweden	2197	6177	-3980		2428	-2428	1552
VK	16685	28116	-11431		11053	-11053	378
EU-15	213000	213000	0	83735	83735	0	0

In tabel 6 zijn de resultaten weergegeven van renationalisatie van structuurbeleid in de EU-15. Opheffing van het structuurbeleid in de rijke lidstaten en voortzetting van het beleid in versoberde vorm in de minder rijke lidstaten levert een besparing van 129,3 miljard euro op (213,0 – 83,7 miljard euro). De bespaarde afdrachten aan het EU-budget – evenals de daarmee samenhangende verplichte nationale cofinanciering<sup>32</sup> - kunnen door de lidstaten worden aangewend volgens nationale beleidsprioriteiten. Desgewenst kan daarbij gekozen worden voor (gedeeltelijke) voortzetting van structuurbeleid op nationaal niveau.

In de laatste kolommen van de tabel zijn de mutaties in netto effecten per land weergegeven. De netto effecten zijn voor negen van de 15 lidstaten positief, soms zelfs zeer aanzienlijk, zoals voor Frankrijk, Nederland, België en Denemarken. Op jaarbasis zou de besparing voor Nederland bijna 1,3 miljard gulden (ca. 0,6 miljard euro) bedragen. Voor de zes andere lidstaten zijn de effecten negatief. Alleen voor Italië en Ierland zijn deze substantieel in verhouding tot de oorspronkelijke ontvangsten. Bedacht dient te worden dat deze landen ook bij voortzetting van het huidige beleid achteruit zouden gaan.

<sup>32</sup> Gegeven de verplichte nationale cofinancieringspercentages gaat het hierbij nog eens om tientallen miljarden euro die dan vrij besteedbaar worden.

## Renationalisatie en de nieuwe lidstaten

In de voorgaande paragraaf zijn de effecten beschreven van renationalisatie van structuurbeleid in de EU-15. Van renationalisatie van structuurbeleid in de *nieuwe lidstaten* kan op dit moment strikt genomen geen sprake zijn aangezien deze landen nog geen structuursteun ontvangen<sup>33</sup>. Toch is het interessant om na te gaan of er een alternatief is voor de beoogde structuursteun aan deze landen. In plaats van deze landen structuurmiddelen te geven (uitgavenzijde EU-buget) zou gedacht kunnen worden aan het geven van een vermindering van hun afdrachten (inkomstenzijde EU-budget). Het blijkt echter dat de besparing op de afdrachten onvoldoende zijn om de niet ontvangen structuurmiddelen te compenseren. Een eenvoudig voorbeeld illustreert dit.

Als uitgangspunt wordt voor de periode 2007 – 2013 voor structuurbeleid 300 miljard euro genomen (zijnde de geraamde uitgaven bij ongewijzigd beleid en strikte toepassing van de bestaande criteria), waarbij zoals eerder uiteengezet 155 miljard euro beschikbaar is voor de EU-15 en 145 miljard euro beschikbaar voor de 12 nieuwe lidstaten. Aangenomen wordt dat het aandeel van de 12 nieuwe lidstaten in de afdrachten aan de Unie 5 % is. Volledige “kwijschelding” van hun afdrachten aan structuurbeleid zou dan 15 miljard euro opleveren. Dit is echter onvoldoende om de niet ontvangen 145 miljard euro in geval van renationalisatie te compenseren<sup>34</sup>.

Geconcludeerd wordt dat renationalisatie van structuurbeleid in de EU-15 mogelijkheden biedt om de beleidsvrijheid van deze lidstaten te vergroten en, afhankelijk van de wijze waarop dat wordt toegepast, middelen vrijmaakt om nieuwe toetreders te accommoderen. Afzien van structuurbeleid in de *nieuwe lidstaten* in combinatie met vermindering van hun afdrachten is (vooralsnog) geen bruikbare optie voor deze landen. De hierna te behandelen hervormingsvarianten 3 en 4 hebben dan ook als kernelementen: renationalisatie/ versoering van structuurbeleid in de EU-15 en reële middelenoverdracht naar de nieuwe lidstaten.

### VII.3 Variant 3. Cohesiebenadering

#### *Inleiding*

In deze hervormingsvariant komen alleen lidstaten met een *nationale* welvaart onder een bepaald EU-gemiddelde in aanmerking voor structuursteun. De steun per hoofd van de bevolking is uitsluitend afhankelijk van de nationale welvaart. Als nationale welvaarts criterium is gekozen het BBP/capita in koopkrachtpariteit. De te ontvangen steun per land per jaar heeft betrekking op de periode 2007 – 2013 en is beperkt tot 4 % van het (ongecorrigeerde) BBP, conform de huidige verordening.

Deze variant komt in grote lijnen overeen met de benadering van het Cohesiefonds en impliceert het afschaffen van het huidige Doelstellingenbeleid (D1, D2, en D3) als methodiek voor de toewijzing van structuursteun. Verondersteld is dat de Unie in 2006 de onderhandelingen over het structuurbeleid 2007 – 2013 heeft afgerond en dat de toewijzing gebaseerd is op de BBP-cijfers over de periode 2002 - 2004.

<sup>33</sup> Afgezien van de pre-accessiesteun onder het ISPA

<sup>34</sup> Stel dat de Structuurfondsen 40 % van het totale Unie budget uitmaken. Zelfs als men de nieuwe lidstaten hun afdrachten op het totale Unie budget zou “kwijschelden”, zou dit onvoldoende compensatie bieden (37,5 miljard euro tegenover 145 miljard euro).

### Het model en de resultaten

In het model wordt er vanuit gegaan dat wanneer het gemiddelde BBP/capita (in PPPs) van een land lager is dan 100% van het EU gemiddelde, het betreffende land in aanmerking komt voor structuursteun. De steun per hoofd van de bevolking is daarbij gerelateerd aan de mate waarin dat land qua nationale welvaart afwijkt van het gemiddelde van de EU. Er is derhalve sprake van een systematisch ingebouwde afname van de steunintensiteit bij een toenemende relatieve welvaart. Een belangrijke randvoorwaarde in het model is dat de totale steun aan een lidstaat niet hoger mag zijn dan de steun die het in de lopende periode (2000 – 2006) ontvangt. Dit lijkt niet meer dan logisch aangezien toenemende ontvangsten voor huidige lidstaten in een uitbreidende Unie niet voor de hand liggen. Sterker nog: van alle huidige lidstaten mag verwacht worden dat zij uit solidariteit met de nieuwe, veel armere, lidstaten genoeg zullen nemen met lagere ontvangsten. Omdat in dit systeem van de huidige lidstaten alleen Griekenland, Spanje en Portugal nog voor steun in aanmerking komen is deze randvoorwaarde de facto alleen op hen van toepassing. Tenslotte is er de voorwaarde dat de totale steun aan een lidstaat gemaximeerd is op 4 % van het BBP in die periode. De facto is deze randvoorwaarde alleen van toepassing op de nieuwe lidstaten.

Uitgaande van genoemde randvoorwaarden van het model (1: lineaire relatie tussen de steun per capita en de mate waarin een land qua nationale welvaart achterblijft bij het Europese gemiddelde; 2: geen steun aan landen met een nationale welvaart boven het EU-gemiddelde; 3: geen steun hoger dan in de huidige periode; 4: toepassing cap van 4 %), kan door middel van een iteratief proces berekend worden dat de totale steun in de Unie uitkomt op 203,3 miljard euro. (Zie tabel 3.1 in bijlage 5). Bij dat bedrag, zijnde de rekenkundige uitkomst van de toepassing van het model, krijgt Griekenland (de armste van de huidige lidstaten) nog juist het bedrag dat het ook in de huidige periode ontvangt.

Het is evident dat het hier om een rekenvoorbeeld gaat. Zo kan in plaats van een lineaire relatie met de nationale welvaartsgap gekozen worden voor een progressieve. Zie hiervoor tabel 3.2 in bijlage 5 waarbij de totale enveloppe dan 193,5 miljard euro bedraagt).

In de hierna volgende exercitie (zie tabel 7) is, *ter illustratie van de werking van dit model en uit overwegingen van presentatieve eenvoud*, uitgegaan van een totale (afgeronde) structuurenveloppe van 200 miljard euro voor 2007 – 2013. Dit bedrag wordt toegedeeld aan de in aanmerking komende lidstaten op basis van de hierboven gepresenteerde criteria waarbij de steun per hoofd is lineair gerelateerd aan de mate waarin de nationale welvaart afwijkt van het Europese gemiddelde<sup>35</sup>. De resultaten zijn weergegeven per lidstaat in de EU-27. Ze worden afgezet tegen de feitelijke toedeling in de huidige periode.

<sup>35</sup> De formule voor berekening van de steun per land luidt als volgt:

$$U_{i,2007-2013} = \left(1.0 - \frac{y_i / \text{cap}_i}{y_{EU} / \text{cap}_{EU}}\right)^z * \text{Pop}_i * x \quad \text{mits het inkomen per capita in land } i \text{ lager is dan } 100 \% \text{ van het}$$

Europees gemiddelde. De steun per hoofd vermenigvuldigd met de bevolkingsomvang ( $\text{Pop}_i$ ) geeft de totale steun ( $U$ ). Bij een BBP/capita groter of gelijk aan 100 % van het EU-gemiddelde ontvangt het betreffende land niets.  $x$  is een getal dat zo gekozen wordt dat de totale beschikbare enveloppe verdeeld wordt over de in aanmerking komende landen. Het getal  $z$  is een maat voor de lineariteit van toekenning van steun. Bij  $z = 1$  is er sprake van een proportionele/ lineaire verdeling; bij  $z < 1$  krijgen de rijkere landen boven-proportionele steun; bij  $z > 1$  krijgen de armere landen boven-proportionele steun. In deze berekening is gekozen voor een lineaire toedeling ( $z = 1$ ).



De volgende zaken vallen op.

- Een sterke focus van de middelen op de nieuwe lidstaten (bijna driekwart van het totaal);
- Van de EU-15 komen alleen Griekenland, Spanje en Portugal in aanmerking voor steun;
- Veel nieuwe lidstaten zitten aan het maximum van 4% BBP. In het hier gekozen voorbeeld zitten alleen Slovenië en Cyprus niet op het maximum.

Tabel 7. Cohesiebijenadering: subsidie afh. van nat. inkomensachterstand (indien < 100% EU-gemiddelde)

	2000-2006	2007-2013	Verschil	2007 – 2013		
	Ontvangsten (miljoen euro)	Ontvangsten (miljoen euro)		per capita (euro)	aandeel in totaal (in %)	aandeel in BBP (in %)
	[1]	[2]	[2] - [1]			
België	2049	0	-2049	0	0,00	0,00
Denemarken	883	0	-883	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0,00	0,00
Griekenland	25042	23725	-1318	2226	11,86	2,08
Spanje	56462	19142	-37320	484	9,57	0,36
Frankrijk	15754	0	-15754	0	0,00	0,00
Ierland	3990	0	-3990	0	0,00	0,00
Italië	29813	0	-29813	0	0,00	0,00
Luxemburg	91	0	-91	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0,00	0,00
Portugal	22855	12530	-10326	1271	6,26	1,27
Finland	2103	0	-2103	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0,00	0,00
<b>Totaal EU15</b>	<b>213000</b>	<b>55397</b>	<b>-157603</b>		<b>27,70</b>	
Tsjechië		21525	21525	2113	10,76	4,00
Hongarije		19648	19648	1989	9,82	4,00
Polen		63110	63110	1622	31,56	4,00
Slowakije		7990	7990	1474	3,99	4,00
Slovenië		2919	2919	1476	1,46	1,44
Estland		2082	2082	1554	1,04	4,00
Letland		2478	2478	1100	1,24	4,00
Litouwen		4320	4320	1192	2,16	4,00
Cyprus		1694	1694	2087	0,85	1,83
<b>Totaal KAND9</b>		<b>125767</b>	<b>125767</b>		<b>62,88</b>	
Bulgarije		5035	5035	627	2,52	4,00
Roemenië		13801	13801	627	6,90	4,00
<b>Totaal KAND11</b>		<b>144603</b>	<b>144603</b>		<b>72</b>	
<b>Totaal EU15+KAND11</b>		<b>200000</b>	<b>-13000</b>		<b>100</b>	

Benadrukt zij dat het hier gaat om een *rekenvoorbeeld* waarvan de resultaten natuurlijk bepaald worden door de exogene variabelen en de gebruikte parameters. Zo zijn de BBP-gegevens voor de periode t/m 2013 gebaseerd op convergentie tussen nieuwe lidstaten (groei 4 % p/j) en EU-15 (groei 2,5 % p/j). Als er geen convergentie optreedt en bijvoorbeeld beide groepen landen met 2,5 % p/j.

groeien, gaat er in dit model meer geld naar landen uit de EU-15. Dit wordt verklaard door het feit dat de lagere groei in de toetredende landen leidt tot een lager BBP. De structuursteun in bijna al de nieuwe lidstaten wordt afgetopt op 4 % BBP (cf. huidige verordening). Een lager BBP betekent een lagere (afgetopte) steun voor deze landen waardoor er meer over blijft voor de huidige lidstaten. In bijlage 5 is een aantal subvarianten ontwikkeld die betrekking hebben op veranderingen in de waarde van de gebruikte parameters van het model.

De gepresenteerde bedragen kunnen gekenschetst worden als het "ideaaltypische" resultaat van het model. Het is evident dat de huidige lidstaten deze bedragen zullen afzetten tegen hun ontvangsten in de lopende periode. Daarbij spelen twee additionele aspecten een rol: eventuele overgangssteun en de netto positie.

#### *ad Overgangssteun*

Lidstaten die er volgens het model in hun ontvangsten sterk op achteruit gaan zullen wellicht compensatie zoeken via overgangssteun. Bewust is dit element *buiten het model* gehouden. In de eerste plaats omdat overgangssteun per definitie een tijdelijke kwestie is en opname in het systeem beleidsmatig onwenselijk is. In de tweede plaats omdat de uiteindelijke omvang en verdeling van de overgangssteun primair het resultaat zal zijn van politieke onderhandelingen. Hoewel er in het model derhalve geen voorziening voor is getroffen, is het evident dat de eventueel toe te kennen overgangssteun opgeteld dient te worden bij de 200 miljard euro die op basis van dit model is toegedeeld. *ad Netto positie* De uit het model resulterende lagere ontvangsten voor de huidige lidstaten moeten ook bezien worden in het licht van de lagere afdrachten bij een enveloppe van 200 miljard euro ("lager" in vergelijking met de afdrachten bij het referentiebedrag van 289,8 miljard euro en de eerdergenoemde enveloppen van 300 en 360 miljard euro). Immers, lagere afdrachten betekenen voor een lidstaat additionele bestedingsruimte die op grond van de eigen prioriteitsafweging eventueel kan worden aangewend voor nationale voortzetting van structuurbeleid. Voor een land als Spanje bijvoorbeeld betekent een enveloppe van 200 miljard euro in plaats van 360 miljard euro een afdracht die ca. 14 miljard lager ligt. De afdrachtbesparing compenseert voor een deel de verminderde ontvangsten. In paragraaf VII.6 zal aan deze aspecten aandacht worden besteed.

#### VII.4 Variant 4. Gemengde benadering

##### *Inleiding*

Bij deze hervormingvariant worden de lidstaten in drie welvaarts categorieën ingedeeld. De landen in de relatief arme categorie (I) komen nationaal in aanmerking voor structuursteun. De landen in de middengroep (II) krijgen alleen structuursteun voor hun regio's met een ontwikkelingsachterstand. De groep van rijke landen (III) is in haar geheel uitgesloten van structuursteun. De bedragen die beschikbaar zijn voor categorie I en II worden vooraf vastgesteld. Deze variant kan gezien worden als een combinatie van de Cohesiefondsbenadering (voor arme landen) en de Doelstelling 1-benadering (voor landen in de middencategorie) met aanzienlijke welvaartsverschillen. Deze variant beoogt, onder handhaving van een nationale insteek, de landen die qua welvaart een middenpositie innemen, in zekere mate tegemoet te komen in verband met de "statistical shock" als gevolg van de uitbreiding.

### Het model en de resultaten

Als uitgangspunt wordt, in dit rekenvoorbeeld, gehanteerd de uitkomst van het model zoals gepresenteerd bij de Cohesiebenadering, zijnde afgerond een beschikbare enveloppe van 200 miljard euro. Verondersteld is dat hiervan 85 % beschikbaar is voor categorie I (170 miljard euro) en 15 % voor categorie II (30 miljard euro). Ook dit is een arbitraire keuze. Wel wordt met het grote aandeel voor categorie I tot uitdrukking gebracht dat ook in deze hervormingsvariant de focus op de nationale welvaartsverschillen de kern is.

- Tot de arme categorie (I) behoren landen met een nationale welvaartsniveau lager dan 90 % van het EU BBP/capita (in PPPs). Landen in deze categorie krijgen steun louter op basis van nationale criteria. De steun per hoofd van de bevolking is gerelateerd aan de mate waarin dat land qua nationale welvaart afwijkt van het gemiddelde van de EU. Het bedrag van 170 miljard euro wordt toegedeeld aan de in aanmerking komende lidstaten. De methodiek is gelijk aan die van variant 3 in paragraaf VII.3.
- Tot de middencategorie (II) behoren landen met een nationaal welvaartsniveau groter of gelijk aan 90 % van het EU BBP/capita (in PPPs) en lager dan 115 % van het EU BBP/capita (in PPPs). Deze landen komen in aanmerking voor structuursteun op regionale basis. In deze landen krijgen NUTS 2-regio's steun als zij een BBP/capita (in PPPs) hebben dat lager is dan 75% van het EU gemiddelde. Het beschikbare bedrag van 30 miljard euro wordt toegedeeld aan de in aanmerking komende lidstaten op een wijze vergelijkbaar met de huidige Doelstelling 1-steun<sup>36</sup>.
- Tot de restcategorie (III) behoren landen met een hoge nationale welvaart (groter of gelijk aan 115 % EU BBP/capita). Deze landen krijgen in het geheel geen structuursteun.

In tabel 8 zien we de verdeling horende bij het hierboven uitgewerkte systeem. Door de regionale component in het systeem voor landen in de middencategorie, krijgen zowel Frankrijk als Italië steun, zij het dat het voor Frankrijk om een beperkt bedrag gaat. Italië krijgt, relatief gezien ten opzichte van andere rijke landen, veel steun in dit systeem. Griekenland en Portugal zijn de enige twee landen van de EU-15 die steun krijgen op basis van het landencriterium. In bijlage 6 wordt de "gevoeligheid" van het model getest voor variatie in de hoogte van het BBP/capita-selectiecriteria. De in de vorige paragraaf (VII. 3 Cohesiebenadering) gemaakte opmerkingen over het "ideaal-typische" karakter van de uitkomsten en het feit dat daarbij geabstraheerd is van mogelijke, buiten het model om, te verstrekken overgangssteun, gelden hier mutatis mutandis.

<sup>36</sup> De steun wordt berekend volgens de volgende formule:

$$U_{r,2007-2013} = \left(1.0 - \frac{y_r / cap_r}{y_{EU} / cap_{EU}}\right) * Pop_r * Coeff_{nat} * x$$

mits het inkomen per capita in regio r lager is dan 75 % van het EU gemiddelde. Wanneer het gemiddelde BBP/capita (in PPPs) van regio r lager is dan 75% van het EU-gemiddelde krijgt de betreffende regio per hoofd van de bevolking een bedrag x maal het verschil tussen het regionale inkomen en het EU gemiddelde (beide in per capita termen). x is een getal dat zo gekozen wordt dat de beschikbare enveloppe voor categorie II verdeeld wordt over de in aanmerking komende regio's. Er wordt gecorrigeerd voor de relatieve rijkdom van het land waar de regio toe behoort ( $Coeff_{nat}$ ). Anders dan bij de huidige D1-systematiek wordt geen extra correctiefactor gebruikt voor de mate van regionale welvaart.

Tabel 8. Gemiddelde benadering: subsidie deels afhankelijk van nat. en deels van regionale inkomensachterstand

	2000-2006	2007-2013	Vershil	Regio-	nat.	2007 - 2013	aandeel	aandeel
	Ontvangsten	Ontvangsten		Deel	deel	per capita	in totaal	in BBP
	(miljoen euro)	(miljoen euro)				(euro)	(in %)	(in %)
	[1]	[2]	[2] - [1]					
België	2049	0	-2049	0	0	0	0,00	0,00
Denemarken	883	0	-883	0	0	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0	0	0,00	0,00
Griekenland	25042	17300	-7742	0	17300	1623	8,65	1,52
Spanje	56462	16919	-39543	16919	0	428	8,46	0,32
Frankrijk	15754	2723	-13031	2723	0	46	1,36	0,02
Ierland	3990	0	-3990	0	0	0	0,00	0,00
Italië	29813	10357	-19456	10357	0	182	5,18	0,10
Luxemburg	91	0	-91	0	0	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0	0	0,00	0,00
Portugal	22855	9130	-13726	0	9130	926	4,56	0,93
Finland	2103	0	-2103	0	0	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0	0	0,00	0,00
<b>Totaal EU15</b>	<b>213000</b>	<b>56430</b>	<b>-156570</b>	<b>30000</b>	<b>26430</b>	<b>0</b>	<b>28,21</b>	
Tsjechië		21525	21525	0	21525	2113	10,76	4,00
Hongarije		19648	19648	0	19648	1989	9,82	4,00
Polen		63110	63110	0	63110	1622	31,56	4,00
Slowakije		7990	7990	0	7990	1474	3,99	4,00
Slovenië		2314	2314	0	2314	1170	1,16	1,14
Estland		2082	2082	0	2082	1554	1,04	4,00
Letland		2478	2478	0	2478	1100	1,24	4,00
Litouwen		4320	4320	0	4320	1192	2,16	4,00
Cyprus		1266	1266	0	1266	1560	0,63	1,37
<b>Totaal KAND9</b>		<b>124734</b>	<b>124734</b>	<b>0</b>	<b>124734</b>	<b>13775</b>	<b>62,37</b>	
Bulgarije		5035	5035	0	5035	627	2,52	4,00
Roemenië		13801	13801	0	13801	627	6,90	4,00
<b>Totaal KAND11</b>		<b>143570</b>	<b>268305</b>	<b>0</b>	<b>143570</b>		<b>71,79</b>	
<b>Totaal EU15+KAND11</b>		<b>200000</b>		<b>30000</b>	<b>170000</b>		<b>100,00</b>	

## VII.5 Toetsing hervormingsvarianten

### *Inleiding*

In de vorige vier paragrafen van dit hoofdstuk zijn de vier hervormingsvarianten beschreven. In deze paragraaf zullen zij, hoewel qua aard en omvang aanzienlijk verschillend, worden getoetst aan het doel en randvoorwaarden als geformuleerd in hoofdstuk VI. De gepresenteerde hervormingsvarianten kunnen gezien worden als “gestileerde” vertegenwoordigers van de bedoelde hervorming. Ten behoeve van het overzicht is daarom zo veel mogelijk afgezien van nadere detaillering. Dit impliceert dat ook de toetsing van de varianten een globaal karakter heeft. Waar het om gaat is dat de hoofdelementen van de varianten beoordeeld kunnen worden in het licht van de wenselijk geachte hervormingsrichting. De hierna te presenteren toetsing beperkt zich tot de basisvarianten. Subvarianten, zoals bij de varianten 3 en 4 voorkomen, blijven buiten beschouwing.

### *Toetsing aan doel structuurbeleid*

Het moge duidelijk zijn dat *concentratie op Doelstelling 1* -(variant 1) onvoldoende tegemoet komt aan de gehanteerde doelomschrijving van hervormd structuurbeleid, te weten verkleining van welvaartsverschillen tussen lidstaten. De kern van het huidige beleid, verkleining van regionale welvaartsverschillen, blijft in deze variant immers onaangetast.

De *renationalisatievarianten (2A en 2B)* bieden lidstaten de mogelijkheid af te zien van Europees structuurbeleid in het eigen land. In variant 2A hebben de netto betalers een mogelijkheid van balansverkorting, zonder dat dit ten koste gaat van hun bijdragen aan het Europese structuurbeleid in andere lidstaten.

In variant 2B wordt het structuurbeleid in de rijke lidstaten opgeheven en in de resterende landen versoerd. Beide varianten leiden er toe dat aanzienlijke bedragen vrijkomen (incl. de tot dan verplichte cofinanciering) die een betere nationale prioriteitstelling mogelijk maken (2A en 2B) en financiële ruimte scheppen voor Europees structuurbeleid in de nieuwe lidstaten. Als zodanig kunnen renationalisatievarianten 2A/B goed gecombineerd worden met andere varianten.

Variante 3 *Cohesie benadering* lijkt van alle varianten het best tegemoet te komen aan het doel van verkleining van nationale welvaartsverschillen waarbij de toewijzing van structuurmiddelen aan lidstaten geheel hierop gebaseerd is.

Vergeleken bij variante 3, kan variante 4, *Gemengde benadering* gezien worden als een “compromisvariant” waarbij, zonder de focus op de verkleining van nationale welvaartsverschillen los te laten en de structuursteun op de armste landen te concentreren, rekening wordt gehouden met de effecten van toetreding van nieuwe lidstaten op een kleine groep van landen met een tussenliggend welvaartsniveau.

### *Toetsing aan randvoorwaarden structuurbeleid*

In onderstaande tabel 9 is op een globale, kwalitatieve wijze<sup>37</sup> aangegeven in welke mate de verschillende varianten “scoren” op de geformuleerde randvoorwaarden voor hervorming van het structuurbeleid. Het gaat daarbij om een relatieve *onderlinge* vergelijking van varianten.

<sup>37</sup> De kwalificaties zijn: ++, +, 0, -, -. Met name de laatste vier randvoorwaarden laten zich minder eenvoudig operationaliseren waardoor ook hun toetsing een meer subjectief karakter heeft. Het huidige beleid scoort op alle randvoorwaarden slechter dan de onderzochte varianten. Omdat variante 2 (Renationalisatie) eerder een alternatief of complement is van Europees structuurbeleid, laat het zich niet toetsen aan een aantal van de onderscheiden criteria

Tabel 9. Toetsing hervormingsvarianten aan randvoorwaarden

	<i>Financiële beheersbaarheid</i>	<i>Subsidiariteit/ communautariteit</i>	<i>Prioriteit/ rationaliteit</i>	<i>Proportionaliteit</i>	<i>Effectiviteit/ efficiëntie</i>	<i>Absorptiecapaciteit</i>	<i>Fraudegevoeligheid</i>	<i>Flexibiliteit in bestedingen</i>	<i>Integraliteit; afstemming met andere beleidsterreinen</i>
<i>Variant 1: Concentratie op Doelstelling 1</i>	--	-	-	-	-	-	0	-	-
<i>Variant 2: Renationalisatie</i>	++	+	nvt	nvt	Nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
<i>Variant 3: Cohesie- benadering</i>	+	++	+	++	++	+	0	++	+
<i>Variant 4: Gemengde benadering</i>	+	+	+	+	+	0	0	+	+

Het zal, gezien de eerder geconstateerde knelpunten niet verbazen dat variant 1 (Concentratie op Doelstelling 1) van alle hervormingsvarianten relatief het slechtst scoort. Dit geldt in het bijzonder voor de *financiële beheersbaarheid*. In variant 1 is het doel bestrijding van de regionale welvaartsongelijkheid in Europa, ongeacht de nationale welvaart. De ontwikkeling in de afgelopen twee decennia heeft aangetoond wat dit voor consequenties voor het structuurbudget heeft. De *subsidiariteit* komt het best tot zijn recht in de Cohesiebenadering (variant 3), waarbij het optreden van de Unie een duidelijke toegevoegde waarde heeft via een door haar tot stand gebrachte middelenoverdracht van rijke naar arme landen. *Proportionaliteit* ("wie krijgt wat en hoeveel") is ook bij variant 3 het best gediend. *Effectiviteit*, benaderd vanuit de vraag op welke wijze schaarse overheidsmiddelen het best ingezet kunnen worden (via de Unie of rechtstreeks door de lidstaat) geeft in variant 3 en variant 4 een beter

resultaat dan in variant 1. Daarnaast is er de effectiviteit per programma en per project. Toetsing van de varianten aan deze aspecten is in algemene zin niet eenvoudig. Veel zal helemaal afhangen van de kwaliteit en de samenhang in het door de lidstaat opgestelde programma en de bestuurlijke en organisatorische kwaliteit bij de uitvoering. De Cohesiebenadering kent ten opzichte van de andere varianten de minste geografische of sectorale beperkingen. *Absorptie* van structuurmiddelen zal bij deze variant in principe dan ook de minste problemen opleveren. Overigens is het de vraag of structuursteun met een jaarlijkse omvang van 4 % van het BBP (het maximum onder de huidige verordening) door de nieuwe lidstaten geabsorbeerd kan worden. In algemene zin lijkt een Cohesiebenadering (variant 3) in principe minder gevoelig voor *fraude* vanwege de administratieve en uitvoeringstechnische eenvoud. Dit sluit niet uit dat regio's soms hun financiële zaken beter geregeld hebben dan de centrale instanties. De *flexibiliteit* in de bestedingen, die bij variant 3 het grootst is, maakt het in principe mogelijk de structuurprogramma's optimaal af te stemmen met de andere beleidsterreinen (*integraliteit*).

## VII.6 Afdrachten en netto posities van lidstaten

### *Ontwikkeling afdrachten ten opzichte van het referentiekader*

In tabel 10a zijn voor de lidstaten de afdrachten in 2007 – 2013 weergegeven voor de verschillende in deze studie genoemde totaalbedragen. Als referentiebedrag wordt hierbij uitgegaan van het eerder toegelichte bedrag van 289,8 miljard euro. De mutaties in de afdrachten t.o.v. de referentie spreken voor zich. Van belang is op te merken dat de enveloppe bij strikte toepassing van ongewijzigd beleid (300 miljard euro) inclusief overgangssteun is. Dit is ook ten aanzien van het Cie-voorstel (360 miljard euro) verondersteld. Zoals eerder is aangegeven, is bij de Cohesie- en Gemengde benadering overgangssteun *buiten het model* gehouden. Eventuele overgangssteun zal dus nog bij het hier gegeven rekenvoorbeeld van 200 miljard euro moeten worden opgeteld waardoor ook de genoemde daling (- 31 %) minder zal zijn.

Tabel 10a. Afdrachten in 2007-2013 t.o.v. de referentie (bedragen in miljoen euro, prijzen 1999)

	<i>Afdracht- percentage</i>	Referentie- bedrag 289,8 mld euro	Ongewijzigd beleid 300 mld euro	Cie-voorstel 360 mld euro	Cohesie-/Gemengde benadering 200 mld euro
			Mutatie: + 3 %	Mutatie: + 24 %	Mutatie: - 31 %
België	3,6	10433	10800	12960	7200
Denemarken	2,0	5796	6000	7200	4000
Duitsland	23,4	67813	70200	84240	46800
Griekenland	1,6	4637	4800	5760	3200
Spanje	7,3	21155	21900	26280	14600
Frankrijk	16,8	48686	50400	60480	33600
Ierland	1,1	3188	3300	3960	2200
Italië	13,4	38833	40200	48240	26800
Luxemburg	0,2	580	600	720	400
Nederland	5,3	15359	15900	19080	10600
Oostenrijk	2,2	6376	6600	7920	4400
Portugal	1,4	4057	4200	5040	2800
Finland	1,5	4347	4500	5400	3000
Zweden	2,8	8114	8400	10080	5600
VK	12,4	35935	37200	44640	24800
Kand 11	5,0	14490	15000	18000	10000
	100,0	289800	300000	360000	200000

### *Netto posities*

Onderzocht wordt welke gevolgen de uitbreiding heeft voor de netto posities van de lidstaten.

Dit gebeurt aan de hand van een *onderlinge vergelijking* van mogelijke uitkomsten in de periode 2007 – 2013<sup>38</sup>. De uitkomsten van de varianten 3 (Cohesiebenadering) en 4 (Gemengde benadering), beide berekend op basis van een veronderstelde totale enveloppe van 200 miljard euro, worden vergeleken met een situatie waarbij de structuuruitgaven een omvang van 360 miljard euro hebben, overeenkomstig het bedrag waar de Commissie aan denkt. Binnen dit bedrag van 360 miljard euro is

<sup>38</sup> Een andere methode is om de *mogelijke uitkomsten in 2007 – 2013 te vergelijken met de feitelijke situatie in 2000 – 2006*. De resultaten hiervan zijn samengevat in tabel 10c. Gedetailleerde informatie is opgenomen in bijlage 7.



als “*benchmark*” verondersteld dat alle EU-15 lidstaten hetzelfde bedrag ontvangen als nu, totaal 213 miljard euro. Benadrukt wordt dat het hier om een hypothetische situatie gaat, bedoeld om de effecten van alternatieve scenario’s op een heldere wijze te presenteren. De resterende 147 miljard euro komt ten goede aan de nieuwe lidstaten. Dit bedrag is van dezelfde orde als in de varianten 3 en 4 (144 resp. 145 miljard euro). De resultaten zijn in tabellen 10b en 10c opgenomen<sup>39</sup>.

In termen van netto posities zijn elf van de huidige EU-15 landen beter af bij de *Cohesiebenadering*, (tabel 10b) dat wil zeggen bij een aanzienlijk kleinere enveloppe (200 miljard euro i.p.v. 360 miljard euro), *zelfs als zij in die grotere enveloppe hun steun uit de vorige periode zouden behouden*. Als voorbeeld kan Duitsland genomen worden. Dit land zou in de Cohesiebenadering geen steun meer ontvangen. De lagere afdrachten bij een totaal bedrag van 200 miljard euro leveren voldoende compensatie op om het verlies van de huidige steun (29,9 miljard euro) uit de grotere enveloppe (360 miljard) goed te maken. Per saldo zou de netto positie bij het rekenvoorbeeld van 200 miljard euro voor Duitsland 7,5 miljard euro minder negatief zijn dan bij de Commissie-benadering ad 360 miljard euro. Duitsland draagt dan bruto 37,4 miljard euro minder af en kan dit bedrag volgens de eigen nationale prioriteiten aanwenden, eventueel (gedeeltelijk ?) ter voorzetting van structuurbeleid op nationale basis.

Slechts vier van de huidige lidstaten zijn er per saldo slechter af: Spanje, Ierland, Italië en Portugal. Tijdelijke overgangssteun (hier buiten beschouwing gelaten) zou deze landen soelaas kunnen bieden. Ook de nieuwe lidstaten zijn beter af bij de Cohesiebenadering. Dit vanwege het feit dat zij bij deze benadering minder hoeven af te dragen vanwege de geringere omvang van de totale enveloppe.

De resultaten bij de *Gemengde benadering* (tabel 10c) zijn in grote lijnen vergelijkbaar met die bij de Cohesiebenadering. Ook hier geldt dat op vier landen na (Griekenland, Spanje, Ierland en Portugal), alle lidstaten in de uitgebreide Unie beter af zijn bij een kleine enveloppe en beperkte steunverlening (qua aantal landen en omvang bedrag) in de EU-15.

---

<sup>39</sup> Ten aanzien van het afdrachtpercentage is verondersteld dat de nieuwe lidstaten in 2007 – 2013 gemiddeld 5 % aan het EU-budget zullen bijdragen, ruwweg overeenkomend met hun aandeel in het EU-BNP.

Tabel 10b. Netto posities in 2007 - 2013 (miljoen euro, prijzen 1999)

	Totaal 360 miljard euro			Variant 3 Cohesiebenadering			Mutatie	
	<i>Afdracht- Perc.</i>	Ontvangsten structuur- beleid	Afdrachten structuur- beleid	Netto positie op structuur- Beleid	Ontvangsten structuur- beleid	Afdrachten structuur- beleid	Netto positie op structuur- beleid	Netto positie op structuur- beleid
België	3,6	2049	12960	-10911	0	7200	-7200	3711
Denemarken	2,0	883	7200	-6317	0	4000	-4000	2317
Duitsland	23,4	29924	84240	-54316	0	46800	-46800	7516
Griekenland	1,6	25042	5760	19282	23725	3200	20525	1242
Spanje	7,3	56462	26280	30182	19142	14600	4542	-25640
Frankrijk	16,8	15754	60480	-44726	0	33600	-33600	11126
Ierland	1,1	3990	3960	30	0	2200	-2200	-2230
Italië	13,4	29813	48240	-18427	0	26800	-26800	-8373
Luxemburg	0,2	91	720	-629	0	400	-400	229
Nederland	5,3	3308	19080	-15772	0	10600	-10600	5172
Oostenrijk	2,2	1843	7920	-6077	0	4400	-4400	1677
Portugal	1,4	22855	5040	17815	12530	2800	9730	-8086
Finland	1,5	2103	5400	-3297	0	3000	-3000	297
Zweden	2,8	2197	10080	-7883	0	5600	-5600	2283
VK	12,4	16685	44640	-27955	0	24800	-24800	3155
Kand 11	5,0	147000	18000	129000	144603	10000	134603	5603
	100,0	360000	360000	0	200000	200000	0	0

Tabel 10c. Netto posities in 2007 - 2013 (miljoen euro, prijzen 1999)

	Totaal 360 miljard euro			Variant 4 Gemengde benadering			Mutatie	
	<i>Afdracht perc.</i>	Ontvangsten structuur- beleid	Afdrachten structuur- beleid	Netto positie op structuur- beleid	Ontvangsten structuur- beleid	Afdrachten structuur- beleid	Netto positie op structuur- beleid	netto positie op structuur- beleid
België	3,6	2049	12960	-10911	0	7200	-7200	3711
Denemarken	2,0	883	7200	-6317	0	4000	-4000	2317
Duitsland	23,4	29924	84240	-54316	0	46800	-46800	7516
Griekenland	1,6	25042	5760	19282	17300	3200	14100	-5182
Spanje	7,3	56462	26280	30182	16919	14600	2319	-27863
Frankrijk	16,8	15754	60480	-44726	2723	33600	-30877	13849
Ierland	1,1	3990	3960	30	0	2200	-2200	-2230
Italië	13,4	29813	48240	-18427	10357	26800	-16443	1984
Luxemburg	0,2	91	720	-629	0	400	-400	229
Nederland	5,3	3308	19080	-15772	0	10600	-10600	5172
Oostenrijk	2,2	1843	7920	-6077	0	4400	-4400	1677
Portugal	1,4	22855	5040	17815	9130	2800	6330	-11486
Finland	1,5	2103	5400	-3297	0	3000	-3000	297
Zweden	2,8	2197	10080	-7883	0	5600	-5600	2283
VK	12,4	16685	44640	-27955	0	24800	-24800	3155
Kand 11	5,0	147000	18000	129000	143570	10000	133570	4570
	100,0	360000	360000	0	200000	200000	0	0

Een andere methode van presentatie van de netto posities is om *de mogelijke uitkomsten in de periode 2007 – 2013 voor de EU-27 te vergelijken met de feitelijke situatie in 2000 – 2006 voor de EU-15*. De resultaten hiervan zijn samengevat in tabel 10d. Gedetailleerde informatie is opgenomen in bijlage 7.

Tabel 10d. Netto posities op structuurbeleid 2000– 2006 en 2007– 2013 (miljoen euro, prijzen 1999)

	2000 - 2006		2007 - 2013	
	213 miljard euro	360 miljard euro	200 miljard euro	
			Cohesiebenadering	Gemengde benadering
België	-6045	-10911	-7200	-7200
Denemarken	-3590	-6317	-4000	-4000
Duitsland	-22687	-54316	-46800	-46800
Griekenland	21421	19282	20525	14100
Spanje	40274	30182	4542	2319
Frankrijk	-21521	-44726	-33600	-30877
Ierland	1434	30	-2200	-2200
Italië	419	-18427	-26800	-16443
Luxemburg	-335	-629	-400	-400
Nederland	-9046	-15772	-10600	-10600
Oostenrijk	-3269	-6077	-4400	-4400
Portugal	19660	17815	9730	6330
Finland	-1305	-3297	-3000	-3000
Zweden	-3980	-7883	-5600	-5600
VK	-11431	-27955	-24800	-24800
Kand 11	0	129000	134603	133570
Totaal	0	0	0	0

#### VII.7 Gevolgen voor Nederland

In paragraaf IV.3 is onderzocht wat de gevolgen van *ongewijzigd structuurbeleid* voor Nederland zijn ten aanzien van de ontvangsten, de afdrachten en de netto positie. In deze paragraaf worden deze gevolgen onderzocht voor de verschillende *hervormingsvarianten*.

Nederland komt in alle hervormingsvarianten, behalve in variant 1 (Concentratie op Doelstelling 1), waar het als gevolg van de opheffing van Doelstelling 2 wellicht in aanmerking komt voor D2-overgangssteun (geschat 241 miljoen euro, zie paragraaf IV.3), niet langer voor structuursteun in aanmerking. Hierbij is afgezien van een eventuele (beperkte) toewijzing van middelen in het kader van grensoverstijgende structuurmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van Interreg.

Hoe verhouden de hierboven gepresenteerde cijfers zich tot het referentiekader ten behoeve van de afdrachten. Het referentiekader wordt gevormd door de totale uitgaven voor structuurbeleid in 2006 (41,4 miljard euro) in reële termen constant te houden. In dit bedrag is opgenomen een bedrag van 12,1 miljard voor nieuwe lidstaten. De jaarlijkse Nederlandse afdrachten bij dit referentiebedrag zijn 2,2 miljard euro (4,8 miljard gulden, inclusief 1,4 miljard gulden voor nieuwe lidstaten). Bij een enveloppe van 360 miljard euro bedragen de afdrachten 2,7 miljard euro ((6,0 miljard gulden). Ten opzichte van het referentiekader zou dit een stijging van 1,2 miljard gulden betekenen (+ 24 %). De jaarlijkse Nederlandse afdrachten bij een totale enveloppe van 200 miljard euro komen uit op 1,5 miljard euro (3,3 miljard gulden). Ten opzichte van de "referentieafdracht" (4,8 miljard gulden) zou dit een daling van 31 % betekenen. Hierbij moet echter wel bedacht worden dat eventuele overgangssteun buiten beschouwing is gelaten.

---

<sup>40</sup> In de tabel is ten aanzien van de Nederlandse ontvangsten bij voortzetting van het huidige beleid verondersteld dat deze liggen tussen de in paragraaf IV.3 (Effecten voor Nederland) genoemde minimale en maximale steun (2158 miljoen euro).

<sup>41</sup> In procenten van het totale budget is de netto positie juist hoger, maar dat is hier niet relevant. Het gaat om het bedrag dat wordt afgedragen.

#### *Nadere beleidsinhoudelijke standpuntbepaling*

In dit onderzoek naar het toekomstige Europese structuurbeleid is gebruik gemaakt van modellen waarmee getoetst wordt op een aantal financiële criteria binnen een op hoofdlijnen gedefinieerd doel van het structuurbeleid en de beleidsmatige randvoorwaarden. De modellen lenen zich echter niet voor een analyse van *een aantal andere beleidsinhoudelijke, financiële en organisatorische aspecten van het structuurbeleid*. Genoemd kunnen worden het identificeren van strategische speerpunten van het beleid en het uitwerken van cofinancierings-, controle- en beheersaspecten. Het is belangrijk dat deze aspecten nader interdepartementaal worden besproken om te komen tot een integraal en afgewogen Nederlands standpunt over ook die aspecten van een toekomstig Europees structuurbeleid. Dit binnen de door het Kabinet vast te stellen hoofdlijnen van de Nederlandse inzet ten aanzien van dit beleid.

Nederland zal in de volgende periode in ieder geval minder structuurgelden ontvangen dan nu, zelfs zonder hervorming van het beleid. De gepresenteerde hervormingsvarianten gaan hierin nog een stuk verder, met name variant 3 en 4. Dit roept de vragen op m.b.t. de noodzaak of de wenselijkheid van nationale voortzetting van structuurbeleid en de budgettaire consequenties daarvan. Hierover zal een discussie gestart moeten worden.

## VIII AFDRACHTENSYSYSTEMATIEK VAN DE EU-BEGROTING

De uitgaven van de EU worden gefinancierd uit afdrachten door de lidstaten: de zogenaamde eigen middelen. Als het gaat om de aandelen van de lidstaten in de financiering van de totale begroting, dan zijn de *gemiddelde* aandelen van de lidstaten resulterend uit het totaal van de vier soorten eigen middelen van belang.

Het BNP-middel is het marginale middel. Dit betekent dat het verschil tussen het totaal van de eerste drie eigen middelen (douanerechten, landbouwheffingen en BTW-middel) en het totaal van de begroting wordt gefinancierd uit het BNP-middel. Dit betekent dat eerst wordt gezien hoeveel middelen worden opgebracht uit de eerste drie eigen middelen en dat vervolgens wordt gezien hoeveel middelen er nog o.b.v. de BNP-sleutel moeten worden afgeroepen om de begroting sluitend te krijgen. Als het gaat om de financiering van *additionele* uitgaven, is derhalve voor de aandelen van de lidstaten in de financiering daarvan het aandeel van de lidstaten in het BNP-middel van belang: de *marginale* aandelen in de financiering van de begroting.

Complicerende factor in deze systematiek is het Verenigd Koninkrijk dat een compensatie krijgt op zijn afdrachten aan de EU. Deze compensatie wordt gefinancierd door de overige veertien lidstaten. Ook voor de additionele kosten die gemoeid zijn met de uitbreiding zal het VK gecompenseerd worden m.b.t. het VK-aandeel daarin.

Het gemiddelde aandeel van Nederland in 2001 in de financiering van de EU-begroting is 6,5%. Het marginale aandeel (het Nederlandse aandeel in het EU-BNP) is 5,0%. Gecorrigeerd voor de VK-compensatie is dit 5,2%.<sup>42</sup> Het hogere gemiddelde aandeel van Nederland (t.o.v. het BNP-aandeel) wordt verklaard door het hoge Nederlandse aandeel in de traditionele eigen middelen (douanerechten en landbouwheffingen).

### Wijzigingen n.a.v. de ER van Berlijn

Tijdens de Europese Raad van Berlijn in maart 1999 is afgesproken dat het nieuwe Eigen-Middelenbesluit op 1 januari 2002 van kracht zal moeten worden. In Berlijn zijn vier majeure wijzigingen van het Eigen-Middelenbesluit overeengekomen.

- Ten eerste wordt de vergoeding aan de lidstaten voor de inningkosten bij de traditionele eigen middelen, de zogenaamde perceptiekostenvergoeding, verhoogd van 10% nu naar 25% vanaf 2001 (met terugwerkende kracht). 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. Het maximum heffingspercentage voor de BTW-afdracht door 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.

---

<sup>42</sup> Door de hoger dan gemiddelde economische groei in Nederland van de afgelopen jaren is het Nederlandse aandeel in het BNP-middel de afgelopen jaren gestegen van 4,5% in 1999 tot 5,0% nu.

- 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 een derde<sup>43</sup>. Vanaf 2002 krijgen Duitsland, Nederland, Zweden en Oostenrijk een korting van driekwart op hun aandeel in de financiering van de Britse compensatie.
- Door een vierde en laatste maatregel worden onbedoelde verhogingen van de Britse compensatie voorkomen. De onbedoelde voordelen (de zogenaamde “windfall profits”) die aan het Verenigd Koninkrijk zouden toevallen als gevolg van de eerdergenoemde voorgestelde wijzigingen in het Eigen-Middelenbesluit en als gevolg van toetreding van nieuwe lidstaten, worden op de compensatie in mindering gebracht.

De eerste twee genoemde wijzigingen versterken de zowel beleidsmatig als autonoom ingezette trend van een relatief kleiner wordend belang van de traditionele eigen middelen en het BTW-middel ten gunste van het BNP-middel. De traditionele eigen middelen hebben onder meer aan belang ingeboet als gevolg van het in het kader van de WTO-onderhandelingen overeengekomen verlaging van de invoerrechten en als gevolg van verlaging van interventieprijs in de landbouw, waardoor de importheffingen zijn verminderd. Deze trend zal in de komende jaren verder doorzetten en wordt via dit Eigen-Middelenbesluit beleidsmatig versterkt via de verhoging van de perceptiekostenvergoeding, waardoor de netto-afdracht van traditionele eigen middelen wordt verlaagd. Bij het BTW-middel is er al langer sprake van het beleidsmatig terugdringen van het relatieve belang ervan. In het nu nog van kracht zijnde vierde Eigen-Middelenbesluit is het maximum heffingspercentage verlaagd van 1,4% naar 1,0% en is de heffingsgrondslag beperkt van maximaal 55% van het BNP van de lidstaat tot 50% van het BNP. Het toenemende relatieve belang van het BNP-middel weerspiegelt de wens van de lidstaten om in het stelsel van eigen middelen de elementen draagkracht en billijkheid een grotere rol te laten spelen.

Met het van kracht worden van het nieuwe Eigen-Middelenbesluit wijzigen de gemiddelde aandelen van de lidstaten in de financiering van de EU-begroting beleidsmatig (los van de autonome factoren economische groei en ontwikkeling van de wereldhandel). Voor Nederland betekenen deze wijzigingen dat het gemiddelde aandeel in de financiering van de EU-begroting zakt van 6,2% in 2001 naar zo'n 5,9% per 2006 (dit is exclusief VK-compensatie; zie ook tabel 12). Inclusief VK-compensatie wijzigt het NL-aandeel van 6,5% in 2001 in 6% per 2006. Het Nederlandse gemiddelde aandeel zakt dus in de komende jaren in de richting van het marginale aandeel, hetgeen gegeven het steeds grotere aandeel van het BNP-middel in de financiering van de EU-begroting (ca. driekwart van het geheel per 2006) logisch is. Met de toetreding van twaalf nieuwe lidstaten neemt het Nederlandse aandeel zowel gemiddeld als marginaal met ongeveer 0,25%-punt af. Deze wijziging is in de tabel nog niet meegenomen aangezien daarvoor exact duidelijk dient te zijn op welk moment welke lidstaten toetreden. Bovendien dient bedacht te worden dat bij eerdere uitbreidingen aan nieuwe lidstaten

---

<sup>43</sup> Duitsland heeft vanaf 1984 een korting van een derde op haar deel in de financiering van de VK-compensatie. Deze korting heeft Duitsland destijds bedongen op basis van haar positie als grootste netto betaler van de EU.

compensaties op hun afdrachten zijn verleend. Dit maakt het, zeker voor de eerste jaren na toetreding, onzeker wat de precieze bijdrage van de nieuwe lidstaten aan de begroting zal zijn.

Tabel 12. Gemiddelde en marginale aandelen in de financiering van de EU-begroting<sup>1</sup>

	BNP- aandelen 2001	idem incl. VK- comp. <sup>2</sup>	gemidd. Aandelen 2001	idem incl. VK-comp	BNP- aandelen 2006	idem incl. VK- comp. <sup>2</sup>	gemidd. Aandelen 2006	idem incl. VK-comp
België	3,0%	3,5%	3,7%	3,9%	3,0%	3,6%	3,6%	3,9%
Denemarken	2,0%	2,4%	1,9%	2,0%	2,0%	2,5%	2,0%	2,2%
Duitsland	23,4%	25,7%	23,4%	24,3%	23,4%	24,2%	23,3%	23,6%
Griekenland	1,6%	1,8%	1,6%	1,7%	1,6%	1,9%	1,5%	1,7%
Spanje	7,3%	8,5%	7,3%	7,8%	7,3%	8,9%	7,2%	7,9%
Frankrijk	16,5%	19,2%	15,8%	16,9%	16,5%	20,2%	15,8%	17,2%
Ierland	1,2%	1,4%	1,2%	1,3%	1,2%	1,5%	1,2%	1,3%
Italië	13,8%	16,0%	12,1%	13,0%	13,8%	16,8%	12,9%	14,1%
Luxemburg	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%
Nederland	5,0%	5,8%	6,2%	6,5%	5,0%	5,2%	5,9%	6,0%
Oostenrijk	2,4%	2,7%	2,3%	2,4%	2,4%	2,4%	2,3%	2,3%
Portugal	1,4%	1,6%	1,4%	1,5%	1,4%	1,7%	1,4%	1,5%
Finland	1,6%	1,8%	1,4%	1,5%	1,6%	1,9%	1,4%	1,6%
Zweden	2,7%	3,1%	2,6%	2,7%	2,7%	2,8%	2,6%	2,7%
Verenigd Koninkrijk	18,1%	6,2%	19,1%	14,3%	18,1%	6,2%	18,7%	13,9%
	100,0%	100,0%	100,0%	100%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

<sup>1</sup> Cijfers zijn gebaseerd op de meest recente Cie-gegevens (juli 2001). Bij de, eerder gemaakte, berekeningen in dit rapport m.b.t. de structuurfondsen is voor de periode na 2006 uitgegaan van een bijdrage van NL van 5,3%. Dit is praktisch gelijk aan de marginale afdrachtensleutel voor NL zoals die uit de meest recente data blijkt (i.e. 5,2%). Voor de analyse m.b.t. additionele uitgaven is dit derhalve een goede weergave; indien naar de hele EU-begroting na uitbreiding wordt gekeken, dient echter uitgegaan te worden van het, hogere, gemiddelde aandeel van NL. Er is overigens in de tabel geabstraheerd van groeiverschillen in de BNP's van de verschillende lidstaten tussen 2001 en 2006.

<sup>2</sup> Alleen toe te passen op extra uitgaven die relevant zijn voor de VK-compensatie (in casu de uitgaven die toerekenbaar zijn aan de lidstaten).

In dit rapport is uitgegaan van Nederlandse afdracht van 5,3 %. Als gebruik zou worden gemaakt van de in tabel 12 presenteerde BNP-steutel (voor VK-compensatie) van 5,0 % zullen de afdrachten en de netto posities met hetzelfde bedrag verbeteren. Bij enveloppes van 200, 300 en 360 miljard euro gaat het op jaarbasis om bedragen van respectievelijk 86, 129 en 154 miljoen euro.



### Mogelijke wijzigingen in de toekomst

Hoewel er met de besluiten van Berlijn voor Nederland reeds belangrijke verbeteringen in het afdrachtensysteem zijn aangebracht, is het duidelijk dat het nog steeds grote verschil tussen de feitelijke bijdrage van Nederland (6%) en het NL-aandeel in het EU-BNP (5%) zoals geraamd voor 2006 als onbillijk kan worden beschouwd. Een volledige financiering van de EU-begroting o.b.v. BNP-aandelen wordt als het meest logische en meest rechtvaardige systeem gezien. In een dergelijk systeem zou voor een VK-compensatie geen plaats meer zijn.

De vraag is echter in hoeverre nieuwe aanpassingen van het Eigen Middelen-besluit op dit moment als haalbaar kunnen worden beschouwd. De ratificatie van het besluit van Berlijn is nog in volle gang en zal pas per 2002 in werking treden. Dit neemt niet weg dat net als in Berlijn de afdrachtensystematiek in het eindspel over de nieuwe FP een rol kan gaan spelen.

## IX SAMENVATTING EN CONCLUSIES

### Inleiding

Voor de periode tot en met 2006 liggen de beleidskaders en de financiële enveloppen voor het structuurbeleid van de EU vast. Dit neemt niet weg dat zowel de huidige vormgeving van dit beleid als de naderende uitbreiding van de Unie nopen tot een herbezinning. Het uitgangspunt van dit IBO is dan ook te onderzoeken wat de gevolgen zouden zijn van voortzetting van het huidige structuurbeleid van de EU in combinatie met de verwachtingen ten aanzien van de uitbreiding. Naast deze analyse van wat er zou gebeuren als er niets aan het beleid verandert, is in dit IBO ook onderzocht welke mogelijkheden voor hervormingen er voor de periode na 2006 bestaan en welke consequenties die verschillende mogelijkheden hebben. Daarbij is een en ander vooral vanuit een budgettair gezichtspunt bezien ofschoon bij de gedachtevorming over mogelijke hervormingen meer dan alleen budgettaire aspecten een rol spelen. Onderstaand wordt eerst de situatie voor de huidige periode (2000 - 2006) beschreven. Daarna wordt achtereenvolgens aangegeven wat voortzetting van het huidige beleid zou betekenen, welke knelpunten op basis van die analyse geconstateerd kunnen worden, welke uitgangspunten met het oog daarop aan toekomstig beleid ten grondslag dienen te liggen en tenslotte welke hervormingsvarianten op grond van die uitgangspunten tot een beleidsmatig verbeterde en budgettair houdbare situatie zouden kunnen leiden. Ter afsluiting wordt over deze aspecten een aantal conclusies getrokken.

### Structuurbeleid in de periode 2000 t/m 2006

In de periode 2000 - 2006 zal een totaalenvolpe van 213 miljard euro worden besteed aan structuurbeleid binnen de huidige 15 lidstaten (exclusief een bedrag van 30 miljard euro dat aan plattelandsbeleid wordt uitgegeven). Deze middelen worden via een veelheid aan doelstellingen en zogenaamde Communautaire Initiatieven verdeeld en besteed. De nadruk ligt daarbij op ondersteuning van de relatief armere regio's waarbij overwegend nog steeds een substantieel deel van de totale enveloppe (meer dan 100 miljard euro) wordt uitgegeven in de 11 niet-cohesielanden. Nederland behoort met een aandeel van 1,6 % van het totaal tot de kleinste beneficianten.

Voor de huidige programmeringsperiode is naast de steun aan de huidige lidstaten ook reeds rekening gehouden met de toetreding van nieuwe lidstaten. Hoewel in de financiële programmering (ten tijde van de ER in Berlijn in 1999) rekening was gehouden met een uitbreiding met zes nieuwe lidstaten (Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Estland en Cyprus) per 2002, zijn de inzichten inmiddels voortgeschreden en is voor deze studie uitgegaan van 10 nieuwe leden per 2004 (genoemde zes plus Letland, Litouwen, Slowakije en Malta) en twee toetreders (Bulgarije/ Roemenië) per 2007. Budgettair gezien is rekening gehouden met een geleidelijke infasering van deze nieuwe lidstaten in het structuurbeleid. Daarbij is destijds (1999) rekening gehouden met een bedrag van bijna 4 miljard euro in 2002 dat oploopt tot ca. 12 miljard in 2006. In totaal gaat het in deze periode om een bedrag van 39 miljard euro. Dit is exclusief de steun die de kandidaatlidstaten van de EU ontvangen tot het moment van toetreding; daarvoor zijn separate bedragen, ca. 1 miljard euro per jaar, voorzien.

In totaal wordt in de periode 2000 – 2006 derhalve gemiddeld een bedrag van ca. 36 miljard euro per jaar aan het structuurbeleid voor de EU-15 en aan de ingroei van nieuwe lidstaten uitgegeven. Voor het jaar 2006 gaat het om een bedrag van 41,4 miljard euro. Ter vergelijking: in de periode 1989-1993 lag dit op een niveau van ca. 14 miljard euro per jaar.

### Gevolgen van voortzetting huidig beleid na 2006

In het voorliggende IBO is een schatting gemaakt van de uitgaven in het kader van het structuurbeleid in de periode na 2006. Daarbij is per doelstelling, voor zover mogelijk, rekening gehouden met de gevolgen van veranderingen *binnen* de Unie (bijvoorbeeld toegenomen welvaart van regio's of verminderde werkloosheid), alsmede met de consequenties die de uitbreiding heeft. Door de uitbreiding daalt de gemiddelde welvaart binnen de Unie immers aanzienlijk (ca. – 20 %), hetgeen ook gevolgen heeft voor een aantal ontvangende regio's binnen de huidige lidstaten. Benadrukt zij dat bij deze schatting is uitgegaan van een maximum aan ontvangsten per lidstaat per jaar van 4% van zijn Bruto Binnenlands Product (BBP), hetgeen conform de besluitvorming van Berlijn is.

Berekend is dat voortzetting van het huidige beleid onder strikte toepassing van de criteria zou leiden tot een totaalenvolpe van ca. 300 miljard euro voor de periode 2007-2013 voor een Unie van 27 lidstaten. Hiervan zou ca. 145 miljard euro naar de 12 nieuwe lidstaten gaan (oftewel 20 miljard euro op jaarbasis), waarbij aangetekend zij dat dit bedrag aanzienlijk hoger zou komen te liggen (ca. 186 miljard euro) indien genoemde maximering op 4% BBP zou worden losgelaten.

Bij deze schatting, die zo technisch en neutraal mogelijk gemaakt is, dienen twee belangrijke kanttekeningen geplaatst te worden.

In de eerste plaats valt te verwachten dat een aantal van de huidige lidstaten er grote problemen mee zal hebben dat hun eigen ontvangsten zullen dalen als gevolg van de afname van het gemiddelde EU-welvaartsniveau voortvloeiend uit de uitbreiding. Spanje heeft deze kwestie reeds in EU-kader aan de orde gesteld. Indien deze lidstaten gecompenseerd zouden worden voor deze verminderde ontvangsten, dan zou de totaalenvolpe voor 2007-2013 naar schatting met ruim 30 miljard euro moeten worden opgehoogd, waarmee het totaal op ca. 330 miljard euro zou uitkomen.

In de tweede plaats heeft de Europese Commissie onlangs haar tweede Cohesie-rapport gepubliceerd waarin reeds een eerste blik op de toekomst wordt geworpen. Hoewel in dat rapport geen concrete voorstellen zijn vastgelegd, wordt wel een aantal contouren geschetst. Daaruit kan worden opgemaakt dat de Commissie voor de volgende periode denkt aan een enveloppe van minimaal 360 miljard euro.

Al met al kan dus redelijkerwijs worden aangenomen dat voortzetting van het huidige beleid zou leiden tot een toename van de uitgaven voor structuurbeleid van 213 miljard euro voor de EU-15 in de periode 2000-2006 tot een bedrag van 300 à 360 miljard euro voor de EU-27 in de periode 2007-2013. Dit zou een toename van de uitgaven van 40 % tot 70% betekenen.

Nederland draagt in de huidige periode netto ca. f 2,8 miljard (ca. 1,3 miljard euro) per jaar bij aan het structuurbeleid. De jaarlijkse Nederlandse netto bijdrage aan Europees structuurbeleid zou bij ongewijzigd beleid uitkomen op f 4,1 à f 5,5 miljard, een toename van f 1,3 à f 2,7 miljard (0,6 à 1,2 miljard euro) overeenkomend met een stijging van 46% à 96%.

De Nederlandse afdrachten bedragen in 2006 4,8 miljard gulden (2,2 miljard euro). In dit bedrag zit reeds 1,4 miljard gulden voor nieuwe lidstaten. Bij een enveloppe van 300 miljard euro bedragen de gemiddelde Nederlandse afdrachten per jaar vanaf 2007 5,0 miljard gulden (2,3 miljard euro). Dit betekent dat Nederland vanaf 2007 ca. 200 miljoen gulden (afgerond 80 miljoen euro) extra moet afdragen (+ 3 %) ten opzichte van genoemde 4,8 miljard gulden. Bij een enveloppe van 360 miljard euro gaat het om een afdracht van 6,0 miljard gulden (2,7 miljard euro). Dit zou een stijging betekenen van ca. 1,2 miljard gulden (afgerond 0,5 miljard euro) per jaar (+ 24 %).

### Knelpunten binnen het huidige beleid

Zoals eerder in dit IBO is aangegeven, nopen zowel de huidige vormgeving van het beleid als de aanstaande uitbreiding tot een herbezinning op het structuurbeleid van de Unie. In het IBO is met het oog daarop nagegaan wat de belangrijkste knelpunten en onvolkomenheden binnen het huidige systeem zijn.

De huidige focus op welvaartsverschillen tussen *regio's* kan als achterhaald worden beschouwd, zeker wanneer de uitbreiding met 12 substantieel minder welvarende lidstaten in ogenschouw wordt genomen. In een Unie van 27 lidstaten ligt het niet langer voor de hand dat relatief rijke lidstaten EU-steun ontvangen voor hun achtergebleven regio's. Welvarende landen als bijvoorbeeld Nederland, de Scandinavische lidstaten, maar ook bijvoorbeeld Italië moeten in staat worden geacht zorg te dragen voor hun eigen regionaal beleid. In het huidige systeem is het zo dat ongeacht het niveau qua nationale welvaart een lidstaat structuursteun ontvangt indien er sprake is van één of meer achtergebleven regio's. Van een dergelijk systeem gaat een perverse prikkel uit aangezien lidstaten niet worden aangemoedigd om zelf actief regionaal ontwikkelingsbeleid te voeren. Ook los van deze rechtvaardigheidsvraag kan men zich afvragen of het rondpompen van geld tussen rijke lidstaten via Brussel wel zo efficiënt is. Vertaald naar het EU-beleid zou dit moeten betekenen dat alleen lidstaten die qua *nationale* welvaart een achterstand hebben, ondersteuning vanuit het EU-budget zouden moeten krijgen. De toewijzing van de middelen zal daarbij op heldere en uniforme, voor de gehele Unie geldende, toewijzingscriteria moeten plaatsvinden.

Bij de besteding van de nationaal toegewezen structuursteun zal voldoende ruimte moeten worden gelaten om specifieke problemen aan te kunnen pakken. Nu moeten de middelen besteed worden aan doelen, in regio's en op een wijze die bepaald zijn op basis van criteria die voor de gehele Unie gelden hetgeen kan leiden tot suboptimale oplossingen. De sociaal-economische diversiteit in de Unie, die met de uitbreiding nog zal toenemen, vraagt om maatwerk binnen globale bestedingsrichtlijnen. Voor de toetredende landen is van groot belang dat structuurmiddelen, naast versterking van de economische structuur, worden ingezet voor de institutionele ontwikkeling met het oog op optimale deelname aan de Interne Markt ("institution building") en ter versterking van het lange-termijn groeivermogen.

De coördinatie met andere beleidsinstrumenten van de Unie, zoals het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de Trans-Europese Netwerken en de activiteiten van de Europese Investeringsbank zal versterkt moeten worden, niet alleen in algemeen beleidsmatige zin, maar ook in de praktijk bij de uitvoering van de programma's en projecten in de betrokken lidstaten.

Goede resultaten met betrekking tot inputindicatoren (besteding van middelen) en outputindicatoren (gerealiseerde projecten) zijn noodzakelijke, maar op zich onvoldoende voorwaarden om te kunnen spreken van succesvol structuurbeleid in lidstaten. Het gaat erom dat er voldoende vooruitgang wordt geboekt ten aanzien van de criteria op grond waarvan men de structuursteun heeft ontvangen, in casu de (achterblijvende) welvaart. Het huidige beleid ontbeert op dit punt de noodzakelijke prikkels en leidt tot jarenlang voortgaande steun zonder zicht op afbouw of stopzetting.

Tenslotte kan als overkoepelend probleem de budgettaire houdbaarheid van de uitgaven voor structuurbeleid genoemd worden. Het zal duidelijk zijn dat het structuurbeleid, dat in tien jaar tijd in omvang al meer dan verdubbeld is, niet eindeloos kan blijven doorgroeien. Een toename van het budget oplopend tot zelfs 360 miljard euro voor de volgende periode wordt in dit licht niet houdbaar geacht. Het beleid kan geen continue optelsom van steeds weer nieuwe prioriteiten zijn; er zullen keuzes gemaakt moeten worden. Daarbij zou de focus moeten komen te liggen bij de lidstaten die het minst welvarend zijn en derhalve het minst in staat zijn zelf voor een adequaat structuurbeleid te zorgen. In een uitgebreide Unie zou dan met recht sterk de nadruk op de nieuwe lidstaten komen te liggen.

#### Doel en uitgangspunten van hervormd structuurbeleid

##### *Doel van structuurbeleid:*

Europees structuurbeleid is gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang in de Europese Unie. Het stelt zich, in aanvulling op het beleid van de lidstaten, primair tot doel welvaartsverschillen tussen de lidstaten te verkleinen via structuurversterkende, met name regionaal gerichte, maatregelen

##### *Uitgangspunten:*

- Beheersbaarheid

Vooraf moet een totaalbedrag voor de volgende periode worden vastgesteld. Dit maakt een duidelijke prioriteitstelling met afweging van alternatieven mogelijk. De positie van de netto-betalers, waaronder Nederland, dient daarbij meegenomen te worden.

- Subsidiariteit/ communautariteit

Structuurbeleid op Europees niveau is geen vanzelfsprekende zaak. Voorgenomen structuurbeleid moet strikt getoetst worden op subsidiariteit en communautariteit. Alleen structuurbeleid met een aantoonbare Europese meerwaarde, bijvoorbeeld ter overbrugging van achterstandssituaties van nieuwe lidstaten, komt in principe voor Europese financiering in aanmerking.

- Prioriteit/ rationaliteit

Binnen een gegeven totaalbedrag voor structuurbeleid, en na strikte toetsing op subsidiariteit/ communautariteit, zal een nadere prioriteitstelling moeten plaatsvinden. Maatregelen gericht op verkleining van de welvaartsverschillen tussen lidstaten is daarbij de meest rationele keuze.

- Proportionaliteit

Als *selectie criterium* ("welke landen komen in aanmerking") én als *toedelingscriterium* ("hoeveel ontvangt een land aan structuursteun") is het Bruto Binnenlands Product (BBP) in koopkrachtpariteit per capita het meest geschikt.

- Effectiviteit en efficiëntie

Efficiënte allocatie van overheidsmiddelen op EU-niveau, op nationaal niveau en op projectniveau moet voorop staan.

- Absorptiecapaciteit

Lidstaten zullen over voldoende implementatiecapaciteit moeten beschikken en voldoende geschikte projecten moeten kunnen ontwikkelen om de structuurmiddelen op een efficiënte wijze te kunnen besteden. Structuurinvesteringen mogen de macro-economische stabiliteit (incl. het prijsniveau) niet verstoren en geen sectorale en/of regionale distorsies veroorzaken. Met name voor de nieuwe lidstaten zal dit een grote uitdaging zijn. Een maximum van 4 % van het nationale BBP geldt op dit moment als een absolute bovengrens, maar is geen streefcijfer. In het licht van de absorptiecapaciteit van de nieuwe lidstaten en de financiële houdbaarheid, zal dit percentage opnieuw moeten worden bezien. In ieder geval zal er sprake moeten zijn van een geleidelijke infasering van het structuurbeleid in de nieuwe lidstaten.

- Fraudegevoeligheid

Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de nieuwe toetreders geen of weinig ervaring hebben met het effectief besteden van grote bedragen structuurmiddelen, ook op het niveau van de regionale overheden. Zowel voor de huidige als voor de nieuwe lidstaten dient het sanctiebeleid als middel tot fraudebestrijding versterkt te worden.

- Flexibiliteit in bestedingsmogelijkheden

Criteria voor de *besteding* van structuurmiddelen dienen zodanig geformuleerd te zijn dat er voldoende ruimte is om de meest doelmatige beleidskeuzes te kunnen maken. Structuurbeleid waarbij landen in grote mate zelf kunnen aangeven hoe zij de problemen wensen op te lossen, levert effectiever beleid op. Van tevoren moet daarbij zijn vastgesteld wat de te verwachten effecten van de investeringen zijn.

- Integraliteit: afstemming met andere beleidsterreinen

De uitbreiding van de Unie (verbreding) en de verdere integratie (verdieping) vereisen een sterkere afstemming met ander structuurversterkend Europees beleid, zoals de Trans-Europese Netwerken, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Europese Investeringsbank.

### Hervormingsvarianten

In dit onderzoek zijn vier hervormingsvarianten onderzocht. De berekeningen zijn gebaseerd op de technische aannames zoals opgenomen in bijlage 4.

- *Variant 1. Concentratie op doelstelling 1*

Het huidige systeem blijft in de kern ongewijzigd. Aanpassingen hebben betrekking op de relatieve gewichten van onderdelen van het structuurbeleid (Doelstellingen en Cohesiebeleid) en op de gebruikte parameters (criteria, steunbedragen e.d.).

Deze variant komt onvoldoende tegemoet aan de gehanteerde doelomschrijving van hervormd structuurbeleid, te weten verkleining van welvaartsverschillen tussen lidstaten. De kern van het huidige beleid, verkleining van regionale welvaartsverschillen, blijft in deze variant immers onaangetast. Ook op de geformuleerde uitgangsprincipes scoort deze variant slecht.

- *Variant 2. Renationalisatie structuurbeleid*

Het structuurbeleid op EU-niveau wordt gedeeltelijk opgeheven c.q. gerenationaliseerd.

Renationalisatie kan een middel zijn om Europees structuurbeleid beter uit de verf te laten komen aangezien dit tot een betere taakverdeling kan leiden tussen communautaire en nationale structuurversterkende taken. De nadruk ligt op renationalisatie van het structuurbeleid in de *rijke lidstaten c.q. netto-betalers*. De bespaarde afdrachten aan het EU-budget – evenals de verplichte nationale cofinanciering - kunnen door de lidstaten worden aangewend volgens nationale beleidsprioriteiten. Daarbij kan desgewenst gekozen worden voor (gedeeltelijke) voortzetting van structuurbeleid op nationaal niveau.

Strikt genomen is renationalisatie geen variant van Europees structuurbeleid maar eerder een alternatief of complement van dit beleid. Eén mogelijkheid is om de netto betalers de keuze te bieden van “balansverkorting”, te weten afzien van Europees structuurbeleid in het eigen land zonder dat dit ten koste gaat van hun netto bijdragen aan het Europese structuurbeleid in andere lidstaten. In de praktijk zal dit alleen kunnen nádat in de onderhandelingen de toedeling van structuurmiddelen heeft plaatsgevonden. Een andere mogelijkheid is om het Europese structuurbeleid in de rijke lidstaten op te heffen en in de resterende landen te versoberen. Beide (sub-)varianten leiden er toe dat er aanzienlijke bedragen vrijkomen (incl. de tot dan verplichte cofinanciering) die een betere nationale prioriteitstelling mogelijk maken en, afhankelijk van de wijze waarop dat wordt toegepast, enige financiële ruimte scheppen voor Europees structuurbeleid in de nieuwe lidstaten.

- *Variant 3. Cohesiebenadering*

Alleen lidstaten waarvan de nationale welvaart onder een bepaald percentage (b.v. 100 %) van het EU-gemiddelde ligt, komen voor structuursteun in aanmerking. De omvang van de steun per hoofd van de bevolking is afhankelijk van de nationale welvaart. Deze variant komt in grote lijnen overeen met de systematiek bij het Cohesiefonds en impliceert het afschaffen van het huidige Doelstellingenbeleid als methodiek voor de toewijzing van structuursteun.

Deze variant komt van alle varianten het best tegemoet aan het doel van verkleining van nationale welvaartverschillen. Niet de regionale welvaart, maar uitsluitend de nationale welvaart is bepalend voor de vraag óf, en zo ja hoeveel structuursteun een lidstaat ontvangt. Bij een totaalbudget van 200 miljard euro (gebaseerd op de aanname dat geen van de huidige lidstaten er qua ontvangsten op vooruit mag gaan) zal in deze variant 145 miljard euro naar de nieuwe lidstaten gaan. Van de huidige EU15 komen alleen Spanje, Griekenland en Portugal nog in aanmerking voor steun (55 miljard euro). Aangevend zij dat bij deze bedragen nog geen rekening is gehouden met eventuele uitfaseringsbedragen, noch met bespaarde bedragen aan de afdrachtenkant. Wijziging van de gemaakte veronderstellingen zijn van invloed op de onderlinge verdeling tussen de lidstaten. In een aantal subvarianten in bijlage 5 zijn de effecten hiervan doorgerekend.

Toetsing van variant 3 aan de overige uitgangspunten van hervormd structuurbeleid, zoals subsidiariteit, absorptiecapaciteit, bestedingsflexibiliteit e.d., levert relatief (t.o.v. de ander drie varianten) de beste score op.

- Variant 4. Gemengde benadering

Lidstaten met een nationale welvaart onder een bepaald EU-gemiddelde (bijv. 90 % EU-BBP) komen zonder meer in aanmerking voor structuursteun. In landen in een middencategorie (bijv. met welvaart tussen 90 % en 115 % van het EU- BBP) komen regio's voor steun in aanmerking als hun welvaart onder een bepaald EU-gemiddelde ligt (bijv. minder dan 75 % EU-BBP). Landen met een hoge nationale welvaart (bijv. meer dan 115 % EU-BBP) krijgen in het geheel geen structuursteun. Deze variant kan gezien worden als een combinatie van de Cohesiebenadering (voor arme landen) en de D1-benadering (voor landen in de middencategorie) met aanzienlijke welvaartsverschillen.

Deze variant kan gezien worden als een "compromisvariant" waarbij, zonder de focus op de verkleining van nationale welvaartsverschillen los te laten en de steun op de armste landen te concentreren, rekening wordt gehouden met de effecten van toetreding van nieuwe lidstaten op een kleine groep van landen met een tussenliggend welvaartsniveau.

#### Onderhandelingsproces

Tot en met 2006 liggen de budgettaire kaders vast en is ook de programmering van het structuurbeleid geregeld. Strikt genomen is er dan ook geen aanleiding om nu reeds op korte termijn tot besluitvorming over beleidshervormingen te komen. Tegelijkertijd zijn de onderhandelingen met de kandidaat-lidstaten in volle gang, waarbij de hoop bestaat dat deze zullen resulteren in een eerste serie uitbreidingen per 2004. Het is evident dat twee van de meest gevoelige onderhandelingsonderwerpen, landbouw- en structuurbeleid, essentiële factoren zullen zijn in de finale fase van de toetredingsonderhandelingen. Van de kant van de kandidaat-lidstaten zal er duidelijkheid gevraagd worden over de te ontvangen EU-steun, terwijl de huidige lidstaten zekerheden zullen wensen ten aanzien van hun eigen positie na de uitbreiding. Daarnaast zullen de huidige lidstaten, zeker de landen die nu al in aanzienlijke mate zorgdragen voor de financiering van de EU, garanties willen dat het EU-beleid ook na de uitbreiding budgettair houdbaar blijft. De budgettaire kaders van Berlijn zullen daarbij voor veel lidstaten het uitgangspunt voor de volgende periode vormen.

Dit samenspel van, deels tegengestelde, krachten binnen het onderhandelingsveld zal het onontkoombaar maken om nog voor de finale afsluiting van de toetredingsonderhandelingen te besluiten tot fundamentele beleidshervormingen alsmede over de financiële kaders voor de periode na 2006. Tegen deze achtergrond bezien lijkt het zaak de besprekingen over deze hervormingen spoedig ter hand te nemen teneinde te voorkomen dat de uitbreidingsonderhandelingen hierdoor in een later stadium vertraagd worden.



## Conclusies

- Zonder fundamentele hervorming is het structuurbeleid van de EU in een uitbreidende Unie budgettair niet beheersbaar in lijn met de sinds Berlijn ingezette uitgavenbeheersing. Bij ongewijzigd beleid zouden de uitgaven toenemen van nu 213 miljard euro voor de huidige 15 lidstaten tot 300 à 360 miljard euro na uitbreiding met de 12 kandidaat-lidstaten waarmee thans onderhandeld wordt. Dit zou neerkomen op een stijging van 40 % à 70 %. Afgezet tegen het referentiekader voor de afdrachten van 289,8 miljard euro, zouden de uitgaven 3 % à 24 % hoger liggen.
- Voor Nederland zou de toename van de structuuruitgaven als gevolg van de uitbreiding met de 12 kandidaat-lidstaten leiden tot een additionele netto bijdrage van 1,3 à 2,7 miljard gulden (0,6 à 1,2 miljard euro) op jaarbasis boven de huidige netto bijdrage van 2,8 miljard gulden per jaar voor de huidige 15 lidstaten. Dit zou neerkomen op een stijging van tussen de 46 en 96 procent.
- De Nederlandse afdrachten aan het structuurbeleid bedragen in 2006 (het referentiejaar) 4,8 miljard gulden (inclusief 1,4 miljard gulden aan nieuwe lidstaten). Vanaf 2007 zou Nederland op het onderdeel structuurbeleid per jaar reëel tussen de 200 miljoen gulden (+ 3%, bij een enveloppe van 300 miljard euro) en 1,2 miljard gulden (+ 24%, bij een enveloppe van 360 miljard euro) extra moeten afdragen.
- Ook los van de financiële problemen, is het huidige structuurbeleid aan een grondige herziening toe. Bij de toewijzing van structuursteun dient niet langer gekeken te worden naar verschillen qua *regionale* welvaart, maar dient de relatieve positie qua *nationale* welvaart doorslaggevend te zijn. Dit laat onverlet dat bij de besteding van de aldus toegewezen middelen een regionale focus binnen die ontvangende lidstaten gehanteerd zou kunnen worden.
- Bij de nieuwe lidstaten dient, naast versterking van de economische structuur en het lange termijn groeivermogen, prioriteit gegeven te worden aan “institution building”. Het structuurbeleid dient daarenboven (in beperkte mate) ruimte te bieden voor grensoverstijgende issues met een aantoonbare transnationale of EU-meerwaarde, zoals Interreg.
- Bij de aanwending van structuurmiddelen dient, naast een striktere subsidiariteitstoets, een betere afstemming met andere beleidsinstrumenten van de EU plaats te vinden. Daarbij kan o.a. gedacht worden aan de aansluiting op de activiteiten van de Europese Investeringsbank en de Trans-Europese Netwerken. Andere belangrijke uitgangspunten zijn: een scherpe prioriteitstelling (“niet alles tegelijk willen aanpakken”); rekening houden met absorptiecapaciteit; proportionaliteit tussen de nationale welvaart en de omvang van de structuursteun; flexibiliteit ten aanzien van de bestedingsmogelijkheden; fraudegevoeligheid, effectiviteit en efficiëntie van de bestedingen.

- Qua hervormingsmogelijkheden lijkt een variant waarbij de nationale welvaart bepalend is voor de te ontvangen structuursteun (variant 3, Cohesiebenadering) het beste aan deze uitgangspunten te voldoen. Belangrijk bij deze variant is dat zij goed aansluit bij het doel om de economische en sociale samenhang in de Unie te versterken via structuurversterkend beleid, voldoende mogelijkheden biedt om substantiële steun voor de nieuwe lidstaten te accommoderen en tegelijk ook op langere termijn budgettair houdbaar is. Bovendien wordt met deze variant in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de overige gesignaleerde knelpunten met betrekking tot het huidige beleid.
- De Cohesiebenadering en de Gemengde benadering leveren voor het overgrote deel van de lidstaten (inclusief de toetredende) een beter resultaat op in termen van netto positie dan een beleid gericht op handhaving van de huidige steun aan alle EU-15 lidstaten met navenant hoge totale uitgaven. Van de EU-27 zouden slechts vier lidstaten (uit de groep van Griekenland, Ierland, Spanje, Portugal en Italië) er in netto positie op achteruit gaan.
- Het rondpompen van geld tussen rijke landen zal in ieder geval moeten worden beëindigd. Zoals in de renationalisatievariant 2A is aangetoond staat dit los van het verbeteren van de netto-positie of het redresseren van de kosten van de uitbreiding. Indien een systeem tot stand zou komen niet zijnde de Cohesiebenadering (variant 3) of de Gemengde benadering (variant 4), zou aan lidstaten, na vaststelling van de bedragen voor de nieuwe periode, er derhalve een mogelijkheid van “balansverkorting” geboden moeten worden.
- In de gepresenteerde hervormingsvarianten, behalve in variant 1 (Concentratie op Doelstelling 1), komt Nederland niet langer in aanmerking voor structuursteun, afgezien van een eventuele (beperkte) toewijzing van middelen in het kader van grensoverstijgende structuurmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van Interreg. Naar verwachting zullen ook zonder hervorming de ontvangsten uit de structuurfondsen fors teruglopen. Een en ander roept vragen op over de noodzaak en de wenselijkheid van nationale voortzetting van structuurbeleid en de budgettaire consequenties daarvan. Hierover zal in Nederland een discussie gestart moeten worden. In termen van netto afdrachten lijkt Nederland, bij een gegeven steunniveau aan de nieuwe lidstaten, het meest gediend bij een fundamentele hervorming conform de varianten 3 en 4.
- Hoewel de bestaande kaders nog lopen tot en met 2006 lijkt het onvermijdelijk dat reeds voor de finalisering van de toetredingsonderhandelingen besluiten worden genomen over zowel fundamentele beleidshervormingen, als over de toekomstige budgettaire kaders. De besprekingen hierover dienen zo spoedig mogelijk te beginnen.

## **Taakopdracht IBO Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de EU**

### Aanleiding

Uitbreiding van de EU zal gevolgen hebben voor het structuurbeleid. Het structuurbeleid, met als instrumenten de structuur- en cohesiefondsen en het preaccessie-instrument ISPA, is erop gericht om de reële convergentie van de (kandidaat-)lidstaten en daarmee hun integratie te ondersteunen. Voor de toetreding van nieuwe lidstaten is het van belang dat deze instrumenten financieel beheersbaar blijven. Een doordenking van dit beleid gericht op realisering van de toetreding is dan ook van belang.

### Probleemstelling

Ten eerste inzicht verwerven in de kosten van ongewijzigde voortzetting van het structuurbeleid, wat betreft doelstellingen en instrumenten voor de EU en voor Nederland op korte en op langere termijn. Ten tweede het ontwerpen van opties voor varianten van dat beleid in samenhang met een technische verkenning van de daaraan verbonden financiële consequenties. De in Berlijn afgesproken financiële kaders zijn hierbij het uitgangspunt.

### Onderzoeksvragen

Het onderzoek moet onder meer antwoord geven op de volgende vragen:

- Wat zijn de kosten van ongewijzigd structuurbeleid, wat betreft doelstellingen en instrumenten, voor de EU op korte (tot 2006) en langere termijn (na 2006)? Hierbij moet worden uitgegaan van realistische tijdpaden voor de toetreding van (groepen van) landen. De uitgaven van de EU en de ontvangsten van de lidstaten moeten per land worden aangegeven.
- Wat zijn de gevolgen voor de afdrachten en inkomsten van Nederland van ongewijzigd beleid?
- Welke opties bestaan er voor hervorming van het structuurbeleid, in die zin dat het vooral neerslaat in landen met achterstand. Wat zijn de gevolgen van deze hervormingsopties voor de uitgaven van de EU als geheel en wat zijn de gevolgen voor de afdrachten en inkomsten van Nederland, en voor de andere lidstaten en de kandidaat-lidstaten.
- In dit verband dient aandacht te worden besteed aan opties die erop gericht zijn om afdrachten en inkomsten van landen die ook na aanpassing van het beleid netto bijdragen aan het structuurbeleid te salderen (ter vermijding van "rondpompen" van financiële middelen).
- Welke opties voor de financiële randvoorwaarden voor het structuurbeleid op het niveau van de EU vloeien uit de varianten voor hervorming voort en welke opties voor de normering van de Nederlandse netto-bijdrage aan het structuurbeleid kunnen op grond daarvan worden geformuleerd?

### Onderzoeksaanpak

Aan het CPB wordt verzocht om kostenscenario's voor ongewijzigd beleid op te stellen. De werkgroep zal de opties voor beleidshervormingen formuleren en zonodig met behulp van derden de daaraan voor EU, Nederland en voor de oude en nieuwe lidstaten verbonden extra uitgaven/ besparingen opstellen. Ten behoeve van afstemming tussen dit IBO ("Deel 1 van het Tweeluik Financiering EU") en het IBO "Deel 2 van het Tweeluik Financiering EU" (Financiering gemeenschappelijk landbouwbeleid na uitbreiding EU), zullen afspraken worden gemaakt over tussentijdse voortgangsrapportages. De interim-rapportage die over dit onderzoek wordt opgesteld ten behoeve van de Ministerraad, wordt uiteraard ook afgestemd met de interim-rapportage over deel 2 van het Tweeluik Financiering EU.

### Deelnemende departementen

BuZa, EZ, Financiën, LNV, SZW, VROM. Ook het CPB zal medewerking verlenen.

- 0 -

## Overzicht structuurbeleid 2000 - 2006

### Doel van het structuurbeleid

Artikel 158 van het EU-Verdrag verwoordt het huidige structuurbeleid als volgt:

“Teneinde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt de Gemeenschap haar optreden gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang.

De Gemeenschap stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen”.

Het structuurbeleid van de Unie wordt steeds voor een aantal jaren vastgelegd in een aantal verordeningen. De bedragen die voor het beleid beschikbaar zijn, worden eveneens vastgelegd voor een aantal jaren. Ze zijn opgenomen de Financiële Perspectieven. Jaarlijks worden er op de begroting van de Unie middelen beschikbaar gesteld uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds. In het geval van de Structuurfondsen worden deze ingezet ten behoeve van de Doelstellingsprogramma's, Communautaire Initiatieven, innovatieve acties en technische assistentie. Uit het Cohesiefonds worden milieu- en infrastructuurprojecten gefinancierd die bijdragen aan de economische convergentie. In de volgende twee paragrafen worden deze instrumenten en middelen van het structuurbeleid beschreven.

### Instrumenten van het structuurbeleid

#### *Doelstellingen*

Nadat de introductie van steeds nieuwe typen programma's het structuurbeleid in de loop der jaren onoverzichtelijk gemaakt had, is in 1999 een aanvang gemaakt met het stroomlijnen van de doelstellingen van het structuurbeleid: de zes “oude” doelstellingen zijn teruggebracht tot de volgende drie doelstellingen:<sup>1</sup>

- Doelstelling 1: Bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand;
- Doelstelling 2: Ondersteuning van de economische en sociale omschakeling van de in structurele moeilijkheden verkerende zones;
- Doelstelling 3: Ondersteuning van de aanpassing en de modernisering van het beleid en de systemen op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad, 21 juni 1999.

### *Communautaire Initiatieven*

Als aanvulling op de Doelstellingen, wordt de economische en sociale samenhang binnen de Unie bevorderd door de zogenaamde “Communautaire Initiatieven”<sup>2</sup>. Dit zijn specifieke instrumenten op thema’s met een Europese dimensie. Ten opzichte van de vorige periode 1993-1999, is het aantal Communautaire Initiatieven teruggebracht van dertien naar vier:

- Interreg: grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking ter stimulering van een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Europa;
- Equal: transnationale samenwerking ter bestrijding van discriminatie en ongelijkheid bij het verkrijgen van toegang tot werkgelegenheid;
- Leader: plattelandsontwikkeling;
- Urban: innovatieve strategieën voor duurzame sociaal-economische vernieuwing van binnenstedelijke gebieden.

### *Cohesieprogramma's*

Ter aanvulling op de Structuurfondsen, is bij het Verdrag van Maastricht (1991) het Cohesiefonds opgericht om de minst welvarende lidstaten te helpen te voldoen aan de voorwaarden voor deelname aan de EMU. Lidstaten met een BNP/capita van minder dan 90% van het EU-gemiddelde uitgedrukt in koopkrachtpariteit, kunnen een beroep doen op het Cohesiefonds. Behalve de toedeling, wijkt ook de besteding van de Cohesiegelden af van de regels voor de Structuurfondsen: terwijl de structuurfondsen in principe openstaan voor alle sectoren, komen voor het Cohesiefonds alleen projecten in de sectoren “milieu” en “vervoersinfrastructuur” in aanmerking voor ondersteuning.

Op het moment van de vaststelling van de Financiële Perspectieven kwalificeerden zich vier landen: Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland. Afsproken is om vóór het eind van 2003 een mid-term review te houden op basis van het BNP per capita over de jaren 2000 – 2002. Dit zou kunnen leiden tot een bijstelling van de lijst in de zin dat Ierland zich dan mogelijk niet langer kwalificeert. Overigens zij opgemerkt dat de oorspronkelijke doelstelling van het Cohesiefonds, ondersteuning voor kwalificatie voor de euro, al volledig bereikt is: alle huidige ontvangers zijn inmiddels lid van de Eurogroep.

### Financiële middelen: Structuurfondsen en Cohesiefonds

#### *Inleiding*

De uitgaven voor het Europese structuurbeleid zijn in de afgelopen twee decennia zeer sterk toegenomen. Gecorrigeerd voor de looptijden van de programmeringsbudgetten<sup>3</sup> en voor het prijsniveau, gaat het om de volgende gemiddelde jaarbedragen (prijzen 1999): 1989 – 1993: 14,3 miljard euro; 1994 – 1999: 27,8 miljard euro; 2000 – 2006: 36,1 miljard euro.

<sup>2</sup> Volledigheidshalve worden nog genoemd “innovatieve acties” en technische assistentie. Het hiermee gemoeide bedrag is beperkt tot 0,3 % van het Structuurfondsenbudget.

<sup>3</sup> In 1989 – 1993 was een bedrag van ruim 71 miljard euro (lopende prijzen) beschikbaar, in 1994 – 1999 167 miljard euro (prijzen 1994) en in 2000 – 2006 252,6 miljard euro (prijzen 1999).

Voor structuurbeleid is in 2000 – 2006 totaal 252,6 miljard euro (prijzen 1999) beschikbaar:

- EU-15: 195,0 miljard Structuurfondsen en 18,0 miljard Cohesiefonds;
- nieuwe lidstaten: 39,6 miljard (Structuurfondsen en Cohesiefonds);

Daarnaast is 30,4 miljard euro beschikbaar voor plattelandsbeleid en 7,3 miljard euro voor kandidaat-lidstaten als structuursteun via het Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA). In de volgende paragrafen wordt een en ander toegelicht.

### *Structuurfondsen*

Er zijn vier structuurfondsen:

- Het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO). Voor bijstand aan achtergebleven gebieden o.a. via productieve investeringen, infrastructuur en ontwikkeling van het MKB;<sup>4</sup>
- Het Europees Sociaal Fonds (ESF), primair gericht op beroepsopleiding en werkgelegenheid;<sup>5</sup>
- Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afd. Oriëntatie (EOGFL/O), voor structurele aanpassing van de landbouwsector en voor de plattelandsontwikkeling;<sup>6</sup>
- Het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV): voor herstructurering van de visserijsector.<sup>7</sup>

Tabel 1. Structuurfondsen EU-15, 2000 – 2006; verdeling over instrumenten (miljard euro, pr.1999)

Doelstellingen (D1: 136 mld; D2: 22,5 mld; D3: 24,0 mld)	182,5
Comm. Initiatieven (Interreg 4,9 mld; Equal 2,8 mld; Leader 2,0 mld; Urban 0,7mld)	10,4
Innovatieve acties /technische assistentie	1,0
FIOV, buiten Doelstelling1-regios	1,1
<b>Totaal</b>	<b>195,0</b>

<sup>4</sup> Verordening (EG) nr. 1783/1999 van het Europees Parlement en van de Raad, 12 juli 1999.

<sup>5</sup> Verordening (EG) nr. 1784/1999 van het Europees Parlement en van de Raad, 12 juli 1999.

<sup>6</sup> Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad, 17 mei 1999.

<sup>7</sup> Verordening (EG) nr. 1263/1999 van de Raad, 21 juni 1999.

Tabel 2. Structuurfondsen EU-15, 2000 - 2006; verdeling over lidstaten (miljoen euro, prijzen 1999)

Lidstaat	D-1	Overgang ex-D-1	D-2	Overgang ex D-2/5b	D-3	Comm. Initiat. <sup>8</sup>	FIOV buiten D-1	Totaal <sup>9</sup> (bedrag)	Totaal (%)
B	0	625	368	65	737	210	34	2049	1,1
DK	0	0	156	27	365	134	197	883	0,5
DUI	19229	729	2984	526	4581	1623	107	29924	15,3
GR	20961	0	0	0	0	872	0	21990	11,3
SPA	37744	352	2553	98	2140	1978	200	45285	23,2
FRA	3254	551	5437	613	4540	1057	225	15754	8,1
IRL	1315	1773	0	0	0	168	0	3272	1,7
ITA	21935	187	2145	377	3744	1184	96	29813	15,3
LUX	0	0	34	6	38	13	0	91	0,0
NL	0	123	676	119	1686	657	31	3308	1,7
OOS	261	0	578	102	528	361	4	1843	0,9
POR	16124	2905	0	0	0	678	0	19803	10,2
FIN	913	0	459	30	403	257	31	2103	1,1
ZWE	722	0	354	52	720	280	60	2197	1,1
VK	5085	1166	3989	706	4568	969	121	16685	8,6
EU-15	127543	8411	19733	2721	24050	10441	1106	195000	100,0

### Cohesiefonds

In totaal is voor het Cohesiefonds in 2000 – 2006 een bedrag van 18 miljard euro beschikbaar.

Tabel 3. Cohesiefonds EU-15, 2000 - 2006: indicatieve verdeling over lidstaten

	procenten	miljard euro
Griekenland	16 – 18 %	3,1
Spanje	61- 63,5 %	11,2
Ierland	2 – 6 %	0,7
Portugal	16 – 18 %	3,1

<sup>8</sup> Een deel van het bedrag voor de Communautaire Initiatieven is (vooral nog) niet toe te delen aan landen. Het gaat om middelen t.b.v. netwerken. In de tabel zijn deze bedragen verdeeld naar rato van de wel toegedeelde bedragen.

<sup>9</sup> Ongeveer 1 miljard euro is beschikbaar voor technische assistentie en innovatieve acties. Verondersteld is dat dit bedrag proportioneel wordt verdeeld over de landen.



### Structuurbeleid en kandidaatlidstaten

In de aanloop naar het EU-lidmaatschap komen de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten in aanmerking voor ondersteuning uit een drietal programma's<sup>10</sup>: het PHARE-programma dat gericht is op de overname van het acquis ("institution building" en investeringen); het SAPARD-programma (plattelandontwikkeling) en het ISPA, "Instrument for Structural Policies for Pre-Accession".

Het ISPA is een structuurinstrument dat zich, naar analogie van het Cohesiefonds, richt op de terreinen "milieu" en "vervoersinfrastructuur". De verdeling van de middelen tussen de kandidaat-lidstaten is gebaseerd op nationale criteria: BBP per capita in koopkrachtpariteit, bevolkingsomvang en oppervlakte. Met het ISPA doen de kandidaat-lidstaten ervaring op met het Europese structuurbeleid. In 2000 - 2006 is voor ISPA jaarlijks 1040 miljoen euro beschikbaar. Na toetreding komen de nieuwe lidstaten niet meer in aanmerking voor ISPA, maar worden zij opgenomen in het reguliere structuurbeleid waarvoor de middelen zijn gereserveerd in cat. 8, Uitbreiding. Het gevolg is dat het ISPA-budget tussen een afnemend aantal "achterblijvers" verdeeld wordt. Dit onder de veronderstelling dat er tot en met 2006 geen nieuwe kandidaat-lidstaten bijkomen.

Tabel 4. Cat. 7, 2000 - 2006: verdeling over programma's en jaren (miljoen euro, prijzen 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000/6
PHARE	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560	10920
<b>ISPA</b>	<b>1040</b>	<b>1040</b>	<b>1040</b>	<b>1040</b>	<b>1040</b>	<b>1040</b>	<b>1040</b>	<b>7280</b>
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520	3640
Totaal	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120	21840

Tabel 5. ISPA, 2000 - 2006: indicatieve jaarlijkse verdeling over landen (miljoen euro, prijzen 1999)

	Minimaal	Maximaal
Bulgarije	83,2	124,8
Tsjechië	57,2	83,2
Estland	20,8	36,4
Hongarije	72,8	104
Letland	36,4	57,2
Litouwen	41,6	62,4
Polen	312	384,8
Roemenië	208	270,4
Slowakije	36,4	57,2
Slovenië	10,4	20,8
Totaal	1040	

<sup>10</sup> Voor Cyprus en Malta zijn aparte programma's beschikbaar. Aangezien het hier gaat twee, qua inwonertal kleine, landen met een relatief hoog welvaartsniveau zijn de beschikbare bedragen relatief bescheiden (95 miljoen euro voor 2000 - 2004).

## Plattelandsbeleid

Het Plattelandsontwikkelingsbeleid<sup>11</sup> valt strikt genomen onder het IBO GLB. In dit IBO wordt echter ook aandacht besteed aan plattelandsontwikkelingsbeleid aangezien het in feite een Structuurfondsdoelstelling is maar om budgettaire redenen in cat. 1 is geplaatst. Overigens zijn ook onder het structuurbeleid, zowel onder D1 als D2, plattelandsontwikkelingsacties mogelijk.

Het Europese plattelandsbeleid stelt zich tot doel een evenwichtige ontwikkeling van het platteland te bevorderen daarbij rekening houdend met onder andere de eisen op milieuterrein. Het gaat onder meer om het diversificeren van activiteiten, creëren van nieuwe inkomstenbronnen en het in stand houden van het landelijk erfgoed. Onder het plattelandsbeleid zijn onder andere de volgende acties mogelijk: investeringen in landbouwbedrijven; acties ten behoeve van menselijke hulpbronnen; milieu-maatregelen; grondverbetering; herverkaveling; waterbeheer; dorpsvernieuwing; toerisme en recreatie.

Plattelandsontwikkelingsacties *in D1-programma's* worden gefinancierd uit de Structuurfondsen<sup>12</sup>. *In gebieden buiten D1* is de Kaderverordening plattelandsontwikkeling van toepassing en het EOGFL-Garantie de financieringsbron. In 2000 – 2006 hiervoor jaarlijks 4,3 miljard euro beschikbaar, totaal 30,4 miljard euro (prijzen 1999).

Tabel 6. Plattelandsbeleid, 2000 - 2006: indicatieve verdeling per jaar over lidstaten (miljoen euro)

Lidstaten	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Totaal
bedrag	50	46	700	131	459	760	315	595	12	55	423	200	290	149	154	4339
%	1,2	1,1	16,1	3,0	10,6	17,5	7,3	13,7	0,3	1,3	9,7	4,6	6,7	3,4	3,5	100

<sup>11</sup> Kaderverordening plattelandsontwikkeling (Vo. 1257/99)

<sup>12</sup> In de periode 1994 - 1999 ging het om een bedrag van 2,5 miljard euro per jaar.

**Effecten van toepassing huidige structuurbeleid in de periode 2007 - 2013**Doelstelling 1

De EU is in geografisch-statistische zin opgedeeld in regio's volgens de Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)<sup>13</sup>. Om voor steun op grond van Doelstelling 1 (D1) in aanmerking te komen moet een NUTS 2-regio een BBP/capita hebben dat minder is dan 75 % van het Europese gemiddelde, gemeten in koopkrachtstandaard (PPPs), berekend aan de hand van communautaire gegevens over de laatste drie jaar waarvoor dergelijke gegevens beschikbaar zijn.

Alle toekomstige lidstaten hebben een BBP/capita dat lager is dan het EU-15 gemiddelde. Toetreding zal dan ook leiden tot een daling van het BBP/capita van de uitgebreide Unie<sup>14</sup>. Hiermee daalt ook de 75 %-grens voor D1-steun. De gevolgen voor de nieuwe en huidige lidstaten worden hieronder beschreven.

Tabel 1 Effecten van toetreding op D1-regio's (= regio's met BBP/cap. &lt; 75 % EU BBP/cap.)

	in de EU-15	in de EU-26	
	EU-15 = 100 BBP/cap. = 20213 euro	EU-15 = 100 BBP/cap. = 20213 euro	EU26 = 100, BBP/cap. = 16504 euro
Aantal regio's onder 75 %	46	97	70
Bevolking in deze regio's (mln)	71	174	125
Bevolkingsaandeel in EU15/26	19%	36%	26%
Gem. BBP/cap. in deze regio's (EU=100)	66	48	46
<i>EU-26 exclusief Malta</i>			

- Consequenties voor de nieuwe lidstaten

Met uitzondering van een beperkt aantal regio's<sup>15</sup>, komt bijna het hele grondgebied van de beoogde 12 kandidaat-lidstaten voor steun op grond van Doelstelling 1 in aanmerking. Het gaat om ongeveer 103 miljoen inwoners op een de totale bevolking van 106 miljoen.

Om inzicht te krijgen in de orde van grootte van het effect van de uitbreiding bij ongewijzigd beleid wordt de volgende globale berekening gemaakt. Verondersteld wordt dat tien kandidaat-lidstaten vanaf 2007 volledig in het D1-beleid meedoen en twee (Bulgarije en Roemenië) vanaf 2007 geleidelijk

<sup>13</sup> NUTS 0 = landen; NUTS 1= landsdelen; NUTS 2= provincies of vergelijkbaar niveau; NUTS 3= COROP regio's of vergelijkbaar niveau

<sup>14</sup> De Cie geeft in haar 2<sup>e</sup> Cohesierapport aan dat op basis van cijfers over 1998 het EU BBP/capita met 18 % daalt.

<sup>15</sup> Met name om (regio's rond) de hoofdsteden Boedapest, Bratislava en Praag.

(lineair oplopend) ingefaseerd worden. Verondersteld wordt ook dat de steun per capita gelijk is aan die van het gemiddelde van de armste huidige lidstaten (Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje), zijnde 257 euro per jaar (prijzen 1999). In dat geval is voor de nieuwe lidstaten in 2007 – 2013 een bedrag van 157,4 miljard euro benodigd, te weten 129,5 miljard euro voor de eerste tien toetreders, en 27,9 miljard euro voor Bulgarije en Roemenië<sup>16</sup>.

- Consequenties voor de EU-15

Als gevolg van de toetreding zullen regio's in de EU-15 die nu nog juist onder de 75 %-grens van het EU BBP/capita liggen, na uitbreiding van de Unie daarboven uit komen en zich niet langer kwalificeren voor D1-steun. Om welke regio's het precies zal gaan, is op dit moment moeilijk te zeggen aangezien én niet exact bekend is wat het EU-gemiddelde<sup>17</sup> zal zijn op het moment van politieke besluitvorming (verondersteld in 2006) én niet exact bekend is hoe het BBP/capita in de betrokken regio's zich in de komende jaren zal ontwikkelen.

In algemene zin kan het volgende gezegd worden:

1. Regio's die met ingang van 2000 de D1-status verloren, krijgen in 2000 – 2006 8,4 miljard euro uitfaseringssteun. Deze regio's zullen zich m.i.v. 2007 niet langer kwalificeren. *Een besparing van 8,4 miljard euro.*
2. Sommige regio's die in 2000 – 2006 de D1-status hebben, zullen deze hoe dan ook - dus ook als gevolg van het feit dat hun BBP/capita harder groeit dan het EU-gemiddelde waardoor zij boven de 75 %-grens uitkomen. Kwantificering van dit effect is niet eenvoudig. In het Cohesierapport gaat de Commissie uit van een bevolkingsomvang van 71 miljoen in gebieden met een BBP/capita lager dan 75 % van het EU. In de huidige periode (2000 – 2006) gaat het om ongeveer 82 miljoen (excl. uitfaserende regio's). Hieruit kan worden afgeleid dat een aantal gebieden met in totaal 11 miljoen inwoners sowieso niet langer voor D1-steun in aanmerking komen. Bij een gemiddelde steun per capita per jaar van 220 euro (prijzen 1999), zijnde het huidige gemiddelde in D1-gebieden, zou dit *een besparing van 16,9 miljard euro* betekenen<sup>18</sup>.
3. Een aantal regio's zal de D1-status verliezen als gevolg van de daling van het gemiddelde EU BBP/capita door de uitbreiding. Uit de bovengenoemde tabel uit het Cohesierapport valt af te leiden dat 27 regio's (verschil tussen 97 en 70) met 49 miljoen inwoners (verschil 174 en 125) op deze wijze de D1-status zullen verliezen<sup>19</sup>. Bij een gemiddelde steun per capita per jaar van 220 euro (prijzen 1999) zou dit *een besparing van 75,5 miljard euro* betekenen<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Bij Bulgarije en Roemenië is uitgegaan van een lineaire groei in 7 jaar gebaseerd op een bedrag van 55,8 miljard euro.

<sup>17</sup> Deze wordt beïnvloed door de samenstelling van de EU op dat moment én de omvang van het BBP/capita van de deelnemende landen.

<sup>18</sup> Waarschijnlijk is dit een overschatting. Het zijn met name de regio's met een BBP/capita die dicht tegen de grens van 75 % liggen. Deze krijgen een lagere steun per capita dan de armere regio's. In de huidige periode loopt de steun per capita per jaar van 104 euro tot 348 euro, met een gemiddelde van 200 euro.

<sup>19</sup> Terzijde wordt opgemerkt dat als Bulgarije en Roemenië niet in het EU BBP/capita worden betrokken, bijvoorbeeld omdat zij niet per 2007 maar later toetreden, dan daalt het EU-gemiddelde minder, vallen er ook minder regio's en valt ook een geringer bedrag vrij.

<sup>20</sup> Idem

4. In de hiervoor gemaakte berekeningen zijn niet opgenomen de zes Zweedse en Finse NUTS 2-regio's die een BBP/capita hebben dat nu al (ver) boven de 75 % van het EU-gemiddelde ligt maar die feitelijk om politieke redenen in de huidige FP-periode toch D1-status (voorheen D6-status) hebben gekregen. Bij deze regio's gaat het in totaal om een bedrag van 1,6 miljard euro. Aangenomen wordt dat de 75%- grens strikt zal worden gehanteerd en dat deze regio's er dus uitvallen. Tenslotte is ten aanzien van de regio "Border, Midlands and Western" in Ierland verondersteld dat het zijn D1-status in 2007 - 2013 zal verliezen<sup>21</sup>. Dit zou een additionele besparing van 1,3 miljard euro betekenen. *Totaal een besparing van 2,9 miljard euro.*
5. De regio's genoemd onder 2, 3 en 4 verliezen de D1-status. Regio's die de D1-status verliezen komen in de huidige Structuurfondsenverordening in aanmerking voor uitfaseringssteun. Inhoudelijk zijn er argumenten denkbaar om onderscheid te maken in de behandeling van de onder 2, 3 en 4 genoemde regio's. De huidige verordening kent dit onderscheid niet. In deze exercitie wordt dit onderscheid dan ook niet gemaakt. Gemiddeld bedraagt de uitfaseringssteun in 2000 –2006 ongeveer 60 % van het bedrag dat de desbetreffende regio's in de periode 1994 – 1999 ontvingen toen zij nog D1-status hadden<sup>22</sup>. Verondersteld wordt dat de uitfaseringsteun in 2007 – 2013 ook 60 % bedraagt. In dat geval zal de aanvankelijke bruto besparing van 103,7 miljard euro (som van de bedragen onder 1, 2, 3 en 4) met 57,2 miljard euro verminderen. De netto besparing door vermindering van het aantal D1-regio's in de EU-15 als gevolg van de toetreding bedraagt dan 46,5 miljard euro (prijzen 1999).
- Consequenties m.b.t. Doelstelling 1 voor de EU-27
- Geconcludeerd kan worden dat bij handhaving van het huidige systeem er voor de uitbreiding in 2007 – 2013 een bedrag van 110,9 miljard euro extra benodigd zal zijn (zie tabel hierna). Dit betekent een stijging van bijna 82 % ten opzichte van de huidige D1-enveloppe (inclusief uitfaseringssteun) van 136,0 miljard euro.

Tabel 2 Mutaties D1-uitgaven (kosten + ; besparingen -) bij uitbreiding (miljard euro, prijzen 1999)

	Nieuwe D1-regio's	Verlies D1-regio's	Uitfasering D1-regio's	Totaal
Nieuwe lidstaten	(+) 157,4			(+) 157,4
EU-15		(-) 103,7	(+) 57,2	(-) 46,5
Totaal	(+) 157,4	(-) 103,7	(+) 57,2	(+) 110,9

<sup>21</sup> Precieze cijfers over het BBP/capita van deze regio ontbreken.

<sup>22</sup> Hierbij is gecorrigeerd voor het verschil in looptijd tussen beide perioden. Ook zijn de bedragen naar een vergelijkbare basis (prijzen 1999) omgerekend.

## Doelstelling 2 en 3 en Communautaire Initiatieven

### *Doelstelling 2*

De bepaling welke regio's van het NUTS 3-niveau in 2000 -2006 in aanmerking komen voor steun op grond van Doelstelling 2 (D2) is ingewikkeld en verfijnd<sup>23</sup>. Er zijn vier typen D2-zones: industriële, plattelands-, stedelijke en visserijzones. Om voor D2-steun in aanmerking te komen, moeten de verschillende typen zones voldoen aan specifieke sets van deels kwalitatieve, deels kwantitatieve criteria. Werkgelegenheidsaandelen en werkloosheidspercentages zijn hierbij belangrijke criteria.

Op dit moment is het nog onduidelijk hoe aan de vooravond van de besluitvorming over de periode 2007 - 2013 de statistische gegevens voor het bepalen of regio's<sup>24</sup> voor D2-steun in aanmerking komen, er uit zullen zien. Wel kan in algemene zin worden opgemerkt dat het D2-beleid vrijwel uitsluitend in de huidige EU-15 zal plaatsvinden. De nieuwe lidstaten zullen namelijk, met uitzondering van enkele regio's, vrijwel geheel "bedekt" zijn met D1-regio's. Wel zullen, bij gelijkblijvende criteria voor D2, sommige van de huidige D2-regio's na toetreding afvallen. Dit als gevolg van het feit dat de communautaire gemiddelden veranderen. Zo zal naar verwachting het communautaire werkloosheidspercentage stijgen. D2-regio's in de EU-15 die nu (net) boven dit gemiddelde liggen, zullen dan na toetreding er onder vallen<sup>25</sup>. Het beschikbare statistische materiaal in de kandidaat-lidstaten is op dit moment onvolledig dan wel onvoldoende betrouwbaar om een gefundeerde schatting te maken van dit effect.

In het licht van de geschetste onzekerheden wordt voor de D2-enveloppe uitgegaan van een reëel constant bedrag ten opzichte van de vorige periode. Dit komt neer op 19,7 miljard euro. Zoals reeds aangegeven, zal een aantal van de huidige D2-regio's zich mogelijk niet langer kwalificeren. In 2000 – 2006 is voor D2-regio's die zich niet meer kwalificeren een bedrag van 2,7 miljard euro beschikbaar. In deze "status-quo" exercitie wordt voor 2007 – 2013 een zelfde bedrag verondersteld.

### *Doelstelling 3*

D3-steun wordt, conform het huidige beleid, alleen verleend buiten D1-regio's. Eerder is aangetoond dat de nieuwe lidstaten vrijwel geheel "bedekt" zullen worden met D1-regio's. Hieruit kan worden geconcludeerd dat D3-steun vrijwel uitsluitend aan de EU-15 zal worden verleend. In deze "status-quo" exercitie wordt verondersteld dat de D3-enveloppe in 2007 – 2013 reëel constant blijft ten opzichte van de vorige periode (24,1 miljard euro in prijzen 1999).

### *Communautaire Initiatieven*

---

<sup>23</sup> Volledigheidshalve wordt verwezen naar Vo. nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen, artikel 4.

<sup>24</sup> Het gaat om regio's op NUTS 3-niveau. Op dit verfijnde geografische niveau zijn er honderden regio's te onderscheiden.

<sup>25</sup> Hetzelfde verschijnsel doet zich voor bij het criterium "aandeel van landbouw in de totale werkgelegenheid". De stijging van het communautair gemiddelde leidt ertoe dat bepaalde van de zich thans (nog juist) kwalificerende plattelandsregio's in de EU-15 zullen afvallen.

Ongewijzigde voortzetting van het huidige beleid met de daarbij behorende “steunintensiteiten” zal bij uitbreiding van de Unie leiden tot een toename van de uitgaven voor Communautaire Initiatieven (CI's), Interreg, Equal, Leader en Urban. Eenvoudigheidshalve wordt verondersteld dat de totale enveloppe voor de CI's toeneemt naar rato van de toename van de EU-bevolking (+ 28,3 %), van 10,4 miljard euro naar 13,3 miljard euro (prijzen 1999).

### Cohesiefonds

- Consequenties voor de EU-15

Volgens de huidige verordening komen lidstaten in aanmerking voor steun uit het Cohesiefonds als zij een BNP/capita in koopkrachtpariteit hebben dat lager is dan 90 % van het EU gemiddelde. Op grond van dit criterium komen in 2000 – 2006 Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal voor Cohesiesteun in aanmerking. Door de uitbreiding daalt het BNP/capita van de EU<sup>26</sup>. Bij uitbreiding met alle 12 kandidaat-lidstaten, zullen van de EU-15 alleen Griekenland en Portugal zich nog kwalificeren. *De besparing op het Cohesiefonds als alleen Griekenland en Portugal zich kwalificeren, is 11,9 miljard euro (prijzen 1999).* Zou de uitbreiding echter beperkt blijven tot 10 nieuwe lidstaten (excl. Bulgarije en Roemenië) dan daalt het EU-gemiddelde minder. Spanje zou zich dan waarschijnlijk nog net kwalificeren. In dat geval bedraagt *de besparing op het Cohesiefonds slechts 0,7 miljard euro.*

- Consequenties voor de nieuwe lidstaten

Alle nieuwe lidstaten zullen ruim onder de huidige 90%-grens blijven, ongeacht of nu alle 12 kandidaat-lidstaten toetreden of 10 (exclusief Bulgarije en Roemenië). Verondersteld wordt dat de steun per capita aan deze landen gelijk is aan de steun per capita voor aan de huidige Cohesielanden, namelijk 283 euro<sup>27</sup>. Toetreding van 12 nieuwe lidstaten, met een bevolking van 105,8 miljoen inwoners, leidt dan tot 25,6 miljard euro extra uitgaven<sup>28</sup>. Zonder toetreding van Bulgarije en Roemenië gaat het om een bedrag van 21,3 miljard euro.

- Consequenties voor de EU-27

Per saldo stijgen de kosten van het Cohesiefonds met 13,7 miljard euro als alle 12 kandidaat-lidstaten toetreden. Als Bulgarije en Roemenië buiten beschouwing worden gelaten, gaat het om een stijging van 20,6 miljard euro. Dat het bedrag dan juist hoger is, heeft te maken met het feit dat door het *niet* meedoen van deze landen Spanje zich nog wel kwalificeert voor Cohesiesteun

-0-

---

<sup>26</sup> Overigens is het sterk de vraag of dit lagere gemiddelde EU BNP/capita door alle huidige lidstaten als basis voor nieuwe toewijzingen geaccepteerd zal worden.

<sup>27</sup> Enveloppe 2000 – 2006 voor huidige Cohesielanden bedraagt 18 miljard euro. Totale bevolking 63,6 miljoen.

<sup>28</sup> Evenals het geval was bij D1, is ook hier verondersteld dat ten aanzien van Bulgarije en Roemenië er sprake is van lineaire groei.

**Technische aannames bij het IBO Structuurbeleid in het perspectief van EU uitbreiding**

- Er treden tien lidstaten in 2004 toe en twee (Bulgarije en Roemenië) in 2007. Verondersteld is dat Bulgarije en Roemenië volledig meedoen in het structuurbeleid en er dus geen sprake is van "ingroeï", tenzij anders vermeld. Turkije blijft in de berekeningen buiten beschouwing.
- Als basis voor de berekeningen voor gemiddelden in de EU nemen we de EU-27 minus Malta ("EU-26") vanwege het niet beschikbaar zijn van de benodigde informatie over dit land. Dit conform berekeningen Commissie in 2<sup>e</sup> Cohesierapport. Het buiten beschouwing laten van Malta zal nagenoeg geen invloed hebben op het totale beeld gezien de omvang van het land. Het aandeel van Malta in de totale bevolking van de twaalf kandidaat-lidstaten is 0,3 %. Het aandeel in de EU-27 is 0,1 %.
- Voor de Franse overzeese gebieden moest gebruik worden gemaakt van minder recent statistisch materiaal.
- Bevolkingsomvang. De middenprojectie van de Verenigde Naties
- Economische groei. Er wordt voor zover er geen cijfers beschikbaar zijn uit gegaan van een "convergentiescenario". Tot en met 2002 wordt gebruik gemaakt van de Commissie Autumn 2000 Forecasts voor de huidige lidstaten, daarna wordt een reële groei van 2,5 % p/j verondersteld. Voor de nieuwe lidstaten wordt uitgegaan van een reële groei van 4% p/j vanaf 2000 (T/m 1999 cijfers Eurostat).
- Er vindt geen aanpassing plaats voor eventueel veranderende koopkrachtpariteiten (PPPs).
- Alle andere gebruikte data zijn, tenzij anders vermeld, afkomstig van Eurostat.
- Het startjaar voor de projecties is 1999, tenzij anders vermeld.
- Bedragen zijn in prijzen 1999, tenzij anders vermeld.
- De resultaten worden gepresenteerd voor de periode 2007 - 2013, per afzonderlijke lidstaat, voor de EU-15, de groep nieuwe lidstaten en het totaal van de Unie. De resultaten worden afgezet tegen de cijfers over de periode 2000- 2006.



### Subvarianten van de Cohesiebenadering

Tabel 3.1: subsidie lineair afh. van nationaal inkomensachterstand (indien < 100% EU-gemiddelde), armste EU-15 land (Griekenland) ontvangt evenveel als in 2000 - 2006

	2000-2006	2007-2013	Vershil	2007 - 2013		
	Ontvangsten (miljoen euro)	Ontvangsten (miljoen euro)		per capita (euro)	aandeel in totaal (in %)	Ontvangsten aandeel in BBP (in %)
	[1]	[2]	[2]-[1]			
België	2049	0	-2049	0	0,00	0,00
Denemarken	883	0	-883	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0,00	0,00
Griekenland	25042	25042	0	2350	12,32	2,20
Spanje	56462	20206	-36256	511	9,94	0,38
Frankrijk	15754	0	-15754	0	0,00	0,00
Ierland	3990	0	-3990	0	0,00	0,00
Italië	29813	0	-29813	0	0,00	0,00
Luxemburg	91	0	-91	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0,00	0,00
Portugal	22855	13226	-9630	1342	6,50	1,34
Finland	2103	0	-2103	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0,00	0,00
<b>Tot. EU15</b>	<b>213000</b>	<b>58473</b>	<b>-154527</b>		<b>28,76</b>	
Tsjechië		21525	21525	2113	10,59	4,00
Hongarije		19648	19648	1989	9,66	4,00
Polen		63110	63110	1622	31,04	4,00
Slowakije		7990	7990	1474	3,93	4,00
Slovenië		3081	3081	1558	1,52	1,52
Estland		2082	2082	1554	1,02	4,00
Letland		2478	2478	1100	1,22	4,00
Litouwen		4320	4320	1192	2,12	4,00
Cyprus		1788	1788	2203	0,88	1,94
<b>Tot. KAND9</b>		<b>126023</b>	<b>126023</b>		<b>61,98</b>	
Bulgarije		5035	5035	627	2,48	4,00
Romanië		13801	13801	627	6,79	4,00
<b>Tot. KAND11</b>		<b>144860</b>	<b>144860</b>		<b>71</b>	
<b>Tot. EU15+KAND11</b>		<b>203333</b>	<b>-9667</b>		<b>100</b>	

Tabel 3.2: subsidie progressief afh. van nat. inkomensachterstand (indien < 100% EU gemiddelde), armste EU-15 land (Griekenland) ontvangt evenveel als in 2000 - 2006

	2000-2006	2007-2013	Vershil	2007 - 2013		
	Ontvangsten (miljoen euro)	Ontvangsten (miljoen euro)		per capita (euro)	Ontvangsten aandeel in totaal (in %)	aandeel in BBP (in %)
	[1]	[2]	[2]-[1]			
België	2049	0	-2049	0	0,00	0,00
Denemarken	883	0	-883	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0,00	0,00
Griekenland	25042	25042	0	2350	12,94	2,20
Spanje	56462	12787	-43675	324	6,61	0,24
Frankrijk	15754	0	-15754	0	0,00	0,00
Ierland	3990	0	-3990	0	0,00	0,00
Italië	29813	0	-29813	0	0,00	0,00
Luxemburg	91	0	-91	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0,00	0,00
Portugal	22855	11180	-11676	1134	5,78	1,13
Finland	2103	0	-2103	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0,00	0,00
<b>Tot. EU15</b>	213000	49009	-163991		25,33	
Tsjechië		21525	21525	2113	11,13	4,00
Hongarije		19648	19648	1989	10,16	4,00
Polen		63110	63110	1622	32,62	4,00
Slowakije		7990	7990	1474	4,13	4,00
Slovenië		2724	2724	1378	1,41	1,35
Estland		2082	2082	1554	1,08	4,00
Letland		2478	2478	1100	1,28	4,00
Litouwen		4320	4320	1192	2,23	4,00
Cyprus		1753	1753	2161	0,91	1,90
<b>Tot. KAND9</b>		125632	125632		64,93	
Bulgarije		5035	5035	627	2,60	4,00
Romanië		13801	13801	627	7,13	4,00
<b>Total KAND11</b>		144468	144468		75	
<b>Tot. EU15+KAND11</b>		193477	-19523		100	

### Subvarianten van variant 3

Er is een aantal subvarianten ontwikkeld die betrekking hebben op veranderingen in de waarde van de gebruikte parameters. De onderzochte subvarianten wijken op één aspect af van de basisvariant 3 (tabel 7 in de hoofdtekst)

- Subvariant 3A: variatie in de hoogte van het BBP/capita-selectiecriteria;
- Subvariant 3B: variatie in de lineariteit van het subsidiesysteem;
- Subvariant 3C: varianten waarbij regionale ongelijkheid in aanmerking wordt genomen;

De resultaten van deze subvarianten zijn weergegeven in de tabellen hierna met corresponderende namen.

#### ad 3A Variatie in de hoogte van het BBP/capita-selectiecriteria

Door verlaging van de drempel van 100 % naar 90 % valt Spanje af (variant 3A1). Een verhoging van de drempel naar 110 % BBP/capita (variant 3A2) heeft geen effect op het aantal steun ontvangende landen. Wel neemt het bedrag dat naar de drie EU-15 landen gaat toe.

#### ad 3B Variatie in de lineariteit van het subsidiesysteem

In variant 3B1 zien we de verdeling van steun bij een  $z$  van 1.3, dat is een systeem dat armere landen relatief bevoordeelt. In variant 3B2 zien we de verdeling bij een  $z$  van 0.3, dat is een systeem dat de rijkere landen relatief bevoordeelt. Aangezien bijna alle toetreders tegen het maximum aan zitten, is het toepassen van een niet lineaire verdeling vooral een herverdelingsinstrument binnen de EU-15.

#### ad 3C Variatie door regionale ongelijkheid in aanmerking te nemen

In de tot nu toe besproken (sub)varianten is geen rekening gehouden met de mate van regionale ongelijkheid binnen lidstaten. De wijze waarop en de mate waarin regionale ongelijkheid effect heeft op de verdeling van de structuurmiddelen tussen lidstaten hangt af van de te keizen ongelijkheidsindex en de opzet van de verdelingsformule.

In deze subvariant wordt gebruik gemaakt van een indicator  $q$  die de relatieve regionale ongelijkheid binnen een land weergeeft<sup>29</sup>. Deze wordt opgenomen in de formule die we in de basisvariant gebruiken. Een factor 1 betekent dat een land een regionale ongelijkheid heeft die gemiddeld is voor Europese begrippen. Een factor groter dan 1 geeft aan dat een land relatief veel regionale ongelijkheid kent (b.v. Duitsland na de eenwording).

$$U_{i,2007-2013} = \left(1.0 - \frac{y_i / cap_i}{y_{EU} / cap_{EU}}\right)^z * Pop_i * x * q$$

Toepassing van deze formule betekent dat er een verschuiving plaatsvindt naar de regionaal ongelijkere landen. Binnen de EU-15 vindt er daardoor een herverdeling plaats van Griekenland naar Spanje en Portugal. Vanwege de aftopping heeft de relatieve ongelijkheidsindex (vrijwel) geen effect op de verdeling binnen de groep van nieuwe toetreders.

<sup>29</sup> De gebruikte factor is de standaardafwijking van de regionale per capita inkomens in een land gedeeld door het gemiddelde per capita inkomen van dat land.

Subvariant 3A1: subsidie afhankelijk van nat. inkomensachterstand (indien < 90% EU-gemiddelde)

	2000-2006	2007-2013	Verschil	2007 – 2013		
	Ontvangsten (miljoen euro)	Ontvangsten (miljoen euro)		per capita (in euro)	Aandeel in totaal (in %)	aandeel in BBP (in %)
	[1]	[2]	[2] - [1]			
België	2049	0	-2049	0	0	0
Denemarken	883	0	-883	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0,00	0,00
Griekenland	25042	45500	20458	4269	22,75	3,99
Spanje	56462	0	-56462	0	0,00	0,00
Frankrijk	15754	0	-15754	0	0,00	0,00
Ierland	3990	0	-3990	0	0,00	0,00
Italië	29813	0	-29813	0	0,00	0,00
Luxemburg	91	0	-91	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0,00	0,00
Portugal	22855	8324	-14531	845	4,16	0,84
Finland	2103	0	-2103	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0,00	0,00
<b>Tot. EU15</b>	213000	53825	-159175		26,91	
Tsjechië		21525	21525	2113	10,76	4,00
Hongarije		19648	19648	1989	9,82	4,00
Polen		63110	63110	1622	31,56	4,00
Slowakije		7990	7990	1474	3,99	4,00
Slovenië		3125	3125	1581	1,56	1,55
Estland		2082	2082	1554	1,04	4,00
Letland		2478	2478	1100	1,24	4,00
Litouwen		4320	4320	1192	2,16	4,00
Cyprus		3060	3060	3770	1,53	3,32
<b>Tot. KAND9</b>		127339	127339		63,67	
Bulgarije		5035	5035	627	2,52	4,00
Roemenië		13801	13801	627	6,90	4,00
<b>Tot. KAND11</b>		146175	146175		73	
<b>Tot. EU15+KAND11</b>		200000	-13000		100	

Subvariant 3A2: subsidie afh. van nat. inkomensachterstand (indien < 110% EU-gemiddelde)

	2000-2006	2007-2013	Verskil	2007 - 2013		
	Ontvangsten (miljoen euro)	Ontvangsten (miljoen euro)		per capita (in euro)	aandeel in totaal (in %)	aandeel in BBP (in %)
	[1]	[2]	[2] - [1]			
België	2049	0	-2049	0	0	0
Denemarken	883	0	-883	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0,00	0,00
Griekenland	25042	17160	-7883	1610	8,58	1,51
Spanje	56462	29654	-26809	750	14,83	0,55
Frankrijk	15754	0	-15754	0	0,00	0,00
Ierland	3990	0	-3990	0	0,00	0,00
Italië	29813	0	-29813	0	0,00	0,00
Luxemburg	91	0	-91	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0,00	0,00
Portugal	22855	11224	-11631	1139	5,61	1,14
Finland	2103	0	-2103	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0,00	0,00
<b>Tot. EU15</b>	213000	58037	-154963		29,02	
Tsjechië		19795	19795	1943	9,90	3,68
Hongarije		19648	19648	1989	9,82	4,00
Polen		63110	63110	1622	31,56	4,00
Slowakije		7990	7990	1474	3,99	4,00
Slovenië		2452	2452	1240	1,23	1,21
Estland		2082	2082	1554	1,04	4,00
Letland		2478	2478	1100	1,24	4,00
Litouwen		4320	4320	1192	2,16	4,00
Cyprus		1251	1251	1541	0,63	1,36
<b>Tot. KAND9</b>		123127	123127		61,56	
Bulgarije		5035	5035	627	2,52	4,00
Roemenië		13801	13801	627	6,90	4,00
<b>Tot. KAND11</b>		141963	141963		71	
<b>Tot. EU15+KAND11</b>		200000	-13000		100	

Subvariant 3B1: subsidie progressief afh. van nat. inkomensachterstand (< 100% EU-gemiddelde)

	2000-2006	2007-2013	Verschil	2007 - 2013		
	Ontvangsten (miljoen euro)	Ontvangsten (miljoen euro)		per capita (in euro)	aandeel in totaal (in %)	aandeel in BBP (in %)
	[1]	[2]	[2] - [1]			
België	2049	0	-2049	0	0	0
Denemarken	883	0	-883	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0,00	0,00
Griekenland	25042	28096	3054	2636	14,05	2,46
Spanje	56462	14346	-42116	363	7,17	0,27
Frankrijk	15754	0	-15754	0	0,00	0,00
Ierland	3990	0	-3990	0	0,00	0,00
Italië	29813	0	-29813	0	0,00	0,00
Luxemburg	91	0	-91	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0,00	0,00
Portugal	22855	12543	-10312	1273	6,27	1,27
Finland	2103	0	-2103	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0,00	0,00
<b>Tot. EU15</b>	213000	54986	-158014		27,49	
Tsjechië		21525	21525	2113	10,76	4,00
Hongarije		19648	19648	1989	9,82	4,00
Polen		63110	63110	1622	31,56	4,00
Slowakije		7990	7990	1474	3,99	4,00
Slovenië		3057	3057	1546	1,53	1,51
Estland		2082	2082	1554	1,04	4,00
Letland		2478	2478	1100	1,24	4,00
Litouwen		4320	4320	1192	2,16	4,00
Cyprus		1967	1967	2424	0,98	2,13
<b>Tot. KAND9</b>		126178	126178		63,09	
Bulgarije		5035	5035	627	2,52	4,00
Roemenië		13801	13801	627	6,90	4,00
<b>Tot. KAND11</b>		145014	145014		73	
<b>Tot. EU15+KAND11</b>		200000	-13000		100	

Subvariant 3B2: subsidie degressief afl. van nat. inkomensachterstand (indien < 100% EU gemiddelde)

	2000-2006	2007-2013	Verschil	2007 - 2013		
	Ontvangsten (miljoen euro)	Ontvangsten (miljoen euro)		per capita (in euro)	aandeel in totaal (in %)	aandeel in BBP (in %)
	[1]	[2]	[2] - [1]			
België	2049	0	-2049	0	0	0
Denemarken	883	0	-883	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0,00	0,00
Griekenland	25042	15568	-9474	1461	7,78	1,37
Spanje	56462	36532	-19930	924	18,27	0,68
Frankrijk	15754	0	-15754	0	0,00	0,00
Ierland	3990	0	-3990	0	0,00	0,00
Italië	29813	0	-29813	0	0,00	0,00
Luxemburg	91	0	-91	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0,00	0,00
Portugal	22855	12170	-10685	1235	6,09	1,23
Finland	2103	0	-2103	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0,00	0,00
<b>Tot. EU15</b>	213000	64270	-148730		32,14	
Tsjechië		16110	16110	1582	8,06	2,99
Hongarije		17086	17086	1730	8,54	3,48
Polen		63110	63110	1622	31,56	4,00
Slowakije		7990	7990	1474	3,99	4,00
Slovenië		2554	2554	1291	1,28	1,26
Estland		2082	2082	1554	1,04	4,00
Letland		2478	2478	1100	1,24	4,00
Litouwen		4320	4320	1192	2,16	4,00
Cyprus		1163	1163	1433	0,58	1,26
<b>Tot. KAND9</b>		116893	116893		58,45	
Bulgarije		5035	5035	627	2,52	4,00
Roemenië		13801	13801	627	6,90	4,00
<b>Tot. KAND11</b>		135730	135730		68	
<b>Tot. EU15+KAND11</b>		200000	-13000		100	

Subvariant 3C: subsidie afh. van nat. inkomensachterstand (indien < 100% EU-gemiddelde) en van regionale ongelijkheid

	2000-2006	2007-2013	Verschil	2007 - 2013		Relatieve variatie aandeel coëfficiënt in BBP (in %)	
	Ontvangsten (miljoen euro)	Ontvangsten (miljoen euro)		per capita (in euro)	aandeel in totaal (in %)		
	[1]	[2]	[2] - [1]				
België	2049	0	-2049	0	0,00	0,00	0,98
Denemarken	883	0	-883	0	0,00	0,00	1,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0,00	0,00	1,14
Griekenland	25042	19193	-5849	1801	9,60	1,68	0,59
Spanje	56462	20252	-36210	512	10,13	0,38	0,77
Frankrijk	15754	0	-15754	0	0,00	0,00	1,11
Ierland	3990	0	-3990	0	0,00	0,00	0,86
Italië	29813	0	-29813	0	0,00	0,00	1,05
Luxemburg	91	0	-91	0	0,00	0,00	1,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0,00	0,00	0,63
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0,00	0,00	0,98
Portugal	22855	14186	-8670	1439	7,09	1,44	0,82
Finland	2103	0	-2103	0	0,00	0,00	0,93
Zweden	2197	0	-2197	0	0,00	0,00	0,36
VK	16685	0	-16685	0	0,00	0,00	1,07
<b>Tot. EU15</b>	213000	53631	-159369		26,82		
Tsjechië		21525	21525	2113	10,76	4,00	1,46
Hongarije		19648	19648	1989	9,82	4,00	1,26
Polen		63110	63110	1622	31,56	4,00	0,88
Slowakije		7990	7990	1474	3,99	4,00	2,41
Slovenië		4036	4036	2041	2,02	2,00	1,00
Estland		2082	2082	1554	1,04	4,00	1,00
Letland		2478	2478	1100	1,24	4,00	1,00
Litouwen		4320	4320	1192	2,16	4,00	1,00
Cyprus		2342	2342	2885	1,17	2,54	1,00
<b>Tot. KAND9</b>		127532	127532		63,77		
Bulgarije		5035	5035	627	2,52	4,00	1,00
Roemenië		13801	13801	627	6,90	4,00	0,70
<b>Tot. KAND11</b>		146369	146369		73		
<b>Tot. EU15+KAND11</b>		200000	-13000		100		



### **Subvarianten van de gemengde benadering**

In de “basisvariant” (zie tabel 8 in de hoofdtekst) hebben de categorieën het volgende bereik:

categorie I: 0 –90 % EU BBP/capita en categorie II: 90 % - 115 % EU BBP/capita.

Thans wordt bezien wat het effect is van variatie van dit bereik.

- Subvariant 4A1: categorie I: 0 –85 % EU BBP/capita en categorie II: 85 - 115 EU BBP/capita  
Verlaging van de grens voor categorie I heeft tot gevolg dat Portugal niet meer deelt in de “nationale” enveloppe maar in de “regionale” enveloppe. Portugal gaat er op achteruit met het gevolg dat er uit de nationale enveloppe meer voor Griekenland overblijft.
- Subvariant 4A2: categorie I: 0 –90 % EU BBP/capita en categorie II: 90 - 125 EU BBP/capita  
Verhoging van de bovengrens voor categorie II betekent dat er meer landen structuursteun ontvangen. Van de EU-15 zouden er bij de gekozen grenzen twee in aanmerking komen voor de “nationale” enveloppe (Griekenland en Portugal) en vier (Duitsland, Spanje, Frankrijk en Italië) voor de regionale enveloppe. Verdere oprekking van de “bovengrens” bij categorie II leidt bij gegeven totaal tot een per capita vermindering van ontvangsten.

Subvariant 4A1: categorie I: 0 - 85 % EU- BBP/capita en categorie II: 85 -115 BBP/capita

	2000-2006	2007-2013	Verschil	2007 - 2013				
	Ontvangst (mln euro)	Ontvangst (mln euro)		regio- deel	nat. deel	per capita (in euro)	aandeel in totaal (in %)	aandeel in BBP (in %)
	[1]	[2]	[2] - [1]					
België	2049	0	-2049	0	0	0	0,00	0,00
Denemarken	883	0	-883	0	0	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	0	-29924	0	0	0	0,00	0,00
Griekenland	25042	24864	-178	0	24864	2333	12,43	2,18
Spanje	56462	16116	-40346	16116	0	408	8,06	0,30
Frankrijk	15754	2594	-13160	2594	0	43	1,30	0,02
Ierland	3990	0	-3990	0	0	0	0,00	0,00
Italië	29813	9866	-19947	9866	0	173	4,93	0,10
Luxemburg	91	0	-91	0	0	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0	0	0,00	0,00
Portugal	22855	1425	-21431	1425	0	145	0,71	0,14
Finland	2103	0	-2103	0	0	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0	0	0,00	0,00
<b>Tot. EU15</b>	213000	54864	-158136	30000	24864	0	27,43	
Tsjechië		21525	21525	0	21525	2113	10,76	4,00
Hongarije		19648	19648	0	19648	1989	9,82	4,00
Polen		63110	63110	0	63110	1622	31,56	4,00
Slowakije		7990	7990	0	7990	1474	3,99	4,00
Slovenië		3326	3326	0	3326	1682	1,66	1,64
Estland		2082	2082	0	2082	1554	1,04	4,00
Letland		2478	2478	0	2478	1100	1,24	4,00
Litouwen		4320	4320	0	4320	1192	2,16	4,00
Cyprus		1820	1820	0	1820	2242	0,91	1,97
<b>Tot. KAND9</b>		126299	126299	0	126299	14969	63,15	
Bulgarije		5035	5035	0	5035	627	2,52	4,00
Roemenië		13801	13801	0	13801	627	6,90	4,00
<b>Tot.</b>		145136	271435	0	145136		72,57	
<b>KAND11</b>								
<b>Tot. EU15+KAND11</b>		200000		30000	170000		100,00	

Subvariant 4A2: categorie I: 0 - 90 % EU- BBP/capita en categorie II: 90 -125 BBP/capita

	2000-2006	2007-2013	Verschil	2007 - 2013				
	Ontvangst (mln euro)	Ontvangst (mln euro)		regio- deel	nat. deel	per capita (in euro)	aandeel in totaal (in %)	aandeel in BBP (in %)
	[1]	[2]	[2] - [1]					
België	2049	0	-2049	0	0	0	0,00	0,00
Denemarken	883	0	-883	0	0	0	0,00	0,00
Duitsland	29924	3090	-26834	3090	0	38	1,54	0,02
Griekenland	25042	17300	-7742	0	17300	1623	8,65	1,52
Spanje	56462	15177	-41285	15177	0	384	7,59	0,28
Frankrijk	15754	2443	-13311	2443	0	41	1,22	0,02
Ierland	3990	0	-3990	0	0	0	0,00	0,00
Italië	29813	9291	-20522	9291	0	163	4,65	0,09
Luxemburg	91	0	-91	0	0	0	0,00	0,00
Nederland	3308	0	-3308	0	0	0	0,00	0,00
Oostenrijk	1843	0	-1843	0	0	0	0,00	0,00
Portugal	22855	9130	-13726	0	9130	926	4,56	0,93
Finland	2103	0	-2103	0	0	0	0,00	0,00
Zweden	2197	0	-2197	0	0	0	0,00	0,00
VK	16685	0	-16685	0	0	0	0,00	0,00
<b>Tot. EU15</b>	213000	56430	-156570	30000	26430	0	28,21	
Tsjechië		21525	21525	0	21525	2113	10,76	4,00
Hongarije		19648	19648	0	19648	1989	9,82	4,00
Polen		63110	63110	0	63110	1622	31,56	4,00
Slowakije		7990	7990	0	7990	1474	3,99	4,00
Slovenië		2314	2314	0	2314	1170	1,16	1,14
Estland		2082	2082	0	2082	1554	1,04	4,00
Letland		2478	2478	0	2478	1100	1,24	4,00
Litouwen		4320	4320	0	4320	1192	2,16	4,00
Cyprus		1266	1266	0	1266	1560	0,63	1,37
<b>Tot. KAND9</b>		124734	124734	0	124734	13775	62,37	
Bulgarije		5035	5035	0	5035	627	2,52	4,00
Roemenië		13801	13801	0	13801	627	6,90	4,00
<b>Tot. KAND11</b>		143570	268305	0	143570		71,79	
<b>Tot. EU15+KAND11</b>		200000		30000	170000		100,00	

## Netto posities in huidige en volgende periode

Tabel 1. Netto posities bij Cohesiebenadering (variant 3)

	2000 – 2006				2007 - 2013				Mutatie
	totaal 213 miljard euro				Cohesiebenadering (variant 3)				
	Ontvangsten structuur- beleid	<i>afdr.</i> <i>perc.</i>	Afdrachten structuur- beleid	Netto pos. structuur- beleid	Ontvangsten structuur- beleid	<i>afdr.</i> <i>perc.</i>	Afdrachten structuur- beleid	Netto pos. structuur- beleid	Netto positie structuur- beleid
België	2049	3,7	7881	-5832	0	3,6	7200	-7200	-1368
Denemarken	883	2,0	4260	-3377	0	2,0	4000	-4000	-623
Duitsland	29924	24,4	51972	-22048	0	23,4	46800	-46800	-24752
Griekenland	25042	1,6	3408	21634	23725	1,6	3200	20525	-1110
Spanje	56462	7,5	15975	40487	19142	7,3	14600	4542	-35945
Frankrijk	15754	17,2	36636	-20882	0	16,8	33600	-33600	-12718
Ierland	3990	1,2	2556	1434	0	1,1	2200	-2200	-3634
Italië	29813	13,5	28755	1058	0	13,4	26800	-26800	-27858
Luxemburg	91	0,2	426	-335	0	0,2	400	-400	-65
Nederland	3308	5,7	12141	-8833	0	5,3	10600	-10600	-1767
Oostenrijk	1843	2,3	4899	-3056	0	2,2	4400	-4400	-1344
Portugal	22855	1,4	2982	19873	12530	1,4	2800	9730	-10144
Finland	2103	1,5	3195	-1092	0	1,5	3000	-3000	-1908
Zweden	2197	2,8	5964	-3767	0	2,8	5600	-5600	-1833
VK	16685	12,9	27477	-10792	0	12,4	24800	-24800	-14008
Kand 11	0	2,1	4473	-4473	144603	5,0	10000	134603	139076
	213000	100	213000	0	200000	100	200000	0	0

Tabel 2. Netto posities bij Gemengde benadering (variant 4)

	2000 - 2006				2007 - 2013				Mutatie
	Totaal 213 miljard euro				Gemengde benadering (variant 4)				
	Ontvangsten structuur- beleid	<i>afdr.</i> <i>perc.</i>	Afdrachten structuur- beleid	Netto pos. structuur- beleid	Ontvangsten structuur- beleid	<i>afdr.</i> <i>perc.</i>	Afdrachten structuur- beleid	Netto pos. structuur- beleid	Netto positie op structuur- beleid
België	2049	3,7	7881	-5832	0	3,6	7200	-7200	-1368
Denemarken	883	2,0	4260	-3377	0	2,0	4000	-4000	-623
Duitsland	29924	24,4	51972	-22048	0	23,4	46800	-46800	-24752
Griekenland	25042	1,6	3408	21634	17300	1,6	3200	14100	-7534
Spanje	56462	7,5	15975	40487	16919	7,3	14600	2319	-38168
Frankrijk	15754	17,2	36636	-20882	2723	16,8	33600	-30877	-9995
Ierland	3990	1,2	2556	1434	0	1,1	2200	-2200	-3634
Italië	29813	13,5	28755	1058	10357	13,4	26800	-16443	-17501
Luxemburg	91	0,2	426	-335	0	0,2	400	-400	-65
Nederland	3308	5,7	12141	-8833	0	5,3	10600	-10600	-1767
Oostenrijk	1843	2,3	4899	-3056	0	2,2	4400	-4400	-1344
Portugal	22855	1,4	2982	19873	9130	1,4	2800	6330	-13544
Finland	2103	1,5	3195	-1092	0	1,5	3000	-3000	-1908
Zweden	2197	2,8	5964	-3767	0	2,8	5600	-5600	-1833
VK	16685	12,9	27477	-10792	0	12,4	24800	-24800	-14008
Kand 11	0	2,1	4473	-4473	143570	5,0	10000	133570	138043
	213000	100	213000	0	200000	100	200000	0	0

Tabel 3. Netto positie bij enveloppe van 360 miljard euro en onveranderde steun aan EU-15

	2000 - 2006				2007 - 2013				<u>Mutatie</u>
	Totaal 213 miljard euro				Totaal 360 miljard euro				
	Ontvangsten structuur- beleid	<i>afdr.</i> <i>perc.</i>	Afdrachten structuur- beleid	Netto pos. structuur- beleid	Ontvangsten structuur- beleid	<i>afdr.</i> <i>perc.</i>	Afdrachten structuur- beleid	Netto pos. structuur- beleid	Netto positie structuur- beleid
België	2049	3,7	7881	-5832	2049	3,6	12960	-10911	-5079
Denemarken	883	2,0	4260	-3377	883	2,0	7200	-6317	-2940
Duitsland	29924	24,4	51972	-22048	29924	23,4	84240	-54316	-32268
Griekenland	25042	1,6	3408	21634	25042	1,6	5760	19282	-2352
Spanje	56462	7,5	15975	40487	56462	7,3	26280	30182	-10305
Frankrijk	15754	17,2	36636	-20882	15754	16,8	60480	-44726	-23844
Ierland	3990	1,2	2556	1434	3990	1,1	3960	30	-1404
Italië	29813	13,5	28755	1058	29813	13,4	48240	-18427	-19485
Luxemburg	91	0,2	426	-335	91	0,2	720	-629	-294
Nederland	3308	5,7	12141	-8833	3308	5,3	19080	-15772	-6939
Oostenrijk	1843	2,3	4899	-3056	1843	2,2	7920	-6077	-3021
Portugal	22855	1,4	2982	19873	22855	1,4	5040	17815	-2058
Finland	2103	1,5	3195	-1092	2103	1,5	5400	-3297	-2205
Zweden	2197	2,8	5964	-3767	2197	2,8	10080	-7883	-4116
VK	16685	12,9	27477	-10792	16685	12,4	44640	-27955	-17163
Kand 11	0	2,1	4473	-4473	147000	5,0	18000	129000	133473
	213000	100	213000	0	360000	100	360000	0	0

Deelnemers werkgroep IBO Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de EU

De interdepartementale werkgroep werd voorgezeten door een externe, onafhankelijke voorzitter.

Het secretariaat werd gevoerd door het ministerie van Financiën. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken voerden het co-secretariaat. In de werkgroep waren verder vertegenwoordigd de ministeries van Algemene Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en het Centraal Planbureau.

Lijst van deelnemers aan de vergaderingen van de werkgroep:

Prof. dr. S.C.W. Eijffinger, voorzitter

Katholieke Universiteit Brabant, Faculteit der Economische Wetenschappen

Ministerie van Algemene Zaken

Drs. R.E. de Groot (Kabinet minister-president)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Drs. B.W. van Gorkom (DIE)

Mr. drs. J. de Lange (FEZ)

Ministerie van Economische Zaken

Mw. drs. E. Heijting (DEI)

Mr. drs. P.I. Meijs (RBM)

Ministerie van Financiën

Drs. M.A. Esseboom (BFB)

Drs. E. F. van Exel (BFB), secretaris

Drs. D.S. Ruddijs (IRF)

Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij

Dr. H.K. Wierenga (dir. Landbouw)

Ir. W.H.B. Aarnink (dir. Landbouw)

Ir. J.G. Deelen (dir. Landbouw)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Drs. W. van der Laan (AM)

Drs. S.L. van Knippenberg (ASEA)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Drs. D.J. Martin (Internationale Zaken, RPD)

Drs. P.M.T.G. Schmeitz (Internationale Zaken, RPD)

Centraal Plan Bureau  
Dr. R. Nahuis

- 0 -