



Financiering uitbreiding Europese Unie geen probleem

Auteur(s):

Bos, M.G.,

Riel, B. van

*De auteurs zijn werkzaam op het secretariaat van de Sociaal-Economische Raad (ser).**Met dank aan Roland Zwiers, Doekele Haagsma en Steven Duursma.*riel@gw.ser.nl**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4390, pagina 920, 20 december 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

In het debat over de uitbreiding van de Europese Unie vliegen de miljarden je om de oren. Het lijkt of de eu een ongewis financieel avontuur tegemoet gaat, waarvoor Nederland in het bijzonder het gelag moet betalen. De uitbreiding biedt veel uitdagingen, maar is budgettair gezien weinig avontuurlijk. De risico's zijn namelijk beperkt: de budgettaire kaders zijn robuust en bovendien ruim genoeg om de uitbreiding te financieren.

Bij de komende uitbreiding van de eu hebben velen als schrikbeeld de Duitse hereniging voor ogen. De vergelijking met deze moeizame en kostbare integratie gaat om verschillende redenen niet op. Twee redenen zijn hier de belangrijkste. Ten eerste hebben de kandidaat-lidstaten inmiddels ruim tien jaren van ingrijpende processen van transformatie, herstructurering en voorbereiding op het eu-lidmaatschap achter de rug ¹, terwijl de ddr in 1990 vrijwel van de ene dag op de andere opging in de Bondsrepubliek. Ten tweede gaat de integratie in de eu op terreinen met belangrijke financiële gevolgen wezenlijk minder ver dan de Duitse hereniging. Zo schiept het Europese burgerschap voor de eu géén financiële verplichtingen voor het waarborgen van een minimaal inkomens- en voorzieningenniveau.

Budgettaire kaders

De financiële betrokkenheid van de eu bij het wel en wee van de nieuwe lidstaten blijft beperkt tot de functies die de lidstaten expliciet aan de gemeenschappelijke begroting hebben toegekend. In dat verband heeft de Europese Raad van Kopenhagen vorige week overeenstemming bereikt over de financiering van de uitbreiding van de eu met tien lidstaten voor de periode 2004-2006. Daarvoor bleken uiteindelijk enige kunstgrepen nodig.

Ondanks - of juist dankzij - deze kunstgrepen blijft de begroting in de komende jaren duidelijk binnen de plafonds die in 1999 in het kader van de Financiële Vooruitzichten (fv) voor de periode 2000-2006 zijn vastgelegd. Deze fv voorzagen oorspronkelijk in de toetreding van zes nieuwe lidstaten in 2002. Inmiddels fungeren ze als financieel kader voor een Unie die vanaf mei 2004 25 lidstaten zal tellen.

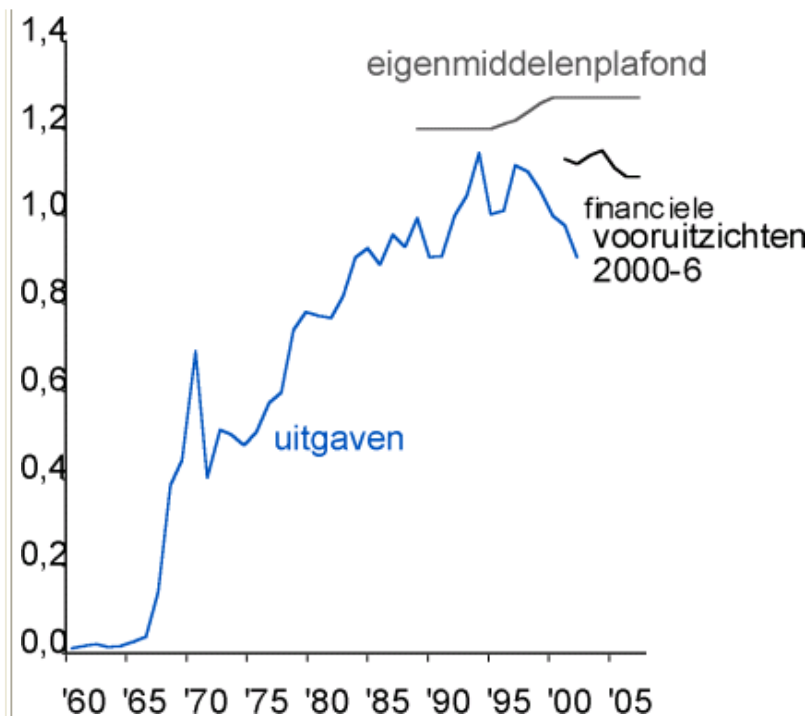
Sloten op de deur

Voor de periode na 2006 bestaan er nog geen financiële vooruitzichten. Breekt dan een tijdperk van grote budgettaire onzekerheid aan? Niet voor de eu-begroting. Deze is namelijk voorzien van een hele reeks waarborgen tegen ongewenste uitgavenverhogingen en -overschrijdingen (zie het tekstkader). Voor de onderhandelingen over nieuwe fv (voor de periode tot 2013) vormt het plafond van de eigen middelen (de inkomsten van de eu) een vast kader. De Europese Raad van Brussel heeft daaraan in oktober jongstleden een plafond voor de landbouwuitgaven exclusief plattelandsontwikkeling toegevoegd: een nominale stijging van maximaal een procent per jaar ².

Deze 'sloten op de deur' zijn geloofwaardig, omdat de handhaving ervan niet afhankelijk is van de goede wil van de verschillende lidstaten, zoals uiteindelijk het geval is bij het Stabiliteits- en Groeipact. Door de serie vereisten van unanimitéit voor wijziging van het Verdrag, van het eigenmiddelenplafond en van de fv, kan één lidstaat een correcte naleving effectief afdwingen. In de praktijk blijken de voorstanders van handhaving van deze spelregels overigens niet alleen te staan, integendeel. In het verleden hebben dreigende botsingen met de harde en effectieve budgetrestricties hervormingen van gemeenschappelijk (landbouw)beleid ingeleid.

Beheerste uitgavenontwikkeling

De invoering van de fv heeft een einde gemaakt aan een reeks begrotingscrises die de eu in de jaren tachtig in zijn greep hield. De voortdurende groei van de uitgaven ten laste van de eu-begroting is duidelijk afgeremd. Vanaf 1994 heeft de eu de totale uitgaven ruim onder het eigenmiddelenplafond (1,27 procent van het eu-bnp) weten te houden (zie [figuur 1](#)). De lopende financiële vooruitzichten voorzien in een uitgavenplafond voor 2006 van 1,12 procent van het eu-bnp; dit laat onder het eigenmiddelenplafond een marge voor onvoorziene uitgaven van 0,15 procent van het eu-bnp.



Figuur 1. Uitgaven van de Europese Unie als percentage van het bruto binnenlands product; financiële vooruitzichten en eigenmiddelenplafond als percentage van het bruto nationaal product van de eu

In de afgelopen jaren hebben de plafonds van de fv en de jaarlijkse begrotingen niet als uitgavendoelstellingen gefungeerd. In 2000 en 2001 zijn de feitelijke uitgaven ten laste van het eu-budget veertien respectievelijk zestien procent onder de begroting gebleven. Dat komt vooral door een forse onderuitputting van de middelen van de structuurfondsen en voor steun die voorafgaat aan de toetreding³.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuursteun

De eu-begroting vormt geen getrouwe afspiegeling van het beleid dat de eu voert. De eu is primair een producent van regels en deregulering. Twee posten domineren de eu-begroting: het gemeenschappelijk landbouwbeleid (glb) en het structuurbeleid. Samen nemen zij ongeveer tachtig procent van de eu-

begroting in beslag. Voor de financiering van de uitbreiding zijn met name deze twee uitgavenposten relevant. Daarbij valt op dat de publieke discussie zich vooral toespitst op de landbouwuitgaven aan de nieuwe lidstaten, terwijl de structuursteun aan de nieuwe lidstaten veel omvangrijker zal zijn.

Wij richten ons op een verkenning van de ontwikkeling van deze twee uitgavenposten in de periode na 2006. De verkenning is vooral gebaseerd op twee interdepartementale beleidsonderzoeken (ibo's) die het kabinet in 2001 heeft uitgebracht⁴.

De huidige financiële vooruitzichten ruimte scheppen voor het opvangen van de kosten van de uitbreiding. Deze ruimte ontstaat door de uitgaven van de landbouw en structuursteun aan de oude lidstaten reëel constant te houden en ze daardoor bij economische groei als percentage van het eu-bnp te laten dalen. Aangezien de directe inkomenssteun voor boeren in nominale bedragen luidt, zorgt inflatie - bovenop de economische groei - voor extra ruimte in het landbouwbeleid. In de begrotingen van de lidstaten is het veel moeilijker om op deze manier ruimte voor nieuwe uitgaven te scheppen. De grootste uitgavenposten op de begroting van de nationale lidstaten zijn immers lonen en uitkeringen. Deze uitgaven groeien meestal mee met de welvaartsontwikkeling, wat de ruimte voor nieuwe uitgaven beperkt.

Structuuruitgaven en uitbreiding

De structuuruitgaven zullen als percentage van het eu-bbp om twee redenen niet verder toenemen. Ten eerste zullen de reële uitgaven voor de structuurfondsen voor de huidige eu-15 hoogstens gelijk blijven. Dit impliceert een daling in termen van het eu-bbp. Op deze manier wordt ruimte vrijgespeeld voor structuursteun aan de nieuwe lidstaten. Ten tweede wordt het geld dat naar de nieuwe lidstaten vloeit begrensd door de maximale absorptiecapaciteit van vier procent van het bbp van de ontvangende lidstaat. Volgens de huidige besluitvormingsregels zou deze grens alleen met eenstemmigheid kunnen worden verhoogd. Maar ook bij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan een coalitie van netto-betalers een dergelijke verhoging zonder meer tegenhouden⁵.

Verlies eu-steungelden

Het ibo over structuurbeleid verkent een aantal varianten. In de hoogste variant wordt het bedrag dat in de lopende fv aan structuursteun voor de oude lidstaten (€ 213 miljard) is gereserveerd, na 2006 gehandhaafd. Bij handhaving van de relatieve omvang van de structuurfondsen op het niveau van 2006 (0,45 procent van het eu-bbp) blijft er net voldoende beschikbaar voor structuursteun conform de absorptiecapaciteit aan de nieuwe lidstaten (€ 145 miljard).

Dit is nadrukkelijk een maximum-variant. Daarin wordt de uitdaging om het zwaartepunt van het structuur- en cohesiebeleid te verleggen naar de nieuwe lidstaten en het rondpompen van gelden in het welvarende deel van de eu te beëindigen, niet opgepakt. Daarin zou bovendien de hand worden gelicht met bestaande regels over de toekenning van middelen uit de structuurfondsen. Een aantal regio's

binnen de huidige eu-15 zal vanwege de convergentie naar het eu-gemiddelde ook zonder uitbreiding steun kwijtraken. Daarnaast zullen veel regio's uit de eu-15 steun kwijtraken omdat ze in een uitgebreidere eu statistisch gezien tot de 'rijkere' regio's zullen behoren. Daardoor kunnen de structuuruitgaven voor de huidige lidstaten worden gehalveerd (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1. Scenario's structuursteun na uitbreiding, in procenten eu-bbp

	geen compensatie eu-15	gedeeltelijke compensatie eu-15	handhaving steun eu-15
nieuwe lidstaten	0,18	0,18	0,18
huidige 15 lidstaten	0,12	0,18	0,27
totaal	0,30	0,37	0,45

Het interdepartementaal beleidsonderzoek (ibo) rekent met absolute bedragen. Bij de omzetting in procenten bbp is uitgegaan van het gegeven dat 0,45 procent bbp ongeveer gelijk is aan 360 miljard euro over de komende financiële vooruitzichten. Geen rekening is gehouden met het noemereffect van een toename van het eu-bbp met rond vijf procent door de komende uitbreiding.

Bron: Samengesteld op basis van interdepartementaal beleidsonderzoek Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de eu, Den Haag, 2002, blz. 9-10; 23-24 en bijlage 3.

Lidstaten en regio's die middelen uit de structuurfondsen kwijtraken zullen ongetwijfeld compensatie eisen. Hiermee rekening houdend bedraagt de totale structuursteun driehonderd miljard euro, oftewel 0,37 procent van het eu-bnp, gelijkelijk verdeeld over de huidige en de nieuwe lidstaten. [tabel 1](#) laat zien dat de compensatie aan de regio's in de huidige eu-15 grotendeels bepalend zal zijn voor de omvang van de structuuruitgaven na de uitbreiding.

Landbouwuitgaven en uitbreiding

Zoals al aangegeven, geldt krachtens de Europese Raad van Brussel vanaf 2006 een maximale nominale stijging van de landbouwuitgaven (exclusief plattelandsbeleid) van een procent per jaar. Bij twee procent inflatie en twee tot 21/2 procent reële groei per jaar daalt dit plafond voor directe inkomensloeslagen en uitgaven ten behoeve van marktordening in termen van het eu-bnp met een kwart, van ongeveer 0,45 procent eu-bnp in 2006 naar rond 0,33 procent eu-bnp in 2013. Daarnaast worden nog uitgaven voor plattelandontwikkeling voorzien, zo'n 0,07 procent van het eu-bnp in 2013.

Het kabinet heeft becijferd dat het nieuwe uitgavenplafond wat te krap is om de geleidelijke toekenning van de directe inkomensloeslagen in de nieuwe lidstaten volledig te kunnen dekken. Ongedekt zou blijven een bedrag dat oploopt tot € 1,9 miljard in 2013 (dat is iets meer dan 0,01 procent van het eu-bnp).⁶ De precieze uitkomst is uiteraard mede afhankelijk van de kosten van het markt- en prijsbeleid, meer in het bijzonder van de ontwikkeling van wereldmarktprijzen en van productie en consumptie van landbouwproducten, vooral in de nieuwe lidstaten.⁷ Dankzij het inmiddels overwegende aandeel van - nominaal constante en dus reëel degressieve - directe inkomensloeslagen is de gevoeligheid van het budget voor wisselende externe omstandigheden overigens sterk afgenomen.

Belangrijker is dat bovenbedoelde projectie geen rekening houdt met de budgettaire kosten van de toetreding (in 2007 of later) van Bulgarije en Roemenië en evenmin met een (verdere) hervorming van de regimes voor zuivel en suiker.⁸ Hervormingen in de zin van omzetting van prijssteun naar directe inkomenssteun houden namelijk een lastenverschuiving in, van consumenten naar belastingbetaler. Daardoor plegen dergelijke hervormingen in eerste instantie geld uit de eu-begroting te kosten.

Het nieuwe plafond voor de landbouwuitgaven kan daardoor - net zoals eerder de uitgavenplafonds in de lopende financiële vooruitzichten - verdere hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid afremmen. Daar staat tegenover dat de kunstgreep van de Europese Raad van Kopenhagen om Polen en andere nieuwe lidstaten toe te staan de inkomenssteun aan de eigen boeren zelf aan te vullen openingen maakt voor een sterkere degressiviteit van de inkomenssteun en voor cofinanciering van die inkomenssteun door de lidstaten. Verder zullen de lopende wto-onderhandelingen naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een verdere beperking van de exportsubsidies op landbouwproducten.

Uitbreiding is betaalbaar

Het bovenstaande overzicht van de ontwikkeling van de uitgaven voor het glb en het structuurbeleid na de uitbreiding van de eu laat zien dat de financiering van de uitbreiding geen probleem hoeft te vormen.⁹ De verwachting dat de totale uitgaven voor het glb en het structuurbeleid als percentage van het eu-bnp zullen afnemen, is robuust. Zelfs in de maximumvariant daalt het beslag van deze uitgaven, van rond 0,95 procent van het bnp van de eu-15 in 2006 naar ongeveer 0,86 procent in 2013.¹⁰

Onder het eigenmiddelenplafond blijft dan nog een ruime marge voor onvoorziene omstandigheden, bijvoorbeeld om de gevolgen van een lagere groei voor de inkomsten van de eu op te vangen. Een half procent lagere groei gedurende zeven jaar zou betekenen dat de ruimte voor uitgaven onder het eigenmiddelenplafond met ongeveer vijf miljard euro (in prijzen van 1999) afneemt. Dit is ongeveer 0,05 procent van het eu-bnp.

Uiteraard kunnen ook aan de toetreding van bepaalde kandidaat-lidstaten onvoorziene kosten verbonden zijn, maar het eg-Verdrag schrijft voor dat deze (eventueel met uitzondering van natuurrampen) voor rekening en risico van die landen blijven.

Implicaties netto-positie van Nederland

De komende uitbreiding van de eu leidt tot een zekere verslechtering van de netto-positie van Nederland. Dat is logisch en

onvermijdelijk. De uitbreiding impliceert een verhoging van de netto-overdracht aan de nieuwe lidstaten van minder dan 0,1 procent van het eu-bnp nu naar hooguit 0,25 procent in de periode na 2006. Het goede nieuws is dat ons land deze last bepaald niet alleen hoeft te dragen: de netto-positie van de overige huidige lidstaten (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) zal ten minste eenzelfde verslechtering ondergaan. Aan de marge draagt elke lidstaat immers in beginsel bij conform de bnp-sleutel. De compensatieregeling voor het Verenigd Koninkrijk maakt dat dit land naar verhouding minder bijdraagt.

Een verlaging van het niveau van de landbouw- en structuuruitgaven aan de huidige lidstaten zal in het algemeen de Nederlandse netto-positie doen verbeteren. Hier ligt dan ook een belangrijk motief voor de inzet van ons land voor hervormingen van gemeenschappelijk beleid. Toegesplitst op het glb is die relatie tussen hervormingen en eu-budget evenwel niet zo eenduidig als deze op het eerste gezicht lijkt. Zoals reeds aangegeven plegen dergelijke hervormingen in eerste aanleg vaak extra middelen uit het eu-budget te vergen.

Bovendien moeten we oppassen met het toekennen van een verdelingsfunctie (tussen landen) aan eu-beleid dat primair een op producenten gerichte allocatiefunctie heeft (of zou moeten hebben).¹¹ Voor het kabinet blijkt een belangrijk argument voor hervorming van het glb te zijn dat de "lusten en de lasten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ongelijk zijn verdeeld" tussen de lidstaten.¹² Het is duidelijk dat de Franse boeren momenteel een meer dan evenredig aandeel van het eg-landbouwbudget ontvangen. Maar zouden de marktordeningen voor de verschillende producten (zoals granen, zuivel en olijfolie) dan moeten worden afgestemd op het uitbalanceren van de budgettaire posities van de afzonderlijke lidstaten? Dat zou botsen met de vereisten van doelmatigheid en doeltreffendheid van die verschillende marktordeningen.

Conclusie

Volgens recent opinieonderzoek maken veel Nederlanders zich zorgen over de financiële consequenties van de uitbreiding. Die zorgen zijn ongegrond. De eg-begroting is geen openeinderegeling, maar van een reeks geloofwaardige sloten voorzien. Voortzetting van de in de afgelopen jaren getoonde begrotingsdiscipline is geloofwaardig, mede omdat onder het plafond voor de eigen middelen voldoende ruimte is voor de twee belangrijkste uitgavencategorieën: de structuurfondsen en het glb. De onderhandelingen over de komende fv zullen zich vooral toespitsen op de hoogte van de uifaseringssteun aan de oude lidstaten en op verdere hervormingen van het glb.

Na de uitbreiding zal het moeilijker worden het glb en het structuurbeleid te hervormen doordat de mogelijkheden voor een blokkerende minderheid toenemen. De druk om het glb te hervormen zal vooral van de wto moeten komen. In het verleden gaf ook het oplopen van de budgettaire lasten een belangrijke aanzet tot beleidshervormingen. Die druk lijkt de komende periode niet erg groot.

Sloten op de deur van de Europese begroting

1. Het eg-Verdrag (artikel 268) schrijft begrotingsevenwicht voor: de uitgaven moeten elk jaar opnieuw volledig door inkomsten (de eigen middelen) worden gedekt.

2. Het plafond van de eigen middelen is vastgelegd op 1,27 procent van het bnp van de eu (respectievelijk 1,24 procent van het bni). Een verhoging van dit plafond vergt krachtens het eg-Verdrag (art. 269) de instemming van alle lidstaten (en vormt nu géén reële optie omdat diverse lidstaten hun vetorecht zullen gebruiken).

3. Sinds 1988 leggen het Europees Parlement, de Raad van ministers en de Europese Commissie om de zoveel jaar in een interinstitutioneel akkoord de financiële vooruitzichten (fv) voor meerdere jaren vast, in de vorm van jaarlijkse, reële

plafonds voor financiële verplichtingen uitgesplitst naar afzonderlijke uitgavencategorieën alsmede voor de totale uitgaven. Deze plafonds vormen een bindend kader voor de jaarlijkse begrotingen.

4. De twee grootste uitgavenposten op de begroting - structuursteun en landbouwwitgaven - kennen ieder afzonderlijk een uitgavenplafond. De Europese Raad van Brussel heeft besloten dat de nominale landbouwwitgaven exclusief plattelandsontwikkeling vanaf 2006 hooguit met een procent per jaar mogen stijgen. De structuursteun per lidstaat is begrensd tot vier procent van het bnp van de ontvangende lidstaat

¹ Vergelijk WRR, Naar een Europabrede unie, Rapport 59, Den Haag, 2001, hoofdstuk 3.

² Dit plafond komt min of meer in de plaats van het vroegere landbouwrichtsnoer (dat de reële groei van de totale landbouwwitgaven beperkte tot 74 procent van de toename van het eu-bnp).

³ Europese Rekenkamer, Jaarverslag 2001, Luxemburg, 2002.

⁴ De titels van deze onderzoeken luiden: Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de eu en De financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na uitbreiding van de Europese Unie.

⁵ Zie: DIW, Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, Berlin en Göttingen, mei 2001, paragraaf 5.3.4.

⁶ Ministerie van Financiën, Antwoorden op vragen van het Kamerlid Zalm,

⁷ Zie: H.J. Silvis, C.W.J. van Rijswijk, A.J. de Klein, EU-landbouwwitgaven bij verschillende toetredingssscenario's, Landbouweconomisch Instituut,

8 Vgl. R. Jongeneel, [De witte motor kan sneller lopen](#), ESB, 29 november 2002, blz. 864-866.

9 Zie ook: DIW, op.cit.; B.O. Karlsson, What price enlargement? Implications of an expanded EU, Expert Group on Public Finance, Stockholm, 2002.

10 In termen van het bnp van de eu van 25 lidstaten komt dit neer op een daling van 0,90 naar 0,81 procent.

11 Zie het SER-advies Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU, publicatienummer 98/04, Den Haag 1998, par. 4.5; E.P. Wellenstein, EU-financiering is onevenwichtig, NRC Handelsblad, 8 december 1998, blz. 6.

12 Minister-president Balkenende in het debat in de Tweede Kamer over De Staat van de Europese Unie 2003, op 3 oktober 2002.