



Meerjarig financieel kader van de eu

Auteur(s):

M.G. Bos en B. van Riel

*De auteurs zijn beiden werkzaam bij de directie Economische Zaken van de Sociaal-Economische Raad. m.bos@ser.nl***Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4440, pagina 396, 20 augustus 2004

Rubriek:

Europese Unie

Trefwoord(en):*De voorstellen van de Europese Commissie voor het meerjarig financieel kader schieten tekort. Het Nederlands voorzitterschap wil nu een discussie op gang brengen over beleidsinhoud. Deze aanpak leidt hopelijk tot een betere onderbouwing van het kader.*

Lezers van de *esb* die de eu-kennistoets van Pelkmans (2004) hebben afgelegd, weten dat je uit de eu-begroting niet kunt aflezen wat de zwaartepunten van het Europese beleid zijn. Zo vergt de werking van de interne markt maar weinig budgettaire middelen. Daarmee is niet gezegd dat de eu-begroting politiek en beleidsmatig onbelangrijk zou zijn. Zo wilde Nederland in de onderhandelingen over het nieuwe, grondwettelijke eu-Verdrag per se vasthouden aan unanimiteit bij besluitvorming over wat het meerjarig financieel kader gaat heten - en nu nog wordt aangeduid als de financiële vooruitzichten (fv). Een groep onafhankelijke deskundigen (Sapir et al., 2004) pleitte juist voor afschaffing van dit unanimiteitsvereiste om los te kunnen komen van historisch gegroeide uitgavenpatronen en om het eu-budget veel gericht te kunnen inzetten voor versterking van het groeivermogen van Europa.

De recente voorstellen van de Europese Commissie voor het meerjarig financieel kader 2007-2013 (Europese Commissie, 2004a, b, c, d) moeten de basis leggen voor de echte onderhandelingen tussen de lidstaten, die volgens de planning eind 2005 onder Brits voorzitterschap zouden moeten worden afgerond. Achtereenvolgens komen hier de hoogte, de samenstelling en de financiering van de uitgaven aan de orde. Om te beginnen is het goed stil te staan bij wat het meerjarig financieel kader precies is.

Het meerjarig financieel kader geeft voor de verschillende uitgavenrubrieken per jaar de plafonds aan waarbinnen de jaarlijkse begrotingen moeten blijven. Het is geen meerjarenbegroting; het kader komt niet in de plaats van de jaarbegrotingen maar geeft de grenzen ervoor aan. Het meerjarig financieel kader moet zich voegen naar het vereiste van begrotingsevenwicht vastgelegd in het eu-verdrag en naar het plafond van de eigen middelen (de inkomsten van de eu). Dit plafond is vastgelegd op 1,24 procent van het eu-bni en kan alleen door een unaniem besluit van de lidstaten worden verhoogd of verlaagd. Het eigenmiddelenplafond staat vooralsnog niet ter discussie.

Hoogte van de uitgaven

[tabel 1](#) geeft een indruk van de voorstellen van de Europese Commissie met betrekking tot de uitgaven. De bedragen in de tabel zijn de financiële verplichtingen die jaarlijks kunnen worden aangegaan, de zogenoemde vastleggingskredieten. Daarnaast onderscheidt de eu-systematiek betalingskredieten; de feitelijke uitgaven. Het totaal van de betalingskredieten wordt door het plafond van de eigen middelen begrensd op 1,24 procent van het eu-bni. De geprojecteerde betalingen blijven hier in het ontwerp voor de periode 2007-2013 gemiddeld 0,10 procentpunt onder. Ten opzichte van de lopende fv voor 2000-2006 stijgen de geprojecteerde betalingen met gemiddeld 0,05 procentpunt per jaar.

Tabel 1. Ontwerp meerjarig kader 2007-2013 en vergelijking met 2006, in miljarden euro's op basis van prijzen van 2004.

vastleggingskredieten	2006	2007	2013
1. duurzame groei	46,6	58,7	76,0
1a. concurrentiekracht	8,8	12,1	25,8
1b. cohesie	37,8	46,6	50,1
2. duurzaam beheer en natuur	56,0	52,2	57,8
waarvan landbouw	43,7	43,5	42,3
3. burgerschap, veiligheid etc.	2,3	2,6	4,5
4. eu als mondiale partner	11,2	11,3	15,7
5. administratie	3,4	3,7	4,5
totaal	120,7	133,6	158,5

Bron: Europese Commissie (2004b).

Zes lidstaten - Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk (vk), Zweden, Oostenrijk en Nederland - hebben de Europese Commissie eind 2003 laten weten dat de uitgaven van de eu rond het huidige niveau zouden moeten worden gestabiliseerd en in de komende periode niet boven de een procent van het eu-bni zouden mogen uitkomen. Deze landen baseren dat op de feitelijke uitgavenontwikkeling, die juist de afgelopen jaren duidelijk onder de gestelde plafonds van de fv en van de jaarlijkse begrotingen is gebleven. Dat is vooral te danken aan een forse onderuitputting bij de structuurfondsen. In 2002 ging het om 28 procent van de toegezegde structuursteun en in 2003 om 11 procent. Nederland behoort tot de lidstaten die de toegekende structuursteun het minste opnemen.¹

De feitelijke uitgaven ten laste van het eu-budget zijn gedaald van een piek van 1,18 procent van het eu-bbp (in 1993) naar minder dan 1 procent in de laatste jaren. Dat laat in ieder geval zien dat de plafonds van de fv en de jaarlijkse begrotingen in de afgelopen periode niet als uitgavendoelstellingen fungeerden. Maar het gaat wat ver om een nieuw meerjarig kader zonder meer - dus zonder marge voor onvoorziene ontwikkelingen, zonder analyse van de oorzaken van de onderuitputting en zonder reflectie op de toekomstige taken van de eu - te enten op de feitelijke uitgavenontwikkeling in de afgelopen jaren.

Samenstelling van de uitgaven

De rubrieken 1: duurzame groei en 2: duurzaam beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen (landbouw en plattelandsbeleid) vormen de grootste uitgavenposten. Samen beslaan ze ongeveer 85 procent van de eu-begroting.

Duurzame groei

Rubriek 1a. 'Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid' is de sterkst stijgende uitgavenpost. Binnen deze rubriek worden vijf verschillende doelstellingen aangegeven. Lastig voor de beoordeling is dat daarbij geen heldere koppeling wordt gemaakt tussen de in te zetten middelen en de afzonderlijke doelstellingen. Er zijn goede argumenten om de gezamenlijke inspanningen inzake onderzoek en technologische ontwikkeling (nu 0,04 procent van het eu-bni) fors te intensiveren. Het gaat hierbij om het benutten van schaalvoordelen en het voorkomen van doublures met het oog op het realiseren van een Europese onderzoeksruimte (CSED, 2004; van der Wijst en Zwiers, 2004). Bij dat streven past ook het bevorderen van de kwaliteit van onderwijs en opleiding door een grotere (grensoverschrijdende) mobiliteit van studenten en anderen.

Een derde doelstelling is het verbeteren van de verbindingen door trans-Europese netwerken voor vervoer en energie. Waar sprake is van substantiële schaalvoordelen of grensoverschrijdende effecten is enige cofinanciering door de eu zeker zinnig om te komen tot een Europa-breed, optimaal aanbod van infrastructurele voorzieningen.

Het bevorderen van de concurrentiekracht van de ondernemingen is een belangrijke doelstelling van eu-beleid; onduidelijk blijft in hoeverre daarvoor - naast een goede werking van de interne markt - ook middelen uit de eu-begroting zouden moeten worden ingezet. De vijfde doelstelling, het uitvoeren van de agenda voor het sociaal beleid, kost nauwelijks geld uit de eu-begroting.

De rubriek 1b. cohesie heet voluit 'cohesie voor groei en werkgelegenheid'. Het gaat hierbij om de financiering van instrumenten die zowel de economische groei moeten bevorderen als de solidariteit tussen de lidstaten tot uitdrukking moeten brengen. In de voorstellen van de Commissie lopen deze twee doelstellingen door elkaar. Het is de vraag of dit verstandig is (zie Sapir et al., 2004). De relatie en afbakening tussen de posten concurrentiekracht en cohesie roept dan ook veel vragen op. Waarom zou de EU nog steun geven aan regio's in rijke lidstaten? En waarom zou die steun onder de cohesiedoelstelling moeten vallen?

De Europese Commissie stelt voor om over de periode 2007-2013 een bedrag van 340 miljard euro te reserveren voor de doelstelling cohesie. Dat is ongeveer 0,41 procent van het bni. Dit impliceert dat deze structuursteun als percentage van het bni iets boven het huidige niveau gehandhaafd wordt.²

De structuuruitgaven voor cohesie stijgen omdat de commissie steun wil blijven geven aan de regio's in de oude lidstaten met een bni per capita boven 75 procent van het gemiddelde in de eu-25. De Commissie kiest expliciet voor een zeer royale uitfaseringsregeling. Deze geldt zowel voor regio's in de oude lidstaten die door de toetreding van de nieuwe, armere lidstaten nu tot de rijkere regio's horen,³ als voor regio's die ook zonder de toetreding niet meer in aanmerking zouden komen voor regionale steun omdat ze de 75 procentgrens in de eu-15 zijn gepasseerd.

Gerekend over de gehele periode 2007-2013 wil de Commissie de cohesiesteun paritair over de oude en nieuwe lidstaten verdelen (Europese Commissie, 2004d). Daarmee geeft zij kennelijk uitdrukking aan haar idee van verdelende rechtvaardigheid. Wel zal het aandeel van de regio's in de oude lidstaten geleidelijk dalen, zodat aan het einde van de periode (iets) meer geld naar de regio's in de nieuwe lidstaten zal gaan. Vanuit de subsidiariteitsgedachte ligt het voor de hand om de cohesiesteun te concentreren in de arme nieuwe lidstaten (ser, 1998; Ederveen et al., 2002). Daardoor kan de cohesiesteun ongeveer worden gehalveerd en zou ook binnen een budget van een procent van het eu-bni ruimte overblijven voor nieuw beleid. Zweden en Nederland zijn voorstander van een dergelijke benadering.

Landbouw en plattelandsbeleid

De uitgavenplafonds van het meerjarig kader zijn conform de afspraak van de Europese Raad om de landbouwingaven (exclusief plattelandsbeleid) nominaal met maximaal een procent per jaar te laten stijgen. Daardoor zal het beslag van de landbouwingaven in termen van het eu-bbp - rond 1990 nog zo'n 0,6 procent, inmiddels iets meer dan 0,4 procent - verder dalen naar 0,34 procent. De dalende trend is mogelijk gemaakt door verlaging van prijssteun voor landbouwproducten en gedeeltelijke omzetting ervan in (nominaal vaste of aflopende) directe inkomenssteun. De Europese Commissie verwacht de komende hervorming van het suikerregime budgettair neutraal te kunnen doorvoeren.⁴ Voor de uitbreiding met Bulgarije en Roemenië (in of na 2007) en voor de geleidelijke infasering van de inkomenssteun aan boeren in de nieuwe lidstaten moet binnen de landbouwingaven meer geld worden uitgetrokken.

De ontkoppeling van inkomensvoelers van de landbouwproductie en de her koppeling ervan aan voorwaarden van een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen alsmede de accentverlegging naar plattelandsbeleid doen de vraag rijzen of de bestaande taakverdeling - en daarmee de financiële verhouding - tussen de eu en de lidstaten nog wel optimaal is. De waardering van natuur- en landschapswaarden is immers primair een regionale of nationale aangelegenheid. De mogelijkheden en de behoeften lopen ook sterk uiteen. Daarom ligt het voor de hand dat het agrarisch natuur- en landschapsbeheer vooral door de lidstaten wordt vormgegeven - maar wel binnen een communautair kader, om concurrentievervalsing te voorkomen. Vergelijkbare overwegingen gelden voor plattelandsontwikkelingsbeleid (zie ser, 2003). De voorstellen van de Europese Commissie gaan hieraan nog te veel voorbij. Door een scherpere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel moeten de eu-landbouwuitgaven op termijn nog sterker kunnen dalen dan de uitgavenplafonds conform de afspraken van de Europese Raad aangeven. Dan zullen de lidstaten wel zelf moeten zorgen voor vervangend beleid.

Financiering van de eu-begroting

De discussie over de financiering van de eu-begroting richt zich vooral op de lastenverdeling tussen de lidstaten. In de publieke opinie heerst de opvatting dat deze ongelijk is. De financiering ligt zo aan de basis van wat onder andere door Nederland als een buitensporige netto-bijdrage aan de eu wordt ervaren. Die opvatting is grotendeels ongefundeerd. De bijdragen van de lidstaten berusten immers overwegend op het bni en beantwoorden daarmee aan het draagkrachtbeginsel.

De Nederlandse regering rekent evenwel ook de invoerrechten tot de nationale bijdrage en wil deze afschaffen. Als het afschaffen gericht is op het verlagen van handelsbelemmeringen is dat een goed idee. Maar als het gaat om het nationaliseren van traditionele eigen middelen van de eu, dan is het een uiting van achteruitstrevend denken. Een dergelijke opvatting sluit niet aan bij de stand van marktintegratie (een interne markt zonder binnengrenzen) en van beleidsintegratie (een gemeenschappelijk handelsbeleid met uniforme invoertarieven). Het idee is bovendien heel onpraktisch omdat lidstaten aanspraak zullen gaan maken op een deel van de invoerrechten die aan de buitengrenzen van de eu worden geheven.⁵

Netto-begrenzer

De Europese Commissie doet nu voorstellen voor een algemeen correctiemechanisme voor buitensporig te achten nettobijdragen aan de eu-begroting (Europese Commissie, 2004c).⁶ Daar is door een aantal lidstaten, waaronder Nederland, om gevraagd. Bovendien is de bestaande specifieke kortingregeling voor het vk die uit 1984 stamt volstrekt achterhaald. Het vk behoort inmiddels tot de meest welvarende lidstaten van de eu. Het is de vraag waarom nieuwe lidstaten zouden moeten meebetalen aan een kortingregeling voor een lidstaat waar het gemiddelde inkomen per hoofd twee- of driemaal zo hoog is. De Europese Commissie stelt nu een algemeen correctiemechanisme voor dat gaat werken zodra de netto-bijdrage aan de eu-begroting een bepaalde drempel overschrijdt. Als mogelijke drempelwaarde wordt 0,35 procent van het bni van de lidstaat genoemd. Van het meerdere zou een deel (maximaal 66 procent) moeten worden gecompenseerd. Onder de voorgestelde regeling zou het vk in de komende periode de grootste korting blijven ontvangen (ruim 2 miljard euro per jaar; dat is ongeveer tweemaal zoveel als Duitsland). Desondanks zou de Britse netto financiële positie bij de gekozen parameters met een kwart procent van het bni verslechteren en op rond 0,5 procent van het bni uitkomen, iets boven de (licht verbeterde) posities van Nederland, Duitsland en Zweden.

De invoering van een netto-begrenzer heeft als principieel bezwaar dat het 'juste retour'-denken daardoor nog steviger verankerd wordt (ser, 1998). Praktisch en politiek gezien is dit waarschijnlijk de enige manier om van de achterhaalde Britse 'rebate' af te komen. Ook kan Nederland hierdoor worden verlost van zijn contraproductieve fixatie op de netto-financiële positie (Wijffels, 2003). Het bezwaar dat ook de armste lidstaten aan de correctie ten bate van een aantal rijke lidstaten zouden moeten gaan bijdragen, blijft echter staan.

Conclusie

De ambities van de uitgebreide eu dienen zowel betrekking te hebben op groei als op solidariteit. In het (begrotings)beleid moeten deze ambities minder door elkaar lopen. Investeringsruimte in een Europese kennis- en onderzoeksruimte en in trans-Europese netwerken zijn nuttig ter versterking van het Europese concurrentievermogen. Daarbij past echter wel een toespitsing van de cohesiesteun op de armere, nieuwe lidstaten. De voorstellen van de Europese Commissie zijn helaas weinig behulpzaam bij de gewenste beleidsvernieuwing. Op het vlak van de cohesie ontziet de Commissie te zeer de gevestigde belangen van de huidige ontvangers van structuursteun. De - op zichzelf welkome - voorstellen ter versterking van de concurrentiekracht zijn (nog) niet goed onderbouwd en uitgewerkt en daardoor kwetsbaar in de onderhandelingen.

Diplomaten gaan er vanuit dat de echte knopen - waaronder de toekomst van de Britse 'rebate' - pas in 2006, onder Oostenrijks voorzitterschap, zullen worden doorgesneden. Het is nu aan de lidstaten om de verwachting van Sapir en de zijnen (2004) te logenstraffen door te laten zien dat unanieme besluitvorming over het meerjarig kader aantasting van gevestigde belangen niet in de weg hoeft te staan.

Marko Bos en Bart van Riel

Literatuur

csed (2004) *Rapport Met Europa meer groei*. Den Haag: ser.

Ederveen, S., J. Gorter, R. de Mooij en R. Nahuis (2002) *Funds and games, The economics of European cohesion policy*. Den Haag: cpd.

Europese Commissie (2004a) *Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst - Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013*. com(2004) 101 def., Brussel, 10-2-2004.

Europese Commissie (2004b) *Proposal for renewal of the interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the*

budgetary procedure. com(2004) 498 final, Brussel, 14-7-2004.

Europese Commissie (2004c) *Financing the European Union. Volume I en II*, com(2004) 505 final, Brussel, 14-7-2004.

Europese Commissie (2004d) *A new partnership for cohesion - convergence, competitiveness, cooperation (Third report on economic and social cohesion)*. Brussel.

Europese Commissie (2004e), *dg Budget, Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2003*. Brussel.

Pelkmans, J. (2004) Eenvoudige eu-kennistoets voor economen. *esb*, 28-5-2004, blz. 246-248.

Sapir, A. et al. (2004) *An Agenda for a Growing Europe - The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.

ser (1998) *Advies Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de eu*. Publicatienr. 98/04, Den Haag.

ser (2003) *Advies Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht eu-landbouwbeleid*. Publicatienr. 03/07, Den Haag.

Wijffels, H.H.F. (2003) *De Europese Unie en het Nederlandse belang*. Sicco Mansholt lezing. Den Haag: Vereniging van Europese Journalisten.

Wijst, C.A. van der en A.R.G.J. Zwiers (2004) Herkansing Lissabon-strategie. *esb*, 9-7-2004, blz. 314-316.

1 Eind 2003 had Nederland nog geen 16 procent van de totaal toegezegde middelen over de periode 2000-2006 opgenomen (Europese Commissie, 2004e). Veel gemeenten in ons land zijn zeer terughoudend geworden met het aanvragen van middelen uit het Europees Sociaal Fonds (ESF). Dit vertekent de netto-betalingspositie van Nederland.

2 De vergelijkbaarheid met de huidige FV (2000-2006) wordt bemoeilijkt doordat de Commissie een andere indeling van de uitgaven hanteert. Volgens de oude indeling bedragen de uitgaven voor structuursteun tussen 2007 en 2013 ongeveer € 374 miljard. Dit komt overeen met 0,46 procent eu-bni. In de huidige fv bedraagt het plafond voor de structuursteun 0,45 procent eu-bni.

3 Tekenend is dat de daling, door de uitbreiding van de eu, van het gemiddelde inkomen per hoofd door de Commissie wordt afgedaan als een 'statistisch effect'.

4 Bij de vaststelling van de huidige fv waren de meerkosten van hervormingen van het landbouwbeleid (zuivel en suiker) nog reden om die hervormingen maar uit te stellen. Die meerkosten weerspiegelen de verschuiving van lasten van consumenten (in de vorm van hogere prijzen) naar de eu-begroting (door betaling van inkomensvoelers).

5 Bij de berekening van de Britse korting blijven de invoerrechten (en de landbouwheffingen) nadrukkelijk buiten beschouwing. Nederland telt deze bij de berekening van de eigen netto financiële positie wel mee. Daardoor wordt de netto bijdrage aan de eu bijna 60 procent hoger ingeschat (-0,8 procent bni in plaats van -0,5 procent bni).

6 Bij de bepaling van de nettobijdrage blijven de invoerrechten buiten beschouwing. De Commissie doet ook voorstellen voor invoering van een nieuw eigen middel waarmee een band met de burgers van Europa kan worden gelegd. Invoering daarvan is pas na het komende meerjarig kader - dus na 2013 - te verwachten. Daarom gaan wij op deze voorstellen niet in.