



Naar een nieuw begrotingskader voor de EU

De lidstaten bezien de EU-begroting vooral vanuit het perspectief van het juste-retour-denken, dat stelt dat de ontvangsten even hoog moeten zijn als de afdrachten. Dat maakt het lastig de meerwaarde van de EU-uitgaven te versterken. De voorstellen van de Europese Commissie voor het meerjarig financieel kader 2014–2020 brengen geen doorbraak. De meeste vernieuwingsdrang zit aan de inkomstzijde. Hervorming van de Britse korting blijft een grote uitdaging.

De Amerikaanse politicoloog Harold Lasswell publiceerde in 1936 *Politics: who gets what, when, how*. Lasswell, die zich ook intensief met communicatie bezighield, had hieraan toe kunnen voegen: “according to the media”, want geld- en verdeelingskwesaties leveren veel media-aandacht op. De moeizame onderhandelingen rond de Griekse schuldencrisis zijn hiervan een voorbeeld. Daarmee wordt het onjuiste beeld bevestigd dat de Europese Unie vooral gaat over geld en verdeling, in plaats van over regulering en efficiëntie. Iets soortgelijks staat te gebeuren met het meerjarig financieel kader (MFK) voor de EU-begroting. De Europese Commissie heeft daarvoor eind juni voorstellen gepresenteerd. Deze betreffen de periode 2014–2020.

Schets van de voorstellen

Mede om te voorkomen dat verdeelvraagstukken de besluitvorming voortdurend domineren, wordt de jaarlijkse begroting sinds 1988 ingekaderd in een meerjarig raamwerk met plafonds voor diverse uitgavencategorieën. Dit raamwerk wordt vastgelegd in een interinstitutioneel akkoord tussen de Europese Commissie, de Raad van ministers en het Europees Parlement (EP). Het MFK is in het Verdrag van Lissabon verankerd. Het Verdrag bepaalt dat de Raad met eenparigheid van stemmen beslist, na goedkeuring van het EP dat zich uitspreekt bij meerderheid van stemmen, en op basis van een voorstel van de Commissie. Dat voorstel betreft ook de financiering van het MFK. Hierbij is het van belang dat de EU-begroting altijd in evenwicht moet zijn. Bij haar voorstellen moet de Commissie rekening houden met de wensen en belangen van de 27 lidstaten, die elk een veto hebben, en met het Europees Parlement. Tabel 1 geeft de voorgestelde uitgavenplafonds voor het begin- en eindjaar van de komende periode weer. De bedragen betreffen de verplichtingen die jaarlijks maximaal kunnen worden aangegaan. Daarnaast is er een plafond voor betalingen dat lager ligt. Aan de inkomstenkant stelt de Commissie voor om in 2020

MARKO BOS

Directeur bij de Sociaal-Economische Raad

BART VAN RIEL

Senior beleidsmedewerker bij de Sociaal-Economische Raad

veertig procent van de begroting te financieren door een EU-btw en een financiële transactiebelasting.

Beoordelingscriteria

In de publieke arena worden bij de beoordeling van de EU-begroting en het MFK uiteenlopende maatstaven gehanteerd. De Europese Commissie wil de begroting beter inzetten voor de overkoepelende beleidsdoelstelling van meer duurzame, slimme en inclusieve groei – de EU2020-strategie. De lidstaten kijken vanuit de gedachte van het *juste retour* naar het saldo van uitgaven en inkomsten voor eigen land. Voor het EP weegt een versterking van het eigen budgetrecht zwaar.

Uitgaven

Voor economen staat daarentegen de vraag naar de toegevoegde waarde van de EU-uitgaven voorop: de meerwaarde, niet alleen in de zin van netto-baten maar ook vergeleken met wat de lidstaten zelf kunnen realiseren. De EU2020-strategie is daarbij een belangrijk richtsnoer, maar steeds in combinatie met een functionele subsidiariteitstoets (ECORYS *et al.*, 2008). Daarbij vormen schaalvoordelen en grensoverschrijdende externe effecten belangrijke argumenten voor centralisatie. Verschillen in preferenties indiceren juist decentralisatie. Als de toets uitwijst dat de EU meerwaarde biedt, dan is vervolgens de proportionaliteitsvraag aan de orde, wat is nodig voor doelmatig en effectief optreden? Regels, minder vergaande beleidscoördinatie of uitgaven ten laste van het EU-budget?

Inkomsten

Het EU-verdrag schrijft voor dat het budget volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd. De eigen middelen belopen maximaal 1,23 procent van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU. De beoordeling van de inkomstenzijde spitst zich dan ook toe op de samenstelling van de eigen middelen en op compensatieregelingen voor grote netto-betalers. Eigen middelen zijn financieringsstromen die eenduidig aan het EU-budget zijn toegekend. Over de samenstelling daarvan beslissen de lidstaten bij unanimiteit want de EU beschikt niet over een eigen belastinggebied. Tot de eigen middelen behoren traditioneel de invoerrechten die de EU aan de

buitengrenzen heft, maar deze dekken nu niet meer dan twaalf procent van de uitgaven. De gekozen eigen middelen moeten samen een voldoende, stabiele basis vormen om de hele begroting te kunnen financieren. Andere relevante criteria voor de keuze van eigen middelen zijn doelmatigheid (lage inningskosten), billijkheid (bijdrage naar draagkracht) en de relatie met EU-beleid.

Juste retour

De lidstaten zien de eigen middelen vooral als nationale afdrachten waarvoor juste retour wordt gevraagd, via uitgavenprogramma's of via bijzondere compensaties. Om diverse redenen vormt juste retour echter een slechte leidraad. De belangrijkste kosten en baten van Europese integratie, zoals van de interne markt, blijven buiten beeld. Bij de EU-uitgaven wordt alleen gekeken naar de primaire ontvanger van de gelden en niet naar de uiteindelijke verdeling van de baten. Bij de EU-inkomsten telt een land als Nederland de invoerrechten mee als nationale bijdrage. Maar dat is ten onrechte: economisch omdat het grootste deel van de invoerrechten uiteindelijk wordt doorberekend aan verbruikers elders in Europa, en juridisch omdat de invoerrechten onderdeel zijn van uniform EU-beleid. Bovendien vormt juste retour voor de EU als geheel geen optie vanwege overdrachten naar derde landen en vanwege administratieve uitgaven. De EU-begroting vormt ook een middel om de solidariteit tussen lidstaten van verschillend welvaartsniveau vorm te geven. Maar zelfs zonder herverdeling tussen rijk en arm binnen de EU is het logisch dat de meer ontwikkelde lidstaten netto-betaler zijn.

Hoogte van de uitgaven

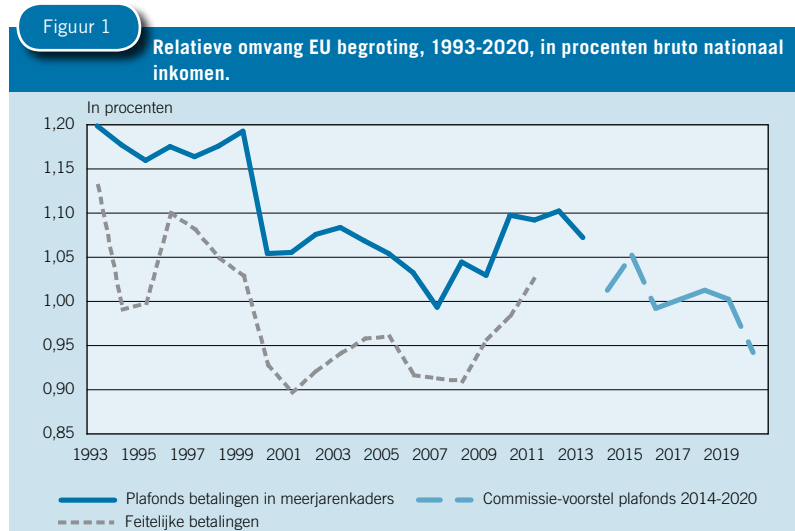
Bij het opstellen van het ontwerp-MFK heeft de Commissie rekening willen houden met de uiteenlopende wensen van beide takken van de begrotingsautoriteit. Het EP vindt in overgrote meerderheid dat de begroting na 2013 ten minste vijf procent meer ruimte moet bieden voor nieuwe taken van de EU, zoals voor kennis en innovatie en voor het externe beleid. De lidstaten hebben zich via de Europese Raad uitgesproken voor een passende bijdrage van de EU aan de inspanningen die zij zich moeten getroosten om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Daarbij zet een groep netto-betalers – waaronder Nederland – in op een reële daling van de EU-uitgaven.

Figuur 1 plaatst de Commissie-voorstellen in een langetermijnperspectief. Relatief zijn de feitelijke EU-uitgaven sinds 1993 – toen een piek werd bereikt van 1,13 procent van het EU-bni – vrijwel voortdurend gedaald tot ruim onder de 1 procent EU-bni tussen 2000 en 2008. De toetreding van twaalf nieuwe lidstaten in 2004 en 2007 is niet gepaard gegaan met een stijging van het relatieve uitgavenpeil: de financiering van de uitbreiding van de EU bleek inderdaad geen probleem (Bos en Van Riel, 2002). Sinds 2008 is de uitgavenquote weer wat opgelopen, vooral door het noemereffect van de financieel-economische crisis.

Tabel 1 Ontwerp meerjarig kader 2014–2020 (miljard euro, in prijzen van 2011).

Vastleggingskredieten	2014	2020
Duurzame groei	64,7	76,2
Concurrentie	18,1	26,6
Cohesie	46,6	49,6
Landbouw en platteland	57,4	51,8
Burgerschap	2,5	2,8
EU als mondiale partner	9,4	10,6
Administratie	8,5	9,4
Totaal	142,6	150,7

Bron: Europese Commissie, 2011a



Bron: EU

De feitelijke uitgaven zijn steeds ruim onder de uitgavenplafonds van de opeenvolgende meerjarige kaders gebleven; deze fungeren dus niet als uitgavendoelstellingen. De plafonds voor 2014–2020 liggen in termen van het nationaal inkomen van de EU lager dan in de voorgaande periodes. Dit verloop geeft geen aanwijzingen voor een te royale inzet van de Commissie.

Samenstelling van de uitgaven

De twee grootste uitgavenposten zijn landbouw en plattelandsbeleid, en cohesiebeleid. In de EU-begroting 2011 zijn deze goed voor 40 respectievelijk 36 procent van de totale betalingen. In de voorstellen voor 2014–2020 komen beide beleidsterreinen uit op een aandeel van 37 procent. Voor versterking van concurrentievermogen (elf procent), de EU als mondiale partner (zeven procent), EU-burgerschap (twee procent) en administratieve uitgaven (zes procent) wordt minder geld uitgetrokken. Eerder heeft een onafhankelijke studiegroep (Sapir *et al.*, 2004) gepleit voor een veel gerichtere inzet van de begroting voor het versterken van het groeivermogen van Europa. Dit was in het kader van de Lissabon-strategie, de voorloper van de huidige EU2020-strategie. Een spiegeling van de Commissie-voorstellen hieraan laat zien dat nog steeds relatief veel geld naar landbouw gaat en relatief weinig naar O&O, onderwijs en infrastructuur. Voor de cohesiedoelstelling wordt gereserveerd wat Sapir *et al.* (2004) voor ogen hadden, maar zonder de vergaande toespitsing op de minst ontwikkelde lidstaten. Dit globale beeld kan nader worden ingekleurd door afzonderlijke uitgavenposten aan een functionele subsidiariteitstoets te onderwerpen. Tabel 2 geeft de uitkomsten daarvan weer in de kolom “economisch efficiënt”, in de vorm van gewenste relatieve verschuivingen in de begroting ten opzichte van de bestaande situatie, zoals eerder vastgesteld door ECORYS *et al.* (2008). Plustekens geven een gewenste toename aan, mintekens een afname; en de intensiteit ervan wordt uitgedrukt in het aantal tekens met een maximum van vier. Daarnaast wordt een politiek haalbare variant onderscheiden die zich kenmerkt door meer geleidelijke aanpassingen. De voorstellen van de Europese Commissie blijken vrij nauw bij deze variant aan te sluiten. De voorgestelde aanpassingen gaan dus in de goede richting, maar de weg naar een optimum is lang.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is in het verleden stevig hervormd, eerst door de overstap van prijssteun naar inkomenssteun, vervolgens door de ontkoppeling van de bedrijfstoelagen van de agrarische productie. Maar er zijn geen goede gronden om deze toeslagen blijvend voor reguliere landbouwproductie te geven. De Commissie stelt nu voor om dertig procent van deze toeslagen afhankelijk te stellen van publieke diensten in de sfeer van natuur- en landschapsbeheer. Dat is een eerste stap in de richting van gerichte vergoedingen voor dergelijke diensten. Daarbij zou een financiële medeverantwoordelijkheid van de lidstaten passen. De waardering van natuur- en landschapswaarden is primair een regionale of nationale aangelegenheid; de mogelijkheden en behoeften lopen ook sterk uiteen (SER, 2008; Van Selm en Bos, 2009). De Commissie-voorstellen voorzien echter niet in de toepassing van cofinanciering in pijler 1 (landbouwbeleid) die wel regel is in pijler 2 (plattelandsbeleid). Verder stelt de Commissie een zekere convergentie van de steun per hectare voor. In Nederland ligt deze met gemiddeld 458 euro ruim boven het EU-gemiddelde

Er zijn geen goede gronden om deze toeslagen blijvend voor reguliere landbouwproductie te geven

van 269 euro; in Letland wordt per hectare gemiddeld 95 euro betaald. Die verschillen zijn historisch verklaarbaar maar beperken de houdbaarheid van het huidige stelsel. Volledige gelijktrekking is, gelet op de verschillen in prijzen van productiemiddelen en inkomensniveaus, ook geen oplossing. De

eenheid van de interne markt voor landbouwproducten is een Europees publiek goed, maar vergt geen blijvend Europees systeem van inkomensvoelagen. In de voorstellen voor het cohesiebeleid blijft veel ruimte voor overdrachten aan armere regio's van rijkere lidstaten – en daarmee voor het terugsluizen van geld van lidstaten via het EU-budget. Een sterkere toespitsing op de convergentiedoelstelling door concentratie van overdrachten naar de armere lidstaten vergroot de doelmatigheid. De Commissie stelt echter juist voor om de huidige in- en uitfaseringsregelingen te consolideren door een categorie transitieregio's in te voeren.

Tegelijkertijd zijn hervormingen nodig om de effectiviteit van de overdrachten aan de minder ontwikkelde lidstaten te versterken. De onderuitputting van de structuurfondsen roept vragen op over de absorptiecapaciteit van de ontvangende landen. Zo hadden Griekenland en Portugal eind 2010 van de tot 2013 toegekende middelen uit structuurfondsen en het Cohesiefonds nog zeven respectievelijk negen procent van hun nationaal inkomen tegoed. Dit is vooral een governance-vraagstuk; versterking van de administratieve capaciteit vraagt meer geld en aandacht (Marzinotto, 2011; Lejour en Molle, 2011). In tijden van crisis kan het mobiliseren van voldoende nationale cofinanciering te lastig worden; een tijdelijke verhoging van EU-cofinanciering van prioritaire projecten is dan verdedigbaar. Maar vanwege de grenzen aan het absorptievermogen is de voorgestelde verlaging van het plafond voor totale cohesiesteun van ruim 3,5 procent naar 2,5 procent van het bni van het ontvangende land verstandig. Op een aantal beleidsterreinen indiceren schaalvoordelen of grensoverschrijdende externe effecten een steviger inzet van het EU-budget. Dat geldt bijvoorbeeld voor het externe beleid.

In het kader van de EU2020-strategie blijft de EU zich ten doel stellen de investeringen in O&O te verhogen naar drie procent van het bni. Sinds 2000 schommelen deze investeringen feitelijk rond de 1,85 procent. Het EU-budget financiert daarvan maar een fractie. Het ontwerp-MFK stelt voor om hiervoor wat meer ruimte te reserveren: tachtig miljard euro tussen 2014 en 2020, wat neerkomt op 0,08 procent van het EU-bni per jaar. Daarnaast wil de Commissie vijftig miljard euro – inclusief tien miljard euro uit het Cohesiefonds – uittrekken om knelpunten in transeuropese energie-, transport- en ICT-netwerken te helpen oplossen. Dat is vijf procent van de totale investeringsbehoefte in deze netwerken. Voor milieu wordt via het LIFE+-programma in zeven

Tabel 2

EU-uitgaven op weg naar grotere meerwaarde.

Uitgavencategorie (in procenten EU-budget, 2010)	Economisch efficiënte variant	Politiek haalbare variant	Commissie-voorstel voor 2014–2020
Landbouw en plattelandsbeleid (42)	----	–	–
Cohesiebeleid (36)	--	–	0
O&O, netwerksectoren (9)	++	+	+
Milieu (0–7)	++	+	?
Extern beleid (6)	++	+	+

Bron: ECORYS *et al.*, 2008; Lejour en Molle, 2011

jaar 2,4 miljard euro uitgetrokken. Maar de zorg voor natuur en milieu moet volgens de Commissie ook – en in toenemende mate – tot uitdrukking komen in andere beleidsvelden: cohesie, landbouw en platteland, onderzoek en innovatie en externe acties. Voor klimaatbeleid stelt de Commissie een pm-post buiten het meerjarig kader voor.

Financiering van de uitgaven

De EU-begroting wordt nu voor twaalf procent gefinancierd door invoerrechten en verder door bijdragen van de lidstaten op basis van respectievelijk de geharmoniseerde grondslag van de btw en de omvang van hun nationaal inkomen. Door allerlei correcties is het aandeel van de afdracht volgens de btw-sleutel gedaald naar elf procent en in aard nauwelijks meer verschillend van de afdracht volgens de bni-sleutel die driekwart van de EU-begroting financiert.

De Commissie stelt voor de bijdrage van de lidstaten op basis van de btw-grondslag in te trekken en twee nieuwe eigen middelen te introduceren: een gedeelte van de feitelijke btw-inkomsten in de lidstaten en een belasting op financiële transacties (Europese Commissie, 2011b). Deze zouden in 2020 elk voor twintig procent van de totale inkomsten moeten zorgen. Door verlaging van de vergoeding voor inningskosten van de invoerrechten zullen er meer van deze middelen naar de EU-begroting vloeien. Dit impliceert dat in 2020 nog maar veertig procent van de EU-uitgaven gedekt wordt door afdrachten van de lidstaten op basis van hun bni. De Europese Commissie en het EP zijn grote voorstanders van nieuwe eigen middelen. Deze zouden de EU-begroting minder afhankelijk maken van nationale bijdragen en daarmee meer immuun maken voor het juste-retour-denken (Europese Commissie 2011a; 2011b). En het EP kan zo meer invloed krijgen op de inkomstenkant van de EU-begroting. Maar de keuze voor beide nieuwe financieringsbronnen wordt nauwelijks onderbouwd met een afweging van kosten, baten en haalbaarheid. De Commissie verwijst naar een eerdere evaluatie (Europese Commissie, 2010). Maar deze bevat alleen een kwalitatieve beoordeling van verschillende opties, terwijl bij de financiële transactiebelasting wordt gewaarschuwd voor hoge inningskosten om belastingontwijking en ontduiking tegen te gaan.

Het juste-retour-denken heeft geleid tot een proliferatie van correcties en compensaties, aan inkomsten- en uitgavenzijde, voor lidstaten die vinden dat ze te veel moeten betalen ofwel te weinig terugkrijgen. Om te beginnen de Britse korting uit 1984 van ongeveer vijf miljard euro jaarlijks waaraan alle lidstaten moeten bijdragen. Duitsland bedong als eerste een korting van twee derde op deze bijdrage. Later volgden meer lidstaten waaronder Nederland. Nederland wist bij de onderhandelingen over het MFK 2000–2006 ook een algemene verhoging van de vergoeding voor inningskosten van invoerrechten van 10 naar 25 procent te bedingen. Aangezien veel goederen uit derde landen de interne markt

via Rotterdam binnenkomen, hielp dat de Nederlandse netto-betalingspositie te verbeteren. Dat was ook precies het doel; van een relatie met de werkelijke inningskosten is geen sprake. Bij de onderhandelingen over het MFK 2007–2013 haalden Nederland, Zweden, Oostenrijk en Duitsland ook een korting binnen op de afdracht gebaseerd op de btw-grondslag.

De Europese Commissie stelt nu voor om de verscheidenheid aan correcties te vervangen door een simpele *lump-sum*-korting op de bni-bijdrage van Duitsland (2,5 miljard euro), Nederland (1,05 miljard), Zweden (0,35 miljard) en het Verenigd Koninkrijk (3,6 miljard). Daarnaast wil de Commissie de vergoeding voor inningskosten van invoerrechten weer verlagen naar tien procent. Zo willen van de huidige, ingewikkelde en economisch niet te rechtvaardigen Britse korting afkomen. Deze is gebaseerd op achterhaalde verhoudingen. Zo behoort het Verenigd Koninkrijk inmiddels tot de rijkste lidstaten. Maar Nederland heeft al laten weten geen genoeg te nemen met de voorgestelde 1,05 miljard euro korting en met de lagere vergoeding voor inningskosten van invoerrechten. Door deze verlaging verliest Nederland 350 miljoen euro aan inkomsten op de 2,3 miljard euro aan geïnde invoerrechten. Het kabinet wil alleen instemmen met een hervorming van de afdrachtkortingen als de EU-begroting geheel op de bni-sleutel wordt gebaseerd, waarmee het suggereert dat Nederland alle geïnde invoerrechten zelf zou mogen houden. Dit illustreert dat nieuwe eigen middelen geen einde zullen maken aan het juste-retour-denken, zolang de lidstaten deze middelen zelf zullen innen. Een belasting op financiële transacties zal vooral in Londen neerslaan. Het is onwaarschijnlijk dat de Britten zo'n heffing zullen accepteren, zowel vanwege de mondiale concurrentiepositie van de financiële sector in Londen als om meer principiële redenen.

Conclusie

De voorstellen van de Europese Commissie voor het meerjarig begrotingskader voor de periode 2014–2020 zijn geënt op politieke haalbaarheid. Ze vormen een realistische basis voor de onderhandelingen. De uitdaging blijft om de EU-begroting stap voor stap meer toe te spitsen op de financiering van Europese publieke goederen, waaronder kennis en innovatie en extern beleid. Dat zou goed zijn voor de doelmatigheid en voor het draagvlak van de EU, en is daarmee in het langetermijnbelang van alle lidstaten. Het meest vernieuwende element in de voorstellen, de invoering van een Europese heffing op financiële transacties, is economisch bezwaarlijk vanwege ontwijkmogelijkheden, en lijkt politiek onhaalbaar. De onderhandelingen zullen vooral weer aan de hand van netto-posities worden gevoerd. De vereenvoudiging van de kortingregelingen die de Commissie voorstelt, komt de doorzichtigheid en de billijkheid ten goede.

LITERATUUR

- Bos, M. en B. van Riel (2002) *Financiering uitbreiding Europese Unie geen probleem*. *ESB*, 87(4390), 920–923.
- ECORYS, CPB en IFO (2008) *A study on EU Spending*. Rotterdam: ECORYS.
- Europese Commissie (2010) *The EU Budget Review*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2011a) *A budget for Europe 2020*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2011b) *Proposal for a Council decision on the system of own resources of the European Union*. Brussel: Europese Commissie.
- Laswell, H.D. (1936) *Politics: who gets what, when, how*. Gloucester, Mass.: Peter Smith Publisher.
- Lejour, A. en W. Molle (2011) *The value added of the EU budget: subsidiarity and effectiveness*. In: Tarschys, D. (red.) *The EU budget – What should go in? What should go out?* Stockholm: SIEPS, 87–110.
- Marzinotto, B. (2011) *A European fund for economic revival in crisis countries*. *Bruegel Policy Contribution*, 2011(01).
- Sapir, A. et al. (2004) *An agenda for a growing Europe – The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Selm, A. van, en M. Bos (2009) *Waarden van de landbouw*. *ESB*, 94(4570S), 4–8.
- SER (2008) *Advies waarden van de landbouw*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.