

# Reactie op: de vijf geheimen van de Europese begroting

Erik Hormes en Paul Tang onthullen vijf geheimen van de begroting van de Europese Unie. Dat is belangrijk voor een meer doelmatig en doeltreffend begrotingsbeleid van de EU. Maar de auteurs verwarren het stuwmeer van uitstaande verplichtingen met een stapel onbetaalde rekeningen. En zij laten een groot geheim aan de financieringskant van de EU-begroting liggen.

**MARKO BOS**  
Directeur Economische Zaken bij de  
Sociaal-Economische Raad

**H**ormes en Tang (2015) leggen verschillende mechanismen bloot die een verdere rationalisering en modernisering van de begroting van de EU bemoeilijken. Een heel belangrijke is dat de lidstaten onvoldoende betalingsruimte aan de EU ter beschikking stellen om de aangegane financiële verplichtingen te voldoen. De auteurs wijzen terecht op het stuwmeer aan uitstaande, niet afgewikkelde vastleggingskredieten (RAL) van ruim 220 miljard euro. Het grootste deel daarvan betreft programma's die worden medegefinancierd vanuit de structuurfondsen en het cohesiefonds: hier leiden aangegane verplichtingen in de regel met enige vertraging tot betalingen, al naar gelang van het verloop en de afronding van de onderliggende projecten. Dit stuwmeer is ruim anderhalf maal zo groot als het jaarbudget aan betalingskredieten (141 miljard euro in 2015).

Maar het is niet juist om deze gecumuleerde discrepantie tussen aangegane verplichtingen en beschikbare betalingskredieten aan te merken als 'onbetaalde rekeningen' of 'betalingsachterstanden'. Voor niet meer dan een deel van deze uitstaande verplichtingen zijn er inmiddels rekeningen ingediend. Dat neemt niet weg dat het nog steeds gaat om zeer aanzienlijke bedragen. Eind 2014 bedroegen

de achterstallige betalingen 26,5 miljard euro, waarvan 24,7 miljard euro cohesie-programma's betreffen (Europese Commissie, 2015). Dit bedrag is sinds 2010 (ruim vijf miljard euro) voortdurend gestegen.

Voor het terugdringen van de betalingsachterstanden en het in de hand houden van het stuwmeer aan aangegane verplichtingen zullen de betalingskredieten in de EU-begroting in de pas moeten gaan lopen met de verplichtingen die door de EU (kunnen) worden aangegaan. Hormes en Tang benadrukken dit punt terecht.

## HET ZESDE GEHEIM

Hormes en Tang richten zich op de uitgavenkant van de EU-begroting, en gaan nagenoeg voorbij aan de financiering ervan. Dat is jammer, want ook daar zijn mechanismen werkzaam die een zuivere afweging van nut en noodzaak belemmeren. De EU-begroting wordt gefinancierd met wat 'eigen middelen' worden genoemd: invoerrechten, bijdragen van de lidstaten op basis van de btw-grondslag respectievelijk het bruto nationaal inkomen (bni), en overige inkomsten waaronder de opbrengst van boetes in het kader van het EU-mededingingsbeleid. Tegenwoordig wordt ongeveer driekwart gefinancierd door de afdracht die afgeleid

### Inkomsten van de EU in 2013: verdeling in procenten

TABEL 1

Traditionele eigen middelen (invoerrechten)	10,4
Bijdrage op basis van btw-grondslag	9,4
Bijdrage op basis van het bni	73,8
Overige inkomsten (boetes et cetera)	6,5

Bron: Europese Commissie, 2014

is van het bni van de afzonderlijke lidstaten (tabel 1).

De inkomsten van de EU mogen dan wel 'eigen middelen' heten, de lidstaten beschouwen ze toch vooral als nationale afdrachten, zelfs als het gaat om aan de buitengrenzen van de EU geïnde invoerrechten. En de lidstaten zien ook graag dat zo veel mogelijk geld via de EU-uitgaven weer in eigen land terecht komt. De onderhandelingen over de EU-begroting worden gedomineerd door verdelingskwesies, waarbij de netto financiële positie van een land ten opzichte van het EU-budget zwaar weegt. Ook bij de vaststelling van het nu lopende meerjarig financieel kader 2014–2020 zette dat weer een stevige rem op de gewenste modernisering van het beleid (Bos en Van Riel, 2013). Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat het gaat om een nulsomspel.

Nederland behoort tot de grotere netto-betalers aan de EU. In ons land bestaat een hardnekkige misvatting dat Nederland (te) veel bijdraagt aan de EU-begroting. Het goed bewaarde geheim is dat Nederland veel minder dan evenredig (aan het nationaal inkomen) afdraagt. Dat is te danken aan aparte kortingsregelingen die ons land – in navolging van het Verenigd Koninkrijk – heeft binnengehaald. Maar omdat Nederland relatief weinig ontvangt uit hoofde van de twee grootste uitgavenposten van de EU, de landbouw en het cohesiebeleid, betaalt ons land per saldo ruim meer aan de EU dan het ontvangt. Ons land betaalt relatief weinig, maar ontvangt nog minder uit het EU-budget.

Figuur 1 brengt de bijdragen van de EU-lidstaten (op basis van de btw-grondslag en het bni) in de voorbije zevenjaarsperiode in beeld. Dat levert de nodige verrassingen op. De figuur laat zien dat het Verenigd Koninkrijk en Nederland gerekend in procenten van hun bruto nationaal inkomen veel minder dan evenredig bijdroegen aan de gemeenschappelijke begroting. Voor Nederland ging het om 0,67 procent bni, vergeleken met een EU-gemiddelde van 0,83 procent bni. Laat het nu juist Griekenland zijn dat relatief de hoogste afdracht leverde: 0,99 procent bni.

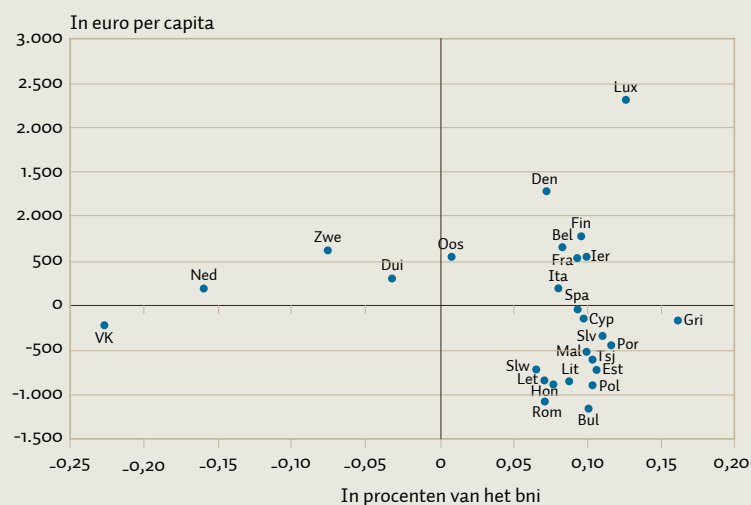
Na Luxemburg kent Nederland binnen de EU het hoogste inkomen per hoofd van de bevolking (in koopkrachtpariteiten). Per capita gerekend droeg Nederland wat meer dan gemiddeld bij (1453 euro gecumuleerd over zeven jaar), maar er zijn nog altijd negen lidstaten die per hoofd van de bevolking meer betaalden. Kortom, ons land betaalt beduidend minder aan de gemeenschappelijke begroting dan je op basis van gangbare criteria van evenredigheid en draagkracht zou verwachten.

## HERVORMING GEWENST

Er is alle aanleiding om ook de financiering van de EU-begroting te hervormen. Het systeem van eigen middelen is door het geheel van kortingen en compensaties ondoorzichtig geworden. Dit geeft ook aanleiding tot het misverstand dat de bron van 'begrotingsonevenwichtigheden' aan de inkomstenkant van de EU-begroting te vinden zou zijn. Dat misverstand wordt verder gevoed door de claim van een lidstaat als Nederland dat de douanerechten tot de nationale bijdrage behoren omdat ze op eigen grondgebied zijn geïnd (Bos, 2013).

Twee oplossingsrichtingen dienen zich hier aan. In de eerste plaats de afschaffing van de bijdrage op basis van de btw-grondslag. Dat is een belangrijke vereenvoudiging die

**Bijdragen van lidstaten aan de EU-begroting in afwijking van het gemiddelde voor de EU27, 2007–2013<sup>1</sup>** **FIGUUR 1**



<sup>1</sup> De gemiddelde bijdrage is 0,83 procent van het bni per jaar, respectievelijk 1453 euro per hoofd van de bevolking (gecumuleerd over zeven jaar).

Bron: Cipriani, 2014

duidelijk maakt dat lidstaten bijdragen naar rato van hun nationaal inkomen. In de tweede plaats de vervanging van de diverse kortings- en compensatieregelingen door een doorzichtig algemeen compensatiemechanisme. Dit mechanisme zou moeten aangrijpen aan de uitgavenkant van de begroting, en in werking moeten treden wanneer nettobetalingsposities een bepaalde drempel overschrijden (de Europese Commissie heeft wel eens -0,35 procent bni voorgesteld). Hierdoor moet duidelijk kunnen worden gemaakt dat de lasten en lusten van het EU-beleid – budgettair gezien – eerlijk worden verdeeld.

## LITERATUUR

Bos, M.G. (2013) Budgettaire kaders. In: G. Meester, P. Berkhout en L. Dries (red.) *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen – Van politiek naar praktijk*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 69–92.

Bos, M.G. en B. van Riel (2013) Modernisering in slakkengang – Het meerjarig financieel kader voor de EU-begroting. In: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2013*. Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 101–114.

Cipriani, G. (2014) *Financing the EU budget – Moving forward or backwards?* Brussel: Centre for European Policy Studies.

Europese Commissie (2014) *EU budget 2013 – Financial Report*. Luxemburg.

Europese Commissie (2015) *Elements for a payment plan to bring the EU budget back onto a sustainable track*. Brussel.

Hormes, E. en P. Tang (2015) De vijf geheimen van de Europese begroting. *ESB*, 100(471), 326–329.