

DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE

No. 58, December 2007

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof.mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof.Jhr.dr. G. van Benthem van den Bergh
Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Drs. H. Kruijssen
Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
Prof.dr. A. de Ruijter
Prof.dr. A. van Staden
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Commissie Europese Integratie

Voorzitter	Prof.mr. F.H.J.J. Andriessen
Vice-voorzitter	Prof.dr. A. van Staden
Leden	Prof.dr. J.W. de Beus Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer Drs. H.J. Brouwer Mw. dr. M. Bulk Dr. W.F. van Eekelen Mr. E. Jansen Prof.mr. P.J.G. Kapteyn Drs. H.C. Posthumus Meyjes Mr. W.L.E. Quaedvlieg Prof.dr. J.Q.Th. Rood Prof.dr. A. Szász Mr. C.G. Trojan Mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke Prof.mr. J.W. de Zwaan
Secretaris	Mw. dr. S. Volbeda

Leden van de werkgroep ‘De Financiën van de Europese Unie’

Voorzitter	Mr. C.G. Trojan (CEI)
Leden	Drs. H.J. Brouwer (CEI) Prof.dr. J.Q.Th. Rood (CEI) Drs. E.P. Wellenstein (CVV)
Externe deskundige	Drs. M.G. Bos (SER)
Corresponderend lid	Prof.mr. F.H.J.J. Andriessen
Secretaris	Mw. dr. S. Volbeda

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Samenvatting 6

I Inleiding 8

II Enkele kanttekeningen bij het bestaande financiële systeem van de EU 14

III De uitgaven van de EU 18

IV De inkomsten van de EU 36

V Conclusies en aanbevelingen 42

Bijlage I Lijst met geraadpleegde personen

Bijlage II Lijst met afkortingen

Bijlage III Overzicht van de EU-uitgaven per lidstaat in 2006,
uit het *EU budget Financial Report 2007*

Bijlage IV Overzicht van de EU-uitgaven, uit de *Financiële Vooruitzichten 2007-2013*,
als vastgesteld op 4 april 2007

Woord vooraf

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft het onderhavige advies op eigen initiatief uitgebracht. De reden om te adviseren ligt in het besluit van de Europese Raad van december 2005¹ om een algehele herziening van de inkomsten en uitgaven van de EU in 2008/2009 te bewerkstelligen.² De AIV heeft in zijn advies *Europa een prioriteit!* reeds gewezen op het belang van dit onderwerp.³

Dit advies is voorbereid door de Commissie Europese Integratie (CEI) onder voorzitterschap van Prof.mr. F.H.J.J. Andriessen. De CEI heeft daartoe een gemengde werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van mr. C.G. Trojan, lid van de CEI en de leden drs. H.J. Brouwer, prof.dr. J.Q.Th. Rood, beiden lid van de CEI, drs. E.P. Wellenstein, lid van de Commissie Vrede en Veiligheid, versterkt met het buitenlid drs. M.G. Bos, plv. directeur Economische Zaken van de Sociaal-Economische Raad. Prof.mr. F.H.J.J. Andriessen is betrokken geweest als corresponderend lid. Voor dit advies zijn drs. C. van Rij, directeur Directie Europese Integratie (DIE), en mr. C.J. Bansema, hoofd van de afdeling Interne Zaken van deze directie (DIE/IN), de ambtelijke contactpersonen op het ministerie van Buitenlandse Zaken geweest. Zij zijn tevens als deskundigen geraadpleegd. Het secretariaat is gevoerd door mw. dr. S. Volbeda, daarin bijgestaan door de stagiaires mw. M. Breedveld en mw. S. Çoker.

Ter voorbereiding van het advies heeft de werkgroep met een aantal deskundigen gesproken. De lijst van geraadpleegde personen is in bijlage I opgenomen. De AIV is zeer erkentelijk voor hun bereidwilligheid hun inzichten vrijelijk met de werkgroep te delen.

Het advies is vastgesteld op 7 december 2007.

- 1 *Conclusies van de Europese Raad*, 15/16 december 2005, 15914/05. Zie conclusie 6 waarin de Raad het voorstel van het voorzitterschap overneemt als verwoord in: Presidency of the European Council, *Financial Perspectives 2007-2013*, Brussels, 19 December 2005, CADREFIN 268, document nr. 15915/05.
- 2 Zie ook het *Interinstitutioneel akkoord van 17 mei 2007 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer*, PB C 139,14.6.2006, p. 1.
- 3 AIV-advies nr. 52, *Europa een prioriteit!*, november 2006: zie hoofdstuk II.

Samenvatting

De AIV heeft zich bij de totstandkoming van dit advies laten leiden door het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie, gedaan in december 2005, om

‘een volledige, allesomvattende en brede evaluatie te verrichten met betrekking tot alle aspecten van de uitgaven van de Europese Unie (EU), met inbegrip van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), en de inkomsten, met inbegrip van de korting voor het Verenigd Koninkrijk (VK) en daarover in 2008/2009 verslag uit te brengen’.

Hierbij heeft de AIV het in november 2006 uitgebrachte advies *“Europa een prioriteit!”* als uitgangspunt genomen.

Het eerste deel van het advies bevat een beknopte evaluatie van het systeem van eigen middelen in relatie tot het uitgavenbeleid van de EU. De conclusies van de AIV zijn geheel in lijn met het eerder genoemde AIV-advies. Sinds ‘de ontsparing’ van het systeem van eigen middelen in 1984 staat het Britse correctiemechanisme nog steeds overeind. Bovendien is het systeem door opeenvolgende wijzigingen (laatstelijk in 2006) uitgegroeid tot een uiterst complexe en ondoorzichtige lappendeken van correcties en uitzonderingen.

De onderhandelingen over het financieel meerjarenkaderkader van de EU (de *Financiële Vooruitzichten*) en ook die over de jaarlijkse begrotingen, zijn steeds meer in het teken van de lastenverdeling tussen lidstaten (de zogenaamde netto bijdragen) komen te staan. De nettobetaling is het verschil tussen wat een lidstaat bijdraagt aan de EU en wat het van de EU ontvangt. Deze ontwikkeling heeft tot ernstige wrijvingen geleid en een verstorend effect gehad op de beleidsprioriteiten in het uitgavenbeleid. De AIV stelde eerder vast dat hierdoor de betekenis van het EU-lidmaatschap, met name ook in ons land, is versmald tot de netto-bijdragepositie. De AIV plaatst dan ook een aantal kanttekeningen bij de begrotingsonevenwichtigheden, de nettobetalingssystemen en de boekhoudkundige methode die Nederland hanteert bij de berekening van de netto bijdrage.

De door de AIV gevolgde evaluatie toont aan dat de begrotingsonevenwichtigheden die hun oorsprong vonden aan de uitgavenkant, door de korting van het VK en de financiering ervan, zijn overgebracht naar de inkomstenkant. Hiermee is het eigenmiddelenstelsel ernstig ontregeld en is het *juste-retour* denken gemeengoed geworden. De AIV is dan ook van oordeel dat bij de beoordeling van het vraagstuk van de begrotingsonevenwichtigheden in eerste instantie het uitgavenbeleid moet worden beschouwd. Hierbij zijn zowel de historische ontwikkeling als de criteria voor de beleidsbeoordeling van de uitgaven van belang.

Hiervan uitgaande komt de AIV tot de conclusie dat er aanleiding is tot een heroriëntatie van het GLB. Daarbij gaat het met name om een sterkere koppeling van inkomensvoelers aan het realiseren van maatschappelijke waarden, waarbij tevens de mogelijkheid van cofinanciering van inkomensvoelers door de lidstaten onder ogen moet worden gezien. De AIV is tevens van mening dat, naast andere wenselijke vernieuwingen, het voor de hand ligt de convergentiesteun (dit is onderdeel van het Cohesiebeleid) te concentreren op de armere lidstaten (namelijk op de landen die per hoofd van de bevolking een lager bruto nationaal inkomen (BNI) hebben dan negentig procent van het gemiddelde BNI per capita in de EU (het BNI^{EU})). Een en ander zal het aandeel van de GLB- en de Cohesieuitgaven op termijn verminderen en verschuivingen mogelijk maken voor beleid ter versterking van de concurrentiekracht van de EU en voor het Externe Beleid. Dit zal naar verwachting bovendien ruimte

laten voor het effectueren van de compensaties van de resterende begrotingsonevenwichtigheden aan de uitgavenkant.

Een heroriëntatie van het uitgavenbeleid zal de kwestie van de begrotingsonevenwichtigheden niet van de ene dag op de andere uit de wereld helpen: een correctiemechanisme zal voorshands noodzakelijk blijven. Het zal echter generiek moeten zijn, doorzichtig en begrensd in zijn toepassing (alleen voor buitensporige onevenwichtigheden). De compensaties moeten volgens de AIV aan de uitgavenkant plaatsvinden. Wel is het zo, dat naarmate het uitgavenbeleid wordt omgebogen als aangegeven in het advies, de omvang en uiteindelijk de noodzaak van compensaties moeten afnemen. De Commissie heeft met haar voorstellen van 2004 een goede aanzet gegeven voor een dergelijk algemeen correctiemechanisme.

Met betrekking tot de inkomsten van de EU heeft de AIV zich gebogen over de verschillende opties voor fiscale eigen middelen. In het bijzonder zijn eigen middelen gerelateerd aan energieverbruik, BTW en vennootschapsinkomsten in de beschouwing betrokken. Zowel op grond van een inhoudelijke als een politieke evaluatie komt de AIV tot de conclusie dat het uitgesloten moet worden geacht, dat op de middellange termijn een geheel nieuw systeem van fiscale eigen middelen kan worden uitonderhandeld. In het licht van het voorafgaande is de AIV wel van mening dat het huidige systeem van eigen middelen zodanig moet worden opgeschoond dat de correctie van bijdragen uitsluitend aan de uitgavenkant zal gaan plaatsvinden.

Dat neemt niet weg dat een toewijzing van middelen aan de EU, die ten principale buiten de nationale begrotingen valt, de voorkeur zou verdienen. Dat was de oorspronkelijke opzet van het systeem van eigen middelen. Alleen dan kan de EU over een stabiel budget beschikken, waarvan de hoogte onafhankelijk is van de begrotingsonderhandelingen in de lidstaten.

Dit is in overeenstemming met wat de AIV ook in zijn eerdere advies stelt. Het bestaande systeem bergt immers het gevaar in zich dat het EU-beleid ondergeschikt blijft aan het denken in netto bijdragen van de afgelopen decennia. Op de middellange termijn kan een heroriëntatie van het uitgavenbeleid en de invoering van een algemeen en beperkt correctiemechanisme, dat op alle lidstaten van toepassing is, soelaas bieden.

Op de langere termijn is de AIV van mening dat de weg open moet blijven voor een systeem van eigen middelen dat niet ten principale gebaseerd is op nationale begrotingsafdrachten.

I Inleiding

Artikel 269 van het *EG-verdrag* is de basis voor een systeem van eigen middelen voor de EU ter financiering van de uitgaven van de Unie. Dit artikel is als volgt verwoord:

'De begroting wordt, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd.

*De Raad stelt met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europese Parlement, de bepalingen inzake het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap vast, waarvan hij de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.'*⁴

Onder het *EG-verdrag*, ook bekend als het *Verdrag van Rome*, begon de Gemeenschap met een procentuele verdeelsleutel onder de lidstaten voor de begrotingsbijdragen, zoals een klassieke internationale organisatie. Deze procentuele bijdragen zouden echter, conform dit verdrag, worden vervangen door eigen middelen van de EU. Daartoe is het gemeenschappelijk douanetarief ingesteld, een belasting die door de lidstaten voor de EU wordt geheven op de goederen bij binnenkomst in de EG. Bij het *Eigenmiddelenbesluit* van 1970, waarbij dit douanetarief van kracht werd, werden deze inkomsten aangevuld met nieuwe gemeenschappelijke heffingen op invoer van landbouwproducten uit derde landen. Om de inkomsten in overeenstemming te brengen met de uitgaven (de EU mag verdragsrechtelijk geen tekort op de begroting hebben en heeft geen bevoegdheid op de geldmarkt te lenen), werd het ontbrekende bedrag gevonden in een nader te bepalen procentpunt van de BTW-opbrengsten in de lidstaten. Aanvankelijk was dit maximaal 1 procent van de grondslag. De opbrengsten uit de traditionele eigen middelen (TEM), bestaande uit de invoerrechten en de landbouwheffingen, en die uit de BTW-afdrachten zijn gestaag gedaald. Het maximale percentage van de BTW-afdracht is, na te zijn opgelopen tot 1,4 procent in 1985, sindsdien teruggebracht naar minder dan 0,5 procent vandaag.

Sinds het *Eigenmiddelenbesluit* van 1988 worden de hoofdcategorieën van uitgaven van de EU op middellange termijn vastgelegd in een financieel meerjarenkader, dat tevens de maximale omvang van de EU-begroting vastlegt, uitgedrukt in een percentage van het BNI^{EU}. Deze *Financiële Vooruitzichten* worden van kracht door een interinstitutioneel akkoord (IIA), gesloten door het Europees Parlement (EP), de Raad en de Commissie. Voor het sluiten van zo'n IIA is unanimiteit in de Raad vereist. Deze akkoorden gaan sindsdien steeds samen met een herziening van het *Eigenmiddelenbesluit*. Aan de drie hogergenoemde middelen, is intussen een vierde middel toegevoegd. Dit is de BNI-component. In omvang is deze intussen de andere middelen gaan overvleugelen en is nu verreweg de grootste bron van inkomsten. Het maximum van de inkomsten uit de gezamenlijke eigen middelen is vastgesteld op 1,24 procent van het BNI^{EU}. De maximale uitgaven, als opgenomen in de lopende *Financiële Vooruitzichten*, zijn samen minder dan 1 procent van het BNI^{EU}; dit is slechts een fractie van de geaggregeerde collectieve uitgaven van de lidstaten, welke zo'n dertig tot vijftig procent van het BNI van een lidstaat beslaan. De totale kosten van de EU omvatten niet meer dan 260 euro per persoon per jaar of 70 eurocent per persoon per dag.⁵

4 *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*, 25 maart 1957, Trb. 1957, p. 74 en p. 91. Dit is ook bekend als het *Verdrag van Rome*, waar het werd ondertekend door België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland. Het *EG-verdrag* is sinds 1 januari 1958 van kracht.

5 European Commission, DG-Budget, *EU budget 2006 Financial Report*, 2007, p. 8.

Het huidige systeem van eigen middelen is ver verwijderd van de oorspronkelijke opzet van het *Verdrag van Rome*. De bedoeling was een eigen middel voor de EU te creëren dat onafhankelijk zou zijn van de jaarlijkse begrotingsonderhandelingen in de lidstaten. Het huidige systeem is in hoge mate ondoorzichtig, zeker voor de Europese burgers, en het is bovendien met de jaren complexer geworden. De combinatie van nationale begrotingsbijdragen, meerjarige *Financiële Vooruitzichten* en de vereiste van unanimité bij de onderhandelingen in de Raad, leidt bovendien tot een inefficiënte toewijzing van uitgaven.

De onderhandelingen over de *Financiële Vooruitzichten* en de eigen middelen zijn allengs steeds meer in het teken van de lastenverdeling tussen lidstaten, de netto bijdragen, komen te staan. Het Britse correctiemechanisme, dat in 1984 werd overeengekomen op de Europese Raad van Fontainebleau,⁶ staat aan de wieg van deze ontwikkeling.⁷ Anno 2007 staat deze korting aan het VK nog steeds overeind, maar is door steeds opeenvolgende wijzigingen⁸ uitgegroeid tot een volstrekt ondoorzichtige en complexe lappendeken van meervoudige correcties en uitzonderingen. Bovendien vinden compensaties deels via de inkomstenkant van de EU-begroting plaats en deels via de uitgavenzijde ervan. Deze situatie duurt voort ondanks dat de Europese Raad in 1999 aan de Commissie verzocht een nieuw stelsel van eigen middelen uit te werken dat '*billijk, doorzichtig, kosteneffectief en eenvoudig*' was en gebaseerd zou zijn op '*criteria die het bijdragevermogen van iedere lidstaat het beste weerspiegelen*'.⁹

De Commissie heeft in 2004 een voorstel voor zo'n nieuw stelsel van eigen middelen gedaan.¹⁰ Daarin is onder meer een algemeen correctiemechanisme voorgesteld en werd een drietal opties voor nieuwe fiscale eigen middelen uitgewerkt. Dit voorstel is op niets uitgelopen. De onderhandelingen spitsten zich wederom toe op verdere correcties en uitzonderingen op het bestaande correctiemechanisme.

Wel werd in de besluiten van de Europese Raad in december 2005 overeengekomen dat er een algehele herziening van de EU-begroting zal plaatsvinden: de Commissie is gevraagd '*een volledige, allesomvattende en brede evaluatie te verrichten met betrekking tot alle aspecten van de uitgaven van de EU, met inbegrip van het GLB, en de inkomsten, met*

6 Zie Europese Raad van Fontainebleau, *Conclusies van het Voorzitterschap*, Bulletin van de Europese Gemeenschappen 6-1984.

7 AIV-advies nr. 52, *Europa een prioriteit!*, november 2006, p. 9.

8 De laatste wijziging van het Eigenmiddelenbesluit is van 2006: *Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-verdrag)*, PB C 203/50.

9 *Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Berlijn*, 24 en 25 maart 1999, zie besluit 67.

10 Europese Commissie, Verslag van de Commissie deel I, *Financiering van de Europese Unie, verslag van de Commissie over de werking van het stelsel van eigen middelen*, COM(2004) 505 definitief/2, Brussel, 6.9.2004 (Schreyervoorstellen) en Volume II, Technical Annex, *Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system*, COM(2004) 505 final, Brussels, 14.7.2004. Zie ook Europese Commissie, *Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de uitvoeringsmaatregelen voor de correctie van begrotingsonevenwichtigheden overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van het Besluit van de Raad van (...) betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen*, Brussel, 14.7.2004, COM(2004) 501.

*inbegrip van de korting voor het VK, en daarover in 2008/2009 een verslag uit te brengen.*¹¹

Als eerste stap heeft de Commissie onlangs een openbare raadpleging in gang gezet met het uitbrengen van een document waarin een aantal overwegingen en vragen aan de orde komen, ten aanzien van zowel de uitgaven als de inkomsten.¹² De Commissie is evenwel uiterst summier in dit document en gaat niet in op eventuele nieuwe eigen middelen voor de inkomsten van de EU. Zij verwijst daarbij nadrukkelijk naar de soevereiniteit van de lidstaten op fiscaal terrein. Op zich is dit niet zo verwonderlijk. Immers, de politieke prioriteit ligt nu bij het ondertekenen en ratificeren van het *EU-wijzigingsverdrag*¹³ en kort daarna volgen de verkiezingen voor het EP en het samenstellen van een nieuwe Europese Commissie. Al met al geen gunstige context voor een algehele, ambitieuze herziening van het financiële systeem van de EU.

Desalniettemin meent de AIV dat er alle aanleiding bestaat voor een meer fundamentele hervorming van het financieringsstelsel van de EU, zowel van de uitgaven als de inkomsten. De reden is, dat het huidige stelsel bij voortduring tot ernstige wrijvingen tussen de lidstaten heeft geleid en een verstorend effect op beleidsprioriteiten in het uitgavenbeleid heeft gehad.

Het uitgavenbeleid wordt onvoldoende beoordeeld op zijn toegevoegde waarde voor de EU als geheel; het wordt vooral beschouwd in functie van de verschillen in nettobetalingssystemen tussen de lidstaten. De netto bijdrage is het verschil tussen wat een lidstaat bijdraagt aan de EU en wat het van de EU ontvangt.¹⁴ De AIV stelde al eerder vast: *'In ons land lijkt daarbij de betekenis van het Unie-lidmaatschap te worden versmald tot onze netto bijdrage en tot de kosten van de vergaderplaats van het EP'*.¹⁵ Die versmalling is een vertekening van de realiteit en geeft een eenzijdige visie op de belangen van Nederland in de EU. Naar de mening van de AIV is het derhalve voor een goede afweging van de belangen en prioriteiten van ons land nodig een evenwichtige visie op de plaats van de EU-begroting in het Europese integratieproces te ontwikkelen.

11 *Conclusies van de Europese Raad*, 15/16 december 2005, 15914/05. Zie conclusie 6 waarin de Raad het voorstel van het voorzitterschap overneemt als verwoord in: Presidency of the European Council, *Financial Perspectives 2007-2013*, Brussels, 19 December 2005, CADREFIN 268, document nr. 15915/05, p. 32. Dit besluit is geformaliseerd in het *Interinstitutioneel akkoord van 17 mei 2007 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer*, PB C 139, 14.6.2006, p. 1.

12 Europese Commissie, *De begroting hervormen voor een ander Europa*, document voor een openbare raadpleging met het oog op de begrotingsevaluatie 2008/2009, SEC(2007) 1188 definitief, Brussel, 12.9.2007. De raadpleging staat open tot 15 april 2008 bij het emailadres <budget-review@ec.europa.eu>.

13 Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, *Ontwerpverdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*, CG 1/1/07, REV 1, Brussel, 5 oktober 2007.

14 Zie voor het meest recente overzicht: European Commission, DG-Budget, *EU budget 2006 Financial Report*, 2007, p. 19 e.v.

15 AIV-advies nr. 52, *Europa een prioriteit!*, november 2006, p. 8.

Bij de herziening van de EU-financiën ligt het volgens de AIV in de rede om eerst het uitgavenbeleid in beschouwing te nemen. De begrotingsonevenwichtigheden vinden immers hoofdzakelijk daar hun oorsprong. Daarna zal de AIV ook mogelijke verbeteringen in het systeem van inkomsten nader bekijken.

De twee hoofdvragen die de AIV in dit advies aan de orde wil stellen zijn:

- *Welke verschuivingen zijn er nodig in het uitgavenpatroon van de EU?*
- *Welke verbeteringen of fundamentele wijzigingen zijn er nodig in de inkomsten van de EU ter dekking van de begroting?*

De AIV wijst erop dat de eerste vraag over de beleidsprioriteiten in het uitgavenbeleid alleen kan worden beantwoord door de totaliteit van beleidsdoelstellingen en beschikbare instrumenten van de Unie in de beschouwing te betrekken. Immers, naast het begrotingsinstrument is voor de EU in veel gevallen regelgeving een zeer effectieve manier om haar doelstellingen te realiseren. Daarnaast heeft de Unie een eigen rol en verantwoordelijkheid in de wereld en zet die kracht bij door middel van internationaal onderhandelen of *soft power*. Met andere woorden, de begroting is voor de EU zeker niet het belangrijkste beleidsinstrument. Voor de EU is de begroting geen sturend, maar veeleer een beleidsondersteunend instrument, waarbij telkenmale de 'subsidiariteitsvraag' moet worden gesteld.

Uitgangspunt van dit advies is dat ombuiging van het uitgavenbeleid van de EU niet tot verhoging van de lastendruk voor de Europese burgers hoeft te leiden. Ook het EP en de Commissie gaan hiervan uit, omdat in de praktijk het plafond van 1,24 procent van het BNI^{EU} ruim voldoende is en de uitgaven zelfs onder de 1 procent blijven. Met de te verwachten groei van het nationale inkomen, mag dus worden verwacht dat voorlopig binnen deze bandbreedte kan worden gewerkt.

Wat de tweede vraag betreft mag duidelijk zijn dat, ook voor een zeer beperkte begroting als die van de EU, er inkomsten moeten zijn die de uitgaven dekken. In dit verband is het onderstaande analytische kader van toepassing.

Analytisch kader

Meer in het algemeen moet voor de beoordeling van beleid en de inzet van financiële (en andere) instrumenten een drietal fundamentele vragen worden gesteld:¹⁶

1. *De opportuniteitsvraag:* Is er wel een probleem? Op grond van het opportuniteitsbeginsel mogen geen maatregelen worden genomen als het onderwerp niet als probleem wordt ervaren, dan wel overheidsingrijpen geen soelaas kan bieden.
2. *De subsidiariteitsvraag:* Op welk niveau moet het probleem worden aangepakt (dat van de lidstaat of een subnationale overheid, de EU of een internationale organisatie)? Op grond van het subsidiariteitsbeginsel mag de Unie slechts optreden indien en voor zover de doelstellingen van de voorgestelde maatregel niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt.
3. *De proportionaliteitsvraag:* Is de voorgestelde aanpak doelmatig, heeft die toegevoegde waarde en is die niet overdreven in verhouding tot het gesignaleerde probleem? Op grond van het proportionaliteitsbeginsel mogen de inhoud en de vorm van een maatregel van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstelling ervan te verwezenlijken.

¹⁶ Zie hierover ook AIV-briefadvies nr. 10, *De EU en de band met de Nederlandse burger*, december 2005.

De eerste vraag is dus of overheidsingrijpen wel gewenst is. De hoofddoelstelling van de EU is het realiseren van de interne markt. Deze is weliswaar nog niet af, maar toch functioneren deelmarkten nu in het algemeen veel beter dan het geval was gedurende de eerste decennia van het bestaan van de EG. Niet ingrijpen is dan zeker een optie. Ook voor andere beleidsterreinen moet deze fundamentele vraag worden gesteld.

Indien is vastgesteld dat de sociale baten van overheidsuitgaven groter zijn dan de kosten, moet worden bekeken op welk bestuurlijk niveau de interventie het beste kan plaatsvinden. Dit vraagt om een beoordeling van de kosten en baten van centralisatie. De baten van centralisatie bestaan uit het behalen van schaalvoordelen en/of uit het binnenhalen van grensoverschrijdende voordelen (dan wel het tegengaan van negatieve externe effecten). De kosten bestaan uit: het verliezen van mogelijkheden om in te spelen op nationale, regionale of lokale verschillen in preferenties; een grotere verscheidenheid en concurrentie in het aanbod van publieke goederen en diensten; en een meer directe relatie tussen de baten van publieke uitgaven en de financieringskosten.

In het algemeen is het zo dat overheidsingrijpen gewenst is, wanneer de sociale baten van de interventie de sociale kosten overschrijden. Dit algemene principe wordt toegepast in expliciete kosten-batenanalyses van specifieke projecten, zoals onder andere het Centraal Planbureau die maakt. Maar het kan ook worden toegepast op meer algemene analyses, zoals die betreffende de financiële herziening van de EU.

De tweede vraag is op welk bestuurlijk niveau een taak het beste kan worden uitgevoerd, waarbij uitvoering op het Europese niveau moet worden vergeleken met uitvoering op een hoger niveau (het mondiale), dan wel op een lager bestuurlijk niveau: het nationale, regionale of lokale niveau.

De derde vraag is in welke mate overheidsingrijpen gerechtvaardigd is en in welke vorm: via de uitgavenkant van de Europese begroting, dan wel via de inkomsten van de Unie, of dat van regelgeving of diplomatie een doelmatiger en effectiever resultaat mag worden verwacht.

Concreet kunnen de bovenstaande uitgangspunten worden vertaald in de onderstaande beleidsvragen:

- Is er een reden voor overheidsingrijpen omdat de sociale baten van de interventie naar verwachting groter zijn dan de sociale kosten?
- Is er een reden voor ingrijpen op het niveau van de EU op basis van marktfalen of de noodzaak tot Europese herverdeling?
- Zo ja, welke opties bestaan er voor de vormgeving van de interventie? Is vormgeving via de uitgaven- of via de inkomstenkant van de begroting het meest geschikte instrument, of is regelgeving of diplomatie een betere oplossing?

Een en ander vergt een kosten-batenafweging per beleidsterrein en zal per beleidsterrein verschillend kunnen uitpakken.¹⁷ Zo moet het uitgavenbeleid kunnen worden aangepast

¹⁷ Een probleem bij de beoordeling van de uitgaven van de Unie is dat er geen vergelijkbare gegevens zijn over de effectiviteit ervan, noch op Europees, noch op het niveau van de lidstaten. De Algemene Rekenkamer (AR) heeft recent een groot aantal evaluaties bestudeerd van uitgaven van de EU. Die geven wel een beeld van wat er met het geld is gedaan (*output*), zo stelt de AR, maar leggen geen relatie met het bereiken van de doelstellingen (*impact*). Dikwijls zijn die doelstellingen ook niet in meetbare termen vevat. Bovendien zijn de evaluatiemethoden te verschillend van aard om deugdelijke vergelijkingen mogelijk te maken. Zie: Algemene Rekenkamer, *EU Trend Report 2007*, The Hague, March 20, 2007: zie hoofdstuk 6.

aan gewijzigde omstandigheden en het moet dus flexibel genoeg zijn om nieuwe beleids-prioriteiten te kunnen ondersteunen.

Enkele voorbeelden:

1. De versterking van de Europese concurrentiekracht en de economische groei staan bovenaan de Europese agenda. De vraag is hoe en waar het EU-begrotingsinstrument een relevante functie kan vervullen en welke verschuivingen er binnen de begroting kunnen worden gevonden voor deze belangrijke beleidsterreinen?
2. Het Cohesiebeleid heeft zijn vruchten afgeworpen en met de uitbreiding tot 27 lidstaten heeft dit beleid een andere dimensie gekregen. Al zal niemand in twijfel trekken dat de rijkere landen een solidariteitsverplichting hebben ten opzichte van armere landen, is het nog maar de vraag of de uitgaven ten behoeve van de achterblijvende regio's in de rijkere landen tot het domein van de EU gerekend moeten worden.
3. Het karakter van het GLB is in de loop der jaren ingrijpend veranderd. Waar aanvankelijk volledige EU-financiering van markt- en prijsondersteuning als vervangend beleid voor de uiteenlopende nationale steunmaatregelen voor de hand lag, is het nu de vraag of dit bij de huidige inkomensondersteuning nog steeds vanzelfsprekend is.
4. De financiële instrumenten van het Externe Beleid maken onderdeel uit van de *soft power* van de EU en zijn bovendien goeddeels vervangend beleid. De vraag is dus op welke wijze moet de rol van de EU in de wereld tot uitdrukking komen in de begroting?

Al deze vragen komen in het vervolg van het advies aan de orde. In hoofdstuk II wordt eerst nog een nadere analyse van de hier aangestipte problemen gegeven. Concreet wordt dieper ingegaan op de betekenis van het begrotingsinstrument in het totale EU-beleid, op de begrotingsonevenwichtigheden, de politieke aandacht voor de nettobetalingssystemen en de Nederlandse berekeningswijze daarvan. Deze analyses zijn de basis voor de oplossingen die vervolgens worden aangedragen.

Ombuiging van het uitgavenbeleid van de EU staat centraal in hoofdstuk III. Dit zal altijd geleidelijk moeten gaan en dus tijd vergen. Het vraagstuk van correctie van de onevenwichtigheden in de begroting zal evenmin van de ene op de andere dag kunnen verdwijnen. Maar het verdient de hoogste prioriteit om een doorzichtig, billijk en eenvoudig correctiesysteem te maken, dat in beginsel op elke lidstaat van toepassing is.

In hoofdstuk IV zal nader worden ingegaan op de inkomsten van de EU. In het licht van de recente ontwikkelingen en aan de hand van de criteria van toereikendheid, stabiliteit, efficiëntie en billijkheid zal worden nagegaan welke opties op korte en middellange termijn realiseerbaar zijn. Daarbij zullen de mogelijkheden van nieuwe fiscale eigen middelen in de beschouwingen worden betrokken. Elk nieuw systeem van eigen middelen zal de nodige voeten in de aarde hebben, zowel politiek als in de praktijk.

In hoofdstuk V zullen de conclusies en aanbevelingen nader ingaan op de omgevingsfactoren en de politieke haalbaarheid van bepaalde na te streven opties. De AIV is zich alleszins bewust dat fundamentele hervormingen van de financiën in een EU van 27 lidstaten tijdrovend zijn, diepe politieke controversen kunnen oproepen en per definitie slechts geleidelijk kunnen worden ingevoerd. Vanzelfsprekend bekijkt de AIV de herziening van de EU-begroting door een Nederlandse bril, maar wel met een dubbele focus op ook het Europese belang.

II Enkele kanttekeningen bij het bestaande financiële systeem van de EU

Wat is er nu eigenlijk allemaal mis met het huidige financieringsstelsel van de EU en waarom zijn er zoveel correcties nodig? De opportuniteitsvraag gebiedt allereerst te bekijken of er wel een probleem is, dat een beleidswijziging rechtvaardigt. Om dit vast te stellen worden hieronder de in de inleiding geschetste problemen nader geanalyseerd. De AIV plaatst daartoe kanttekeningen bij het belang van het begrotingsinstrument voor de EU, staat stil bij de begrotingsonevenwichtigheden, bij de notie van de nettobetalingssystemen en de daarbij door Nederland gehanteerde berekeningsmethode.

Kanttekening bij het belang van de begroting als beleidsinstrument voor de EU

Het Europese begrotingsbeleid is ten opzichte van het totale EU-beleid van relatief ondergeschikt belang. In de lidstaten geeft de eigen nationale begroting in het algemeen een redelijk getrouw beeld van de prioriteiten van het beleid (zoals onderwijs, sociaal beleid, veiligheid en infrastructuur), maar dat geldt niet voor de EU. Europees beleid wordt immers voor een zeer belangrijk deel door andere middelen dan die van de begroting gevoerd. De hoeksteen van de Europese integratie is de interne markt. Deze geeft consumenten meer keuzevrijheid, werknemers betere mogelijkheden om over de grens te gaan werken en ondernemingen een betere toegang tot grotere afzetmarkten. De interne markt is het product van vrijmaking van het verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal en het recht van vestiging, van gemeenschappelijke regelgeving (onder meer voor bescherming van gezondheid, veiligheid en milieu) en van het Europees mededingingsbeleid.

Dit belangrijke beleidspakket komt vooral tot stand door harmonisatie van bestaande of door nieuwe regelgeving en er komt maar weinig begrotingsgeld of belastingbeleid aan te pas. Het betreft vooral het terugdringen van nationale, discriminerende regels die het onderlinge verkeer belemmeren, het harmoniseren van regels voor het beschermen van publieke belangen en het bevorderen van wederzijdse erkenning van elkaars regels: dát is de kerntaak van de EU. De andere beleidsprioriteiten vergen echter wel een, zij het bescheiden, budget. Het GLB en het Cohesiebeleid slokken daarvan het grootste deel op. Het GLB vooral omdat het grotendeels ontstaan is als vervangend beleid, terwijl het Cohesiebeleid inhoud gaf aan de solidariteitsverplichting tussen rijkere en armere lidstaten. Desalniettemin is dit relatief beperkte belang van het begrotingsinstrument voor de EU de reden waarom de omvang van de EU-begroting naar verhouding slechts een fractie is van die van een lidstaat.

Kanttekeningen bij de begrotingsonevenwichtigheden

Het vraagstuk van de begrotingsonevenwichtigheden is ruim 25 jaar geleden op aandringen van het VK op de agenda geplaatst en domineert nog immer de onderhandelingen rond de meerjarige Financiële Vooruitzichten en zelfs de jaarlijkse begrotingsdiscussies. Deze korting voor het VK is indertijd ingevoerd vanuit het beginsel dat *'...elke lidstaat die een buitensporige begrotingslast draagt naar de maatstaf van zijn relatieve welvaart, te zijner tijd voor een correctie in aanmerking kan komen.'*¹⁸ De AIV maakt een aantal kritische opmerkingen hierbij.

18 Europese Raad van Fontainebleau, *Conclusies van het Voorzitterschap*, Bulletin van de Europese Gemeenschappen 6-1984.

1. De permanente korting op de Britse begrotingsbijdrage valt door de gewijzigde omstandigheden niet meer te rechtvaardigen en heeft bovendien nieuwe onevenwichtigheden opgeroepen doordat de andere lidstaten het bedrag moeten financieren, waarbij een viertal landen – waaronder Nederland – naar verhouding minder bijdraagt dan de andere. Aldus is een begrotingsonevenwichtigheid, die zijn oorsprong vond aan de uitgavenkant (namelijk het hoge aandeel landbouwuitgaven), overgebracht naar de inkomstenkant. Hiermee is het systeem van eigen middelen ernstig ontregeld geraakt. De ontsporing van de Britse correctie, gecombineerd met de financiering ervan uit de begrotingsbijdragen van de andere lidstaten, heeft het *juste-retour* denken tot gemeengoed gemaakt. Een en ander wordt bovendien in de hand gewerkt door de unanimiteitsregel die geldt ten aanzien van de besluitvorming in de Europese Raad over de *Financiële Vooruitzichten*.¹⁹
2. Sinds 1984 is de uitgavenstructuur van de EU ingrijpend veranderd. Het VK behoort inmiddels tot de meest welvarende landen, de landbouwuitgaven zijn in 2006 tot 41 procent van de totale uitgaven teruggedrongen en de EU wordt voor 64,7 procent gefinancierd op grond van het BNI per capita, dat per definitie de relatieve welvaart weergeeft. Het eigenmiddelenstelsel is aldus verworpen tot een systeem van nationale begrotingsafdrachten. De BNI- en de BTW-afdrachten tezamen financieren in 2006 80,6 procent van de totale uitgaven van de EU.²⁰
3. De kortingen op de nationale bijdragen geven voeding aan het wijdverbreide misverstand dat de onevenwichtigheden hun grond vinden in het systeem van eigen middelen. Deze onevenwichtigheden, uitgedrukt in nettobetalingssystemen, worden in feite primair bepaald door de geografische verdeling van de uitgaven.

Aan de uitgavenkant van de EU is het Nederlandse aandeel in de aan afzonderlijke lidstaten toegerekende uitgaven gering (2,3 procent in 2006). Dit is grotendeels het gevolg van ons geringe aandeel in de landbouwuitgaven (2,5 procent) en de structuuruitgaven (1,4 procent). Deze twee uitgavenposten vormen samen bijna 85 procent van de uitgaven die aan afzonderlijke lidstaten worden toegewezen.²¹

Kanttekeningen bij de nettobetalingssystemen

De nettobetalingssystemen ten opzichte van het Europese budget wordt sinds het begin van de jaren negentig vaak voorgesteld als belangrijkste indicator voor 'winst' of 'verlies' in de Europese besluitvorming. Veelzeggend is dat de Nederlandse regering in de Staat van de Unie 2008 hierover vier tabellen en twee grafieken opneemt.²² Het belang van deze indicator wordt volgens de AIV om een aantal redenen sterk overschat.

19 De unanimiteitsregel staat niet in het Verdrag van Rome, maar is in 1966 ingevoerd. Dit heet ook wel het 'Luxemburgcompromis'. Zie hierover: Jacques Le Cacheux, *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource, The Case for a European Tax*, *Notre Europe studies*, 57, May 2007, p. 8.

20 European Commission, DG-Budget, *EU budget 2006 Financial Report*, 2007, p. 11 en p. 30.

21 Dit zijn alle uitgaven met uitzondering van die voor Extern Beleid en die voor Administratie. Zie: European Commission, DG-Budget, *EU budget 2006 Financial Report*, 2007, berekend op basis van de gegevens in de tabel op p. 61. Deze tabel is bijgevoegd als bijlage III.

22 *Staat van de Unie 2008*, Den Haag 2007, pp. 92-95.

1. Met de netto financiële positie wordt alleen het saldo van de baten en lasten ten opzichte van het EU-budget in beeld gebracht; het zegt niets over het nut van de Europese interne markt voor de Nederlandse economie en nog minder over het nut van de Europese integratie voor Nederland in het algemeen.
2. De verdeling van de EU-uitgaven over de lidstaten geeft een vertekend beeld van de spreiding van de baten van die uitgaven. Zo komen de uitgaven van het Cohesiebeleid, ten behoeve van de verbetering van de infrastructuur in een specifiek land, primair dat land ten goede. Maar zodra buitenlandse bedrijven bij de uitvoering zijn betrokken, pikken zij een graantje mee. Op deze wijze overschrijden de uiteindelijke bestedingen in veel gevallen de landsgrenzen. De effecten van dit beleid – bijvoorbeeld in de vorm van betere verbindingen – komen niet alleen ten goede aan de gebruikers in het betreffende land, maar ook aan buitenlandse gebruikers. Een typisch voorbeeld vormt het gemoderiseerde wegennet in Spanje, waarvan niet alleen de Spanjaarden, maar ook het Europese beroepstransport en jaarlijks miljoenen toeristen profiteren. Kortom, een zuivere toerekening van de echte baten van de uitgaven van de EU is heel wat gecompliceerder dan de jaarcijfers van de Commissie over die uitgaven in een specifiek land laten zien.²³
3. Ook in het GLB valt af te dingen op de nadruk op de nettobetalingpositie als indicator voor ‘winst’ of ‘verlies’. In economisch opzicht betekende de omschakeling van markt- en prijsondersteuning naar inkomensondersteuning een verschuiving van de lasten van de consument naar de belastingbetaler. Voor de burgers maakte dat geen wezenlijk verschil, maar het veroorzaakte wel grote verschuivingen in de nettobetalingposities van individuele lidstaten. Nederland veranderde door deze verschuiving van netto-ontvanger in nettobetaler.²⁴

Kanttekeningen bij de ‘boekhoudkundige methode’ van Nederland

Nederland neemt geen genoegen met de berekeningswijze door de Europese Commissie van de nettobetalingposities van de lidstaten, maar hanteert een eigen ‘boekhoudkundige methode’.²⁵ De AIV plaatst twee kanttekeningen.

1. De Nederlandse regering beschouwt de landbouwheffingen en invoerrechten als nationale middelen. Dit is niet terecht omdat deze vormen van belasting daar worden geheven waar de goederen de EU binnenkomen. Nederland heeft een zeer belangrijke doorvoerfunctie en int daardoor relatief veel van deze heffingen. Dit staat ook wel bekend als het ‘Rotterdameffect’, maar het geldt ook voor andere plaatsen waar veel goederen

23 European Commission, DG Budget, *EU budget 2006 Financial Report*, 2007, p. 63. Uit deze rapportage komt Nederland naar voren als verhoudingsgewijs de grootste nettobetaler aan de EU vanaf 2002, met als hoogste waarden de bijdrage in 2005 en 2006 van respectievelijk 0,52 en 0,47 procent van het BNI. Dat komt niet doordat ons land meer dan evenredig zou betalen, maar doordat ons land relatief weinig landbouwsteun en structuurfondsmiddelen ontvangt.

24 En daarmee verstomde het principiële verzet dat ons land aanvankelijk voerde tegen de Britse korting.

25 Dit staat uitgebreid beschreven in: *Staat van de Europese Unie 2005-2006*, Den Haag 2005, hoofdstuk 3: De Financiën van de EU, persexemplaar en *Staat van de Europese Unie 2006-2007*, Den Haag 2006, hoofdstuk 2: De Financiën van de EU, Kamerstuk 30802, nr. 1. Zie verder over dit onderwerp: CPB, *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag 2005, hoofdstuk 6 en het SER-advies nr. 98/04, *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, 1998.

de EU binnenkomen, zoals Schiphol.²⁶ Het is in strijd met het *EG-verdrag* om die communautaire belastingen als nationale middelen te beschouwen.²⁷ Ze vormen de uniforme toegangsprijs van goederen van buiten de EU tot de interne markt; die toegangsprijs wordt in de regel aan de eindverbruiker doorberekend, die zich in elk van de 27 lidstaten kan bevinden. Wat bij binnenkomst in Nederland aan invoerrechten wordt geheven, behoort de EU toe. Desalniettemin neemt Nederland deze gelden mee in de rekensom van de 'boekhoudkundige methode'.

2. De EU-uitgaven voor de EU-instellingen, zoals de Europese Commissie, het EP en het Hof van Justitie, worden door de Nederlandse overheid als baten toegerekend aan de landen waar deze zijn gevestigd, in het bijzonder België en Luxemburg. Daarmee ontkent Nederland dat de toegevoegde waarde van het werk van deze instellingen voor de lidstaten ver uitstijgt boven de lokale bestedingseffecten.

Overigens, wanneer de inkomsten uit de TEM buiten beschouwing worden gelaten, staat de Nederlandse netto bijdrage in 2006 nog steeds bovenaan. Na invoering van de Nederlandse korting vanaf 2009 (met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2007) zal de Nederlandse bijdrage evenwel naar het midden zakken van de nettobetalers.

26 Zie hierover bijvoorbeeld J.F.H. Inghelram, *Welke toekomst voor de financiering van de EU?*, *SEW*, nr. 5, mei 2007, pp. 191-200.

27 Terecht blijven bij de berekening van de Britse korting de traditionele eigen middelen, waartoe ook de invoerrechten en de landbouwheffingen behoren, buiten beschouwing.

III De uitgaven van de EU

De uitgaven van de EU geven, als gesteld in de inleiding, geen goede weerspiegeling van de beleidsprioriteiten van de Unie, omdat de EU daarnaast ook andere instrumenten effectief inzet. De uitgaven reflecteren dan ook slechts tot op zekere hoogte de verschillende ontwikkelingsfasen van de Europese integratie. Ook in de toekomst zullen de begrotingsuitgaven nooit een directe afspiegeling van de beleidsprioriteiten te zien kunnen geven. Dit neemt niet weg dat volgens de AIV verschuivingen in het budget kunnen bijdragen aan het oplossen van de hiervoor gesignaleerde problemen.

In dit hoofdstuk staan de subsidiariteitsvraag en de vraag naar de proportionaliteit van het uitgavenbeleid van de EU centraal. Voor een beter begrip volgt hieronder een korte schets van de historische ontwikkeling van dit beleid. Daarna volgt een bespreking van de nieuwe beleidslijnen die met het van kracht worden van de *Financiële Vooruitzichten 2007 – 2013* zijn ingevoerd. Dit hoofdstuk eindigt met aanbevelingen voor verbeteringen in het uitgavenbeleid van de verschillende beleidsterreinen van de EU-begroting. Dit zijn (1) het terrein van de versterking van de concurrentiekracht, (2) het Cohesiebeleid, (3) het Landbouwbeleid, (4) het beleid voor Burgerschap, Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid en (5) het Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Tot slot wordt ingegaan op de begrotingsonevenwichtigheden en de noodzaak te komen tot een generiek kortingsmechanisme.

De ontwikkeling van het uitgavenbeleid van de EU

Het proces van Europese integratie kenmerkt zich door een geleidelijke ontwikkeling, waarbij het eenwordingsproces telkenmale in een stroomversnelling is gebracht door een wisselwerking tussen de interne dynamiek (de interne markt en de Economische en Monetaire Unie (EMU)) en de externe dynamiek (de vreedzame revolutie in Midden-Europa, de Duitse eenwording en de uitbreiding met steeds weer nieuwe lidstaten).

Het markt- en prijsbeleid van het GLB, dat gedurende decennia het merendeel van de begroting opslokte, was in feite vooral vervangend beleid. Het subsidiariteitsbeginsel vereiste dat tal van bestaande nationale vormen van landbouwondersteuning en -protectie werden vervangen. De instelling van een gemeenschappelijke financiering van de landbouw was in de Gemeenschap van zes lidstaten het resultaat van een verstandshuwelijk tussen Frankrijk en Duitsland, met als inzet het totstandkomen van de douane-unie. Duitsland had intussen weer een sterke industriële basis opgebouwd en zou daar het meeste van profiteren. Als tegenprestatie wilde Frankrijk ondersteuning van zijn belangrijke agrarische sector. Het later zo vermaledijde GLB was dus de prijs die moest worden betaald om de douane-unie te kunnen realiseren. Indertijd was dit voorstel bovendien een aantrekkelijk plan voor Nederland, dat een sterke positie had als agrarisch exportland en erg gebaat was bij het totstandkomen van de Europese interne markt.

In die aanvangsfase van gemeenschappelijk beleid in deze sector lag het voor de hand te kiezen voor een model van markt- en prijsondersteuning. Dit model kwam uit de koker van de Nederlandse Eurocommissaris Sicco Mansholt en was geïnspireerd op ons eigen Landbouwegalisatiefonds. De 'Gemeenschap van de zes' had een tekort aan de meeste landbouwproducten en was kort na de oorlog sterk gericht op het veiligstellen van de voedselvoorziening.

Vanaf de jaren zeventig raakte de proportionaliteit van dit beleid terecht onder vuur door de hand over hand toenemende landbouwoverschotten, met alle kosten en andere nadelen

van dien. Pas toen – decennia later – de markt- en prijsondersteuning werd ingewisseld voor inkomensondersteuning werd het tijtten principale gekeerd, omdat dit nieuwe beleid niet langer aan de productie was gekoppeld. Vanaf 1985 dalen de landbouwuitgaven in de totale begroting gestaag, maar desalniettemin blijven de uitgaven in deze categorie zowel absoluut als relatief op een hoog niveau. Waren in 1985 deze uitgaven (exclusief die voor plattelandsontwikkeling) nog goed voor 70,8 procent van de totale begroting, in 2006 is dat gezakt naar 35 procent en in 2013 zullen deze uitgaven nog steeds eenderde van de totale begroting uitmaken.²⁸

Vanaf 1988 worden financiële meerjarenkaders gemaakt. Het eerste, de *Financiële Vooruitzichten 1988 – 1992*, wordt ook wel het plan Delors I genoemd. Hierin is een sterke groei te zien van de uitgaven voor het Cohesiebeleid.²⁹ In deze periode staat de verwezenlijking van de interne markt voor de armere landen van de EU prominent op de agenda. Daarvoor worden de Structuurfondsen ingezet. Deze hebben tot doel de sociaal-economische ongelijkheden tussen de lidstaten weg te werken (hetgeen conform het subsidiariteitsbeginsel op het niveau van de EU gestalte krijgt).

In het plan Delors II, de *Financiële Vooruitzichten 1993 – 1999*, stond de verwezenlijking van de EMU centraal en bleef het Cohesiebeleid belangrijk. Aldus heeft de interne dynamiek van de Unie in deze twee perioden een sterk stempel gedrukt op het uitgavenbeleid van de EU. In de tweede periode (1993 – 1999) kwam er daarnaast steeds meer aandacht voor de externe dynamiek.³⁰ In deze en de vorige periode zijn de Structuurfondsen dus een logische aanvulling op de verdieping en verbreding van de interne markt.

Met name in de *Financiële Vooruitzichten 2000 – 2006* (Agenda 2000) werd de weg vrij gemaakt voor de toetreding van nog eens tien nieuwe lidstaten en werden de uitgaven hiervoor verhoogd.

Bij de totstandkoming van de huidige *Financiële Vooruitzichten (2007 – 2013)* hebben de discussies rond de nettobetalingssystemen wederom een grote rol gespeeld en ligt de nadruk meer op het beteugelen van de uitgaven dan op het ontwikkelen van nieuwe prioriteiten in het uitgavenbeleid. Voor het realiseren van de Lissabonagenda waren in de vorige *Vooruitzichten* geen grote nieuwe fondsen opgezet, en ook in de huidige meerjarenbegroting is dat niet het geval. Wel heeft de Commissie een vereenvoudiging van het systeem van uitgaven doorgezet. In plaats van de zeven categorieën (Landbouw, Cohesiebeleid, Intern Beleid, Extern Beleid, Administratieve kosten³¹, Pretoetreding/Toetreding en

28 Europese Commissie, *De begroting hervormen voor een ander Europa*, document voor een openbare raadpleging met het oog op de begrotingsevaluatie 2008/2009, SEC(2007) 1188 definitief, Brussel, 12.9.2007, p. 6 en European Commission, DG-Budget, *EU budget 2006 Financial Report*, 2007, p. 15.

29 In 1985 besloegen deze fondsen 10,8 procent van de totale begroting, in 1988 was dat 17,2 procent en in 2013 zal dat ruim eenderde deel zijn (35,7 procent). Zie: Europese Commissie, *De begroting hervormen voor een ander Europa*, document voor een openbare raadpleging met het oog op de begrotingsevaluatie 2008/2009, SEC(2007) 1188 definitief, Brussel, 12.9.2007.

30 In 1973 waren Denemarken, Ierland en het VK lid geworden, in 1981 Griekenland en in 1986 traden Spanje en Portugal toe. In 1995 werden Oostenrijk, Finland en Zweden lid.

31 Dit zijn de uitgaven voor de EU-instellingen.

Compensatie voor nieuwe lidstaten³²⁾ zijn er nu slechts vijf uitgavenrubrieken.³³ Deze zijn:

1. Duurzame Groei;
2. Behoud en Beheer van Natuurlijke Hulpbronnen;
3. Burgerschap, Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid;
4. De EU als Wereldspeler;
5. Administratieve kosten.

Met deze vereenvoudiging wordt een belangrijke flexibilisering van de uitgaven tussen de rubrieken beoogd, hetgeen betekent dat gemakkelijker kan worden geschoven met uitgaven tussen de categorieën binnen een hoofdrubriek. De AIV ziet dit pakket maatregelen als een belangrijke verbetering die de weg opent naar een meer doelmatige en efficiënte toedeling van middelen op basis van hun toegevoegde waarde.

Toedeling van middelen³⁴

De Commissie stelt dat voltooiing van de interne markt prioriteit verdient.³⁵ Dit betreft de eerste rubriek Duurzame Groei. Dit is met name ontwikkeling van de werkgelegenheid; het budget voor concurrentieversterking zal in de periode 2007-2013 toenemen met 71 procent, terwijl de uitgaven voor het Cohesiebeleid met nog eens 21 procent zullen stijgen. In totaal wordt 382,1 miljard euro (in prijzen van 2004) voor Duurzame Groei gereserveerd. Deze rubriek is nauw verbonden met die van Behoud en Beheer van Natuurlijke Hulpbronnen, waar 371,3 miljard euro voor wordt uitgetrokken. De rubriek Duurzame Groei omvat onder meer zaken als onderzoek, onderwijs en trans-Europese netwerken ter versterking van het groeipotentieel van de EU, milieubescherming en energie. De tweede rubriek voor Natuurlijke Hulpbronnen omvat onder meer Landbouw en Plattelandsontwikkeling; de totale uitgaven hiervoor zullen in deze periode geleidelijk afnemen met acht procent.

De volgende prioriteit van de Commissie is het uitdragen van de waarden Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid en het Europees Burgerschap. Voor deze rubriek wordt 10,8 miljard euro vrijgemaakt. Hieronder vallen ook de uitgaven voor Volksgezondheid, Cultuur en voor Justitie en Binnenlandse Zaken. Dit omvat uitgaven voor de strijd tegen het terrorisme en georganiseerde misdaad, immigratie en juridische samenwerking. De uitgaven voor Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid zullen fors stijgen: met 163 procent, terwijl die voor Burgerschap slecht met 1 procent zullen toenemen.

Daarnaast wil de Commissie ook meer aandacht voor een coherent beleid buiten de grenzen van de EU. In dit kader worden onder meer de uitgaven voor de Humanitaire Hulp, het

32 Deze laatste categorie van uitgaven is per definitie tijdelijk van aard.

33 *Interinstitutioneel akkoord van 17 mei 2007 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer*, PB C 139, 14.6.2006.

34 Het meest recente overzicht, van 4 april 2006, is opgenomen in bijlage IV: *Financial Framework 2007-2013*, Indicative breakdown of expenditure with adjusted financial envelopes after Trialogue of 4 April 2006. De in deze paragraaf genoemde cijfers zijn daaraan ontleend.

35 Zie COM(2004) 101 definitief, 10 februari 2004 (doelstellingen) en COM(2004) 487 definitief van 14 juli 2004 (wetsvoorstellen).

Ontwikkelingsbeleid³⁶ en het Burenbeleid³⁷ gedaan, inclusief de kosten voor het Toetredingsbeleid. Hiervoor stijgen de uitgaven met 29 procent. In totaal gaat naar de rubriek 'De EU als Wereldspeler' 49,5 miljard euro.

Tot slot is er een aparte categorie de 'Administratieve kosten'. Dit noodzakelijke goed betreft de betaling van de instellingen van de EU. Deze categorie omvat in de periode 2007-2013 slechts 5,8 procent van het totale budget, ondanks het zeer uitgebreide talenregime. Dit valt op, omdat de apparaatskosten van VN-instellingen zoals de UNDP, de UNEP of de WHO, die zo'n uitgebreid talenregime niet kennen, 10 procent belopen. Voor de gehele periode van zeven jaar gaat 49,8 miljard euro naar deze rubriek.

In totaal wordt gerekend met een groei van de totale begroting van tien procent, gebaseerd op groei van het inkomen van de EU. De totale omvang van de begroting voor de hele periode is gesteld op 864,3 miljard euro.

In percentages uitgedrukt wordt (afgerond) voor Duurzame Groei 44 procent uitgetrokken; voor Behoud en Beheer van Natuurlijke Hulpbronnen 43 procent; voor Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid en voor Burgerschap samen 1 procent; voor 'De EU als Wereldspeler' 6 procent; en voor de Administratieve kosten eveneens 6 procent.

Naar een meer gerichte inzet van de uitgaven van de EU

Een onafhankelijke studiegroep onder voorzitterschap van André Sapir heeft in 2003 op verzoek van de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie *An Agenda for a Growing Europe* opgesteld.³⁸ Deze agenda wil dat de EU een antwoord geeft op twee grote uitdagingen: (i) het in de Lissabonagenda vastgelegde streven om in 2010 van de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie te maken en tegelijkertijd ecologische duurzaamheid en een grotere sociale cohesie te realiseren en daarnaast (ii) de uitbreiding van de EU met een groot aantal Midden- en Oost-Europese landen tot een succes te maken.

Sapir c.s. bevelen hiervoor een grondige hervorming van de uitgaven van de EU-begroting aan. Met nadruk bepleiten zij een sterke vermindering van de landbouwuitgaven. De studiegroep stelt voor de EU-uitgaven in drie nieuwe instrumenten te bundelen, volgens het principe 'één doelstelling één fonds'.

1. Eén fonds voor economische groei, toegespitst op de bevordering van: onderzoek en ontwikkeling (O&O); onderwijs en scholing; en (grensoverschrijdende) infrastructuur. Hieraan besteden ze in hun voorstel 45 procent van de uitgaven.
2. Eén convergentiefonds om de minder ontwikkelde lidstaten te helpen de rest in te halen. Dit fonds zou zich moeten richten op de opbouw van instituties en op investeringen in fysieke en menselijke infrastructuur. Voor deze activiteiten reserveren ze 35 procent van de uitgaven.

36 Over de afstemming tussen het Nederlandse en het EU-ontwikkelingsbeleid heeft de AIV een advies in voorbereiding.

37 Over de nieuwe oostelijke buurlanden van de EU heeft de AIV in juli 2005 een advies uitgebracht (AIV-advies nr. 44). Het burenbeleid omvat behalve de oostelijk buurlanden ook die aan de zuid- en oostzijde van de Middellandse Zee.

38 André Sapir c.s., *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Community, July 2003.

3. Eén herstructureringsfonds dat de verbreding en verdieping van het integratieproces begeleidt. Dit fonds zou werknemers moeten helpen nieuw werk te vinden, via herscholing, compensatie voor verhuiskosten en steun bij het opzetten van een nieuw bedrijf. De resterende landbouwsteun zou ook in dit fonds moeten worden ondergebracht. Hiervoor wordt 20 procent van de uitgaven vrijgemaakt.

De hoofdrichting van de aanbevelingen van Sapir c.s. is:

- meer Europees geld voor de bevordering van de kenniseconomie;
- minder Europees geld voor de landbouw;
- een sterkere concentratie van de structuursteun op de armere lidstaten;
- een nauwere betrokkenheid van de EU-uitgaven bij herstructureringsprocessen en
- geen uitbreiding van de bestaande budgettaire ruimte.

Het totaal van de uitgaven komt ongeveer overeen met het huidige niveau van uitgaven van de EU. Daarbij moet worden aangetekend dat zij niet (afzonderlijk) rekening houden met de uitgaven ten behoeve van de Administratieve kosten. Deze begrotingspost voor het functioneren van de instellingen van de EU bedraagt in de *Financiële Vooruitzichten 2007–2013* zes procent van de uitgaven of 0,06 procent van het BNP^{EU}. Ook houden zij niet afzonderlijk rekening met de uitgaven voor het Externe Beleid, dat in dezelfde periode eveneens zes procent van de uitgaven of 0,06 procent van het BNP^{EU} omvat. Dit maakt vergelijking lastig, maar de AIV onderschrijft de hoofdrichting van de door Sapir c.s. gedane aanbevelingen, met dien verstande dat de AIV voor het Externe Beleid juist wel een aparte begrotingsrubriek wil opnemen.

Ombuigingen die de AIV voorstelt bij gelijke belastingdruk voor de burgers

De AIV pleit niet voor een verhoging van het bestaande eigenmiddelenplafond van 1,24 procent van het BNI^{EU}, noch voor een wijziging van het systeem van meerjarige *Financiële Vooruitzichten*. De AIV pleit evenmin voor wezenlijke verhogingen van de totale uitgaven van de EU in de volgende periode van *Financiële Vooruitzichten*, die van 2013–2020. De AIV tekent hierbij wel aan dat het bestaande uitgavenplafond van 1 procent van het BNI^{EU} aan betalingen zeker niet als hoog beschouwd kan worden. Wat echter doorslaggevend moet zijn, zijn de kwaliteit van het beleid en de juiste toepassing daarbij van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel.

In het onderstaande wordt nader ingegaan op welke beleidsombuigingen in de verschillende beleidsterreinen van het uitgavenbeleid in de rede liggen en tot slot wordt het correctiemechanisme onder de loep genomen.

1. Het beleid ten aanzien van de Versterking van de Concurrentiekracht

Het groeivermogen van Europa wordt in belangrijke mate bepaald door de verdere ontwikkeling van de interne markt. Het wegnemen van belemmeringen voor het onderlinge verkeer verlaagt de transactiekosten, versterkt de concurrentie en bevordert de doelmatigheid en de innovatie.

Het is evident dat de voordelen van de interne markt slechts goed kunnen worden benut wanneer personen, goederen, energie en informatie zich ook daadwerkelijk goed in de Europese – reële en virtuele – ruimte kunnen bewegen. Daarvoor worden trans-Europese netwerken ontwikkeld. Belangrijk is dat deze grensoverschrijdende vervoers- en communicatiemogelijkheden van voldoende kwaliteit en capaciteit zijn en de verschillende netwerken ook goed op elkaar aansluiten.³⁹ De aanleg, het onderhoud en de financiering van infra-

39 Zie: SER Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen, *Met Europa meer groei*, Den Haag 2004, pp. 58-60.

structurele voorzieningen behoren primair tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Maar de beleidsconcurrentie tussen de lidstaten op dit vlak leidt niet vanzelf tot goed op elkaar aansluitende Europese netwerken, met elk voldoende kwaliteit en capaciteit. Zonder goede internationale afstemming bestaat het risico van tekortschietende verbindingen en knooppunten die de werking van de interne markt belemmeren en daarmee de groeimogelijkheden van Europa als geheel beperken.

Aanbeveling 1:

De AIV beveelt op grond van het subsidiariteitsbeginsel aan in EU-verband een gemeenschappelijke visie op de hoofdtransportverbindingen en knooppunten te ontwikkelen. Alleen zó kunnen tijdig mogelijke knelpunten in de infrastructurele voorzieningen worden gesignaleerd en kan worden ingespeeld op het ontstaan van nieuwe, innovatieve netwerken. Waar sprake is van substantiële grensoverschrijdende effecten moet volgens de AIV de EU deze zaken, op grond van het proportionaliteitsbeginsel, door cofinanciering stimuleren.

Onze toekomstige welvaart wordt vooral bepaald door het vermogen om nieuwe kennis te ontwikkelen en toe te passen voor het innoveren van producten en productieprocessen. Het investeren in de Europese kenniseconomie is daarom ook een hoofdlijn van de Lissabonstrategie. In dit kader heeft de EU zich ten doel gesteld de publieke en private inspanningen voor O&O te verhogen naar 3 procent van het bruto binnenlands product van de EU (BBP^{EU}) in 2010. In 2005 bedroeg dit percentage 1,9; de streefdoelen die de lidstaten zich hebben gesteld bedragen opgeteld 2,6 procent.⁴⁰ Dit is overigens de enige begrotingspost waar Nederland meer ontvangt dan het bijdraagt.

Voor een intensieve bemoeienis van Europa met O&O bestaan volgens de AIV goede gronden.⁴¹ In de eerste plaats doen zich belangrijke schaalvoordelen voor. Kwalitatief hoogwaardig onderzoek wordt steeds complexer en duurder; de kritische massa neemt toe en internationale samenwerking wordt steeds belangrijker. In de tweede plaats komt een deel van het rendement van de investeringen in O&O terecht bij afnemers, ook over landsgrenzen heen. Zo heeft ons land baat bij Duitse investeringen in O&O en ook de omgekeerde relatie blijkt op te gaan.

Aanbeveling 2:

De interne markt moet worden aangevuld met een Europese kennisruimte. Daarbij hoort een groter kennis- en innovatiebudget. De AIV is het eens met de bevindingen van de groep-Sapir, die pleit voor een sterkere rol van de EU bij het bevorderen van O&O en onderschrijft de conclusie dat binnen de Europese begroting veel meer middelen moeten worden vrijgemaakt dan de huidige 0,05 procent van het BNI^{EU} per jaar. Dat vraagt om een herschikking binnen de begroting.

O&O blijft natuurlijk een nationale aangelegenheid, maar in het kader van de Lissabondoelstellingen ligt het voor de hand dat de EU dát stimuleert wat zonder extra middelen uit Brussel niet van de grond kan komen. Het gaat dan om programma's die qua schaal niet door een lidstaat gedragen kunnen worden en om het stimuleren van betere samenwerking tussen bestaande programma's op het terrein van O&O. Verdeling van de

40 Europese Commissie, *Uitvoering van de hernieuwde Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid: 'Een jaar van goede resultaten'*, COM(2006) 816 definitief, deel I, Brussel, 12.12.2006, p. 9.

41 Zie: SER Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen, *Met Europa meer groei*, Den Haag 2004, pp. 161-163.

middelen waarbij aan elk land tevoren een bepaald budget wordt toegekend, de zogeheten landenenveloppen, werkt in dit verband contraproductief, omdat het systeem niet het beste O&O in de EU stimuleert.

Aanbeveling 3:

Op grond van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel moet naar de mening van de AIV de EU door cofinanciering O&O stimuleren dat qua schaal anders niet van de grond zou komen. Het budget hiervoor moet niet vooraf via nationale enveloppen worden verdeeld, maar beschikbaar zijn voor de projecten die in een internationale competitie als beste naar voren komen.

2. Het Cohesiebeleid

Het Cohesiebeleid is in het leven geroepen in aanvulling op de werking van de interne markt, om de verschillen in welvaart tussen de lidstaten en tussen de verschillende regio's in de lidstaten weg te werken. Deze solidariteit heeft in het verleden duidelijk haar vruchten afgeworpen, maar het is de vraag of dit beleid in zijn huidige vorm moet blijven zoals het is.

In de periode 2007-2013 is voor Cohesiebeleid (Structuurfondsen en Cohesiefonds tezamen) in totaal 308 miljard euro (in prijzen van 2004) gereserveerd. Daarvan zal 82 procent als Convergentiesteun ten goede komen aan ontwikkeling van achterblijvende regio's en lidstaten. Voor grensoverschrijdende regionale samenwerking is ruim 2 procent van dit bedrag beschikbaar. De resterende 16 procent is bestemd voor het bevorderen van concurrentievermogen en werkgelegenheid in de regio's die niet in aanmerking komen voor Convergentiesteun.⁴²

Het Cohesiebeleid staat inmiddels in het teken van de Lissabonstrategie. In de regio's met de grootste ontwikkelingsachterstand moet minimaal 60 procent van de beschikbare middelen voor de Lissabondoelstellingen worden ingezet. In de overige regio's is dit minimaal 75 procent. Van de Convergentiesteun gaat een flink deel naar arme regio's in rijkere lidstaten. Daardoor ontvangen Spanje, Italië en Duitsland – drie lidstaten met een BNI per capita boven het EU-gemiddelde – samen een kwart van het totale Cohesiebudget. Uitgaande van het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel ligt het volgens de AIV voor de hand dat de rijkere lidstaten zelf zorg dragen voor het gelijktrekken van regionale welvaartsverschillen in hun land.⁴³ Dat betekent dat van de vijftien 'oude' lidstaten alleen Portugal en Griekenland nog Structuurfondsen zullen ontvangen.

Aanbeveling 4:

De AIV beveelt aan de Convergentiesteun te concentreren op de armere lidstaten (met een BNI per hoofd van de bevolking onder de 90 procent van het EU-gemiddelde).

In de huidige systematiek van de EU-begroting zijn de uitgaven op dit terrein zowel te vinden in de rubriek Duurzame Groei, als in die van Beheer en Behoud van Natuurlijke Hulpbronnen. Daarmee lopen twee doelstellingen, die van solidariteit tussen de lidstaten en die van het bevorderen van economische groei, door elkaar heen. In navolging van het

⁴² OECD, *Economic Surveys: European Union*, Paris 2007, p. 142.

⁴³ Zie hierover ook het SER-advies nr. 98/04, *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, 2004, pp. 67-70.

rapport van de groep-Sapir⁴⁴ zouden de doelstellingen in de rubriek Duurzame Groei en die van Beheer en Behoud van Natuurlijke Hulpbronnen duidelijker moeten worden afgebakend.

De AIV bepleit op basis van toepassing van de beginselen van opportuniteit, subsidiariteit en proportionaliteit beperking van de uitgaven van het Cohesiebeleid in de rijkere lidstaten aan, bijvoorbeeld tot een maximale bijdrage van 25 procent, terwijl het bijdragepercentage voor de armere lidstaten op 50 procent kan worden gesteld.

In de overtuiging van de AIV moeten in het Cohesiebeleid de programmatische effecten ter versterking van het concurrentievermogen voorop staan, en niet de directe bestedingseffecten in een bepaalde lidstaat. Dit voorkomt hernieuwde aandacht voor het *juste-retourdenken*.

Verder moet er paal en perk gesteld worden aan de praktijk om Structuurfondsuitgaven door te schuiven naar volgende begrotingsjaren, zodat een opeenhoping en daarmee een 'bestedingsdwang' ontstaat aan het einde van de periode van de *Financiële Vooruitzichten*.

Aanbeveling 5:

De AIV beveelt de volgende vernieuwingen in het Cohesiebeleid aan:

- a. het verlagen van de bijdragepercentages uit het EU-budget naar maximaal 25 procent voor de rijkere lidstaten (en maximaal 50 procent voor de armere);*
- b. het vormen van een reserve van behoorlijke omvang (ten minste 10 procent van het budget), die niet vooraf via nationale enveloppen wordt verdeeld, maar beschikbaar blijft voor de projecten die in een internationale competitie als beste naar voren komen en*
- c. het inperken van de geprivilegieerde status van Structuurfondsen (i.e. het beperken van de praktijk in de Structuurfondsen om uitgaven overmatig door te schuiven naar het einde van de tijdsperiode van de Financiële Vooruitzichten, zodat opeenhoping en bestedingsdwang worden voorkomen).*

Bovendien beveelt de AIV aan om met het oog op het absorptievermogen van de armere lidstaten een rem te zetten op deze uitgaven, temeer omdat zij de door de EU gesteunde projecten moeten meefinancieren. In combinatie met het aandeel van de desbetreffende lidstaten in het BNI^{EU} leidt dit uitgangspunt tot een maximaal beslag van de Structuurfondsen in procenten van het BNI^{EU} van 0,35 procent. Dit betekent een maximale uitgavenpost ter grootte van 0,10 procent van het BNI^{EU} voor Portugal en Griekenland, van bijna 0,19 procent voor de tien lidstaten die op 1 mei 2004 lid werden en van 0,04 procent voor de twee laatst toegetrede lidstaten Roemenië en Bulgarije.

Aanbeveling 6:

- Met het oog op het absorptievermogen van de armste lidstaten is het belangrijk de bestaande grens voor de jaarlijkse uitgaven voor het Cohesiebeleid in deze landen te handhaven.*

Voor het realiseren van de Lissabondoelstellingen met betrekking tot Duurzame Groei is de verhoging van de arbeidsparticipatie van belang in alle lidstaten. De door de lidstaten afgesproken inspanningen zijn neergelegd in de werkgelegenheidsrichtsnoeren van elke lidstaat. Uitvoering is afhankelijk van de 'methode van open coördinatie'. Een extra stimulans van de EU zou op dit terrein zeer welkom zijn volgens de AIV.

44 André Sapir c.s., *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Community, July 2003.

Aanbeveling 7:

Het realiseren van de Lissabondoelstellingen met betrekking tot de verhoging van de arbeidsparticipatie moet worden ondersteund door deze inspanningen mede te financieren uit de Structuurfondsen van de EU, in het bijzonder uit het Europees Sociaal Fonds.

Voorts acht de AIV het uit het oogpunt van de zichtbare aanwezigheid van de EU in de lidstaten nuttig dat de EU actief blijft in het stimuleren van kleine grensoverschrijdende infrastructuurprojecten. Dit betreft zaken als het verbinden van fietspadnetwerken aan beide zijden van een landsgrens of het opzetten van gezamenlijke bedrijventerreinen. Dit kleine fonds (dat werkt op basis van cofinanciering van de lidstaten) verdient te worden gehandhaafd, zeker waar de investeringen projecten betreffen die anders niet tot stand zouden komen. Een dergelijke stimulans geeft niet alleen een betere aansluiting van de grensgebieden op elkaar, maar verhoogt ook de zichtbaarheid van de EU voor de burgers.

Aanbeveling 8:

Kleine, grensoverschrijdende infrastructuurprojecten, die niet via de markt tot stand zouden komen, moeten volgens de AIV wel op basis van cofinanciering door de EU gestimuleerd blijven worden, ook al zijn de betrokken gebieden in rijkere lidstaten gelegen.

3. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het GLB heeft in voorbije decennia de efficiëntie van de landbouwproductie sterk bevorderd en daarmee het ontstaan van een goed ontwikkelde en sterke, concurrerende agro-industrie. De basis hiervoor is gelegd door het markt- en prijsbeleid, waarbij producenten vaste, communautair afgesproken prijzen voor hun landbouwproducten kregen. Als gesteld lag vanaf de jaren tachtig de proportionaliteit van dit beleid onder vuur: het dreigde aan zijn eigen succes ten onder te gaan. Voortzetting van het traditionele markt- en prijsbeleid stuitte op drie grote barrières, te weten:

- een *budgettaire grens*: de kosten van het GLB bleken sterk (en onbeheersbaar) toe te nemen en tot grote overschotten te leiden;
- een *ecologische grens*: er ontstond een sterk toenemende druk op het natuurlijk leefmilieu als gevolg van intensivering van het gebruik van grond en van grondstoffen en
- een *externe grens*: er ontstonden conflicten met de handelspartners in de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Onder andere door het dumpen van de ontstane voedseloverschotten buiten de EU werd met name in ontwikkelingslanden de markt voor diverse voedselproducten verstoord. In veel landen kwam daardoor zelfs de voedselvoorziening in gevaar.

In 1992 is de omschakeling van de markt- en prijsondersteuning naar directe inkomensondersteuning in gang gezet.⁴⁵ In de loop van dat proces is het niveau van de landbouwondersteuning duidelijk verlaagd. Doordat deze hervorming van het GLB een verschuiving van lasten van de consumenten naar de belastingbetalers inhield, werd echter de verlaging van de intensiteit van de ondersteuning maar ten dele weerspiegeld in de Europese landbouwbegroting.

Met de hervormingen van de jaren 2003 – 2005 is een verdere stap gezet naar een doeltreffender, meer marktconform en op duurzaamheid gericht GLB. Het beleid berust nu op twee sporen. In het eerste spoor – dat van de ordening van de landbouwmarkten – is de prijssteun inmiddels goeddeels vervangen door compenserende inkomens toeslagen die

45 Dit heet ook wel de MacSharry-hervorming.

gebundeld zijn (of worden) in een van de landbouwproductie ontkoppelde, integrale bedrijfs-toeslag. Deze toeslag wordt vervolgens 'herkoppeld' aan de naleving van wettelijke voor-schriften en andere regels op het gebied van milieu, natuur en kwaliteit (de zogenaamde *cross compliance*). Het tweede spoor omvat het breder georiënteerde beleid voor platte-landsontwikkeling. Mede daardoor krijgt de rol van boeren als beheerder van het landelijk gebied, gebaseerd op natuur- en landschapswaarden, meer nadruk.

Een heroriëntatie van het GLB in de richting van het realiseren van bepaalde maatschappe-lijke waarden doet de vraag rijzen of (volledige) financiering ervan door de EU zich nog laat rijmen met het beginsel van subsidiariteit en proportionaliteit. De waardering van natuur- en landschapswaarden is volgens de AIV primair een regionale of nationale aangelegenheid.

Aanbeveling 9:

Naar het oordeel van de AIV zijn verdere hervormingen van het GLB noodzakelijk. De opportuniteit en de maatschappelijke legitimiteit van de bestaande inkomenstoelagen aan boeren zijn en blijven kwetsbaar. Het GLB zal, volgens de AIV, in de nabije toekomst veel sterker moeten inspelen op nieuwe maatschappelijke wensen. De inzet van het huidig kabinet om de huidige Europese inkomenstoelagen in de landbouw sterker te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het instandhouden van het landschap en de zorg voor het milieu en het dierenwelzijn (zie het Coalitieakkoord van februari 2007), wijst in de juiste richting. Dit verdient nadere uitwerking.

Cofinanciering door de lidstaten kan helpen bij het stapsgewijs expliciteren en toespitsen van de koppeling tussen betaling en maatschappelijk gewenste prestatie.⁴⁶ Te denken is bijvoorbeeld aan het betalen van zogenoemde 'groene diensten' in de sfeer van natuur- en landschapsbeheer. Cofinanciering van bedrijfstoeslagen geeft lidstaten binnen een gemeenschappelijk kader – dat concurrentievervalsingen op de interne markt tegengaat – ruimte in te spelen op de grote diversiteit aan omstandigheden en preferenties binnen de EU. Lidstaten kunnen binnen dit gemeenschappelijke kader maatwerk leveren. Dat is met het oog op de nieuwe lidstaten van de EU in Midden- en Zuidoost-Europa van groot belang. Maar ook tussen de vijftien 'oude' lidstaten is sprake van grote verschillen. Zo heeft Frankrijk vooral te maken met ontvolking van het platteland en dat vraagt een geheel andere aanpak dan de hoge ruimedruk die kenmerkend is voor Nederland.

Aanbeveling 10:

De AIV acht het zaak in het GLB te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak op basis van cofinanciering binnen een gemeenschappelijk kader dat concurrentievervalsingen op de interne markt tegengaat.

In Nederland zien sommigen cofinanciering als een mogelijkheid om een extra verbetering van de eigen nettobetalingpositie te realiseren. Dat is volgens de AIV geen kansrijke weg. Het kiezen van een primair financiële invalshoek zal de weerstand tegen beleidsmatige hervormingen alleen maar versterken.

Aanbeveling 11:

De AIV beveelt aan in de onderhandelingen over wijzigingen in het GLB geen nadruk te leggen op de financiële gevolgen voor de Nederlandse nettobetalingpositie, maar de focus duidelijk te richten op de kwaliteit van het beleid.

46 Zie hierover ook het SER-advies nr. 06/05, *Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, 2006.

De stapsgewijze invoering van de directe inkomenssteun in de nieuwe lidstaten in Midden- en Zuidoost-Europa leidt in deze landen tot een forse stijging van inkomens in de landbouw. Deze stijging wordt nog versterkt door de verwachte gunstige ontwikkeling van de wereldprijzen voor landbouwproducten. De Commissie schat dat het reële inkomen in de landbouw per eenheid arbeid in de gehele EU tussen 2006 en 2014 met 21 procent zal toenemen. De toename zal het sterkst zijn in Bulgarije en Roemenië (71,8 procent), gevolgd door de tien in 2004 toetretende lidstaten, waar de stijging naar verwachting 24,9 procent zal zijn. In de vijftien 'oude' lidstaten wordt een toename van 9,9 procent verwacht.⁴⁷

Deze verschillen zullen het lastiger maken het beleid van inkomenssteun, dat in de nieuwe lidstaten stapsgewijs wordt ingevoerd, in de komende tijd te wijzigen. Toch is dat uiteindelijk wel noodzakelijk. De reële producentenprijzen vertoonden tot voor kort een dalende trend, maar onder invloed van diverse, deels structurele ontwikkelingen stijgt het prijsniveau inmiddels. Met name door de snel opkomende economieën van China en India is in het bijzonder de vraag naar eiwithoudende producten sterk toegenomen. Deze ontwikkelingen op de wereldmarkt maken dat de tijd voor wijziging van het GLB nog niet eerder zo gunstig waren als nu, ondanks dat de weerstand uit de nieuwe lidstaten die de landbouwinkomsten uit de EU als nieuwe verworvenheid ervaren, groot zal zijn.

Aanbeveling 12:

Naar de mate waarin het prijsherstel van de landbouwproducten zich doorzet, zullen meer Europese boeren rechtstreeks op de markt een passende beloning kunnen verdienen en is er volgens de AIV méér reden voor verdergaande hervormingen van het GLB. Dit betekent dat de tijd nog niet eerder zó gunstig was voor het invoeren van de noodzakelijke hervormingen van het GLB.

De AIV vindt het positief dat de Commissie op 20 november 2007 met voorbereidende voorstellen aan de Raad en het EP is gekomen.⁴⁸ De voorstellen behelzen onder meer de vereenvoudiging van de inkomenssteun en het stellen van grenzen aan deze steunvorm, naast het stimuleren van marktconforme productie, in het bijzonder voor de graan- en zuivelproducenten. Zo wil de Commissie de beperking van de graan- en de zuivelproductie opheffen.

4. Burgerschap, Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid

De rubriek Burgerschap en die van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid is slechts een kleine uitgavenpost van 1,3 procent van het totale budget van de *Financiële Vooruitzichten 2007-2013*. Dit impliceert overigens niet dat daarmee dit beleidspakket te veronachtzamen zou zijn. Integendeel, deze rubriek kent het hoogste groeipercentage in de huidige *Financiële Vooruitzichten* (163 procent). De AIV onderstreept het belang hiervan, omdat men mag verwachten dat zekerheid en veiligheid voor de EU-burger ook in de toekomst een hoge prioriteit zal krijgen, zowel binnen de EU, als aan haar buitengrenzen. De voorziene

47 European Commission, DG Agriculture and Rural Development, *Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2007-2014*, July 2007, p. 9.

48 European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Preparing for the "Health Check" of the CAP reform*, Brussels, COM(2007) 722, 20 November 2007.

uitgaven zijn deels communautair (bijvoorbeeld FRONTEX)⁴⁹ en deels intergouvernementeel gefinancierd (zoals Europol en de Schengensamenwerking).⁵⁰ Met de invoering van het *Ontwerpverdrag tot wijziging van het EU- en EG-verdrag* zullen geleidelijk aan (met een overgangperiode van vijf jaar) meer uitgaven onder de communautaire begroting worden gebracht. Dit heeft als voordeel dat de budgettaire controle aanzienlijk transparanter is en onderhevig is aan controle door het EP en de Europese Rekenkamer. De AIV vindt dit een goede zaak, al had de raad liever gezien dat dit proces sneller zou verlopen.

5. De EU als Wereldspeler

Binnen de uitgaven in het kader van de rubriek 'De EU als Wereldspeler' wil de AIV in het bijzonder de aandacht vestigen op een kleine, maar belangrijke begrotingspost, het GBVB/EVDB. Over de periode 2007-2013 is 1,7 miljard euro (3,5 procent van het totaal in deze rubriek) beschikbaar voor activiteiten onder deze noemer. Dit komt overeen met 0,2 procent van het totaal van deze *Vooruitzichten*. Binnen dit kleine aandeel is sprake van een sterke toename, te weten van 150 miljoen euro in 2007 naar 340 miljoen in 2013. Dit betekent een groei van 245 procent. Deze uitgaven worden vooral besteed aan de civiele component van missies uitgevoerd onder de vlag van het GBVB/EVDB⁵¹ en aan de Speciale Vertegenwoordigers van de EU, die onder meer worden ingezet bij de onderhandelingen rond conflicthaarden aan de grenzen van de EU, zoals in Moldavië en Georgië.

Voor militaire missies en missies met militaire implicaties is het ATHENA-instrument opgezet.⁵² Dit houdt in dat specifieke kosten van deze missies uit een gemeenschappelijk budget worden betaald. Dit budget wordt per missie volgens een overeengekomen verdeelsleutel naar rato van het BNI door de lidstaten gedragen. De ATHENA-middelen dekken echter slechts een beperkt deel van de kosten van dergelijke missies, hetgeen betekent dat het merendeel daarvan gedragen wordt door de lidstaten die aan zo'n operatie deelnemen. Deze laatste kosten drukken dus op de nationale budgetten. Dit is het beginsel van '*costs lie where they fall*'.

Behalve het GBVB omvat deze rubriek ook al het andere externe beleid van de Unie. De hoeveelheid financiële middelen die op dit moment aan deze rubriek wordt besteed is relatief bescheiden. In de periode 2007-2013 gaat het om zo'n 49 miljard euro (5,7 procent van de totale EU-uitgaven). De uitgaven voor dit beleid zullen in deze periode met zo'n 30 procent toenemen van 6,3 miljard euro in 2007 tot ruim 8 miljard in 2013.

49 Dit is het Europese Agentschap voor het Management van de Buitengrenzen. Andere voorbeelden zijn en de Europese Organisatie voor de Bestrijding van EU-Fraude (OLAF), het Europese Waarnemingscentrum Drugs en het nieuwe Europees Bureau voor de Grondrechten.

50 Ook Eurojust, de Europese Politieacademie (CEPOL) en de Task Force Chief Police Officers zijn nog niet communautair gefinancierd.

51 Over het onderwerp van de inhuur van civiele dienstverleners in operatiegebieden heeft de AIV een advies in voorbereiding.

52 *Besluit 2004/197/GBVB van Europese Raad van 23 februari 2004 tot instelling van een mechanisme voor het beheer van de financiering van de gemeenschappelijke kosten van de operaties van de Europese Unie die gevolgen hebben op militair of defensiegebied*, L 63/68 28.2.2004.

De belangrijkste posten waaraan dit geld in de periode 2007-2013 wordt besteed zijn:

1. Ontwikkelingssamenwerking (15,1 miljard euro);
2. het Europees Nabuurschapbeleid (ENB) (10,6 miljard euro) en
3. het Pretoetredingsbeleid (10,2 miljard euro).

Naast de genoemde posten worden de middelen onder andere besteed aan humanitaire hulp, macro-financiële steun, de bevordering van democratie en mensenrechten, nucleaire veiligheid, samenwerking met geïndustrialiseerde landen, is er een stabiliteitsinstrument en beschikt de Unie over een reserve voor noodhulp.

Tot slot hoort bij het buitenlandbeleid ook het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF). Dit fonds is bestemd voor ontwikkelingsprojecten in de ACS-landen⁵³, maar het maakt geen deel uit van de EU-begroting, zodat het ook niet in de tabel in bijlage IV voorkomt. Het EOF wordt voor een periode van vijf jaar gevuld met directe bijdragen van de lidstaten. De omvang van deze bijdragen is gebaseerd op een tussen de lidstaten overeengekomen verdeelsleutel. Voor de periode 2008-2013 is een budget van 22,7 miljard euro beschikbaar. Het EOF verdient naar de mening van de AIV om twee redenen in het kader van dit advies bespreking. Ten eerste is al langer de vraag aan de orde of het EOF onder het reguliere EU-budget gebracht zou moeten worden. De Nederlandse regering heeft zich daar herhaaldelijk voor uitgesproken. Daarnaast speelt, als tweede, dat in het kader van de Afrikavredesfaciliteit EOF-middelen worden ingezet voor vrede en stabiliteit bevorderende activiteiten. Op deze wijze draagt het EOF bij aan de verwezenlijking van doelstellingen die onder het GBVB/EVDB vallen. De AIV heeft overigens een advies in voorbereiding over de afstemming tussen het Nederlandse en het EU-ontwikkelingsbeleid. Een van de zaken die hierin aan de orde komt is het verschil tussen geld dat door de OECD-DAC als officiële ontwikkelingsgelden (ODA) wordt aangemerkt en het overige geld dat als non-ODA wordt geklassificeerd.⁵⁴ In het GBVB is dit vooral afhankelijk van de plaats waar de activiteiten plaatsvinden. Vredesopbouw in een ontwikkelingsland geldt als ODA, elders niet. In de rubriek 'De EU als Wereldspeler' is negentig procent ODA. Gezien de politieke ontwikkelingen in de wereld is er volgens de AIV veel te zeggen voor het ophogen van het non-ODA deel, zonder dat dit ten koste van ODA-uitgaven gaat.

Tegen de achtergrond van de nu beschikbare middelen ten behoeve van het beleid van 'De EU als Wereldspeler' stelt de AIV zich de vraag of in het kader van de financiële herziening en met het oog op de *Financiële Vooruitzichten* voor de periode ná 2013 een verhoging van dit budget bepleit zou moeten worden. En zo ja, welke sectoren in dit beleid ruimere financiële middelen zouden moeten krijgen. Voordat op deze kwestie wordt ingegaan, wil de AIV een aantal opmerkingen vooraf maken inzake de financiering van dit beleid.

53 Dit zijn landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan die een speciale band met de EU zijn aangegaan. In Afrika zijn dat alle landen ten zuiden van de Sahara. Was dit vroeger alleen een handelsovereenkomst, tegenwoordig omvat deze overeenkomst ook hoofdstukken over democratie, mensenrechten en dergelijke.

54 Official Development Assistance. Dit zijn: 'Grants or Loans to countries and territories on Part I of the DAC List of Aid Recipients (developing countries) which are: (a) undertaken by the official sector; (b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; (c) at concessional financial terms [if a loan, having a Grant Element (q.v.) of at least 25 per cent]. In addition to financial flows, Technical Co-operation (q.v.) is included in aid. Grants, Loans and credits for military purposes are excluded.'
Zie: OECD-DAC Glossary, webpagina
<http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586>.

1. Naar de overtuiging van de AIV gaat het bij de vaststelling van de noodzakelijke financiële ruimte niet alleen om de omvang van de financiële middelen, maar juist om de effectieve aanwending van deze middelen. De AIV tekent hierbij aan dat deze effectiviteit mede wordt bepaald door de afstemming met het beleid in de andere rubrieken. Maar met name op het brede terrein van conflictpreventie, crisisbeheersing, stabiliteitsbevordering en reconstructie heeft een gemeenschappelijk optreden van de EU een duidelijke meerwaarde boven afzonderlijk optreden van een of meer lidstaten. Versnippering van instrumenten en middelen bergt het gevaar in zich van gebrek aan effectiviteit, efficiëntie, onvoldoende afstemming, samenhang en flexibiliteit. Niet alleen worden in dit kader middelen afkomstig uit het GBVB, het EOF, het stabiliteitsinstrument en ATHENA ingezet, maar net als in de voorgaande rubriek, vallen deze ook nog eens onder verschillende besluitvormingsregimes (deels intergouvernementeel, deels communautair). Daarmee hebben de besluiten een verschillende rechtsgrondslag en wijze van financiering, die varieert van structurele bijdragen tot ad-hocsubsidies. Dit is vooral een probleem waar lidstaten vanwege een mogelijk te leveren financiële bijdrage zich tegen optreden van de EU verzetten. Eenzelfde gebrek aan coherentie speelt bij de afstemming tussen de inzet van geld voor Ontwikkelingssamenwerking en GBVB-middelen.
2. Waar de voorgaande overweging pleit voor een eenvoudiger en meer coherent financieel instrumentarium, is de AIV zich ervan bewust dat een meer fundamentele hervorming binnen de huidige verdragsafspraken (inclusief die van het *Ontwerpverdrag tot wijziging van het EU- en EG-verdrag*) wordt bemoeilijkt door het gegeven dat een aantal lidstaten om financiële en politieke redenen wenst vast te houden aan een strikte scheiding tussen enerzijds het intergouvernementele GBVB/EVDB en anderzijds het communautaire Externe Beleid.⁵⁵ Wel mag in de visie van de AIV worden verwacht dat op het praktische, operationele vlak de aanstelling van de Hoge Vertegenwoordiger 'nieuwe stijl' tot een betere afstemming zal leiden van het gebruik van begrotingsmiddelen voor het Externe Beleid.
3. Eventuele verhoging van de middelen voor het Externe Beleid kan naar de mening van de AIV plaatsvinden binnen de huidige begrotingsruimte. Daarbij zal het, naar de mening van de AIV, hoe dan ook om relatief bescheiden bedragen gaan. Enerzijds zal op termijn binnen het budget voor 'De EU als Wereldspeler' ruimte ontstaan doordat voor bepaalde doelstellingen minder geld noodzakelijk is, bijvoorbeeld voor het Pretoetredingsbeleid. Anderzijds zal als gevolg van beleidsaanpassingen op andere terreinen, zoals het GLB, ook binnen het totale EU-budget geld vrijkomen voor intensivering van het Externe Beleid.
4. Inspanningen van de Unie op het terrein van het Externe Beleid zullen op belangrijke onderdelen aanvullend zijn op het beleid van de lidstaten en zijn géén vervangend beleid. In het GBVB/EVDB wordt immers de Europese beleids capaciteit vooral bepaald door de omvang van de nationale (defensie)begrotingen. En ook in het Ontwikkelingsbeleid is het leeuwendeel van de gelden afkomstig van de lidstaten. Dit betekent dat de EU zich in een goede positie bevindt om zich in te zetten voor grotere coherentie van beleid en een betere afstemming met de lidstaten en de multilaterale instellingen. Daar waar de EU met eigen financiële middelen intervenueert dient dit een duidelijke toegevoegde waarde te hebben. Deze meerwaarde ligt in de visie van de AIV

⁵⁵ In dit verband wijst de AIV erop dat ophoging van de gelden ten behoeve van het GBVB naar verwachting voor het Europees Parlement alleen aanvaardbaar zal zijn, indien het Parlement meer invloed op dit terrein krijgt. Dit laatste ligt voor veel lidstaten moeilijk.

in elk geval op het terrein van het GBVB/EVDB: in het gemeenschappelijk optreden onder EU-vlag in het kader van conflictpreventie, crisisbeheersing en wederopbouw.⁵⁶ Deze toegevoegde waarde is vooral gelegen in het brede geheel aan instrumenten waarover de Unie binnen de diverse pijlers beschikt.

5. De behoefte aan financiële middelen is in het bijzonder op het terrein van het GBVB/EVDB niet altijd te voorzien. Crises en conflicten laten zich immers beleidsmatig en budgettair niet plannen. Teneinde in het GBVB/EVDB-kader toch adequaat, snel en met de inzet van de juiste middelen op crises en conflicten te kunnen reageren, moet in de visie van de AIV een reserve- of noodfonds worden ingesteld waaruit in geval van inzet bij crises de noodzakelijke middelen kunnen worden geput.

Met deze preliminaire overwegingen in het achterhoofd vindt de AIV dat er reden is binnen de EU-begroting meer middelen voor het Externe Beleid beschikbaar te stellen. De AIV komt op grond van de volgende overwegingen tot deze conclusie.

- a. In de visie van de AIV zullen de lidstaten in de toekomst met meer uitdagingen worden geconfronteerd op het terrein van de externe betrekkingen en het Veiligheidsbeleid. Deze uitdagingen zullen zeer divers zijn (van migratie tot gewapende conflicten), maar zullen hoe dan ook om gemeenschappelijk optreden vragen. Een actiever optreden van de EU op dit brede terrein veronderstelt wel dat de nodige financiële middelen ervoor ook beschikbaar worden gemaakt.
- b. Naar de inschatting van de AIV zal de internationale gemeenschap in de toekomst vaker een beroep op de EU doen een actieve bijdrage te leveren aan de beheersing en stabilisering van gebieden die in een crisis geraakt zijn of zich daar juist aan ontworstelen. Dit zal zich voordoen waar de EU geografisch en/of politiek een bijzondere verantwoordelijkheid heeft (Balkan, Moldavië, etc.), dan wel politiek de meest aangevoerde of acceptabele partij is (o.a. in het Midden-Oosten en in de ACS-landen van Afrika).
- c. Deze bijzondere verantwoordelijkheid geldt ook zeker tegenover de buurlanden. Deze betrekkingen zullen de komende jaren bijzondere aandacht vereisen, al was het maar omdat de Unie het door sommige van deze landen gewenste perspectief op toetreding op voorzienbare termijn niet zal kunnen bieden. Ook op dat vlak is een grotere inzet van financiële middelen, naar het oordeel van de AIV, noodzakelijk.⁵⁷
- d. Uit onderzoek blijkt dat de burgers een actiever optreden van de EU ondersteunen op het terrein van de externe betrekkingen en vraagstukken van vrede en veiligheid. Vanuit de burger bezien heeft EU-optreden hier een toegevoegde waarde.

Op grond van het voorgaande doet de AIV de volgende aanbevelingen inzake de financiering van het Externe Beleid van de EU:

⁵⁶ Welke terreinen nog meer prioritair zijn, zal aan de orde komen in het advies dat de AIV in voorbereiding heeft over de afstemming tussen het Nederlandse en het EU-ontwikkelingsbeleid.

⁵⁷ Zie in dit verband ook AIV-advies nr. 44, *De nieuwe oostelijke burens van de EU*, juli 2005.

Aanbeveling 13:

- De financiële herziening dient te worden aangegrepen om in de EU te streven naar:*
- a. een communautaire financiering van alle onderdelen (in plaats van de huidige intergouvernementele van bepaalde onderdelen);*
 - b. een verruiming van de middelen voor het Externe Beleid en*
 - c. het leggen van de prioriteit bij het verhogen van het non-ODA deel van de middelen (in de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 betreft 90 procent van de middelen in de rubriek 'De EU als Wereldspeler' ODA-gelden), met bijzondere aandacht voor de rol van de Unie op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing en stabiliteitsbevordering en wederopbouw, zonder dat dit ten koste gaat van de ODA-uitgaven.*

Aanbeveling 14:

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dient onder de reguliere EU-begroting te worden gebracht. Dit zal de synergie en transparantie van dit fonds ten goede komen.

Daarbij zal wel een structurele oplossing moeten worden gevonden voor de Vredesfaciliteit voor Afrika, die bij communautisering waarschijnlijk niet langer uit het EOF zal kunnen worden gefinancierd.

Aanbeveling 15:

De Unie en de lidstaten zullen in het kader van de herziening een grotere inspanning moeten plegen om tot een meer coherente inzet van de beschikbare middelen te komen. Trefwoorden daarbij zijn de toegevoegde waarde van EU-beleid, effectiviteit, continuïteit en eerlijke lastenverdeling over de lidstaten.

6. Correctie van de begrotingsonevenwichtigheden

Zoals gezegd vinden de bestaande begrotingsonevenwichtigheden voornamelijk hun oorsprong in de uitgavenkant. Een heroriëntatie van het uitgavenbeleid zoals hierboven aanbevolen, zal echter niet het probleem van de ene dag op de andere uit de wereld helpen. Fundamentele hervormingen vinden in de praktijk van de EU nu eenmaal geleidelijk plaats en een correctiemechanisme zal voorlopig dan ook noodzakelijk blijven.

Naarmate het uitgavenbeleid in de voorgestelde richting wordt omgebogen, zal de omvang van zo'n correctie afnemen en uiteindelijk zal ook de noodzaak ertoe verminderen. Een dergelijke ombuiging zal het eenvoudiger maken een generieke correctie in te voeren, zodat kan worden afgestapt van het huidige, complexe en ondoorzichtige mechanisme waarbij compensaties aan de inkomstenkant worden verrekend.

De AIV pleit dan ook voor het instellen van een algemeen correctiemechanisme dat ten doel heeft buitensporige onevenwichtigheden binnen bepaalde grenzen aan de *uitgavenkant* te compenseren. Dit zou met zich meebrengen dat *alle* lidstaten de compensaties mede financieren. In het huidige systeem neemt het VK niet deel in de financiering van zijn eigen korting, terwijl een viertal lidstaten, te weten Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden, slechts gedeeltelijk participeren. Deze korting op de korting wordt geëffectueerd door een lager afroeppercentage op de BTW-toewijzing (eenderde deel lager voor Nederland en Zweden). Daarnaast genieten Nederland en Zweden nog een *lump-sum*korting op de BNI-afdrachten van 605 miljoen euro per jaar. Al met al is dit een volstrekt ondoorzichtig systeem. Bovendien is het nauwelijks verdedigbaar dat armere landen, zoals de nieuwe lidstaten, onevenredig veel bijdragen aan een kortingsregeling voor rijkere landen.

Een algemeen correctiemechanisme waarbij compensaties aan de uitgavenkant plaatsvinden en aldus door alle lidstaten wordt gefinancierd, is niet alleen eenvoudiger en doorzichtiger, maar ook billijker in zijn toepassing. Als gesteld heeft de Commissie met haar voorstellen van 2004 een goede aanzet gegeven voor een dergelijk generiek correctiemechanisme.⁵⁸ Uitgangspunt hierbij is dat alleen *buitensporige* onevenwichtigheden gecompenseerd worden en alleen *binnen bepaalde grenzen*.

In het Commissievoorstel gaat het correctiemechanisme pas werken als de netto bijdrage van een lidstaat een bepaalde drempelwaarde overschrijdt. Als mogelijke drempelwaarde voor de netto bijdrage wordt 0,35 procent van het BNI genoemd. Van het meerdere zou maximaal 66 procent (zoals bij de bestaande VK-korting) worden gecompenseerd, tot een bepaald maximum (binnen een nader te bepalen *plafond*). De berekening van de netto bijdragen zou plaatsvinden volgens het bestaande beproefde systeem. Het plafond zou volgens de Commissie op 7,5 miljard euro per jaar vastgesteld kunnen worden. Een drempelwaarde van 0,35 procent van het BNI zou een gemiddelde jaarlijkse bruto compensatie van ongeveer 7 miljard euro betekenen voor de periode van de huidige periode van *Financiële Vooruitzichten*. De netto correctie zal uiteraard lager uitkomen, omdat alle lidstaten moeten deelnemen aan de financiering van alle compensaties.

In de nevenstaande tabel wordt het resultaat van het door de Commissie voorgestelde systeem weergegeven uitgedrukt in nettobetalingssystemen als een percentage van het BNI.

Dit betekent weliswaar een forse adering voor het VK, maar dit kan worden opgevangen door een geleidelijke invoering. Bovendien wordt het VK in het huidige systeem overgecompenseerd. De andere nettobetalers, waaronder Nederland, gaan er weliswaar ook op achteruit. Daar staat echter tegenover dat de totale kosten van het correctiemechanisme lager zullen zijn en geleidelijk aan zullen verminderen.

De AIV wil zich niet uitspreken over de specifieke invulling van de parameters 'drempelwaarde' en 'plafond'; deze zullen immers moeten worden uitonderhandeld. Het ligt bovendien voor de hand dat een dergelijk systeem stapsgewijze zal worden ingevoerd. De AIV meent echter wel, dat een correctiemechanisme dat aan deze opzet beantwoordt, een werkzame optie kan zijn.

In het licht van de ombuiging van het uitgavenbeleid zal het maximaal te compenseren bedrag geleidelijk aan afnemen. Bij een uitgavenbeleid waarbij de toegevoegde waarde van een EU-optreden voorop staat en de hand wordt gehouden aan de beginselen van opportuniteit, subsidiariteit en proportionaliteit zal de bestaansgrond van een correctiemechanisme uiteindelijk moeten komen te vervallen.

58 Europese Commissie, *Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de uitvoeringsmaatregelen voor de correctie van begrotingsonevenwichtigheden overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van het Besluit van de Raad van (...) betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen*, Brussel, 14.7.2004, COM(2004) 501. Zie ook: Europese Commissie, *Verslag van de Commissie deel I, Financiering van de Europese Unie, verslag van de Commissie over de werking van het stelsel van eigen middelen*, COM(2004) 505 definitief/2, Brussel, 6.9.2004 (Schreyervoorstellen) en Volume II, *Technical Annex, Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system*, COM(2004) 505 final, Brussels, 14.7.2004.

Aanbeveling 16:

De AIV pleit voor het invoeren van een algemeen correctiemechanisme dat ten doel heeft buitensporige onevenwichtigheden binnen bepaalde grenzen aan de uitgavenkant te compenseren, ter vervanging van het complexe systeem van correcties aan de inkomstenkant.

Aanbeveling 17:

Een dergelijk correctiemechanisme zal naar de mening van de AIV vanaf 2014 stapsgewijs kunnen worden ingevoerd. In het licht van de ombuiging van het uitgavenbeleid zal het maximaal te compenseren bedrag geleidelijk afnemen.

Geschatte nettobetalingssystemen als percentage van het BNI op basis van het voorstel van de Commissie van 2004, met een drempel van 0,35 procent en een plafond van 7,5 miljard euro).

GEMIDDELD	%
2008 – 2013	
Luxemburg*	5,85
Letland	4,45
Litouwen	4,44
Polen	3,80
Estland	3,79
Slowakije	3,31
Tsjechië	3,21
Hongarije	3,09
Griekenland	2,20
Portugal	1,54
Slovenië	1,34
België*	1,27
Malta	1,10
Ierland	0,51
Spanje	0,26
Finland	-0,19
Denemarken	-0,25
Cyprus	-0,33
Frankrijk	-0,33
Italië	-0,35
Oostenrijk	-0,41
Zweden	-0,45
Duitsland	-0,48
Nederland	-0,48
VK	-0,51

* Wanneer de uitgaven voor de Administratie buiten beschouwing worden gelaten zijn België en Luxemburg nettobetalers.

Bron: European Commission, Volume II, Technical Annex, Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system, COM(2004) 505 final, Brussels, 14.7.2004, Table XIII, p. 73.

IV De inkomsten van de EU

In de inleiding is gesteld dat het systeem van inkomsten van de EU in de loop der jaren is verworden tot een lappendeken van regelingen. Desalniettemin biedt het huidige systeem voldoende zekerheid van inkomsten die de uitgaven dekken. In die zin is het bestaande systeem robuust en stabiel te noemen. De huidige inkomsten van de EU worden gegene-reerd uit een drietal bronnen. Dit zijn:

1. de *traditionele eigen middelen (TEM)* van de EU, zijnde de landbouwheffingen en de inkomsten uit douanerechten (geheven op goederen bij binnenkomst in de EU);
2. een deel van de *belasting op de toegevoegde waarde (BTW)* en
3. afdrachten gebaseerd op het *bruto nationaal inkomen (BNI)* van elke lidstaat.

Daarnaast is er nog een kleine restcategorie van inkomsten, waaronder boetes, en zijn er specifieke kortingen op de hogergenoemde inkomsten voor bepaalde landen, gefinancierd door de andere lidstaten.⁵⁹

De landbouwheffingen zijn in 1962 ingevoerd; de douanerechten in 1968. Sinds 1970 zijn beide heffingen overgedragen aan de Europese Gemeenschap (EG) en sinds 1974 wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen deze twee bronnen. Sinds 1988 zijn ook de TEM van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) overgedragen aan de EG. Sinds 2000 wordt 25 procent van de heffingen ingehouden door de lidstaten als inningskosten.

De BTW is ingevoerd op 21 april 1970, maar pas sinds 1980 is het een inkomstenbron voor de EU. Door haar aard heeft deze belastingvorm een sterk regressief karakter omdat arme huishoudens (en derhalve ook arme landen) een relatief groter deel van hun inkomen aan de aankoop van producten besteden. Dit vereist derhalve een zekere correctie: van 1988 tot 1994 was een plafond van toepassing van 55 procent van het bruto nationaal product (BNP); sinds 1995 ligt dit plafond op 50 procent van het BNP voor landen met een lager BNP dan 90 procent van het EG-gemiddelde; vanaf 1999 geldt dit voor alle lidstaten. Voorts is in 1970 besloten dat de toewijzing maximaal 1,0 procent van de BTW-inkomsten was; vanaf 1985 lag dit percentage op 1,4; voor de periode 1995-1999 op 1,0 en sinds 2000 op 0,5.

Op 24 juni 1988 is de BNI-component ingevoerd. Dit maakte tevens een einde aan de discussie over verschillen in berekening van het bruto nationaal product (BNP) tussen de lidstaten. De BNI-component is de bijpassing van het verschil tussen inkomsten en uitgaven van de EU met een maximum van 1,4 procent van het gezamenlijke BNI in de EU. Voor de *Financiële Vooruitzichten 2007-2013* is dit maximum gesteld op 1,24 procent van het BNI^{EU}.

De opbrengsten van de verschillende inkomstenbronnen zijn door de jaren heen sterk gewijzigd. Zo zijn de TEM en de BTW-inkomsten sterk gedaald en vormt de BNI-component tegenwoordig verreweg de grootste bron van inkomsten. Door de uitbreiding van de landen met speciale handelspreferenties⁶⁰ en de verschillende onderhandelingsrondes van de WTO zijn de tariefmuren, bestaande uit landbouwheffingen en invoerrechten, van (onder meer) de EU voor de meeste goederen stap voor stap geslecht. Zeker na een succesvolle afsluiting van de Doharonde zal deze inkomstenbron in de toekomst verder afnemen.

59 Zie hierover de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk.

60 Al bij de oprichting is de EU een speciale band aangegaan met een aantal landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (ACS-landen). Deze groep landen is geleidelijk gegroeid tot 78 anno 2007.

Voor de hele EU waren in 2006 de inkomsten uit TEM ongeveer 14 procent, uit BTW zo'n 16 procent en uit BNI-afrachten circa 65 procent. De totale inkomsten uit eigen middelen bedroegen in dat jaar bijna 102,4 miljard euro of 0,90 procent van het BNI^{EU}; daarbovenop komen de overige inkomsten van 6,1 miljard euro. De totale uitgaven bedroegen in 2006 107,4 miljard euro in betalingen of 0,94 procent van het BNI^{EU}.⁶¹

Als besproken in het vorige hoofdstuk, is vooral door de diversiteit aan correcties en kortingen, die voor onderscheiden landen verschillend zijn, het systeem verre van eenvoudig te noemen. De AIV onderstreept dan ook het nut van het voorstel van de Commissie uit 2004 voor het invoeren van een generieke korting. De situatie heeft ertoe bijgedragen dat de beraadslagingen over de *Financiële Vooruitzichten* van de EU steeds moeizamer verlopen.⁶² Het is niet alleen zaak de ongewenste gevolgen van deze opeengestapelde kortingen en correcties voor de kwaliteit van het uitgavenbeleid tegen te gaan, maar ook voor de eenvoud en billijkheid van het systeem van eigen middelen van de EU acht de AIV dat van groot belang. Terecht heeft het besluit van de Raad van december 2005 tot een algehele herziening van de financiën van de EU niet alleen betrekking op de uitgaven, maar ook op het systeem van eigen middelen.⁶³

Criteria voor een systeem van eigen middelen van de EU

Een randvoorwaarde voor een nieuw systeem van eigen middelen is dat het de autonomie van de EU respecteert. Dit betekent dat de bijdragen van de lidstaten een verplichtend karakter moeten hebben en niet, zoals de bijdragen voor bijvoorbeeld de VN-instellingen, elk jaar fluctueren afhankelijk van de begrotingsonderhandelingen in elke lidstaat. Verder is het uitgangspunt in dit advies dat de wijzigingen in de financiële basis voor de EU (i) onder het huidige plafond van de eigen middelen van 1,24 procent van het BNI^{EU} kunnen blijven en (ii) niet tot een substantiële verhoging van het uitgavenpeil van 1 procent van het BNI^{EU} zullen leiden.

Verschillende publicaties hebben de voorwaarden waaraan een systeem van eigen middelen zou moeten voldoen nader uitgewerkt.⁶⁴ Dit levert een veelheid van criteria op waaraan zo'n systeem moet voldoen. De belangrijkste zijn volgens de AIV:

1. *toereikendheid*: de gekozen middelen moeten samen voldoende geld opleveren ter dekking van de begroting;
2. *stabiliteit*: de inkomsten van de gekozen middelen moeten samen voldoende zekerheid bieden;
3. *efficiëntie*: de inningskosten moeten zo laag mogelijk zijn en
4. *billijkheid*: lidstaten dragen naar rato van hun nationaal inkomen bij.

61 European Commission, DG-Budget, *EU budget 2006 Financial Report*, 2007, p. 7, 8, 29 en 30.

62 AIV-advies nr. 52, *Europa een prioriteit!*, november 2006, pp. 8 en 9.

63 *Conclusions of the European Council*, 15/16 December 2005, 15914/05. Zie conclusie 6 en Presidency of the European Council, *Financial Perspectives 2007-2013*, Brussels, 19 December 2005, CADREFIN 268, document nr. 15915/05. Zie: Part III, Review.

64 Zie hierover ook: Jacques Le Cacheux, *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource*, The Case for a European Tax, *Notre Europe studies*, 57, May 2007; Philippe Cattoir, *Tax-based EU own resources: An assessment*, *Taxation Papers*, DG Taxation & Customs Union, Working Paper No 1/2004 en zie ook het rapport van Alain Lamassoure, *Verslag over de toekomst van de eigen middelen van de Europese Unie (2006/2205(INI))*, Europees Parlement, *Zittingsdocument*, 13.3.2007, definitieve versie A6-0066/2007.

Wat dit laatste criterium betreft moet ook worden gekeken naar de billijkheid op het niveau van de burgers, in die zin dat burgers naar rato van hun inkomen bijdragen (verticale billijkheid) en dat gelijksoortige burgers evenveel betalen (horizontale billijkheid). Voorts moet het systeem liefst zo eenvoudig mogelijk zijn, zodat het ook voor de burgers goed te begrijpen is.

Eigenlijk hoort ook het criterium *zichtbaarheid* in het hogergenoemde rijtje thuis. Echter, voor de burgers lijkt dit criterium in de huidige conjunctuur weinig overtuigend: naar het zich laat aanzien, is er vandaag de dag weinig draagvlak voor het invoeren van een nieuwe EU-belasting. Om deze reden heeft de AIV dit criterium niet zwaar laten wegen.

In het verslag van Lamassoure aan het EP zijn in de bijlagen adviezen opgenomen van onder meer de Commissie Begrotingscontrole, de Commissie Economische en Monetaire Zaken, de Commissie Regionale Ontwikkeling en de Commissie Constitutionele Zaken.⁶⁵ Daarin wordt gepleit voor toepassing van een aantal meer technische criteria.⁶⁶ Het voert te ver in het bestek van dit advies die ook allemaal in de beschouwing te betrekken, al onderschrijft de AIV het nut van deze criteria wel.

Opties

De Commissie heeft een aantal opties voor nieuwe eigen middelen aan een nadere analyse onderworpen.⁶⁷ In haar mededeling van 2004 gaat zij uit van een drietal opties voor fiscale eigen middelen:

1. eigen middelen gerelateerd aan energieverbruik (accijnzen);
2. eigen middelen gerelateerd aan de BTW en
3. eigen middelen gerelateerd aan vennootschapsinkomsten.

In het bijzonder zijn de beoordeling van Cattoir uit 2004 van het DG-Belastingen en Douane Unie⁶⁸ en het verslag van Lamassoure aan het EP maart 2007⁶⁹ interessant. De AIV gaat bewust niet in op de veelheid van andere opties, (zoals inkomstenbelasting, vermogensbelasting, muntrecht (*seignorage revenue*), communicatiebelasting, vlakke inkomstenbelasting, belasting op financiële transacties of belasting op vliegverkeer, accijnzen op alcohol en tabak), omdat deze door deskundigen niet levensvatbaar worden geacht dan wel niet aan de gestelde criteria voldoen.⁷⁰

65 Alain Lamassoure, Verslag over de toekomst van de eigen middelen van de Europese Unie (2006/2205(INI)), Europees Parlement, *Zittingsdocument*, 13.3.2007, definitieve versie A6-0066/2007.

66 Dit zijn: transparantie, democratische controleerbaarheid (door EP en door de EU-rekenkamer), fraude- en corruptiebestendigheid.

67 Europese Commissie, Verslag van de Commissie deel I, *Financiering van de Europese Unie, verslag van de Commissie over de werking van het stelsel van eigen middelen*, COM(2004) 505 definitief/2, Brussel, 6.9.2004 (Scheyervoorstellen) en Volume II, Technical Annex, *Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system*, COM(2004) 505 final, Brussels, 14.7.2004.

68 Philippe Cattoir, Tax-based EU own resources: An assessment, *Taxation Papers*, DG Taxation & Customs Union, Working Paper No 1/2004.

69 Alain Lamassoure, Verslag over de toekomst van de eigen middelen van de Europese Unie (2006/2205(INI)), Europees Parlement, *Zittingsdocument*, 13.3.2007, definitieve versie A6-0066/2007.

70 Zie behalve de analyses van Cattoir en Lamassoure ook: Jacques Le Cacheux, Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource, *The Case for a European Tax*, *Notre Europe Studies*, 57, May 2007 en: J.F.H. Inghelram, Welke toekomst voor de financiering van de EU?, *SEW*, nr. 5, mei 2007, pp. 191-200.

Met klem wijst de AIV erop dat geen van de fiscale eigen middelen die hier ter discussie staan door de EU zullen worden opgelegd of geïnd. Zowel de Commissie als het EP legt de nadruk op de fiscale soevereiniteit van de lidstaten. De drie opties die door de Commissie naar voren worden gebracht, zijn ook niet als nieuwe EU-belastingen aan te merken. Er is slechts sprake van de *toewijzing* ten behoeve van de EU van een gedeelte van nationale belastingen.

Ook wijst de AIV erop dat in elk systeem van fiscale eigen middelen de noodzaak zal blijven bestaan voor een residuele financiering. Anders dan in de lidstaten het geval is, beschikt de EU niet over de bevoegdheid leningen aan te gaan. Dit betekent dat de uitgaven en de inkomsten in evenwicht moeten zijn. Het heeft tot gevolg dat er jaarlijks een beperkte bijpassing nodig kan zijn om deze overeenstemming te bereiken. Dit is een extra complicatie bij elk van de in te voeren nieuwe middelen.

In het onderstaande worden de drie opties van de Commissie nader beschouwd in het licht van de eerder genoemde criteria.

1. Eigen middelen gerelateerd aan de BTW

Voor een systeem van eigen middelen, gerelateerd aan de BTW werd reeds gepleit door het EP in 1994.⁷¹ Anders dan in het huidige 'statistische' systeem van BTW-aftrekten, gaat het hier om een echte fiscale BTW-bron, waarbij een percentage van de nationale BTW ten behoeve van de EU wordt geïnd en toegewezen.

Een BTW-eigenmiddel scoort betrekkelijk goed met betrekking tot de gestelde criteria. Een BTW-eigenmiddel scoort goed qua *toereikendheid*: 1 procent BTW op de bestaande grondslag (inclusief de nultarieven) is voldoende om de helft van het bestaande EU-budget te financieren. Het is bovendien een *stabiele* inkomstenbron. Wat de *efficiëntie* betreft moge de uiteindelijke invoering op nationaal vlak eenvoudig lijken, maar er is wel een grote en tijdrovende administratieve rompslomp mee gemoeid. Voordien moeten echter een aantal lastige vragen op het niveau van de EU worden opgelost. Zo is de harmonisatie van de BTW onvolledig: in een aantal landen bestaan er nog nultarieven en er zijn verschillende uitzonderingen en uiteenlopende aftrekregelingen. Deze hordes zijn weliswaar te overkomen door compensatieregelingen en verdere harmonisatie van de tarieven, maar geen van deze zaken is gemakkelijk uit te onderhandelen. Al met al denkt de Commissie dat er zes jaren nodig zullen zijn om een fiscaal BTW-systeem in de EU te kunnen invoeren.

Wat de *horizontale billijkheid* betreft, is er niet alleen het probleem van het verschil in tarieven door het bestaan van nultarieven, maar ook de omstandigheid dat de BTW-grondslag in armere landen hoger is in procenten van het nationaal inkomen dan in rijkere landen (dit heet 'het regressieve karakter' van de BTW). Juist om deze reden is het maximumaftrekpercentage van de BTW in het bestaande systeem teruggebracht. Daar komt bij dat binnen de landen zelf, armere mensen verhoudingsgewijs meer bijdragen omdat zij relatief meer uitgeven aan basislevensbehoeften en minder sparen. Dit gaat dus in tegen de *verticale billijkheid*. In het verslag van Langes van 1994 heeft men getracht dit op te vangen door een gemoduleerde BTW voor te stellen, waarin de BTW-aftrek wordt berekend met een hoger percentage voor het hoge tarief en een lager percentage voor het lage tarief (zoals dat geldt voor de basisbehoeften).

71 Langes, H., Report for the Committee of Budgets on the System of Own Resources in the European Union, *European Parliament Working Documents*, A3-228/94, 1994.

Ten aanzien van het criterium *zichtbaarheid* voor de burgers geldt, als gesteld, dat dit in de huidige conjunctuur weinig overtuigend is. De AIV wil het dan ook niet al te zwaar laten wegen. De burger zal het immers als een nieuwe EU-belasting aanmerken waarvoor, naar het zich laat aanzien, vandaag de dag weinig draagvlak is.

2. Eigen middelen gerelateerd aan energieverbruik (accijnzen)

Een basisvoorwaarde voor de instelling van fiscale eigen middelen is het bestaan van een geharmoniseerde grondslag op het niveau van de EU. Voor accijnzen op de brandstoffen diesel, benzine en autogas, kortweg 'motorbrandstoffen' genoemd, bestaat zo'n geharmoniseerde grondslag; de betreffende richtlijn heeft voor de onderscheiden motorbrandstoffen minimumtarieven vastgesteld.

Dit middel scoort goed wat betreft de *toereikendheid*. Volgens het voorstel van de Commissie van 2004 zou de helft van de opbrengst bij dit minimumtarief voldoende zijn om de helft van het EU-budget te financieren. Aangezien het om een verbruiksbelasting gaat en de prijselasticiteit van de vraag laag is, mag worden verwacht dat de opbrengst betrekkelijk *stabiel* is. Ten aanzien van de *horizontale billijkheid* bestaat het bezwaar dat er aanmerkelijke verschillen bestaan tussen de lidstaten in hun aandeel in het totale brandstofverbruik in de EU en in hun aandeel in het BNI^{EU}. Dit eigen middel scoort dus laag op dit criterium.

Meer in het algemeen is de AIV van mening dat er binnen de EU minder draagvlak bestaat onder de bevolking voor energiebelastingen met als enige doel inkomsten te genereren voor de algemene middelen. Het zou een geheel andere zaak zijn indien de EU energiebelastingen invoert teneinde het weggebruik te ontmoedigen en daardoor bij te dragen aan verbetering van milieu. Het *EU-verdrag* kent een aparte rechtsbasis voor dergelijke milieubelastingen (artikel 175 van het *EU-verdrag*). Het draagvlak onder de Europese burgers zal voor dit soort belastingen ook veel breder zijn. Het zou echter het bestek van dit advies ver te buiten gaan om hier nader op in te gaan.⁷²

3. Eigen middelen gerelateerd aan vennootschapsinkomsten

Het ontbreken van een geharmoniseerde grondslag maakt een dergelijk eigen middel in hoge mate illusoir. Eerdere pogingen om tot een toenadering te komen van grondslagen van de vennootschapsbelasting in de verschillende lidstaten, zijn binnen de Europese Raad van Ministers op grote tegenstand gestuit. Daar komt bij dat de *stabiliteit* van de inkomsten niet gewaarborgd zou zijn vanwege het cyclisch karakter van bedrijfswinsten. De AIV meent dan ook dat dit middel ook op de langere termijn het minste perspectief biedt.

Conclusies

Op grond van een inhoudelijke evaluatie van de verschillende opties komt de AIV tot de conclusie dat het uitgesloten moet worden geacht dat op de middellange termijn een geheel nieuw systeem van eigen middelen kan worden uitonderhandeld. Geen van de in de discussie zijnde opties voldoet optimaal aan de criteria. Daar komt bij dat het huidige systeem van op BNI gebaseerde begrotingsafdrachten alleszins toereikend is, eenvoudig in zijn toepassing en per definitie billijk. Op langere termijn meent de AIV dat een fiscaal BTW eigen middel het meeste perspectief biedt.

72 Zie ook het AER/AIV-advies nr. 46 en AIV-advies nr. 52.

Ook politiek lijkt een fundamentele herziening van het systeem van eigen middelen op de middellange termijn niet tot de mogelijkheden te behoren. Ten tijde van het proces van ratificatie van het *Ontwerpverdrag tot wijziging van het EU- en EG-verdrag* en aan de vooravond van Europese verkiezingen en de samenstelling van een nieuwe Commissie zal daar naar verwachting geen enkel animo voor bestaan. Het consultatiedocument dat de Commissie onlangs heeft uitgebracht is evenmin erg hoopgevend voor een ambitieuze herziening van het eigenmiddelenstelsel. In dit verband denkt de AIV bij de middellange termijn aan de periode van de volgende *Financiële Vooruitzichten*, dus na 2013 of zelfs na 2020.

De AIV is wel van mening dat het huidige systeem van eigen middelen met voorrang moet worden geschoond van het bestaande, complexe, correctiemechanisme. Hiervoor in de plaats moet, zoals in het vorige hoofdstuk werd voorgesteld, een generiek mechanisme aan de uitgavenkant komen. Een dergelijke opschoning zou het bestaande systeem van eigen middelen veel eenvoudiger, billijker en doorzichtiger maken.

De AIV is van oordeel dat op de middellange termijn de begrotingsonevenwichtigheden kunnen worden opgevangen door een heroriëntatie van het uitgavenbeleid en een meer beperkt, generiek correctiemechanisme.

Het bovenstaande neemt niet weg dat op de lange termijn een overdracht van middelen die ten principale van buiten de nationale begrotingen komt de voorkeur zou verdienen, zoals de AIV ook in zijn eerdere advies stelt.⁷³ Het bestaande systeem bergt immers het gevaar in zich dat het EU-beleid ondergeschikt blijft aan het denken in nettobetalingssystemen van de afgelopen decennia.

Aanbeveling 18:

De AIV is van mening dat het op de korte en middellange termijn niet doenlijk is over te gaan op een geheel nieuw systeem van eigen middelen voor de EU.

Aanbeveling 19:

De AIV blijft van mening dat op de lange termijn de weg open moet blijven voor een systeem van eigen middelen dat niet ten principale gebaseerd is op nationale begrotings-toewijzingen.

Aanbeveling 20:

Op de lange termijn meent de AIV dat van de verschillende opties een eigen middel uit de BTW, zoals door de Commissie wordt gesuggereerd, het meeste in aanmerking komt voor de financiering van de EU.

⁷³ AIV-advies nr. 52, *Europa een prioriteit!*, november 2006, hoofdstuk II.

V Conclusies en aanbevelingen

Met dit advies en de daarin vervatte aanbevelingen wil de AIV bijdragen aan de gedachtevorming voor de Nederlandse opstelling met betrekking tot de financiën van de EU.

De AIV heeft zich bewust gericht op de middellange termijn en op hetgeen politiek haalbaar en doenbaar is in het kader van de allesomvattende en brede evaluatie in 2008/2009, waartoe de Europese Raad heeft opgeroepen. De AIV heeft hierbij in aanmerking genomen dat dit tijdstip niet zeer gunstig is voor meer fundamentele hervormingen, temeer daar het samenvalt met de ratificatie van het *Ontwerpverdrag tot wijziging van het EU- en EG-verdrag*.

Ruim twintig jaar geleden is een specifieke compensatieregeling voor het VK getroffen die nog steeds geldt. Deze is evenwel inmiddels, gelet op de sterk toegenomen welvaart van het VK en gelet op de uitbreiding van de Unie met armere lidstaten, zonder meer buitensporig. Deze compensatieregeling kent bovendien geen horizonbepaling (zij is in principe oneindig) en het VK kan elke verandering van de regeling blokkeren. Feitelijk is de invoering van een algemeen correctiemechanisme waarin de regeling voor het VK opgaat, de enige mogelijkheid om die specifieke correctie voor het VK te beëindigen.

De AIV heeft als uitgangspunt genomen de noodzaak om afstand te nemen van het denken in nettobetalingssystemen en het beleid – en met name het uitgavenbeleid – te beoordelen langs de meetlat van de toegevoegde waarde voor de EU als geheel.

Heroriëntatie van het uitgavenbeleid en opschoning van het correctiemechanisme staan hierbij centraal. Beide elementen zijn in de ogen van de AIV onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is een illusie de korting die het VK heeft bedongen op de helling te kunnen zetten zonder de uitgaven van de GLB te verlagen. Omgekeerd is het ook een hersenschim het GLB fundamenteel te hervormen zonder de korting van het VK aan te pakken.

De AIV acht de tijd nú rijp deze cirkel te doorbreken door in de komende onderhandelingen in te zetten op de kwaliteit van het beleid, uitgaande van objectieve beoordelingscriteria. Gedurende de laatste twee decennia is het EU-beleid al te zeer beoordeeld in termen van centen en procenten.

Een beperkt, generiek werkend correctiemechanisme zal gedurende enige tijd nog noodzakelijk blijven. De omvang ervan en de bestaansgrond zal echter afnemen naarmate de ombuiging van het uitgavenbeleid gestalte krijgt en de beginselen van opportuniteit, subsidiariteit en proportionaliteit doorslaggevend worden.

Op grond van zowel inhoudelijke als politieke overwegingen acht de AIV op de middellange termijn een meer fundamentele wijziging van het systeem van eigen middelen voor de EU in de richting van fiscale eigen middelen uitgesloten. Op de lange termijn is de AIV van mening dat de weg open moet blijven voor een systeem van eigen middelen dat ten principale niet is gebaseerd op nationale begrotingsafdrachten. Een fiscaal BTW-middel biedt daarbij volgens de AIV het meeste perspectief.

Met dit voor ogen heeft de AIV zijn aanbevelingen in dit advies geformuleerd zowel inzake de uitgaven als inzake de inkomsten van de EU.

Inzake de uitgaven,

(i) met betrekking tot het beleid voor Duurzame Groei:

Aanbeveling 1:

De AIV beveelt op grond van het subsidiariteitsbeginsel aan in EU-verband een gemeenschappelijke visie op de hoofdtransportverbindingen en knooppunten te ontwikkelen. Alleen zó kunnen tijdig mogelijke knelpunten in de infrastructurele voorzieningen worden gesignaleerd en kan worden ingespeeld op het ontstaan van nieuwe, innovatieve netwerken. Waar sprake is van substantiële grensoverschrijdende effecten moet volgens de AIV de EU deze zaken, op grond van het proportionaliteitsbeginsel, door cofinanciering stimuleren.

Aanbeveling 2:

De interne markt moet worden aangevuld met een Europese kennisruimte. Daarbij hoort een groter kennis- en innovatiebudget. De AIV is het eens met de bevindingen van de groep-Sapir, die pleit voor een sterkere rol van de EU bij het bevorderen van O&O en onderschrijft de conclusie dat binnen de Europese begroting veel meer middelen moeten worden vrijgemaakt dan de huidige 0,05 procent van het BNI^{EU} per jaar. Dat vraagt om een herschikking binnen de begroting.

Aanbeveling 3:

Op grond van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel moet naar de mening van de AIV de EU door cofinanciering O&O stimuleren dat qua schaal anders niet van de grond zou komen. Het budget hiervoor moet niet vooraf via nationale enveloppen worden verdeeld, maar beschikbaar zijn voor de projecten die in een internationale competitie als beste naar voren komen.

(ii) met betrekking tot het Cohesiebeleid:

Aanbeveling 4:

De AIV beveelt aan de Convergentiesteun te concentreren op de armere lidstaten (met een BNI per hoofd van de bevolking onder de 90 procent van het EU-gemiddelde).

Aanbeveling 5:

De AIV beveelt de volgende vernieuwingen in het Cohesiebeleid aan:

- a. het verlagen van de bijdragepercentages uit het EU-budget naar maximaal 25 procent voor de rijkere lidstaten (en maximaal 50 procent voor de armere);*
- b. het vormen van een reserve van behoorlijke omvang (ten minste 10 procent van het budget), die niet vooraf via nationale enveloppen wordt verdeeld, maar beschikbaar blijft voor de projecten die in een internationale competitie als beste naar voren komen en*
- c. het inperken van de geprivilegieerde status van Structuurfondsen (i.e. het beperken van de praktijk in de Structuurfondsen om uitgaven overmatig door te schuiven naar het einde van de tijdspanne van de Financiële Vooruitzichten, zodat opeenhoping en bestedingsdwang worden voorkomen).*

Aanbeveling 6:

Met het oog op het absorptievermogen van de armste lidstaten is het belangrijk de grens voor de jaarlijkse uitgaven voor het Cohesiebeleid van maximaal 3,8 procent van het BNP van de ontvangende armste lidstaten te handhaven.

Aanbeveling 7:

Het realiseren van de Lissabondoelstellingen met betrekking tot de verhoging van de arbeidsparticipatie moet worden ondersteund door deze inspanningen mede te financieren uit de Structuurfondsen van de EU, in het bijzonder uit het Europees Sociaal Fonds.

Aanbeveling 8:

Kleine, grensoverschrijdende infrastructuurprojecten, die niet via de markt tot stand zouden komen, moeten volgens de AIV wel op basis van cofinanciering door de EU gestimuleerd blijven worden, ook al zijn de betrokken gebieden in rijkere lidstaten gelegen.

(iii) met betrekking tot het GLB:

Aanbeveling 9:

Naar het oordeel van de AIV blijven verdere hervormingen van het GLB noodzakelijk. De opportuniteit en de maatschappelijke legitimiteit van de bestaande inkomenstoeslagen aan boeren zijn en blijven kwetsbaar. Het GLB zal, volgens de AIV, in de nabije toekomst veel sterker moeten inspelen op nieuwe maatschappelijke wensen. De inzet van het huidige kabinet om de huidige Europese inkomenstoeslagen in de landbouw sterker te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het instandhouden van het landschap en de zorg voor het milieu en het dierenwelzijn (zie het Coalitieakkoord van februari 2007), wijst in de juiste richting. Dit verdient nadere uitwerking.

Aanbeveling 10:

De AIV acht het zaak in het GLB te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak op basis van cofinanciering binnen een gemeenschappelijk kader dat concurrentievervalsingen op de interne markt tegengaat.

Aanbeveling 11:

De AIV beveelt aan in de onderhandelingen over wijzigingen in het GLB geen nadruk te leggen op de financiële gevolgen voor de Nederlandse nettobetalingsspositie, maar de focus duidelijk te richten op de kwaliteit van het beleid.

Aanbeveling 12:

Naar de mate waarin het prijsherstel van de landbouwproducten zich doorzet, zullen meer Europese boeren rechtstreeks op de markt een passende beloning kunnen verdienen en is er volgens de AIV méér reden voor verdergaande hervormingen van het GLB. Dit betekent dat de tijd nog niet eerder zó gunstig was voor het invoeren van de noodzakelijke hervormingen van het GLB.

(iv) met betrekking tot het beleid voor 'De EU als Wereldspeler':

Aanbeveling 13:

De financiële herziening dient te worden aangegrepen om in de EU te streven naar:

- a. een communautaire financiering van alle onderdelen (in plaats van de huidige intergouvernementele van bepaalde onderdelen);*
- b. een verruiming van de middelen voor het Externe Beleid en*
- c. het leggen van de prioriteit bij het verhogen van het non-ODA deel van de middelen (in de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 betreft 90 procent van de middelen in de rubriek 'De EU als Wereldspeler' ODA-gelden), met bijzondere aandacht voor de rol van de Unie op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing en stabiliteitsbevordering en wederopbouw, zonder dat dit ten koste gaat van de ODA-uitgaven.*

Aanbeveling 14:

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dient onder de reguliere EU-begroting te worden gebracht. Dit zal de synergie en transparantie van dit fonds ten goede komen.

Aanbeveling 15:

De Unie en de lidstaten zullen in het kader van de herziening een grotere inspanning moeten plegen om tot een meer coherente inzet van de beschikbare middelen te komen. Trefwoorden daarbij zijn de toegevoegde waarde van EU-beleid, effectiviteit, continuïteit en eerlijke lastenverdeling over de lidstaten.

(v) met betrekking tot de begrotingsonevenwichtigheden:

Aanbeveling 16:

De AIV pleit voor het invoeren van een algemeen correctiemechanisme dat ten doel heeft buitensporige onevenwichtigheden binnen bepaalde grenzen aan de uitgavenkant te compenseren (ter vervanging van het complexe systeem van correcties aan de inkomstenkant).

Aanbeveling 17:

Een dergelijk correctiemechanisme zal naar de mening van de AIV vanaf 2014 stapsgewijs kunnen worden ingevoerd. In het licht van de ombuiging van het uitgavenbeleid zal het maximaal te compenseren bedrag geleidelijk afnemen.

Inzake de inkomsten:

Aanbeveling 18:

De AIV is van mening dat het op de korte en middellange termijn niet doenlijk is over te gaan op een geheel nieuw systeem van eigen middelen voor de EU.

Aanbeveling 19:

De AIV blijft van mening dat op de lange termijn de weg open moet blijven voor een systeem van eigen middelen dat niet ten principale gebaseerd is op nationale begrotings-toewijzingen.

Aanbeveling 20:

Op de lange termijn meent de AIV dat van de verschillende opties een eigen middel uit de BTW, zoals door de Commissie wordt gesuggereerd, het meeste in aanmerking komt voor de financiering van de EU.

Lijst met geraadpleegde personen

Mr. C.J. Bansema	<i>Hoofd Interne Zaken van de directie Europese Integratie (DIE/IN), ministerie van Buitenlandse Zaken</i>
Mw. prof.dr. I.J.J. Burgers	<i>Hoogleraar Belastingrecht, Universiteit Groningen</i>
Drs. J.W. Flohil	<i>Senior beleidsmedewerker ministerie van Financiën, Generale Thesaurie, Directie Buitenlandse Betrekkingen, Afdeling Europese Unie</i>
Dr. H.A.C.M. Notenboom	<i>Oud-lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Oud-lid van het Europees Parlement; Emeritus bijzonder hoogleraar TU-Eindhoven</i>
Mr. A. Oostra	<i>Directeur-generaal ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid</i>
Drs. A.P. Postma	<i>Senior beleidsmedewerker ministerie van Financiën, Generale Thesaurie, Directie Buitenlandse Betrekkingen, Afdeling Europese Unie</i>
Drs. C. van Rij	<i>Directeur Europese Integratie (DIE), ministerie van Buitenlandse Zaken</i>

Lijst met afkortingen

ACS-landen	landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan die een speciale band met de EU zijn aangegaan.
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AR	Algemene Rekenkamer
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BNP	Bruto Nationaal Product
BTW	Belasting op de Toegevoegde Waarde
CAP	Common Agriculture Policy (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid)
CEI	Commissie Europese Integratie (van de AIV)
DIE	Directie Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken
DIE/IN	Afdeling Interne zaken van de Directie Integratie Europa
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap van Kolen en Staal
EMU	Economische en Monetaire Unie
EOF	Europese Ontwikkelingsfonds
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
ODA	Official Development Assistance (officiële ontwikkelingshulp)
O&O	Onderzoek en ontwikkeling
TEM	Traditionele Eigen Middelen van de Europese Unie
VK	Verenigd Koninkrijk
WTO	World Trade Organisation (Wereldhandelsorganisatie)

Bijlage IV

Overzicht van de EU uitgaven, uit de Financiële Vooruitzichten 2007-2013, als vastgesteld op 4 april 2007

Bron: Uitgedeeld in het Europees Parlement. Op internet te vinden op de website TWA-Netwerk (van Technisch Wetenschappelijk Attaché's van het ministerie van Economische Zaken): <<http://www.twanetwerk.nl/>>, zie Nest-nieuws, nr 69 van juni 2006, p. 19.

FINANCIAL FRAMEWORK* 2007-2013										Change 2013/ 2006
Indicative breakdown of expenditure with adjusted financial envelopes after Trialogue of 4 April 2006										
(2004 prices)	2006 (c)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013 TOTAL	
SUB-HEADING 1A Competitiveness for growth and employment										
TEN (transport and energy)	548	804	898	952	963	1.100	1.177	1.309	7.203	139%
Marco Polo II	34	53	55	56	57	58	60	61	400	81%
Spatial infrastructure 'Galileo'	148	94	140	182	223	132	129		900	
Nuclear decommissioning	138	230	229	229	160	159	160	161	1.328	17%
Life Long Learning + Erasmus Mundus	676	852	920	960	980	990	1.020	1.030	6.752	52%
7 th Research framework programme	5.044	5.170	5.612	6.088	6.704	7.486	8.170	8.851	48.081	75%
Competitiveness and innovation (CIP)	339	407	420	440	468	493	514	542	3.284	60%
Progress (social policy agenda)	95	78	86	91	96	98	102	107	658	12%
CUSTOMS 2012, FISCALIS & EMCS	56	64	64	65	69	73	77	79	490	42%
Other (other actions in transport & energy safety, other social policy agenda, internal market, statistics, EIF capital increase, fight against fraud, traditional agencies & margin)	491	652	673	691	714	706	744	821	5.003	67%
TOTAL SUB-HEADING 1A	7.570	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098	71%
SUB-HEADING 1B Cohesion for growth and employment										
Structural funds	31.682	36.152	35.789	35.448	34.816	34.537	34.718	35.063	246.523	11%
Cohesion Fund	5.904	6.711	7.529	8.414	9.044	9.536	10.005	10.279	61.518	74%
TOTAL SUB-HEADING 1B	37.586	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041	21%
HEADING 2 Preservation and management of natural resources										
Agriculture: direct aids & market support	43.735	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105	-7%
Rural development ^(a)	10.544	10.710	10.447	10.185	9.955	9.717	9.483	9.253	69.750	-12%
European fisheries fund ^(a)	630	539	544	551	551	553	554	556	3.849	-12%
Other fisheries programmes/actions	272	321	325	328	329	331	332	333	2.300	23%
Life+	199	227	241	255	266	278	290	304	1.861	53%
Other (traditional agencies & margin)	31	68	68	68	69	68	68	69	479	121%
TOTAL HEADING 2	55.411	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344	-8%
SUB-HEADING 3A Freedom, security and justice										
Solidarity and the management of migration flows	393	275	343	407	440	531	671	852	3.517	117%
Fundamental Rights and Justice	35	67	69	71	68	68	69	69	482	96%
Security and Safeguarding Liberties	12	55	62	82	95	116	121	123	654	967%
Other (SIS, VIS, Eurodac, European Migration Monitoring Observatory, traditional agencies & margin)	88	204	216	230	307	335	339	346	1.977	294%
TOTAL SUB-HEADING 3A	528	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630	163%
SUB-HEADING 3B Citizenship										
Health and consumer protection (incl. agencies)	139	138	164	179	181	182	184	185	1.214	33%
European Culture and Citizenship (Culture, Youth, Citizens for Europe)	176	179	187	193	193	193	193	193	1.330	9%
Media	91	81	95	97	98	99	99	99	671	9%
Rapid response and prep. Instrument for major emergencies: Institution building (Bulgaria and Romania)	17	15	17	17	17	17	17	17	119	1%
Other (Information policy, Eur. Year intercultural dialogue, pilot projects citizenship, EU visitors, traditional agencies & margin)	66	82							82	-100%
TOTAL SUB-HEADING 3B	591	599	568	590	593	595	597	598	4.140	1%
HEADING 4 The EU as a global partner										
Instrument for Pre-Accession (IPA) ^(b)	1.121	1.193	1.290	1.353	1.452	1.565	1.660	1.700	10.213	52%
Eur. neighborhood & Partnership Instr. (ENPI)	1.274	1.390	1.400	1.437	1.470	1.530	1.640	1.720	10.587	35%
Development Coop & Ec. Coop Instr. (DCEC)	1.862	2.000	2.060	2.116	2.167	2.190	2.246	2.324	15.103	25%
Instrument for Stability	531	232	268	338	363	400	430	500	2.531	-6%
Common foreign and security policy	99	150	185	220	250	285	310	340	1.740	245%
Provisioning of Loan Guarantee Fund	220	188	185	181	178	174	171	167	1.244	-24%
Emergency aid reserve	221									-100%
Other (humanitarian aid, macro-financial assistance, ad-hoc envelopes, traditional agencies & margin)	894	1.046	1.081	1.094	1.129	1.196	1.222	1.278	8.046	43%
TOTAL HEADING 4^(c)	6.222	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463	29%
HEADING 5 Administration	6.499	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800	17%
HEADING 6 Compensation	1.041	419	191	190					800	
TOTAL	115.448	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316	10%

NB: All figures have been calculated using a 2% annual deflator between 2004 and 2013.

^a The European Development Fund, the EU Solidarity Fund and the Emergency Aid reserve are not included in the financial framework.

(a) The 2006 level excludes the 2001 technical adjustment to the ceilings of structural actions heading whereby € 1026 million were shifted to the year 2006 to take account of the implementation conditions of structural funds. This affects all the transfers from the current structural actions to the new Heading 2.

(b) The 2006 figure does not include appropriations for BG/ROM nor the amount (€ 134 mn) proposed for 2006 by the Commission for the northern part of Cyprus.

(c) The breakdown for the year 2006 is based on the 2006 budget.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*

- 32 *Vervolgadvies EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, april 2003*
- 33 *DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, oktober 2003*
- 34 *NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, maart 2004*
- 35 *FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, mei 2004***
- 36 *PREËMPTIEF OPTREDEN, juli 2004***
- 37 *TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, juli 2004*
- 38 *DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, september 2004*
- 39 *DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, september 2004*
- 40 *DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, februari 2005*
- 41 *DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, mei 2005*
- 42 *DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, juni 2005*
- 43 *MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, juni 2005*
- 44 *DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, juli 2005*
- 45 *NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, juli 2005*
- 46 *ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, december 2005****
- 47 *HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, januari 2006*
- 48 *MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, april 2006*
- 49 *TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, september 2006*
- 50 *PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, oktober 2006*
- 51 *DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, oktober 2006*
- 52 *EUROPA EEN PRIORITEIT!, november 2006*
- 53 *BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, februari 2007*
- 54 *DE OESO VAN DE TOEKOMST, maart 2007*
- 55 *MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, april 2007*
- 56 *INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, mei 2007*
- 57 *HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, juli 2007*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).