

De Europese begroting in de periode 2007-2013: een breuk met het verleden?

Evelien VANALME

Adviseur van Financiën

Luc COOSEMANS

Adviseur-generaal van Financiën

Studie- en Documentatiedienst van de
FOD Financiën

ABSTRACT

The general budget of the European Union has always been an issue of high political salience. At the end of the 1980's, a system of Multiyear Financial Perspectives (MYFP) was agreed on in order to overcome yearly budget battles. Under this system, the annual ceilings for total resources and the main spending headings are fixed for a period of 5 to 7 years and enshrined in an Interinstitutional Agreement between Commission, Council and Parliament.

This paper tries to find out whether the actual MYFP that covers the period 2007 – 2013 does already give some answers to the growing list of criticism that has been formulated over the last years regarding all aspects of the European budget: is regulation effective; is the financing mechanism appropriate; does the expenditure policy reflect the political agenda of the union?

At midterm of the MYFP, just before the new rules under the Lisbon Treaty will become operational and on the eve of the new Commission's proposals regarding budgetary reform, it seemed a good moment for some analysis and comments.

Keywords: European budget

JEL Classification code: F15, F36

Inhoudsopgave

1	Inleiding	95
2	Kenmerken van de EU-begroting	96
2.1	Meerjarig financieel kader binnen Interinstitutioneel Akkoord	96
2.2	Besluitvorming en begrotingsprocedure	97
2.3	Evenwicht	98
2.4	Eigen middelen	99
2.5	Omvang	101
3	De inkomsten van de EU	103
3.1	De traditionele eigen middelen	105
3.2	De btw-middelen	106
3.3	De bni-middelen	109
3.4	De Britse korting	110
3.5	Evaluatie van het eigenmiddelensysteem	114
4	De uitgaven van de EU	117
4.1	De eerste meerjarenplannen	117
4.2	Het financieel kader 2007-2013	119
4.2.1	Het Sapir-rapport	119
4.2.1.1	Nood aan budgettaire ondersteuning voor de realisatie van de Lissabondoelstellingen	119
4.2.1.2	Aanbevelingen van het Sapir-rapport	121
4.2.2	De Financiële Vooruitzichten 2007-2013	124
4.2.2.1	Van het voorstel van de Commissie tot het Interinstitutioneel Akkoord	124

4.2.2.2	De uitvoering van het financieel kader 2007-2013	131
4.2.2.3	Het voorontwerp van begroting 2010 van de Commissie	136
4.3	Een evaluatie van de uitgaven	142
5	Algemeen Besluit	148
6	Bijlagen	153
6.1	Lijst van de afkortingen	153
6.2	Bibliografie	154

1 Inleiding

Het loont de moeite om de Europese begroting van dichterbij te bekijken om verschillende redenen. Ten eerste is er de politieke aandacht voor de Europese begroting. Van tijd tot tijd, en in het bijzonder op het ogenblik dat onderhandeld wordt over de Financiële Vooruitzichten, wordt de Europese begroting immers het voorwerp van politieke discussies en media-aandacht. Ten tweede is de Europese begroting, ondanks zijn eerder beperkte grootte in vergelijking met de nationale begrotingen, toch niet te verwaarlozen.

In deze studie wordt de Europese begroting nader bekeken. We besteden vooral aandacht aan de veranderingen die de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 en het daarmee samenhangende eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 met zich meebrengen. Ook wordt stilgestaan bij de discussie over de richting waarheen de Europese begroting moet evolueren na 2013.

De tekst werd afgerond einde mei 2009.

2 Kenmerken van de EU-begroting

De Europese begroting heeft enkele kenmerken die haar uniek maken in vergelijking met andere begrotingen:

- ▶ het meerjarig financieel kader dat vastgelegd wordt in een Interinstitutioneel Akkoord;
- ▶ de wijze van besluitvorming en begrotingsprocedure;
- ▶ de evenwichtsvereiste;
- ▶ het systeem van eigen middelen;
- ▶ de relatief beperkte omvang.

2.1 Meerjarig financieel kader binnen Interinstitutioneel Akkoord

Een eerste kenmerk van de Europese begroting is het feit dat ze opgesteld wordt binnen een meerjarig financieel kader. De begrotingsstructuur en de maximale jaarlijkse uitgaven per rubriek worden voor een periode van zeven jaar vastgelegd in de "Financiële Vooruitzichten". Dit komt de begrotingsdiscipline ten goede en maakt de uitgaven op middellange termijn beter voorspelbaar.

Vóór de introductie van dit meerjarig financieel kader moest ieder jaar opnieuw over de volledige begroting onderhandeld worden. In de vroege jaren '80 stond deze regeling, die dateerde uit de jaren '70, onder toenemende druk door begrotingsproblemen. Aan de ene kant waren er de steeds groeiende financiële verplichtingen, in het bijzonder op het vlak van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dat op dat ogenblik verantwoordelijk was voor ongeveer 70 % van de totale begrotingsuitgaven. Aan de andere kant konden de begrotingsmiddelen, die bestonden uit douanerechten, landbouwheffingen en een deel van de belasting op de toegevoegde waarde, niet meer voldoende inkomsten genereren om aan de financiële verplichtingen te voldoen, en sommige lidstaten, het Verenigd Koninkrijk op kop, waren weigerachtig om de middelenbasissen te veranderen. Bovendien voerde het Verenigd Koninkrijk onder Thatcher heftig campagne om de volgens hun buitensporige Britse nettobijdragen ⁽¹⁾ te verminderen. Tegen deze achtergrond groeide de spanning tussen de twee armen van de "begrotingsautoriteit" (cf. sectie 2.2), namelijk het Europees Parlement en de Europese Raad, waardoor de jaarlijkse begrotingsprocedure steeds meer stilgelegd werd. Om een einde te maken aan deze opeenvolging van begrotingscrisisen kwamen de drie belangrijkste Europese instellingen (het Europees Parlement, de Raad

1 De nettobijdrage van een lidstaat geeft het verschil weer tussen de bijdragen van de betreffende lidstaat aan de Europese begroting en de ontvangsten uit de EU-begroting die voor die betreffende lidstaat bestemd zijn.

en de Commissie) tot een vrijwillig akkoord in 1988 over een nieuwe methode die zowel de begrotingsprocedure verbeterde als de begrotingsdiscipline verzekerde. De eerste “Financiële Vooruitzichten” waren dan een feit. De Financiële Vooruitzichten brachten stabiliteit door de keuzevrijheid van de jaarlijkse procedure te beknotten. De eerste Financiële Vooruitzichten waren geïntegreerd in het “pakket Delors I” en sloegen op een periode van vijf jaar (1988-1992). De volgende vooruitzichten hadden telkens betrekking op een periode van zeven jaar, namelijk het “pakket Delors II” (1993-1999), “Agenda 2000” (2000-2006) en de laatst goedgekeurde Financiële Vooruitzichten voor de periode 2007-2013 die in werking traden op 1 januari 2007.

De Financiële Vooruitzichten komen tot stand op voorstel van de Commissie en worden goedgekeurd door de Raad (bij unanimiteit) en het Parlement. Formeel worden ze aangenomen in een **Interinstitutioneel Akkoord** tussen het Parlement, de Raad en de Commissie. De Financiële Vooruitzichten zijn zo succesvol gebleken als middel voor het vrijwaren van de begrotingsdiscipline en het uitstippelen van toekomstige uitgaven dat de Conventie over de Toekomst van de Unie en de Intergouvernementele Conferentie, die eindigden in juni 2004, ze opnamen in het ontwerpverdrag voor een Europese Grondwet onder de titel “meerjarig financieel kader van de Europese Unie”. Het Verdrag van Lissabon dat gebaseerd is op dit ontwerpverdrag voor een Europese Grondwet, wijdt eveneens een apart hoofdstuk⁽²⁾ aan het meerjarig financieel kader (MFK), waardoor dit MFK formeel geïntegreerd wordt in de begrotingsprocedure van de EU (cf. sectie 4.3).

De Financiële Vooruitzichten mogen echter niet als een volwaardige meerjarenbegroting beschouwd worden. De jaarlijkse begrotingsronde blijft noodzakelijk om het werkelijke bedrag van de uitgaven vast te stellen en om de maximumbedragen per rubriek in detail over de verschillende begrotingsposten te verdelen.

2.2 Besluitvorming en begrotingsprocedure

De besluitvorming rond de EU-begroting is uniek in die zin dat het Europees Parlement niet de volledige bevoegdheid heeft, maar dat die bevoegdheid gedeeld wordt met de Europese Raad. Het Europees Parlement en de Europese Raad vormen immers samen de Europese “begrotingsautoriteit”. De bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en het Parlement wordt bepaald door de aard van de uitgaven. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de verplichte en de niet-verplichte uitgaven. Beide staan ongeveer in voor de helft van de begroting. De verplichte uitgaven omvatten alle uitgaven die voortvloeien uit internationale akkoorden en uit de EU-verdragen, zoals het merendeel van de uitgaven voor

2 Hoofdstuk 2 “Meerjarig financieel kader”, artikel 270bis, Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 13 december 2007, P.B. (Publicatieblad van de Europese Unie) nr. C 306 van 17 december 2007.

het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) of voor hulp aan ontwikkelingslanden. Alle andere uitgaven worden als niet-verplichte uitgaven beschouwd, en omvatten vooral de uitgaven in het kader van het cohesiebeleid en voor de werking van de administratie. De Raad van Ministers heeft het laatste woord over de verplichte uitgaven terwijl het Parlement definitief beslist over de niet-verplichte uitgaven.

Het begrotingsjaar start op 1 januari en sluit op 31 december. De jaarlijks te volgen begrotingsprocedure met de opeenvolgende fases en de tijdslimieten die gevolgd moeten worden, wordt beschreven in artikel 272 van het EG-Verdrag. Eerst wordt er een *debat* gevoerd binnen de Commissie in november of december van het jaar $t-2$. Rekening houdend met het meerjarig financieel kader en met de begrotingsrichtlijnen voor het komende jaar, en na consultatie van de instellingen van de Gemeenschap, stelt de Europese Commissie een *voorontwerp van begroting* op, dat ze voorlegt aan de Raad (tegen uiterlijk 1 september van het jaar $t-1$). De Raad bespreekt het voorstel van de Commissie in een eerste lezing en kan het voorontwerp met gekwalificeerde meerderheid wijzigen. Na goedkeuring door de Raad krijgt het de status van *ontwerpbegroting*. Het Europees Parlement houdt zijn *eerste lezing* van deze ontwerpbegroting in oktober en kan stemmen over amendementen voor de niet-verplichte uitgaven of wijzigingen voorstellen voor de verplichte uitgaven. De ontwerpbegroting keert vervolgens terug naar de Raad, die in de *tweede lezing* (november) definitief beslist over de verplichte uitgaven. Tenzij het Parlement de totale begroting verwerpt, heeft de Raad immers het laatste woord over deze verplichte uitgaven. De wijzigingsvoorstellen van het Europees Parlement die een verhoging inhouden van de verplichte uitgaven, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid aanvaarden. De wijzigingsvoorstellen die geen verhoging van deze uitgaven veroorzaken, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid verwerpen. Tevens kan de Raad de amendementen van het Europees Parlement inzake de niet-verplichte uitgaven met gekwalificeerde meerderheid verwerpen. De aangepaste ontwerpbegroting keert tot slot tegen eind november terug naar het Parlement, dat in laatste instantie bevoegd is voor de *goedkeuring of afwijzing van de totale begroting*. Het Europees Parlement kan zijn amendementen betreffende de niet-verplichte uitgaven, indien deze verworpen zouden zijn door de Raad, opnieuw indienen bij deze stemming over de totale begroting en heeft dus het laatste woord over de niet-verplichte uitgaven. Indien de totale begroting verworpen wordt, kan het Parlement om een nieuwe ontwerpbegroting vragen. In dat geval, dus wanneer het begrotingsjaar t aangevat wordt zonder begroting, voorziet het Verdrag in een systeem van voorlopige twaalfden.

2.3 Evenwicht

Eén van de belangrijkste kenmerken van de Europese begroting is dat ze geen tekort mag vertonen. Op het ogenblik dat de Raad en het Parlement de jaarlijkse begroting goedkeuren, moet de begroting in evenwicht zijn. Aangezien de EU

in principe ⁽³⁾ niet kan lenen, moeten de uitgaven dus volledig gedekt worden door de ontvangsten. Het totale bedrag dat nodig is om de begroting te financieren volgt zo automatisch uit het totale uitgavniveau.

Aangezien de gerealiseerde uitgaven en inkomsten meestal verschillen van hun ramingen, kan er uiteindelijk toch een gerealiseerd begrotingsonevenwicht bestaan. In de meeste jaren is er een overschot geweest, waardoor de bijdragen van de lidstaten in de eigen middelen (cf. sectie 2.4) verlaagd werden in het volgende jaar.

2.4 Eigen middelen

Eén van de meest opvallende kenmerken van de Europese begroting is haar systeem van “eigen middelen”. “Eigen middelen” zijn inkomsten die automatisch aan de Europese Unie toekomen om haar begroting te financieren zonder dat hiervoor een bijkomende beslissing van de nationale overheden van de lidstaten nodig is. Het zijn met andere woorden specifieke inkomstencategorieën waarop de Unie recht heeft van zodra ze zijn vastgelegd bij een “eigenmiddelenbesluit” van de Raad en bekrachtigd door de nationale parlementen van de lidstaten. Deze eigen middelen verlenen de EU financiële autonomie en verzekeren zo het supranationale karakter van de EU. Niettemin is de term “eigen middelen” ietwat misleidend, aangezien die inkomsten nog steeds door de lidstaten worden geïnd en daarna aan de EU worden overgedragen. Het blijven in wezen dus overdrachten van de lidstaten. De eigen middelen omvatten douanerechten, landbouwheffingen, suikerheffingen, de op de belasting over de toegevoegde waarde (btw) gebaseerde middelen en de op het bruto nationaal inkomen (bni) gebaseerde middelen. De eigen middelen financieren het grootste deel van de EU-begroting, maar er is ook nog een klein aandeel aan “andere inkomsten” (cf. sectie 2.4).

Het systeem van de eigen middelen heeft een lange ontstaansgeschiedenis die teruggaat tot de oprichting van de “Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal” (EGKS) ⁽⁴⁾. De EGKS onderscheidde zich van andere internationale organisaties door haar financieringswijze met eigen middelen die in artikel 49 van het *Verdrag van Parijs* ⁽⁵⁾ vastgelegd zijn: heffingen op de productie van kolen en staal en de opname van leningen. Die eigen middelen gaven de EGKS een zekere graad van autonomie. De EGKS kon met andere woorden als organisatie relatief

3 Op deze regel bestaan een paar uitzonderingen waarvoor beperkte leningen wel toegestaan worden, bijvoorbeeld in het kader van de macro-financiële steun aan niet-lidstaten (cf. sectie 4.3).

4 De EGKS werd opgericht door Frankrijk, België, Nederland, Luxemburg, Italië en de Bondsrepubliek Duitsland met de ondertekening van het Verdrag van Parijs op 18 april 1951.

5 Verdrag van 18 april 1951 tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, BS (Belgisch Staatsblad) 6 augustus 1952.

onafhankelijk optreden van haar lidstaten. De twee *verdragen van Rome* ⁽⁶⁾ van 25 maart 1957 die het begin inluidden van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA of Euratom) hadden echter niet meer het supranationale karakter van de EGKS. Desalniettemin voorzag artikel 201 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in een systeem van financiering met eigen middelen na een overgangperiode van nationale bijdragen. Het Fusieverdrag ⁽⁷⁾ van 8 april 1965 voegde de drie begrotingen van de EGKS, de EEG en de EGA samen in de “Algemene Begroting van de Europese Gemeenschappen” ⁽⁸⁾ en ook de instellingen van de drie gemeenschappen werden samengesmolten.

Op 21 april 1970 nam de *Europese Raad in Luxemburg* een besluit ⁽⁹⁾ dat een einde maakte aan de nationale bijdragen en een nieuw financieringsstelsel invoerde dat gebaseerd was op twee echte eigen middelen – landbouwheffingen en douanerechten – aangevuld met een derde middel op basis van de btw ⁽¹⁰⁾. De inning van deze middelen gebeurde door de nationale overheden van de lidstaten. Om het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven te dekken, bleven nationale bijdragen noodzakelijk.

Het systeem van eigen middelen werd meermaals gewijzigd door nieuwe “eigenmiddelenbesluiten”. Het besluit nr. 257 van 7 mei 1985 ⁽¹¹⁾ dat volgde op de *Europese Raad van Fontainebleau*, voerde een correctiemechanisme in ten voordele van het Verenigd Koninkrijk, de zogenaamde “Britse korting” (cf. sectie 3.4). De financieringskost van de Britse korting werd verdeeld over de overige lidstaten volgens hun overeenkomstige aandeel in de btw-betalingen. Hierbij heeft Duitsland, als grootste betaler aan de begroting van de Gemeenschap, verkregen dat het maar twee derde van zijn normale aandeel moest betalen om de Britse korting te financieren en dat het saldo over de andere lidstaten verdeeld werd.

De *Europese Raad van Brussel* van 1988 ⁽¹²⁾ creëerde een vierde “aanvullend” middel op basis van het bruto nationaal product (bnp) ⁽¹³⁾, waarvan gebruik gemaakt zou worden

6 Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, BS 25 december 1957.

7 Verdrag tot instelling van een Raad en een Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, BS 8 juli 1967.

8 Daarnaast bleven er nog een aantal gedebudgetteerde begrotingen bestaan, namelijk de operationele begroting EGKS, de begroting van de Europese Investeringsbank, het voorzieningsagentschap en de centra voor gemeenschappelijk onderzoek.

9 Besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen, 70/243/EGKS, EEG, Euratom, P.B. (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen) nr. L 094 van 28 april 1970.

10 Door vertragingen bij de invoering van de btw en de harmonisatie van de btw-grondslagen werd het btw-middel pas effectief gebruikt vanaf 1979.

11 Besluit van de Raad van 7 mei 1985 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen, 85/257/EEG, Euratom, P.B. nr. L 128 van 14 mei 1985.

12 Besluit van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen, 88/376/EEG, Euratom, P.B. nr. L 185 van 15 juli 1988.

13 De op het bnp gebaseerde middelen werden vanaf 2002 vervangen door op het bni gebaseerde middelen.

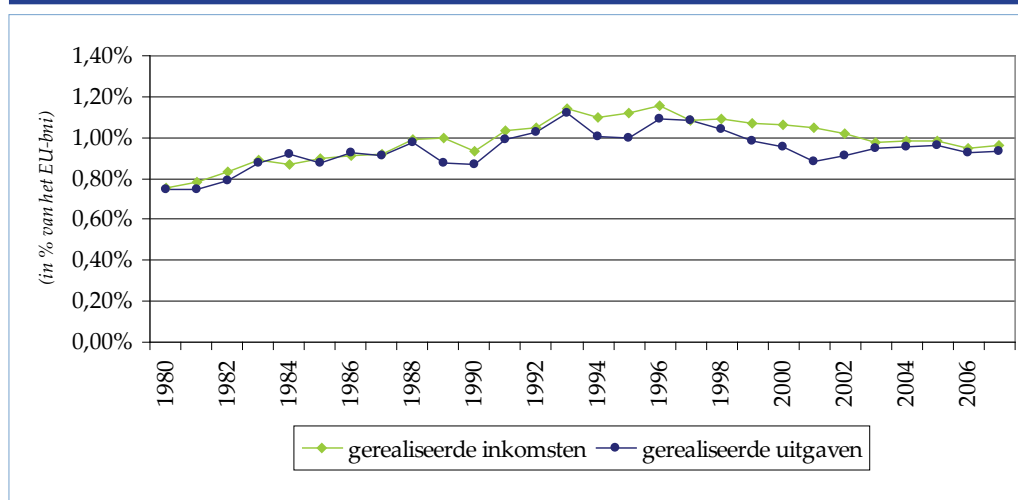
wanneer het bedrag afkomstig van de btw en de traditionele eigen middelen niet volstond om de financiële verplichtingen van de Gemeenschap te dekken. Deze vierde eigenmiddelenbron die als een soort sluitpost diende, is in de loop der jaren uitgegroeid tot de belangrijkste financieringsbron van de Europese Unie.

Tot voor kort was het geldende eigenmiddelenbesluit dat van 29 september 2000⁽¹⁴⁾. In het kader van het akkoord over de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 werd een nieuw eigenmiddelenbesluit opgesteld, namelijk dat van 7 juni 2007⁽¹⁵⁾. Dit nieuwe eigenmiddelenbesluit werd in januari 2009 door België als laatste lidstaat geratificeerd, waardoor het nu⁽¹⁶⁾ ook effectief in werking getreden is, met terugwerking tot 1 januari 2007 (cf. sectie 3).

2.5 Omvang

De Europese begroting is in verhouding tot het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU en in vergelijking met de nationale begrotingen van de lidstaten een eerder kleine begroting. De EU-begroting heeft zich in de loop der jaren gestabiliseerd rond de 1 % van het bni. De absolute omvang van de Europese begroting bedroeg in 2007 117.563,0 miljoen euro (0,96 % van het bni) voor de gerealiseerde ontvangsten en 113.953,3 miljoen euro (0,93 % van het bni) voor de gerealiseerde uitgaven.

Grafiek 1: De omvang van de Europese begroting: gerealiseerde inkomsten en uitgaven



Bron: EU Budget 2007 Financial Report, Europese Commissie

14 Besluit van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, 2000/597/EG, Euratom, P.B. nr. L 253 van 7 oktober 2000.

15 Besluit van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, 2007/436/EG, Euratom, P.B. nr. L 163 van 23 juni 2007.

16 Tekst afgerond einde mei 2009.

Bij de opstelling van het eerste meerjarig financieel kader (1988-1992) werd het plafond voor de communautaire begroting vastgesteld op 1,2 % van het totale bnp voor de betalingskredieten en 1,3 % voor de vastleggingskredieten. De plafonds zijn daarna aangepast en bedragen momenteel 1,24 % van het totale bni van de eu voor de jaarlijkse betalingskredieten en 1,31 % voor de vastleggingskredieten. Deze plafonds blijven voor de volledige periode 2007-2013 onveranderd, ondanks de uitbreiding van de Europese Unie. De in de Financiële Vooruitzichten uitgetrokken vastleggings- en betalingskredieten¹⁷ liggen daar een stuk onder om op die manier een marge te creëren bij een tegenvallende economische groei of bij onvoorziene uitgaven. Onder meer omdat sommige projecten, in het bijzonder van het cohesiebeleid, niet uitgevoerd worden, zijn de werkelijke betalingen nog lager.

Eén van de redenen waarom de Europese begroting zo klein is in vergelijking met de nationale begrotingen van de lidstaten, heeft te maken met de bevoegdheidsverdeling tussen de eu en de lidstaten. De publieke sectoren waar de meeste uitgaven gemaakt worden – defensie, onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid, enz. – blijven immers hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

¹⁷ In de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 bedragen de vastleggingskredieten hoogstens 1,07 % van het bni en de betalingskredieten schommelen slechts rond de 1 % van het bni.

3 De inkomsten van de EU

Zoals reeds vermeld in sectie 2.4 vormen de “eigen middelen” de belangrijkste financieringsbronnen van de EU. Volgens het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000 ⁽¹⁸⁾ bestaan de eigen middelen van de EU uit de volgende vier bronnen:

- ▶ de douanerechten geheven op de van buiten de Europese Unie ingevoerde producten;
- ▶ de landbouwheffingen en de bijdragen op suiker en isoglucose;

Deze eerste twee bronnen worden samengevat onder de noemer “traditionele eigen middelen”.

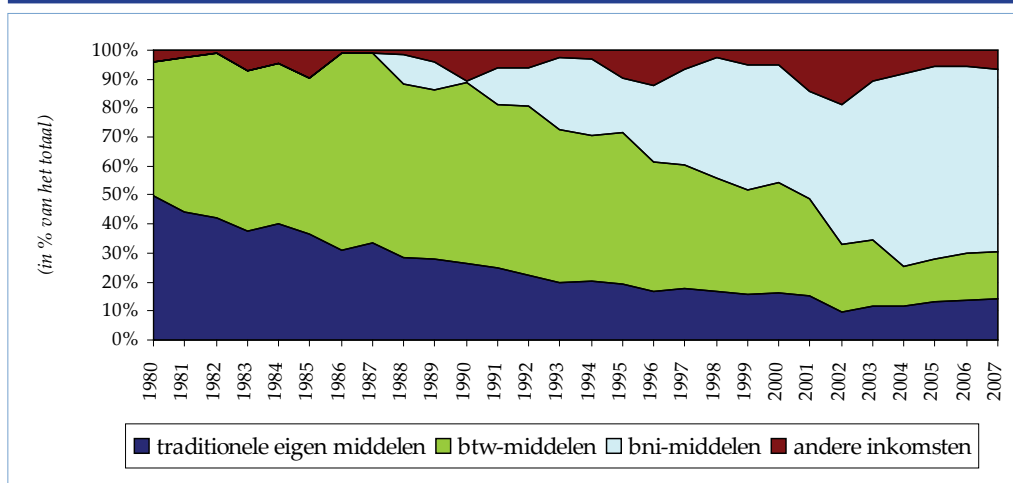
- ▶ een gedeelte van de btw-opbrengst geïnd door de lidstaten;
- ▶ de bni-bijdrage (de zogenaamde vierde middelenbron).

De Europese begroting wordt niet volledig met eigen middelen gefinancierd, maar ook met de belastingen en afhoudingen op de inkomsten van het personeel, bankrente, bijdragen van derde landen aan bepaalde communautaire programma's, terugbetalingen van niet-gebruikte communautaire steun, achterstandsrente en het saldo van het vorige begrotingsjaar. Toch zijn de eigen middelen de belangrijkste financieringsbron. Zoals af te leiden valt uit Figuur 2, bleef het aandeel van de “andere inkomsten” in de totale EU-inkomsten ieder jaar steken onder de 15 %, met uitzondering van het jaar 2002 toen ze 18,7 % bedroegen.

Uit Grafiek 2 valt ook op te maken dat de vierde middelenbron, met name de bni-bijdrage, sterk aan belang gewonnen heeft ten koste van de traditionele eigen middelen, die onder meer door opeenvolgende verlagingen van de importtarieven hun aandeel zagen slinken (cf. sectie 3.1), maar vooral ten koste van de btw-middelen. De reden hiervoor is dat de armere lidstaten geijverd hebben voor een grotere financiering op basis van het bni van de lidstaten. Bij een financiering op basis van de btw moeten zij immers verhoudingsgewijs meer afstaan dan de rijkere lidstaten omdat zij een hogere consumptiequote hebben (cf. sectie 3.2). In 2007 bedroegen de totale EU-inkomsten 117.563,0 miljoen euro (of 0,96 % van het EU-bni).

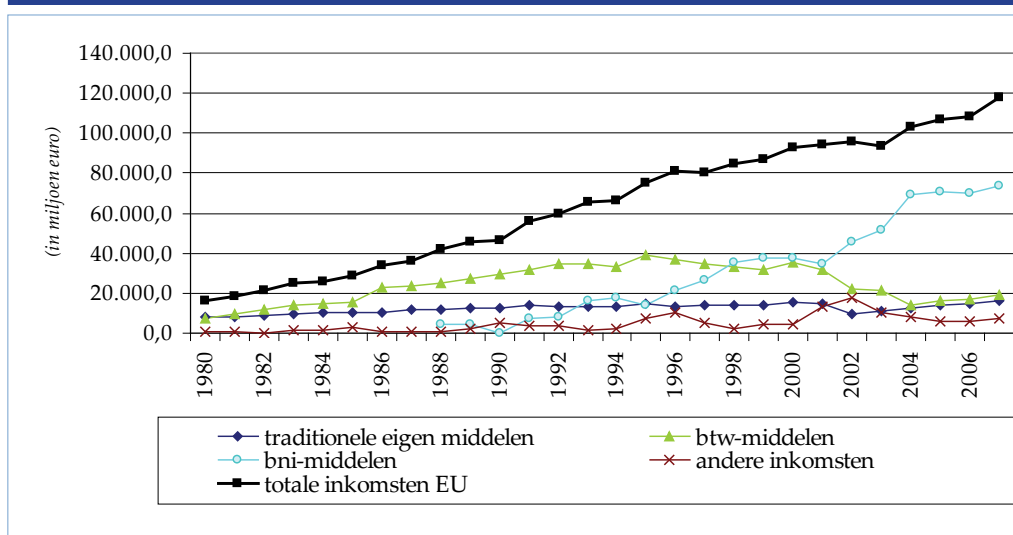
¹⁸ Besluit van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, 2000/597/EG, Euratom, P.B. nr. L 253 van 7 oktober 2000.

Grafiek 2: De structuur van de EU-inkomsten



Bron: EU Budget 2007 Financial Report, Europese Commissie

Grafiek 3: De evolutie van de verschillende inkomstenbronnen van de EU



Bron: EU Budget 2007 Financial Report, Europese Commissie

In het kader van de nieuwe Financiële Vooruitzichten 2007-2013 nam de Europese Raad op 7 juni 2007 een nieuw eigenmiddelenbesluit ⁽¹⁹⁾ aan. De belangrijkste veranderingen ten opzichte van het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000 zijn de volgende:

- ▶ het ingewikkelde systeem van het berekenen van het uniforme btw-afdrachtpercentage wordt vervangen door een vast btw-afdrachtpercentage van 0,30 % van de afgetopte btw-basis van elke lidstaat (cf. sectie 3.2);
- ▶ tijdens de periode 2007-2013 zullen Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Zweden profiteren van verminderde btw-afdrachtpercentages (cf. sectie 3.2);

¹⁹ Besluit van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, 2007/436/EG, Euratom, P.B. nr. L 163 van 23 juni 2007.

- ▶ tijdens de periode 2007-2013 zullen Nederland en Zweden genieten van bruto jaarlijkse verminderingen van hun bni-gebaseerde bijdragen (cf. sectie 3.3).

Hierna worden de eigenmiddelenbronnen alsook de Britse korting, en de veranderingen die deze ondergaan ten gevolge van het nieuwe eigenmiddelenbesluit, meer in detail besproken. We eindigen dit deel met een evaluatie van het bestaande eigenmiddelenstelsel.

3.1 De traditionele eigen middelen

De douanerechten en landbouw- en suikerheffingen worden ook wel de traditionele eigen middelen genoemd, omdat het de eerste eigen middelen waren en omdat men ze kan beschouwen als eigen middelen “van nature”. Het betreft immers middelen die worden geïnd in het kader van het communautaire beleid en niet om ontvangsten die voortvloeien uit nationale bijdragen.

In het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000 werd het onderscheid tussen enerzijds de landbouw- en suikerheffingen ⁽²⁰⁾ en anderzijds de douanerechten ⁽²¹⁾ nog gemaakt. Artikel 2, 1, a) van het eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 somt de traditionele eigen middelen nu samen op, namelijk *“de heffingen, premies, extra bedragen of compenserende bedragen, aanvullende bedragen of aanvullende elementen, rechten van het gemeenschappelijk douanetarief en de overige door de instellingen van de Gemeenschappen ingevoerde of in te voeren rechten op het handelsverkeer met niet-lidstaten, de douanerechten op de onder het vervallen Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal vallende producten, alsmede de bijdragen en andere heffingen die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld.”*

De douanerechten moeten door de lidstaten volledig worden afgedragen aan de EU. De achterliggende reden waarom de douanerechten als eigen middelen beschouwd worden, is dat er binnen de EU een vrij verkeer van goederen bestaat en dat enkel aan de buitengrenzen een gemeenschappelijk douanetarief geldt op de invoer uit derde landen. Belangrijke transitlanden zouden immers bevoordeeld worden ten opzichte van andere lidstaten als de opbrengst van de douanerechten zou mogen ingeschreven worden in hun eigen begroting.

De landbouwrechten werden oorspronkelijk landbouwheffingen genoemd. Ze werden in 1962 geïntroduceerd in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het ging aanvankelijk om belastingen die varieerden volgens de wereldprijs en de prijs op de Europese markt van landbouwproducten en ze

²⁰ Artikel 2, (1), a van het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000.

²¹ Artikel 2, (1), b van het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000.

dienden om het verschil tussen de lagere wereldprijs en de hogere Europese prijs gedeeltelijk te compenseren. Sinds de omzetting van de multilaterale handelsakkoorden ⁽²²⁾ in Gemeenschapsrecht is er geen onderscheid meer tussen de landbouwrechten en de douanerechten. De landbouwrechten zijn nu met andere woorden eenvoudigweg invoerrechten die worden geheven op de uit derde landen ingevoerde landbouwproducten.

Naast de landbouwrechten bestaan er nog heffingen en bijdragen op de productie van suiker, isoglucose en insulinstroop. Deze productieheffingen worden gedragen door de suikerproducerende bedrijven en dienen om de ondersteuningsmaatregelen van de suikermarkt te financieren. In tegenstelling tot de heffingen op de landbouwimport gaat het hier dus om heffingen die een intracommunautair karakter hebben. Geleidelijk aan worden deze suikerheffingen afgebouwd.

De traditionele eigen middelen worden geïnd door de lidstaten voor rekening van de Europese Unie. De afdracht van de traditionele eigen middelen door de lidstaten vindt plaats binnen de twee maanden na de vaststelling van het recht. De douanerechten en landbouw- en suikerheffingen komen in principe volledig toe aan de Europese Unie. De lidstaten krijgen niettemin een compensatie om hun inningskosten te dekken. Het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000 kende 25 % van het geïnde bedrag van de traditionele middelen toe aan de lidstaten ter dekking van hun inningskosten, tegenover 10 % voorheen. Het eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 behoudt dit inningspercentage van 25 %.

Het belang van de traditionele eigen middelen in de financiering van de EU is in de loop der jaren sterk afgenomen. In 1980 waren ze nog goed voor bijna de helft van de EU-inkomsten, terwijl hun aandeel in 2007 al geslonken was tot 14 %, niettegenstaande de grotere heffingsbasis als gevolg van de toegenomen wereldhandel. In absolute termen waren de traditionele eigen middelen in 2007 nog goed voor 16.573,0 miljoen euro. De reden voor het afnemende belang van de traditionele eigen middelen is enerzijds te vinden bij de algemeen dalende tendens van de invoertarieven door de liberalisering van de wereldhandel, en anderzijds bij de opeenvolgende uitbreidingen van de buitengrenzen van de Unie. Ook de invoering van het hogere inningspercentage voor de lidstaten resulteerde in een lagere netto-opbrengst van de traditionele eigen middelen.

3.2 De btw-middelen

De btw-middelen werden gecreëerd bij het eigenmiddelenbesluit van 21 april 1970 ⁽²³⁾ omdat de traditionele eigen middelen niet volstonden om de

²² Uruguay-ronde, april 1994, Wereldhandelsorganisatie.

²³ Besluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen, 70/243/EGKS, EEG, Euratom, P.B. nr. L 094 van 28 april 1970.

communautaire begroting te financieren. De harmonisatie van deze complexe consumptiebelasting vergde veel tijd, waardoor pas in 1980 voor de eerste maal eigen middelen uit de btw werden geïnd.

De btw-middelen worden ieder jaar opnieuw berekend door de toepassing van een voor alle lidstaten geldend uniform percentage op de afgetopte geharmoniseerde btw-grondslag, die volgens communautaire voorschriften wordt bepaald. Deze uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de btw is vastgelegd in de zesde btw-Richtlijn 77/388/EEG van 17 mei 1977⁽²⁴⁾ en in Verordening nr. 1553/89 EEG, Euratom van 29 mei 1989⁽²⁵⁾.

De *geharmoniseerde btw-grondslag* wordt berekend door het totaal van de door de lidstaten in het betreffende begrotingsjaar geïnde netto-btw-ontvangsten⁽²⁶⁾ te delen door het gewogen gemiddelde btw-tarief⁽²⁷⁾, waarna nog een aantal negatieve of positieve compensaties uitgevoerd worden. Sinds het besluit van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen⁽²⁸⁾ wordt de geharmoniseerde btw-grondslag vervolgens afgetopt⁽²⁹⁾. Deze *aftopping* is er gekomen onder druk van de relatief minder welvarende lidstaten, omdat zij een hogere consumptiequote kennen, en hun btw-grondslag hierdoor in verhouding groter is dan bij de meer welvarende lidstaten. Het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000 topte de geharmoniseerde btw-grondslag van de lidstaten af op 50 % van hun bni. Dit plafond van 50 % van het bni blijft behouden in het eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007.

Op de afgetopte btw-grondslag wordt een *uniform percentage* toegepast. De btw-bijdrage voor een bepaald land is nu niets anders dan het product van het uniform percentage met zijn afgetopte btw-grondslag. Op het vlak van het uniform percentage dat toegepast moet worden, verschilt het nieuwe eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 helemaal van het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000.

Het uniforme percentage was tot en met het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000 nog gelijk aan het op dat ogenblik geldende maximale afroepingspercentage verminderd met het “bevroren percentage”, zoals vast-

24 Zesde Richtlijn van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over te toegevoegde waarde: uniforme grondslag, 77/388/EEG, P.B. nr. L 145 van 16 juni 1977.

25 Verordening nr. 1553/89/EEG, Euratom van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde, P.B. nr. L 155 van 7 juni 1989.

26 De netto-btw-ontvangsten zijn gelijk aan de bruto-btw-ontvangsten na aftrek van de teruggevallen.

27 Meer informatie over het gewogen gemiddelde btw-tarief is te vinden in de volgende publicatie: “Het gewogen gemiddeld btw-tarief”, door E. Deloddere, Documentatieblad nr. 10-11 van oktober-november 1985, Studiedienst, FOD Financiën.

28 Besluit van de Raad van 24 juni 1988 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen, 88/376/EEG, Euratom, P.B. nr. L 185 van 15 juli 1988. In het vervolg het eigenmiddelenbesluit van 24 juni 1988 genoemd.

29 Oorspronkelijk bedroeg die aftopping 55 % van het bnp.

gelegd in artikel 2, (4). Het “bevroren percentage” brengt het feit dat het Verenigd Koninkrijk niet bijdraagt in de financiering de Britse korting en het feit dat de aandelen van Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden in de financiering van de Britse korting vanaf 2002 tot een vierde van hun normale aandelen herleid werden, in rekening. Het maximale afroepingspercentage werd verlaagd van 1 % in 1999 tot 0,75 % vanaf 2002 en verder tot 0,50 % vanaf 2004. Deze opeenvolgende dalingen van het maximale afroepingspercentage pasten in het proces waarbij de btw-afdrachten aan belang verloren ten voordele van de bni-afdrachten.

Het eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 brengt een vereenvoudiging te weeg. Het zal niet langer nodig zijn om het bevroren percentage te berekenen. Artikel 2, (4) van dat eigenmiddelenbesluit legt het afroepingspercentage, dat vanaf nu gelijk is aan het uniforme percentage, vast op 0,30 %. Deze 0,30 % stemt ongeveer overeen met het verschil tussen het laatste maximale afroepingspercentage van 0,50 % en een gemiddelde waarde van het bevroren percentage van de laatste jaren van 0,20 %. Door het btw-afdrachtpercentage vast te leggen op 0,30 % zal de grootte en de financiering van de Britse korting geen invloed meer uitoefenen op de btw-middelenbron. Bij een ongewijzigd eigenmiddelenbesluit zou het uniforme btw-percentage in de periode 2007-2013 gezakt zijn onder de 0,30 %, gezien de toename van de Britse korting. De blokkering van het percentage op 0,30 % getuigt dus van de wil om de btw-middelenbron niet verder af te bouwen. Voor vier nettobijdragende landen bestaat echter nog een uitzondering op deze regel. Enkel in de periode 2007-2013 genieten Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden van een verlaagd btw-afdrachtpercentage. Voor Oostenrijk bedraagt het nieuwe afdrachtpercentage in deze periode 0,225 %, voor Duitsland 0,15 % en voor Nederland en Zweden 0,10 %.

De uit de btw afkomstige middelen worden maandelijks overgemaakt ten belope van een twaalfde van de in de begroting van de Europese Unie opgenomen bedragen. Deze in de Europese begroting opgenomen bedragen zijn gebaseerd op de geraamde afgetopte btw-grondslagen voor dat begrotingsjaar en op de eventuele negatieve en/of positieve correcties voor voorafgaande begrotingsjaren die zijn vastgesteld op basis van de daadwerkelijk geconstateerde geharmoniseerde grondslagen.

Reeds kort na haar ontstaan, namelijk begin jaren tachtig, werd de btw-middelenbron de belangrijkste bron van ontvangsten voor de Gemeenschap. Dit bleef het geval tot het einde van de jaren negentig. Vanaf dan werd de vierde middelenbron (eerst bnp-bijdragen, later bni-bijdragen) de belangrijkste. Het aandeel van de btw-middelen in de totale ontvangsten klom van 46,2 % in 1980 tot 67,7 % in 1986. In 1995 bedroeg het aandeel nog 52,1 %, waarna het snel terugliep tot 13,4 % in 2004, dit als gevolg van de geleidelijke vermindering van het maximale btw-afroepingspercentage, en de daarmee samenhangende groei van de vierde middelenbron. De laatste jaren stabiliseerde het belang van de btw-middelenbron en door het nieuwe eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007, met haar vaste btw-afdrachtpercentage van 0,30 %, zal dat waarschijnlijk ook

in de toekomst het geval zijn. In 2007 bedroeg het totale bedrag van de btw-middelen 19.440,8 miljoen euro of 16,5 % van de totale inkomsten.

3.3 De bni-middelen

In 1988 is er op vraag van de relatief minder welvarende lidstaten een vierde middelenbron ingevoerd: de bnp-bijdrage. Het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000 heeft deze omgevormd tot een bijdrage op basis van het bni van de lidstaten. De harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen is vastgelegd in de zogenaamde bni-verordening nr. 1287/2003⁽³⁰⁾.

De bni-middelenbron is een variabele, aanvullende middelenbron voor de Europese Unie. Zij dient om het verschil tussen de begrotingsuitgaven en de overige begrotingsmiddelen te dichten. De Gemeenschapsbegroting is immers onderworpen aan het evenwichtsprincipe (cf. sectie 2.3) dat inhoudt dat de geraamde ontvangsten van een bepaald begrotingsjaar gelijk moeten zijn aan de betalingskredieten van dat jaar. De bni-middelen zorgen er dus impliciet voor dat de begroting van de EU vooraf in evenwicht is.

Een belangrijke beperking bij de vastlegging van de begroting van de Europese Unie is dat het totale bedrag van de aan de Europese Unie toegewezen eigen middelen voor de betalingskredieten beperkt wordt tot 1,24 % (cf. sectie 2.5) van het totale bni van de Unie. Deze beperking houdt bijgevolg ook een begrenzing van de bni-middelen in. De vierde middelenbron maakt het bijgevolg mogelijk dat de begrotingsontvangsten op middellange termijn stabiel gehouden kunnen worden binnen het algemene maximum van de eigen middelen die aan de Europese Unie worden toegewezen.

Om de bni-bijdrage van de lidstaten te berekenen, deelt men het saldo van de begrotingsuitgaven en de overige begrotingsmiddelen exclusief de bni-bijdragen door het totale bni van alle lidstaten. Zo bekomt men het uniforme percentage voor de bni-middelen. Dit uniforme percentage wordt toegepast op het bni van elke lidstaat, wat zijn bni-bijdrage exclusief zijn bijdrage in de Britse korting oplevert. Vervolgens worden de Britse korting en de kortingen in de financiering van de Britse korting (cf. sectie 3.4) verrekend in de bni-bijdragen⁽³¹⁾ van alle lidstaten.

Een nieuwigheid die het eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 invoert is het feit dat Nederland en Zweden enkel in de periode 2007-2013 zullen genieten

³⁰ Verordening nr. 1287/2003/EG, Euratom van de Raad van 15 juli 2003 betreffende de harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen, P.B. nr. L 181 van 19 juli 2003.

³¹ Oorspronkelijk werd de financiering van de Britse korting geregeld via de btw-bijdragen. Het bni-comité van Eurostat heeft echter in 2003 beslist dat de Britse korting volledig moest worden aangerekend op de vierde middelenbron.

van een jaarlijkse brutovermindering van hun bni-bijdrage. Voor Nederland bedraagt die jaarlijkse brutovermindering 605 miljoen euro en voor Zweden 150 miljoen euro, uitgedrukt in prijzen van 2004. Deze forfaitaire bedragen worden jaarlijks aangepast aan de inflatie. Deze brutoverminderingen worden pas toegekend na de berekening van de Britse korting en van haar financiering, waardoor deze geen invloed uitoefenen op de volume van de Britse korting, noch op de aandelen van Nederland en Zweden in de financiering van de Britse korting. De brutoverminderingen van de bni-bijdragen van Nederland en Zweden zullen gefinancierd worden door alle lidstaten in verhouding tot hun bni, dit wil zeggen Nederland en Zweden inbegrepen.

Net als de btw-middelen worden de op het bni gebaseerde bijdragen maandelijks overgemaakt ten belope van een twaalfde van de in de begroting opgevoerde bedragen, waarna een aanpassing plaatsvindt in het volgende begrotingsjaar op grond van de daadwerkelijk voor het begrotingsjaar vastgestelde bni-grondslagen.

De bni-middelen zijn uitgegroeid tot de belangrijkste financieringsbron van de EU. Dit komt enerzijds door de opeenvolgende dalingen van het btw-afroepingspercentage, en anderzijds door het afnemende belang van de traditionele eigen middelen. In 2007 bedroeg het totale bedrag van de bni-middelen 73.914,8 miljoen euro of 62,9 % van de totale inkomsten.

Naast de hier besproken “gewone” bni-bijdragen bestaan er nog speciale bni-bijdragen die dienen voor de financiering van de monetaire reserve EOGFL⁽³²⁾, de reserve voor de financiering van het Garantiefonds⁽³³⁾ en de reserve voor noodhulp in derde landen. Deze speciale bni-bijdragen worden pas bij de lidstaten afgeroepen wanneer de reserves worden aangelegd.

3.4 De Britse korting

Opvallend in het systeem van eigen middelen is het specifieke correctiemechanisme die het Verenigd Koninkrijk verkregen heeft. Deze “Britse korting” werd in het leven geroepen op de Europese Raad van Fontainebleau⁽³⁴⁾ in 1984

32 Via het EOGFL (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw) financiert de EU het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De monetaire reserve van het EOGFL is bedoeld om de euro/dollarwisselkoersverschillen te dekken tussen de werkelijke uitvoeringskoers en de koers zoals die in de begrotingsraming opgenomen is bij de uitgaven voor uitvoerrestituties.

33 Het Garantiefonds is opgericht om de crediteuren van de EU te kunnen uitbetalen wanneer de begunstigde van een door de EU verstrekte of gegarandeerde lening in gebreke blijft. Het hoofddoel van het Garantiefonds is dus het beschermen van de begroting van de EU tegen schokken als gevolg van wanbetalingen van debiteuren. Voor de periode 2007-2013 wordt voorzien in een nieuwe regeling voor de financiering van het Garantiefonds, die berust op een middelentoewijzing achteraf (COM/2006/0448 def.).

34 De modaliteiten van de Britse korting werden voor het eerst vastgelegd in het Besluit van de Raad van 7 mei 1985 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeen-

omwille van het onevenwicht dat bestond tussen wat het Verenigd Koninkrijk moest bijdragen aan en wat het ontving van de Europese Gemeenschap, rekening houdend met zijn eerder lage welvaartsniveau op dat ogenblik. Enerzijds genoten de Britten wegens hun beperkte landbouwsector maar weinig van de belangrijke communautaire uitgaven in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Anderzijds moest het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk bijdragen tot de Europese begroting omwille van het grote aandeel van de btw-grondslag in het Britse bnp.

Het Britse correctiemechanisme hield concreet in dat het Verenigd Koninkrijk vanaf 1985 66 % van zijn "nettosaldo" zou teruggestort krijgen. Dit nettosaldo was gelijk aan het verschil tussen het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de totale btw-betalingen en zijn aandeel in de voor het jaar in kwestie toegewezen Europese uitgaven, vermenigvuldigd met de totale toegewezen Europese uitgaven. De kosten van deze Britse korting moesten gefinancierd worden door alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk dat niet hoefde mee te betalen aan zijn eigen korting, overeenkomstig hun aandeel in de btw-betalingen. Als grootste betaler aan de Europese begroting heeft Duitsland echter verkregen dat het maar twee derde van zijn normale aandeel moest betalen in de financiering van de Britse korting, en dat het resterende derde over de andere lidstaten werd verdeeld.

De berekening van de Britse korting wordt uitgevoerd door de Europese Commissie. De correctie voor jaar t wordt gefinancierd in jaar $t+1$. Een voorlopige raming van de correctie voor jaar t wordt opgenomen in de begroting van jaar $t+1$. Indien nodig wordt deze raming in een gewijzigde en/of aanvullende begroting (GAB) bijgesteld vooraleer het resultaat van de definitieve berekening van de correctie en de financiering ervan in jaar $t+4$ in de begroting wordt opgenomen. Sinds zijn invoering is het Britse correctiemechanisme verschillende keren gewijzigd als gevolg van de veranderingen in het financieringssysteem van de EU⁽³⁵⁾ en daardoor ook ingewikkelder geworden maar de basisprincipes zijn dezelfde gebleven.

In het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000 wordt de berekening van de Britse korting en de verdeling van de financiële last daarvan over de overige lidstaten vastgelegd in de artikelen 4 en 5.

1. Om de grootte van de Britse korting te kennen, wordt eerst het *correctiepercentage* berekend. Dit is het verschil voor het voorafgaande begrotingsjaar tussen het procentuele aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de som van de niet-afgetopte btw-grondslagen en het procentuele aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de totale toegerekende uitgaven.

schappen, 85/257/EEG, Euratom, P.B. nr. L 128 van 14 mei 1985.

35 Vastgelegd in de opeenvolgende eigenmiddelenbesluiten.

2. Door het aldus bekomen correctiepercentage te vermenigvuldigen met 66 % van de totale toegerekende uitgaven van de Unie bekomt men het *“aanvankelijke bedrag van de correctie ten behoeve van het Verenigd Koninkrijk”*.
3. Deze aanvankelijke korting moet tot slot nog verminderd worden met de grootte van de *voordelen* waarvan het Verenigd Koninkrijk geniet die pas na de invoering van de Britse korting ontstonden. Zo bekomt men de uiteindelijke grootte van de Britse korting.

Het eerste voordeel voor het Verenigd Koninkrijk kwam er door de overgang naar de afgetopte btw-grondslag en de invoering van de vierde eigenmiddelenbron. De grootte van dat voordeel is het verschil van het bedrag dat door het Verenigd Koninkrijk zou zijn afgestaan als de btw-middelen niet afgetopt waren en de bnp-middelen niet bestonden en de werkelijke afdrachten van het Verenigd Koninkrijk aan btw- en bnp-middelen. Het tweede voordeel meet het effect op het Verenigd Koninkrijk van de verhoging van de inningskosten voor de traditionele eigen middelen in 2001 van 10 % naar 25 %. Het Verenigd Koninkrijk heeft immers voordeel bij deze verhoging van de inningskosten omdat zijn aandeel in de bnp-grondslag van de EU lager is dan zijn aandeel in het totaal van de traditionele eigen middelen.

Naar aanleiding van de uitbreiding van de Europese Unie en de bijkomende financiële noden die dit met zich meebracht, heeft de Europese Raad bovendien besloten om vanaf het eerste jaar van een uitbreiding, de pretoetredingsuitgaven die in het jaar voorafgaand aan de uitbreiding in het toetredende lid gebeurd zijn, af te trekken van de totale toegewezen uitgaven die in rekening genomen worden bij de berekening van de Britse korting. De *“totale toegerekende uitgaven”* waarvan hierboven in punt 1. en 2. sprake is, betreffen dus uitgaven exclusief pretoetredingssteun. Immers, aangezien de uitgaven in derde landen vanzelfsprekend niet opgenomen worden in de toegerekende uitgaven die als basis dienen voor de Britse korting en aangezien de pretoetredingsuitgaven in een toetredend lid wel opgenomen zouden worden in het aandeel van de nieuwe lidstaten in de toegerekende uitgaven, zou een uitbreiding zowel een verhoging van de totale toegerekende uitgaven als een vermindering van het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in deze totale toegerekende uitgaven met zich meebrengen. Om te vermijden dat de Britse korting om die reden zou toenemen is deze correctie voor de pretoetredingssteun er gekomen. Alle aldus berekende bedragen voor pretoetredingssteun worden overgedragen naar de volgende begrotingsjaren en worden jaarlijks aangepast aan de inflatie door toepassing van de bnp-deflator die voor de Financiële Vooruitzichten van de Unie wordt gebruikt. Deze correctie verhindert echter niet dat de Britse korting zorgt voor een overcompensatie van het nettosaldo van het Verenigd Koninkrijk want de uitgaven in de nieuwe lidstaten liggen een stuk boven de pretoetredingsuitgaven waarvan ze genoten.

Hoewel de Britse korting bij de onderhandelingen over de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 sterk ter discussie stond, bleef ze niettemin bestaan. Het nieuwe eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 behoudt de regeling voor de Britse korting uit het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000, maar voegt twee nieuwe elementen toe. Ten eerste zal de correctie voor de pretoetredingssteun niet meer gelden vanaf de Britse korting die in 2014 in de begroting wordt opgenomen. Ten tweede zal van de totale toegewezen uitgaven die in rekening gebracht worden bij de berekening van de Britse korting, een bepaald percentage in mindering gebracht worden van de toegewezen uitgaven die niet met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) te maken hebben in de lidstaten die na 30 april 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden. Dit percentage is het volgende:

- ▶ 20 % voor de Britse korting die in de begroting van 2009 opgenomen wordt (m.a.w. op basis van cijfers van het jaar 2008);
- ▶ 70 % voor de begrote korting in 2010 (op basis van cijfers van 2009);
- ▶ 100 % voor de begrote kortingen vanaf 2011 (op basis van cijfers vanaf 2010).

Onder de uitgaven die wel met het GLB te maken hebben verstaat men de rechtstreekse landbouwbetalingen en marktgerelateerde uitgaven, alsmede het gedeelte van de uitgaven voor plattelandsontwikkeling dat afkomstig is uit het EOGFL, afdeling Garantie.

Deze laatste correctie die in mindering gebracht wordt van de Britse korting, mag in de periode 2007-2013 in totaal niet meer bedragen dan 10,5 miljard euro in prijzen van 2004. In het geval van een nieuwe uitbreiding van de Unie vóór 2013 zal deze limiet van 10,5 miljard euro verhoogd worden.

De verdeling van de Britse korting moet gefinancierd worden door alle overige lidstaten (momenteel ⁽³⁶⁾ 26) in verhouding tot hun aandeel in het totale bni van de EU. Hierbij wordt de bijdrage in de financiering van de Britse korting door Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden met drie kwart verminderd. Deze "kortingen op de korting" moeten op hun beurt verdeeld worden over de resterende (momenteel 22) lidstaten in verhouding tot hun aandeel in het totale bni. Deze verdeling van de financieringskost van de Britse korting blijft dezelfde in het nieuwe eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 als in dat van 29 september 2000. Het nieuwe eigenmiddelenbesluit preciseert wel nog dat de brutoverminderingen die Nederland en Zweden genieten op hun bni-bijdragen (zie sectie 3.3) buiten beschouwing worden gelaten bij de verdeling van de last op basis van het bni.

36 Tekst afgerond einde mei 2009.

Tot voor kort werd de Britse korting aan het Verenigd Koninkrijk toegekend in de vorm van een vermindering van hun btw-afdrachten, en indien het bedrag van de Britse korting hoger was dan de theoretische btw-afdrachten van het Verenigd Koninkrijk, werden hun bnp-, respectievelijk bni-afdrachten met het resterende saldo verlaagd. Analooq werd de door de overige lidstaten gedragen financiële last toegevoegd aan hun btw-afdrachten tot de limiet van het maximale afroepingspercentage op de btw-middelen (zie sectie 3.2) bereikt was, en het eventuele saldo werd aangerekend bij de bnp-, respectievelijk bni-bijdragen van de lidstaten. Sinds de herziening van 2005 in het Europees Systeem van Rekeningen wordt de toekenning en de financiering van de Britse korting volledig aangerekend bij de bni-afdrachten. Het bni-comité van Eurostat had immers vastgesteld dat de oude boekingsmanier van de Britse korting een invloed uitoefende op het bni van de overige lidstaten. Het eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 volgt deze logica en rekent de volledige Britse korting aan bij de bni-afdrachten.

In 2007 bedroeg het totale bedrag van de Britse korting 5.188,9 miljoen euro. Daardoor moest het Verenigd Koninkrijk in 2007 slechts 13.429,0 miljoen euro aan eigen middelen betalen aan de EU, of 27,9 % minder dan het geval zou zijn zonder de Britse korting. Voor België, dat in 2007 232,5 miljoen euro bijdroeg aan de Britse korting, liggen de totale eigenmiddelenbetalingen door de Britse korting 5,6 % hoger, en de bni-bijdragen zelfs 13,3 % hoger.

3.5 Evaluatie van het eigenmiddelenstelsel

Het eigenmiddelenstelsel kan geëvalueerd worden aan de hand van de volgende criteria:

- ▶ Toereikendheid: zijn de inkomsten toereikend om de uitgaven van de EU op lange termijn te dekken?
- ▶ Stabiliteit: leidt het stelsel tot stabiele inkomsten voor de EU-begroting?
- ▶ Zichtbaarheid: is het stelsel zichtbaar voor de burgers en gemakkelijk te linken met de EU?
- ▶ Eenvoud: is het stelsel gemakkelijk te begrijpen voor de burgers?
- ▶ Efficiëntie: zijn de operationele kosten zo laag mogelijk en leidt het tot een efficiënte toewijzing van middelen in de EU?
- ▶ Financiële autonomie: verleent het stelsel een voldoende mate van financiële autonomie aan de EU?

- ▶ Verticale billijkheid: dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten?
- ▶ Horizontale billijkheid: heeft het een identiek effect voor vergelijkbare belastingbetalers en/of lidstaten in de hele EU?

Op het vlak van *toereikendheid* en *stabiliteit* scoort het bestaande eigenmiddelenstelsel behoorlijk goed. Door het gebruik van de bni-middelen als sluitpost, is er ieder jaar een begrotingsevenwicht mogelijk. Daarentegen vertoont de huidige financieringsregeling duidelijke tekortkomingen op het vlak van *zichtbaarheid* en *eenvoud* en draagt ze niet aanzienlijk bij tot een *efficiënte toewijzing* van de economische middelen binnen de EU. Bovendien wordt de *financiële autonomie* steeds meer beperkt.

Tot slot kan men stellen dat enerzijds het toenemende belang van het bni-middel gezorgd heeft voor een eerlijkere verdeling van de bijdragen tussen de lidstaten, maar dat anderzijds het specifieke correctiemechanisme voor het Verenigd Koninkrijk en de financieringswijze van deze Britse korting die niet in verhouding staat tot het bni, niet voldoen aan het criterium van *verticale billijkheid*. Het bestaan van een correctiemechanisme voor één lidstaat valt ook geenszins te rijmen met het criterium van *horizontale billijkheid*.

Hoewel het bestaande financieringsstelsel er altijd in geslaagd is om voldoende middelen te verschaffen voor de Europese begroting, zijn er toch een aantal tekortkomingen.

Een eerste tekortkoming van het huidige financieringsstelsel is het feit dat het grootste deel van de inkomsten van de EU niet als echte "eigen middelen" beschouwd kan worden zoals bepaald werd in het Verdrag van Rome. Immers, de bni-bijdragen zijn rechtstreekse overdrachten uit de nationale begrotingen van de lidstaten. Bovendien kunnen ook de btw-bijdragen in hun huidige vorm, met hun ingewikkelde statistische berekeningswijze en aftopping, ook als nationale bijdragen beschouwd worden. Het zijn net deze "lidmaatschapscontributies" die ervoor gezorgd hebben dat de lidstaten meer en meer oog kregen voor hun nettobetalerspositie en dat het "juste retour"-denken, dat haaks op het Europese solidariteitsprincipe staat, aan belang gewonnen heeft. De relatieve groei van de bni-middelen ging daardoor gepaard met toenemende correcties.

Een tweede tekortkoming van het huidige financieringsstelsel is het feit dat de financieringsregeling in de loop der jaren steeds complexer geworden is, waardoor het voor de burgers steeds moeilijker wordt om een inzicht te verwerven in de werking ervan. Het jongste eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 bestaat voornamelijk uit het toevoegen van nog meer speciale regelingen voor bepaalde nettobetalende lidstaten aan de reeds bestaande uitzonderingen, zoals verminderde btw-afroepingspercentages of forse verminderingen van de jaarlijkse bni-bijdragen. Het feit dat door de speciale regelingen voor bepaalde lidstaten

niet alle lidstaten op dezelfde manier behandeld worden, is een derde tekortkoming van het huidige financieringsstelsel. Het in de tijd laten uitdoven van de bestaande correctiemechanismen is een onvermijdelijke stap om tot een billijker en doorzichtiger EU-begroting te komen en is ook onlosmakelijk verbonden met een herziening van de Europese uitgaven.

Over de traditionele eigen middelen als inkomstenbron voor de EU wordt zelden negatief geoordeeld. Het is een bekend, algemeen aanvaard en duidelijk onderdeel van het financieringssysteem. Aangezien de EU een douane-unie vormt en de inning van de invoerrechten deel uitmaakt van het handelsbeleid van de EU, komen de opbrengsten logischerwijze toe aan de EU. Wel wordt door sommigen kritiek geuit op het feit dat de door de lidstaten ingehouden inningskosten niet overeen zouden komen met de werkelijk gemaakte kosten. Vooral de verhoging van het inningspercentage van 10 % naar 25 % in het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000 en het behoud van dat hogere inningspercentage in het nieuwe eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 valt niet bij iedereen in goede aarde. Lidstaten die een groot deel van de douanerechten innen, zouden bevoordeeld worden ten opzichte van de lidstaten voor wie dit niet geldt, waardoor deze regeling als een extra korting zou moeten worden beschouwd.

Als men het eigenmiddelenstelsel in de toekomst wil vervangen door een volledig nieuw stelsel van echte eigen middelen, rijst de vraag welke inkomstenbronnen daarvoor in aanmerking komen. Volgens het Europees Parlement ⁽³⁷⁾ zou ieder toekomstig stelsel van eigen middelen gebaseerd moeten zijn op:

- ▶ een volledige eerbiediging van het beginsel van fiscale soevereiniteit van de lidstaten;
- ▶ fiscale neutraliteit;
- ▶ een gelijkblijvend plafond van 1,24 % van het EU-bni voor de omvang van de EU-begroting.

De middelen die tijdens de gedachtewisselingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen of in vroegere verslagen van de Commissie hiertoe in overweging genomen worden, zijn de volgende:

- ▶ accijnzen op de brandstof voor het wegverkeer en andere energiebelastingen;
- ▶ accijnzen op tabak en alcohol;
- ▶ belastingen op de winsten van ondernemingen.

³⁷ Verslag over de toekomst van de eigen middelen van de Europese Unie (2006/2205(INI)) van 13 maart 2007.

4 De uitgaven van de EU

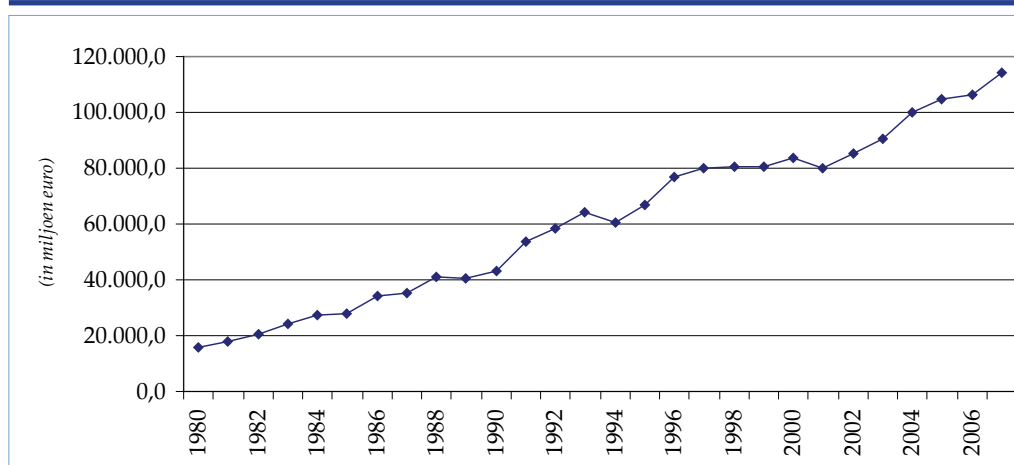
4.1 De eerste meerjarenplannen

De evolutie van de uitgavenbegroting weerspiegelt de ontwikkeling van de Europese integratie sinds 1957. Dikwijls wordt de geschiedenis van de Unie opgedeeld in vier grote periodes.

- ▶ De periode van 1950 tot 1970 was werkelijk de startperiode met een beperkt aantal lidstaten strevend naar een douane-unie en nog vooral gericht op de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, Euratom en met een groeiend belang van de landbouwpolitiek.
- ▶ Tot het einde van de jaren '80 wordt de Europese Economische Gemeenschap verder uitgebouwd, groeit het aantal lidstaten (Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk in 1973; Griekenland in 1981; Portugal en Spanje in 1986) en groeien de problemen om de EU-begroting te financieren. Deze periode die gekenmerkt wordt door een zekere euro-sclerose, wordt gaandeweg gerevitaliseerd door de voorbereiding van de Eenheidsakte (1986) en van de eenheidsmarkt (1987) en door de voorbereiding van de monetaire unie (1990) en het Verdrag van Maastricht (1991).
- ▶ Tot 2001 bevindt de Europese evolutie zich in wat gemakshalve de post-Maastricht-periode wordt genoemd. De muntunie wordt verder voorbereid, Oostenrijk, Finland en Zweden worden lid (1995) en de mogelijke toetreding van de Oost-Europese landen wordt voorbereid.
- ▶ Na het verdrag van Nice (2000) starten de werkzaamheden om de Europese instellingen aan te passen en de basis te leggen voor de realisatie van een politieke Unie, wat uitmondt in het verdrag van Lissabon (2007) en wordt de Europese Unie uitgebreid met 12 landen.

De Europese begroting was tijdens de eerste periode zeer klein en gefinancierd met nationale bijdragen. Met de uitbreiding van het Europees beleid, voornamelijk van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, groeide het uitgavenniveau sterk en werd in 1970 overgegaan tot een financiering via "eigen middelen". De continue groei van de uitgaven, voornamelijk voor landbouw, leidde eind de jaren zeventig en in de vroege jaren tachtig tot extreme discussies in Europa. Het begrotingsproces werd verlamd en allerlei "correctiemechanismen" (Britse korting), die voor een "juste retour" moesten zorgen, zagen het licht. Deze oplossing maakte het nochtans mogelijk nieuwe stappen te zetten in de Europese ontwikkeling (de interne markt en de Eenheidsakte). Hiervoor wist de toenmalige Commissievoorzitter Delors het financieringsmechanisme aan te passen en begrotingsprogramma's op lange termijn te introduceren.

Grafiek 4: De evolutie van de Europese uitgaven (realisaties)



Bron: EU Budget 2007 Financial Report, Europese Commissie

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bestemming van de uitgaven die tijdens de eerste drie periodes van Financiële Vooruitzichten de begrotingsmatige vertaling van het nagestreefde beleid vormen. Hieruit blijkt de radicale keuze om het beleid te richten op uitgaven voor herstructurering, convergentie en cohesie. Delors II trok dit door en versterkte de functie “onderzoek en ontwikkeling” (interne politiek). Deze heroriëntering van de beleidsuitgaven was echter slechts mogelijk mits een radicale aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en een groei van de begrotingsmiddelen.

Tabel 1: Vergelijking van de bestedingscategorieën en van de grenzen van de bestedingen in de eerste drie meerjarige Financiële Vooruitzichten

	Delors 1 (1988-1992)		Delors 2 (1993-1999)		Agenda 2000 (2000-2006)	
	1988	1992	1999	2006		
landbouw	60%	56%	47%	43%		
structuuruitgaven	17%	25%	36%	36%		
interne politiek	2,5%	4,5%	6%	8%		
externe politiek	3,6%	3,7%	7%	5%		
eigenmiddelengrens (a)	1,15%	1,20%	1,27%	1,24%		
betalingskredieten (a)	1,12%	1,17%	1,26%	1,0%		

(a) in % van het bbp

De vermindering van het dynamisme in de EU naar het einde van de jaren 1990 vertaalt zich in de budgettaire evolutie. “Agenda 2000” bepaalde dat de grote uitbreiding van de Unie zou gebeuren zonder budgettaire expansie (de betalingskredieten verminderden zelfs tot gemiddeld 1,07 % van het EU-bni in de periode 2000-2006) en dit zonder vernieuwing in de beleidsmaatregelen. In deze geest werden de besprekingen van het lopende financieel kader 2007-2013 aangevat, tegelijkertijd vaststellend dat er voor de realisatie van het Lissabon-programma budgettaire steun nodig was.

4.2 Het financieel kader 2007-2013

4.2.1 Het Sapir-rapport

4.2.1.1 Nood aan budgettaire ondersteuning voor de realisatie van de Lissabondoelstellingen

Het Sapir-rapport “An agenda for a growing Europe” kwam niet toevallig in 2004 tot stand. Reeds geruime tijd werden kritieken geformuleerd ten aanzien van de EU-begroting. Vooral het gebrek aan effectiviteit om de EU-agenda en het beleid van de Unie te ondersteunen via de begroting, werd sterk in de verf gezet. De begroting en het Lissabonprogramma, dat van 2000 tot 2010 liep en tot doel had om van de EU de meest welvarende kenniseconomie te maken, werden ervaren als twee afzonderlijke niet met elkaar verbonden delen van het Europees beleid.

De Europese Commissie, bewust van het feit dat er een betere afstemming van de begrotingsuitgaven op de prioritaire beleidsdoeleinden nodig was, had een proces van begrotingsherziening ingezet met het oog op een implementatie na 2007 in de nieuwe periode van Financiële Vooruitzichten.

Het Sapir-rapport 2003-2004 werd voor de Europese Commissie een inspirerende en stimulerende analyse om haar beleid te ondersteunen en een voorgenomen budgethervorming door te voeren. Het Sapir rapport noemde de EU-begroting zonder meer een historische relik en formuleerde de uitdaging om de EU-begroting op radicale wijze te hervormen om de actieve groei en Europese solidariteit in een groter Europa mogelijk te maken. Tot deze conclusie kwam Sapir haast midden in de uitvoeringsperiode van het Lissabonprogramma (2000-2010), een programma waarvan men vaststelde dat het een zeer trage implementatiestart kende.

Het Europees beleid is sinds lang gedreven door het zoeken naar grotere economische slagkracht. In het verleden waren de grote beleidsprogramma's steeds ondersteund geweest door grondige analyses. Dit was het geval met het programma met betrekking tot de realisatie van de eenheidsmarkt dat gebaseerd was op het Cechini-rapport (“Report on the cost of More-Europe”, 1988) en de realisatie van de monetaire unie die op het “One market, one money”-rapport steunde.

Het Padoa-Schioppa-rapport (1987) had de drie fundamenteën gedefinieerd voor een coherent Europees economisch beleid :

- ▶ de eenheidsmarkt om de efficiëntie te verbeteren;

- ▶ een effectieve monetaire regeling om de macro-economische stabiliteit te verzekeren;
- ▶ een grotere Europese begroting om de cohesie binnen een groeiende maar heterogene EU te versterken.

Bij de start van het Lissabonprogramma ontbrak een gelijkaardige intellectuele begeleiding. Het Sapir-rapport stelde dat het Lissabonprogramma weliswaar de juiste objectieven formuleerde en dat het terecht ook erg ambitieuze doelstellingen had. Tegelijkertijd bevatte het een waaier van doelstellingen die het eigenlijke doel van economische groei niet direct strategisch vooropstelden.

Het rapport van Sapir is gericht op de nood aan groei. "An agenda for a growing Europe" sluit in zijn intellectuele opbouw aan bij de analyses die over de uiteenlopende groeieresultaten van de Amerikaanse en de Europese economieën werden gemaakt.

In de periode tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en de olieschok van 1973 kende Europa een gouden tijd. Jaarlijkse groeivoeten van het bbp van gemiddeld 4,6 % en van het bbp per capita van 3,8 % verhoogden snel het Europese welvaartsniveau. In deze periode steeg de Europese levensstandaard (EU15) ten opzichte van het Amerikaanse niveau van 40 % in 1950 tot 70 % in 1973. De volgende 30 jaar waren duidelijk minder positief. De Europese groeivoet nam af en de inhaalbeweging stopte. Voor economen was het een uitdaging verklaringen te vinden voor het feit waarom het bbp per hoofd in Europa op 70 % van het Amerikaanse bleef. Blanchard (2004) en Prescott (2004) deden baanbrekend onderzoek terzake.

Tabel 2: De koopkrachtpariteit van de EU15 in vergelijking met de Verenigde Staten

<i>(Verenigde Staten = 100 voor de jaren 1970 en 2000)</i>	1970	2000
Bbp per hoofd	69	70
Bbp per gewerkt uur	65	91
Gewerkte uren per hoofd van de bevolking	106	78
Gewerkte uren per tewerkgestelde	101	86
Werkende personen in de populatie op arbeidsleeftijd	104	88
Personen op arbeidsleeftijd in de totale populatie	102	103

Ondanks de sterke stijging in Europa van de productiviteit (bbp per gewerkte uur) tot een met de Verenigde Staten (vs) vergelijkbaar niveau, stijgt het bbp per hoofd niet ten opzichte van de vs. De verklaring ligt bij de gewerkte uren en de tewerkstelling van de personen op arbeidsleeftijd.

Terwijl Prescott als reden voor de afwijking tussen de vs en Europa verklaringen zoekt in de zware taxatie van arbeid in Europa, gaat de analyse van Blanchard

naar de keuze in Europa om gestegen productiviteit om te zetten in minder uren werk en een lagere arbeidsgraad, dus een keuze voor meer vrije tijd. De analyse van Blanchard is door haar eenvoudig optimistisch omdat zij ervan uitgaat dat in Europa economische hervormingen tot productiviteitsverhogingen leiden. Sommigen argumenteerden dat de structurele productiviteitsverschillen tussen de vs en Europa substantieel bleven en wijzen er op dat er sinds 1995 een nieuwe productiviteitskloof ontstond omdat de EU de start van het ICT-tijdperk had gemist wat tot een lagere bbp-groei had geleid of zochten ook verklaringen in het sociaal vangnet van het Europese systeem van sociale zekerheid dat toeliet om minder arbeidzaam te zijn (arbeidsonderbrekingen, ziekte, voortijdig pensioen). Het valt niet te ontkennen dat de demografische evolutie in de vs meer ondersteuning aan de economische ontwikkeling geeft dan in Europa waar de afhankelijkheidsgraad (aantal personen boven de 60 jaar ten opzichte van het aantal personen tussen 15 en 59) in Europa sterk gestegen is. Deze verhouding bedroeg 26 % in 1960 en 35 % in 2000 en stijgt naar 42 % in 2020 en 70 % in 2050.

De analyse van Sapir slaat meer aan bij de argumenten van Prescott. Hij ziet de te hoge belastingen op arbeid als één van de verklarende elementen, maar ziet in de onvoldoende groeiperformantie tijdens de laatste decennia echter vooral een falen van de aanpassingscapaciteit van de Europese economie aan een zeer snel wijzigende omgeving. Tegenover de traditionele groeipolitiek poneerde hij grotere mobiliteit in en tussen de ondernemingen, meer investeringen in onderzoek en ontwikkeling, in hoger onderwijs en in vorming en pleit hij voor een nog grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkten en meer en betere externe financiering van de ondernemingen. Dit alles vraagt een ommekeer in het Europese economische beleid.

4.2.1.2 Aanbevelingen van het Sapir-rapport

In het rapport “An agenda for a growing Europe” legde Sapir heel uitdrukkelijk het verband tussen de krachtlijnen en actievelden van het Lissabonproces met de economische groei. De veelheid van doelstellingen in het Lissabonplan moesten niet alleen een antwoord zijn op de uitdagingen van de globalisering en van de technologische veranderingen die de wereldeconomie kenmerkten. Zij moesten gericht worden op de groeiperformantie van de Europese economie. Een sterkere en snellere economische groei is volgens Sapir primordiaal om de duurzaamheid van het Europees model te garanderen waarin de sociale cohesie grote aandacht krijgt. Een sterke groei was ook nodig om de integratie van de Centraal- en Oost-Europese staten in de Unie mogelijk te maken.

Het rapport stelde daarmee vier strategische aanbevelingen voor en formuleerde tevens twee operationele voorstellen.

- ▶ ***Uitbouwen van een dynamische eenheidsmarkt***
Om de eenheidsmarkt die de hoeksteen is van de Europese economische groei, meer dynamisch te maken is er niet alleen meer integratie nodig in de goederenmarkten maar ook meer integratie in de dienstenmarkten en in de netwerkindustrieën. Integratie volstaat evenwel niet. Betere reguleringen moeten nieuwkomers in de markten gemakkelijker toegang geven. De ontwikkeling en de toegang tot risicokapitaal moest gestimuleerd worden. Om grotere arbeidsmobiliteit binnen de EU en ook van buiten de EU te verkrijgen, was een meer soepele regelgeving nodig.

- ▶ ***Investeren in kennis***
Het versterken van de investeringen in kennis is een centrale factor voor het versterken van de groei. De financiering door de EU van innovatie en onderzoek moet hiervoor een significante bijdrage leveren.

- ▶ ***Verbeteren van het macro-economische beleidskader***
De weg naar een economische monetaire unie werd slechts mogelijk door de realisatie van prijsstabiliteit en het zoeken naar een verbeterd macro-economisch kader. De versterking van het gecoördineerde macro-economische beleid, het bereiken van meer symmetrie in de conjunctuurcycli van de verschillende landen en een Stabiliteits- en Groeipact (SGP) gericht op duurzaamheid op lange termijn, zullen een meer gecoördineerde economische politiek tussen de lidstaten mogelijk maken en groeibevorderend zijn.

- ▶ ***Hertekenen van de convergentie- en herstructureringspolitiek***
De te weinig ontwikkelde institutionele capaciteit van de nieuwe lidstaten bracht mee dat zij de geboden Europese hulp onvoldoende konden implementeren. Om optimaal van alle technische en financiële bijstand te genieten, was institutionele versterking nodig in het kader van de cohesiepolitiek. Aandacht voor goed bestuur in de lidstaten is van essentieel belang wanneer de beleidsdoeleinden die nationaal en supranationaal worden nagestreefd meer en meer in mekaars verlengde liggen.

Om de beleidsacties op nationaal vlak gemakkelijker en beter af te stemmen op de beleidsprioriteiten van de EU, werden in het Sapir-rapport twee operationele voorstellen geformuleerd. Het eerste heeft betrekking op de bestuurlijke aspecten van de Unie. Het andere heeft betrekking op de begroting.

Aanbevelingen van het Sapir-rapport met betrekking tot de begroting

De aanbevelingen met betrekking tot de begroting starten met een krachtig standpunt. *“As it stands today the EU-budget is a historical relic”*. Conform de economische onderbouw van het rapport stelde Sapir: *“If the Union is serious and determined to active growth and solidarity in an enlarged Europe, the EU budgetary envelope should move away from the present inertia, which allows for only minor tinkering, and be radically restructured.”* (Sapir, p.197).

Uitgaande van de vaststelling dat de EU-begroting bij het schrijven van het rapport zeer klein was en nauwelijks 2,5 % bedroeg van de globale publieke uitgaven van alle lidstaten samen, stelde hij een aangroei van de Europese begroting voor. Wetende dat zelfs een volledige invulling van de maximale begrotingsruimte (1,24 % van het bni) niet onmiddellijk realistisch was, werd er vooropgesteld dat de Europese begroting met de nationale begroting zou samenwerken en zou ageren als een facilitator om de inhoud van de nationale publieke financiën een groeiondersteunende oriëntatie te geven.

In de aanbevelingen van het Sapir-rapport werd opgeroepen om de EU-begroting radicaal te hervormen en haar een structuur te geven, die in de lijn zou liggen met de Lissabondoelstellingen. Om deze doelstellingen te bereiken, diende de begroting volgens het Sapir-rapport georganiseerd te worden op basis van drie fondsen:

- ▶ een fonds ter bevordering van de groei via uitgaven op het vlak van onderzoek en ontwikkeling, onderwijs en vorming en infrastructuur;
- ▶ een convergentiefonds om voor de lage inkomenslanden inhaalprojecten te financieren. Men zou vooral werken in twee domeinen : institutionele verbeteringen en de verstrekking van het menselijk en fysiek kapitaal;
- ▶ een fonds voor economische herstructurering bedoeld om de reallocatie van middelen te bevorderen en dit zowel in de landbouwsector als ten voordele van de werknemers die geconfronteerd worden met de problemen en gevolgen van herstructureringen.

De voorgestelde nieuwe begrotingsstructuur, maar ook de keuze met betrekking tot de beleidsdoelstelling van de begroting die “economische groei” vooropstelde, impliceerde dat de middelen die voor het landbouwbeleid ingezet worden, teruggedrongen worden.

Sapir stelde voor de begrotingsuitgaven in 2006 tot 2013 te beperken tot 1 % van het bni van de EU (de uitgaven voor administratie, bestuur en buitenlands beleid uitgezonderd) en als volgt procentueel op te splitsen :

groei	45 %
onderzoek en ontwikkeling	25 %
onderwijs en vorming	7,5 %
infrastructuur	12,5 %
convergentie	35 %
nieuwe lidstaten	20 %
oude lidstaten	10 %
phasing out voor regio's	5 %
herstructurering	20 %
displaced workers	5 %
landbouw	5 %
phasing out	10 %

4.2.2 De Financiële Vooruitzichten 2007-2013

4.2.2.1 Van het voorstel van de Commissie tot het Interinstitutioneel Akkoord

Het meerjarenkader voor de periode 2007-2013 werd door de Europese Commissie voorbereid midden de uitvoering van de Agenda 2000. Deze periode werd gekenmerkt door de belangrijkste uitbreiding van de Unie sinds haar bestaan : van 15 naar 25 lidstaten, later tot 27. De nieuwe begrotingsperiode diende deze uitbreiding verder te ondersteunen maar moest ook voor de realisatie van de doelstellingen van het Lissabonplan een budgettaire onderbouw geven. Deze factoren maar ook de politieke evolutie van de goedkeuring van een project van Europese Grondwet hebben het goedkeuringsproces en het bereiken van een Interinstitutioneel Akkoord voor de periode 2007 tot 2013 zeer sterk beïnvloed.

De Commissie werkte een voorstel uit dat in februari 2004 aan het Europees Parlement werd voorgelegd. Het voorstel, dat niet door alle lidstaten werd aanvaard, werd eerst onder het Luxemburgs voorzitterschap van de Raad gecorrigeerd. Onder het Britse voorzitterschap werd in december 2005 een overeenkomst tussen de lidstaten bereikt, die ten slotte na aanpassingen op 17 mei 2006 leidde tot het Interinstitutioneel Akkoord tussen de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

Het voorstel van de Commissie

De Europese Commissie ging er vanuit dat de uitbreiding van de Unie met 10 nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 en met Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007 kansen bood om een Europa van solidariteit en partnerschap op te bouwen en zo mensen de kans te geven blijvende welvaart gemeenschappelijk op te bouwen.

Het voorstel dat zij kenbaar maakte op 10 februari 2004 (bouwen aan een gemeenschappelijke toekomst, EC 2004) komt tegemoet aan een aantal kritieken die leefden en heeft in wezen een aantal voorstellen uit het Sapir-rapport overgenomen. Vooreerst brak de Commissie met de traditionele begrotingsstructuur. Men ging niet over tot marginale aanpassingen maar men koos voor een vernieuwde structuur die verbonden was met de beleidsdoelen van de EU. Deze grote beleidsobjectieven waren : de duurzame groei versterken, het Europees burgerschap ontwikkelen en de EU als mondiale partner verstevigen.

Duurzame groei is het centraal concept van de Lissabonstrategie. Om een groei-model te hebben dat op lange termijn op economisch, sociaal en milieuvlak duurzaam is, vraagt het bereiken van de Lissabondoelstellingen interventies op drie vlakken, die elk een eigen budgettaire specificatie krijgen.

- ▶ Onder de hoofding “*concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid*” wordt de politiek ter vervollediging van de eenheidsmarkt voorgesteld en worden de programma’s ondergebracht die de concurrentiekracht en economische groei moeten ondersteunen, zoals uitgaven voor onderzoek, onderwijs en Trans-Europese netwerken. Dit zijn de activiteiten die de sterkste uitgavenstijgingen moeten krijgen.
- ▶ Voor het wegwerken van de ongelijkheden inzake welvaart en het reduceren van het verschil met de Europese gemiddelden is en blijft een volgehouden *cohesiepolitiek* nodig. Meer nog dan in het verleden is dit beleid door de toetreding van 12 nieuwe en vooral arme lidstaten onontbeerlijk.
- ▶ “Het beschermen en beheren van de *natuurlijke rijkdommen*” om tegelijkertijd de economische leefbaarheid van de landbouw en zijn milieuvriendelijke karakter te bewaren, vormt de derde peiler van de politiek inzake duurzame groei. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2007-2013 werd eigenlijk reeds in 2002 in politieke akkoorden vastgelegd. In wezen wordt de landbouwpolitiek, die in de helft van het financieel perspectief 2000-2006 was vastgelegd om een antwoord te kunnen bieden op de uitdaging van de financiële behoeften van de landbouwsector van de nieuwe lidstaten, doorgetrokken in de periode 2007-2013. Aan dit akkoord dat door de Raad in 2004 was vastgelegd werd niet meer geraakt. De bedragen die beschikbaar gesteld werden door de

Raad bleven in monetaire termen ongeveer gelijk, maar moeten nu door meer landen worden gedeeld, waarbij daarenboven de nieuwe landen slechts gradueel toegang krijgen tot de globale financieringsmiddelen van het GLB. Alhoewel de Commissie de beslissingen van de Raad moest aanvaarden en dus geen enkele eigen manoeuvreerruimte had inzake het GLB, leidde deze situatie in wezen toch tot een geleidelijke afbouw naar 2013 toe van het relatief aandeel van de landbouwuitgaven in het geheel van de begroting ten voordele van de andere rubrieken.

De ontwikkeling van één ruimte van “*Europees burgerschap*” brengt mee dat de fundamentele rechten binnen de EU niet alleen moeten verzekerd worden, maar ook gepromoot. Het gaat om een ruimte met fundamentele vrijheden, regels inzake justitie en veiligheid en gegarandeerde toegang tot publieke basisgoederen. In uitvoering van de beslissingen van de Europese Raad (1999) kreeg de EU meer bevoegdheden inzake migratie- en asielbeleid en inzake de strijd tegen terrorisme en criminaliteit. Het belang van deze bevoegdheden wordt door de Commissie beklemtoond door het onderbrengen van de gerelateerde uitgaven in een specifieke begrotingsrubriek.

De *externe dimensie van de EU* was sterk gebonden aan de verruiming van de Unie met Oost-Europese en mediterrane landen. Sinds hun toetreding krijgen de relaties van de EU met de rest op de wereld meer aandacht. Een groter evenwicht tussen het economische gewicht en het politieke gewicht van de EU wordt via een aparte begrotingshoofding “de EU als mondiale partner” vooropgezet.

De voorgaande beleidslijnen werden door de Commissie budgettair uitgevoerd via een voorstel van Financiële Vooruitzichten dat dank zij een fundamentele stijging van de vastleggingsmachtigingen ruimte creëerde voor duurzame groei.

Onderstaande tabel schetst het vooropgestelde verloop van de vastleggingskredieten en van de betalingskredieten.

Tabel 3: Door de Commissie voorgestelde vastleggings- en betalingskredieten

(in miljoenen euro)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	gemiddeld
Totaal kredieten voor vastleggingen	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450	
Totaal kredieten voor betalingen (a)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	
Kredieten voor betalingen in procent van het bni	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Beschikbare marge	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Maximum van de eigen middelen in procent van het bni	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) Inclusief uitgaven voor het Solidariteitsfonds (1 miljard in 2004 in lopende prijzen) vanaf 2006. De bijhorende betalingen zijn echter pas vanaf 2007 berekend. Er is van uitgegaan dat het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in 2008 in de EU-begroting wordt opgenomen. De vastleggingen voor 2006 en 2007 zijn alleen ter vergelijking opgenomen. De betalingen in het kader van vastleggingen van vóór 2008 zijn in de cijfers voor de betalingen niet in aanmerking genomen.

Het overzicht duidt duidelijk aan dat de Commissie in vergelijking met de voor 2006 geprogrammeerde *vastleggingskredieten* een substantiële stijging van de vastleggingen in 2007 voorzag, namelijk + 10,7 %. De daaropvolgende jaren keerden de jaarlijkse groeicijfers, na nog een stijging van 3,8 % in 2008 en 3,2 % in 2009, naar een trendtoename van 2,5 % terug.

Een gelijkaardige stijging wordt voorzien voor de *betalingskredieten*. Uitgedrukt in procenten van het bni is er een stijging van 1,09 % in 2006 naar 1,15 % in 2007 en 1,23 % in 2009, maar met dit laatste cijfer blijven de voorstellen van de Commissie net onder het maximum percentage van 1,24 % van het eigenmiddelenbesluit. Voor de rest van de programmaperiode blijft de begrotingsmarge gemiddeld rond de 0,1 % schommelen. Tussen 2006 en 2013 groeien de vastleggingskredieten met 24,7 %. Binnen de periode van het mfk wordt nog een stijging van 18,6 % voorzien.

De relatieve aandelen van de grote begrotingsrubrieken kennen binnen de totale uitgaven volgende evolutie:

Tabel 4: Relatieve aandelen van de begrotingsrubrieken in het voorstel van de Commissie

Krediet voor vastleggingen	Relatieve aandelen in % van de vastleggingskredieten			groeivoeten		
	2006 (a)	2007	2013	in 2007 t.o.v. 2006	in 2013 t.o.v. 2007	in 2013 t.o.v. 2006
1. Duurzame groei	39,40%	44,60%	48,50%	25,40%	28,70%	61,40%
1.a. Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	7,30%	9,00%	16,30%	37,70%	113%	193,80%
1.b. Cohesie voor groei en werkgelegenheid	32,10%	35,60%	32,10%	22,60%	7,20%	31,40%
2. Instandhouding en beheer van de natuurlijke hulpbronnen	46,40%	42,80%	36,50%	2,00%	1%	3,20%
Waarvan : Landbouwmarktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen	32,60%	32,60%	26,70%	-0,60%	-3,20%	-3,30%
3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1,10%	1,20%	2,30%	18,00%	21,20%	162,10%
4. De EU als partner in de wereld	9,30%	8,50%	9,90%	1,50%	38%	40,10%
5. Administratie (b)	2,80%	2,70%	2,80%	7,60%	22,40%	31,30%
Totaal	100%	100%	100%	10,70%	18,60%	24,70%

(a) Ter informatie en ter vergelijking zijn de uitgaven voor 2006 van de huidige Financiële Vooruitzichten volgens de voorgestelde nieuwe nomenclatuur opgesplitst.

(b) Administratieve uitgaven voor andere instellingen dan de Commissie, pensioenen en Europese schulden. De administratieve uitgaven van de Europese Commissie zijn opgenomen in de eerste 4 rubrieken.

De rubriek “duurzame groei” krijgt met het oog op de realisatie van de Lissabon-doelstellingen de belangrijkste toename van kredieten. Tussen 2006 en 2007 is de sprong 25,4 % en binnen de programmaperiode nog 28,7 %. Het zijn, in navolging van de analyse van Sapir, de middelen voor concurrentievermogen en werkgelegenheid die de sterkste aangroei kennen, respectievelijk 37,7 % in 2007

en 113 % over de periode. Voor cohesie, groei en werkgelegenheid voorziet de Commissie, na een sprong met 22,6 % in 2007, een matige groei van 7,2 % tot 2013. De voorziene bestedingen voor het beheer van de natuurlijke rijkdommen blijven haast stationair. De marktgerelateerde landbouwuitgaven worden zelfs met een daling begroot.

Deze evolutie heeft een bijzonder zware impact op de relatieve aandelen van de bestedingscategorieën. Het gewicht van de marktgerelateerde landbouwuitgaven daalt in deze voorstellen van de Commissie van 32,6 % naar 26,7 %. Het aandeel van de uitgaven voor duurzame groei gaat van 39,4 % in 2006 naar 48,5 % in 2013. Hierin vertonen de uitgaven van concurrentievermogen, groei en werkgelegenheid, die hun aandeel verhogen van 7,3 % naar 16,3 %, de markantste stijging.

De ambitieuze voorstellen van de Europese Commissie botsten evenwel met een aantal belangrijke overwegingen:

- ▶ De uitbreiding van de EU met 12 nieuwe lidstaten vergrootte het bnp van de Unie met 5 % maar verhoogde de bevolking met 30 %. De uitbreiding verhoogde het aantal landbouwers met 4 miljoen of 50 % en versterkte de inkomensdispariteiten tussen rijken en armen. Uit dergelijke evolutie mocht men een stijging van de EU-uitgaven verwachten die hoger zou zijn dan de groei van de inkomsten.
- ▶ De overeenkomst die op initiatief van Frankrijk en Duitsland inzake het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid werd vastgelegd in 2002 voor de periode 2007-2013, liet weinig bewegingsruimte voor de andere bevoegdheden.
- ▶ De “nettobetalers” (6 landen in 2003) konden niet instemmen met een uitgavenpatroon dat de maximumgrens van het eigen middelenbesluit benaderde en stelden dat het komende MFK 1 % bni niet mocht overtreffen en dit inclusief het landbouwcompromis van 2002.
- ▶ In de voorstellen van de Commissie zou het relatief aandeel van de nieuwe en tevens armere lidstaten van een uitgavenniveau van 9 % van het bni in 2006 naar 20 % in 2007 en 24 % in 2013 stijgen, met een daling voor de EU15 tot gevolg, ondanks een globale toename van de middelen voor de structuur- en cohesiefondsen.

Bovenstaande overwegingen met betrekking tot de uitgaven (naast deze inzake de middelen) vroegen haast 2 jaar onderhandelingen vooraleer er op 17 mei 2006 een Interinstitutioneel Akkoord werd bereikt tussen de Raad, het Parlement en de Commissie.

De discussie over de hoogte van de uitgavenbegroting werd uiteindelijk mits een specifieke afspraak met het Europees Parlement gerealiseerd. De Commissie die streefde naar 1,23 % bni vastlegginguitgaven in 2013 tegenover 1,10 % in 2006, zag haar voorstel tot 1,05 % in 2013 herleid, gemiddeld voor de planningsperiode werd het 0,99 % bni. Hiermee drukten de 6 nettobetalers hun standpunt door. Inhoudelijk kwam dit, zoals uit bijgevoegde tabel blijkt, neer op relatief meer uitgaven voor landbouw en voor de structuur- en cohesiefondsen en dit ten nadele van plattelandsontwikkeling en duurzame groei (-17 %) ten opzichte van het Commissievoorstel. Inzake duurzame groei kende het geheel van programma's, die in het kader van de Lissabondoelstellingen werden begroot, een sterke daling van -39 % over de hele periode. Het Interinstitutioneel Akkoord zwakte op voorstel van de Raad de voorstellen van de Commissie af om de aanwending van de structuur- en cohesiefondsen (scf) meer te concentreren bij de nieuwe lidstaten. Men hield vast aan een evolutie die aansloot bij de huidige verdelingswijze en de uitdovingsperiode van het recht op structurele hulp door rijkere landen en regio's in het voordeel van de EU15 hertekende.

Tabel 5: De verschillende voorstellen in de totstandkoming van de Financiële Vooruitzichten 2000-2013

(in miljoenen euro)	Commissie- voorstel (14/7/2004)	EP resolutie (8/6/2006)	Europese Raad (15-16/12/2006)	Finale overeenkomst (17/5/2006)	Verandering t.o.v. Commissievoorstel	
1. Duurzame groei	457.995	446.930	379.739	382.139	-75.856	-17%
1.a. concurrentievermogen en groei	121.687	110.600	72.120	74.098	-47.589	-39%
1.b. cohesie	336.308	336.330	307.619	308.041	-28.267	-8%
2. Natuurlijke rijkdommen	400.294	392.306	371.244	371.344	-28.950	-7%
Waarvan GLB	301.074	293.105	293.105	293.105	-7.969	-3%
3. Burgerschap, vrijheid, zekerheid, justitie	14.724	16.053	10.270	10.770	-3.954	-27%
3.a. Vrijheid, veiligheid en Justitie	9.210	9.321	6.630	6.630	-2.580	-28%
3.b. Burgerschap	5.514	6.732	3.640	4.140	-1.374	-25%
4. EU mondiale speler	61.223	62.436	48.463	49.463	-11.760	-19%
5. Administratie	57.670	54.765	50.300	49.800	-7.870	-14%
6. Compensatie	800	800	800	800	-	-
Totale vastleggingen	992.706	973.290	860.816	864.316	-128.390	-13%
% EU-27 bni	1,20%	1,18%	1,05%	1,05%		

In deze cijfers zijn niet begrepen : het Europese Ontwikkelingsfonds en het Noodhulpfonds

Alhoewel het duidelijk is dat er tussen het Interinstitutioneel Akkoord en de ambitieuze voorstellen van de Commissie een grote kloof bestaat, kan men toch een duidelijke verandering in de beleidslijnen van de EU waarnemen.

Tabel 6 vergelijkt, uitgedrukt in functie van het bni, de voorstellen van de Europese Commissie en deze van het Interinstitutioneel Akkoord voor het beginjaar en het eindjaar van het financieel kader met de resultaten van 2006 en met de door Sapir in zijn rapport vooropgestelde doelstellingen.

Tabel 6: De vastleggingskredieten uitgesplitst per begrotingsrubriek

<i>(in % van het bni)</i>	Agenda 2000 cijfer voor 2006	Commissie 2007	Commissie 2013	Sapir	Interinstitutioneel Akkoord	
					2007	2013
1. Duurzame groei	0,45	0,55	0,62	0,8	0,467	0,463
1.a. Concurrentievermogen voor groei en werkge- legenheid	0,08	0,11	0,21	0,45	0,076	0,103
1.b. Cohesie voor groei en werkgelegenheid	0,37	0,44	0,41	0,35	0,391	0,363
2. Instandhouding en beheer van de natuurlijke hulp- bronnen	0,53	0,53	0,46	0,15	0,501	0,407
3. Burgerschap, vrijheid, veilig- heid en rechtvaardigheid	0,01	0,02	0,03	0,05	0,011	0,016
4. De EU als partner in de wereld	0,09	0,09	0,1	geen voorstel	0,056	0,064

De grote doelstelling van Sapir, namelijk de landbouwwitgaven terugdringen ten voordele van groei stimulerende en toekomstgerichte bestedingen van 0,53 % bni naar 0,15 % bni, werd uiteraard geenszins gehaald. Vergeleken met de voorstelling van de Commissie die voor 2013 nog 0,46 % bni uitgaven voor de natuurlijke hulpbronnen voorzagen ging het Interinstitutioneel Akkoord verder. Met 0,407 % bleven zij voor 2013 toch duidelijk onder de 0,53 % van 2006 en sterk onder de magische grens van 0,50 %.

Ter compensatie van deze relatieve afname is de toename voor duurzame groei van 0,45 % bni naar 0,463 % eerder marginaal. Binnen deze rubriek bereikt de interinstitutionele overeenkomst met 0,103 % bni voor concurrentievermogen niet eens de helft van het streefdoel van de Commissie.

Het Interinstitutioneel Akkoord kwam er echter maar nadat over de periode van het financieel perspectief gespreid de maximale vastleggingen met 2 miljard werden verhoogd.

Daarnaast werden buiten het meerjarenkaderprogramma financiële mogelijkheden gecreëerd die een compromis tussen de Raad, die slechts een verhoging van de uitgaven van 1 % naar 1,01 % bni wou, en het Europees Parlement dat meer middelen onder andere voor de Lissabondoelstellingen wou, mogelijk maakten. Zo werden de middelen door de "Emergency Aid Reserve" buiten het meerjarenplan gehouden en wordt het flexibiliteitsinstrument voor het dekken van specifieke uitgaven buiten het financieel kader gehouden, zoals het Solidariteitsfonds en het European Globalisation Fund. Deze operatie betekende 2 miljard extra beleidsruimte.

Ook nog buiten begroting werd overeengekomen dat de Europese Investeringsbank voor 2,5 miljard nieuwe financiële instrumenten zou cofinancieren voor uitgaven in het kader van de Lissabondoelstellingen.

4.2.2.2 De uitvoering van het financieel kader 2007-2013

4.2.2.2.1 Uitdagingen

De uitvoering van dit financieel perspectief wordt beheerst door drie elementen.

- ▶ Van in zijn eerste uitvoeringsjaar werd de begroting van de EU geconfronteerd met de nood aan belangrijke aanpassingen van de uitgaven, die de grenzen van het Interinstitutioneel Akkoord overstegen.
- ▶ De beslissingen van de Europese Raad om een Europees herstelplan op te stellen teneinde antwoorden te bieden om de gevolgen van de financiële crisis op de reële economie te bestrijden, plaatste de EU voor de uitdaging om aan conjunctuurpolitiek te doen via haar eigen begroting.
- ▶ Het in 2006 afgesloten Interinstitutioneel Akkoord voorzag dat in 2008/2009 een zogenaamde "budget review" zou worden georganiseerd waarin alle aspecten met betrekking tot inkomsten, uitgaven en begrotingsprocedures van de Europese huishouding zouden onderzocht worden.

Het financieel kader 2007-2013 werkte voor de eerste maal met slechts 6 grote begrotingsrubrieken. Voorheen onder de Agenda 2000 (2000 tot 2006) was de begroting nog opgedeeld in 11 hoofdruubrieken. Het principe dat niet mocht afgeweken worden van de cijfers die in het Interinstitutioneel Akkoord waren vastgelegd per rubriek, was ook voor de periode 2007-2013 van kracht.

4.2.2.2.2 Galileo

De realisatie van een eigen Europees satellietnavigatiesysteem, Galileo genaamd, was voor de EU een belangrijke politieke uitdaging. Een eigen Europees systeem zou een alternatief worden ten opzichte van het Amerikaanse GPS. Tegelijkertijd was het project belangrijk om de technologische ontwikkeling in deze sector te ondersteunen.

In 2007 waren de onderhandelingen met een privaat consortium over de financiering van het satellietnavigatiesysteem Galileo via een publiekprivate samenwerkingsformule misgelopen. Bij gebrek aan private inbreng was een bijkomende financiering van 2,4 miljard meer nodig via de EU-begroting voor de uitvoering van dit project. Bovendien moest de financiering van een Europees

Instituut voor Technologie in uitvoering van de mid term review van de Lissabonstrategie nog worden begroot voor een bedrag van 309 miljoen euro, hetzij samen 2,7 miljard. Beide projecten horen thuis in rubriek 1.a. van de begroting.

De financiering gebeurde enerzijds door verschuivingen binnen de geëigende begrotingsrubriek, via het aanspreken van reserves en door een aanpassing van het Interinstitutioneel Akkoord.

Binnen begrotingsrubriek 1.a. “duurzame groei” konden verschuivingen in het zevenjarig onderzoeksprogramma een ruimte van 400 miljoen vrijmaken. Deze werd aangevuld door het gebruik van 200 miljoen van het flexibiliteitsinstrument (bestemd om noden met een meerjarenkarakter te beantwoorden). Ten slotte werd in de marges onder de maximumkredietgrens van rubriek 1.a. nog 300 miljoen over de periode 2008-2013 gerealiseerd. Deze 900 miljoen volstonden niet om de globale voorziene uitgaven van 2,7 miljard. te dekken. De realisatie van de restende 1,6 miljard vereiste een principieel akkoord op politiek vlak.

Begrotingsrubriek 1.a. werd met 1,6 miljard in lopende prijzen verhoogd en ter compensatie werd een verlaging met 1,6 miljoen van rubriek 2 “natuurlijke rijkdommen” (landbouwuitgaven) doorgevoerd. Deze fundamentele wijziging vroeg evenwel een aanpassing van het financieel kader 2007-2013. Zij werd praktisch mogelijk omdat in het eerste jaar van de looptijd (2007) goede marktvoorwaarden in de landbouwsector voor een overschot aan inkomensondersteunende middelen in de begroting hadden gezorgd. Een verhoging van de uitgaven van “concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid” (rubriek 1.a.) met 1,5 miljard en een vermindering van de uitgaven voor de bescherming van de natuurlijke rijkdommen ander dan de marktgerelateerde uitgaven, hielden de totale bestedingen van het aangepaste financieel kader binnen de initieel overeengekomen enveloppe (prijzen 2004). Een niet onbelangrijke herverdeling ten voordele van toekomstgerichte bestedingen werd hierdoor realiteit dankzij een unaniem akkoord (23.11.2007) tot amendering van het MFK en verder aangenomen door het Europees Parlement (18.12.2007).

4.2.2.2.3 Het economisch herstelplan vraagt een nieuwe aanpassing van de lopende Financiële Vooruitzichten 2007-2013

Gedwongen door de impact van de financiële crisis op de performantie van de reële economie in de lidstaten van de Europese Unie, de plotse neergang in de economische activiteit tijdens het laatste kwartaal van 2008 en geconfronteerd met een amalgaam van herstellpogingen en voorstellen van de lidstaten, heeft de Europese Commissie in november 2008 een “Europees herstelplan voor groei, jobs en het herstel van groei en vertrouwen in de Europese economie” voorgelegd aan de Europese Raad van december 2008.

Het plan dat door de Raad werd goedgekeurd (12.12.08) steunt op twee krachtlijnen die mekaar ondersteunen:

- ▶ Kortetermijnmaatregelen moeten de vraag ondersteunen, jobs redden en het vertrouwen herstellen;
- ▶ Verder moeten slimme investeringen op langere termijn zorgen voor hogere groei en duurzame welvaart.

Het plan wil voor tijdige, gerichte en tijdelijke stimuli zorgen van 200 miljard euro (1,5 % bbp). Hiervan zou 170 miljard (1,2 % bbp) door de herstelplannen van de lidstaten worden gerealiseerd. Die resterende 30 miljard (0,3 % bbp) komt van de Europese Instellingen, de Europese Investeringsbank, de Europese Bank voor Herstel en Ontwikkeling en ook van de EU-begroting.

De Europese Investeringsbank (EIB) zal in 2009 tussenkomen onder de vorm van leningen, vermogen, waarborgen en risicofinanciering voor een bedrag van 15 miljard. Dit bedrag moet als hefboom additionele investeringen van de private sector losmaken. Voor 2010 wordt gerekend op een gelijkaardig financieel pakket. Ook de Europese Bank voor Herstel en Ontwikkeling (EBRD) zal zijn financieringsniveau voor investeringen in de nieuwe lidstaten verhogen met 500 miljoen.

Binnen de eigenlijke Europese begroting werd, naast het verhogen van de financieringsmogelijkheden voor belangrijke investeringsprojecten, ook gewerkt aan een versoepeling van de regels die de termijnen en het vrijmaken van middelen uit het European Globalisation Adjustment Fund bepalen, zodat sneller kan worden ingespeeld op de noden van bepaalde sleutelsectoren.

De herstelmaatregelen die via de begroting van de EU werden beslist, zijn in het geheel van het herstelplan eerder bescheiden. Het ontbreekt de Europese begroting immers aan mogelijkheden om snel en soepel op de uitdagingen van de zich plots wijzigende economische omstandigheden in te spelen. Enerzijds is de jaarlijkse EU-begroting de actualisering van de planningcijfers die in het lopende financieel perspectief voorzien zijn, wat dus weinig manoeuvreerruimte toelaat. Anderzijds is de begrotingsreglementering van de EU vrij strikt. Niet alleen is er de beperking van de maximale middelengrenzen, maar is er ook het respect voor aangegane langetermijnovereenkomsten voor de financiering van de landbouwpolitiek en onderzoeksprojecten.

Het gros van het herstelprogramma dat via de EU-begroting wordt gefinancierd, bestaat erin versnelling in de uitvoering en in de financiering van bepaalde programma's te brengen. Zo worden de vooruitbetalingen van het Sociaal Fonds (1,8 miljard) en van de structuurfondsen (4,5 miljard) versneld. Ook de realisatie van de belangrijke TEN-projecten, de Trans-Europese Transport Netwerken,

wordt in de tijd vervroegd door nu reeds in 2009 de eerste aanbesteding van 500 miljoen uit te schrijven, zodat nog voor het einde van 2009 met bouwwerken kan aangevangen worden.

Via en in zijn herstellepakket heeft de Commissie de inzet van de middelen gericht op de ontwikkeling van milieuvriendelijke technologieën voor de automobielsector en voor de bouw. Drie belangrijke projecten die in partnerschap met de EIB, de privé-sector en de lidstaten worden gerealiseerd, zijn :

- ▶ de ontwikkeling van de Europese “groene” auto. Dit vraagt van de partners een mobilisatie van 5 miljard euro voor de ontwikkeling van een brede waaier van technologie;
- ▶ het promoten van groene technologie en de ontwikkeling van energie-efficiënte systemen en materialen in de bouwnijverheid (1 miljard);
- ▶ het versterken van de technologische basis van de verwerkende nijverheid in de EU door de ontwikkeling en de integratie van toekomstgerichte technieken (1,2 miljard).

Teneinde de interconnectie van energielijnen en van de breedbandinfrastructuur in de hele EU te verbeteren, wordt in de EU-begroting een project ingeschreven van 5 miljard euro.

Gezien er binnen rubriek 1.a. “duurzame groei, concurrentie voor groei en ontwikkeling” onvoldoende marge is, en daarenboven de limieten van het MFK 2007-2013, vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord van 2006, moesten gerespecteerd worden, diende (net als voor de financiering van Galileo in 2008) opnieuw een oplossing gezocht via begrotingsverschuivingen tussen rubrieken, namelijk van rubriek 2 “bescherming en beheer van natuurlijke rijkdommen” naar “duurzame groei”.

Zonder afbreuk te doen aan de vereiste financiering nodig voor de uitvoering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, kon bij het einde van het jaar 2008, op een ogenblik dat de begrotingsverrichtingen voor landbouw afgesloten waren, gebruik gemaakt worden van de beschikbare marges. Zo werd 3500 miljard euro uit 2008 getransfereerd. Daarenboven kon worden geraamd dat er uit de marge van 2009 1500 miljard euro kon getransfereerd worden. Teneinde de begrotingsaanpassing onder de 0,03 % van het BNI te houden (beslissing bij gekwalificeerde minderheid in de Raad) werd de financiering en de besteding van deze 5 miljard over twee begrotingsjaren uitgesmeerd.

Tabel 7: Het aangepast MFK vóór en na herstelplan

<i>(in miljoen euro)</i>		2008	2009	2010	2007-2013
1A	Mededinging voor groei en tewerkstelling	0	3000	2000	+5000
2	Bescherming en beheer van natuurlijke rijkdommen	-3500	-1500	0	-5000
Totale vastleggingen					
	voor	132.797	136.211	139.489	
		1,06% bni	1,04% bni	1,02% bni	
	na	129.297	137.711	141.489	
		1,03% bni	1,05% bni	1,03% bni	
Totale betalingen					
	voor	129.681	123.858	133.505	
		1,03% bni	0,94% bni	0,97% bni	
	na	126.181	122.748	134.575	
		1,01% bni	0,93% bni	0,98% bni	

In bovenstaande tabel wordt het overzicht van het aangepaste MFK weergegeven voor de betrokken jaren. De vermindering van kredieten (vastleggingen) in rubriek 2 situeert zich buiten de enveloppe die voorzien is voor marktgebonden uitgaven en directe betalingen, dus bij plattelandsontwikkeling enz. Globaal dalen de vastleggingen enkel in 2008 van 1,06 % tot 1,03 % van het bni, om dan over 2 jaar, in 2009 en 2010, de geplande bni-ratio te overstijgen.

Inzake betalingskredieten leidt het herstelplan zowel in 2008 en 2009 tot een afname van de geplande uitgaven, om pas in 2010 van 0,97 % bni naar 0,98 % bni te stijgen. Pas in 2011 is de stijging van de betalingen echt markant, van 0,93 % naar 0,98 %. Het is dan ook pas in dat laatste jaar dat de begrotingsmarge ten opzichte van de eigen middelengrens van 0,27 % tot 0,26 % bni daalt.

De implicaties van het herstelplan van de EU op de eigen begroting zijn marginaal. Daarenboven hebben de begrotingsverschuivingen een relatief traag effect op de betalingen. Of deze begrotingsaanpassing daadwerkelijk op de economische cyclus zal inwerken, is belangrijk, maar wellicht niet zo essentieel als de herziening van het MFK op zich. Belangrijk was dat twee begrotingsjaren na mekaar transferten van landbouwmiddelen naar "duurzame groei" mogelijk werden gemaakt door de Raad en het Parlement en dat de middelen voor toekomstgerichte uitgaven in de filosofie van het Sapir-rapport werden versterkt. Tegelijkertijd was het duidelijk dat een relatieve afname van de landbouwuitgaven een heel langzaam proces is en dat de begroting van de Europese Unie niet binnen haar huidige financiering de middelen heeft om een herstellpolitiek van enige omvang te financieren.

Mocht het dan al de bedoeling zijn om via de EU-begroting stimulerend de economische cyclus te beroeren dan is er in theorie potentiële ruimte binnen het huidige eigenmiddelenbesluit. De marge over de hele MFK-periode bedraagt im-

mers 28 %. De vraag die beleidsmatig belangrijk is, is of deze begroting, die inkomensondersteunend en structureel oriënterend werkt, ook een normale “overheidstaak” heeft inzake publieke investeringen bijvoorbeeld. Deze vraagstelling naar middelen, uitbreiding van beleid en wijzen waarop begrotingsprocedures moeten lopen, is het onderwerp van de bevraging die de Europese Commissie in 2008 lanceerde, en die door de komende Commissie en het nieuwe Parlement moet beantwoord worden.

4.2.2.3 Het voorontwerp van begroting 2010 van de Commissie

4.2.2.3.1 Globaal beeld in het raam van het meerjarenplan 2007-2013

Begin mei 2009 maakte de Europese Commissie haar voorontwerp van begroting 2010 bekend. Deze begrotingsvoorstellen moeten kaderen in het gewijzigde meerjarenplan 2007-2013 en rekening houden met de maximumdrempels, die in het Interinstitutioneel Akkoord van 2006 per uitgavenrubriek worden opgelegd.

De vrijheid van de Commissie in het formuleren van begrotingsvoorstellen, die een specificatie of accentuering van bepaalde beleidsdoelstellingen zou vertalen in kredieten van de jaarlijkse begroting, is derhalve klein en beperkt zich tot intra-rubrieken-verschuivingen, die meestal de vertaling zijn van beslissingen en projecten die reeds werden genomen.

De vergelijking van de begrotingsvoorstellen (preliminary draft proposal) met de aangepaste meerjarenprognoses wordt daarenboven bemoeilijkt door het feit dat er enerzijds uitgavenramingen worden opgenomen die in de financiële meerjarenkaders niet worden opgenomen, en anderzijds bepaalde uitgaven niet worden opgenomen omdat de budgettaire regeling nog niet rond is.

De begroting 2010 wordt voorgesteld zonder opname van de kredieten voor het Europees herstelplan ten belope van 5 miljard. Alhoewel het overeengekomen was en aldus in het MFK verwerkt, zouden de vastleggingsmachtigingen in 2009 in rubriek 1a. “Concurrentievermogen en jobs” met 3000 miljoen euro worden verhoogd en met 2000 miljoen in 2010, werden deze bedragen in de eerste voorstellen van de Commissie tot 2600 miljoen in 2009 beperkt en tot 2400 miljoen verhoogd in 2010. De financiering, dit is de verschuiving van surplus-kredieten uit rubriek 2 “natuurlijke rijkdommen” uit 2008 (-3500 miljoen) en 2009 (-1500 miljoen) werd niet gefinaliseerd. De financiering van 2,4 miljard uitgaven voor 2010 stelt nog moeilijkheden.

Aan de andere kant werd in de uitgavenrubriek 1.a. de vastleggingkredieten ten belope van 500 miljoen met betrekking tot het Europees globaliseringaanpas-

singsfonds en in rubriek 4 de vastleggingkredieten ten belope van 248,9 miljoen met betrekking tot de reserve voor voedselnoodhulp opgenomen.

Afgezien van de uitgave voor het globaliseringsaanpassingsfonds en voor de voedselnoodhulpreserve toont dit in afgeronde vastleggingkredieten volgende evolutie :

Tabel 8: De evolutie van de vastleggingkredieten van 2008 tot de ontwerpbegroting 2010

<i>(in miljard euro)</i>	2008	2009	2010
	129	134	139
Herstelplan		+2,6	+2,4
Totaal		136,6	141,4 + 3,5%
Zonder herstelplan, voedselhulp en Solidariteitsfonds		135	138,6 + 3,8%

De basisbegroting 2010, zonder rekening te houden met het herstelplan en de kredieten voor voedselhulp en het Solidariteitsfonds, kent een daling ten opzichte van het meerjarenplan en een zeer belangrijke stijging van 3,8 % ten opzichte van 2009. De ramingen van de onderstaande Europese begrotingsvooruitzichten zijn gebaseerd op de economische vooruitzichten van april 2009. Vergeleken met 2009 groeien de betalingen zelfs met 5,3 % (terugkeer van de landbouwuitgaven naar een normaal niveau).

Het voorontwerp van begroting opgesteld door de Commissie is een erg voorlopig document dat na de goedkeuring van de Raad en van het Parlement er totaal anders zal uitzien. Traditioneel wordt dat voorontwerp relatief hoog begroot. De vergelijking met 2009 en met het mfk wordt doorkruist door de niet-opname van de herstelkredieten in 2010. De navolgende tabel geeft een evolutie, gevolgd door verdere commentaar, per hoofdrubriek van de begroting. Het is hierin belangrijk te noteren dat ook zonder herstelplan de Commissie in haar voorontwerp de stijging van de kredieten voor "groei en tewerkstelling" en voor "burgerschap" doortrekt. De kredieten voor "de EU als mondiale partner" blijven na forse toename in de voorbije jaren op een hoog niveau.

Tabel 9: De ontwerpbegroting 2010 uitgesplitst in begrotingsrubrieken

<i>(in miljoen euro)</i>	2009	Financ. Kader 2010	2010	Verschillen 2010-2009 %	
				vastlegging	Betaling
1. Duurzame groei	62.201	61.782	62.151	-0,1	+2,8
a. concurrentie	13.774	12.388	12.762	-7,3	-1,1
b. cohesie	48.426	49.394	49.382	+2,0	+4,1
2. Natuurlijke hulpbronnen	56.721	60.113	59.003	+4,0	+10,5
a. marktgebonden en directe hulp	41.127	47.146	43.744	+6,4	+6,2
3. Burgerschap	1.526	1.693	1.629	+6,7	+3,9
a. vrijheid veiligheid	863	1.025	980	+13,5	+16,6
b. burgerschap	663	668	649	-2	-7,4
4. Mondiale Partner	8.104	7.893	7.921	-2,3	-7,9
5. Administratie	7.694	8.008	7.857	+2,1	+2,1
6. Compensatie	209	-	-	-	-
Totaal vastleggingen	136.457	139.489	138.563	+1,5	
Totaal betalingen	116.172	134.155	122.322		+5,3
Vastleggingen als % bni	1,18%	1,19%	1,04%		

4.2.2.3.2 De rubriek (1a) "Mededinging voor groei en tewerkstelling"

De rubriek 1.a "Mededinging voor groei en tewerkstelling" bevat het gros van de middelen voor de Lissabonstrategie.

Bovenstaande tabel wijst een daling van de vastlegging aan van -7,3 %. In deze voorstelling van de cijfers van 2009 is het herstelplan ten belope van 2 miljard euro wel inbegrepen, maar niet in 2010. Ten opzichte van de uitgezuiverde bedragen van 2009 stijgen de kredieten in 2010 met 8,9 % in vastleggingen. De evolutie van dit belangrijke cluster van programma's verloopt derhalve in groeiende lijn, ook zonder het effect van het herstelprogramma (2009).

Tabel 10: De evolutie van de rubriek (1a) in 2008-2010

<i>(in miljard euro)</i>	Herstelplan	Totaal
2008	11,2	11,2
2009	11,8	13,8
2010	12,8	14,8

Het geheel van deze kredieten, quasi 10 % van de EU-begroting, bevat een enorme waaier van programma's en initiatieven. Voor de versterking van de onderzoek- en ontwikkelingsprogramma's in de EU wordt 7,7 miljard voorzien (60 % van rubriek 1.a). Voor de uitbouw van de Europese Research Area tegen 2010 zijn deze kredieten essentieel. Zij maken deel uit van het zevende raamprogramma voor onderzoek waarvan de middelen met 12,1 % groeien. Nieuwe initiatieven in partnerschap met de privé-sector inzake energie-efficiëntie worden

opgezet. Het versterken van duurzame EU-netwerken voor transport en energie (2 miljard euro zonder herstelplan) financiert (stijging met 12,7 %) onder meer 30 projecten van het Trans-Europees Netwerk voor vervoer (cross-bordersections) en de navigatieprojecten EGNOS en Galileo.

4.2.2.3.3 De rubriek "cohesie voor groei en tewerkstelling"

De rubriek "cohesie voor groei en tewerkstelling" groepeerde de structuur- en cohesiefondsen. Het voorontwerp van begroting 2010 voorziet slechts een stijging van 2 % ten aanzien van 2009, weliswaar met 4,1 % in betalingskredieten. Van het totaal krediet van 49,4 miljard euro vastleggingkredieten is 39,2 miljard bestemd voor de structuurfondsen (Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds en het Europees sociaal fonds). De groei van de structuurfondsen is minimaal slechts 0,2 %, maar zij vertegenwoordigen wel 79,4 % van de kredieten in deze rubriek. De cohesiefondsen vertegenwoordigen met 10,2 miljard slechts 20,6 % van de kredieten, maar hun groei belooft wel 9,6 %. In het 2007-2013 meerjarenkader krijgt naast het objectief van *territoriale samenwerking* (ontwikkeling en ondersteuning van coöperatieve netwerken en van ervaringsuitwisseling tussen regio's) en het objectief van *regionale mededinging en tewerkstelling* (versterking van de attractiviteit van regio's), het *convergentie objectief* veel aandacht. Dit objectief wordt gerealiseerd via de structuurfondsen 30,2 miljard of 61,5 % van de kredieten en via het cohesiefonds 10,2 miljard of 20,6 % van de middelen. Samen worden op deze wijze 80 % van de middelen van rubriek 1a gespendeerd voor convergentie. Dit is in het meerjarenplan : de ondersteuning van deze regio's met een bni per hoofd lager dan 75 % van het EU-gemiddelde; de steun aan de regio's die door intrede van de nieuwe lidstaten statistisch rijk werden (phasing-out regio's); de steun aan de lidstaten wiens bni lager ligt dan 90 % van het EU-gemiddelde.

In het kader van het EU-herstelplan wordt van een procedurele vereenvoudiging en van een snellere beschikbaarheid van de kredieten een belangrijke ondersteuning van de economie voor de EU-economie in 2010 verwacht. Het is belangrijk in dit verband de snelle verandering in de landenbestemming van deze kredieten te noteren. De EU 15 krijgt in 2010 minder dan de helft van de middelen.

Tabel 11: Het aandeel van de nieuwe EU-lidstaten als begunstigden van de rubriek (1b)

	2006	2008	2010
EU 15	77%	56%	48%
EU 10	23%		
EU 12		47%	52%

4.2.2.3.4 De rubriek "Bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen"

Tabel 12: De evolutie van de rubriek 2 in 2009-2010

<i>(in miljoen euro)</i>		2009	2010	evolutie
financieel kader		59.639	60.113	
Begroting		56.721	59.004	+ 4%
waarvan	marktondersteuning	3.140	4.042	+ 18,5%
	niet gekoppelde hulp	31.295	33.374	+ 6,6%
	plattelandontwikkeling	13.652	13.975	+ 2,4%

Alhoewel het relatief aandeel van rubriek 2 in de totale uitgaven onder de 50 % blijft en een beweging van relatieve afname verdergezet wordt, is de stijging van de belangrijkste uitgavencategorieën met name de marktondersteuning en niet gekoppelde hulp 74 % van de uitgaven in 2010 toch opmerkelijk. De huidige landbouwhervorming (2003/2004) maakt een fundamentele overgang naar meer directe niet gekoppelde hulp. De hervorming schafte de braaklegging van areaal af, ontkoppelde de directe hulp aan de productie, verhoogt gradueel de melkquota (afschaffing in 2015) en zet de marktinterventie om in een eigenlijk vangnet. De modulering van de directe hulp laat toe meer middelen naar het Europees fonds voor plattelandontwikkeling te transfereren en op deze wijze meer structurele ondersteuning te bieden voor een Europese landbouw geconfronteerd met klimaatverandering, zorg voor biodiversiteit, groene energie. Niettegenstaande deze beleidskeuzen stijgen de uitgaven voor directe marktondersteuning met 18,5 % en dit tengevolge van uitzonderlijke marktvoorwaarden mede ingevolge de economische crisis.

Ook directe steun groeit nog met 6,6 %. Dit is echter quasi volledig het gevolg van de "phasing in" van de directe steun in de nieuwe lidstaten (in 2010 krijgen de EU 10 lidstaten 60 % van het niveau dat voor de EU15 geldt : Bulgarije en Roemenië zitten op niveau 40 %; deze niveaus worden jaar na jaar opgetrokken, voorheen tot en met 2009 werden onder een afzonderlijke begrotingsrubriek "compensaties" de middelen voorzien die bestemd waren voor de EU12 om de gevolgen van de toepassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te compenseren). Sinds hun toetreding is het landbouwkomen in de EU 12 met 47 % gestegen ondanks het feit dat hun aandeel in de middelen slechts een geringe stijging kent.

Tabel 13: Het aandeel van de nieuwe EU-lidstaten als begunstigden van de rubriek 2

	2008	2009	2010
EU 15	84%	82%	81%
EU 12	16%	18%	19%

4.2.2.3.5 De rubriek 3 "Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"

Er is een stevige groei van 6,7 %. De evolutie van de 2 subrubrieken is evenwel uiteenlopend. Enerzijds groeien de kredieten voor vrijheid en veiligheid ($\frac{2}{3}$ van het geheel) aan met 13,5 % en verminderen de kredieten voor burgerschap met 2 %. De kredieten verbonden aan de verschillende beleidsaspecten in de migratie kennen een sterkere stijging (12 %).

Belangrijk in deze rubriek is de financiering van gedecentraliseerde agentschappen van de EU ten belope van afgerond 350 miljoen. Deze agentschappen hebben specifieke operationele taken en krijgen hun middelen uit de begroting van de EU aangevuld met een klein bedrag toegewezen inkomsten. De 28 agentschappen beschikken in 2010 over 695,5 miljoen middelen. De groei van de financiering uit de EU begroting bedraagt 13,4 % (14 agentschappen rubriek 1.a; 3 agentschappen rubriek 2; 7 agentschappen rubriek 3a; 2 agentschappen rubriek 3b; 1 agentschap rubriek 4; 1 agentschap rubriek 5).

4.2.2.3.6 De rubriek "De EU als mondiale partner"

Het stevige groeipad dat in het meerjarencader 2007-2013 werd voorzien vertoont in 2010 een kleine daling met 2,3 %. De sterke opbouw in de jaren 2008 en 2009 van het voedselhulpfonds (1 miljard) waarvan in 2010 de laatste 170 miljoen worden gefinancierd liggen aan de basis van deze relatieve afname.

Via deze uitgaven positioneert de EU zich in de wereld, worden de toetredingsprogramma's van nieuwe lidstaten gefinancierd en wordt structurele en crisisbijstand verstrekt aan landen in ontwikkeling.

Van de 7,9 miljard middelen zijn er een aantal bestemd voor de kapitalisering van reserves die in crisissituaties wel kunnen ingezet worden voor de voedselhulpreserve wordt in 2010 nog 170 miljoen begroot (262 miljoen in 2008 en 568 miljoen in 2009) om het doel van 1 miljard te bereiken. Via dit instrument wordt gepoogd het aanbod van de landbouw in ontwikkelingslanden in stand te houden en te verbeteren om de basisbehoeften van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen te ondersteunen.

Een andere grote begrotingspost die bestemd is voor crisisgebieden (Soedan, Democratische Republiek Congo, Midden-Oosten) en andere conflictgebieden is het Instrument voor Humanitaire Hulp (801 miljoen). Deze gelden worden ook voor hulp na natuurrampen ingezet.

De grootste budgetten zijn evenwel bestemd voor 3 grote beleidsinstrumenten:

- ▶ Via het Instrument van de pretoetredingshulp worden toekomstige uitbreidingen van de Unie voorbereid (1,6 miljard.). Dit instrument is in 2007 tot stand gekomen en vervangt een hele reeks vroegere instrumenten (PHARE, ISPA) en financiert voor Kandidaat nieuwe lidstaten (Kroatië, Turkije) of voor potentieel nieuwe lidstaten (Macedonië) programma's inzake transitiebijstand, institution building, regionale ontwikkeling, h.r. ontwikkeling en plattelandsontwikkeling.
- ▶ Via het Instrument voor Buurt/en Partnerschap (1,5 miljard) wordt een progressieve economische integratie en een betere politieke samenwerking tussen de EU en partnerlanden nagestreefd en wordt ingespeeld op specifieke kansen en uitdagingen die met buurlanden van de EU-ontstaan. Deze politiek richt zich begrotingsgewijs het sterkst op de mediterrane landen, waarvoor zelf een "Union for the Mediterranean" werd afgesloten in 2008, op het Midden-Oosten meer bepaald het Palestijns vredesproces en op Oost-Europa (Moldavië, Wit-Rusland, Kaukasuslanden en Rusland).
- ▶ Ten slotte is er het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking (2,4 miljard) dat 3 actieterreinen bestrijkt. Vooreerst verleent het bijstand aan Zuid-Afrika en 47 ontwikkelingslanden over de hele wereld. Het ondersteunt de herstructurering van de suikerindustrie in 18 ACP-landen.

Verder zorgen 5 thematische programma's inzake HR, milieu, duurzaam beheer van natuurlijke rijkdommen inclusief energie, ontwikkeling van lokale autoriteiten, voedselveiligheid en migratie asiel. Deze programma's ondersteunen de programma's van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Het EOF is in uitvoering van het verdrag van Rome door de lidstaten gesticht en wordt door hen rechtstreeks gefinancierd buiten de Europese begroting en bestuurd door een eigen comité. Het EOF is het belangrijkste instrument voor hulp aan ACS-landen en de overzeese landen en gebieden : 22 miljard in de periode 2008-2013.

4.3 Een evaluatie van de uitgaven

Voor de Europese begroting gelden de klassieke begrotingsregels, die quasi in alle landen de basis vormen van geordende publieke financiën die onderworpen zijn aan een democratische besluitvorming en controle, namelijk de eenjarigheid, de specificiteit, de algemeenheid, enz. Een aantal aspecten eigen aan de Europese begroting verdienen enige aandacht.

Het annaliteitsprincipe geldt in de EU-begroting maar de eigenheid van de Europese programma's is zo dat zij een meerjarige uitvoeringstermijn of meerjarige ondersteuningsperiode hebben (cf. sectie 2.1). Daarom wordt de hoogte van een programma bepaald en begrensd tot de goedgekeurde vastleggingkre-

dieten, waarvoor betalingskredieten in de loop van hun uitvoering worden voorzien. Zowel voor de vastleggingen als voor de betalingen voorzien het meerjarig financieel kader en de jaarlijkse begroting jaarlijkse maxima, die niet mogen overschreden worden.

Het evenwicht van de begroting is een eerbaar uitgangspunt inzake begroting (cf. sectie 2.3). Met betrekking tot de Europese begroting moeten de inkomsten ten allen tijde de uitgaven dekken. Deficitfinanciering is derhalve totaal uitgesloten. Wanneer er een tekort dreigt, moeten additionele middelen gezocht worden, die tijdens het lopende begrotingsjaar via begrotingsaanpassingen de begroting opnieuw sluitend maken.

Het is derhalve een zeer dubbelzinnige situatie waarin men enerzijds meerjarenplannen moet volgen (meerjarenprogramma's landbouw, onderzoek en ontwikkeling) en anderzijds jaarlijkse begrotingsnormen moet respecteren. Naarmate het meerjarig financieel kader strikter wordt vastgelegd, vervalt de soepelheid waarmee men indien nodig de politiek en de begroting jaarlijks kan bijsturen.

Eén van de basisprincipes die de Europese begroting reguleert, is het principe van verplicht evenwicht tussen inkomsten en uitgaven en het absolute verbod om Europese bevoegdheden via leningen te financieren. Nochtans zijn er in de loop van de uitbouw van de Unie een aantal mogelijkheden in de verdragen ingeschreven die het gebruik van externe financiering toelaten. Zo kunnen voor de realisatie van bepaalde programma's (door de lidstaten) leningen aan zeer gunstige voorwaarden worden afgesloten omdat deze leningen door de hoge kredietwaardigheid van de Europese Unie worden gewaarborgd. Deze techniek werd reeds aangewend in de beginfase van de Unie voor de financiering van sectorale programma's van de EGKS en van Euratom.

Voor macro-economische doeleinden werden, na de eerste olieschok, leningfaciliteiten van de Gemeenschap gecreëerd, die lidstaten met betalingsbalansproblemen bijstand geven. Een gelijkaardig systeem van financiële assistentie via middellangetermijnleningen werd voor niet-lidstaten (Balkan, Centraal- en Oost-Europese kandidaat-leden) met betalingsbalansmoeilijkheden op korte termijn in het leven geroepen. Ten slotte zijn er de leningen van de Europese Investeringsbank (EIB) die van een garantie door de Europese Unie kunnen genieten en bestemd zijn voor structurele investeringen in niet-lidstaten zoals de kandidaat-lidstaten, de buur- en partnerlanden, enz. Om deze garantiebeleid te ondersteunen, werd een garantiefonds gecreëerd waarbij onder de rubriek "de EU als mondiale partner" jaarlijks 200 miljoen euro op de begroting is uitgetrokken in het meerjarenplan 2007-2013.

Het verbod van leningfinanciering is strikt. Afwijkingen zijn erop gericht om hulp te bieden in uitzonderlijke omstandigheden en op de ondersteuning van het beleid dat de EU ten aanzien van derde landen kan voeren. Voor de interne

politiek is men gehouden aan de begrotingsmiddelen, begrensd door het eigenmiddelenbesluit. Op indirecte wijze wordt het beleid van de Unie gefinancierd via leningen die door de EIB worden aangegaan. In dit meerjarenkader 2007-2013 werd bedongen dat de EIB voor het bereiken van de Lissabondoelstellingen nieuwe financiële instrumenten ter beschikking zou stellen. Dit was één van de beslissingen die toelieten de begroting te beperken tot ongeveer 1 % van het bni en toch enige expansie van de middelen te realiseren en zodoende tegemoet te komen aan de wensen van het Europees Parlement dat een grotere begroting wenste.

De EU-begroting wordt opgesteld binnen de grenzen van het eigenmiddelenbesluit dat in 2005 op 1,24 % van het EU-bni werd vastgesteld. De gerealiseerde uitgaven van 1 % van het bni laten in werkelijkheid een hogere groeimarge toe. Alhoewel er in de geschiedenis van de EU op een aantal momenten een sterkere groei van de uitgaven was, stemt de 1 %, die vanaf 2005 ongeveer gevolgd wordt, zowat overeen met het gemiddelde sinds 1992 (1,14 % in 1993 en 0,91 % in 2001). Sinds 2003 (0,98 % van het bni) is ondanks de toetreding van 10 nieuwe, armere lidstaten met een lager bni en met een lager bni per capita, ondanks hoge cohesienoden, de groei van de begroting niet toegenomen, met relatief lagere begrotingsuitgaven per hoofd als gevolg.

Het quasi-magische cijfer van een begroting gelijk aan 1 % van het bni mag echter niet als absoluut worden beschouwd. Zoals reeds eerder werd aangegeven, gaat de uitvoering van de begrotingsprogramma's, onder andere deze van de structuurfondsen, gepaard met een mobilisatie van nationale middelen als cofinanciering van de Europese programma's en worden bepaalde projecten medegefinancierd via het kanaal van de EIB. Daarenboven blijven er bepaalde programma's buiten de begroting, met name het Europees Ontwikkelingsfonds, en werden er voor mogelijke maar niet exact te budgetteren noden reserves aangelegd. Het Fonds voor Noodhulp aan Ontwikkelingslanden, het Solidariteitsfonds dat door een ramp getroffen EU-lidstaten moet steunen, en het European Adjustment Globalisation Fund dat bestemd is hulp te bieden aan lidstaten die erg te lijden hebben onder de gevolgen van de globalisering, kunnen buiten de eigenlijke jaarlijkse uitgaven-begroting ingezet worden in het kader van hun statutaire bestaansredenen. De techniek van het gebruik van begrotingsfondsen heeft niet alleen het voordeel van een soepele en snelle aanwending van middelen in dringende gevallen. Hij heeft ook toegelaten politieke overeenkomsten te maken tussen de Raad die de begrotingsaan groei wou begrenzen, en het Europees Parlement dat meer middelen en meer Europees beleid vroeg. Het gebruik van agent-schappen met een aparte rechtspersoonlijkheid voor een specifieke opdracht laat niet alleen een gelijkaardige soepelheid toe, maar maakt het daarenboven mogelijk eigen middelen te ontvangen die buiten de begrotingsontvangsten blijven.

Het huidige systeem van Meerjarig Financieel kader (MFK) is er op het einde van de jaren tachtig gekomen nadat men in 1979 en 1984 tot echte patstellingen gekomen was tussen de Raad en het Parlement over de inhoud van de begroting. Sindsdien heeft men dankzij het MFK budgettair immobilisme kunnen vermijden en heeft men via meerjarendenken een graduele uitvoering van langetermijndoelinden

kunnen realiseren. De verdieping van de Europese integratie door de politiek van Delors I en II, de voorbereiding van de eenheidsmarkt en van de eurozone en de uitbreiding naar Oost-Europa onder de Agenda 2000, konden enkel dankzij meerjarige overeenkomsten gerealiseerd worden.

Het MFK heeft er voor gezorgd dat de grote begrotingsdiscussies die tot een blokkering van de besluitvorming in de EU leiden, uitblijven. Het heeft een schema van het komende uitgavenverloop uitgetekend dat zekerheid geeft aan de lidstaten en inhoudelijk de grenzen afbakt waarbinnen het beleid moet geoperationaliseerd worden, maar tegelijkertijd enigszins beklemmend is en het inspelen op nieuwe uitdagingen op korte termijn beperkt. De MFK-methode heeft op dit ogenblik in het bestaande verdrag geen wettelijke basis. Het MFK wordt niet op grond van enige budgettaire procedureregels uitgewerkt maar komt tot stand in het kader van de bestaande besluitvormingsmethoden en budgettaire bevoegdheidsafbakeningen tussen de Raad en het Parlement (verplichte versus niet-verplichte uitgaven) en steunt finaal op een consensusoverleg dat vastgelegd wordt in een Interinstitutioneel Akkoord waarvan de onderschrijvende partners (Commissie, Raad en Parlement) zich verbinden tot een loyale uitvoering. De herziening van de Europese verdragen door het Verdrag van Lissabon brengt hierin verandering en integreert het MFK in de budgettaire procedure. Het zal steeds door de Raad bij unanimité moeten vastgelegd worden na instemming van het Parlement. Door het feit dat de duur van het MFK niet aansluit bij het ritme van de parlementaire verkiezingen, is er onvoldoende impact van een nieuw Parlement op deze langetermijnvooruitzichten inzake begroting. In het MFK van 2007-2013 werd hierin nog geen verandering gebracht, alhoewel verandering mogelijk is gezien een MFK geen wettelijk vastgestelde duur heeft.

De jaarlijkse begroting is ingevolge het verdrag nog steeds het instrument van budgettair beleid. Onder het nieuwe verdrag wordt de rol van het Parlement weliswaar versterkt, toch blijven de beslissingen die door intergouvernementele onderhandelingen tot stand komen, in belangrijke mate de inhoud en de trend van het MFK bepalen.

Vanuit economisch standpunt is de EU-begroting reeds meerdere decennia een voorwerp van kritiek. De meeste kritieken bleven heel de tijd ongeveer dezelfde. Enerzijds blijft de landbouwsector een activiteit die steeds minder belangrijk wordt in de Europese economie, maar waaraan nog steeds een disproportioneel aandeel van de middelen wordt toegekend. Het andere grote deel van de middelen gaat anderzijds naar een herverdelingspolitiek. Vooralsnog worden weinig middelen gebruikt voor activiteiten waarin de EU een merkelijke meerwaarde zou kunnen bereiken.

Die Europese begroting komt duidelijk tekort, wanneer men haar in haar huidige vorm toetst aan de grote taken die begrotingen hebben, namelijk de verdeling van middelen, de herverdeling van inkomens, het sturen van het gedrag via heffingen en een stabilisatie van de economie.

Zoals gesteld, gaat nog haast 40 % van de middelen naar landbouw, terwijl tegelijkertijd andere bevoegdheden van de EU nog steeds geen of relatief weinig middelen krijgen toegewezen, onder meer om de Lissabonagenda uit te voeren. Zoals hoger aangetoond, is er weliswaar een positief veranderingspad in het lopende MFK ingebouwd. Alleen zorgen de zeer trage groei van de totaliteit der middelen en de voor langere periodes vooraf vastgelegde landbouwakkoorden ervoor dat de EU-politiek zeer traag de aanbevelingen volgt en de doelstellingen nastreeft, die door Sapir en anderen werden voorgehouden.

De tweede grote taak die de EU via haar begrotingsbeleid nastreeft, is de steun aan armere regio's en landen. Dit is een politiek die voor een optimale functionering van een interne markt en uit sociaal oogpunt een belangrijke opdracht blijft. De efficiëntie van dit systeem staat regelmatig onder zware druk. Samen met de gelden voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vormen deze bestedingen de basis voor alle berekeningen en afwegingen over welke landen al dan niet nettobetalers dan wel netto-ontvangers zijn in de EU (zoeken naar de "juste retour"). De structuurfondsen en het cohesiefonds die gericht zijn op de ondersteuning van deze regio's en landen met een bni lager dan 75 %, respectievelijk 90 %, van het EU-gemiddelde hebben recht op tussenkomsten van de structuurfondsen. Aan de ene zijde ziet men nieuwe lidstaten snelle inhaalbewegingen maken inzake welvaart, maar tegelijkertijd blijken in rijkere landen regio's na vele jaren nog steeds niet in staat te zijn geweest om een echte inhaalbeweging te maken. Deze vaststelling stelt duidelijk vragen in verband met effectiviteit en beleidsmatige efficiëntie.

Een derde grote functie die de Europese begroting zou moeten kunnen vullen, is het voeren van een Europees beleid via eigen belastingen, als inkomensinstrument maar ook als economisch instrument. Voor het nastreven van de doeleinden van een zeer hoopgevend en verregaand milieu- en klimaatplan kan het belastinginstrument niet gehanteerd worden. De EU is immers niet bevoegd eigen belastingen te heffen.

Ten slotte is het zo dat naarmate de economische integratie groter is en de economische openheid voor en afhankelijkheid van de partners groter wordt, de nood aan instrumenten voor macro-economische stabiliteit toeneemt. In haar huidige constellatie heeft de Europese begroting geen functie van macro-economische stabiliteit. In de eurozone gaat het debat over de vraag naar de nood van een beleidsmix altijd over de combinatie van de centrale monetaire politiek van de Europese Centrale Bank (ECB) en van de budgettaire standpunten van de individuele leden van de eurozone, maar nooit over een mogelijke combinatie van de ECB-politiek met de EU-begroting. De Europese begroting heeft geen enkele rol op macro-economisch vlak, gelet op haar beperkte omvang en op de onmogelijkheid om deficitair te zijn en beroep te doen op de kapitaalmarkt. Gelet op de aard van haar inkomstenbronnen (invoer, op btw gebaseerde inkomsten en bijdragen) en op de aard van haar uitgaven, heeft de EU-begroting geen functie van automatische stabilisator. De wijze waarop de Europese Commissie haar voorstellen voor een Europees herstelplan heeft samengesteld, heeft duidelijk aangetoond dat de EU-

begroting geen instrument van macro-economische stabiliteitspolitiek is. In het verleden is echter in verschillende rapporten hiervoor sterk gepleit. In de jaren 1970 werd vooral in het Mac Dougall-rapport hiervoor een sterk pleidooi gehouden. Dit rapport ging uit van een zeer sterke EU-begroting.

De vernieuwing van de EU-begroting zal echter slechts mogelijk zijn na een grondige toetsing van de begrotingen van de lidstaten aan de principes van de subsidiariteit. Het langzaam nastreven van begrotingsruimte over de komende 25 jaar door de geleidelijke afbouw van de landbouw- en cohesie-uitgaven kan gaandeweg enige ruimte bieden. Dit gebeurt in het MFK (2007-2013) maar op korte termijn mag men geen grote verschuivingen verwachten. De vermeerdering van de uitgaven voor buitenlands beleid en voor duurzame groei, hoewel ze prioritair zijn in het beleid, gebeurt bijvoorbeeld heel geleidelijk.

De beleidskeuzes in de EU-begroting blijven structureel gericht (onderzoek en ontwikkeling, risicokapitaal, kmo, enz.). Naast deze elementen van aanbodeconomie zijn er op dit moment slechts weinig beleidskeuzes die in aanmerking komen voor een Keynesiaans geïnspireerde vraagondersteuning (Trans-Europese netwerken, ...).

De resultaten van de tussentijdse herziening ("mid term review") en van de bevraging die in opdracht van de Raad door de uittredende Commissie werd georganiseerd, zullen de basis vormen om voor het laatste deel van het MFK 2007-2013 nog mogelijks een nieuwe (andere) oriëntatie, inhoud en rol voor de EU-begroting vast te leggen.

Tabel 14: Het financieel kader 2007-2013 (lopende prijzen einde 2008)

(in miljoenen euro)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal 2007-2013	her- zieningen
1. Duurzame groei	53.979	57.653	59.700	61.782	63.638	66.628	69.621	433.001	+ 5.000
1a Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid	89.810	10.386	11.272	12.388	12.987	14.203	15.433	85.587	+5.000
1b Samenhang ter bevordering van groei en werkgelegenheid	45.061	47.267	48.428	49.394	50.651	52.425	54.188	347.414	
2. Bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen	55.143	59.193	59.639	60.113	60.338	60.810	51.289	416.525	- 5.000
2a waarvan marktgereguleerde ontvangsten	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574	330.085	± 0
3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1.273	1.362	1.523	1.693	1.889	2.105	2.376	12.221	-
3a Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	637	747	872	1.025	1.206	1.406	1.661	7.554	-
3b. Burgerschap	636	615	651	668	683	699	715	4.667	-
4. EU als mondiale partner	6.578	7.002	7.440	7.893	8.430	8.997	9.595	55.935	-
5. Administratie	7.039	7.380	7.699	8.008	8.334	8.670	9.095	56.225	-
6. Compensaties	445	207	210					862	
Totaal vastleggingkredieten	124.457	132.797	136.211	139.489	142.629	147.210	151.976	974.769	+0
als % van het bni	1,04%	1,06%	1,04%	1,02%	1,00%	0,99%	0,98%	1,02%	
Totale betalingskredieten	122.190	129.681	123.858	133.505	133.452	140.200	142.408	925.294	
als % van het bni	1,02%	1,03%	0,94%	0,97%	0,93%	0,94%	0,91%	0,96%	
Beschikbare marge	0,22%	0,21%	0,30%	0,27%	0,31%	0,30%	0,33%	0,28%	
Maximumbedrag eigen middelen als % van het bni	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	

5 Algemeen Besluit

In dit artikel werden een aantal aspecten van de Europese begroting nader onderzocht. Eerst werden de belangrijkste kenmerken van de Europese begroting aangehaald. Vervolgens werd de inkomstzijde met het financieringssysteem van eigen middelen toegelicht, waarbij de nadruk lag op de veranderingen die het nieuwe eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 met zich meebracht. Tot slot werd dieper ingegaan op de Europese uitgaven, waarbij vooral aandacht geschonken werd aan het huidige meerjarig financieel kader, namelijk de Financiële Vooruitzichten 2007-2013.

De Europese begroting wordt opgesteld binnen een meerjarig financieel kader. De begrotingsstructuur en de maximale jaarlijkse uitgaven per rubriek worden voor een periode van zeven jaar vastgelegd in de Financiële Vooruitzichten en worden formeel aangenomen in een Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Europese Raad en de Europese Commissie. De laatst goedgekeurde Financiële Vooruitzichten hebben betrekking op de periode 2007-2013. De Financiële Vooruitzichten zijn echter geen volwaardige meerjarenbegroting, maar vormen wel de basis voor de jaarlijkse begrotingen die het werkelijke bedrag van de uitgaven vaststellen en de maximumbedragen per rubriek uit de Financiële Vooruitzichten in detail over de verschillende begrotingsposten verdelen.

De bevoegdheid om te beslissen over de EU-begroting wordt gedeeld door het Europees Parlement en de Europese Raad, die samen ook wel de “Europese begrotingsautoriteit” worden genoemd. De Europese Raad van Ministers heeft het laatste woord over de verplichte uitgaven, namelijk de uitgaven die voortvloeien uit internationale akkoorden en uit de EU-verdragen, alsook het merendeel van de uitgaven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het Europees Parlement beslist definitief over de niet-verplichte uitgaven. Het Europees Parlement heeft evenwel de mogelijkheid om de totale begroting te verwerpen.

Eén van de belangrijkste kenmerken van de Europese begroting is dat ze in evenwicht moet zijn. Het totale bedrag dat nodig is om de begroting te financieren volgt zo automatisch uit het totale uitgavenniveau.

In verhouding tot het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU en in vergelijking met de nationale begrotingen van de lidstaten is de Europese begroting een eerder kleine begroting. De Europese begroting is onderworpen aan een plafond dat in de periode 2007-2013 1,24 % van het totale bni van de EU bedraagt voor de jaarlijkse betalingskredieten en 1,31 % van het EU-bni voor de vastleggingskredieten. De werkelijke betalingen liggen daar nog een stuk onder en schommelden de laatste jaren rond de 1 % van het EU-bni.

De Europese begroting wordt hoofdzakelijk gefinancierd door “eigen middelen”. Naast de eigen middelen is er nog een klein aandeel aan “andere inkomsten” die de EU-begroting mee financieren. “Eigen middelen” zijn inkomsten die automatisch aan de EU toekomen om haar begroting te financieren zonder dat hiervoor een bijkomende beslissing van de nationale overheden van de lidstaten nodig is. Het zijn met andere woorden specifieke inkomstencategorieën waarop de Unie recht heeft van zodra ze zijn vastgelegd bij een “eigenmiddelenbesluit” van de Raad en bekrachtigd door de nationale parlementen van de lidstaten. Deze eigen middelen verlenen de EU financiële autonomie en verzekeren zo het supranationale karakter van de Unie. Niettemin is de term “eigen middelen” enigszins misleidend, aangezien het nog steeds de lidstaten zijn die instaan voor de inning ervan en ze daarna aan de EU overdragen. Tot voor kort was het geldende eigenmiddelenbesluit dat van 29 september 2000 (2000/597/EG, Euratom), maar dit is vervangen door het eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 (2007/436/EG, Euratom) dat in januari 2009 door België als laatste lidstaat geratificeerd werd.

Tegenwoordig bestaan de eigen middelen uit de traditionele eigen middelen, namelijk de douanerechten, de landbouwheffingen en de bijdragen op suiker en isoglucose, en verder uit een bijdrage van de lidstaten die gebaseerd is op de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en een bijdrage op basis van het bni van de lidstaten. Een specifiek correctiemechanisme dat het Verenigd Koninkrijk verkregen heeft (de Britse correctie of Britse korting) maakt ook deel uit van het eigenmiddelenstelsel.

Niettegenstaande de grotere heffingsbasis als gevolg van de toegenomen wereldhandel, is het belang van de traditionele eigen middelen in de financiering van de EU in de loop der jaren sterk afgenomen, van bijna de helft van de EU-inkomsten in 1980 tot 14,1 % in 2007. Dit geslonken aandeel is enerzijds te wijten aan de algemeen dalende tendens van de invoertarieven door de liberalisering van de wereldhandel en anderzijds aan de opeenvolgende uitbreidingen van de buitengrenzen van de Unie.

De btw-middelen worden ieder jaar opnieuw berekend door de toepassing van een voor alle lidstaten geldend uniform percentage op hun geharmoniseerde btw-basis, en afgetopt tot op 50 % van het bni van de betreffende lidstaat. Van begin jaren 1980 tot aan het einde van de jaren 1990 was de btw-middelenbron de belangrijkste bron van inkomsten voor de EU-begroting. Daarna werden de bni-middelen de belangrijkste financieringsbron. Het maximale btw-afdrachtpercentage kende de laatste tien jaar immers een dalend verloop en ook de aftopping van de btw-basis hield een beperking van de btw-bijdragen in. In 2007 was het aandeel van de btw-middelen in de totale EU-inkomsten nog 16,5 %.

De bni-middelenbron is er gekomen op vraag van de relatief minder welvarende lidstaten. De bni-bijdragen worden bepaald door de toepassing van een jaarlijks te berekenen uniform percentage op het bni van elke lidstaat. De bni-

middelenbron is een variabele, aanvullende middelenbron voor de EU. Zij dient om het verschil tussen de begrotingsuitgaven en de overige begrotingsmiddelen te dichten. De bni-middelenbron is intussen uitgegroeid tot de belangrijkste financieringsbron van de EU, met een aandeel van 62,9 % in de totale EU-inkomsten in 2007.

Het eigenmiddelenbesluit van 7 juni 2007 brengt enkele veranderingen met zich mee ten opzichte van het eigenmiddelenbesluit van 29 september 2000. Ten eerste wordt het ingewikkelde systeem van het berekenen van het uniforme btw-afdrachtpercentage vervangen door een vast btw-afdrachtpercentage van 0,30 % dat toegepast wordt op de btw-basis van elke lidstaat. Dit zou tot een stabilisatie van het relatieve aandeel van de btw-middelenbron moeten leiden. Daarnaast voorziet het nieuwe eigenmiddelenbesluit in extra correctiemechanismen voor bepaalde nettobetallende lidstaten. Tijdens de periode 2007-2013 profiteren Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Zweden van verminderde btw-afdrachtpercentages. Eveneens in de periode 2007-2013 genieten Nederland en Zweden van bruto jaarlijkse verminderingen van hun bni-gebaseerde bijdragen.

Hoewel het financieringsstelsel er altijd in geslaagd is om voldoende middelen te verschaffen voor de Europese begroting, weerklinkt er toch kritiek op het bestaande eigenmiddelenstelsel. Het grootste deel van de inkomsten van de EU kan niet als echte "eigen middelen" beschouwd worden zoals bepaald werd in het Verdrag van Rome. Zowel de bni-bijdragen, die rechtstreekse overdrachten uit de nationale begrotingen van de lidstaten zijn, als de btw-bijdragen, met hun ingewikkelde statistische berekeningswijze en aftopping, kunnen als nationale bijdragen beschouwd worden. Het zijn net deze "lidmaatschapscontributies" die het "juste retour"-denken, waarbij elke lidstaat kijkt naar zijn eigen nettobetallerspositie, aangewakkerd hebben. Het is ook opvallend dat de relatieve groei van de bni-middelen gepaard ging met toenemende correcties. Bovendien is de financieringsregeling in de loop der jaren steeds complexer geworden. Het jongste eigenmiddelenbesluit voegt nog meer speciale regelingen toe voor bepaalde nettobetallende lidstaten aan de reeds bestaande uitzonderingen. Een belangrijk gevolg van deze correcties en tevens een belangrijke tekortkoming van het bestaande eigenmiddelenstelsel is het feit dat door de speciale regelingen voor bepaalde lidstaten niet alle lidstaten op dezelfde manier behandeld worden. Het in de tijd laten uitdoven van de bestaande correctiemechanismen is een onvermijdelijke stap om tot een billijker en doorzichtiger EU-begroting te komen en is ook onlosmakelijk verbonden met een herziening van de Europese uitgaven.

Voor wat de Europese uitgaven betreft, was het meerjarig financieel plan 2007-2013 initieel een doortrekken van de politiek die tijdens de drie voorafgaande planningsperiodes gradueel het licht had gezien. Enerzijds overheerste de politiek van sectorale inkomensondersteuning via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid nog steeds de uitgavenbegroting. Tijdens de eerste twee planningsperiodes Delors I en II was hierin gradueel verandering gekomen, niet door

een afname van de landbouwuitgaven in absolute cijfers, maar door een sterke toename van de middelen voor structuurpolitiek. Het verhogen van deze middelen liet toe de cohesie tussen regio's en lidstaten te verstevigen. Dit was niet alleen noodzakelijk om de verdieping van de Europese economische integratie mogelijk te maken (eenheidsmarkt, monetaire unie) maar ook om de uitbreiding van de Unie en de integratie van nieuwe lidstaten (Delors II) en de voorbereiding van de toetreding van de Oost-Europese en mediterrane lidstaten (Agenda 2000) voor te bereiden.

Het Lissabonproces had sterke ambities geformuleerd. Het werd echter duidelijk dat zij moeilijk zouden bereikt worden. Het was logisch dat hiervoor steun gezocht werd in de Europese begroting. De analyses die door Sapir en anderen in opdracht van de Commissie werden gemaakt over de groeiperformanties van de Europese economie, hebben geleid tot het formuleren van een strategie om de Lissabondoelstellingen te bereiken. Hierin was een herstructurering van de begrotingsuitgaven essentieel. Gedreven door realisme stelde Sapir niet expliciet voor om de uitgaven te laten stijgen. De grens van 1 % van het EU-bni werd evenwel impliciet overschreden door de uitgaven voor administratie en buitenlands beleid buiten de fondsen te plaatsen die bestemd waren voor de versteviging van het groeipotentieel van de Unie en 1 % bni bedroegen. Inhoudelijk werden de voorstellen van Sapir, namelijk de hertekening van de begroting en de versterking van de functie voor concurrentiekracht, groei en tewerkstelling, gerealiseerd door hen meer middelen toe te kennen. Deze beweging werd echter beperkt door vooraf genomen langetermijnbeslissingen inzake het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en door de financiering van de kosten voor toetreding van de EU10 binnen de 1 % enveloppe te houden.

Twee incidenten (Galileo 2008) en de economische crisis (Europees anti-recessieplan december 2008) hebben de reglementaire stroefheid en de beperkingen van de Europese financiële mogelijkheden extra onderlijnd. Alhoewel de oplossingen die werden gevonden, namelijk een financiering via een vermindering van de uitgaven voor landbouw, in de lijn liggen van wat Sapir en de Commissie voorstelden, blijven de fundamentele vragen : heeft de EU een taak inzake contracyclisch economisch beleid (bij niet-simultane of simultane economische schokken); hoe moeten investeringen van een duidelijk Europees belang worden gefinancierd?

De belangrijkste taken en beleidsdoeleinden van de EU kan men niet altijd uit de uitgavenbegroting afleiden. Het ondersteunen van de landbouwsector vraagt nog steeds haast 40 % van de totale middelen. Voor de op groei gerichte taken van onder meer onderzoek en infrastructuur wordt minder dan een derde van de fondsen ingezet. De rest van de middelen financiert de functies van de externe relaties van de EU en de nieuwe politiek van EU-burgerschap.

De huidige besteding van de middelen is in grote mate het resultaat van veel politiek pragmatisme dat tijdens de voorbije 40 jaar de EU-begroting gemaakt

heeft tot wat zij is. Begonnen vanuit een Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (1952) en gestart met een Euratom-verdrag en met een Verdrag van Rome in 1957, heeft de douane-unie zich ontwikkeld tot een Europese Economische Gemeenschap en verder tot een Europese Unie die voor een deel van de lidstaten ook een Monetaire Unie is geworden. De politieke unie in wording staat aan de vooravond van de inwerkingtreding van aangepaste bevoegdheidsverdelingen tussen Parlement, Raad en Commissie en staat voor een versterking van het democratisch beslissingsproces in de Unie (Verdrag van Lissabon).

Tijdens de laatste fase van de onderhandelingen over de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 ontstond de idee van een herziening van de EU-begroting. De Europese Raad gaf de Commissie de opdracht *“een volledige, alomvattende en brede evaluatie te verrichten met betrekking tot alle aspecten van de uitgaven van de EU, met inbegrip van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en de inkomsten, met inbegrip van de korting voor het Verenigd Koninkrijk, en daarover in 2008/2009 een verslag uit te brengen.”* Het moment, waarop de aangepaste verdragen van de Unie in 2010 van kracht zullen worden zal een nieuwe Commissie op grond van deze evaluatie uitgenodigd worden voorstellen van aanpassing van de EU-begroting te formuleren en dit met betrekking tot alle aspecten, regels en procedures, financiering, aard van de uitgaven. Dit wordt een belangrijke oefening, die gelet op de ervaringen van de voorbije jaren, de vragen naar de kerntaken, subsidiariteit, Europese toegevoegde waarde en eigen financiering niet uit de weg kan gaan.

6 Bijlagen

6.1 Lijst van de afkortingen

bbp: bruto binnenlands product

bni: bruto nationaal inkomen

bnp: bruto nationaal product

bs: Belgisch Staatsblad

btw: belasting over de toegevoegde waarde

ECB: Europese Centrale Bank

EEG: Europese Economische Gemeenschap

EG: Europese Gemeenschap, Europese Gemeenschappen

EGA of Euratom: Europese Gemeenschap voor Atoomenergie

EGKS: Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

EIB: Europese Investeringsbank

EOF: Europees Ontwikkelingsfonds

EOGFL: Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw

EP: Europees Parlement

EU: Europese Unie

GLB: Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

MFK: Meerjarig Financieel Kader

P.B.: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen; Publicatieblad van de Europese Unie

SCF: Structuur- en Cohesiefondsen

SGP: Stabiliteits- en Groeipact

vs: Verenigde Staten

6.2 Bibliografie

AGHION P. (2006). *A primer on innovation and growth*. Bruegel policy brief issue 2006/06, pp.8.

ALTOMONTE C. & NAVAM M. (2005). *Economics and policies of an enlarged Europe*. Edward Elgar Publishing, pp.423.

ARTIS M. & NIXSOM F. (2007). *The economics of the European Union: policy and analysis*. 4th edition, pp.436.

BALDWIN R. (2005). *The real budget battle*. CEPS policy brief no.75, June 2005, pp.21.

BEGROTINGSCOMMISSIE EUROPEES PARLEMENT (2007). *Verslag over de toekomst van de eigen middelen van de Europese Unie (2006/2205(INI))*, rapporteur A. Lamassoure, pp.60.

BUFFEL L. (1999). *De toekomstige openbare financiën van de Europese Unie*. Documentatieblad nr.5, september-oktober 1999.

BUTZEN P., DE PREST E. & GEEROMS H. (2006). *Markante trends in de EU-begroting*. Economisch Tijdschrift september 2006, Nationale Bank van België, pp.51-69.

EGENHOFER C., KURPAS S. & VON SCHACK I. (2009). *The ever changing union*. CEPS special report, January 2009, pp.34.

EL-AGRAA A.M. (2007). *The European Union: Economics and Policies*. 8th edition, Cambridge University Press, pp.603.

EUROPESE COMMISSIE. http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm

EUROPESE COMMISSIE (2004). *Financiering van de Europese Unie: Verslag van de Commissie over de werking van het stelsel van eigen middelen*. COM(2004) 505 def./2, pp.15.

EUROPESE COMMISSIE (2008). *European Union public finance*. 4th edition, pp.427.

EUROPESE COMMISSIE (2009). *Statement of estimates of the Commission for 2010: preparation of the 2010 preliminary draft budget*. Document I and document V, SEC (2009) 610, 29.4.2009.

GROS D. (2008). *How to achieve a better budget for the European Union*. CEPS working documents, April 2008, pp.22.

- HENNAERT F., SAINTRAIN M. & VERGEYNST T. (2006). *Het Europese begrotingscompromis van december 2005 – Financiële impact voor België en de andere lidstaten*. Working paper Federaal Planbureau.
- IOZZO A., MICOSI S. & SALVEMINI M.T. (2008). *A new budget for the European Union*. CEPS policy brief no.159, May 2008, pp.7.
- MOUSSIS N. (2007). *Guide to European Policies*. 12th edition, European Study Service, pp.477.
- NUGENT N. (2006). *The government and politics of the European Union*. 6th edition, Palgrave MacMillan, pp.630.
- PELKMAN J. (2006). *European integration methods and economic analysis*. 3th edition, pp.480.
- PISANI-FERRY J. (2005). *What's wrong with Lisbon?* Paper presented for the "Munich Economic summit", June 2005, pp.14.
- SANTOS I. (2008). *Is structural spending on solid foundations?* Bruegel policy brief, February 2008, pp.8.
- SAPIR A. and others (2004). *An agenda for a growing Europe*. pp.220.
- VANALME E. (2007). *De kloof tussen de totale ontvangsten en de rijksmiddelen: een analyse van de periode 2000-2006*. Documentatieblad nr.4, 4^e kwartaal 2007, pp.19-243.
- VAN HECKE K. (2007). *België en de Europese begroting*. Egmont Instituut, pp.24.

