

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020

(COM(2011) 398 final — 2011/0150 (APP))

en over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een begroting voor Europa 2020

(COM(2011) 500 final)

(2012/C 229/06)

Rapporteur: **de heer PALMIERI**

Co-rapporteur: **de heer KRAWCZYK**

De Commissie heeft op 29 juni 2011 besloten om, overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — „Een begroting voor Europa 2020”

COM(2011) 500 final.

De Raad heeft op 19 oktober 2011 besloten om, overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020

COM(2011) 398 final — 2011/0150 (APP).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 mei 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 23 en 24 mei 2012 gehouden 481^e zitting (vergadering van 24 mei 2012) het volgende advies uitgebracht, dat met 165 stemmen vóór en 9 tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité heeft begrip voor de inspanningen van de Commissie om tegen een ingewikkelde sociale, economische en politieke achtergrond een compromis tussen twee tegenstrijdige vereisten over het meerjarig financieel kader (MFK) te bereiken. Het eerste is de wens van sommige lidstaten om naar aanleiding van de crisis te bezuinigen en dat zal zonder meer zijn weerslag hebben op de discussie over en de inhoud van het uiteindelijke akkoord. Het tweede is dat de Unie de ambitieuze uitdagingen die uit het Verdrag van Lissabon of de Europa 2020-strategie voortvloeien op de juiste wijze efficiënt aangaat.

1.2 Vanwege de zware financiële en economische crisis en het ontbreken van een gezamenlijke reactie van de lidstaten daarop bevindt Europa zich momenteel in een moeilijke periode. Het gevaar bestaat dat er wordt getwijfeld aan het functioneren van de Unie en dat haar perspectieven worden ondermijnd.

1.3 Het Comité herhaalt ook in dit advies dat het, zoals tevens opgemerkt door het Europees Parlement en het Comité van de Regio's, voor het verwezenlijken van de ambities van de

Unie niet alleen wenselijk maar ook dringend noodzakelijk is om de EU-begroting te verhogen om economische groei en werkgelegenheid in de EU nieuw leven in blazen. Ook het Comité is van mening dat de Unie behoefte heeft aan „meer (= beter) en niet aan minder Europa”. Bevriezing in reële termen van het MFK op het huidige niveau zou betekenen dat veel van de uitdagingen waarmee de Unie de komende jaren geconfronteerd zal worden niet zullen kunnen worden aangegaan.

1.4 De Commissie lijkt dus voor te stellen om wel heel strikt aan de *status quo* vast te houden. Er lijkt daarmee een *mismatching* te bestaan tussen de omvang en de ernst van de nieuwe uitdagingen voor de Unie en haar middelen; anders gesteld, tussen haar ambities en de middelen om die te verwezenlijken.

1.5 Bovendien is het Comité van mening dat de discussie over de herziening van de EU-begroting moet zijn gericht op

de mogelijkheden van die begroting om ondersteuning te bieden aan het integratieproces, dat door de huidige crisis ernstig in twijfel wordt getrokken. Bij de beoordeling van het MFK moet dan ook in de eerste plaats worden gekeken of de Unie wel voldoende middelen krijgt om, zonder de fiscale druk op particulieren en ondernemingen op te voeren, haar strategische prioriteiten te verwezenlijken. Ook moet zij in staat zijn om Europese „meerwaarde”⁽¹⁾ te bieden die evenredig is met de lasten die zij haar burgers oplegt.

1.6 Wat het voorstel meer in detail betreft, is het Comité het eens met de verbetering en vereenvoudiging van de begrotingsstructuur van de Unie. Zulks om de angel te verwijderen uit de discussie over de „juste retour” en horizontale rechtvaardigheid tussen de lidstaten en er zich op te concentreren dat de strategische doelstellingen van de Unie worden gerealiseerd.

1.7 Aan de inkomstenkant valt er een belangrijk nieuw element te constateren: een nieuw stelsel van eigen middelen dat is gebaseerd op BTW-wijziging en een heffing op financiële transacties (FTT). Het Comité heeft reeds herhaaldelijk zijn voorkeur uitgesproken voor een terugkeer naar de oorspronkelijke strekking van het Verdrag van Rome⁽²⁾ om de Unie echte financiële autonomie te bieden.

1.7.1 Wijziging van de BTW verdient bijval in de mate waarin die bijdraagt tot de ontwikkeling van de interne markt en voorkoming van distorsies in de lidstaten. Het wijst er daarbij wel op dat de Commissie in haar voorstel zwijgt over precieze wijzigingen in de BTW-structuur en de daaruit voortvloeiende financiële gevolgen voor de respectieve lidstaten. De belasting op financiële transacties (FTT) moet zeker op mondiaal niveau worden ingevoerd, maar invoering in de Unie zal (via een voor alle lidstaten geldend minimumtarief) waarschijnlijk leiden tot een grotere bijdrage van de financiële sector tot de begrotingsinkomsten voor de Unie en de lidstaten en tot reductie van uit zuiver speculatieve bewegingen voortvloeiende economische instabiliteit.

1.8 Verder vergt de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 meer geld dan in het MFK is uitgetrokken. Er moet dus diepgaander worden onderzocht of er nieuwe financiële instrumenten (projectobligaties) kunnen worden gecreëerd om investeringen te dekken na een gedetailleerde evaluatie van de eventuele gevolgen en een mogelijke afschuiving van risico's op de publieke sector.

1.9 Aan de uitgavenzijde vragen de door de Commissie geformuleerde prioriteiten om maatregelen die uitsluitend op Europees niveau kunnen worden uitgevoerd en daarmee een schoolvoorbeeld van Europese „meerwaarde” vormen omdat een op dat niveau uitgegeven euro meer zoden aan de dijk zet dan wanneer dezelfde euro op nationaal niveau wordt uitgegeven. Het gaat om *Europese publieke goederen* die niet optimaal

op nationaal niveau kunnen worden geleverd vanwege tekortschieten van de markt of omdat er geen schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. En dan is efficiënt Europees optreden geboden.

1.10 Het Comité is in dit verband te spreken over het opstarten van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) om Europa een doeltreffend en functionerend landbouwmodel te bezorgen en tegelijkertijd echte meerwaarde voor de Unie te genereren. Het herhaalt ervan overtuigd te zijn dat het GLB (samen met het gemeenschappelijk visserijbeleid – GVB) dusdanig moet worden omgevormd dat de band tussen land-, bosbouw en visserij enerzijds en milieubescherming en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen anderzijds wordt versterkt. Dat komt ten goede van goede praktijken op milieugebied zonder dat afbreuk wordt gedaan aan ondersteuning van de economische vitaliteit en het concurrentievermogen van de landbouw en visserij in een wereld die door schommelende prijzen van primaire goederen wordt gekenmerkt.

1.11 Wat het stelsel van directe betalingen betreft, benadrukt het Comité dat er ten behoeve van gelijktrekking van de mededingingsvoorwaarden voor de Europese landbouwers en versterkte integratie van de nieuwe lidstaten zorgvuldig moet worden gekeken naar de gevolgen voor alle lidstaten. Om concurrentiedistorsies te vermijden, die sociale gevolgen kunnen hebben, moet ervoor worden gezorgd dat aan het eind van de periode 2014-2020 geen enkel land minder dan 90 % van het gemiddelde van alle lidstaten aan directe betalingen ontvangt.

1.12 Artikel 174 van het Verdrag van Lissabon moet de leidraad zijn voor de toekomst van het cohesiebeleid: „... De Unie stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.”

1.13 Voorts moet het cohesiebeleid op een klein aantal ter zake doende Europese prioriteiten worden gecentreerd en mogen de desbetreffende subsidies nooit zijn onderworpen aan macro-economische voorwaarden. Verder mag de creatie van de nieuwe categorie „overgangsregio's” (in plaats van „phasing in” en „out”) niet ten koste gaan van de middelen voor de armste regio's. Ook mag het Cohesiefonds niet worden gebruikt voor andere dan de oorspronkelijke doelstellingen. Wel kan, bij wijze van uitzondering, het geld dat uit de periode 2007-2013 is overgebleven, worden gebruikt voor de financiering van een door de EU op te starten Europees groeiplan. Voor een beperkte duur (bijv. drie jaar) kan hetzelfde worden gedaan met de middelen voor 2014-2020.

1.14 Om de doelstellingen van het nieuwe MFK te concretiseren, moet de begroting van de Unie voorbeeldig, efficiënt en transparant zijn om geloofwaardig bij de burgers over te komen. Verder moeten zij het gemakkelijk vinden om er de voordelen van Europa en de kosten van non-Europa in te kunnen terugvinden. Daarom moet er een mechanisme komen om de resultaten van het gehele Europese beleid te volgen teneinde de sociale, economische en territoriale impact ervan te kunnen zien.

⁽¹⁾ „De waarde die voortvloeit uit een EU-interventie en die een meerwaarde vertegenwoordigt ten opzichte van de waarde die anders tot stand zou zijn gebracht door de actie van één lidstaat”, COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867 final.

⁽²⁾ Artikel 201.

1.15 Het Commissievoorstel vormt een basis voor onderhandelingen, die inmiddels zijn opgestart, en het Comité is vanaf nu en op basis van dit advies bereid om het proces waarin het opstellen van wetswijzigingen zal uitmonden te volgen en eraan deel te nemen.

2. Het door de Commissie voorgestelde MFK 2014-2020

2.1 Dit advies strekt tot een evaluatie van het voorstel voor een verordening van de Raad (COM(2011) 398 final) tot bepaling van het MFK 2014-2020. Het voorstel is een uitvoeringshandeling bij de Commissiemededeling COM(2011) 500 final van 29 juni 2011 over *Een begroting voor Europa 2020*.

2.2 Het MFK bedraagt 1 025 miljard euro, oftewel 1,05 % van het BBP van de Unie, waaraan nog 58,5 miljard euro die buiten het kader vallen, moeten worden toegevoegd (Europees Ontwikkelingsfonds en Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering). Rekening houdend met de inflatie is het totaalbedrag nagenoeg identiek aan dat van het vorige financieel kader (2007-2013), dat 994 miljard euro bedroeg.

2.3 Aan de uitgavenkant zijn er de volgende wijzigingen:

- vereenvoudiging door het aantal programma's en doelstellingen te verkleinen. Daardoor verminderen ook administratieve lasten voor de begunstigen en worden effectbeoordelingen vergemakkelijkt;
- reductie (in tegenstelling tot *Connecting Europe*) van de middelen voor de structuurfondsen (EFRO, ESF en Cohesiefonds) van 355 tot 336 miljard (d.w.z. van 35,7 % tot 33 % van de algemene begroting) en invoering van een nieuwe categorie *overgangs regio's* als vervanging van het huidige *phasing-out* en *phasing-in*;
- invoering van een *gemeenschappelijk strategisch kader voor de structuurfondsen, het Europees Fonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor de visserij*, alsook van *Horizon 2020*, dat onderzoek en innovatie dekt en waar het Europees Technologie-instituut een belangrijke rol gaat spelen;
- een nieuw mechanisme *Connecting Europe* voor grote netwerken op het gebied van vervoer, energie en ITC (40 miljard + 10 miljard euro uit het Cohesiefonds);
- opstarten van een hervorming van het GLB waarbij de middelen voor dit beleidsterrein (60 miljard per jaar) op de algemene begroting in reële termen ⁽³⁾ procentueel licht worden gereduceerd en meer wordt besteed aan veranderingen op milieugebied (*greening*) en meer flexibiliteit;
- meer geld voor O&O, onderwijs en opleiding (80 miljard euro).

⁽³⁾ Nominaal blijft het bedrag voor het GLB tijdens de programmeringsperiode overeind en situeert het zich reëel gezien ongeveer op het niveau van 2012.

2.4 Wat de inkomstenkant betreft, stelt de Commissie een geleidelijke verschuiving voor van een begroting die goeddeels wordt gevoed door op het BBP gebaseerde bijdragen naar een eenvoudigere begroting met echte eigen middelen en bijgestelde correctiemechanismen. De Commissie stelt met name voor om af te stappen van het huidige stelsel waarin de eigen middelen uit de BTW komen en uiterlijk 2018 over te gaan op een stelsel dat gebaseerd is op de in te voeren FTT en een nieuw BTW-stelsel. Zulks ten behoeve van opgevoerde harmonisatie van de nationale stelsels en afschaffing van uitzonderingen en afwijkingen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Iedereen begrijpt dat de Commissie een compromis over het nieuwe MFK moet bewerkstelligen. En dat ook nog eens in een periode waarin het functioneren en de perspectieven van de Unie op losse schroeven staan vanwege de financiële en economische crisis die Europa treft en de afwijzing door sommige lidstaten van een Europees politiek antwoord. Dat compromis zal uiteraard twee tegengestelde, maar dwingende vereisten met elkaar moeten verbinden: enerzijds de wens van sommige lidstaten om naar aanleiding van de crisis te bezuinigen en dat zal zonder meer zijn weerslag hebben op de discussie over en de inhoud van het uiteindelijke akkoord, en anderzijds het voorhanden zijn van voldoende geld waarmee de Unie haar ambitieuze uitdagingen kan aangaan.

3.2 Het Commissievoorstel voor *Een begroting voor Europa 2020* moet dus worden beoordeeld in het licht van de huidige economische en politieke situatie. Van de ene kant kan het niet zo zijn dat een discussie over de eventuele vorm van de EU-begroting bepalend is voor de rol die het integratieproces momenteel moet vervullen om de nieuwe uitdagingen in een veranderende wereld aan te gaan, maar van de andere kant moeten we goed kijken naar de werkelijke bedoelingen van de lidstaten ten aanzien van de erkenning en de ruimte voor het functioneren van de Unie.

3.2.1 Een fors aantal lidstaten lijkt zo min mogelijk geld via Europa te willen laten lopen. Dat bleek wel uit de moeizame onderhandelingen over het MFK 2007-2013, de problemen waarmee de goedkeuring van de begroting 2011 gepaard ging en de brief (zomer 2011) van negen staatshoofden en regeringsleiders ⁽⁴⁾ aan Commissievoorzitter Barroso. Dit maakt het zeer waarschijnlijk dat de onderhandelingen, opnieuw, delicaat en ingewikkeld zullen worden.

3.3 Nu de EU met steeds meer en ernstigere problemen te maken krijgt (de economische, financiële en sociale crisis, concurrentievermogen, klimaatverandering, enz.) lijkt de Commissie echter voor te stellen om strikt aan de status quo vast te houden. Er lijkt in het voorstel dus een *mismatching* te bestaan tussen de omvang en de ernst van de nieuwe uitdagingen voor de Unie en haar middelen, anders gesteld, tussen haar ambities en de middelen; om die te verwezenlijken.

⁽⁴⁾ www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532

3.4 De nieuwe uitdagingen vergen een gezamenlijke reactie en daarom herhaalt het Comité eens te meer ⁽⁵⁾ dat een toename van de EU-begroting niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is. Er bestaat behoefte aan een gemeenschappelijk antwoord: „De evaluatie van de EU-begroting gaat niet zozeer om de cijfers, maar is een werkinstrument voor een politiek project. Momenteel beschikt de Europese Unie niet over de begrotingsmiddelen om haar politieke strategie uit te voeren of om haar verbintenissen in het kader van het nieuwe Verdrag van Lissabon waar te maken.”

3.4.1 Het Comité herinnert ook aan het standpunt van het Europees Parlement dat de oplossing voor de crisis en de uitdagingen meer en niet minder Europa inhoudt. De door de Commissie voorgestelde bevrozing in reële termen van het MFK op het huidige niveau betekent dat veel van de uitdagingen de komende jaren niet zullen kunnen worden aangegaan. Daarom heeft het Parlement gevraagd om de middelen voor het nieuwe MFK met 5 % te verhogen en de Raad verzocht om, zo deze daarmee niet instemt, duidelijk aan te geven welke beleidsprioriteiten of projecten, ondanks hun gebleken Europese meerwaarde, eenvoudigweg voor de periode 2014-2020 zouden kunnen worden geschrapt ⁽⁶⁾.

3.4.2 Ook het Comité van de Regio's stelt zich op het standpunt dat „het voorgestelde financieringsniveau (...) daarom (zou) moeten worden beschouwd als het absolute minimum dat vereist is voor het waarmaken van de Europese ambities die de lidstaten (...) hebben vastgelegd” en „is daarom van mening dat er een verandering in perceptie moet worden bewerkstelligd – met name bij de nationale schatkisten – zodat de kerntaken van de EU als een investering worden beschouwd, eerder dan als een uitgavenpost” ⁽⁷⁾.

3.4.3 Voorts is gegeven de bij het VWEU aangebrachte wijzigingen de vaststelling van het MFK 2014-2020 niet meer exclusief een zaak voor de Commissie en de nationale overheden. Tegen de achtergrond van de opvoering van de democratische verantwoording heeft het Europees Parlement namelijk steeds meer een stem in het kapittel. Die nieuwe situatie biedt het maatschappelijk middenveld en met name het Comité mogelijkheden om de voorbereiding van het nieuwe MFK te volgen en zich in nauwe samenwerking met het EP actief in de desbetreffende discussie te mengen.

3.5 Bijgevolg is het Comité bereid om het proces dat uitmondt in concrete wetgevingsvoorstellen te volgen en eraan deel te nemen. Het is juist de bedoeling van het MFK, de Unie de noodzakelijke middelen te verschaffen zonder de belastingdruk op de burgers en bedrijven op te voeren, en dat moet dringend worden onderzocht.

⁽⁵⁾ PB C 248 van 25 augustus 2011, blz. 75.

⁽⁶⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 8 juni 2011: „Investeren in de toekomst: een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor een concurrerend, duurzaam en inclusief Europa”, (INI/2010/2211).

⁽⁷⁾ CvdR-advies over *Het nieuwe meerjarig financieel kader na 2013*, PB C 54, 23.2.2012, blz. 40.

3.6 Meer oog voor resultaten betekent verschuiving van de aandacht voor de formele kant van de regels, want daarbij wordt alleen maar naar de hoogte van de uitgaven gekeken, naar een grondige controle van de kwaliteit en de doeltreffendheid van de uitgaven en zulks vooral wanneer het om het cohesiebeleid en het GLB gaat. Deze wijziging van uitgangspunt, waarin *verhoging van de meerwaarde van de EU-uitgaven* duidelijk tot uiting komt, vergt dus coherentie op het gebied van beheer en controle.

3.7 De begroting van de Unie bedraagt ongeveer 1,1 % van het BBP van de EU, maar dat is nog altijd een fors bedrag voor investeringen gedurende de periode 2007-2013 en wordt dat goed besteed, dan kan het een cruciale rol spelen bij de bevordering van de economische groei in de Unie. Daarom beveelt het Comité aan om de synergie tussen de Europese en de nationale begrotingen te verhogen om de grote strategische doelstellingen van Europa te verwezenlijken.

3.8 Verder is het essentieel dat het vertrouwen en de geloofwaardigheid onder de Europese burgers bij het opstellen van het MFK wordt gewonnen door de aandacht te vestigen op de voordelen van Europa en de kosten van non-Europa. Daarvoor moet de EU-begroting de volgende kenmerken bezitten:

- goed beheer en geen overmatige administratieve kosten;
- efficiënt qua gerealiseerde besparingen in vergelijking met het huidige MFK;
- doeltreffend voor het verwezenlijken van doelstellingen en een zichtbare impact op het leven van de Europese burgers;
- transparant en controleerbaar aangaande kosten, gebruikte middelen en bereikte resultaten;
- gerichtheid op respect voor de gemeenschappelijke beginselen solidariteit, faire mededinging en concurrentievermogen.

3.9 Het oordeel over de waarde van het Commissievoorstel hangt af van de mate waarin het volgende wordt gegarandeerd:

- Europese meerwaarde en de juiste strategische prioriteiten;
- het vermogen om een uitweg uit de crisis te bieden en Europa in de richting van een solidaire ontwikkelingsstrategie te sturen nu in de lidstaten de neiging bestaat om de nationale overheidsuitgaven in te krimpen.

3.9.1 Wat de Europese meerwaarde betreft, belicht de Commissie de belangrijkste prioriteiten die uitsluitend op Europees

niveau kunnen worden verwezenlijkt. Daarbij gaat het om *Europese publieke goederen* waarvoor een op dat niveau uitgegeven euro meer zoden aan de dijk zet dan een op nationaal niveau uitgegeven euro.

3.9.2 Tot die goederen behoren O&O, gemeenschappelijke defensie, voedselveiligheid, immigratie en asielrecht, antwoord op klimaatverandering, investeringen in pan-Europese infrastructuur op het gebied van energie, communicatie en, de nog te voltooien, interne markt. Ondanks deze periode van budgettaire bezuinigingen is er voor deze gebieden in het MFK 2014-2020 significant meer geld uitgetrokken dan in het kader 2007-2013.

3.9.3 Weliswaar bevat het Commissievoorstel belangrijke innovatieve elementen, maar helaas moet worden geconstateerd dat nergens op deze prioriteiten wordt ingegaan. Daarmee bestaat het gevaar dat de EU-begroting uitsluitend is gericht op de pijnpunten uit de huidige economische en financiële crisis en onderworpen blijft aan de druk van specifieke belangengroeperingen.

3.10 Tegen deze delicate achtergrond herhaalt het Comité⁽⁸⁾ dat het begrotingsbeleid van de Unie in samenhang met de fundamentele keuze tussen federalisme en intergouvernementalisme moet worden gevormd, d.w.z. in het licht van de nastreefde mate van integratie. Vooral het beginsel van de „*juste retour*” naar de respectieve lidstaten is gebaseerd op een berekening van de financiële middelen in functie van het nationale BBP en dat strijdt met letter en geest van de EU-Verdragen.

3.10.1 Het huidige middelenstelsel is gebaseerd op de bijdragen van de lidstaten, is daarom ingewikkeld en weinig transparant en doet afbreuk aan de democratische controle erop, draagt er niet toe bij om de verplichtingen jegens het integratieproces te doen uitkomen, maakt dat de bijdragen aan de Unie als een extra last voor de nationale begroting worden beschouwd en heeft daarmee een beperkend effect op de beschikbaarheid van middelen voor gemeenschappelijk beleid en is ontoereikend om voor de vereiste band tussen de Unie en de burgers te zorgen.

3.11 Het Comité wijst er daarom andermaal op⁽⁹⁾ dat het nieuwe systeem, zonder de fiscale druk op burgers en bedrijven te doen toenemen, de ontvangsten en de uitgaven van de Unie moet binden aan een eigen beleidsstrategie en de uit het Verdrag van Lissabon voortvloeiende verplichtingen. Daarbij dienen alle lidstaten rechtvaardig te worden behandeld en moet er een systeem komen dat veel transparanter, eenvoudiger en begrijpelijker voor de burgers is.

⁽⁸⁾ Zie ook EESC-advies ECO/309 over „Het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie”, PB C 181 van 21.6.2012, blz. 45.

⁽⁹⁾ PB C 248 van 25 augustus 2011, blz. 75.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 De Commissie wil met haar voorstel voor het nieuwe MFK de financiering van de EU-begroting in belangrijke mate wijzigen. Zij streeft daarbij met name naar meer financiële autonomie die gebaseerd is op een nieuw stelsel van eigen middelen dat de lidstaten een gelijkere behandeling biedt. Het voorstel vormt een nieuw uitgangspunt: de Unie breekt met de huidige financiële afhankelijkheid van de lidstaten en gaat geleidelijk zichzelf financieren.

4.1.1 Centraal in het voorstel voor die middelen staan een wijziging van de BTW en invoering van een FTT. Dat zou meer evenwicht in het begrotingsstelsel moeten aanbrengen: 40 % zou dan uit de nieuwe eigen middelen komen, 20 % uit de traditionele eigen middelen en 40 % uit de op basis van het nationale BBP door de lidstaten geleverde middelen⁽¹⁰⁾. Voordeel van deze aanpak is dat de afdrachten van de lidstaten niet meer door hun regeringen als een *belasting* op hun ontvangsten worden beschouwd, waarmee de roep om een *juste retour* en economische compensatie zou worden verstild.

4.1.2 Voor zover de interne markt verder wordt voltooid en er geen economische distorsies in de lidstaten optreden, betuigt het Comité andermaal zijn steun⁽¹¹⁾ aan de hervorming van de tot op heden ontoereikende BTW-regeling. Het wijst er daarbij wel op dat de Commissie in haar voorstel zwijgt over precieze wijzigingen in de BTW-structuur en de daaruit voortvloeiende financiële gevolgen voor de respectieve lidstaten. Voorts moet het geheel geflankeerd worden door maatregelen om BTW-fraude tegen te gaan.

4.1.3 De voorgestelde FTT belichaamt ondanks het feit dat die zich nog in het discussiestadium bevindt een interessante vernieuwing. Die heffing moet mondiaal worden ingevoerd, maar het Comité kan zich erin vinden wanneer die in ieder geval in de Unie van kracht wordt⁽¹²⁾. Daarbij dienen de macro- en micro-economische consequenties van de FTT goed in de hand te worden gehouden en dat vergt permanente monitoring en een jaarlijkse effectbeoordeling.

4.1.4 De belasting moet de volgende doelstellingen dienen:

- een toename van de bijdrage van de financiële sector aan de EU- en de nationale begrotingen (geschat wordt dat die heffing bij goed functioneren ongeveer 57 miljard euro zou opleveren)⁽¹³⁾;

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 510 final, blz. 5. Momenteel is de op het BBP gebaseerde bijdrage van de lidstaten goed voor 70 % van alle begrotingsmiddelen van de Unie, de traditionele eigen middelen (douanerechten, suikerheffing) voor 14,1 %, de BTW voor 11,2 % en diverse inkomsten (overschotten van voorgaande jaren) voor 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

⁽¹¹⁾ Zie ook EESC-advies ECO/309 over „Het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie”, PB C 181 van 21.6.2012, blz. 45.

⁽¹²⁾ Zie het EESC-advies over het „Gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG”, PB C 181 van 21.6.2012, blz. 55.

⁽¹³⁾ SEC(2011) 1103 final

— een gedragswijziging bij de financiële actoren om speculatieve transacties (*high frequency and low latency trading*) terug te dringen. Het EU-wijde aandeel van dergelijke deals wordt op 13 à 40 % van het handelsvolume geschat ⁽¹⁴⁾;

— harmonisatie van de nationale heffingen op die transacties.

4.1.5 De herziening van de correctiemechanismen en de vervanging van de bestaande mechanismen voor forfaitaire terugbetalingen gaan in de richting van de gewenste vereenvoudiging en meer transparantie. Men dient zich hier echter vooral te realiseren dat de economische randvoorwaarden in de lidstaten momenteel totaal anders zijn dan tijdens de invoering van het systeem in 1984. Het Comité heeft er reeds op gewezen ⁽¹⁵⁾ dat er meer opheldering over de effecten van de hervormingen moet komen en dat geldt momenteel met name voor de omvang van de middelen en een vergelijking tussen de huidige en toekomstige situatie.

4.2 Het Comité is zeer ingenomen met de verbetering van de structuur van de EU-begroting waardoor een gelijke verdeling van de lasten over de Europese burgers kan ontstaan. Ook kan er dan een aanzienlijke reductie van de problemen met de *juste retour* en horizontale rechtvaardigheid tussen de lidstaten volgen. Op die manier gaat de evaluatie tevens veeleer over de mate waarin de Unie er met haar uitgaven in slaagt om aan de behoeften van de burgers en de bedrijven tegemoet te komen en meer in het algemeen over het verband tussen de uitgaven en de behaalde resultaten. Wel zij er nogmaals op gewezen ⁽¹⁶⁾ dat het Commissievoorstel uitsluitend op de interne structuur van de begroting is gericht en dat zij geen nieuwe eigen middelen voorstelt om het fundamentele probleem van de omvang van de begroting aan te pakken, terwijl die begroting toch het politieke project en de ambities van de Unie moet dienen.

4.3 Het EP heeft terecht benadrukt dat de EU-begroting in de eerste plaats een investeringsbegroting is en ertoe strekt meer particuliere en openbare investeringen aan te trekken ⁽¹⁷⁾. Om de kwantitatieve en wetgevingstechnische beperkingen van die begroting te omzeilen zou er geëxperimenteerd moeten worden met bepaalde soorten *project bonds* om specifieke projecten op het gebied van infrastructuur en opleiding te financieren ⁽¹⁸⁾. Een en ander in lijn met het *2020 Project bonds initiative* van de Commissie ⁽¹⁹⁾.

4.3.1 Die *project bonds* zouden dank zij hun *spillover*-effecten een hefboomwerking voor de ontwikkeling van de Europese economie kunnen hebben. Die werking wordt momenteel geblokkeerd door gebrek aan ruimte in de begrotingen van de lidstaten, die momenteel met de gevolgen van de economische crisis moeten afrekenen en het Groei- en stabiliteitspact moeten naleven.

⁽¹⁴⁾ Commissie, 8 december 2010, openbare raadpleging over de "Review of the Markets in Financial Instrument Directive (herziening van de richtlijn inzake de markten van financiële instrumenten (MiFID)), DG Interne markt en diensten. SEC(2011) 1226 final.

⁽¹⁵⁾ EESC-advies over „Het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie”, PB C 181 van 21.6.2012, blz. 45.

⁽¹⁶⁾ EESC-advies over „Het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie”, PB C ... (ECO/309).

⁽¹⁷⁾ Resolutie van het EP (op. cit.).

⁽¹⁸⁾ Haug J. e. a., op. cit., hoofdstuk 4.

⁽¹⁹⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm.

4.3.2 Om risico's op de publieke sector af te schuiven, moet diepgaand worden nagedacht over externe financiering van het MFK en PPP's kunnen daarbij als voorbeeld dienen ⁽²⁰⁾.

4.4 In het Commissievoorstel worden geen vraagtekens geplaatst bij de traditionele uitgaven van de Unie (d.w.z. voor het cohesiebeleid en het GLB). Zij legt meer de klemtoon op nieuwe gebieden (in het kader van de strategie Europa 2020) om voor efficiënte, nieuwe en meer waarde van de bestaande bestedingen te zorgen.

4.4.1 Het Comité is in dit verband ingenomen met de voorgestelde hervorming van het GLB om het aandeel van dat beleid in de begroting bij te stellen en het verband tussen de EU-uitgaven en de door de landbouw geproduceerde goederen te versterken. De Commissie had dat overigens zelf al aangekaart in haar document *Het GLB tot 2020*. ⁽²¹⁾ Momenteel is er weinig geld en daarom moeten het GLB en het GVB worden bekeken vanuit de in het Verdrag van Lissabon geformuleerde doel- en taakstellingen van dat beleid: verbetering van het milieu (biodiversiteit, water, grond lucht), landschapsbehoud, plattelandontwikkeling en gezonde en duurzame voeding ⁽²²⁾.

4.4.2 Het Comité heeft reeds herhaaldelijk opgemerkt ⁽²³⁾ dat land-, bosbouw en visserij fundamenteel zijn voor bescherming van het milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. Het streven van de Commissie naar „vergroening” van de landbouw verdient daarom alle bijval, maar dat mag zeker de doelstellingen en financieringsmechanismen van het GLB niet op hun kop zetten. Die zijn namelijk bedoeld om de actoren in de landbouw-, voedsel en milieuketten te ondersteunen.

4.4.3 Het Comité maakt zich zorgen over de pogingen van de Commissie om nauw met de landbouw verbonden kwesties uit het GLB te halen en naar andere instrumenten over te hevelen (zoals het ESF en het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering). Het gaat om nieuwe taken in verband met doelstellingen op landbouw- en voedselgebied.

4.4.4 Doel van de harmonisatie van de mededingingsvoorwaarden van de Europese landbouwers is versterkte integratie van de nieuwe lidstaten. Dat gaat met name via directe betalingen en er moet nauwlettend worden bekeken welke gevolgen dat voor alle lidstaten zal hebben. Het Comité onderstreept het belang van de inspanningen die worden geleverd om een einde te maken aan het verschil in steunniveau voor de landbouwers in de diverse lidstaten. Het heeft reeds bij een eerdere gelegenheid ⁽²⁴⁾ voorgesteld om de nationale middelen voor

⁽²⁰⁾ PB C143 van 22 mei 2012, blz. 134 .

⁽²¹⁾ COM(2010) 672 final.

⁽²²⁾ Hart K. – Baldock D. (onder redactie van): *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods*, Europees Parlement, juli 2011.

⁽²³⁾ PB C 132 van 3 mei 2011, blz. 63.

⁽²⁴⁾ Zie EESC-advies over „Het GLB tot 2020”, PB C 191 van 29.6.2012, blz. 116.

rechtstreekse betalingen op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria te herverdelen en in een passende overgangperiode te voorzien wanneer van het beginsel van de historische referentie wordt afgestapt teneinde eerlijke convergentie te bewerkstelligen. Dit moet ervoor zorgen dat geen enkel land na afloop van het financiële kader voor de periode 2014-2020 minder dan 90 % van het gemiddelde van de EU-27 scoort.

4.4.5 Het nieuwe MFK moet dan ook waarborgen dat met het GLB wordt gezorgd voor:

- veiligheid van de voedselvoorziening;
- een competitieve en innovatieve landbouwsector;
- rendabiliteit van landbouw en visserij;
- een toereikend inkomen voor de Europese landbouwers en vissers.

Op die manier kan in een wereld die wordt gekenmerkt door scherpe schommelingen van de prijs van landbouwcommodities de dubbele aard van het GLB tot zijn recht komen: goede praktijken op milieugebied zonder schade te berokkenen aan de economische vitaliteit en het concurrentievermogen van de landbouw waardoor de traditionele taak van de sector, voldoende gezond en voedzaam voedsel tegen voor de Europese burgers betaalbare prijzen produceren, versterkt wordt.

4.5 Ten aanzien van de via het cohesiebeleid gefinancierde projecten, die cruciaal zijn voor versterkte integratie van de nieuwe lidstaten, bestaan dezelfde efficiëntieoverwegingen. Zoals opgemerkt in het rapport Barca⁽²⁵⁾ moet dat beleid worden gecentreerd op een klein aantal relevante prioriteiten die voor, tijdens en na de uitvoeringsfasen zorgvuldig moeten worden geëvalueerd op hun sociale, economische en territoriale impact. Maar die evaluatie mag nooit uitmonden in bureaucratische rompslomp.

4.5.1 Verder is het Comité er tegen dat de Cohesiefondsen zouden worden onderworpen aan macro-economische voorwaarden. Het kan niet de bedoeling zijn dat de lidstaten in sociaal en economisch moeilijke tijden daarvan de lasten moeten dragen. Wat het voorstel om een nieuwe categorie „overgangsregio's” te creëren betreft, dient te worden beseft dat daarmee de middelen voor de meest achtergebleven regio's zullen

dalen, hetgeen de hoekstenen van het cohesiebeleid aantast. Verder mag de creatie van de nieuwe categorie „overgangsregio's” (in plaats van „phasing in” en „out”) niet ten koste gaan van de middelen voor de armste regio's. Voorts schaaft het Comité zich achter de voorgestelde *Connecting Europe Facility*, maar daarvoor mag niet zo'n 10 miljard euro uit het Chesiefonds worden betaald. Dat fonds mag niet worden gebruikt voor andere dan de oorspronkelijke doelstellingen.

4.6 Artikel 174 van het Verdrag van Lissabon moet de leidraad zijn voor de toekomst van het cohesiebeleid: „... De Unie stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.”

Daarom:

- moeten de cohesie-investeringen worden gehandhaafd en zelfs opgevoerd met het oog op de convergentiedoelstelling.
- Voor lidstaten waar de gemiddelde groei van het bbp in de periode 2007-2009 negatief uitviel en die voor de huidige periode een goed absorptiepercentage kunnen aantonen, wordt het aftoppingspercentage vastgesteld op ten minste het niveau van de huidige periode.

4.7 Het Comité wil een mechanisme invoeren om de resultaten van het EU-beleid te volgen. Gegeven hun aandeel in de totale begroting denkt het daarbij met name, maar niet uitsluitend, aan hetgeen met het Cohesiefonds en het GLB wordt bereikt. Een en ander om tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid van de uitgaven van de Unie en de verwezenlijking van de wezenlijke doelstellingen die zij zich heeft gesteld, waarbij in de eerste plaats aan de Europa 2020-strategie moet worden gedacht⁽²⁶⁾. In dit verband moeten er sancties komen wanneer doelstellingen niet worden gehaald en financiële prikkels voor lidstaten die de beste resultaten hebben behaald.

4.7.1 Ten slotte hoopt het dat de territoriale lichamen worden ondersteund en een grotere rol op nationaal en Europees niveau kunnen gaan spelen zodat ze alle kansen hebben om via het cohesiebeleid en het GLB gefinancierde programma's te beheren en uit te voeren, en zulks dank zij opleidingsprogramma's aangaande Europese procedures voor programmering, begeleiding, follow up en evaluatie.

Brussel, 24 mei 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ Barca F. (ed.): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, verslag voor het DG REGIO, 2009.

⁽²⁶⁾ Chambon N. e Rubio E.: *In search of „the best value for money”: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending*; workshop „The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis”, Turijn, 7-8 juli 2011.