

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.10.2010
COM(2010) 700 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE, HET COMITE
VAN DE REGIO'S EN DE NATIONALE PARLEMENTEN**

Evaluatie van de EU-begroting

{SEC(2010) 7000 definitief}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE, HET COMITE
VAN DE REGIO'S EN DE NATIONALE PARLEMENTEN**

Evaluatie van de EU-begroting

Het besluit een volledige, alomvattende en brede evaluatie te verrichten met betrekking tot alle aspecten van de uitgaven en de inkomsten van de EU, is in 2006 genomen¹. Het economische klimaat is sindsdien drastisch veranderd en door de wereldwijde economische crisis zijn de overheidsuitgaven uitgegroeid tot hét centrale thema van het politieke debat in Europa. Overal in de Europese Unie worden moeilijke keuzen gemaakt. Decennialang is de vraag waaraan overheidsgeld prioritair moet worden besteed, niet zo prangend geweest.

Terzelfder tijd hebben de overheidsbestedingen een sleutelrol gespeeld in het economisch herstelproces. Het eind 2008 overeengekomen impuls pakket heeft het ergste van de crisis helpen afwenden. Dankzij oordeelkundige keuzes zijn injecties gegeven waar die in de toekomst het grootste rendement kunnen opleveren, namelijk aan groeibevorderende beleidsterreinen, aan strategische infrastructuur, aan het voorkomen dat essentiële vaardigheden en troeven door de schok worden weggevaagd.

Deze evaluatie komt dan ook op een moment waarop de burger duidelijke prioriteiten, toegevoegde waarde en kwaliteit van de overheidsuitgaven verwacht. Zij is voorafgegaan door een langdurig proces van raadpleging en bezinning², waarbij goede ideeën naar voren konden worden gebracht over een optimale inzet van begrotingsmiddelen voor het bereiken van de doelstellingen van de EU, het ondersteunen van het beleid en het bevorderen van de strategie "Europa 2020", over de meest effectieve manier om de begrotingsmiddelen om te zetten in concrete resultaten en over een nieuwe benadering van de financiering van EU-beleidsmaatregelen.

Overheidsuitgaven zijn een middel om een doel te bereiken, en groei tot stand brengen om meer banen te scheppen is de absolute prioriteit, met de klemtoon op het verhogen van de arbeidsparticipatie, het versterken van het concurrentievermogen van de ondernemingen en het bouwen aan een open en moderne ééngemaakte markt.

De Commissie moet vóór 1 juli 2011 met voorstellen komen voor het volgende meerjarig financieel kader. In deze evaluatie worden een aantal vragen en kwesties opgeworpen waarmee de EU-begroting voor de periode van het volgende meerjarig kader en daarna wordt geconfronteerd: hoe houdt de EU rekening met de gevolgen van de economische en budgettaire crisis en met uitdagingen op lange termijn, zoals de demografische evolutie, de aanpak van de klimaatverandering en de druk op de natuurlijke hulpbronnen? Hoe kan er – los van de vraag of er meer of minder moet worden uitgegeven - *op een intelligentere manier* met

¹ PB C 139 van 14.6.2006, blz. 15 (Verklaring nr. 3).

² Webpagina van de raadpleging:
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf

de middelen worden omgesprongen? Hoe kunnen we een "holistische" begrotingshervorming formuleren die zowel de uitgaven- als de ontvangstenzijde van de begroting omvat?

Overeenstemming bereiken over een toekomstvisie zal geen sinecure zijn voor de Europese Unie, maar het welslagen ervan zal een krachtig signaal uitzenden dat de Unie bij machte is de haar toevertrouwde instrumenten te gebruiken om het verschil te maken voor de Europese burger.

1. LESSEN UIT DE HUIDIGE BEGROTINGSWERKING

Sinds het Verdrag van Lissabon huist het meerjarig financieel kader in een nieuwe juridische omgeving. De noodzaak van een EU-uitgavenbenadering voor de middellange termijn en het beginsel dat de EU uit eigen middelen wordt gefinancierd, zijn bevestigd. De evaluatie is dus toekomstgericht, maar dat belet niet dat de ervaring van de huidige financieringsperiode een belangrijke input vormt.

De EU-begroting is tot op heden een effectief instrument gebleken om de doelstellingen van de EU te helpen verwezenlijken en de beleidsmaatregelen ten uitvoer te leggen. Door meer groei en banen tot stand te brengen, het onderzoek, het concurrentievermogen en de verwerving van kennis en vaardigheden te ondersteunen, en te garanderen dat de Unie in het bijzonder bijstand geeft waar de behoefte aan solidariteit het grootst is, heeft zij een tastbaar verschil gemaakt. In het bijzonder heeft de begroting prioritaire projecten ondersteund, bijvoorbeeld door bij te dragen tot de impuls die naar aanleiding van de economische crisis moest worden gegeven. Zij heeft van de Unie een veiligere plaats gemaakt. Zij heeft ervoor gezorgd dat hulp kon worden verleend aan honderden miljoenen van de armsten op de wereld, de ontwikkeling in de buurlanden van Europa versneld en het EU-beleid wereldwijd bevorderd.

Het streven is de begroting zo doeltreffend mogelijk te gebruiken om de doelstellingen van de EU te verwezenlijken. In dat verband kunnen de volgende belangrijke lessen worden getrokken:

- De meerjarige financiële kaders, geïntroduceerd in 1988, hebben gezorgd voor een strenge begrotingsdiscipline en voorspelbaarheid van de EU-uitgaven op middellange termijn. De keerzijde van die voorspelbaarheid is een beperkte flexibiliteit. De afgelopen jaren is gebleken dat het financieel kader en de programma's niet altijd kunnen inspelen op de politieke actualiteit en de veranderende omstandigheden. Besluiten van de EU om de ontwikkelingslanden extra hulp te verlenen ten tijde van de snel stijgende voedselprijzen in 2008, om te reageren op de veranderde behoeften voor grote Europese projecten zoals Galileo en ITER als gevolg van de lange aanloopfase en de stijgende kosten, om bij te dragen aan de economische impuls in 2008-2009 of om te reageren op mondiale crises zoals de tsunami, stuiten op de grote rigiditeit van het huidige systeem. Slechts met zeer veel moeite, en door onverwachte meevallers/marges in andere delen van de begroting, kon een oplossing worden gevonden. Ook binnen sommige programma's maakten obstakels voor het herschikken van prioriteiten het moeilijker om de gepaste voorrang te geven aan nieuwe problemen zoals noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid, om de opleidingsinspanningen te heroriënteren in het licht van de crisis of om in te spelen op de veranderende relatie van de Unie met de opkomende economieën. Het onvermogen van de begroting om te anticiperen op het onverwachte berokkent de EU dus zowel operationele als reputatieschade.

- Een andere onvoorziene gebeurtenis van de voorbije jaren is de economische crisis en de invloed daarvan op het debat over economische governance. De crisis heeft de onderlinge economische afhankelijkheid van de lidstaten en de behoefte aan strengere gemeenschappelijke regels duidelijk gemaakt. Het gebruik ervan als "onderpand" voor het Europees stabilisatiemechanisme liet zien hoe de begroting op innovatieve wijze kan worden aangesproken om aan een politieke urgentie tegemoet te komen, hoe streng de beperkingen opgelegd door het plafond van de eigen middelen ook zijn. Voorts is gesuggereerd om het nemen van krachtigere preventieve en corrigerende maatregelen ter ondersteuning van het stabiliteits- en groeipact als voorwaarde te stellen voor het ontvangen van EU-middelen.
- Ook de aard van de aan het akkoord over het jongste financieel kader voorafgaande besprekingen was van invloed op de budgettaire slagvaardigheid. De fixatie op het "nettosaldo" leidde ertoe dat programma's werden geplooid naar de drang om zoveel mogelijk een nationaal vlaggetje op de bestedingen te kunnen prikken. Daaraan werd voorrang gegeven boven maatregelen om de prestaties te verbeteren, zoals het voeren van een macropolitieke dialoog en het aanhouden van reserves om goede resultaten te belonen. De Europese dimensie – waar de EU de grootste meerwaarde kan leveren – was daarom niet altijd de eerste bekommernis. Het debat over de "juste retour" heeft bijgevolg de kwaliteit van de resultaten negatief beïnvloed en de meerwaarde van de EU verkleind.
- Nieuwe programma's op poten zetten vergt tijd, in het bijzonder wanneer zij steunen op een partnerschapsbenadering om rekening te houden met lokale behoeften en prioriteiten. Voor het welslagen ervan is de tijd die verstrijkt tussen het bereiken van een akkoord over de rechtsgrondslagen en het begin van een financieringsperiode cruciaal. In de aanloop naar 2007 werd deze kritieke periode samengedrukt doordat pas laat overeenstemming werd bereikt over het financiële pakket. Het gevolg was dat programma's met vertraging van start gingen, wat in sommige gevallen gedurende de gehele periode voelbaar bleef.
- Door de vertragingen in de programma-uitvoering, de intrinsieke complexiteit van de procedures, een zeer gedecentraliseerde manier van werken en de weerslag van de financiële crisis op de nationale overheidsbegrotingen kwamen de cohesiebestedingen traag op gang. Als mogelijke remedies zijn aangewezen: een betere opzet, snellere besluitvorming, gestroomlijnde en geharmoniseerde procedures, duidelijkere prioriteiten op alle niveaus en meer flexibiliteit inzake medefinanciering.
- De impact van EU-bestedingen kan worden beknot door de regels waaraan de programma's gebonden zijn. Controles hebben er weliswaar voor gezorgd dat het financieel beheer steeds beter is geworden, maar inconsistenties tussen programma's en zware administratieve lasten hebben afbreuk gedaan aan de effectiviteit. Daarnaast was er bij de controle een tendens om programma's eerder op basis van inputs dan van rendement te beoordelen, wat de prikkel verkleinde om resultaatgericht te denken.
- Het huidige financieel kader heeft de eerste aanzet gegeven voor een nieuwe benadering van de impact die de EU-begroting kan hebben. Door de EU-begroting als hefboom te gebruiken voor investeringen uit andere publieke en particuliere bronnen, kunnen de beleidsdoelstellingen effectiever worden verwezenlijkt met eenzelfde volume aan middelen. Deze benadering heeft bijvoorbeeld succes gehad wat betreft de risicodelende financieringsfaciliteit, die een eerste impuls heeft gegeven voor investeringen van het bedrijfsleven in hoogrisico-onderzoek. Men kan dus stellen dat vanwege de dominantie van de subsidieaanpak niet al het mogelijke uit de begroting is gehaald.

2. EU-BEGROTINGSBEGINSELEN

De EU-begroting moet steunen op een aantal grondbeginselen waaraan alle mogelijke opties moeten worden getoetst. Deze beginselen moeten voor de Europese burger inzichtelijker maken waartoe de EU-begroting dient en hoe de fundamentele keuzen zijn gemaakt.

2.1. De grote beleidsprioriteiten realiseren

De EU-begroting speelt een grote rol bij het gestalte geven aan EU-beleidsmaatregelen ten behoeve van de burgers en de sociaaleconomische actoren. Zij is niet het enige instrument waarover de EU beschikt en heel wat doelstellingen van de EU kunnen ook via wetgevings- of beleidscoördinatie worden bereikt, maar het is wel een essentieel onderdeel van het instrumentarium.

Op de beleidsterreinen waar belangrijke overheidsuitgaven nodig zijn, moet het gewicht dat aan die uitgaven wordt toegekend, de grote beleidsprioriteiten van de EU weerspiegelen. In de begroting moeten ook de nieuwe beleidsoriëntaties van het Verdrag van Lissabon en het belang dat wordt toegekend aan specifieke gebieden, zoals energie en klimaat, het externe optreden van de EU en justitie en binnenlandse zaken tot uitdrukking komen.

Bovenal echter, moet van de begroting een van de belangrijkste instrumenten worden gemaakt om de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei te doen slagen. De economische en financiële crisis heeft een rem gezet op de groei. De nasleep van de crisis doeltreffend aanpakken en het groeipotentieel versterken in tijden van begrotingsconsolidatie overstijgt het nationale niveau en vergt een gemeenschappelijke reactie op EU-niveau. De EU-begroting moet het herstel van de groeicapaciteit ondersteunen door middelen daar te injecteren waar zij het snelst over een zo breed mogelijk spectrum de meeste vruchten kunnen afwerpen.

2.2. De meerwaarde van de EU

Hoewel de meerwaarde van een politiek project bepalen meer is dan een boekhoudkundige operatie, is de vraag of de burger beter af is dan wanneer de uitgaven nationaal zouden worden gedaan toch een belangrijke toetssteen voor de zin van uitgaven op het niveau van de EU. De Europese dimensie kan de doeltreffendheid van nationale begrotingsmiddelen maximaliseren en door schaalvoordelen die bij het bundelen van inspanningen en middelen ontstaan, de totale uitgaven helpen verminderen. De EU-begroting moet bijgevolg worden aangesproken om collectieve voorzieningen en maatregelen te financieren waar de lidstaten en de regio's dat zelf niet of niet met beter resultaat kunnen.

De EU-uitgaven bedroegen in 2010 122,9 miljard euro. Dat is betrekkelijk weinig (ongeveer 1% van het bbp van de EU) in vergelijking met de overheidsuitgaven in de lidstaten, die gemiddeld 45 tot 50% van het nationale bbp bedragen. Grote uitgavensectoren zoals gezondheid, onderwijs en sociale zekerheid zijn terecht nationaal, want het gaat om diensten die maatschappelijke keuzen weerspiegelen.

In andere sectoren echter, is beleidsuitvoering via de EU-begroting de logische keuze en de beste manier om de EU-doelstellingen te verwezenlijken. De EU telt 500 miljoen inwoners en is wereldwijd de grootste economie, wat een meerwaarde biedt die niet onbenut mag worden gelaten. Er zijn schaalvoordelen mogelijk, grote beleidsprioriteiten kunnen effectief worden gefocust en dubbel werk en overlappingen kunnen worden vermeden. Door de continentale dimensie kunnen vitale beleidsonderdelen beter renderen, bijvoorbeeld op het gebied van

research en het opsporen van toponderzoek via een concurrentiebenadering, waarvoor de vereiste kritische massa op nationale schaal vaak ontbreekt. Beleidsuitvoering via de EU-begroting kan lacunes opvullen die niet door nationaal beleid kunnen worden verholpen; het meest voor de hand liggend is het aanpakken van grensoverschrijdende knelpunten in sectoren zoals infrastructuur, mobiliteit, territoriale samenhang of samenwerking op onderzoeksgebied, waar die lacunes anders de belangen van de EU als geheel zouden schaden. Bovendien is het een veel krachtiger hefboom voor publieke en particuliere investeringen dan het nationale niveau alleen.

In tijden van sterke en langdurige druk op de begrotingen moet onderlinge afstemming ervan tussen de EU en de lidstaten worden beschouwd als een cruciaal middel om de economische governance te verbeteren en de doorzichtigheid en de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven te vergroten.

2.3. Focus op resultaten

De sectoren identificeren waar de Europese dimensie een meerwaarde verschaft, is op zich niet voldoende. Investeren in de juiste maatregelen is slechts dienstig als er garanties zijn dat de beoogde resultaten ook zullen worden gerealiseerd. De uitgavenprogramma's moeten een reëel verschil maken en de investeringen moeten omgezet worden in actie, gemeten aan de hand van de daadwerkelijke impact en niet van de inputs. Er moet een goed evenwicht worden gevonden tussen voorspelbaarheid enerzijds, en flexibiliteit, conformiteit en betaling op basis van resultaten anderzijds, alsook tussen vereenvoudiging en goed financieel beheer door controle. Er moeten prikkels en controles aanwezig zijn om te garanderen dat de uitgaven bewerkstelligen waarvoor ze bedoeld waren.

2.4. Wederzijdse voordelen door solidariteit

De Europese Unie ontleent haar sterkte aan en berust op solidariteit, één van haar grondbeginselen. De EU-begroting is niet het enige middel waarmee de EU solidariteit kan betonen, maar is wel een onmisbaar onderdeel van de EU-aanpak. De uitbreiding heeft geleid tot een economisch diversere Unie, en de Unie heeft er politiek en sociaaleconomisch gezien belang bij de minder ontwikkelde delen te helpen om bij te dragen aan de gemeenschappelijke doelen; iedereen is immers gebaat bij stabiliteit. Nu de Europese Unie een allesomvattende economische groeistrategie wil ontplooien, vereist solidariteit tevens dat bijzondere aandacht uitgaat naar de meest kwetsbaren en naar degenen voor wie de hervorming de zwaarste gevolgen heeft. De baten van die solidariteit komen evenwel aan iedereen ten goede, via het groeipotentieel van de eengemaakte markt, de transnationale effecten van de EU-uitgaven op het nationale of regionale niveau en de positieve spiraal waarbij kansen die door de EU als geheel worden gecreëerd, door particulieren en ondernemingen worden aangegrepen. Dankzij het in de periode 2000-2006 gevoerde cohesiebeleid viel het bbp in de gehele EU-25 in 2009 naar schatting 0,7% hoger uit, wat een goede return mag worden genoemd aangezien de uitgaven in diezelfde periode minder dan 0,5 % van het bbp van de EU bedroegen³.

Om de collectieve doelstellingen van de EU te realiseren, zijn vaak maatregelen vereist die op een bepaald gebied geconcentreerd zijn. Zo is het beschermen van de buitengrenzen van de Unie tegen illegale immigratie logischerwijze een taak van de lidstaten met buitengrenzen. En in specifieke lidstaten gelegen infrastructuur kan toch voor de Unie als geheel belangrijke baten hebben. Milieu- of klimaatmaatregelen kunnen zeer lokaal zijn, maar positieve effecten

³ Uitgaven uit de EU-begroting en nationale medefinanciering.

hebben voor een veel ruimer gebied. In dergelijke gevallen zijn de nationaal beschikbare middelen vaak ontoereikend om de noodzakelijke actie te ondernemen, wat voor de EU als geheel erg nadelig kan zijn. De EU-begroting dient dan een bijdrage aan de financiering te leveren om de collectieve doelstellingen te helpen verwezenlijken.

2.5. Een hervorming van de begrotingsfinanciering

Een belangrijk aspect van de begrotingsevaluatie zijn de "eigen middelen". Vroeg in de jaren '70 begon de EU met het innen van eigen middelen die afkomstig waren van gemeenschappelijke onderdelen van het beleid, zoals douaneheffingen en –rechten. Het autonome karakter van die eigen middelen is geleidelijk afgekalfd en het huidige systeem van financiering van de EU is geëvolueerd tot een onontwarbaar kluwen van bijdragen uit de nationale begrotingen, correcties en kortingen. De link tussen de oorspronkelijke eigen middelen en de gemeenschappelijke EU-beleidssterreinen is verloren gegaan, waardoor het systeem minder doorzichtig is geworden en de twijfels over de billijkheid zijn toegenomen. Er is behoefte aan een verfrissende visie om de financiering van de EU opnieuw te doen sporen met de beginselen van autonomie, doorzichtigheid en billijkheid.

3. EEN BEGROTING VOOR DE TOEKOMST

De EU is de weg ingeslagen van de Europa 2020-strategie, een overkoepelend programma van economische hervormingen om het potentieel van de Europese economie te ontsluiten en nieuwe bronnen van groei en werkgelegenheid aan te boren.

Europa 2020 is gericht op slimme, duurzame en inclusieve groei, zoals door de volgende vijf doelstellingen wordt geïllustreerd:

- de arbeidsparticipatie van de bevolking tussen 20 en 64 jaar optrekken tot minstens 75%;
- 3% van het bbp investeren in onderzoek en ontwikkeling;
- de emissies van broeikasgassen terugdringen met minstens 20% ten opzichte van het niveau van 1990, en met 30% onder gunstige omstandigheden; het aandeel van duurzame energiebronnen in het totaal energieverbruik verhogen tot 20% en de energie-efficiëntie met 20% verbeteren;
- het percentage voortijdige schoolverlaters terugdringen tot 10% en het percentage 30- tot 34-jarigen met een hoger onderwijsdiploma optrekken tot minstens 40% tegen 2020;
- ten minste 20 miljoen mensen uit de armoede halen.

Indien deze doelen worden verwezenlijkt, kan dit alles bijeengenomen tegen 2020 naar schatting 4% extra bbp voor de EU en 5,6 miljoen nieuwe banen opleveren⁴.

Hierbij zijn heel wat beleidsterreinen betrokken. Om deze opdracht tot een goed einde te brengen, moeten de EU, de lidstaten en de regio's als partners samenwerken en moeten de

⁴ Raming van de diensten van de Commissie op basis van de volgende analyses: "Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios" (European Commission Economic Papers n°424, September 2010) and "Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios" (ECFIN Economic Briefs 2010 n°11).

inspanningen oordeelkundig worden geconcentreerd waar zij het grootst mogelijke effect kunnen sorteren. Daarbij dient in het bijzonder ook te worden bekeken waar een optreden al op korte termijn een impact op de groei kan hebben. De EU-begroting kan en moet een belangrijke rol spelen bij de realisatie van deze strategie en zij dient dan ook maatgevend te zijn voor een nieuwe generatie van uitgavenprogramma's.

De Europa 2020-strategie is ten dele ingegeven door de behoefte aan een globale visie voor de Europese economie en samenleving waarbij de doelstellingen elkaar onderling versterken en de acties tegelijkertijd verschillende doelen kunnen dienen. Wat hiervoor nodig is, is niet één, groot fonds, maar intensieve coördinatie. Het gaat bij Europa 2020 om geïntegreerde oplossingen, en dus moeten ook de uitvoeringsinstrumenten geïntegreerd zijn. De hierna beschreven acties moeten daarom worden gezien als een pakket nauw met elkaar verweven en convergerende maatregelen voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

3.1. Slimme groei

Centraal in de 2020-strategie staat de ambitie om de transformatie van de Europese economie tot een op kennis en innovatie gebaseerde economie te ondersteunen. Het zwaartepunt van de acties die nodig zijn om het concurrentievermogen te versterken en toekomstgerichte jobs te creëren wordt gevormd door wat de lidstaten doen om onderzoek en innovatie te stimuleren, de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en belemmeringen voor startende ondernemers uit de weg te ruimen. Europa's schaal is echter een enorme troef, die volledig moet worden uitgespeeld door het potentieel van de eengemaakte markt te benutten en EU-begrotingsmiddelen te gebruiken om de stimulansen die de overheid aan groeifactoren geeft nog krachtiger te maken.

Onderzoek, innovatie en onderwijs

Onderzoek en innovatie zijn de meest duurzame motoren van economische en productiviteitsgroei. De huidige EU-programma's op het gebied van onderzoek en innovatie, waar de Europese dimensie duidelijk een meerwaarde is door op gebieden zoals fundamenteel onderzoek voor kritieke massa te zorgen, hebben grote maatschappelijke baten. De EU-uitgaven voor onderzoek en innovatie zijn tijdens de looptijd van het huidige meerjarig financieel kader verdubbeld en zullen tegen 2013 circa 7% van de begroting van de Unie uitmaken⁵. De oprichting van de Europese Onderzoeksraad en het Europees Instituut voor Technologie door de EU zijn de exponenten van een nieuwe benadering om toponderzoek op Europese schaal te bevorderen en de verbindingen tussen onderwijs, onderzoek en bedrijfsleven tot stand te brengen die zo cruciaal zijn om creativiteit om te zetten in groei. In de toekomst moeten uitgaven voor onderzoek en innovatie een nog grotere impact hebben in termen van groei en werkgelegenheid en van maatschappelijke en ecologische baten.

Om de doelstellingen van Europa 2020 op dit gebied te realiseren, heeft de Commissie een "innovatie-Unie" voorgesteld. Ook in tijden van budgettaire restricties moeten de EU en de lidstaten in onderzoek en ontwikkeling en innovatie blijven investeren. Daarnaast moeten zij ervoor zorgen dat de resterende obstakels voor ondernemers om hun ideeën te commercialiseren, uit de weg worden geruimd. Zo moet de toegang tot financiering worden vergemakkelijkt, moeten de octrooikosten worden verlaagd, moeten er sneller interoperabele normen worden vastgesteld en moeten onze budgetten voor het plaatsen van opdrachten strategisch worden gebruikt. Dit dient gepaard te gaan met hervormingen om de kosten-

⁵ Het huidige kaderprogramma is naar schatting goed voor 900 000 banen en 1% extra EU-bbp.

batenverhouding te verbeteren, versnippering tegen te gaan en de hefboomeffecten te maximaliseren.

- **Focussen op innovatie.** De toekomstige uitgaven voor onderzoek en innovatie moeten direct bijdragen tot het verwezenlijken van Europa 2020, en in het bijzonder van de innovatie-Unie⁶. Er moet worden voortgebouwd op het Kaderprogramma voor concurrentiekracht en innovatie en er moet steun worden verleend voor innovatieve projecten met een duidelijk economisch potentieel waarbij met name kleine en middelgrote ondernemingen betrokken zijn, om de industriële basis van Europa te consolideren en te verruimen. De ervaring met de risicodelende financieringsfaciliteit heeft aangetoond dat vernieuwende benaderingen van ondersteuning succesvol kunnen zijn wat het vrijmaken van particuliere investeringen betreft. Met een EU-budget van 1 miljard euro heeft deze faciliteit 16,2 miljard euro aan extra middelen voor onderzoek en ontwikkeling in de EU opgeleverd. De Europese Technologieplatforms zijn van kapitaal belang geweest bij het aanwijzen van voor het bedrijfsleven relevante prioriteiten van het kaderprogramma. Er zijn publiek-private partnerschappen opgericht om het bedrijfsleven actief te betrekken bij en mee te laten investeren in bedrijfsgerichte onderzoeksprogramma's zoals de gezamenlijke technologie-initiatieven, die hebben laten zien hoe met een betrekkelijk beperkte bijdrage uit de EU-begroting het bedrijfsleven tot belangrijke inspanningen kan worden aangespoord. Het volledige beschikbare instrumentarium moet in een gemeenschappelijk strategisch kader gecoördineerd voor dit doel worden ingezet.
- **De grote maatschappelijke uitdagingen aanpakken.** Europa wordt geconfronteerd met een ongekend aantal maatschappelijke uitdagingen, die alleen met vernieuwende wetenschappelijke en technologische oplossingen kunnen worden aangepakt. Prioriteit moet worden gegeven aan de kerndoelstellingen van de EU, en in het bijzonder aan Europa 2020. De EU moet bijvoorbeeld bijdragen tot het wegwerken van het decennialange manco inzake onderzoek op energiegebied, waardoor Europa nu een achterstand heeft wat betreft de ontwikkeling van interne energiebronnen en het terugdringen van de emissies. Er zullen Europese innovatiepartnerschappen worden gelanceerd om het onderzoek naar, de ontwikkeling van en de commercialisering van innovaties op te voeren, deskundigheid en middelen samen te brengen, en de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven te verbeteren.
- **De Europese onderzoeksruimte realiseren.** Het is meer dan ooit van vitaal belang de doeltreffendheid van het Europese onderzoeks- en innovatiesysteem te maximaliseren door een echte eengemaakte Europese onderzoeksruimte tot stand te brengen waarin alle – publieke en particuliere – actoren vrij kunnen handelen, allianties kunnen smeden en voldoende kritische massa kunnen verwerven om op wereldschaal mee te tellen en samenwerkingsverbanden aan te gaan. Door betere coördinatie op regionaal, nationaal en Europees niveau kunnen dubbel werk en overlappingsen beter worden voorkomen en beproefde methoden worden aangemoedigd, en door meer gemeenschappelijke programmering kunnen synergieën en complementariteit van de verschillende financieringsniveaus worden bewerkstelligd. Een noodzakelijke voorwaarde is dat de belemmeringen voor de mobiliteit van onderzoekers worden aangepakt.
- **De basis van EU-onderzoek verbreden.** De EU-steun moet niet alleen toponderzoek stimuleren, maar ook bijdragen tot een verbreding van de basis van onderzoek en innovatie

⁶ De innovatie-Unie – COM(2010) 546 van 6.10.2010. Andere 2020-kerninitiatieven op dit gebied zijn de digitale agenda en het industrieel beleid.

door de kwaliteit van de onderzoeksinfrastructuur in de hele EU te helpen verbeteren. De Structuurfondsen moeten maximaal worden aangesproken om de volgende generatie infrastructuurvoorzieningen voor onderzoek te ontwikkelen, rekening houdende met regionale specialisatie.

- **De beleidsuitvoering doeltreffender maken door vereenvoudiging.** Wetenschappelijke en ondernemerskringen hebben zich beklaagd over overdreven administratieve lasten en een oproep gedaan tot de Commissie om een beter evenwicht aan te houden tussen vertrouwen en controle, en tussen het incalculeren en het mijden van risico. Niettegenstaande de dingen in het kader van de huidige programma's eenvoudiger zijn geworden, moet er meer vooruitgang worden geboekt. Maatregelen die tot verregaande vereenvoudiging kunnen leiden, zijn: het algemeen aanvaarden van de boekhoudmethoden van de deelnemers, inclusief gemiddelde kosten; het toepassen van één stel regels voor alle deelnemers en voor alle steunmaatregelen, en het verminderen van het aantal vergoedingspercentages en berekeningsmethoden voor indirecte kosten.
- **Onderwijssystemen op alle niveaus moderniseren.** Uitmuntendheid moet meer nog dan nu de norm worden voor het onderwijs. We moeten meer universiteiten van wereldniveau creëren, de competentieniveaus optrekken en extern toptalent aantrekken. Er moet een gecoördineerde evaluatie van de bestaande onderwijs- en opleidingsprogramma's komen met het oog op de ontwikkeling van een geïntegreerde aanpak in het kader van het "Jeugd in beweging"-initiatief. De meeste bevoegdheden voor het onderwijs- en werkgelegenheidsbeleid zijn nationaal, maar de Unie heeft de bijzondere verantwoordelijkheid in heel Europa mobiliteit te bevorderen en barrières te slechten. De bestaande regelingen voor mobiliteit in het onderwijs hebben niet alleen tot grotere vaardigheden, een betere kennis en beter onderwijs voor de begunstigden geleid, zij stimuleren ook de concurrentie tussen de universiteiten en de onderwijssystemen. De vraag overtreft momenteel het aanbod aanzienlijk. Zo blijft op universitair niveau Erasmus bijvoorbeeld beperkt tot circa 5% van de studenten. Dergelijke programma's zouden verruimd kunnen worden, en de toegewezen middelen zouden beter afgestemd kunnen worden op de mate waarin de mobiliteitsmogelijkheden in de praktijk worden benut.

Infrastructuur voor de toekomst

Grensoverschrijdende infrastructuur is één van de beste voorbeelden van waar de EU lacunes kan opvullen en een meerwaarde kan bieden. De baten van vervoers-, communicatie- en energienetwerken zijn gigantisch groot voor de samenleving als geheel. Tekortkomingen in de marktwerking kunnen ertoe leiden dat projecten met een grote meerwaarde voor de EU onvoldoende investeringen vanuit de privésector kunnen aantrekken. De EU betaalt daarvoor een prijs in termen van concurrentievermogen, solidariteit en functioneren van de eengemaakte markt. Gerichte financiële steun van de EU kan dergelijke belangrijke projecten, die vaak een groot commercieel langetermijnpotentieel hebben, van de grond helpen komen.

Landen als de Verenigde Staten en China lanceren op grote schaal ambitieuze initiatieven om te investeren in infrastructuur. Een effectieve infrastructuur is voor Europa dan ook van groot strategisch belang om zijn concurrentiepositie te handhaven en de fundamenteën te leggen voor economische groei op lange termijn. De EU moet met de juiste beleidsmix de aanzet geven tot de vereiste modernisering en terzelfder tijd de bestaande infrastructuur op peil houden. Dit betekent een geloofwaardig beleidskader voor de lange termijn uitstippelen dat investeerders overtuigt om over de brug te komen met de enorme hoeveelheden langetermijnkapitaal die nodig zijn. Er is behoefte aan een aanmoedigend regelgevingskader en aan zeer doelgerichte

financiële steun via passende financieringsinstrumenten om projecten te helpen opstarten. Een en ander moet resulteren in een Europees kernnetwerk voor het vervoer waarbij goederen- en reizigersstromen worden verlegd naar meer duurzame vervoerswijzen, in overal in de EU beschikbaar hogesnelheidsbreedband en in een energienetwerk dat geschikt is om de belofte van de eengemaakte markt te realiseren en nieuwe energiebronnen te ontsluiten en nieuwe, slimme technologie in te zetten.

De steun moet worden geconcentreerd op de grote prioriteiten, namelijk het wegwerken van knelpunten op de strategische transnationale assen, het stimuleren van de uitbreiding ervan en het tot stand brengen van grensoverschrijdende en intermodale verbindingen. Er moeten tevens strenge criteria worden aangehouden om de beste projecten uit te kiezen, namelijk die welke aantoonbaar over de vereiste managementcapaciteit beschikken, binnen een redelijke termijn kunnen worden opgestart en aan de duurzaamheidsnormen voldoen. Voor sommige infrastructuur, zoals spoorwegen, of netwerkvoorzieningen in dunbevolkte gebieden zullen openbare investeringen altijd noodzakelijk zijn, maar op andere terreinen kan het vermogen om privéfinanciering aan te trekken een belangrijk criterium zijn. Er is een gemeenschappelijke benadering van de EU-begroting en de nationale begrotingen, de Europese Investeringsbank en particuliere financieringsbronnen vereist om de investeringsprioriteiten te bepalen en de juiste prikkel te geven. Op EU-niveau moet daartoe voor een regelgevingskader worden gezorgd dat het mogelijk maakt om middelen uit particuliere en publieke bronnen te poolen. Ook dient te worden bekeken hoe, in het belang van onze burens en onszelf, projecten kunnen worden ondersteund die de grenzen van de EU overschrijden.

3.2. Duurzame groei

Energie- en klimaatbeleid integreren in een economie die efficiënt met hulpbronnen omgaat

De uitdaging aangaan om efficiënt gebruik te maken van hulpbronnen, de klimaatverandering te bestrijden en energiezuikerheid en –efficiëntie tot stand te brengen, is een van de kerndoelstellingen van de Europa 2020-strategie. Dit betekent niet alleen de economie aanzwengelen om de overeengekomen doelen te bereiken, maar ook een impuls geven aan investeringen in groenere technologieën en groenere diensten. Het gaat om een van de sectoren met het grootste export- en werkgelegenheidspotentieel, die nu al aan 3,5 miljoen Europeanen werk verschaft⁷. Om deze ambitieuze doelstelling te realiseren, moeten alle instrumenten waarover de EU beschikt, met inbegrip van innovatieve financieringsinstrumenten en –bronnen, doelmatig worden aangewend.

Een mogelijke optie is de EU-begroting te hervormen en grootschalige, specifiek voor investeringen op dergelijke gebieden bedoelde fondsen op te richten. Het Europees economisch herstelplan heeft laten zien hoe strategische energieprojecten konden worden geïdentificeerd en ondersteund, en hoe het risico van een bevroering van dergelijke projecten door de kredietcrisis kon worden ondervangen. Dit heeft het langetermijnbeleid van de EU op energiegebied geloofwaardig gemaakt en de bereidheid van investeerders vergroot om kapitaal vrij te maken voor projecten met een lange aanloop. Deze aanpak zou kunnen worden geïmplementeerd door middel van afzonderlijke programma's. Het kan echter effectiever zijn om deze prioriteiten te integreren in verschillende programma's, om aan te geven dat met een

⁷ Rapport van de Commissie voor de conferentie van hoog niveau over het industrieel concurrentievermogen (april 2010).

en dezelfde actie tegelijkertijd verschillende doelstellingen kunnen worden nagestreefd. Het primaat van de beleidsdoelstellingen klimaat en energie impliceert al een herschikking van prioriteiten binnen beleidsterreinen zoals onderzoek, cohesie, landbouw en plattelandontwikkeling, en een duidelijke politieke keuze waarvoor de desbetreffende middelen moeten worden gebruikt, ervoor zorgend geen nieuwe rigiditeiten te creëren. Dit zou gepaard kunnen gaan met een duidelijke "horizontale" verplichting om aan te geven waar programma's dergelijke beleidsmaatregelen hebben bevorderd. Het resultaat zou moeten zijn dat de EU duidelijk kan aanwijzen welke middelen hebben bijgedragen tot het aanpakken van de klimaatverandering of het bewerkstelligen van energiezekerheid, ongeacht de instrumenten waarmee deze beleidsmaatregelen zijn uitgevoerd.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Een duurzame EU-economie heeft behoefte aan een welvarende landbouwsector die op zeer uiteenlopende gebieden, waaronder cohesie, klimaatverandering, milieubescherming en biodiversiteit, volksgezondheid, concurrentie en voedselveiligheid, bijdraagt tot het verwezenlijken van de EU-doelstellingen. Met de opeenvolgende hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is de steun aan landbouwproducenten in toenemende mate gekoppeld aan het bereiken van die doelstellingen, terwijl het aandeel van het GLB in de totale begroting de laatste jaren gestaag is afgenomen. Ook als de trend van dalende budgetten zich voortzet, zal landbouw een belangrijke post van overheidsinvesteringen blijven, die niet zozeer op de nationale begrotingen als wel op die van de EU drukt.

De opeenvolgende hervormingen hebben de landbouw in de EU marktconformer gemaakt en bijgedragen tot voedselveiligheid, een beter beheer van de natuurlijke hulpbronnen en stabiele plattelandsgemeenschappen. De landbouwincomens zijn voor ruim een derde afhankelijk van de EU-begroting. De Europese landbouwsector blijft in tijden van toenemende behoeften van een snel groeiende wereldbevolking een belangrijke leverancier van levensmiddelen van hoge kwaliteit. De agro-industrie draagt in aanzienlijke mate bij aan de dynamiek van de EU-economie.

Er zijn echter een aantal punten die aandacht behoeven. De toewijzing van rechtstreekse betalingen is gebaseerd op referentiewaarden die nu meer dan tien jaar oud zijn, en de hoogte van de rechtstreekse betalingen aan landbouwproducenten verschilt aanzienlijk van de ene lidstaat tot de andere. Alhoewel enige variatie gerechtvaardigd kan zijn, moet er dringend werk worden gemaakt van het geleidelijk verkleinen van de onderlinge verschillen. Door afstand te nemen van historische ijkpunten vermijdt men tevens een cultuur van afhankelijkheid, die een rem kan zijn op het gebruik van prikkels om bepaalde resultaten te verkrijgen. Kwesties die daarbij rijzen, zijn de druk op het inkomen van de producenten en op de productiekosten en de vaststelling van doelen en prioriteiten voor beide pijlers van het GLB.

De Europese Raad van juni heeft benadrukt hoe een duurzame, productieve en concurrentiegericht landbouwsector in belangrijke mate kan bijdragen tot de Europa 2020-strategie, gelet op het potentieel ervan voor groei en banen in de plattelandsgebieden, waarbij eerlijke mededinging moet worden verzekerd.

Voortgaan op de ingeslagen weg van hervorming kan op verschillende manieren:

- het GLB verder blijven afstemmen op de ruimere beleidsprioriteiten van de EU, via de vergroening van de rechtstreekse steun – bovenop de cross-compliancevoorwaarden - om

milieuvriendelijke werkmethoden en verbeteringen die innovatie en het concurrentievermogen op het platteland bevorderen, aan te moedigen;

- plattelandsontwikkeling die erop gericht is de landbouwsector concurrerender te maken en innovatie op het gebied van de productiemethoden en de technologie te bevorderen; plattelandsgebied economisch diversifiëren; het milieu en de natuurlijke hulpbronnen in stand houden; de klimaatverandering aanpakken, via zowel curatieve als preventieve maatregelen; bijdragen tot waterbeheer en een efficiënt gebruik van hulpbronnen; specifieke steun verlenen aan de economisch minst begunstigten in plattelandsgebieden, onder andere aan degenen die bijvoorbeeld door woestijnvorming worden getroffen;
- vertrouwen op de marktwerking, in combinatie met de ontwikkeling van vormen van verzekering die verenigbaar zijn met de "green box" van de WTO, andere instrumenten voor de beheersing van het risico van plotselinge inkomstenschommelingen en betere concurrentievoorwaarden in de levensmiddelensector;
- een betere synergie tussen plattelandsontwikkeling en het EU-beleid op andere terreinen, om bij te dragen tot de beleidsuitvoering op gebieden zoals onderzoek, werkgelegenheid en netwerkinfrastructuur, onder andere inpassing in een gemeenschappelijk strategisch kader en in de nationale hervormingsprogramma's in het kader van Europa 2020.

De mate waarin het GLB verder wordt hervormd, kan bijgevolg variëren. Men zou zich kunnen beperken tot het uitvlakken van sommige bestaande discrepanties, bijvoorbeeld door de rechtstreekse betalingen billijker te verdelen over de lidstaten en de landbouwproducenten. Het beleid zou ingrijpend kunnen worden bijgesteld om de duurzaamheid te vergroten en het evenwicht te herstellen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen, de producenten en de lidstaten, in het bijzonder door een meer doelgerichte benadering van prioriteiten te introduceren. Een nog drastischere hervorming zou erin kunnen bestaan af te stappen van inkomenssteun en de meeste marktmaatregelen, en milieu- en klimaatdoelstellingen voorrang te geven boven de sociaaleconomische dimensies van het GLB.

3.3. Inclusieve groei

Cohesiebeleid en Europa 2020

Het cohesiebeleid, waarmee groei en welvaart over de gehele EU wordt gespreid, is één van de meest geslaagde uitingen van de solidariteit waarop de Unie gevestigd is. Dit beleid van investeringen in de economieën van de EU komt alle lidstaten ten goede. Het financiert modernisering, zwengelt de groei aan in de minst welvarende delen van de EU en fungeert als een katalysator voor veranderingen in alle regio's van Europa. Het vergroot de markten en creëert nieuwe zakelijke mogelijkheden voor de EU als geheel. In combinatie met structurele hervormingen en macro-economische stabiliteit, kan het een wezenlijke bijdrage tot de groei leveren. Een noodzakelijke voorwaarde om deze voordelen te verkrijgen en een maximale meerwaarde te realiseren is evenwel dat de cohesiemiddelen zeer doelgericht worden ingezet. Hiertoe zijn een consequente concentratie van de middelen op de doelstellingen van Europa 2020 en een krachtige focus op de gewenste resultaten vereist.

Het oormerken van de cohesieuitgaven in 2007-2013 voor de doelstellingen van de Lissabonstrategie heeft laten zien welke voordelen verbonden zijn aan het gebruik van verschillende financieringsinstrumenten voor het realiseren van overkoepelende beleidsdoelstellingen. Voor de komende periode reikt de Europa 2020-strategie zowel een stel duidelijke gemeenschappelijke prioriteiten als een goed afgebakend kader voor het aanwijzen

van financieringsprioriteiten aan. Europa 2020 maakt een veel sterkere concentratie mogelijk. Er zouden duidelijke prioriteiten kunnen worden gesteld met het oog op het realiseren van slimme, duurzame en inclusieve groei, met concrete maatregelen inzake steun voor nieuwe ondernemingen, innovatie, terugdringing van emissies, verbetering van de kwaliteit van het milieu, modernisering van de universiteiten, energiebesparing, ontwikkeling van energie-, vervoers- en telecommunicatienetwerken van gemeenschappelijk EU-belang, investering in onderzoeksinfrastructuur, ontwikkeling van het menselijk kapitaal en actieve inclusie om armoede te helpen bestrijden.

De uitdrukkelijke koppeling van het cohesiebeleid aan Europa 2020 biedt een reële kans om de armere regio's van de EU te blijven helpen om hun achterstand goed te maken en het cohesiebeleid verder te ontwikkelen tot een belangrijke motor van groei voor de gehele EU. De nationale hervormingsprogramma's zijn het geschikte instrument om te garanderen dat de EU-cohesieuitgaven en de nationale hervormings- en uitgavenprioriteiten effectief op elkaar aansluiten.

Het cohesiebeleid moet het symbool worden van de doelstellingen van slimme, duurzame en inclusieve groei van de Europa 2020-strategie in alle regio's. Dit kan een krachtige motor zijn voor een beleid ter versterking van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen om de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen, om de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de verschillende regio's sneller te verkleinen. De middelen van de Unie moeten overeenkomstig het solidariteitsbeginsel geconcentreerd blijven op de armste regio's en lidstaten. De cohesiesteun is ook voor de rest van de Unie van belang, voor het aanpakken van problemen zoals sociale uitsluiting of milieubederf (bijvoorbeeld in stedelijke gebieden), voor het ondersteunen van economische herstructurering, voor het omschakelen naar een meer op innovatie en kennis gebaseerde economie en voor het scheppen van werkgelegenheid en het vergroten van de competenties. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de regio's die hun inhaalbeweging nog niet helemaal hebben voltooid. Een eenvoudig en billijk systeem van overgangssteun zou een economische schok als gevolg van een plotselinge daling van de financiering voorkomen.

Een aantal aanpassingen van de huidige strategische programmering is nodig om de EU-meerwaarde van de programmering te vergroten, door middel van een nauwere onderlinge afstemming van Europa 2020 en het cohesiebeleid. Deze coördinatie vergt een duidelijker sturing op Europees niveau, een meer strategisch proces van onderhandelingen tussen partners op lokaal en regionaal niveau, de lidstaat en de Europese Commissie en een degelijke follow-up van de geboekte vooruitgang. Dit moet resulteren in een collectief gevoel dat Europa 2020 het beleid op alle niveaus aanstuurt en dat iedereen een stuk verantwoordelijkheid draagt voor de in partnerschap tussen de EU, het nationale niveau en het regionale niveau uitgevoerde acties.

Meer concentratie en samenhang

Om de impact van de cohesie-uitgaven in de toekomst te maximaliseren, dient te worden verzekerd dat de lidstaten en de regio's de Europese en nationale middelen op overeengekomen EU-prioriteiten concentreren. Dit kan worden gerealiseerd door een beperkt aantal prioriteiten van Europees belang aan te wijzen, die via de Europa 2020-strategie aan sectorale beleidsdoelstellingen worden gekoppeld. Een dergelijk "menu" van rechtstreeks aan de geïntegreerde richtsnoeren en de kerninitiatieven van Europa 2020 gekoppelde thematische prioriteiten zou worden neergelegd in de wetgevingsinstrumenten voor cohesie, die ook tot uiting zouden moeten brengen dat het cohesiebeleid in staat is aan uiteenlopende behoeften

tegemoet te komen (gaande van grootschalige infrastructuurprojecten in sommige regio's tot kleinschalige, door de lokale gemeenschap gedragen projecten in stedelijke probleemgebieden). Horizontale prioriteiten, zoals innovatie, zouden verplicht zijn. Van meer ontwikkelde regio's zou kunnen worden verlangd dat zij de toegewezen middelen volledig bestemmen voor twee of drie prioriteiten, terwijl minder ontwikkelde regio's meer middelen zouden krijgen voor een wat breder gamma van prioriteiten.

Meer samenhang en coördinatie met andere EU-instrumenten via welke EU-beleid op gebieden zoals vervoer, energie, landbouw, milieu en innovatie wordt uitgevoerd, zou daarbij essentieel zijn. Begunstigden van EU-steun moeten een coherent stel elkaar aanvullende programma's die "intelligente specialisatie" mogelijk maken, aangeboden krijgen en niet geconfronteerd worden met een veelheid van elkaar gedeeltelijk overlappende programma's en verschillende regels. Een grotere harmonisering van subsidiabiliteits- en uitvoeringsregels zou een belangrijke stap zijn op weg naar een meer geïntegreerde uitvoering van EU-beleidsmaatregelen op het terrein.

Een gemeenschappelijk strategisch kader

Met het oog op een sterkere integratie van EU-beleidsmaatregelen voor de uitvoering van de Europa 2020-strategie zou de Commissie, overeenkomstig de geïntegreerde richtsnoeren, een gemeenschappelijk strategisch kader kunnen vaststellen dat een alomvattende investeringsstrategie uitstippelt, waarmee de doelstellingen van Europa 2020 naar investeringsprioriteiten worden vertaald. Daarin zouden in het bijzonder de investeringsbehoeften betreffende de grote doelstellingen en de kerninitiatieven worden geïdentificeerd. Daarnaast zou worden onderstreept welke hervormingen nodig zijn om de impact van door het cohesiebeleid ondersteunde investeringen te maximaliseren.

Een dergelijk kader zou in de plaats komen van de huidige, afzonderlijke sets strategische beleidsrichtsnoeren en een betere onderlinge afstemming waarborgen. Het zou de acties omvatten die momenteel onder het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Visserijfonds en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling vallen. Het kader zou ook aangeven wat het verband is en hoe de coördinatie moet verlopen met andere EU-instrumenten, zoals de programma's inzake onderzoek, innovatie, een leven lang leren en netwerken.

Een partnerschapscontract voor ontwikkeling en investeringen om te focussen op de beoogde resultaten van de EU-steun

Op basis van het strategisch kader zouden de lidstaten hun ontwikkelingsstrategie uiteenzetten in hun nationale hervormingsprogramma's, om een sterke betrokkenheid van het nationale en het regionale niveau bij de EU-prioriteiten te garanderen. In deze strategie zouden de lidstaten en de regio's aangegeven hoe zij de prioriteiten en doelstellingen van Europa 2020, de kerninitiatieven en de thematische en landspecifieke aanbevelingen willen concretiseren. Zij zou ook een beschrijving bevatten van de positieve veranderingen die zij met EU-steun willen bewerkstelligen. De besprekingen met de Commissie zouden moeten uitmonden in een partnerschapscontract voor ontwikkeling en investeringen tussen de Commissie en de lidstaat waarin de verplichtingen van de partners op nationaal en regionaal niveau worden vastgelegd.

In het contract zou worden vastgesteld welke doelstellingen moeten worden gehaald, hoe de voortgang wordt gekwantificeerd en gemeten, en hoe de nationale en Europese middelen over de prioritaire gebieden en programma's worden verdeeld. Ook zou daarin een beperkt aantal

voorwaarden worden opgenomen, betreffende de hervormingen die nodig zijn om een effectieve beleidsuitvoering te waarborgen. Waar zulks relevant is, zouden strategische projecten (bv. essentiële vervoers- en energie-interconnectoren) uitdrukkelijk worden vermeld. Voorts zou ook worden beschreven hoe de onderlinge afstemming van EU-fondsen moet verlopen op nationaal niveau.

Door deze manier van werken zou de initiële, potentiële verdeling van middelen over de lidstaten en regio's - een politieke keuze om uiting te geven aan solidariteit – worden gekoppeld aan een mechanisme dat moet waarborgen dat de steun daadwerkelijk leidt tot het bereiken van streefcijfers en doelstellingen.

De kwaliteit van de uitgaven verbeteren

De institutionele capaciteit van de overheidssector op nationaal, regionaal en lokaal niveau is cruciaal voor een geslaagde ontwikkeling, uitvoering en follow-up van de maatregelen die nodig zijn om de Europa 2020-doelstellingen te verwezenlijken. Een vlotte opname van EU-middelen is eveneens sterk afhankelijk van de technische en administratieve capaciteit van de deelnemende overheidsinstanties en de begunstigden. Het versterken van de institutionele en administratieve capaciteit kan bevorderlijk zijn voor structurele aanpassingen, groei en werkgelegenheid, en aldus de kwaliteit van de overheidsuitgaven aanzienlijk verbeteren. Bij het toedelen van financiële middelen moet daarom rekening worden gehouden met het vermogen van de lidstaten en regio's om deze middelen goed te besteden en het vereiste dat de beginselen van medefinanciering en additionaliteit worden gerespecteerd, in het besef dat de nationale begrotingen onder druk staan.

Het cohesiebeleid kan in dit verband een belangrijke rol spelen door maatregelen ter versterking van de institutionele capaciteit te financieren, administratieve hervormingen te stimuleren en een prestatie- en resultaatgerichte cultuur te bevorderen. Dit kan verder worden verdiept via specifieke faciliteiten voor technische bijstand aan lidstaten en regio's bij het opstellen, uitvoeren en opvolgen van grootschalige investeringsprogramma's op het gebied van bijvoorbeeld netwerkinfrastructuur of het milieu.

Een andere mogelijkheid om de kwaliteit van de uitgaven te verbeteren, bestaat erin om voor het verkrijgen van cohesiefinanciering een bepaalde vorm van kwaliteitsconcurrentie tussen programma's te introduceren. Hierbij kan worden gedacht aan het opzijzetten van een klein deel van de cohesiemiddelen in een prestatiereserve waarop alle in aanmerking komende lidstaten en regio's aanspraak kunnen maken. Deze reserve zou worden toegewezen op basis van de vorderingen die de nationale en regionale programma's maken op weg naar de doelstellingen van Europa 2020.

De geschikte vaardigheden voor de arbeidskrachten van morgen

Arbeidskrachten die over meer en betere vaardigheden beschikken, zijn van vitaal belang voor een op kennis gebaseerde Europese economie. Voor steeds meer banen zullen hogere competentie-eisen worden gesteld. Het optreden van de EU moet daarom worden gefocust op de 2020-doelstellingen, op het verstrekken van opleidingen die aan de behoeften van de economie van morgen beantwoorden. Doelgerichte investeringen kunnen een aanzienlijke meerwaarde opleveren waar het gaat om het stimuleren van flexibiliteit en een leven lang leren, in het bijzonder via ondersteuning van de nationale strategieën voor de hervorming van de onderwijs- en opleidingssystemen en de versterking van de institutionele capaciteit.

Het Europees Sociaal Fonds steunt nu reeds de opleiding van ongeveer 9 miljoen Europeanen per jaar. Het is de afspiegeling van een streven naar evenwicht in het economisch beleid van de EU en illustreert concreet hoe inclusie door de EU actief wordt bevorderd naast groei. Daarbij wordt gebruikgemaakt van grensoverschrijdende ervaring om groepen in de samenleving of beleidsgebieden te ondersteunen die anders weinig of geen steun zouden krijgen en wordt in het bijzonder gefocust op innovatieve benaderingen van werkgelegenheid, opleiding en sociale inclusie.

De focus van het Europees Sociaal Fonds zou kunnen worden verlegd naar het realiseren van de 2020-doelstellingen. Er zou een alomvattend Europees werkgelegenheidsinitiatief kunnen komen ter verbetering van de competenties, de mobiliteit, de flexibiliteit en de deelneming aan de samenleving via gezamenlijke acties op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid en integratie. Een ander aspect dat rechtstreeks van belang is voor de EU, is de integratie van minderheden zoals de Roma en migranten, waarbij het optreden ter waarborging van de sociale inclusie en de wettelijke rechten van migranten nauw samenhangt met de algehele EU-migratieaanpak. Om het belang van banen en competentie voor de Europese economische visie beter uit de verf te doen komen, is er behoefte aan een grotere zichtbaarheid en voorspelbare financieringsvolumes binnen het gemeenschappelijk strategisch kader voor cohesie dat hierboven is geschetst.

Onder druk staande sectoren steunen

Door de schaal en de diversiteit van de EU-economie is het onvermijdelijk dat wat goed is voor een meerderheid, soms ten koste gaat van een minderheid. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een handelsovereenkomst die belangrijke nieuwe EU-exportmarkten ontsluit, maar de concurrentieomgeving voor bepaalde sectoren ingrijpend verandert. Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering is een goed voorbeeld van hoe dergelijke gelokaliseerde nadelige gevolgen kunnen worden ondervangen; het zou kunnen worden uitgebreid en een permanent karakter kunnen krijgen om de werkgelegenheidsimpact van sommige grote schokken in deze of gene lidstaat te verzachten. Ook dient de werking van het fonds te worden vereenvoudigd om beter te kunnen inspelen op veranderingen in de economische omgeving.

3.4. Burgerschap

Tal van verschillende EU-uitgavenprogramma's dragen op verschillende manieren bij tot een consolidatie van het EU-burgerschap. Telkens als een burger de concrete gevolgen van het optreden van de EU ziet (een mobiliteitssubsidie, onderzoeksresultaten, lokale cohesieprojecten), helpt dat duidelijker te maken dat de Unie er is om de burgers te dienen. Programma's die culturele diversiteit ondersteunen, helpen om aanschouwelijk te maken op welke zeer uiteenlopende wijzen de Europese integratie de burger raakt.

Het optreden van de EU op dit gebied omvat ook het aspect rechten, waartoe het bevorderen van de grondrechten en de EU-waarden behoort. Te denken valt onder meer aan het verder uitbouwen van de EU als een rechtsruimte om belemmeringen voor een goede afwikkeling van grensoverschrijdende civiele procedures en bedrijf-klientenrelaties uit de weg te ruimen, wederzijdse erkenning van en wederzijds vertrouwen in strafzaken te bevorderen en de toegang tot justitie overal in de EU te vergemakkelijken.

Meer specifieke culturele en burgerschapsprogramma's helpen de Europeanen ook op weg om cultuurbarrières te slechten en de mogelijkheden die de Europese ruimte biedt volledig te

benutten. Verschillende programma's die erop gericht zijn samenwerking op cultureel gebied, het Europees cultureel erfgoed, de interactie tussen burgers en het maatschappelijk engagement van jongeren in Europa te bevorderen, zouden kunnen worden geïntegreerd tot één, zichtbaar programma dat de Europese eenheid in verscheidenheid promoot, met een gemeenschappelijk beheer als voordeel.

De verantwoordelijkheid die de EU ten aanzien van haar burgers draagt, komt ook tot uiting in het Solidariteitsfonds, waarmee de EU blijf heeft kunnen geven van haar collectieve bereidheid om te helpen in crisissituaties. Sinds 2002 heeft de EU ruim 2,1 miljard euro bijstand kunnen verlenen aan lidstaten en regio's die door grote natuurrampen zijn getroffen. De ervaring leert evenwel dat het fonds belangrijke beperkingen en tekortkomingen heeft. Er moet iets worden gedaan aan de snelheid waarmee de bijstand uit het fonds ter beschikking wordt gesteld, aan de doorzichtigheid van de criteria om het fonds te activeren en aan de beperking tot natuurrampen. Het fonds heeft bijvoorbeeld geen permanente financiering en kan geen hulp bieden na tal van grote catastrofes. Een bijdrage uit de EU-begroting kan eveneens helpen lacunes in het systeem te dichten die burgerbeschermingsteams van de lidstaten verhinderen snel te worden ingezet waar zij nodig zijn en de totstandbrenging bevorderen van een effectief burgerbeschermingsnetwerk, een voorbeeld van EU-samenwerking die van vitaal belang is voor wie binnen of buiten de EU behoefte heeft aan hulp.

Een ander belangrijk uitgavengebied dat direct relevant is voor de burgers, is dat van de beleidsmaatregelen die essentieel zijn voor de realisatie van vrijheid, veiligheid en justitie. Het gaat hierbij om beleidsmaatregelen waarbij er een duidelijk gemeenschappelijk belang is bij een succesvolle uitvoering. De gehele Unie is gebaat bij ondersteuning van een doeltreffend grensbeheer en bij de uitwisseling van informatie en deskundigheid voor een effectieve rechtsbedeling en voor de uitvoering van het asiel- en migratiebeleid. De klemtoon zal in de volgende financieringsperiode moeten liggen op het beheer van de buitengrenzen (o.a. SIS II/VIS en het toekomstige inreis-/uitreisstelsel), het terugkeerbeleid, asiel en integratie van legale immigranten. Wat deze aangelegenheden betreft, zijn lastenspreiding over de lidstaten, ondersteuning van de werkzaamheden van nationale overheidsinstanties en samenvoeging van nationale en Europese middelen prioriteiten als men kosteneffectieve manieren wil vinden om de beleidsmaatregelen doeltreffend uit te voeren.

3.5. Pretoetredingssteun

Het verlenen van financiële steun voor sterkere integratie via het uitbreidingsproces helpt de EU haar doelstellingen te bereiken op een aantal gebieden die voor het economisch herstel en voor duurzame groei essentieel zijn, zoals energie, netwerkinfrastructuur, milieubescherming en aanpak van de klimaatverandering. Het helpt ook om zich ervan te verzekeren dat kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten helemaal voorbereid zijn op een eventuele toetreding, onder andere door landen aan te moedigen om de EU-prioriteiten in het kader van Europa 2020 te verwerken in hun eigen nationale beleidsprioriteiten. Het moet om die redenen een van de instrumenten blijven om een geslaagde uitbreiding te bevorderen.

3.6 Europa en de wereld

De Europeanen verwachten van de EU dat zij haar belangen verdedigt en invloed uitoefent op het internationale toneel. Zaken zoals armoedebestrijding, migratie, concurrentieverhoudingen, klimaatverandering, energie, terrorisme en georganiseerde misdaad kunnen alleen in internationaal verband worden aangepakt. In het tijdperk van

mondialisering is het essentieel dat er naast een interne agenda voor duurzame groei en werkgelegenheid in Europa, ook een externe agenda is. Daarbij komt nog dat solidariteit uiteraard ook een externe dimensie heeft. De EU is er met reden trots op wereldwijd de grootste donor van ontwikkelings- en humanitaire hulp (samen met de lidstaten goed voor 55% van het totaal) en een voorloper inzake armoedebestrijding te zijn en is zich zeer sterk bewust van het belang van de millenniumdoelstellingen voor de stabiliteit, de veiligheid en de welvaart in grote delen van de wereld.

Wat betreft het doelmatige gebruik van de EU-middelen in een internationale context gelden dezelfde vuistregels als binnen de Unie. Zo wordt er oordeelkundig bekeken waar collectief optreden meer kan opleveren dan de optelsom van het optreden van de lidstaten, wordt er gelet op de samenhang tussen de uitgavenprogramma's en beleidsprioriteiten, en worden de gebruikte uitvoeringsmechanismen en –instrumenten kritisch tegen het licht gehouden.

Het volgen van deze benadering zal worden vergemakkelijkt door de nieuwe structuren voor externe betrekkingen waarin het Verdrag van Lissabon voorziet, waarbij de mogelijkheid bestaat om de verschillende instrumenten van het externe EU-beleid creatief te gebruiken en binnen een strategisch langetermijnkader te werken.

De EU-waarden en –belangen wereldwijd behartigen

De oprichting van de Europese Dienst voor extern optreden geeft de EU de beschikking over de nodige hulpmiddelen om haar belangen overal ter wereld beter te kunnen behartigen, op een manier die overeenstemt met haar economische en politieke gewicht. Opdat de EU die hulpmiddelen doelgericht kan inzetten, heeft zij behoefte aan een goed strategisch overzicht, goede relaties met externe partnerlanden en aangepaste instrumenten. Die instrumenten moeten voldoende soepel op veranderende prioriteiten en omstandigheden kunnen inspelen. Een aantal grote mondiale vraagstukken waarmee de Unie vandaag wordt geconfronteerd, vereisen bijzondere aandacht. Zo zullen de EU en de lidstaten hun toezeggingen inzake de klimaatfinanciering moeten waarmaken. Hieraan moet een afzonderlijke beschouwing worden gewijd, waarop de voortgang van de onderhandelingen van invloed zal zijn en waarbij zal moeten worden gewaakt over de samenhang en de zichtbaarheid van de EU-bijdrage aan de internationale inspanningen, de doeltreffendheid en de schaalvoordelen bij het beheer van de betalingen. Ook zal moeten worden bekeken of de input uit de EU-begroting moet worden aangevuld met een afzonderlijk instrument dat de collectieve EU-bijdrage stabiel en zichtbaar kan maken. Een ander voorbeeld is migratie, waarvoor een effectieve onderlinge afstemming van het optreden binnen de EU en daarbuiten geboden is.

Reageren op crisissituaties

Het is van bijzonder groot belang dat het vermogen van de Unie om op grootschalige conflicten of rampen te reageren, wordt vergroot. Wat betreft de wezenlijke bijdrage van de EU aan de ruimere veiligheidsdimensie van de externe betrekkingen, is het nodig verder te bouwen op bestaande instrumenten zoals het stabiliteitsinstrumenten, de acties in het kader van het GBVB en de verkiezingswaarnemingsmissies. Daarbij is het van cruciaal belang dat er snel en flexibel kan worden opgetreden en dat acties in het licht van veranderende politieke omstandigheden kunnen worden aangepast.

De EU is een van de meest prominente en doeltreffende verstrekkers van humanitaire hulp in noodsituaties. De noodhulp zou echter sneller en op grotere schaal moeten worden gevolgd door ontwikkelingsacties om na een crisis aan wederopbouw te doen en de weerbaarheid voor

de toekomst te vergroten. Dit wordt afgeremd door al te strikte begrotingsvoorwaarden. Het budget voor humanitaire hulp diende in elk jaar van de huidige financieringsperiode te worden aangevuld uit de reserve voor noodhulp, wat erop wijst hoe intensief dit begrotingsonderdeel wordt aangesproken.

Armoedebestrijding

Het wereldwijd bestrijden van armoede is voor een Europa dat op waarden is gebaseerd, één van de grote EU-doelstellingen. De bijstand die wordt verleend aan de minst ontwikkelde landen heeft een reële impact op uitdagingen als de voedselvoorziening, gezondheid, onderwijs en schoon drinkwater, en op de aanpassing aan de gevolgen van de klimaatverandering. De EU is een voortrekker waar het gaat om de inspanningen ter verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen tegen 2015. De collectieve verbintenis om tegen 2015 0,7% van het bni aan officiële ontwikkelingshulp te besteden, is een erkenning van de belangrijke rol die externe financieringsacties spelen bij het bereiken van onze doelen. Dit vereist een substantiële verhoging van het totale volume van de ontwikkelingsbijstand.

Aangezien het ontwikkelingsbeleid op EU-niveau onmiskenbaar een grote meerwaarde kan opleveren, dient het EU-niveau een aandeel te hebben in deze verhoging. Het EU-ontwikkelingsbeleid heeft reeds een mondiale reikwijdte in vergelijking met het beleid van de lidstaten, dat op een beperkt aantal partners is geconcentreerd, en voor heel wat partnerlanden is het de enige vorm van ontwikkelingshulp van betekenis. De EU kan met haar optreden wereldwijd een significant en samenhangend geheel van doelstellingen nastreven. In termen van aanwezigheid, schaal, concentratie van de acties en politiek gewicht heeft het optreden van de EU dus wezenlijke voordelen tegenover nationaal optreden. Er is een groot potentieel om de taken beter te verdelen tussen donoren, belangrijke schaalvoordelen te realiseren en de begunstigden één contactpunt aan te bieden. Bovendien verleent het aan acties het gewicht en de legitimiteit van 27 lidstaten die samen optreden.

De ervaring leert dat er voor een effectieve, hoogwaardige uitvoering bijzondere inspanningen nodig zijn op het gebied van donorcoördinatie en governanceafspraken. De EU heeft als 's werelds grootste donor inzake kwesties als governance, regionale samenwerking, economische ontwikkeling en infrastructuur een recht van spreken dat de individuele lidstaten niet hebben. Sinds de goedkeuring van de Europese ontwikkelingsconsensus in 2006⁸ is er vooruitgang geboekt wat betreft het bundelen van de middelen van alle Europese donoren om overlappingen te voorkomen en waar nodig voor concentratie te zorgen. Er is echter nog altijd versnippering, die tot inefficiëntie leidt met zowel financiële als politieke gevolgen. Deze tekortkomingen wegwerken zou niet alleen substantiële baten qua efficiëntie opleveren voor de lidstaten – geraamd op tot 6 miljard euro per jaar⁹, maar ook het werk van de overheidsinstanties in de partnerlanden vergemakkelijken en de EU helpen haar invloed volledig te benutten. Andere grote prioriteiten zijn het zorgen voor een goed evenwicht tussen, enerzijds, de voorspelbaarheid van de bijstand voor partnerlanden en, anderzijds, een voldoende mate van flexibiliteit, het vermogen om zich aan te passen aan de omstandigheden, zoals sterke schommelingen in de voedselprijzen, en het uitvoeren van effectieve wederopbouwprogramma's na rampen.

⁸ "De Europese consensus" (PB C 46 van 24.2.2006, blz. 1).

⁹ "Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach" (HTSPE on behalf of the European Commission, -oktober 2009).

Er zijn EU-trustfondsen zoals het infrastructuurtrustfonds EU-Afrika gecreëerd, waarlangs subsidies van de Commissie en de lidstaten op zodanige wijze worden gekanaliseerd dat zij kunnen worden gekoppeld met de leningcapaciteit van de EIB en de ontwikkelingsbanken van de lidstaten, wat voor een belangrijk multiplicatoreffect zorgt. De mogelijkheden daartoe kunnen verder worden onderzocht.

Daarnaast is het ook prioritair ervoor te zorgen dat het EU-ontwikkelingsbeleid krachtig en rechtstreeks bijdraagt tot een aanzienlijk betere governance in de partnerlanden en dat de impact van de hulp op het terrein blijft toenemen. Dit vereist een krachtigere focus op projecten met een grote communautaire meerwaarde en duidelijke en doel- en resultaatgerichte partnerschappen. Uit de ervaring die is opgedaan met de verschillende financiële regelingen die momenteel van toepassing zijn op het Europees Ontwikkelingsfonds en het instrument voor ontwikkeling en samenwerking, komen een aantal belangrijke vragen met betrekking tot efficiëntie, flexibiliteit en democratische werkmethoden naar voren, die nader dienen te worden onderzocht.

Daarenboven dient de EU na te denken over een verfijndere benadering van de veranderende aard van de partners, zoals de middeninkomenslanden en de opkomende economieën, nu de samenwerkingsvraagstukken inzake bijvoorbeeld economische, ecologische en sociale partnerschappen voortdurend aan belang winnen, naast de ontwikkelingsvraagstukken.

Nauwe en goede relaties met de naaste burens van de EU

De onmiddellijke buurlanden van de EU bieden, met een bevolking van ongeveer 300 miljoen hoofden, belangrijke kansen voor de EU. Om welvaart en stabiliteit op lange termijn te waarborgen en haar verantwoordelijkheden als wereldspeler te nemen, dient de EU haar waarden te bevorderen en de economische ontwikkeling in haar directe omgeving te ondersteunen. Financiële bijstand kan een belangrijke hefboom voor een effectief nabuurschapsbeleid zijn. De klemtoon dient hierbij te liggen op het geven van geloofwaardige stimulansen voor hervorming en samenwerking aan de buurlanden, ongeacht of zij op termijn uitzicht hebben op toetreding tot de EU of niet. Specifieke steun dient in het bijzonder te worden verstrekt in het kader van verregaande en alomvattende vrijhandelsovereenkomsten en met betrekking tot de overname van het acquis van de eengemaakte markt. Domeinen die erg verweven zijn met het acquis en met de eigen strategische prioriteiten van de EU, zoals energie, migratie en grenscontroles, en milieubescherming, dienen bovenaan te staan, waarbij bijzondere aandacht moet uitgaan naar institutionele en capaciteitsopbouw.

Het nabuurschapsbeleid is een van de meest sprekende voorbeelden van samenwerking van de EU-begroting en de Europese financiële instellingen om een maximum aan investeringen voor sociaaleconomische ontwikkeling vrij te maken. Een toezegging van de EU-begroting voor een bedrag van 117 miljoen euro voor gecombineerde mechanismen heeft geleid tot een investering van 7 miljard euro van de Europese financiële instellingen. Deze aanpak zou nog verder kunnen worden ontwikkeld.

3.7. Administratieve uitgaven

In het huidige financieel kader gaat 5,7% van de begroting naar administratieve uitgaven. Dit omvat naast de kosten van personeel, informatica en gebouwen van alle instellingen, ook de kosten van het werken in 23 talen. Nu de verschillende instellingen hun rekrutering uit de laatst toegetreden lidstaten nagenoeg hebben afgerond, zou het totale aantal personeelsleden zich moeten stabiliseren. De Commissie voert sinds 2007 immers een beleid van nultoevoer,

waarbij nieuwe prioriteiten door middel van personeelsmutaties worden aangepakt en alleen extra personeel wordt gevraagd om de gevolgen van de uitbreiding op te vangen. De Raad, het Parlement en sommige andere instellingen hebben om extra posten verzocht in verband met het Verdrag van Lissabon. Voor de start van de Europese Dienst voor extern optreden zal aanvankelijk een versterking nodig zijn om te assisteren bij het rekruteren van diplomaten uit de lidstaten, maar op termijn zou dit proces begrotingsneutraal moeten zijn.

Een deel van het werk voor de vaststelling van het volgende financieel kader moet bestaan in het intensief zoeken naar mogelijke efficiëntie- en prestatieverbeteringen in de administratie. Dit omvat het onderzoeken hoe de functioneringskosten van de instellingen en agentschappen van de EU kunnen worden gedrukt door middel van rationalisering en het gebruik van gemeenschappelijke methoden, instrumenten en middelen. Zo is de Commissie onlangs begonnen met een belangrijke analyse van haar IT-gebruik, met het oog op het verbeteren van de prestaties en kostenbesparingen. Dit zou kunnen leiden tot collectieve besparingen als gevolg van de ontwikkeling van gemeenschappelijke of gedeelde IT-systemen voor alle instellingen. Dergelijke interinstitutionele samenwerking zou ook baten kunnen opleveren op gebieden zoals vertaling of documentbeheer. Een ander gebied is dat van het eigenlijke ontwerpen van uitgavenprogramma's, waar de administratieve belasting voor zowel de Commissie als de partners een belangrijk punt van aandacht dient te zijn. Tegelijkertijd zal de Commissie voortgaan met het herschikken van personeel om zich op de prioriteiten te concentreren, de algemene kosten te drukken en het aantal echte beleidsambtenaren te verhogen. De Commissie zal haar administratieve uitgaven – en die van de agentschappen – evalueren in het kader van de voorbereiding van het volgende financieel kader, teneinde oplossingen te zoeken om de nieuwe uitdagingen met de bestaande middelen aan te pakken en daarbij een goed evenwicht te vinden tussen een effectieve uitvoering van programma's en het drukken van de kosten van administratie.

Alle EU-instellingen zullen met andere woorden een strikte discipline moeten betrachten om de administratieve uitgaven in de toekomst onder controle te houden.

4. EEN BEGROTING DIE RESULTATEN OPLEVERT

Bestedingen moeten weliswaar doelgericht worden gedaan, maar dat is op zich niet voldoende; al vanaf de ontwerpfasen van de uitvoering moeten de nodige garanties op resultaat worden ingebouwd. Om de middelen die de burgers aan de EU-begroting toevertrouwen, te doen renderen, moet bij de volgende generatie financieringsprogramma's effectiviteit bovenaan de agenda staan.

4.1. De begroting gebruiken als hefboom voor investeringen

Hoe meer de EU-begroting kan worden gebruikt als hefboom voor de interne en externe financiering van strategische investeringen met de grootste Europese toegevoegde waarde, des te groter zal de impact ervan zijn. Innovatieve financieringsinstrumenten kunnen een belangrijk nieuw financieringskanaal voor strategische investeringen ontsluiten. De regel voor projecten met een commercieel langetermijnpotentieel zou moeten zijn dat de EU-middelen worden gebruikt in het kader van een partnerschap met de privésector en de banksector, in het bijzonder via de Europese Investeringsbank, maar ook met andere partners zoals de ontwikkelingsbanken in de lidstaten en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO). Dit vereist in een vroeg stadium nauw technisch overleg tussen de Commissie en de banken. In een dergelijke benadering nemen de projectontwikkelaars deel

aan een concurrerende aanvraagprocedure voor projectondersteuning en ligt de focus op de toegevoegde waarde van de EU.

De EIB heeft een essentiële bijdrage geleverd aan de Europese respons op de economische crisis. Nu zal zij een sleutelrol spelen in de hervorming van de Europese economie, bijvoorbeeld op het gebied van groene technologie, infrastructuur en energiezekerheid. Het is daarom wellicht nodig de manier waarop het kapitaal van de EIB wordt gebruikt te optimaliseren, en onder andere meer gebruik te maken van risicodelingsmechanismen om de hefboomwerking van de middelen van de bank te versterken en de reikwijdte ervan te vergroten. De Commissie en de EIB hebben reeds met succes een aantal gemeenschappelijke financieringsinstrumenten ontwikkeld. Dankzij het mengen van subsidies uit de EU-begroting met leningen van de EIB en andere financiële instellingen en het aantrekken van veelvoudens daarvan aan investeringen van financiële instellingen, kon de financiële impact van de externe uitgaven van de EU worden verdrievoudigd. Dit zou de norm moeten worden op gebieden waar een commercieel lange termijnpotentieel aanwezig is; voor deze mengvormen van financiering zouden nieuwe regels moeten gelden.

In het algemeen dienen de uitgavenprogramma's rekening te houden met de behoeften van particuliere financiers, bijvoorbeeld inzake de lengte van de aanloopfase en de zwaarte van de procedures, en duidelijk te zijn over de te bereiken doelen en over het tijdstip waarop de EU uit bijna commercieel levensvatbare projecten dient te stappen. De EU zou opener kunnen staan tegenover inkomstenstromen die afkomstig zijn van de gebruikers van infrastructuur, zoals tol, als middel om op lange termijn de kosten voor de belastingbetaler te drukken. Evenzo kunnen, naarmate externe kosten worden geïnternaliseerd, meer inkomsten worden gegenereerd om bij te dragen aan de investeringen die nodig zijn om de strategische doelstellingen te verwezenlijken, zoals het versneld koolstofvrij maken van de economie. De financieringsinstrumenten moeten geconcentreerd worden ingezet waar de marktwerking duidelijk tekortschiet, waarbij rekening dient te worden gehouden met de situatie van de nationale financiële markten, het wet- en regelgevingskader en de behoeften van de eindbegunstigden.

De nieuwe financieringsinstrumenten voor het uitvoeren van de begroting moeten intelligent, geïntegreerd en flexibel zijn. Zij kunnen worden ingezet voor zeer uiteenlopende beleidsdoeleinden, maar zijn toch consistent. Het gaat bij financiering, ongeacht de sector, in wezen altijd om hetzelfde: bedrijven en projecten hebben in verschillende stadia van hun ontwikkeling behoefte aan eigen of aan geleend vermogen, of aan een combinatie van beide. De "kit" van financieringsinstrumenten voor de uitvoering van de EU-begroting moet in essentie bestaan uit twee items, mogelijksterwijs in de vorm van twee, voor de verschillende uitgavenprogramma's bruikbare mechanismen: een mechanisme voor het verstrekken van eigen vermogen en een mechanisme voor risicodeling (waartoe ook garanties behoren). Bij het overwegen van leninggaranties als een mogelijk vernieuwend financieringsinstrument moet zorgvuldig worden onderzocht welke gevolgen het gebruik van de EU-begroting als hefboom heeft voor het eigenmiddelenplafond, met name gelet op de bestaande garantieregelingen. Het op ruimere schaal gebruiken van de EU-begroting als garantie voor leningen en obligaties vereist dat eerst grondig naar de capaciteit daarvoor wordt gekeken.

4.2. EU-projectobligaties

Het potentieel van innovatieve financieringsinstrumenten en de bijzondere situatie waarin de Europese economie zich vandaag bevindt, convergeren in het idee van EU-projectobligaties. De Europese economie is sterk afhankelijk van infrastructuur, bijvoorbeeld op het gebied van

energie, vervoer en informatie- en communicatietechnologie. De Europa 2020-doelstellingen voor de modernisering van de Europese economie vereisen grootschalige investeringen¹⁰. De EU kan dergelijke projecten al helpen door een strategisch houvast te geven aan investeerders die beslissingen nemen voor de komende decennia en door het juiste regelgevingskader vast te stellen. De investeerders zijn na de financiële crisis evenwel terughoudend. Projecten die voor de EU van groot strategisch belang zijn, slagen er niet in de nodige financiering aan te trekken. De nationale begrotingen zijn niet in staat om de financiering van dergelijke projecten over te nemen en de lidstaten zijn dan ook op zoek naar alternatieven die een groter deel van de verantwoordelijkheid voor infrastructuur op zich willen nemen. Door de vertraging van projecten zou de EU de economische en andere voordelen van de infrastructuur kunnen mislopen, met daarbovenop het risico van duurdere oplossingen in de toekomst.

EU-projectobligaties zouden uitkomst kunnen bieden en het vertrouwen kunnen creëren dat vereist is om de nodige middelen aan te trekken voor grote investeringsprojecten. De Europese Investeringsbank en andere vooraanstaande financiële instellingen leveren al een belangrijke bijdrage via hun directe leningen, en in het bijzonder de EIB heeft op de crisis gereageerd met een substantiële toename van haar leningvolume. De uitdaging op het gebied van infrastructuur is evenwel zo groot dat de EU moet helpen particuliere financieringsbronnen te ontsluiten.

Een middel om dit te doen, is EU-begrotingskredieten gebruiken om de kredietwaardigheidsrating van projecten te verbeteren zodat zij financiering kunnen krijgen van de EIB, andere financiële instellingen en particuliere kapitaalverstrekkers zoals pensioenfondsen en verzekeringsondernemingen. De garanties van de EU en/of de EIB zouden worden verstrekt ten gunste van specifieke vehikelvennootschappen die door de privésector worden opgericht om kapitaal van de markt voor het project aan te trekken. Om voor die faciliteit in aanmerking te komen, zouden projecten aantoonbaar een strategisch EU-belang moeten dienen en aan bepaalde criteria inzake levensvatbaarheid moeten voldoen. De steun zou dus niet van tevoren aan lidstaten of sectoren worden toegewezen, maar gaan naar projecten die erin slagen de nodige privéfinanciering aan te trekken. De aflossingstermijn zou bepaald worden na een raming van de periode waarop het project levensvatbaar zou zijn.

4.3. Grootschalige projecten

Een specifiek probleem zijn de grootschalige projecten waarvoor over langere periode bijdragen van meerdere miljarden euro's vereist zijn. De EU doet heel wat ervaring op met projecten zoals Galileo, ITER en GMES. Van deze projecten is erkend dat zij van groot strategisch belang zijn en op lange termijn een commercieel potentieel kunnen hebben. Om ze tot een goed einde te brengen, is transnationale samenwerking vereist. Zij hebben echter ook af te rekenen met aanzienlijke budgetoverschrijdingen en de governance ervan gaat niet goed samen met de directe beheerswijze van de EU-instellingen. De budgettaire onzekerheden zijn moeilijk te verenigen met de wijze waarop de EU-begroting gepland wordt. Een alternatieve aanpak zou erin kunnen bestaan dat de projectontwikkelaars een afzonderlijke structuur voor

¹⁰ Ter illustratie: tot 2020 is naar schatting 500 miljard euro nodig om het TEN-T-programma uit te voeren, en een bedrag variërend van 38-58 miljard tot 181-268 miljard euro om de breedbanddoelstellingen van de Commissie te bereiken. In de energiesector is er tegen 2020 naar schatting 400 miljard euro nodig voor distributienetwerken en slimme netwerken, nog eens 200 miljard euro voor transmissienetwerken en opslag, en 500 miljard euro om de bestaande productiecapaciteit te upgraden en nieuwe capaciteit op te bouwen, in het bijzonder voor hernieuwbare energie.

de steun oprichten, waarbij de EU een direct belang zou hebben om een effectieve governance te waarborgen en waaraan de EU-begroting een stabiele bijdrage zou leveren in de vorm van een vast jaarlijks bedrag, zonder garantie dat tekorten door de EU zouden worden bijgepast.

4.4. De middelen gebruiken als stimulans

De EU-begroting kan een krachtige prikkel voor hervormingen zijn, zoals blijkt bij de besprekingen die momenteel worden gevoerd over financiële sancties en stimuli als middel om de naleving van het stabiliteits- en groeipact te garanderen. Het ligt dan ook voor de hand deze invloed in het kader van programma's aan te wenden om zich van een effectieve uitvoering ervan te verzekeren. De hierboven met betrekking tot het cohesiebeleid uiteengezette ideeën – het vaststellen van specifieke doelen waarvan het uitbetalen van de middelen zou afhangen – zouden binnen andere contexten in praktijk kunnen worden gebracht en op alle uitgavengebieden kunnen worden toegepast. Andere mogelijke benaderingen zijn het opzijzetten op EU-niveau van een deel van de middelen voor de meeste programma's of het moduleren van de medefinancieringspercentages naargelang van de prestaties. In al deze gevallen is het garanderen van een billijke behandeling van alle lidstaten, doorzichtigheid en automatisme essentieel.

Dit vereist een andere aanpak en andere instrumenten. Aan programma's zouden specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een termijn voorziene doelstellingen en geschikte prestatie-indicatoren moeten worden gekoppeld. Opdat een op stimuli gebaseerd systeem goed kan functioneren, zijn duidelijke evaluatiecriteria en stelselmatige evaluatie nodig. Stelselmatige evaluaties op het goede moment zijn van cruciaal belang voor het algemene streven naar een maximalisering van de meerwaarde die EU-uitgaven opleveren.

4.5. Een structuur die de prioriteiten doet uitkomen

De manier waarop de begroting is opgebouwd, is een belangrijk middel om over te brengen wat met de uitgaven wordt beoogd en welke doelstellingen dienen te worden bereikt. Het voordeel van een begroting waarvan de structuur en de interne balans de politieke prioriteiten van de EU weerspiegelen, is evident. Er is met de huidige structuur een stap in die richting gezet; een volgende stap zou erin bestaan ofwel het aantal rubrieken tot het minimum te beperken, ofwel de begroting in te richten rond de Europa 2020-strategie. In het eerste geval zou het kunnen gaan om drie rubrieken: interne uitgaven, externe uitgaven en administratieve uitgaven. In het tweede geval lijkt het aangewezen ter vervanging van de huidige rubrieken I tot en met III drie subrubrieken te creëren voor beleidsterreinen die vallen onder de drie pijlers van slimme, duurzame en inclusieve groei, en een vierde "interne" subrubriek voor beleidsmaatregelen betreffende het burgerschap. De andere twee rubrieken zouden betrekking hebben op extern beleid (huidige rubriek IV) en op administratie.

4.6. De looptijd van het meerjarig financieel kader

Een meerjarig financieel kader biedt houvast op lange termijn en voorspelbaarheid. Het staat ook borg voor begrotingsdiscipline en een vlot verloop van de begrotingscyclus. Elk financieel kader is echter het resultaat van politieke beslissingen die de veranderende politieke prioriteiten moeten weerspiegelen.

De jongste drie financiële kaders hadden een looptijd van zeven jaar. Het Europees Parlement¹¹ en sommige deelnemers aan de openbare raadpleging zijn van mening dat deze looptijd moet worden ingekort tot vijf jaar. Een belangrijk oogmerk is de looptijd te laten samenvallen met de duur van het mandaat van het Europees Parlement en de Commissie. Een looptijd van vijf jaar zou elke Commissie en elk Parlement in staat stellen respectievelijk een kader voor te stellen en erover te onderhandelen, ook al zouden zij de uitvoering ervan niet meemaken. Een vijfjarige looptijd zou ook een aantal voordelen meebrengen inzake het verdisconteren van nieuwe behoeften, naast nadelen op het gebied van planning: met langere looptijden kunnen programma's niet alleen fundamentele veranderingen teweegbrengen, maar ook beter aansluiten bij de investeringspatronen van de privésector. Een andere optie, die rekening houdt met de termijnen in kwestie, is een looptijd van zeven jaar met een grondige evaluatie na vijf jaar, wat het mogelijk zou maken om specifiek met het oog op Europa 2020 nog middelen te herschikken aan het einde. Hiermee wordt uitdrukkelijk vermeden vooruit te lopen op de periode daarna.

De meest aantrekkelijke oplossing is evenwel een looptijd van tien jaar met een grondige evaluatie halverwege ("5+5"). Deze manier van werken zou de kans bieden om prioriteiten wezenlijk te herschikken. De algemene uitgavenmaxima en de rechtsgrondslagen zouden voor tien jaar kunnen worden vastgesteld, maar de verdeling van middelen binnen de rubrieken en de prioriteiten binnen programma's en instrumenten zouden voor herziening vatbaar kunnen zijn. Dit zou onder meer kunnen worden vergemakkelijkt door op alle begrotingsonderdelen substantiële reserves en marges aan te houden.

4.7. Reageren op veranderende omstandigheden

Een van de grootste budgettaire uitdagingen is het vinden van een evenwicht tussen voorspelbaarheid en flexibiliteit. De huidige begroting is duidelijk te weinig flexibel gebleken om de druk van de omstandigheden op te vangen. De urgente noodzaak voor de EU om te reageren op externe gebeurtenissen zoals de tsunami en de situatie in het Midden-Oosten, en op de economische crisis, hebben de tekortkomingen van de huidige manier van werken blootgelegd. Omdat doelgerichtheid zo essentieel is voor de effectiviteit van de uitgaven en veranderende omstandigheden andere prioriteiten meebrengen, gaat de rigiditeit van de begroting onmiskenbaar ten koste van de kwaliteit van de uitgaven. Het Europees Parlement en de Raad hebben het volste recht om veranderingen in de bestemming van uitgaven aan de nodige controles te onderwerpen. De schaal waarop veranderingen mogelijk zijn en de toezichtprocedures dienen echter te worden herzien. De ervaring is dat de meest voor de hand liggende oplossing – het verruimen van de marges – niet mogelijk is geweest vanwege druk om middelen vooraf toe te wijzen. Daarom zou een vast percentage, bijvoorbeeld 5%, als verplicht aan te houden marge kunnen worden overeengekomen. Een mogelijkheid is ook om voor de eerste vijf jaar van de financiële periode een lager cijfer en voor de resterende jaren een hoger cijfer vast te stellen, of een verhoging van jaar tot jaar. Dit zou het mogelijk maken om naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie beter rekening te houden met nieuwe prioriteiten. Andere middelen om meer flexibiliteit in te bouwen, zijn:

- het toestaan van hertoewijzing, binnen bepaalde grenzen, om overschrijvingen tussen rubrieken in een bepaald jaar mogelijk te maken;

¹¹ Resolutie van 25 maart 2009 over de tussentijdse evaluatie van het financieel kader 2007-2013 [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

- de mogelijkheid om, eveneens binnen overeengekomen grenzen, ongebruikte marges van het ene jaar naar het andere over te dragen;
- de vrijheid om uitgaven binnen de meerjarige enveloppe van een rubriek naar voren of naar achteren te verschuiven, om anticyclische maatregelen en een significante respons op grote crisissen mogelijk te maken;
- het bestaande flexibiliteitsinstrument en de reserve voor noodhulp versterken of de werkingssfeer ervan verruimen, en beide zo mogelijk samenvoegen tot één instrument.

De huidige, bij gekwalificeerde meerderheid overeengekomen, flexibiliteitsregeling van 0,03% moet ook worden behouden. Het is een belangrijke veiligheidsklep die het mogelijk maakt om in beperkte mate van de vastgestelde maxima af te wijken.

Al deze aanpassingen moeten gepaard gaan met een mentaliteitswijziging. De klemtoon, die nu op onveranderlijke, vooraf vastgestelde financiële toewijzingen ligt, moet worden verlegd naar het gebruiken van de schaarse EU-middelen voor strategische, in de tijd beperkte investeringen, in het besef dat het ontvangen van middelen afhankelijk is van het leveren van resultaten.

4.8. Administratieve lasten verlichten en onnodige lasten elimineren

Uit de openbare raadpleging is duidelijk naar voren gekomen dat de uitvoeringsprocedures te log en de controlevereisten te complex zijn en mogelijke deelnemers aan EU-programma's kunnen afschrikken. De EU heeft de verantwoordelijkheid erover te waken dat de middelen goed worden besteed, maar kan anderzijds een reeks maatregelen nemen om de administratieve lasten voor ontvangers van middelen te verlichten en de administratieve kosten voor de EU te drukken, waardoor meer middelen naar het uiteindelijke doel zouden kunnen gaan.

- Er zijn gemeenschappelijke financiële regels vastgesteld in het Financieel Reglement van de EU. De uitvoeringsregels en –procedures kunnen per beleidsinstrument evenwel aanzienlijk verschillen. Er zou een set gemeenschappelijke beginselen moeten worden overeengekomen om de verschillen tot het absoluut noodzakelijke te beperken. Verschillende instrumenten bundelen in een gemeenschappelijk uitvoeringskader is een goede manier om de interactie van de burgers, het bedrijfsleven (met name kmo's) en regeringen met de EU-begroting te vergemakkelijken.
- Het voorstel dat de Commissie recentelijk heeft gedaan tot herziening van het Financieel Reglement bevat ambitieuze maatregelen om tot vereenvoudigde financiële voorschriften te komen. Hierop moet nader worden ingegaan zodat lichtere procedures mogelijk zijn voor kleinere subsidies (voor kleine projecten zouden hogere drempels kunnen gelden) en op grotere schaal kan worden gebruikgemaakt van vaste bedragen en prestatieregelingen.

4.9. Waken over goed financieel beheer

Overheidsuitgaven dienen gepaard te gaan met een effectieve, doeltreffende en proportionele controle, die de burgers en hun vertegenwoordigers in het Europees Parlement en de Raad de nodige garanties geeft dat de begrotingsmiddelen van de EU goed worden besteed. Er is echter een punt waarop het gewicht van de controles programma's ineffectief maakt. Een meer gemoduleerde aanpak van de controles die in verschillende lidstaten vereist zijn en

overeenstemming over het aanvaardbaar foutenrisico voor verschillende beleidsterreinen zouden beide tot een goed evenwicht bijdragen.

De Commissie heeft de jongste jaren veel aandacht gegeven aan het doeltreffender maken van de beheers- en controlesystemen, om van de Europese Rekenkamer een betrouwbaarheidsverklaring zonder punten van voorbehoud te krijgen. De resultaten zijn positief, maar er kan meer worden gedaan, in het bijzonder op het vlak van samenwerking met de lidstaten die een belangrijk deel van de begroting via gedeeld beheer met de Commissie ten uitvoer leggen. Een systeem waarbij betalingen niet op uitgaven van de begunstigden gebaseerd zijn, maar op betalingsdeclaraties van de lidstaten, zoals thans voor de GLB-uitgaven het geval is, zou het controleproces meer naar het lokale niveau brengen en een betere afstemming met de bestaande nationale procedures mogelijk maken. Dit zou een betere en directere manier van werken zijn dan het centraliseren van de controles op het niveau van de EU. Dit zou kunnen worden gekoppeld aan betrouwbare nationale betrouwbaarheidsverklaringen om de verantwoordingsplicht van de overheden die met de EU-middelen omgaan, te benadrukken.

Meer middelen via financieringsinstrumenten kanaliseren, zal ingrijpende veranderingen meebrengen wat betreft de manier waarop de Commissie haar begrotingsuitgaven beheert. De Commissie zal in toenemende mate taken ter uitvoering van de begroting delegeren en samenwerken met vooraanstaande financiële instellingen, zoals de Europese Investeringsbank (EIB)¹². Dit maakt het noodzakelijk de kernaspecten van opzet en beheer van financieringsinstrumenten onderling te coördineren, om een goed evenwicht tot stand te brengen tussen een consequente manier van omgaan van de Commissie met haar financiële partners, het beschermen van de financiële belangen van de EU en het voorzien in de flexibiliteit die op implementatieniveau nodig is voor een effectieve beleidsuitvoering. Daarbij zou ook worden gezorgd voor meer politieke zichtbaarheid, administratieve efficiëntie via vereenvoudiging, gestroomlijnde verslaglegging en toezicht, en tot slot voor een vlottere evaluatie, ongeacht het instrument.

5. DE EU-BEGROTING ALS MIDDEL OM DE ECONOMISCHE GOVERNANCE TE ONDERSTEUNEN

De ambitie groei en werkgelegenheid in de Europese Unie te realiseren, vergt een totaalbenadering die de kern uitmaakt van de Europa 2020-strategie. Het is geen kwestie van macro-economische stabiliteit of structurele hervormingen; beide moeten samen worden bewerkstelligd en elkaar wederzijds aanvullen. Het is dan ook logisch de EU-begroting te koppelen aan het versterken van de economische governance.

De Commissie heeft diverse maatregelen gepresenteerd om de economische governance te hervormen en krachtiger te maken¹³. Zij zal deze verder uitwerken in het kader van de discussie over economische governance na de Europese Raad van oktober.

¹² Financieringsinstrumenten zullen niet exclusief via de EIB worden geïmplementeerd, maar de EIB zal wel een katalysator zijn voor het aantrekken van andere publieke en particuliere financieringsbronnen.

¹³ Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid – Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU – COM(2010) 367.

6. REKENING HOUDEN MET DE UITBREIDING

Toekomstige uitbreidingen zullen onvermijdelijk een impact hebben op de EU-begroting en mogelijk zelfs leiden tot meer ontvangsten en meer betalingsverplichtingen. Nieuwe lidstaten zullen het totale bbp doen toenemen en nieuwe kansen voor economische expansie creëren, maar anderzijds ook in aanmerking komen voor steun uit de Structuurfondsen en andere fondsen. Het tijdstip van toetreding is afhankelijk van de snelheid waarmee kandidaat-lidstaten aan de gestelde criteria voldoen. In dit verband heeft de Europese Raad in december 2006 beslist geen streefdata voor toetredingen vast te stellen zolang de onderhandelingen niet in het laatste stadium verkeren. Het nieuwe financieel kader dient daarom niet vooruit te lopen op politieke beslissingen over toekomstige uitbreidingen, die zullen worden genomen op basis van de mate waarin landen klaar zijn om toe te treden. Als er overeenstemming is over toetredingen en de termijnen bevestigd zijn, dient het financieel kader te worden aangepast in het licht van de uitgavenverplichtingen die uit de toetredingsonderhandelingen voortvloeien.

7. DE FINANCIERING VAN DE EU HERVORMEN

Naar analogie van de uitgavenzijde, is de structuur van de begrotingsfinanciering in de loop van de jaren aanzienlijk geëvolueerd. De bijdrage op basis van het bni is voortdurend belangrijker geworden en maakt momenteel driekwart van de begroting uit. Mettertijd zijn ettelijke correcties en bijzondere regelingen geïntroduceerd, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de begroting (sommige van die mechanismen komen in 2013 automatisch te vervallen). De begrotingsonderhandelingen zijn de jongste tijd sterk beïnvloed door de neiging van de lidstaten zich te focussen op hun "nettopositie", en hebben ertoe geleid dat de voorkeur is gegeven aan instrumenten waarbij van tevoren op geografische gronden financiële dotaties worden toegewezen en waarbij het niet gaat om de grootste Europese meerwaarde.

De naar aanleiding van de begrotingsevaluatie gehouden raadpleging heeft laten zien dat de belanghebbenden zeer kritisch staan tegenover het huidige financieringssysteem voor de EU-begroting. De perceptie is, dat het huidige systeem troebel, te complex en onvoldoende fair is – met name wat de correctiemechanismen betreft, en overdreven afhankelijk is van middelen die door de lidstaten als zoveel mogelijk te drukken uitgaven worden beschouwd. Met uitzondering van de douanerechten, die voortvloeien uit de douane-unie, is er geen duidelijke link tussen de bestaande begrotingsmiddelen en het beleid dat de EU voert.

Daarbij moet worden onderstreept dat dit geen discussie is over de grootte van de begroting, maar over de juiste samenstelling van middelen. De geleidelijke invoering van een nieuwe middelenbron zou de weg effenen voor het verminderen, uitfasen of schrappen van andere bronnen.

Academici, regeringen, niet-gouvernementele organisaties en het Europees Parlement hebben voorstellen gedaan om de financiering te hervormen. Het Parlement heeft in 2007 een rapport goedgekeurd waarin het huidige stelsel van eigen middelen werd geanalyseerd en een serie mogelijke nieuwe eigen middelen werd gesuggereerd¹⁴.

¹⁴ Europees Parlement, rapport over de toekomst van de eigen middelen van de Unie (2006/2205(INI) Rapporteur A. Lamassoure).

De inleiding van een nieuwe fase in de ontwikkeling van de EU-financiering zou drie nauw verweven aspecten kunnen omvatten: de bijdragen van de lidstaten vereenvoudigen, een of meer nieuwe vormen van eigen middelen introduceren en geleidelijk aan alle correctiemechanismen uitschakelen. Het infaseren van de veranderingen moet gepaard gaan met het behoud van een aantal essentiële elementen van de EU-financiering: stabiele en voldoende financiële middelen voor de EU-begroting, eerbiediging van de begrotingsdiscipline en een mechanisme om het begrotingsevenwicht te waarborgen.

De bijdragen van de lidstaten vereenvoudigen

In vergelijking met de bni-bron van eigen middelen heeft de huidige btw-bron weinig toegevoegde waarde. Om vergelijkbare belastinggrondslagen te creëren, is deze laatste bron het product van een wiskundige berekening en gaat de btw dus niet rechtstreeks van de consument naar de EU. Dit maakt de bijdragen complex en ondoorzichtig. De btw-bron van eigen middelen in haar huidige vorm afschaffen, en gelijktijdig daarmee een nieuwe vorm van eigen middelen invoeren, zou het bijdragesysteem vereenvoudigen.

Een of meer beleidsgerelateerde vormen van eigen middelen infaseren

Nieuwe eigen middelen zouden de bestaande btw-bron van eigen middelen volledig kunnen vervangen en terzelfder tijd het gewicht van de bni-bron, die direct uit de nationale begrotingen komt, kunnen verminderen. De introductie van nieuwe eigen middelen zou goed passen bij de verschuiving die zich geleidelijk voltrekt in de begrotingsstructuur, naar beleid dat dichter bij de EU-burger staat en gericht is op het realiseren van Europese collectieve voorzieningen en meer Europese toegevoegde waarde. Het zou kunnen bijdragen tot - en nauw kunnen samenhangen met - het bereiken van belangrijke Europese of internationale beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkeling, de klimaatverandering of de financiële markten.

Voor de beoordeling van mogelijke nieuwe eigen middelen zijn de volgende criteria wellicht relevant:

- zij moeten een directere link hebben met *het acquis en de doelstellingen van de EU*, zodat de begroting in haar totaliteit op een meer samenhangende en effectieve wijze kan bijdragen tot het verwezenlijken van de beleidsprioriteiten van de EU. In dat verband mag artikel 2, lid 2, van het eigenmiddelenbesluit¹⁵ niet uit het oog worden verloren, bepalende dat "*de ontvangsten uit andere belastingen die in het kader van een gemeenschappelijk beleid [...] worden ingesteld, [...] eveneens eigen middelen vormen die op de algemene begroting van de Europese Unie worden opgevoerd*";
- zij moeten een grensoverschrijdend karakter hebben en gebaseerd zijn op een stelsel dat de gehele eengemaakte markt bestrijkt;
- de grondslag moet geharmoniseerd zijn met het oog op een gelijke toepassing overal in de Unie;
- indien zulks haalbaar is, moeten de nieuwe middelen rechtstreeks door de EU, buiten de nationale begrotingen om, worden geïnd;

¹⁵ Besluit van de Raad 2007/436/EG, Euratom van 7 juni 2007.

- zij moeten op een billijke en faire manier worden toegepast, en de correctieproblematiek niet verergeren;
- er moet rekening worden gehouden met de cumulatieve impact op bepaalde sectoren;
- de inning ervan mag geen zware nieuwe administratieve last voor de EU meebrengen.

De Commissie is van mening dat de volgende – niet exclusieve – bronnen in aanmerking kunnen worden genomen als eigen middelen om de nationale bijdragen geleidelijk te vervangen en de last voor de nationale begrotingen te verminderen:

- een EU-belasting op de financiële sector;
- EU-inkomsten uit veilingen in het kader van de regeling voor de handel in emissierechten van broeikasgassen;
- een EU-heffing op het luchtvervoer;
- een EU-btw;
- een EU-energieheffing;
- een EU-vennootschapsbelasting.

Elk van deze financieringsbronnen heeft haar eigen kenmerken en voor- en nadelen¹⁶. Rekening houdende met de ontvangen opmerkingen, zal de Commissie voorstellen indienen in het kader van haar totale voorstellenpakket voor het volgende meerjarig financieel kader.

De correctiemechanismen aanpakken

De Europese Raad van Fontainebleau in 1984 heeft duidelijk gesteld welke de uitgangspunten van het systeem waren: dat het *“uitgavenbeleid [...] op termijn het essentiële middel [is] om de kwestie van de budgettaire onevenwichtigheden op te lossen”* en dat *“elke lidstaat die in verhouding tot zijn relatieve welvaart een buitensporige begrotingslast draagt, te gepaster tijd in aanmerking kan komen voor een correctie”*. Het optrekken van de uitgaven voor groei en werkgelegenheid, energie, klimaat en de externe behartiging van de Europese belangen, maken het minder noodzakelijk correctiemechanismen in stand te houden. De samenstelling van de uitgaven in het volgende meerjarig financieel kader en andere hervormingen van het eigenmiddelenstelsel zullen bepalen of correctiemechanismen in de toekomst gerechtvaardigd zijn.

8. SLOTOPMERKINGEN EN VOLGENDE STAPPEN

Deze begrotingsevaluatie geeft de ideeën van de Commissie weer over de architectuur en het doel van de EU-begroting. De uiteengezette visie is er een van een hervormde begroting waarmee de EU een reëel verschil kan maken. Dit is de ambitie die de Commissie nastreeft met de voorstellen die zij volgend jaar zal doen voor het nieuw financieel kader. Aan de ideeën ligt de overtuiging ten grondslag dat de EU tegen 2020 beslissende stappen moet hebben gezet om van de Unie een intelligente, duurzame en inclusieve samenleving te helpen

¹⁶ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie.

maken. Daartoe moet de Europese economie op het goede spoor worden gezet, moeten belangrijke beslissingen worden genomen om de infrastructuur fundamenteel aan te passen, moeten de competenties van de toekomst worden verworven, moet leiderschap op het wereldtoneel worden getoond en moet worden voorkomen dat de ongelijkheden in de samenleving toenemen en de stabiliteit op lange termijn ondermijnen. De begroting van de Unie moet worden gezien als een van de gemeenschappelijke instrumenten waarover wij beschikken om gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Nu de overheidsfinanciën onder zware druk staan, mogen de begrotingen van de EU en de lidstaten niet worden gezien als elkaars concurrenten, maar als middelen om dezelfde doelen te bereiken, op het niveau waar zulks de beste resultaten oplevert.

De focus van de begrotingen van morgen moet dan ook liggen op impact op het verwezenlijken van onze doelstellingen. Er moet erkenning uit spreken van de noodzaak om zich aan een snel veranderende wereld aan te passen, en getuigen van discipline en concentratie op resultaten. Ook moet de solidariteit die bij de uitvoering van onze gemeenschappelijke agenda vereist is, erin tot uitdrukking komen. En zij moeten worden gefinancierd op een manier die voor de burgers begrijpelijk is en als redelijk en fair wordt ervaren.

De uitvoering van de EU-begroting kan worden vereenvoudigd en doeltreffender worden gemaakt. Er is behoefte aan meer flexibele begrotingsmechanismen om op veranderende omstandigheden in te spelen en terzelfder tijd langetermijninvesteringen te ondersteunen. In tijden van budgettaire restricties is het zaak intensiever gebruik te maken van innovatieve financieringsinstrumenten om de begroting als hefboom in te zetten en om de impact en het bereik van realiseerbare, hoogprioritaire EU-projecten te vergroten.

Bij de modernisering van de EU-begroting moet het daarom gaan om het stellen van doelen, het optimaal benutten van elke euro die wordt uitgegeven en het aan de begroting toebedelen van een sleutelrol in de algehele context waarbinnen de Europese Unie, de instellingen ervan en de lidstaten Europa op het goede spoor kunnen zetten om groei en werkgelegenheid voor de toekomst te realiseren.

De Commissie zal de in deze begrotingsevaluatie uiteengezette ideeën en opties de komende maanden omzetten in concrete voorstellen. De Commissie verheugt zich op een dialoog daarover met de andere instellingen en belanghebbenden. De uitkomst daarvan zal worden verwerkt in voorstellen die in juni 2011 zullen worden gedaan met betrekking tot een nieuw meerjarig financieel kader voor de periode na 2013. Deze zullen een voorstel voor een verordening tot vaststelling van het meerjarig financieel kader en een ontwerpbesluit inzake de eigen middelen omvatten. In de tweede helft van 2011 zal de Commissie met de wetgevingsvoorstellen komen die vereist zijn voor de uitvoering van de beleidsmaatregelen en programma's waarmee de Europese Unie haar ambities voor de komende jaren waar wil maken.