

## 6 Europa: financiële perspectieven in perspectief

*Dankzij de Europese integratie verdient de gemiddelde Europeaan ongeveer 10% meer. De welvaartseffecten van Europa reiken veel verder dan de netto betalingspositie van een land. Het is daarmee in het belang van alle lidstaten om de (bescheiden) kosten van Europese integratie gezamenlijk op te brengen, voor zover deze gemaakt worden met inachtneming van het subsidiariteitsprincipe. Daarnaast betalen rijke lidstaten naar draagkracht aan herverdeling naar arme lidstaten. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel liggen hervormingen van het landbouw- en cohesiebeleid in de rede.*

Elke zevenjaarlijkse begrotingsronde van de Europese Unie doet veel stof opwaaien. Zo ook dit en volgend jaar bij de besluitvorming over de Financiële Perspectieven 2007-2013, de meerjarenbegroting die een plafond stelt aan de uitgaven van de Unie. Het lukte de regeringsleiders niet om hierover overeenstemming te bereiken tijdens de afgelopen voorjaarsstop. De Europese Commissie wil het uitgavenplafond verhogen, dit tegen de zin van een aantal lidstaten. Het Verenigd Koninkrijk ligt onder vuur vanwege zijn korting op de EU-bijdrage, Frankrijk wil de uitgaven aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid niet ter discussie stellen en Nederland verzet zich tegen een grote netto betalingspositie. Door al dit wapengekletter lijkt de discussie over Europa zich soms te vernauwen tot een smal financieel perspectief.

De EU is echter veel meer dan haar begroting. De begroting omvat slechts 1% van het bruto nationaal inkomen (BNI)<sup>44</sup> van de lidstaten. Nagenoeg alle collectieve uitgaven verlopen via nationale begrotingen en veel van de Europese regelgeving heeft geen zichtbare gevolgen voor het communautaire budget.<sup>45</sup> Deze paragraaf beoogt het lopende debat over de EU-begroting in breder perspectief te plaatsen door eerst stil te staan bij de economische baten van Europa en vervolgens bij de effectiviteit van de twee belangrijkste begrotingsposten: het landbouw- en cohesiebeleid. Dat leidt tot opties voor fundamentele hervormingen van de EU-begroting.

### 6.1 Opbrengsten en kosten van Europa

De EU biedt haar ingezetenen een aantal onmiskenbare voordelen. Lagen die voordelen direct na de Tweede Wereldoorlog nog vooral bij het voorkomen van de verschrikkingen van oorlog en de desastreuze economische gevolgen van het protectionisme in de jaren dertig, gaandeweg verschoven ze steeds meer naar de welvaartsvoordelen van economische integratie. Europese

<sup>44</sup> Het is gebruikelijk om de Europese begrotingscijfers uit te drukken als percentage van het bruto nationaal inkomen (BNI). Dit hangt samen met de afdrachten van de lidstaten aan de EU, die deels berekend worden als percentage van het BNI (zie paragraaf 6.1) en met begrenzings van het budget die eveneens uitgedrukt worden als percentage van het EU-BNI (de grens is bijvoorbeeld 1,24% voor het huidige budget). Het BNI is gelijk aan het BBP plus het saldo van uit het buitenland ontvangen primaire inkomens.

<sup>45</sup> Pelkmans stelt: "De algemene conclusie voor het beleid - die bijna altijd teloor gaat in debatten over netto afdrachten - is dan ook dat de economische en beleidsbetekenis van de unie helemaal niet kunnen worden afgelezen uit de EU-begroting". Zie J. Pelkmans, Eenvoudige EU-kennistoets voor economen, *Economisch Statistische Berichten*, 89e jaargang, nr 4434, 2004, blz. 246-248.

integratie heeft het handelsverkeer binnen de Europese Unie bevorderd. Tussen 1960 en 2000 is de intra-EU handel met 1200% toegenomen in reële termen, terwijl de handel tussen de EU-lidstaten en andere landen in die periode met 730% steeg.<sup>46</sup> Het handelsbevorderende effect van integratie is ondermeer het gevolg van het afschaffen van handelstarieven tussen de Europese landen, de wederzijdse erkenning van productstandaarden en de vereenvoudiging van douaneformaliteiten. Richtlijnen om impliciete en expliciete discriminatie van buitenlandse goederen te voorkomen en de mogelijkheden om bij discriminatie in beroep te gaan, hebben eveneens bijgedragen aan de toename van de intra-Europese handel.

Wat zijn de welvaartseffecten van economische integratie op de lange termijn? Onderzoeken die direct het effect van integratie op economische groei analyseren, laten geen permanent effect van integratie op economische groei zien. Wel is er vaak sprake van een niveau-effect (en dus van een tijdelijk effect op economische groei).<sup>47</sup> Badinger (2005)<sup>48</sup> schat dat het inkomen per hoofd in de EU-15 gemiddeld 20% lager zou zijn geweest zonder economische integratie. Hij maakt echter geen onderscheid tussen economische integratie binnen de EU en integratie met landen buiten de EU in het kader van GATT / WTO, zodat het intra-EU-effect kleiner zal zijn dan 20%.

Een andere manier om de effecten van integratie op het inkomen te meten, is door expliciet het effect van EU-integratie op handel en de effecten van extra handel op inkomen te onderscheiden. Onderzoek laat zien dat de intra-EU-handel 30% tot 60% hoger ligt dan wanneer de EU-15-landen geen lid van de EU zouden zijn geweest.<sup>49</sup> Een stijging van de handel met 1% laat gemiddeld het inkomen met 0,2% toenemen.<sup>50</sup> Dus als de handel met 30% tot 60% toeneemt, neemt het inkomen met 6% tot 12% toe. Dit laatste getal ligt redelijk in lijn met de bevindingen van Badinger. Hoewel de economische literatuur geen eenduidige uitspraken doet over de inkomenseffecten van Europese integratie, lijkt het niet overdreven te concluderen dat als gevolg van EU-integratie de inkomens in de EU-15 met ongeveer 10% zijn toegenomen.

Europeanen profiteren niet alleen van economische integratie via de interne markt, maar ook van de coördinatie van beleid door de EU. Volgens het subsidiariteitsprincipe is er een rol voor de EU als beleid op Europese schaal ligt (bijvoorbeeld mededingingsbeleid ten aanzien van multinationale ondernemingen of ruimtevaartonderzoek) of als beleid van het ene land invloed heeft op het andere land (bijvoorbeeld bij vennootschapsbelasting en grensoverschrijdende

<sup>46</sup> Zie H. Badinger en F. Breuss, What has determined the rapid post-war growth of intra-EU trade?, *Review of World Economics*, vol. 140, 2004, blz. 31-51.

<sup>47</sup> Zie A.V. Deardorff, en R.M. Stern, EU expansion and EU growth, in: A.V. Deardorff, *The past, present and Future of the European Union*, Palgrave/MacMillan, 2004, blz. 74-102.

<sup>48</sup> H. Badinger, Growth effects of economic integration: evidence from the EU Member States, *Review of World Economics*, 2005, blz. 50-78.

<sup>49</sup> A.M. Lejour en R. Nahuis, EU accession and the catching up of the Central and East European countries, in: A.V. Deardorff, *The past, present and Future of the European Union*, IEA conference volume 1338, Palgrave/MacMillan, 2004, blz. 137-158.

<sup>50</sup> J.J. Lewer en H. van den Berg, How large is international trade's effect on economic growth?, *Journal of Economic Surveys*, vol. 17, 2003, blz. 363-396. Hun resultaat is gebaseerd op een meta-analyse van de empirische literatuur. Recent werk van J. Frankel en A. Rose, An estimate of the effect of common currencies on trade and income, *Quarterly Journal of Economics*, 2002, blz. 437-466, laat effecten zien die drie keer zo groot zijn.

milieuvraagstukken).<sup>51</sup> In die gevallen voorkomt coördinatie verspilling door overlap van beleidsinspanningen of ongewenste interacties tussen overheden (race to the bottom). De omvang hiervan is moeilijk in te schatten.

De voordelen brengen ook kosten met zich mee. Het kost geld om de Europese instellingen (Europese Commissie, Europees Parlement, Europees Hof) te onderhouden en om EU-beleid uit te voeren. Tabel 6.1 laat voor 2003 zien dat de uitgaven van de EU voor het grootste deel samenhangen met het landbouwbeleid en het cohesiebeleid, bestaande uit de cohesiefondsen en de structuurfondsen die dienen ter stimulering van achterblijvende regio's. De kosten van de Europese instellingen zijn relatief bescheiden (zie de post administratiekosten in tabel 6.1), ook in vergelijking met nationale overheden. Zo is het aantal EU-ambtenaren (25 000) ongeveer net zo groot als het aantal rijksambtenaren in Nederland die zich niet met uitvoerende taken bezig houden (dus exclusief de belastingdienst, het justitiële apparaat en Rijkswaterstaat).

Tabel 6.1 geeft ook een beeld van de gevolgen van de EU-uitbreiding voor de lopende financiële perspectieven, bekend onder de naam Agenda 2000. Bij de opstelling van Agenda 2000 in 1999 werd al rekening gehouden met toetreding van zes lidstaten in 2004. Dat werden er echter geen zes maar tien. In 2004 zijn de financiële perspectieven daarvoor aangepast. Als percentage van het BNI stijgt het totale uitgavenplafond nauwelijks in het jaar van toetreding, 2004. In procenten van het BNI worden de hogere kosten voor cohesiebeleid vooral gecompenseerd bij de post landbouw. Binnen het landbouwbudget blijven de voorziene uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2004 nominaal nagenoeg gelijk ten opzichte van 2003. De stijging van de post landbouw met ongeveer 2 mld euro valt vrijwel geheel toe te schrijven aan de kosten van plattelandsontwikkeling.

	Uitgaven		Huidige financiële perspectieven			
	2003 EU-15		2003 EU-15		2004 EU-25	
	mld euro	% EU-BNI	mld euro	% EU-BNI	mld euro	% EU-BNI
Landbouw	44,4	0,47	47,4	0,50	49,3	0,48
Cohesiebeleid	28,5	0,30	34,0	0,36	41,0	0,40
Overig intern EU-beleid (onderzoek, scholing, milieu e.d.)	5,0	0,05	6,8	0,07	8,7	0,08
Extern beleid en overige uitgaven	8,3	0,09	8,8	0,09	9,0	0,09
Administratiekosten	4,5	0,05	5,2	0,06	6,0	0,06
Totaal uitgaven EU	90,6	0,96	102,1	1,09	114,0	1,10

Bron: Lopende uitgaven uit tabel 3g, Allocation of 2003 EU operating expenditure by member state, EC DG Budget, september 2004. Financiële perspectieven uit tabel 2a, Decision of the European Parliament and the Council on the adjustment of the financial perspectives for enlargement, COM (2003) 70 final.

<sup>51</sup> R. de Mooij en P. Tang, *Four futures of Europe*, CPB, Den Haag, 2003, hoofdstuk 7.

Zoals voor alle overheidsuitgaven, zijn legitimiteit (is er een rol voor de overheid?), effectiviteit (bereikt beleid het doel?) en efficiëntie (hoe hoog zijn de kosten van beleid?) cruciale criteria om de EU-uitgaven te beoordelen. Daarbij hangen legitimiteit en effectiviteit nauw samen met subsidiariteit: hoort het beleid dat de EU uitvoert (nog wel) op EU-niveau? Voor de twee grootste posten op het EU-budget zijn bij deze criteria wel enige kanttekeningen te maken.

## 6.2 Landbouw

Het EU-landbouwbeleid is de afgelopen 20 jaar drastisch veranderd. Als reactie op oplopende budgetkosten en internationale druk zijn de garantielijzen fors gedaald. Hierdoor en door beperkingen op de productie zijn ook de uitvoersubsidies sterk afgenomen. Om de inkomensgevolgen voor de landbouw te beperken zijn directe betalingen ingevoerd. De beleidsverschuiving weerspiegelt zich ook in het landbouwgarantiebudget. Begin jaren '90 werd dit budget praktisch geheel aan marktmaatregelen besteed, momenteel is dit minder dan 25%. Zo'n 75% van de uitgaven heeft betrekking op directe betalingen.<sup>52</sup>

Op termijn vallen de omvangrijke directe toeslagen alleen te rechtvaardigen indien de ontvangers maatschappelijk gewaardeerde niet-marktgoederen of -diensten voortbrengen. In de ogen van een aantal betrokkenen zijn die er ook. Zij wijzen vooral op de bijdrage die de landbouw kan leveren aan de leefbaarheid van het platteland en op de rol bij de instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle landschappen. De toeslagen, die nu hoofdzakelijk nog gekoppeld zijn aan aantallen hectares en historische rechten van een bedrijf, dienen dan wel gericht te worden gegeven. Ze dienen een directe beloning te zijn voor een expliciet geleverde 'groene dienst' of een compensatie voor omstandigheden die een economische bedrijfsvoering onmogelijk maken, terwijl die bedrijfsvoering, vanuit een oogpunt van landschap, natuur of leefbaarheid, maatschappelijk wel wenselijk wordt geacht. In ieder geval zou het effect van een toeslag op de omvang van de landbouwproductie verwaarloosbaar klein moeten zijn.

Het subsidiariteitsbeginsel doet vervolgens de vraag opkomen of dit beleid, inclusief de financiering en toewijzing van middelen, het best op EU-niveau kan plaatsvinden. Er zijn argumenten om deze vraag ontkennend te beantwoorden. Of de kosten van de niet-marktgoederen en diensten de baten waard zijn, kan beter op nationaal of regionaal niveau worden vastgesteld. Bovendien is het redelijk om degenen die van de positieve effecten profiteren, er ook de lasten van te laten dragen. Indien Finland hecht aan een of andere vorm van landbouw in het koude noorden, of als Nederland graag kleinschalige melkveehouderij in het veenweidegebied ziet, dan ligt het niet voor de hand om dit via inkomensvoelagen uit

<sup>52</sup> De verschuiving van marktondersteuning naar directe toeslagen die minder aan de productie en meer aan de grond (en bedrijven) zijn gekoppeld, is voor een belangrijk deel de verklaring voor het afnemende deel van de EU-uitgaven voor landbouw dat in Nederland terecht komt. Van 5,6% in 1995 is dit aandeel gedaald tot 2,5 à 3%. In 2003 ging het om een bedrag van 1,35 miljard euro. Een andere verklaring is de relatieve specialisatie van Nederland op producten waarvoor nog vooral prijsondersteuning plaatsvindt, zoals suiker en zuivel. De verschuiving naar directe toeslagen had vooral betrekking op het EU-graanbeleid. Tegenover een afname van het Nederlandse aandeel in de EU-landbouwsubsidies staat het voordeel van een lagere invoerprijs van graan.

Brussel te bewerkstelligen. Communautaire regelingen bergen het gevaar in zich inefficiënt en bureaucratisch te zijn. Ze nodigen ook uit tot *free riding* op het gemeenschappelijke budget. De geschiedenis van het gemeenschappelijke landbouwbeleid kent hiervan vele voorbeelden.

Betekent een financiering op nationaal niveau het einde van het gemeenschappelijke landbouwbeleid? Dat is zeker niet het geval. Mededinging op de gemeenschappelijke markt vraagt om toezicht op de wijze waarop op nationaal niveau de *multifunctionaliteit* (de combinatie van productie van voedsel en maatschappelijke diensten) van de landbouw vorm wordt gegeven. Voorkomen moet namelijk worden dat lidstaten, onder het mom van multifunctionaliteit, op oneigenlijke mededingingsronden, de eigen landbouwproductie gaan steunen. Bovendien blijft er een belangrijke rol voor Brussel in de internationale handelsbesprekingen. En gezien de betekenis van voedsel als basisproduct zou de EU communautair markt- en prijsbeleid moeten kunnen voeren in extreme situaties, zoals bij grote verstoringen op de wereldmarkt of bij een opeenvolging van zware misoogsten.

### 6.3 Cohesiebeleid

Het Europese cohesiebeleid is minder effectief dan het zou kunnen zijn.<sup>53</sup> Het cohesiebeleid beoogt verschillen in BBP per hoofd van de bevolking tussen regio's in de Europese Unie te verkleinen. Miljarden euro's worden besteed aan projecten die bijvoorbeeld de infrastructuur verbeteren of onderwijs moderniseren. Uit een aantal studies blijkt dat deze projecten de economische groei in hoge mate zouden kunnen versnellen. Analyses van de daadwerkelijke groei van ontvangende regio's laten echter zien dat dit potentieel slechts zeer ten dele wordt benut. Enkele van de armste regio's zouden meer dan een half procent per jaar harder kunnen groeien bij een optimale werking van het cohesiebeleid.

De beperkte effectiviteit van het cohesiebeleid heeft verscheidene oorzaken. Ten eerste gaat, als gevolg van afspraken binnen de Europese Unie, een groot deel van de cohesiesteun naar relatief rijke regio's. Ten tweede weten de gehanteerde criteria voor de verdeling van de fondsen niet altijd te bereiken dat de projecten met de hoogste maatschappelijke opbrengst worden geselecteerd. Zo kunnen bijvoorbeeld projecten onvoldoende gericht zijn op het stimuleren van economische groei in een regio. Ten derde verminderen nationale overheden hun eigen regionale steun zodra Brussel geld beschikbaar stelt.

Hervorming van het cohesiebeleid is gewenst, gezien dit grote verschil tussen potentiële en daadwerkelijke effectiviteit. Er zijn drie opties denkbaar voor hervorming van het cohesiebeleid. Een eerste mogelijke richting is meer controle door de Europese Commissie in de vorm van strakkere regels, intensievere monitoring en betere projectevaluaties.<sup>54</sup> Nadeel is dat hierdoor de administratieve lasten van het cohesiebeleid aanzienlijk zullen toenemen. Een

<sup>53</sup> De paragraaf over cohesiebeleid is gebaseerd op S. Ederveen, J. Gorter, R. de Mooij en R. Nahuis, *Funds and games: the economics of European cohesion policy*, CPB, Den Haag, 2002.

<sup>54</sup> De voorstellen van de Commissie voor het nieuwe cohesiebeleid gaan in deze richting.

tweede optie is het verdelen van fondsen op basis van een concurrentiestrijd tussen specifieke projecten. De Europese Raad stelt alleen de totale omvang van het budget vast, niet de verdeling over landen. Nationale of regionale overheden kunnen projectvoorstellen indienen. De Commissie beoordeelt deze op grond van een aantal objectieve criteria. Nadelen hiervan zijn eveneens de administratieve lasten en het risico van lobbygedrag om de afweging van de Commissie te beïnvloeden. Een derde mogelijkheid is om het cohesiebeleid op nationale leest te schoeien in plaats van op regionale leest. De Europese Raad beslist over de verdeling van de middelen over de lidstaten. Vanuit het herverdelingsmotief voor het cohesiebeleid komen hiervoor alleen de armste lidstaten in aanmerking; rijke lidstaten beschikken over voldoende middelen om hun minder ontwikkelde regio's te ondersteunen. De arme lidstaten bepalen vervolgens zelf aan welke projecten en regio's zij de overdrachten uit Brussel besteden. Dit systeem van budgettaire overdrachten brengt weinig administratieve kosten met zich mee en is consistent met het subsidiariteitsprincipe, omdat spillovers tussen landen gering zijn<sup>55</sup> en nationale of regionale overheden waarschijnlijk over betere informatie beschikken om de steun effectief te besteden.

**Tabel 6.2 Commissievoorstel financieel kader 2007 - 2013, in prijzen van 2004**

	2006 <sup>a</sup>		2007		2013	
	mld euro	% BNI	mld euro	% BNI	mld euro	% BNI
1. Duurzame groei	47,6	0,43	59,7	0,51	76,8	0,56
1a. Concurrentiekracht	8,8	0,08	12,1	0,10	25,8	0,19
1b. Cohesiebeleid	38,8	0,35	47,6	0,41	51,0	0,37
2. Duurzaam beheer en natuur	56,0	0,51	57,2	0,49	57,8	0,42
2a. Landbouwbeleid <sup>b</sup>	43,7	0,39	43,5	0,37	42,3	0,31
3. Burgerschap, veiligheid, etc.	1,4	0,01	1,6	0,01	3,6	0,03
4. De EU als mondiale partner	11,2	0,10	11,4	0,10	15,7	0,11
5. Administratie <sup>c</sup>	3,4	0,03	3,7	0,03	4,5	0,03
Totaal kredieten voor vastleggingen	119,6	1,08	133,6	1,15	158,5	1,15

<sup>a</sup> Voor de vergelijkbaarheid zijn de uitgaven voor 2006 die onder de huidige financiële vooruitzichten vallen, opgesplitst volgens de voorgestelde indeling.

<sup>b</sup> Marktgerelateerde uitgaven en directe betalingen.

<sup>c</sup> Inclusief administratieve uitgaven voor andere instellingen dan de Commissie, pensioenen en Europese scholen. De administratieve uitgaven van de Commissie zijn opgenomen in de eerste vier uitgavenrubrieken.

Bron: Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst: beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM (2004) 101 definitief.

<sup>55</sup> Zie Brakman, S., H. Garretsen, J. Gorter, A. van der Horst en M. Schramm, *New economic geography: empirics and regional policy*, CPB, Den Haag, 2005.

## 6.4 Budget

Welke gevolgen hebben de geschetste hervormingsopties voor de EU-begroting? Om die vraag te kunnen beantwoorden, presenteert tabel 6.2 de vastleggingskredieten (jaarlijkse maximale financiële verplichtingen) voor de verschillende begrotingsposten in de voorstellen van de Commissie voor het financieel kader 2007-2013, die ter discussie stonden op de afgelopen voorjaarsstop.<sup>56</sup> De Commissie wil de uitgaven voor concurrentiekracht verdrievoudigen in 2013 t.o.v. 2006 (post 1a) en meer dan verdubbelen als percentage van het EU-BNI. Daaronder vallen uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) die nu 0,04% van het EU-BNI uitmaken. Dit sluit aan bij de breed gedragen wens om te investeren in kennis in Europa.<sup>57</sup> De precieze inzet op O&O is niet duidelijk, omdat deze post ook uitgaven omvat voor concurrentiekracht van ondernemingen, trans-Europese netwerken, onderwijs en sociaal beleid, waarbij de verdeling over de diverse onderdelen niet gespecificeerd is. Groei en werkgelegenheid krijgen een groter accent in het cohesiebeleid, de Commissie plaatst dit beleid daarom geheel onder het hoofdstuk duurzame groei. De ruimte voor cohesiebeleid als percentage van het BNI ligt in dezelfde orde van grootte als in de huidige financiële perspectieven (vergelijk tabel 6.1). De marktgerelateerde uitgaven en directe betalingen in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (post 2a) laten nominaal een lichte daling zien, wat neerkomt op een substantiële daling als aandeel van het BNI.

Met behulp van tabel 6.2 is een inschatting te maken van de budgettaire gevolgen van de hervormingsopties uit paragraaf 6.2 en 6.3. Financiële renationalisatie van het landbouwbeleid komt er op neer dat 80 à 90% van het bedrag voor natuurbeheer en landbouwbeleid wegvalt op de EU-begroting. Het overige budget dient ter financiering van het resterende beleid (markttoezicht, WTO en beleid in extreme situaties). Uitgaande van het meest bescheiden budget (dat in 2013) komt dit neer op een uitgavendaling van ruwweg 0,35% van het BNI. Op grond van de cijfers voor 2004 betekent de optie om het cohesiebeleid alleen te richten op de arme lidstaten, dat 17 mld vrijvalt, ofwel 0,16% van het EU-BNI, te weten het bedrag aan verplichtingen voor de rijke lidstaten in 2004. In dat jaar stond in het kader van het cohesiebeleid bijna 24 mld uit aan verplichtingen voor de arme lidstaten (Spanje, Griekenland, Portugal en de nieuwe toetreders).<sup>58</sup> Per saldo resteert door deze opties een overdracht aan de

<sup>56</sup> Zie voor een kritische bespreking van deze voorstellen: M.G. Bos en B. van Riel, *Meerjarig financieel kader van de EU, Economisch Statistische Berichten*, jaargang 89, 2004, blz. 396-398.

<sup>57</sup> Zie Bos en Van Riel, op cit. Het Sapir-rapport stelt naast hervormingen van landbouw en cohesiebeleid voor een EU-fonds voor economische groei in het leven te roepen. Dit fonds zou projecten moeten financieren op het gebied van R&D en innovatie, onderwijs en training, en infrastructuur. Verdeling van deze gelden zou plaatsvinden op competitieve wijze (analoog aan bovengenoemde tweede optie voor de hervorming van het cohesiebeleid) zonder rekening te houden met de verdeling over landen. Zie A. Sapir, P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D.K. Rosati, J. Vinals, H. Wallace, *An agenda for a growing Europe: making the EU economic system deliver*, Oxford University Press, 2004.

<sup>58</sup> Zie EC DG Budget, *Analysis of the budgetary implementation of the structural funds in 2004, 2005*, blz. 23 voor de verdeling van de 35 mld euro verplichtingen aan structuurfondsen over de lidstaten. De cohesiefondsen (6 mld) vallen geheel toe aan de arme lidstaten. De structuurfondsen en cohesiefondsen vormen samen het cohesiebeleid.

**Tabel 6.3 Bruto en netto positie per land, 2003, % BNI (landen gerangschikt naar hoogte van BBP per capita gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen)**

	LUX	IRL	AUT	DNK	NLD	VK	BEL	SWE
Afdrachten aan EU	- 1,02	- 1,01	- 0,88	- 0,94	- 1,08	- 0,58	- 1,27	- 0,95
Invoerrechten e.d.	- 0,06	- 0,09	- 0,08	- 0,11	- 0,28	- 0,12	- 0,42	- 0,11
BTW-grondslag	- 0,27	- 0,26	- 0,23	- 0,20	- 0,24	- 0,23	- 0,20	- 0,23
BNI-grondslag	- 0,57	- 0,54	- 0,55	- 0,52	- 0,54	- 0,53	- 0,53	- 0,60
VK-korting <sup>a</sup>	- 0,12	- 0,12	- 0,02	- 0,10	- 0,02	0,30	- 0,11	- 0,02
Ontvangen van EU	5,29	2,42	0,72	0,79	0,44	0,36	1,54	0,55
Landbouw	0,22	1,76	0,51	0,65	0,31	0,24	0,37	0,33
Cohesiebeleid	0,03	0,54	0,14	0,06	0,05	0,08	0,04	0,15
Intern beleid	0,49	0,08	0,06	0,06	0,07	0,04	0,20	0,06
Administratieve uitgaven	4,55	0,03	0,01	0,02	0,01	0,01	0,92	0,01
Netto positie (boekhoudk. def.)	4,27	1,40	- 0,16	- 0,15	- 0,64	- 0,22	0,27	- 0,40
Netto positie (EC def.) <sup>b</sup>	- 0,28	1,40	- 0,15	- 0,11	- 0,43	- 0,16	- 0,28	- 0,36
	FIN	FRA	DEU	ITA	ESP	GRC	PRT	EU-15
Afdrachten aan EU	- 0,93	- 0,96	- 0,90	- 0,91	- 1,03	- 1,01	- 0,99	0,89
Invoerrechten e.d.	- 0,05	- 0,07	- 0,11	- 0,09	- 0,10	- 0,10	- 0,07	0,12
BTW-grondslag	- 0,22	- 0,23	- 0,22	- 0,18	- 0,26	- 0,26	- 0,26	0,23
BNI-grondslag	- 0,55	- 0,56	- 0,55	- 0,54	- 0,55	- 0,55	- 0,55	0,55
VK-korting <sup>a</sup>	- 0,11	- 0,10	- 0,02	- 0,10	- 0,11	- 0,11	- 0,11	0,00
Ontvangen van EU	0,94	0,85	0,50	0,83	2,19	3,19	3,65	- 0,88
Landbouw	0,61	0,66	0,27	0,42	0,90	1,82	0,65	- 0,47
Cohesiebeleid	0,23	0,13	0,18	0,35	1,25	1,26	2,86	- 0,30
Intern beleid	0,08	0,04	0,04	0,05	0,04	0,11	0,12	- 0,05
Administratieve uitgaven	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	- 0,05
Netto positie (boekhoudk. def.)	0,01	- 0,11	- 0,40	- 0,08	1,17	2,19	2,66	0,01
Netto positie (EC def.) <sup>b</sup>	- 0,01	- 0,12	- 0,36	- 0,06	1,21	2,22	2,66	0,00

<sup>a</sup>In 1999 is in Berlijn overeengekomen dat Nederland, Duitsland, Zweden en Oostenrijk een korting krijgen van 75% op de financiering van de VK-compensatie. Vandaar dat de bijdrage van deze landen lager is dan die van andere landen.

<sup>b</sup>Berekend als operationele ontvangsten (landbouw plus cohesiebeleid plus intern beleid) minus de som van de afdrachten volgens BTW en BNI grondslag (met een correctie die er voor zorgt dat de som van de netto posities over de lidstaten op nul uitkomt) minus de VK-korting. De correctiefactor komt voor elke lidstaat neer op -0.06% van het BNI in 2003.

Bron: European Commission (2004), Allocation of 2003 EU operating expenditure by Member State

EU die voornamelijk dient ter financiering van de Europese instellingen en de solidariteit van rijke met arme lidstaten.



## 6.5 Netto posities

Wat zijn de gevolgen van de hervormingsopties voor de betalingsposities van de lidstaten? Tabel 6.3 geeft een overzicht van de netto betalingsposities van de lidstaten van de EU-15 in 2003 volgens de berekeningen van de Europese Commissie.<sup>59</sup> De tabel geeft volgens de boekhoudkundige definitie (zie kader) voor alle lidstaten de afdrachten aan de EU en de ontvangsten vanuit de EU, uitgedrukt als percentage van het BNI, waarbij de landen gerangschikt zijn naar hoogte van hun BBP per capita gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen. Afdrachten aan de EU bestaan uit vier onderdelen, te beginnen met de invoerrechten die lidstaten innen aan de buitengrenzen van de EU. Een deel van de afdrachten vindt plaats op basis van een geharmoniseerde BTW-grondslag. De lidstaten financieren het resterende en grootste deel van het EU-budget als percentage van het bruto nationaal inkomen (BNI). Ten slotte betalen de lidstaten gezamenlijk de korting ter grootte van 0,3% van het BNI die het Verenigd Koninkrijk bedongen heeft op haar afdrachten. Voor de EU als geheel komt deze post uiteraard op nul uit. De ontvangsten van de lidstaten bestaan uit de bedragen die de EU besteedt in de lidstaten in het kader van het landbouwbeleid, het cohesiebeleid en het overige interne beleid. Daar komen bij de administratieve uitgaven van de EU, die vooral neerslaan in België en Luxemburg. Per saldo resulteert de netto positie volgens de boekhoudkundige definitie. De Europese commissie hanteert gewoonlijk een andere benadering waarin de afdrachten van invoerrechten en de administratieve ontvangsten buiten beschouwing blijven (zie kader en voetnoot bij tabel 6.3 voor toelichting).

Uit Tabel 6.3 blijkt dat in beide definities Nederland de grootste netto betaler is, gevolgd door Duitsland en Zweden. De arme zuidelijke lidstaten profiteren per saldo van de EU-begroting. Ierland is een opvallende uitzondering: het land ontvangt relatief hoge EU-bijdragen terwijl het op de tweede plaats staat van de EU-15-lidstaten, gemeten in BBP per hoofd (gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen).

Tabel 6.4 bevat een eenvoudige en ruwe financiële analyse van de hervormingsopties. Door financiële renationalisatie van het landbouwbeleid vallen ruwweg alle betalingen aan de lidstaten weg, terwijl 0,35% van het BNI wordt afgeboekt op de landbouwuitgaven van de EU als geheel (zie paragraaf 6.4).<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Informatie over de verdeling van inkomsten en uitgaven over landen is alleen beschikbaar voor 2003 voor de EU-15.

<sup>60</sup> Er resteert dan 0,12% BNI voor markttoezicht, WTO en extreme situaties, die niet toegerekend wordt aan de lidstaten (zie rij landbouw, kolom EU-15).

<b>Tabel 6.4 Bruto en netto positie per land bij financiële renationalisatie landbouw, hervorming cohesiebeleid en vervallen van de korting voor het Verenigd Koninkrijk, 2003, % BNI</b>								
	LUX	IRL	AUT	DNK	NLD	VK	BEL	SWE
Afdrachten aan EU	- 0,39	- 0,40	- 0,36	- 0,37	- 0,58	- 0,41	- 0,68	- 0,38
Invoerrechten e.d.	- 0,06	- 0,09	- 0,08	- 0,11	- 0,28	- 0,12	- 0,42	- 0,11
BTW-grondslag	- 0,27	- 0,26	- 0,23	- 0,20	- 0,24	- 0,23	- 0,20	- 0,23
BNI-grondslag	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05
VK-korting	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ontvangen van EU	5,03	0,11	0,07	0,09	0,08	0,05	1,13	0,07
Landbouw	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cohesiebeleid	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Intern beleid	0,49	0,08	0,06	0,06	0,07	0,04	0,20	0,06
Administratieve uitgaven	4,55	0,03	0,01	0,02	0,01	0,01	0,92	0,01
Netto positie (boekhoudk. def.)	4,65	- 0,29	- 0,29	- 0,28	- 0,49	- 0,36	0,45	- 0,31
Netto positie (EC def.)	0,10	- 0,29	- 0,28	- 0,24	- 0,28	- 0,30	- 0,10	- 0,27
	FIN	FRA	DEU	ITA	ESP	GRC	PRT	EU-15
Afdrachten aan EU	- 0,32	- 0,35	- 0,38	- 0,32	- 0,41	- 0,41	- 0,38	0,39
Invoerrechten e.d.	- 0,05	- 0,07	- 0,11	- 0,09	- 0,10	- 0,10	- 0,07	0,12
BTW-grondslag	- 0,22	- 0,23	- 0,22	- 0,18	- 0,26	- 0,26	- 0,26	0,23
BNI-grondslag	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	- 0,05	0,05
VK-korting	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ontvangen van EU	0,10	0,06	0,05	0,06	1,30	1,38	2,99	- 0,38
Landbouw	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,12
Cohesiebeleid	0,00	0,00	0,00	0,00	1,25	1,26	2,86	- 0,16
Intern beleid	0,08	0,04	0,04	0,05	0,04	0,11	0,12	- 0,05
Administratieve uitgaven	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	- 0,05
Netto positie (boekhoudk. def.)	- 0,22	- 0,29	- 0,34	- 0,26	0,88	0,97	2,61	0,01
Netto positie (EC def.)	- 0,24	- 0,30	- 0,29	- 0,23	0,92	1,00	2,62	0,00

Hervorming van het cohesiebeleid is vormgegeven door alleen de uitgaven voor de drie armste oude lidstaten te handhaven. Voor 2003 betekent dit dat 14 mld euro niet langer wordt uitgekeerd aan de rijke lidstaten (van de in totaal 28,5 mld euro aan uitgaven in het kader van het cohesiebeleid, zie tabel 6.1).<sup>61</sup> Bovendien is aan de afdrachtenkant de korting voor het Verenigd Koninkrijk vervallen, omdat deze grotendeels gemotiveerd was door de geringe inkomsten van het Verenigd Koninkrijk uit het EU-landbouwbeleid. Het totale EU-budget daalt door deze hervormingen aanzienlijk. Dit is teruggesluisd naar de lidstaten door de afdracht via

<sup>61</sup> Dit bedrag van 14 mld en het aandeel (49%) ervan in de totale uitgaven (28,5 mld) voor cohesiebeleid komt redelijk overeen met het bedrag (17 mld) en het aandeel (42%) die in paragraaf 6.4 berekend zijn op basis van de verplichtingen voor 2004, waarbij met de nieuwe lidstaten rekening is gehouden. Omdat de verdeling van uitgaven over lidstaten alleen beschikbaar is voor de EU-15 in 2003 is het niet mogelijk hier expliciet rekening te houden met de uitgaven voor de nieuwe lidstaten.

de BNI-grondslag te verminderen, zodanig dat de boekhoudkundige netto positie van de EU gelijk blijft.

#### Invoerrechten en de netto positie van Nederland

Er zijn verschillende definities voor de berekening van de netto positie van lidstaten. Volgens de Nederlandse regering draagt Nederland in 2003 netto 0,6% BBP bij aan de EU; dit komt overeen met 180 euro per inwoner. Volgens de Europese Commissie gaat het echter om 0,4% BBP, dat wil zeggen ongeveer 120 euro per inwoner. Dit neemt niet weg dat ook volgens de cijfers van de Commissie Nederland de grootste netto betaler is (vergelijk tabel 6.3).

De Nederlandse regering neemt bij het bepalen van de netto positie alle afdrachten aan de EU mee, dus ook alle invoerrechten<sup>a</sup>, die immers in eerste instantie in de Nederlandse staatskas vloeien. Dit staat bekend als de boekhoudkundige definitie, die overigens ook door de Commissie gebruikt wordt bij het berekenen van de budgettaire correctie van de nieuwe lidstaten bij toetreding. Deze boekhoudkundige benadering weerspiegelt de financiële relatie van een lidstaat met de EU-begroting. De Europese Commissie hanteert gewoonlijk een andere benadering, waarin zij de invoerrechten die in de Rotterdamse haven worden geïnd, niet als afdrachten van Nederland beschouwt, maar als geld dat al 'van nature' aan Europa toekomt. Vanuit dit uitgangspunt worden invoerrechten niet meegenomen bij het bepalen van de netto positie. Voor beide standpunten worden boekhoudkundige en juridische argumenten aangedragen. Vanuit een economische invalshoek is het interessant te bezien door wie de invoerrechten *uiteindelijk* worden opgebracht. Met andere woorden: wie ziet zijn reële inkomen structureel verbeteren als de invoerrechten worden verlaagd?<sup>b</sup>

Een deel van de in Rotterdam geïnde invoerrechten heeft betrekking op doorvoer naar andere landen. Dit betreft bijvoorbeeld invoerrechten op personenauto's en vrachtauto's uit Azië die via de Rotterdamse haven naar Duitsland worden doorgevoerd. Deze worden dus eigenlijk door Duitsland of andere EU-landen opgebracht. Volgens de Nationale rekeningen gaat het hier om ongeveer 20% van de invoerrechten. De resterende 80% van de invoerheffingen wordt weliswaar in eerste instantie door Nederlandse ingezetenen betaald, maar wordt uiteindelijk aan finale verbruikers doorberekend, waarvan een substantieel deel zich in het buitenland bevindt. Zo hangt circa 30% van het totaal aan invoerrechten samen met de wederuitvoer. In tegenstelling tot de doorvoer zijn dit producten die wel eerst in eigendom worden overgedragen aan een Nederlandse ingezetene, maar die daarna het land in (vrijwel) onbewerkte staat weer verlaten. De Nederlandse wederuitvoer is relatief groot omdat Nederland een aantrekkelijke vestigingsplaats is voor internationale distributiecentra. Van de invoerrechten drukt bovendien 15 à 20% op producten die via onderlinge leveringen tussen bedrijven uiteindelijk betaald worden uit export. Alles samen genomen betalen Nederlandse afnemers dan een derde deel van de hier geïnde invoerrechten.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat Nederlandse afnemers via de invoer van goederen een deel van de elders geheven EU-invoerrechten betalen. Zo leidt deze economische analyse tot de conclusie dat de druk van de invoerrechten uiteindelijk bepaald wordt door de samenstelling van het consumptiepakket van de burger en niet door de plaats waar deze rechten worden geheven.

<sup>a</sup> Gecorrigeerd voor de vergoeding die Nederland krijgt voor de kosten van het innen van de invoerrechten. Lidstaten kunnen hiervoor 25% van de geïnde bedragen behouden. Een ruwe berekening laat zien dat het bedrag dat hiermee gemoeid is, ruim voldoende is om alle Nederlandse douanetaken te financieren.

<sup>b</sup> Voor zover het aanbod van de betrokken goederen (op termijn) niet volledig prijselastisch is, leidt de invoerheffing deels tot lagere prijzen op de wereldmarkt en drukt zij effectief op de producenten buiten de EU. Deze complicatie wordt verder genegeerd.

De hervormingsopties voor het landbouw- en cohesiebeleid werken gunstig uit voor de Nederlandse netto positie. Voor wat betreft het landbouwbeleid is de reden dat de bijdrage van Nederland aan het landbouwdeel van het gemeenschappelijke budget groter is dan hetgeen door Brussel wordt uitgekeerd aan het agrarische bedrijfsleven in Nederland. Keerzijde van die

verbetering van de netto positie zijn lagere inkomsten uit uitvoer. Een 'volledige' financiële renationalisatie van de landbouw betekent dat, extreme situaties daargelaten, iedere vorm van prijsgarantie moet worden opgegeven. Voor de Nederlandse landbouw en de voedingsmiddelenindustrie betekent dit vooral dat de uitvoerprijzen van suiker en zuivel flink naar beneden zullen gaan. Als grote exporteur van deze producten zal Nederland hier, verhoudingsgewijs, veel last van hebben. De afnemers binnen Europa betalen dan nog maar de veel lagere wereldmarktprijs. Het voordeel dat Nederlandse boeren relatief (vergeleken met de wereldmarkt) hoge prijzen voor deze producten ontvangen, komt dan te vervallen. Hoewel de omvang van dit verlies moeilijk met enige precisie is vast te stellen, zal het zeker om enige honderden miljoenen euro's per jaar gaan. Dit verlies is niet in het budgeteffect zichtbaar.

Door de hervormingsopties liggen de netto posities van de rijke landen in de EC-definitie dichter bij elkaar dan nu het geval is (vergelijk de laatste regels van tabel 6.4 en tabel 6.3). Grote netto betalende landen zoals Nederland, Duitsland, België en Luxemburg gaan er op vooruit, vooral Ierland en Griekenland gaan er fors op achteruit. Dat komt omdat de netto posities van de rijke landen niet langer bepaald worden door de ontvangsten van de landen uit het EU-budget, maar door hun (lagere) afdrachten aan de EU. Omdat de afdrachten gebaseerd zijn op de geharmoniseerde BTW grondslag en op het BNI, is de maatstaf van de Commissie voor de netto positie (die ook luidt in termen van het BNI) logischerwijze meer uniform verdeeld over de landen.

Uiteraard moeten door de hervormingen de uitgaven die samenhangen met het multifunctionele karakter van sommige vormen van landbouw, zoals landschapsbeheer en leefbaarheid in rurale gebieden, en regionale steun, nu door lidstaten zelf worden gedragen. Daar staat een daling van de bruto afdrachten aan de EU tegenover. Bovendien valt te verwachten dat decentralisatie hier tot efficiencywinst kan leiden. Samen met de mogelijkheid van overgangperiodes bij invoering biedt dit uitzicht op een oplossing, waarvoor een draagvlak gevonden zou kunnen worden.

Daar komt bij dat de lastenverdeling over de lidstaten veeleer beoordeeld moet worden aan de bruto afdrachten dan aan de netto positie.<sup>62</sup> Indien lidstaten het eens zijn over de motieven voor de aanwending van middelen voor Europese doeleinden (het gemeenschappelijk belang of de herverdeling van rijke naar arme lidstaten), draagt iedere lidstaat daar naar draagkracht aan bij. Middelen die worden aangewend voor het gemeenschappelijk belang, betreffen bijvoorbeeld versterking van de interne markt of van de Europese kenniseconomie, met inachtneming van het subsidiariteitsprincipe. De opbrengsten daarvan zijn niet de fondsen die uit het EU-budget terugvloeien naar de lidstaten, maar de toename van de welvaart voor de ingezetenen van de Unie. De verdeling van die welvaartsstijging over de lidstaten staat los van de verdeling van de ontvangsten van de lidstaten uit het EU-budget. Uitgaven vanuit solidariteit

<sup>62</sup> Voor enkele van de publicaties die zich verzetten tegen het 'juste retour'-denken, zie Bos en Van Riel op.cit. en J. le Cacheux, *European budget: the poisonous budget rebate debate*, *Notre Europe Studies and Research*, no 41, 2005.

met arme lidstaten komen per definitie toe aan die laatste, zodat ook hier voor de rijke lidstaten de netto stroom niet aan de orde is.

De conclusie is dat hervormingen van het Europese landbouw- en cohesiebeleid van wezenlijk belang zijn voor de financiële perspectieven van Europa. Veeleer dan bij wapengekletter over de inkomsten en uitgaven van afzonderlijke lidstaten, liggen daar kansen voor een effectieve en efficiënte financiering van Europees beleid, zodat alle ingezetenen van de Unie verder kunnen profiteren van de substantiële voordelen van Europese samenwerking.

