



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Europese Unie

Ros, A.P.; Kam C.A. de, Ros A.P.

Citation

Ros, A. P. (2009). De Europese Unie. In R. A. P. Kam C.A. de (Ed.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009* (pp. 109-121). Den Haag: Sdu. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/43272>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/43272>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

HOOFDSTUK 5

De Europese Unie

A.P. Ros

5.1 Inleiding

In de editie 2006 van het jaarboek is uitgebreid aandacht besteed aan de financiële perspectieven van de Europese Unie (EU) voor de periode 2007–2013. Verder aan de nettopositie van de lidstaten (het saldo van afdrachten aan en ontvangsten van de EU), het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en besparingen die daar mogelijk zijn door een striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.¹ In de editie 2007 stond het zoeklicht op opvattingen onder de bevolking over het lidmaatschap van de Unie, het eventuele lidmaatschap van Turkije en de prijsstabiliteit in het eurogebied.² In de editie 2008 ging het over de problematische rechtmatigheid van de uitgaven van de EU, de rol van de Europese Rekenkamer en recente ontwikkelingen bij het financiële beheer van de Europese financiën.³ Dit jaar gaat de aandacht vooral uit naar de 'houdbaarheid' van de normen voor begrotingstekort en overheidsschuld uit het Stabiliteits- en Groeipact (onderdeel 5.2) en het profijt van Europa voor de vaderlandse economie (onderdeel 5.3). Verder wordt ingegaan op recente ontwikkelingen bij de Europese begroting (onderdeel 5.4) en het Europese landbouwbeleid (onderdeel 5.5).

5.2 Het Stabiliteits- en Groeipact in zwaar weer

De twaalf landen die sinds haar oprichting in 1999 deel uitmaakten van de Economische en Monetaire Unie (EMU) mochten sindsdien vier nieuwe lidstaten verwelkomen. Op 1 januari 2007 trad Slovenië tot de muntunie toe, op 1 januari 2008 kwamen Cyprus en Malta er bij en op 1 januari 2009 werd Slowakije het zestiende lid. Deze nieuwkomers introduceerden de euro in een tijd waarin de woorden 'stabiliteit' en 'groei' zich met de nodige ironie laten lezen.

1 Stolwijk en Oskam (2006).

2 De Haan en Mink (2007).

3 De Groot (2008).

De kredietcrisis en de daarop gevolgde wereldwijde zware recessie hebben de overheidsfinanciën van de EMU-landen onder grote druk gezet. Bij een economische neergang lopen begrotingstekorten en de overheidsschuld bijna per definitie op. Bovendien hebben de meeste landen uit de eurozone – in aanvulling op de werking van de automatische stabilisatoren – discretionaire maatregelen genomen om de recessie tegen te gaan. Die verslechteren op korte termijn het beeld van de overheidsfinanciën nog verder. In de tweede helft van 2008 en de eerste weken van 2009 namen de EMU-landen voor in totaal 200 mld euro aan stimuleringsmaatregelen. Dit leidt in 2008 en 2009 tot een directe verslechtering van het tekort met gemiddeld 1,5 procentpunt van het bbp. Tabel 5.1 toont de meest recente raming van de Europese Commissie van de EMU-saldi in de eurozone. Benadrukt moet worden dat het hier gaat om dagnoteringen; latere ontwikkelingen en nieuw getroffen maatregelen kunnen het beeld nog ingrijpend wijzigen. Het beste bewijs is dat het EMU-tekort voor Nederland (in de tabel 2,7 procent) in het twee maanden later gepubliceerde *Centraal Economisch Plan 2009*⁴ wordt geraamd op 5,6 procent bbp en dat het – met inbegrip van het anti-crisispakket – naar de huidige inzichten uitkomt op 5,9 procent bbp. Verwezen wordt naar tabel 1.5 uit het inleidende hoofdstuk van dit jaarboek.

Tabel 5.1 EMU-saldi (% bbp; raming januari 2009)

	2007	2008	2009	2010
België	-0,3	-0,9	-3,0	-4,3
Cyprus	3,4	1,0	-0,6	-1,0
Duitsland	-0,2	-0,1	-2,9	-4,2
Finland	5,3	4,5	2,0	0,5
Frankrijk	-2,7	-3,2	-5,4	-5,0
Griekenland	-3,5	-3,4	-3,7	-4,2
Ierland	0,2	-6,3	-11,0	-13,0
Italië	-1,6	-2,8	-3,8	-3,7
Luxemburg	3,2	3,0	0,4	-1,4
Malta	-1,8	-3,5	-2,6	-2,5
Nederland	0,3	1,1	-1,4	-2,7
Oostenrijk	-0,4	-0,6	-3,0	-3,6
Portugal	-2,6	-2,2	-4,6	-4,4
Slovenië	0,5	-0,9	-3,2	-2,8
Slowakije	-1,9	-2,2	-2,8	-3,6
Spanje	2,2	-3,4	-6,2	-5,7
eurozone	-0,6	-1,7	-4,0	-4,4

Bron: European Commission (2009)

Voor de eurozone als geheel tekent zich in 2009 een forse toename van het EMU-tekort af, gevolgd door een verdere verslechtering in 2010. In beide jaren komt het tekort van de muntunie één tot anderhalve procentpunt van het bbp uit boven de referentiewaarde van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Deze ontwikkeling wordt in behoorlijke mate gedragen door de drie economische zwaargewichten van de EMU, te weten Duitsland, Frankrijk en Italië. Met

4 Centraal Planbureau (2009).

name in Duitsland is het tempo van de economische neergang zorgwekkend. Duitsland heeft vanwege zijn sterke oriëntatie op de export en op de productie van investeringsgoederen extra zwaar te lijden onder de recessie. In november 2008 trof de Duitse regering voor 30 mld euro aan steunmaatregelen, in januari 2009 gevolgd door een pakket van nog eens 50 mld euro. De sanering van de Duitse overheidsfinanciën, waardoor het tekort in 2007 en 2008 vrijwel was weggewerkt, is daarmee in één klap weer tenietgedaan.

Frankrijk ging de recessie in vanuit een veel ongunstiger uitgangspositie. In 2007 schoot dit land met een tekort van 2,7 procent bbp al bijna over de referentiewaarde heen. De recessie en een stimuleringspakket van 26 mld euro ten behoeve van de infrastructuur, de auto- en de bouwsector laten het Franse tekort snel oplopen tot 5 à 5½ procent bbp, ruim boven de EMU-norm.

Italië, traditioneel op het gebied van tekorten en schulden niet het meest solide land, komt er van de grote drie in 2009 en 2010 relatief nog het best vanaf. De Italiaanse regering heeft weinig stimuleringsmaatregelen getroffen. Deze terughoudendheid is mede ingegeven door beperkingen die de extreem hoge Italiaanse staatsschuld aan het begrotingsbeleid oplegt (zie ook hierna).

Op nieuwkomer Malta na laten ook de overige EMU-landen in 2009 een forse verslechtering van hun EMU-saldo zien, in de meeste gevallen gevolgd door een verdere achteruitgang in 2010. Het gevolg is dat in deze raming in 2009 in totaal zeven landen een tekort vertonen van meer dan 3 procent bbp, oplopend tot tien zondaars in 2010. Ronduit dramatisch is de ontwikkeling in Ierland. Vanuit een situatie met een klein overschot in 2007 explodeert daar het tekort tot 13 procent bbp in 2010. De oorzaak ligt in het feit dat Ierland onevenredig zwaar wordt getroffen door de recessie. Al in 2008 kromp de Ierse economie met 2 procent, terwijl voor 2009 een contractie van 5 procent wordt voorzien. Met een exportquote van bijna 80 procent is er voor de Ieren geen redden aan. Het valt voor hen slechts te hopen dat zij ook bovengemiddeld weten te profiteren van de verhoopte opleving van de wereldeconomie in 2010.

Hoe snel en hoe ingrijpend de ramingen van het EMU-saldo kunnen veranderen, is te zien in tabel 5.2. Deze laat voor de drie grote EMU-landen en voor Nederland zien welke raming voor het EMU-saldo 2009 werd gehanteerd in juli 2008 en hoe deze raming was bijgesteld in januari 2009.

Tabel 5.2 Ramingen EMU-saldi 2009 (% bbp)

Jaar:	2009	
Ramingsmoment:	Juli 2008	Januari 2009
Duitsland	-0,2	-2,9
Frankrijk	-3,0	-5,4
Italië	-2,4	-3,8
Nederland	1,8	-1,4
eurozone	-1,1	-4,0

Bron: juli 2008: European Commission (2008); januari 2009: European Commission (2009)

Voor de gehele eurozone is de raming van het EMU-saldo in een half jaar tijd met bijna drie procentpunt bbp verslechterd. Van de individuele landen doet Italië het iets rustiger aan, maar alle landen gingen er in deze zes maanden wat betreft hun geraamde tekort fors op achteruit. Een andere illustratie van de snelheid waarmee de budgettaire inzichten moesten worden bijgesteld, is het volgende citaat uit de *Miljoennota 2009*. In september 2008 schreef minister Bos:

“Dankzij solide begrotingsbeleid verkeert de begroting niet in de gevarenzone. Ondanks de afkoelende economie is het haalbaar om een structureel overschot te bereiken op de begroting van 1 procent van het BBP in 2011. Het verwachte overschot op de begroting is in 2008 en 2009 zelfs groter dan eerder werd aangenomen.”⁵

Let wel: er werd voor alle jaren tot en met 2011 van een *overschot* op de begroting uitgegaan! De door Bos gememoreerde en door weinigen voorziene gevarenzone is wel heel snel betreden.

De geraamde ontwikkeling van de EMU-schuld laat net als die van het EMU-saldo in 2009 en 2010 een verslechtering zien, zij het dat die bij de schuld in veel landen uit de eurozone nog veel geprononceerder is. Tabel 5.3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de EMU-schuld.

Tabel 5.3 EMU-schuld (% bbp; raming januari 2009)

	2007	2008	2009	2010
België	83,9	88,3	91,2	94,0
Cyprus	59,4	48,1	46,7	45,7
Duitsland	65,1	65,6	69,6	72,3
Finland	35,1	32,8	34,5	36,1
Frankrijk	63,9	67,1	72,4	76,0
Griekenland	94,8	94,0	96,2	98,4
Ierland	24,8	40,8	54,8	68,2
Italië	104,1	105,7	109,3	110,3
Luxemburg	7,0	14,4	15,0	15,1
Malta	61,9	63,3	64,0	64,2
Nederland	45,7	57,3	53,2	55,2
Oostenrijk	59,5	59,4	62,3	64,7
Portugal	63,6	64,6	68,2	71,7
Slovenië	23,4	22,1	24,8	25,8
Slowakije	29,4	28,6	30,0	31,9
Spanje	36,2	39,8	46,9	53,0
eurozone	66,1	68,7	72,7	75,8

Bron: European Commission (2009)

5 Tweede Kamer (2008-2009a), 13.

Waar de gehele eurozone wat betreft het EMU-saldo in 2007 met een tekort van net een halve procentpunt bbp een acceptabele uitgangspositie had, ligt dat bij de schuld anders. De eurozone kende dat jaar een schuldquote van ruim 66 procent, ruim boven de eigen norm van 60 procent. De schuldquote van negen van de vijftien landen voldeed in 2007 (net) aan de norm, maar hierbij ging het vooral om kleinere lidstaten. Nederland sloeg in dit gezelschap met een schuldquote van 45 procent bbp bepaald geen slecht figuur. Zowel Duitsland, Frankrijk als Italië zaten met hun schuld (ruim) boven de norm.

In drie jaar tijd stijgt de schuldquote van de eurozone naar verwachting met zo'n tien procentpunten. Dat wordt voor een deel veroorzaakt door de recessie en de hierboven al genoemde bestedingsimpulsen waartoe de meeste regeringen hebben besloten. Een aantal landen heeft behalve directe bestedingsimpulsen voor de kwakkelende economie echter ook ingrijpende maatregelen moeten treffen om de financiële sector overeind te houden. De meeste van die maatregelen hebben voorshands weinig of geen invloed op hun EMU-saldo, maar des te meer op de staatsschuld. Het overnemen van banken en het verstrekken van leningen raken per definitie het EMU-saldo niet, maar deze ingrepen moeten wel worden gefinancierd. Daarom neemt in deze landen de staatsschuld nog sterker toe dan het tekort. Landen die veel geld hebben gestoken in de steun aan de financiële sector zijn België, Frankrijk, Nederland en Spanje. In deze landen is de stijging van de schuldquote met 10 of meer procentpunten ook het sterkst. Duitsland was op dit gebied iets gematigder en noteert in deze raming een stijging van de schuldquote met zeven punten. Overigens spant ook hier Ierland de kroon. Hier verdriedubbelt de schuld naar verwachting.

Al met al staat het SGP onder zware druk. De norm voor het EMU-tekort van 3 procent bbp wordt zo massaal geschonden – en dat zonder uitzondering ook door de economische zwaargewichten van de muntunie – dat de vraag gerechtvaardigd is of we hier het begin van het einde van het pact meemaken. Het dilemma waar de lidstaten én de Europese Commissie voor staan is buitengewoon moeilijk. Aan de ene kant valt er veel voor te zeggen om de EMU-normen te handhaven. Begrotingsregels zijn er nu juist voor bedoeld om ook in tijden van economische tegenspoed de overheidsfinanciën beheersbaar te houden. De jaren tachtig van de vorige eeuw lieten zien hoe ernstig de budgettaire situatie zonder dergelijke regels en vooral zonder het handhaven van die regels uit de hand kan lopen.

De prijs die voor het stoei naleven van de regels moet worden betaald is echter hoog. Het anticyclische beleid dat noodzakelijk is om binnen de normen te blijven verscherpt de recessie en leidt tot (nog) massale(re) werkloosheid. Het alternatief klinkt aantrekkelijk: uiteindelijk is niet een begrotingsnorm van belang, maar het voortbestaan van bedrijven en de welvaart van burgers. Anticyclisch beleid vergroot weliswaar de problemen in de sfeer van de overheidsfinanciën, maar het is – als het goed is – per definitie tijdelijk en het vermindert de ellende voor burgers en bedrijven. Dit is vooralsnog de gedragslijn die door lidstaten en Europese Commissie wordt gekozen. Al in november 2008 kondigde de Commissie aan dat in de komende twee jaar coulant zal worden omgesprongen met de begrotingsregels.⁶ Bovendien kwam Commissievoorzitter Barroso in december 2008 zelf met een steunpakket van

6 Het Financieel Dagblad, 28 november 2008.

200 mld euro; een bedrag waar met name Duitsland en Nederland overigens veel aarzelingen bij hadden.

De lidstaten en de Commissie kunnen en zullen de schending van de begrotingsregels ongetwijfeld voorzien van een fraai vormgegeven rechtvaardiging. Het SGP voorziet in de mogelijkheid dat in uitzonderlijke omstandigheden wat losser met de regels wordt omgegaan. En als de huidige crisis niet uitzonderlijk is, welke dan wel? Vervolgens zal de aandacht vooral uitgaan naar het structurele, voor de conjunctuur geschoonde saldo (tekort). En dat is in alle landen minder omvangrijk dan het feitelijke tekort.

De vraag is alleen of door dit beleid het SGP kan standhouden, of dat het op termijn zal bezwijken aan zijn te soepele interpretatie. Zullen de lidstaten bij de verhoopte aanstaande opleving van hun economieën hun tekorten en schulden (weer) snel genoeg binnen de grenzen van het pact weten te brengen? En als dat al lukt, zal de geschiedenis zich dan bij de eerstvolgende recessie gaan herhalen? Met enige creativiteit kan iedere neergang immers als ‘uitzonderlijk’ worden bestempeld. Verlies van begrotingsdiscipline en in het verlengde daarvan een verzwakking of zelfs teloorgang van de euro kunnen dan het gevolg zijn. En dat heeft, net als het bestrijden van de recessie, ook zijn prijs. Alleen de tijd zal leren of die prijs zal moeten worden betaald.

5.3 What's in it for us?

Regelmatig komt de vraag op wat een lidstaat nu uiteindelijk voor baat heeft bij deelname aan de Europese Unie. Soms wordt die vraag verengd tot een vergelijking van de betalingen die een lidstaat aan de EU doet en de directe ontvangsten die zij van de EU terugkrijgt. In dit geval betreft het de zogeheten nettopositie van een land ten opzichte van de unie. Beroemd of berucht is het verzet in de jaren tachtig van de Britse premier Margaret Thatcher tegen de in haar ogen te hoge bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de EU. Onder het herhalen van de mantra “*We want our money back*” kreeg zij het voor elkaar dat haar land een jaarlijkse compensatie kreeg voor de ‘te hoge’ bijdrage aan de unie. Recentelijk speelde ook in Nederland de discussie over de nettopositie. Dat is begrijpelijk, omdat ons land inmiddels de grootste nettobetaler aan de EU is geworden. In 2007 betaalde Nederland aan de EU bijdragen van in totaal 6,3 mld euro, en ontving het aan diverse overdrachten uit Brussel 1,9 mld euro. Onze nettobetaling aan de EU bedroeg daarmee 4,4 mld euro (0,7 procent van het bruto nationaal inkomen).⁷ Inmiddels is een nieuw Eigen-middelenbesluit van kracht geworden, waarin is geregeld dat een aantal landen een korting ontvangt op de bijdrage aan de EU. Nederland komt er daarbij in verhouding het beste van af. In de jaren 2007–2013 is de standaard afdracht aan BTW-middelen voor de lidstaten vasgesteld op 0,3 procent van hun geharmoniseerde BTW-grondslag. Oostenrijk mag zich hierbij echter beperken tot 0,225 procent, Duitsland tot 0,15 procent en Zweden en Nederland tot 0,1 procent. Ons land ‘bespaart’ daarmee ongeveer 400 mln euro per jaar. Bovendien krijgen twee landen nog een *lump sum*-korting. Zweden krijgt een vermindering aan afdrachten van 150 mln euro per jaar; Nederland komt weg met 605 mln euro per jaar. In totaal vermindert dit de negatieve nettopositie van ons land van 4,4 mld naar 3,4 mld euro per jaar.

7 Tweede Kamer (2008-2009b), 29.

Terecht wijzen sommigen er echter op dat de feitelijke betalingen aan en uit Brussel slechts een beperkt deel vormen van de kosten en baten van het lidmaatschap van de unie. De belangrijkste voordelen van deelname aan de EU liggen op een ander vlak, namelijk de baten van een substantieel omvangrijkere internationale handel als gevolg van het slechten van allerlei handelsbarrières. Nederland zou als open economie met een van de grootste havens ter wereld onevenredig veel profijt hebben van deelname aan de EU. Hoe plausibel dit argument ook mocht klinken, jarenlang ontbrak een cijfermatige onderbouwing van deze redenering. Een recente CPB-studie bracht hierin verandering.⁸

De auteurs van deze studie schatten eerst de invloed van de interne markt op de handel tussen de lidstaten. Dat doen zij met behulp van een zogeheten graviteitsmodel. Een graviteitsmodel verklaart de handel tussen landen uit de geografische afstand tussen die landen en uit hun bbp. Hoe groter het bbp en hoe geringer de onderlinge afstand is, hoe sterker de economische 'aantrekkingskracht' (graviteit) tussen die landen zal zijn, en hoe intensiever dus ook hun onderlinge handelsverkeer. Het model wordt toegepast op de handel tussen 38 (groepen van) landen in de periode 1961–2005. Omdat hier zowel lidstaten van de EU als niet-lidstaten tussen zitten, kan het effect van de interne markt op de handel worden geïsoleerd. Bovendien kan de ontwikkeling van dit effect in de loop van de tijd in beeld worden gebracht. De gunstige gevolgen van de interne markt worden apart berekend voor de handel in goederen, voor die in diensten en voor de buitenlandse directe investeringen. De voordelen van de interne markt zijn toe te schrijven aan het slechten van handelsbarrières (verdieping ofwel *deepening* van de handel), en aan de gestage uitbreiding van de unie. Het laatstgenoemde effect blijkt het sterkste van de twee te zijn. Vervolgens wordt de bijdrage geschat van de toename van de internationale handel aan het inkomen (bbp).

De betekenis van de interne markt voor de onderlinge handel en voor het inkomen van de lidstaten blijkt enorm te zijn. Rond 1970 was de vorming van de interne markt verantwoordelijk voor 12 procent van de internationale goederenhandel van alle EU-lidstaten. In de jaren zeventig nam dit percentage wat af, om in de beginjaren negentig te stijgen tot maar liefst 18 procent. Zonder de EU zouden de lidstaten toen dus ongeveer een vijfde minder aan internationale goederenhandel hebben gehad! Nadien nam het positieve effect weer in omvang af, om in 2005 uit te komen op 8 procent.

Zijn deze effecten op de goederenhandel voor de EU als geheel al imposant, voor Nederland als handelsnatie met één van de grootste havens ter wereld zijn ze nog omvangrijker. *Grosso modo* zijn de gevolgen van de interne markt voor onze internationale goederenhandel twee keer zo groot als die voor de EU als geheel: in de loop van de tijd liggen de effecten tussen de 15 en de 30 procent van onze totale internationale goederenhandel.

Voor de handel in diensten konden de onderzoekers slechts een beperkte periode analyseren, namelijk 1995–2005. In deze jaren werd voor de EU als geheel een positieve invloed van de interne markt op het dienstenverkeer gevonden van ongeveer 5 procent van het totaal. Voor Nederland lag dit effect in dezelfde orde van grootte.

De gevolgen van de vorming van de interne markt voor de buitenlandse directe investeringen zijn eveneens omvangrijk. In de periode 1981–2005 nam voor de EU als geheel de

8 Straathof *et al.* (2008). Zie voor een samenvatting Lejour *et al.* (2008).

invloed van de interne markt op de uitgaande directe investeringen toe van bijna 4 procent van het totaal tot ongeveer 11 procent. Voor de binnenkomende directe investeringen was dit nog sterker, namelijk van ruim 13 procent van het totaal tot 17 procent. Nederland profiteerde net als bij het goederenverkeer ook hier bovengemiddeld. De uitgaande directe investeringen namen als gevolg van de interne markt toe van ruim 4 procent van het totaal tot 15 procent; de binnenkomende directe investeringen kwamen als gevolg van de interne markt tussen de 14 en de 18 procent hoger uit.

Wat is uiteindelijk het gevolg van deze toegenomen handel in goederen en diensten en van de hogere buitenlandse directe investeringen op het bbp? De CPB-studie komt voor de EU als geheel op een positief effect van de interne markt op het bbp van de unie van zo'n 3 procent. Voor Nederland blijkt dit effect zelfs twee keer zo hoog uit te komen. Maar daarmee zijn we er nog niet. De baten van de interne markt hebben zich tot op dit moment nog niet volledig doen gelden. Op langere termijn kan de winst als gevolg van de interne markt voor de EU oplopen tot 8 procent van het bbp, en voor Nederland tot 15 procent. In de huidige verhoudingen betekent dit dat ons land dankzij de interne Europese markt ieder jaar opnieuw zo'n 35 mld euro meer verdient dan in de situatie waarin het geen lid was van de EU. Op de lange duur kan dit voordeel volgens de CPB-studie oplopen tot ongeveer 90 mld euro per jaar! Vergeleken met deze bedragen gaat het bij de betalingen aan en uit Brussel om wisselgeld.

De lidstaten in het algemeen, en Nederland in het bijzonder, profiteren dus substantieel van de ontwikkeling van de Europese interne markt. Is daarmee de discussie over de nettopositie van de baan? Te vrezen valt van niet. Want voor rationeel calculerende burgers – en vooral politici – is het devies om de voordelen van de interne markt te incasseren en tegelijkertijd te proberen om een zo gunstig mogelijke nettopositie voor elkaar te krijgen. Het gedrag van politici zal met andere woorden als gevolg van de CPB-studie niet fundamenteel veranderen. Te hopen valt slechts dat deze studie de beeldvorming bij het grote publiek enigszins in perspectief plaatst. Nederland betaalt op dit moment inderdaad (iets) meer aan de EU dan het van de unie ontvangt. En de uitgaven die de EU doet zullen – ondanks het feit dat ze 1 procent van het bbp van de unie niet te boven gaan – inderdaad wel de nodige ondoelmatigheden meebrengen. Maar zonder ons lidmaatschap van de EU zou het nationale bbp op dit moment al 6 procent lager uitkomen. Het verlies aan werkgelegenheid zou in dezelfde orde van grootte liggen. *What's in it for us?* Heel veel, en er ligt op termijn nog veel meer in het verschiet!

5.4 De Europese begroting

De uitgaven van de Europese Unie belopen al sinds jaar en dag rond 1 procent van het bruto nationaal inkomen (bni) van de gezamenlijke lidstaten. De bepaling van de omvang van de Europese uitgaven verloopt in een aantal stappen. De Europese begroting mag geen tekort vertonen, terwijl aan de ontvangsten (de 'eigen middelen') een absolute bovengrens is gesteld van 1,24 procent van het bni van de lidstaten. Zodoende kunnen de uitgaven van de Unie nooit boven deze grens uitkomen. Iedere zeven jaren wordt een meerjarenbegroting vastgesteld, die de naam *financiële perspectieven* draagt. De jaarlijkse begroting van de EU

dient altijd binnen de grenzen van deze financiële perspectieven te blijven. Zowel de perspectieven als de jaarbegroting betreffen in eerste instantie de toegestane omvang van verplichtingen om uitgaven te doen. Deze verplichtingen worden *vastleggingskredieten* genoemd. De feitelijke betalingen die in een jaar worden gedaan, ofwel de *betalingskredieten*, liggen doorgaans weer iets onder de vastleggingskredieten.

Op dit moment zijn de financiële perspectieven 2007–2013 van kracht (tabel 5.4).

Tabel 5.4 Financiële perspectieven, 2007–2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vastleggingskredieten (mld euro)	124,5	132,8	136,2	139,5	142,6	147,2	152,0
Idem, in procenten bni	1,04	1,06	1,04	1,02	1,00	0,99	0,98

Bron: Tweede Kamer (2008-2009b)

Uit tabel 5.4 komt duidelijk de gezamenlijke wens naar voren om de Europese uitgaven tot en met 2013 langzaam aan iets te beperken, van ruim 1 procent bni tot net iets daaronder. Daarbij blijven de Europese meerjarencijfers in alle jaren ruim binnen de grens van 1,24 procent bni, die voortvloeit uit het maximum aan eigen middelen.

De recessie die in 2008 begon en die zich in 2009 in alle hevigheid ontwikkelde, heeft de besluitvormers in Brussel er echter toe gebracht van dit pad af te wijken. De (voorgestelde) begroting voor 2010 laat een plotselinge relatieve stijging van de uitgaven zien (tabel 5.5).

Tabel 5.5 Begroting Europese Unie, 2009 en 2010

	2009	2010
Vastleggingskredieten (mld euro)	133,8	138,6
Idem, in procenten bni	1,03	1,18

Bron: website Europese Commissie

De uitgaven zoals die voor 2009 zijn begroot, liggen bijna 2½ mld euro beneden het bedrag uit de financiële perspectieven voor dat jaar. Doordat het bni van 2009 een stuk lager uitvalt dan bij het opstellen van de financiële perspectieven werd voorzien, komen de uitgaven in procenten van dat bni in 2009 slechts fractioneel lager uit dan in de perspectieven (1,03 versus 1,04 procent bni). In het begrotingsjaar 2010 gaat dat naar verwachting echter anders. Ook voor dit jaar geldt dat het bni tegenvalt in vergelijking met de vooruitzichten zoals die in 2007 bestonden. De begroting die door de Europese Commissie naar de Europese Raad en het Europese Parlement is gestuurd, bevat uitgaven die nog geen miljard euro onder de financiële perspectieven liggen. Het gevolg van dit negatieve noemereffect is dat de uitgavenquote van de EU in 2010 lijkt te zullen oplopen van 1,03 naar 1,18 procent bni. Door de uitgaven niet aan te passen aan een dalend nationaal inkomen stelt de Commissie in feite voor om de Europese economie niet alleen via de begroting van de afzonderlijke lidstaten, maar ook een

beetje via de EU-begroting te stimuleren. Dat kan begrijpelijk zijn (zie ook onderdeel 5.2), maar gevaarlijk is deze beleidsinzet wel. De economische ontwikkeling in 2010 kan zomaar nog iets verder tegenvallen dan nu wordt voorzien, en uitgaven kunnen zomaar iets hoger uitvallen dan nu wordt begroot. Alsdan dreigt de unieke situatie te ontstaan dat de uitgaven de eigen middelen (1,24 procent bni) te boven gaan. De keuze is er dan een uit twee kwaden:

- Niets doen en een tekort op de Europese begroting accepteren. Dat zou de budgetdiscipline schaden, juist vanwege het feit dat dit de eerste keer zou zijn. Bij een volgende gelegenheid is de acceptatie van een tekort minder moeilijk.
- Bezuinigen of meer eigen middelen mobiliseren. Dit houdt de budgetdiscipline intact, maar is slecht voor de economische ontwikkeling. Deze aanpak zou de nog voortdurende recessie verder verdiepen of verlengen, dan wel het ontluikende herstel tegenwerken. Ofschoon het bij de Europese begroting om relatief kleine bedragen gaat, spelen deze effecten wel een rol.

Het gaat bij de begroting voor 2010 nog slechts om een voorstel van de Europese Commissie. Het is aan de Raad en het Parlement om te bepalen of zij de door de Commissie ingeslagen weg ook op willen gaan, of dat zij kiezen voor een oplossing die de begrotingsdiscipline al op voorhand veilig stelt.

5.5 Het Europese landbouwbeleid

Het landbouwbeleid van de Europese Unie ligt al geruime tijd onder vuur van een rijkgeschakeerd leger critici. In de jaren vijftig zagen de zes landen die de unie oprichtten het als een van hun belangrijkste doelen om er voor te zorgen dat de deelnemers zelf in hun voedselbehoefte konden voorzien. Met het oog op de nagestreefde autarkie werd een systeem opgezet waarin aan de ene kant Europese landbouwproducenten – die op de wereldmarkt te duur waren – per geproduceerde dan wel geëxporteerde eenheid product subsidie ontvingen, en aan de andere kant de geïmporteerde hoeveelheden landbouwproducten van buiten de unie door middel van een heffing kunstmatig in prijs werden verhoogd. Een stelsel van garantieprijzen zorgde ervoor dat producten waarvan op de vrije markt de prijs onder de aangegeven grenswaarde zakte, door de EU tegen die garantieprijs werden opgekocht. Langzaam aan werd behalve zelfvoorziening ook inkomenssteun aan de Europese boeren een doelstelling van het landbouwbeleid.

Het landbouwbeleid was, afgemeten aan de zelf geformuleerde doelstellingen, meer dan succesvol. De boeren hadden dankzij het beleid een prijs- en daardoor ook een inkomensgarantie, de productie van landbouwproducten nam enorm toe en de unie bereikte al snel het niveau van zelfvoorziening.

Daarna ging het echter door, met negatieve gevolgen op diverse terreinen: verstoorde markten met kunstmatig hoge prijzen, pakhuizen vol boterbergen, melkplassen en andere opgekochte voorraden en een zware belasting van het milieu en van het dierenwelzijn.

Aanvankelijk trachtten beleidsmakers de uitwassen van het landbouwbeleid nog met lapmiddelen tegen te gaan. Voorbeelden daarvan zijn quota voor de productie (melk, mest, vis), subsidies op het *niet* produceren, ofwel op het braak laten liggen van landbouwgrond, en de zogenoemde *bergboerenregeling*. Deze laatste regeling werd in 1975 ingevoerd om boeren

in gebieden die door ligging, bodemstructuur of anderszins problemen met de rentabiliteit meebrengen van extra ondersteuning te voorzien. Hierbij werd vooral gedacht aan boeren in bergachtige gebieden, vandaar de naam van de regeling. Door de algemene vormgeving van de regeling konden echter ook landbouwers in vlakke landen ruimschoots van de bergboerenregeling gebruik maken. In Nederland – bepaald geen bergachtig land – profiteren ruim 6.000 boeren van deze regeling, omdat hun bedrijven in aangewezen ‘probleemgebieden’ liggen. Dat wordt in Nederland ingevuld met de kenmerken hoog waterpeil, kleine percelen, schaduwwerking door boomsingels, en het optreden van overstromingen. Andere landen zijn soms nog veel ruimhartiger met het toewijzen van subsidiabele probleemgebieden. Nederland heeft ‘slechts’ 20 procent van haar landbouwareaal als probleemgebied aangewezen, terwijl dit in de meeste andere EU-lidstaten meer dan 40 procent is, en het in Luxemburg en Finland is opgelopen tot 100 procent.⁹

Allengs kreeg echter de gedachte steun dat het met *ad hoc*-maatregelen niet zou lukken om de landbouw in Europa tot een doelmatige en duurzame sector om te vormen.

Dit mondde in 2005 uit in een fundamentele wijziging van het landbouwbeleid. Vanaf dit moment werden de betalingen van de EU aan de boeren losgekoppeld van hun productie. Het nieuwe systeem werd *cross compliance* genoemd. Hierin zijn de meeste overdrachten gerelateerd aan de inachtneming van regels met betrekking tot het milieu, de volksgezondheid, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en het in goede landbouw- en milieuconditie houden van landbouwgrond.¹⁰

Door deze wijziging is een belangrijke perverse prikkel uit het systeem verdwenen. Overproductie als gevolg van kunstmatig hoog gehouden landbouwprizen is in principe niet meer aan de orde. Daarmee kan een substantiële doelmatigheidswinst worden geboekt. Het nieuwe systeem vertoont echter wel enkele grote mankementen.

Ten eerste continueerde het bij de invoering in 2005 nog een aantal ondoelmatigheden uit het oude landbouwbeleid. De belangrijkste daarvan zijn de verschillende quota. Eind 2008 is een belangrijke stap gezet op weg naar het opheffen van deze beperkingen. De productiebeperking op graan werd meteen opgeheven, terwijl het melkquotum in stapjes wordt verlaagd totdat het in 2015 definitief wordt afgeschaft. Verder werd de braakleggingsregeling voor akkerbouwgewassen beëindigd.

Ten tweede is het systeem van *cross compliance* buitengewoon gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De Europese Rekenkamer schetst in een rapport uit 2008 een onthutsend beeld van de nieuw gevormde situatie.¹¹ Kort samengevat concluderen de Europese rekenmeesters dat het stelsel van *cross compliance* geen goed gedefinieerde doelstellingen heeft, dat het bereik ervan niet duidelijk is, de regelgeving ervan te ingewikkeld is, het stelsel niet goed is afgestemd op de plattelandsontwikkeling, de lidstaten hun verantwoordelijkheid om doeltreffende controle- en sanctiesystemen toe te passen niet nemen, dat de gegevens die

9 Terluin (2008).

10 Europese Rekenkamer (2008), 8.

11 Europese Rekenkamer (2008).

de lidstaten over controles en inbreuken verstrekken onbetrouwbaar zijn, dat het toezicht van de Europese Commissie op de prestaties gebrekkig is, en dat de sancties op overtredingen onevenredig laag zijn.¹² Ter illustratie: lidstaten moeten zelf de te controleren voorschriften vaststellen. Nederlandse inspecteurs moeten in de praktijk volgens hun checklist 2007 bij bezoeken ter plaatse 172 verschillende wettelijke bepalingen controleren.¹³ Landbouwbedrijven worden doorgaans in de zomermaanden gecontroleerd, maar een groot aantal te controleren normen is afhankelijk van landbouwactiviteiten die in andere seizoenen plaatsvinden (ploegen, mest verspreiden, grasland maaien).¹⁴ En als er tenslotte toch een overtreding wordt geconstateerd, valt de sanctie vaak disproportioneel laag uit. Zo werd een landbouwer die werd betrapt op het gebruik van illegale groeihormonen – waarmee duizenden euro's per jaar worden verdiend – bestraft met een boete van 94,04 euro.¹⁵ Kortom: een lage pakkans, gecombineerd met een lage strafmaat moet volgens de rechtseconomie wel leiden tot ongewenst gedrag op grote chaal. In de huidige situatie is weliswaar de prikkel tot overproductie verdwenen, maar is deze vervangen door een prikkel tot misbruik of oneigenlijk gebruik van de Europese regelgeving. Een oplossing voor dit probleem is in de verste verten nog niet binnen bereik. Zodoende is in het Europese landbouwbeleid voorshands de ene verspilling vervangen door de andere.

Binnen de Europese Unie leeft fundamentele onenigheid over het in de toekomst te voeren landbouwbeleid. Een groep landen, waaronder Frankrijk, wil het systeem van *cross compliance* in grote lijnen laten voortbestaan. Dat Frankrijk op dit moment de grootste ontvanger is van landbouwsteun zal aan dit streven ongetwijfeld debet zijn. Daar tegenover staan enkele landen, waaronder Groot-Brittannië, Zweden en Nederland, die menen dat landbouwsteun sterker gekoppeld moet gaan worden aan activiteiten op het gebied van milieu en landschap ('groen') en van waterberging ('blauw').

Tot 2013 liggen de afspraken met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid in grote lijnen vast. De strijd gaat zodoende om de vormgeving van het beleid in de periode daarna. Afsproken is in elk geval dat de rechtstreekse betalingen aan de boeren worden verlaagd en dat de daarmee vrijkomende middelen worden gestort in een fonds voor plattelandsontwikkeling. De discussie zal zich zodoende toespitsen op de vraag hoe deze middelen vervolgens over de landbouwers worden verdeeld.

Hoezeer de leer en het leven van elkaar kunnen verschillen, werd duidelijk in januari 2009. In reactie op de sterk verlaagde marktprijzen voor zuivel besloot de Europese Landbouwcommissaris Fischer Boel om met ingang van 1 januari 2009 de particuliere opslag van boter weer te subsidiëren en om vanaf 1 maart ongelimiteerd boter en melkpoeder op te kopen tegen een garantieprijs. Vanaf 15 maart kunnen producenten van boter en melkpoeder ook weer exportsubsidies krijgen.¹⁶ Het lijkt wat de zuivelproductie betreft of we, nota bene na de beslissingen van eind 2008 over het toekomstige landbouwbeleid, weer terug zijn in de

12 Europese Rekenkamer (2008), 5.

13 Europese Rekenkamer (2008), 22.

14 Europese Rekenkamer (2008), 33.

15 Europese Rekenkamer (2008), 38.

16 De Volkskrant, 26 januari 2009.

situatie van vóór 2005. Er zal nog heel wat water naar de zee vloeien voor het Europese landbouwbeleid voldoet aan de met de mond beleden doelstellingen van doelmatigheid en duurzaamheid.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2009), *Centraal Economisch Plan 2009*, Den Haag: Sdu Uitgeverij
- European Commission (2008), *Public Finances in EMU - 2008*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- European Commission (2009), *Interim Forecast January 2009*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Europese Rekenkamer (2008), *Is 'cross compliance' als beleid doeltreffend? Speciaal verslag nr. 8/2008*, Luxembourg: Europese Rekenkamer
- Groot, H. de (2008), Europese financiën in het oog van de rekenmeester, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 99-110
- Haan, J. de, en M. Mink (2007), De Europese Unie, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 137-154
- Lejour, A., B. Straathof, G.-J. Linders, en J. Möhlmann (2008), Vijftig jaar voordeel van de Interne Markt, *Economisch Statistische Berichten*, 93(4547), 682-684
- Stolwijk, H.J.J., en A.J. Oskam (2006), Nederland in de Europese Unie, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 109-130
- Straathof, B., G.-J. Linders, A. Lejour, and J. Möhlmann (2008), *The Internal Market and the Dutch Economy. Implications for Trade and Economic Growth*, CPB Document No. 168, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
- Terluin, I. (2008), *De bergboerenregeling in Nederland*, Agri-monitor, juli, Wageningen: LEI/Wageningen UR
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2009)*, 31 700, nr. 1
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2008-2009. Bijlage*, 31 702, nr. 2

