

*Bron:* A.R. Leen (2015), 'De begroting van de Europese Unie: een perfecte financiële storm', *Maandblad Belasting Beschouwingen* (MBB), 84e jaargang, nr. 3, pp. 73-78.

## **De begroting van de Europese Unie: een perfecte financiële storm**

### **1. Inleiding**

In theorie heeft de begroting van de Europese Unie misschien wel bijna alle eigenschappen van een ideale begroting.<sup>1</sup> In wetgeving is vastgelegd dat alle inkomsten en uitgaven moeten worden gepresenteerd in één document, de maximale omvang vast staat en de uitgaven nooit meer dan de inkomsten zijn daar er niets mag worden geleend.<sup>2</sup> Vanwaar dan de toenemende problemen met de financiering van de jaarlijkse begroting? De tijd van jaarlijks gesteggel en vergaderingen tot diep in de nacht met vreemde compromissen in de vroege ochtend hebben we toch allang achter ons gelaten? Inderdaad tot voor kort was er een relatieve rust bij de jaarlijkse begrotingsonderhandelingen. De toverformule daarvoor was het voor het eerst voor de periode 1988-1992 geïntroduceerde meerjarig financieel perspectief. Voor een periode van minimaal vijf en op dit moment zeven jaar wordt het kader rond de jaarlijkse begroting vastgelegd. Er kwam rust bij de jaarlijkse onderhandelingen: slechts kleine aanpassingen waren nodig en lange termijn projecten konden worden gepland. We schenen zelfs helemaal bij de ideale begroting te zijn gekomen toen met het Verdrag van Lissabon in 2009 het financieel perspectief in de vorm van een meerjarig financieel kader (MFK) een wettelijke basis in het Verdrag kreeg. Voorheen betrof het slechts een afspraak tussen de Europese budgettaire autoriteiten. Het heeft echter niet zo mogen zijn. In toenemende mate wordt er weer gesteggeld over de begroting en worden de lidstaten met naheffingen geconfronteerd. Wat zijn hiervan de oorzaken?

In het volgende wordt allereerst een overzicht gegeven van de ontwikkeling van financieel perspectief naar meerjarig financieel kader. Vervolgens worden een drietal structurele oorzaken van de huidige problemen geschetst. In de voorlaatste paragraaf bekijken we of deze perfecte financiële storm voor het budget te voorkomen valt en wat er eventueel aan te doen valt. Tot slot wordt in de conclusie bekeken hoe het structurele budgettaire financiële gat waarschijnlijk gedicht gaat worden.

### **2. Van financieel perspectief naar meerjarig financieel kader**

Sinds het einde van de jaren tachtig kent het budget van de Europese Unie een meerjarig financieel perspectief (ook wel financiële vooruitzichten geheten). De jaren tachtig werden gekenmerkt door conflicten tussen de Europese budgettaire autoriteiten: de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. De conflicten betroffen de toenemende kloof tussen inkomsten en uitgaven.<sup>3</sup> Doel van het financieel perspectief was om de jaarlijkse conflicten te verminderen, de begrotingsdiscipline te versterken en de uitvoering te verbeteren door middel van een betere lange termijn planning. Het MFK is niet het budget van de Europese Unie voor een bepaalde periode maar een mechanisme om veilig te stellen dat de uitgaven planmatig verlopen en tegelijkertijd onderworpen

<sup>1</sup> Althans voor de navolgers van Adam Smith, maar niet noodzakelijk ook voor die van John Maynard Keynes. De begroting laat met nog geen 1 procent van het gezamenlijke bruto nationaal inkomen (bni) van de lidstaten, of 2% van de overheidsuitgaven, in 2015 ruim 140 miljard €, een kleine 300 € voor iedere EU burger, nauwelijks ruimte voor Keynesiaans geïnspireerd Europa wijd stimuleringsbeleid.

<sup>2</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, art. 310; Raad van de Europese Unie, BESLUIT VAN DE RAAD van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (2014/335/EU, Euratom). Er geldt een wettelijk maximum van 1.23 % van het bni tegen marktprijzen voor betalingskredieten en 1.29 % voor vastleggingskredieten.

<sup>3</sup> De situatie was zelfs al zo dat in de jaarlijkse rapporten van de Europese Rekenkamer (European Court of Auditors) over de jaren 1986 en 1987 melding werd gemaakt dat tekorten werden opgelost door middel van het lenen van geld en dat de Gemeenschap er slechts in was geslaagd de indruk te wekken van een begrotingsevenwicht dat er in feite helemaal niet was (Court of Auditors, Annual Report 1986, General Matters: 1.7 en 1.8 en Annual Report 1987, General Matters: 1.9).

zijn aan een strikte budgettaire discipline. Op basis van politieke prioriteiten worden de maximale bedragen (plafonds) op jaarbasis bepaald voor iedere uitgave categorie. Het is dus zowel een budgettair als een politiek kader waarbinnen de budgettaire autoriteiten ieder jaar tot overeenstemming moeten komen over het budget van het daaropvolgende jaar. De begroting dient telkens voor een jaar te worden vastgesteld.<sup>4</sup> Deze eis kan worden gerealiseerd door een onderscheid te maken in vastleggingskredieten en uitbetalingskredieten. Vastleggingskredieten (*commitment appropriations*) zijn de bedragen die beschikbaar zijn voor geautoriseerde uitgaven die over een aantal jaren kunnen worden besteed. Uitbetalingskredieten (*payment appropriations*) zijn de betalingen van vastleggingen uit het verleden en uitgaven van het betreffende jaar die dat jaar moeten worden betaald.<sup>5</sup>

De eerste financiële perspectieven betroffen Inter-Institutionele Akkoorden (IIA's) tussen de budgettaire autoriteiten.<sup>6</sup> Het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) is het eerste dat is gebaseerd op het verdrag van Lissabon uit 2009. Het is geen IIA meer maar een verordening welke bindend is voor de lidstaten. Het huidige MFK-pakket bestaat uit de eigenlijke MFK-verordening<sup>7</sup>, een IIA waarin zaken zijn opgenomen die in het oude financieel perspectief zaten maar niet in het nieuwe MFK zijn opgenomen<sup>8</sup> en een aantal verklaringen (*declarations*) over bijvoorbeeld de eigen middelen, de aanpak van jeugdwerkloosheid en de herziening van het MFK.<sup>9</sup> Het MFK is een van de sterkste verplichtingen die een overheid kan maken inzake het streven naar begrotingsdiscipline. Voor een verandering is een verdragswijziging noodzakelijk; onder verleidelijke situaties is wijziging van het MFK moeilijker dan bij de voorgaande IIA's. Instituties die het MFK niet respecteren lijden voortaan een groot reputatie verlies.

Hoewel op een paar uitzondering na de MFK's voor rust hebben gezorgd, was en is er altijd kritiek op de transparantie van het budget van de EU geweest. Zo schreef de Europese Commissie een paar jaar geleden over de ondoorzichtige en complexe manier waarop het budget wordt gefinancierd en welke een spanning creëert waardoor iedere budgettaire discussie al van te voren is vergiftigd.<sup>10</sup> Voor Tim King, redacteur bij *European Voice*, zijn het EU budget en de budgettaire procedures meer dan Byzantijns: het ondoorzichtige en niet te vatten budget is buiten het bereik van het politieke proces en in de handen van Europese beambten.<sup>11</sup> Het voormalige lid van het Europees parlement, Ben Patterson, en die ook jarenlang lid is geweest van een commissie die toezicht houdt op het budget van de Unie, noemt het budget zoals dat wordt gepubliceerd grotendeels fictie en vol met surrealistische concepten.<sup>12</sup> Hoewel het doel van een transparant budget kennelijk nog ver weg is, heeft dit de tot voor kort redelijk soepel lopende budgettaire onderhandelingen niet in de weg gestaan. Misschien juist wel daarom---het budget wordt door sommigen als smeermiddel voor andere, belangrijkere zaken

---

<sup>4</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, art. 310.

<sup>5</sup> Of, zoals de Commissie het zelf uitlegt, het betreft een onderscheid tussen de maandelijkse limiet op je credit card en dat wat je nodig hebt om de daadwerkelijke rekeningen te betalen (A quick and simple guide on current EU budget issues, Fact Sheet, Brussel, 7 November 2014).

<sup>6</sup> Achtereenvolgens waren er akkoorden voor de periodes 1988-1992 (Delors I), 1993-1999 (Delors II), 2000-2006 (Agenda 2000) en 2007-2013.

<sup>7</sup> Europese Unie (2013), Council Regulation (EU, EURATOM) no 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal of the European Union*, L 347/884, 20.12.2013.

<sup>8</sup> Europese Raad (2013), Interinstitutional agreements European Parliament, Council, European Commission. Interinstitutional Agreement of 2 December 2013, *Official Journal of the European Union* C 373/1, 20.12.2013.

<sup>9</sup> Europese Commissie (2013), Addendum to "I/A" Item Note, Brussel, 25 November (15997/13).

<sup>10</sup> Financing the EU Budget, report on the operation of the own resources system (Commission Staff Working Paper SEC (2011) 876 final 29.6.2011). Zoals ook de Europese Rekenkamer nog ieder jaar materiële gebreken, rond 5 % van de betalingen, constateert in de uitgaven van de Unie (Court of Auditors, Annual report of the implementation of the budget, 2013).

<sup>11</sup> T. King, 'An opaque EU budget cannot be defended', *EuropeanVoice*, 11.06.2014.

<sup>12</sup> B. Patterson, *Understanding the EU Budget*, Searching finance, London, 2011, p. 4.

gezien.<sup>13</sup> Tegenwoordig schijnt echter in toenemende mate de wal het schip te keren. Wat is er de laatste tijd structureel veranderd zodat er nu wel problemen ontstaan?

### 3. De tijd van gerommel in de marge lijkt voorbij

Er zijn verschillende redenen aan te wijzen waarom het jaarlijkse gerommel in de marge voorbij is en de financiering van de uitgaven in toenemende mate problemen gaat geven. Drie structurele redenen zijn: (1) budgets (vastleggingskredieten) worden in toenemende mate volledig benut, (2) er is een grotere afstand gekomen tussen vastleggings- en betalingskredieten, en (3) door flexibiliseringsmaatregelen in het huidige MFK worden vastleggingskredieten vroeg of laat bijna altijd benut.

#### 3.1 Toenemende benutting van vaststellingskredieten

In de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw bleven veel begrote gelden (vastleggingskredieten) onbenut. Er was een stuwmeer aan niet gerealiseerde vastleggingskredieten en daarmee ook aan betalingskredieten. Zo was over de helft van de looptijd van het vorige MFK nog geen 10% benut van de structuuruitgaven (slimme en inclusieve groei), die bijna de helft van budget beslaan. De reden daarvan werd, naast de complexiteit van vele regelingen, gezocht in het feit dat nationale overheden vaak ook zelf geld (*matching money*) in het project moesten steken om EU gelden te ontvangen. Voor dat laatste hadden de armere lidstaten vaak eenvoudigweg het geld niet. Ook waren de projecten kennelijk zo slecht en haastig bij elkaar gezocht dat zelfs het deel dat een lidstaat zelf moest betalen niet lonend genoeg was. Immers voor een lidstaat moet het voordeel van deelname aan een project maar iets groter zijn dan het bedrag dat zij er zelf in moet steken. Voor een stuk snelweg waarvan het nut echt overduidelijk is, heeft een lidstaat het geld wel voor over als het bijvoorbeeld slechts de helft zelf moet bijdragen. Voor een “*bridge tot nowhere*” ligt dat anders. Kennelijk zijn sommige Oostblok landen, zoals Polen, rijker geworden of zijn er projecten gekomen waar de lidstaten ook zelf meer in geloven.

In 2009 was de totale benutting van het budget al gestegen tot 95% en in 2013 met 99.9% al praktisch 100%.<sup>14</sup> Terugbetaling aan de lidstaten van niet gebruikte gelden zal alleen al om die reden niet veel meer plaats vinden. In 2013 en 2014 bedroeg het bedrag aan ontvangen terugbetalingen, dat de lidstaten over hun bijdrage aan de financiering van de Unie voor het jaar daarop in mindering mochten brengen, slechts een povere 1 miljard euro voor ieder van de betreffende jaren. Over de hele periode van het vorige MFK was het daarentegen nog zo'n 60 miljard € geweest.<sup>15</sup>

#### 3.2 Toenemende ruimte tussen vaststellings- en betalingskredieten

De EU begroting wordt opgesteld in vastleggings- en betalingskredieten. Hierbij zijn de eerste structureel hoger dan de laatste. Voor het huidige MFK geldt een wettelijk maximum van 1.23 % van

---

<sup>13</sup> F. Figueira, 'A Better Budget for Europe: Economically Efficient, Politically Realistic', *European Policy Analysis*, Issue 2, 2008. Wellicht dat het stimuleren van de economie voor de EU ligt in het bereiken van één (eventueel met smeergelden verkregen) interne markt en niet ligt in Keynesiaans geïnspireerd begrotingsbeleid.

<sup>14</sup> Court of Auditors, Annual Report for 2013, Official Journal of the European Union C 398/36, 12. 11. 2014. Aan het einde van 2013 stond er aan te betalen vaststellingskredieten een bedrag uit van total 322 miljard € Dit ondanks dat de betalingskredieten de laatste jaren al op bijna 100% hadden gelegen. De Rekenkamer roept de Commissie dan ook op met een lange-termijn cash-flow voorspelling te komen (Court of Auditors, Annual Report for 2013, *op.cit.*, C 398/37 en C 398/41). Hetgeen de Commissie tot op heden nog niet heeft gedaan.

<sup>15</sup> European Commission, Consolidated Annual Accounts of the European Union, Financial year 2013, Key information; 'Lewandowski: Agreeing the budget was 'extreme sports'', *EurActiv* 28.06.2013.

het bni tegen marktprijzen voor betalingskredieten en 1.29 % voor vastleggingskredieten.<sup>16</sup> Daadwerkelijk zijn de bedragen in prijzen van 2011 voor het MFK 2014-2020 908 miljard € respectievelijk 960 miljard €. Dat is zo'n 35 miljard € lager dan het vorige MFK 2007-2014. Het verschil tussen vastleggings- en betalingskredieten zou natuurlijk sowieso vroeg of laat problemen moeten geven. Waarom was dat vroeger niet zo en tegenwoordig in toenemende mate wel het geval?

In het verleden stegen ieder jaar op basis van jaarlijks hogere begrote bedragen (plafonds) in het meerjarig perspectief zowel de vastleggings- als ook de betalingskredieten. Zo had ook ieder nieuw meerjarig perspectief een groter budget dan dat van het daaraan voorafgaande perspectief. De wal keerde het schip dus niet: de betalingskredieten stegen in de loop van de tijd in de richting van de hogere vastleggingskredieten van voorafgaande jaren en spoorden daar dus mee.

Met het laatste, voor het eerst in de geschiedenis, verlaagde MFK 2014-2020 komen de zaken structureel anders te liggen.<sup>17</sup> Betalingskredieten komen niet meer in de loop van de tijd op hetzelfde niveau van vastleggingskredieten uit voorafgaande jaren te liggen. In het MFK 2014-2020 zijn bovendien de vastleggingskredieten met 3.4% gedaald. Het plafond daarentegen aan daadwerkelijke betalingen is gedaald met 3.7%. Dit geeft in het huidige MFK een ongewoon groot gat tussen deze twee bedragen. Een gat dat in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid problemen zal gaan geven.<sup>18</sup> De Unie zal dus niet meer zo makkelijk met dit gat wegblijven zoals dat nog wel kon bij het vorige gat tussen vastleggings- en uitbetalingskredieten.<sup>19</sup>

### 3.3 Toenemende flexibilisering

Om het Europees parlement te laten instemmen met de genoemde eerste verlaging in de geschiedenis van het MFK moest een prijs worden betaald. Het Europees Parlement stemde toe met de verlaging onder de voorwaarde dat er dan ook alles aan gedaan moest worden om begrote gelden, linksom of rechtsom, ook daadwerkelijk te benutten.<sup>20</sup> De Commissie ging daar maar al te graag in mee.<sup>21</sup> Flexibiliteit werd een belangrijk thema bij de onderhandelingen over het huidige MFK. Onder het kopje van flexibilisering kunnen begrote gelden zo niet besteed aan de oorspronkelijk bedoelde uitgavenpost worden overgeheveld naar een andere uitgavenpost of naar latere jaren. Ook zijn extra marges voor het doen van onverwachte uitgaven gecreëerd en zijn uitgaven buiten het budget

---

<sup>16</sup> European Commission, Brussel, 9.11.2011, 2011/0183 (CNS) Amended proposal for a Council decision on the system of own resources of the European Union.

<sup>17</sup> Zo gingen de vastleggingskredieten terug voor het MFK 2014-2020 in vergelijking met het MFK 2007-2013 van 1.12 % naar 1 % van het bni en de betalingskredieten van 1.06 % naar 0.95% van het bni.

<sup>18</sup> Open Europe Flash Analysis, 8 Februari 2013..

<sup>19</sup> Al eens eerder in de geschiedenis heeft de EU het gat tussen beide kredieten vergroot. Zo werden in 2004 met de toetreding van tien nieuwe lidstaten, de vastleggingskredieten met 11.5% verhoogd en de uitbetalingskredieten (slechts) met 7.8%. Dat had dus ook mis kunnen gaan. De toetredende landen deden echter een veel minder groot beroep op EU gelden dan verwacht. Zo kwam de EU er met het toenemende verschil tussen vastleggings- en uitbetalingskredieten nog goed weg. Ook bij het MFK 1993-1999 lag het financieel management van het budget in het begin moeilijk. Was in de voorafgaande periode het bni nog meer gestegen dan verwacht en daarmee ook de inkomsten, in de begin jaren van het MFK 1993-1999 stond op grond van de slechte economische situatie het bni en daarmee de inkomsten onder druk. De veiligheidsmarge, het verschil tussen betalingskredieten en de maximale bijdrage van de lidstaten, daalde tijdelijk tot slechts 0.1 % van het bni. De huidige veiligheidsmarge in het MFK 2014-2020 is 0.28 % van het bni.

<sup>20</sup> Europees Parlement, EU budget: Parliament accepts negotiated MFF 2014-2020 package, Press release- Budget-03-07-2013. Vergelijk Fabian Zuleeg, The EU Multiannual Financial Framework (MFF): agreement but at a price, European Policy Centre (EPC), *Commentary*, 11 February 2013.

<sup>21</sup> Vítor Caldeira, de president van de Europese Rekenkamer, stelt dat de belangrijkste boodschap van de Rekenkamer aan de Commissie voor het MFK 2014-2020 is dat de nadruk zou moeten komen te liggen op het bereiken van goede resultaten met de uitgaven. In het verleden zou de nadruk te veel hebben gelegen puur op het uitgeven van het geld (*use it or lose it*) (Annual Report 2013). Dat laatste is nooit anders geweest. Zie daartoe B. Laffan, *The Finances of the European Union*, St Marten's Press, New York, 1997, p. 39: "de twee kardinale zonden van een Commissie lid zijn: een, een bedrag niet uit geven en twee, het bedrag verliezen".

geplaatst. Daar de Raad met deze vormen van flexibilisering instemde, hebben de lidstaten in feite hun recht om niet-uitgegeven gelden terug te krijgen, opgegeven.<sup>22</sup>

Meer specifiek zijn de volgende flexibiliseringsmaatregelen van kracht geworden. In het algemeen kunnen fondsen worden overgeheveld naar andere uitgaven categorieën.<sup>23</sup> Ook kunnen overschietende bedragen worden benut op andere terreinen van het budget.<sup>24</sup> Naast deze algemene instrumenten zijn er een aantal specifieke flexibiliseringsinstrumenten in het MFK-pakket. Zo is er een speciale flexibiliteitsregeling inzake de uitgaven voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid en voor de kosten van onderzoek. Zonder beperkt te worden door bestaande uitgavenplafonds kunnen in deze gevallen gelden tot een totaalbedrag van 2.543 miljoen euro (prijzen van 2011) in een eerder jaar besteed worden (*frontloading*). Evenzo kunnen bedragen uit het Europees Solidariteitsfonds een jaar naar voren worden gehaald. Daarnaast bestaat de ultieme mogelijkheid voor beleidsmakers om op onvoorziene omstandigheden te reageren. Hiertoe is een algemene marge voor onvoorziene uitgaven ter grootte van ten hoogste 0,03 procent van het bni in het leven geroepen.

Ook zijn sommige fondsen buiten het MFK geplaatst en vallen dus niet onder de plafonds van het MFK. Hiertoe is besloten omdat deze uitgaven moeilijk te plannen zijn. Zo beschikt de Unie over een Reserve voor noodhulp (jaarlijks 280 miljoen €), het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (jaarlijks 150 miljoen €), het al genoemde Solidariteitsfonds (jaarlijks 500 miljoen €), het Flexibiliteitsinstrument (jaarlijks 471 miljoen €) en het Europees Ontwikkelingsfonds (European Development Fund).<sup>25</sup> <sup>26</sup> Hoewel de begroting geen tekort mag tonen en voor de verplichtingen in het MFK een plafond geldt, sluit het EU-Verdrag niet uit dat de Unie uitgaven mag doen buiten het budget om.<sup>27</sup> Dit was tot nu toe geen problemen omdat er een ruime marge was tussen de vastleggingskredieten en het maximum van 1.23% van het bruto nationaal inkomen dat de EU van de lidstaten kan vragen.<sup>28</sup>

#### 4. Een perfecte financiële storm?

Uit bovenstaande volgt ondubbelzinnig dat top-up betalingen door de lidstaten een structureel verschijnsel zullen worden. Naheffingen, om tot het vereiste begrotingsevenwicht te komen, waren de voorafgaande twee jaren ook al nodig. In 2013 was ruim 11 miljard € nodig. Het nog openstaande

---

<sup>22</sup> Laten we hopen dat de lidstaten, zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk, zich hiervan bewust zijn en niet, zoals eind 2014 bij de nabetaalingen op grond van de herziene BNI-bijdrage, later weer de vermoorde onschuld spelen. Die nabetaaling, voor Nederland 642 miljoen € was in feite een *non-event*. De lidstaten wisten reeds lange tijd dat en hoe de methodiek van het bepalen van het bni zou worden herzien. Ze waren bij alle vergaderingen daarover aanwezig en hebben er ook altijd mee ingestemd. Kortom ze wisten heel goed wat op hun afkwam (European Commission, Fact Sheet, the EU budget's "own resources" and the Commission's proposed changes, Brussels, 12 November 2014).

<sup>23</sup> Europese Raad (2013), *op. cit.*, Part I, art. 13 en 14.

<sup>24</sup> Europese Raad (2013), *op. cit.*, Part I, art. 12.

<sup>25</sup> Zo gelden er ook voor genoemde fondsen verschillende regelingen in verband met wat te doen als gelden in het betreffende jaar niet volledig worden gebruikt. Voor de Reserve voor noodhulp en het Solidariteitsfonds van de Europese Unie vervallen de fondsen uit jaar n als ze niet in jaar n+1 zijn gebruikt. Voor het flexibiliteitsinstrument kunnen fondsen uit jaar n nog tot jaar n+3 worden gebruikt.

<sup>26</sup> Het Europees Ontwikkelingsfonds, voor een totaal van bijna 27 miljard € voor de komende zeven jaar, staat eveneens buiten het MFK aangezien de lidstaten via een andere verdeelsleutel aan dit fonds bijdragen dan aan de EU-begroting in het algemeen.

<sup>27</sup> Volgens artikel 310, eerste lid, EU-Verdrag moeten alle uitgaven en inkomsten in één budget worden weergegeven. Dit is nu niet het geval. Zo functioneert het budget als dekking voor een aantal financiële instrumenten, zoals het Europese Stabiliteits Mechanisme, voor garanties voor leningen aan kleine en middelgrote bedrijven en trustfondsen voor ontwikkelingshulp. Het was de wens van het Europees Parlement ook deze posten, plus de hierna te noemen fondsen, overeenkomstig het EU-Verdrag in het nieuwe MFK op te nemen. Dat voorstel heeft het niet gehaald.

<sup>28</sup> De algemene marge, die beschikbaar was onder het eigenmiddelenplafond van 1,23 procent bni – ten opzichte van het plafond voor de betalingskredieten van 0,95 procent bni – is twee jaar geleden al gebruikt ter dekking van leningen en/of kredietfaciliteiten die aan lidstaten waren toegekend onder het Europees Stabiliteits Mechanisme (B. Marzino, "The long-term EU budget: size or flexibility?", *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2012/20, November 2012).

totale “verlies” over het MFK 2007-2014 werd in een keer genomen zodat het MFK 2014-2020 met een schone lei kon beginnen. Voor 2014 waren ook extra gelden nodig, ongeveer 4 miljard €, om het budget kloppend te maken. Dat bedrag kon echter geheel worden gefinancierd uit onverwachte meevallers uit de inkomsten van kartelboetes.<sup>29</sup>

De volgende twee vragen dringen zich nu op. Een, als al de drie genoemde structurele punten de komende jaren samenvallen, krijgen we dan een perfecte financiële storm voor het budget van de Europese Unie, en twee valt er wat tegen te doen?

Het antwoord op de eerste vraag kan kort zijn. *Ceteris paribus* lijkt het bijna onafwendbaar. Slechts een onverwachte sterke opleving van de economie in de Unie kan voor extra inkomsten zorgen en de noodzaak van extra bijdrages van de lidstaten te niet doen. Het structurele gat wordt gedicht: de bijdrage gebaseerd op het bni groeit en de vastleggings- en betalingskredieten blijven op hetzelfde oude absolute niveau van het MFK 2014-2020. Maar dit kan nauwelijks een structurele oplossing worden genoemd daar zij is gebaseerd op een incidentele stijging van het bni. Het is te vergelijken met de incidentele extra inkomsten uit kartelboetes die het gat hebben gedicht voor het budgetjaar 2014.

Wat betreft de tweede vraag, we kunnen natuurlijk weer terug naar een periode van niet volledig benutte vaststellingskredieten. De Commissie kan een stiptheidsactie voeren met betrekking tot deze kredieten. Daartoe is zeker ruimte gezien de telkenjare door de Europese Rekenkamer geconstateerde materiële gebreken in het toekennen van gelden en de geuite wens van de Rekenkamer om in plaats van naar de omvang naar de kwaliteit van de uitgaven te kijken. Zo kunnen ook de genoemde flexibiliteitsinstrumenten niet worden benut. Dit zal natuurlijk wel een cultuuromslag bij de Commissie en het Europees Parlement vergen: de *use it or lose it* mentaliteit zal moeten verdwijnen.<sup>30</sup>

We moeten dus concluderen dat de tekorten structureel zijn en er vooralsnog weinig aan te doen is. We zijn gegaan van een stuwmeer van niet benutte vastleggingskredieten naar een stuwmeer van daadwerkelijke betalingenkredieten die niet in het budget zijn begroot. Met andere woorden ging er met het MFK 2007-2013 nog structureel jaarlijks geld terug naar de lidstaten nu moet er met het MFK 2014-2020 structureel geld bij.<sup>31</sup>

## 5. Conclusie

Bij de afgelopen onderhandelingen over het huidige MFK hebben Commissie en Parlement het slim gespeeld. Het MFK 2007-2013 had een hoog totaal bedrag voor de periode van zeven jaar (994 miljard €). In feite was het 60 miljard € lager door het teruggeven van dat laatste bedrag aan jaarlijkse niet gebruikte gelden aan de lidstaten. Het MFK 2014-2020 heeft een minder hoog totaal bedrag (960 miljard €). Van dat bedrag heeft echter door flexibiliseringsmaatregelen niets te worden

---

<sup>29</sup> European Commission, Statement by Vice-President Kristalina Georgieva following the adoption of the 2014 EU budget and amending budgets for 2014, News, December 17, 2014.

<sup>30</sup> Uit recente geschriften van de Commissie blijkt dat de EU op dit moment uit alle hoeken en gaten geld bij elkaar probeert te sprokkelen om aan haar verplichtingen te voldoen (Europese Commissie Draft amending budget no 3 to the general budget 2014, Brussels 28. 5. 2014. COM (2014)329 final).

<sup>31</sup> Een kleiner punt is dat de uitgaven voor het eerst gedurende de looptijd van het MFK zijn geïndexeerd op een inflatie van 2%. Dit geeft natuurlijk een aardig “winstje” bij de ontvangers in het euro gebied gezien het huidige inflatie cijfer van – 0.2% (Eurostat, newsrelease 7 January 2015, Euro area annual inflation down to – 0.2%). Bij vorige MFK’s ging de Commissie nog uit van het daadwerkelijke inflatiecijfer. Als de groei in het bni tegenvalt, zal ook alleen al hierdoor een grotere spanning voor het budget ontstaan. De marge tussen kredieten en het maximum van 1.23% wordt kleiner. En de rapen zijn natuurlijk helemaal gaar als de marge zal moeten worden aangesproken in verband met problemen bij het eventuele uittreden van Griekenland uit de Euro (zie noot 28). Een veiligheidsmarge kan tenslotte maar een keer worden uitgegeven.

teruggegeven aan de lidstaten. Per saldo stijgt het budget dus met bijna 30 miljard €<sup>32</sup> De door de Raad beoogde daadwerkelijke reductie van het EU budget wordt dan ook waarschijnlijk niet gehaald.

Hoe zullen de budgettaire problemen zich oplossen? De lidstaten staan zeker niet te popelen om jaarlijks *top-up* betalingen te doen. Zullen weer lange vergaderingen met vreemde compromissen volgen? Misschien is er een andere oplossing die alle partijen tot voordeel strekt.

Met het huidige MFK-pakket is namelijk nog wat anders aan de hand dat voorheen in geen enkel perspectief aanwezig was: er is een tussentijdse evaluatie/herziening van het MFK (*midterm review*) voorzien die uiterlijk in 2016 dient te geschieden. Een reden is dat de huidige begrotingscyclus van zeven jaar en de politieke cyclus van een vijfjarige zittingsperiode van het Europese parlement niet gelijk op lopen. Het in 2014 gekozen parlement zou in feite geheel met een door het vorige parlement vastgesteld budget moeten werken. Dat is natuurlijk geen wenkend perspectief voor een parlement. Daarnaast is wellicht ook een reden dat er, omdat het huidige MFK lager is dan het vorige, met name door Commissie en Parlement op wordt gehoopt dat halverwege de huidige zevenjarige periode het economisch tij zal keren en dus ook de begroting weer naar boven kan worden bijgesteld. Een andere reden, en zeker niet de minste, die ook in de officiële documenten wordt genoemd, is dat nu eindelijk, zeker voor het Europees Parlement en Commissie, een besluit moet vallen over de invoering van echte eigen middelen om het EU budget te financieren. Het Europees Parlement heeft, zoals gezegd, toegestemd in een lager MFK---maar tegen een prijs. Deze prijs is niet alleen, de al genoemde flexibiliseringsmaatregelen, maar ook het serieus op de agenda plaatsen van een discussie over nieuwe echte eigen middelen tijdens de aankomende *midterm review*.

De problematiek van nieuwe eigen middelen voor de Unie is al oud. Bij aanvang van de Unie bestond de financiering uit directe bijdrages van de lidstaten. Volgens het Verdrag van Rome (art.201) was het echter de bedoeling om de Unie in de toekomst over eigen inkomsten te doen beschikken. In eerste instantie werd gedacht aan de inkomsten uit invoerheffingen verkregen uit handel met derden. Dit naar analogie van de voorganger van de Unie de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal die zich geheel kon financieren door middel van een heffing op de productie van kolen en staal. In 1970 werd besloten ernst te maken met het streven naar echte eigen middelen. Allereerst waren er de genoemde invoerheffingen die rond 1980 voldoende waren om bijna de helft van het budget te financieren. Door vele vrijhandelsverdragen is dat heden ten dage nog maar amper 15 procent. De Unie is dan ook naarstig op zoek gegaan naar nieuwe eigen middelen. Na een lange periode van onderzoek en discussie zijn twee kandidaten overgebleven: een financiële transactie belasting (FTT) en een Europese btw.<sup>33</sup> De FTT is een belasting op aandelen, obligaties en afgeleide producten. Financiële instellingen aan beide zijden van de transactie betalen belasting. Het is de bedoeling dat de lidstaten twee derde van de verkregen inkomsten aan de EU afdragen, hetgeen hun bestaande bni-bijdrage navenant verlaagt. Hoewel zeer omstreven is de FTT inmiddels aanvaard door 11 van de 28 EU-lidstaten. Volgens de meest recente, maar waarschijnlijk veel te optimistische, schatting van de Commissie uit begin 2013 moet een FTT voor de 11 deelnemende landen een bedrag van ruim 30 miljard € opleveren.<sup>34</sup> Een FTT kan volgens de commissie op veel steun rekenen onder de EU burgers: de sector betaalt terug voor de genoten steun tijdens de door die sector veroorzaakte crisis van 2008.

---

<sup>32</sup> Deze berekening is in prijzen van 2011. In deze berekening is afgezien van incidentele eigen inkomsten van de Unie uit met name kartelboetes. Vergelijk: Open Europe Flash Analysis, Open Europe 8 February 2013.

<sup>33</sup> European Commission, High Level Group on Own Resources, First Assessment Report, Brussels, 17 December 2014. Gevolg is natuurlijk ook dat er met de *midterm review* geen rust is gecreëerd voor de tijdsduur van het huidige MFK. Iets wat destijds juist de bedoeling was bij het invoeren van een meerjarig perspectief.

<sup>34</sup> Voor de meest recente stand van zaken zie Europese Commissie: Taxation of the Financial Sector, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/other\\_taxes/financial\\_sector/index\\_en.htm#prop](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm#prop).

Bij een Europese btw bestaat het gecombineerde tarief uit het nationale en Europese tarief. Het EU-percentage wordt naast het nationale tarief of iedere factuur vermeld. De Commissie schat dat een tarief van 1 procentpunt toegepast op het standaardtarief tot inkomsten variërend van 21 tot 50 miljard leidt. Dit is afhankelijk van hoe smal of breed de grondslag wordt. Volgens de Commissie kan met beide belastingen de huidige bni-bijdrage terug van 85 naar 40 procent van het budget.

Voor de lidstaten hoeven nieuwe Europese belastingen niet zo nodig. Het huidige systeem van inkomsten functioneert goed en is kosteneffectief. Daarentegen zien Parlement, Commissie en Rekenkamer graag een verandering. Voor Parlement en Commissie staat voorop dat door de nieuwe eigen middelen de Unie financieel onafhankelijker wordt van de lidstaten, en daarmee het vermaledijde *juste retour* denken vermindert. Met de Europese btw krijgt de Unie ook een door Commissie en Parlement gewenste directere band met de burgers. Volgens Commissie en Parlement is de Unie geëvolueerd van een losse band tussen landen naar een echte gemeenschap van landen. Bij deze ontwikkeling past ook een directere financiële band van de Unie met haar burgers. Voor de Rekenkamer vormen vooral de complexe calculaties die nodig zijn om de huidige bijdrages van de lidstaten te bepalen een probleem.

Bij de komende *midterm review* zou de invoering van een of beide genoemde Europese belastingen kunnen dienen om de structurele tekorten van het budget op te vangen. De lidstaten (de Europese Raad) zou invoering van Europese belastingen wel eens als het minste kwaad kunnen zien: ieder jaar bij de eigen achterban weer extra geld naar Brussel te moeten verdedigen lijkt geen aanlokkelijk perspectief, en daarmee over haar bezwaren heen stappen tegen invoering van Europese belastingen. Europese belastingen die bij Commissie en Europees Parlement, zoals gezegd, sowieso al op een warm onthaal kunnen rekenen. Kortom, met een eerste echte Europese belasting of belastingen verdwijnt de noodzaak van de bijna onafwendbare jaarlijkse structurele top-up betalingen, kan de bni-bijdrage van de lidstaten omlaag en krijgen de Commissie en het Europees Parlement dat wat ze willen: meer echte eigen middelen.