

Markante trends in de EU-begroting

P. Butzen
E. De Prest
H. Geeroms

Inleiding

Dit artikel beoogt een overzicht te geven van de begroting van de EU. De ontwikkeling over de jaren heen alsook de uitgavenstructuur voor de nabije toekomst, zoals vastgelegd in het recente akkoord over de «Financiële Vooruitzichten» voor 2007-2013, zijn hierbij de belangrijkste thema's. Een evaluatie van diverse suggesties vanuit beleidskringen en de academische wereld om de besluitvormingsprocedure van de EU-begroting te optimaliseren, bijvoorbeeld in ECB (2005), komt niet aan bod. Gelet op de complexiteit van de Europese begrotingsregelgeving kan binnen het beschikbare bestek evenmin uitvoerig worden ingegaan op meer technische aspecten en worden enkel de voornaamste principes toegelicht.

De indeling van het artikel is als volgt. Een eerste deel beschrijft de specifieke kenmerken van de EU-begroting en geeft de uitgaven- en inkomstenstructuur weer. In een tweede deel worden de twee grootste uitgavenposten, namelijk die voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en voor het cohesiebeleid, nader toegelicht. In een derde deel worden de «Financiële Vooruitzichten» voor de periode 2007-2013 besproken.

1. Kenmerken en ontwikkeling van de EU-begroting

1.1 Kenmerken

De begroting van de EU heeft vele eigenschappen gemeen met de begrotingen van de lidstaten of van andere landen, maar vertoont daarnaast nog een aantal specifieke kenmerken, die men in de nationale begrotingen niet aantreft.

1.1.1 Een begroting in evenwicht

De EU-begroting mag in principe geen tekort vertonen. De EU mag niet lenen en kan dus slechts uitgeven wat ze ontvangt. Op die regel bestaan slechts een klein aantal uitzonderingen, die beperkte leningen toestaan, bijvoorbeeld in het kader van de macro-financiële steun aan niet-lidstaten.

1.1.2 Het Europees Parlement heeft niet de volle bevoegdheid

Terwijl in de lidstaten het Parlement, zoals in de meeste andere landen, beschikt over de volle bevoegdheid om de inkomsten en de uitgaven van de begroting te bepalen, is dit in de EU niet het geval. De Raad van Ministers en het Europees Parlement delen immers die bevoegdheid en vormen samen de begrotingsautoriteit van de EU. De bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en het Parlement wordt bepaald door de aard van de uitgaven. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de verplichte en de niet-verplichte uitgaven, die beide zowat de helft van de begroting omvatten. Onder de eerste categorie vallen de uitgaven die voortvloeien uit de EU-verdragen, zoals het merendeel van de uitgaven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) of voor hulp aan ontwikkelingslanden. De niet-verplichte uitgaven omvatten vooral de uitgaven in het kader van het cohesiebeleid en voor de werking van de administratie⁽¹⁾. De Raad beslist definitief over de verplichte uitgaven terwijl het Parlement het laatste woord heeft over de niet-verplichte uitgaven.

(1) De term «niet-verplichte uitgaven» is enigszins misleidend: de uitbetaling van ambtenarenlonen heeft allicht arbeidsrechtelijk een «verplicht» karakter, terwijl de bestedingen uit de structuurfondsen een essentieel deel van het EU-beleid uitmaken. Toch worden beide uitgavenposten als «niet-verplicht» beschouwd, omdat ze niet als dusdanig in de EU-verdragen zijn opgenomen.

De procedure inzake de jaarlijkse opstelling en goedkeuring van de begroting verloopt als volgt:

- de Europese Commissie (EC) stelt een voorontwerp van begroting op, dat ze voorlegt aan de Raad;
- de Raad bespreekt dit voorstel in een eerste lezing en kan het voorontwerp met gekwalificeerde meerderheid wijzigen. Na goedkeuring door de Raad krijgt het de status van ontwerpbegroting;
- daarna kan het Europees Parlement, in een eerste lezing, amendementen voorstellen over de verplichte en de niet-verplichte uitgaven;
- de ontwerpbegroting keert vervolgens terug naar de Raad, die in tweede lezing definitief beslist over de verplichte uitgaven. De wijzigingsvoorstellen van het Europees Parlement die een verhoging inhouden van de verplichte uitgaven, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid aanvaarden. De amendementen die geen verhoging van deze uitgaven veroorzaken, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid verwerpen. Tevens kan de Raad de wijzigingsvoorstellen van het Europees Parlement inzake de niet-verplichte uitgaven met gekwalificeerde meerderheid verwerpen. Het Europees Parlement kan deze laatste amendementen echter opnieuw indienen als het over de totale begroting stemt en heeft dus het laatste woord over de niet-verplichte uitgaven;
- het Europees Parlement is in laatste instantie bevoegd voor de goedkeuring of afwijzing van de totale begroting.

1.1.3 Er is een bindend meerjarig financieel kader

De EU-uitgaven worden voor een periode van verscheidene jaren afgebakend via de zogenaamde «Financiële Vooruitzichten». Hierin worden de maximale jaarlijkse uitgaven vastgelegd per rubriek. Dit bevordert de begrotingsdiscipline en maakt de uitgaven op middellange termijn beter voorspelbaar. Vóór de introductie van dit meerjarige financiële raamwerk werden de jaarlijkse begrotingsonderhandelingen aan het einde van de jaren zeventig en tijdens de jaren tachtig in toenemende mate gekenmerkt door scherpe confrontaties tussen het Europees Parlement en de Raad, die in 1979 en 1984 zelfs uitmondde in een verwerping van de volledige begroting door het Europees Parlement. Door zijn eerste rechtstreekse verkiezing in 1979 werd aan het Europees Parlement een grotere legitimiteit toegekend, zodat het de krachtmeting met de Raad kon aangaan. In deze context brachten de Financiële Vooruitzichten stabiliteit door de keuzevrijheid tijdens de jaarlijkse procedure te beknootten. Op te merken valt echter dat de Financiële Vooruitzichten niet als een volwaardige meerjarenbegroting kunnen worden beschouwd, daar de jaarlijkse begrotingsronde noodzakelijk blijft om het werkelijke bedrag

van de uitgaven vast te stellen en de maximumbedragen per rubriek in detail over de verschillende begrotingsposten te verdelen.

De Financiële Vooruitzichten krijgen formeel vorm in, en maken essentieel deel uit van een Interinstitutioneel Akkoord tussen de drie belangrijkste Europese actoren, namelijk het Europees Parlement, de Raad en de EC. De eerste Financiële Vooruitzichten waren geïntegreerd in het «pakket-Delors I» en hadden betrekking op een periode van vijf jaar (1988-1992). De volgende vooruitzichten sloegen telkens op een periode van zeven jaar (1993-1999 voor het «pakket-Delors II» en 2000-2006 voor de «Agenda 2000»). In december 2005 bereikte de Europese Raad een politiek akkoord over de nieuwe Financiële Vooruitzichten, namelijk die voor 2007-2013. Op basis van dit akkoord en na overleg tussen de EC, de Raad en het Europees Parlement werd in mei 2006, op voorstel van de EC, een nieuw Interinstitutioneel Akkoord over de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Het treedt in werking op 1 januari 2007.

1.1.4 De EU heeft geen echte eigen inkomsten

De EU kan geen eigen belastingen opleggen, maar wordt vrijwel volledig gefinancierd door afdrachten van de lidstaten. Sedert de begrotingshervorming van 1970 beschikt de Unie voor haar financiering weliswaar over zogenoemde «eigen middelen». Dit zijn specifieke inkomstencategorieën waarop de Unie zonder verdere inspraak van de nationale autoriteiten recht heeft, zodra ze zijn vastgelegd bij «eigenmiddelenbesluit» van de Raad en bekrachtigd door de nationale parlementen van de lidstaten. Niettemin is de term «eigen middelen» misleidend, aangezien die inkomsten nog steeds door de lidstaten worden geïnd en daarna aan de EU worden overgedragen. Het blijven in wezen dus overdrachten van de lidstaten.

Sedert de begrotingshervorming van 1970 werd de financieringswijze van de EU meermaals bijgesteld; het laatst geldende eigenmiddelenbesluit is dat van september 2000. In het kader van het politieke akkoord van december 2005 over de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 verzocht de Europese Raad tevens om een nieuw eigenmiddelenbesluit op te stellen. Dit nieuwe besluit moet uiterlijk begin 2009 in werking treden, met terugwerking tot 1 januari 2007.

België heeft er meermaals voor gepleit om een echte Europese belasting in te voeren, bijvoorbeeld een belasting op energieverbruik, of om een deel van de opbrengst van de vennootschapsbelasting of van de belasting op

spaaropbrengsten aan Europa toe te wijzen, met als voornaamste argument dat dit de band tussen de EU en de burger zou versterken en daarenboven het debat over de «begrotingssaldi» (welke lidstaten dragen netto bij of ontvangen netto van de begroting, zie hierna) deels overbodig zou maken. Dit voorstel ondervindt echter tegenstand in een aantal lidstaten.

1.2 Belangrijkste ontwikkelingen

1.2.1 Omvang

Volgens het laatste eigenmiddelenbesluit van september 2000 is het maximum voor de eigen middelen vastgesteld op 1,24 pct. van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU, een percentage dat volgens het in de Europese Raad van december 2005 bereikte akkoord gehandhaafd zou blijven. Overeenkomstig het evenwichtsbeginsel vormt dit percentage tegelijkertijd het absolute plafond voor de uitgaven. De in de Financiële Vooruitzichten uitgetrokken vastleggingskredieten liggen daar echter de laatste jaren ver onder met percentages tussen 1,07 en 1,11 pct. bni, dit om enige ruimte te laten voor onvoorziene uitgaven of voor een eventueel tegenvallende economische groei. De omvang van de betalingskredieten in de jaarlijkse

begrotingen schommelde zelfs slechts rond de 1 pct. bni, terwijl de werkelijk verrichte betalingen nog lager waren, onder meer omdat sommige projecten, inzonderheid in het cohesiebeleid, niet werden uitgevoerd. In vergelijking met de relatieve omvang van de overheidsuitgaven van de lidstaten – gemiddeld ongeveer 47 pct. bni – is de EU-begroting dus heel bescheiden. Ook het absolute bedrag, in 2006 ongeveer 110 miljard euro, van de communautaire begroting ligt nauwelijks hoger dan de nationale begroting van de gezamenlijke overheden van Polen en is zelfs geringer dan die van kleine landen als Oostenrijk of België. Deze vaststelling weerspiegelt de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. In de loop der jaren zijn weliswaar de totale EU-uitgaven in absolute bedragen en in verhouding tot de gecumuleerde uitgaven van alle overheden in de Unie toegenomen.

1.2.2 Ontvangsten

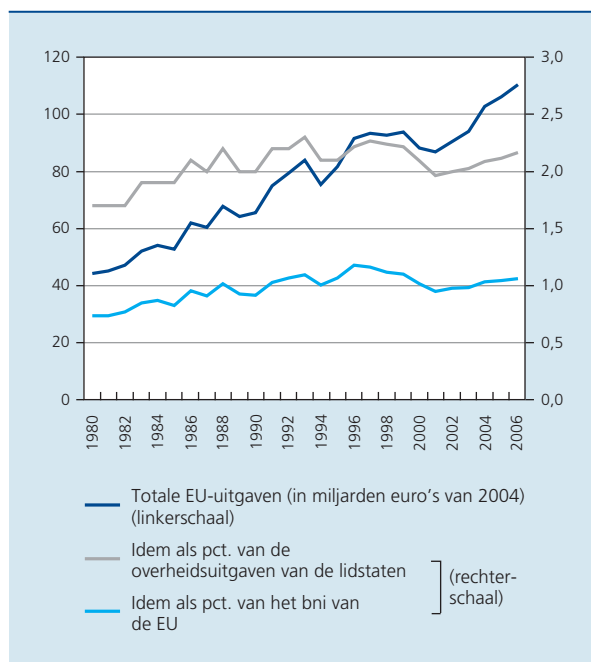
Behalve met relatief kleine en volatiele bedragen aan «andere inkomsten» (zoals schenkingen of belastingen op de wedden van de EU-ambtenaren) en «overdrachten van vorig jaar» wordt de EU gefinancierd met de zogeheten «eigen middelen», die bestaan uit de volgende grote categorieën.

1.2.2.1 De «traditionele» eigen middelen

De traditionele eigen middelen omvatten vooral de landbouw- en de douanerechten. Deze middelen worden geïnd door de lidstaten die 25 pct. van de opbrengst als compensatie voor hun inningskosten mogen houden; ze worden geheven aan de buitengrenzen van de Unie en zijn gebaseerd op tarieven die de EU vastlegt in het kader van haar handelsbeleid en GLB. Deze traditionele eigen middelen zijn onlosmakelijk verbonden met het Verdrag betreffende de EU en kunnen dus als een soort van «natuurlijke» bron van inkomsten worden beschouwd.

Die middelen zijn historisch zeer belangrijk geweest, maar het belang ervan is ondertussen sterk afgenomen: van bijna de helft van de EU-inkomsten in het jaar 1980 tot ongeveer 13 pct. voor de jaren 2005-2006. Dit is niet te wijten aan een inkrimping van de heffingsbasis, aangezien de voortschrijdende globalisering de invoer sterk heeft doen toenemen, maar uitsluitend aan de systematische vermindering van de in het kader van de liberalisering van de wereldhandel toegepaste tarieven. Deze laatste factor is tevens één van de drijvende krachten achter de geleidelijk betere afstemming van de prijzen voor landbouwproducten binnen de Unie op de wereldprijzen. De Wereldbank raamt de (ongewogen) gemiddelde invoerheffing van de EU op 8,7 pct. in 1988 en op 4,4 pct. in het jaar 2003.

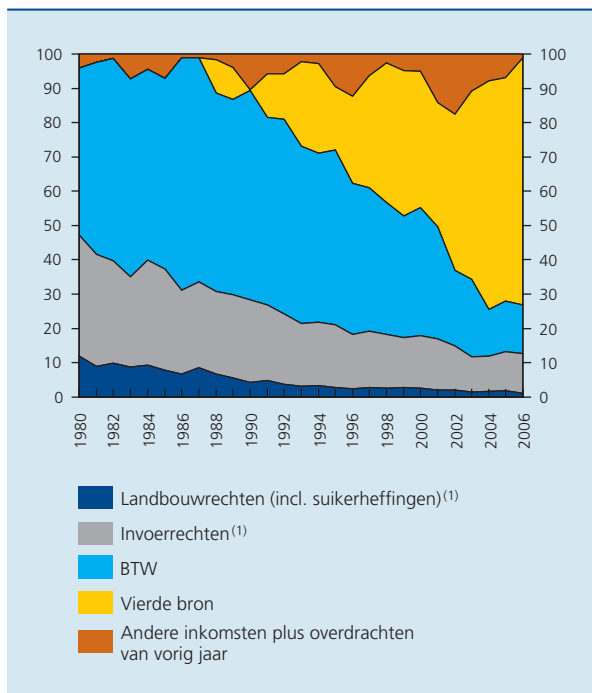
GRAFIEK 1 ONTWIKKELING EN RELATIEF BELANG VAN DE EU-UITGAVEN⁽¹⁾



Bron: EC.

(1) Betalingsoptiek, inclusief de uitgaven van het Europees Ontwikkelingsfonds.

GRAFIEK 2 **STRUCTUUR VAN DE EU-INKOMSTEN**
(in procenten van het totaal)



Bron: EC.

(1) Ongerekend de compensatie die de lidstaten ontvangen voor de inning van de landbouw- en douanerechten.

1.2.2.2 De op de BTW gebaseerde middelen

Deze bron wordt gevormd door een procentuele heffing op de BTW-grondslag van de lidstaten. Voor alle lidstaten wordt een uniform percentage geheven op een geharmoniseerde BTW-grondslag. Een harmonisatie van de aanslagbasis drong zich op, omdat de goederen en diensten die onder de BTW-regelgeving vallen, van land tot land kunnen verschillen. Een dergelijk systeem heeft in principe een regressief karakter omdat het aandeel van de consumptie in het bni en dus de geharmoniseerde BTW-grondslag daalt naarmate het welvaartspeil stijgt. Armere lidstaten zouden bijgevolg meer betalen in verhouding tot hun bni dan rijkere lidstaten. Om dit perverse effect tegen te gaan, wordt de BTW-grondslag beperkt tot 50 pct. van het bni van elke lidstaat. Het maximumpercentage voor de BTW-bijdrage op deze geharmoniseerde grondslag is thans vastgelegd op 0,50 pct. maar wegens een aantal technische correcties bedraagt het reëel toegepaste percentage momenteel slechts 0,30 pct. Het aandeel van de BTW-gerelateerde EU-ontvangsten in de eigen middelen is gedaald van meer dan de helft in het begin van de jaren tachtig tot 14 pct. tijdens de afgelopen jaren, ten gevolge van de geleidelijke vermindering van het maximale afdrachtpercentage. Deze daling vond haar

oorsprong in het streven om de bijdragen minder regressief te maken en was dus een tegemoetkoming aan de armere lidstaten.

1.2.2.3 De op het bni gebaseerde middelen (« vierde middelenbron »)

Omdat de EU-begroting in principe steeds in evenwicht moet zijn, is aan de inkomstzijde een sluitpost nodig. In 1988 werd hiertoe de aanvullende « vierde middelenbron » aangeboord die de BTW-bron in deze functie vervangt. Daarbij was het de bedoeling de regressiviteit van de bijdragen terug te schroeven. De « vierde middelenbron » is een bijdrage die de lidstaten moeten betalen naar rato van hun aandeel in het gezamenlijke bni van de EU. Het bij te dragen percentage van het bni wordt jaarlijks zodanig berekend dat er geen financieringstekort optreedt. Het zal bijvoorbeeld, volgens schatting, in het jaar 2006 ongeveer 0,7 pct. bni bedragen. Het aandeel van de « vierde bron » in de totale middelen van de EU is sedert 1988 sterk gestegen: het bedraagt meer dan 70 procent van de totale inkomsten in 2006. Stemmen gaan op om de EU-uitgaven volledig op basis van het bni te financieren, omdat de huidige verdeling per lidstaat – gelet op de correcties op de BTW-grondslag – in feite nog maar weinig verschilt van een verdeling die uitsluitend berust op het bni, en omdat het eenvoudiger zou zijn.

1.2.3 De correctie voor het Verenigd Koninkrijk en de bijdragen per lidstaat

Op de Top van Fontainebleau van 1984 eiste de toenmalige Britse premier, Margaret Thatcher, een correctie op de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk (« I want my money back! ») met als voornaamste argumenten dat haar land een buitensporige bijdrage leverde in verhouding tot zijn welvaart en dat een onevenredig groot deel van de communautaire uitgaven werd besteed aan het GLB, waaruit de Britten weinig ontvangen.

Deze correctie (ook wel de « Britse korting » genoemd) werd in 1985 ingevoerd. De berekening ervan is complex en onderging sinds de invoering een aantal wijzigingen. Voor het jaar 2006 bedraagt deze korting ongeveer 30 pct.: zonder deze correctie zou het Verenigd Koninkrijk 19,4 miljard euro moeten bijdragen, tegen 13,7 miljard euro nu. Deze bijdragevermindering voor het Verenigd Koninkrijk komt ten laste van de 24 andere lidstaten in verhouding tot hun aandeel in het totale bni van de EU. Het aandeel in de financiering van de Britse korting wordt voor Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden echter beperkt tot een vierde van hun theoretische bijdrage. De overige drie vierden worden door de overblijvende 20 lidstaten betaald.

Bij de bespreking van de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 stond de Britse korting sterk ter discussie: de EC en de andere lidstaten wilden deze regeling opheffen en vervangen door een veralgemeend correctiemechanisme, temeer daar de toenmalige argumenten nu niet meer valabel zijn. Het Verenigd Koninkrijk behoort ondertussen immers tot de meest welvarende lidstaten van de Unie dankzij een voorspoedige economische expansie gedurende de voorbije decennia en wegens de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa waardoor er tien relatief arme lidstaten zijn bijgekomen; bovendien is het belang van de landbouwuitgaven afgenomen. Als gevolg van een moeizaam bevochten vergelijk werd beslist dat het Verenigd Koninkrijk enerzijds zijn correctiemechanisme zou behouden, maar anderzijds geleidelijk meer zou gaan bijdragen aan de kosten van de EU-uitbreiding, weliswaar met een maximum van 10,5 miljard euro over de hele periode van de Financiële Vooruitzichten.

De bijdrage van de lidstaten tot de eigen middelen van de EU, uitgedrukt in verhouding tot hun bni, bedraagt gemiddeld 1,03 pct. België laat, samen met Nederland,

een hogere bijdrage optekenen. Beide landen innen immers relatief veel douane- en landbouwrechten, daar via hun havens een aanzienlijk deel van de communautaire invoer de Unie binnenkomt. Het Verenigd Koninkrijk draagt, wegens de specifieke Britse correctie, in verhouding tot zijn bni relatief minder bij aan de EU-begroting.

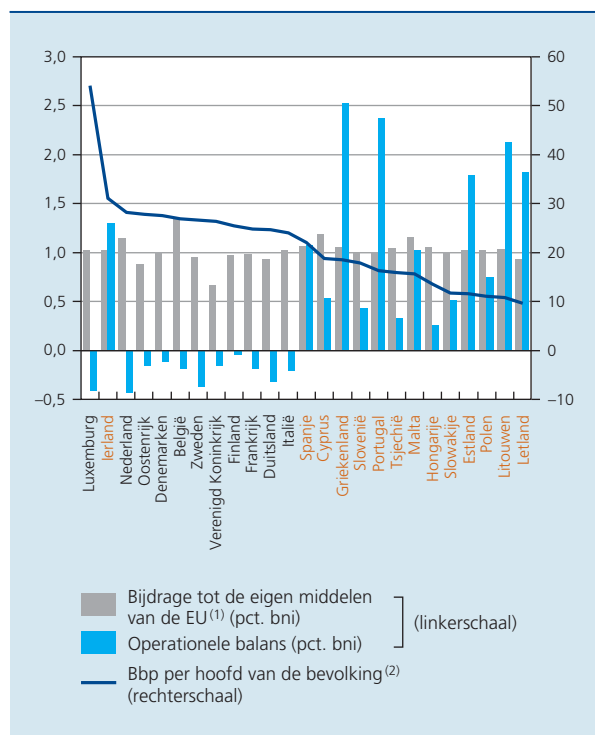
Van die Britse korting dragen Frankrijk en Italië de grootste last, in tegenstelling tot Duitsland, dat een korting op de korting ontvangt. Zo bedraagt het Duitse aandeel in de financiering van de Britse korting in het jaar 2006 slechts 0,35 miljard euro, maar weinig meer dan de ongeveer 0,28 miljard euro die België voor zijn rekening neemt. Het Nederlandse aandeel is om dezelfde reden kleiner dan het Belgische, met name 0,075 miljard euro. Ook de tien nieuwe lidstaten dragen bij aan de financiering van de Britse korting; dat deze landen, die alle veel armer zijn dan het Verenigd Koninkrijk, de Britse korting meebetalen, is een belangrijk punt van kritiek op dit stelsel.

1.2.4 Uitgaven

Tijdens de laatste kwarteeuw gingen de uitgaven van de EU voornamelijk naar:

- landbouw, gefinancierd door de afdeling «garantie» van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL): de uitgaven voor prijs- en inkomenssteun aan de landbouw zijn traditioneel goed voor het grootste deel van de EU-uitgaven maar de trend is wel duidelijk dalend: van bijna 70 pct. aan het begin van de jaren tachtig zijn deze uitgaven teruggelopen tot momenteel nog 44 pct. van de totale EU-begroting;
- structuurfondsen en cohesiefonds (SCF): wat over de jaren heen minder werd uitgegeven voor de landbouw werd echter grotendeels meer besteed via de SCF. Zo steeg het aandeel van deze fondsen van zowat 11 pct. in het begin van de jaren tachtig tot ongeveer 31 pct. tijdens de afgelopen jaren;
- buitenlands beleid: indien men de uitgaven voor buitenlands beleid ruim definieert, onder meer door de uitgaven in het kader van de pre-toetredingsstrategie en deze van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) onder die hoofding op te nemen, dan vertegenwoordigen de uitgaven voor buitenlands beleid momenteel 10 pct. van de totale uitgaven, terwijl dat in het begin van de jaren tachtig slechts ongeveer 7 pct. was;
- onderzoek en ontwikkeling: de EU-uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling zijn toegenomen van 2 pct. tot iets meer dan 4 pct. van de totale uitgaven;
- administratie: het aandeel van de uitgaven voor de werking van de administratie in de EU-begroting bleef gedurende de laatste decennia vrij constant op ongeveer 6 pct.

GRAFIEK 3 BIJDRAGEN VAN DE LIDSTATEN TOT DE EIGEN MIDDELEN VAN DE EU EN OPERATIONELE BALANS VAN DIE LANDEN (betalingen, 2004)

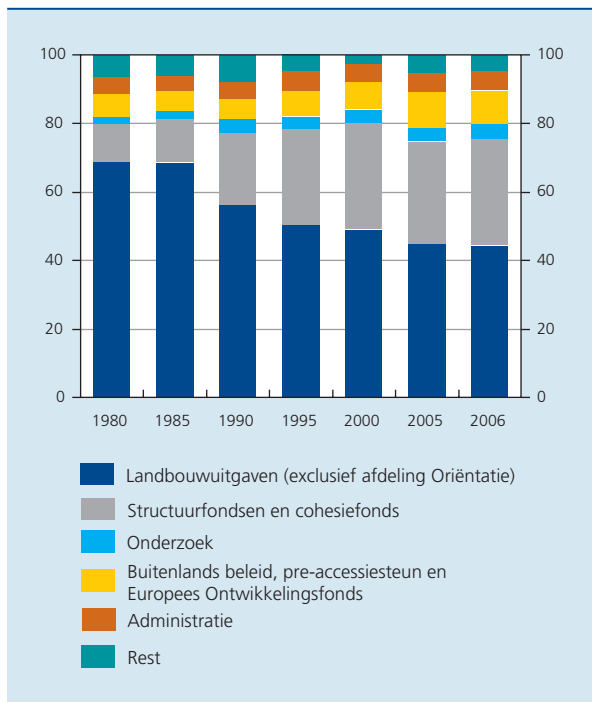


Bron: EC.

(1) Rekening houdend met de korting voor het Verenigd Koninkrijk.

(2) In koopkrachtpariteit, in duizenden euro's.

GRAFIEK 4 STRUCTUUR VAN DE EU-UITGAVEN⁽¹⁾
(in procenten van het totaal)



Bron: EC.
(1) Betalingsoptiek.

Al met al vertegenwoordigen de uitgaven voor de landbouw en de SCF samen traditioneel meer dan drie vierde van de EU-begroting. Bovendien deed de belangrijkste verschuiving in de EU-uitgaven sedert 1980 zich in deze twee uitgavenposten voor, terwijl het aandeel van de andere uitgavencategorieën grotendeels stabiel bleef. Daarom wordt het landbouw- en cohesiebeleid in het tweede hoofdstuk nader toegelicht.

1.2.5 Netto bijdragende en netto ontvangende lidstaten

Uit de « operationele balansen » – dit is het verschil tussen wat een lidstaat bijdraagt aan de EU en wat ze toewijsbaar, dus exclusief de administratieve uitgaven, ontvangt van de EU – blijkt onder meer dat in 2004, het laatste jaar waarvoor data beschikbaar zijn, de rijkste lidstaten over het algemeen netto bijdroegen aan de EU-begroting, hoewel de omvang van hun nettobijdrage niet evenredig was met hun relatieve inkomenspositie (zie grafiek 3). Dit is toe te schrijven aan de correctie voor het Verenigd Koninkrijk en aan het feit dat lidstaten met een relatief groot aantal landbouwers in hun beroepsbevolking (bijvoorbeeld Frankrijk) of met een grote interne regionale inkomensongelijkheid (Duitsland) relatief meer ontvangen

uit de EU-begroting via het GLB of het cohesiebeleid. De minder welvarende lidstaten van de EU-15, zoals Spanje, Griekenland en Portugal, zijn aanzienlijke netto-ontvangers, voornamelijk via de SCF. Ook alle nieuwe lidstaten zijn netto-ontvangers, waarbij de Baltische staten, die tot de armste lidstaten behoren, relatief veel ontvangen.

Wanneer de administratieve uitgaven van de EU worden toegerekend aan de lidstaat waar deze plaatsvinden (de « begrotingsbalansen »), maakt dat een groot verschil uit voor de twee lidstaten waar het gros van de EU-instellingen is gevestigd, namelijk België en Luxemburg. Beide landen worden dan netto-ontvanger in plaats van netto-bijdrager tot de EU-begroting. Inzonderheid België heeft zich verzet tegen het gebruik van het concept begrotingsbalans, vooral in het kader van de onderhandelingen over de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 en voerde onder meer de volgende argumenten tegen de berekening van deze begrotingsbalansen aan:

- niet alle in Brussel uitgekeerde ambtenarenweden worden ook in België besteed;
- dit geldt in nog sterkere mate voor de betaalde pensioenen, die veelal worden uitbetaald aan ambtenaren die Brussel verlaten hebben;
- de betaling van weden, huur en dergelijke meer is een vergoeding voor het gebruik van schaarse productiefactoren en is van een andere aard dan een transfer om niet.

Meer algemene argumenten tegen het berekenen van « operationele- » of « begrotingsbalansen » zijn:

- de EU is gebaseerd op solidariteit en het hoort niet dat elke lidstaat zijn profijt berekent (het « juste retour »-principe) en dit in de discussie over de begroting betreft;
- uitgaven in een bepaalde lidstaat kunnen direct ten goede komen aan een andere lidstaat, bijvoorbeeld de bouw van een luchthaven in Griekenland door een Duitse aannemer;
- deze toewijsbare uitgaven hebben meestal indirect gunstige effecten op andere EU-lidstaten (« spill-over »), bijvoorbeeld via een hogere invoer.

2. Het landbouw- en cohesiebeleid

2.1 Het landbouwbeleid

De uitgaven voor het GLB worden gefinancierd uit het EOGFL. Het werd opgericht in 1962, in de beginjaren van de EU, en bestaat uit twee afdelingen:

- de afdeling Garantie van het Fonds financiert vooral de uitgaven voor de prijsondersteuning van de landbouwproducten (de zogenaamde « gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkten ») en de begeleidende maatregelen, inzonderheid de plattelandontwikkeling en veterinaire maatregelen;
- de afdeling Oriëntatie financiert de overige uitgaven voor plattelandontwikkeling, die worden geïntegreerd in de uitgaven voor het cohesiebeleid (zie verder).

Het GLB was gedurende zijn geschiedenis onderhevig aan drastische wijzigingen, die nog steeds gaande zijn. Hierna worden zeer beknopt de belangrijkste aspecten van die ontwikkeling besproken.

Met de start van de Europese Economische Gemeenschap kreeg het GLB een zeer belangrijke rol, onder meer in het kader van een breed politiek akkoord tussen Duitsland, dat veel voordelen zag in de douane-unie en de eenheidsmarkt die in het vooruitzicht werden gesteld, en Frankrijk, dat zijn dure landbouwondersteuning graag liet overhevelen naar het Europese niveau. De doelstellingen van het GLB, zoals bepaald in het Verdrag betreffende de EU (artikel 33) – met name het verhogen van de landbouwproductiviteit en het veilig stellen van de voorziening (geïnspireerd door de voedseltekorten na de Tweede Wereldoorlog), het garanderen van een redelijk inkomen voor de landbouwers en een stabilisatie van de markten, alsook redelijke prijzen voor de consument – werden gedurende meerdere decennia bewerkstelligd via een stelsel van minimumprijzen voor de meeste landbouwproducten gecombineerd met « communautaire preferentie », wat inhoudt dat hoge invoerheffingen en uitvoersubsidies de prijsvorming binnen de gemeenschappelijke EU-markt voor landbouwproducten isoleerden van de wereldmarkt.

De doelstelling van zelfvoorziening werd vrij snel bereikt en de prijsgaranties leidden op termijn zelfs tot overschotten, die een steeds groter deel van het EU-budget in beslag namen. Ondanks die melkplassen en boterbergen, betaalde de Europese consument een hogere prijs dan de prijs op de wereldmarkt⁽¹⁾. Daarenboven kwam de EU binnen de Wereldhandelsorganisatie (WHO) inzake haar landbouwbeleid in conflict met andere leden zoals de VS, Nieuw-Zeeland, Australië en Canada, en werden

landen in ontwikkeling, vooral die welke aangewezen zijn op de uitvoer van landbouwproducten, kansen ontvallen. Ten slotte maakte men zich steeds meer zorgen over de nadelige impact van overproductie op het milieu.

Onder druk van die omstandigheden werd het GLB sedert het begin van de jaren negentig stelselmatig hervormd. Vooral de blauwdruk van Commissaris Mc Sharry uit 1992 legde de basis voor een nieuw beleid, waarbij het beperken van de productgebonden prijssteun en, ter vervanging hiervan, het toekennen van meer rechtstreekse inkomenssteun, centraal zouden staan. Dit moest de landbouwproductie beter afstemmen op de marktvrage en de overschotten doen verminderen. De hervormingen van « Agenda 2000 » – in 1999 goedgekeurd op de Europese Raad van Berlijn – zetten deze heroriëntatie van het landbouwbeleid consequent voort, tegen de achtergrond van de naderende uitbreiding van de EU en vooruitlopend op een nieuwe onderhandelingsronde binnen de WHO. De uitbreiding betekende een enorme uitdaging voor het GLB, gelet op het nog aanzienlijke aandeel van de landbouwsector in de toenmalige kandidaat-lidstaten. De hervorming van 2003 (Luxemburg, 26 juni 2003) ten slotte, introduceerde het principe van de zogenaamde « ont koppeling », waarbij rechtstreekse inkomenssteun of bedrijfs-toeslag kon worden verkregen op basis van historische referenties en zonder een band met de productie, mits bepaalde criteria inzake respect voor leefmilieu, voedselveiligheid en andere in acht werden genomen (« cross compliance »). Deze nieuwe regeling werd in 2005 van kracht voor de meeste lidstaten van de EU-15, waaronder België, en later voor de andere lidstaten. Het is de bedoeling op termijn ook de rechtstreekse inkomenssteun te verminderen ten voordele van plattelandontwikkeling en andere algemene ondersteuningsmaatregelen.⁽²⁾

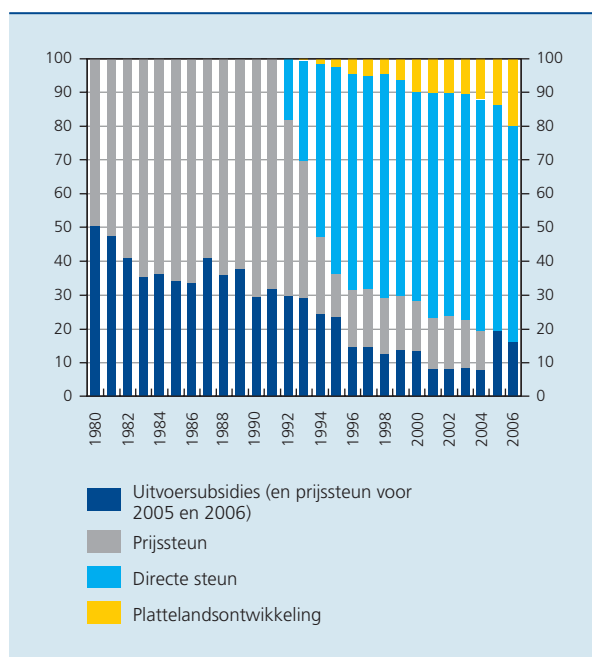
Deze hervorming van het GLB wordt weerspiegeld in de omvang en de structuur van de uitgaven. Niet alleen neemt, zoals vermeld, het aandeel van de uitgaven voor het GLB in de totale EU-uitgaven af, ook de samenstelling ervan verandert. Terwijl tot 1991 de steun enkel bestond uit uitvoersubsidies en markt- of prijssteun, werd die vanaf 1992 meer en meer vervangen door rechtstreekse steun en vanaf 1995 kwam daar ook de steun voor plattelandontwikkeling bij. De laatste jaren bedragen de

(1) Omdat de belangrijkste voedselproducerende landen een beleid van zelfvoorziening voeren, zijn de wereldmarkten voor voedsel eerder « residuële » markten waarop overschotten worden gedumpt. Bijgevolg zijn de prijzen op die markten niet helemaal conform een vrije marktwerking.

(2) Tijdens de Top van Brussel op 24-25 oktober 2002, waar de laatste struikelblokken voor de uitbreiding werden opgeruimd, werd een akkoord afgesloten om tot 2006 het landbouwbeleid niet te wijzigen in ruil voor een plafonnering van de groei van de uitgaven tussen 2007 en 2013 met maximaal 1 pct. per jaar. De rechtstreekse steun voor de landbouwers in de nieuwe lidstaten zou als volgt ingevoerd worden: 25 pct. in 2004, 30 pct. in 2005, 35 pct. in 2006 en 40 pct. in 2007, met daarna elk jaar een verhoging met 10 pct., zodat de nieuwe lidstaten tegen 2013 eenzelfde rechtstreekse steun zouden ontvangen als de lidstaten van de EU-15.

GRAFIEK 5 VERLOOP VAN DE EU-UITGAVEN VOOR LANDBOUW⁽¹⁾

(in procenten van het totaal)



Bron: EC.

(1) Betalingen tot en met 2004, betalingskredieten voor 2005 en 2006.

prijssteun en de uitvoersubsidies samen nog minder dan een vijfde van de totale landbouwwitgaven.

De mate waarin de EU haar landbouw ook na de hervormingen nog steeds beschermt, kan internationaal worden vergeleken aan de hand van het overzicht dat de OESO geregeld publiceert (OESO, 2006). Hierbij wordt het concept « Total Support Estimate » gebruikt. Dit is de som van alle steun die de landbouw ontvangt, in welke vorm dan ook en wat ook de doelstelling is. Deze steun neemt twee vormen aan: enerzijds het deel dat uit algemene middelen – belastingen – betaald wordt aan de producent, en anderzijds het deel dat impliciet gefinancierd wordt door de consument in zoverre het landbouwbeleid voor hem relatief hogere prijzen impliceert. Hiervan worden de overheidsontvangsten voortvloeiend uit de heffingen op landbouwproducten in mindering gebracht. Deze indicator heeft als voordeel exhaustief en tevens internationaal en in de tijd vergelijkbaar te zijn.

Bij een vergelijking, voor een aantal belangrijke voedselproducerende en -exporterende landen, van twee perioden, namelijk 1986-1988 (vóór de hervorming van

het GLB) en 2003-2005 (de meest recente periode waarvoor cijfers beschikbaar zijn), kan het volgende worden vastgesteld:

- in Japan en de EU ligt de totale steun het hoogst, terwijl het landbouwbeleid in Nieuw-Zeeland en Australië het dichtst aansluit bij een vrijemarktbeleid;
- de graad van totale steun (in pct. bbp) is in alle vermelde landen gedaald; hij is ongeveer gehalveerd in Japan, de EU, de VS en Canada. Nieuw-Zeeland ging tijdens de beschouwde periode over tot de belangrijkste koerswijziging en verminderde zijn landbouwsteun drastisch;
- in Japan en de EU neemt een groot deel van de steun de vorm aan van « verborgen » heffingen, met name hogere prijzen voor de consument.

Tegen de achtergrond van de hoge bescherming van de Europese landbouwsector in internationaal perspectief rijst de vraag in hoeverre het GLB zijn oorspronkelijke doelstellingen heeft verwezenlijkt. Belangrijk in dat verband zijn het verloop van het landbouwincome en de mate waarin de voedselvoorziening door het GLB werd verzekerd.

Gemeten aan de hand van de totale toegevoegde waarde per voltijds werkende in de landbouw, vertoont het gemiddelde landbouwincome in de EU-15 een volatiel verloop, wat uiteraard voor een groot deel te maken heeft met de voor de landbouwsector typische volatiliteit van de productie en van sommige prijzen. Van 1993 (het jaar na de aanvaarding van de blauwdruk van Mac Sharry) tot 1997 nam het landbouwincome systematisch toe maar daarna stabiliseerde het. Al met al bleef de stijging tussen 1995 en 2003, met gemiddeld 0,5 procent per jaar, veel kleiner dan de gemiddelde toename van alle inkomens in de EU-15, die ongeveer 2 procent per jaar bedroeg. De ontwikkeling verschilt overigens sterk van land tot land: in België, Spanje en Portugal stegen de landbouwincomens in de vermelde periode het meest, terwijl ze in Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk dan weer het sterkst afnamen. De verschillende productiestructuur, alsmede epidemies zoals de « gekkekoeienziekte » (BSE) in het Verenigd Koninkrijk, liggen ten grondslag aan die uiteenlopende ontwikkelingen. In de meeste nieuwe lidstaten daalt het landbouwincome gedurende de beschouwde periode eveneens, maar sinds hun toetreding in 2004 nemen de landbouwincomens er relatief sterk toe, vooral in Polen, doordat de toepassing van de EU-garantieprijzen leidde tot een prijsverhoging in die landen, maar ook omdat de directe inkomens toeslag er relatief belangrijk is in verhouding tot de lage landbouwincomens.

TABEL 1 STEUN AAN DE LANDBOUW: EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING⁽¹⁾
(miljarden euro's, tenzij anders vermeld)

	Japan		EU		Verenigde Staten	
	1986-1988	2003-2005	1986-1988	2003-2005	1986-1988	2003-2005
Betaald door consumenten	50,5	49,5	80,7	52,9	13,5	10,2
Betaald uit belastingen	12,9	14,3	25,0	68,4	46,4	75,5
Overheidsontvangsten	-10,7	-13,1	-1,5	-0,6	-1,4	-1,5
Totaal	52,7	50,7	104,2	120,6	58,6	84,2
In procenten bbp	2,36	1,35	2,77	1,23	1,35	0,87
	Canada		Nieuw-Zeeland		Australië	
	1986-1988	2003-2005	1986-1988	2003-2005	1986-1988	2003-2005
Betaald door consumenten	2,9	2,2	0,1	0,1	0,3	0,0
Betaald uit belastingen	4,0	4,4	0,5	0,2	1,2	1,6
Overheidsontvangsten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	6,9	6,6	0,5	0,3	1,6	1,6
In procenten bbp	1,77	0,80	1,71	0,38	0,82	0,32

Bron: OESO.

(1) Gemeten aan de hand van het concept «total support estimate», gemiddelde van de drie jaren.

De graad van zelfvoorziening, gedefinieerd als de binnenlandse productie in verhouding tot het binnenlandse verbruik, is sterk gestegen. Terwijl de EU kort na de Tweede Wereldoorlog nog een netto-invoerder was van tal van landbouwproducten, is ze sinds lange tijd zelfvoorzienend voor alle belangrijke landbouwproducten. Het is echter de vraag in hoeverre dit te danken is aan het GLB, aangezien de zelfvoorzieningsgraad van 100 pct. niet alleen wordt overschreden voor granen, vlees, melk, suiker en wijn, waarvoor belangrijke tegemoetkomingen bestaan vanuit het GLB, maar ook voor andere land- en tuinbouwproducten.

2.2 Cohesiebeleid

Zoals toegelicht zijn de voor de SCF bestemde financiële middelen een steeds groter deel gaan uitmaken van de EU-begroting. De toetreding van de nieuwe lidstaten heeft de problematiek van de inkomensverschillen en de regionale convergentie binnen de EU overigens nog verscherpt, wat zich bij ongewijzigd beleid vertaalt in een toenemende financieringsbehoefte van de SCF.

2.2.1 Doelstellingen en instrumenten

Alhoewel reeds van bij de aanvang van de Europese integratie de doelstelling van een grotere cohesie tussen de lidstaten werd onderschreven⁽¹⁾, werd destijds niet de dringende noodzaak aangevoeld dit opzet ook expliciet te ondersteunen door een regionaal beleid te voeren, voornamelijk omdat de stichtende leden van de Unie toch al een vrij gelijkwaardig peil van economische ontwikkeling hadden bereikt. Pas sedert de jaren tachtig, ingevolge de toetreding van een aantal armere landen uit Zuid-Europa (Griekenland in 1981, Portugal en Spanje in 1986), heeft de EU zich in toenemende mate bezorgd getoond omtrent haar interne economische en sociale samenhang. Terwijl de creatie van de eenheidsmarkt de belofte van een stijgende welvaart inhield, rees immers tegelijkertijd de vraag naar de verdeling ervan over de verschillende landen en regio's. Naar aanleiding van de Europese Akte werd dan ook in het Verdrag uitdrukkelijk de doelstelling opgenomen om de *verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip*

(1) De Preambule van het Verdrag van Rome (1957) verwijst naar de wens «... de eenheid hunner volkshuishoudingen te versterken en de harmonische ontwikkeling daarvan te bevorderen door het verschil in niveau tussen de onderscheidene gebieden en de achterstand van de minder begunstigde gebieden te verminderen».

van de plattelandsgebieden, te verkleinen (artikel 158 van het Verdrag). Dit vormde de basis voor een echt regionaal beleid in de EU dat mede wordt gevoerd via de structuurfondsen alsook, sedert 1994, via het cohesiefonds.

Met de structuurfondsen worden in het kader van de Financiële Vooruitzichten die de periode 2000-2006 omvatten (ook « Agenda 2000 » genoemd) drie prioritaire interventiedoelstellingen nagestreefd:

1. de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand. Het gaat hier om regio's waar het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking minder dan 75 pct. van het gemiddelde van de EU bedraagt;
2. ondersteuning van de sociaal-economische reconversie van in structurele moeilijkheden verkerende gebieden, ongerekend de landen die op grond van doelstelling 1 voor steun in aanmerking komen;
3. alle acties ter bevordering van de werkgelegenheid – met name inzake opleiding – behalve in de regio's die op grond van doelstelling 1 voor steun in aanmerking komen.

Deze taken worden gespreid over vier structuurfondsen:

- het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) verleent voornamelijk bijstand aan achterstandsregio's en regio's die een economische reconversie ondergaan (doelstellingen 1 en 2);
- het Europees Sociaal Fonds (ESF) is vooral betrokken bij de Europese werkgelegenheidsstrategie (over de drie doelstellingen heen);
- het EOGFL, afdeling Oriëntatie, draagt bij tot de ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand (door de structuur op het gebied van productie, verwerking en afzet van de producten van land- en bosbouw doeltreffender te maken) en tot de ontwikkeling van de plattelandsgebieden (voornamelijk doelstelling 1);
- het minder belangrijke Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) steunt de structurele ontwikkelingen in de visserijsector (doelstelling 1).

In tegenstelling tot de structuurfondsen, die zich op de regio's richten, heeft het cohesiefonds tot doel de economische en sociale cohesie tussen de lidstaten te versterken. Alleen de lidstaten waarvan het bni per hoofd van de bevolking minder dan 90 pct. van het gemiddelde voor de Unie bedraagt, komen in aanmerking voor financiële steun. Dit fonds werd in 1994 opgericht om armere lidstaten makkelijker in staat te stellen hun achterstand inzake overheidsinfrastructuur verder weg te werken en tegelijkertijd te voldoen aan de Maastrichtcriteria inzake overheidsfinanciën.

In de Financiële Vooruitzichten voor de periode 2000-2006 wordt ongeveer 233 miljard euro (prijzen 2004) uitgetrokken voor de gezamenlijke structuurfondsen en het cohesiefonds bestemd voor de EU-15. Na de toetreding van de nieuwe lidstaten werd dat begrotingsbedrag met zowat 24 miljard euro verhoogd. Van de totale financiering was iets minder dan twee derde bestemd voor doelstelling 1, terwijl de doelstellingen 2 en 3 alsook het cohesiefonds ieder ongeveer een tiende vertegenwoordigden. De rest diende vooral voor de financiering van communautaire initiatieven en innovatieve acties via de programma's INTERREG, URBAN, EQUAL en LEADER. In de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 is voor de SCF een bedrag van 308 miljard euro (prijzen 2004) vastgelegd⁽¹⁾.

Conform de doelstellingen van het cohesiebeleid gingen de meeste middelen voor de SCF sinds het einde van de jaren tachtig naar de minder welvarende regio's in het zuiden van de Unie. Tijdens de periode 1989-1993, alsook van 1994 tot 1999 voldeden alle regio's uit Griekenland, Ierland en Portugal immers aan de criteria voor structurele bijstand onder doelstelling 1 terwijl dat ook het geval was voor grote delen van Spanje. Samen kregen de vier vermelde landen zowat twee derde van de toegekende middelen onder doelstelling 1, het hoofdbestanddeel van de structuurfondsen. In de periode 2000-2006 liep het gezamenlijke aandeel van die vier landen in de doelstelling 1-middelen terug, onder meer omdat belangrijke regio's in Ierland de criteria niet meer vervulden. Tevens kreeg Duitsland sedert de eerste helft van de jaren negentig een belangrijk deel uit die middelen en voorts is Italië traditioneel een groot ontvanger van dergelijke fondsen. Bovendien waren Griekenland, Spanje, Ierland en Portugal tot 2003 de enige ontvangers uit het cohesiefonds (de zogenaamde vier cohesiefondslanden). Sedert januari 2004 komt Ierland niet meer in aanmerking; daarentegen voldoen alle in mei 2004 toetredende nieuwe lidstaten aan de voorwaarden voor het cohesiefonds. In het licht van de criteria voor de allocatie van de middelen ziet het ernaar uit dat het aandeel van de landen van de voormalige EU-15 in de SCF onder de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 aanzienlijk zal dalen ten voordele van de nieuwe lidstaten, met inbegrip van Bulgarije en Roemenië. Zo geven de ramingen van het Ministère de la Région wallonne die het Federaal Planbureau heeft gepubliceerd (Hennart et al., 2006), aan dat het totale begrotingsbedrag voor de SCF voor de voormalige EU-15 in de

(1) Een deel van deze nieuwe middelen is bestemd voor zogenaamde uitdovingsmaatregelen, met name 4,1 pct. voor de regio's van de EU-15 die wegens het statistische effect van de nieuwe toetredingen niet meer voor bijstand onder de Convergentiedoelstelling in aanmerking zouden komen (bbp per inwoner < 75 pct. van de EU-15 maar > 75 pct. van de EU-25) en 3,4 pct. voor een degressieve overgangssteun voor de regio's die vallen onder de huidige doelstelling 1 en die in 2007 op grond van hun economische vooruitgang niet in aanmerking komen voor de Convergentiedoelstelling (zogenaamde « phasing in » onder de doelstelling Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid).

TABEL 2 STRUCTUURFONDSEN EN INSTRUMENTEN IN DE FINANCIËLE VOORUITZICHTEN 2000-2006
(miljarden euro's⁽¹⁾, tenzij anders vermeld)

	Doelstelling 1	Doelstellingen 2 en 3	Cohesiefonds	Andere	Totaal	p.m. Middelen in FV 2007-2013 t.o.v. FV 2000-2006 (veranderings- percentages) ⁽³⁾
EU-15	150,1	50,9	19,7	12,6	233,3	-27
waarvan:						
Duitsland	22,0	8,8		1,9	32,8	-17
Frankrijk	4,2	11,6		1,4	17,2	-19
Italië	24,4	6,9		1,4	32,7	-11
Nederland	0,1	2,7		0,8	3,6	-52
België	0,7	1,3		0,3	2,3	-7
p.m. Zogenaamde vier « cohesiefondslanden »						
Griekenland	23,1		3,4	1,0	27,5	-19
Spanje	42,1	5,3	12,4	2,4	62,1	-41
Ierland	3,4		0,6	0,2	4,2	-72
Portugal	21,0		3,4	0,7	25,1	-15
Nieuwe lidstaten ⁽²⁾	15,0	0,3	8,5	0,7	24,5	

Bronnen: EC en Hennart F., Saintrain M. en Vergeynst T. (2006).

(1) Prijzen 2004 voor EU-15 en werkelijke prijzen voor de nieuwe lidstaten.

(2) 2004-2006 voor de nieuwe lidstaten.

(3) Raming *Ministère de la Région wallonne* in Hennart F., Saintrain M. en Vergeynst T. (2006), tabel 16.

Financiële Vooruitzichten 2007-2013 met 27 pct. zou afnemen ten opzichte van de Financiële Vooruitzichten 2000-2006. Voor België zou de daling het geringst blijven, met ongeveer 7 pct. Deze verschuivingen impliceren een belangrijke afname van het aandeel van de voormalige EU-15: van omstreeks 90 pct. van de SCF in de Financiële Vooruitzichten 2000-2006 zou dit aandeel verminderen tot ongeveer 50 pct. in de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 (Grybauskaite, 2006).

2.2.2 Convergentie in de EU

De voornoemde ontwikkelingen in de SCF doen de vraag rijzen of in de EU inderdaad een grotere convergentie in de inkomensniveaus tot stand is gekomen, en, zo ja, welke rol de financiële bijstand in het kader van de SCF hierin heeft gespeeld. Convergentie kan op verschillende manieren worden gemeten. Zo kan het verloop van het bbp per capita van een regio of land worden vergeleken met het gemiddelde. Wanneer dit wordt toegepast op de vier voormalige cohesiefondslanden blijkt het verschil tussen het gemiddelde inkomen in de voormalige EU-15 en dat van de vermelde vier landen over het algemeen

beschouwd in de loop der jaren duidelijk te zijn afgenomen⁽¹⁾, wat wijst op een tendens naar convergentie.

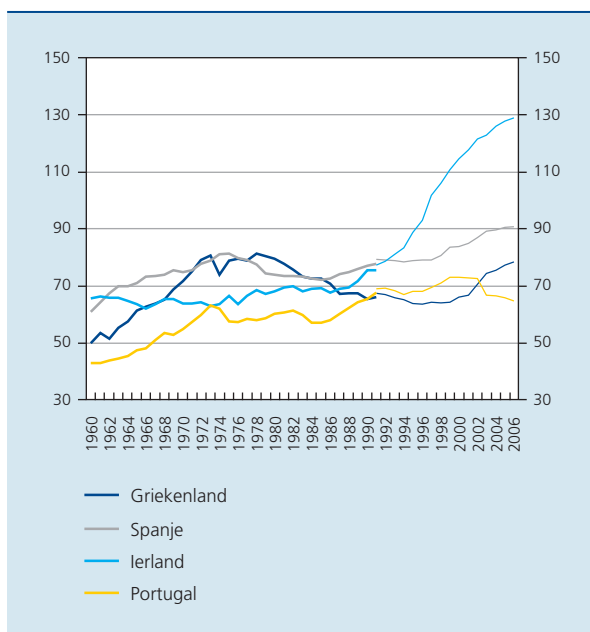
Deze beweging verliep echter niet gelijkmatig in de tijd. Reeds vóór hun toetreding tot de Unie, namelijk in de jaren zestig, lieten de betrokken landen, behalve Ierland, een stevige inhaalgroei optekenen die tijdens de crisis in de jaren zeventig echter aanzienlijk vertraagde. Na de toetreding tot de Europese Gemeenschap (1981) ging het welvaartspeil in Griekenland, relatief ten opzichte van het EU-gemiddelde, sterk achteruit. Pas vanaf de millenniumwisseling werd de Griekse inhaalbeweging opnieuw ingezet. In Spanje en Portugal daarentegen luidde de toetreding tot de EG in het midden van de jaren tachtig het begin van een versnelde inhaalbeweging in. Voor Ierland, ten slotte, kwam het keerpunt pas aan het einde van de jaren tachtig. Dat land, reeds lid van de Unie sedert 1973, had zijn inkomensachterstand decennialang nauwelijks zien verminderen maar werd in de jaren negentig de

(1) In heel deze paragraaf wordt het bbp per inwoner steeds gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen. Deze correctie is noodzakelijk, omdat in minder welvarende landen het prijspeil normaliter lager is dan in rijkere landen.

GRAFIEK 6

BBP PER INWONER IN DE VIER ZOGENAAMDE COHESIEFONDSLANDEN⁽¹⁾

(koopkrachtpariteit, voormalige EU-15 = 100)



Bron: EC.

(1) Er is een statistische breuk in de reeksen in 1991.

groeipool bij uitstek, zodat het bbp per inwoner er in 2005 zelfs meer dan een kwart boven het EU-gemiddelde uitkwam.

Formeel lidmaatschap was dus blijkbaar geen noodzakelijke voorwaarde om een inhaalgroei te verwezenlijken, zoals blijkt uit het inkomensverloop tijdens de jaren zestig in drie van de vier vermelde landen. Toetreding tot de Unie bleek evenmin een voldoende voorwaarde voor convergentie: het inhaalproces versnelde wel in Spanje en Portugal maar niet in Ierland en Griekenland. Een belangrijke vaststelling is echter ook dat de inhaalbeweging in Spanje, Portugal en Ierland sedert het einde van de jaren tachtig samenviel met het toenemende belang van de structuurfondsen in de EU-begroting.

Uit een beschouwing van de inkomensspreiding over de regio's, blijkt dat tijdens de laatste decennia vaak sprake is van een minder duidelijke tendens tot convergentie dan op nationaal vlak in de vier cohesiefondslanden. In dit verband wordt soms gewag gemaakt van een zekere « trade-off » tussen nationale en regionale convergentie: als gevolg van groeipooleffecten tijdens de eerste fasen van de groei kunnen landen die een inhaalgroei realiseren, af te rekenen krijgen met een toenemende regionale dispariteit. Tevens blijken sommige interregionale dispariteiten zeer hardnekkig (EC, 2000; Ederveen et al., 2002).

2.2.3 Rol van de structuurfondsen en het cohesiefonds in de convergentie in de EU

Over de bijdrage van het cohesiebeleid aan de inkomensconvergentie tussen regio's lopen de meningen uiteen. Een voorafgaande voorwaarde voor een mogelijke lange-termijnimpact van de SCF is uiteraard dat deze middelen efficiënt worden besteed aan een ondersteuning van het productiepotentieel, bijvoorbeeld aan een verbeterde infrastructuur, aan een opwaardering van de kwalificaties van werknemers of aan Onderzoek & Ontwikkeling, en dat er geen distorsies in de marktwerking worden veroorzaakt. Sceptici van het gemeenschappelijke cohesiebeleid zijn van mening dat dit niet steeds het geval is. Zo zou de financiële bijstand aan ex-Oost-Duitsland via subsidies overmatig hebben bijgedragen tot investeringen in relatief te kapitaalintensieve sectoren alsook in gebouwen. Vooral deze laatste investeringen waren niet bevorderlijk voor de productiviteit in ex-Oost-Duitsland. Voorts kan eventueel gevreesd worden voor « verdringingseffecten »: zodra nationale overheden voor bepaalde achtergestelde regio's steun ontvangen zouden zij hun geplande nationale investeringen terugschroeven zodat uiteindelijk in die gebieden niet extra zou worden geïnvesteerd. Dat de EU dit gevaar erkent, blijkt uit de verplichting tot het toepassen van het principe van « additionaliteit ».

Deze a-prioristische overwegingen onderstrepen de noodzaak van een rechtstreekse evaluatie van de macro-economische effecten van het cohesiebeleid. Terwijl studies op basis van macro-economische modellen in dit verband over het algemeen tot het besluit komen dat de SCF positieve effecten hebben op het bbp van de ontvangende landen, laat het econometrische onderzoek daarentegen geen duidelijke conclusies toe.

Met de bedoeling de macro-economische effecten van de SCF te ramen, werd uit een bestaand model voor de Ierse economie het HERMIN-model ontwikkeld, waarmee de impact van de SCF-steun in de periode 1994-1999 werd ingeschat voor onder meer Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje (ESRI, 2002). Een onderscheid werd gemaakt tussen onmiddellijke vraageffecten op korte termijn en aanbodeffecten op middellange en lange termijn. Bij deze laatste ging veel aandacht naar de mogelijke externe effecten die onder meer via een verhoging van de factorproductiviteit, met name als gevolg van een betere infrastructuur en scholing van de beroepsbevolking, een invloed op de economie kunnen uitoefenen. De raming van die effecten vergt echter een aantal cruciale veronderstellingen, onder meer aangaande het rendement van de geïnvesteerde middelen in scholing en opleiding. Wat de vier cohesiefondslanden betreft, kwam uit deze simulaties een positief gezamenlijk effect van de SCF in 1994-1999

op het bbp van de ontvangende landen naar voren. Dit is niet echt verrassend aangezien de financiële bijstand volgens dat model ook langs de vraagzijde rechtstreeks in het bbp doorwerkt. Rekening houdend met de omvang van de ingezette financiële middelen viel de geraamde relatieve toename van het bbp als gevolg van de SCF, cumulatief tijdens de financieringsjaren 1994-1999, voor Ierland duidelijk hoger uit dan de toegekende financiering in verhouding tot het bbp. In Spanje en Portugal kwam de zo berekende cumulatieve multiplicator uit op ongeveer 1, maar in Griekenland zou hij slechts twee derde hebben bedragen. Beschouwd over een langere periode, namelijk 1994-2010, waarin aanbodeffecten zich ook na stopzetting van de financiering kunnen vertalen in extra groei, zou de SCF-inbreng in Ierland ongeveer driemaal zijn terugverdiend. In Portugal en Spanje zou deze lange-termijnmultiplicator uitkomen op respectievelijk ongeveer 2,5 en 2 maar in Griekenland zou hij zelfs na deze 17 jaar amper meer dan 1 hebben belopen.

Het HERMIN-model werd tevens gehanteerd voor de ex-ante raming van de macro-economische uitwerking van de SCF in 2000-2006 voor sommige landen, onder meer de vier cohesiefondslanden. De resultaten wijzen opnieuw op positieve gezamenlijke vraag- en aanbodeffecten. De ex-ante raming aan de hand van het QUEST II-model van de EC levert eveneens positieve gezamenlijke vraag- en aanbodeffecten op maar deze vallen aanzienlijk lager uit als gevolg van belangrijke verschillen in de basisveronderstellingen. De ramingen met QUEST II bevestigen niettemin dat aan de aanbodzijde op langere termijn effecten ontstaan die ongeveer dezelfde omvang zouden hebben als de op grond van het HERMIN-model geschatte effecten (EC, 2000).

Ook voor het hervormde cohesiebeleid onder de nieuwe Financiële Vooruitzichten 2007-2013 werden reeds ex-ante ramingen uitgevoerd met het HERMIN-model. Volgens deze schattingen zou voor sommige nieuwe lidstaten en kandidaat-lidstaten het bbp in 2013 zowat 10 pct. – of meer – hoger uitvallen dan zonder de steun uit de SCF (Bradley en Morgenroth, 2004). Aldus zouden de met het vernieuwde cohesiebeleid geïnvesteerde middelen in de meeste nieuwe lidstaten 1,5 à 2 maal worden terugverdiend tijdens de financieringsperiode 2007-2013 en, beschouwd over 2007-2020, dus inclusief een aantal jaren na afloop van de financieringstermijn, tot 2,5 maal of meer. In ex-Oost-Duitsland, in de Italiaanse Mezzogiorno en vooral in Griekenland zou het rendement van de SCF op lange termijn echter aanzienlijk lager zijn.

Andere, voor welbepaalde lidstaten ontwikkelde macro-modellen komen eveneens vaak tot het besluit dat het cohesiebeleid van de EU significant bijdraagt tot de groei

en de werkgelegenheid in de ontvangende landen. De resultaten van econometrisch onderzoek, dat minder afhankelijk is van voorafgaande basisveronderstellingen, geven echter een gemengd beeld: sommige wijzen op positieve, zij het soms matige effecten terwijl ander onderzoek insignificante of zelfs negatieve uitkomsten oplevert (Ederveen et al., 2002). Tevens treden naar land of regio belangrijke verschillen op. Een veel voorkomende conclusie is immers dat de doeltreffendheid van de SCF sterk afhankelijk is van een aantal basisvoorwaarden, wat met zich brengt dat het regionale beleid vooral vruchten zou afwerpen in een groeibevorderende omgeving. In dit verband komen Ederveen et al. (2002, 2006) tot de bevinding dat regionale steun vooral in open economieën als Ierland positieve effecten sorteert, terwijl gesloten economieën er veel minder baat bij zouden vinden.

De evaluatie van de SCF is dus niet eensluidend positief. Het verhogen van de impact van het huidige Europese cohesiebeleid dient zich aan als een belangrijke uitdaging. Dat de Europese instellingen de noodzaak van een reorganisatie van de SCF hebben erkend, blijkt uit de hervorming van het cohesiebeleid die is vastgelegd in de hierna nader toegelichte nieuwe Financiële Vooruitzichten 2007-2013. Het is echter geenszins zeker dat die wijzigingen afdoende zullen zijn; voorts lijkt het nog altijd even belangrijk het cohesiebeleid permanent te evalueren.

3. De financiële vooruitzichten 2007-2013

De Financiële Vooruitzichten 2007-2013 zijn de vierde op rij en werden in februari 2004 in een eerste versie door toenmalig commissievoorzitter Romano Prodi aan het Europees Parlement voorgesteld. Zoals reeds aangehaald, weerspiegelen de Financiële Vooruitzichten de grote beleidsoriëntaties die de Unie over een langere periode – momenteel 7 jaar – nastreeft, en bepalen ze het maximale bedrag per rubriek voor elke jaarlijkse begroting. De uitgaven worden binnen elke rubriek verdeeld tijdens de jaarlijkse begrotingsronde. Hierna wordt eerst het oorspronkelijke voorstel van de EC besproken. Daar dit voorstel niet door alle lidstaten even warm werd ontvangen, werkte het Luxemburgse Voorzitterschap medio 2005 een compromis uit dat daarna, in licht gewijzigde vorm, onder het Britse Voorzitterschap in december 2005 door de Europese Raad werd aanvaard. Dit akkoord wordt in de tweede paragraaf toegelicht. Ten slotte wordt het Interinstitutioneel Akkoord beschreven dat op 17 mei 2006 tussen de EC, de Raad en het Europees Parlement werd afgesloten.

3.1 Het voorstel van de Europese Commissie

Het voorstel van de EC droeg de naam «Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst» (EC, 2004). Er werden drie prioriteiten gedefinieerd⁽¹⁾:

- *de duurzame ontwikkeling bevorderen*. Hiermee wordt in eerste instantie verwezen naar de Lissabon-strategie (Europese Raad, 2000) om van de EU een leider te maken inzake kenniseconomie. Daarnaast moet het cohesiebeleid, meer dan in het verleden, de doelstellingen van die strategie nastreven, daar een gerichte aanpak op dit vlak het onbenutte potentieel van de Unie mobiliseert. Ten slotte moeten de natuurlijke hulpbronnen duurzaam beheerd worden. Het nieuwe landbouwbeleid zou hieraan mede uitvoering geven door de koppeling tussen steun en productie te verbreken;
- *burgerschap, inclusief vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*. De tweede prioriteit geeft uitvoering aan de besluiten van de Europese Raad van Tampere van 1999, waardoor de EU meer bevoegdheden heeft gekregen inzake immigratie- en asielbeleid en inzake de strijd tegen criminaliteit en terrorisme;
- *de EU in de wereld*. De derde prioriteit beoogt de EU een grotere rol te laten spelen als leider in de regio en als partner in de wereld. Het politieke gewicht van de Unie zou aldus meer in overeenstemming moeten worden gebracht met haar economische gewicht.

Om deze ambitieuze doelstellingen te verwezenlijken in een verruimde Unie, stelde de Commissie voor om de vastleggingsuitgaven geleidelijk te verhogen tot ongeveer 1,23 pct. bni tegen 2013; ter vergelijking: voor 2006 werd ongeveer 1,11 pct. bni uitgetrokken (exclusief de uitgaven voor het EOF, die in het Commissievoorstel wel werden opgenomen voor het jaar 2013, maar later door de Raad en het Europees Parlement uit de begroting werden gehouden). Dit zou nog steeds binnen het absolute middelenplafond blijven terwijl tevens rekening wordt gehouden met, enerzijds, reeds aangegane overeenkomsten of te verwachten uitdagingen inzake landbouwfinanciering en cohesiebeleid ten gevolge van de laatste en verder geplande uitbreidingen en anderzijds, de bereikte consensus op het hoogste politieke niveau om de Lissabon-strategie nieuw leven in te blazen. Daarnaast wou de Commissie komaf maken met de speciale korting op de Britse bijdrage en deze vervangen door een veralgemeend correctiemechanisme dat elke armere lidstaat een gedeeltelijke terugbetaling garandeert⁽²⁾.

Om deze prioriteiten in de verf te zetten, deelde de EC de huidige uitgavenrubrieken als volgt in:

1. Duurzame groei, met daarin twee subrubrieken:
 - 1a: Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid;
 - 1b: Cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid.
2. Bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen:
 - marktgerelateerde landbouwuitgaven en rechtstreekse betalingen;
 - bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen, exclusief GLB.
3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.
4. De EU als mondiale partner.
5. Administratie.

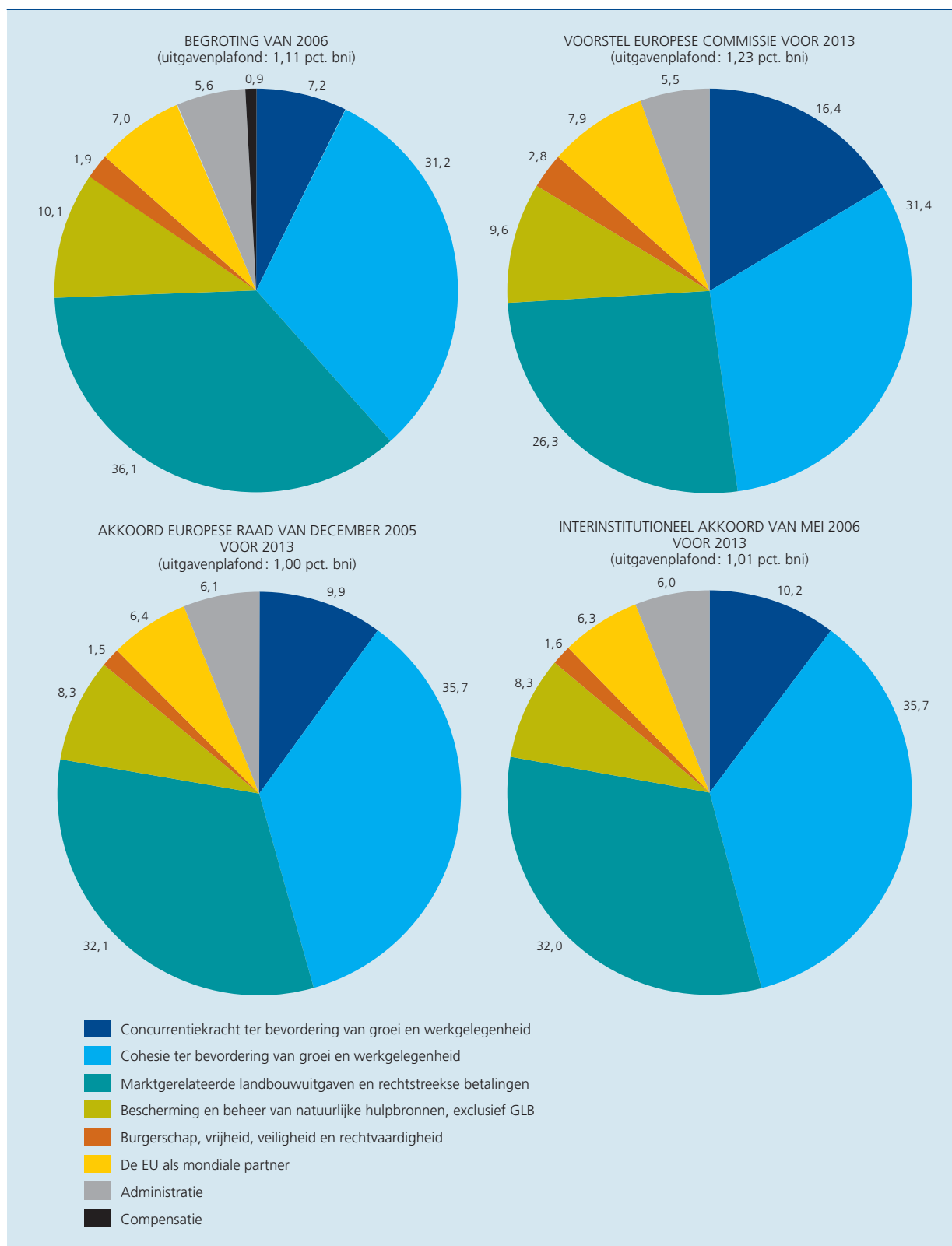
De opmerkelijkste ontwikkeling was het toenemende gewicht dat de EC toekende aan de uitgaven voor «Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid» (de Lissabon-agenda), een post die van 7 pct. van de totale vastleggingsmachtigingen in het jaar 2006 aangroeide tot ruim 16 pct. in het jaar 2013. Deze toename ging ten koste van de uitgaven voor landbouw, ongerekend die ter bescherming van het leefmilieu, namelijk grosso modo de prijs- en inkomenssteun; het belang daarvan daalt van ongeveer 36 procent van de totale uitgaven tot ongeveer 26 procent.

De rubriek «Cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid» zou, hoewel ze in absolute bedragen hoger uitvalt, constant blijven op ongeveer 31 procent van de totale vastleggingsmachtigingen. Zoals reeds vermeld, stelt de EC in het kader van de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 een hervorming van het cohesiebeleid voor. Beoogd wordt de maatregelen meer te richten op de strategische beleidslijnen van de Unie (Lissabon- en werkgelegenheidsstrategie), ze sterker toe te spitsen op de minst begunstigde regio's en meer te decentraliseren, en de uitvoering eenvoudiger, doorzichtiger en doeltreffender te maken. Hiertoe zullen de huidige drie prioritaire doeleinden worden vervangen door de doelstellingen «Convergentie» (ongeveer 79 pct. van de SCF-middelen) – deze heeft als doel de economische convergentie te versnellen van de minst ontwikkelde regio's, met name die waarvan het bbp per inwoner lager ligt dan

(1) Deze drie prioriteiten verwijzen in feite naar de «drie pijlers» van de EU zoals bepaald in het Verdrag van Maastricht: de Europese Gemeenschappen (economische aangelegenheden, EMU, ...), het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid en Justitie en Binnenlandse Zaken, zij het dat de EC de laatste twee in omgekeerde volgorde plaatst.

(2) Het principe van een veralgemeende correctie werd reeds aangenomen op de Europese Top van Fontainebleau (1984): «... any Member State sustaining a budgetary burden which is excessive in relation to its relative prosperity may benefit from a correction at the appropriate time». Dit principe werd echter vooralsnog slechts gedeeltelijk toegepast.

GRAFIEK 7 VERGELIJKING VAN DE OPDELING VAN DE UITGAVEN: BEGROTING VAN 2006, VOORSTEL VAN DE COMMISSIE, AKKOORD VAN DE EUROPESE RAAD EN INTERINSTITUTIONEEL AKKOORD VOOR 2013⁽¹⁾
(procenten)



Bronnen: EC, Raad van de EU.

(1) Vastleggingskredieten, prijzen van 2004. De volledige uitgaven voor administratie werden geconcentreerd in de gelijknamige post en niet in de andere rubrieken, zoals de EC in haar voorstellen deed; bovendien werden de uitgaven van het EOF buiten beschouwing gelaten, dit alles om de vergelijkbaarheid te bevorderen.

75 pct. van het gemiddelde in de Unie na de uitbreiding, en sluit dus nauw aan bij de huidige doelstelling 1 – «Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid» (ongeveer 17 pct.) en «Europese territoriale samenwerking» (ongeveer 4 pct.). Tevens zullen de bestaande financiële instrumenten worden teruggebracht tot drie, namelijk het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds.

Het aandeel van de rubriek «Bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen, exclusief GLB» daalt een weinig in procenten maar stijgt in miljoenen euro's, terwijl de uitgaven voor de rubrieken «Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid» en «De EU als mondiale partner» procentueel toenemen.

3.2 Het akkoord van de Europese Raad, december 2005

De voorstellen van de Commissie werden door vrijwel alle lidstaten op scepticisme onthaald:

- de voorgestelde verhoging van het budget stuitte op verzet van de zes lidstaten die het meest bijdragen aan de EU-begroting, namelijk Duitsland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden;
- het Verenigd Koninkrijk was gekant tegen de invoering van een veralgemeend correctiemechanisme;
- Frankrijk, naast enkele andere lidstaten, hechtte groot belang aan het behoud van de landbouwuitgaven op een hoger peil dan wat de EC voorstelde;
- de herverdeling van de SCF, gericht op de armere lidstaten, werd bekritiseerd door verschillende landen, waaronder België, die een lange en ruime «phasing out»-regeling bepleitten.

Het Luxemburgse voorzitterschap van de eerste helft van het jaar 2005 stelde een compromis voor dat echter in laatste instantie werd verworpen. Het Verenigd Koninkrijk, dat gedurende de tweede helft van 2005 het voorzitterschap waarnam, zag zich echter verplicht uiteindelijk een voorstel voor te leggen dat niet erg veel van het Luxemburgse compromis afweek. Alleen werd het uitgavenniveau nog wat verder verlaagd en werden tal van ad-hoc-elementen toegevoegd die het bereiken van een akkoord weliswaar politiek bevorderden, maar de Financiële Vooruitzichten minder transparant maakten. De Europese Raad bereikte daarop in december 2005 het volgende akkoord:

- het uitgavenplafond wordt beperkt tot 1,045 pct. bni voor de vastleggingskredieten en tot 0,99 pct. bni voor de betalingskredieten (gemiddeld voor 2007-2013), dit alles ongerekend het EOF, dat buiten de begroting wordt gehouden (het EOF vertegenwoordigt zowat

0,02 pct. van het bni). In het jaar 2013, het laatste jaar van de Financiële Vooruitzichten, zouden de vastleggingskredieten net 1 pct. bni bedragen, en dus in overeenstemming zijn met de vraag van de zes grootste nettobetalers;

- de verdeling van de uitgaven wordt herzien in de richting van de bestaande uitgavenstructuur: meer uitgaven voor landbouw en voor de SCF dan in het voorstel van de EC en minder voor de uitvoering van de Lissabon-doelstellingen («Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid»);
- de daling van de uitgaven wordt voor een deel gevonden bij de uitgaven voor plattelandsontwikkeling, hetgeen mede de kritiek van het Vlaamse Gewest op het akkoord verklaart;
- in vergelijking met het voorstel van de EC worden de SCF wat minder geconcentreerd bij de nieuwe lidstaten en blijven ze qua verdeling meer in het verlengde van de huidige verdeling. Voorts wordt een lange «uitdovingsperiode» vastgesteld voor de regio's en lidstaten die in de verruimde Unie niet meer zouden voldoen aan de toekenningscriteria (bijvoorbeeld Henegouwen);
- de Britse korting blijft, maar wordt tussen 2009 en 2011 wel teruggeschroefd wat de Britse financiering van de uitbreidingskosten van de Unie betreft (de Britten behouden niettemin hun korting inzake de uitgaven voor het GLB);
- terwijl het uniforme afdrachtpercentage («call rate») voor de BTW-bron op 0,30 procent wordt vastgelegd, genieten Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden een verminderde BTW-bijdrage; daarenboven wordt aan deze laatste twee landen nog een extra forfaitaire korting toegekend op hun aandeel in de vierdemiddelenbron. Al bij al is Nederland de grote winnaar van de herziening van het eigenmiddelenbesluit, aangezien de bijdrage van dit land gemiddeld jaarlijks met 22 pct. of bijna 1 miljard euro wordt verminderd (Federaal Planbureau, 2006);
- een fundamentele herziening van de uitgaven en de ontvangsten van de EU-begroting is gepland voor 2008-2009, wat het mogelijk zou moeten maken alle onderdelen van de Gemeenschapsuitgaven (inclusief het GLB), alsook de correctie voor het Verenigd Koninkrijk opnieuw ter discussie te stellen.

3.3 Het interinstitutionele akkoord

De door de Europese Raad goedgekeurde Financiële Vooruitzichten werden door het Europees Parlement fel bekritiseerd, onder meer wegens de geringe omvang en omdat de Lissabon-doelstellingen onvoldoende aan bod kwamen. In die zin verdedigde het Europees Parlement het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Na moei-

zame onderhandelingen tussen enerzijds het Europees Parlement en anderzijds de Raad en de EC, werd op 4 april 2006 een compromis bereikt waarna op 17 mei een nieuw Interinstitutioneel Akkoord werd ondertekend door de drie partijen. Dit verschilt van het akkoord van december 2005 op de volgende punten:

- het uitgavenplafond wordt met 2 miljard euro verhoogd; daarbovenop wordt nog eens 2 miljard euro extra vrijgemaakt door de «Emergency Aid Reserve» voor noodhulp aan ontwikkelingslanden buiten de Financiële Vooruitzichten te plaatsen en door de administratieve uitgaven te verlagen. Het Europees Parlement kan aldus stellen dat het de totale EU-uitgaven voor 2007-2013 met 4 miljard euro heeft verhoogd, waarvan de helft voor uitgaven in het kader van de Lissabon-doelstellingen, terwijl de Europese Raad slechts een verhoging van de uitgaven van 1 pct. bni tot 1,01 pct. bni in het jaar 2013 heeft moeten aanvaarden. Tevens heeft de Europese Investeringsbank er zich toe verbonden om nieuwe financiële instrumenten te cofinancieren ten belope van maximaal 2,5 miljard euro voor uitgaven die in verband staan met de Lissabon-doelstellingen;
- er wordt meer flexibiliteit ingebouwd voor onvoorziene uitgaven, via de verhoging van de maximale bestedingen van een aantal fondsen die buiten het uitgavenplafond worden gehouden, waaronder het Solidariteitsfonds (dat door een ramp getroffen EU-lidstaten steunt) en de reeds vermelde «Emergency Aid Reserve», en via de creatie van «het «European Globalisation Adjustment Fund» (dat EU-lidstaten zou moeten steunen die worden getroffen door de gevolgen van de globalisering).

Besluit

De begroting van de EU vertoont een aantal specifieke kenmerken die haar verschillend maken van begrotingen van de lidstaten: ze mag in principe nooit een tekort vertonen en er is een bijzondere besluitvorming, waarbij het Europees Parlement niet de volle bevoegdheid heeft. De structuur en de maximale uitgaven worden voor een periode van zeven jaar vastgelegd in de Financiële Vooruitzichten; die voor de periode 2007-2013 werden in mei 2006 goedgekeurd. De EU-begroting is – in verhouding tot het bbp en de nationale begrotingen van de lidstaten – een kleine begroting, die echter in de loop der jaren gegroeid is, en zich recentelijk rond 1 pct. bni heeft gestabiliseerd. Die uitgaven worden steeds minder gefinancierd via invoerheffingen en een afdracht van de lidstaten op basis van de BTW-grondslag, en in toenemende mate op basis van de omvang van het bni van elke lidstaat. Het Verenigd Koninkrijk krijgt een specifieke korting. Alle armere lidstaten zijn netto-ontvan-

gers uit de EU-begroting, terwijl de rijkere nettobetalers zijn; als men de administratieve EU-uitgaven in België en Luxemburg toevoegt aan wat ze van de EU ontvangen, worden beide landen echter netto-ontvangers.

De uitgaven voor het GLB waren historisch de belangrijkste EU-uitgaven, maar hun belang vermindert voortdurend, ten voordele van de uitgaven voor het cohesiebeleid. Het GLB is, sinds het begin van de jaren negentig, aan een drastische hervorming begonnen, die culmineerde in de beslissingen van het jaar 2003, waarbij de steun aan de landbouwers meer en meer wordt losgekoppeld van hun productie. De Europese landbouwprijzen sluiten ook steeds beter aan bij de wereldmarktprijzen.

De voor de structuurfondsen en het cohesiefonds bestemde financiële middelen zijn aanzienlijk toegenomen tot meer dan 30 pct. van de EU-begroting. De ontwikkeling van het bbp per capita in de vier voormalige «cohesiefondslanden» ten opzichte van het gemiddelde in de EU laat een zekere tendens naar convergentie in de Unie vermoeden. Over de bijdrage van het cohesiebeleid aan de inkomensconvergentie tussen regio's lopen de meningen echter uiteen en het verhogen van de impact van het huidige Europese cohesiebeleid dient zich aan als een belangrijke uitdaging.

De voorstellen van de Commissie inzake de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 hielden een verhoging in van de uitgaven tot 1,23 pct. bni tegen 2013 en legden de klemtoon op duurzame ontwikkeling, met een sterk groeiend aandeel van de uitgaven voor de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen. Deze voorstellen gingen echter te ver voor de lidstaten; langdurige onderhandelingen op het niveau van de Europese Raad resulteerden in december 2005 in een compromis waarbij het uitgavenplafond werd beperkt tot 1 pct. bni in 2013 en de verdeling opnieuw dichter aansloot bij de huidige uitgavenstructuur.

Na moeizame onderhandelingen met het Europees Parlement werd op 17 mei een nieuw Interinstitutioneel Akkoord ondertekend, dat een lichte verhoging van het eerder besliste uitgavenplafond en meer flexibiliteit in de uitgaven inhoudt. Voorts werd overeengekomen om in de jaren 2008-2009 een fundamentele discussie te houden over, vooral, de uitgaven voor het landbouwbeleid en de correctiemechanismen voor bepaalde lidstaten, teneinde een grondige hervorming van de volgende Financiële Vooruitzichten voor te bereiden.

Bibliografie

- Barro en Sala-i-Martin, (1991), *Convergence across states and regions*, Brookings Papers on Economic Activity, N° 1.
- Begg L. (2004), *The EU Budget: Common future or stuck in the past?*, briefing Note, Centre for European Reform.
- Bradley J. et al. (1995), *Regional Aid and Convergence, Evaluating the impact of the structural funds on the European periphery*, Avebury.
- Bradley J en E. Morgenroth (2004), *A study of the macro-economic impact of the reform of EU cohesion policy*, ESRI, Dublin.
- Buti M. en M. Nava (2003), *Towards a European budgetary System*, EUI Working Papers 2003/8.
- Commission des Communautés Européennes (2004), *Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes, Proposition de Règlement du Conseil fixant les mesures d'exécution de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la décision du Conseil du (...) relative au système des ressources propres des Communautés européennes.*
- Conseil Central de l'Economie (2004), *Avis relatif au cadre financier de l'Union européenne 2007-2013.*
- Council of the European Union (2005), *Financial Perspectives 2007-2013.*
- EC (2000), *Real Convergence and catching-up in the EU*, European Economy, 71.
- EC (2003), *The Common Agricultural Policy.*
- EC (2004), *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.*
- EC (2004), *Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system*, COM 505 final, Volume II.
- EC (2004), *The Common Agricultural Policy Explained.*
- EC (2005), *Algemene Begroting van de Europese Unie voor het Begrotingsjaar 2005.*
- EC (2005), *Algemeen Kader Markten voor Landbouwproducten*, Belangrijke juridische mededelingen.
- EC (2005), *Technical adjustments to the Commission proposal for the multiannual financial framework 2007-2013, Commission working document.*
- EC (2005), *Voorontwerp van algemene begroting van de Europese Commissie voor het begrotingsjaar 2006.*
- EC (2006), *Investing in Europe's Member States and Regions*, Regional Policy Directorate-General, January.
- EC, DG Budget (2004), *Report on allocation of 2003 EU operating expenditure by Member State*, Press Conference.
- ECB (2005), *The EU Budget, How much Scope For Institutional Reform?*, Occasional Paper Series No. 27.
- Ederveen S. et al. (2002), *Funds and Games, The economics of European Cohesion Policy*, CPB, The Hague.
- Ederveen S., H.L.F. de Groot en R. Nahuis (2006), *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, *Kyklos*, vol. 59, n° 1.

EIB (2005), *Borrowing and Lending Activities in 2004*, EIB, Bank's Annual report, p. 121-124.

ESRI (2002), *An examination of the ex-post macroeconomic impacts of CSF 1994-99 on Objective 1 countries and regions*, Dublin.

EU (2006), *Definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2006*, Publicatieblad van de Europese Unie, L 78, 15 maart 2006.

European Communities (2002), *Treaty establishing the European Community, consolidated version*, Official Journal of the European Communities, C 325, 24 December 2002.

European Communities (2004), *The Community budget: the facts in figures*.

European Union (2004), *Financial Report 2004*.

Fisher Boel M. (2005), *CAP reforms deserve recognition*, European Commission.

Gros D. en S. Micossi (2005), *A better budget for the European Union, More value for money, More money for value*, Centre for European Policy Studies.

Grybauskaitė D. (2005) *The allocation of 2004 EU expenditure by Member State*, European Commission.

Grybauskaitė D. (2006), *Statement on the Financial Perspective 2007-2013*, European Commission.

Hennart F., M. Saintrain en T. Vergeynst (2006), *Het Europese begrotingscompromis van december 2005, Financiële impact voor België en de andere lidstaten*, Federaal Planbureau.

Henrichsmeyer W. (2003), *Prospects for Agricultural Policy reform: European Perspective*, Institute for Economics and Agricultural Policy, University of Bonn.

Le Cacheux J. (2005), *European Budget: The poisonous budget rebate debate*, Studies & Research No. 41.

OECD (2006), *Agricultural Policies in OECD countries, Monitoring and Evaluation*.

Peet J. (2005), *The EU Budget: «A way forward»*, Centre for European Reform, London.

Sala-i-Martin, (1996), *Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence*, European Economic Review, 40.