EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.6.2017
COM(2017) 358 final

DISCUSSIENOTA

OVER DE TOEKOMST VAN DE EU-FINANCIËN

Discussienota over de toekomst van de EU-financiën

1. FINANCIERING VAN DE EUROPESE INTEGRATIE: DE ONTWIKKELING VAN DE EU-FINANCIËN

De EU-begroting draagt bij tot verwezenlijkingen die Europeanen belangrijk vinden. Door op Europees niveau middelen te bundelen, kunnen de lidstaten meer bereiken dan door alleen te handelen. Samen met de nationale begrotingen en een breed scala aan wetgevende en regelgevende instrumenten ondersteunt de EU-begroting gezamenlijke doelstellingen en helpt zij gemeenschappelijke uitdagingen aan te pakken.

De EU-begroting is sinds de tijd van het eerste grote gemeenschappelijke beleidsterrein – landbouw – in de jaren 1960 tot nu geleidelijk, parallel aan de opbouw van de Europese Unie, veranderd.

In de jaren 1980 en 1990 hebben de lidstaten en het Europees Parlement de bevoegdheden van de EU uitgebreid door middel van veranderingen in de oprichtingsverdragen van de Unie. In het besef dat de nieuwe interne markt ondersteund diende te worden, hebben zij de structuurfondsen meer middelen gegeven om de economische, sociale en territoriale cohesie te bevorderen. Tegelijkertijd heeft de EU haar rol vergroot op gebieden zoals vervoer, ruimtevaart, gezondheid, onderwijs en cultuur, consumentenbescherming, milieu, onderzoek, justitiële samenwerking en buitenlands beleid.

Gebieden die uit de EU-begroting worden gefinancierd (2014-2020)

In miljard euro



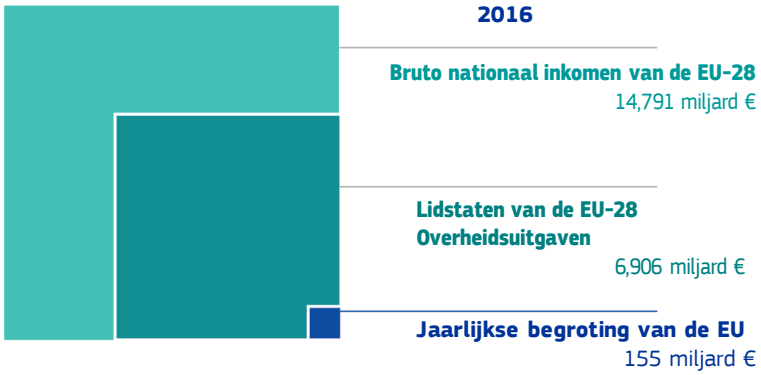
Noot: vastleggingen; aangepast voor 2018

Bron: Europese Commissie

Sinds 2000 is de architectuur van de EU-begroting bepaald door de toetreding van 13 nieuwe lidstaten met uiteenlopende sociaaleconomische situaties en door opeenvolgende strategieën voor banen en groei. Zij heeft ook de groeiende rol van de Unie op het internationale toneel, als leider in de strijd tegen klimaatverandering en als grootste donor van humanitaire hulp en ontwikkelingshulp in de wereld, begeleid.

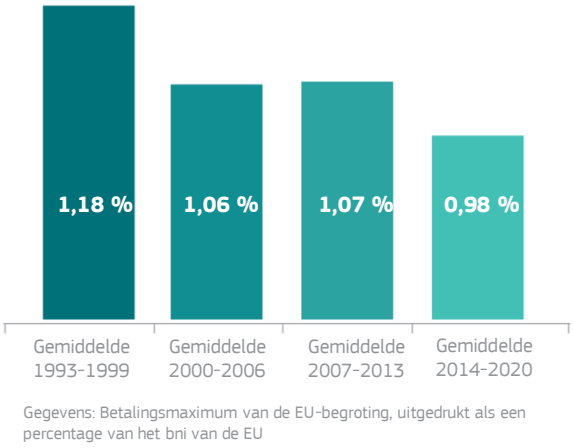
Desondanks is de EU-begroting nog steeds klein in verhouding tot de totale overheidsfinanciën in de EU, met minder dan 1 % in termen van ontvangsten en ongeveer 2 % van de uitgaven in de Unie. Dit aandeel is in de loop der jaren verminderd.

De EU-begroting in verhouding tot de totale ontvangsten en overheidsuitgaven in de EU



Bron: Europese Commissie

De EU-begroting als percentage van het bruto nationaal inkomen

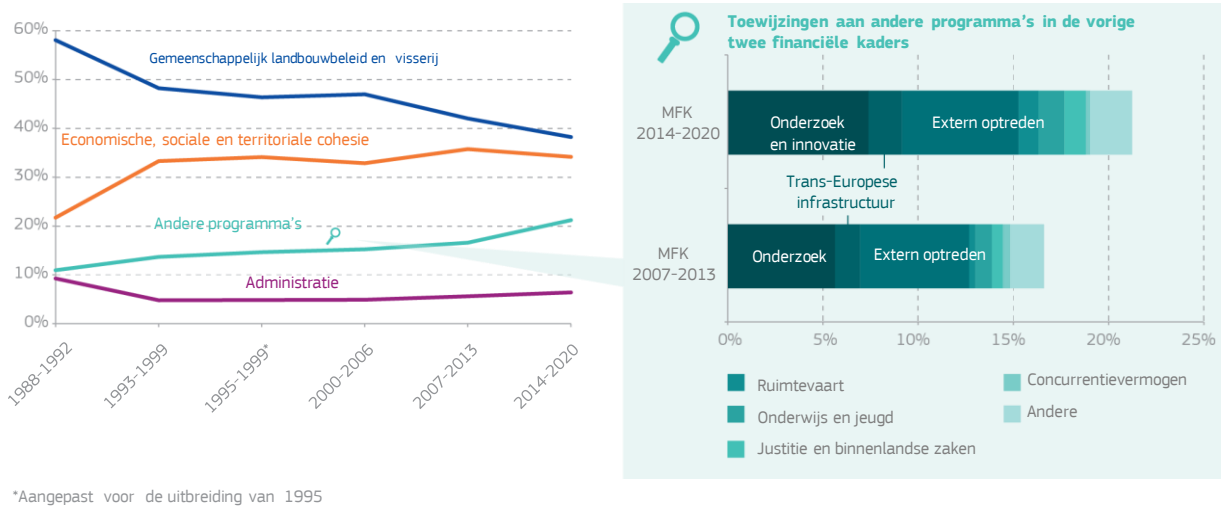


Bron: Europese Commissie

Door deze inkrimping is de druk op de EU-begroting vergroot om efficiënter te zijn, te focussen op gebieden waar de impact het grootst is en ervoor te zorgen dat resultaten niet worden belemmerd door logge regels en procedures.

De samenstelling van de EU-begroting is in de loop der jaren geëvolueerd. Alhoewel het aandeel van landbouw- en cohesie-uitgaven mettertijd is afgenomen, maken deze samen nog steeds meer dan 70 % van het totaal uit. De bestedingen zijn in toenemende mate geconcentreerd op gebieden zoals onderzoek, trans-Europese netwerken en extern optreden, en op programma's die direct op Europees niveau worden beheerd.

Evolutie van de belangrijkste beleidsterreinen in de EU-begroting



*Aangepast voor de uitbreiding van 1995

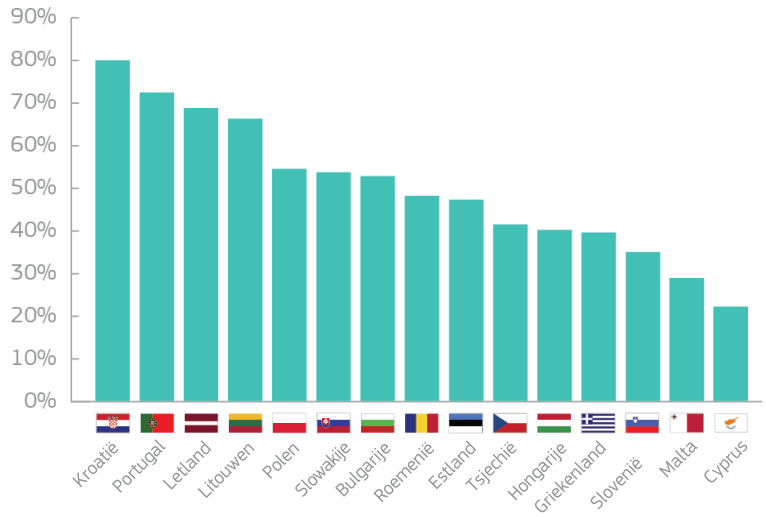
Bron: Europese Commissie

Tijdens de financieel-economische crisis is de EU-begroting een krachtig instrument gebleken om de investeringen te ondersteunen. Terwijl de nationale begrotingen in veel lidstaten onder zware druk stonden, ontpopten de EU-begroting en het cohesiebeleid in het bijzonder zich vanaf 2008 als een belangrijke bron van stabiele, groeibevorderende investeringen. In sommige lidstaten waren zij zelfs de belangrijkste investeringsbron. Het Europees Fonds voor strategische investeringen heeft eveneens een belangrijke rol gespeeld als katalysator voor particuliere investeringen in heel Europa. Dit illustreert hoe de EU-begroting snel op nieuwe uitdagingen kan reageren en een grote hefboomwerking kan hebben[1].

[1] In september 2016 heeft de Commissie voorgesteld het Europees Fonds voor strategische investeringen te versterken en te verlengen tot 2020.

Aandeel van de Europese structuur- en investeringsfondsen in overheidsinvesteringen 2015-2017

In %



Bron: Europese Commissie

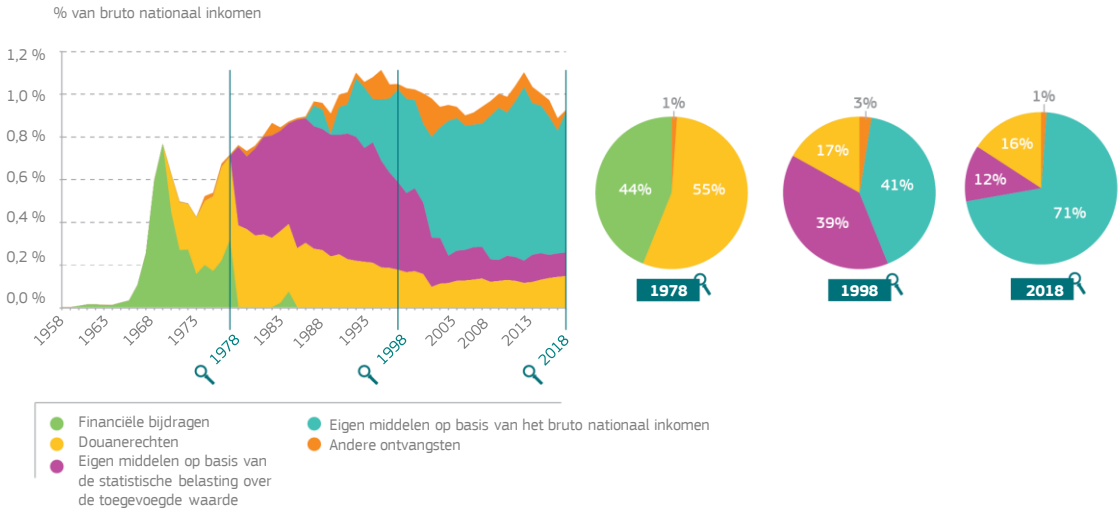
De EU-begroting heeft ook het Europese antwoord op de vluchtelingencrisis en op de dreiging van georganiseerde criminaliteit en terrorisme ondersteund. De financiële middelen voor veiligheid en migratie zijn verdubbeld ter ondersteuning van bijvoorbeeld de nieuwe Europese grens- en kustwacht en om hulp te bieden aan de lidstaten die een aanzienlijke instroom van vluchtelingen moeten opvangen. Het beantwoorden van deze crisissen heeft het uiterste gevergd van de begrotingsflexibiliteit.

Vooruitblikkend kan worden gesteld dat de uitdagingen waarvoor de Unie staat, vermeerderen terwijl de druk op de Europese en de nationale begrotingen niet vermindert. Zwakke productiviteit en investeringen, demografische veranderingen en andere uitdagingen op de lange termijn zoals migratie, klimaatverandering, defensie, cyberveiligheid en terrorisme: het zijn stuk voor stuk aspecten waarvoor momenteel en in de toekomst nadrukkelijk een beroep op de EU-begroting wordt gedaan.

Het moment is ook gekomen om de financiering van de EU-begroting onder de loep te nemen. Niet alleen de uitgavenzijde van de begroting is geëvolueerd, maar ook de wijze waarop zij wordt gefinancierd. In tegenstelling tot de nationale begrotingen kan de Unie geen geld lenen. In plaats daarvan is zij afhankelijk van financiering met “eigen middelen”. Er zijn momenteel drie soorten eigen middelen: bijdragen van de lidstaten op basis van hun inkomen gemeten aan de hand van het bruto nationaal inkomen (bni), bijdragen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en geïnde douanerechten aan de buitengrenzen van de Unie.

Ongeveer 80 % van de EU-begroting wordt gefinancierd uit nationale bijdragen op basis van het bni en de btw. De bni-bijdragen worden doorgaans als rechtvaardig beschouwd, omdat zij een goede weerspiegeling zijn van de relatieve “draagkracht”. Douaneontvangsten worden beschouwd als echte eigen middelen: zij komen voort uit het gemeenschappelijke handelsbeleid, waarvan de inkomsten aan de EU-begroting toevallen.

De financieringsbronnen van de EU-begroting



Bron: Europese Commissie

In de loop der jaren zijn echter aanpassingen en "kortingen" geïntroduceerd omdat sommige lidstaten hun afdrachten aan de EU-begroting buitensporig vonden in vergelijking met wat zij terugkregen. Dat heeft het financieringssysteem van de EU steeds complexer en ondoorzichtiger gemaakt.

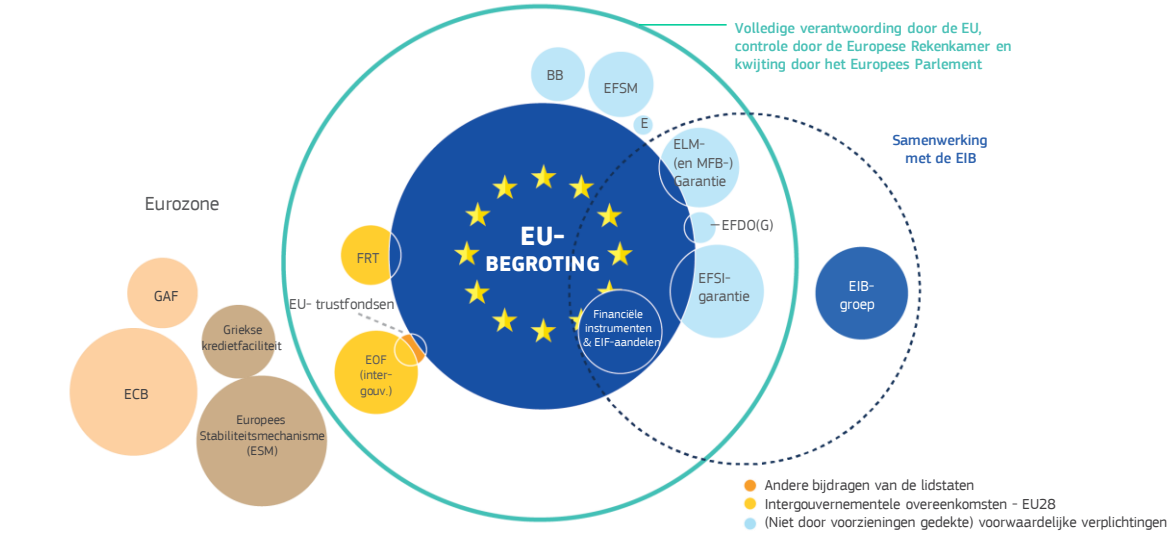
Ten gevolge van dit hoofdzakelijk op bijdragen van de lidstaten gebaseerde systeem is ook ten onrechte de opvatting gegroeid dat de waarde van de EU-begroting voor een lidstaat kan worden uitgedrukt als het nettosaldo van afdrachten en ontvangsten. Dit gaat voorbij aan de essentie van de EU-begroting, zijnde de meerwaarde van het bundelen van middelen en van resultaten die zonder coördinatie, enkel met nationale uitgaven, niet mogelijk zijn. Deze ruimere economische baten worden al te vaak genegeerd, net als de meerwaarde van het behoren tot de grootste economische ruimte en handelsmogendheid ter wereld.

Om de slagkracht van de EU-begroting te vergroten, moet ook worden bekeken hoe de ontvangsten de verwezenlijking van de prioriteiten dichterbij kunnen brengen. Met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk en het schrappen van de bijbehorende kortingen zou al een aantal obstakels voor hervormingen aan de ontvangstenzijde van de EU-begroting verdwijnen.

Tot slot zij vermeld dat om in diverse behoeften te voorzien, aan de EU-begroting een aantal nieuwe faciliteiten, instellingen en instrumenten zijn toegevoegd. Sommige daarvan vallen buiten de EU-begroting en zijn niet aan dezelfde regels onderworpen. Zo wordt aanvullende financiering verstrekt door de Europese Investeringsbank of door andere organen op basis van intergouvernementele overeenkomsten, bijvoorbeeld door het Europees Ontwikkelingsfonds in het kader van het speciale partnerschap met de landen van Afrika, de Cariben en de Stille Oceaan. Meer recentelijk heeft de Europese Unie trustfondsen en andere faciliteiten gecreëerd om geld van de EU-begroting, de lidstaten en andere donoren voor crisissituaties samen in onder te brengen. Deze uitbreiding van de financiële architectuur heeft de Unie in staat gesteld extra middelen vrij te maken, maar heeft de financiën van de EU bijgedragen nog complexer gemaakt. De onderstaande grafiek geeft een algemeen overzicht van alle elementen van EU-financiering die buiten de eigenlijke EU-begroting vallen. Ook wordt getoond welke elementen aan de democratische controle van het Europees Parlement en aan de controle van de Europese Rekenkamer onderworpen zijn.

De financiën van de EU: het volledige plaatje

uitsluitend ter illustratie, de grootte van de cirkels komt niet overeen met de werkelijke volumes



Opgenomen en verstrekte leningen:
BB: Betalingsbalansleningen
EFSM: Europees financieel stabilisatiemechanisme
E: Euratom-leningen
ECB: Europese Centrale Bank
ERK: Europese Rekenkamer
EOF: Europees Ontwikkelingsfonds
EFDO(G): Garantie van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling

EFSI: Europees Fonds voor strategische investeringenEIB: Europese Investeringsbank
EIF: Europees Investeringsfonds
ELM: Mandaat voor externe leningen
ESIF: Europese structuur- en investeringsfondsen
FRT: Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije
MFA: Macrofinanciële bijstandsleningen
GAF: Gemeenschappelijk afwikkelingsfonds

Financiële instrumenten:
Eigen vermogen en schuld voor kleine en middelgrote ondernemingen en leninggaranties voor innovatieprojecten

Bron: Europese Commissie

Tekstvak 1: De EU-begroting in een notendop — voor de periode 2014-20

- komt overeen met ongeveer 1 % van het bni van de EU en 2 % van de totale overheidsuitgaven;
- is onderdeel van een meerjarig financieel kader (MFK) dat ten minste 5 jaar bestrijkt. Het lopende kader (2014-2020) voorziet 1087 miljard EUR;
- wordt hoofdzakelijk gefinancierd met bijdragen van de lidstaten op basis van hun relatieve inkomen, aangevuld met douanerechten die aan de buitengrenzen worden geïnd en een klein gedeelte op basis van de belasting over de toegevoegde waarde. De EU heft zelf geen belastingen. Het stelsel van ontvangsten is goedgekeurd door alle lidstaten en geratificeerd door de nationale parlementen;
- mobiliseert via het cohesiebeleid EU-wijd ruim 480 miljard EUR aan investeringen, waarmee bijvoorbeeld steun zal worden verleend aan 1 miljoen ondernemingen, 42 miljoen burgers toegang zullen krijgen tot betere gezondheidsdiensten, 25 miljoen burgers overstromings- en brandpreventie zullen krijgen, bijna 17 miljoen EU-burgers meer op waterzuivering zullen worden aangesloten, 15 miljoen huishoudens meer toegang tot breedband zullen hebben en ruim 420 000 nieuwe banen zullen worden gecreëerd; Ook zullen 5 miljoen Europeanen profiteren van opleiding en programma's voor een leven lang leren, en zullen 6,6 miljoen kinderentoegang krijgen tot nieuwe, moderne scholen en kinderopvang;
- zal naar verwachting investeringen ter waarde van minstens 500 miljard EUR losmaken via het uitgebreide „Plan Juncker" (het Europees Fonds voor strategische investeringen);
- stelt ruim 74 miljard EUR ter beschikking voor het onderzoeks- en innovatieprogramma Horizon 2020, dat tot dusver 4 Nobelprijzen, 6 Fields-medailles en een aantal ontdekkingen met wereldwijde impact heeft opgeleverd (bv. onderzoek naar een vaccin tegen ebola en baanbrekend onderzoek naar kanker en Alzheimer; stillere vliegtuigen die minder CO2 uitstoten);
- verstrekt ruim 30 miljard EUR steun voor trans-Europese netwerken op het gebied van vervoer, energie en communicatie via de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen;
- ondersteunt een dynamische landbouwsector met ongeveer 400 miljard EUR, die 7 miljoen

landbouwproducenten ten goede komen; ondersteunt de modernisering van 380 000 bedrijven met 8,7 miljard EUR; het beleid voor plattelandsontwikkeling financiert investeringen in biodiversiteit, grotere energie-efficiëntie, het opzetten van nieuwe ondernemingen en modernisering van productiefaciliteiten;

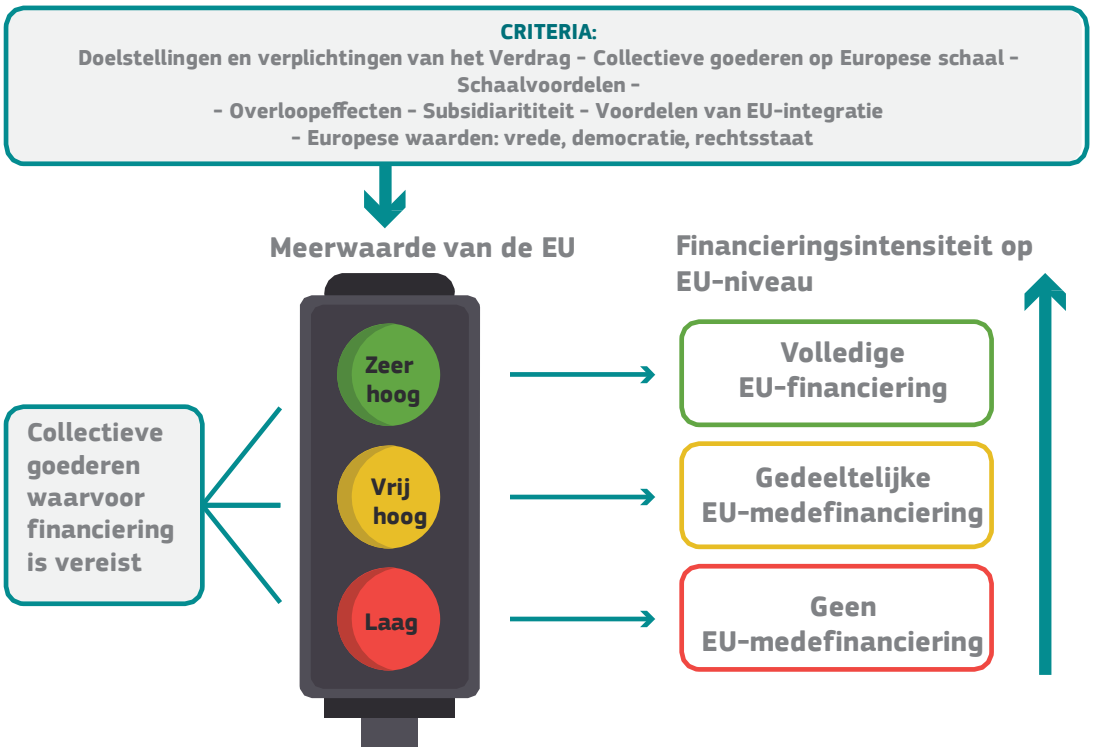
- financiert het Galileo-navigatiesysteem, waarvoor tot op heden 15 volledig operationele EU-satellieten zijn gelanceerd, en Copernicus, het Europese aardobservatieprogramma;
- heeft van 2015 tot 2017 meer dan 17 miljard EUR gemobiliseerd om de vluchtelingencrisis binnen de EU en daarbuiten te beantwoorden;
- financiert het Erasmusprogramma, dat de afgelopen 30 jaar meer dan 9 miljoen mensen, met name studenten en jongeren, heeft geholpen mobiel te zijn binnen de Unie;
- verstrekt ruim 8 miljard EUR om de jeugdwerkloosheid terug te dringen via het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI) en heeft tot op heden 1,6 miljoen jongeren gesteund;
- heeft als streefdoel om 20 % van het totaal te besteden aan maatregelen tegen de klimaatverandering;
- besteedt ruim 8 miljard EUR aan humanitaire hulp, waarmee de EU tot de grootste donoren van humanitaire hulp ter wereld behoort.

2. DE MEERWAARDE VAN DE EUROPESE FINANCIËN

De Europese Unie heeft tot doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar inwoners te bevorderen. De EU-begroting ondersteunt dit, in samenwerking met de nationale begrotingen en ter aanvulling van andere inspanningen op Europees en nationaal niveau.

De bezinning over de toekomst van de EU-begroting moet daarom beginnen met de meest fundamentele vraag: wat willen we met de EU-begroting doen? Centraal daarbij staat dat **Europa een meerwaarde** moet vertegenwoordigen. Enerzijds door de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag en anderzijds door een begroting die collectieve goederen op Europese schaal voortbrengt en onze fundamentele vrijheden, de interne markt en de Economische en Monetaire Unie ondersteunt.

Meerwaarde van de EU en financiering uit de EU-begroting



Bron: Europese Commissie

De meerwaarde is ook gerelateerd aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit: de EU moet slechts actie ondernemen indien dit doeltreffender is dan actie op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Het optreden van de EU moet een aanvulling vormen op of complementair zijn met nationale en regionale inspanningen, maar dient niet om leemten als gevolg van tekortkomingen van het nationale beleid op te vullen. Ook vermeden kosten en indirecte baten kunnen een meerwaarde uitmaken.

De bekommernissen en verwachtingen van de Europese burgers moeten een belangrijke factor zijn bij het ontwerpen van de nieuwe EU-begroting. De afgelopen jaren is steeds meer verwachtingsvol naar de Unie gekeken om uitdagingen aan te pakken waarvoor zij noch de nodige bevoegdheden, noch de financiële middelen heeft. Deze verwachtingskloof is waar het in dit debat om draait en staat rechtstreeks in relatie met zowel de grootte als de flexibiliteit van de nieuwe begroting.

De Europese belastingbetaler verwacht een transparante, begrijpelijke EU-begroting en een maximaal rendement van elke uitgegeven euro. De resultaten moeten zichtbaar en meetbaar zijn. Van elk beleid en programma dat uit de EU-begroting wordt gefinancierd, moeten de beoogde resultaten en werkwijzen duidelijk worden vooropgesteld en moet over de effectieve resultaten verslag worden uitgebracht. Hierdoor zou meer rekenschap en verantwoording worden gegeven en een publieke discussie over hoe de EU-begroting wordt gebruikt, kunnen worden gevoerd op basis van feiten. Hoewel er reeds enige vooruitgang in deze richting is geboekt onder het huidige financiële kader, met name bij het cohesiebeleid, zijn voor alle instrumenten verdere stappen nodig.

Er is ook sprake van een duidelijke meerwaarde wanneer met actie op Europees niveau meer wordt bereikt dan met nationaal optreden alleen mogelijk zou zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- grensoverschrijdende programma's hebben veranderingen in grensregio's bewerkstelligd, bijgedragen tot het wegnemen van bronnen van conflict en het creëren van nieuwe economische mogelijkheden;

- insgelijks komen grensoverschrijdende infrastructuren, zoals energie-interconnectoren (bijv. tussen Malta en Italië), digitale netwerken, onderzoeksinfrastructuur of tunnels (bijv. de Brenner Base spoortunnel in de Alpen tussen Oostenrijk en Italië) burgers en ondernemingen in de hele EU ten goede;

- in het raam van het cohesiebeleid in één regio of lidstaat gedane investeringen dragen bij tot de macro-economische stabiliteit en vergroten het groeipotentieel van de Unie als geheel;

- ook de controle van de zuidelijke of oostelijke buitengrenzen draagt overduidelijk bij tot de bescherming van de rest van Europa;

- door middel van hulp en investeringen in partnerlanden kunnen veerkrachtigere samenlevingen worden opgebouwd;

- open mededinging op EU-niveau voor de financiering van wetenschap en innovatie heeft voor meer uitmuntendheid gezorgd dan met nationale financiering mogelijk zou zijn geweest (bv. wetenschappelijke publicaties met een grotere impact, aantal octrooien en kwaliteit ervan) en internationaal talent aangetrokken;

- andere grote projecten en cruciale ontsluitende technologieën, zoals Galileo, Copernicus, ITER[2] of High Performance Computing, kunnen vanwege de zeer grote behoeften uitsluitend worden gefinancierd door middelen op EU-niveau samen te leggen.

De Europese financiën kunnen ook voor een meerwaarde zorgen waar het gaat om het bevorderen van gemeenschappelijke Europese waarden, zoals democratie, vrijheid, de rechtsstaat, fundamentele rechten, gelijkheid, solidariteit, duurzaamheid en vrede. Het Erasmusprogramma bijvoorbeeld, en het Europese solidariteitskorps stimuleren mobiliteit en

[2] Galileo is het Europese wereldwijde satellietnavigatiesysteem dat positionerings-, navigatie- en tijdsbepalingsdiensten aanbiedt aan gebruikers wereldwijd. Copernicus is de naam van het EU-programma voor aardobservatie en -monitoring ten behoeve onder andere van de landbouw, klimaatonderzoek, civiele bescherming en beheer van noodsituaties. De Internationale thermonucleaire experimentele reactor (ITER) is het grootste wetenschappelijke partnerschap ter wereld dat beoogt aan te tonen dat fusie een levensvatbare en duurzame bron van energie is; de EU levert de grootste bijdrage aan het partnerschap, naast Japan, China, India, Zuid-korea, Rusland en de Verenigde Staten.

bieden studenten en werknemers de kans om andere Europese culturen te ontdekken, talen en vaardigheden aan te leren, werkervaring in het buitenland op te doen en over de grenzen heen banden te smeden. De actieve rol van de EU in haar nabuurschap en daarbuiten, en het bieden van vooruitzicht op het lidmaatschap van de EU hebben de vrede ondersteund en voor stabiliteit gezorgd. Niets ondernemen zou catastrofale gevolgen hebben als instabiliteit en oorlog in de regio zouden terugkeren. Dat sommige verwezenlijkingen minder tastbaar en materieel zijn dan andere, maakt ze daarom niet minder belangrijk.

Tot slot zit de meerwaarde van de EU-begroting ook in haar interne, strategische coherentie. Overlappingen moeten worden weggenomen en de instrumenten moeten elkaar aanvullen en vanuit beleidsoogpunt consequent zijn.

3. TRENDS EN UITDAGINGEN

Volgens het Witboek over de toekomst van Europa en de recentelijk gepresenteerde andere discussienota's zal de EU met 27 in de aanloop naar 2025 en daarna worden geconfronteerd met zeer uiteenlopende uitdagingen.

Daartoe behoren actuele ontwikkelingen die de komende decennia relevant zullen blijven, zoals de digitale omwenteling en de globalisering, demografische veranderingen en sociale samenhang, economische convergentie en klimaatverandering. Tegelijkertijd verwachten de Europese burgers van de Unie en van hun nationale regering dat zij voor welvaart, stabiliteit en veiligheid zorgen in een snel veranderende en onzekere wereld[3]. In een zeer veranderlijke mondiale context kunnen in de toekomst nog meer onverwachte uitdagingen de kop opsteken.

Als veiligheid, economische kracht, duurzaamheid en solidariteit de kern moeten uitmaken van het optreden van de EU in het licht van de nieuwe uitdagingen en de actuele ontwikkelingen, is de EU-begroting in haar huidige vorm daarvoor dan geschikt? In hoeverre sporen de EU-uitgaven met die prioriteiten? En welke mogelijkheden voor verbetering hebben wij?

3.1 Zekerheid en veiligheid voor de burgers van de Unie

De instabiliteit in het nabuurschap van de EU en nieuwe vormen van terrorisme zorgen voor uitdagingen van formaat binnen onze grenzen en daarbuiten. De veiligheid van één lidstaat is de veiligheid van de hele EU. Hoewel veel van de instrumenten die de veiligheid van alle burgers vergroten onder het gezag van de lidstaten vallen, is ook voor de EU een cruciale rol weggelegd, bijvoorbeeld bij het verscherpen van de controles aan de buitengrenzen, het versterken van robuuste inlichtingennetwerken en agentschappen, het uitbouwen van de ondersteuning die de agentschappen bieden of het verminderen van de toenemende instabiliteit in onze nabuurschap.

Zekerheids- en veiligheidsrisico's hebben ook raakvlakken met andere gebieden, zoals de bescherming van de voedselketen en mechanismen om bedreigingen voor de volksgezondheid (zoals de gekkekoeienziekte en de varkenspest) te beantwoorden. Een ander voorbeeld is de gezamenlijke aanpak van wereldwijde ziekten (zoals ebola) die verwoestende gevolgen kunnen hebben voor de bevolking van derde landen en voor de Europese burgers. Een ander gebied is de respons op natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen.

Er moet uitsluitsel worden gegeven over de rol die de EU-begroting kan spelen bij het optreden van de EU voor de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, alsook, onder andere, bij de tenuitvoerlegging van de mondiale strategie[4] en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensiebeleid tegen nieuwe en bestaande externe bedreigingen, zowel fysieke als in cyberspace.

3.2 Economische kracht, duurzaamheid en solidariteit

De EU-begroting moet gebruikt blijven worden om de Europese economie sterker en veerkrachtiger te maken, door het concurrentievermogen op lange termijn, duurzaamheid en solidariteit te bevorderen.

Duurzame ontwikkeling is van oudsher een centraal thema van het Europese project. Jeugdwerkloosheid, de vergrijzing, de klimaatverandering, vervuiling, de energieproblematiek en migratie stellen de samenlevingen van Europa momenteel voor heel wat

[3] Zie de speciale Eurobarometer 461, Designing Europe's Future, gepubliceerd op 28 juni 2017.

[4] Een mondiale strategie voor buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, gepresenteerd door de hoge vertegenwoordiger en vicevoorzitter van de Europese Commissie, Federica Mogherini, aan de Europese Raad in juni 2016.

duurzaamheidsuitdagingen. De Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties en de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (SDG's) (zie onderstaande grafiek) vormen het ijkpunt voor het interne en het externe beleid van de EU.

Doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling: kern van het duurzaamheidsbeleid van de EU



Bron: Verenigde Naties

De economische, sociale en milieudimensies van de SDG's weerspiegelen zich verregaand in de EU-begroting en in de uitgavenprogramma's. Zij maken deel uit van de kern (de "mainstream") van de Europa 2020-strategie die draait om onderwijs en innovatie („slim"), lage koolstofuitstoot, klimaatbestendigheid en milieubescherming („duurzaam") en het scheppen van banen en armoedebestrijding („inclusief"). Er is ook een politieke verbintenis om ten minste 20 % van de EU-begrotingsmiddelen voor 2014-2020 te besteden aan klimaatmaatregelen en 0,7 % van het bni aan officiële ontwikkelingshulp in het kader van de Agenda 2030.

Het concurrentievermogen stimuleren en voorkomen dat de maatschappelijke kloof breder wordt, is een belangrijke uitdaging voor de Unie en voor de eurozone in het bijzonder. Het streven moet zijn de economische en sociale verschillen tussen en binnen lidstaten te verkleinen en mensen in staat te stellen volwaardig deel te nemen aan de samenleving. De EU-uitgaven voor het beleidsterrein sociale zaken, dat de arbeidsmarkt, armoedebestrijding, sociale insluiting en onderwijs omvat, maken thans slechts 0,3 % van de totale overheidsuitgaven voor sociaal beleid in de EU uit. Dit aandeel kan in de toekomst weliswaar worden herbekeken, maar er kan geen twijfel over bestaan dat sociale ondersteuning in de eerste plaats een zaak van de lidstaten zal blijven. In de discussienota over de sociale dimensie van Europa zijn gebieden aangewezen waar de bijdrage van EU-financiering in de toekomst zou kunnen toenemen, afhankelijk van de gekozen toekomstige koers van het sociaal beleid van de EU.

De voordelen van de globalisering zijn ongelijk verdeeld, zowel op menselijk als op geografisch gebied, en met name tussen grote metropolen en kwijnende industriële en rurale regio's. De discussienota over het in goede banen leiden van de globalisering geeft aan dat het noodzakelijk is de daardoor teweeggebrachte economische transformatie en technologische veranderingen goed te begeleiden, zodat alle burgers en alle regio's een bijdrage kunnen leveren aan en de vruchten kunnen plukken van de interne markt, en concurrerender en veerkrachtiger worden.

Welk antwoord biedt de huidige EU-begroting op deze uitdagingen?

Alle overheidsbegrotingen hebben fundamenteel drie functies: investeren in collectieve goederen, herverdelen en voor macro-economische stabiliteit zorgen. De EU-begroting vervult deze functies, zij het in uiteenlopende mate. Zo financiert zij collectieve goederen door middel van

programma's die direct op Europees niveau worden beheerd, zoals Horizon 2020 voor onderzoek of instrumenten zoals de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen voor investeringen in infrastructuur, en samen met de lidstaten en de regio's in het kader van door het cohesiebeleid medegefinancierde investeringen.

Herverdeling (gekoppeld aan de financiering en levering van collectieve goederen) vindt plaats via het cohesiebeleid, dat economische convergentie en sociale en territoriale cohesie bevordert, via de steun voor plattelandsontwikkeling en via de inkomenssteun die in het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan landbouwers wordt verstrekt.

De stabiliserende functie wordt slechts indirect uitgeoefend. De EU-begroting heeft een aantal stabiliserende effecten voor sommige lidstaten, met name vanwege de stabiele zevenjarenprogrammering die voor een constant investeringspeil zorgt, onafhankelijk van de economische conjunctuur. Tevens is het zo dat de bijdragen van de lidstaten gekoppeld zijn aan hun economische prestaties, waardoor die begrotingsbijdragen zullen afnemen als een land in een recessie zit. De EU-begroting is echter niet ontworpen om macro-economische schokken op te vangen.

Een belangrijke vraag die in de discussienota over de verdieping van de economische en monetaire unie wordt opgeworpen, is of het instellen van een dergelijke stabilisatiefunctie en middelen om de convergentie te vergroten moeten worden overwogen en door de Commissie nader moeten worden bestudeerd.

Tot slot hangt het effect van investeringen af van de investeringsomgeving. Daarom is de discussie over de koppeling tussen structurele hervormingen en de EU-begroting recentelijk zo op de voorgrond getreden. Deze koppeling is weliswaar reeds gerealiseerd voor het cohesiebeleid, maar de vraag of dit voldoende is en of de stimulansen kunnen worden versterkt, verdient te worden bestudeerd.

3.2.1 Direct op Europees niveau beheerde investeringen in collectieve goederen

Overeenkomstig het meerjarig financieel kader 2014-2020 gaat ongeveer 13 % van de EU-begroting naar steun voor topprioriteiten op het vlak van duurzame groei via programma's of projecten die direct of indirect op Europees niveau worden beheerd.

Het grootste van deze programma's is het **Europees Fonds voor strategische investeringen**, opgericht door voorzitter Juncker in november 2014 na de financieel-economische crisis van 2008-2009 en de daaropvolgende instorting van de investeringen.Het programma is goed op weg om de beoogde 315 miljard EUR investeringen los te maken en met de voorgestelde verlenging zou dat in totaal minstens 500 miljard EUR moeten worden.

Met **Horizon 2020**, het belangrijkste financieringsinstrument (74,8 miljard EUR) voor onderzoek van topniveau en innovatie in de Europese Unie, zijn sinds 2014 13 000 projecten van hoge kwaliteit gefinancierd; er wordt wereldwijd door 131 landen aan deelgenomen.

Met de **Connecting Europe Facility** (30,4 miljard EUR) investeert de EU in grote infrastructuurprojecten op het gebied van vervoer, energie en communicatietechnologie in Europa. Een van de projecten betreft de verbetering van de veiligheid van de centrale spoorlijn in Polen en het opvoeren van de maximumsnelheid tot 200 km/u waardoor het Europese reizigers- en vrachtvervoer langs de centrale verkeersader van de Oostzee naar de Adriatische Zee in zijn totaliteit wordt verbeterd.

Erasmus+ (14,8 miljard EUR) is het Europese programma voor onderwijs, opleiding, jeugd en sport dat tot 2016 ruim 2 miljoen deelnemers telde.

Het **COSME**[5]-programma (2,3 miljard EUR) is specifiek gericht op kleine en middelgrote ondernemingen en vergemakkelijkt hun toegang tot financiering met vreemd en eigen vermogen en markttoegang; het verstrekt financiering in de vorm van leningen voor ruim 5,5 miljard EUR aan meer dan 140 000 ondernemingen. Het speelt in op de specifieke kenmerken van de Europese durfkapitaalmarkt en investeert in de groei- en expansiefase van kmo's; in 2016 werd een volume van bijna een half miljard EUR aan investeringen in het eigen vermogen bereikt.

De EU financiert tevens een aantal **grootschalige projecten en infrastructuurvoorzieningen** die te groot zijn om zonder publieke investeringen te worden gerealiseerd. Sprekende voorbeelden zijn het wereldwijde navigatiesatellietsysteem van de EU – **Galileo** – dat op basis van 15 volledig operationele EU-satellieten diensten verleent en het aardobservatiesysteem van de EU – Copernicus – dat zou moeten uitgroeien tot een van de belangrijkste verstrekkers van big data ter wereld.

Veel van deze programma's zijn EU-handelsmerken geworden en maken de EU zichtbaar en herkenbaar in het dagelijks leven van haar burgers. Er is evenwel nog ruimte om de programmaprestaties te verbeteren en hun impact te vergroten, in het bijzonder door overlappingen te vermijden, instrumenten te combineren en voor complementariteit en vereenvoudiging te zorgen. Moeten deze programma's meer middelen uit de begroting krijgen? Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat zij elkaar wederzijds versterken? Hoe kunnen overlappingen tussen programma's op dezelfde gebieden worden voorkomen, of het nu om grootschalige infrastructuur of om steun aan kleine en middelgrote ondernemingen gaat? Op mogelijkheden om de financieringsinstrumenten op dit gebied beter te gebruiken, de regels te vereenvoudigen en de flexibiliteit te vergroten wordt nader ingegaan in punt 4.2.

3.2.2 Economische, sociale en territoriale samenhang

De baten van de globalisering zijn wijdverspreid, maar de prijs ervan wordt vaak door een minderheid betaald. Uit recent onderzoek blijkt dat heel wat regio's in Europa meer dan andere blootgesteld zijn aan het risico van plotselinge schokken wegens hun economische specialisatie, arbeidskosten of opleidingsniveau van hun arbeidskrachten. Tegelijkertijd is de werkloosheid, met name onder jongeren, nog steeds te hoog; de arbeidsparticipatie is in vele delen van Europa laag; en het aantal mensen dat in armoede dreigt te vervallen is onaanvaardbaar hoog.

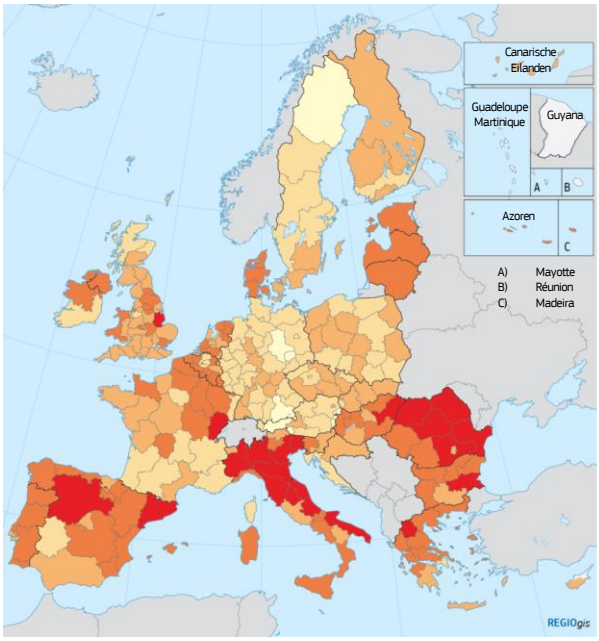
Deze verschillen in economische en sociale vooruitzichten kunnen tot sociaal-politieke spanningen leiden en vereisen een afdoend antwoord van de EU, zodat niemand en geen enkele regio uit de boot valt.

Duurzame economische convergentie en veerkracht bevorderen is de voornaamste doelstelling van **het cohesiebeleid van de EU**, dat met cofinanciering van de lidstaten, meer dan 480 miljard EUR zal mobiliseren in de periode 2014-2020.

De huidige generatie programma's bevatten belangrijke hervormingen. De financiering wordt meer geconcentreerd op de Europese topprioriteiten zoals onderzoek en innovatie, sociale insluiting, vaardigheden, onderzoek en innovatie, en energie- en hulpbronnenefficiëntie. De programmadoelstellingen worden van tevoren duidelijk afgebakend. Het algemene economische, juridische en institutionele kader voor investeringen is verbeterd. Tevens legt het beleid een directe link tussen de meegefinancierde investeringen en de ruimere agenda van economische governance en de structurele hervormingen.

[5] Het programma van de EU voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen

Globalisering: is Europa er klaar voor?



Risicofactoren met betrekking tot globalisering en technologische ontwikkelingen

Aantal risicofactoren op een totaal van 4 (zie voetnoot)

0 3
1 4
2

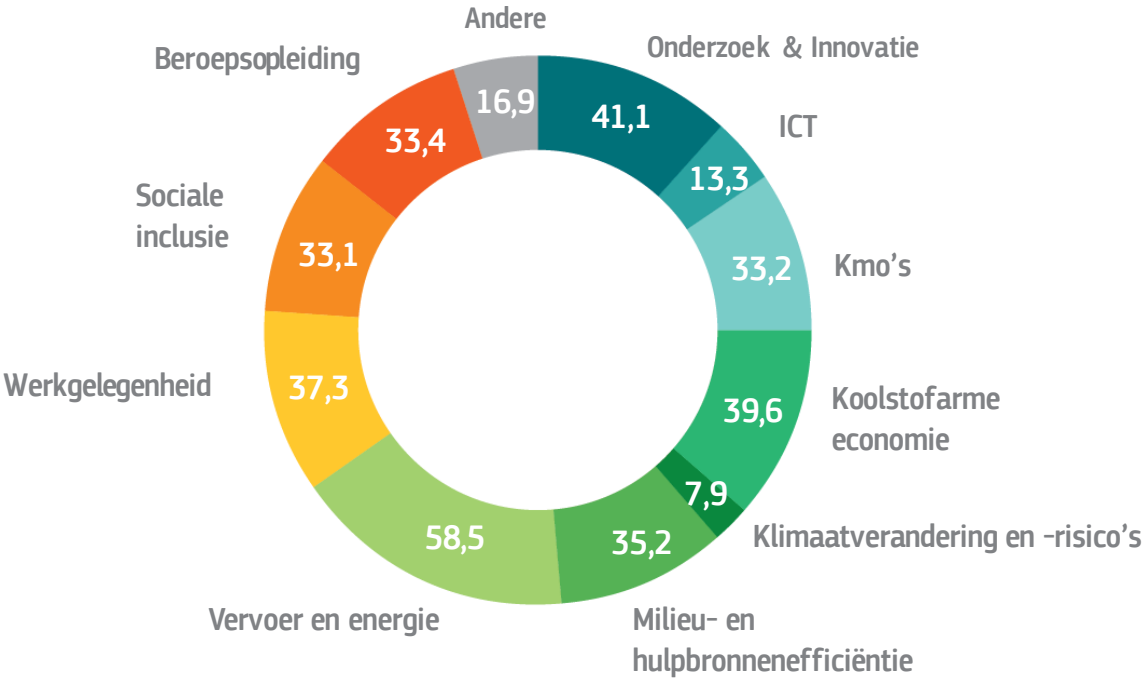
Een risicofactor wordt gedefinieerd als een negatieve waarde voor de eerste indicator en
een waarde die hoger ligt dan het gemiddelde van de EU-regio's voor de volgende indicatoren:

- De groei van de werkgelegenheid in de industrie tussen 2000 en 2013 (EU: -1,3 %)
- Het aandeel van de werkgelegenheid in de laagtechnologische verwerkende industrie, 2015 (EU: 5,5 %)
- Het aandeel van de bevolking tussen 25 en 64 jaar met een laag opleidingsniveau, 2015 (EU: 23,3 %)
- De ontwikkeling van de loonkosten per eenheid product in de verwerkende industrie tussen 2003 en 2013 (EU: 14,3 %)

Bron: Europese Commissie

Wat financiert het cohesiebeleid?

In miljard EUR



Tekstvak 2 — Voorbeelden van resultaten van het cohesiebeleid 2007-13

- Uitgaven voor sociale doelstellingen: 9,4 miljoen mensen aan een baan geholpen; 8,7 miljoen een opleiding gegeven.
- Alle lidstaten en regio's hebben strategieën voor slimme specialisatie ontwikkeld om hun onderzoeks- en innovatie-inspanningen beter te focussen. Met de steun zijn ongeveer 95 000 onderzoek- en ontwikkelingsprojecten en 42 000 nieuwe onderzoeksplaatsen gecreëerd.
- Circa 400 000 kleine en middelgrote ondernemingen hebben cohesiesteun ontvangen, wat ruim 1 miljoen nieuwe banen oplevert.
- Een belangrijk deel van de EU-uitgaven voor klimaatactie en milieubescherming verloopt via het cohesiebeleid. Zo hebben ongeveer 6 miljoen mensen toegang gekregen tot een betere watervoorziening en 7 miljoen mensen tot betere waterzuivering.
- De lidstaten hebben 2 600 km spoorwegen aangelegd of gerenoveerd en 2 400 km wegen die deel uitmaken van het trans-Europese netwerk, naast de secundaire netwerken die afgelegen gebieden verbinden met de rest van Europa.

De resultaten van het cohesiebeleid zijn globaal bezien en over het algemeen positief; op een aantal gebieden zijn hervormingen nodig.

Ten eerste heeft het cohesiebeleid de afgelopen jaren voor een effectief tegengewicht gezorgd voor de als gevolg van de crisis teruglopende nationale en regionale investeringen. Onder meer hierdoor konden ernstige verstoringen worden voorkomen, maar de hogere cofinancieringspercentages door de EU begroting die dit met zich meebracht, hebben de globale investeringsinspanning gereduceerd.

Ten tweede, niettegenstaande dat het cohesiebeleid voor een antwoord op de crisis heeft gezorgd door het cofinancieringsniveau op te trekken en de programma's beter af te stemmen op de veranderende sociaal-economische behoeften, moet worden bekeken hoe het cohesiebeleid voor een betere voorbereiding en reactie op onverwachte ontwikkelingen, crisissen en maatschappelijke veranderingen kan zorgen.

Ten derde is het wellicht wenselijk de samenhang met de economische governance en het Europees semester te versterken opdat het systeem eenvoudiger en transparanter zou worden en positieve stimulansen geeft voor de uitvoering van concrete hervormingen die de convergentie ten goede komen.

Tot slot is het beleid steeds lastiger te beheren geworden, wat de uitvoering op het terrein bemoeilijkt en tot vertragingen leidt. De verschillende controlelagen en de bureaucratische complexiteit bemoeilijken de toegang tot financiering voor begunstigden en het tijdig opleveren van projecten. Voor de toekomst is derhalve een veel radicalere benadering van vereenvoudiging van de uitvoering nodig, evenals een flexibelere en vlottere manier van programmeren.

3.2.3 Duurzame landbouw

De landbouw zorgt voor een stabiele en kwalitatief hoogstaande, duurzame en betaalbare voedselvoorziening van meer dan 500 miljoen Europeanen en moet daarbij voldoen aan de eisen inzake diergezondheid en dierenwelzijn, milieubescherming en voedselveiligheid.

Waarborgen dat landbouw- en plattelandsgemeenschappen vanuit economisch, maatschappelijk en ecologisch oogpunt duurzaam zijn, is de centrale doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). In het huidige kader voor 2014-2020 wordt voor het GLB circa 400 miljard EUR uitgetrokken voor de financiering van marktmaatregelen en rechtstreekse betalingen aan landbouwers en van plattelandsontwikkelingsprogramma's, alsook voor de bevordering van een duurzame landbouw en vitale plattelandseconomieën. De rechtstreekse betalingen vertegenwoordigen daarvan ongeveer 70 %. Met deze inkomenssteun wordt de kloof tussen het landbouwersinkomen en het vergelijkbare inkomen in andere economische sectoren gedeeltelijk gedicht. Bij de meest recente hervorming van het beleid zijn belangrijke wijzigingen

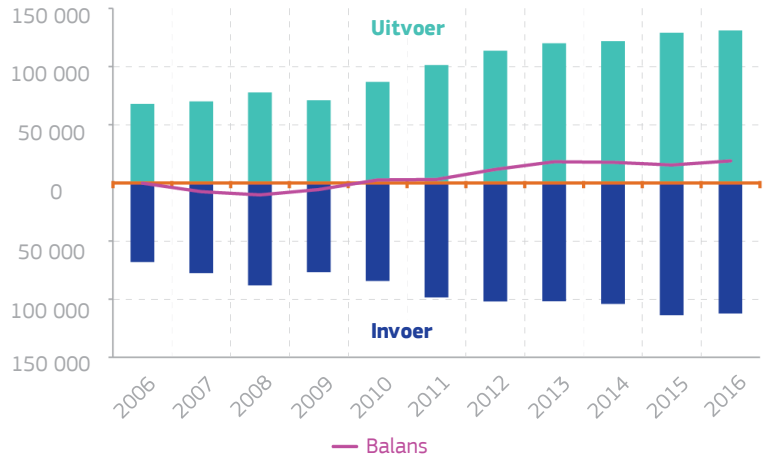
doorgevoerd in het stelsel van rechtstreekse betalingen om te voorzien in de specifieke behoeften van jonge landbouwers en kleinere landbouwbedrijven, welbepaalde sectoren of regio's in moeilijkheden, en het milieu.

Dankzij dit beleid hebben de Europese burgers toegang tot veilig, betaalbaar en hoogwaardig voedsel. De opeenvolgende hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben van de Europese landbouw een internationaal concurrerende speler gemaakt, die bijna tegen wereldmarktprijzen opereert en sterke en verbeterende exportprestaties laat optekenen. Desondanks zijn er enorme verschillen qua ontwikkeling in de agrarische sector. In sommige plattelandsgebieden zijn er geen volwaardige werkgelegenheids- en inkomensalternatieven voor de landbouw. Sommige landbouwers halen evenwel een deel van hun inkomsten nu van buiten de landbouw, bv. van toerisme en recreatie, windenergie, biogas en zonne-energie.

Ongeveer de helft van het oppervlak van de EU wordt in beslag genomen door de landbouw. Landbouwers vervullen hierdoor een sleutelrol bij de instandhouding van de natuurlijke hulpbronnen (water, lucht, bodem en biodiversiteit), de implementatie van klimaatmaatregelen en het landschapsbeheer. Het GLB zorgt voor de nodige regels en stimulansen opdat de land- en bosbouw zou bijdragen aan de oplossing van de nijpende mondiale milieu- en klimaatproblemen en de collectieve goederen levert die de burgers verwachten. De agromilieu- en klimaatmaatregelen van het GLB spelen daarbij een cruciale rol door aan landbouwers stimulansen te geven om hun bedrijfsbeleid en -praktijken aan te passen en acties te ondernemen voor de verbetering en de instandhouding van de waterlichamen, de bodem, de biodiversiteit en landschappen, alsook om de gevolgen van de klimaatverandering te matigen en zich daaraan aan te passen. In toenemende mate wordt echter gevraagd om het gemeenschappelijk landbouwbeleid verder te oriënteren naar de levering van collectieve goederen die verband houden met de bescherming van milieu en klimaat. Dit zou meer doelgerichte en regionaal aangepaste steunmaatregelen vereisen.

De landbouwhandelsbalans wijst op een concurrerende sector

In miljoen euro



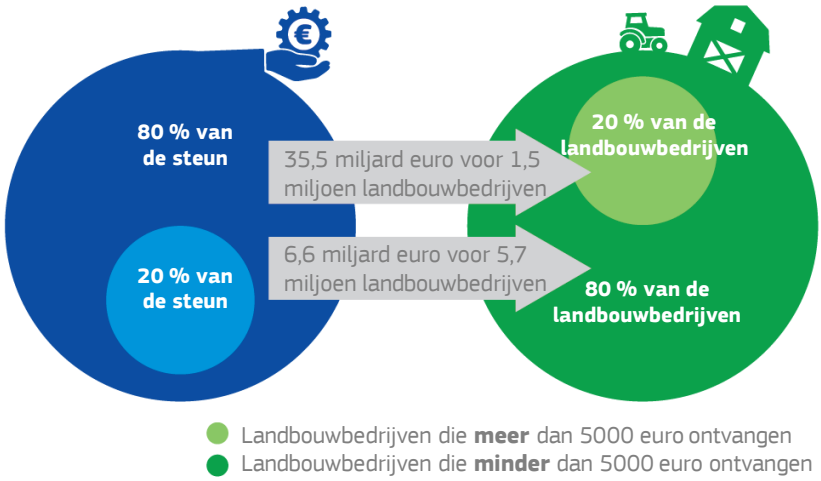
Bron: Europese Commissie

Er is geen consensus over het niveau van inkomenssteun dat nodig is vanuit het oogpunt van concurrentievermogen binnen de sector. De betalingen dragen niet altijd bij tot de structurele

ontwikkeling van de sector, maar hebben de neiging de grondprijzen op te drijven. De toegang van jonge landbouwers tot de markt kan hierdoor worden belemmerd.

De rechtstreekse betalingen worden nog steeds voornamelijk bepaald door historische rechten en zijn geconcentreerd bij grote bedrijven en grondeigenaren in de rijkere lidstaten. Gemiddeld ontvangt 20 % van de begunstigden circa 80 % van de betalingen. Dit algemene beeld verhult echter grote verschillen tussen de lidstaten: 92 % van de landbouwers in Roemenië en 97 % in Malta heeft een klein bedrijf, terwijl Duitsland minder dan 9 % kleine bedrijven telt.

Wie ontvangt steun via het gemeenschappelijk landbouwbeleid?



Bron: Europese Commissie

Het merendeel van de GLB-betalingen wordt volledig gefinancierd door de EU-begroting, wat voor een directe band tussen de begunstigden en de Unie zorgt. Het beleid bereikt landbouwers en gewone burgers zelfs tot in de meest afgelegen gebieden van Europa en heeft zodoende belangrijke afgeleide effecten op de economische en sociale ontwikkeling en ook op de veerkracht van die gebieden. Naast de maatregelen voor plattelandsontwikkeling die onder de tweede pijler van het GLB worden gefinancierd, is dit het enige beleidsdomein dat gezamenlijk met de lidstaten wordt beheerd zonder medefinanciering door de lidstaten.

Naar aanleiding van specifieke gebeurtenissen in de afgelopen jaren is de EU-begroting meermaals doelgericht te hulp moeten schieten, zoals bij de scherpe daling van de prijzen van zuivelproducten of het Russische verbod op de invoer van bepaalde landbouwproducten. Het toekomstige gemeenschappelijk landbouwbeleid zal derhalve een goed evenwicht moeten vinden tussen beleidsmaatregelen en financiële middelen, subsidies en andere financieringsinstrumenten, instrumenten voor risicobeheer en andere marktregelingen waar het erom gaat risico's en onverwachte ongunstige ontwikkelingen in de landbouwsector op te vangen.

Tekstvak 3 — Voorbeelden van resultaten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

- Vergroeningsmaatregelen, waarvoor 60 miljard EUR steun wordt uitgetrokken, bestrijken 70% van het landbouwareaal van de EU.
- Voor circa 47 miljoen hectare of ruwweg 25% van het Europese landbouwareaal zijn beheerscontracten afgesloten voor milieuvriendelijke bedrijfsmethoden, gericht op water, bodem en biodiversiteit.
- Meer dan 200 000 agrarische bedrijven zijn opgericht en tot ontwikkeling gekomen (145 000 jonge landbouwers hebben steun gekregen om een bedrijf te starten en 62 000 micro-ondernemingen).

- Steun voor meer dan 25 000 milieu-infrastructuurprojecten, zoals riolering en beter afvalbeheer in afgelegen en rurale gebieden.

- 2400 plaatselijke actiegroepen hebben steun gekregen om ontwikkelingsstrategieën voor hun lokale gebeid uit te stippelen en te implementeren.

3.3 Migratiebeheer

De buitengrenzen van de EU zijn meer dan eens het toneel geweest van menselijke tragedies, waartegen de EU samen met de lidstaten onmiddellijk actie dient te ondernemen. Tegelijkertijd dienen alle aspecten van de migratiekwestie beter te worden beheerd; de EU moet haar lidstaten de instrumenten verschaffen om dat op middellange en op lange termijn te doen.

Migratiebeheer is een gedeelde verantwoordelijkheid, niet alleen van de EU-lidstaten, maar ook met de landen van doorreis en herkomst van migranten die niet tot de EU behoren. Door interne en externe beleidsmaatregelen aan elkaar te koppelen, ontwikkelen de EU en de lidstaten een integrale benadering die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en solidariteit onder de EU-lidstaten en de instellingen.

De lidstaten krijgen thans uit de EU-begroting reeds steun om de migratiestromen te beheren, aangepaste opvang- en beschermingsfaciliteiten te ontwikkelen, de diepere oorzaken van migratie aan te pakken en het Schengengebied te beveiligen. Voor de periode 2015-2017 gaat het om ruim 17 miljard euro, ofwel 3,7 % van de totale EU-begroting, om deze uitdagingen aan te pakken.

De EU-begroting is bijvoorbeeld aangesproken om in Griekenland en Italië “hotspots” op te zetten met een totale capaciteit van ruim 9000 plaatsen. In 2016 is in Griekenland onderdak verschaft aan meer dan 35,000 mensen, eerst in tenten en vervolgens in containerwoningen die aangepast zijn aan winterse omstandigheden, en zijn 417 veilige ruimten ingericht voor niet-begeleide minderjarigen. Het pas opgerichte Europese grens- en kustwachtagentschap heeft in 2016 meegewerkt aan de redding van 174 500 mensen op de Middellandse Zee.

3.4 Externe uitdagingen, veiligheid, humanitaire hulp en ontwikkeling

Europa werd de jongste jaren geconfronteerd met nieuwe externe uitdagingen als gevolg van instabiliteit en kwetsbaarheid in haar directe nabuurschap en daarbuiten. EU-burgers zijn bezorgd over migratie, terrorisme en externe bedreigingen van de veiligheid in het algemeen en willen dat deze kwesties, met inbegrip van defensie, op Europees niveau worden aangepakt. Zij verwachten van Europa dat het een leidende rol speelt in de wereld, om de effecten van de globalisering te beheersen, op te komen voor een op regels gebaseerde orde, goed bestuur, democratie, de rechtsstaat en mensenrechten, alsook voor duurzame economische ontwikkeling, en stabiliteit en veiligheid te bevorderen, in het bijzonder in de onmiddellijke omgeving van Europa. Bijna 9 op de 10 Europeanen denken dat het belangrijk is ontwikkelingslanden te ondersteunen. 82 % van de Europeanen is van mening dat Europa er een duidelijk belang bij heeft anderen te helpen en dat uiteindelijk iedereen daarbij wint. Europeanen zien ook de duidelijke meerwaarde van een Europees optreden in de externe betrekkingen.

Op dit moment gaat er 96,5 miljard EUR naar het externe optreden van de EU, inclusief het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (30,5 miljard EUR, buiten de begroting om) voor de EU-partners in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. Dit betekent dat 6 % van het huidige MFK op de EU-begroting wordt uitgetrokken voor het externe optreden, qua grootte van de financiële toewijzing achtereenvolgens voor het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (19,7 miljard EUR), het Europees nabuurschapsinstrument (15,4 miljard EUR) en het instrument voor pretoetredingssteun (11,7 miljard EUR). 8 miljard EUR is geprogrammeerd voor humanitaire hulp. Dit budget is de afgelopen jaren constant aangesproken en versterkt, waarbij de beschikbare marges volledig zijn benut, om het hoofd te bieden aan de vermeerdering van het aantal

humanitaire en andere noodsituaties rondom Europa, met een toename van het aantal ontheemden als gevolg, aan de ongekende humanitaire behoeften en aan de complexiteit van crisissituaties, die niet meteen zullen verdwijnen.

Het externe optreden van de EU speelt zich af in partnerlanden buiten de Unie, maar beschermt ook de belangen en de veiligheid van de eigen burgers. Als ’s werelds grootste donor van humanitaire en ontwikkelingshulp, onder andere dankzij de collectieve toezegging om 0,7 % van het bni aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) te spenderen, vervult de EU samen met haar lidstaten een sleutelrol in de internationale hulpverlening. Het externe optreden van de EU bevordert de stabiliteit in de EU-nabuurschap en daarbuiten, steunt de armoedebestrijding in de ontwikkelingslanden en smeedt samenwerkingsverbanden in gebieden die voor de EU van belang zijn. Zij pakt ook de diepere oorzaken van irreguliere migratie en gewelddadig extremisme aan. De EU-financiering zorgt gewoonlijk voor een kern waaromheen de lidstaten ontwikkelingsfinanciering poolen om de kritische massa en de impact in de partnerlanden te vergroten, door middel van gezamenlijke programmering en gezamenlijke uitvoering.

In het licht van de nieuwe uitdagingen voor het externe optreden van de EU, zoals dat is bepaald in de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, moeten de afstemming van de EU-financiering op deze nieuwe prioriteiten alsook de doeltreffendheid van de verschillende instrumenten op dit gebied, met inbegrip van de EU-delegaties, worden bestudeerd. Dit geldt met name voor defensie en ook voor externe investeringen van de EU, op welk gebied er behoefte kan zijn om aanzienlijke particuliere fondsen te mobiliseren en een wezenlijke impact te bewerkstelligen op het vlak van vrede, stabiliteit en sterke economische banden. De ervaring van de afgelopen jaren leert ook dat een intensievere coördinatie van het externe en het interne beleid nodig is, onder andere waar het gaat om de tenuitvoerlegging van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (SDG’s) van de VN-Agenda 2030 en de klimaatovereenkomst van Parijs, alsook om de implementatie van het Partnerschapskader met derde landen inzake migratie.

4. OPTIES VOOR DE TOEKOMSTIGE EU-FINANCIËN

De opzet van de toekomstige EU-begroting moet berusten op een duidelijke visie van de prioriteiten van Europa en op de bereidheid om te investeren in gebieden die met het oog op de toekomst van doorslaggevend belang zijn voor de economische kracht, duurzaamheid, solidariteit en veiligheid.

Er dient terdege rekening te worden gehouden met het gat in de EU-financiën ten gevolge van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk en de financieringsbehoeften in verband met nieuwe prioriteiten. De nieuwe prioriteiten zijn binnen het huidige financiële kader voornamelijk gedekt doordat de bestaande flexibiliteit tot het uiterste is benut.

In de toekomst moeten het migratiebeheer, de interne en externe veiligheid, de controle van de buitengrenzen, de bestrijding van terrorisme alsmede defensie op langere termijn worden gebudgetteerd en moeten investeringen ter ondersteuning van de stabiliteit en de duurzame ontwikkeling in onze partnerlanden worden voortgezet. De omvang, de structuur en de inhoud van de toekomstige EU-begroting moeten overeenstemmen met de politieke ambitie die de Europese Unie met het oog op de toekomst voor zichzelf vaststelt. Zal de EU op dezelfde voet doorgaan, minder doen, met verschillende snelheden handelen, naar een radicale hervorming streven of veel meer samenwerken?

Er moeten moeilijke keuzes worden gemaakt. Kan Europa met een krimpende begroting het bestaande beleid uitvoeren en nieuwe prioriteiten opvangen? Zo niet, waarop moet dan worden bezuinigd en op welke gebieden moeten de ambities worden gematigd? Of moet de kloof worden gedicht door middel van hogere bijdragen van de 27 lidstaten, van alternatieve inkomstenbronnen, of van een combinatie daarvan, zodat de EU-27 meer samen kunnen doen? Wat het resultaat ook mag zijn, het niveau van de politieke ambities moet overeenkomen met de middelen die nodig zijn om te handelen.

Een EU-begroting die erop is berekend interne en wereldwijde uitdagingen aan te pakken



Bron: Europese Commissie

4.1 Waarop moet de toekomstige EU-begroting zich richten?

4.1.1 Reageren op actuele tendensen en nieuwe uitdagingen

De EU-begroting moet blijven ingaan op actuele tendensen die de EU in de komende jaren vorm zullen geven. Ook wat betreft een aantal nieuwe uitdagingen moet met de EU-begroting meer worden gedaan dan momenteel het geval is. Daartoe behoren het beheer van irreguliere migratie en vluchtelingen, met inbegrip van integratie, de controle van de buitengrenzen, veiligheid, cyberveiligheid, de bestrijding van terrorisme en gemeenschappelijke defensie.

Ten eerste is het verkleinen van economische en sociale verschillen tussen en binnen de lidstaten cruciaal voor een Unie die streeft naar een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Dat is van doorslaggevend belang voor de eurozone, waar de duurzame ontwikkeling van de economische en monetaire unie op de middellange termijn door verschillen in het gedrang kan komen. De discussienota's over de sociale dimensie van Europa en over het in goede banen leiden van de globalisering bevatten een aantal ideeën die in overweging kunnen worden genomen. De overkoepelende prioriteit is investeren in mensen, op gebieden die uiteenlopen van onderwijs en opleiding tot gezondheid, gelijke behandeling en sociale inclusie. Een "kindergarantieregeling" met financiële steun van de EU —voortbouwend op het voorbeeld van de jongerengarantieregeling — is tevens een optie. Het is belangrijk dat sociale uitgaven degenen bereiken die deze het hardst nodig hebben, met name in gebieden waar sprake is van ernstige sociale ongelijkheid. Bestaande criteria met betrekking tot gerichte uitgaven moeten wellicht worden herzien met dat doel voor ogen.

Ten tweede zal het grootste deel van de financiële middelen voor de Europese defensie weliswaar uit de nationale begrotingen blijven komen, maar is er een consensus over de noodzaak om gezamenlijk stappen te zetten, bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, het concurrentievermogen van de industriële basis van Europa en aanbestedingen, in het kader waarvan uit de EU-begroting een Europees Defensiefonds moet worden gefinancierd om de kosteneffectiviteit te verbeteren. Bovendien moet het mogelijk zijn door middel van de EU-begroting partnerlanden meer steun te geven ten behoeve van de capaciteitsopbouw alsmede de militaire en defensiecomponent uit te breiden, waarbij meer solidariteit nodig is wat betreft de financiering van operationele activiteiten, onder meer voor militaire missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

Al met al houdt deze nieuwe ambitie op het gebied van defensie in dat er na 2020 een niet aflatende inspanning uit verschillende bronnen moet worden geleverd. De bijdrage van 1,5 miljard EUR per jaar uit de EU-begroting aan het Europees Defensiefonds kan, in combinatie met de bijdragen van de lidstaten ter financiering van gezamenlijke ontwikkelingsprojecten, een totaal aan investeringen vanuit het fonds in defensie-onderzoek en in de ontwikkeling van defensievermogens ten belope van 5,5 miljard EUR per jaar genereren in de periode na 2020.

Ten derde heeft de Commissie in haar discussienota over de verdieping van de economische en monetaire unie het idee geopperd te voorzien in prikkels ter ondersteuning van structurele hervormingen. Dergelijke prikkels, die kunnen worden vormgegeven als financiële beloningen, zouden op korte termijn inspelen op de economische, financiële of politieke kosten van structurele hervormingen en de geslaagde uitvoering daarvan bevorderen. Deze prikkels kunnen ofwel in het kader van het cohesiebeleid worden versterkt of worden opgenomen in een nieuw op zichzelf staand fonds dat openstaat voor alle lidstaten. Hiermee moeten het Europees beleid en Europese acties in overeenstemming met de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden ondersteund. Technische ondersteuning voor deze inspanningen kan ook uit de EU-begroting worden gefinancierd. De Commissie zal deze opties zorgvuldig beoordelen alvorens concrete initiatieven te overwegen.

Bij de ontwikkeling en uitvoering van EU-beleid is eerbiediging van de fundamentele waarden van de EU essentieel[6]. In het publieke debat zijn stemmen opgegaan dat de uitbetaling van middelen uit de EU-begroting moet worden gekoppeld aan de toestand van de rechtsstaat in de lidstaten. Respect voor de rechtsstaat is een belangrijk punt voor de Europese burgers, maar ook voor ondernemersinitiatief, innovatie en investeringen, die het beste tot bloei komen wanneer het juridisch en institutioneel kader volledig aansluit bij de gemeenschappelijke waarden van de Unie. Er is derhalve een duidelijk verband tussen de rechtsstaat en een efficiënte uitvoering van de particuliere en openbare investeringen die door de EU-begroting worden gesteund.

Ten vierde is een belangrijk vraagstuk of in de volgende EU-begroting een soort stabilisatiefunctie moet worden geïntegreerd. In de discussienota over een diepere economische en monetaire unie werd de suggestie gedaan bij het volgende meerjarige financieel kader een macro-economische stabilisatiefunctie in te voeren. Het doel daarvan is bescherming te bieden tegen omvangrijke schokken waardoor verschillende landen op uiteenlopende wijze worden getroffen (zogeheten "asymmetrische schokken"). Mogelijke vormen zijn een beschermingsregeling voor investeringen, een herverzekering voor nationale werkloosheidsregelingen of een "rainy day fund". Er moeten duidelijk voorwaarden zijn voor de toegang tot een dergelijke functie.

Dergelijke opties kunnen via bestaande instrumenten of via een nieuw instrument worden gefinancierd. Er wordt over gediscussieerd of een dergelijke stabilisatiefunctie moet worden gekoppeld aan een nieuwe begrotingscapaciteit die uitsluitend op de eurozone is gericht, of dat deze functie door de EU-begroting kan worden uitgeoefend, aangezien de eurozone op dit moment al 85 % van het bbp van de EU vertegenwoordigt. In de discussienota over een diepere economische en monetaire unie is een van de opties die wordt gesuggereerd dat de stabilisatiefunctie "ontwikkeld zou moeten worden binnen het EU-raamwerk en open zou kunnen staan voor alle EU-lidstaten".

De invoering van een budgettaire stabilisatiecapaciteit voor de eurozone zou een nieuw kwalitatief element aan de EU-financiën toevoegen. Voor de langere termijn is in de discussienota verder de aanzet gegeven tot een discussie over een volwaardige begroting voor de eurozone met veel ruimere doelstellingen, aanzienlijk meer middelen en een eigen inkomstenstroom.

Ten vijfde is het noodzakelijk een verschuiving teweeg te brengen in de richting van nieuwe, duurzame groeimodellen die op holistische en geïntegreerde wijze economische, sociale en milieuoverwegingen bijeenbrengen. Om ervoor te zorgen dat deze transitie slaagt, zijn enorme investeringen nodig, het merendeel daarvan voor koolstofarme energie-infrastructuur, zowel voor opwekking als voor transmissie en distributie. Zo moet bijvoorbeeld het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de opwekking van elektriciteit tegen 2030 bijna verdubbelen indien de EU haar energie- en klimaatdoelstellingen wil verwezenlijken. De EU-begroting kan als katalysator werken die de nodige aanvullende particuliere of openbare investeringen stimuleert.

Ten zesde moeten alle bestaande instrumenten onder de loep worden genomen. Hoewel deze nota met name is gericht op de hervorming van de twee beleidsterreinen met de grootste uitgaven (landbouw en cohesie), moet voor alle door de EU-begroting ondersteunde programma's en instrumenten worden onderzocht of de EU een meerwaarde levert. Van alle bestaande instrumenten moet worden nagegaan of deze onontbeerlijk zijn en of er mogelijkheden zijn om programma's samen te voegen of af te sluiten. Het is van nog groter belang ervoor te zorgen dat

[6] In het kader van het EU-scorebord voor justitie wordt een aantal factoren in verband met de kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie van nationale rechtsstelsels beoordeeld, zoals de onafhankelijkheid van rechters.

alle EU-instrumenten uit beleidsoogpunt samenhangend zijn en daardoor de EU-doelstellingen ondersteunen en hervormingen in de lidstaten faciliteren. Op het gebied van de kmo-financiering kunnen dezelfde begunstigden bijvoorbeeld in aanmerking komen voor steun uit meerdere instrumenten die onder verschillende programma's (COSME, Horizon 2020 en EFSI) vallen of die door de lidstaten door middel van het cohesiebeleid wordt uitgevoerd. Door dit overlappende productaanbod weten financiële tussenpersonen soms niet welke regeling toe te passen is. De regels en voorwaarden die van toepassing zijn op hetzelfde beleidsterrein, moeten op één lijn worden gebracht.

Het is ook gebleken dat zich concurrentie en verdringingseffecten tussen EU-programma's voordoen, bijvoorbeeld in het geval van infrastructuur: hoewel de door het EFSI verstrekte leningen en garanties bedoeld zijn als aanvulling op het CEF-schuldinstrument, blijkt uit de uitvoering dat de oprichting van het EFSI de toepassing van het CEF-instrument en middelen van het cohesiebeleid heeft vertraagd.

Ten zevende kan het, om betere resultaten te boeken, eventueel nodig zijn het aantal instrumenten voor externe beleidsterreinen te verminderen en tegelijkertijd de flexibiliteit ervan te vergroten. Hierdoor kan tevens de interne herverdeling tussen regionale of thematische prioriteiten worden vergemakkelijkt indien het nodig is op korte termijn op een crisis te reageren.

Er is ook vaak over gesproken het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) op te nemen in de EU-begroting en het MFK, als mogelijkheid om de eenheid van de begroting en de verantwoording ervan te versterken. Deze optie kan ook nadelige gevolgen hebben, aangezien sommige van de huidige activiteiten, bijvoorbeeld de Vredesfaciliteit voor Afrika, niet meer zouden voldoen aan de regels voor de EU-begroting.

Wanneer lidstaten uitgaven verplaatsen van nationale begrotingen naar de EU-begroting, moet dat niet worden beschouwd als een netto-toename van de uitgavenniveaus, maar als manier om bestaande uitgaven van de nationale begrotingen naar de EU-begroting over te dragen, waarbij in beginsel een grotere meerwaarde moet worden behaald. Dat houdt bijvoorbeeld in dat als het EOF bijvoorbeeld in de EU-begroting en het MFK wordt geïntegreerd, het algehele volume van het MFK moet toenemen met de omvang van het fonds.

Tot slot is een degelijke uitvoering van EU-beleid afhankelijk van een sterke en efficiënte Europese overheidsdienst. Sinds 2013 wordt het personeelsbestand van de EU-instellingen overeenkomstig hun toezeggingen ingekrompen hoewel er nieuwe verantwoordelijkheden bij zijn gekomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de aanpak van de vluchtelingencrisis en veiligheidsdreigingen, of in de EU-delegaties in het buitenland. De toekomstige EU-begroting moet daarom mogelijkheden bieden voor een sterke Europese overheidsdienst die aantrekkelijk is voor getalenteerde jonge mensen uit de hele Unie en die in staat is resultaten te boeken met betrekking tot de prioriteiten die voortvloeien uit dit discussieproces. Bij besluiten omtrent toekomstige beleidsmaatregelen en instrumenten moet rekening worden gehouden met de impact op de personele middelen.

Indien het personeelsbestand verder wordt ingekrompen, kan dat de goede werking van de EU-instellingen in gevaar brengen. Bij de hervorming die hebben plaatsgevonden, zijn de salarissen verlaagd, zijn de werktijden verlengd en is de pensioenleeftijd verhoogd. De belangstelling van jongeren uit lidstaten met een betrekkelijk hoog inkomen per hoofd van de bevolking om voor de EU-instellingen te werken, is aanmerkelijk afgenomen. Hoewel de arbeidsomstandigheden wellicht slechts een van de factoren zijn die daartoe bijdragen, is de tendens duidelijk.

4.1.2 Hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is een belangrijke meerwaarde voor de Europeanen en voldoet aan de in het Verdrag vastgestelde doelstellingen. Het was het eerste gemeenschappelijke

beleid van de EU en heeft dankzij een aantal hervormingen grote veranderingen doorgemaakt. In de discussies die momenteel worden gevoerd, worden verschillende opties voor verdere hervormingen overwogen teneinde de efficiëntie en billijkheid ervan te verbeteren, waarbij de doelstellingen ongewijzigd blijven: waarborgen van veilig en gezond voedsel, een concurrerende sector, een redelijke levensstandaard voor de landbouwgemeenschap, bescherming van onze natuurlijke hulpbronnen, onze landschappen en het milieu, alsmede klimaatactie. De impact van het beleid gaat verder dan de stabilisering van het inkomen van landbouwers. In veel landelijke gebieden voelt men zich echter achtergesteld. Er gaan steeds meer stemmen op dat het beleid zich meer moet richten op het voortbrengen van collectieve goederen, zoals veilig en gezond voedsel, nutriëntenbeheer, de reactie op klimaatverandering, milieubescherming de bijdrage ervan aan de circulaire economie.

Er wordt werk gemaakt van de modernisering en vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Een van de opties waarover wordt gesproken, is de doeltreffendheid van rechtstreekse betalingen te vergroten teneinde een inkomen voor alle landbouwers in de hele EU te waarborgen, met name voor perifere gebieden en de armste landbouwbedrijven. Met deze optie kunnen rechtstreekse betalingen aan grote landbouwbedrijven worden verminderd.

Een van de mogelijkheden is de invoering van een bepaalde mate van medefinanciering van rechtstreekse betalingen. Op die manier kunnen de algehele niveaus van de huidige steun in stand worden gehouden. Er kan worden overwogen risicobeheersinstrumenten toe te passen om crisissen aan te pakken. Bij elke wijziging moet worden gewaarborgd dat een van de belangrijkste elementen van het beleid behouden blijft: de bescherming van een goed functionerende interne markt met een gelijk speelveld voor alle producenten in de hele EU.

Er zijn levensvatbare plattelandsgemeenschappen nodig om de duurzaamheid van het overgrote deel van het grondgebied van de EU te waarborgen. In dat verband zijn er mogelijkheden voor verbetering en voor het versterken van de synergie-effecten met andere fondsen. Een van de suggesties is de acties van de verschillende structuurfondsen in plattelandsgebieden te rationaliseren en overlappingen weg te werken.

Er zijn mogelijkheden om de prestaties in het kader van het beleid te verbeteren door de nadruk meer te leggen op het stimuleren van landbouwers om collectieve goederen en diensten met betrekking tot het milieu en het klimaat te leveren. De landbouwers moeten worden aangemoedigd te investeren in nieuwe technologieën en milieubescherming in het kader van het beleid voor plattelandsontwikkeling door middel van positieve prikkels op basis van contracten. Op die manier wordt de administratieve last voor alle landbouwers verlicht.

4.1.3 Hervorming van het cohesiebeleid

Er zijn verschillende opties op basis waarvan het cohesiebeleid doeltreffender kan worden gemaakt en de impact van investeringen in het kader daarvan kan worden geoptimaliseerd.

Ten eerste kan de flexibiliteit van het cohesiebeleid worden vergroot om tegemoet te komen aan nieuwe uitdagingen, bijvoorbeeld door middel van niet-toegewezen capaciteit. Tevens kan een flexibeler Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, waarmee een breder scala van economische en sociale maatregelen kan worden gedekt, efficiënter worden gemaakt door het beter op het cohesiebeleid te laten aansluiten. Daardoor wordt tevens de algehele flexibiliteit van de EU-begroting verbeterd.

Ten tweede moet het cohesiebeleid sneller worden uitgevoerd en de overgang tussen de programmeringsperioden soepeler worden gemaakt. Verschillende maatregelen kunnen worden overwogen, zoals strengere annuleringsregels, kortere procedures voor het afsluiten van programma's alsmede snellere en flexibelere processen voor de aanwijzing van beheersautoriteiten en voor de programmering.

Ten derde zijn tekortkomingen op het gebied van de administratieve capaciteit en een gebrekkige institutionele kwaliteit schadelijk voor het concurrentievermogen, wordt de doeltreffendheid van investeringen hierdoor geschaad en wordt de groei ernstig belemmerd. De component opbouw van administratieve capaciteit in verband met de belangrijkste investeringsgebieden die door middel van EU-financiering worden gesteund, moet worden versterkt in de EU-begroting. Er kan worden onderzocht welke nieuwe benaderingen voor het opbouwen van administratieve capaciteit mogelijk zijn, bijvoorbeeld het verbeteren van de coördinatie van beschikbare instrumenten en een grotere betrokkenheid van de Commissie. Het initiatief ten behoeve van achterstandsgebieden in het kader van het cohesiebeleid was een belangrijke proefproject en de succesvolle onderdelen ervan zouden kunnen verder worden ingezet.

Ten vierde moeten de niveaus van nationale medefinanciering voor het cohesiebeleid worden verhoogd, zodat deze beter zijn afgestemd op de verschillende landen en regio's en de betrokkenheid en verantwoordelijkheid worden vergroot. Tevens moet worden stilgestaan bij de vraag of financiering in het kader van het cohesiebeleid beschikbaar moet worden voor de meer ontwikkelde landen en regio's.

Ten vijfde kan door middel van één enkel investeringsfonds of één enkele reeks regels voor bestaande fondsen worden gewaarborgd dat investeringen meer coherent worden en het leven van de begunstigden wordt vereenvoudigd. De coherentie kan ook worden verbeterd door middel van één enkel pakket regels voor het cohesiebeleid en andere financieringsinstrumenten met programma s of projecten van hetzelfde type. Hierdoor wordt een grotere complementariteit gewaarborgd, bijvoorbeeld tussen het cohesiebeleid en Horizon 2020 of de Connecting Europe Facility.

Ten zesde kan het huidige systeem voor de toewijzing van middelen worden herzien. Er kunnen nieuwe criteria worden toegevoegd, bijvoorbeeld in verband met de uitdagingen waarmee Europa wordt geconfronteerd, van demografische factoren en werkloosheid tot sociale inclusie en migratie, en van innovatie tot klimaatverandering.

4.2 Hoe moet de toekomstige EU-begroting werken?

Zodra is besloten wat de begroting moet doen, moet bij de opzet ervan met een aantal factoren rekening worden gehouden.

Tekstvak 4 – Beginselen voor de hervorming

Bij de opzet van de toekomstige EU-begroting moet worden uitgegaan van de volgende hoofdbeginselen:

- **EU-meerwaarde:** financiering moet worden geconcentreerd op de gebieden met de grootste meerwaarde, rekening houden met de verschillende in hoofdstuk 2 genoemde dimensies, waaronder resultaatgerichtheid.

- **Rekenschap en verantwoording:** de discussie over de toekomstige EU-begroting moet op basis van een democratisch en transparant proces plaatsvinden. Het gebruik van aanvullende instrumenten buiten de EU-begroting moet tot een minimum worden beperkt, aangezien de begroting hierdoor minder inzichtelijk wordt en de democratische controle, de transparantie en goed bestuur in gevaar worden gebracht.

- **Meer flexibiliteit binnen een stabiel kader:** De meerjarenstructuur van de EU-begroting is een pluspunt. Zekerheid en voorspelbaarheid zijn een noodzakelijke voorwaarde voor investeringen op lange termijn. Uit ervaringen is echter gebleken dat meer flexibiliteit onontbeerlijk is voor de reactie op crisissen en onvoorziene gebeurtenissen. Daartoe moet de structuur flexibeler worden en een groter deel van de begroting niet-toegewezen blijven.

- **Eenvoudigere regels:** burgers mogen niet ontmoedigd raken een aanvraag voor EU-financiering in te dienen door te veel bureaucratie. Inspanningen om de administratieve rompslomp te verlagen en de uitvoeringsvoorschriften verder te vereenvoudigen, moeten daarom worden voortgezet. Stappen in de richting van **één enkel stel regels** zouden daartoe bijdragen.

4.2.1 Stabiliteit en flexibiliteit

Voor de financiering moet het juiste evenwicht tussen stabiliteit en flexibiliteit worden gevonden.

Een factor die meespeelt bij dat evenwicht is de **duur** van het financieel kader. Vroegere MFK's golden bijna altijd voor een periode van zeven jaar; het minimum, zoals voorgeschreven door het Verdrag, bedraagt momenteel vijf jaar. De meeste lidstaten, regio's en belanghebbenden zijn eraan gewend binnen deze cyclus te werken. Indien de huidige duur van zeven jaar wordt teruggebracht tot vijf jaar, wordt de voorspelbaarheid van de financiering verminderd. Dat kan met name voor investeringen die meer tijd vergen problemen opleveren. Bovendien moet de voorbereiding voor het volgende MFK van start gaan aan het begin van het voorafgaande MFK, waardoor het nog moeilijker wordt daar lering uit te trekken voor de toekomst. Instellingen moeten dan wellicht permanent onderhandelingen voeren.

Anderzijds is het voordeel van een kortere duur dat de flexibiliteit wordt vergroot en aanpassingen aan onvoorziene ontwikkelingen gemakkelijker worden. Bovendien sluit een tijdsbestek van vijf jaar aan op de ambtstermijnen van het Europees Parlement en de Commissie. Daardoor wordt het democratische debat over de uitgavenprioriteiten van de EU versterkt en wordt de EU-begroting duidelijker in het centrum van de Europese politiek geplaatst.

Een andere optie is een MFK van vijf plus vijf jaar met een verplichte tussentijdse herziening om het kader aan te passen aan nieuwe prioriteiten. Bij deze optie moeten echter eerst de MFK-maxima en de rechtsgrondslagen voor de volledige duur van 10 jaar worden vastgesteld. Hierdoor zou er veel minder bereidheid kunnen zijn om tussentijds overeenstemming te bereiken over omvangrijkere wijzigingen dan bij daadwerkelijke onderhandelingen betreffende een nieuw MFK.

Er kan op andere manieren tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan flexibiliteit. De afgelopen jaren is gebleken welke de beperkingen van de huidige structuur zijn waar het gaat om de aanpassing ervan aan onverwachte behoeften. Een reden daarvoor is dat uitgaven strikt binnen bepaalde categorieën plaatsvinden en dat een herschikking van middelen tussen begrotingsonderdelen niet eenvoudig is. Een andere reden is het grote aantal verschillende programma's en begrotingsonderdelen die in de loop van de tijd tot stand zijn gebracht. Het gevolg daarvan is een significant aantal verschillende instrumenten die elkaar vaak overlappen.

De flexibiliteit van de EU-financiën wordt ook belemmerd door het feit dat ongeveer 80 % van het MFK vooraf wordt toegewezen aan specifieke beleidsterreinen, lidstaten of uitgavenkaders voor derde landen. Dankzij bestaande mechanismen om financiering snel te verplaatsen naar nieuwe prioriteiten of tussen jaren, kunnen in zekere mate aanpassingen plaatsvinden. De bestaande flexibiliteit volstaat echter niet voor de aanpak van bekende uitdagingen en onverwachte toekomstige ontwikkelingen van een vergelijkbare orde van grootte in snel veranderende omstandigheden. Een mogelijkheid is om binnen elk uitgavenprogramma een deel apart te houden (een zogeheten niet-geprogrammeerde reserve) dat niet wordt toegewezen, maar gereserveerd voor onverwachte ontwikkelingen.

Daarnaast kan een crisisreserve die wordt gefinancierd uit niet-bestede middelen van voorgaande jaren zorgen voor extra slagkracht met het oog op uitzonderlijke omstandigheden. Tevens kan een verbeterd Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering zorgen voor meer

flexibiliteit. Hiermee kan de Unie meer steun verlenen aan gebieden die zijn getroffen door globalisering of technologische veranderingen.

4.2.2 Financieringsinstrumenten en de uitgebreide financiële architectuur van de EU

Een belangrijke bron van flexibiliteit van de EU-financiën zijn instellingen en instrumenten die de EU-begroting aanvullen, zoals de Europese Investeringsbank, het Europees Ontwikkelingsfonds, trustfondsen van de Europese Unie en andere faciliteiten.

Financieringsinstrumenten zoals garanties, leningen en deelnemingen kunnen er aanzienlijk toe bijdragen dat de EU in staat is meer te doen met minder en het hefboomeffect van de EU-begroting te benutten, met name in tijden van krappe begrotingsmiddelen. Een goed recent voorbeeld daarvan is het Europees Fonds voor strategische investeringen.

Het succesvolle gebruik van dergelijke instrumenten vergt een duidelijke strategie en een duidelijke reeks criteria waarmee wordt bepaald welke middelen het meest geschikt zijn voor de behoeften van de markt, de begunstigden en de beoogde doelstellingen. Financieringsinstrumenten zijn uitsluitend passend voor ontvangstengenererende projecten. Subsidies blijven daarom noodzakelijk voor projecten waarmee geen ontvangsten worden gegenereerd, bijvoorbeeld voor fundamenteel onderzoek, voor bepaalde soorten infrastructuurprogramma's of voor op mensen gebaseerde investeringen, zoals Erasmus- of Marie-Curie-beurzen.

Het aantal financieringsinstrumenten op EU-niveau en de regels die erop van toepassing zijn, vormen een belemmering voor het efficiënte gebruik ervan. Dit kan worden aangepakt door deze financieringsinstrumenten te integreren in één enkel fonds waaruit leningen, garanties en risicodelingsinstrumenten worden verstrekt — indien passend in combinatie met EU-subsidies — naargelang van het project en de verschillende beleidsterreinen (zoals onderzoek, innovatie, milieu, steun aan middelgrote en kleine ondernemingen, infrastructuur, met inbegrip van energie-efficiëntie) teneinde bij te dragen tot verschillende doelstellingen.

Europa kan meer doen om voorwaarden te bieden waaronder bedrijven tot schaalvergroting kunnen overgaan. Financiering van midcap-ondernemingen alsmede middelgrote en kleine ondernemingen die verder reikt dan de opstartfase blijft moeilijk, en veel ondernemers verlaten Europa om elders op zoek te gaan naar passende kapitaalinvesteringen. Daartoe heeft de Commissie in 2016 een pan-Europees dakfonds voor durfkapitaal ten belope van 1,6 miljard EUR opgezet dat in 2017 operationeel wordt. Deze aanpak kan worden uitgebreid teneinde stabiele financiering te bieden tijdens de schaalvergrotingsfase van de ontwikkeling van projecten of bedrijven.

Deze nieuwe financieringsinstrumenten op EU-niveau en de instrumenten op basis van leningen, garanties en deelnemingen die de lidstaten in het kader van het cohesiebeleid beheren, moeten elkaar aanvullen. Door middel van voorafgaande coördinatie, dezelfde regels en een duidelijkere afbakening van interventies moet worden gegarandeerd dat de verschillende instrumenten elkaar aanvullen.

4.2.3 Vereenvoudiging, prestatiegerichtheid en efficiënt beheer van de EU-begroting

Om ervoor te zorgen dat EU-middelen op de juiste wijze worden besteed en er zorgvuldig wordt omgegaan met het geld van de belastingbetaler, zijn goed doordachte regels onontbeerlijk. Te veel bureaucratie kan schadelijk zijn voor resultaten en ervoor zorgen dat burgers en bedrijven zodanig ontmoedigd raken dat zij niet optimaal profiteren van de EU-begroting.

Er zijn al grote stappen gezet om de EU-begroting te vereenvoudigen, maar er is aanzienlijke ruimte om verder te gaan door de regels minder complex te maken. Dit is wenselijk op veel uitgaventerreinen, met name wanneer het zodanig moeilijk is te voldoen aan rapportage- en

toezichtvereisten dat de uitvoering van projecten aanzienlijke vertraging oploopt. Door de complexiteit van de regels maken de eindbegunstigden meer fouten, worden zij geconfronteerd met hogere kosten en wordt het risico op niet-naleving groter. Het is duidelijk dat programma's met soortgelijke doelstellingen moeten worden samengevoegd, bijvoorbeeld op het gebied van energie-efficiëntie of burgerschap. Ook op het gebied van extern beleid kan het passend zijn het aantal instrumenten te verminderen en tegelijkertijd de flexibiliteit ervan te verhogen door alle kunstmatige barrières tussen regionale of thematische prioriteiten op te heffen.

Een mogelijke koers is een "enkel pakket regels" dat geldt voor alle processen en instrumenten of de toepassing van dezelfde regels en voorwaarden voor hetzelfde soort project. Dit kan bijdragen tot een ingrijpende vereenvoudiging, de bureaucratie op een transparante manier verminderen en de samenhang tussen verschillende EU-investeringen bevorderen. Hierdoor kan de administratieve last voor de begunstigden worden verlaagd: zij hoeven voor dezelfde soorten investeringen niet voor elke financieringsbron aan verschillende regels te voldoen. Voor de ontvangers van steun is tenslotte de eenvoud van de regels en niet de financieringsbron werkelijk belangrijk.

Bij de uitvoering van de begroting moet ernaar worden gestreefde met elke euro die wordt besteed maximale prestaties te leveren wat betreft economische groei en toegevoegde waarde. In die zin is weliswaar aanzienlijke vooruitgang geboekt, maar het huidige prestatiekader dat op talrijke verschillende juridische teksten berust, is ingewikkeld, waardoor het moeilijk is vooruitgang en verwezenlijkingen te beoordelen en er mededelingen over te doen.

Daarnaast dient het vertrouwen tussen de verschillende instellingen te worden hersteld en te worden geëvolueerd in de richting van evenredige controles op basis van volumes, maar ook op basis van de betrouwbaarheid van de instellingen en de efficiëntie van de beheers- en controlesystemen. Indien er duidelijke stappen in die richting worden gezet, worden de lidstaten (en de Commissie) in staat gesteld de beheerssystemen en de bijbehorende institutionele regelingen te rationaliseren; dat er voor elk fonds specifieke institutionele systemen zijn, is een luxe die wij ons wellicht niet meer kunnen veroorloven. Met name in de lidstaten kunnen op institutioneel vlak aanzienlijke efficiëntiewinsten en een vermindering van de administratieve kosten voor het programmabeheer worden verwezenlijkt. Indien alle mogelijkheden van het Europees Openbaar Ministerie worden benut, kan dat ertoe bijdragen dat de bescherming van de EU-begroting eenvoudiger en efficiënter wordt.

4.3 Inkomsten die het EU-beleid ondersteunen

Besluiten over waarvoor de EU-begroting wordt gebruikt en keuzes over de manier waarop de EU-begroting wordt gefinancierd, hangen nauw met elkaar samen.

De overwegingen over de hervorming van de uitgavenzijde van de EU-begroting moeten daarom vergezeld gaan van een kritische beoordeling van de manier waarop de begroting wordt gefinancierd (het stelsel van eigen middelen) en de manier waarop dit stelsel kan worden hervormd om het efficiënter te maken en het beleid beter te ondersteunen. De huidige benadering van de financiering is te ingewikkeld, ondoorzichtig en vol complexe correctiemechanismen. In de toekomst moet het stelsel eenvoudig, billijk en transparant zijn.

Er wordt al lang gedebatteerd over de ontvangsten waarmee de EU-begroting wordt gefinancierd. Dat debat spitst zich erop toe dat de eigen middelen zichtbaarder aan EU-beleidsterreinen moeten worden gekoppeld, met name aan de eengemaakte markt en duurzame groei, en dat het stelsel moet worden vereenvoudigd. In een ideale wereld vloeien de eigen middelen van de EU voort uit een belangrijk EU-beleidsterrein met een duidelijke EU-meerwaarde, worden deze als billijk beschouwd en dienen zij ter financiering van een stabiel en significant aandeel van de EU-begroting. De uit douanerechten afkomstige traditionele eigen middelen zijn wat dat betreft een goed voorbeeld.

Er zijn veel mogelijke ontvangstenbronnen die voor de financiering van de EU-begroting kunnen worden gebruikt (in grafiek 15 zijn de bronnen opgenomen die het vaakst worden vermeld), maar geen enkele kan afzonderlijk voldoen aan alle vereiste criteria voor eigen middelen: sommige leveren stabiele en significante ontvangsten op en zorgen ervoor dat de ontvangstenzijde een geheel nieuwe vorm krijgt. Andere zorgen voor betrekkelijk bescheiden ontvangsten, maar zijn in politiek opzicht relevanter of aanvaardbaarder, met name wanneer deze betrekking hebben op prioritaire beleidsdoelstellingen zoals het koolstofarm maken van de Europese economie, het verdiepen van de eengemaakte markt en de economische en monetaire unie of de financiering van nieuwe prioriteiten.

Uiteindelijk is de beste keuze afhankelijk van de belangrijkste doelstellingen van de toekomstige hervorming en van de vraag of een vast aandeel van de EU-begroting moet worden gefinancierd door middel van nieuwe eigen middelen.

Inkomstenbronnen — een reeks opties



Hoewel het tegendeel vaak wordt beweerd, zorgen nieuwe eigen middelen er niet noodzakelijkerwijs voor dat de EU-begroting groter wordt. Besluiten in verband met het uitgavenniveau worden genomen in de context van het meerjarig financieel kader, en het besluit over het al dan niet verhogen van de huidige uitgavenniveaus moet worden genomen op basis van de uitkomst van het onderhavige discussieproces. Bij ongewijzigde uitgavenniveaus zorgen nieuwe eigen middelen automatisch voor een kleiner aandeel van de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen, die fungeren als sluitpost ter dekking van gaten in de financiering van EU-uitgaven, afhankelijk van de ontwikkeling van andere eigen middelen. Het onlangs uitgebrachte verslag van de groep op hoog niveau inzake eigen middelen die in het leven is geroepen door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie en waarvan Mario Monti voorzitter is[7], omvat een alomvattende analyse van deze kwesties en een beoordeling van een aantal mogelijke ontvangstenbronnen in verband met de meest relevant criteria (bijv. billijkheid, efficiëntie, stabiliteit, transparantie, gerichtheid op EU-meerwaarde, democratische verantwoording). Wanneer vooruitgang wordt geboekt op het gebied van fiscale coördinatie, met name wat betreft de vennootschapsbelasting en de belasting op financiële transacties, zou dat bijdragen tot sommige vormen van eigen middelen. Uitgaande van het debat dat momenteel wordt gevoerd, kan een aantal hervormingstrajecten voor het huidige stelsel worden overwogen.

Tekstvak 5 – Opties voor een stelsel van "eigen" middelen

- De huidige op btw gebaseerde eigen middelen kunnen worden hervormd en vereenvoudigd. Een extreme optie zou zijn deze geheel af te schaffen.

[7] http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

- Met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk wordt de korting achterhaald die in het verleden als concessie aan dat land is geïntroduceerd. Hetzelfde geldt voor kortingen op de korting voor het Verenigd Koninkrijk. Deze lopen tot eind 2020. De afschaffing van kortingen biedt mogelijkheden om het ontvangstenstelsel aanzienlijk te vereenvoudigen. Idealiter wordt het EU-beleid grondig hervormd om een maximale meerwaarde tot stand te brengen, waardoor kortingen overbodig worden.

- Nieuwe eigen middelen moeten zodanig worden ontworpen dat hiermee niet alleen een deel van de EU-begroting wordt gefinancierd, maar ook wordt bijgedragen tot de belangrijkste EU-beleidsterreinen. Zo kan bijvoorbeeld een gemeenschappelijke energie- of milieubelasting worden toegepast teneinde een gelijk speelveld voor ondernemingen te waarborgen en bij te dragen aan de wereldwijde strijd tegen klimaatverandering.

- Op soortgelijke wijze kan een percentage van de gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting of de belasting op financiële transacties worden uitgetrokken om de eengemaakte markt te versterken, voor een afspiegeling van de voordelen van de interne markt voor de grootste ondernemingen te zorgen en de bestrijding van belastingfraude en belastingontduiking te versterken.

- Wanneer de economische en monetaire unie in de toekomst wordt verdiept, kunnen ontvangsten uit seigniorage (ontvangsten die voortvloeien uit de uitgifte van betaalmiddelen) – op langere termijn de grondslag voor eigen EU-middelen vormen.

- Bedragen die rechtstreeks uit EU-beleidsmaatregelen en –bevoegdheden voortkomen, zouden als ontvangsten voor de EU-begroting kunnen worden beschouwd, zoals, op langere termijn, de opbrengsten van veilingen in het kader van het emissiehandelssysteem, bijdragen voor emissies van voertuigen, en eveneens op langere termijn heffingen in verband met het toekomstige Europees Systeem voor reisinformatie en -autorisatie die verschuldigd zijn door personen die de EU binnenkomen, of andere, soortgelijke vergoedingen.

- Bij de introductie van eigen middelen moet aandacht worden besteed aan de transparantie, eenvoud en stabiliteit, aan de samenhang met de EU-beleidsdoelstellingen, aan de impact op het concurrentievermogen en duurzame groei en aan de billijke verdeling onder de lidstaten.

Bron: Europese Commissie

4.4 De weg vooruit

De in deze sectie geschetste opties voor de toekomstige EU-financiën zijn zowel gevarieerd als uiteenlopend van aard. Zij betreffen de vraag waarvoor de EU-begroting moet worden uitgegeven, hoe de begroting moet worden gefinancierd, hoe sommige belangrijke beleidsterreinen moeten worden hervormd en hoe de begroting zelf moet worden gestructureerd en georganiseerd.

Al deze aspecten staan met elkaar in verbinding. Zij moeten dan ook samen worden beschouwd wanneer wordt gekeken naar mogelijke scenario's voor de toekomstige EU-begroting. In de volgende sectie wordt hier nader op ingegaan.

5. MOGELIJKE SCENARIO'S VOOR DE EU-27

In het witboek worden vijf illustratieve scenario's gepresenteerd die voor de EU-financiën verschillende gevolgen hebben wat betreft de omvang, de structuur en de mate van verandering/modernisering van de begroting. Er zijn combinaties mogelijk en verschillende elementen van het ontwerp zijn compatibel, aangezien de scenario's niet volledig los van elkaar staan noch elkaar wederzijds uitsluiten.

Sommige horizontale kwesties gelden voor alle scenario's:

Ten eerste moet worden gewaarborgd dat EU-middelen zo efficiënt mogelijk worden uitgegeven: de uitgaven moeten worden gericht op programma's met een aantoonbare EU-meerwaarde die zodanig zijn opgezet dat er resultaten worden behaald met zo laag mogelijke kosten. Prestaties moeten de kern zijn van de volgende generatie programma's.

Ten tweede moet worden gereageerd op de unanieme oproep die de lidstaten en de begunstigden van EU-financiering hebben gedaan: vereenvoudiging is in alle scenario's de andere gemeenschappelijke factor bij de modernisering van de EU-begroting. Er moet voor worden gezorgd dat de verschillende programma's en instrumenten samenhang vertonen en elkaar aanvullen, en overlappingen moeten al in de ontwerpfase worden voorkomen. Teneinde de uitvoering te vereenvoudigen, moeten voor zover mogelijk dezelfde regels gelden voor hetzelfde type interventies, waarbij wordt gestreefd naar één enkel stel regels.

De lopende processen ter modernisering van bestaande programma's en bestaand beleid moeten worden voortgezet, bijvoorbeeld voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het cohesiebeleid, het onderzoeksprogramma enzovoort. Programma's die niet naar behoren presteren, kunnen worden stopgezet of elders worden geïntegreerd.

Ten derde moet bij alle scenario's rekening worden gehouden met flexibiliteit, zodat kan worden gereageerd op grote, onverwachte ontwikkelingen en onvoorziene behoeften. Speciale instrumenten in het kader van de EU-begroting zijn cruciaal gebleken voor de aanpak van de uitdagingen op het gebied van migratie en veiligheid in het huidige MFK. Het is wellicht nodig deze instrumenten te stroomlijnen en te versterken om ervoor te zorgen dat de uitgavenprogramma’s zelf over een grotere mate van flexibiliteit beschikken.

Tot slot worden in alle scenario's kortingen op de bijdragen van de lidstaten afgeschaft. Tevens wordt de rapportage over nettosaldo's afgeschaft of wordt de methodiek aanzienlijk verbeterd teneinde de werkelijkheid beter te weerspiegelen, en worden de nationale benaderingen van de afdrachten aan de EU-begroting op elkaar afgestemd.

In deze logica zijn er vijf basisopties voor de toekomst van de EU-financiën:

- **Op dezelfde voet doorgaan:** de EU-27 zet zijn positieve hervormingsagenda voort;
- **Minder samen doen:** de EU-27 doet op alle beleidsterreinen minder;
- **Sommige doen meer:** de EU-27 geeft groepen lidstaten de mogelijkheid op bepaalde gebieden meer te doen;
- **Radicale hervorming:** de EU-27 doet op sommige gebieden meer en op andere gebieden minder;
- **Veel meer samen doen:** de EU-27 doet meer op alle beleidsterreinen.

1 Scenario

Op dezelfde voet doorgaan

Algehele tendens en volume

- **In grote lijnen stabiel**
- **Weerspiegelt de huidige hervormingsagenda van de EU-27**
- **Kleinere relatieve aandelen van cohesie en landbouw om nieuwe prioriteiten te financieren**
- **Meer gebruik van financieringsinstrumenten en garanties**

Uitgaven

- **Gemeenschappelijk landbouwbeleid**
  - Doelgerichte steun voor landbouwers met inachtneming van speciale beperkingen (bijv. kleine landbouwbedrijven, bergachtige gebieden en dunbevolkte gebieden) en risicobeheersingsinstrumenten voor alle landbouwbedrijven
  - Investeringen in plattelandsontwikkeling (met name milieumaatregelen in de landbouw)
- **Economische, sociale en territoriale samenhang**
  - Lager investeringsniveau voor alle regio's
  - Hogere niveaus van medefinanciering en meer gebruik van financieringsinstrumenten
  - Nadruk op sociale inclusie, werkgelegenheid, vaardigheden, innovatie, klimaatverandering, energie- en milieutransitie
- **Nieuwe prioriteiten**
  - Interne/externe veiligheid, migratie en grenscontrole; defensie (onderzoek en ontwikkeling, vermogens);
- **Structurele hervormingen in verband met het Europees semester**
  - Positieve prikkels via het cohesiebeleid of een specifiek fonds

Ontvangsten

- **Huidig stelsel zonder kortingen**
- **Financiering van de EU-begroting door middel van andere ontvangstenbronnen of vergoedingen**

Scenario 2

Minder samen doen

Algehele tendens en volume

- **Aanzienlijke vermindering**
- **Nadruk op werking van de interne markt**
- **Bedragen voor cohesie en landbouw aanzienlijk verminderd**
- **Veel meer gebruik van financieringsinstrumenten en garanties**

Uitgaven

- **Gemeenschappelijk landbouwbeleid**
  - Uitsluitend steun voor landbouwers met inachtneming van speciale beperkingen (bijv. kleine landbouwbedrijven, bergachtige gebieden en dunbevolkte gebieden)
  - Risicobeheersingsinstrumenten voor alle landbouwbedrijven
- **Economische, sociale en territoriale samenhang**
  - Uitsluitend steun voor cohesielanden en grensoverschrijdende samenwerking
  - Focus uitsluitend op sociale inclusie, werkgelegenheid, vaardigheden, innovatie, klimaatverandering, energie- en milieutransitie
- **Programma's met betrekking tot de eengemaakte markt worden gehandhaafd** (trans-Europese netwerken, douane, consumentenbescherming, agentschappen)
- **Geen financiering voor nieuwe prioriteiten** (veiligheid, grenscontrole, migratie, defensie)
- **Stopzetting van andere programma's (**Erasmus, onderzoek en ontwikkeling, hulp aan de meest behoeftigen, gezondheid, cultuur, burgerschap …)

Ontvangsten

- **Huidig stelsel zonder kortingen**

Scenario 3

Sommige doen meer

Algehele tendens en volume

- **In grote lijnen stabiel met een eventuele toename om de gebieden van gemeenschappelijk optreden te dekken**
- **Meer gebruik van financieringsinstrumenten en garanties**

Uitgaven

- **Zie scenario 1**

Aanvullende budgetten en innovatieve financiering

- **Uitgaven voor nauwere samenwerking opgenomen in de EU-begroting (zoals het Europees Openbaar Ministerie)**
- **Samenleggen van financiering bovenop de EU-begroting**
  - trustfondsen
  - bestemmingsontvangsten
  - via de EU-begroting, maar niet onderworpen aan de beperkingen van het meerjarig financieel kader
- **Eurozone**
  - macro-economische stabilisatie van de eurozone (bescherming van investeringen/herverzekering met betrekking tot werkloosheid/"rainy day fund")

Ontvangsten

- **Zie scenario 1, plus financiering van nieuw beleid uitsluitend door deelnemende lidstaten, via het huidige stelsel of**
- **Nieuwe eigen middelen (bijv. belasting op financiële transacties)**
  - Een nieuwe ontvangstenstroom buiten het huidige financieringsstelsel
  - of ad-hoc financiële bijdragen

Scenario 4

Radicale hervorming



Algehele tendens en volume

- **Lager**
- **Kleiner aandeel van cohesiebeleid en gemeenschappelijk landbouwbeleid**
- **Nadruk op prioriteiten met zeer hoge EU-meerwaarde**
- **Veel meer gebruik van financieringsinstrumenten en garanties**

Uitgaven

- **Gemeenschappelijk landbouwbeleid**
  - Minder rechtstreekse betalingen
  - Nadruk op landbouwers met inachtneming van speciale beperkingen (bijv. kleine landbouwbedrijven, bergachtige gebieden en dunbevolkte gebieden)
  - Agromilieu- en klimaatmaatregelen alsmede risicobeheersingsinstrumenten voor alle landbouwbedrijven
- **Economische, sociale en territoriale samenhang**
  - Uitsluitend steun voor armere regio's en grensoverschrijdende samenwerking
  - Focus uitsluitend op sociale inclusie, werkgelegenheid, vaardigheden, innovatie, klimaatverandering, energie- en milieutransitie
- **Nieuwe prioriteiten**
  - Veiligheid en defensie (gezamenlijke financiering van cruciale vermogens, gezamenlijke inkoop)
  - Agentschap voor terrorismebestrijding en migratiebeheer met grenscontrole en kustwacht met gezamenlijke uitrusting
- **Versterking van bestaande prioriteiten**
  - Slimme vervoers- en energienetwerken, high-performance computing, wereldwijd vooraanstaande onderzoek en ontwikkeling, e-vervoer
  - Extern beleid
- **Structurele hervormingen in verband met het Europees semester**
  - Positieve prikkels via het cohesiebeleid of een specifiek fonds

Ontvangsten

- **Vereenvoudiging van het huidige stelsel: afschaffing van alle kortingen, hervorming of afschaffing van op btw gebaseerde eigen middelen**
- **Met nieuwe eigen middelen wordt een deel van de EU-begroting gefinancierd en wordt bijgedragen tot beleidsdoelstellingen (bijv. groene belasting, belasting op financiële transacties, gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting)**
- **Financiering van de EU-begroting door middel van andere ontvangstenbronnen of vergoedingen**

Scenario 5

Veel meer samen doen

Algehele tendens en volume

- **Aanzienlijke toename**
- **Aanzienlijke aanvullende financiering voor nieuwe prioriteiten en extern optreden**
- **Meer gebruik van financieringsinstrumenten en garanties**
- **Verhoging van het maximum van de eigen middelen**

Uitgaven

- **Gemeenschappelijk landbouwbeleid – groter bedrag**
- **Economische, sociale en territoriale samenhang zoals in scenario 1 plus:**
  - Versterkte sociale dimensie (bijv. kindergarantieregeling)
  - Versterkte dimensie territoriale samenwerking
  - Versterkte stedelijke dimensie
- **Nieuwe prioriteiten en prioriteiten met hoge meerwaarde zoals in scenario 4**
- **Structurele hervormingen in verband met het Europees semester**
  - Positieve prikkels via het cohesiebeleid of een specifiek fonds
- **Gemeenschappelijke veiligheid en defensie, gemeenschappelijke financiering en inkoop, EU-begroting aangevuld met een buiten de begroting gehouden fonds**
- **Faciliteit voor een durfkapitaalfonds**
- **Volwaardige begroting voor de eurozone en een Europees Monetair Fonds**
- **Versterkt; extern optreden; Europees Ontwikkelingsfonds opgenomen in de begroting**

Ontvangsten

- **Grondige hervorming die verdergaat dan in scenario 4**
- **Met nieuwe eigen middelen wordt een groot deel van de EU-begroting gefinancierd en wordt bijgedragen tot beleidsdoelstellingen**
- **Financiering van de EU-begroting door middel van andere ontvangstenbronnen of vergoedingen**

6. CONCLUSIES: FINANCIERING VAN DE TOEKOMST VAN DE EU

De EU-begroting zal, net als de Europese Unie in haar geheel, na 2020 veranderen. Dat staat vast – de status quo handhaven is geen optie voor onze Unie. De EU-begroting moet eenvoudiger, flexibeler en gestroomlijnder worden en een efficiënter uitgavenbeleid mogelijk maken.

Hoe de begroting verandert en waarvoor de begroting wordt gebruikt, hangt af van de toekomst die wij voor onze Unie willen en van het ambitieniveau dat wij kiezen om die toekomst samen vorm te geven.

In deze discussienota wordt een reeks opties en scenario's geschetst voor de richting die de begroting in de toekomst inslaat en de manier waarop de begroting kan worden gebruikt. De nota is bedoeld om het debat te stimuleren over de koers van de Unie en de doelen die wij samen willen bereiken.

Het is de laatste van vijf discussienota's die volgen op het Witboek over de toekomst van Europa. De zes documenten samen bevatten een reeks ideeën, concepten en mogelijkheden voor de toekomst van de EU-27.

De breedte en de diepte van het debat en de discussie die het witboek en de discussienota's tot nu toe in gang hebben gezet, geven aan hoe belangrijk deze kwesties zijn. Deze discussie moet in de tweede helft van 2017 worden voortgezet met een zo breed mogelijk debat, zodat wordt gewaarborgd dat Europa als geheel zorgvuldig over zijn toekomst nadenkt. Voorzitter Juncker zal op deze ideeën voortbouwen en zijn persoonlijke standpunten in september tijdens zijn State of the Union-rede uit de doeken doen.

De Commissie zal met het oog op het toekomstige meerjarig financieel kader alle reacties op het witboek en de discussienota's onderzoeken. Dit moet haar in staat stellen om haar voorstellen voor het volgende meerjarig financieel kader omstreeks medio 2018 te presenteren.