
Vergaderjaar 2006–2007

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 567

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2007

Graag bied ik u hierbij aan de geannoteerde agenda voor de Ecofin Raad (begroting) van 13 juli aanstaande.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

GEANNOTEEERDE AGENDA VOOR DE ECOFIN-RAAD (BEGROTING) VAN 13 JULI 2007

Inleiding

De ECOFIN-Raad (begroting) zal op 13 juli 2007 bijeenkomen voor de eerste lezing van het Voorontwerp van de Begroting voor 2008 en aansluitend de Ontwerpbegroting 2008 vaststellen. Er zijn twee ECOFIN-bijeenkomsten per jaar geheel gewijd aan de Europese begroting. De tweede, afsluitende is voorzien op 23 november as.

De agenda van de Raad op 13 juli a.s. luidt voorsnog als volgt:

1. Voorbereiding en conciliatie met het Europees Parlement;
2. Bespreken Voorontwerp van de Begroting 2008 (VOB 2008);
3. Vaststellen Ontwerpbegroting in eerste lezing.

Hieronder wordt op deze onderwerpen ingegaan. Als bijlage is een cijfermatig overzicht opgenomen waarin het Voorontwerp van de Begroting voor het jaar 2008 wordt vergeleken met de begroting voor 2007. Ook is in de bijlage een overzicht opgenomen van de Financiële Perspectieven 2007–2013, aangepast aan de prijsontwikkeling.

Vorbereiding en conciliatie met het Europees Parlement

De Raad ontvangt traditiegetrouw een delegatie van het Europees Parlement (EP) voor de aanvang van zijn eerste lezing van het VOB 2008. Met dit overleg, de zogenaamde conciliatie over het VOB 2008, wordt getracht zoveel mogelijk geschilpunten tussen Raad en EP op voorhand op te lossen. Onderwerpen die tijdens dit overleg waarschijnlijk bovenal aan de orde zullen komen zijn de uitgaven voor Structuurfondsen, het landbouwbeleid en de visserij (Categorie 2), het extern beleid (Categorie 4), inclusief de middelen voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, en de situatie ten aanzien van de administratieve uitgaven (Categorie 5).

Het Voorontwerp van de Begroting 2008.

De begroting voor 2008 is de tweede onder de nieuwe Financiële Perspectieven. Volgens de Commissie wordt 2008 het jaar van consolidatie en voortgaande implementatie van de nieuwe meerjarige programma's die in 2007 van start zijn gegaan.

2.1 Totale uitgaven

De totale omvang van de vastleggingskredieten (maximum niveau voor de nieuwe financiële verplichtingen die de EU in 2008 mag aangaan) in het Voorontwerp bedraagt € 129,2 mld, ofwel 1,03% EU Bruto Nationaal Inkomen. Dat impliceert een stijging van € 2,6 mld ten opzichte van de huidige stand van de begroting 2007, ofwel 2,0%. De omvang van de betalingskredieten (gelden voor betalingen in 2008) begroot de Commissie op € 121,6 mld (= 0,97% EU-BNI), een toename van € 6,1 mld ofwel 5,3%. De toename komt vooral voor rekening voor Categorieën 1a, concurrentievermogen (plus 35,4% ofwel € 2,5 mld) en 1b, de cohesiefondsen (plus € 2,8 mld). Ten opzichte van de Financiële Perspectieven bestaat een marge van € 3,1 mld bij de vastleggingen en bij de betalingskredieten een marge van € 8,2 miljard.

Nederlandse inzet

Nederland is van mening dat de Commissie behoedzaam doch realistisch

dient te ramen. Een stijging van 5,3% in betalingen is te hoog, zeker ook omdat met betrekking tot de lopende begroting 2007 de Commissie reeds begin juni jl. heeft aangegeven weer een overschot te verwachten. Voorkomen moet worden dat, net als in de eerste helft van de FP-periode 2000–2006, grote overschotten ontstaan. Hoewel de Commissie de afgelopen jaren zeker verbetering heeft laten zien, blijft de Commissie de benodigde betalingskredieten in eerste instantie ieder jaar te hoog schatten, over 2006 nog met zo'n € 6,5 mld. De Raad slaagt er helaas steeds minder in deze overbudgettering te corrigeren, waardoor het belang van Nederland om zich hiervoor met gelijkgezinden binnen de Raad onverminderd in te zetten, is toegenomen.

2.2 Agentschappen

De toename van het budgettaire beslag van de agentschappen blijft een punt van zorg, niet alleen voor Nederland en andere lidstaten, maar ook voor het Europees Parlement. De meeste agentschappen vragen net als in voorgaande jaren een flinke stijging van hun begroting. Deze stijgingen worden niet alleen verzocht in verband met de kosten van de uitbreiding, veelal bepleit men ook in algemene zin de noodzaak om bestaand beleid te intensiveren met nieuwe medewerkers en extra ondersteunende uitgaven (huisvestingskosten, ICT-apparatuur, beveiliging, etc.). Hierdoor ontstaan grote verschillen in kostenstructuur (relatie aantal werknemers en het te voeren beleid).

Nederlandse inzet

Nederland zou graag een integrale benadering zien van de agentschappen waarin alle kostenstijgingen op een rijtje worden gezet en waarbij extra kosten als gevolg van de uitbreiding duidelijk worden gescheiden van andere wensen. Gezien de druk van de agentschappen op de beleidsmiddelen in de diverse categorieën en onduidelijkheden bij de onderbouwing van de verschillende claims, wenst Nederland een restrictieve benadering ervan.

2.3 De begroting per Categorie van de Financiële Perspectieven

2.3.1.1 Categorie 1a: Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid

In deze categorie waarin de belangrijkste «Lissabon» prioriteiten zijn ondergebracht, wordt door de Commissie voorgesteld om een bedrag van € 10,3 mld aan vastleggingskredieten beschikbaar te stellen, een stijging van 9,6% ten opzichte van 2007. Dit bedrag is € 76,6 mln onder het sub-plafond van Categorie 1a. De betalingskredieten nemen met meer dan 35% toe tot € 9,5 mld.

Welvaart en Lissabon

Net als in het voorgaande jaar blijven de vier politieke prioriteiten van de nieuwe Commissie welvaart, solidariteit, veiligheid en externe gerichtheid. De eerste doelstelling moet vooral gerealiseerd worden met beleidsmiddelen uit categorie 1, met de nadruk op de Lissabondoelstellingen in categorie 1a.

De belangrijkste programma's binnen de Lissabonstrategie zijn het Concurrentie en Innovatieprogramma (CIP), trans-europese netwerken voor energie en transport (TENs), het 7e kaderprogramma Onderzoek en Levenlang leren.

Als onderdeel van het **CIP** steunt Nederland nog steeds de nieuwe Commissiebenadering voor betere regelgeving, waarbij de gevolgen van

regelgeving op het concurrentievermogen van Europese bedrijven onder de loep worden genomen. Budgettair aandachtspunt onder het **CIP** is de oprichting van het European Institute of Technology (EIT). De kosten in deze opstartfase worden voor 2008 op € 2,9 mln begroot, en naar de Commissie verwacht is dit Instituut operationeel vanaf 2010. Het blijft een punt van zorg dat er nu al wel een eerste budget voor het EIT vrijgemaakt wordt, terwijl de totale financiering nog niet geregeld is.

Budgettair gezien vindt de Lissabonstrategie de grootste weerslag in het nieuwe **7e kaderprogramma**, waar de vastleggingskredieten ten opzichte van 2007 worden verhoogd tot € 6,1 mld (+ 588 mln, 10,7%).

Binnen **energie en transport** gaat in 2008 € 972 mln naar de Trans-europese netwerken (TENs). V.w.b. energie werd begin dit jaar het Priority Interconnection Plan (PIP) aangenomen ter versterking van het trans-europese energienetwerk (TENs). Voor de periode 2007–2013 is hiervoor € 155 mln beschikbaar, waarvan de Commissie in het VOB 2008 € 22 mln heeft ingeschreven.

Daarnaast wordt prioriteit gegeven aan Galileo (€ 151 mln, + € 51 mln). Het betreft hier middelen die onder de FPs (2007–2013) reeds voor Galileo gereserveerd zijn (totaal € 1 mld). Echter, de *Cie* heeft in het VOB 2008 geen rekening gehouden met het stuklopen van de samenwerking met het consortium, waardoor er voor Galileo additionele publieke middelen nodig zijn om het project gaande te houden. Een besluit hierover zal vermoedelijk pas na de zomer genomen worden, maar zal dan nog gevolgen kunnen hebben voor de begroting 2008. Wat Nederland betreft zal eerst gekeken moeten worden naar de mogelijkheden vanerschikking binnen Categorie 1a. Het openbreken van de Financiële Perspectieven is wat Nederland betreft niet aan de orde.

Voor het nieuwe **onderwijs**programma – *Levenlang leren* – stelt de Commissie in 2007 € 899 mln voor.

Het beslag van de agentschappen op deze categorie is € 269,5 mln, een stijging van 23,7% t.o.v. 2007.

Nederlandse inzet

Nederland onderschrijft al jaren de prioriteiten om Europa kennisintensiever te maken en is tevreden met de prominenter aandacht onder de nieuwe Financiële Perspectieven. Nederland onderschrijft de vertaling hiervan door de Commissie voor de begroting 2008.

Dit neemt niet weg dat wat Nederland betreft de totale marge van € 76,6 mln verruimd kan worden. Voor 2008 is een grotere marge voor onvoorziene omstandigheden en nieuwe beleidsontwikkelingen gewenst. Voorbeelden als EIT en Galileo bevestigen dit. Om besparingen te realiseren zal Nederland onder andere kijken naar voortgezette programma's die tijdens de vorige FP-periode slechte uitputtingscijfers laten zien. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat in het tweede jaar van de nieuwe programmeerperiode veel programma's nog steeds in de opstartfase zitten. Er zal dan ook een reële schatting moeten worden gemaakt van de mogelijk te committeren en daadwerkelijk uit te betalen bedragen.

2.3.1.2 Categorie 1b: Cohesie voor groei en werkgelegenheid

Het totale bedrag voor de structuur- en cohesiefondsen die gezamenlijk onder deze categorie vallen, is € 46,9 mld aan vastleggingen, wat een stijging van 3,1% t.o.v. 2007 betekent.

De Commissie ontleent de voorgestelde bedragen aan de enveloppen voor de lidstaten zoals afgesproken in december 2005 en stelt zoals gebruikelijk voor om het volledig beschikbare plafond (in vastleggingen) van de Financiële Perspectieven in te zetten voor het cohesiebeleid. Dit is gebruikelijk omdat het gaat om meerjarenprogramma's die overeen gekomen worden met de lidstaten. In december 2005 werd afgesproken dat in het licht van de Lissabondoelstellingen het cohesiebeleid in de oude EU-15 voor 75% aan de doelstelling van regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid moet voldoen.

Structuurfondsen

Het totaal vastleggingskredieten is voor de structuurfondsen € 38,7 mld. De structuurfondsen worden verdeeld tussen het ERDF en het ESF. De Commissie geeft aan een schatting van deze verdeling te hebben gemaakt op basis van historische gegevens (2000–2006) omdat de verdeling afhankelijk is van de met de lidstaten overeen te komen programma's.

Bij de betalingskredieten voor de gehele categorie 1b stelt de Commissie een verhoging van € 2,8 mld voor tot € 40,6 mld (+ 7,5%). Voor de nieuwe programma's (ERDF, ESF en het cohesiefonds) zal het leeuwendeel van de betalingskredieten bestaan uit vooruitbetalingen. Deze zullen 3% van de gehele enveloppe zijn voor de Structuurfondsen, en tussen 3% en 4% voor de Cohesiefondsen. De Commissie zegt zich voor de eerste interim-betalingen gebaseerd te hebben op historische gegevens uit de vorige FP-periode. Dat lijkt verstandig omdat de Commissie in de vorige periode de betalingskredieten in de eerste FP jaren veel te hoog inschatte. In totaal verwacht de Commissie dat de betalingskredieten voor de nieuwe programma's € 24,3 mld bedragen. Hierbij gaat de Commissie er wel vanuit dat alle 2007–2013 programma's op tijd aangenomen zullen worden.

Cohesiefonds

Het voorstel van de Commissie voor het Cohesiefonds bedraagt € 8,2 mld (+ 14,4%) in vastleggingen. In deze vastleggingen zijn ook de bedragen voor Bulgarije en Roemenië opgenomen. Samen met de andere nieuwe lidstaten leggen zij voor 70% beslag op dit fonds. De Commissie verhoogt het niveau van betalingskredieten met 36,0% tot € 6,7 mld.

Nederlandse inzet

Nederland verwacht dat de voorgestelde verhoging van de betalingskredieten bij de *structuurfondsen* wederom te hoog is. De elk jaar door de Commissie aangekondigde verbeteringen in uitputtingsgraad zijn steeds bij lange na niet gehaald. Daarbij komt dat, realistisch gezien, niet verwacht kan worden dat SF-programma's, die nog in de opstartfase zitten, zullen resulteren in een hoog betalingsniveau. Betalingen in 2008 hebben voor een groot deel nog steeds betrekking op vastleggingen uit de vorige FP-periode. Bovendien zijn de eerste signalen dat ook de uitputting in 2007 weer achter loopt bij de prognoses van de Commissie. Nederland is derhalve van mening dat de Commissie de benodigde betalingskredieten te optimistisch heeft ingeschat; een stijging van 4,5% ten opzichte van de begroting van 2007 is naar de Nederlandse inschatting dan ook voldoende. Bovendien kan de Raad, net als bij eerdere begrotingen, verklaren dat indien de betalingskredieten niet voldoende blijken, er middels een aanvullende begroting de benodigde middelen in één lezing zullen worden vrijgemaakt.

Nederland kan instemmen met het voorstel van de Commissie voor het *Cohesiefonds* voor vastleggingen van € 8,2 miljard. Wat betreft de betalingen verwacht Nederland dat de werkelijke stijging ten opzichte van 2007 minder robuust zal zijn en is een neerwaartse bijstelling mogelijk.

2.3.2 Categorie 2: landbouw en natuurbeheer

De Commissie stelt voor om in 2008 voor deze Categorie € 56,3 mld aan vastleggingskredieten beschikbaar te stellen. Ten opzichte van 2007 betekent dit een zeer geringe toename van per saldo ruim € 25,6 mln. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de Commissie de *assigned revenue* (ruim € 1,6 mld) bij het budget voor directe steunverlening al in mindering heeft gebracht (zie toelichting hieronder). Afgezet tegen het plafond van € 58,8 mld betekent dit een marge van € 2,5 mld.

In 2008 zal de Commissie een «CAP health check» ondernemen om te bepalen of het hervormde **GLB** toereikend functioneert; de hervormingen van het GLB die in 2003 zijn doorgevoerd moeten dan ook voltooid zijn. Met de infasering van de nieuwe lidstaten inclusief Bulgarije en Roemenië beslaat de (ontkoppelde) directe steunverlening al 83% van de landbouw-uitgaven. De toename bij directe steunverlening (+ € 334 mln, na aftrek *assigned revenue*) komt vooral door de infasering van Bulgarije en Roemenië, de andere nieuwe lidstaten, en toename in directe steun voor suiker en energiegewassen. De verplichte modulatie waarbij 5% directe steun aan de EU-15 verhuist naar plattelandsbeleid is hierin al verwerkt (€ 1,3 mld incl. katoenhervorming).

De begroting 2008 is het tweede jaar waarin bepaalde ontvangsten (zoals correcties, melkheffing) behandeld worden als *assigned revenue*. Dit betekent dat bij de gevraagde vastleggingskredieten, de *assigned revenue* al afgetrokken is. Hierdoor lijken de vastleggingskredieten lager dan ze werkelijk zijn. Het is overigens wel taak voor de begrotingsautoriteit om erop toe te zien dat de Commissie de overgehevelde *assigned revenue* ook daadwerkelijk als eerste financieringsbron voor uitgaven gebruikt (dus nog voordat de middelen worden aangesproken die rechtstreeks op de begrotingslijn zelf zijn opgenomen), zoals het Financieel Reglement van de EU-financiën dat voorschrijft.

Het voorstel voor vrijwillige modulatie, dat pas op 27 maart 2007 werd aangenomen, kon nog niet in het Voorontwerp verwerkt worden. Dit voorstel geeft het VK en Portugal de mogelijkheid om vrijwillig een groter deel van de directe betalingen over te hevelen naar plattelandsbeleid. De financiële implicaties van deze vrijwillige modulatie zullen in de traditionele Nota van Wijziging in het najaar van 2007 worden meegenomen.

Voor het **plattelandsbeleid** stelt de Commissie voor om € 12,6 mld (+ 1,6% t.o.v. 2007) uit te trekken. Dit is in overeenstemming met de gemaakte afspraken in december 2005, verhoogd met de hierboven genoemde modulatie van € 1,3 mld inclusief een additionele transfer van € 22 mln in verband met de katoenhervorming. De betalingskredieten komen op € 11,4 mld. Dit bedrag bestaat uit twee componenten, (i) vooruit- en interimbetalingen voor de nieuwe programmeerperiode en (ii) betalingen op uitstaande verplichtingen uit de vorige FP-periode. Het onderdeel **visserij** (€ 895,9 mln) bestaat uit het Europees visserijfonds (€ 589,2 mln ofwel 65,8%) en gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB, € 306,6 mln ofwel 34,2%). Voor de internationale visserijovereenkomsten trekt de Commissie € 193,2 mln uit.

Tot slot het vierde beleidsterrein **milieu** (€ 298 mln, + € 25 mln ofwel 9,2%). Belangrijkste inzet voor 2008 is de start van het LIFE+ programma (€ 267 mln, + € 26,3 ofwel 10,9%). De Commissie geeft aan dat de stijging vooral ingezet zal worden voor activiteiten op het gebied van klimaat, milieu, implementatie biodiversiteitbeleid en volksgezondheid.

Nederlandse inzet

Nederland wil in eerste instantie de voorgestelde marge vergroten om additionele ruimte te creëren voor tegenvallers wegens onvoorziene omstandigheden. Nederland zal op basis van de Nota van Wijziging in het najaar bepalen of de marge definitief vergroot kan worden. Gezien echter de structurele onderuitputting in voorgaande jaren en het feit dat voor 2007 men reeds na enkele maanden ook al een onderuitputting van € 700 mln heeft geconstateerd, lijkt voor 2008 een korting gerechtvaardigd, zeker ook als de wereldmarktprijzen op een ongewijzigd hoog niveau blijven.

De voorgestelde vastleggingskredieten voor het plattelandsbeleid zijn wat Nederland betreft akkoord, maar de benodigde toename van de betalingskredieten kan naar het oordeel van Nederland lager ingeschat worden.

2.3.4.1 Categorie 3a: vrijheid, veiligheid en recht

In deze categorie stelt de Commissie voor om een bedrag van € 691 mln aan vastleggingskredieten beschikbaar te stellen, een stijging van 10,8% t.o.v. 2007. Dit is € 56 mln onder het sub-plafond van categorie 3a.

De Commissie stelt voor om meer dan de helft van dit bedrag beschikbaar te stellen voor «solidariteit en management van migratiestromen». De middelen voor dit raamwerkprogramma worden vooral bepaald door drie fondsen, net zoals in 2007; buitengrenzen (€ 170 mln), Europees vluchtelingenfonds (€ 82 mln) en het integratiefonds (€ 78 mln, + € 15,6 mln). De middelen voor Frontex bedragen € 38 mln, waarbij rekening is gehouden met het nieuwe mechanisme voor snelle interventieteams (RABIT). Dit jaar treedt het nieuwe Europese terugkeerfonds in werking; de Commissie trekt daarvoor € 56 mln uit.

Ook dit jaar is in deze categorie weer een sterke toename van de middelen voor agentschappen. Voor Eurojust (€ 20 mln, + € 1,59 mln ofwel + 8,6%) is dat redelijk in lijn met de toegenomen taken; het Europees grondrechtenagentschap, dat het Europees Monitoringscentrum van racisme en vreemdelingenhaat per 1 maart 2007 vervangt, staat voor € 15 mln in het Voorontwerp ingeschreven (+ 224,7%; + € 10,4 mln). Het buitengrenzenagentschap Frontex krijgt € 38 mln toebedeeld (+ 11,8%; + € 4 mln), en het European Police College ontvangt € 8,7 mln (+ 17,0%; + € 1,26 mln).

Nederlandse inzet

Nederland hecht het meeste belang aan het buitengrenzenfonds, terugkeerfonds, programma criminaliteitsbestrijding en -preventie. Een vergroting van de marge kan wat Nederland betreft vooral gevonden worden door een bescheidener inzet van middelen voor programma's en fondsen die wat Nederland betreft minder prioritair zijn.

Voor Nederland is een goede opbouw van het agentschap voor buitengrenzen belangrijk. Wel moet bij de snelle financiële groei extra gelet worden op de absorptiecapaciteit, institutionele opbouw en het beheer van de middelen. De gevraagde uitbreidingen voor alle agentschappen moeten kritisch tegen het licht worden gehouden.

2.3.4.2 Categorie 3b: Burgerschap

De Commissie stelt voor om in de categorie burgerschap € 598,5 mln (- 7,6%) in vastleggingen in de begroting te schrijven. Hiermee rest een marge van € 16,5 mln. Wat betreft het niveau van betalingskredieten komt de Commissie op € 693,2 mln, een daling van 4,8% t.o.v. 2007. De ogenschijnlijke daling in de kredieten moet in de context worden gezien van de € 24,4 mln in de 2007 begroting voor het Solidariteitsfonds en € 87 mln

voor de voltooiing van de institutionele opbouw in Bulgarije en Roemenië. Wanneer deze twee elementen worden uitgesloten, dan stijgen de vastleggings- en betalingskredieten met 11,6% en 4,6% respectievelijk.

In deze categorie bevinden zich gezondheid, consumentenbescherming, cultuur en jeugd, media, snelle reactiemechanisme, solidariteitsfonds (als p.m.-post; deze middelen worden op de begroting geschreven via Aanvullende Begrotingen en vallen niet onder de FP-plafonds) en communicatie. De institutionele opbouw voor Bulgarije en Roemenië valt hier niet meer onder na het eerste jaar van hun lidmaatschap van de EU.

Wat betreft consumentenbescherming wil de Commissie € 19,1 mln uitgeven (+ € 2,9 mln; 17,9%). Dit bedrag zal voor de periode 2007–2013 oplopen tot € 156,8 mln. Voor het programma Cultuur 2007–2013 stijgen de betalingskredieten fors (€ 45,9 mln totaal; + € 26,3 mln; + 133,6%).

Ook de twee agentschappen die in deze categorie vallen groeien sterk: voor ziektepreventie is het voorstel voor 2008 € 39,1 mln (+ 47,5%) en het agentschap voor voedselveiligheid in Parma breidt uit met 11,7% tot € 63,5 mln.

Nederlandse inzet

Naast een mogelijke korting door de eerder beschreven lijn voor de agentschappen dient de marge vergroot te worden door te korten op programma's met een slechte uitputtingsgraad in het verleden en/of onvoldoende onderbouwing voor de grote stijgingen.

2.3.5 Categorie 4 Extern beleid

Voor het externe beleid van de Unie in 2008 stelt de Commissie voor om € 6,9 mld aan vastleggingen in te zetten, € 89,9 mln meer dan 2007 (+ 1,5%). Het sub-plafond voor 2008 is € 7,0 mld. De marge bedraagt € 329,8 mln. Hierbij is, zoals afgesproken tijdens de onderhandelingen over een Inter-Institutioneel Akkoord, de noodhulpreserve van € 239,2 mln niet meegenomen in het FP-plafond.

Echter, een belangrijke kanttekening bij het Voorontwerp voor categorie 4 is dat de Commissie de bedragen voor Kosovo (onder het pre-accessie-instrument IPA) en voor het Midden-Oosten vredesproces (MOVP, waaronder hulp aan de Palestijnse gebieden) nog niet heeft meegenomen. Dat zal in het najaar via een Nota van Wijziging gebeuren. Volgens de Commissie zullen deze bedragen het grootste deel van de marge wegnemen, waarbij men zelfs in dit stadium niet uit wil sluiten dat de marge onvoldoende zou kunnen blijken te zijn.

In deze categorie zijn de middelen voor pre-accessie (voormalig categorie 7) samengevoegd met de middelen voor extern beleid. De geringe stijging van 1,5% in deze categorie geeft zoals boven gesteld een vertekend beeld. Ook de begroting voor hulp aan niet-lidstaten is groter in 2008; het pre-accessie instrument (IPA) gaat bijvoorbeeld omhoog met 9,4% ofwel € 119,1 mln tot € 1,4 mld.

De meeste aandacht in 2008 zal gericht zijn op de intensivering van de volgende programma's die vorig jaar van start zijn gegaan: voor pre-accessie (IPA), nabuurschap (ENPI), ontwikkelingssamenwerking (DCI), samenwerking met geïndustrialiseerde landen (ICI), democratie en mensenrechten (EIDHR), stabiliteit (IFS) en nucleaire veiligheid (NSI).

De meeste begrotingslijnen laten geen noemenswaardige stijgingen zien. Het nabuurschapsinstrument (ENPI) bijvoorbeeld blijft stabiel op € 1,4

mln en humanitaire hulp stijgt gering tot € 754,3 mln (+ 3,0% ofwel € 22,1 mln). De grootste stijgers zijn macroeconomische hulp (€ 92,0 mln, + 58,1% ofwel € 33,8 mln), het stabiliteitsfonds (€ 179,1 mln, + 28,7% ofwel € 39,97 mln), het instrument voor geïndustrialiseerde landen (€ 25,2 mln, + 13,4% ofwel € 2,97 mln) en middelen voor democratie en mensenrechten (€ 147,2 mln, + 4,7% ofwel € 6,6 mln). Het ontwikkelingsinstrument DCI stijgt gering (+ 1,9%). Ook stelt de Commissie voor minder middelen (totaal € 98,5 mln) voor Irak in te zetten dan in voorgaande jaren (- 9,4% ofwel € 10,2 mln).

GBVB (Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheids Beleid)

Bij het GBVB-budget stelt de Commissie voor om hiervoor € 200,3 mln in te zetten, een verhoging van € 41,1 mln (+ 25,8%) t.o.v. 2007. Het leeuwendeel van de middelen is naar verwachting voor de financiering van het EDVB (Europees Defensie en Veiligheidsbeleid) missie in Kosovo. Een verhoogde betrokkenheid wordt ook verwacht in Afghanistan, Midden-Oosten en Afrika.

Nederlandse inzet

Het externe beleid is naar zijn aard bij uitstek gevoelig voor onvoorziene omstandigheden en crises zoals tijdens de vorige FP-periode bleek (Irak, tsunami). Ook het feit dat de Commissie twee grote uitgavenposten (Kosovo en MOVP) nog niet in de begroting heeft ingeschreven maakt dat Nederland zal pleiten voor een ruimere marge. Besparingen ten opzichte van het Commissievoorstel kunnen worden gevonden bij programma's die een relatief slechte *track record* hebben wat betreft hun uitputtingspercentage of waarbij de gevraagde stijgingen onvoldoende onderbouwd zijn.

Nederland verwacht dat het voorgestelde GBVB-budget voldoende zal zijn om onder meer de Kosovo missie te financieren, maar een en ander is uiteraard afhankelijk van verdere politieke ontwikkelingen.

2.3.6 Categorie 5 Administratieve uitgaven

Het sub-plafond voor deze categorie van uitgaven is voor 2008 € 7,4 mld. De Commissie laat met haar voorstel hieronder een marge van € 121,3 mln. Zowel in vastleggings- als in betalingskredieten voor deze categorie stijgen voor alle instellingen gezamenlijk met 5,7% tov 2007. De Commissie vraagt in totaal 860 nieuwe posten (=fte's), plus nog 30 externe staf. Van de 860 nieuwe posten zijn 610 bedoeld voor de uitbreiding met de EU-10 (hetzelfde aantal posten als in 2007, waarbij de Commissie wel aangeeft dat dit de laatste tranche aan EU-10 uitbreidingsposten is) en 250 voor EU-2 uitbreiding.

Nederlandse inzet

Wat Nederland betreft is er dit jaar, naast de gebruikelijk noodzakelijke verhoging van de marge om tegenvallers op te kunnen vangen, extra aandacht voor de administratieve uitgaven. De Commissie heeft jaar op jaar alleen maar posten gevraagd voor de uitbreiding, zonder goede onderbouwing anders dan dat ze stelt slechts uitvoering te geven aan de beslissing van de Raad ten tijde van de Kopenhagen-onderhandelingen. Vanaf de toetreding van de nieuwe lidstaten in 2004 heeft de begrotingsautoriteit de Commissie geen enkele uitbreidingspost geweigerd. Tegelijkertijd is het zorgwekkend dat een steeds groter deel van het administratieve apparaat van de Commissie buiten categorie 5 wordt gefinancierd (EUR 1,14 mrd is voor 2008 voorzien), via de eerder genoemde agent-schappen en door een deel van de salariskosten van onderzoekers uit Cat. 1a (concurrentievermogen) te financieren, in plaats van uit Cat. 5. Hierdoor is het steeds lastiger overzicht te houden op de grootte en groei van het

administratieve apparaat van de Commissie. Nederland is voorstander van meer transparantie op dit gebied.

Daarnaast is er nauwelijks aandacht voor de efficiency van de bestaande administratie. Het voorstel van het vorige Finse voorzitterschap om voor de nieuwe FP-periode (2007–2013) een «taakstelling» door te voeren, heeft het niet gehaald. Nederland zal een verklaring waarin opgeroepen wordt tot een (externe) doorlichting dan ook zeker steunen.

2.3.7 Categorie 6 Compensatie

Deze categorie is gehandhaafd bij de nieuwe Financiële Perspectieven in verband met de gemaakte afspraken met Bulgarije en Roemenië om de tijdelijke budgettaire compensatie onder te brengen. Deze compensatie bedoeld om de cash-flow positie van de begrotingen van de landen in kwestie te verbeteren (begrotingssteun) en als tijdelijk instrument ter financiering van controle aan buitengrenzen. Voorstel van de Commissie (€ 206,6 mln vastleggingen) is conform de afspraken en de nieuwe FP's. Dit is 53,5% ofwel € 238 mln lager dan het voorgaande jaar toen de twee landen toetraden.

Nederlandse inzet

Nederland kan met dit onderdeel van het VOB 2008 akkoord gaan.

Tabel 1. De FINANCIËLE PERSPECTIEVEN 2007–2013, in miljoenen euro, in lopende prijzen

vastleggingskredieten ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2 012	2 013	totaal 07-13
1. Duurzame groei	54 405	56 736	59 197	61 144	63 601	66 640	69 678	431 401
1a. Concurrentievermogen	8 918	9 847	10 769	11 750	12 974	14 239	15 490	83 987
1b. Cohesie	45 487	46 889	48 428	49 394	50 627	52 401	54 188	347 414
2. Natuurbeheer	58 351	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	418 125
waarvan: directe steun en marktmaatregelen	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid & recht	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
3a. Vrijheid, veiligheid en recht	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
3b. Burgerschap	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. Extern beleid (EU als mondiale partner)	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administratieve uitgaven²	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. Compensaties³	445	207	210	0	0	0	0	862
Totaal vastleggingskredieten	128 091	131 487	135 321	138 464	142 445	147 075	151 886	974 769
Totaal betalingskredieten	123 790	129 481	123 646	133 202	133 087	139 908	142 180	925 294
<i>betalingskredieten als % van het EU-BNI</i>	1,04%	1,04%	0,95%	0,98%	0,94%	0,95%	0,93%	0,98%

¹ Vastleggingskredieten geven de bovengrens aan voor de uitgaven waartoe de EU zich in de loop der jaren kan verplichten. Betalingskredieten maken het mogelijk verplichtingen uit het lopend en eerdere begrotingsjaren na te komen.

² Pensioenuitgaven zijn opgenomen exclusief werknemersbijdragen met een maximum van 500 mln (prijzen 2004) voor de periode 2007–2013.

³ Als gevolg van de afspraken rond de uitbreiding van de Unie hebben Roemenie en Bulgarije een tijdelijke compensatie toegewezen gekregen opdat hun netto-positie niet meteen negatief zou zijn of ter financiering van tijdelijke begrotingssteun.

Tabel 2. Voorontwerp van de begroting 2008 – vastleggingen (in miljoenen euro's)

	Begroting 2007	Financiële Perspectieven 2008	Voorontwerp begroting 2008	Verskil in % (3)/(1)	Marge (2)-(3)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Categorie 1	54 854,3	56 736,0	57 148,4	4,2%	87,6
Concurrentievermogen ¹	9 367,5	9 847,0	10 270,4	9,6%	76,6
Cohesie	45 486,8	46 889,0	46 877,9	3,1%	11,1
Categorie 2	56 250,2	58 800,0	56 275,8	0,0%	2 455,0
Natuurbeheer <i>incl:directe steun en GLB²</i>	42 711,7	46 217,0	42 499,0	- 0,5%	2 524,2
Categorie 3	1 271,4	1 362,0	1,289,5	1,4%	72,5
Vrijheid, veiligheid en recht	623,8	747,0	691,0	10,8%	56,0
Burgerschap	647,6	615,0	598,5	- 7,6%	16,5
Categorie 4 ³	6 812,5	7 002,0	6 911,4	1,5%	329,8
Extern Beleid					
Categorie 5 ⁴	6 942,4	7 380,0	7 335,7	5,7%	121,3
Adm. Uitgaven					
Categorie 6	444,6	207,0	206,60	- 53,5%	0,4
Tijdelijke compensatie					
Vastleggingskredieten					
Totaal	126 575,7	131 487,0	129 167,0	2,0%	3 135,7
Betalingskredieten					
Totaal	115 497,2	129 481,0	121 582,4	5,3%	8 214,9

¹ De marge voor Categorie 1a laat de middelen voor het Globaliseringsfonds (500 mln) buiten beschouwing

² Na transfer vanwege modulatie naar plattelandsontwikkeling en suikerhervorming

³ De marge voor 2007 voor Categorie 4 laat de middelen voor de noodhulp reserve (234,5 mln euro in 2007, 239,2 mln in 2008) buiten beschouwing.

⁴ Er is een bedrag van 77 miljoen euro voor de pensioenen buiten beschouwing gelaten.