

De Nederlandse reactie op het issues paper

Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting



Buitenlandse
Zaken



De Nederlandse reactie op het issues paper

Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting

Uitgave Ministerie van Buitenlandse Zaken

www.minbuza.nl
april 2008

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Tijd voor fundamentele hervormingen en modernisering	1
3. Uitgangspunten voor een toekomstbestendige begroting	2
4. Een ambitieus energie- en klimaatbeleid	3
5. Meer investeren in versterking van concurrentiekracht	4
6. Structuurfondsen concentreren op achterblijvende regio's in minder welvarende lidstaten	5
7. Landbouwbeleid verder aanpassen aan veranderende wereld	6
8. Een actieve rol in de wereld	8
9. Meer samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht	9
10. Een helder en rechtvaardig systeem van eigen middelen	9
11. Modern beheer	10

1. Inleiding

Deze notitie bevat de Nederlandse reactie op het consultatie papier van de Europese Commissie¹ met betrekking tot de begrotingsevaluatie. In deze reactie wordt vooral vooruit gekeken: welke ontwikkelingen komen er op Europa af, wat zijn belangrijke ijkpunten voor Nederland voor de evaluatie en wat betekent dat voor de Europese begroting na 2013? De discussie over de begrotingsevaluatie moet overigens niet leiden tot het openbreken van de huidige meerjarenbegroting (2007-2013).

2. Tijd voor fundamentele hervormingen en modernisering

Nederland staat fundamentele hervormingen en modernisering voor van de EU-uitgaven en de financiering daarvan. Een toekomstbestendige EU-begroting moet uitdagingen adresseren als globalisering, klimaatverandering en energiezekerheid. Voor de uitgaven impliceert dit een nieuwe prioriteitstelling met als uitgangspunt dat oud en achterhaald beleid moet wijken voor de nieuwe prioriteiten:

- Meer focus op versterking van de Europese concurrentiekracht (zoals onderzoek en ontwikkeling), op energie- en klimaatbeleid, op intensivering van Europese samenwerking op JBZ-gebied en op een actievere rol van de EU op het wereldtoneel. Dit betekent veelal een groter aandeel voor deze beleidsprioriteiten in de begroting.
- Cohesiefondsen richten op de minst welvarende regio's in de minst welvarende landen, aangevuld met een programma voor grensoverschrijdende samenwerking.
- Het afbouwen van handelsverstoringend markt- en prijsbeleid binnen het landbouwbeleid, inkomenssteun concentreren op boeren die actief zijn in benadeelde gebieden waar landbouw maatschappelijk gewenst is en boeren en andere plattelandsondernemers belonen voor specifieke diensten en prestaties.

¹ Reforming the Budget, Changing Europe. A public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review (SEC (2007) 1188 final)

Hervormingen aan de uitgavenkant kunnen de weg vrijmaken voor een billijk systeem van eigen middelen, dat ook transparant, voorspelbaar en eenvoudig is vormgegeven. Dit pleit voor een toekomstig systeem met slechts één financieringsbron, namelijk het BNI-middel.

3. Uitgangspunten voor een toekomstbestendige begroting

De veranderende wereld vraagt om een andere Europese begroting: Europese beleidsinitiatieven lijken niet altijd toekomstbestendig en zijn nog teveel gericht op het verleden. De Europese uitdagingen van deze tijd zijn veel meer dan in het verleden gericht op een globaliserende wereld, met verschuivende economische zwaartepunten, vergrijzing en de effecten daarvan op economische groei en werkgelegenheid. Klimaatverandering, energie, veiligheid, voedsel en de migratieproblematiek staan prominent op de internationale agenda. Deze moeten ook op Europees niveau worden aangepakt.

De uitdaging voor Europa is de instituties zo in te richten dat op deze veranderingen kan worden ingespeeld. Met het Hervormingsverdrag is daarmee een belangrijke stap gezet. Voor de Europese begroting moet die slag echter nog worden gemaakt. Indien zowel de begrotingssystematiek als de begrotingsprioriteiten ongewijzigd blijven, zal de EU niet in staat zijn zich te richten op de nieuwe uitdagingen en evenmin in staat zijn de kansen die worden geboden te benutten.

Nederland is van mening dat de veranderende wereld zijn weerslag dient te krijgen in de EU-begroting. Dat vraagt om het maken van keuzes, om het stellen van nieuwe prioriteiten en om het hervormen van bestaand beleid, waardoor binnen de begroting ruimte ontstaat voor nieuw beleid. Het is van groot belang hierover al zoveel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen bij de begrotingsevaluatie. Hoewel de nieuwe periode van de meerjarenbegroting pas begint na 2013, zal de huidige evaluatie richting geven aan de veranderingen die vanaf dat moment hun beslag moeten krijgen. Om die reden acht Nederland de begrotingsevaluatie van groot belang.

Naast een goede prioriteitsstelling is ook een doelmatige en transparante begrotingsuitvoering van groot belang. Het feit dat de Europese Rekenkamer reeds dertien keer geen positief betrouwbaarheidsoordeel kon geven over de Europese begroting is hierbij onaanvaardbaar. De begrotingsevaluatie dient dan ook te worden aangegrepen om richting te geven om te komen tot goede afspraken over uitvoering van, toezicht op en verantwoording over EU-programma's.

Voor Nederland dient een drietal uitgangspunten een centrale plek te krijgen bij de evaluatie van de Europese begroting. Deze drie uitgangspunten zijn:

1. EU-uitgaven dienen een economische toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van private initiatieven van burgers en bedrijven en ten opzichte van nationaal beleid (het principe van subsidiariteit), onder andere omdat schaalvoordelen kunnen worden behaald of omdat er grensoverschrijdende externe effecten, bijvoorbeeld niet alleen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, maar ook op het gebied van natuur en milieu, zijn. Om te bepalen op welk overheidsniveau beleid moet worden vormgegeven, moet ook een kosten-baten analyse worden gemaakt.

2. Daarnaast moet er sprake zijn van solidariteit tussen welvarende en minder welvarende lidstaten. Nederland is van mening dat de meer welvarende lidstaten moeten bijdragen aan de ontwikkeling van de minder welvarende lidstaten. Ook de afdrachten aan de EU moeten gebaseerd zijn op welvaart en landen met eenzelfde welvaartsniveau zouden hetzelfde moeten afdragen aan Europa.
3. De totale uitgaven van de Unie blijven constant als percentage van het Europese BNI .

Voorts is de begrotingsevaluatie een goede aanleiding om noodzakelijke voortgang te boeken met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie van uitgaven en verantwoording.

Nieuwe prioriteiten hoeven niet altijd tot extra EU-uitgaven te leiden: voor sommige onderwerpen is coördinatie tussen lidstaten, regelgeving of EIB-financiering voldoende. Verder kan door herprioritering binnen de EU-begroting ruimte worden vrijgemaakt voor nieuwe prioriteiten (zoals genoemd in paragraaf 2). Door een combinatie van hervorming van de uitgaven en van Eigen Middelen met een gematigde begroting (waarbij de huidige financiële kaders ook in de toekomst gerespecteerd worden) kan naar verwachting een deel van de excessieve nettopositie-problematiek uit het verleden verdwijnen.

4. Een ambitieus energie- en klimaatbeleid

Europa heeft een ambitieuze rol op zich genomen in het klimaatdebat en heeft scherpe doelstellingen geformuleerd. De vraag is nu in hoeverre dit zijn weerspiegeling moet krijgen in de EU-begroting.

Financiële stimuleringsmaatregelen met betrekking tot klimaat en energie die tijdens de begrotingsevaluatie beoordeeld moeten worden, liggen op diverse terreinen die zich laten onderscheiden naar mitigatie (minder broeikasgassen uitstoten) en adaptatie (aanpassen aan klimaatverandering), zowel binnen als buiten de EU. Nederland is van mening dat wanneer dergelijke maatregelen economische toegevoegde waarde hebben en voldoen aan het beginsel van subsidiairiteit, ze moeten kunnen rekenen op een groter aandeel in de EU-begroting. Ook dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheden van de EIB om leningen ter beschikking te stellen². Het meerjarenkader van de Europese begroting biedt de kans om beleid en financiering voor een langere periode vast te leggen. Voorspelbare regelgeving met betrekking tot milieudoelstellingen en betrouwbaarheid van financiering zijn van groot belang voor lidstaten, burgers en bedrijfsleven.

Een blik op de huidige EU-begroting leert ons dat door het verspreide karakter van de middelen voor energie- en klimaatbeleid de urgentie van het vraagstuk moeilijk zichtbaar is in de begroting. Dit moet veranderen, bijvoorbeeld door een volledig overzicht van energie- en klimaatuitgaven.

Om de klimaatdoelen te kunnen bereiken vindt Nederland met betrekking tot mitigatie onderzoek, ontwikkeling en demonstratie cruciaal. Dat geldt in het bijzonder voor duurzame energiebronnen, Carbon Capture Storage (CCS) en energiebesparing. De huidige EU-begroting voorziet

² Ieder jaar verstrekt de Europese Investeringsbank voor circa € 4 miljard aan financiering voor milieuprojecten en bijna € 4 miljard aan energieprojecten (binnen en buiten de EU).

reeds in fondsen voor mitigatie binnen en buiten de EU³. Het aandeel van middelen binnen de EU-begroting voor mitigatie kan toenemen.

Nederland is er, in lijn met de afspraken van de klimaatconferentie van Bali, voorstander van dat adequate, voorspelbare, nieuwe en additionele financiële ruimte wordt geschapen voor de ondersteuning van de armste ontwikkelingslanden en van die andere ontwikkelingslanden die bereid zijn ook een bijdrage te leveren aan het klimaatbeleid. Concreet wil Nederland een voorstel doen om binnen de EU-begroting middelen te vinden om deze landen te ondersteunen bij preventieve activiteiten (zoals het stimuleren van de private sector bij het gebruik van milieuvriendelijke technologieën) en de adaptatie aan klimaatverandering. De kosten van adaptatie binnen de EU komen in beginsel voor rekening van de lidstaten. De solidariteit met de minder welvarende lidstaten dient via het structuur- en cohesiebeleid te worden gewaarborgd.

5. Meer investeren in versterking van concurrentiekracht

Met de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid, laatstelijk herzien in 2005, kent de EU een duidelijke en evenwichtige aanpak gericht op de vergroting van de Europese concurrentiekracht en bevordering van duurzame welvaarts groei. Dit is mede van belang in het licht van de toenemende globalisering en de voortschrijdende vergrijzing in diverse EU-lidstaten, die verdere productiviteitsgroei, modernisering en flexibilisering van de economie noodzakelijk maken. Voor verbetering van de concurrentiekracht van de EU is ook een goede infrastructuur nodig, zowel met betrekking tot transport als energienetwerken en telecommunicatie.

Inhoudelijk staat het beleid met de huidige R&D- en innovatieprogramma's goed in de steigers. Terecht is excellentie het doorslaggevend criterium bij de selectie van projecten en de ondersteuning van onderzoek. Hoewel de lidstaten en het bedrijfsleven een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben bij de bevordering van kennisontwikkeling, innovatie en onderzoek, leidt juist de inzet op EU-niveau aantoonbaar tot realisatie van schaalvoordelen en het benutten van kennispillowers. De beschikbaarheid van voldoende middelen binnen de EU-begroting is met andere woorden van toegevoegde waarde en heeft een katalyserend effect.

Het valt te betwijfelen of met de bestaande omvang van de financiële ondersteuning van dit beleid de ambitieuze doelstellingen gerealiseerd kunnen worden en of Europa in de toekomst voldoende geëquipeerd is om de concurrentie met de grote en opkomende economieën aan te kunnen. Europa moet effectief anticiperen op mondiale ontwikkelingen en daarom een groter aandeel binnen de EU-begroting reserveren voor de verwezenlijking van ambities op het gebied van concurrentiekracht en duurzame welvaarts groei. Nederland onderschrijft de toegevoegde waarde en bepleit intensivering van het Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische ontwikkeling, het Concurrentiekracht en Innovatieprogramma en de mobiliteitsprogramma's van

³ Zo bevat het Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling een component voor onderzoek naar energietechnologie en alternatieve energiebronnen (€ 2,35 miljard in de periode 2007-2013) en zijn er in het kader van het GLB, het nabuurschaps- en het OS-beleid faciliteiten beschikbaar voor energie en transport. Cohesiefondsen worden aangewend voor de financiering van regionale duurzame energieopwekking en grensoverschrijdende energie-infrastructuur. Het programma Trans European Energy Networks maakt thans op beperkte schaal de financiering van haalbaarheidsstudies voor grensoverschrijdende gas- en elektriciteitsverbindingen mogelijk.

het Programma voor een Leven Lang Leren. Nederland wil daarbij de aandacht in het bijzonder vestigen op de volgende punten:

- Focus op een beperkt aantal onderzoeksgebieden, bij met name het Kaderprogramma, dient een adequaat inspelen op wijzigende maatschappelijke vraagstukken niet in de weg te staan.
- De programma's zouden sterker moeten bijdragen aan zowel publiek-publieke als publiek-private initiatieven gericht op gezamenlijke uitvoering van onderzoeksprogramma's.
- Er moet een aanzienlijk sterkere synergie gerealiseerd worden tussen de verschillende programma's op communautair niveau zoals het Kaderprogramma, het Concurrentiekracht- en Innovatieprogramma en het Cohesiebeleid.
- Het Europese onderzoeksklimaat en daarmee de aantrekkingskracht van Europa op het beste onderzoekstalent kan verder worden verbeterd door een grotere rol van de EU bij de realisering van grootschalige en geavanceerde onderzoeksfaciliteiten en bij het stimuleren van wetenschappelijke excellentie (European Research Council).

6. Structuurfondsen concentreren op achterblijvende regio's in minder welvarende lidstaten

Gelet op de grote verschillen in relatieve welvaart binnen de EU, die in de toekomst nog kunnen toenemen door nieuwe toetreders, zal er voorlopig behoefte blijven aan een programma gericht op het stimuleren van economische groei in de minst welvarende regio's. Daarbij moet voorkomen worden dat met het cohesiebeleid teveel doelen worden nagestreefd. De focus moet blijven liggen op het verkleinen van welvaartsverschillen.

Tegelijkertijd moeten meer welvarende lidstaten hun eigen verantwoordelijkheid nemen en middelen binnen hun nationale begrotingen aanwenden voor de ontwikkeling van hun minder welvarende regio's. Zij zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het stimuleren van hun achterblijvende regio's en weten zelf het beste op welke wijze specifieke achterstanden kunnen worden aangepakt.

Op EU-niveau is solidariteit gewenst tussen rijke en minst welvarende lidstaten. Niet alleen de minst welvarende lidstaten, maar de gehele EU heeft baat bij een sterke economische groei van de achtergebleven gebieden binnen de EU. In de toekomst zouden de structuur- en cohesiefondsen dus alleen nog maar bestemd moeten zijn voor de minst welvarende regio's in de minst welvarende lidstaten. De EU heeft daarbij een rol om nationale en regionale overheden bij te staan in het opbouwen van de nodige administratieve capaciteit om het beleid zo goed mogelijk uit te voeren.

Daarnaast is een rol voor de EU weggelegd bij het realiseren van grensoverschrijdende projecten die groei in economisch verweven grensregio's versterken, alsook grensoverschrijdende, transnationale en interregionale projecten die maatschappelijke, sociale en ruimtelijke vraagstukken aanpakken (bijvoorbeeld op het gebied van milieu, natuurbeheer, transport, gezondheidszorg en veiligheid). Het gaat hierbij om projecten die niet tot stand zouden komen wanneer nationale kosten-batenanalyses negatief uitpakken, terwijl de grensoverschrijdende kosten/batenafweging positief is.

Deze maatregelen moeten er volgens Nederland toe leiden dat het aandeel van de structuur- en cohesiefondsen in de EU-begroting substantieel daalt. Dat is geen doel op zich, maar onderdeel van een benadering die als hoger doel heeft een groter deel van de begroting aan te wenden voor de nieuwe Europese prioriteiten.

7. Landbouwbeleid verder aanpassen aan veranderende wereld

Het GLB is in de loop van de decennia steeds aangepast aan veranderende omstandigheden, meest recentelijk door de ontkoppeling van inkomenssteun en de introductie van het plattelandsbeleid. Boeren hebben zich aan deze veranderingen aan moeten passen, al golden daarbij ruime overgangstermijnen. De landbouwuitgaven beslaan tegelijkertijd nog steeds een aanzienlijk aandeel van de totale EU-begroting, al wordt het landbouwbeleid als enige beleidsterrein op dit moment grotendeels communautair gefinancierd.

Het hervormingsproces van het GLB moet uiteindelijk leiden tot een concurrerende sector die in weet te spelen op nieuwe uitdagingen en maatschappelijke doelen. Om dit einddoel te bereiken is een verdere aanpassing van het beleid nodig. Het landbouwbeleid van de toekomst moet niet langer gebaseerd zijn op een historisch gegroeide structuur, maar vormgegeven worden op basis van toekomstgerichte doelstellingen. Daarbij moet tevens een nieuwe afweging worden gemaakt op welk niveau het beleid wordt geformuleerd en uitgewerkt en de financiering is geregeld. De uitstekende lange termijnverwachtingen voor vraag naar en prijzen van landbouwproducten bieden een gunstige context voor deze noodzakelijke volgende stap in het hervormingsproces.

Nederland is van mening dat ook in de toekomst een noodzaak blijft bestaan voor Europees beleid specifiek gericht op de landbouw en het landelijk gebied. De overheid zal normen blijven stellen ten aanzien van thema's als voedselveiligheid, dierenwelzijn en milieu. Ook mag hervorming vanzelfsprekend niet leiden tot het in gevaar brengen van de voedselzekerheid.

Concreet bepleit Nederland dat het GLB zich in de toekomst concentreert op het stimuleren van concurrentiekracht en innovatie, de ondersteuning van niet concurrerende landbouw met een maatschappelijke functie en het belonen van publieke diensten en bovenwettelijke prestaties.

Stimuleren van concurrentiekracht en innovatie

De basisgedachte van het nieuwe GLB moet zijn dat het grootste deel van de agrarische sector, zoals andere sectoren op de interne markt, functioneert op basis van vrije marktwerking en zonder inkomenssteun competitief kan produceren voor de (wereld)markt. Slechts bij zeer ernstige marktverstoringen als gevolg van crises van klimatologische of fytosanitaire/veterinaire aard is de instelling van een 'vangnet' of publieke noodvoorziening gerechtvaardigd. Het inroepen daarvan moet verbonden zijn aan strikte objectieve criteria en mag in geen geval leiden tot de herintroductie van handelsverstoringende maatregelen. De EU kan hierbij private initiatieven stimuleren; de eerste verantwoordelijkheid voor het afdekken van risico's ligt immers bij de sector zelf.

Nederland is van oordeel dat voor de afbouw van de resterende handelsverstoringende instrumenten en voor de uitfasering van inkomenssteun aan dit deel van de sector een concreet tijdspad ('roadmap') overeengekomen moet worden. Dit kan door geleidelijke uitfasering, maar bijvoorbeeld ook door de bestaande bedrijfstoelagen om te zetten in een soort obligatie (vergelijkbaar met een uitkoopregeling).

De betekenis van het EU-beleid voor dit deel van de sector kan, naast de eerder genoemde normstellende functie, verder beperkt blijven tot het stimuleren van de concurrentiekracht en innovatie.

Ondersteunen van niet-concurrerende landbouw met een maatschappelijke functie

Terwijl het grootste deel van de agrarische sector de concurrentie met de vrije (wereld)markt aan moet kunnen, kan dit voor een kleiner deel van de boerenbedrijven niet verwacht worden vanwege bepaalde concurrentienadelen. Compensatie kan aan de orde zijn in gebieden met een productienadeel, indien en voor zover de maatschappij daar voortzetting van een grondgebonden landbouw wenst. In Europees verband zullen hiervoor beleidskaders afgesproken moeten worden, maar gezien de grote verschillen tussen lidstaten, zowel wat geografische omstandigheden als preferenties betreft, zal dit deels nationaal ingevuld moeten worden. Cruciaal is daarbij dat bezien moet worden hoe de bestaande definities van "probleemgebieden" zodanig aangepast kunnen worden dat een duidelijke systematiek met een strakkere begrenzing beschikbaar is. Een andere randvoorwaarde is dat, om marktverstoring te voorkomen, de compensatiesteun nooit hoger kan zijn dan de kosten die verband houden met de ongunstige productieomstandigheden of de kosten die verband houden met positieve externe effecten. Sectoren binnen een dergelijk gebied die wel kunnen concurreren op de vrije markt zijn vanzelfsprekend uitgesloten van deze steun.

De omslag van het huidige systeem van directe inkomenssteun voor alle boeren die in het verleden productiesteun ontvingen naar een systeem waarbij alleen boeren in benadeelde gebieden met een maatschappelijke functie nog steun ontvangen, kan vanzelfsprekend niet van de ene op andere dag plaatsvinden. Nederland bepleit daarom, in het kader van de health check van het GLB, al vóór 2013 te beginnen met regionalisering en differentiatie van steun.

Belonen van publieke diensten en bovenwettelijke prestaties

Individuele boerenbedrijven of andere actoren die actief zijn op het platteland (bv. natuurorganisaties) kunnen gevraagd worden specifieke publieke diensten te verrichten. Het gaat hierbij om duidelijk gedefinieerde activiteiten zoals water- of natuurbeheer. De beloning die zij hiervoor ontvangen is marktconform (voor zover mogelijk vast te stellen). Vergelijkbaar hieraan kunnen bovenwettelijke inspanningen op het gebied van milieu, biologische landbouw of dierenwelzijn op een niet handelsverstoringende manier beloond worden. De projectmatige opzet zoals die nu voor het huidige plattelandontwikkelingsprogramma geldt, lijkt daarbij zeer geschikt.

Door de verdere hervorming van het GLB zal ook de balans tussen Europese en nationale beleidsformulering verschuiven. Vanzelfsprekend blijft Europese regelgeving essentieel om een gelijk speelveld te garanderen en zullen beleidskaders blijvend op EU-niveau vastgesteld moeten worden. Maar een goede uitwerking van het beleid vereist maatwerk. Voor de hierboven geschetste elementen van het toekomstige GLB geldt dat een grote rol voor de nationale (en regionale) overheden is weggelegd. Gezien deze veranderende verhoudingen tussen het Europese en het nationale niveau, moet ook gekeken worden naar de financiering van het beleid.

Nederland is van oordeel dat de financiering van inkomensvoetstukken ook in de toekomst dient te geschieden binnen een communautair kader. Het is echter wel de vraag of het toekomstige landbouwbeleid ook geheel communautair gefinancierd moet blijven worden. Een optie is om te kiezen voor gedeeltelijke nationale (co-)financiering. In de bovengeschetste benadering ligt het voor de hand dat nationale en regionale overheden ook tenminste gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid dragen voor het beleid.

Het aandeel van het GLB in de EU-begroting zal mede moeten worden bepaald in het licht van de ruimte die nodig is voor de financiering van de in deze notitie genoemde prioriteiten. In de vormgeving van het GLB dient daarmee rekening te worden gehouden.

8. Een actieve rol in de wereld

De EU moet een actieve rol op het wereldtoneel spelen en dient daartoe over voldoende middelen te beschikken. Europa heeft bewezen voor grensoverschrijdende uitdagingen oplossingen te kunnen bieden. De EU kan internationaal meer gewicht in de schaal leggen dan waartoe de individuele lidstaten in staat zijn. De Unie beschikt over een breed scala aan instrumenten voor extern beleid. Het wordt hoog tijd dat het politieke gewicht van de Unie in de wereld meer in evenwicht komt met haar economische gewicht. Het nieuwe EU-verdrag voorziet in een aantal vernieuwingen die het externe beleid verder kunnen versterken. Nederland pleit in dit kader voor de volgende prioriteiten:

- De Europese Unie moet een sleutelrol spelen op het vlak conflictpreventie, crisisbeheersing, fragiliteit, stabiliteitsbevordering en wederopbouw. Vanwege het brede beschikbare instrumentarium heeft de Unie juist op het gebied van veiligheid en ontwikkeling duidelijke toegevoegde waarde. De coherentie van het externe beleid blijft bijzondere aandacht verdienen.
- Het Gemeenschappelijke Buitenlandse en Veiligheidsbeleid (GBVB) en daarmee ook het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) dienen verder versterkt en uitgebouwd te worden. Het aantal EVDB-operaties van de Unie neemt gestaag toe. Voor civiele operaties, die uit het EU-budget gefinancierd worden, dienen er voldoende financiële middelen te zijn
- De Unie heeft belang bij een kring van welvarende en stabiele buurstaten. Met het oog daarop dienen er voldoende middelen beschikbaar te zijn voor een zich steeds verder verdiepend nabuurschapsbeleid.
- Het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) dient met het oog op de transparantie van Europese uitgaven, zichtbaarheid van het beleid en betere effectiviteit geïntegreerd te worden in de EU-begroting. In dat geval moet er een goede oplossing gevonden worden voor de Afrika Vredesfaciliteit (APF), die thans uit het EOF wordt gefinancierd (volgens het Verdrag kunnen militaire en defensiekosten niet gefinancierd worden uit de EU-begroting), zodat het belangrijke voordeel van de APF behouden blijft (directe beschikbaarheid van reeds gecommiteerde fondsen).

- Wat betreft het EU-ontwikkelingsbeleid dienen de Monterrey-afspraken ten aanzien van verhoging van het hulpvolume door de EU-lidstaten nagekomen te worden. De Europese Gedragscode inzake werkverdeling dient actief uitgevoerd te worden waarbij ook de mogelijkheid van cofinanciering wordt gezien. De Commissie beperkt zich tot sectoren waar zij meerwaarde heeft. De beleidscoherentie voor ontwikkeling dient verder verankerd te worden. Binnen het ODA-deel van de EU-begroting dient er een goede armoedefocus te zijn.
- Energie- en klimaatdiplomatie ten behoeve van energiezekerheid en het klimaatbeleid. Nederland vindt goede relaties en overleg met energierelevante landen belangrijk. Hierbij dient waar mogelijk het aandachtsgebied tot (aspecten van) een verbrede duurzame economische en sociale ontwikkeling te worden verruimd.

9. Meer samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht

De EU moet de komende periode een meer zichtbare rol spelen op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht. De burger verwacht van Europa een gezamenlijke aanpak van het asiel- en migratiebeleid en een gezamenlijke bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad. Ook het bedrijfsleven heeft een belang bij adequate rechtspleging in grensoverschrijdende zaken en bescherming tegen corruptie en misdaad.

Veel activiteiten op JBZ-terrein kunnen plaatsvinden via regelgeving en/of intergouvernementele samenwerking. Wat betreft asiel en migratie zal de komende jaren de nadruk liggen op beleidsontwikkeling en goede uitvoering van Europese regelgeving. Nederland juicht het maken van meer afspraken en het vergroten van operationele samenwerking toe, al zal steeds de toegevoegde waarde en subsidiariteit beoordeeld moeten worden. De samenwerking op het gebied van politie en justitie berust overwegend op de toepassing van Europese wet- en regelgeving en het bevorderen van samenwerking tussen lidstaten. Het betreft hier overwegend nationale verantwoordelijkheden. Het is wel van belang dat lidstaten met onvoldoende middelen voldoende operationele capaciteit krijgen om hun verantwoordelijkheden op JBZ-terrein waar te maken.

Omdat het grootste deel van de uitgaven die worden gedaan ten behoeve van JBZ-samenwerking voor rekening van de lidstaten komen, zijn de Europese uitgaven op dit terrein thans beperkt. Ondanks het toenemend belang en de reikwijdte van dit beleidsterrein is van een aanzienlijk beslag op de EU-begroting van deze uitgavencategorie geen sprake. Wel moet er een nieuw financieel instrument komen voor JBZ-samenwerking met derde landen, met name op het gebied van migratie⁴.

⁴ Dit instrument kan budgettair ook ondergebracht worden bij het externe beleid.

10. Een helder en rechtvaardig systeem van eigen middelen

De modernisering van de inkomsten van de Unie is een essentieel onderdeel van de evaluatiediscussie. Uitgaven en ontvangsten zijn sterk verweven. Het feit dat diverse lidstaten correcties aan de inkomstenkant hebben gekregen is een direct gevolg van onevenwichtigheden aan de uitgavenkant van de begroting. Een herverdeling van middelen over de uitgavencategorieën kan de weg vrijmaken voor een billijk systeem van eigen middelen. Een nieuw stelsel van eigen middelen dient voor deze onevenwichtigheden een structurele oplossing te bieden, en bovenal rechtvaardig (gebaseerd op welvaart) te zijn. Bij voorkeur is een nieuw systeem ook eenvoudig, transparant en voorspelbaar en heeft het lage inningskosten.

Dit alles pleit voor het gebruik van het BNI-middel als enige financieringsbron. Zo dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten (verticale billijkheid); ook dient sprake te zijn van horizontale billijkheid: lidstaten met relatief dezelfde welvaart dienen hetzelfde af te dragen aan Europa. Zolang dat niet het geval is zullen correctiemechanismen om die verstoringen weg te nemen nodig blijven. Het huidige maximum voor de eigen middelen dient daarbij overigens niet te worden verhoogd.

De invoering van een Eurotax is voor Nederland geen optie.

11. Modern beheer

In de begrotingsevaluatiediscussie zullen niet alleen uitgaven en inkomsten aan de orde komen. Ook de inrichting van de begroting moet aan de orde komen. Wat Nederland betreft behoort bij een moderne begroting ook modern controle en beheer. Hierbij hoort ook een voldoende ruime marge om onverwachte ontwikkelingen op te kunnen vangen. Het is van het grootste belang dat de Europese Rekenkamer zo snel mogelijk een positieve betrouwbaarheidsverklaring zal kunnen verstrekken over de uitgaven en inkomsten van de Unie, met name ook over de fondsen in gedeeld beheer.

Dit vereist onder andere een hervorming van de controlestructuur. Hiervoor zijn de eerste stappen gezet, maar verdere aanpassingen zijn nodig. Lidstaten dienen hierbij ook bereid te zijn om verantwoording af te leggen over de ontvangen EU-middelen. Nederland heeft als eerste lidstaat de nationale verklaring ingevoerd en spant zich in om andere lidstaten over te halen dit voorbeeld te volgen. Nederland blijft ervoor pleiten dat de controlelast zoveel mogelijk beperkt moet worden door gebruik te maken van het 'single audit' concept. Bij de formulering van nieuw beleid moet ook het controleaspect meegewogen worden.

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

april 2008