

ontbreekt aan een effectieve regelgeving, wordt dergelijke documentatie vaak niet ter beschikking gesteld. Met name voor kleine en middelgrote bedrijven is dit bijzonder lastig, want zij kunnen zich lang niet altijd een professionele risicobeoordeling veroorloven.

4.11 Indien vakbonden en verzekeringsmaatschappijen toegang zouden krijgen tot geschikte documentatie, zouden ze, ongeacht de datum van inwerkingtreding van de richtlijn en de toekomstige bepalingen daaruit, verschillende maatregelen

kunnen treffen voor de bescherming van werknemers (overeenkomstig het algemeen geldende principe om waar mogelijk onnodige risico's te vermijden).

4.12 Het is zorgwekkend dat als gevolg van de opgeschorte omzettingstermijn de komende jaren allerlei machines in gebruik worden genomen, zonder dat er enige documentatie voorhanden is over de precieze risico's voor bedieners en monteurs.

Brussel, 12 maart 2008

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
D. DIMITRIADIS

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Hervorming van de EU-begroting en de toekomstige financiering

(2008/C 204/23)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 25 september 2007 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

*De hervorming van de EU-begroting en de toekomstige financiering.*

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 februari 2008 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw **FLORIO**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 12 en 13 maart 2008 gehouden 443e zitting (vergadering van 12 maart 2008) het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór en 18 stemmen tegen, bij 15 onthoudingen, is goedgekeurd:

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Tegen de achtergrond van de ingrijpende veranderingen van de laatste decennia wil de EU werk maken van een politieke agenda met als prioriteiten o.m. klimaatverandering, energie en immigratie, problemen die op korte termijn een oplossing verdienen. Het EESC meent dat het daarom moet deelnemen aan de door de Commissie gestarte discussie over het begrotingsbeleid, het belangrijkste instrument om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

1.2 De herziening van de EU-begroting dient geplaatst te worden in de gevoelige context van de ratificatie van het Verdrag van Lissabon en is rechtstreeks gerelateerd aan de discussie over het cohesie- en onderzoeksbeleid en de doorlichting van het GLB. Op korte termijn zijn er verkiezingen voor het Europees Parlement en zal er een nieuwe Commissie worden geïnstalleerd. Daarom wijst het EESC erop dat het lastig zal zijn een zo relevant debat aan te gaan in een tijd dat twee belangrijke instellingen vernieuwd zullen worden. Het EESC zou verder graag zien dat de 27 lidstaten zonder enige terughoudendheid

strategische keuzes maken. Tevens roept het de Commissie op om duidelijk te maken hoe ze de raadpleging denkt voort te zetten.

1.3 Bij de uitstippeling van het begrotingsbeleid moet een fundamentele keuze worden gemaakt: federalisme of een intergouvernementeel systeem. Het is vanzelfsprekend dat het tempo waarin de Europese integratie voortschrijdt, ook samenhangt met de wijze waarop de begroting gefinancierd wordt.

1.4 Alvorens in te gaan op de vraag welke middelen in aanmerking komen en hoe deze bestemd moeten worden, dient het communautaire beleid te worden bijgesteld, met name de beleidsgebieden met een lange geschiedenis die, ook al waren ze gunstig voor de ontwikkeling en de economische groei, moeten worden geactualiseerd en uitgebreid om opgewassen te zijn tegen de nieuwe uitdagingen. Onverschrokken moet er een grondige analyse komen van de Structuurfondsen, het Cohesiefonds, het regionale beleid enz. om het effect en de doeltreffendheid ervan in de nieuwe lidstaten te bepalen, rekening houdende met het „Vierde verslag over de economische en sociale cohesie” (COM(2007) 273 final), waarover het EESC onlangs een advies heeft uitgebracht <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies over het Vierde verslag over de economische en sociale cohesie, CESE 1712/2007.

1.5 De herziening moet inspiratie putten uit de beginselen van de Europese integratie, uitgaande van duurzame ontwikkeling: solidariteit, evenredigheid, vrede, welvaart, vrijheid, veiligheid, algemeen en wijdverbreid welzijn, billijkheid en herverdeling. Een doeltreffende aanpak van de ernstige risico's in verband met klimaatverandering moet het ijkpunt zijn voor elk voorstel voor de toekomstige financiële vooruitzichten. Tegelijk dient er hard te worden gewerkt aan de nodige informatieverstrekking, transparantie en leesbaarheid van de regels waarmee de bijdragen van de Europese burger worden geheven en besteed, ook om het Euroscepticisme tegen te gaan.

1.6 Bekeken moet worden of alle kortingen, voorrechten en afwijkingen van de huidige begroting definitief tot het verleden kunnen gaan behoren: de herziening moet een stap voorwaarts zijn ten opzichte van deze bepalingen, die niet stroken met de geest van solidariteit van de Europese integratie.

1.7 De financiering van de begroting dient plaats te vinden overeenkomstig art. 269 van het Verdrag <sup>(2)</sup>. Diverse opties voor hervorming dienen zich aan; het Comité meent, ongeacht voor welke oplossing gekozen wordt, dat deze geleidelijk moet worden doorgevoerd. Er moet gestreefd worden naar een brede consensus met de nationale parlementen, de lokale en regionale overheden. Er moet vooral worden gelet op het principe van de draagkracht van elke lidstaat, alsook met het toegenomen aantal uitgavendoelen. In dit verband bekrachtigt het EESC zijn eerder ingenomen standpunt in het advies „Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013” <sup>(3)</sup>.

1.8 Gelet op de wijdverbreide hernationalisering van beleidsgebieden wordt de uitvoering van de begroting een nog delicaatere aangelegenheid voor wat betreft de relatie tussen de instellingen en de burger, alsook het oordeel van laatstgenoemde over het communautaire optreden. Een grotere medeverantwoordelijkheid van Commissie en lidstaten voor de begrotingsuitvoering is een belangrijke factor, ook om alle economische en sociale actoren bij de zaak te betrekken (zoals is vastgelegd in het nieuwe art. 274 van het Verdrag van Lissabon). Volgens het EESC moeten de langetermijnstrategieën kunnen rekenen op financiële continuïteit, terwijl er in geval van snelle reacties of gewijzigde omstandigheden wellicht een zekere flexibiliteit nodig is.

1.9 Het beginsel van participatie en bijdrage, dat aan de basis ligt van de belastingstelsels in menig EU-land, gebaseerd op billijkheid en herverdeling, is volgens het EESC het uitgangspunt dat het meest doeltreffend en efficiënt is gebleken.

1.10 Alle betrokkenen, op elk niveau, van de nationale regering tot en met de burger, zijn verantwoordelijk voor en profiteren van de communautaire middelen.

1.11 Om het nieuwe en het oude beleid goed af te kunnen stemmen op de internationale situatie en om dus beter de omvang van de benodigde middelen te kunnen vaststellen, moet

het gehele ex-ante- en ex-post-beoordelingssysteem uitgebreid worden. De onafhankelijkheid en transparantie van het beoordelingsorgaan moeten gewaarborgd zijn.

1.12 Bij de beoordeling moet worden gelet op de doeltreffendheid en de wisselwerking van de verschillende systemen voor overheidsuitgaven: op communautair, nationaal en regionaal niveau. Bovendien spelen diverse instanties een rol in het proces (Europese Investeringsbank, PPP's, enz.).

1.13 De samenhang met instrumenten voor macro-economisch beleid moet gegarandeerd zijn. Zo bevat het Pact voor Stabieleit en Groei strenge criteria voor de stabiliteit, maar staat er weinig in over groei en dus over overheidsinvesteringen. Voorts dient het begrotingsbeleid van de lidstaten beter op elkaar te worden afgestemd.

1.14 De laatste jaren zijn de economie en de financiële sector wereldwijd veranderd: de concurrentie tussen de markten is feller en de werkgelegenheid in de EU wordt meer bedreigd. Het Fonds voor aanpassing aan de globalisering is een voorbeeld van een noodzakelijk instrument, hoewel nog ontoereikend om dit soort verschijnselen het hoofd te bieden.

## 2. Inleiding

2.1 Met Mededeling SEC(2007) 1188 final is de Commissie een open discussie aangegaan met alle betrokkenen bij de begrotingsherziening 2008-2009. Uitgaande van de resultaten van deze eerste raadpleging, die op 15 april 2008 wordt afgesloten, zal de Commissie waarschijnlijk eind 2008 of begin 2009 een tekst voorleggen (het is nog onduidelijk of het een Witboek betreft) die als voorstel zal fungeren om het eigenmiddelenstelsel van de Unie en de financiering en uitgaven van de communautaire activiteiten te beoordelen, te herzien en te wijzigen.

2.2 Na het verstrijken van deze raadpleging (gepland voor 15 april 2008) zal de Commissie de conclusies tijdens een conferentie (27 mei 2008) toelichten. Eind 2008/begin 2009 komt de Commissie met een nieuwe herziening, terwijl het concrete voorstel in de derde en afrondende fase zal worden gepresenteerd (2010/2011).

2.3 Het EESC kan en moet reageren op de vragen die bij de raadpleging door de Commissie centraal staan. Ook kan en moet het zich uitspreken over de concrete voorstellen van andere institutionele partners voor de hervorming van het begrotingssysteem van de EU.

2.4 Een ingrijpende hervorming van de Europese begroting is van fundamenteel belang, niet alleen om een billijke en transparante werking en financiering van de Unie en haar beleidsterreinen te waarborgen, maar ook om de recent gebleken institutionele crisis te boven te komen en de resultaten van het Verdrag van Lissabon optimaal te benutten.

<sup>(2)</sup> Art. 269, lid 1, luidt als volgt: „De begroting wordt, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd”.

<sup>(3)</sup> Zie het EESC-advies over *Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst: Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013*, PB C 74 van 23 mei 2005, blz. 32.

### 3. Historische kanttekeningen bij de EU-begroting

3.1 De begroting van de EU kan beschouwd worden als één van de fundamentele instrumenten om de beleidsdoelstellingen van de Unie gestalte te geven. Hoewel de omvang ervan in absolute termen indrukwekkend is, is de begroting procentueel bescheiden en de laatste jaren, ondanks de uitbreiding van de Unie tot 27 landen, voortdurend gedaald <sup>(4)</sup>.

3.2 Sommige EU-beleidsgebieden, zoals het cohesiebeleid, vergen voor de uitvoering ervan financiële steun, terwijl andere, zoals het mededingingsbeleid, gebruik maken van andere instrumenten om de doelstellingen te verwezenlijken. De financiering en de werking van de begroting moeten er zo uitzien dat de doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt van beleidsgebieden die op de begroting zijn aangewezen.

3.3 Vanaf het begin is de begroting gewijzigd en veranderd, in het kielzog van de etappes van de Europese integratie: de interne markt, de uitbreidingen en met name de toename van het aantal beleidsterreinen van de EU. Een aanzienlijk deel van de begroting is traditioneel gewijd aan een betrekkelijk gering aantal beleidsterreinen, maar de beoogde doelstellingen hebben ook wijzigingen en ontwikkelingen ondergaan die een herziening van de begroting rechtvaardigen.

3.4 De in 1952 opgerichte Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) werd gefinancierd door een daadwerkelijk systeem van eigen middelen, afkomstig van een vaste heffing op elke ton geproduceerd staal, die de kolen- en staalondernemingen rechtstreeks afdroegen aan de begroting van de Gemeenschap. Op basis van het beginsel van solidariteit en om onafhankelijk te zijn nationale eisen, vermeldt het EG-Verdrag dat de begroting „onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen (wordt) gefinancierd” (art. 269).

3.5 Een authentiek financieringssysteem met eigen middelen, omschreven als inkomsten die definitief aan de Gemeenschap toevallen ter financiering van de begroting en die haar rechtens toekomen, zonder verder besluit van de lidstaten, treedt in werking met het besluit van 21 april 1970 van de Europese Raad van Luxemburg. Thans omvat het financieel kader de eigen middelen uit **landbouweffingen en douanerechten**, geheven op de invoer aan de buitengrenzen, een tarief geheven op de geharmoniseerde belastinggrondslag van de belasting op de toegevoegde waarde (BTW) en tot slot een heffing op het bruto nationaal inkomen (BNI), die wordt toegepast indien en wanneer de eerste drie bronnen niet toereikend zijn om de door de Gemeenschap aangegane financiële verplichtingen te dekken.

3.6 De berekening van het tarief op de **BTW**, gebaseerd op een gemiddeld gewogen tarief op de totale netto-omzet (zgn. „opbrengstenmethode”) heeft ertoe geleid dat deze middelen zijn veranderd van een „eigen” middel in een statistisch instrument om de bijdrage van een lidstaat te berekenen, en zich hebben verwijderd van de intentie waarmee ze ingevoerd zijn.

3.7 In de loop der jaren is er in de herkomst van de eigen middelen een waarlijk revolutionaire verandering opgetreden. Volgens de gegevens van de Commissie in het raadplegingsdocument <sup>(5)</sup> bedroegen in 1988 de op het **BNI** gebaseerde inkomsten minder dan 11 %, tegenover 28 % voor de douaneaccijnzen en landbouweffingen en 57 % afkomstig van de BTW. Voor

2013 wordt verwacht dat het BNI 74 % van de inkomsten voor de begroting zal leveren, terwijl douaneaccijnzen en landbouweffingen 13 % zullen uitmaken en de middelen uit belastbare BTW 12 %.

3.8 Dit betekent dat het leeuwendeel van de middelen die worden toegewezen aan de Unie, nu al, en nog meer in de nabije toekomst, via de begrotingen van de lidstaten verloopt en soms worden beschouwd als „uitgaven”. Men hoeft maar te bedenken dat in 2013 de echte eigen middelen zijn gereduceerd tot 12 %, met daartegenover een financiering van de begroting die zich compleet verwijderd van de letter en de geest van het Verdrag.

3.9 Ook de uitgavenstructuur van de begroting is, behalve de financieringsbronnen, in de loop der tijd flink gewijzigd. Zo bereikten de betalingen uit hoofde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een hoogtepunt van 70,8 % in 1985; in 1988 stabiliseerden zij zich evenwel op 60 % van de totale uitgaven. In 2013 zal het aandeel van deze uitgaven bijna gehalveerd zijn om uit te komen op 32 %. Het cohesiebeleid daarentegen vertoont een tegengestelde trend: bedroegen in 1965 de hiervoor toegewezen uitgaven slechts 6 %, in 1985 was dit 10,8 % en in 1988 17,2 %. In 2013 zullen deze uitgaven gestegen zijn tot 35,7 % van de EU-begroting. Bij de voorgenomen herziening van het GLB moet niet alleen gekeken worden naar de steun aan de landbouw, maar ook naar de voordelen die het, vooral ten aanzien van kwaliteit en controle, de EU-burger heeft opgeleverd.

3.10 Met name vanaf het Verdrag van Maastricht steekt een coherentieprobleem de kop op: de Unie kreeg nieuwe bevoegdheden toegewezen en er zijn geleidelijk nieuwe doelstellingen bijgekomen (zoals recentelijk milieuverplichtingen), maar dit heeft zich niet vertaald in de omvang van de EU-begroting. In wezen is de omvang niet gewijzigd.

3.11 Onlangs is een reeks instrumenten ingevoerd, onder andere het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, die niet in de begroting zijn opgenomen. Zij hebben geen specifieke financiële dekking; de werking en het gebruik ervan zijn afhankelijk van de overschotten op andere begrotingslijnen en andere, niet benutte communautaire fondsen. Deze instrumenten zijn hierdoor feitelijk minder belangrijk doordat de financiering en de werking van restwaarden afhangen.

3.12 Andere zaken, zoals de invoering in 1985 van de zgn. „Britse korting”, die later ook tot andere landen is uitgebreid, de talrijke afwijkingen en onevenwichtigheden, waardoor de begroting onbegrijpelijker en ondoorzichtiger is geworden, maken een herziening van de begroting, de werkwijze en financiering ervan nog dringender en noodzakelijker.

### 4. Noodzaak tot herziening van de begroting voor een Europese Unie die gereed is voor de uitdagingen van de toekomst

4.1 Volgens het EESC dienen de uitgangspunten van een begroting zoals die van de EU, de enige ter wereld in haar soort, te beantwoorden aan de beginselen van de Europese integratie, waarop de verdragen, en met name de oprichtingsverdragen,

<sup>(4)</sup> Zie de grafieken in de bijlage.

<sup>(5)</sup> SEC(2007) 1188 final — Mededeling van de Commissie — De begroting hervormen voor een ander Europa — document voor een openbare raadpleging met het oog op de begrotingsevaluatie 2008/2009

zijn geïnspireerd. Doelstellingen als vrede, welvaart, vrijheid, veiligheid, algemeen welzijn, billijkheid en herverdeling moeten het jkkpunt zijn op het moment dat er besluiten worden genomen. Gelet op uitdagingen zoals de klimaatverandering en de aantasting van het milieu moet ook duurzame ontwikkeling in de toekomstige begroting worden opgenomen als een leidend beginsel voor alle uitgaven.

4.2 De oplossingen die worden goedgekeurd, moeten in het teken staan van transparantie en leesbaarheid van het volledige kader dat de begroting regelt. Zo moet worden bijgedragen aan een nauwere relatie tussen de burger en de instellingen van de Unie.

4.3 De begrotingsherziening moet waarborgen dat de lidstaten billijk worden behandeld, waarbij alle uitzonderingen, concessies en voorrechten worden afgeschaft. Bij de financiering van de begroting door de lidstaten moet gekeken worden naar het algemene welvaartsniveau en moet solidariteit gegarandeerd zijn.

4.4 Uit hoofde van het voor alle burgers geldende non-discriminatie- en gelijkheidsbeginsel moeten bij de begrotingsherziening speciale maatregelen worden uitgewerkt om af te stappen van het systeem van afwijkingen, privileges en uitzonderingen voor afzonderlijke lidstaten die hiervan de vruchten plukken.

## 5. Vervanging van het huidige financieringsstelsel

5.1 Het door de Commissie voorgelegde raadplegingsdocument moet een serieus debat tussen alle instellingen, politieke en sociale actoren op gang brengen om de tegenstrijdigheden uit de Europese begroting te verwijderen en met name om de financiering ervan te vervangen.

5.2 Gelet op de gevoeligheid van de materie moet er naar consensus gestreefd worden tussen alle belanghebbenden, zoals nationale parlementen, sociale partners en het maatschappelijk middenveld. De uitvoering van de overeengekomen wijzigingen dient geleidelijk te verlopen om brede steun voor het hervormingsproject te waarborgen en om voorkeursbehandelingen van de ene lidstaat ten opzichte van een andere te vermijden.

5.3 Uitgaande van het Verdrag van Lissabon moet de begrotingsherziening volgens het EESC uitmonden in een financieringsstelsel voor de begroting op grond van nieuwe vormen van eigen middelen. Eerst en vooral dienen twee tegenstrijdigheden die de huidige situatie kenmerken, te worden opgeheven: het feit dat 70 % van de middelen afkomstig is uit het BNI dat, tenminste officieel, een minder belangrijke rol zou moeten spelen en dat circa 85 % van het totaal van de begroting afkomstig is uit middelen die in feite niet „eigen” zijn en dus rechtstreeks aan de Unie worden toegewezen.

5.4 Het zou dan ook goed zijn om terug te keren naar de letter en de geest van art. 269 van het Verdrag, waar ondubbelzinnig gewezen wordt op het primaat van de eigen middelen

voor de financiering van de begroting. Volgens het EESC is er een interessant debat op gang gekomen naar aanleiding van het door het EP opgestelde verslag-Lamassoure <sup>(6)</sup>, waarin onder andere herinnerd wordt aan ideeën voor de herziening van het stelsel van eigen middelen:

- BTW;
- accijns op brandstof voor vervoer en andere energiebelastingen;
- accijns op tabak en alcohol;
- belastingen op bedrijfswinsten.

5.5 De Europese burgers moeten meer en betere informatie krijgen en kunnen rekenen op een transparant en efficiënt systeem. Voorts dienen zij de gelegenheid te krijgen om optimaal de bestemming van hun afdrachten voor het functioneren en voor de beleidsgebieden van de EU te controleren, te beoordelen en zich hierover uit te spreken. Zulke spelregels behoren tot de uitgangspunten van elke democratisch bestuur.

5.6 Het is duidelijk dat de voortschrijdende integratie van Europa ook valt af te lezen aan de financiering van de begroting. In een meer federaal systeem zou een Europese belasting correct en transparanter zijn. Maar om ervan uit te gaan dat de Europese economen in de huidige situatie geen oplossing zouden kunnen vinden, is onjuist en verraadt een gebrek aan politieke wil.

## 6. Beleidsgebieden en rol van de Europese Unie

6.1 De Commissie vermeldt in haar Mededeling SEC(2007) 1188 final een lijst met factoren <sup>(7)</sup> die al dan niet rechtstreeks van invloed zijn op de strategische keuzes en de politieke agenda van de Unie. Deze factoren variëren van vergrijzing en wetenschappelijke en technologische vooruitgang, het concurrentievermogen van wereldwijde markten en klimaatverandering tot solidariteit als verplichting voor Europa en het beleid voor plattelandsontwikkeling.

6.2 Aangezien de begroting één van de centrale instrumenten is voor de verwezenlijking van de doelstellingen die de vooruitgang van de EU bepalen, dient een herziening ervan plaats te vinden in het licht van een brede en grondige analyse en de doelstellingen van de EU-27.

6.3 Volgens het EESC dient er daarom, n.a.v. deze raadpleging, binnen en buiten de instellingen gewerkt te worden aan een consensus over de beleidsgebieden die essentieel worden geacht voor de toekomst van Europa. Vervolgens moet vast komen te staan hoe de Unie haar rol heeft versterkt en hoe haar werkterrein op deze gebieden is uitgebreid. Deze zaken zijn des te prangender in het licht van het nieuwe Verdrag.

6.4 Bij de besluitvorming over de beleidsgebieden die de komende jaren voor de Unie bepalend moeten zijn, moet aandachtig worden gekeken naar alle ongerijmdheden en vertragen uit het verleden, vooral in het financieringsstelsel, om dezelfde fouten te vermijden.

<sup>(6)</sup> Europees Parlement, verslag over *de toekomst van de eigen middelen van de Europese Unie* (A6-0066/2007), van 13 maart 2007, rapporteur Alain Lamassoure.

<sup>(7)</sup> Zie punt 2.1 van de Mededeling SEC(2007) 1188 final.

6.5 Van de reeks werk- en beleidsterreinen die de Commissie in het raadplegingsdocument specifiek aanduidt als uitdaging voor de toekomst verdienen de maatregelen voor sociale en economische cohesie bijzondere aandacht, ook in economische zin. Met name na de recente uitbreiding van de Unie zijn de verschillen toegenomen; de herziening van de begroting is dé gelegenheid om de ontwikkeling van achtergebleven regio's te blijven bevorderen om de voor de hand liggende reden dat economische en sociale vooruitgang ook in de minder welvarende regio's van de Unie positieve gevolgen heeft voor alle lidstaten en hun economieën.

6.6 Zoals gezegd moeten verder solidariteit en sociale rechtvaardigheid als uitgangspunt blijven dienen waarop het optreden van de EU gebaseerd moet zijn. Gesteld voor problemen als immigratie moet de EU haar rol en sociale model ook buiten de EU-grenzen weten te bevorderen, aangezien ze over instrumenten beschikt, ook financiële, die bedoeld zijn om de oorzaken van immigratie in de landen van herkomst aan te pakken.

6.7 Het aanpakken van de klimaatverandering wordt een steeds belangrijkere prioriteit voor Europa en moet tot uitdrukking komen in de prioriteiten voor de toekomstige uitgaven. Er dienen extra middelen te worden vastgelegd voor onderzoek en ontwikkeling inzake spits technologie op energie- en vervoersgebied en voor de ontwikkeling van methoden betreffende CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag. Voorts dienen er aanzienlijke middelen te worden uitgetrokken om verzachtende en aanpassingsmaatregelen in de minst ontwikkelde landen en investeringen in CO<sub>2</sub>-arme energietechnologie in de opkomende industrielanden te ondersteunen.

## 7. De Europese burgers betrekken bij het begrotingsbeleid

7.1 De institutionele crisis in de Unie houdt ook verband met de structuur van de begroting, die dringend aan hervorming toe is: het kortzichtige debat van de laatste jaren naar aanleiding van de eigen middelen draagt in de huidige omstandigheden bij aan een negatief beeld van de Unie. De complexiteit, onleesbaarheid en de afwijkingen en uitzonderingen, zijn evenzovele aspecten die de Europese integratie op losse schroeven zetten en het Euroscepticisme levend houden.

7.2 Ook gelet op het moeizame proces dat aanvankelijk tot het grondwettelijk verdrag en uiteindelijk tot het Verdrag van Lissabon heeft geleid, mogen de begroting en de bijbehorende hervorming niet nog een argument vormen dat bijdraagt aan het idee dat het geld van de Europese burger in een „bodemloze put” verdwijnt. Juist in dit verband is er een duidelijker relatie gewenst tussen de uitgaven en de bereikte resultaten.

## 8. Welke toekomst is er weggelegd voor de eigen middelen?

8.1 Het debat over de financiering van de Unie is één van de heetste hangijzers in de discussie over de herziening van de begroting. De in par. 3.7 geschetste financiering van de begroting is duidelijk verwijderd van een financiering die in wezen gebaseerd is op eigen middelen. Voor de herziening variëren de opties van invoering van nieuwe eigen middelen ter vervanging van eerdere financieringswijzen tot oplossingen waarin het BNI van de lidstaten de hoofdrol speelt.

8.2 Het Europees Parlement heeft in zijn in maart 2007 goedgekeurde *Verslag over de toekomst van de eigen middelen van de*

*Europese Unie* (rapporteur: Lamassoure) <sup>(8)</sup> kritiek geuit op de huidige opbouw van de begroting en de financiering ervan. Er wordt een hervorming bepleit in twee fasen, die echter onder één besluit moeten vallen. De eerste, een overgangsfase, zou moeten leiden tot een verbetering van het huidige stelsel van nationale bijdragen, terwijl de tweede volgens het EP zou moeten uitmonden in het scheppen van eigen middelen ter vervanging van de bestaande mechanismen.

8.3 Het EP herhaalt dat de invoering van een Europese belasting niets nieuws onder de zon is aangezien er voor de belastingbetaler niets verandert. De criteria waaraan het nieuwe stelsel moet voldoen, zijn: toereikendheid, stabiliteit, zichtbaarheid en eenvoud, geringe exploitatiekosten, doeltreffende toewijzing van middelen, verticale billijkheid (herverdeling), horizontale billijkheid (dezelfde impact voor alle Europese belastingbetalers), en billijke bijdragen (samenhang met de rijkdom en welvaart van de lidstaten).

8.4 Herhaaldelijk is vastgesteld dat de Europese begroting gezien de doelstellingen van de EU en de uitdagingen die zij moet aangaan, tekortschiet. Daarom wil het EESC een debat over een Europese belasting op gang brengen. Op grond van de verschillende mate van relevantie van communautaire wetgeving kan overwogen worden om eventuele sancties voor landen die de omzetting van bepaalde fundamentele richtlijnen aan hun laars lappen, te gebruiken voor projecten van Europees belang.

8.5 Het EESC waardeert de coherente en inventieve voorstellen in het verslag van het Parlement en schaarft zich achter het oordeel over de staat waarin de begroting momenteel verkeert en over de noodzaak van een hervorming. Tegelijkertijd wil het echter aandacht vragen voor de problemen die aan de invoering van een dergelijk stelsel kleven. Invoering van een op een „Europese belasting” gebaseerde financiering zou ongetwijfeld op fel verzet stuiten, waarbij het eerst en vooral lastig zou zijn om dit aan de burger uit te leggen.

8.6 In dit verband dient de Europese Unie niet alleen het concurrentievermogen te ondersteunen, maar ook meer werk te maken van behoud en bevordering van cohesie, het milieu, de werkgelegenheid en het Europese sociale model.

8.7 In de besluitvorming over een hernieuwde financiering van de EU-begroting moet naar oplossingen worden gezocht die voorbijgaan aan afwijkingen en uitzonderingen en meer aandacht schenken aan de bijdragecapaciteit van elke lidstaat, met billijkheid, gelijkheid en solidariteit hoog in het vaandel. Voorts mag het debat over de middelen, hoewel cruciaal, de discussie over de strategische keuzes van de Unie, haar rol en beleidsterreinen, niet overschaduwden of links laten liggen.

## 9. Voor een transparante en doeltreffende begrotingsuitvoering

9.1 De uitvoering is óók een belangrijk aspect van de herziening. Transparantie, betrouwbaarheid en leesbaarheid zijn criteria die in deze fase centraal moeten staan. De Europese burgers komen immers bij de uitvoering van de begroting in

<sup>(8)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+WORD+V0//EN>

contact met het optreden van de EU en beoordelen de concrete resultaten hiervan. Voorts moet worden gegarandeerd dat de begrotingscyclus wordt afgestemd op de mandaten van het Europees Parlement, de Commissie en de Europese Raad.

9.2 Volgens het EESC is het hoofdzakelijk om de volgende twee redenen nodig om de Europese burgers beter te informeren over de met het beleid en de Europese middelen bereikte resultaten: 1) ten behoeve van transparantie; 2) om een vuist te maken tegen het Euroscepticisme en tegen de vaak tendentieuze berichtgeving waarbij de minder talrijke mislukkingen meer in de schijnwerpers worden gezet dan de successen.

9.3 De stabiliteit van de financiële kaders en de interne flexibiliteit hiervan dienen binnen de langetermijnstrategieën van de EU (bijv. op het vlak van werkgelegenheid, O&O, milieu, energie) beoordeeld te worden met een zekere continuïteit, terwijl een zekere flexibiliteit (om zich beter aan te passen aan veranderende omstandigheden en om snel te kunnen reageren) voorbehouden zou moeten zijn aan de kortetermijnprioriteiten, waarbij vooral in deze gevallen de lidstaten speelruimte wordt toegekend.

Brussel, 12 maart 2008

9.4 De discussie over de begrotingsuitvoering betreft onvermijdelijk ook het beheer hiervan en de verantwoordelijkheid hiervoor. Momenteel wordt 80 % van de begroting rechtstreeks door de lidstaten beheerd, en de resterende 20 % door de Commissie, die echter verantwoordelijk blijft voor de gehele uitvoering van de begroting. Het EESC meent dat ook deze verdeling aan de orde moet komen om te beoordelen of zij in de huidige tijd nog past.

9.5 In dit verband moet goed rekening worden gehouden met het nieuwe Verdrag, waarmee art. 274 als volgt wordt gewijzigd: in de eerste alinea wordt de zin „De Commissie voert de begroting” vervangen door „De Commissie voert de begroting in samenwerking met de lidstaten”; de tweede alinea wordt vervangen door „Bij het reglement worden de met de uitvoering van de begroting verband houdende controle- en auditverplichtingen van de lidstaten en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden vastgesteld. Het reglement voorziet ook in de wijze waarop en de mate waarin iedere instelling haar eigen uitgaven doet”.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
D. DIMTRIADIS

---

#### BIJLAGE

#### bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen (art. 54, lid 3, rvo).

##### Par. 1.3

Te schrappen:

~~„Bij de uitstippeling van het begrotingsbeleid moet een fundamentele keuze worden gemaakt: federalisme of een intergouvernementeel systeem. Het is vanzelfsprekend dat het tempo waarin de Europese integratie voortschrijdt, ook samenhangt met de wijze waarop de begroting gefinancierd wordt.”~~

Stemuitslag

Stemmen vóór: 40 Stemmen tegen: 87 Onthoudingen: 10

##### Par. 7.3

Na de huidige par. 7.2 een nieuwe, als volgt luidende par. 7.3 invoegen:

„Eén van de grootste tekortkomingen van het huidige EU-financieringsstelsel is de onmogelijkheid om de middelen zó te beheren dat de controleurs de rekeningen goedkeuren. De jaarlijkse schertsvertoning waarbij de controleurs weigeren kwijting te verlenen aan de meeste uitgaven zorgt voor zeer negatieve publiciteit in de lidstaten. Elk nieuw stelsel moet dit probleem zien op te lossen.”

Stemuitslag

Stemmen vóór: 37 Stemmen tegen: 94 Onthoudingen: 12

---