

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-uvo.nl](http://www.stichting-uvo.nl)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@bua.nl](mailto:info@bua.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Nieuwe werkelijkheid vraagt om een nieuwe Europese begroting

De eurocrisis, de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne laten zien dat Europa dusdanig is veranderd dat de huidige begrotingsregels aan aanpassing toe zijn, te beginnen met de in beton gegoten meerjarenbegroting. Een meer flexibele en wellicht ook hogere EU-begroting is nodig, maar dit kan niet zonder een debat over de voorwaarden waaronder lidstaten geld uit de EU krijgen. Het afgeven van blanco cheques mag niet aan de orde zijn, schrijft Esther de Lange in reactie op het vorige CDV-nummer, *Hypotheek op de toekomst*.

**door Esther de Lange** De auteur is delegatieleider van het CDA in het Europees Parlement en vicevoorzitter van de Europese Volkspartij.

‘Europa is het werk van generaties, en juist voor de volgende generatie meer dan ooit van belang.’ Dit was de rode draad van ons campagnefilmpje voor de Europese verkiezingen van 2019. Vier jaar later is deze boodschap actueler dan ooit. De coronapandemie, geopolitieke spanningen tussen China en de Verenigde Staten, de Russische inval in Oekraïne en rap oplopende energieprijzen deelden rake klappen uit aan de Europese samenleving en economie. In reactie hierop werden maatregelen getroffen die een paar jaar geleden nog ondenkbaar leken: het gezamenlijk inkopen van coronavaccins, een coronaherstelfonds van 672,5 miljard (de RRF),<sup>1</sup> het afkomen van de overwinsten van energiebedrijven, en

het tijdelijk buitenspel zetten van de begrotingsregels. Tegen deze achtergrond vindt nu de discussie over de herziening van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) plaats – een discussie die in mijn ogen alleen gevoerd kan worden in samenhang met een grondig debat over de Europese meerjarenbegroting. De achterliggende vraag daarbij is: een nieuwe werkelijkheid vergt een ander Europa, maar hoe zorgen we ervoor dat Europa in die veranderende wereld ook relevant blijft voor de volgende generatie?

## **Beton**

De grote politieke dossiers waarmee we geconfronteerd worden vergen handelingskracht en improvisatievermogen – door Luuk van Middelaar

ook wel ‘nieuwe Europese politiek’ genoemd.<sup>2</sup> De Europese Commissie, die onder Ursula von der Leyen bewust een ‘geopolitieke commissie’ wil (en moet) zijn, probeert hier handen en voeten aan te geven. Tegelijkertijd zit de begroting van de EU, het meerjarig financieel kader (MFK), voor zeven jaar in beton gegoten. Dit leidt tot een grote mismatch: we verwachten van de Unie dat ze optreedt in tijden van crises, maar geven haar hiervoor niet de instrumenten.

De huidige begroting is vastgesteld in de zomer van 2020 – vóór de oorlog in Oekraïne en de Amerikaanse Inflation Reduction Act<sup>3</sup> – en ligt tot en met 2027 vast. Bovendien is het geld verdeeld tussen strak gekaderde categorieën en vaste bedragen voor elke lidstaat: de zogenoemde ‘nationale enveloppen’, die 75 procent van de Europese begroting vertegenwoordigen. Lidstaten zijn net als andere belanghebbenden uiteraard niet erg gewillig om de bestemming van deze gelden te wijzigen, onder het motto ‘Eens gegeven blijft gegeven’, terwijl herallocatie in sommige gevallen wel degelijk logisch zou zijn. Neem als voorbeeld het Europese antwoord op de Amerikaanse Inflation Reduction Act. Aan beide zijden van de oceaan wordt de industrie met vergelijkbare bedragen gesteund, in de VS veelal op een zeer efficiënte manier via belastingkortingen (*tax credits*), terwijl in de EU de Europese steunmaatregelen log en versnipperd zijn en de nationale maatregelen zeer onevenredig verdeeld. Zo was Duitsland in 2022 in zijn eentje goed voor 52 procent van door de Commissie goedgekeurde staatssteun. De lidstaten die dit niet kunnen betalen zouden minstens de aan hen toegewezen fondsen uit het MFK moeten kunnen heralloceren. Hiermee zou bijvoorbeeld de Roemeense regering ervoor kunnen kiezen om structuurfondsen bedoeld voor een rotonde in Oost-Roemenië in te zetten voor de concurrentiepositie van haar bedrijfsleven. Idealiter zorgt de Europese Commissie daarbij

voor een uniform raamwerk: geen Europese belastingkorting – er is immers geen Europese belasting om korting op te geven – maar wel Europese coördinatie.

Aanpassingen moeten mogelijk zijn als een veranderende wereld daarom vraagt, maar het herbestemen van middelen alleen zal nooit voldoende soelaas bieden, laat staan de structurele veranderingen die nodig zijn. In de praktijk moet de Commissie in onvoorziene situaties dus hopen op financiële meevallers, de laatste resten van de bodem van de begroting schrappen, of zeer creatief boekhouden. Zo zijn de ongebruikte leningen uit het eerdergenoemde coronaherstelfonds al twee keer ‘gerecycled’: ter financiering van het plan om de EU sneller van Russische energie af te krijgen (REPowerEU) en om antwoord te geven op Amerikaanse subsidies aan het bedrijfsleven (Green Deal Industrial Plan). Deze ad-hoczoektocht naar dekking maakt

---

## *Deze ad-hoczoektocht naar financiële dekking maakt de Unie kwetsbaar*

de Unie kwetsbaar: iemand als Viktor Orbán deinst er niet voor terug de financiering van de broodnodige Europese steun aan Oekraïne (waartoe unaniem besloten moet worden) te blokkeren om zijn eigen agenda te dienen en de kritiek op de rechtsstaat in zijn land te doen afzwakken.

### **Blanco cheque**

Het krappe begrotingsjasje van de Unie wordt door sommigen aangegrepen om te pleiten voor een grotere Uniebegroting en/of minder strenge begrotingsregels voor nationale uitgaven. Hoewel de Uniebegroting met ongeveer 1 procent van het EU-bnp inderdaad relatief klein is en in een veranderende wereld op termijn wellicht ook niet houdbaar, slaan deze pleitbezorgers daarbij een cruciale stap over. Eerst moet het gevaar van

de blanco cheque geadresseerd worden. Onno Ruding wijst op dit gevaar van *moral hazard* in de relatie tussen overheid en particulieren: het inzetten van te veel overheidsgeld zou leiden tot het achteroverleunen van burgers en bedrijven.<sup>4</sup> Eenzelfde blanco cheque ligt ook altijd op de loer tussen de EU en de lidstaten; zij zien de aan het begin van de begrotingsperiode toegekende nationale envelop als ‘hun geld’ dat ze naar eigen goedvinden mogen inzetten binnen de vaste categorieën. Ziedaar het beperkte vermogen van de EU om het schip een bepaalde kant op te sturen.

Uiteraard ziet de Europese Commissie dit ook. Na een periode van het steeds verder nationaliseren van bijvoorbeeld de cohesiefondsen, pakt ze bij bijvoorbeeld het RRF meer de regie. Maar dat is niet genoeg. Ook de subsidies en leningen van het herstellfonds vloeien volledig richting nationale enveloppen. En nog steeds maken individuele landen zeer

uiteenlopende keuzes, waardoor de coherentie ver te zoeken is. Dit tot grote spijt van het Europees Parlement, dat bijvoorbeeld pleitte voor een verplicht aandeel grensoverschrijdende projecten. Op het gebied van schone energie is juist deze grensoverschrijdende infrastructuur van groot belang voor de toekomst. Onder druk van de lidstaten kwam deze verplichting er niet, en als gevolg vormen de grensoverschrijdende projecten slechts enkele procenten van het geheel.<sup>5</sup>

### Beleidsconditionaliteit

De uitdagingen waar we mee geconfronteerd worden vragen naast de handelingskracht van Van Middelaar vooral ook regie en leiderschap. Het improvisatievermogen waar Van Middelaar tevens voor pleit was de afgelopen jaren inderdaad broodnodig (en gelukkig aanwezig) maar zal op de langere termijn onvoldoende blijken. Het insinueert namelijk



Bron: iStock

een aaneenschakeling van ad-hocoplossingen die nog weleens de kernvraag – hoe blijft Europa relevant in een veranderende wereld? – uit het oog willen verliezen. Buijs vindt die relevantie in de vormgeving van een ecologisch duurzame economie en in het tegengaan van de schrijnende ongelijkheid wereldwijd; in rentmeesterschap en solidariteit.<sup>6</sup> En dat niet alleen vanuit een morele plicht, maar ook vanuit welgemeend eigenbelang: het alternatief zou een door de rest van de wereld ‘gecanceld’ Westen kunnen zijn.

De eerste aanzetten tot deze prioriteiten zijn er. De EU heeft de ambitie om in 2050 het eerste klimaatneutrale continent te zijn. En met haar initiatief van The Global Gateway hoopt de Commissie wereldwijd een socialer en eerlijker alternatief voor het Chinese Belt and Road Initiative (BRI) te ontwikkelen.<sup>7</sup> Deze prioriteiten vergen aanzienlijke investeringen, en het debat over het stimuleren daarvan is in volle hevigheid losgebarsten. Daarbij wordt echter te vaak het paard achter de wagen gespannen: er wordt gepleit voor meer ruimte voor investeringen of voor een hogere begroting zonder overeenstemming over de echte prioriteiten, dus zonder eerst helder te hebben naar welk toekomstbeeld we willen werken. In deze setting ben ik geen voorstander van de zogeheten *green golden rule*, zoals bepleit in het artikel van onder anderen Benink,<sup>8</sup> waarbij bepaalde nuttig geachte uitgaven bij de berekening van schulden en tekorten worden uitgesloten. Lidstaten zullen geneigd zijn allerlei uitgaven in de uitgezonderde categorieën te classificeren. Zonder voorafgaande overeenstemming over gezamenlijke prioriteiten is het ‘elke lidstaat voor zich’ en blijft Europa een ‘duizendingendoekje’.

Pas als er overeenstemming is over het punt op de horizon kunnen we de discussie over de begroting en de bijbehorende begrotingsregels in de volle breedte voeren. Eerst de doelen (niet duizend maar drie!) en dan de middelen. De driehoek

van Buijs en Balkenende, die naast geopolitiek en economie terecht ook de betrokkenheid van de bevolking bij de discussie betreft, kan daartoe een interessante aanzet bieden.<sup>9</sup>

Alleen als de prioriteiten duidelijk zijn kunnen we effectief sturen op doelen, in plaats van alleen bij te sturen in de marge. Het verbinden van de discussie over het SGP met die over de meerjarenbegroting en eigen middelen biedt daarbij kansen. Nederland kan hier als nettobetaler met een sterke voorkeur voor houdbare overheidsuitgaven een belangrijke rol in spelen, maar wordt wel met een gewetensvraag geconfronteerd: in het verleden zette Nederland standaard in op een zo laag mogelijke meerjarenbegroting en een korting op de Nederlandse afdracht. De prijs die daarvoor betaald werd was hoog: belangrijke, toekomstgerichte uitgaven zoals de onderzoeksgelden sneuvelden ten gunste

---

### *Meer ruimte voor investeringen zonder overeenstemming over de echte prioriteiten spant het paard achter de wagen*

van het behoud van nationale enveloppen, en de flexibiliteit voor lidstaten nam toe. De grote verliezer was de Unie als geheel, met nog minder marge om in te spelen op onvoorziene situaties en nog minder macht om te sturen op resultaat. Is Nederland bereid deze aanpak op te geven en meer op kwaliteit te sturen dan alleen op een zo klein mogelijke kwantiteit van uitgaven?

Een iets hogere begroting en meer ruimte voor specifiek omschreven grensoverschrijdende investeringen, maar dan wel met een focus op echte Europese prioriteiten en meerwaarde (een duurzame economie, skills en banen, eigen hernieuwbare energie en een constructieve rol in de wereld), in ruil voor kleinere nationale enveloppen, kunnen de discussie wellicht lostrekken.

Ook de discussie over nieuwe eigen middelen kan hieraan bijdragen. Hoewel controversieel in Nederland, zou de discussie over eigen middelen niet platgeslagen moeten worden op voor versus tegen, maar beoordeeld moeten worden op basis van subsidiariteit en beleidsconditionaliteit. Neem het idee om een deel van de opbrengsten uit het Europees emissiehandelssysteem<sup>10</sup> als eigen middel in te zetten voor de Europese begroting en de afbetaling van de RRF-leningen. Bij nationale afdrachten wordt vooral gekeken naar het bbp van de lidstaten en niet naar de mate van CO<sub>2</sub>-uitstoot, waardoor het principe van 'de vervuiler betaalt' wegvalt, de bijdrage aan het behalen van de beleidsdoelstelling nihil is, en Nederland bovendien relatief veel betaalt. Een ETS-eigen middel scoort op meerdere fronten beter: Europese inkomsten uit een Europees systeem dat vervuiling beprijsd, die vervolgens worden gebruikt om projecten te financieren die bijdragen

aan Europese klimaatdoelen en een duurzame economie. Het vergt alleen wat moed om dit hardop te zeggen.

‘[...] schulden zijn alleen gerechtvaardigd op basis van een langetermijnperspectief op een betere wereld, voor de toekomstige generaties’,

---

### *Is Nederland bereid meer te sturen op kwaliteit dan alleen op een zo klein mogelijke kwantiteit van uitgaven?*

schrijft Buijs, zich beroepend op Burke.<sup>11</sup> Om bij dat perspectief uit te komen zullen we eerst door het beton van de huidige meerjarenbegroting moeten breken en blanco cheques moeten tegengaan. Pas dan kunnen we stappen zetten. Maar niets doen is geen optie. Elke generatie vraagt om een ander Europa. Het is aan ons om dat mogelijk te maken. Ook dat is een vorm van rentmeesterschap.

---

1 De Recovery and Resilience Facility (RRF), oftewel de herstel- en veerkrachtfaciliteit, bedraagt 672,5 miljard euro, waarvan 360 miljard aan leningen en 312,5 miljard aan subsidies (in prijzen van 2018). Om hun toegewezen deel van de fondsen te krijgen moeten lidstaten hervormingen en investeringen hebben uitgevoerd met goedkeuring van de Europese Commissie en de Raad.

2 Luuk van Middelaar, *De nieuwe politiek van Europa*. Groningen: Historische Uitgeverij, 2017.

3 De Inflation Reduction Act bevat 369 miljard dollar aan subsidies voor de industrie om te vergroenen, waarbij lokale productie vaak een voorwaarde is om in aanmerking te komen: *made in USA*.

4 Jan Prij en Evert Jan Slootweg, "Overheid moet waken voor blanco cheques" (interview met Onno Ruding), *Christen Democratische Verkenningen* 42 (2022), nr. 4, pp. 44-51.

5 Onderzoekers van het Europees Parlement schatten in december 2021 het aandeel van herstelplanfondsen besteed aan grensoverschrijdende projecten op ongeveer 6 procent, gebaseerd op veertien

herstelplannen inclusief de vier lidstaten die de meeste fondsen ontvangen: Italië, Spanje, Frankrijk en Duitsland.

6 Govert Buijs, 'Verantwoordelijkheid voor het nageslacht?', *Christen Democratische Verkenningen* 42 (2022), nr. 4, pp. 112-116.

7 Europese Commissie, 'Joint Communication' over 'The Global Gateway', 1 december 2021. Zie [https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/joint\\_communication\\_global\\_gateway.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/joint_communication_global_gateway.pdf)

8 Harald Benink, Sara Murawski en Rens van Tilburg, 'Op weg naar een duurzaam Europees begrotingspact', *Christen Democratische Verkenningen* 42 (2022), nr. 4, pp. 117-122.

9 Buijs 2022, p. 116.

10 Het EU Emissions Trading System (EU ETS) vereist dat bedrijven uit onder andere de energie-intensieve industrie en de elektriciteitssector emissierechten kopen voor elke ton CO<sub>2</sub>-uitstoot. Emissierechten worden verkocht op de markt, waarbij het totale aantal beschikbare emissierechten ieder jaar afneemt.

11 Buijs 2022, p. 116.