

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1160

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2016

Op woensdag 14 september 2016 presenteerde de Europese Commissie (EC) de *mid-term review* van het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) dat loopt van 2014 tot en met 2020.¹ In de tussentijdse evaluatie beoordeelt de EC het functioneren van het MFK, rekening houdend met de huidige economische ontwikkelingen.² In deze brief informeren wij uw Kamer over de inhoud van de tussentijdse evaluatie en de daaraan gerelateerde wijzigingen; wij informeren uw Kamer ook over de komende onderhandelingen en de Nederlandse inzet.

Over eventuele aanpassingen van de MFK-verordening moet de Raad unaniem besluiten. Ook het Europees parlement moet een eventuele aanpassing goedkeuren.

Tegelijkertijd met de tussentijdse evaluatie van het MFK presenteerde de EC ook de herziening van het Financieel Reglement, een mededeling over een extern investeringsplan in het kader van de externe migratiestrategie van de EU en een mededeling over de verlenging en ophoging van het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI). Uw Kamer ontvangt, op reguliere wijze, over de verordening Financieel Reglement en over deze mededelingen BNC-fiches.

De tussentijdse evaluatie van het MFK

De EC benoemt in de tussentijdse evaluatie de volgende onderwerpen en prioriteiten, die achtereenvolgens beschreven worden in deze Kamerbrief:

1. Extra investeringen
2. Vergroten flexibiliteit

¹ De tussentijdse evaluatie van het MFK bestaat uit een mededeling, een voorstel voor aanpassing van de MFK-verordening, een voorstel voor het amenderen van de *Interinstitutional Agreement* en een voorstel voor het amenderen van het eerdere besluit over de inzet van de *contingency margin*.

² COUNCIL REGULATION (EU, EURATOM) No 1311/2013, of 2 December 2013, laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020.

3. Vereenvoudiging Financieel Reglement
4. Vooruitblik volgend MFK

1. Extra investeringen

De EC stelt voor om in totaal 6,3 miljard euro extra vrij te maken voor groei en werkgelegenheid en de aanpak van de migratiecrisis. De EC geeft aan dat de intensiveringen gefinancierd moeten worden vanuit onbenutte marges binnen het MFK. Na de intensiveringen, zou de totale resterende budgettaire marge voor 2017–2020 nog 1,9 miljard euro bedragen. De EC doet daarbij geen voorstel voor aanpassing van de MFK-plafonds, maar deze extra uitgaven zullen per jaar in de afzonderlijke jaarbegrotingen moeten worden ingepast door middel van de inzet van beschikbare marges, speciale instrumenten (bovenop het geldende deelplafond van de betreffende categorie), of door een schuif tussen categorieën met gebruik van de zogenaamde *Contingency Margin*.

De volgende twee paragrafen geven een toelichting bij de besteding van deze extra financiële middelen; tabel 1 geeft een overzicht.

Investeren in Europese groei en werkgelegenheid

Terugkijkend op de eerste jaren van het MFK constateert de EC dat de investeringen in Europese groei en werkgelegenheid achterblijven, mede als gevolg van de financiële en economische crisis sinds het einde van 2008. De EC benoemt het versterken van de investeringen in Europese groei en werkgelegenheid dan ook als prioriteit voor de nog resterende jaren van het huidige MFK.

Om de investeringen in de EU te bevorderen, stelt de EC voor om de omvang van bestaande investeringsprogramma's te vergroten. Het gaat bijvoorbeeld om Horizon 2020 en Erasmus+. Deze programma's zouden door een grotere omvang meer innovatieve projectaanvragen kunnen goedkeuren en meer financiering kunnen verstrekken. Daarnaast presenteert de EC ook twee nieuwe voorstellen die volgens de EC een positief effect kunnen hebben op economische groei: het vergroten van de beschikbaarheid van internet via Wifi4EU en het vergroten en verlengen van het Europees Fonds voor Strategische investeringen (EFSI). Uw Kamer ontvangt over deze twee voorstellen een separaat BNC-fiche. De EC constateert daarnaast dat de (jeugd)werkloosheid nog altijd hoog is. De EC stelt daarom voor om de looptijd van het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI) te verlengen en een additioneel bedrag van 1 miljard euro hiervoor ter beschikking te stellen (2017–2020). Met deze investeringen zouden mensen onder de 25 jaar geholpen kunnen worden bij het vinden van een baan, stage, of opleiding.

Investeringen op migratiegebied en veiligheid

Gedurende de looptijd van het huidige MFK, is de EU geconfronteerd met een hoge instroom van migranten. In reactie hierop, zet de EU in op verbetering van de grensbewaking, verbetering van het asielsysteem en het ondersteunen van landen binnen en buiten de EU bij het opvangen van migranten. In de afgelopen periode zijn hiervoor diverse wetgevende voorstellen gepresenteerd, zoals de oprichting van een Europese Grens- en Kustwacht, de oprichting van een Europees asielagentschap en een instrument voor noodsteun binnen de EU. Deze zijn toegelicht in diverse brieven en BNC-fiches. Daarnaast presenteerde de EC tegelijkertijd met de tussentijdse evaluatie een mededeling over een Extern Investeringsplan, gericht op het wegnemen van oorzaken van migratie via meer investeringen in ontwikkelingslanden. Om de financiële gevolgen van deze voorstellen in te passen in het MFK, stelt de EC voor om de beschikbare middelen voor de resterende jaren van dit MFK voor migratie en

veiligheid binnen de EU te verhogen met ruim 2,5 miljard euro en voor extern beleid, met het oog op het aanpakken van de grondoorzaken van migratie, met 1,4 miljard euro.

Tabel 1: additionele middelen 2017–2020 (vastleggingen; in miljoen euro)

| Budget | 2017–2020 |
|---|--------------|
| 1.a. Concurrentievermogen | 1.400 |
| <i>Horizon 2020</i> | 400 |
| <i>CEF Transport</i> | 400 |
| <i>Erasmus +</i> | 200 |
| <i>Wifi4EU</i> | 50 |
| <i>COSME</i> | 200 |
| <i>EFSI 2</i> | 150 |
| 1.b. Cohesiebeleid | 1.000 |
| <i>Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI)</i> | 1.000 |
| 3. Veiligheid en burgerschap | 2.549 |
| <i>Europese grens en kustwacht, EuropOL, EU Asielagentschap, Dublin gezamenlijk asielsysteem, Noodsteun binnen de EU, Entry/Exit system</i> | 2.549 |
| 4. Extern beleid | 1.400 |
| <i>Partnership framework</i> | 750 |
| <i>Europees Fonds Duurzame Ontwikkeling (EFSD)</i> | 250 |
| <i>Macro-Financiële Assistentie (MFA)</i> | 270 |
| <i>Extern Leenmandaat Europese Investeringsbank</i> | 115 |
| Totaal | 6.334 |

2. Vergroten van flexibiliteit

De EC benoemt ook de afweging in het MFK tussen het bieden van meerjarige financiële stabiliteit – vereist voor bijvoorbeeld de investeringen uit hoofde van het structuur- en cohesiebeleid – en het kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. De EC constateert dat de bestaande flexibiliteit binnen het MFK, in omvang beperkt is doordat het vergaand benut is voor het inpassen van de aanpak van de migratiecrisis en de financiering van het EFSI. De EC stelt daarom voor om op drie manieren de flexibiliteit van het MFK voor de komende jaren te vergroten. Ten eerste wordt voorgesteld om niet ingezette marges aan het einde van een jaar te behouden voor inzet later in dit MFK. Hiertoe stelt de EC voor om de beperkingen van de zogenoemde *Global Margin for Payments* (beperkt in omvang) en de *Global Margin for Commitments* (beperkt tot investeringen in groei, werkgelegenheid en het bestrijden van jeugdwerkloosheid) te verwijderen. Met deze aanpassingen hoopt de EC de voorziene marges in 2016 en 2017 als gevolg van de vertragingen bij de implementatie van het Cohesiebeleid te behouden en zo mogelijke druk op de plafonds in latere jaren van het MFK zo veel als mogelijk te verlichten.

Ten tweede stelt de EC voor om de speciale instrumenten die bedoeld zijn voor het reageren op onvoorziene omstandigheden te verhogen en uit te breiden. De EC wil de omvang verdubbelen van het Flexibiliteitsinstrument (van 500 miljoen euro per jaar naar 1,0 miljard euro) en de Noodhulpreserve (van 250 miljoen euro per jaar naar 500 miljoen euro) (beide in prijzen 2011). Daarnaast stelt de EC voor om een nieuw instrument toe te voegen aan het MFK. Deze zogenoemde EU-crisisreserve moet bijdragen aan de mogelijkheden om te kunnen reageren op, met name, humanitaire rampen of veiligheidsrisico's binnen de EU. Dit instrument is een aanvulling op de eerder genoemde Noodhulpreserve, die is bestemd voor crises buiten de grenzen van de EU. Ten derde is de EC van mening dat moet worden erkend dat de financiering van de speciale instrumenten buiten de MFK-plafonds moet worden geplaatst. Hierdoor kunnen de daadwerkelijke uitgaven (de betalingen) hoger uitkomen dan het MFK-plafond. Er is hierover al sinds de start van het MFK een verschil van inzicht tussen netto-betalende

lidstaten en de EC. Nederland en de gelijkgestemde lidstaten zijn van mening dat de financiering van betalingen moet plaatsvinden binnen het daarvoor geldende MFK-plafond. De huidige MFK-verordening is hierover niet duidelijk. Vastgelegd is dat deze speciale instrumenten in vastleggingen buiten het plafond mogen vallen, maar is niet gespecificeerd voor betalingen.

Overzicht van voorgestelde wijzigingen in instrumenten MFK

| Instrument | Doel instrument | Huidige situatie | Voorstel Cie |
|---|--|---|---|
| Begrotingsinstrumenten (voor flexibiliteit binnen de MFK-plafonds) | | | |
| <i>Global Margin for Payments</i> | Onbenutte betalingenmarge doorschuiven naar latere jaren MFK | In omvang gelimiteerd tot: – 2018: 7 mrd euro – 2019: 9 mrd euro – 2020: 10 mrd euro | Ongelimiteerd (dus grotere volatiliteit in de raming van de Nederlandse afdrachten) |
| <i>Global Margin for Commitments</i> | Onbenutte vastleggingenmarge doorschuiven naar latere jaren MFK | Beperkt tot budget voor groei en werkgelegenheid en bestrijding van jeugdwerkloosheid | Onbeperkt (evenseens grotere volatiliteit in de raming van de Nederlandse afdrachten) |
| Speciale instrumenten (in reactie op onvoorziene omstandigheden) | | | |
| Flexibiliteitsinstrument | Toevoegen van vastleggingen aan afzonderlijke categorieën van MFK in reactie op onvoorziene omstandigheden | In omvang beperkt tot 500 mln euro per jaar (prijzen 2011) | In omvang beperkt tot 1,0 mrd euro per jaar (prijzen 2011) |
| Noodhulp-reserve | Financiële bijstand in reactie op crises buiten de grenzen van de EU | In omvang beperkt tot 250 mln euro per jaar (prijzen 2011) | In omvang beperkt tot 500 mln euro per jaar (prijzen 2011) |
| EU-crisisreserve | Financiële bijstand in reactie op crises binnen de grenzen van de EU | - | Gevoed met decommitteringen, onbegrensd in omvang |
| Financiering speciale instrumenten | - | Discussie over al dan niet financieren speciale instrumenten buiten plafonds- | Financiering in betalingen buiten MFK-plafonds |

3. Vereenvoudiging Financieel Reglement

Het Financieel Reglement (FR) is de EU-verordening die ten grondslag ligt aan de implementatie van de EU-begroting. Het bevat de begrotingsregels, verantwoordingsregels, aanbestedingsregels, beheersmaatregelen, subsidieregeling en de dechargeprocedure. Ook bevat het FR de controleverplichtingen voor begunstigden, voor uitvoerende organisaties in lidstaten en voor de EC. De EC constateert dat aanpassing van het FR en een groot deel van de fondsspecifieke regelgeving nodig is om de doelstelling van flexibilisering van het MFK te bereiken. Dit moet er onder andere toe leiden dat beschikbare middelen vanuit het cohesiebeleid sneller kunnen worden ingezet voor het bevorderen van groei en werkgelegenheid in de EU. Een andere doelstelling van de EC bij de herziening van het FR is om de complexiteit van regelgeving te verminderen. De EC stelt dat door ingewikkelde regelgeving de uitvoering van EU-programma's zoals het structuur- en cohesiebeleid nodeloos vertraagd wordt. Daarnaast wijst de EC op de foutgevoeligheid en de relatief hoge controle- en implementatiekosten. Een uitgebreide uitleg over de wijzigingsvoorstellen en de inzet van het kabinet daarbij, ontvangt u op reguliere wijze door middel van een BNC-fiche.

4. Vooruitblik volgend MFK

De EC blik in de tussentijdse evaluatie kort vooruit op het volgende MFK, waarover voor het einde van 2017 een voorstel gepresenteerd wordt. In het volgende MFK wil de EC, in lijn met de tussentijdse evaluatie, voldoende middelen ter beschikking stellen voor groei, werkgelegenheid, veiligheid en migratie. Ook zou verzekerd moeten worden dat het MFK kan reageren op onvoorziene omstandigheden. Tot slot wil de EC in aanloop naar het voorstel over een volgend MFK reflecteren op de optimale structuur, duur en financiering van het MFK. De Raad, het Europees parlement en andere stakeholders worden betrokken bij deze reflectie.

Nederlandse positie

Het kabinet steunt de ambitie om meer te investeren in groei, werkgelegenheid en de aanpak van de migratiecrisis. De aanpak van de migratiecrisis en het realiseren van duurzame economische groei en werkgelegenheid, zijn belangrijke uitdagingen voor de EU als geheel. Nederland pleitte hier al voor tijdens de onderhandelingen over het huidige MFK en in aanloop naar de tussentijdse evaluatie.³ Ook steunt het kabinet de ambitie van de EC om meer flexibiliteit te creëren voor het reageren op crises. Het is van belang dat de EU in staat is – en blijft – om te reageren op Europese uitdagingen.

Tegelijkertijd ziet het kabinet belangrijke aandachtspunten in de wijze waarop de EC deze investering en flexibilisering wil realiseren. Allereerst ontbreekt in het voorstel een concrete toelichting over de financiële dekking van de toegenomen investeringen. Het is noodzakelijk dat hier duidelijkheid over komt voordat Nederland een definitieve positie kan innemen over de voorstellen.

Ten tweede ontstaat door het voorstel een risico op overschrijding van de MFK-plafonds. Dit risico ontstaat allereerst doordat de marges van het MFK vergaand worden beperkt, waardoor de ruimte om binnen het MFK te reageren op nieuwe prioriteiten kleiner wordt. Het voorstel om de speciale instrumenten in omvang te vergroten en buiten het MFK-plafond te financieren, kan ertoe leiden dat de betalingen stijgen tot boven het plafond. Dit is volgens Nederland en andere netto-betalende lidstaten niet de goede weg. Ook het voorstel om een nieuwe crisisreserve op te richten die gevoed zou moeten worden door decommiteringen (geannuleerde budgetten) leidt tot een hoger risico op overschrijding. Het kabinet is van mening dat nieuwe prioriteiten en onvoorziene omstandigheden ingepast moeten worden binnen de afgesproken MFK-plafonds. Dat is mogelijk door te herschikken binnen of tussen begrotingscategorieën danwel door middelen uit andere jaren van het MFK beschikbaar te stellen. Het voorstel van de EC om de voorwaarden voor het meenemen van onbenutte marges naar volgende jaren te versoepelen (versoepeling GMP en GMC, zie boven), zou hierbij uitkomst kunnen bieden.

Gevolgen Nederlandse afdrachten

De raming van de Nederlandse afdrachten is traditioneel gebaseerd op het betalingsplafond van het MFK. Aangezien de EC voorstelt om de MFK-plafonds ongewijzigd te laten, zou de tussentijdse evaluatie in principe dan ook geen effect hebben op de Nederlandse afdrachten. De voorgestelde wijzigingen in de evaluatie brengen echter wel een risico met zich mee op een opwaartse bijstelling van de afdrachten. Het Commissievoorstel leidt namelijk tot minder marges om hogere uitgaven binnen het betalingsplafond op te vangen. Dit zou kunnen leiden tot

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1139, d.d. 12 juli 2016.

financiering van bepaalde instrumenten buiten het betalingsplafond en het gebruik maken van de mogelijkheden om met budget te schuiven tussen begrotingsjaren, waardoor de volatiliteit van de afdrachten toeneemt.

Of en in hoeverre deze risico's zich materialiseren, is afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandelingen in Brussel. De Nederlandse inzet is erop gericht een stijging van de afdrachtenraming te voorkomen, onder meer door herschikking. Zodra hierover besluiten genomen worden, zal dit meegenomen worden in de raming van de Nederlandse afdrachten.

Proces

De onderhandelingen in de Raad over de tussentijdse evaluatie van het MFK gaan snel van start. Het Slowaakse voorzitterschap hoopt de onderhandelingen nog dit jaar af te ronden. Over eventuele aanpassingen van de MFK-verordening moet de Raad unaniem besluiten. Ook het Europees parlement moet een eventuele aanpassing goedkeuren. Uw Kamer wordt, met name middels de verslagen van de Raad Algemene Zaken, geïnformeerd over de ontwikkelingen van de onderhandelingen en de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse afdrachten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem