

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-03

Begrotingsraad

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 108

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2017

De Commissie presenteerde 28 juni jl. het «Reflection Paper on the Future of the EU budget». Dit paper is onderdeel van de reeks van vijf reflectiepapers die de Commissie schrijft in navolging op de presentatie van het witboek over de toekomst van de EU à 27. Onderstaand wordt uw Kamer geïnformeerd over het proces omtrent het reflectiepaper en de inhoud, evenals de kabinetsappreciatie van het paper.

Proces en samenhang met Meerjarig Financieel Kader

In het reflectiepaper beschrijft de Commissie opties, inclusief verschillende scenario's, voor de toekomst van de EU-begroting. De Commissie maakt geen keuze tussen deze scenario's en het betreft dan ook geen eerste voorstel van de Commissie voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK). Op basis van het reflectiepaper zal de Commissie de discussie aangaan met lidstaten over de toekomst van de EU-begroting. De uitkomsten van deze discussies kunnen meegenomen worden in de gedachtewisseling over de toekomst van de EU. De Commissie zal deze input vervolgens gebruiken in de totstandkoming van het eerste MFK-voorstel. De Commissie verwacht dit voorstel medio 2018 te presenteren.

Inhoud reflectiepaper toekomst EU-begroting

In de inleiding geeft de Commissie aan dat de discussie over de toekomst van de EU-begroting van groot belang is, onder meer vanwege nieuwe uitdagingen waar de EU voor gesteld staat. Het vertrek van het VK heeft de urgentie vergroot, doordat hiermee één van de grootste netto-betalers wegvalt. De Commissie geeft aan dat dit leidt tot de noodzaak om scherp te prioriteren.

Terugblik

Het paper start met een terugblik. Hierbij wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de omvang van het budget en de grootste uitgavenposten in de afgelopen MFK's, inclusief het huidige MFK. Zo wordt zichtbaar dat landbouw en cohesie al jarenlang de grootste uitgavenposten vormen. De omvang van het MFK (in percentage van het EU BNI) is in het huidige MFK iets lager dan de voorafgaande MFK's.

Europese toegevoegde waarde

De Commissie gaat uitgebreid in op het begrip «Europese toegevoegde waarde». Daarbij stelt de Commissie dat bij financiering via de EU-begroting, Europese toegevoegde waarde het uitgangspunt moet zijn. Oftewel, financiering door de EU moet meerwaarde hebben ten opzichte van financiering via nationale begrotingen. De Commissie geeft aan dat voor het vaststellen van Europese toegevoegde waarde aan één of meerdere van de volgende criteria moet worden voldaan: verdragsdoelstellingen en verplichtingen, EU publieke goederen, schaalvoordelen, grensoverschrijdend, subsidiariteit, voordelen van EU integratie en Europese waarden.

Trends en uitdagingen

In het witboek over de toekomst van de EU benoemde de Commissie reeds de uitdagingen waar de EU voor staat en de Europese prioriteiten die hieruit volgen.¹ In het reflectiepaper geeft de Commissie een overzicht van hoe deze prioriteiten – veiligheid, versterken Europese economie, duurzaamheid en solidariteit – in het huidige MFK zijn opgenomen. Hieruit wordt duidelijk dat nieuwe prioriteiten als veiligheid en migratie momenteel nog onvoldoende worden gereflecteerd. Ook wordt geconstateerd dat het noodzakelijk is de beleidscoherentie van verschillende EU-instrumenten te vergroten en dat hervorming van vooral het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en cohesiebeleid nodig is (zie ook hieronder). De Commissie pleit voor het volgende MFK eveneens voor een goede balans tussen stabiliteit voor investeringen en flexibiliteit om beter in te kunnen spelen op nieuwe uitdagingen.

Vijf scenario's

Na verscheidene opties te hebben genoemd voor de toekomst van de EU-begroting, presenteert de Commissie vijf scenario's. Hierin komen de opties terug. De scenario's bevatten zowel opties voor de uitgavenzijde van het MFK, als de inkomstenzijde.

1. Carrying on

Aan de uitgavenzijde borduurt dit scenario voort op de huidige situatie, waarbij hervormingen die nu al zijn ingezet worden voortgezet. De omvang van de begroting blijft ongeveer gelijk. Binnen het MFK moet het aandeel voor GLB en cohesiebeleid wel verminderd worden. Dit kan bijvoorbeeld door steun voor agrarische bedrijven beter te focussen op boeren met speciale uitdagingen, zoals in dunbevolkt gebieden en op risicomanagement. Binnen het cohesiebeleid is dat mogelijk door meer te focussen op prioriteiten en meer gebruik te maken van co-financiering. Het cohesiebeleid kan beter worden gelinkt aan de structurele hervormingen die onderdeel zijn van het Europees Semester. Nieuwe prioriteiten

¹ https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_nl

als veiligheid en migratie moeten gefinancierd worden. Ook moet er meer gebruik gemaakt worden van financiële instrumenten en garanties.

De inkomstzijde gaat uit van het afschaffen van kortingen op de afdrachten van lidstaten. Ook wordt genoemd dat andere inkomstenbronnen kunnen bijdragen aan de financiering van de EU. Er worden geen concrete bronnen benoemd.

2. Doing less together

Dit scenario gaat uit van een focus van de EU op de interne markt. Aan de uitgavenzijde betekent dit een kleinere omvang van de begroting. De uitgaven zijn gefocust op het functioneren van de interne markt. Daarom worden nieuwe prioriteiten niet gefinancierd en worden huidige programma's zoals Erasmus+ en het Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie niet voortgezet. Daarnaast worden de budgetten voor GLB en cohesiebeleid significant gekort, bijvoorbeeld door de structuurfondsen scherper te prioriteren op maatschappelijke uitdagingen en deze alleen beschikbaar te stellen voor de armste lidstaten en voor grensoverschrijdende samenwerking.

Aan de inkomstzijde zouden kortingen op de afdrachten van lidstaten afgeschaft worden.

3. Some do more

In dit scenario is de uitgavenzijde gelijk aan scenario 1. Echter, in aanvulling hierop zijn er aanvullende budgetten opgenomen voor verdergaande samenwerking tussen verscheidene lidstaten. Een voorbeeld is een budget voor het Europese Openbaar Ministerie. Daarnaast zijn er financieringsmogelijkheden naast de EU begroting, zoals *trust funds*. Ook is een budget opgenomen voor macro-economische stabilisatie in de eurozone.

De inkomstzijde is gelijk aan scenario 1, aangevuld met extra bijdragen voor specifieke initiatieven door hieraan participerende lidstaten. Ook wordt een nieuw eigen middel voor de EU-begroting geïntroduceerd. Een voorbeeld van een nieuw eigen middel is een *Financial Transaction Tax*.

4. Radical redesign

Dit scenario bevat een ambitieuze hervorming van de uitgavenzijde. De omvang van de begroting moet naar beneden. Budgetten voor GLB en Cohesie moeten verkleind worden, onder andere door de structuurfondsen alleen beschikbaar te stellen voor de armste regio's en voor grensoverschrijdende samenwerking en directe betalingen in het GLB te verminderen. Ook in dit scenario wordt de link tussen het Europees Semester en besteding van de structuurfondsen versterkt. De focus moet liggen op onderwerpen met duidelijke Europese toegevoegde waarde, zoals veiligheid, migratie en innovatie. Daarnaast moet meer gebruik worden gemaakt van financiële instrumenten en garanties.

Ook de inkomstzijde wordt flink aangepast. Het systeem wordt vereenvoudigd door het afschaffen van de BTW-afdracht, maar ook alle kortingen op de afdrachten. Daarnaast wordt een nieuw eigen middel voor de EU-begroting opgenomen.

5. Doing much more together

In dit scenario gaat de omvang van de begroting aanzienlijk omhoog, doordat meer middelen beschikbaar worden gesteld voor GLB, cohesiebeleid en nieuwe prioriteiten. Ook worden aanvullende budgetten gecreëerd voor fondsen buiten de EU-begroting, waaronder een fonds voor defensie en durfinvesteringen, evenals een eigen begroting voor de eurozone.

De inkomstzijde wordt conform scenario 4 aangepast. Daarbij wordt een groot deel van de begroting gefinancierd door een nieuw eigen middel.

Kabinetsappreciatie

Uw Kamer is in mei geïnformeerd over de inzet van het kabinet voor het volgende MFK.² Het kabinet zet in op een modern, toekomstgericht en financieel houdbaar MFK. Bij de besprekingen van het reflectiepaper zal Nederland de lijn zoals uiteengezet in de betreffende Kamerbrief van 19 mei jl. uitdragen.

Het kabinet constateert dat veel van de Nederlandse ideeën terugkomen in het reflectiepaper. Zo is het kabinet het met de Commissie eens dat bij financiering via de EU-begroting, Europese toegevoegde waarde het uitgangspunt moet zijn. Bij onderwerpen als veiligheid, migratie, slimme groei en innovatie en duurzaamheid, die de Commissie terecht als prioriteiten benoemt, is deze toegevoegde waarde helder. Dit zijn grensoverschrijdende problemen, waarbij een Europese aanpak noodzakelijk is. Daarnaast onderschrijft Nederland het belang van een EU die ook op sociaal terrein resultaten levert.

In aanvulling op Europese toegevoegde waarde benoemt de Commissie andere principes die het kabinet eveneens kan onderschrijven: het belang van de balans tussen stabiliteit en flexibiliteit, vereenvoudiging en transparantie. Hierbij geeft de Commissie de optie een kleiner aandeel van het budget vooraf vast te leggen voor specifieke beleidsterreinen of in nationale enveloppen. Het kabinet is het met de Commissie eens dat dit in belangrijke mate bijdraagt aan een flexibele inzet van het budget. Daarnaast geeft de Commissie aan dat de looptijd van het MFK aangepast zou kunnen worden. Een optie is de looptijd te verkorten van zeven naar vijf jaar. Een andere optie zou een looptijd van vijf + vijf jaar zijn, waarbij plafonds voor tien jaar worden vastgesteld, maar er tussentijds een uitgebreide evaluatie plaatsvindt. Het kabinet zal deze opties bestuderen. Beide alternatieve opties hebben het voordeel dat de looptijd van het MFK meer parallel loopt met de zittingsduur van de Commissie en het Europees parlement. Aan de andere kant zouden de langdurige en moeizame onderhandelingen hierdoor vaker moeten plaatsvinden. Een kortere looptijd verkleint bovendien de voorspelbaarheid van inkomsten, die vanuit de doorgaans langere doorlooptijd van investeringen bij Europese programma's en projecten gewenst is.

Uit het paper komt de noodzaak om het GLB en cohesiebeleid te moderniseren op meerdere plaatsen duidelijk naar voren, in lijn met het kabinetsstandpunt. Ook constateert het kabinet dat verschillende bezuinigingsmogelijkheden voor GLB en cohesiebeleid als opties in het paper zijn opgenomen. Het kabinet is voorstander van een ambitieuze hervorming van beide beleidsterreinen, waarbij inhoudelijke modernisering hand in hand met uitgavenreductie kan gaan.

² Kamerbrief stand van zaken MFK, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1232.

Het kabinet is niet overtuigd van de opties voor de hervorming van de inkomstenzijde van de EU-begroting. Nederland streeft naar een rechtvaardige, eenvoudige en transparante financiering van de EU-begroting en beoordeelt de opties van de Commissie langs die lijnen. De Commissie geeft verschillende opties voor de introductie van een nieuwe eigen middelen, zoals de opbrengsten van het Europees Emissiehandels Systeem (ETS). Nederland is traditioneel geen voorstander van nieuw eigen middel voor de Commissie. Voorkomen moet worden dat het systeem verder wordt gecompliceerd, door het toevoegen van (nog) meer inkomensbronnen aan het huidige systeem. Ook zou de belastingdruk voor burgers en bedrijfsleven niet mogen stijgen.

Daarnaast maakt de Commissie in het paper helder dat het af wil van de huidige kortingensystematiek. Voor de Commissie is het vertrek van het VK – dat een permanente korting op de afdrachten heeft – een aanleiding om ook kortingen van andere lidstaten te beëindigen. Het is echter niet aan de Commissie om hierover te besluiten, maar aan de lidstaten. Indien de EU-uitgaven in het volgende MFK onvoldoende dalen om te compenseren voor het verlies aan inkomsten uit het VK, is een hogere Nederlandse korting een manier om hiervoor te compenseren.

In de verschillende scenario's komen bovenstaande opties terug. Uiteraard is het niet zo dat de lidstaten nu één van deze scenario's moeten kiezen en dat zal het kabinet dan ook niet doen. Wel bieden de scenario's handvatten om de discussie over de toekomst van de EU-begroting aan te gaan. Het kabinet is voorstander van een scenario waarbij de omvang van het MFK naar beneden wordt bijgesteld om te compenseren voor het vertrek van het VK als één van de grootste netto-betalers, het MFK ambitieus wordt gemoderniseerd, toekomstbestendig en financieel houdbaar is. Nederland zal zich bij de besprekingen van het reflectiepaper voorstander tonen van elementen die hieraan voldoen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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