

Vergaderjaar 2010–2011

21 501-20

Europese Raad

Nr. 553

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN
FINANCIËN EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE
ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2011

Graag bieden wij u hierbij aan de reactie van het kabinet op de voorstellen van de Europese Commissie voor het Meerjarig Financieel Kader van de EU voor de periode 2014–2020.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Inleiding

De Europese begroting

De Europese begroting is een belangrijk instrument voor het nastreven van de beleidsdoelen van de Europese Unie en de lidstaten. Niet elk beleidsdoel vraagt om een evenredige financiële vertaling. Er zijn immers ook andere instrumenten beschikbaar, zoals Europese wetgeving. Met ca. 130 miljard euro per jaar (ca. 1% van het Bruto Nationaal Inkomen van de EU) vormt de Europese begroting evenwel een aanzienlijke geldstroom. Het kabinet wenst een toekomstgerichte Europese begroting die niet hoger is dan nodig, die op een evenwichtige wijze wordt gefinancierd, en die binnen dat kader maximaal effect sorteert bij het vergroten van de welvaart, de vrijheid en de veiligheid in Europa en de positie van Europa in de wereld versterkt.

Eens in de zeven jaar vindt een herijking plaats van de hoofdlijnen van de Europese begroting. Dit is dus bij uitstek het moment om de Europese geldstromen in lijn te brengen met de actuele beleidsprioriteiten en de uitdagingen voor de toekomst. Deze herijking vindt plaats via het vastleggen van het Meerjarig Financieel Kader¹ (MFK). In het MFK worden zowel de maximale omvang van de jaarbegrotingen als de verdeling van het geld over de hoofdthema's van het beleid vastgelegd. Parallel hieraan wordt in het Eigen Middelen Besluit de financiering van de begroting geregeld. Deze afspraken worden aangevuld met een Interinstitutioneel Akkoord over begrotingszaken tussen Europese Commissie, Europees Parlement en Raad.

Op 29 juni jl. publiceerde de Commissie haar voorstellen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2014–2020, vergezeld van voorstellen voor een nieuw Eigen Middelen Besluit en een nieuw Interinstitutioneel Akkoord². In deze brief geeft het kabinet zijn reactie op de Commissievoorstellen. Daarbij wordt voortgebouwd op de brief die wij u op 28 maart 2011 stuurden (TK 21 501–20, nr. 529) en waarover op 18 mei jl. een algemeen overleg plaatsvond. In de bijlage bij die brief wordt een aantal kernbegrippen toegelicht.

Het onderhandelingsproces

Met het verschijnen van de Commissievoorstellen breekt een nieuwe fase aan, waarin de onderhandelingen van start gaan. Het trio-voorzitterschap van Polen, Denemarken en Cyprus heeft het voornemen deze af te ronden voor het einde van 2012. Dat is ook gewenst, omdat dan nog een jaar rest voor het zetten van de nodige implementatiestappen opdat het nieuwe MFK op 1 januari 2014 van kracht kan worden.

Sinds de brief van maart heeft het kabinet diverse informele, verkennende contacten gehad met andere lidstaten, met andere belanghebbenden en met de Commissie zelf om de voorstellen te beïnvloeden. In het onderhandelingsproces, dat nu met het uitkomen van de voorstellen begonnen is, zijn drie fases te onderscheiden. Ten eerste is onder het huidige Poolse voorzitterschap begonnen met de technische behandeling van de ca. 700 pagina's aan voorstellen. Vervolgens zal in de loop van volgend jaar onder het Deense voorzitterschap, wanneer de belangrijkste discussiepunten worden geïdentificeerd, het krachtenveld zich verder uitkristalliseren en zullen de onderhandelingen zich intensiveren. Ten slotte begint, vermoedelijk in het najaar van 2012 (Cypriotisch voorzitterschap), het eindspel, waarin de knopen zullen moeten worden doorgehaakt.

¹ Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd de term «de Financiële Perspectieven» gebruikt.

² De Commissievoorstellen zijn te vinden op <http://ec.europa.eu/budget/reform/>.

Gezien de complexiteit van de onderhandelingen is dit tijdspad onzeker. Besluitvorming in de Raad over het MFK, het Interinstitutioneel Akkoord en het Eigen Middelen Besluit vindt plaats met unanimiteit. Het EP heeft

instemmingsrecht, met uitzondering van het Eigen Middelen Besluit waar het adviesrecht heeft.

De politieke besprekingen vinden op het niveau van de Raad plaats in de Raad Algemene Zaken. Een eerste discussie vond plaats in de informele Raad Algemene Zaken van 28–29 juli te Sopot, waarvan uw Kamer inmiddels het verslag ontving (Kamerstukken 21 501-02 nr. 1083). In functie van het verloop van de onderhandelingen zal op enig moment ook de Europese Raad betrokken raken. Vanaf dit najaar zal een groot aantal wetgevingsvoorstellen worden gepresenteerd voor sectoraal beleid, zoals het cohesiebeleid en het landbouwbeleid, die verband houden met het MFK. Het genoemde trio-voorzitterschap wil vermijden dat andere raadsformaties dan de RAZ in de onderhandelingen over sectoraal beleid vooruitlopen op de onderhandelingen over het MFK. Dit garandeert voldoende ruimte voor een horizontale belangenafweging en vermijdt opwaartse druk op het budget. Het kabinet steunt deze aanpak. Binnen dit kader blijft de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op de onderhandelingen in andere raadsformaties.

Gezien de brede diversiteit aan thema's en de grote financiële belangen beloven de onderhandelingen complex en langdurig te worden. Dit wordt versterkt door het gegeven dat alle lidstaten en het Europees Parlement een veto hebben.

Het is zaak dat Nederland steeds goed oog heeft voor zijn doelstellingen, het Europese krachtenveld en waar mogelijk in coalitie opereert. Het kabinet heeft reeds meerdere initiatieven genomen om samen te werken met lidstaten die eveneens een sobere begroting voorstaan. In de verschillende fasen van de onderhandelingen zal de discussie een andere vorm aannemen. Uiteraard zal het kabinet uw Kamer regelmatig op de hoogte houden van de ontwikkelingen, in het bijzonder via de voorbereiding van de relevante bijeenkomsten van de Raad Algemene Zaken.

Hoofdpijnen Commissievoorstel

De mededeling waarmee de Commissie haar voorstellen voor het MFK presenteert heet «een begroting voor Europa 2020». De Commissie plaatst haar voorstellen nadrukkelijk in het kader van de Europa 2020-strategie en heeft het bereiken van slimme, duurzame en inclusieve groei als leidraad genomen bij het uitwerken van de voorstellen. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in meer budget voor onderzoek en innovatie, onderwijs en ondersteuning van het MKB. Daarnaast wil de Commissie meer investeren in infrastructuur om zo de concurrentiekracht en de interne markt te versterken. Verduurzaming van de begroting krijgt primair vorm via vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het cohesiebeleid, het onderzoeksbeleid en het extern beleid. Onder de noemer van solidariteit wijst de Commissie op het belang van het cohesiebeleid en van steun aan lidstaten die zich geconfronteerd zien met grote migratiestromen, rampen of bedreigingen van hun energievoorziening. Deze solidariteit strekt zich uit buiten de Unie via humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking.

Anders dan de nationale begroting is de EU-begroting gebaseerd op een systeem van vastleggingskredieten en betalingskredieten. Vastleggingskredieten geven de bovengrens aan voor de uitgaven waartoe de Unie zich kan verplichten. Betalingskredieten maken het mogelijk verplichtingen uit het lopende en eerdere jaren na te komen. Het MFK stelt de jaarlijkse plafonds voor beide vast, waarbij ook per uitgavencategorie plafonds zijn vastgesteld voor de vastleggingskredieten. Het budgettaire voorstel voor het nieuwe MFK is weergegeven in de bijlage. De

Commissie stelt voor de periode 2014–2020 voor de vastleggingen een plafond voor van 1 025 miljard euro en voor de betalingen een plafond van ruim 972 miljard euro. De Commissie presenteert dit als een reëel constante begroting omdat 1 025 miljard euro aan verplichtingen overeenkomt met zeven maal de hoogte van het verplichtingenplafond in 2013 gecorrigeerd voor inflatie. Naast dit bedrag stelt de Commissie evenwel voor om ruim 58 miljard euro aan verplichtingen aan te kunnen gaan buiten het MFK. Het gaat hierbij deels om uitgaven die ook in de lopende periode buiten het MFK gefinancierd kunnen worden, en deels om uitgaven die op dit moment binnen het MFK vallen (kernfusieproject ITER, aardobservatiesysteem GMES en een reserve voor crises in de landbouw).

De EU-begroting wordt nu gefinancierd door vier zogenoemde eigen middelen: douaneheffingen, landbouwheffingen (samen de traditionele eigen middelen), afdrachten op basis van een BTW-grondslag en als sluitpost afdrachten naar rato van het Bruto Nationaal Inkomen van lidstaten. Ter financiering van de begroting stelt de Commissie twee nieuwe eigen middelen voor: een financiële transactiebelasting en een nieuw BTW-middel. Het bestaande op de grondslag van de BTW gebaseerde eigen middel komt te vervallen. De Commissie wil hiermee de in haar ogen noodzakelijke autonomie van de financiering van de begroting versterken en zodoende vermijden dat lidstaten te veel nadruk leggen op hun afdrachten en nettopositie. De Commissie schat dat door de opbrengsten van de nieuwe eigen middelen het aandeel van de BNI-afdrachten van lidstaten in de financiering van de begroting aanzienlijk kleiner kan zijn dan nu het geval is. De wetgevingsvoorstellen voor deze nieuwe eigen middelen worden later dit jaar verwacht.

Aan de financieringskant van de begroting stelt de Commissie verder een correctiemechanisme voor waarin jaarlijks een vast bedrag van de BNI-afdrachten mag worden afgetrokken. Dit systeem zou alle bestaande correcties, inclusief de Britse *rebate*, moeten vervangen. Nederland zou in dit voorstel een correctie van 1,05 miljard euro per jaar krijgen. Doordat de lidstaten die een correctie zouden ontvangen volledig moeten meebetalen aan het correctiesysteem, is de Nederlandse nettocorrectie aanzienlijk lager: netto ca. 750 miljoen euro per jaar. Naast Nederland krijgen het VK, Duitsland en Zweden een correctie aangeboden, omdat deze vier lidstaten volgens de Commissie excessief bijdragen aan de begroting in verhouding tot hun welvaart. Tot slot stelt de Commissie voor de vergoeding voor de inning van de traditionele eigen middelen te verlagen van 25% naar 10%.

Algemene Nederlandse appreciatie

In de brief van 28 maart jl. formuleerde het kabinet de volgende uitgangspunten voor de Nederlandse onderhandelingsinzet: een sobere en effectieve begroting, die toekomstbestendig is en waarvan de lasten evenwichtig worden verdeeld. Deze inzet moet leiden tot het realiseren van de doelstellingen uit het regeerakkoord: een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium, met name concurrentievermogen, innovatie en samenwerking op het terrein van justitie, migratie en asiel. Dit zal ook tot gevolg moeten hebben dat de Nederlandse nettopositie meer in lijn ligt met die van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau.

Het kabinet ziet in de voorstellen van de Commissie een goed begin voor het bereiken van een akkoord over het MFK dat recht doet aan deze Nederlandse inzet, die o.a. gericht is op een substantiële vermindering

van de afdrachten aan de EU, zoals verwoord in het regeerakkoord. Dat neemt niet weg dat het kabinet nog zwaarwegende bezwaren heeft. Tegelijkertijd bevat het Commissievoorstel elementen die erop duiden dat er nog langdurige onderhandelingen voor de boeg zijn. Hieronder worden de Commissievoorstellen op hoofdlijnen afgezet tegen de Nederlandse uitgangspunten.

Een sobere en effectieve begroting

De totale omvang van de begroting in de voorstellen van de Commissie is in de ogen van het kabinet te hoog. In vergelijking met het huidige MFK stelt de Commissie een duidelijke reële groei voor, zeker wanneer rekening wordt gehouden met de uitgaven die vanaf 2014 buiten het MFK zouden worden geplaatst, terwijl zij er nu nog onder vallen. Dit voorstel wijkt significant af van de inzet van het kabinet zoals geformuleerd in de brief van 28 maart jl. Het kabinet acht het noodzakelijk dat in tijden van bezuinigingen ook de Europese begroting een bijdrage levert aan het onder controle brengen van de overheidsuitgaven in de lidstaten. Om deze reden zet het kabinet samen met andere lidstaten in op een reductie van het uitgavenplafond, zoals onder meer blijkt uit de mede door de minister-president ondertekende brief van vijf regeringsleiders van december 2010. Het kabinet voelt zich bij deze inzet extra aangemoedigd door de motie Plasterk/Voordewind (TK 32 502 nr. 6), waarbij het noodzakelijk zal zijn om in coalitie met gelijkgezinde lidstaten te blijven optreden.

Een toekomstbestendige begroting

Positief is dat de Commissie concrete voorstellen doet om de Europese begroting te moderniseren. De begrotingsonderdelen die in het bijzonder kunnen bijdragen aan groei en aan interne en externe veiligheid krijgen in de voorstellen een zwaarder gewicht: concurrentiekracht, veiligheid en extern beleid. Ook meer klassieke beleidsterreinen worden hervormd: het cohesiebeleid moet resultaatgerichter worden en het landbouwbeleid dient te verduurzamen. Het kabinet steunt deze modernisering van de begroting. Verderop wordt hier per begrotingsonderdeel in meer detail op ingegaan.

Een evenwichtige lastenverdeling

In de brief van 28 maart jl. heeft het kabinet gezegd dat het idealiter het stelsel van eigen middelen ziet tenderen naar een systeem dat voor 100% is gebaseerd op het Bruto Nationaal Inkomen. Het voorstel van de Commissie met twee nieuwe eigen middelen gaat in een andere richting. Zoals het kabinet in voornoemde brief al heeft gesteld is in dit geval het voortbestaan van afdrachtencorrecties noodzakelijk.

In dat licht is het positief dat de Commissie erkent dat lidstaten die excessief bijdragen aan de begroting, waaronder Nederland, daarvoor gecompenseerd moeten worden en daarbij teruggrijpt naar het beginsel van Fontainebleau¹. Het is goed dat hiermee dat beginsel een meer permanent karakter krijgt. De correctie die de Commissie voor Nederland voorziet is netto echter aanzienlijk lager dan de huidige afdrachtenkorting, die na 2013 vervalt. De omvang van de voorgestelde correctie is daarom, zeker wanneer deze wordt bezien in combinatie met hetgeen de Commissie voorstelt ten aanzien van de perceptiekostenvergoeding en de omvang van het MFK, onvoldoende en daarmee onacceptabel om de door het kabinet gewenste substantiële vermindering van de afdrachten te realiseren. De omvang van de voorgestelde correctie komt ook niet overeen met hetgeen hierover is gesteld in de moties Plasterk/Voordewind

¹ De Europese Raad kwam in 1984 in Fontainebleau overeen dat «any Member State sustaining a budgetary burden which is excessive in relation to its relative prosperity may benefit from a correction at the appropriate time.»

Nadere beoordeling afzonderlijke beleidsvelden

Bij het beoordelen van de voorstellen van de Commissie voor de uitgaven op de afzonderlijke beleidsterreinen, of categorieën van de begroting, beziet het kabinet of deze voldoen aan de uitgangspunten dat de begroting sober en toekomstgericht moet zijn. In het verlengde daarvan wordt scherp gelet op subsidiariteit en toegevoegde waarde: beperkt de Unie zich tot haar kerntaken? Daarbij wordt er tegelijkertijd, indachtig de motie Ormel (TK 32 502 nr. 8), rekening mee gehouden waar Europese samenwerking efficiënter is en zo tot nationale besparingen kan leiden.

Zoals beschreven in de brief van 28 maart jl. acht het kabinet het wenselijk dat er op de EU-begroting voldoende middelen worden vrijgespeeld om binnen het krappere budgettaire kader meer te kunnen investeren in met name concurrentievermogen en innovatie (in lijn met de Europa 2020-strategie) en samenwerking op het terrein van justitie, migratie en asiel. Deze gewenste verschuiving is zichtbaar in de Commissievoorstellingen, wat positief is. Daarbij geldt wel dat dit alleen kan binnen een sober totaalplafond. Het kabinet acht het dan ook noodzakelijk dat binnen alle categorieën er nog kritisch wordt gekeken naar de mogelijkheden voor besparingen, waarbij het kabinet primair denkt aan het cohesiebeleid en de administratieve uitgaven. Hierbij zal het kabinet de Nederlandse nettopositie uiteraard niet uit het oog verliezen.

Het kabinet zal bij de onderhandelingen over het MFK en het Eigen Middelen Besluit, en bij de bespreking van de afzonderlijke verordeningen over de Europese fondsen, aandacht vragen voor verbetering van financiële verantwoording van EU-middelen. Hiermee geeft het kabinet mede invulling aan de motie Luijben uit 2008 (Kamerstuk 31 335, nr.11). Naast rechtmatigheid van de uitgaven zijn ook uitvoerbaarheid en vermindering van administratieve lasten aandachtspunten van het kabinet.

In het volgende deel van de brief worden de belangrijkste voorstellen van de Commissie op de verschillende beleidsterreinen van een korte appreciatie voorzien. Per beleidsveld zal een meer uitgebreide appreciatie worden opgesteld wanneer de Commissievoorstellingen voor de afzonderlijke beleidsvelden, die vanaf dit najaar worden verwacht, zijn gepubliceerd.

I. Slimme en inclusieve groei

Onder deze categorie schaaft de Commissie het versterken van de concurrentiekracht (zoals onderzoek, innovatie en onderwijs), het investeren in infrastructuur en het cohesiebeleid. De uitgaven voor concurrentiekracht en infrastructuur worden in de Commissievoorstellingen aanzienlijk verhoogd.

De Commissie stelt een nieuw strategisch kader voor, «Horizon 2020» met een budget van 80 miljard euro, waarin de uitgaven voor onderzoek, innovatie en technologie worden gebundeld. Dit moet leiden tot een gemakkelijker gebruik en verhoogde synergie van de Europese gelden op dit terrein. Dit instrument zou zich volgens de Commissie moeten richten op: 1) een excellente kennisbasis, 2) het aanpakken van grote maatschappelijke uitdagingen, en 3) de creatie van Industrieel Leiderschap en concurrerende randvoorwaarden. Daarnaast stelt de Commissie een kleiner programma voor gericht op de concurrentiekracht en het MKB. Een soortgelijke stroomlijning stelt de Commissie voor bij de

programma's gericht op onderwijs en jeugd door de oprichting van één programma «Education Europe» en bij de programma's gericht op werkgelegenheid en sociale insluiting.

Op het vlak van infrastructuur stelt de Commissie een nieuw instrument voor, de «Connecting Europe Facility» (CEF). Dit instrument moet zich richten op het versterken van prioritaire energie-, transport- en ICT-netwerken, om zo het potentieel van de interne markt verder te benutten. De Commissie erkent dat een groot deel van de benodigde financiering uit de private sector moet komen, maar stelt dat zonder aanvullende publieke financiering veel projecten niet of te laat van de grond zullen komen. De Commissie reserveert 40 miljard euro voor de CEF, aangevuld met 10 miljard euro voor transport geormerkte cohesiegelden. Van deze in totaal 50 miljard is ongeveer 9 miljard euro bestemd voor energie-infrastructuur, 9 miljard euro voor ICT-infrastructuur, en 32 miljard euro voor transport-infrastructuur. Door het gebruik van innovatieve financieringsinstrumenten, zoals projectobligaties, wil de Commissie een hefboomwerking voor private investeringen creëren.

De belangrijkste wijziging die de Commissie voorstelt in het cohesiebeleid is de introductie van een nieuwe categorie, de transitieregio's. Regio's die nu nog onder de convergentiedoelstelling vallen maar inmiddels een BNP per hoofd hebben van meer dan 75% van het EU-gemiddelde zouden in dit voorstel 2/3 van hun huidige envelop blijven ontvangen. Ook regio's die nu niet onder de convergentiedoelstelling vallen maar een BNP per hoofd hebben tussen 75% en 90% zullen uit deze categorie steun ontvangen. De omvang daarvan neemt af bij een stijgend BNP per hoofd. Een andere aanpassing is het begrenzen van de totale ontvangsten aan cohesiegeld op 2,5% van het BNI van de betreffende lidstaat, om zo te voorkomen dat lidstaten meer budget toegewezen krijgen dan zij kunnen absorberen. De Commissie wil de besteding van de cohesiegelden sterker resultaatgericht maken door deze systematisch te koppelen aan de doelstellingen van de Europa 2020 strategie, wat invulling moet krijgen via het afsluiten van partnerschapscontracten tussen Commissie en elke lidstaat. Het budget voor het cohesiebeleid kan in de ogen van de Commissie reëel licht dalen tot 336 miljard euro. De Commissie zal naar verwachting begin oktober het cohesiepakket publiceren, waarin de voorgenomen hervormingen in het cohesiebeleid in meer detail uiteen worden gezet.

Appreciatie

Het kabinet waardeert de verhoogde focus in de voorstellen van de Commissie op de Europa 2020-strategie, en in het bijzonder het zwaardere accent op investeringen in concurrentiekracht en innovatie. Europa heeft stevige ambities op dit vlak en daarbij passen, binnen een sober budgettair kader, adequate middelen. De voorstellen voor meer synergie tussen de verschillende fondsen op dit terrein sluiten ook aan bij de Nederlandse visie. Het kabinet hecht eraan hierbij aan te sluiten op de toekomstgerichte vernieuwing van de Europese en nationale economieën, waarbij voor Nederland de economische topsectoren centraal staan.

Het verbinden van onderzoek en innovatie door het vormen van één strategisch kader «Horizon 2020» wordt door het kabinet gesteund¹. Bij het aparte Concurrentiekracht & MKB-programma moeten dubbelingen met dit kader worden voorkomen. De door Nederland gewenste accenten binnen het onderzoeks- en innovatieprogramma worden grotendeels door de Commissie genoemd: versterken van bestaande kapitaalmarktinstrumenten, publiek-private en publiek-publieke samenwerking en de Europese Onderzoeksraad. Ook op het terrein van grensoverschrijdend

¹ De inzet van het kabinet is nader uitgewerkt in de kabinetsreactie op de consultatie van de Commissie over het toekomstige onderzoek- en innovatieprogramma (Kamerstukken 32 744, nr. 1)

onderwijs sluit het voorgestelde «Education Europe»-programma goed aan op de kabinetsinzet.

Het kabinet heeft ook een positieve grondhouding tegenover een steviger accent in de Europese begroting ten aanzien van infrastructuur omdat een goede infrastructuur de interne markt en daarmee de Europese concurrentiekracht versterkt. Het kabinet staat open voor de ideeën van de Commissie voor de Connecting Europe Facility. Wel heeft het kabinet nog vragen bij dit initiatief. Zo moet dit instrument ingepast kunnen worden binnen een als geheel krappere begroting, ligt het primaat voor de financiering van energie- en ICT-infrastructuur bij marktpartijen waarbij inzet van middelen uit deze faciliteit niet mag leiden tot marktverstoring, en zal er meer duidelijkheid moeten komen over het gebruik van innovatieve financiële instrumenten. Wat dat laatste betreft ziet het kabinet de potentiële voordelen van dit soort instrumenten, maar zal het kabinet nadere voorstellen van de Commissie toetsen aan de criteria zoals geformuleerd in de brief van 28 maart jl.

Wat het cohesiebeleid betreft is het kabinet van mening dat het cohesiebeleid idealiter beperkt zou moeten blijven tot de armste regio's in de armste lidstaten. Het voorstel voor een nieuwe categorie van transitieregio's past daar niet in. De totale omvang van het cohesiebudget zou in de ogen van het kabinet moeten dalen en daarin past geen extra financiering voor regio's waarin al sprake is van een convergerend welvaartsniveau. Het kabinet is in beginsel voorstander van het begrenzen van de ontvangsten per lidstaat, maar dit zou arme regio's in relatief rijke lidstaten niet mogen bevoordelen ten koste van de arme regio's in de armste lidstaten. Nederland steunt een sterkere resultaatgerichtheid binnen het cohesiebeleid, maar dit moet geen administratieve exercitie worden. Het kabinet vindt tevens dat er ruimte moet zijn voor het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking¹.

II. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen

Het belangrijkste beleidsveld onder deze categorie is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De Commissie stelt een stevige hervorming van het GLB voor, waarbij de bestaande tweepijlerstructuur evenwel behouden blijft. Allereerst wil de Commissie in de toekomst 30% van de directe betalingen (inkomenssteun) vergroenen, door hieraan extra milieueisen te stellen. Daarnaast stelt de Commissie een herverdeling van de directe betalingen over de lidstaten voor. Hiertoe zouden die lidstaten die minder dan 90% van het EU-gemiddelde van de toeslag per hectare landbouwgrond ontvangen gecompenseerd worden door 1/3 van het gat tussen hun huidige hectarevergoeding en 90% van het EU-gemiddelde te dichten. Dit zou worden betaald door de lidstaten die meer dan het EU-gemiddelde ontvangen. De Commissie zal nog komen met voorstellen voor meer flexibiliteit tussen de beide pijlers. In het plattelandsbeleid zelf wordt nauwer aansluiting gezocht bij het cohesiebeleid door het opstellen van een geïntegreerd strategisch kader.

Een aantal uitgaven dat nu nog onder het GLB valt wordt elders in de begroting ondergebracht. Zo wordt binnenlandse voedselhulp ondergebracht in categorie I en voedselveiligheid in categorie III. Daarnaast wil de Commissie het budget voor landbouwonderzoek in categorie I uitbreiden. Tevens wil ze een nieuwe reserve voor crises in de landbouw instellen die buiten het MFK geplaatst wordt. Tot slot zouden boeren die geraakt worden door de effecten van globalisering toegang krijgen tot het Europees globaliseringsfonds. In de presentatie van de Commissie blijft de totale envelop voor het GLB nominaal constant ten opzichte van 2013.

¹ Zie ook de kabinetsreactie op de consultatie over de toekomst van het cohesiebeleid (TK 21 501-08 nr. 349).

Als rekening wordt gehouden met bovengenoemde verschuivingen is sprake van een beperkte nominale stijging ten opzichte van 2013.

Ten aanzien van het milieu- en biodiversiteitsbeleid kiest de Commissie voor een benadering waarbij deze aspecten worden geïntegreerd in andere beleidsterreinen zoals het onderzoeksbeleid, het cohesiebeleid, het GLB en het externe beleid. Daarnaast wil de Commissie het LIFE+ programma voortzetten, dat vooral gericht wordt op het ondersteunen van de implementatie van Europese regelgeving op het vlak van bijvoorbeeld natuur en water. De Commissie wil buiten het MFK een fonds opzetten om internationale bijdragen van de Unie en van de lidstaten op het vlak van klimaat en biodiversiteit samen te voegen. In afwachting van het verloop van de internationale onderhandelingen vult de Commissie dit voorstel inhoudelijk noch budgettair verder in.

Appreciatie

Het kabinet acht het noodzakelijk dat de huidige generieke directe betalingen worden vervangen door doelgerichte betalingen. De Commissie stelt voor dit voor 30% te doen, waarbij de betalingen worden gekoppeld aan duurzaamheidsaspecten. Daarmee zet het Commissievoorstel een stap in de richting van verduurzaming van de directe betalingen. Het kabinet zal trachten de doelgerichtheid van de directe betalingen verder te versterken en hecht er daarbij aan dat er ook een koppeling wordt gemaakt met het meer concurrerend en innovatief maken van de sector. Hierbij moet wel goed gelet worden op de uitvoerbaarheid. Ook de budgettaire omvang van het nieuwe GLB sluit aan bij de inzet van het kabinet en bij relevante moties van de Kamer zoals de motie Plasterk/Ten Broeke (TK 32 502 nr. 7) en de motie De Mos/Koopmans (TK 32 500-XIII nr. 115). Ten aanzien van de herverdeling van de directe betalingen is het kabinet van mening dat een zekere nivellering op zich gesteund kan worden. Het uitgangspunt dat alle lidstaten met een vergoeding boven het EU-gemiddelde meebetalen aan de herverdeling is voor Nederland cruciaal. De aanvaardbaarheid voor Nederland van dit voorstel hangt af van de gevolgen voor de Nederlandse nettopositie, waarbij ook de hervormingen van andere begrotingsonderdelen betrokken moeten worden.

De verduurzaming van de Europese begroting via integratie van milieu- en biodiversiteitsaspecten in andere beleidsterreinen sluit goed aan bij de visie van het kabinet.

III. Veiligheid en burgerschap

De Commissie stelt dat een op de toekomst gericht immigratie- en integratiebeleid nodig is om het concurrentievermogen en de sociale cohesie in Europa te waarborgen. De Commissie stelt voor de bestaande instrumenten te bundelen in twee fondsen: een fonds voor migratie- en asiel (waaronder inbegrepen terugkeer en integratie), dat ook kan bijdragen aan de realisatie van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, en een fonds voor interne veiligheid (waaronder inbegrepen grensbewaking). Beide fondsen zouden een meerjarige programmering moeten kennen en ook kunnen ingezet buiten het Europees grondgebied. De Commissie stelt een aanzienlijke financiële intensivering voor van ca. 50%.

Appreciatie

Het kabinet wil dat de Europese begroting een bijdrage levert aan vergroting van de veiligheid en rechtszekerheid in de Unie. Dit betekent dat samenwerking op het terrein van justitie, asiel en migratie een zwaarder accent zal moeten krijgen in het nieuwe MFK, binnen de beperkte financiële kaders. De inzet van het kabinet is nader uitgewerkt in de kabinetsreactie op de consultatie van de Commissie.¹

De voorstellen van de Commissie sluiten goed aan bij de Nederlandse inzet. Het opzetten van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel is een prioriteit. Hierbij is Nederland van mening dat de flexibiliteit van de inzet van het fonds moet worden vergroot. Een Europese interne veiligheidsstrategie waarbij de bewaking van de buitengrenzen een belangrijke component is kan direct bijdragen aan het vergroten van de veiligheid voor burgers en bedrijven. Europese financiering op dit vlak dient vooral bij te dragen aan een betere tenuitvoerlegging van EU-regelgeving, aan kennisverwerving en aan het bevorderen van operationele samenwerking tussen lidstaten. Hierbij moet de Europese meerwaarde steeds duidelijk aangetoond worden.

Overigens is het kabinet geen voorstander van de door de Commissie voorgestelde aanzienlijke verhoging van het budget voor civiele bescherming, omdat civiele bescherming primair de verantwoordelijkheid van de lidstaten is.

IV. Europa op het wereldtoneel

De Commissie wil voor de periode 2014–2020 ca. 100 miljard euro beschikbaar stellen voor externe hulp: 70 miljard euro op de EU-begroting en 30 miljard euro via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Dit is een significante verhoging ten opzichte van de huidige periode. Inhoudelijk wil de Commissie het externe beleid meer richten op gebieden waar Europa internationaal het verschil kan maken, zoals energie, infrastructuur en regionale samenwerking. De externe instrumenten zullen daarnaast de Europese inzet op globale uitdagingen zoals de bescherming van mensenrechten, goed bestuur, illegale migratie, stabiliteit en klimaat moeten faciliteren. Ook stelt de Commissie voor middelen uit programma's gericht op ontwikkelingslanden in eerste instantie te bestemmen voor armoedebestrijding en niet meer voor opkomende economieën. Het budget voor de landen en gebieden overzee (LGO) waaruit onder andere de samenwerking tussen de EU en het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt gefinancierd, blijft in de voorstellen van de Commissie onderdeel van het EOF. Voor deze samenwerking wordt een nieuw en beter op de eilanden toegesneden instrumentarium ontwikkeld.

De Commissie wil het EOF – een separaat, intergouvernementeel fonds – op dit moment nog niet integreren in de Europese begroting. Wel wil de Commissie voorbereidingen treffen om dergelijke budgettering in de toekomst mogelijk te maken, onder meer door het toezicht van het Europees Parlement te vergroten. Voor het EOF budget voorziet de Commissie een ruime reële stijging.

Appreciatie

Europa heeft stevige ambities geformuleerd in het externe beleid. Daarvoor zijn voldoende, maar niet noodzakelijkerwijs (veel) meer middelen nodig. Het Europese belang moet daarbij in de visie van het kabinet nadrukkelijk meespelen. Gelet op de algemene Nederlandse inzet voor een sobere meerjarenbegroting moeten ook in de financiering van

¹ Kabinetsreactie inzake de EU-financiering op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken vanaf 2014 (TK 32 317 nr. 64).

het externe beleid scherpe keuzes worden gemaakt. Nederland ziet drie hoofdprioriteiten voor de periode 2014–2020: 1) nabuurschapsbeleid; 2) armoedebestrijding in de armste landen; 3) stabiliteit, veiligheid en crisisbeheersing¹. Tegenover Europese inspanningen moeten concrete verplichtingen staan voor ontwikkelingspartners. Snelgroeiende landen als China, India en Brazilië moeten niet meer in aanmerking komen voor grote (en klassieke) hulpprogramma's. De mededeling van de Commissie van 29 juni biedt goede aanknopingspunten om deze inzet te realiseren.

Het is teleurstellend dat de Commissie het EOF niet al vanaf 2014 wil integreren in de begroting. Het kabinet blijft hier principieel voorstander van. Budgettering vergt echter unanimiteit, die nu nog niet binnen bereik is. Gelijkgezinde lidstaten leggen – gezien het lastige krachtenveld – meer de nadruk op de voorwaarden waaraan het nieuwe EOF zou moeten voldoen, zoals het verbeteren van de parlementaire controle door het Europees Parlement en de noodzaak van budgetteren ná 2020. Het is positief dat de Commissie van deze punten werk wil maken. In de loop van 2012 verschijnt een beleidsdoorlichting van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken over Europese Ontwikkelingssamenwerking, waarbij de nadruk zal liggen op het EOF². Het kabinet wil dit onafhankelijke rapport afwachten alvorens zich in overleg met de Tweede Kamer een definitief oordeel te vormen over de gewenste hoogte van de Nederlandse bijdrage aan het EOF voor de periode 2014–2020.

V. Administratieve uitgaven

Om de administratieve kosten te beperken stelt de Commissie voor om het personeelsbestand van elke instelling en elk agentschap met 5% te reduceren. Daarnaast wil de Commissie besparen op de arbeidsvoorwaarden van Europese ambtenaren. Desondanks stijgen de administratieve uitgaven in het Commissievoorstel nog flink ten opzichte van de huidige periode.

Appreciatie

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde besparingen op administratieve uitgaven. Deze gaan echter niet ver genoeg. De uitgaven stijgen over de hele periode reëel terwijl het kabinet streeft naar een nominale bevrozing. Verdere bezuinigingen zijn dus noodzakelijk. Het kabinet ziet hiertoe ruimte via ambitieuze hervorming van het pensioenstelsel, de onkostenvergoedingen en de salarismethodiek. Nederland heeft hier samen met gelijkgezinde lidstaten voorstellen voor gedaan. Daarnaast kunnen besparingen gevonden worden door over te gaan naar één vergaderplaats van het Europees Parlement. Verder zal het kabinet bezien welke bezuinigingen mogelijk zijn op het PR-budget zoals verzocht in de motie Voordewind (TK 32 502 nr. 17).

Eigen middelen

Hierboven is al gemeld dat de Commissie twee nieuwe eigen middelen wil invoeren, een belasting op financiële transacties en een nieuw BTW-middel, en dat zij daarnaast een correctiemechanisme voorstelt voor lidstaten die naar verhouding excessief bijdragen aan de begroting. Een andere wijziging in het eigen middelen systeem die de Commissie wil doorvoeren is een verlaging van de zogenaamde perceptiekostenvergoeding voor de traditionele eigen middelen (douane- en landbouwheffingen) van 25% naar 10%. De perceptiekostenvergoeding is het deel van de traditionele eigen middelen dat een lidstaat niet hoeft af te dragen als compensatie voor de kosten die worden gemaakt bij het innen van deze

¹ Zie ook de kabinetsreactie op de consultatie «What funding for EU external action after 2013?», welke op 7 februari 2011 naar de Tweede Kamer is gestuurd (TK 21 501-04 nr. 121).

² Zie ook de brief van Staatssecretaris Knapen d.d. 11 januari 2011, uw kenmerk 22 112 nr. 1121.

gelden. De Commissie presenteert dit als het opheffen van een impliciete correctie op de afdrachten. Indien dit voorstel doorgevoerd zou worden zouden de Nederlandse afdrachten met ca. 250 miljoen euro per jaar kunnen stijgen.

Appreciatie

Nederland wil dat het eigen middelen systeem eenvoudiger, evenwichtiger en transparanter wordt. De voorgestelde nieuwe eigen middelen dragen daar niet aan bij.

Zoals hierboven betoogd waardeert het kabinet het positief dat de Commissie erkent dat de excessieve bijdrage van Nederland aan de Europese begroting een correctie behoeft. De voorstellen van de Commissie leiden echter nog niet tot de gewenste substantiële vermindering van de afdrachten. Daarvoor is de voorgestelde omvang van het MFK-plafond nog te hoog en de voorgestelde correctie te laag, zeker in combinatie met de verlaging van de perceptiekostenvergoeding.

Nederland is geen voorstander van de invoering van nieuwe Europese belastingen. Nederland steunt het voorstel voor een Europese belasting op financiële transacties ter financiering van de Europese begroting daarom niet, zoals de Kamer ook heeft verzocht in de motie Dijkhoff/Ormel (TK 21 501-20, nr. 546). Nederland is niet tegen een belasting op financiële transacties per se, maar invoering hiervan is uit het oogpunt van een gelijk speelveld alleen zinvol op mondiaal niveau en niet ter financiering van de EU-begroting. De aan het nieuwe BTW-middel gekoppelde hervorming van het BTW-systeem is complex en zal op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld zodra de Commissie hiervoor concrete voorstellen heeft gedaan.

Instrumenten buiten het MFK en bijzondere projecten

Zoals eerder vermeld wil de Commissie een aantal instrumenten (deels) buiten het MFK kunnen financieren. Onder het huidige MFK worden het Europees ontwikkelingsfonds, het solidariteitsfonds, het flexibiliteitsinstrument, het globaliseringsfonds en de noodhulpreserve geheel of gedeeltelijk buiten het MFK gefinancierd. De Commissie wil dit zo houden en stelt daarnaast voor om twee grote projecten, het kernfusieproject ITER en het aardobservatiesysteem GMES, buiten het MFK te plaatsen. De satellietnavigatiesystemen Galileo en EGNOS zouden wel binnen het MFK worden gehouden, maar met een gemaximeerde en geormerkte omvang van het budget van 7 miljard euro voor de hele looptijd van het MFK. Verder wil de Commissie een nieuwe reserve voor crises in de landbouw buiten het MFK creëren, en boeren onder voorwaarden toegang geven tot het globaliseringsfonds. Tot slot voorziet de Commissie een nieuw fonds voor internationale uitgaven aan klimaat en biodiversiteit, waarin nationale en EU-bijdragen worden samengebracht. In totaal voorziet de Commissie in de periode 2014–2020 voor 58 miljard euro aan verplichtingen buiten het MFK, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat aan het klimaat/biodiversiteitsfonds met het oog op de lopende klimaatonderhandelingen nog geen bedrag wordt gekoppeld.

Appreciatie

Het kabinet is van mening dat alle Europese uitgaven binnen het MFK moeten worden opgenomen. Dat bevordert de transparantie en een horizontale belangenafweging en voorkomt dat de prikkels tot begrotingsdiscipline worden afgezwakt. In het bijzonder is het kabinet tegenstander van het buiten het MFK plaatsen van uitgaven die nu nog binnen het MFK

worden gefinancierd, te weten ITER, GMES en de landbouwcrisisreserve. Wel staat Nederland open voor een oplossing waarbij tegenvallers bij zeer grote projecten in beginsel door herallocatie vanuit alle categorieën kunnen worden opgevangen. Het kabinet zal de Commissie om nadere toelichting vragen ten aanzien van de speciale status voor Galileo/EGNOS. Nederland wil ten slotte graag nadere informatie over het voorstel voor een apart fonds voor klimaatfinanciering en biodiversiteit, om de voor- en nadelen van een dergelijk fonds in kaart te brengen en daarover een standpunt in te kunnen nemen.

Tot slot

De Commissievoorstellen bieden een basis voor de onderhandelingen, maar er is nog een lange weg te gaan. Zoals gezegd zal dat in fasen verlopen. De posities van de lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement liggen nu nog ver uiteen. In de eindfase van de onderhandelingen zullen deze moeten convergeren om een resultaat te bereiken. Het uiteindelijk bereiken van een resultaat is ook in het belang van Nederland, dat zonder akkoord haar korting verliest en het MFK plafond automatisch met een inflatiecorrectie ziet oplopen.

Tijdens het onderhandelingsproces zal het kabinet uw Kamer regelmatig op de hoogte houden van de voortgang.

BIJLAGE – Voorstel Europese Commissie Meerjarig Financieel Kader van de EU vanaf 2014

Tabel: Commissievoorstel MEERJARIG FINANCIËEL KADER 2014–2020 (in miljoenen euro, in 2011 prijzen)

| Vastleggingskredieten | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | totaal 2014–20 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|
| I. Slimme en inclusieve groei | 64 696 | 66 580 | 68 133 | 69 956 | 71 596 | 73 768 | 76 179 | 490 908 |
| waarvan: Economische, sociale en territoriale cohesie | 50 468 | 51 543 | 52 542 | 53 609 | 54 798 | 55 955 | 57 105 | 376 020 |
| II. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen | 57 386 | 56 527 | 55 702 | 54 861 | 53 837 | 52 829 | 51 784 | 382 927 |
| waarvan: directe steun en marktmaatregelen | 42 244 | 41 623 | 41 027 | 40 420 | 39 618 | 38 831 | 38 060 | 281 825 |
| III. Veiligheid en burgerschap | 2 532 | 2 571 | 2 609 | 2 648 | 2 687 | 2 726 | 2 763 | 18 535 |
| IV. «Global Europe» | 9 400 | 9 645 | 9 845 | 9 960 | 10 150 | 10 380 | 10 620 | 70 000 |
| V. Administratieve uitgaven | 8 542 | 8 679 | 8 796 | 8 943 | 9 073 | 9 225 | 9 371 | 62 629 |
| waarvan: administratieve uitgaven van de instellingen | 6 967 | 7 039 | 7 108 | 7 191 | 7 288 | 7 385 | 7 485 | 50 464 |
| TOTAAL vastleggingskredieten | 142 556 | 144 002 | 145 085 | 146 368 | 147 344 | 148 928 | 150 718 | 1 025 000 |
| als % BNI | 1,08% | 1,07% | 1,06% | 1,06% | 1,05% | 1,04% | 1,03% | 1,05% |
| TOTAAL betalingskredieten | 133 851 | 141 278 | 135 516 | 138 396 | 142 247 | 142 916 | 137 994 | 972 198 |
| als % EU-BNI | 1,01% | 1,05% | 0,99% | 1,00% | 1,01% | 1,00% | 0,94% | 1,00% |
| Buiten het MFK | | | | | | | | |
| Noodhulpreserve | 350 | 350 | 350 | 350 | 350 | 350 | 350 | 2 450 |
| Europees Globaliseringsfonds | 429 | 429 | 429 | 429 | 429 | 429 | 429 | 3 000 |
| Solidariteitsfonds | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 7 000 |
| Flexibiliteitsinstrument | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 3 500 |
| Reserve voor crises landbouwsector | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 3 500 |
| ITER | 886 | 624 | 299 | 291 | 261 | 232 | 114 | 2 707 |
| GMES | 834 | 834 | 834 | 834 | 834 | 834 | 834 | 5 841 |
| EOF ACS | 3 271 | 4 300 | 4 348 | 4 407 | 4 475 | 4 554 | 4 644 | 29 998 |
| EOF LGO | 46 | 46 | 46 | 46 | 46 | 46 | 46 | 321 |
| Klimaat- en biodiversiteitsfonds | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. |
| TOTAAL buiten het MFK | 7 815 | 8 583 | 8 306 | 8 357 | 8 395 | 8 445 | 8 416 | 58 316 |
| TOTAAL MFK + buiten het MFK | 150 371 | 152 585 | 153 391 | 154 725 | 155 739 | 157 372 | 159 134 | 1 083 316 |
| als % EU-BNI | 1,13% | 1,13% | 1,12% | 1,12% | 1,11% | 1,10% | 1,09% | 1,11% |