
Vergaderjaar 2011–2012

21 501-20

Europese Raad

Nr. 628

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 17 april 2012

Graag bied ik u hierbij aan, mede namens de minister van Financiën, een overzicht van de stand van zaken van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader van de EU voor de periode 2014–2020.

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

Inleiding

In het kader van het parlementair behandelvoorbehoud Meerjarig Financieel Kader van de EU voor de periode 2014–2020 (MFK) heeft het kabinet toegezegd de Kamer – in aanvulling op de reguliere informatievoorziening – ten minste ieder kwartaal te informeren over de onderhandelingen. Op 22 december 2011 stuurde ik u het eerste kwartaaloverzicht (Kamerstuk 21 501-20, nr. 601). Deze brief is het tweede kwartaaloverzicht en heeft betrekking op de periode eind december tot en met eind maart jl.

Ik zal eerst op hoofdlijnen de stand van zaken weergeven. Vervolgens geef ik per uitgavencategorie een verslag van de discussie tot nu toe. Daarbij zal ik ook het krachtenveld schetsen. Ten slotte ga ik in op de inkomstenkant van de EU-begroting (de eigen middelen) en op de inzet van het kabinet om de verantwoording rond EU-middelen te verbeteren.

Algemene stand van zaken

De Europese Raad van 9 december jl. heeft het Deense voorzitterschap opgeroepen om, met het oog op bespreking door de Europese Raad van juni 2012, een basis te leggen voor een akkoord dat eind 2012 bereikt moet zijn. Onder het Poolse voorzitterschap heeft de Raad in de tweede helft van 2011 per uitgavencategorie een verkennende discussie gevoerd over de diverse voorstellen. Deze fase was hoofdzakelijk bedoeld om eventuele onduidelijkheden over de voorstellen weg te nemen en om een eerste indruk van het krachtenveld krijgen. Het Deense voorzitterschap heeft deze verkennende fase in januari en februari afgerond. In de bijlage is een geactualiseerd overzicht van de relevante Commissievoorstellen opgenomen.

De Raad Algemene Zaken (RAZ) van 27 januari jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1118) hield een discussie over de belangrijkste prioriteiten en het totaalbudget dat door de Europese Commissie is voorgesteld. Uit deze bespreking werd duidelijk dat er geen lidstaten zijn die een hoger budget willen dan wat de Commissie heeft voorgesteld. Een grote groep lidstaten kan het door de Commissie voorgestelde totaalbudget steunen. Daartegenover staat een substantiële coalitie van lidstaten (de door Nederland geïnitieerde samenwerking van gelijkgezinde nettobetalers) die in grote meerderheid bepleit dat er op het Commissievoorstel ten minste 100 miljard euro (betalingen) bezuinigd moet worden. In de discussie, waarin Nederland een belangrijke voorbereidende rol heeft gespeeld, is deze tegenstelling duidelijk gemarkeerd, wat voor Nederland een belangrijke uitkomst was. De inventarisatie van de prioriteiten leverde geen verrassingen op. Overigens is de coalitie van gelijkgezinde zuinige landen gegroeid naar tien lidstaten.

In maart is een nieuwe fase in de onderhandelingen begonnen, waarbij het voorzitterschap lidstaten nadrukkelijker om standpunten vraagt. Het voorzitterschap maakt hierbij gebruik van de methode van een *negotiating box*. Deze methode is ook gebruikt bij de vorige MFK-onderhandelingen. Deze onderhandelingsbox bevat uiteindelijk alle budgettaire aspecten en andere horizontale elementen die nodig zijn voor overeenstemming over het MFK als geheel. Met de onderhandelingsbox bouwt het voorzitterschap als het ware geleidelijk de structuur voor besluitvorming in de Europese Raad, waarin de belangrijkste vraagstukken en opties worden uiteengezet op basis van discussies in de Raad. De komende maanden zal de Raad identificeren welke elementen van de MFK-voorstellen in aanmerking komen voor de onderhandelingsbox.

Op 22 maart jl. organiseerden het voorzitterschap, het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie een conferentie over het MFK, waarvoor ook leden van nationale parlementen waren uitgenodigd. Deze conferentie maakte het mogelijk de discussie tussen de belangrijkste spelers te verdiepen. Daarbij werd aandacht besteed aan zowel de uitgavenkant als de inkomstenkant van de EU-begroting. Het EP roept de Raad op duidelijke bezuinigingen te formuleren voor zover de Raad het commissievoorstel niet wil overnemen. Daarbij benadrukt het EP dat een kleinere omvang van het MFK de behoefte aan begrotingsflexibiliteit vergroot. Overigens wil het EP zoveel mogelijk Europese uitgaven onder het MFK brengen. Het voorzitterschap licht vertegenwoordigers van het EP zowel vooraf als achteraf in over de discussies in de Raad.

De RAZ van 26 maart jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1140) hield een eerste discussie over de onderdelen van de onderhandelingsbox die gaan over onderzoek, onderwijs en innovatie, veiligheid en justitie, extern beleid, administratieve uitgaven en een aantal horizontale onderwerpen. Er was ook discussie over de vraag hoe de bezuinigingsinspanningen van de lidstaten zelf gereflecteerd moeten worden in het MFK. Nederland en gelijkgezinde lidstaten vinden dat ook op de EU-begroting bespaard moet worden en dat inhoudelijke hervormingen nodig zijn om groei te stimuleren. Andere lidstaten zien de EU-begroting vooral als een investeringsinstrument. Zij stellen dat vanwege de nationale bezuinigingen extra Europese uitgaven nodig zijn. Desondanks lijken ook deze cohesielidstaten inmiddels in te zien dat er besparingen gevonden moeten worden in het Commissievoorstel en bepleiten dat in dat geval besparingen in alle categorieën gevonden moeten worden.

De RAZ van 24 april a.s. zal een discussie hebben over de onderdelen van de onderhandelingsbox over het cohesiebeleid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). (Uw Kamer ontvangt hiervan separaat een geannoteerde agenda.) Daarna zullen de RAZ van 29 mei, de informele RAZ van 11 juni en de RAZ van 26 juni a.s. de gehele onderhandelingsbox bespreken. De Ecofin-Raad zal op 22 juni a.s. gelegenheid voor een gedachtenuitwisseling hebben. De informele Ecofin-Raad van 30 maart jl. hield een discussie over het uitgavenplafond en over de voorstellen voor nieuwe eigen middelen. Benadrukt zij dat de inhoud van de onderhandelingsbox, die het voorzitterschap onder eigen verantwoordelijkheid voorbereidt, tijdens dit proces niet-verbindend is en dat het principe *nothing is agreed untill everything is agreed* leidend is.

De Europese Raad van 28–29 juni a.s. zal de stand van zaken in de MFK-onderhandelingen opnemen. Het is niet de inzet van het Deense voorzitterschap om de onderhandelingsbox al in juni aan de Europese Raad ter besluitvorming voor te leggen. Naar verwachting zal de onderhandelingsbox dan nog geen bedragen bevatten. Het ligt, mede gelet op de Franse presidentsverkiezingen in mei, niet voor de hand dat er voor de zomer veel beweging in de onderhandelingen zit. Pas in de tweede helft van dit jaar zal het Cypriotisch voorzitterschap, in samenwerking met de voorzitter van de ER, een akkoord over het MFK verder kunnen vormgeven.

Ontwikkelingen per uitgavencategorie

1. Slimme en inclusieve groei

Deze categorie bestaat uit uitgaven ter versterking van concurrentiekracht, zoals programma's op het terrein van onderzoek, innovatie, onderwijs, MKB en sociaal beleid, en uit het budget voor het cohesiebeleid.

Daarnaast valt de *Connecting Europe Facility* voor infrastructuur (CEF) hieronder.

Versterking van concurrentiekracht

De meeste aandacht van lidstaten gaat uit naar de programma's voor onderzoek en innovatie (Horizon 2020), concurrentiekracht en het MKB (COSME) en onderwijs, jeugd en sport (Erasmus voor iedereen). Zonder vooruit te lopen op precieze budgetten, spraken de meeste lidstaten algemene steun uit voor deze programma's, die een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de Europa 2020-doelen.

Het kabinet stelt dat, hoewel deze uitgaven bijdragen aan groei, innovatie en concurrentiekracht, ook dit deel van de EU-begroting een bijdrage moet leveren aan een lager totaalplafond. In lijn met de motie Lucas (Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 84) is het streven van het kabinet om daarbij Horizon 2020 te ontzien, zodat de uitgaven aan onderzoek en innovatie kunnen stijgen ten opzichte van de bestedingen in de huidige MFK-periode. Nederland heeft hiervoor met gelijkgezinden een tekstvoorstel voor de onderhandelingsbox gedaan.

Nederland pleit voor behoud van het zogenoemde excellentiecriteria als exclusief principe voor de selectie van onderzoeksprojecten. Er zijn echter diverse lidstaten die dit principe willen verbreden en er op aandringen dat Europese onderzoeksgelden gericht moeten worden op technologische convergentie en het *ontwikkelen* van (potentiële) excellentie. Deze lidstaten pleiten voor een evenwichtigere toegang tot onderzoeksgelden. Het kabinet hecht eraan dat middelen alleen de beste Europese onderzoeksinstellingen toekomen op basis van openbare tenders. Dit principe is in de onderhandelingsbox in lijn met de Nederlandse inzet verwoord. Het kabinet is daarbij van mening dat de structuurfondsen excellentie kunnen bevorderen door deze te richten op de opbouw van onderzoekscapaciteit en de versterking van de sterke punten van regio's. Om die reden hecht Nederland aan een goede synergie tussen Horizon 2020 en het cohesiebeleid, zoals ook door de Commissie is voorgesteld.

Diverse lidstaten hebben opgemerkt dat investeringen in infrastructuur op EU-niveau een toegevoegde waarde kunnen hebben en kunnen bijdragen aan de verbetering van de interne markt. Niettemin zijn meerdere lidstaten, waaronder Nederland, kritisch over de voorgestelde omvang van de *Connecting Europe Facility* en de sterke stijging ten opzichte van de huidige bestedingen aan infrastructuur. De CEF richt zich op drie netwerksectoren: vervoer, energie en ICT. Met Nederland steunt een aantal lidstaten dat binnen dit voorstel verhoudingsgewijs meer middelen gaan naar vervoersinfrastructuur dan naar energie- en ICT-netwerken, omdat de financiering van energie- en ICT-infrastructuur primair bij marktpartijen ligt. Het kabinet stelt dat de inzet van EU-middelen uit deze faciliteit niet mag leiden tot marktverstoring. Diverse andere lidstaten gaven aan dat voor hen investeringen in energie-infrastructuur ook prioriteit hebben. Een ander element dat aan de orde komt in de onderhandelingsbox is het Commissievoorstel om een deel van het cohesiefonds te oormerken voor investeringen in transportinfrastructuur. Het kabinet is er voorstander van dat cohesiemiddelen op deze manier opzij worden gezet om gericht te kunnen investeren in internationaal relevante infrastructurele knelpunten in deze landen.

Cohesiebeleid

De RAZ van 24 april a.s. zal uitgebreid stilstaan bij de voorstellen voor het cohesiebeleid. In de discussies tot nu toe ging veel aandacht uit naar de voorstellen voor versterkte conditionaliteit, de prestatiereserve, de regionale verdeling van middelen en begrenzing van structuurfondsonvangsten. Deze onderwerpen zullen voor vrijwel alle lidstaten belangrijke onderdelen zijn van de onderhandelingsbox.

De Commissie heeft voorgesteld om de voorwaarden verbonden aan de toekenning en betaling van structuurfondsen uit te breiden en strikter te maken. Hier kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie vormen van conditionaliteit. Ten eerste de voorwaarden die verband houden met het gevoerde economische beleid van een lidstaat (macro-economische conditionaliteit). Ten tweede de randvoorwaarden waaraan vooraf voldaan moet zijn om de effectiviteit van structuurfondsen te verhogen (ex ante of institutionele conditionaliteit). Ten derde de prestatieconditionaliteit die financiële consequenties verbindt aan resultaten (prestatieraamwerk, waaronder prestatiereserve).

Het principe van macro-economische conditionaliteit wordt door veel lidstaten gesteund, maar een grote groep lidstaten verzet zich tegen de manier waarop de Commissie dit wil uitwerken. De Commissie stelt voor dat de uitbetaling van fondsen die vallen onder het Gemeenschappelijk Strategisch Kader (hierna de GSK-fondsen: het cohesiefonds, de structuurfondsen, het fonds voor plattelandsontwikkeling en het visserijfonds) kan worden opgeschort als een lidstaat zich bij voortduring niet aan de vereisten houdt van het Stabiliteits- en groeipact (SGP), de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) of de financiële steun uit het EFSF, EFSM en ESM. Het kabinet is sterk voorstander van dit voorstel en ziet het graag nog wat verder gaan. In het Commissievoorstel kunnen fondsen alleen tijdelijk worden opgeschort en heeft de Raad bij vaststelling van deze beslissing nog een rol. Het kabinet pleit er voor dat fondsen ook definitief moeten kunnen worden opgeschort, wanneer lidstaten zich bij voortduring niet aan de regels houden. Bovendien wil het kabinet dat deze condities zo automatisch mogelijk door de Commissie worden toegepast.

De kritiek van een aantal lidstaten is dat deze macro-economische conditionaliteit een ongelijk speelveld creëert, omdat er voor lidstaten met grote ontvangsten uit de GSK-fondsen meer op het spel zou staan dan voor rijkere lidstaten. Ook zouden deze lidstaten de opschorting van GSK-fondsen ervaren als een disproportionele maatregel, bovenop de maatregelen die al uit het SGP of MEOP zouden voortvloeien. Daarbij merken zij op dat eindbegunstigden gestraft zouden worden voor beleid dat buiten hun invloed ligt. Deze lidstaten stellen onder andere voor om maatregelen te beperken tot de opschorting van vastleggingen (de Commissie stelt voor ook betalingen op te schorten) of om een maximum vast te leggen. Volgens een aantal lidstaten zouden de macro-economische condities ook moeten gelden voor fondsen buiten het Gemeenschappelijk Strategisch Kader, bijvoorbeeld fondsen voor onderzoek en innovatie (waar rijkere lidstaten relatief meer van profiteren).

De Commissie wil in de nieuwe programmaperiode beter sturen op resultaten om de effectiviteit van structuurfondsen verder te vergroten. Het kabinet verwelkomt die benadering. Een van de manieren waarop de Commissie lidstaten wil stimuleren om gericht te werk te gaan is door een percentage van de structuurfondsen in een prestatiereserve te plaatsen. Lidstaten komen pas in aanmerking voor deze middelen als ze

voorafgestelde doelen hebben bereikt. Veel lidstaten zijn in het algemeen voorstander van sterkere resultaatgerichtheid, maar hebben twijfels over de manier waarop de prestatiereserve is vormgegeven. Het kabinet is ook terughoudend over het voorstel, omdat het als onbedoeld effect kan hebben dat doelen bewust lager worden gesteld of resultaten gunstiger worden gemeten. Ook kan er een spanning ontstaan bij innovatieprojecten, waarbij op voorhand een risico wordt genomen dat projecten niet de gewenste resultaten opleveren.

Wat de regionale verdeling van structuurfondsen betreft gaat de discussie nu nog niet over specifieke bedragen. In dit stadium van de onderhandelingen richt de discussie zich op de contouren van het cohesiebeleid en de vormgeving van de toewijzingscriteria. Deze elementen zullen uiteindelijk een groot deel vormen van de onderhandelingsbox. De Commissie heeft een nieuwe regionale indeling voorgesteld van minderontwikkelde regio's (BNI per capita minder dan 75% EU-gemiddelde), transitieregio's (tussen 75% en 90%) en meerontwikkelde regio's (meer dan 90%). Het voorstel om structuurfondsen hoofdzakelijk te concentreren op de minderontwikkelde regio's is algemeen aanvaard. Redelijk veel kritiek is er op de samenstelling van de categorie transitieregio's. Deze categorie omvat niet alleen voormalige (arme) convergentieregio's die door economische groei een transitie doormaken, maar ook regio's die in de huidige periode in de middenmoot vallen. Bij laatstgenoemde regio's, die hoofdzakelijk in de EU15 liggen is geen sprake van transitie. Ook Nederland wijst de voorgestelde categorie van transitieregio's daarom af.

Het kabinet wil zeer forse besparingen realiseren op het cohesiebeleid. Structuurfondsen zouden idealiter beperkt moeten blijven tot de armste regio's in de armste lidstaten. Eventuele transitiereregelingen moeten zo beperkt mogelijk gehouden worden. Het kabinet hecht eraan dat de inzet van structuurfondsen sterker gericht wordt op het bevorderen van economische groei, werkgelegenheid en concurrentiekracht en bepleit dan ook de toevoeging van een allocatiecriterium gebaseerd op het percentage investeringen in R&D. Middelen moeten daar worden ingezet waar zij het hardste nodig zijn en het meeste effect sorteren. Ook andere lidstaten willen sterk bezuinigen op structuurfondsen, maar lijken hierin minder ver te willen gaan dan Nederland. De meeste lidstaten zijn van mening dat alle, ook de rijkste lidstaten, in aanmerking blijven komen voor structuurfondsen. Als rijke lidstaten en rijke regio's toch structuurfondsen blijven ontvangen, dan zal Nederland zich uiteraard hard maken voor zijn redelijk aandeel daarin. Nederland pleit ook in dat kader voor evenwichtigere verdelingscriteria in de onderhandelingsbox, waarbij ook naar de Europa 2020 doelstellingen voor onderzoek en innovatie wordt gekeken. Nederland heeft hiervoor een tekstsuggestie gedaan. Overigens vindt het kabinet dat er in het cohesiebudget ruimte moet zijn voor het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking, ook tussen Nederlandse en aangrenzende regio's.

Naast de toewijzingscriteria voor structuurfondsen heeft de Commissie voorgesteld dat lidstaten en regio's een minimum allocatie krijgen ten opzichte van de huidige ontvangsten. Deze vangnetten voorkomen dat zij er teveel in ontvangsten op achteruit zouden gaan. De hoogte van deze vangnetten is door diverse lidstaten ter discussie gesteld, waarbij een aantal pleit voor ruimere vangnetten en anderen juist aandrongen op beperktere vangnetten. Nederland heeft met een aantal lidstaten bepleit dat er naast vangnetten ook sprake moet zijn van een aftopping van de stijging van ontvangsten uit structuurfondsen. Diverse lidstaten zullen er in de volgende periode aanzienlijk op vooruit gaan. Nederland wil hier een grens aan stellen. Ook dit moet besparingen opleveren op het cohesiebudget.

Daarnaast heeft de Commissie voorgesteld dat lidstaten niet meer mogen ontvangen aan structuurfondsen dan 2,5% van hun bruto binnenlands product. Dit moet voorkomen dat lidstaten meer ontvangen dan ze effectief kunnen besteden. Ook zet dit een rem op het cohesiebudget. In de huidige periode bestaat ook een dergelijke begrenzing, maar is deze gedifferentieerd: armere lidstaten hebben een relatief hoger plafond. Het voorgestelde uniforme plafond brengt met zich mee dat een aantal lidstaten minder zal ontvangen dan in de huidige periode, terwijl zij nu geen achterstanden hebben bij de besteding van fondsen. Deze lidstaten verzetten zich tegen het plafond van 2,5%. Andere lidstaten ontvangen ondanks het plafond veel meer dan nu het geval is. Het kabinet is van mening dat begrenzing noodzakelijk is, maar betwijfelt of begrenzing op basis van het bbp de juiste methode is om rekening te houden met absorptiecapaciteit. Het kabinet staat open voor andere wijzen van begrenzing die tot een evenwichtigere uitkomst leiden.

Over de voortgang van de besprekingen over andere elementen van de cohesievoorstellen, die niet zijn opgenomen in de onderhandelingsbox (zoals de institutionele conditionaliteit), wordt uw Kamer binnenkort separaat geïnformeerd door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

2. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen

De voorstellen voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn het afgelopen kwartaal niet specifiek aan de orde geweest in de Raad Algemene Zaken. Dit onderwerp is geagendeerd voor de Raad Algemene Zaken van 24 april a.s. De Raad zal dan een eerste discussie hebben over elementen voor de onderhandelingsbox. Wel heeft de ambtelijke MFK-raadswerkgroep een discussie gehad over de voorstellen.

Over het totaalbudget voor deze uitgavencategorie werd door een aantal lidstaten opgemerkt dat de Commissie al een terughoudend voorstel heeft gedaan. Andere lidstaten stelden echter dat het GLB niet uitgezonderd kan worden van verdere besparingen. Diverse lidstaten wensen een groter aandeel voor het plattelandsbudget in het totale GLB-budget. Het kabinet is van mening dat het landbouwbudget niet boven een nominaal constant niveau mag uitkomen.

Veel lidstaten gingen in op de voorgestelde herverdeling van directe betalingen. De meeste lidstaten aanvaardden het principe van een herverdeling, maar de posities over de omvang en snelheid van de herverdeling lopen sterk uiteen. Lidstaten die profiteren van de herverdeling willen een sterkere en snellere herverdeling, terwijl lidstaten die er in ontvangsten op achteruit gaan (zoals Nederland) stellen dat de voorgestelde herverdeling te rigouzeus is. Nederland vindt een evenwichtige herverdeling van directe betalingen te rechtvaardigen. De Commissie heeft voor de financiering van de herverdeling echter het proportionaliteitsbeginsel gebruikt, waardoor de rekening voor de herverdeling vooral bij Nederland, België, Denemarken en Italië is gelegd. Nederland bepleit een herverdeling waarbij lidstaten met een bovengemiddelde hectarepremie gelijk worden aangeslagen (gelijkheidsprincipe). Nederland en een aantal andere lidstaten vinden bovendien dat de herverdeling van directe betalingen in samenhang moet worden gezien met de verdeling van het plattelandsbudget.

Naast de herverdeling ging een aanzienlijk deel van de discussie ook over de voorgestelde vergroening van het GLB. De Commissie wil 30% van de directe betalingen voorwaardelijk maken aan het nemen van vergroe-

ningsmaatregelen, zoals ecologisch beheer van landbouwgrond. Het principe van vergroening werd door de meeste lidstaten verwelkomd, maar om uiteenlopende redenen plaatsten veel lidstaten ook kanttekeningen bij de voorstellen. Zo vinden sommigen het vergroeningspercentage te hoog en betwijfelen lidstaten of de maatregelen tot tastbare resultaten leiden. Veel gehoorde kritiek was er over de toename aan administratieve lasten. Het kabinet is voorstander van de voorgestelde vergroening van 30% van de directe betalingen. Daarbij pleit het kabinet wel voor bredere invulling van het begrip vergroening, zodat lidstaten meer maatwerk kunnen toepassen en daarmee de effectiviteit van de maatregelen wordt verhoogd.

Voor een nadere toelichting op de onderhandelingen over de hervorming van het GLB verwijs ik u naar de kwartaalrapportage van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Kamerstuk 28 625, nr. 146)

De plannen voor het Gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) werden als een van de laatste inhoudelijke programma's gepresenteerd. De Commissie wil het GVB aanzienlijk moderniseren en het budget nominaal constant houden ten opzichte van 2013. Nederland en de meeste lidstaten steunen de Commissievoorstellen op grote lijnen. Enkele lidstaten hebben op specifieke punten (zoals schrappen van vaartuigen of aanlandingsplicht) vanwege geografische en/of socio-culturele aspecten inhoudelijke bezwaren geuit, maar de voorstellen zijn nog niet dermate uitgewerkt dat de Commissie hier een eenduidig antwoord op kan geven.

Daarnaast is er een korte discussie geweest over LIFE, het instrument voor de financiering van projecten gericht op het realiseren van de milieu- (inclusief natuur) en klimaatdoelstellingen van de EU. Deze doelstellingen sluiten aan bij het Nederlandse beleid voor die thema's.

3. Veiligheid en burgerschap

Deze relatief kleine uitgavencategorie omvat een breed spectrum aan programma's, waaronder programma's op het terrein van asiel, migratie, veiligheid, burgerschap, media, cultuur, gezondheid en de positie van consumenten. De meeste lidstaten hechten prioriteit aan de programma's op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, waaronder het Asiel- en Migratiefonds en het Interne Veiligheidsfonds. Ook voor het kabinet zijn deze programma's prioriteit in deze uitgavencategorie.

In de onderhandelingsbox is voornamelijk een algemene beschrijvende passage opgenomen over deze uitgavencategorie. Om het belang van de Justitie en Binnenlandse Zaken programma's beter te kunnen markeren heeft Nederland ervoor gepleit om deze uitgavencategorie op te splitsen in een subcategorie voor Veiligheid (inclusief asiel en migratie) en een subcategorie voor Burgerschap (inclusief media, cultuur, gezondheid en consumentenbescherming). Daarnaast heeft Nederland met een aantal lidstaten tekstsuggesties gedaan die het relatieve belang van uitgaven aan Veiligheid onderstrepen. Bezuinigingen in deze uitgavencategorie moeten volgens het kabinet vooral in de uitgaven voor Burgerschap gevonden worden.

4. «Global Europe»

De meeste lidstaten steunen de voorgestelde vormgeving van het externe beleid op hoofdlijnen. De Europese Commissie wil meer samenhang aanbrengen tussen de instrumenten voor het externe beleid en meer nadruk leggen op conditionaliteit. Zo wordt voor de uitbreidings- en

nabuurschapslanden de steun gekoppeld aan de voortgang van hervormingen (*more for more*-principe). Ook stelt de Commissie voor te differentiëren tussen partnerlanden, door steun meer toe te snijden op behoeften, capaciteiten en prestaties van een land. Inhoudelijk wil de Commissie meer aandacht besteden aan mensenrechten, democratie en goed bestuur. Het kabinet is voorstander van deze gedifferentieerde benadering en van de sterkere nadruk op conditionaliteit.

De discussie in de Raad ging vooral over de inhoudelijke richting van het externe beleid. Een grote groep lidstaten noemde het nabuurschapsinstrument en het instrument voor toetredingssteun als prioriteiten. Enkele lidstaten benoemden Afrika als prioritair thema. Het *more for more*-principe werd over het algemeen verwelkomd, hoewel een aantal lidstaten opmerkte dat er ruimte moet blijven voor maatwerk om aan te kunnen sluiten op de behoeften van partnerlanden. Lidstaten spraken ook steun uit voor het instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR) en het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI).

Nagenoeg alle lidstaten hadden kritiek op de voorgestelde forse stijging van het budget voor het externe beleid (een reële stijging van 23%, exclusief Europees Ontwikkelingsfonds, dat buiten de EU-begroting valt). Ook Nederland vindt die stijging niet aanvaardbaar. Het is in het belang van Nederland dat de EU zijn ambities op het wereldtoneel realiseert, maar volgens Nederland kan dat met een gelijkblijvend budget. Daarvoor is het noodzakelijk duidelijke prioriteiten te stellen. Wat Nederland betreft zijn dat (1) het nabuurschapsbeleid, (2) stabiliteit en mensenrechten en (3) een gedifferentieerde benadering waarbij hulp ten goede komt aan de armste mensen in de armste landen. Dat wil zeggen: geen klassieke hulp of begrotingssteun aan landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren.

De Commissie beargumenteert dat de externe hulp van de EU (d.w.z. de uitgaven voor het externe beleid en het EOF samengenomen) voor een vast percentage moet bijdragen aan de inzet van de EU om in 2015 gezamenlijk de 0,7% ODA-norm te bereiken. De Commissie heeft het budget voor categorie 4 en voor het EOF daarop afgesteld. De posities van de lidstaten zijn verdeeld over deze benadering. Nederland heeft sterke kritiek geuit. Nederland is geen voorstander van het stellen van doelen voor ODA-uitgaven door de EU, omdat het niet zo is dat additionele ODA wordt gecreëerd door meer middelen via de EU te besteden. Voor Nederland geldt dat hoe meer middelen via de EU worden besteed, des te minder middelen resteren voor nationaal beleid (communicerende vaten).

De kwestie of het EOF moet worden opgenomen in het MFK is meerdere keren aan de orde geweest. Conform de motie Willems blijft het kabinet zich ervoor inspannen dat het EOF binnen de EU-begroting wordt opgenomen. Zoals gemeld aan het parlement (Kamerstuk 21 501-04, nr. 137) geeft het kabinet zich tegelijkertijd rekenschap van het gegeven dat hiervoor unanimitieit in de Raad is vereist en dat slechts enkele lidstaten de Nederlandse wens ondersteunen. Veel lidstaten verzetten zich ook tegen het Commissievoorstel om de bijdragesleutel voor het EOF nu al meer in lijn te brengen met die voor de EU-begroting. De huidige Nederlandse bijdrage aan het EOF is al gelijkgeschakeld met onze bijdrage aan de EU-begroting. De Commissie heeft laten doorschemeren dat het budgetteren van het EOF na het komende MFK (met ingang van 2021) een realistische mogelijkheid is.

De positie van het EOF (binnen of buiten het MFK) is als discussiepunt opgenomen in de onderhandelingsbox. Daarnaast bevat de onderhandelingsbox voor categorie 4 voorlopig een beschrijving van de externe ambities van de EU en paragraaf over de ODA-prestatie van de Unie.

5. Administratieve uitgaven

Een grote meerderheid van lidstaten, waaronder Nederland, heeft de Commissie opgeroepen om met ambitieuzere voorstellen te komen om de administratieve uitgaven van de EU in toom te houden. De Commissie heeft voorgesteld de komende vijf jaar het personeelsbestand van EU-instellingen en agentschappen met 5% te reduceren. Onduidelijk is nog of de manier waarop de Commissie deze reductie wil invullen, werkelijk zal leiden tot de beoogde inkrimping. Lidstaten zijn daar kritisch over. Daarnaast heeft de Commissie bij de herziening van het EU-ambtenarenstatuut voorstellen gedaan die tot versoering van de arbeidsvoorwaarden voor EU-ambtenaren moeten leiden. De voorstellen zouden volgens de Commissie tot 2020 een besparing van 1 miljard euro opleveren.

Nederland vindt dat de voorstellen van de Commissie te kort schieten. De administratieve uitgaven stijgen onder het voorgestelde MFK fors (reële stijging van 10%) ten opzichte van het huidige MFK. Vooral de stijgende pensioenkosten en de aanwas van toekomstige pensioenverplichtingen zijn zorgwekkend. Nederland vindt dat het budget voor de administratieve uitgaven van de EU bevroren moet worden en dat hervormingen noodzakelijk zijn op diverse terreinen, zoals de pensioenregelingen, de automatische bevorderingen, de salarismethodiek en het vergoedingstelsel. Nederland heeft hiervoor met gelijkgezinden tekstvoorstellen gedaan.

Het krachtenveld in de Raad is op dit dossier nauwelijks verdeeld. De brede oproep tot meer besparingen en ambitieuzere hervormingen overstijgt de tegenstellingen tussen lidstaten op de andere uitgavencategorieën. Een klein aantal lidstaten waarschuwt wel, net als de Commissie, voor te harde bezuinigingen die de effectiviteit en kwaliteit van het EU ambtenarenapparaat zouden schaden. Gelet op het huidige niveau van bezoldiging voor EU-ambtenaren deelt het kabinet deze vrees niet.

Nederland heeft erop aangedrongen dat in de onderhandelingsbox heldere formuleringen worden opgenomen, op basis waarvan de noodzakelijke bezuinigingen en hervormingen verder uitgewerkt kunnen worden.

Overige onderwerpen

Het voorzitterschap zal in de onderhandelingsbox een aantal horizontale vraagstukken opnemen. Deze onderwerpen hebben een categorie overstijgend karakter en/of hangen samen met de structuur van het MFK. Het afgelopen kwartaal heeft het voorzitterschap de discussie vooral gericht op de gewenste flexibiliteit van het MFK en op de vraag of bepaalde uitgaven van de EU binnen of buiten het MFK geplaatst moeten worden.

De Commissie wil de flexibiliteit van de EU-begroting vergroten, onder andere door reserves voor onvoorziene uitgaven te verruimen. Zo wil de Commissie buiten het MFK een reserve creëren voor crises in de landbouwsector. Ook wil de Commissie de procedure om gedurende looptijd in het MFK kleine wijzigingen aan te brengen vereenvoudigen. Verder wil de Commissie de grootschalige projecten ITER (kernfusie) en GMES (aardobservatie) buiten het MFK plaatsen.

Lidstaten verschillen van mening over de noodzaak voor begrotingsflexibiliteit en het vraagstuk of, en zo ja welke, uitgaven buiten het MFK gezet kunnen worden (en als instrumenten binnen het MFK worden gebracht, op welke manier dat vormgegeven moet worden). De onderhandelingsbox zet hiervoor verschillende opties uiteen. Zo kan in het MFK voor grootschalige projecten een geoormerkt maximumbudget worden vastgelegd. Voor GMES ziet de Commissie het uitblijven van een eensgezind signaal over het opnemen van dit instrument in het MFK als steun voor haar eigen voorstel en zal binnenkort een voorstel doen voor een intergouvernementele overeenkomst en een apart fonds buiten het MFK. Zoals bekend vindt het kabinet dat alle EU-uitgaven binnen het MFK moeten vallen. Het kabinet staat open voor voorstellen om de begrotingsflexibiliteit te vergroten, mits deze niet ten koste gaan van de begrotingsdiscipline.

Overigens heeft Nederland erop aangedrongen dat in de onderhandelingsbox ook voldoende aandacht wordt besteed aan andere horizontale aspecten zoals verbetering van financieel beheer en de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-fondsen. Daarnaast is het terugdringen van administratieve lasten een van de speerpunten van het kabinet. Vereenvoudiging van regelgeving en procedures rond EU-programma's is daarvoor een belangrijk instrument. De Europese Commissie heeft een vereenvoudigingsagenda voor het MFK gepresenteerd. Het kabinet verwelkomt dat initiatief, maar vindt dat bijvoorbeeld bij structuurfondsen de maatregelen nog concreter moeten worden (Kamerstuk 22 112, nr. 1384). Verder wil Nederland dat er duidelijke voorwaarden worden afgesproken over de inzet van innovatieve financiële instrumenten.

Ook stelt het kabinet dat in het kader van de MFK-onderhandelingen een adequate oplossing gevonden moeten worden voor uitgaven die in de volgende MFK-periode nog volgen uit oude begrotingsverplichtingen (vastleggingen), de zogenoemde RAL (Reste à Liquider). De precieze omvang van de RAL kan nog niet worden vastgesteld, omdat er nog vastleggingen gedeclareerd kunnen worden. Duidelijk is wel dat de RAL fors hoger is dan aan het begin van het huidige MFK kon worden verondersteld en dat een groot deel structuurfondsen betreft. Samen met gelijkgezinde lidstaten heeft Nederland een aantal opties op tafel gelegd om de RAL aan te pakken. De inzet van deze lidstaten is tweeledig. Ten eerste moet er meer zekerheid komen over de betalingen onder het volgende MFK, zowel voor oude vastleggingen (RAL) als voor nieuwe vastleggingen. Ten tweede moet voorkomen worden dat gedurende het volgende MFK opnieuw een groot stuwmeer aan RAL wordt opgebouwd. Lidstaten die veel structuurfondsen ontvangen stellen zich terughoudend op ten aanzien van een integrale discussie over de RAL. De meeste RAL doet zich immers voor bij het cohesiebeleid. Het EP vindt dat de oplossing voor de RAL vooral ligt in efficiëntere begrotingsprocedures en vereenvoudiging van wetgeving.

Eigen middelen

Het voorzitterschap heeft de discussie tot nu toe vooral op de uitgaankant (het MFK) gericht. De RAZ heeft dit jaar nog niet specifiek over de financiering van de EU-begroting (het Eigen Middelenbesluit) gesproken. De informele Ecofin-Raad van 31 maart jl. had een oriënterende gedachtenwisseling. Duidelijk is dat lidstaten verdeeld zijn over de voorstellen voor nieuwe eigen middelen (financiële transactiebelasting en nieuw BTW-middel). Het kabinet is geen voorstander van de voorgestelde nieuwe eigen middelen. Deze maken het stelsel van eigen middelen niet eenvoudiger, evenwichtiger of transparanter.

Een aantal lidstaten is voorstander van een financiële transactiebelasting (FTT), terwijl anderen juist verklaard tegenstander zijn waardoor het Commissievoorstel weinig kans van slagen lijkt te hebben. Een aantal lidstaten denkt na over alternatieven voor een FTT. Ook het kabinet wil de Commissie verzoeken minder marktversturende alternatieven voor een FTT te laten onderzoeken. Volledigheidshalve verwijst ik naar de kabinetsreactie op de CPB evaluatie Financiële Transactiebelasting (Kamerstuk 32 013, nr. 23). Echter, wat de uitkomst hiervan ook zal zijn, het kabinet is, daarin gesteund door de motie Dijkhoff/Ormel (Kamerstuk 21 501-20, nr. 546) tegen het gebruik van een FTT als eigen middel voor de EU.

De steun voor een nieuw BTW-middel lijkt gering. Hoewel de meeste lidstaten de afschaffing van het huidige (theoretische) BTW-middel verwelkomen, hebben de meeste lidstaten, waaronder Nederland, twijfels over de achterliggende principes en vormgeving van het nieuwe BTW-middel. Het is nog onduidelijk waar de effecten van het nieuwe BTW-middel zullen neerslaan en het nieuwe BTW-middel lijkt nauwelijks voordelen te hebben ten opzichte van het huidige BTW-middel.

Ten aanzien van de voor Nederland voorgestelde afdrachtenkorting heeft Nederland in zowel de RAZ als de Ecofin-Raad benadrukt dat deze ontoereikend is. Nederland wil ten minste de huidige korting behouden. Een aantal lidstaten dringt aan op het afschaffen van afdrachtenkortingen. Daarnaast heeft Nederland zich verzet tegen de verlaging van de zogenoemde perceptiekostenvergoeding voor het innen van douanerechten en landbouwheffingen. Nederland wil deze vergoeding op het huidige niveau houden (25% van de geïnde middelen).

Onderhandelingen Financieel Reglement

In het eerste kwartaal van 2012 is de trilog met het EP over de herziening van het Financieel Reglement van de EU-begroting voortgezet. Alle artikelen zijn besproken, maar over belangrijke onderdelen is nog geen overeenstemming bereikt tussen Raad, EP en Europese Commissie, waaronder de bepalingen over de verplichtingen van lidstaten en Commissie ten aanzien van financieel management en verantwoording over EU middelen (artikel 56). In april en mei worden uitstaande punten opnieuw besproken in de Raad. Het kabinet zet, naast vereenvoudiging van procedures, in op aanscherping van de regels over nationale verantwoording van de besteding van EU-middelen. Details over de vorderingen en voortgang zal uw Kamer binnenkort toegaan in een separate brief van de minister van Financiën.

BIJLAGE

Overzicht Commissievoorstellen onder het MFK 2014–2020

Cat.	Commissievoorstel	Kabinetsappreciatie
		Kabinetsinzet MFK kst. 21 501-20, nr. 529
	Mededeling «Een begroting voor Europa 2020» – COM(2011) 500/1	Kabinetsreactie MFK-voorstellen, kst. 21 501-20, nr. 553
	Mededeling «Een begroting voor Europa 2020» – Deel II: Beleidsfiches-COM(2011) 500/2	Kabinetsreactie MFK-voorstellen, kst. 21 501-20, nr. 553
	Mededeling vereenvoudigingsagenda voor het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020	BNC fiche vereenvoudigingsagenda voor het MFK, kst. 22 112, nr. 1384.
	Mededeling en verordening Innovatieve financiële instrumenten COM(2011)662	BNC fiche Mededeling kader voor de volgende generatie innovatieve financiële instrumenten, kst. 22 112, nr. 1272
1	Verordeningen toekomst Cohesiebeleid programmaperiode 2014–2020, COM(2011)607+610+611+612+614+615	BNC fiche Cohesie voorstellen, kst. 22 112 nr. 1246
	Mededeling voor een proeffase voor het Europa 2020-initiatief inzake projectobligaties	BNC fiche Proeffase projectobligatie initiatief, kst. 22 112, nr. 1275
	Verordening richtlijnen voor trans-Europese telecommunicatie netwerken, COM(2011)657	BNC fiche Verordening richtlijnen voor transeuropese telecommunicatie netwerken, kst. 22 112, nr. 1273
	Verordening trans-Europees vervoersnet (TEN-T), COM(2011)650	BNC fiche Verordening trans-Europees vervoersnet (TEN-T), kst. 11 221, nr. 1274
	Verordening Connecting Europe Facility: groeipakket voor EU infrastructuur, COM(2011)665	BNC fiche Verordening Connecting Europe Facility: groeipakket voor EU infrastructuur, kst. 22 112, nr. 1276
	Mededeling en verordening «Horizon 2020» – het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014–2020) COM(2011)808+809+810+812	BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1310
	Verordening amending Regulation (EC) No 294/2008 establishing the European Institute of Innovation and Technology COM(2011)817	BNC fiche, 13 januari, kst. 22 112, nr. 1322
	Verordening EU ondersteuning van ontmanteling van nucleaire installaties in Bulgarije, Litouwen en Slowakije. COM(2011)783	BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1307
	Mededeling/verordening Erasmus voor iedereen, COM(2011)787+788	BNC fiche, 20 januari, kst. 22 112, nr. 1332
	Verordening FISCUS 2014–2020, COM(2011)706	BNC fiche, 19 december, kst. 22 112, nr. 1387
	Mededeling systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid in Europa, COM(2011)670	BNC fiche Mededeling systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid in Europa, kst. 22 112, nr. 1277
	Mededeling versterken concurrentievermogen, COM(2011)642	BNC fiche Mededeling versterken concurrentievermogen, kst. 22 112, nr. 1266
	Verordening betreffende een programma van de Europese Unie voor sociale verandering en innovatie, COM(2011)609	BNC fiche Verordening betreffende een programma van de Europese Unie voor sociale verandering en innovatie, kst. 22 112, nr. 1255
	Verordening Europese energie-infrastructuur, COM(2011)658	BNC fiche Verordening Europese energie-infrastructuur, kst. 22 112, nr. 1262
	Mededeling Partnerschappen in onderzoek en innovatie, COM(2011)572	BNC fiche Partnerschappen in onderzoek en innovatie, kst. 22 112, nr. 1251
	Mededeling/verordening COSME (Concurrentie en MKB) COM(2011)834	BNC fiche, 13 januari, kst. 22 112, nr. 1326

Overzicht Commissievoorstellen onder het MFK 2014–2020

Cat.	Commissievoorstel	Kabinetsappreciatie
2	GLB-voorstellen COM(2011) 625+626+627+628+629+630+631 GVB-voorstellen COM(2011)417+416+418+424+425 Verordening EMFF COM(2011)804	Kabinetsreactie GLB voorstellen, kst. 28 625, nr. 137 Kabinetsreactie GVB, kst. 32 201, nr. 20 BNC fiche, 13 januari, kst. 22 112, nr. 1320 BNC fiche Mededeling «Roadmap to a resource efficient Europe», kst. 22 112, 1150 BNC fiche, 20 januari, kst. 22 112, nr. 1336
	Mededeling «Roadmap to a resource efficient Europe», COM(2011)571	
	Mededeling Programme for the Environment and Climate Action (LIFE), COM(2011)874	
3	Verordening Gezondheid voor groei COM(2011)709 Mededeling totaalaanpak van migratie en mobiliteit COM(2011)743 Verordeningen Asiel- en Migratie-fonds en Intern Veiligheidsfonds COM(2011)749+750+751+752+753 Verordening Rechten en Burgerschap Programma, COM(2011)758 Verordening Justitie Programma 2014–2020, COM(2011)759 Mededeling inzake versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel COM(2011)835 Mededeling «Slimme grenzen – opties en te volgen weg», COM(2011)680 Verordening Europe for Citizens programme 2014–2020, COM(2011)884 Verordening consumentenprogr. 2014–2020 COM (2011) 707/ Verordening Creatief Europa, COM(2011)785+786	BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1294 BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1297 BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1300 BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1301 BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1302 BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1315 BNC fiche Mededeling Slimme grenzen, kst. 22 112, nr. 1278 BNC fiche, 19 december, kst. 22 112, nr. 1288 BNC fiche, 20 januari, kst. 22 112, nr. 1288 BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1314
4	Global Europe : A New Approach to financing EU external action COM(2011)865	BNC fiche, 20 januari, kst. 22 112, nr. 1330
5	Mededeling wijz. Statuut van EU-ambtenaren Verordeningen aanpassing bezoldiging en pensioenbijdrage personeel van de EU	BNC fiche, 20 januari, kst. 22 112, nr. 1342 BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1311
Buiten MFK	Verordening Europees Globaliseringsfonds 2014–2020, COM(2011)608 Mededeling toekomst solidariteitsfonds, COM(2011)613 Mededeling/verordening Galileo, COM(2011)(2011)814 Mededeling aardobservatie «Global Monitoring for Environment and Security (GMES)», COM(2011)831 Intern akkoord, mededeling en besluit toekomst Europees Ontwikkelings Fonds 2014–2020, COM(2011)836+837 Besluit ITER programma 2014–2018	BNC-fiche Verordening Financieel Reglement, kst 22 112, nr. 1035 BNC fiche Mededeling toekomst solidariteitsfonds, kst. 22 112, nr. 1261 BNC fiche, 20 januari, kst. 22 112, nr. 1321 BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1312 BNC fiche, 23 december, kst. 22 112, nr. 1313 BNC fiche 31 januari, kst. 22 112, nr. 1354
Eigen middelen	Eigen middelen voorstel COM(2011)510+511+512 Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van Richtlijn 2008/7/EG. COM(2011)594 Mededeling over de toekomst van de BTW	Kabinetsreactie MFK-voorstellen, kst. 21 501-20, nr. 553 Brief van de Minister van Financiën d.d. 10 november 2011, kst. 21 501-07, nr. 858 BNC fiche, 13 januari, kst. 22 112, nr. 1327

Overzicht Commissievoorstellen onder het MFK 2014–2020

Cat.	Commissievoorstel	Kabinetsappreciatie
Financieel reglement	Voorstel verordening Financieel Reglement Europese begroting COM(2010)260	BNC-fiche Verordening Financieel Reglement, kst 22 112, nr. 1035
