

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1349

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2018

Op 2 mei jongstleden presenteerde de Commissie het voorstel voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK), dat per 1 januari 2021 moet in gaan. In het MFK wordt voor de komende zeven jaar vastgelegd wat de maximale omvang van de EU jaarbegrotingen is en hoe dit geld over de verschillende beleidsthema's wordt verdeeld. Parallel hieraan wordt in het Eigen Middelen Besluit (EMB) de financiering van de begroting geregeld. Deze afspraken worden aangevuld met een Interinstitutioneel Akkoord over begrotingszaken tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad, en onderhandelingen over deelverordeningen over bijvoorbeeld het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid. Deze onderhandelingen vinden plaats in de context van een EU die met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk een grote netto-betaler aan de EU-begroting verliest. Tegelijkertijd vragen nieuwe uitdagingen een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting.

Het Commissievoorstel voor het nieuwe MFK van 2 mei jl. ziet het kabinet ook tegen deze achtergrond. De begroting dient ambitieus gemoderniseerd te worden om meer Europese toegevoegde waarde te leveren en ruimte te maken voor nieuwe prioriteiten. Brexit vereist een neerwaartse bijstelling van het MFK; een kleinere EU vraagt om een kleiner budget. Voorkomen moet worden dat Brexit leidt tot een onevenredig hoge rekening voor andere lidstaten en een stijging van de afdrachten.

Deze kamerbrief geeft een appreciatie van bovengenoemd pakket van 2 mei en beschrijft de positie die het kabinet in de eerste fase van de onderhandelingen zal innemen. Daarbij zij aangetekend, dat de Commissie de uitwerking van de onderliggende programma's gefaseerd zal publiceren in de periode tussen 29 mei en 15 juni a.s. Ervaring uit het verleden leert dat er ook nadere technische besprekingen nodig zijn om de grote hoeveelheid complexe deelvoorstellen te doorgronden. Noodzakelijkerwijs beperkt deze brief zich dus tot hoofdlijnen en zijn

details en precieze effecten op individuele beleidsterreinen nog niet te noemen. Hierover zal uw kamer via de reguliere procedure van BNC-fiches geïnformeerd worden.

Onderhandelingsproces

Op 14 mei jl. heeft de Commissie het MFK-voorstel formeel aan de Raad Algemene Zaken gepresenteerd, waarna een korte eerste gedachtewisseling op Raadsniveau plaatsvond. Nederland reageerde daarbij conform bekende inzet (zoals verwoord in de kamerbrief 22 december 2017¹). Zie voor nadere toelichting ook het verslag van de RAZ². Na deze formele presentatie volgt allereerst een technische fase waarin lidstaten opheldering vragen over zowel het MFK-voorstel als de gedetailleerde Commissievoorstellen op deeltherreinen om zo de precieze impact adequaat te kunnen analyseren en beoordelen.

Voor de gedetailleerde Commissievoorstellen, die in de komende weken gepubliceerd worden, zullen conform de met uw Kamer gemaakte afspraken, BNC-fiches worden opgesteld. Naar verwachting zullen dit omstreeks 40 fiches betreffen. Gelet op zowel de omvang als de complexiteit van de voorstellen zal het kabinet hiervoor de volledige 6 weken na publicatie nodig hebben om een gedegen en goed afgewogen inzet van het kabinet voor de onderhandelingen te formuleren. Voor het kabinet geldt dat kwaliteit hier echt boven snelheid moet gaan. Daarnaast is het ook mogelijk om voldoende tijd te nemen, daar naar verwachting de formele onderhandelingen over het MFK na de zomer beginnen onder het Oostenrijks EU-voorzitterschap. Deze onderhandelingen zullen in de Raad Algemene Zaken plaatsvinden. In verschillende vakronden zal eveneens worden gesproken over de onderliggende beleidsterreinen, zoals het landbouw- of innovatiebeleid. Hierbij geldt de vaste randvoorwaarde dat het kabinet, onder coördinerende bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken, te allen tijde een integrale afweging van het MFK wil kunnen maken en ten aanzien van deeltherreinen hierop niet vooruit wil lopen.

Tijdens de Europese Raad van 28 en 29 juni zullen regeringsleiders ook spreken over het MFK. Daarbij is geen besluitvorming over de inhoud van de voorstellen voorzien. De nadruk zal naar verwachting liggen op het proces. De Commissie zal mogelijk andermaal een beroep doen op de regeringsleiders om nog voor de EP-verkiezingen van mei 2019 tot een akkoord te komen. Zo wenst de Commissie de onderhandelingen te versnellen en verdere vertraging te voorkomen als gevolg van de verkiezingen en de verwachting dat een nieuw Europees Parlement haar eigen prioriteiten in het MFK weergegeven zal willen hebben.

Nadat een raadspositie op het MFK met unanimiteit is vastgesteld, is instemming van het Europees Parlement vereist. Voor de deelverordeningen geldt dat deze volgens gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de betreffende Raadsformatie worden aangenomen. Vervolgens zal hierover met het EP als medewetgever worden onderhandeld. Het nieuwe EMB wordt met unanimiteit in de Raad vastgelegd, waarna parlementaire goedkeuring door alle nationale parlementen volgt. Het EP heeft adviesrecht op het nieuwe EMB. Uiteindelijk zullen zowel het nieuwe MFK als de deelverordeningen per 1 januari 2021 in moeten gaan. Het kabinet is zich bewust van bovengenoemde wens van de Commissie om snel tot een akkoord te komen. Voor het kabinet is een inhoudelijk goed akkoord over het nieuwe MFK leidend.

¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1282.

² Kamerstuk 21 501-02, J.

De Commissie beoogt met het voorliggende voorstel de toekomst agenda van de EU te ondersteunen en meer nadruk te leggen op nieuwe prioriteiten en Europese toegevoegde waarde. Op veel terreinen stelt de Commissie intensiveringen voor, waaronder op migratie, veiligheid, klimaat, onderzoek en innovatie. De Commissie onderstreept daarnaast het belang van bestaand beleid, maar wil dit wel verbeteren en mogelijke bezuinigingen doorvoeren. De precieze uitwerking van de voorstellen en bezuinigingen zijn nog lastig te beoordelen en mede afhankelijk van de concept verordeningen op deelterreinen. Het door de Commissie gepubliceerde pakket aan voorstellen beslaat tevens een voorstel voor een mechanisme dat de ontvangst van EU-fondsen verbindt met waarborg van rechtsstatelijkheidsbeginselen. Ook bepleit de Commissie op het gebied van structurele hervormingen en migratie een versterkte koppeling.

De Commissie komt zo tot een MFK met een omvang van ruim 1.279 miljard euro, wat overeenkomt met 1,11 procent van het EU-27 BNI. Hierin is ook het Europees Ontwikkelingsfonds opgenomen (0,03% BNI). Speciale instrumenten, de *European Peace Facility* en de stabilisatie-functie staan buiten de plafonds. Deze instrumenten meegerekend bedraagt de omvang van het MFK circa 1,14% van het EU-27 BNI. Ondanks de bezuinigingen blijven het GLB en cohesiebeleid de grootste posten binnen de begroting en maken in het voorstel van de Commissie circa 60% van het MFK uit (t.o.v. 73% in het huidige MFK).

De Commissie beoogt naast de uitgavenkant, ook de inkomstenkant (Eigen Middelen Besluit) van de begroting te moderniseren. Zo stelt de Commissie voor om alle kortingen af te schaffen. Om een plotse excessieve stijging van de afdrachten voor verschillende lidstaten te voorkomen wordt een nieuwe lumpsumkorting geïntroduceerd die tot 2026 geheel wordt uitgefaseerd. Daarnaast beoogt de Commissie de vergoeding voor douaneinningskosten (perceptiekostenvergoeding) te verlagen van 20 naar 10 procent. De Commissie stelt daarnaast enkele nieuwe eigen middelen voor. Zie voor meer toelichting op zowel de uitgaven- als de inkomstenkant hieronder in de brief.

Algemene kabinetsappreciatie van het MFK-voorstel

Het kabinet beoordeelt het eerste voorstel zowel op de inhoudelijke invulling als ook op de lastenverdeling en financiering die hiermee gepaard gaat. Het voorstel zoals dit nu voorligt is afgezet tegen deze maatstaf onvoldoende gebalanceerd. De voorstellen van de Commissie doen een goede eerste stap richting verdere modernisering, maar hebben een aanzienlijk hoger ambitieniveau nodig. Het voorstel leidt daarnaast tot een onevenredige rekening wat betreft de financiering van het toekomstige MFK. Nederland wordt economisch al hard geraakt door de Brexit. Het voorstel dient dan ook significant te worden aangepast voordat de Raad, en dus ook Nederland, hiermee akkoord kan gaan.

Het kabinet staat een modern en financieel houdbaar MFK voor. Een grondig gemoderniseerd MFK dat de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren. En, een begroting die effectief en efficiënt optimale Europese toegevoegde waarde genereert. Dit vraagt scherpe keuzes én bezuinigingen. De inzet is om via bezuinigingen op bestaand beleid versterkte of nieuwe prioriteiten te financieren, als ook de financiële gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te vangen. Het kabinet erkent dat het voorstel een eerste stap zet om

het MFK te moderniseren en verwelkomt de sterkere reflectie van nieuwe prioriteiten zoals onderzoek en innovatie, veiligheid, migratie en klimaat.

Ook is het kabinet voorstander van versterkte conditionaliteiten op het gebied van rechtsstatelijkheid, structurele hervormingen en migratie. De voorstellen van de Commissie ten behoeve van een sterkere koppeling van de EU fondsen op deze terreinen vragen nadere bespreking en analyse. Uiteindelijk staat voor Nederland het belang centraal van een effectieve prikkel/koppeling die tot de gewenste waarborgen en resultaten leidt. Ook beoogt de Commissie bestaand beleid te moderniseren, en tevens te bezuinigen op het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Voor het kabinet moet de uitwerking van de modernisering aanzienlijk ambitieuzer zodat Europese toegevoegde waarde wordt geoptimaliseerd en meer bezuinigingen kunnen worden gevonden.

Wat betreft de omvang van het MFK en de voorgestelde lastenverdeling ligt het voorstel significant ver af van de Nederlandse inzet om een stijging van de Nederlandse afdrachten als gevolg van Brexit te voorkomen. Nederland wordt reeds economisch disproportioneel geraakt door de uittreding van het VK. De combinatie van de voorgestelde omvang van 1,11% EU-27 BNI die onvoldoende rekening houdt met de uittreding van het VK als grote nettobetaler, het afschaffen van de kortingen en een halvering van de perceptiekostenvergoeding legt daar een onevenredig hoge rekening bovenop en leidt tot een onevenredig grote stijging van de Nederlandse afdrachten. De Commissie erkent dat met een verwijzing naar een benodigde korting. De voorgestelde uitfasering van de nieuwe korting is echter geen oplossing voor het onderliggende probleem van een oneerlijke lastenverdeling. De Nederlandse netto betalingspositie dient ook in het komende MFK in lijn te zijn met de positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau.

Eerste indicatie gevolgen EU-afdrachten

De raming in de Rijksbegroting van de afdrachten aan de EU-begroting na 2020 is gebaseerd op de bepalingen uit het huidige MFK en EMB. In dit basispad veronderstellen we een jaarlijks vastleggingenplafond van 1,0³ procent BNI van de EU28 en voortzetting van de Nederlandse kortingen. Ook lopen we niet vooruit op de uittreding van het Verenigd Koninkrijk. Deze aannames betekenen dat het betalingsplafond voor de EU-begroting, en daarvan afgeleid de Nederlandse afdracht, in de huidige werkwijze jaarlijks meegroeit met de omvang van de Europese economie. De huidige begroting loopt tot 2022. Wanneer we de aannames doortrekken naar 2027 stijgen de Nederlandse afdrachten in het basispad reeds van 8,3 miljard euro in 2021 tot ongeveer 10 miljard euro in 2027. Het betekent ook dat de afdrachten automatisch wijzigen op het moment dat ramingen over onder meer de economische groei van de lidstaten wordt geactualiseerd.

De huidige voorstellen geven nog onvoldoende informatie om een gedetailleerd inzicht te kunnen geven in de gevolgen van het volgende MFK voor de omvang van de Nederlandse afdrachten. Wel kan een eerste indicatie worden gegeven, die zal wijzigen bij meer informatie en details.

Aan de uitgavenzijde van de begroting stelt de Commissie besparingen voor op de traditionele grote beleidsterreinen (GLB en cohesiebeleid). Tegelijkertijd intensificeert de Commissie op prioriteiten als onderzoek en innovatie en het migratiebeleid. Ook stelt de Commissie voor om het

³ Dit komt overeen met een betalingsplafond van 0,95% BNI EU28. De Nederlandse afdracht aan de EU-begroting wordt op kasbasis (betalingen) geraamd in de Rijksbegroting.

Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dat nu buiten de begroting staat op te nemen in het volgende MFK. Per saldo wijzigt de omvang van het volgende MFK (na correctie voor het EOF) niet substantieel in constante prijzen, dat wil zeggen zonder rekening te houden met inflatie.

Al wijzigt de omvang reëel niet significant, deze omvang moet nu wel door 27 i.p.v. 28 lidstaten worden gefinancierd. Zo leidt de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk tot een hoger Nederlands BNI-aandeel. Ook verliest Nederland de zogenoemde «korting op de Britse korting». Deze effecten leiden tot hogere Nederlandse afdrachten.

Aan de inkomstenzijde is de Commissie voornemens om de bestaande kortingen af te schaffen, met als overgangsmaatregel een lumpsum-korting van bruto 1,5 miljard euro in 2020 die tot 2026 in vijf stappen volledig wordt uitgefaseerd. Op dit moment ontvangt Nederland naast de korting op de Britse korting een lumpsumkorting en een korting op de btw-afdracht. Ook stelt de Commissie een halvering voor van de vergoeding voor de inningskosten van de heffing van de invoerrechten, de zogenoemde perceptiekostenvergoeding. Deze daalt van 20 procent naar 10 procent. De tijdelijke aard van de nieuwe korting, in combinatie met de verlaging van de perceptiekostenvergoeding, zorgt over het gehele volgende MFK bezien eveneens voor hogere Nederlandse afdrachten.

Op basis van deze eerste inzichten leidt het Commissievoorstel ten opzichte van het basispad in Miljoenennota 2018 tot een toename van de Nederlandse afdrachten van circa 1¼ miljard euro in 2021 en structureel (vanaf 2026) van circa 2½ tot 3 miljard euro. Hierin is gecorrigeerd voor de Nederlandse bijdrage aan het EOF. De oploep in de potentiële tegenvaller is voornamelijk het gevolg van het uitschakelen van de nieuwe lumpsum korting.

De effecten van potentiële nieuwe eigen middelen zijn niet meegenomen bij deze eerste indicatie. Eventuele inkomsten uit nieuwe eigen middelen verlagen de benodigde financiering van de EU-begroting via het BNI-middel. Hierover is op dit moment nog onvoldoende informatie beschikbaar. Van de Nederlandse netto betalingspositie is evenmin een duiding te geven. Daarvoor is meer informatie vereist over de vormgeving van de afzonderlijke Europese programma's onder het volgende MFK. Deze komen vanaf eind mei tot medio juni beschikbaar. Vervolgens zullen deze voorstellen en de informatie die volgt in de technische fase allereerst goed moeten worden doorgedraaid om een betere inschatting en inhoudelijke beoordeling te kunnen maken.

Ook de principeafspraken over de financiële afwikkeling van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk zoals die in maart jongstleden door de Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk zijn overeengekomen na sluiting van het nog af te ronden terugtrekkingsakkoord zijn geen onderdeel van de eerste indicatie. De omvang van de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk hangt onder meer af van de uiteindelijke omvang van de openstaande verplichtingen (*reste à liquider*; RAL) aan het einde van het huidige MFK en andere verplichtingen op de EU-begroting. Deze zijn nu nog onbekend. Ditzelfde geldt voor de mogelijkheid dat het Verenigd Koninkrijk na terugtrekking in beperkte mate zal blijven bijdragen aan onderdelen van de EU-begroting en voor de mogelijke douaneheffingen die geheven worden op de import van Britse goederen door de EU. Dit laatste is afhankelijk van de afspraken over de toekomstige relatie.

Tabel 1. MFK 2021–2027 (vastleggingen; in miljarden euro)

	Heading	Lopende prijzen	Constance prijzen 2018
1	Single Market, Innovation and Digital	187,4	166,3
2	Cohesion and Values	442,4	392,0
3	Natural Resources and Environment	378,9	336,6
4	Migration and Border Management	34,9	30,8
5	Security and Defence	27,5	24,3
6	Neighbourhood and the World	123,0	108,9
7	European Public Administration	85,3	75,6
	Totaal	1.279,4	1.134,6
	In procenten van het BNI EU27	1,11%	1,11%

1) Single market, innovation & digital

De Commissie stelt een intensivering op onderzoek en innovatie voor. Het voorgestelde nieuwe Kaderprogramma Horizon Europe bouwt voort op het lopende Kaderprogramma (Horizon 2020), met een focus op excellent onderzoek en het versterken en opschalen van innovatie, onder andere via een nieuwe Europese Innovatieraad (EIC). Voor het nieuwe MFK wordt hiervoor 97,6 miljard euro (lopende prijzen) gereserveerd. De Commissie geeft daarnaast meer aandacht aan connectiviteit door een steviger positionering van de *Connecting Europe Facility* (CEF), onder andere voor de realisatie van netwerken voor civiel transport, energie en digitale communicatie. Hieronder vallen ook versterking van de digitale infrastructuur en militaire mobiliteit.

De Commissie wijst daarnaast op de benodigde versterkte synergie tussen het innovatiebeleid en de Europese Structuur- en Investerings (ESI)-fondsen. Een grote wijziging ten opzichte van het huidige MFK is daarnaast een nieuw instrument, *InvestEU* ter grootte van een kleine 15 miljard euro (lopende prijzen), ten behoeve van het aanjagen van Europese investeringen. Dit moet het huidige tijdelijke Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) opvolgen en verschillende instrumenten met hetzelfde doel bundelen. Tenslotte stelt de Commissie binnen deze categorie ook een nieuw programma voor ter versterking van de interne markt en het *Digital Europe Programme*, dat moet bijdragen aan vervolmaking van de digitale interne markt.

Appreciatie

Nederland is positief over een EU-begroting met een prominenter rol voor innovatie en onderzoek. Versterking van innovatie en onderzoek is nodig voor een toekomstgericht en economisch sterke EU en vraagt een Europese aanpak. Voor Nederland is het behoud van het excellentiecriteria voor het nieuwe Kaderprogramma hierbij essentieel. Ook is Nederland van mening dat meerdere fondsen bij moeten dragen aan innovatie en innovatief investeringsklimaat. Zodoende onderstreept Nederland de noodzaak voor verdere synergie met de ESI-fondsen. Ook kan Nederland de versterkte focus op infrastructuur binnen de drie sectoren (civiel transport, energie en telecom) ondersteunen, mede gegeven het belang dat het kabinet hecht aan energietransitie en digitalisering. Nederland steunt vervolgens het initiatief om verschillende financiële instrumenten te bundelen in een nieuw programma. De

gedetailleerde deelvoorstellen moeten uiteindelijk meer duidelijkheid bieden en het kabinet in staat stellen de precieze impact te beoordelen.

II) Cohesion and values

De Commissie onderstreept het belang van het cohesiebeleid voor economische en sociale convergentie. Wel wil de Commissie verbeteringen doorvoeren en stelt de Commissie een bezuiniging voor. Zonder een gedetailleerde uitwerking is nog niet aan te geven hoe deze modernisering en bezuinigingen precies neerslaan. Volgens het voorstel blijven de ESI-fondsen onder het nieuwe cohesiebeleid beschikbaar voor alle lidstaten en regio's. De Commissie stelt hierbij daarnaast voor om nationale cofinanciering te verhogen. Wat betreft de allocatiesleutel blijft het relatieve BBP/hoofd het belangrijkste criterium voor de toewijzing van middelen, maar wordt deze aangevuld met o.a. (jeugd)werkloosheid, klimaatverandering en de opvang en integratie van migranten. Ook geeft de Commissie aan de link met het Europees Semester te willen versterken. De sociale fondsen ESF, YEI, FEAD en EaSi en het Gezondheidsprogramma worden samengevoegd in één Europees Sociaal Fonds+. Daarnaast stelt de Commissie een nieuw fonds voor ter bevordering van de bescherming van mensenrechten en EU waarden. Het Erasmus+ programma verdubbelt in budget naar 30 miljard euro in lopende prijzen, en valt nu onder deze tweede categorie van het MFK.

Appreciatie

De voorstellen bieden een eerste aanzet voor modernisering. Nederland ziet echter meer ruimte voor bezuinigingen op het cohesiebeleid. Daarin speelt een sterkere focus van het beleid op de minst welvarende lidstaten een belangrijke rol. Nederland pleit ook voor verhoogde nationale cofinanciering en meer nadruk op o.a. onderzoek en innovatie, menselijk kapitaal en integratie van asielgerechtigde migranten, en ziet dan ook graag de nadere uitwerking van de voorstellen van de Commissie op dit vlak. Het meewegen van opname en integratie van asielgerechtigde migranten bij de vaststelling van de landenvelop verwelkomt het kabinet als een koppeling tussen de ontvangst van EU gelden en inspanningen die lidstaten verrichten om deze gezamenlijke uitdaging het hoofd te bieden. Het kabinet zal alle voorstellen dan ook nader bestuderen, waarbij het voor het kabinet van belang is dat hier wel degelijk een effectieve prikkel vanuit gaat voor adequate opvolging van de Europese migratieagenda. Verder ziet het kabinet graag een sterkere koppeling binnen het nieuwe MFK tussen cohesiemiddelen en de implementatie van structurele hervormingen in het kader van het Europees Semester.

Samenvoeging van de sociale fondsen kan het kabinet in beginsel steunen. Nederland heeft gepleit voor een dergelijke samenvoeging, vanuit de doelstelling van meer flexibiliteit en versimpeling. Het kabinet zal ook met interesse bekijken in hoeverre het nieuwe cohesiebeleid zich toespitst op versterkte effectiviteit en in welke mate grensoverschrijdende samenwerking wordt gestimuleerd. Het kabinet staat positief tegenover een versterkt Erasmus+ programma.

EMU-instrumenten (onder heading 2)

De Commissie stelt verschillende nieuwe begrotingsinstrumenten voor die moeten bij dragen aan een stabiele Eurozone en convergentie van niet-Eurolanden naar Eurozonelidmaatschap. Het gaat om een hervormingsondersteuningsprogramma met daarin een hervormingscapaciteit (*Reform Delivery Tool*), een convergentiefaciliteit (*Convergence Facility*) en een instrument voor technische ondersteuning (*Technical*

Support Instrument). Deze instrumenten worden aangevuld met een stabilisatiefunctie (*European Investment Stabilisation Function for the Economic and Monetary Union*).

De hervormingscapaciteit verleent begrotingssteun aan alle lidstaten voor de implementatie van structurele hervormingen die zijn geïdentificeerd in de context van het Europees Semester. Het gaat bijvoorbeeld om hervormingen op het gebied van de arbeidsmarkt, het onderwijs en investeringen in menselijk kapitaal. De capaciteit heeft een omvang van 22 miljard euro. Om niet-Eurolanden te ondersteunen op het pad naar Eurozonelidmaatschap zet de Commissie een convergentiefaciliteit op ter grootte van 2,2 miljard euro. Indien een lidstaat tegen het einde van 2023 geen gebruik heeft gemaakt van de beschikbare middelen vervallen deze aan de hervormingscapaciteit. Het instrument voor technische ondersteuning is de opvolger van het *Structural Reform Support Programme* in het huidige MFK. De omvang bedraagt 0,9 miljard euro. Deelname aan alle instrumenten binnen het hervormingsondersteuningsprogramma is op vrijwillige basis.

De stabilisatiefunctie is een instrument om EMU-lidstaten te ondersteunen bij grote asymmetrische schokken, waardoor investeringen op peil kunnen blijven in tijden van bezuiniging. Lidstaten gebruiken eerst hun automatische stabilisatoren en beschikbaar begrotingsbeleid in lijn met het Stabiliteits- en Groeipact. De Commissie benadrukt dan ook het belang van de opbouw van begrotingsbuffers in goede tijden. Alleen lidstaten die voldoen aan het EU-raamwerk van economisch en budgettair toezicht in de periode voorafgaand aan de grote asymmetrische schok komen in aanmerking voor de stabilisatiefunctie. De stabilisatiefunctie verstrekt *back-to-back* leningen aan lidstaten (tot 30 miljard euro) die worden gegarandeerd door de «marge» tussen het betalingsplafond van het MFK en het plafond voor de Eigen Middelen. Deze marge wordt reeds gebruikt als garantie voor de Balance of Payments Facility en het EFSM. Tegelijkertijd verstrekt de Commissie een rentesubsidie (0,6 miljard euro) vanuit de EU-begroting die moet worden gefinancierd door bijdrages van lidstaten die gebaseerd zijn op hun aandeel in het monetair inkomen (seigniorage). Het instrument komt buiten de uitgavenplafonds te staan. Ook niet-Eurolanden kunnen vrijwillig meedoen.

Appreciatie

Het kabinet is voorstander van het versterken van de koppeling tussen de EU-begroting en de uitvoering van structurele hervormingen en denkt constructief mee over een hervormingscapaciteit. Nederland ziet het liefst een vorm van directe koppeling van de ESI-fondsen met structurele hervormingen en zal nader bestuderen hoe dit nieuwe programma samenhangt met de ESI-fondsen.

Ten aanzien van de voorgestelde convergentiefaciliteit voor lidstaten die tot de euro willen toetreden is het kabinet van mening dat toetreding tot de eurozone plaats moet vinden op basis van bestaande procedures, die vergen dat lidstaten op duurzame wijze voldoen aan de convergentiecriteria. Ondersteuning van lidstaten om de benodigde hervormingen door te voeren kan bijdragen aan het bereiken van de convergentiecriteria.

Het kabinet heeft in de brief over de toekomst van de EMU⁴ aangegeven dat een stabilisatiefunctie om de gevolgen van landenspecifieke schokken op te vangen niet noodzakelijk is voor het functioneren van de EMU. Ook is het kabinet geen voorstander van de wijze waarop de Commissie dit wil

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262.

financieren. Het gebruik van de marge tussen het betalingenplafond en het plafond voor de Eigen Middelen kan leiden tot een verhoging van nationale afdrachten in het geval van verliezen op de leningen. Ook de rentesubsidie komt in de praktijk neer op een extra afdracht door lidstaten op basis van een andere verdeelsleutel dan de BNI-sleutel. Het lid Van Rooijen c.s. heeft in een motie⁵ verzocht om duidelijk bij de Commissie aan te geven dat bij een claim op de seigniorage-inkomsten van de ECB een rode lijn wordt overschreven. De bijdrage die de Commissie in haar voorstel beoogt is echter niet direct verbonden aan het monetair inkomen dat lidstaten ontvangen. Desondanks is het kabinet ook geen voorstander van de door de Commissie voorgestelde vorm van financiering. Daarnaast is het kabinet van mening dat lidstaten zelf in staat moeten zijn om hun rentelasten te financieren.

III) Natural Resources and Environment

De Commissie wil het GLB moderniseren en meer nadruk leggen op belang van natuurlijke leefomgeving en klimaat. Het GLB moet zo een duurzame landbouwsector en plattelandontwikkeling bevorderen. De beleidsmatige uitwerking van het GLB en de controle op de naleving moeten meer bij de lidstaten worden belegd (meer subsidiariteit); hiertoe zal de Commissie een «new delivery model» uitwerken. Ook binnen het komende MFK blijven de twee pijlers binnen het GLB bestaan. Directe betalingen ten behoeve van inkomensondersteuning blijven een belangrijk onderdeel, maar die worden sterker gekoppeld aan publieke diensten zoals natuurlijke leefomgeving en klimaat. Ook stelt de Commissie een plafonnering voor zodat de steun uit het GLB zich richt op het midden- en kleinbedrijf binnen de landbouwsector. Voor de eerste pijler wordt geen nationale cofinanciering voorgesteld, terwijl voor de tweede pijler wordt voorgesteld om de nationale cofinanciering met een nog onbekend percentage te verhogen ter compensatie van het afnemende EU-budget.

Het GLB wordt in omvang gekort naar 365,0 miljard euro voor de gehele periode in lopende prijzen en wordt daarmee in omvang min of meer gelijk aan het cohesiebeleid. De zogenoemde externe convergentie van de directe betalingen die boeren ontvangen per hectare landbouwgrond, wordt verder doorgezet. Daarbij geldt dat de steun voor lidstaten onder 90% van het EU27-gemiddelde wordt opgetrokken, zodanig dat het gat tussen deze groep en het gemiddelde wordt gehalveerd. Dat gebeurt ten laste van alle lidstaten. De wijze waarop is nog onduidelijk.

De Commissie verhoogt de ambitie voor klimaat gerelateerde uitgaven van 20 naar resp. 25 procent en versterkt daarnaast het programma voor natuurlijke leefomgeving en klimaat (LIFE, ca 5,5 miljard euro).

Appreciatie

Het kabinet hecht groot belang aan een substantiële modernisering van het GLB, die meer nadruk legt op financiering van publieke goederen, zoals milieu, klimaat en innovatie. Het kabinet is in algemene zin van mening dat steun aan boeren meer gekoppeld moet zijn aan tegenprestaties voor maatschappelijke doelen. Dat betekent dat inkomensondersteuning die niet bijdraagt aan maatschappelijke doelen, moet verminderen. De voorstellen zijn een stap in de goede richting maar de uitwerking moet de effectiviteit en gevolgen voor de sector verder duiden. Nederland is daarbij voorstander van een grotere nationale verantwoordelijkheid in de nationale plannen en uitvoering van het GLB.

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1344.

Nederland is voorstander van een substantiële bezuiniging op het GLB om ruimte te creëren voor het vertrek van het VK, voor nieuwe prioriteiten en om bij te dragen aan een financieel houdbare begroting. De precieze financiële gevolgen van de voorstellen zijn nog onduidelijk. Dat geldt ook voor de voorgestelde verdere gelijktrekking van de steun per hectare. Uitgangspunt voor het kabinet is dat bij het toekennen van steun rekening moet worden gehouden met de verschillen in kosten zoals grond en arbeid voor de boeren binnen de EU. Nederland is dan ook geen voorstander van het verder gelijktrekken van de hectaresteen, hetgeen naar verwachting negatief kan uitpakken voor de Nederlandse landbouwbedrijven. Zoals aangegeven in de brief van 15 maart van Minister Schouten (Kamerstuk 28 625, nr. 256), staat Nederland open voor een plafonnering van de landbouwsteun aan bedrijven, waarbij zal moeten worden gezien wat de juiste grenswaarden zijn.

Klimaat is één van de prioriteiten die adequate EU aanpak vereisen, op vele terreinen. Nederland kan deze verhoogde klimaatinspanning dan ook ondersteunen. De gedetailleerde uitwerking moet nader inzicht geven of dit voldoende is en of deze doelstellingen voldoende consistent zijn met het akkoord van Parijs.

IV) Migration and Border Management

De Commissie stelt een significante intensivering op het gebied van migratie en grensbeheer voor, ter ondersteuning van het gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Het belang van dit onderwerp wordt onderstreept door de separate begrotingscategorie die nu voor dit beleidsterrein wordt gecreëerd. In totaal bedraagt het budget hiervoor 34,9 miljard euro voor de gehele periode in lopende prijzen. De groei van het budget voor migratie en grensbeheer is mede bedoeld voor een verdere uitbereiding van het Europese Grens- en Kustwachtagentschap Frontex, waarbij de Commissie een aantal van 10.000 grenswachters heeft genoemd. Voorts is de toename van het budget bedoeld voor de bekostiging van de benodigde ICT-systemen op migratieterrein. De financiële ondersteuning van lange termijn integratie van migranten wordt bekostigd vanuit de ESI-fondsen (zie hierboven).

Appreciatie

Het kabinet vindt dat migratie, zowel de interne als externe aspecten, een hoge prioriteit verdient binnen het toekomstig MFK. Voor de wijze waarop dit het beste kan worden vormgegeven kijkt Nederland uit naar de verdere deelvoorstellen. Het kabinet ondersteunt de versterking van ICT-systemen die bijdragen aan het verbeteren van grensbewaking, interne veiligheid en mobiliteit. Het kabinet ziet met belangstelling uit naar de nadere onderbouwing van de Commissie voor de significante toename van het aantal grenswachters voor Frontex. Voor Nederland is allereerst een effectievere aanwending van het huidige instrumentarium voor de implementatie van de Grens en Kustwacht Verordening uit 2016 essentieel. De door Nederland voorgestane inzet op het korten op EU-subsidies bij het niet nakomen van migratieafspraken is niet als zodanig terug te vinden in het voorliggende voorstel. Wel stelt de Commissie voor om opvang en integratie van migranten onderdeel te laten uitmaken van de allocatiesleutel voor ESI-fondsen. Zoals hierboven gesteld is voor het kabinet daarbij van belang dat hier een effectieve prikkel vanuit gaat voor adequate opvolging van de Europese migratieagenda.

V) Security and Defence

De Commissie geeft veiligheid en defensie een grotere rol in het nieuwe MFK. Onder andere met een Europees Defensiefonds (EDF) van 13 miljard euro (2021–2027, lopende prijzen) om ontwikkeling en productie van defensiecapaciteiten en samenwerking te stimuleren. Ook stelt de Commissie een versterking van strategische transportinfrastructuur ten behoeve van militaire mobiliteit voor binnen de *Connecting Europe Facility* onder deze begrotingscategorie (6,5 miljard euro).

De Hoge Vertegenwoordiger zal ook een voorstel presenteren voor de oprichting van een *European Peace Facility* (EPF) van ruim EUR 10 miljard euro (2021–2027, lopende prijzen) buiten de begroting. Dit fonds zal dienen ter financiering van militaire EU missies, steun aan vredesoperaties door derde landen of internationale organisaties, zoals nu bijvoorbeeld gebeurt via de *African Peace Facility*, en voor het leveren van uitrusting en infrastructuur aan derde landen in het kader van capaciteitsopbouw.

De Commissie stelt daarnaast ook een intensivering voor ten behoeve van de interne veiligheid door uitbreiding van het bestaande *Internal Security Fund*. Daarbij ligt de nadruk op samenwerking tussen lidstaten op het gebied van veiligheid, waaronder *cybersecurity*. De Commissie stelt ook een versterking van Europol voor. Daarnaast bepleit de Commissie een versterkt civiel beschermingsmechanisme (RescEU); de precieze invulling hiervan is nog niet duidelijk.

Appreciatie

Het kabinet is, gezien de geopolitieke ontwikkelingen en de verslechtering van de veiligheidssituatie in de regio's rond Europa, voorstander van een sterkere verankering van veiligheid en defensie in het nieuwe MFK, inclusief het voorstel m.b.t. een Europees Defensiefonds (EDF). De EU lidstaten hebben de ambitie om meer samen te werken op gebied van onderzoek en ontwikkeling van defensiecapaciteiten. De schaalvoordelen die daarmee worden bereikt leiden tot lagere kosten. Door te werken aan hetzelfde type defensiecapaciteiten kunnen de krijgsmachten van de lidstaten ook beter met elkaar samenwerken in het kader van missies en operaties, zowel in EU, NAVO als VN kader.

Nederland is ook voorstander van het voorstel om te investeren in de verbetering van militaire mobiliteit, dat wil zeggen grensoverschrijdend transport van militair materieel en troepen door Europa. Nederland pleit hiervoor in EU en NAVO verband, en de inzet van EU-middelen ter verbetering van de infrastructuur op dit punt is zeer welkom.

Wat betreft de *European Peace Facility* begrijpt Nederland, gezien de Verdragsbeperkingen en de verhoogde EU ambitie, de wens om een faciliteit buiten de EU begroting op te richten voor de financiering van militaire missies en capaciteitsopbouw van derde landen op defensiegebied. Nederland wacht de precieze vormgeving en onderbouwing voor de benodigde financiering af. Ook moeten wat Nederland betreft zaken die wel binnen de EU begroting gefinancierd kunnen worden, van daaruit gefinancierd worden. Tenslotte is het van belang om te zorgen voor een geïntegreerd buitenlands beleid. Daarom zal er een goed afstemmingsmechanisme moeten zijn met de programma's onder de EU-begroting.

Voor Nederland zijn interne en externe veiligheid nauw aan elkaar verbonden. Een sterkere inzet op interne veiligheid heeft Nederlandse steun, mede omwille van het grote belang van cybersecurity, terrorisme-

bestrijding en statelijke/hybride dreigingen. Nederland zal zich tijdens de onderhandelingen inzake *RescEU* sterk maken voor proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit conform het Nederlandse standpunt.

VI) Neighbourhood and the World

De Commissie benadrukt het belang van versterkt extern instrumentarium gegeven de huidige uitdagingen en bepleit hiervoor een budget tot 123 miljard euro (lopende prijzen), ongeveer 10% van totale MFK 2021–2027. Dit budget bevat ook het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dat het onder de MFK-plafonds wordt gebracht.

De Commissie stelt voor verschillende bestaande instrumenten samen te voegen in één instrument voor het externe optreden, het nabuurschaps-, ontwikkelings- en internationale samenwerkingsinstrument (89,5 miljard euro in lopende prijzen). Dit instrument bestaat uit een geografische, thematische en een niet-geprogrammeerde pilaar, om in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden. Allocaties per regio worden geoormerkt, waarbij het nabuurschap en Afrika ook binnen het gestroomlijnde instrument prioritair blijft. Het Instrument voor Preaccessie (IPA) blijft separaat behouden, net als een instrument voor humanitaire hulp (11 miljard euro) en er blijft een separaat budget voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (3 miljard euro).

Nieuw is het instrument dat de samenwerking met de landen en gebieden overzee (LGO) van de EU regelt (500 miljoen euro). De EU beschikte al over een speciaal instrument voor Groenland en heeft daar nu de LGOs die onder het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) vielen, aan toegevoegd. Dat geldt derhalve ook voor onze overzeese Koninkrijksdelen. De Commissie stelt ook voor – gebaseerd op het *European External Investment Plan* en het *European Fund for Sustainable Development* – een externe investeringsarchitectuur te bouwen. Deze moet ontwikkelingsrelevante financiering van de private sector en andere geldschietters aanboren.

Appreciatie

Het Commissievoorstel is inhoudelijk op vele punten in overeenstemming met de Nederlandse inzet voor het externe beleid. Wel plaatst het kabinet vraagtekens bij de budgettaire verhoging. Het kabinet verwelkomt de modernisering door het samenvoegen van instrumenten en budgettering van het EOF. Dit bevordert coherentie en flexibiliteit. Ook onderschrijft Nederland de samenhang tussen interne en externe componenten van de huidige uitdagingen, zoals migratie en veiligheid en de blijvende aandacht voor de buurlanden, de ring van instabiliteit en Afrika. Wel pleit Nederland voor verdergaande differentiatie bij de inzet van ODA-middelen: officiële Ontwikkelingshulp moet primair worden ingezet in de armste landen en landen die te maken hebben met conflict en fragiliteit. Met rijkere landen, met name die in Latijns-Amerika en Azië, dient de EU de samenwerking op een meer gelijkwaardige leest te stoelen gericht op het behalen van de SDG's. Coördinatie en coherentie in de uitvoering moeten goed gewaarborgd worden. Dit geldt ook voor het *European Peace Facility* buiten de begroting. Ten aanzien van het instrument voor pre-toetredingssteun is Nederland van mening dat de steun van Turkije fors verminderd kan worden, en dat dit navenant zichtbaar moet zijn in de hoogte van middelen voor dit instrument.

Het kabinet is op het eerste gezicht positief over het voorgestelde LGO/Groenland instrument en kijkt uit naar de verdere invulling. Voor Nederland is het belangrijk dat EU-middelen voor de LGO's van het

Koninkrijk geborgd zijn. Het kabinet wacht de verdere voorstellen voor de Commissie voor een aangepaste investeringsarchitectuur af.

VII) European Public Administration

De Commissie stelt voor om niet te bezuinigen op de administratieve uitgaven. De voorziene stijging van uitgaven (in lopende prijzen) in het voorstel ten opzichte van het huidige MFK wordt voornamelijk veroorzaakt door een stijging van uitgaven aan Europese scholen en pensioenen. De Commissie verwijst daarbij naar de reeds bestaande 5% reductiedoelstelling en pleit voor behoud van een effectief Europees bestuur en goed werkgeverschap. Brexit heeft in de ogen van de Commissie maar een beperkt neerwaarts effect op de administratieve uitgaven.

Appreciatie

Nederland vindt dat een kleinere begroting en benodigde bezuinigingen ook een extra inspanning vragen van de administratieve uitgaven. Een gebalanceerde geografische vertegenwoordiging binnen de EU instellingen blijft voor Nederland wel van belang. Het kabinet is niet van mening dat dit verdere administratieve bezuinigingen uitsluit en ziet ruimte voor verdere bezuinigingen.

A) Rechtsstatelijkheid

De Commissie stelt een nieuw mechanisme voor om de EU-begroting te beschermen tegen financiële risico's als gevolg van algemene tekortkomingen van de rechtsstaat. Hiermee worden rechtsstatelijkheidsbeginselen gekoppeld aan de goede besteding en financieel management van EU gelden. In concrete gevallen, bijvoorbeeld in het geval van ondermijning van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht of het niet tenuitvoerleggen van rechterlijke uitspraken, kan de Commissie een gepast voorstel voor maatregelen doen, dat de Raad aanneemt door middel van omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (voorstel is aangenomen tenzij met gekwalificeerde meerderheid verworpen). De Commissie kan zich daarbij baseren op uitspraken van het Hof, rapporten van de Europese Rekenkamer en conclusies van relevante internationale organisaties zoals de Raad van Europa.

Appreciatie

Nederland heeft belang bij een sterke Unie met sterke lidstaten, waarbinnen een goed functionerend openbaar bestuur zorgt voor rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, betrouwbaarheid en een goede besteding van Europese gelden. Een goed investeringsklimaat vereist het vertrouwen dat de rechtsstaat wordt gerespecteerd. De Commissie lijkt het mechanisme uit te werken in de vorm van het treffen van maatregelen bij algemene tekortkomingen in een rechtsstaat wanneer deze een koppeling hebben met goed financieel beheer van EU gelden.

EU lidmaatschap is aan voorwaarden gebonden, die niet wegvallen nadat lidmaatschap een feit is. Solidariteit is een tweerichtingsweg. Nederland is daarom uitgesproken voorstander van een koppeling tussen ontvangst van EU middelen en de naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen, gelet op de zorgen die bestaan over de rechtsstaat. Het is daarom positief dat de Commissie hierop ingaat in haar voorstel. Het kabinet zal een dergelijke koppeling blijven steunen en zal bij verdere behandeling ervan met name effectiviteit met voldoende aandacht voor institutioneel evenwicht, transparantie, proportionaliteit en het belang van juridische

houdbaarheid erkennen als belangrijke randvoorwaarden voor een dergelijk mechanisme.

B) Flexibiliteit en speciale instrumenten

De Commissie stelt dat onvoorziene omstandigheden gedurende de looptijd van het huidige MFK noodzaakten tot vrijwel maximale inzet van de bestaande flexibiliteit en de daartoe bestemde instrumenten. De Europese Commissie stelt zodoende voor om de flexibiliteit van het volgende MFK uit te breiden. De Commissie richt zich op drie aandachtspunten.

De Commissie stelt allereerst voor om de mogelijkheden uit te breiden om beter te kunnen reageren op veranderende prioriteiten. Hiertoe stelt de Commissie voor om binnen de programma's ongealloceerde marges aan te houden; daarnaast breidt de Commissie de mogelijkheid uit om programmabudget over te hevelen naar andere programma's binnen dezelfde begrotingscategorie (van 10% naar 15% van het programma-budget).

De Commissie is vervolgens van mening dat de mogelijkheden verbeterd moeten worden om te kunnen reageren op wijzigingen in de implementatie van afzonderlijke programma's, bijvoorbeeld in het geval van vertragingen in de implementatie. Zo verwijdt de Commissie het huidige plafond op het instrument (*Global Margin for Payments*) om niet benutte marge onder het betalingsplafond mee te nemen naar volgende begrotingsjaren. Niet benutte marge onder het vastleggingsplafond wordt op voorstel van de Commissie in het volgende MFK toegevoegd aan een zogenoemde *Union Reserve*, waarmee deze marge behouden blijft voor jaren waarin deze vastleggingsruimte nodig blijkt – in het huidige MFK kan deze marge alleen voor specifieke doeleinden worden meegenomen naar volgende begrotingsjaren via de *Global Margin for Commitments*. De *Union Reserve* wordt ook gevuld door reeds aangegane vastleggingen die niet tot betaling zijn gekomen en daarom worden geannuleerd – in het huidige MFK vervallen deze vastleggingen.

Als laatste wil de Commissie beter kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. Hiertoe breidt de Commissie de reeds bestaande speciale instrumenten uit. De Noodhulpreserve is voortaan niet alleen inzetbaar voor crises buiten de grenzen van de EU, maar ook voor crises in lidstaten van de EU. De omvang van dit instrument wordt hiertoe verhoogd naar 600 miljoen euro per jaar. De omvang van het Solidariteitsfonds wordt opnieuw vastgesteld op 600 miljoen euro en de omvang van het Globaliseringsfonds wordt verhoogd naar 200 miljoen per jaar. Daarnaast breidt de Commissie het Flexibiliteitsinstrument uit naar 1 miljard euro per jaar en behoudt het de *Contingency Margin* (0,03% Europees BNI). De Commissie plaatst deze instrumenten in vastleggingen en betalingen buiten de MFK-plafonds.

Appreciatie

Het kabinet is voorstander van een flexibel MFK, maar is kritisch ten aanzien van enkele voorstellen. Het kabinet steunt de voorstellen om te kunnen reageren op veranderende prioriteiten door middel van het aanhouden van marges en het schuiven van budget tussen afzonderlijke programma's. Deze voorstellen dragen bij aan het inpassen van prioriteiten binnen bestaand budget en de vastgestelde plafonds.

Het kabinet ziet evengoed de noodzaak om te kunnen reageren op wijzigingen in de implementatie van programma's onder de vastgestelde

plafonds. Het kabinet weegt deze flexibiliteit echter af tegen de stabiliteit van de raming van de Europese uitgaven en de nationale afdrachten. Het kabinet steunt daarom wel de inzet van de *Global Margin for Payments*, maar is van mening dat dit instrument in omvang geplafonneerd moet (bijvoorbeeld in percentage van het begrotingsjaar) voor tijdige implementatie van de betreffende programma's. Het kabinet kan ook de *Union Reserve* steunen – dit instrument is grotendeels een voortzetting van de bestaande *Global Margin for Commitments* – maar is zeer terughoudend over de toevoeging van geannuleerde vastleggingen. Deze toevoeging beperkt eveneens de noodzaak tot tijdige implementatie, met uitholling van een stabiele raming als gevolg.

Als laatste is het kabinet kritisch over de vormgeving van de speciale instrumenten om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. De huidige implementatie van deze instrumenten geeft geen aanleiding voor het uitbreiden van de omvang van deze instrumenten; het kabinet steunt deze uitbreidingen niet. Daarnaast plaatst de Commissie deze instrumenten in implementatie buiten de plafonds van het MFK. Hiermee wordt de totale omvang van het MFK verhoogd met 0,03% tot 1,14% van Europees BNI, met hogere Nederlandse afdrachten als gevolg. Het kabinet streeft naar begrotingseenheid en ziet deze instrumenten zodoende graag binnen de MFK-plafonds geplaatst. Als laatste dienen het Flexibiliteitsinstrument en de *Contingency Margin* grotendeels hetzelfde doel en is het aanhouden van beide instrumenten niet nodig. Het kabinet is zodoende voorstander van het afschaffen van het Flexibiliteitsinstrument.

Korte beschrijving en appreciatie van het voorstel voor het Eigen Middelen Besluit

Ten aanzien van de financiering van de EU-begroting, introduceert de Commissie een mandje van drie nieuwe eigen middelen. Tezamen zouden deze volgens de Commissie goed moeten zijn voor 12% van de totale EU-inkomsten (jaarlijks gemiddeld 22 miljard euro). Daarnaast stelt de Commissie voor de bestaande btw-afdracht te versimpelen. Tot slot wil de Commissie de verwerking van overige inkomsten in de begroting op enkele punten wijzigen.

Nederland is van mening dat de financiering van de EU-begroting simpel, transparant en rechtvaardig moet zijn. Bovendien moeten de nationale bevoegdheden op het gebied van belastingen gewaarborgd blijven en een stijging van de lastendruk voor burgers en bedrijven worden vermeden. Om deze redenen staat Nederland in den brede terughoudend ten opzichte van nieuwe eigen middelen voor de EU. Meer specifiek zal het kabinet ieder voorstel ten aanzien van de financiering van de EU-begroting toetsen aan bovenstaande criteria. Het kabinet wacht hiervoor de deelverordeningen af, waarin de voorstellen van de Commissie meer concreet worden uitgewerkt. Hieronder deelt het kabinet haar eerste reactie op de voorstellen van de Commissie.

Het eerste nieuwe eigen middel dat de Commissie voorstelt is een nationale afdracht op basis van de CCCTB. De Commissie stelt voor dat lidstaten 3% afdragen van de belastbare winst van bedrijven voor wie de CCCTB verplicht is. Onderhandelingen over een gemeenschappelijke geconsolideerde belastinggrondslag voor de vennootschapsbelasting worden reeds vele jaren in de Raad gevoerd, maar tot op heden zonder resultaat. Zoals bekend is het kabinet zeer terughoudend over de CCTB- en CCCTB-voorstellen en hebben zowel de Eerste en Tweede Kamer de zogenoemde gele kaart getrokken. Dit heeft onder meer te maken met de voorgestelde verdeelsleutel in het CCCTB-voorstel. Bij de behandeling van het CCCTB-voorstel uit 2011 is uit het *impact assessment* gebleken dat dit

voorstel voor Nederland sterk negatief uit zou pakken. Tevens speelt de mogelijke inbreuk op de soevereiniteit van lidstaten op het gebied van directe belastingheffing een rol. Bovendien heeft Nederland twijfels over de geschiktheid van deze afdracht als eigen middel voor de EU, vanwege de grote volatiliteit en conjunctuurgevoeligheid van de opbrengst van de vennootschapsbelasting. Dit eigen middel zou volgens de Commissie op termijn jaarlijks 18 miljard euro moeten opbrengen (9% van de EU-inkomsten).

Vervolgens introduceert de Commissie een afdracht op basis van de hoeveelheid niet-gerecyclede plasticverpakkingen per lidstaat. Per kilogram niet-gerecycled afval zouden lidstaten 0,80 euro moeten afdragen. Voorts betreft deze afdracht in de voorgestelde vorm geen plasticbelasting. De keuze van lidstaten om een dergelijke belasting al dan niet in te voeren blijft daarmee vrij. Dit eigen middel zou volgens de Commissie op termijn jaarlijks 7 miljard euro moeten opbrengen (3% van de EU-inkomsten). De Commissie geeft hierbij aan dat het belangrijk is dat regels worden vastgesteld die verzekeren dat data over deze grondslag vergelijkbaar en betrouwbaar zijn.

Het laatste nieuwe eigen middel dat de Commissie noemt is een afdracht op basis van het *Emissions Trading System* (ETS). De Commissie stelt voor dat lidstaten 20% van de op te halen veilingopbrengsten aan de EU afdragen. Hierbij dienen enkele correcties te worden gemaakt, wat de berekening mogelijk minder transparant maakt. Dit eigen middel zou volgens de Commissie op termijn jaarlijks 3 miljard euro moeten opbrengen (2% van de EU-inkomsten).

Zowel de nieuwe afdracht op basis van het ETS als de afdracht op basis van de hoeveelheid niet-gerecyclede plasticverpakkingen bedragen slechts een klein deel van de totale EU-inkomsten. Deze afdrachten lopen het risico de financieringszijde van de begroting complexer te maken. Wel sluiten de afdrachten beleidsinhoudelijk aan bij de doelstellingen van het kabinet. Nederland wacht de verdere uitwerkingen van de Commissievoorstellen af voor een analyse van de effecten van de nieuwe eigen middelen op de Nederlandse afdrachten.

Btw-afdracht

De Commissie stelt voor de bestaande btw-afdracht in een vereenvoudigde vorm te behouden. De afdracht wordt vereenvoudigd door de berekening te baseren op enkel fiscale data, bestaande uit de totale btw-ontvangsten van iedere lidstaat en het standaard btw-tarief. Dit betreft een vereenvoudiging, omdat data over de samenstelling van de btw-ontvangsten en de complexe berekening van een gemiddeld gewogen btw-tarief op basis van de verschillende btw-tarieven niet langer noodzakelijk zijn. Het kabinet is voorstander van het afschaffen van de btw-grondslag. Voor een nadere analyse van de gevolgen van voorgestelde hervorming voor de Nederlandse btw-afdracht, wacht Nederland de gedetailleerde uitwerking van de Commissie af.

Overige inkomsten

De Commissie stelt verschillende veranderingen voor met betrekking tot de overige inkomsten van de EU, zoals bijvoorbeeld het surplus, boete-inkomsten, bijdragen van derden en inkomsten gegenereerd door agentschappen of EU-instellingen. Hierbij is op basis van de huidige informatie nog niet volledig duidelijk wat de voorstellen van de Commissie behelzen. Het kabinet zal de voorstellen van de Commissie beoordelen wanneer hier meer helderheid over is. Daarbij is het voor

Nederland belangrijk dat er transparantie bestaat over hoe overige inkomsten in de begroting worden verwerkt, dat de overige inkomsten voor zoveel als mogelijk in mindering komen op de afdrachten van lidstaten en dat per geval besloten kan worden of inkomsten in de EU-begroting vloeien of de lidstaten toekomen.

Afsluiting

Bovenstaande geeft de eerste kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel weer. Zoals menigmaal benadrukt, zal verdere beoordeling van de voorstellen en hun implicaties in grote mate afhangen van de sectorverordeningen op deelterreinen. Eerste indicaties geven wel aan dat de commissievoorstellen in deze vorm dienen te worden bijgesteld, opdat een inhoudelijk goed voorstel dat de lasten eerlijk verdeelt gegarandeerd is. Het kabinet zal zich hier optimaal voor inzetten en gezamenlijk optrekken met gelijkgezinde lidstaten. Het kabinet zal uw Kamer regulier op de hoogte houden van de voortgang in de onderhandelingen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra