

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3373

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 april 2022

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de brief van 28 januari 2022 over het Fiche: Herziening verordening MFK 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 3280).

De vragen en opmerkingen zijn op 21 maart 2022 aan de Minister van Buitenlandse Zaken voorgelegd. Bij brief van 6 april 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Bromet

De adjunct-griffier van de commissie,
De Vrij

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het BNC-fiche: Herziening verordening MKF 2021–2027. De leden hebben een aantal aanvullende vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het fiche en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het fiche en hebben hierover geen vragen of opmerkingen.

Essentie voorstel

De leden van de VVD-fractie lezen in het BNC-fiche dat de Minister terughoudend is over het voorstel van de Europese Commissie om het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (hierna: MFK) aan te passen. De leden van de VVD-fractie steunen deze prudente houding van de Minister ten opzichte van de verhoging van het MFK. Kan de Minister bevestigen dat deze inzet ongewijzigd is?

Antwoord van het kabinet

De inzet van het kabinet zoals uiteengezet in het BNC-fiche over de herziening van de MFK-verordening 2021–27 is ongewijzigd.

Het kabinet is terughoudend over hogere afdrachten voor het Social Climate Fund (SCF) en het openbreken van het MFK. Het kabinet zal de voorgestelde aanpassing van het MFK integraal beoordelen in samenhang met de verdere Nederlandse inzet voor het Fit-for-55-pakket en deze bezien in de context van de bredere klimaatambities en de inzet op kostenefficiëntie en een evenwichtige kostenverdeling van maatregelen. In deze afweging zullen ook alle reeds beschikbare middelen voor de klimaattransitie, o.a. in het kader van het EU-herstelfonds en het MFK worden betrokken.

Wat betreft de voorgestelde herziening van de MFK-verordening om vervroegde aflossing van NGEU-leningen met de opbrengst van nieuwe eigen middelen mogelijk te maken, heeft het kabinet aangeven dit in lijn te vinden met eerdere afspraken en het principe van dit voorstel voor het huidige MFK 2021–2027 te steunen.

De leden van de VVD-fractie steunen de kritiek van de Minister dat de Europese Commissie niet eerst heeft gekeken of voorgestelde verhogingen van uitgavenplafonds binnen het MFK gecompenseerd kunnen worden. Voor deze leden is het uitgangspunt dat er bij verschuivingen van beleidsprioriteiten eerst gekeken dient te worden welke financiële verschuivingen er binnen het MFK mogelijk zijn. Welke stappen onderneemt de Minister om samen met gelijkgezinde landen op te trekken en er op aan te dringen dat de Commissie alsnog kijkt naar compensatie binnen het MFK? Welke ruimte en mogelijkheden ziet de Minister hier zelf nog toe? En is daar nog een verschil te maken tussen beide doelen (Next Generation-EU (NGEU) en het *social climate fund* (SCF))?

Antwoord van het kabinet

Het kabinet vindt het van belang zich in deze fase te richten op de inhoudelijke onderhandelingen in het kader van het Fit-for-55-pakket om tot een ambitieus Europees klimaatbeleid en CO₂-reductie te komen. Als deze onderhandelingen in een verder gevorderd stadium zijn, zal het kabinet een nadere afweging maken van de klimaatambities en de inzet op kostenefficiëntie en een evenwichtige kostenverdeling van maatregelen. Hierbij zal het kabinet ook alle reeds beschikbare middelen voor de klimaattransitie, o.a. in het kader van het EU-herstelfonds en het MFK betrekken. Uiteraard zal het kabinet hierbij ook actief samenwerken met gelijkgezinde lidstaten.

Ten aanzien van de vervroegde aflossing van NGEU-leningen heeft Nederland zich gecommitteerd aan de conclusie van de Europese Raad van 17-21 juli 2020 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575) dat de opbrengsten van nieuwe eigen middelen die na 2021 ingevoerd worden, aangewend zullen worden voor de vervroegde aflossing NGEU-leningen. Daarnaast is de Raad in het Interinstitutioneel Akkoord over begrotingszaken overeengekomen dat de terugbetaling van de NGEU-leningen niet zou mogen leiden tot een onnodige vermindering van andere uitgaven uit het MFK en dat het wenselijk is een stijging van de bni-afdrachten voor de lidstaten te beperken. Met het voorliggende voorstel geeft de Commissie daaraan gevolg.

De leden van de VVD-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van het feit dat de Europese Commissie in dit voorstel vooruitlopend op besluitvorming over het fit-for-55 pakket al een voorstel doet over de financiering van een onderdeel daaruit, het SCF. Deze leden lezen dat de Minister erop inzet dat als er al een herziening van het MFK plaatsvindt deze in samenhang met de verdere uitwerking van het fit-for-55 pakket beoordeeld dient te worden. Kan de Minister toezeggen dat er geen onomkeerbare stappen rond het MFK worden gezet als dat zou betekenen dat er wordt voorgesorteerd op uitkomsten in andere aanverwante dossiers, zoals het oprichten van fondsen of het instellen van eigen middelen?

Antwoord van het kabinet

Het kabinet zal de Kamer tijdig informeren wanneer wordt voorzien dat in de onderhandelingen over een eventuele herziening van het MFK moet worden afgeweken van de kabinetsinzet zoals weergegeven in het BNC-fiche en/of wanneer er tijdens de onderhandelingen substantiële elementen aan het oorspronkelijke voorstel worden toegevoegd.

En kan de Minister nader duiden waarom reeds nu al wordt ingezet op een aanpassing van het MFK op beide onderdelen?

Antwoord van het kabinet

De voorliggende aanpassing van het MFK is een voorstel van de Commissie voor de begrotingstechnische verwerking van het beleidsvoorstel voor het SCF. Het is afhankelijk van onderhandelingen in de Raad en het Europees Parlement of deze voorstellen in deze vorm worden aangenomen. Het kabinet neemt op beide voorstellen een terughoudend standpunt in.

Het automatische aanpassingsmechanisme voor de vervroegde aflossing van NGEU-leningen hangt nauw samen met het voorstel voor de introductie van nieuwe eigen middelen (BNC-fiche Mededeling en besluit ter wijziging Eigenmiddelenbesluit, Kamerstuk 22 112, nr. 3279), dat de Commissie gelijktijdig met dit voorstel publiceerde. De Commissie heeft met dit voorstel opvolging gegeven aan de conclusies van de Europese Raad van juli 2020.

De leden van de VVD-fractie vragen ook of de Minister het standpunt deelt dat als er eventueel een nieuw fonds zou komen, hier in elk geval het rechtsstaatmechanisme op van toepassing moet zijn?

Antwoord van het kabinet

De MFK-rechtsstaatverordening is zonder uitzondering van toepassing op alle middelen die na 1 januari 2021 uit de EU-begroting en het EU-herstelinstrument (NGEU) worden uitgegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet ervan op de hoogte is dat eind 2020 nog 208 miljard euro van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen voor de MFK-periode 2014–2020 niet waren uitgegeven? Deelt de Minister de analyse dat dit erop wijst dat er budgettaire ruimte te vinden is binnen het MFK?

Antwoord van het kabinet

De som van niet uitgegeven middelen uit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen betreft de zogeheten «*Reste a Liquider*» (RaL). Dit is geld dat juridisch is vastgelegd (gecommitteerd), maar nog niet is uitbetaald. Deze middelen vormen dus geen budgettaire ruimte binnen het MFK die beschikbaar is voor andere doeleinden. Lidstaten hebben tot 31 december 2023 om kosten te declareren uit de MFK-periode 2014–2020. In de praktijk vinden declaraties vaak aan het einde van de declaratieperiode plaats.

Zoals gesteld hebben de leden van de VVD-fractie grote aarzeling bij de voorgestelde aanpassing van het MFK en de aanpalende fiches. Gelet op de samenhang van de verschillende discussies zouden de leden graag een overzicht en tijdpad van de Minister ontvangen over wat wanneer ter besluitvorming voorligt, wat de doorwerking op het geheel is en wanneer dit besluitvorming zou vergen in de context van het MFK.

Antwoord van het kabinet

Op dit moment is er is geen overzicht en tijdpad van besluitvorming over deze voorstellen beschikbaar. Vanwege de inhoudelijke samenhang met de onderhandelingen over het Fit-for-55-pakket, is besluitvorming over het voorstel voor aanpassing van het MFK afhankelijk van het verloop van die onderhandelingen. Zoals bekend is het de inzet van het Franse voorzitterschap om over zoveel mogelijk onderdelen van het Fit-for-55-pakket tot een algemene oriëntatie te komen tijdens de Milieuraad in juni. Het is echter onzeker of dit gaat lukken. Uw Kamer wordt door de Minister voor Klimaat en Energie zeswekelijks geïnformeerd over de stand van zaken van het Fit-for-55-pakket. Het kabinet zal uw Kamer tijdig informeren over de voortgang van de voorstellen voor aanpassing van het MFK.

Hierbij zouden zij ook graag worden geïnformeerd over waarom het noodzakelijk is om de onderdelen NGEU en SCF in besluit te behandelen of dat dit enkel voortvloeit uit een wens van de Europese Commissie om vaart te maken.

Antwoord van het kabinet

Het voorstel voor een nieuw automatisch aanpassingsmechanisme voor de vervroegde aflossing van NGEU-leningen komt voort uit de conclusies van de Europese Raad van juli 2020 en hangt samen met het voorstel (december 2021) voor de introductie van nieuwe eigen middelen. De Commissie stelt voor dit mechanisme vast te leggen in de MFK-verordening. Het kabinet steunt dat principe. De door de Commissie beoogde budgettaire verwerking van het SCF is niet mogelijk binnen de huidige MFK-plafonds en vergt daarom aanpassing van de MFK-verordening. Het kabinet is terughoudend over dat deel van het voorstel. Het kabinet ziet in deze voorstellen geen sturing van de Commissie om de onderhandelingen te versnellen.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de procedure is voor behandeling van dit voorstel. Daarbij vragen zij wat het tijdpad is en in welke fase van de procedure we nu zitten en wanneer er besluitvorming zal plaatsvinden. Hoe actueel is dit fiche nog gelet op de huidige ontwikkelingen en nieuwe (klimaat-)voorstellen vanuit de Europese Commissie?

Antwoord van het kabinet

Op dit moment is er is geen overzicht en tijdpad van besluitvorming over deze voorstellen beschikbaar. Vanwege de inhoudelijke samenhang met de onderhandelingen over het Fit-for-55-pakket, is besluitvorming over het voorstel voor aanpassing van het MFK afhankelijk van het verloop van die onderhandelingen. Zoals bekend is het de inzet van het Franse voorzitterschap om over zoveel mogelijk onderdelen van het Fit-for-55-pakket tot een algemene oriëntatie te komen tijdens de Milieuraad in juni. Het is echter onzeker of dit gaat lukken. Uw Kamer wordt door de Minister voor Klimaat en Energie zeswekelijks geïnformeerd over de stand van zaken van het Fit-for-55-pakket. Het kabinet zal uw Kamer tijdig informeren over de voortgang van de voorstellen voor aanpassing van het MFK.

De leden van de PVV-fractie lezen dat de Minister schrijft terughoudend te zijn, kan de Minister toezeggen niet in te zullen stemmen met een hogere afdracht voor Nederland?

Antwoord van het kabinet

Het kabinet is terughoudend over hogere afdrachten voor het Social Climate Fund (SCF). Het kabinet zal dit integraal beoordelen in samenhang met de Nederlandse inzet voor het Fit-for-55-pakket en deze bezien in de context van de bredere klimaatambities en de inzet op kostenefficiëntie en evenwichtige kostenverdeling van maatregelen.

Kan de Minister per lidstaat aangeven hoeveel de afdrachten in 2025, 2026 en 2027 zullen stijgen?

Antwoord van het kabinet

De financiële consequenties van het voorstel ter financiering van het SCF bedragen naar verwachting 23,7 miljard euro voor de jaren 2025 t/m 2027 onder het huidige MFK (in lopende prijzen). De verwachte financiële gevolgen van het voorstel van de Europese Commissie per lidstaat zijn hieronder weergegeven. Deze financiële gevolgen zijn berekend op basis van het verwachte relatieve bni-aandeel van de lidstaten ten opzichte van het totale EU-bni voor de jaren 2025–2027.

Tabel: verwachte financiële gevolgen voorstel SCF per lidstaat in mln. euro's (lopende prijzen).

lidstaat	2025	2026	2027
BE	84	360	352
BG	12	50	49
CZ	40	174	172
DK	60	256	252
DE	635	2.710	2.649
EE	5	23	23
IE	55	238	235
EL	30	128	125
ES	215	919	901
FR	429	1.833	1.798
HR	9	40	40
IT	303	1.286	1.252
CY	4	16	16
LV	6	25	25
LT	9	39	38
LU	8	35	34
HU	28	121	121
MT	2	11	11
NL ¹	146	623	610
AT	71	305	301
PL	101	441	441
PT	37	157	154
RO	45	196	196
SI	9	40	40
SK	18	79	79
FI	43	185	181
SE	95	410	405
totaal EU	2.500	10.700	10.500

¹ Zoals toegelicht in de beantwoording van schriftelijke vragen van de leden Tony van Dijk en Maeijer is in het BNC-fiche voor het Nederlandse aandeel voor 2026 en 2027 abusievelijk het bedrag in prijzen 2018 opgenomen. De geraamde kosten in lopende prijzen voor Nederland zijn ca. 1,4 miljard euro totaal (2025–2027).

De omvang van de voorgestelde jaarlijkse automatische aanpassing van het MFK voor de vervroegde aflossing van NGEU-leningen is niet op voorhand bekend, omdat deze aanpassing gebaseerd wordt op de opbrengsten van de nieuwe eigen middelen die de Europese Commissie heeft voorgesteld. Wel wordt de verhoging gemaximeerd op 15 miljard euro per jaar op EU-niveau en wordt deze in 2027 verminderd met 8 miljard euro. Omdat de precieze opbrengst van de voorgestelde nieuwe eigen middelen niet op voorhand bekend is, kan een overzicht van de financiële gevolgen per lidstaat van dit deel van het voorstel voor herziening van het MFK nu niet worden gegeven. Dit is afhankelijk van de vraag of de Raad besluit tot invoering van de voorgestelde nieuwe eigen middelen en in welke vorm.

Zijn er nog andere ontwikkelingen gaande die ervoor kunnen zorgen dat de Nederlandse afdracht tussentijds zal stijgen? Bijvoorbeeld het mogelijk overschrijden van het budget van de Europese Vredesfaciliteit, zo vragen deze leden.

Antwoord van het kabinet

Er zijn op dit moment geen voorstellen voorzien die leiden tot een tussentijdse stijging van de Nederlandse afdracht vergelijkbaar met het voorstel voor de herziening van de MFK-verordening 2021–2027. Wel zijn mutaties in de EU-afdrachten mogelijk als gevolg van bijvoorbeeld de economische ontwikkeling waardoor het relatieve Nederlandse aandeel in het EU-bni wijzigt. De verwachte economische ontwikkeling wordt meegenomen in de raming van de Nederlandse EU-afdrachten op de begroting van Buitenlandse Zaken. Daarnaast kan de jaarlijkse technische aanpassing leiden tot wijzigingen van de afdrachten. Indien er voorstellen of ontwikkelingen zijn die gevolgen hebben voor de Nederlandse EU-afdrachten dan zal het kabinet de Kamer hierover informeren.

Ten aanzien van de Europese Vredesfaciliteit (EPF) geldt dat deze geen onderdeel is van de EU-begroting en buiten het MFK staat. Het EPF wordt gefinancierd met bilaterale bijdragen van lidstaten naar rato van hun bni-aandeel. Er worden op dit moment geen overschrijdingen van het totaalbudget voor het EPF voorzien.

De leden van de PVV-fractie vragen of de Minister kan bevestigen niet in te zullen stemmen met voorstellen die een stijging van Nederlandse afdracht tot gevolg zullen hebben?

Antwoord van het kabinet

Het kabinet is voorstander van een effectief en ambitieus Europees klimaatbeleid. Een Europese aanpak voor het klimaatbeleid is vaak (kosten)effectiever dan een nationale aanpak en zorgt voor een gelijk spelveld, waardoor weglekeffecten kunnen worden beperkt en de concurrentiepositie van bedrijven wordt beschermd. Het kabinet richt zich nu eerst op een inhoudelijk ambitieuze uitkomst van de Europese klimaatonderhandelingen. Eventuele gevolgen voor de Nederlandse EU-afdrachten zal het kabinet in het licht van het totale pakket beoordelen.

Is de Minister voornemens in te zetten op een verlaging van Nederlandse afdracht?

Antwoord van het kabinet

Het kabinet zet in op een prudente ontwikkeling van de EU-begroting, met meer aandacht voor beleidsterreinen die voor Nederland prioritair zijn.

Kan de Minister aangeven hoeveel Nederland tot en met 2027 via de Europese Unie uit zal geven aan klimaat en deze leden vragen de Minister hierbij graag om een uitsplitsing per jaar.

Antwoord van het kabinet

De omvang van het MFK voor 2021–2027 en het EU-herstelinstrument bedraagt in totaal 1.835 miljard euro

(prijzen 2018), waarvan 360 miljard euro aan leningen. In conclusies van de Europese Raad van 17–21 juli 2020 is vastgelegd dat ten minste 30% van de uitgaven onder het MFK en het herstelinstrument (NGEU) gezamenlijk moeten bijdragen aan de klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050. De Commissie schat in dat in deze MFK-periode ongeveer 550 miljard euro aan klimaat zal worden uitgegeven, waarvan ongeveer 133 miljard euro via leningen uit de *Recovery and Resilience Facility (RRF)*. Nederland staat garant voor de leningen, maar draagt hier niet aan bij via de EU-afrachten. Binnen die 550 miljard euro vallen verder uitgaven die specifiek gericht zijn op klimaat, zoals het *Just Transition Fund*, en middelen uit andere EU-instrumenten die voor een deel voor klimaat moeten worden aangewend, zoals binnen het cohesie- en landbouwbeleid en het *Horizon Europe* Programma. Uitgaven onder de subsidie-component van de RRF moeten voor minstens 37% bijdragen aan klimaat.

De Europese begroting wordt gefinancierd met de opbrengst van de verschillende eigen middelen, die allemaal een eigen verdeelsleutel kennen. Hierbij geldt ook een scheiding van inkomsten en uitgaven. Specifieke eigen middelen kunnen niet worden toegerekend aan specifieke uitgaven. Bij benadering kan 30% van de Nederlandse afrachten aan de Europese begroting worden toegerekend aan klimaat om een beeld te geven van de bijdrage van Nederland aan het Europese klimaatbeleid. Onderstaande tabel geeft dit weer voor de EU-afrachten aan het MFK op basis van cijfers uit de begroting van Buitenlandse Zaken voor 2022.

EU-afrachten (miljarden euro; stand begroting 2022)

	2022	2023	2024	2025	2026
EU-afrachten	9,4	9,4	9,7	10,1	10,2
vv. ca. 30% naar klimaat	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1

Het herstelinstrument NGEU wordt gefinancierd door leningen die de Europese Commissie namens de Europese Unie aangaat op de kapitaalmarkt. Terugbetaling van de gezamenlijk gefinancierde leningen vindt plaats tussen 2028 en 2058. De budgettaire effecten van de terugbetaling van het subsidiedeel van NGEU (390 miljard euro) zijn onderdeel van de volgende MFK-onderhandelingen. Daarnaast wordt mogelijk eerder met terugbetaling begonnen als de envelop voor rentebetalingen groter is dan daadwerkelijk benodigd, of als er nieuwe eigen middelen worden geïntroduceerd. Tenzij hiervoor middelen besparingen ruimte wordt gevonden in toekomstige begrotingen, zal de terugbetaling van NGEU-leningen leiden tot hogere afrachten van de lidstaten. In het verslag van de Europese Raad van 17–21 juli 2020¹ is de inschatting gegeven dat dit voor Nederland (o.b.v. bni-afracht) een potentiële additionele afdracht betekent van circa 1 miljard euro in 2028 die naar verwachting afneemt tot circa 0,8 miljard euro in 2058, omdat met het aflossen van de leningen ook de rentebetalingen zullen dalen. Bij benadering zou dan circa 0,3 miljard euro in 2028, aflopend naar 0,2 miljard euro in 2058 van de Nederlandse afdracht bijdragen aan klimaat gerelateerde uitgaven.

¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575.

Nederland ontvangt uit EU-fondsen ook middelen voor klimaatmaatregelen. Zo maakt Nederland aanspraak op 623 miljoen euro voor het *Just Transition Fund* dat geheel aan klimaat ten goede komt. Daarnaast maakt Nederland aanspraak op 4,7 miljard euro uit de RRF (waarvan ten minste 37% besteed wordt aan klimaat) en € 506 miljoen euro voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (waarvan ten minste 30% aan klimaat wordt besteed). Voor andere fondsen, zoals *Horizon Europe*, vindt geen toewijzing van middelen plaats per lidstaat en is pas achteraf duidelijk, hoeveel Nederland heeft ontvangen. Vanwege onzekerheden over de precieze hoogten van deze ontvangsten kan hier vóór afloop van het MFK 2021–2027 geen totaalbedrag van worden berekend.

Buiten de programma's binnen het MFK en herstelinstrument, dragen het Moderniseringsfonds en het Innovatiefonds ook bij aan klimaat. Een deel van de EU ETS-uitstootrechten worden geveild ten behoeve van het Moderniseringsfonds (MF), gericht op de 10 armste lidstaten, en het Innovatiefonds (IF), toegankelijk voor bedrijven in alle lidstaten, waaronder Nederland. De middelen in deze fondsen komen volledig ten goede aan klimaatmaatregelen. Dit wordt betaald door bedrijven die ETS-rechten kopen. Omdat ETS rechten worden geveild en er geen vaste prijs bestaat, is vooraf niet met zekerheid te stellen om hoeveel dit gaat. In de periode 2021–2030 wordt 2% van alle ETS-rechten geveild voor het MF en 450 miljoen rechten voor het IF. Veilingopbrengsten die niet naar deze fondsen gaan, worden verdeeld onder lidstaten op basis van een verdeelsleutel (voor Nederland op 3,7%) die is vastgesteld op basis van historische emissies (90%) en solidariteit (10%).

Dit overzicht geeft de huidige bijdrage van Nederland op het terrein van klimaat aan de EU weer. Het Fit for 55-pakket, waarin de Europese Commissie additionele middelen voor de klimaattransitie heeft voorgesteld, is nog onderwerp van onderhandelingen en is daarom niet in dit overzicht meegenomen.