

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

BN

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2020

Zoals toegezegd aan uw Kamer in de geannoteerde agenda t.b.v. de Raad Algemene Zaken van 17 februari en de ingelaste Europese Raad van 20 februari a.s. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2114 d.d. 7 februari jl.), stuur ik u hierbij de kabinetsappreciatie van het nieuwe onderhandelingsvoorstel (negotiating box) over het EU Meerjarig Financieel Kader 2021-27 dat de voorzitter van de Europese Raad op 14 februari aan de Raad heeft verspreid. Dit is een vertrouwelijk Raadsdocument dat voor uw Kamer beschikbaar is in het EU Delegates Portal (5846/20 LIMITE).

In het voorstel ligt het totaalplafond voor het MFK op 1.095 miljard euro; dit komt overeen met 1,074% van het BNI EU27. Ten opzichte van het Commissievoorstel (1.135 miljard euro, 1,11% BNI EU27) verlaagt dit voorstel het MFK met 40 miljard euro. In vergelijking tot het vorige voorstel, van het Finse Voorzitterschap, neemt de omvang echter toe met 7,5 miljard euro. Ter vergelijking: het huidige MFK heeft een omvang 1,03% BNI EU28. Dit is inclusief het Europees Ontwikkelingsfonds, dat in het voorstel voor het volgende MFK onder het MFK-plafond wordt gebracht.

Het kabinet waardeert de poging van de voorzitter van de Europese Raad om een akkoord over het nieuwe MFK te bereiken, maar voor Nederland is dit voorstel niet de weg naar overeenstemming. Aan de hand van dit voorstel nemen de Nederlandse afdrachten in 2027 op basis van eerste berekeningen toe met circa 2 miljard euro ten opzichte van het huidige meerjarenpad in de Rijkbegroting. NB. dit betreft een inschatting aan de hand van beschikbare informatie over de opbouw van inkomstzijde van

de begroting¹. Exacte bedragen zijn op dit moment nog niet te noemen, omdat bijvoorbeeld in het onderhandelingsvoorstel nog geen bedragen voor afdrachtenkortingen zijn opgenomen. Duidelijk is dat het voorstel ver af ligt van de Nederlandse inzet om een afdrachtenstijging te vermijden. Het is daarom van belang dat de omvang van het MFK naar beneden wordt bijgesteld en dat Nederland een substantiële permanente korting krijgt om tot een voor het kabinet acceptabel resultaat te komen.

Bezuinigingen ten opzichte van het voorstel van het Finse voorzitterschap d.d. 2 december jl. zijn er op een beperkt aantal terreinen. Er wordt onder meer 7,5 miljard bezuinigd op de tweede pijler van GLB (tot 73 miljard), 1 miljard op Frontex (tot 5,1 miljard) en 1 miljard op het programma voor militaire mobiliteit (tot 1,5 miljard). Daarentegen is een intensivering van 2,5 miljard voorzien voor de eerste pijler van het GLB (tot 257 miljard), stijgt het voorziene budget voor het Europees Defensiefonds met 1 miljard (tot 7 miljard) en wordt het Just Transition Fund aan het MFK toegevoegd (7,5 miljard binnen uitgavencategorie 3). Hoewel het totale budget voor cohesiebeleid gelijk blijft aan het Finse voorstel, vinden binnen de structuurfondsen verschillende verschuivingen plaats die onder de streep leiden tot een hogere allocatie aan de minst welvarende en een lagere allocatie aan de meest welvarende lidstaten. De voorziene Europese Vredesfaciliteit, die buiten het MFK-plafond geplaatst zal worden omdat dit fonds vanwege de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten met bilaterale bijdragen van de lidstaten wordt bekostigd, stijgt ten opzichte van het Finse voorstel met 3,5 miljard, maar blijft met een budget van 8 miljard wel onder het Commissievoorstel van 10,5 miljard.

In het voorstel worden zgn. speciale instrumenten buiten het MFK-plafond gefinancierd. De kabinetsinzet is om het aantal speciale instrumenten te verkleinen en deze onder het plafond te plaatsen. Een nieuw element is het voorstel voor een kapitaalverhoging van de Europese Investeringsbank (EIB) van 100 miljard euro (10 mrd volgestort kapitaal en 90 mrd op te roepen kapitaal) voor investeringen in klimaat en digitalisering. Nederland ziet in deze context op dit moment niet de nut en noodzaak van deze kapitaalverhoging.

Inhoudelijk zijn in het voorstel verschillende voor Nederland belangrijke elementen bewaard gebleven, maar is ook een aantal wijzigingen aangebracht. Ten opzichte van het huidige MFK is nog steeds sprake van een toename van het budget voor nieuwe prioriteiten: circa 34% van het totaalbudget wordt toegewezen programma's die zich richten op onderzoek & innovatie, klimaat, veiligheid en migratie. In het huidige MFK is dit 24%. De positieve inzet ten aanzien van klimaat die in het Finse voorstel werd geïntroduceerd, een doelstelling van ten minste 25% klimaatgerelateerde uitgaven gecombineerd met goede borging door monitoring en *Paris Proofing* van overige uitgaven, blijft behouden. De koppeling tussen de ontvangst van EU-middelen en de naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen, ook wel bekend als de conditionaliteit ten aanzien van rechtsstatelijkheid, is aangepast om grove algemene tekortkomingen in het behoorlijk bestuur van autoriteiten van lidstaten met betrekking tot rechtsstatelijkheid aan te kunnen pakken. Omdat sterke conditionaliteiten voor Nederland onlosmakelijk verbonden zijn met een moderne EU-begroting, zal het kabinet zich voor een effectieve conditionaliteit ten aanzien van rechtsstatelijkheid blijven inzetten. Dat geldt ook voor behoud van excellentie en impact als leidende selectiecriteria binnen Horizon Europe, het voornaamste fonds voor onderzoek en innovatie

¹ Hierin is een aantal aannames gedaan over elementen in het voorstel die nog niet concreet zijn uitwerkt, zoals de omvang van de correcties en de opbouw van de voorgestelde nieuwe eigen middelen. In dit scenario wordt uitgegaan van een korting die in 2027 vervallen is.

binnen het MFK. Het is positief dat deze criteria in het voorstel gehandhaafd blijven.

Binnen cohesiebeleid zijn verschillende aanpassingen gedaan die minder welvarende lidstaten ten goede komen. Hoewel het onderdeel van de Nederlandse inzet is, dat cohesiebeleid een sterkere focus heeft op de minst welvarende lidstaten, dient dit wel gepaard te gaan met een verlaging van het budget voor dit beleidsterrein. Dat is evenwel niet het geval. Daarnaast wordt meer flexibiliteit geboden aan lidstaten om binnen de landenveloppe te schuiven tussen de verschillende structuurfondsen en wordt voor de minst ontwikkelde lidstaten de eis voor thematische concentratie met betrekking tot innovatie bijgesteld. Hier is het kabinet geen voorstander van. Het kabinet zou daarnaast graag zien dat de zgn. macro-economische conditionaliteit behouden blijft.

Binnen het GLB beweegt het voorstel ten aanzien van externe convergentie van hectarepremies weer richting het oorspronkelijke Commissievoorstel. Op basis van dit voorstel kunnen lidstaten met directe hectarebetalingen die in 2020 onder 90% van het EU gemiddelde zitten, dit gat door middel van verdere externe convergentie dichten tot de helft van het verschil in zes gelijke stappen vanaf 2022. Verschillende lidstaten hebben om volledige gelijktrekking van hectarepremies gevraagd, terwijl Nederland en anderen juist geen verdere convergentie willen.

De paragrafen die zien op migratie, veiligheid, extern beleid en administratieve uitgaven van de EU blijven inhoudelijk grotendeels ongewijzigd ten opzichte van het Finse voorstel, en zijn daarmee op een aantal inhoudelijke punten in lijn met de Nederlandse inzet.

Aan de inkomstzijde, de financiering van het MFK, is ook een aantal veranderingen doorgevoerd. Allereerst ten aanzien van de vergoeding voor de inningskosten van de invoerrechten: de zogeheten perceptiekostenvergoeding. In het Commissievoorstel werd deze gehalveerd ten opzichte van het huidige MFK tot 10%. In het nieuwe voorstel wordt uitgegaan van een perceptiekostenvergoeding van 12,5%. Het kabinet zet mede tegen de achtergrond van het vertrek van het VK uit de EU in op handhaving van de huidige 20%. Nederland heeft, net als de andere huidige kortingslanden, volgens het voorstel recht op een korting op de BNI-afdrachten. De hoogte van deze korting wordt niet gespecificeerd, wel is opgenomen dat deze stapsgewijs afgebouwd wordt. Nederland zet evenwel in op een substantiële korting voor de gehele duur van het MFK, om een eerlijke lastenverdeling te waarborgen. Verder wordt de BTW-afdracht behouden, maar verder versimpeld ten opzichte van het Commissievoorstel. Het kabinet pleit echter voor afschaffing van de BTW-grondslag omwille van transparante en rechtvaardige afdrachten.

Het voorstel voorziet ook in aanpassingen in de eerder al voorgestelde nieuwe eigen middelen. Zoals eerder aan uw Kamer overgebracht (Kamerstuk 34 998 dd 23 november 2018), staat het kabinet in algemene zin terughoudend ten opzichte van nieuwe eigen middelen voor de EU-begroting en let het kabinet bij de vormgeving op behoud van de competentieverdeling t.a.v. belastingen.

In het voorstel wordt aan de afdracht op basis van niet-gerecycled plastic verpakkingsafval een compensatiemechanisme toegevoegd voor landen die weinig plastic recyclen. Het precieze effect in budgettaire zin is nog onduidelijk. Ten tweede wordt de vormgeving van de afdracht op basis van ETS-opbrengsten van de lidstaten aangepast. Waar eerder een afdracht als percentage van de ETS-opbrengsten voorgesteld werd, waarbij deze opbrengsten dus een grondslag voor nationale afdrachten vormde, wordt nu voorgesteld dat alle ETS-opbrengsten die de gemiddelde jaarlijkse inkomsten per lidstaat overschrijden worden afgedragen aan de EU. Ten slotte benoemt het voorstel vier voorbeelden van andere

nieuwe eigen middelen die in de loop van het nieuwe MFK verkend zouden moeten worden: een digitale heffing, een vliegtaks, een carbon border adjustment mechanism of een Financial Transaction Taks. Deze opties worden niet nader toegelicht en zijn dus moeilijk te beoordelen.

De Nederlandse inbreng tijdens de Raad Algemene Zaken van 17 februari en de Europese Raad op 20 februari is erop gericht om, conform de inzet voor een modern en financieel houdbaar MFK, een verdere verlaging van het totaalplafond te bewerkstelligen en het belang te benadrukken van een eerlijke verdeling van lasten. Een permanente correctie op de afdrachten is hiervoor de meest eenvoudige en transparante oplossing. Daarnaast zal het kabinet zich blijven inspinnen voor de ingezette modernisering van de EU-begroting.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok