

Vergaderjaar 2012–2013

32 833

EU-voorstel: Meerjarig Financieel Kader van de EU voor 2014–2020 – COM(2011) 398

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2012

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

In deze brief geef ik tevens een reactie op de vragen die de CDA-fractie stelde over de arbeidsvoorwaarden voor EU-ambtenaren. Deze vragen werden gesteld in het kader van het Schriftelijk Overleg over het tussenrapport van Van Rompuy over de toekomst van de EMU (verslag vastgesteld 25 oktober jl.).

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

Inleiding

Dit is het vierde kwartaaloverzicht van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader van de EU voor 2014–2020 (MFK). Dit overzicht heeft betrekking op de periode augustus tot en met oktober jl.

Ik zal eerst op hoofdlijnen rapporteren over de besprekingen in de Raad Algemene Zaken. Vervolgens zal ik per uitgavencategorie ingaan op specifieke onderdelen van de onderhandelingen en daarbij ook de besprekingen in andere Raden betrekken. Onder de categorie voor de administratieve uitgaven zal ik tevens reageren op de vragen over arbeidsvoorwaarden voor Europese ambtenaren die de CDA-fractie stelde in het kader van het Schriftelijk Overleg inzake het tussen-rapport van Van Rompuy over de toekomst van de EMU (verslag vastgesteld 25 oktober jl., Kamerstuk 21 501-20, nr. 690).

Algemene stand van zaken

De ambitie van de voorzitter van de Europese Raad is om op 22-23 november as. een finaal akkoord te bereiken over het nieuwe MFK. Het Cypriotisch voorzitterschap heeft de afgelopen maanden verkend wat de contouren van een mogelijk akkoord zijn. Tijdens de informele bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken op 30-31 augustus jl. gaf het voorzitterschap aan dat bezuinigingen in alle uitgavencategorieën onafwendbaar zijn (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1178). Het voorzitterschap stelt dat de structuurfondsen vooral gericht moeten worden op de arme regio's. Bezuinigingen op structuurfondsen zullen daarom vooral bij de rijke regio's (inclusief de nieuwe categorie transitieregio's) gevonden moeten worden. Bezuinigingen op landbouw zullen, volgens het voorzitterschap, uit beide pijlers (inkomenssteun en plattelandsbeleid) moeten komen. Het excellentiecriteria bij Horizon2020 (alleen de beste voorstellen ontvangen fondsen) staat volgens het voorzitterschap niet ter discussie. Wel wil het onderzoeken hoe meer landen kunnen profiteren van deze fondsen. Over de Eigen Middelen deed het voorzitterschap bewust nog geen concrete, richtinggevende uitspraken. De discussie over Eigen Middelen (inclusief de kortingen) zal een belangrijk onderdeel vormen van de eindfase van de onderhandelingen.

Een grote groep landen en de Europese Commissie hebben aangegeven het niet eens te zijn met het voorzitterschap dat bezuinigingen onvermijdelijk zijn. Nederland en gelijkgezinde landen steunen het voorzitterschap op dit punt wel. Deze landen stellen dat het Europese budget reëel constant gehouden moet worden vanaf 2011 of nemen een vergelijkbare positie in en dringen erop aan dat het budget in vastleggingen wordt bevroren op 1% van het EU BNI. Voor Nederland betekent deze inzet dat het Commissievoorstel met minimaal € 100 miljard in betalingen verlaagd moet worden.

Tijdens de Raad Algemene Zaken van 24 september jl. presenteerde het voorzitterschap een aangepaste onderhandelingsbox, waarin het op diverse onderdelen opties had verwijderd of compromissen voorstelde om de posities van lidstaten verder te overbruggen. Daar waar deze aanpassingen een afzwakking zijn van de onderhandelingsbox heeft Nederland zich in de discussie kritisch opgesteld en bovendien de kernpunten van de Nederlandse positie nogmaals gemarkeerd (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1183).

Voorafgaande aan de Raad Algemene Zaken van 16 oktober jl. vond een informeel ministerieel overleg plaats met een delegatie van het Europees Parlement (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1188). De leden van het Europees

Parlement herhaalden dat een hervorming van de Eigen Middelen voor het EP nodig is om goedkeuring te kunnen geven aan het nieuwe MFK. Wat het MFK betreft benadrukten zij het belang van voldoende flexibiliteit om in te kunnen spelen op onverwachte ontwikkelingen. De totaalomvang zou niet lager mogen zijn dan wat de Commissie heeft voorgesteld. Deze elementen komen terug in de resoluties die het EP op 23 oktober jl. heeft aangenomen over het nieuwe MFK en over de Eigen Middelen.

Op 29 oktober jl. verspreidde het voorzitterschap een aangepaste onderhandelingsbox. Deze is als bijlage aan deze brief toegevoegd.*) Dit is de actuele basis van de onderhandelingen. Hierin zijn ook bandbreedtes voor bedragen worden opgenomen. Tot dusver heeft de Raad nog niet over bedragen onderhandeld, alleen over de vraag of, en zo ja waar, bespaard zal moeten worden. Een appreciatie van de onderhandelingsbox wordt opgenomen in de geannoteerde agenda voor de Raad Algemene Zaken van 20 november. Ter voorbereiding op de Europese Raad zal ER-voorzitter Van Rompuy in de week van 5 november bilaterale hoogambtelijke consultaties houden met alle lidstaten. Op basis hiervan zal een nieuwe onderhandelingsbox worden voorbereid voor de Raad Algemene Zaken van 20 november.

De Nederlandse koers is uiteengezet in de Kamerbrieven van maart en september 2011, de diverse geannoteerde agenda's, antwoorden op Kamervragen en moties alsook de drie voorgaande kwartaalbrieven. Hoofdinzet is een sobere en moderne EU-begroting. Nederland wil een substantieel lagere afdracht aan de EU-begroting door bezuinigingen van ten minste 100 miljard euro op het oorspronkelijke Commissievoorstel, waarbij Horizon2020 (stimuleren van onderzoek en innovatie) zoveel mogelijk wordt ontzien, handhaving van de Nederlandse afdrachten-korting op het huidige niveau en handhaving van de perceptiekostenvergoeding op 25%.

Ontwikkelingen per uitgavencategorie

1a. Slimme en inclusieve groei: versterking van concurrentiekracht

Mede op aandringen van Nederland wordt in de onderhandelingsbox het belang van investeren in onderzoek en innovatie (Horizon 2020) benadrukt. Door de inzet van Nederland en gelijkgezinde lidstaten staat daarnaast in de tekst dat Horizon 2020 gebaseerd blijft op excellentie en is geen passage opgenomen over het bereiken van een geografische verdeling als criterium bij het toekennen van onderzoeksgelden. De Raad voor Concurrentievermogen heeft op 10 oktober jl. een akkoord bereikt over de technische en juridische opzet van het Horizon 2020-programma. De Kamer ontvangt op korte termijn het verslag van deze Raad. De inhoud van het akkoord is overigens nog wel onder voorbehoud van de uitkomsten van de MFK-onderhandelingen. De Raad voor Concurrentievermogen zal de onderhandelingen over de resterende besluiten en verordeningen rond Horizon2020 waarschijnlijk in december afronden.

Bij de *Connecting Europe Facility* voor infrastructuur (CEF) is de algemene opvatting in de Raad onveranderd dat verhoudingsgewijs meer middelen naar transportinfrastructuur moeten gaan dan naar energie- en ICT-infrastructuur. Nederland ziet het belang van goede infrastructuur voor het functioneren van de interne markt en voor duurzame groei. Niettemin vindt Nederland, evenals veel andere lidstaten, de voorgestelde stijging van het infrastructuurbudget te sterk. In het afgelopen kwartaal is de gedeeltelijke algemene oriëntatie ten aanzien van de CEF-verordening aangevuld met bepalingen die het in overeenstemming brengen met het herziene Financieel Reglement voor

de EU-begroting. Openstaande punten betreffen nog de vraag of CEF-middelen kunnen worden gebruikt voor de vergoeding van BTW, de startdatum voor projectobligaties onder CEF en de oormerking van cohesiegelden voor infrastructuur. Nederland is er geen voorstander van dat CEF-middelen worden ingezet voor BTW-vergoeding. Nederland wil geen start met projectobligaties voordat een gedegen evaluatie van de proeffase heeft plaats gehad. Nederland is voorstander van de oormerking van cohesiegelden voor infrastructuur, zodat deze middelen hiervoor doelgericht binnen CEF-kader worden aangewend.

1b. Slimme en inclusieve groei: cohesiebeleid

Terugkerend thema in de discussie over de hervorming van het cohesiebeleid is hoe de effectiviteit van Europese uitgaven vergroot kan worden. Duitsland heeft hiervoor met inbreng van Nederland en andere gelijkgezinde lidstaten een *Better spending*-agenda opgesteld. Elementen van dit initiatief zijn o.a. het vergroten van de focus van uitgaven op duurzame groei, werkgelegenheid en concurrentiekracht. Daarbij zouden de randvoorwaarden, monitoring en evaluatie van resultaten versterkt moeten worden. Bovendien moet de verantwoording verbeterd worden en openbaar zijn. Dit zijn ook prioriteiten van de Nederlandse inzet. Naar verwachting zal *Better spending* in de aanloop naar de Europese Raad een belangrijk element in de discussie worden.

Zoals bekend is het kabinet er sterk voorstander van om effectieve conditionaliteiten aan de besteding van structuurfondsen te verbinden. De Commissie heeft voorgesteld dat fondsen kunnen worden opgeschort als een lidstaat zich niet houdt aan de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact, de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure of de financiële steun uit het EFSF, EFSM en ESM. Het kabinet pleit ervoor dat deze condities zo automatisch mogelijk door de Commissie worden toegepast.

Over twee andere vormen van conditionaliteit heeft de Raad een gedeeltelijke algemene oriëntatie bereikt. In april heeft de Raad een principeakkoord bereikt over de vormgeving van zogenoemde *ex ante* conditionaliteiten (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1149). Dit zijn algemene en specifieke voorwaarden van institutionele aard, die ervoor moeten zorgen dat lidstaten de randvoorwaarden voor een doelmatige besteding van structuurfondsen op orde hebben. In juni heeft de Raad een principeakkoord bereikt over het prestatieraamwerk (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1163). Lidstaten moeten vooraf duidelijk aangeven welke concrete resultaten beoogd worden en op basis van dit raamwerk wordt de voortgang van de programma's bijgehouden. De Europese Commissie kan in geval van achterblijvende prestaties uitkering van fondsen opschorten en/of korten. Verder heeft de Raad op 16 oktober jl. ingestemd met de verplichting dat bij de keuzes voor de inzet van structuurfondsen ook rekening moet worden gehouden met de relevante landenspecifieke aanbevelingen van Europa2020 en het nationale hervormingsprogramma. In de onderhandelingsbox is daarnaast, onder meer in het kader van de *Better spending*-agenda, de mogelijkheid van een verplichte prestatiereserve opgenomen. Het voorstel daarbij is een deel van het budget te reserveren en alleen uit te keren als lidstaten *on track* zijn met het bereiken van de Europa 2020-doelstellingen.

Over de verdeling van de structuurfondsen per land en regio zijn nu nog geen conclusies te trekken; hierover zal in de Europese Raad tot op het laatste moment worden onderhandeld. Nederland vindt dat de fondsen vooral gericht moeten worden op de arme regio's en dat daarom vooral bespaard moet worden op de fondsen voor transitie- en rijke regio's. Om te voorkomen dat regio's plotseling veel minder steun ontvangen, heeft de Commissie overgangsregelingen voorgesteld.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie geeft in zijn brief van 24 oktober jl. (kamerstuk 21 501-08, nr. 441) de actuele stand van de besprekingen over de overige inhoudelijke hervormingen van het cohesiebeleid.

2. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen

Bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is de hoofdvraag hoe hoog het maximale budget voor de directe betalingen kan zijn en hoe dat verdeeld moet worden tussen de lidstaten. De posities van lidstaten lopen hierover sterk uiteen. De Europese Raad zal hierover, net zoals bij het cohesiebeleid het geval is, pas op het laatste moment besluiten nemen. Het principe van een herverdeling wordt in de Raad breed aanvaard; over de mate, invulling en snelheid van die herverdeling is veel discussie. Nederland zet in op een beperkte herverdeling tussen lidstaten en een rechtvaardige verdeling van de lasten van deze convergentie, bij voorkeur door een lineaire bijdrage per lidstaat in plaats van een proportionele bijdrage zoals door de Commissie is voorgesteld.

Het Cypriotisch voorzitterschap heeft aangegeven dat verdere bezuinigingen op landbouw vergezeld kunnen gaan met de mogelijkheid voor meer flexibiliteit in het verschuiven van fondsen tussen beide pijlers (directe betalingen en plattelandsbeleid). Zoals het kabinet in haar reactie op de wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie voor het GLB heeft aangegeven (Kamerstuk 28 625, nr. 137), steunt Nederland de inzet voor meer financiële flexibiliteit tussen de pijlers, zonder daarmee vooruit te lopen op een later te nemen besluit om deze mogelijkheid daadwerkelijk te gebruiken. Nederland pleit er daarbij voor deze middelen zonder de gebruikelijke nationale cofinanciering in te kunnen zetten in de tweede pijler voor gerichte investeringen om de duurzaamheid en innovatie in de landbouw te stimuleren en bevorderen.

De Nederlandse inzet is gericht op modernisering van het Europese landbouwbeleid: naast een sterkere focus op innovatie, concurrentiekracht en duurzaamheid moeten GLB-middelen worden gericht op de beloning van maatschappelijke diensten. 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 van 7 september jl. (Kamerstuk 28 625, nr. 154).

3. Veiligheid en burgerschap

Zoals bekend ziet het kabinet de terreinen immigratie, asiel en veiligheid, waaronder grensbewaking, als een belangrijk onderdeel van een moderne Europese begroting. Dit betekent echter niet dat op dit vlak niet bezuinigd kan worden, vooral op de uitgaven die onder de noemer burgerschap vallen. De onderhandelingen in de Raad over de door de Commissie voorgestelde fondsen, het Interne Veiligheidsfonds en het Asiel- en Migratiefonds, bevinden zich thans in de eindfase. Het Voorzitterschap beoogt op de JBZ-Raad van 6-7 december 2012 een algemene oriëntatie over deze fondsen te bereiken. Op korte termijn zal de triloog met het Europees Parlement een aanvang nemen. In de geannoteerde agenda voor deze Raad zal uw Kamer daarover nader worden geïnformeerd.

4. «Global Europe»

Het kabinet is van oordeel dat de Commissievoorstellen voor het externe beleid van de EU inhoudelijke de juiste richting aangeven, met meer nadruk op conditionaliteiten om hervormingen in partnerlanden te bevorderen. Binnen de Raad is er brede steun voor de inhoudelijke

vormgeving van de voorgestelde instrumenten, waarbij lidstaten uiteraard accenten leggen bij eigen prioriteiten. Het kabinet is echter kritisch op de sterke stijging van het budget voor deze uitgavencategorie. Dat er op het Commissievoorstel bespaard zal moeten worden, is voor een grote groep lidstaten evident.

Nederland heeft er herhaaldelijk op aangedrongen om het Europees Ontwikkelingsfonds onderdeel te maken van de EU-begroting. Hoewel deze inzet door een beperkt aantal lidstaten wordt gesteund, is de haalbaarheid om de integratie van het EOF tijdens de lopende MFK-onderhandelingen te realiseren klein. De Nederlandse inzet is er nu op gericht om een politieke intentie vast te leggen dat het EOF met ingang van 2021, na verstrijken van de Cotonou-overeenkomst en bij het ingaan van een nieuwe MFK-periode, onderdeel wordt van de Europese begroting. Ook het Europees Parlement dringt hierop aan.

5. Administratieve uitgaven

Een grote groep lidstaten, waaronder Nederland, blijft druk uitoefenen op de Commissie om ambitieuzere besparingen op de administratieve uitgaven van de EU te presenteren. Daarbij moeten de arbeidsvoorwaarden voor EU-ambtenaren versobered en gemoderniseerd worden. De Europese Commissie blijft echter vasthouden aan haar oorspronkelijke voorstellen.

De CDA-fractie vroeg in het kader van het Schriftelijk Overleg (verslag vastgesteld 25 oktober jl., Kamerstuk 21 501-20, nr. 690) naar aanleiding van het tussenrapport van Van Rompuy c.s. over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie op welke wijze het kabinet invulling zal geven aan de motie-Omtzigt (Kamerstuk 21 501-20, nr. 686) over de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren van de Europese Commissie. Daarbij stelde de CDA-fractie de volgende drie vragen:

- Kan het kabinet verder aangeven hoe hoog de belastingschijven (lengte en hoogte) voor EU-ambtenaren zijn en hoe hoog ze zijn in Nederland, België en Duitsland?
- Kan het kabinet verder aangeven hoe hoog de pensioenrechten zijn die EU-ambtenaren opbouwen en hoe dat zich verhoudt tot deze drie landen?
- Kan het kabinet verder aangeven hoe hoog de nettosalarissen zijn voor de top van de commissie (secretaris-generaal, plaatsvervangend secretaris-generaal, directeur-generaal) en hoe dat zich verhoudt tot de salarissen in de drie eerder genoemde landen?

Als reactie van het kabinet geldt het volgende: de salarissen, belastingtarieven en pensioenen van EU-ambtenaren zijn lastig te vergelijken met het systeem in Nederland, Duitsland of België. De bruto basissalarissen bij de EU-instellingen zijn ongeveer tweemaal zo hoog als voor Nederlandse ambtenaren bij de Rijksoverheid. Door diverse toeslagen op de EU-salarissen en lagere belastingtarieven zijn de nettosalarissen van EU-ambtenaren ongeveer twee- tot driemaal zo hoog als voor Nederlandse ambtenaren. In bijgevoegde tabel treft u een overzicht aan van de bruto- en nettosalarissen van EU-ambtenaren in diverse scenario's (met en zonder expat-toeslag, partner, kinderen *). De hoogste EU-ambtenaren ontvangen over het algemeen de hoogste salarisschaal (AD 16).

Voor pensioenen geldt bij EU-instellingen een systeem van 70% van het eindloon. Door het hogere salaris en het eindloonsysteem zijn de pensioenen ook twee- tot driemaal hoger dan in Nederland. De afspraken over salarissen, pensioenen en vergoedingen voor EU-ambtenaren zijn vastgelegd in het EU-ambtenarenstatuut. Bij de

vorige herziening in 2004 is besloten om nieuwe EU-ambtenaren een lager startsalaris te geven. Ook zijn toen enkele andere versoberingen aangebracht. Daarna zijn door de lidstaten, waaronder Nederland, wegens de financiële crisis diverse pogingen ondernomen om de jaarlijkse salarisstijging van EU-ambtenaren te beperken. Om die pogingen kracht bij te zetten is de Raad naar het Hof gestapt. De Commissie heeft op haar beurt twee Hofzaken tegen de Raad aangespannen om deze pogingen te ontkrachten.

Momenteel wordt het EU-ambtenarenstatuut opnieuw herzien. Nederland dringt daarbij, samen met een grote groep gelijkgezinde landen, aan op vergaande modernisering en versobering van de vergoedingen, de bevorderingssystematiek en het pensioensysteem, om de arbeidsvoorwaarden voor EU-ambtenaren meer in lijn te brengen met die in de lidstaten (BNC-fiche verordening EU-ambtenarenstatuut, Kamerstuk 22 112, nr. 1342).

Ook in de MFK-onderhandelingen wordt door Nederland aangedrongen op beperking van de administratieve uitgaven. Zo is in de MFK-onderhandelingsbox inmiddels een tekst opgenomen over de noodzaak van besparingen op de kosten van het EU-apparaat, zowel door verlaging van het aantal EU-ambtenaren als door hervorming van het belonings- en pensioensysteem. Daarbij wordt ook expliciet verwezen naar de ontwikkelingen in de publieke sector van de lidstaten. Het kabinet ziet de motie Omtzigt dan ook als ondersteuning van zijn inzet. Nederland trekt in deze discussies actief en nauw op met gelijkgezinde lidstaten.

Eigen middelen

De onderhandelingen over de Eigen Middelen, inclusief kortingen, zullen pas in de eindfase gevoerd worden. Het Cypriotisch voorzitterschap heeft recent een non-paper over kortingen uitgebracht met een aantal vragen die in de Raad Algemene Zaken van 20 november besproken zullen worden. Het non-paper bevat tevens een toelichting door de Commissie bij het voorstel voor lump-sum kortingen. Nederland gaf bij een eerste bespreking van het non-paper in Coreper aan dat voor Nederland het behoud van de omvang van de huidige korting een cruciaal onderdeel is van de Nederlandse inzet.

Inmiddels hebben 11 landen aangegeven een nauwere samenwerking te willen aangaan om een Financiële transactiebelasting (FTT) in te stellen. De Commissie heeft op 23 oktober jl. een Raadsbesluit voorgesteld dat een dergelijke nauwere samenwerking mogelijk moet maken. In de laatste onderhandelingsbox is een optie opgenomen een dergelijke FTT in te zetten als nieuw Eigen Middel van de Unie.

Financieel beheer en verantwoording

In de vorige MFK-kwartaalrapportage meldde ik al dat de onderhandelingen over de herziening van het Financieel Reglement zijn afgerond. Het eindresultaat kent verbeteringen ten aanzien van vereenvoudiging, verantwoording en het vergroten van transparantie over de besteding van EU-fondsen, maar beantwoordt niet aan het Nederlandse ambitieniveau. Nederland zet zich daarom ook in de MFK-onderhandelingen in voor verdere stappen voorwaarts op dit terrein. Zo zijn deze elementen ook onderdeel geworden van de hierboven genoemde *Better spending*-agenda.

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer