

Fiche 7: Herziening verordening MFK 2021-2027

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD houdende wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

22 december 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM (2021) 569 (incl. Annex)

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2021%3A569%3AFIN&qid=1640250602130>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet van toepassing

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

h) Rechtsbasis

Artikel 312, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Eenparigheid

j) Rol Europees Parlement

Goedkeuring

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een gerichte aanpassing van het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027¹ (hierna: MFK) en bestaat uit twee onderdelen. Deze twee voorstellen worden hieronder apart toegelicht, na een korte algemene inleidende beschrijving van het MFK.

¹ Verordening 2020/2093 van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027.

In het MFK zijn onder meer de maximale uitgaven vastgelegd die de Unie per begrotingsjaar en per uitgavencategorie (beleidsdomeinen) kan aangaan. Deze maxima zijn uitgedrukt in vastleggings- en betalingskredieten. Vastleggingskredieten zijn de sommen waarvoor in een bepaald jaar contractuele verplichtingen kunnen worden aangegaan door de EU. Betalingskredieten zijn de sommen die in dat begrotingsjaar daadwerkelijk worden uitbetaald om toezeggingen uit (voorgaande) (begrotings)jaren te kunnen bekostigen. Daarnaast bevat het MFK bepalingen over o.a. begrotingsprocedures en de inzet van speciale begrotingsinstrumenten. Op 21 juli 2020 bereikte de Europese Raad een akkoord over het MFK voor de periode 2021-2027. Vervolgens stelde de Raad op 17 december 2020, na goedkeuring van het Europees Parlement, de MFK-verordening vast.

Verhoging plafonds i.v.m. het Social Climate Fund

Op 14 juli 2021 presenteerde de Europese Commissie met het *Fit-for-55*-pakket voorstellen om invulling te geven aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990. Als onderdeel van het *Fit-for-55*-pakket heeft de Commissie een *Social Climate Fund* (SCF) voorgesteld². Het SCF is erop gericht enerzijds tegemoet te komen aan eventuele lastenstijgingen voor burgers, kleine bedrijven en transportgebruikers als gevolg van het aangescherpte klimaatbeleid, waaronder de uitbreiding van het Emissiehandelssysteem (ETS) naar de gebouwde omgeving en transport (ETS-BRT), en anderzijds voor specifieke emissiereducerende maatregelen. Het SCF heeft een voorgestelde omvang van 72,2 miljard euro uit de EU-begroting, waarvan 23,7 miljard onder het huidige MFK (lopende prijzen) in zowel vastleggingen als betalingen.

Deze extra uitgaven waren niet voorzien bij de vaststelling van het MFK. Het voorstel van de Commissie is om het SCF onderdeel te maken van het MFK. Daarom stelt de Commissie voor de plafonds voor de vastleggings- en betalingskredieten voor uitgavencategorie 3 "Natuurlijke hulpbronnen en milieu", te verhogen conform de bedragen zoals in het Commissievoorstel voor het SCF: in 2025 met 2,176 miljard euro, in 2026 met 9,132 miljard euro en in 2027 met 8,786 miljard euro (in prijzen van het jaar 2018 waarin het MFK is gedefinieerd). De Commissie beoogt het SCF te bekostigen door de introductie van nieuwe eigen middelen, waarvoor de Commissie gelijktijdig separate voorstellen heeft gepresenteerd³.

De Commissie wijst erop dat het onder het MFK brengen van het SCF als voordeel heeft dat daardoor de bestaande controle- en verantwoordingsbepalingen voor de EU-begroting op het SCF van toepassing zullen zijn, zoals toezicht door de Europese Rekenkamer op de bestedingen.

²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2021%3A568%3AFIN&qid=1626310951921>

³BNC-fiche EMB gaat gelijktijdig separaat naar de Kamer.

Automatisch aanpassingsmechanisme i.v.m. de vervroegde aflossing van NGEU-leningen

De Europese Raad concludeerde op 17-21 juli 2020⁴ dat de opbrengsten van nieuwe eigen middelen die na 2021 ingevoerd worden, aangewend zullen worden voor de vervroegde aflossing⁵ van de leningen die de Commissie namens de Unie aangaat voor de financiering van niet-terugbetaalbare steun in het kader van het EU Herstelinstrument (NextGenerationEU, hierna: NGEU). De Europese Raad heeft de Commissie uitgenodigd daartoe een herziening van het MFK voor te stellen. In het Interinstitutioneel Akkoord over begrotingszaken (hierna IIA)⁶ zijn de instellingen 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 nbi-afdrachten voor de lidstaten te beperken. Met het voorliggende voorstel geeft de Commissie hieraan gevolg.

De Commissie stelt een nieuw mechanisme voor om onder het huidige MFK de vervroegde aflossing van NGEU-leningen mogelijk te maken. Dit mechanisme wordt gebaseerd op de opbrengst van nieuwe eigen middelen, waarvoor de Commissie gelijktijdig separate voorstellen heeft gepresenteerd⁷. Met het voorgestelde aanpassingsmechanisme worden vanaf 2024 de vastleggingenplafonds van sub-uitgavencategorie 2b "Veerkracht en waarden" (waar de begrotingslijn voor de aflossing van NGEU-leningen onder valt) en de corresponderende jaarlijkse betalingsplafonds automatisch verhoogd met de opbrengsten van de nieuwe eigen middelen uit het voorgaande jaar. Deze bedragen zijn nog niet gespecificeerd, aangezien deze afhankelijk zijn van nog te realiseren opbrengsten. De uitgaven uit de desbetreffende begrotingslijn(en) worden jaarlijks verwerkt in een voorstel voor een aanvulling (*draft amending budget*) op de EU-jaarbegroting. De automatische ophoging wordt gemaximeerd op 15 miljard euro per jaar, wat overeenkomt met het lineaire aflossingsprofiel gebaseerd op de NGEU-financieringsstrategie van de Commissie. In 2027 wordt de ophoging verminderd met 8 miljard euro, vanwege de koppeling die de Commissie maakt tussen het SCF en de opbrengsten van het ETS voor gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT) die in het voorstel van de Commissie vanaf 2026 naar de EU-begroting vloeien en via het mechanisme in 2027 tot vervroegde aflossing van NGEU-leningen zouden leiden. De verhoging van de MFK-plafonds als gevolg van dit automatische aanpassingsmechanisme telt niet mee in de berekening van de maximumbedragen voor de inzet van het enkelvoudig marge-instrument (*Single Margin Instrument*, een speciaal instrument om ongebruikte middelen te schuiven binnen een begrotingsjaar of door te schuiven naar latere jaren).

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment van de Commissie beschikbaar.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/45128/210720-euco-final-conclusions-nl.pdf>

⁵ Het huidige MFK bevat een budget voor rentebetalingen op NGEU-leningen tot en met 2027. Als de envelop voor deze rentebetalingen groter is dan benodigd, zal het overschot voor het einde van het MFK worden benut voor de vervroegde aflossing van leningen. Met het voorliggende voorstel wordt de opbrengst van eventuele nieuwe eigen middelen ook aangewend voor vervroegde aflossingen. De reguliere aflossing begint in 2028. Alle NGEU-verplichtingen moeten uiterlijk op 31 december 2058 volledig zijn terugbetaald

⁶ Publicatieblad L433 I/28 , 22 december 2020.

⁷ BNC-fiche EMB gaat gelijktijdig sepeeraat naar de Kamer.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het huidige MFK is dat de conclusies van de Europese Raad van 17-21 juli 2020 worden gerespecteerd, evenals de daarop gebaseerde en door Nederland gesteunde vervolgafspraken zoals het bovengenoemde IIA en de gezamenlijke verklaringen⁸ van de instellingen bij de vaststelling van de MFK-verordening. De kabinetsinzet bij de onderhandelingen over het MFK 2021-2027 was gericht op een modern en financieel houdbaar MFK met een eerlijke verdeling van de lasten. Bij de verdere uitvoering van het MFK streeft het kabinet naar prudente, realistische en modern ingevulde EU-jaarbegrotingen met meer nadruk op voor Nederland prioritaire beleidsterreinen. Artikel 13 van de huidige MFK-verordening voorziet in de mogelijkheid van een herziening van de plafonds. Het kabinet vindt dat, om de bestuurlijke rust zo veel mogelijk te behouden, deze herzieningsclausule met terughoudendheid gebruikt moet worden en alleen voor uitzonderlijke gevallen.

Het kabinet zal de onderdelen van het Fit-for-55-pakket integraal beoordelen en deze bezien in de context van de bredere klimaatambities, en de inzet op kostenefficiëntie en evenwichtige kostenverdeling van maatregelen. In deze afweging zullen ook alle reeds beschikbare middelen voor de klimaattransitie worden betrokken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Verhoging plafonds i.v.m. het Social Climate Fund

Het kabinet heeft bij de beoordeling van het Commissievoorstel voor het SCF aangegeven dat het positief is dat er aandacht is voor de sociaaleconomische effecten van de voorgestelde klimaatmaatregelen. Tegelijkertijd heeft het kabinet vraagtekens gezet bij de voorgestelde totale omvang van het fonds en bij de mogelijkheid tot het verstrekken van directe inkomenssteun om de impact van energieprijsstijgingen te adresseren⁹. In de horizontale beoordeling van het *Fit-for-55*-pakket heeft het kabinet aangegeven terughoudend te zijn ten aanzien van nieuwe fondsen en het openbreken van het MFK¹⁰. Uit het voorliggende voorstel blijkt niet in hoeverre de Commissie heeft onderzocht of de voorgestelde verhogingen binnen het MFK gecompenseerd kunnen worden, zoals voorgeschreven in de MFK-verordening (artikel 13, lid 3 en 4). De voorgestelde aanpassing van het MFK leidt *ceteris paribus* tot een stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting. Nederland is terughoudend over hogere afdrachten voor het SCF, maar 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 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. Deze integrale beoordeling kan pas worden gemaakt als de inhoudelijke onderhandelingen om tot een ambitieus Europees klimaatbeleid en CO₂-reductie te komen in een vergevorderd stadium zijn, wat op dit moment nog

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/47387/st12793-en20.pdf>

⁹ BNC-fiche SCF Kamerstuk 22112 nr. 3198.

¹⁰ Kamerbrief d.d. 17 september 2021, Beoordeling van het *Fit-for-55*-pakket van de Europese Commissie (Kamerstuk 22112-3201).

niet het geval is. Daarom vindt Nederland het van belang om eerst te focussen op die inhoudelijke onderhandelingen.

Automatisch aanpassingsmechanisme i.v.m. de vervroegde aflossing van NGEU-leningen

De voorgestelde herziening van de MFK-verordening om vervroegde aflossing van NGEU-leningen met de opbrengst van nieuwe eigen middelen mogelijk te maken is in lijn met eerdere afspraken. Het kabinet kan het principe van dit voorstel voor het huidige MFK 2021-2027 steunen. De vraag hoe de reguliere aflossing van NGEU-leningen vanaf 2028 moet worden gefinancierd moet te zijner tijd worden afgewogen als onderdeel van de inzet voor het volgende MFK.

Daarnaast hecht het kabinet eraan dat het bestedingsdoel van het automatische aflossingsmechanisme, namelijk de aflossing van NGEU-leningen, voldoende duidelijk wordt gedefinieerd in de MFK-verordening.

Tot slot vindt het kabinet het van belang dat het automatische aanpassingsmechanisme zo wordt vormgegeven dat de voorspelbaarheid van de MFK-plafonds, en daarmee de raming van Nederlandse EU-afdrachten, zoveel mogelijk behouden blijft. Het MFK dient ertoe een ordentelijke ontwikkeling van de EU-uitgaven te waarborgen. De opbrengst van de voorgestelde nieuwe eigen middelen leidt pas in het jaar erna tot uitgaven, wat de voorspelbaarheid vermindert van de daadwerkelijk benodigde afdrachten in een begrotingsjaar. Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen over de MFK-verordening kunnen hier nationale beheersingsmaatregelen voor worden genomen, zoals het reeds volledig inboeken van de maximale aflossing van 15 miljard per jaar in de raming van de EU-afdrachten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal een groep lidstaten zich in lijn met de in dit fiche beschreven inzet kritisch en/of terughoudend opstellen en dit voorstel in samenhang bezien met de voorstellen voor de nieuwe eigen middelen en hun positie ten aanzien van het bredere *Fit-for-55*-pakket.

Naar verwachting zullen er ook lidstaten zijn die steun uitspreken voor onderdelen van het voorstel. Zo is in het coalitieakkoord van de nieuwe Duitse regering expliciet als inzet opgenomen dat terugbetalingen in het kader van NGEU niet tot kortingen op EU-programma's en -middelen mogen leiden. Hierbij wordt verwezen naar de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 11 november 2020 met dezelfde strekking.

In algemene zin staat het Europees Parlement open voor aanpassingen van het MFK om extra uitgaven uit de EU-begroting mogelijk te maken.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 312 VWEU. Artikel 312 VWEU bepaalt onder andere dat de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure een verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader vaststelt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. De EU heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening heeft tot doel een ordentelijke ontwikkeling van de uitgaven van de Unie te waarborgen binnen de grenzen van haar eigen middelen. Dit kan onvoldoende door de lidstaten zelf worden verwezenlijkt. Het ligt voor de hand om het kader voor de EU-begroting op het niveau van de EU vast te stellen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten opzichte van de proportionaliteit is positief. De door de Commissie voorgestelde aanpassingen van het MFK hebben tot doel (gedeeltelijk) onvoorziene ontwikkelingen in het MFK te accommoderen.

Indien de Raad en het Europees Parlement het SCF in voorgestelde omvang aannemen, dan lijkt het noodzakelijk om de MFK-uitgavenplafonds hiervoor aan te passen aangezien het niet realistisch is een dergelijk bedrag volledig met bezuinigingen op uitgaven elders op te vangen. In dat geval is het voorstel geschikt om het doel (opname van het SCF in het MFK) te verwezenlijken. Het is echter afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen over het *Fit-for-55*-pakket of, en zo ja in welke mate, een aanpassing van de MFK-plafonds gepast is. Hierdoor heeft het kabinet momenteel nog twijfels of het voorstel niet verder gaat dan noodzakelijk. De eventuele aanpassing van het MFK ten behoeve van het SCF zal moeten worden toegesneden op de uiteindelijke omvang van het SCF. Het voorgestelde automatische aanpassingsmechanisme voor de aflossing van NGEU-leningen is geschikt om dit doel te bereiken, omdat hiermee deze aflossing in begrotingsafspraken wordt vastgelegd. Bovendien is het begrensd in omvang en tijd, waardoor het in beginsel niet verder gaat dan noodzakelijk om de vervroegde terugbetaling in het huidige MFK in te passen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt voor om de MFK-plafonds, in zowel vastleggingen als betalingen, te verhogen ter financiering van het SCF. Daarnaast stelt de Commissie een automatisch mechanisme voor ten behoeve van de vervroegde aflossing van NGEU-leningen. Beide voorstellen hebben directe gevolgen voor de EU-begroting.

De financiële consequenties van het voorstel ter financiering van het SCF bedragen 23,7 miljard euro voor de jaren 2025 t/m 2027 onder het huidige MFK (lopende prijzen).

De omvang van deze 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 in het voorgaande jaar. Wel wordt de verhoging gemaximeerd op 15 miljard euro per jaar en wordt deze in 2027 verminderd met 8 miljard euro.

Het kabinet heeft als uitgangspunt dat benodigde financiële middelen door de Commissie gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Of aanvullende middelen (d.w.z. ophoging van deze kaders) in dit geval gerechtvaardigd zijn, kan pas worden beoordeeld als de inhoudelijke onderhandelingen verder gevorderd zijn.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De verhoging van de MFK-plafonds voor het SCF betekent *ceteris paribus* een stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU van 0,1 miljard euro in 2025 en 0,5 miljard euro in 2026 en 2027.

De gevolgen op de EU-afdrachten van het aanpassingsmechanisme voor vervroegde aflossing van NGEU-leningen hangen af van de opbrengst van de voorgestelde nieuwe eigen middelen in Nederland. Het precieze effect hiervan is op dit moment niet te berekenen door het ontbreken van gedetailleerde informatie in de voorstellen. Zie hiervoor ook het BNC-fiche over de wijziging van het Eigenmiddelenbesluit.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
Geen

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Dit voorstel draagt bij aan de verwezenlijking van het door de Commissie voorgestelde *Fit-for-55*-pakket, in het bijzonder het SCF. Het grootste deel van het SCF is bestemd voor minder draagkrachtige bedrijven en huishoudens in de armere lidstaten van de EU. Tegelijk zijn dit over het algemeen zelden bedrijven die exporteren en daardoor met elkaar in concurrentie zijn, zodat de gevolgen voor de concurrentiekracht minimaal zijn. In zoverre het SCF klimaatrelevante investeringen stimuleert en steun verzorgt voor het bredere *Fit-for-55*-pakket, biedt het een positieve impuls voor het behalen van klimaatneutraliteit in 2050. Daarmee kan dit voorstel indirect bijdragen aan de mondiale voortrekkersrol van de EU op dit terrein.

Het mechanisme voor de vroegtijdige aflossing van NGEU-leningen kan bijdragen aan het vertrouwen van marktpartijen in de obligaties die de Europese Commissie uitgeeft voor de financiering van NGEU en daarmee een positief effect hebben op de internationale rol van de euro. Het voorstel heeft geen verwachte gevolgen voor de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

Niet van toepassing.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Niet van toepassing.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De aangepaste MFK-verordening treedt in werking 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de EU. Het kabinet beschouwt dit als een redelijke termijn. De voorgestelde wijzingen zijn afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen over het *Social Climate Fund* en de eventuele aanpassingen van het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Het EMB dient door alle lidstaten te worden geratificeerd. In Nederland dient het EMB ter goedkeuring aan beide Kamers van de Staten-Generaal te worden voorgelegd.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De MFK-verordening heeft de looptijd van het MFK reeds vastgesteld tot en met 2027. Het voorliggende voorstel wijzigt dat niet. Daarnaast heeft de Commissie bij de totstandkoming van het MFK eenzijdig verklaard¹¹ uiterlijk 1 januari 2024 een tussentijdse evaluatie te presenteren van het functioneren van het MFK.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er zijn geen gevolgen voorzien voor uitvoering en/of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/47387/st12793-en20.pdf>