

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1093

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2010

Op 19 oktober 2010 verscheen de Commissiemededeling over de EU-begrotingsevaluatie, de review (COM(2010)700). In deze brief treft u de reactie van het kabinet op deze mededeling aan. De mededeling is een discussiestuk en bevat geen wetgevende voorstellen. Voor de goede orde voeg ik een kopie van de mededeling bij deze brief bij. Het kabinet bezint zich thans nog op de verdere invulling van de afspraken over de Europese Meerjarenbegroting uit het Regeerakkoord.

Wat vooraf ging

De EU-begrotingsevaluatie is een voortvloeisel uit de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2007–2013. In het door de Europese Raad van december 2005 overeengekomen akkoord hierover werd een zogenaamde «review clause» opgenomen. Deze roept de Commissie op om in 2008/2009 te rapporteren over «een volledige, alomvattende en brede evaluatie (...) waarin alle aspecten van de EU-uitgaven, met inbegrip van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en van de inkomsten, met inbegrip van de korting voor het VK, aan bod komen».

Op 12 september 2007 bracht de Commissie het consultatiepapier «Reforming the Budget, Changing Europe» (SEC(2007)1188) uit. Dit zogenaamde «issues paper» was het feitelijke startschot van de EU-begrotingsevaluatie. «Reforming the Budget, Changing Europe» zette aan tot een discussie over (1) de veranderende politieke prioriteiten van de Unie en de reflectie daarvan in het budget, (2) de toekomstige «uitdagingen» van de Unie die in het budget terug moeten komen en de wijze waarop EU-beleid wordt geïmplementeerd en (3) de financiering van de Unie. Het vorige kabinet stuurde uw Kamer en de Commissie op 11 april 2008 «De Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting» als kabinetsreactie op het consultatiepapier (Kamerstuk 22 112, nr. 634).

Timing

Het kabinet vindt het jammer dat de Commissiemededeling over de EU-begrotingsevaluatie nu pas is uitgekomen. Een grondige discussie over de beleidsdoelen van de Europese begroting is volgens het kabinet zeer noodzakelijk en had eerder plaats moeten vinden. De Commissie ziet de review als een startpunt voor de discussie over de nieuwe Financiële Perspectieven en zij zal over de hierin naar voren gebrachte ideeën en opties een dialoog aangaan met de individuele lidstaten en andere EU-instellingen. De voorstellen van de Commissie voor de nieuwe Financiële Perspectieven (FP's) worden in juni 2011 verwacht. Vanzelfsprekend zal uw Kamer in de toekomst geregeld geïnformeerd worden over de Nederlandse stellingname in de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven na 2013.

Algemene appreciatie

De Commissiemededeling over de EU-begrotingsevaluatie bevat op punten interessante ideeën en opties die een rol zouden kunnen spelen in de discussie over de Financiële Perspectieven vanaf 2014. Belangrijk is dat enkele ideeën van de Commissie zoals die nu zijn neergelegd in de eerste helft van 2011 in dialoog met de lidstaten nader zullen worden verkend en worden uitgewerkt, zodat de voorstellen voor de Financiële Perspectieven vanaf 2014 ambitie uitstralen.

Uitgangspunten

Het kabinet vindt de EU-begroting een belangrijk instrument voor het bereiken van een aantal beleidsdoelen van de Europese Unie (EU). Om het Europese geld zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten, trekt de Commissie in de reviewmededeling lessen uit het verleden en kijkt de Commissie naar de uitdagingen in de toekomst. Het kabinet steunt de Commissie in deze aanpak. Het kabinet deelt de inzet van de Commissie dat geld dat door de EU wordt uitgegeven echt toegevoegde waarde moet creëren.

Het uitgangspunt dat EU-uitgaven toegevoegde waarde dienen te hebben ten opzichte van private initiatieven van burgers en bedrijven en ten opzichte van nationaal beleid staat voor het kabinet op de eerste plaats. Daarnaast hecht het kabinet belang aan solidariteit tussen welvarende en minder welvarende lidstaten, ook op het punt van afdrachten aan de EU. Deze afdrachten moeten gebaseerd zijn op relatieve welvaart. Landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau zouden op een vergelijkbaar niveau moeten afdragen aan Europa.

In het licht van de financieel-economische crisis en de bezuinigingsmaatregelen die (vrijwel) alle Europese lidstaten noodgedwongen moeten doorvoeren staat een reële groei van de EU-begroting gelijk aan de economische groei in de komende jaren op gespannen voet met het Regeerakkoord waarin immers ten aanzien van de EU een sterk accent op financiële soberheid wordt gelegd. Een hervormde Europese begroting zal zich moeten voegen naar de nieuwe budgettaire werkelijkheid in de Europese Unie. Besparingen moeten worden gevonden binnen de EU-begroting (mede in het licht van de nieuwe prioriteiten). Het kabinet zal in zijn stellingname over de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven vanaf 2014 hieraan verdere invulling geven.

In de onderhavige mededeling schetst de Commissie in beperkte mate opties voor het hervormen van de uitgavenkant van de EU-begroting en voor de financiering daarvan.

Hervorming van de uitgavenkant van EU-begroting

In het begin van de mededeling merkt de Commissie terecht op dat door de economische crisis moeilijke keuzes gemaakt moeten worden over overheidsuitgaven. Dat geldt ook voor de EU. Deze notie keert naar de mening van het kabinet onvoldoende terug bij de behandeling van de verschillende uitgavencomponenten van de EU-begroting. Het kabinet is het met de Commissie eens dat de EU-begroting veel sterker moet worden toegesneden op de Europa 2020 strategie voor een slimme, duurzame en inclusieve groei, waarin uitdagingen zoals economische groei, omgaan met klimaatverandering, het energievraagstuk, en het versterken van de kennisdriehoek van onderwijs, onderzoek en innovatie centraal staan. Daarnaast draagt de begroting bij aan het versterken van de positie van Europa in de wereld.

De komende jaren moet de Europese economie volgens de Commissie veel meer floreren als gevolg van onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Het kabinet steunt deze stellingname. In de open wereldeconomie is versterking van het concurrentievermogen van de Europese economie essentieel.

Het kabinet is van mening dat de overkoepelende doelstellingen van de Europa 2020 strategie herkenbaar gereflecteerd dienen te worden in de verschillende uitgavenprogramma's. Tegelijkertijd benadrukt het kabinet dat de in deze strategie vastgestelde doelstellingen voor een belangrijk deel nationale inspanningen en hervormingen vragen. EU-middelen vormen derhalve niet in alle gevallen het meest wenselijke en meest voor de hand liggende beleidsinstrument.

Andere financieringsbronnen zoals bijvoorbeeld EIB-leningen en garanties, ter financiering van bijvoorbeeld Europese infrastructuur, moeten niet worden vergeten. Het kabinet staat terughoudend tegenover het idee dat de EU (Commissie) ten behoeve van de financiering van grote Europese infrastructuurprojecten obligaties uit gaat geven.

De Commissie staat een vergroening van de Europese begroting voor. Het kabinet merkt hierbij op dat vergroening verder gaat dan financiering van groene projecten en technologieën alleen. De uitdagingen rond de thema's energie efficiency, klimaatverandering en energiezekerheid zijn een belangrijk element van de Europa 2020 strategie.

De onderdelen extern beleid en JBZ van de Commissiemededeling sluiten aan bij de Nederlandse opvattingen. De Commissie pleit voor een geïntegreerde aanpak die recht doet aan de verschillende doelstellingen van het externe beleid van de EU¹: veiligheid, armoedebestrijding, klimaat, migratie, terrorismebestrijding, georganiseerde criminaliteit e.d. De EU moet daarnaast in de toekomst een meer zichtbare rol gaan spelen op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht, aldus de Commissie.

Gegeven de schaarse budgettaire middelen moeten de EU-uitgaven uitsluitend gericht worden op die programma's met échte toegevoegde waarde. Het kabinet bezint zich thans op de inhoudelijke prioriteiten die ingepast kunnen worden binnen de randvoorwaarden van financiële gematigdheid en hervorming van de EU-begroting zoals overeengekomen in het Regeerakkoord. Over de twee grootste uitgavencategorieën van de EU-begroting, te weten het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het cohesiebeleid, kan in dit stadium het volgende worden opgemerkt.

¹ De Europese Commissie heeft aangekondigd in november 2010 een publieke consultatie te zullen houden over de toekomstige financiële instrumenten voor extern optreden (voor de periode na 2013). De reactie van het kabinet zal met uw Kamer worden gedeeld.

Gelet op het grote aandeel dat de landbouwuitgaven momenteel uitmaken van de EU-begroting is de tekst die de begrotingsevaluatie aan deze uitgaven wijdt relatief beperkt. Positief is dat de Commissie uitgaat van voortzetting van de ingeslagen weg van hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De Commissie schetst hiertoe in de mededeling een drietal opties¹. Op korte termijn zal de Commissie een mededeling publiceren over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013. Hierin wordt naar verwachting nader ingegaan op de drie opties die in de review worden aangestipt. De Kamer zal spoedig na verschijning van deze mededeling een kabinetsreactie hierop ontvangen.

Op het punt van het cohesiebeleid gaat de Commissie vrij uitvoerig in op de integratie van de Europa 2020 doelstellingen in het cohesiebeleid. Het kabinet onderschrijft de wens voor een grotere concentratie van het cohesiebeleid op overeengekomen EU-prioriteiten. Op 9 november publiceerde de Commissie het Vijfde Cohesieverslag, waarin het langs dezelfde lijnen als in de reviewmededeling in gaat op het cohesiebeleid post 2013. Tijdens de informele Raad Cohesiebeleid van 22–23 november zal de Commissie het verslag toelichten en zal sprake zijn van een eerste oriënterende gedachtewisseling. Zoals hierboven reeds gesteld bezint het kabinet zich thans over de inhoudelijke prioriteiten die ingepast kunnen worden in de EU-begroting binnen de randvoorwaarden van financiële gematigdheid en hervorming van de EU-begroting zoals overeengekomen in het Regeerakkoord.

Het kabinet verwelkomt het streven van de Commissie om de regels voor de ontvangers van EU-geld te vereenvoudigen en om de verantwoording verder te verbeteren. Een beduidende vereenvoudiging is cruciaal voor succesvolle uitvoering van het cohesiebeleid. Daar waar mogelijk kan desnoods worden aangesloten bij bestaande verantwoordingssystemen. Het kabinet vindt het echter niet voor de hand liggen om de procedures rond de begroting zelf flexibeler te maken. De laatste jaren heeft de EU laten zien dat het snel en daadkrachtig kan reageren op onverwachte gebeurtenissen (zie bijvoorbeeld het Europees herstelplan).

Hervormingen aan de inkomstenkant van de EU-begroting

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat de manier waarop de EU-begroting wordt gefinancierd (het systeem van Eigen Middelen) complex en ondoorzichtig is. Het kabinet is echter van mening dat de door de Commissie voorgestelde invoering van een Europese belasting niet het juiste antwoord is. Het heffen van belasting is een nationale bevoegdheid van de lidstaten en komt niet aan de EU toe.

Zoals verwacht houdt de Commissie een pleidooi voor afschaffing op termijn van de bestaande correctiemechanismen (waaronder de korting voor Nederland in de periode 2007–2013). Wat betreft de inkomstenkant van de begroting staat voor het kabinet voorop dat er sprake moet zijn van evenwichtigere en transparantere afdrachten van de lidstaten aan de EU.

Het kabinet verwelkomt de erkenning van de Commissie dat het huidige BTW-middel weinig toegevoegde waarde heeft. Zij deelt de mening van de Commissie dat beëindiging van het BTW-middel het systeem van afdrachten zou vereenvoudigen en verhelderen. In die zin ziet het kabinet het voorstel van de Commissie om de BTW-afdrachten aan de EU te beëindigen als een stap in de goede richting.

¹ Handhaven status-quo (1) of omvorming naar meer doelgerichte betalingen (2) of afschaffen van inkomenssteun en marktmaatregelen (3).

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