**Aan de leden van de commissie Europese Zaken**

A.Mulder/W.Koolmees

 Memo Tussenrapportage co-rapporteurs MFK

 Overzicht voorstellen en besluitvormingstraject

 aan de vaste commissie voor Europese Zaken

 van de rapporteurs MFK, het Lid Mulder en het Lid Koolmees

 in afschrift aan de vaste commissie voor Financiën

 datum 10 oktober 2016

 te betrekken bij Procedurevergadering commissie Europese Zaken 13 oktober 2016

**In afschrift aan de leden van de commissie Financiën**

**Aanleiding**

In de [procedurevergadering](http://parlisweb/parlis/activiteit.aspx?id=5be2d49b-779b-474e-80ac-15903b06ad15) van de commissie Europese Zaken van 29 september jl. is de [mandaatnotitie](http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=0f2af6da-acd0-419b-a013-acf8fd5bf34b) voor het rapporteurschap ‘Meerjarig Financieel Kader’ vastgesteld. Met de voorliggende notitie geven de co-rapporteurs invulling aan de eerstgenoemde activiteit van hun mandaat, namelijk het in beeld brengen van het besluitvormingsproces rond de mid-term review MFK 2014-2020 en (in zoverre reeds bekend) het traject richting het volgende MFK (2021-2027). Hiertoe wordt eerst een beknopt overzicht gegeven van de onlangs gepubliceerde evaluatie en daaruit voortvloeiende voorstellen. Vervolgens worden de vervolgstappen uiteengezet. U kunt de informatie uit deze notitie desgewenst betrekken bij uw voorbereiding van de Kamerbehandeling van het MFK, waaronder de algmeen overleggen van de Raad Algemene Zaken op 10 november en 1 december, en het nog in te plannen AO MFK begin 2017.

**Achtergrond MFK**

In het meerjarig financieel kader (MFK) worden de maxima vastgelegd voor de jaarlijkse algemene begrotingen van de Europese Unie. Het bepaalt hoeveel de EU jaarlijks, in totaal en voor verschillende activiteitengebieden, mag besteden voor het aangaan van juridisch bindende verplichtingen over een periode van ten minste 5 jaar. De recente MFK's gingen doorgaans over een periode van 7 jaar. Het MFK is een van de drie componenten van het EU-begrotingsstelsel. De andere twee zijn:

1. [de jaarlijkse EU-begroting, die de geplande uitgaven en inkomsten voor één jaar bevat](http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-annual-budget/)
2. [de regels inzake eigen middelen, die de inkomsten van de EU bepalen](http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-revenue-own-resources/).[[1]](#footnote-1)

**Mid-term review**

Op 14 september jl. publiceerde de Europese Commissie de resultaten van de [tussentijdse evaluatie](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2999_nl.htm) van het MFK 2014-2020. De review schetst de stand van de uitvoering van het huidige MFK, de uitdagingen voor de resterende periode, en kondigt ook een aantal nieuwe voorstellen aan.[[2]](#footnote-2)

Samengevat schrijft de Commissie dat het huidige MFK in 2013 is vastgesteld tegen de achtergrond van de financiële en economische crisis, waarbij de overheidsfinanciën in veel lidstaten onder druk stonden. Dientengevolge was er ook een (bezuinigings-)doelstelling om het MFK-plafond omlaag te brengen. De nadruk ligt in de begroting derhalve op EU-investeringen om economische groei en werkgelegenheid een impuls te geven. Hiertoe is onder andere het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI) opgericht. De Commissie betoogt in de evaluatie dat de resultaten van de projecten en programma’s die met EU-financiering zijn opgestart tot op heden goed zijn, maar dat de voortvarende uitvoering van diverse fondsen en instrumenten een punt van aandacht is.

Ook constateert de Commissie dat de meerjarenbegroting 2014-2020 onvoldoende is ingesteld op de financiering van gezamenlijk asiel- en migratiebeleid en de externe veiligheid van de Unie. Zij stelt daarom voor om, binnen het huidige MFK, extra financiële middelen hiervoor vrij te maken. Samen met extra investeringen in economische groei en werkgelegenheid gaat het in de periode 2017-2020 om ongeveer €13 miljard (zie ook de bijlage). Daarnaast wil zij inzetten op meer flexibiliteit in het huidige MFK, om ook tot het einde van de looptijd te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden.

Op basis van de evaluatie doet de Europese Commissie de volgende voorstellen:

1. **Een verordening tot wijziging van het huidige MFK (COM(2016) 604)**

De Commissie stelt voor om:

1. de huidige MFK-verordening te wijzigen om de jaarlijkse maximumbedragen voor de reserve voor noodhulp (artikel 9 MFK) te verhogen;
2. het flexibiliteitsinstrument (artikel 11 MFK) te verhogen;
3. een nieuw speciaal instrument in te voeren voor het opzetten van een *crisisreserve* van de Europese Unie, gefinancierd met geannuleerde kredieten uit alle MFK-rubrieken (volgens actuele schattingen € 3 à 4 miljard per jaar). Dit moet de EU in staat stellen om snel te reageren op crises zoals de migratiecrisis, en op gebeurtenissen ‘met ernstige humanitaire of veiligheidsimplicaties’;
4. de beperkingen in tijd en draagwijdte van de overkoepelende marge voor vastleggingen op te heffen (artikel 14 MFK);
5. de jaarlijkse maxima betreffende de overkoepelende marge voor betalingen voor de periode 2018-2020 (artikel 5.2 MFK) op te heffen, zodat in de laatste jaren van het MFK de grote onbenutte marges voor betalingen in 2016 en 2017 volledig kunnen worden aangesproken mocht dit nodig zijn. Hiermee beoogt de Commissie te zorgen voor ‘specifieke en maximale flexibiliteit’.
6. **Een verordening voor het financieel reglement van de EU (COM(2016) 605)**

Om de uitvoering van EU-fondsen in de praktijk eenvoudiger te maken, stelt de Commissie voor om de financiële regels (inclusief de sectorale regels) van de EU te herzien. De implementatiedatum van deze verordening is 1 januari 2018.

De herziening van het Financieel Reglement (FR) beoogt o.a. vereenvoudigde voorschriften voor de eindontvangers, flexibeler begrotingsbeheer, een efficiënter controlesysteem en minder administratieve lasten. Ook bevat ze een aantal sectorale wijzigingen in andere EU-verordeningen op diverse terreinen (in deel II, ‘amendementen op sectorspecifieke wetgeving’).[[3]](#footnote-3) Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de subsidievoorwaarden en de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Commissie en lidstaten. De impact en reikwijdte van de voorstellen verdienen in de komende (onderhandelings-)periode nog nadere toelichting.

Zie verder ook de [kabinetsreactie op de consultatie](http://parlisweb/parlis/document.aspx?id=8889815e-d4a4-4ba1-aaf9-c2fba5cad682&zaak=773c678b-b479-42e7-ab64-1624a176b358) over het FR, die minister Dijsselbloem op 27 juni 2016 naar de Kamer stuurde.[[4]](#footnote-4) De reactie geeft een eerste inzicht in de positie van het kabinet ten aanzien van dit EU-wetsvoorstel.

1. **Een wijziging van het inter-institutioneel akkoord voor begrotingsdiscipline (COM(2016) 606)**

In samenhang met het voorstel tot wijziging van het huidige MFK stelt de Commissie voor om voor het ‘Inter-institutioneel Akkoord betreffende de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer’ te wijzigen, teneinde de procedure voor het aanspreken van de nieuwe crisisreserve vast te stellen.

1. **Een besluit inzake de mobilisatie van de ‘contingency margin’ (marge voor onvoorziene uitgaven) (COM(2016) 607)**

Het betreft een wijziging van het eerdere besluit (EU) 2015/435, door het bedrag dat in 2014 beschikbaar is gesteld te verrekenen met de beschikbare marges onder het betalingsplafond in 2017. Aanvankelijk was dit voorzien voor de periode 2018-2020. Zoals het zich nu echter laat aanzien zal de druk op de betalingsmaxima in die jaren hoog zijn vergeleken met de relatief ruime marge die beschikbaar is voor 2017, zoals vastgelegd in de ontwerpbegroting voor 2017.

1. **Sectorale voorstellen**

Hieronder vallen drie onderwerpen:

1. Een voorstel om de looptijd van het EFSI te verlengen tot en met 2020: COM(2016) 597. Dit wordt behandeld door de commissie Financiën.
2. Voorstellen in het kader van het externe investeringsplan: COM(2016) 582, COM(2016) 583 en COM(2016) 586. Deze worden behandeld door de commissie BuHa & OS.
3. Een voorstel voor een verordening inzake de bevordering van internetconnectiviteit in lokale gemeenschappen (telecompakket): COM(2016) 589. Dit wordt behandeld door de commissie EZ.

Volgens de Europese Commissie blijkt uit actuele ramingen dat, indien alle voorstellen worden geïmplementeerd, het huidige totale betalingsplafond *precies zou volstaan* om aan de verplichtingen te voldoen. Deze aanpak brengt potentieel het risico van overschrijding met zich mee, zoals ook gemeld door de minister in zijn [brief aan de Kamer](http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=2cd06115-34dc-4979-8bcb-957584e13db3) van 30 september jl.[[5]](#footnote-5) De minister schrijft dat Nederland en andere ‘netto-betalende lidstaten’ hier tegenstander van zijn.

**Besluitvormingstraject**

**Algemeen**

De Raad en het EP zijn de begrotingsautoriteiten in de besluitvorming rondom het MFK. De Europese Commissie heeft het recht van initiatief. Bij zowel eventuele aanpassingen van de huidige MFK-vreordening als bij de vaststelling voor een nieuw MFK 2021-2027 dient in de Raad op basis van unanimiteit te worden besloten. Bij het vaststellen van de jaarlijkse EU-begroting daarentegen wordt met gekwalificeerde meerderheid besloten.[[6]](#footnote-6)

**Huidig MFK (voorstellen uit de tussentijdse evaluatie)**

*Raad*

Op de Raad Algemene Zaken van 20 september jl. heeft het Slowaaks voorzitterschap van de Raad aangekondigd dat het streeft naar besluitvorming over de MFK-voorstellen van 14 september jl. vóór het eind van het jaar. Dit is tegelijkertijd met de EU-begroting voor 2017. Daarom staat een discussie over het MFK gepland voor alle RAZ-bijeenkomsten tot het eind van het jaar, dus in oktober, november en december. Ook zal er een ‘Friends of the Presidency’ groep bijeen worden geroepen. Dit is een ad hoc Raadswerkgroep die door het EU-voorzitterschap bijeen kan worden geroepen over een specifiek beleidsthema - vaak over een omvrangrijk en politiek gevoelig onderwerp met multidisciplinaire implicaties – waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd. De werkgroep heeft een tijdelijk karakter maar kan verschillende EU-voorzitterschappen bestrijken, afhankelijk van de duur van het onderhandelingstraject.

Specifieke (onderdelen van de) voorstellen, zoals de sectorale voorstellen en sub-onderdelen van het FR, worden mogelijk in de verschillende vakraden behandeld. Zo wordt de wijziging van het FR geagendeerd in de Landbouw- en Visserijraad medio oktober.

*Europees Parlement*

De verordening tot wijziging van het MFK (COM(2016) 604) volgt de ‘bijzondere procedure’, in tegenstelling tot de ‘gewone wetgevingsprocedure’. Hierbij heeft het EP geen medebeslissingsbevoegdheid maar een instemmingsbevoegdheid. Het voorstel voor de herziening van het financieel reglement (COM(2016) 605) volgt wel de gewone wetgevingsprocedure. Desalniettemin mengt het EP zich actief in het debat. Het EP ijvert bovendien voor een wijziging van de MFK-besluitvormingsprocedures opdat het parlement een grotere rol krijgt in de onderhandelingen en bij de uiteindelijke vaststelling van het MFK 2021-2027. Zie ook deze [briefing](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573952/EPRS_BRI%282016%29573952_EN.pdf) van de denktank van het EP.[[7]](#footnote-7)

Het EP heeft op 6 juli 2016 een [rapport](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2353(INI)) uitgebracht met daarin zijn opinie voor de (toen nog te verschijnen) tussentijdse evaluatie.[[8]](#footnote-8)

*Kabinet en Kamer*

In het [verslag](http://parlisweb/parlis/document.aspx?id=b29d5f4b-034a-48de-b589-3842ba0d59f3) naar aanleiding van de conferentie over het MFK die door het Nederlandse EU-voorzitterschap op 28 januari 2016 werd georganiseerd, deed minister Koenders de volgende toezegging: “*In de aanloop naar de volgende onderhandelingen zal de uiteindelijke Nederlandse [MFK] positie in nauw overleg met uw Kamer worden bepaald.*”[[9]](#footnote-9)

In het [verslag](http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=58d1cffc-de0a-4701-b789-d024cd81ca5a) naar aanleiding van de Raad Algemene Zaken (RAZ) van 20 september jl. schrijft de minister aan de Kamer *“(…) dat er brede consensus bestaat ten aanzien van de door de Commissie gekozen prioriteiten, te weten migratie en interne veiligheid, groei en werkgelegenheid. Ook werd het idee dat er de resterende jaren van het huidige MFK voldoende mogelijkheden moeten zijn om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden breed gesteund.”[[10]](#footnote-10)* De lidstaten waren het echter oneens over de financiering van de Commissievoorstellen.

In de eerder genoemde brief d.d. 30 september gaat de minister nader in op dit punt. Reeds sinds de start van het huidige MFK zijn de netto-betalende lidstaten en de Commissie het met elkaar oneens over de financiering van de zogenaamde ‘speciale instrumenten’ (bv. Flexibiliteitsinstrument, Noodhulpreserve). De Commissie wil dat deze buiten de MFK-plafonds worden geplaatst, terwijl Nederland en andere lidstaten willen dat de betalingen er binnen vallen. De minster schrijft dat de huidige MFK-verordening op dit punt niet duidelijk is. Voorts zal het kabinet een concrete toelichting aan de Europese Commissie vragen inzake de financiële dekking van de toegenomen investeringen onder het huidige MFK. Het kabinet wil geen definitieve positie innemen over deze voorstellen voordat zij beschikt over deze nadere onderbouwing. Nederland zal zich er voor inzetten om een stijging van de afdrachtenraming als gevolg van de MFK-voorstellen te voorkomen, aldus de minister. De BNC-fiches over de voorstellen zullen conform de staande informatieafspraken aan de Kamer worden gestuurd.

**MFK 2021-2027**

Uiterlijk eind 2017 zal de Europese Commissie een voorstel doen voor het MFK 2021-2027. In de tussentijdse evaluatie geeft de Commissie vast een voorzet voor haar ideeën. Zo schrijft zij: *“Er is een groeiende consensus dat de modernisering van de EU-begroting een coherente hervorming van zowel de uitgaven als de financiering vereist”* (p.15). De uitkomsten van de High-Level Group on Own Resources (HLGOR/Monti Group) worden hierbij meegenomen. Het adviesrapport van de HLGOR wordt eind 2016 verwacht. De Commissie merkt tevens op, dat de looptijd van het MFK (zeven jaar) niet goed aansluit bij de zittingsperiode van het EP en de Commissie, die vijf jaar bedraagt. Ook de uitvoering van de EU-fondsen, vooral die in gedeeld beheer (samen met de lidstaten) zouden op één lijn moeten worden gebracht met het MFK. Een ander punt van aandacht voor de Commissie is de juiste balans tussen voorspelbaarheid op de middellange termijn en flexibiliteit in het MFK. In het huidige MFK is ongeveer 80% van de EU-begroting vooraf toegewezen. In het nieuwe MFK zouden meer reserves opzij kunnen worden gezet, die ‘snel binnen en tussen de programma’s kunnen worden vrijgemaakt om zo in te spelen op veranderende behoeften’ (p.16). Tenslotte benadrukt de Europese Commissie de effectiviteit van Europese middelen. Om de doeltreffendheid te optimaliseren denkt zij aan *voorwaardelijkheid* (financiering afhankelijk maken van nationaal beleid), *hefboomwerking en synergie* (het aantrekken van aanvullende publieke en particuliere middelen, en meer samenwerking op terreinen waar schaalvoordelen kunnen worden behaald, zoals veiligheid en defensie) en *vereenvoudiging* van de vereisten voor programma’s onder gedeeld beheer.

De discussie over de structuur, duur en financiering van het MFK zal in 2017 van start gaan. Hierbij worden naast de EU-instellingen ook andere belanghebbenden (zoals nationale parlementen) betrokken, maar de precieze invulling hiervan is momenteel nog niet duidelijk.

Het EP dringt in haar genoemde rapport van 6 juli jl. aan op besluitvorming over het volgende MFK uiterlijk eind 2018, wellicht in verband met de verkiezingen voor het EP in 2019. Tevens schrijft het EP dat het van belang is nationale parlementen en burgers te betrekken bij het besluitvormingsproces, ‘door zo nodig een interinstitutionele, interparlementaire conferentie te organiseren’ (p.19).

**Bijlage: Financiële gevolgen van de voorstellen uit de tussentijdse evaluatie MFK 2014-2020 (COM(2016) 603)[[11]](#footnote-11)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Voorstellen in het kader van de tussentijdse evaluatie**  | **Miljoen EUR (in lopende prijzen)**  |
| **Rubriek 1a:** * + Horizon 2020
	+ CEF-vervoer
	+ Erasmus+
	+ Cosme
	+ Verlenging van het EFSI
	+ WIFI4EU
 | **1 400** * 400
* 400
* 200
* 200
* 150
* 50
 |
| **Rubriek 1a:** * Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief
 | **1 000** * 1 000
 |
| **Rubriek 3:** Europese grens- en kustwacht, Europol, Europees Agentschap voor asiel, gemeenschappelijk asielstelsel van de Dublinverordening, noodhulp binnen de Unie, inreis-/uitreissysteem  | **2 549**  |
| **Rubriek 4:** * Partnerschapskader
* Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling
* Macrofinanciële bijstand
* Mandaat voor externe leningen
 | **1 385** * 750
* 250
* 270
* 115
 |
| **TOTAAL**  | **6 334**  |
| **Ontwerpbegroting 2017** * Extra uitgaven voor migratie (van speciale instrumenten en marges)
 | **1 822**  |
| **Technische aanpassing van de middelen voor het cohesiebeleid** * Om de strijd tegen jongerenwerkloosheid voort te zetten, vluchtelingen te integreren en steun te bieden voor investeringen aan de hand van financiële instrumenten en in combinatie met het EFSI.
 | **4 642**  |
| **TOTAAL pakket i.h.k.v. tussentijdse evaluatie**  | **12 798**  |

1. Raad van de Europese Unie: <http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/multiannual-financial-framework/>. [↑](#footnote-ref-1)
2. COM(2016) 603, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Tussentijdse evaluatie/herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020. Een resultaatgerichte EU-begroting.* Dit voorstel en de andere voorstellen die in deze notitie worden besproken, zijn te raadplegen via de gezamenlijke website van parlementen in de EU: [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu). IPEX is het platform voor interparlementaire informatie-uitwisseling en geeft o.a. inzicht in het parlementaire behandeltraject van EU-wetgevingsdossiers. De voorstellen zijn ook opgenomen in Parlis onder deze [link](http://parlisweb/parlis/document.aspx?id=617b4c29-c21c-4456-a50d-18a9d45378fb&zaak=ee472851-202b-4728-843b-d0de24dcbc6f), met uitzondering van de sectorale voorstellen. Deze zijn ingenomen door de betreffende vakcommissie. Zie daarnaast ook de website van de [Europese Commissie.](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#com_2016_603) [↑](#footnote-ref-2)
3. Het gaat onder meer om het Solidariteitsfonds, het programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), de gemeenschappelijke bepalingen voor structuur-, landbouw- en visserijfondsen, het Europees Sociaal Fonds (ESF), de financiering, beheer en monitoring gemeenschappelijk landbouwbeleid, directe betalingen in het landbouwbeleid, het Globaliseringsfonds en de ‘Connecting Europe Facility’ voor infrastructuur. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II, 2015/16, 21501-03, nr. 96. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 september 2016. *Mid-term review van het Meerjarig Financieel Kader.* Referentie: Minbuza-2016.648642. Op het moment van schrijven van deze notitie was nog geen kamerstuknummer beschikbaar. De brief van de minister is reeds behandeld in het algemeen overleg Raad Algemene Zaken van 5 oktober 2016. [↑](#footnote-ref-5)
6. Vergelijk: bij het Eigen Middelenbesluit 2014-2020 is alleen de Raad de begrotingsautoriteit. Net als bij het MFK wordt in de Raad met unanimiteit besloten. De nationale parlementen dienen het Eigen Middelenbesluit te ratificeren en de Europese Commissie is verantwoordelijk voor de inning. [↑](#footnote-ref-6)
7. EPRS (2016) *Briefing: Mid-term review/revision of the MFF. Key issues at the outset of the debate.*  [↑](#footnote-ref-7)
8. Europees Parlement (2015), *Preparation of the post-electoral revision of the MFF 2014-2020: Parliament's input ahead of the Commission's proposal.* Referentienummer: 2015/2353(INI). [↑](#footnote-ref-8)
9. Kamerstukken II, 2015/16, 34 139, nr. 11. [↑](#footnote-ref-9)
10. Kamerstukken II, 2016/17, 21501-02, nr. 1668. [↑](#footnote-ref-10)
11. Het betreft nieuwe investeringen binnen het actuele uitgavenplafond. [↑](#footnote-ref-11)