



EUROPESE COMMISSIE

*Brussel, 30.7.2018
C(2018) 5186 final*

Geachte voorzitter,

De Commissie dankt de Tweede Kamer voor haar brief over het meerjarig financieel kader post-2020.

De Commissie erkent de relevantie van de vragen die de Tweede Kamer aan de orde stelt aangaande de toekomstige uitgaven van de Europese Unie, de efficiëntie en effectiviteit van de begroting van de Europese Unie alsook haar inkomsten. Een belangrijke overweging die ten grondslag ligt aan de voorstellen van de Commissie voor het meerjarig financieel kader post-2020 is de EU-meerwaarde van de financieringsprogramma's.

Bij het opstellen van de voorstellen voor het meerjarig financieel kader 2021–2027 heeft de Commissie rekening gehouden met het open en inclusieve debat dat in maart 2017 van start ging met het Witboek over de toekomst van Europa, in juni 2017 gevolgd door de discussienota over de toekomst van de EU-financiën.

De Commissie is ingenomen met de bijdrage van de Tweede Kamer aan het debat. Commissaris Oettinger heeft bij zijn bezoek aan Nederland in januari 2018 de gelegenheid gehad voor een eerste gedachtewisseling over de vragen en kwesties die in de brief aan de orde komen. Tijdens het bezoek aan Brussel van de voorzitter en de leden van de vaste commissie voor Europese Zaken is opnieuw van gedachten gewisseld.

De Commissie heeft zorgvuldig geluisterd naar de nationale parlementen, naar de lidstaten en naar het Europees Parlement en naar de besprekingen die de leiders hebben gevoerd in het kader van hun informele bijeenkomst in februari 2018. De Commissie heeft ook geluisterd naar de burgers en de uiteindelijke begunstigden van de financiering door de Europese Unie. Dat heeft zij gedaan tijdens de burgerdialogen die in alle lidstaten zijn gehouden en bij de openbare raadplegingen die in januari–maart 2018 zijn gehouden en waarop meer dan 11 000 reacties zijn ontvangen.

In de periode van 2 mei tot 14 juni 2018 heeft de Commissie een breed maatregelenpakket voor de langetermijnbegroting 2021–2027 voorgesteld, met onder meer sectorale wetgevingsvoorstellen voor programma's ter ondersteuning en uitvoering van het Europees beleid.

*Mevrouw Khadija Arib
Voorzitter van de Tweede Kamer
Postbus 20018*

*2500 EA DEN HAAG
Nederland*

De Commissie ziet in haar voorstellen een aantal elementen die overeenstemmen met de door de Tweede Kamer uitgewerkte aanpak: de begroting van de Unie moet in overeenstemming zijn met de prioriteiten van de Unie en Europese toegevoegde waarde, effectiviteit en efficiëntie moeten kernbeginselen zijn van het begrotingsbeleid van de Europese Unie.

Onze voorstellen zijn pragmatisch en realistisch en in hoge mate gericht op de politieke topprioriteiten voor de toekomst van Europa die de staatshoofden en regeringsleiders in Bratislava en Rome zijn overeengekomen. De voorstellen laten zien hoe de Europese Unie, door extra inspanningen te combineren met de nodige begrotingsdiscipline, kan reageren op aanhoudende en opkomende uitdagingen en hoe we met vertrouwen samen vooruit kunnen en onze gemeenschappelijke agenda kunnen verwezenlijken.

Nu alle voorstellen zijn ingediend, zou de Commissie graag van de gelegenheid gebruikmaken om nader in te gaan op de technische vragen die de Tweede Kamer in haar brief stelt. De reactie van de Commissie is opgenomen in de bijlage bij dit antwoord.

De Commissie hoopt dat haar voorstellen een solide basis bieden voor de komende onderhandelingen. Zij kijkt uit naar een constructieve en positieve discussie met de Nederlandse regering en met de Tweede Kamer over het nieuwe meerjarig financieel kader en naar de voortzetting van onze politieke dialoog in de toekomst.

Hoogachtend,


Elżbieta Bieńkowska
Lid van de Commissie

BIJLAGE

De Commissie heeft alle punten die de Tweede Kamer in haar brief aan de orde stelt, zorgvuldig bestudeerd en wenst de volgende verduidelijkingen onder haar aandacht te brengen.

Prioriteiten voor de langetermijnbegroting 2021–2027

- *Zijn de huidige uitgaven in lijn met de toekomstige prioriteiten van de EU? Zo ja, waarom? Zo neen, welke prioriteiten ziet de Commissie als toekomstgericht?*
- *Welke herziening van besteding heeft er plaatsgevonden en hoe is de besluitvorming daarover verlopen?*
- *Zijn de huidige uitgavenposten niet te hoog, in de zin dat er middelen niet besteed worden voor het doel waarvoor ze zijn bestemd (onderuitputting)? Zo ja, hoeveel? Zo neen, waarom niet?*
- *Welke nieuwe prioriteiten voorziet de Europese Commissie in het nieuwe MFK? Welke budgettaire omvang hebben de nieuwe prioriteiten in absolute en procentuele cijfers? Hoeveel geld gaat er al naar deze prioriteiten? Kunnen de doelen en prestaties op een andere manier behaald worden dan met geld? Zo ja, hoe?*
- *Hoe evalueert de Europese Commissie het werken met zogeheten nationale enveloppen, in het bijzonder op het vlak van flexibiliteit en verminderde kans op grensoverschrijdende samenwerking?*
- *Welk deel van het budget (voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) wordt gebruikt voor directe inkomenssteun? Kan de Commissie aangeven hoeveel geld er gaat naar grote bedrijven en rijke boeren die dit geld niet nodig hebben? Zo neen, waarom is deze informatie niet bekend bij de Commissie?*

De voorstellen van de Commissie voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 zijn bedoeld als basis om tot overeenstemming te komen over een nieuwe, moderne begroting voor de lange termijn, die strak is afgestemd op de politieke prioriteiten van de EU-27.

In de mededeling „Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt”¹ geeft de Commissie een gedetailleerde beschrijving van de voorstellen, die door middel van een gemoderniseerde begroting moeten worden uitgevoerd. De Commissie stelt met name de volgende nieuwe en herziene prioriteiten voor:

- ***Meer nadruk op de Europese toegevoegde waarde.*** *De EU-begroting is bescheiden in vergelijking met de omvang van de Europese economie en nationale begrotingen. Mede daarom is het cruciaal dat de begroting daar wordt ingezet waar de Unie daadwerkelijk een „Europese toegevoegde waarde” kan bieden, bovenop de overheidsuitgaven op nationaal niveau. Het bundelen van middelen kan resultaten opleveren die de lidstaten niet op eigen houtje kunnen realiseren. Voorbeelden hiervan zijn de baanbrekende onderzoeksprojecten waarin de beste onderzoekers uit heel Europa samenwerken, en de stimulansen voor jongeren en kleine bedrijven om de kansen van de eengemaakte markt en de digitale economie te grijpen. Nog zo'n gebied waarop het bundelen van de middelen zijn vruchten afwerpt, is het aanjagen van strategisch belangrijke investeringen. Deze investeringen vormen de sleutel voor de toekomstige welvaart van Europa en de leidende rol van Europa als het gaat om de mondiale doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling. Hetzelfde kan gezegd worden*

¹ COM(2018) 321, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2018:321:FIN>

als het gaat om toerusting van de Unie om haar burgers te beschermen, in een wereld die snel verandert en waar veel prangende kwesties grensoverschrijdend zijn.

- ***Een gestroomlijndere en transparantere begroting.*** De Commissie stelt een coherenter, gericht en transparanter kader voor. De structuur van de begroting wordt eenvoudiger en zal nauwer aansluiten bij de prioriteiten. Zo stelt de Commissie voor om het aantal programma's met meer dan een derde terug te brengen, bijvoorbeeld door versnipperde financieringsbronnen onder te brengen in nieuwe geïntegreerde programma's en het gebruik van financieringsinstrumenten radicaal te stroomlijnen.
- ***Minder administratieve rompslomp voor begunstigen.*** De Commissie stelt voor de regelgeving coherenter te maken door één pakket aan regels te creëren. Dit zal de administratieve lasten voor begunstigen en beheersautoriteiten drastisch verminderen, de deelname aan EU-programma's vergemakkelijken en de uitvoering ervan versnellen. De verschillende programma's en instrumenten zullen zo ook beter kunnen samenwerken om het effect van de EU-begroting een impuls te geven.
- ***Een flexibeler, slagvaardiger begroting.*** In een onstabiel geopolitiek klimaat moet Europa snel en doeltreffend op onvoorziene situaties kunnen reageren. De Commissie stelt voor op bestaande mechanismen voort te bouwen om de begroting slagvaardiger te maken. Dit omvat meer flexibiliteit tussen en binnen programma's, krachtiger middelen voor crisisbeheer, en een nieuwe EU-reserve om onvoorziene gebeurtenissen te kunnen opvangen en te kunnen reageren in noodsituaties op het gebied van veiligheid en migratie.
- ***Een begroting die iets gedaan weet te krijgen.*** De EU-begroting is alleen een succes als er tastbare resultaten mee kunnen worden behaald. De Commissie stelt voor de aandacht meer te richten op de resultaten in alle programma's, bijvoorbeeld door duidelijkere doelen te stellen en de focus te verleggen naar een geringer aantal prestatie-indicatoren dat echter wel van hogere kwaliteit is. Op die manier is het makkelijker om de resultaten te monitoren en te meten, en om bij te sturen waar nodig.

De voorstellen van de Commissie zijn gebaseerd op een zorgvuldige analyse van de middelen die nodig zijn om de doelstellingen van de Unie efficiënt te verwezenlijken, en van de efficiëntie en toegevoegde waarde van uitgaven op elk terrein. De grootste uitdaging voor de nieuwe EU-begroting is om nieuwe en bestaande prioriteiten adequaat te ondersteunen en een oplossing te vinden voor het tekort op de nationale bijdragen als gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk. De Commissie pleit voor een evenwichtige aanpak, waarbij nieuwe prioriteiten hoofdzakelijk worden gefinancierd met nieuwe middelen, en het vertrek van het Verenigd Koninkrijk ten dele wordt opgevangen met nieuwe middelen en ten dele met besparing en herschikking op het gebied van bestaande programma's.

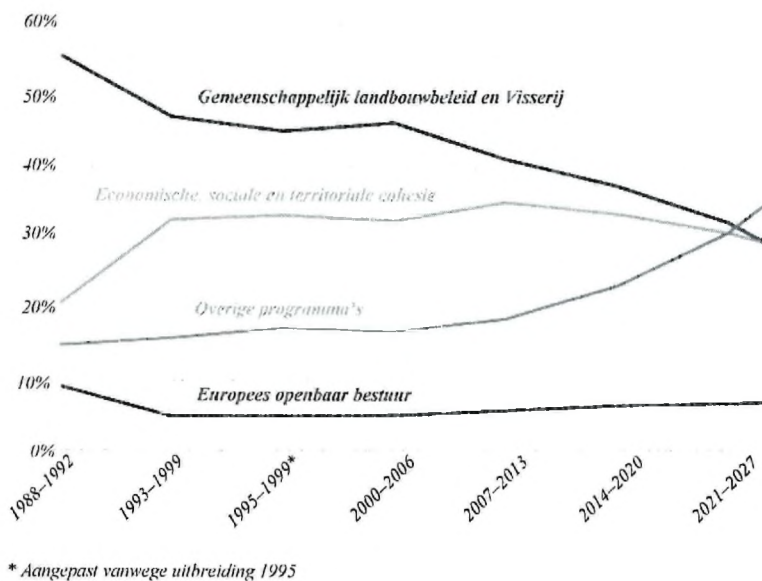
Wil de EU-begroting een zinvolle bijdrage kunnen leveren op de vele nieuwe prioritaire gebieden, met name waar nieuwe instrumenten worden ingesteld, dan moet volgens de Commissie het huidige financieringspeil omhoog. Nu investeren in bijvoorbeeld onderzoek en innovatie, jongeren en de digitale economie, zal zich uitbetalen voor toekomstige generaties. Daarom stelt de Commissie voor de financiering op prioritaire gebieden, zoals onderzoek, innovatie, digitale economie en ruimteonderzoek, aanzienlijk te verhogen. Bovendien zijn de laatste jaren de veiligheidsdreigingen in Europa in ernst en diversiteit toegenomen. Een sterk, gecoördineerd antwoord van de EU is dan ook vereist. Om deze reden wordt een nieuw Fonds voor geïntegreerd grensbeheer voorgesteld en worden het Fonds voor asiel en migratie en het Fonds voor interne veiligheid versterkt. Omdat Europa naast interne veiligheidsproblemen

ook complexe externe bedreigingen het hoofd moet bieden, worden in ons voorstel ook de uitgaven voor extern beleid verhoogd.

De Commissie heeft ook grondig onderzocht op welke punten kan worden bespaard zonder de toegevoegde waarde van EU-programma's in gevaar te brengen. In dat verband stelt de Commissie voor om de begrotingstoewijzing voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het cohesiebeleid enigszins te verlagen om de nieuwe context te weerspiegelen en middelen vrij te maken voor andere prioriteiten. Door deze beleidslijnen te moderniseren kunnen de kerndoelstellingen worden verwezenlijkt terwijl ook wordt bijgedragen aan nieuwe prioriteiten.

Dit moet een evenwichtige begroting opleveren, waarbij meer nadruk ligt op de terreinen waar de toegevoegde waarde van de EU het grootst is.

Ontwikkeling van de belangrijkste beleidsterreinen in de EU-begroting



Bron: Europese Commissie

Het voorstel van de Commissie van 2 mei bevat gedetailleerde cijfers over de voorgestelde financiering voor al het beleid en alle programma's voor de periode 2021-2027.

De Commissie heeft tussen 29 mei en 14 juni alle wetgevingsvoorstellen voor uitgavenbeleid en financieringsprogramma's ingediend, vergezeld van gedetailleerde effectbeoordelingen en de resultaten van evaluaties en studies².

Ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn in het werkdocument van de diensten van de Commissie gedetailleerde gegevens opgenomen over de resultaten van kwantitatieve analyses en multicriteria-analyses, onder andere met betrekking tot rechtstreekse betalingen³.

² Alle effectbeoordelingen zijn samen met de wetgevingsvoorstellen gepubliceerd. Deze zijn te raadplegen op de Europa-website:

https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_nl

³ SWD(2018) 301 https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_nl

EU-toegevoegde waarde, uitgaventoetsing

- *Zijn de huidige uitgaven efficiënt en effectief? Zo ja, uit welke onderzoeken blijkt dit?*
- *Is van alle bestaande budgetten gekeken of ze effectief waren, of ze afgesloten kunnen worden, of dat er alternatieve methoden zijn om de doelen te realiseren? Indien ja, zijn deze onderzoeken beschikbaar?*
- *Heeft de Commissie voor de vaststelling van het nieuwe MFK lessen getrokken door een uitgebreide evaluatie van de effectiviteit, toegevoegde waarde en efficiency van de lopende MFK? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke lessen en zijn deze evaluaties beschikbaar?*
- *Hanteert de EU een (objectieve) definitie van EU-toegevoegde waarde? Zo ja, hoe luidt die?*
- *Wordt deze definitie gehanteerd als afwegingskader voor de uitgavenposten van het toekomstig MFK? Zo neen, waarom niet?*
- *Heeft de Commissie een beeld van hoeveel EU-middelen worden uitgetrokken voor uitgaven die zonder EU-middelen zelf door lidstaten zouden zijn gedaan?*
- *Nederland heeft goede ervaringen met zogeheten interdepartementale beleidsonderzoeken waarin begrotingsposten worden doorgelicht op efficiency en effectiviteit en waarin scenario's worden bereikt wat er zou gebeuren als het budget met 20% wordt gekort. Deze studies zijn zeer behulpzaam bij het zoeken naar besparingen. De Tweede Kamer weet dat de Europese Commissie ook dit soort onderzoeken doet, zogeheten Spending Reviews. Wat wordt er precies onderzocht in deze Spending Reviews en bieden ze aangrijpingspunten voor besparingen? Kunnen deze Spending Reviews openbaar gemaakt worden? Zo neen, waarom niet?*

In het kader van de technische werkzaamheden ter onderbouwing van haar MFK-voorstellen heeft de Commissie de uitgaven van alle programma's in het huidige MFK getoetst en de mogelijkheden onderzocht om deze beter af te stemmen op de prioriteiten en de EU-toegevoegde waarde te maximaliseren. Daarbij is gestreefd naar efficiëntere uitvoeringsmechanismen, synergieën en complementariteit en zijn overlappingsen opgespoord.

Een en ander leidde tot een brede strategische evaluatie, waarbij een gedetailleerde bottom-upanalyse van de huidige programma's gepaard is gegaan met top-downbeleidsrichtsnoeren. Bij de evaluatie werd rekening gehouden met alle informatie uit allerlei bronnen, interne documenten, ex-postevaluaties en tussentijdse evaluaties van programma's, maar ook externe bronnen, zoals speciale verslagen van de Europese Rekenkamer.

De bevindingen van deze uitgaventoetsing zijn opgenomen in werkdocument SWD(2018) 171⁴.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0171>

Hoewel er rekening mee moet worden gehouden dat een eenduidige definitie van EU-toegevoegde waarde niet bestaat, heeft de Commissie dit aspect zorgvuldig onderzocht voor de huidige financieringsprogramma's. Het creëren van Europese toegevoegde waarde behelst het realiseren van de in het Verdrag omschreven doelstellingen en fundamentele waarden, grondrechten en vrijheden. Europese moet daar optreden, waar Europese maatregelen doeltreffender en krachtiger zijn dan nationale, regionale of lokale maatregelen. Zo worden projecten mogelijk gemaakt die alleen kunnen worden verwezenlijkt door gezamenlijk op te treden, door te zorgen voor collectieve goederen met een Europese dimensie, door een betere prijs-kwaliteitsverhouding op Europees niveau te bieden of door nationale of lokale initiatieven te katalyseren of aan te vullen.

Bij de uitgaventoetsing is gebleken dat veel van de huidige programma's hoog scoren waar het gaat om de EU-toegevoegde waarde. Die programma's bieden een respons op grootschalige en/of grensoverschrijdende behoeften en uitdagingen en hebben resultaten opgeleverd die afzonderlijk optredende lidstaten niet voor elkaar hadden gekregen. Voorbeelden van EU-toegevoegde waarde zijn te vinden in het werkdocument. Dit werkdocument, een bijlage bij de mededeling van de Commissie „Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt”, beschrijft ook de toegevoegde waarde van de volgende generatie programma's.

Bij de uitgaventoetsing is ook onderzocht waar er ruimte is voor verbetering, met name wat betreft de uitvoering van de programma's. Het feit dat het aantal financieringsprogramma's in de loop der tijd is toegenomen, heeft bijvoorbeeld in bepaalde gevallen geleid tot versnippering en overlapping. Vaak bleek het ook onmogelijk om synergieën tussen de verschillende financieringsbronnen volledig te benutten. Daarom heeft de Commissie voorgesteld een aantal programma's samen te voegen en te stroomlijnen, waardoor het aantal programma's aanzienlijk is afgenomen: van 58 tot 37. Daarnaast is vastgesteld dat de uitvoeringsmechanismen, de financiële voorschriften, de prestatiekaders en het vermogen om op crises te reageren moeten worden verbeterd als noodzakelijke voorwaarde om de efficiëntie en effectiviteit van de financieringsprogramma's te versterken. De bevindingen van de toetsing zijn meegewogen bij de effectbeoordelingen en weerspiegeld in de sectorale wetgeving die de Commissie heeft voorgesteld.

Bij de uitgaventoetsing is bijvoorbeeld het risico aan het licht gekomen dat de regels van financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties elkaar overlappen en onderling strijdig zijn, wat tot inefficiëntie zou leiden. De Commissie heeft daarom voorgesteld die regels te stroomlijnen en bijeen te brengen in één fonds onder de naam InvestEU. Ook overdrachten tussen beheersvormen zijn gemakkelijker gemaakt. Een project dat door de selectie is gekomen voor het centrale onderzoeksprogramma van de EU, maar niet kan worden gefinancierd doordat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn in dat programma, kan bijvoorbeeld via het zogeheten „excellentiekeur”-systeem worden gefinancierd uit de structuurfondsen van de EU.

Ook is er nu een gemeenschappelijk rulebook voor zeven EU-fondsen⁵ die in gedeeld beheer worden uitgevoerd. Dat betekent een aanzienlijke vereenvoudiging voor de autoriteiten die met één of meer van die fondsen te maken hebben, en vergemakkelijkt synergieën.

⁵ Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, Cohesiefonds, Europees Sociaal Fonds+, Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, Fonds voor asiel en migratie, Fonds voor interne veiligheid en Instrument voor grensbeheer en visa.

Is de Europese Commissie bereid om een jaarlijkse Nationale Verklaring (of EU-lidstaatverklaring) over het beheer van de EU-subsidiefondsen voor elke EU-lidstaat verplicht te stellen? Zo nee, waarom niet?

Het idee van verplichte nationale verklaringen over het beheer van EU-programma's is door de EU-instellingen een aantal jaren geleden uitvoerig besproken. De Commissie heeft in dit verband in 2011 een werkdocument opgesteld met technische richtsnoeren voor nationale verklaringen, bedoeld voor de lidstaten die vrijwillig zo'n verklaring opstelden. Sindsdien is het proces om zekerheid te verkrijgen bij de Commissie en de lidstaten verder ontwikkeld in de context van het meerjarig financieel kader 2014–2020. De huidige rapportage-instrumenten bieden daardoor redelijke zekerheid inzake de EU-uitgaven in de lidstaten.