



Brussel, 9.10.2019
COM(2019) 456 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

Tijd om knopen door te hakken over het financieel kader van de Unie voor 2021-2027

*Bijdrage van de Europese Commissie voor de bijeenkomst van de Europese Raad
op 17-18 oktober 2019*

TIJD OM KNOPEN DOOR TE HAKKEN OVER HET FINANCIIEEL KADER VAN DE UNIE VOOR 2021-2027

1. Tijd om te landen

In juni hebben de leiders hun doelstelling bevestigd om vóór het einde van 2019 een akkoord te bereiken over het toekomstige financieel kader van de Unie. De werkzaamheden zijn sindsdien voortgezet onder leiding van het Finse voorzitterschap van de Raad. Daarbij is gebleken dat er op sommige gebieden eensgezindheid is en op andere compromissen zullen moeten worden gesloten om tot een evenwichtig akkoord te komen dat billijk is voor iedereen.

Een akkoord over het toekomstige kader tegen eind 2019 zal de Unie een nieuwe marsrichting en doelgerichtheid geven. Het zal vertragingen en blokkades die minstens zo ernstig zijn als die aan het begin van de lopende periode helpen voorkomen. Alle lidstaten hebben daarvan in 2014 en 2015 de gevolgen ondervonden. Die doelstelling ligt binnen bereik, maar alleen als blijkt wordt gegeven van krachtig politiek leiderschap en vastberadenheid om oplossingen te vinden die het grotere Europese belang dienen.

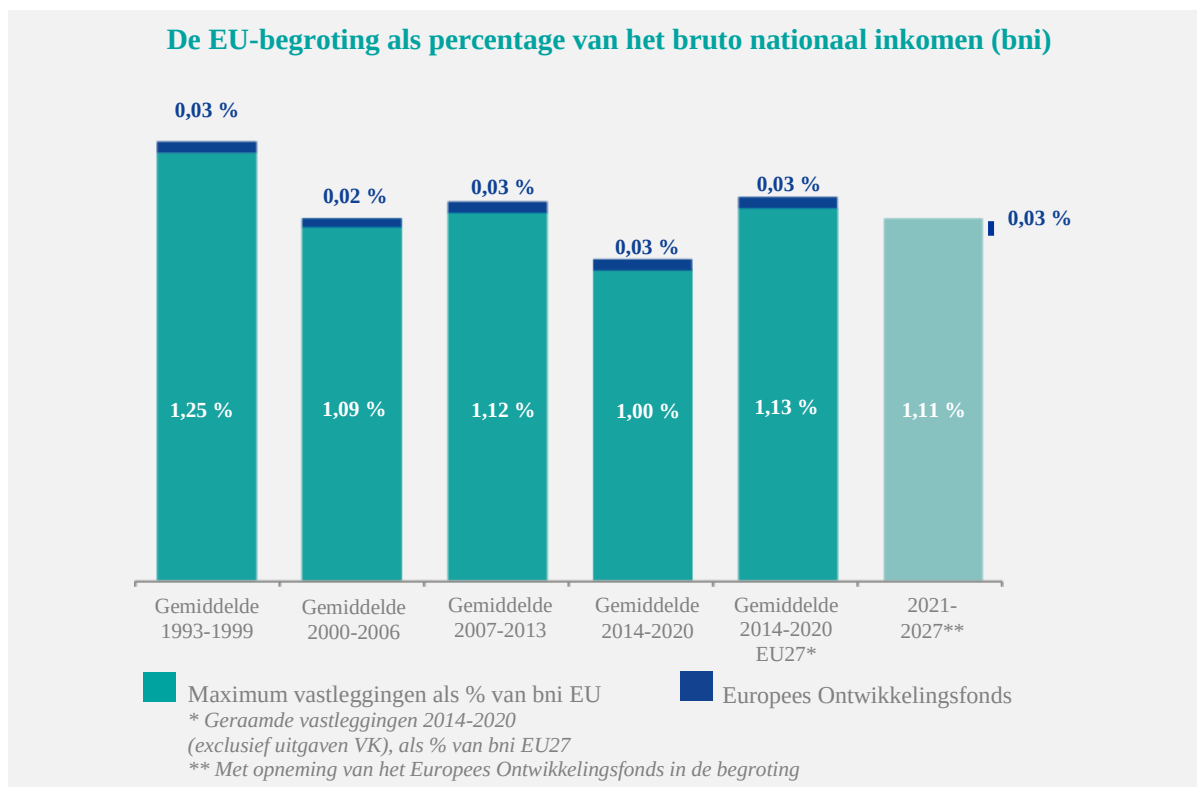
De Europese Raad van oktober is een gelegenheid voor de leiders om richtsnoeren te geven voor de essentiële parameters van het toekomstige kader. Deze omvatten de totale omvang van de begroting, het evenwicht tussen beleidsterreinen, de toekomstige financiering van de begroting en de aan financiële steun verbonden voorwaarden. Het is de taak van de leiders een juist evenwicht te vinden tussen ambitie en realisme. Daarbij moet ten volle rekening worden gehouden met het standpunt van het Europees Parlement, dat een ambitieuze toekomstige begroting blijft verdedigen.

De Commissie zal in deze laatste fase blijven pleiten voor de moderne, gestroomlijnde en flexibele begroting die de Unie nodig heeft. Dit is het moment waarop de instellingen elkaar moeten vinden en de Unie de middelen moeten geven om het komende decennium successen te boeken. Tot de lancering van de nieuwe programma's is het nog maar 14 maanden en er blijft nog veel te doen. Het is tijd om over te landen.

2. Een begroting die in verhouding staat tot de doelstellingen

Het financieel kader voor 2021-2027 moet de middelen verschaffen om de in Rome en Sibiu overeengekomen positieve agenda uit te voeren. Dit is een unieke gelegenheid om de prioriteiten van de strategische agenda van de Europese Raad en de politieke richtsnoeren van de verkozen voorzitter van de Commissie, Ursula von der Leyen, in daden om te zetten. Het algemene niveau van het toekomstige kader moet overeenkomen met de ambities van de Unie en ook terdege rekening houden met de budgettaire gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk.

De Commissie heeft een langetermijnbegroting voorgesteld van 1,114 % van het bruto nationaal inkomen van de EU27. Volgens sommigen moest de begroting worden teruggebracht tot 1,00 %; anderen hebben zich achter het Europees Parlement geschaard, dat de begroting tot 1,3 % wil zien groeien. Het is goed deze cijfers in de juiste context te plaatsen. De langetermijnbegroting van de EU voor 28 lidstaten bedraagt momenteel 1,03 % van het bruto nationaal inkomen van de EU28, inclusief het Europees Ontwikkelingsfonds. Als de uitgaven in het Verenigd Koninkrijk hiervan worden afgetrokken, is het cijfer 1,16 % van het bruto nationaal inkomen van de EU27. Dit is het juiste vergelijkingspunt.



Het door de Commissie voorgestelde niveau is reeds lager dan het huidige. Het is een realistisch antwoord op het vertrek van een belangrijke betaler in de EU-begroting en wat dat met zich meebrengt, maar geeft anderzijds een belangrijke financieringsboost voor nieuwe en opkomende prioriteiten.

Een langetermijnbegroting van deze orde zou niet tot aanzienlijke, onhoudbare verhogingen van de bijdragen van de lidstaten leiden. De stijging van de nationale bijdragen met ongeveer een derde tegen 2027 in vergelijking met de niveaus van 2020 is in hoofdzaak het gevolg van de inflatie en reële groei, die in dezelfde periode tot vergelijkbare toenames van de nationale begrotingen zullen leiden. De rest is ten dele toe te schrijven aan de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU en ten dele aan het optrekken van de investeringen in gemeenschappelijke prioriteiten zoals onderzoek, digitalisering, klimaat, migratie, veiligheid en defensie, en het externe optreden van de Unie.

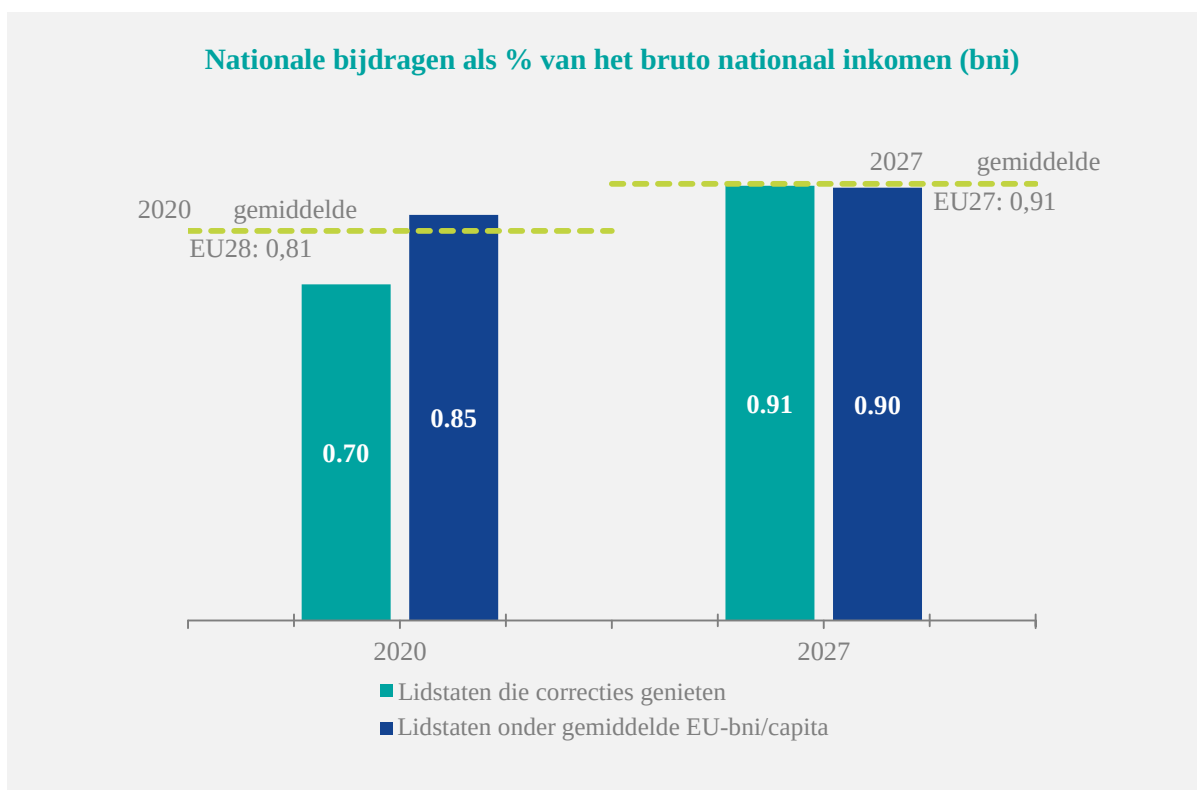
Nog meer snijden in de begroting zou de Unie beletten haar prioriteiten te verwezenlijken en een onmiddellijke impact hebben op de steun van de EU voor de regio's en voor de Europese landbouwers, studenten en onderzoekers. Hierdoor zou een aanzienlijke kloof ontstaan met de strategische agenda die de Europese Raad in juni 2019 heeft aangenomen.

Daarom is het nodig dat de Europese Raad onverwijld een realistische bandbreedte aangeeft voor het algemene niveau van de EU-begroting. Significante afwijkingen van het evenwicht waarnaar de Commissie in haar voorstel heeft gestreefd, zou reële gevolgen hebben. Een grotere begroting zou de Unie in staat stellen meer te doen, maar de druk op de bijdragen van de lidstaten vergroten, al zou de hervorming van de financiering van de EU-begroting zoals voorgesteld door de Commissie een matigend effect hebben. Anderzijds zou een kleinere begroting nefast zijn voor het vermogen van de Unie om de strategische agenda en de prioriteiten van de Unie op een doeltreffende manier te verwezenlijken. Het zou de modernisering van ons beleid en ons vermogen om urgente, nieuwe prioriteiten aan te pakken, in het gedrang brengen.

3. Een eerlijkere financiering van de EU-begroting

Succesvolle programma's met een sterke EU-meerwaarde komen iedereen ten goede, ongeacht waar de investering plaatsvindt. Bovendien zijn de voordelen van het lidmaatschap van de Unie veel groter dan wat men uit de begroting terugkrijgt. Een eenzijdige focus op het "nettosaldo" schiet daarom ernstig tekort. De begroting is er voor alle Europeanen en investeert op gebieden waar het samenvoegen van middelen op EU-niveau resultaten kan opleveren die voor de nationale begrotingen onbereikbaar zijn.

Zoals het nu is, zijn de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting geen weerspiegeling van solidariteit of relatieve welvaart. De invoering van kortingen en correcties in de loop der jaren heeft geleid tot een systeem dat ondoorzichtig en unfair is. Lidstaten die kortingen genieten, dragen een geringer deel van hun inkomen bij dan de andere. De rijkste lidstaten betalen het minst als percentage van hun bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking.



Door het vertrek van het Verenigd Koninkrijk en het vervallen van andere correcties zal er automatisch een einde komen aan het huidige complexe systeem van kortingen en correcties. Dat is terecht omdat de logica van Fontainebleau vandaag niet langer opgaat. In 1984 was het Verenigd Koninkrijk nog een relatief arme lidstaat en overheersten landbouwtransfers de begroting. De situatie is nu heel anders: de lidstaten die kortingen genieten, behoren tot de meest welvarende van de Unie en de uitgaven van de EU zijn aanzienlijk veranderd en meer divers geworden. Daarom heeft de Commissie een uitdoving van de kortingen over een periode van vijf jaar voorgesteld. **Het is tijd voor de Europese Raad om een eerlijker en transparanter systeem overeen te komen waarin voor iedereen dezelfde regels gelden.**

De Europese Raad moet tevens de lopende werkzaamheden waarbij wordt gezocht naar nieuwe financieringsbronnen voor de EU-begroting de nodige impulsen geven. Nieuwe bronnen van inkomsten introduceren, biedt twee voordelen. Het draagt ertoe bij de koppeling tussen begroting en beleidsprioriteiten, zoals het klimaatbeleid, te versterken. Het helpt tevens om de verhoging van de nationale bijdragen te drukken.

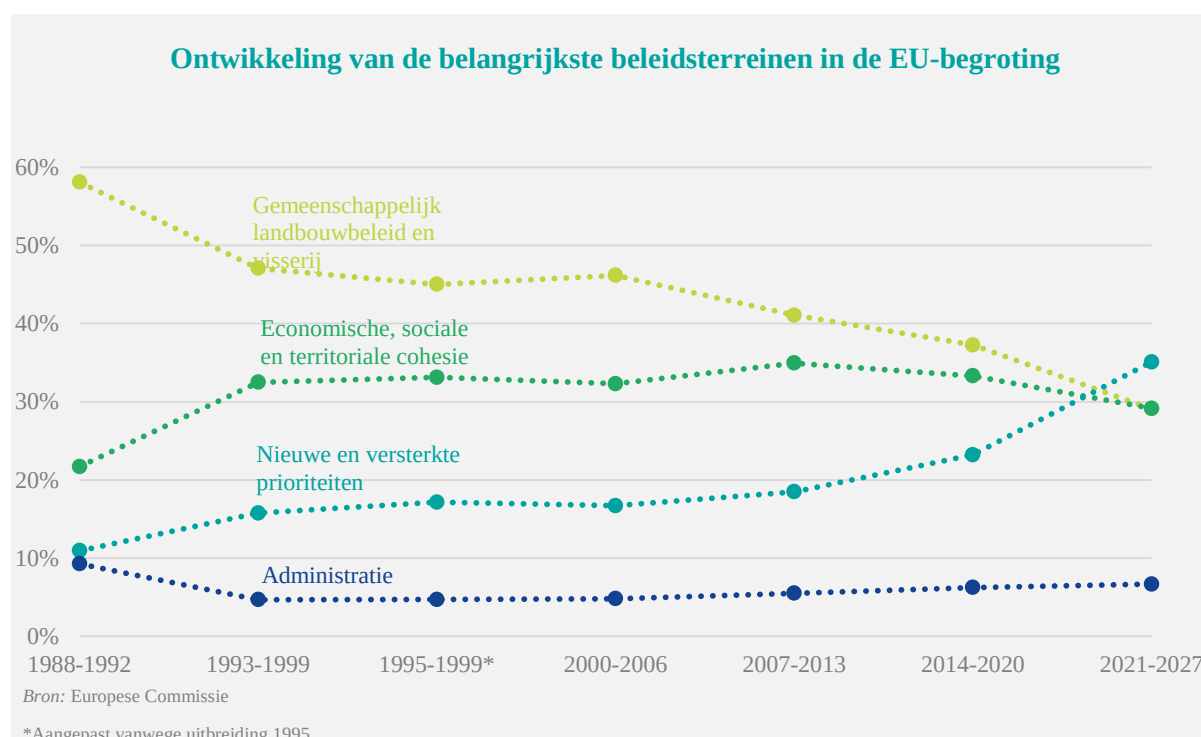
Er is momenteel een breed draagvlak bij de lidstaten voor een nieuwe eigenmiddelenbron op basis van verpakkingafval van niet-gerecycleerd plastic. De steun voor een nieuwe eigenmiddelenbron gekoppeld aan het emissiehandelssysteem van de EU wint aan kracht. De verkozen voorzitter van de Europese Commissie heeft eveneens aangekondigd dat zij wetgeving zou voorstellen om dit systeem uit te breiden tot de zeevaart en de toewijzing van gratis emissierechten aan de luchtvaartsector metertijd te verminderen. Daarnaast zouden andere mogelijke inkomstenbronnen kunnen worden onderzocht.

Belanghebbenden zijn het er verregaand over eens dat de huidige situatie niet langer houdbaar is. Het Europees Parlement heeft duidelijk gesteld dat een hervorming van het stelsel van eigen middelen en diversificatie van de inkomstenbronnen cruciale factoren zullen zijn in zijn besluit om het toekomstige financieel kader goed te keuren. **De werkzaamheden ter effening van het terrein voor de definitieve besluiten over nieuwe eigen middelen als onderdeel van een evenwichtig akkoord moeten worden afgerond.**

4. Een moderne, resultaatgerichte begroting voor de toekomst

Het toekomstige financieel kader moet in het teken staan van modernisering. Daartoe moeten de onderlinge verhoudingen tussen de uitgaventerreinen worden herzien en programma's opnieuw worden ingericht met het oog op maximale effectiviteit en ondersteuning van de beleidsprioriteiten. Het debat over de grootte van de begroting kan niet los worden gezien van dat over de inrichting ervan: financiële steun is enkel zinvol mits hij doelgericht is en efficiënt wordt uitgevoerd.

Een moderne begroting betekent het evenwicht tussen de beleidsuitgaven herdefiniëren. **De Europese Raad dient er daarom op te letten dat het door de Commissie voorgestelde evenwicht in het uiteindelijke akkoord wordt bewaard, en dat nieuwe prioriteiten een groter gewicht krijgen.**



Tevens dient de Europese Raad de modernisering te steunen van het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die een belangrijke rol in de toekomst van Europa behouden. De Commissie heeft voorgesteld deze essentiële pijlers van de EU-begroting te moderniseren zodat hun ontwikkeling in lijn is met nieuwe prioriteiten, zoals een ambitieuzer klimaat- en milieubeleid, en met de veranderende economische en maatschappelijke realiteit.

Het volgende financieel kader moet bovendien sterk de nadruk leggen op beleidscoherentie, op een sterkere koppeling tussen financiële steun en beleidsprioriteiten, en op het scheppen van de voorwaarden waarin programma's het grootst mogelijke effect kunnen opleveren. Dit moet een moderne, resultaatgerichte begroting zijn.

De Europese Raad moet zich krachtig uitspreken voor maatregelen die tot een doeltreffendere begrotingsuitvoering bijdragen en die de koppeling tussen programma's en beleidsprioriteiten van de Unie versterken. Die sterkere koppeling dient in het bijzonder gestalte te krijgen door middel van:

- **Een ambitieuze visie op klimaatactie:** een streefcijfer van ten minste 25 % van de uitgaven die bijdragen aan klimaatdoelstellingen is ambitieus en kan geloofwaardig worden gerealiseerd via sectorale doelstellingen en mainstreaming van klimaatactie in alle relevante financiële programma's. Bovendien zijn geloofwaardige klimaatbestendigheidsbepalingen van belang om de coherentie van het beleid te waarborgen. Door een kritische massa van de EU-steun op klimaatactie te concentreren en een nieuw toewijzingscriterium voor cohesiesteun te introduceren dat aan de emissies van broeikasgassen is gekoppeld, zal de EU-begroting ook een grotere bijdrage kunnen leveren aan de beleidsprioriteiten van de Unie. Het door de verkozen voorzitter van de Commissie aangekondigde "Just Transition Fund" zal de klemtoon op het tot stand brengen van een eerlijke en efficiënte klimaattransitie verder versterken.
- **Een alomvattende budgettaire respons op de uitdagingen van migratie:** dit zal aanzienlijk meer middelen vereisen, zowel voor interne als voor externe instrumenten, omvangrijke steun voor de zwaarst op de proef gestelde lidstaten en regio's en een grotere responsiviteit zodat de middelen snel kunnen worden ingezet waar en wanneer zij het hardst nodig zijn.
- **Het volle gewicht van de EU-begroting inzetten voor essentiële nationale hervormingen en investeringsprioriteiten** die via het Europees semester zijn overeengekomen. Insgelijks dienen cohesiefinanciering en economische governance van de EU sterk aan elkaar te worden gekoppeld om een doeltreffende begrotingsuitvoering te waarborgen. Nieuwe instrumenten zoals het begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen voor de eurozone zullen eveneens essentiële structurele hervormingen en investeringen bevorderen.
- **Meer steun voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten** door een uitgebreid Europees Sociaal Fonds Plus dat zich specifiek richt op investeringen in mensen en sociale cohesie.

Daarnaast is een versterkt instrumentarium voor de **bescherming van de EU-begroting in geval van algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat** een essentieel onderdeel van het toekomstig financieel kader. Het betreft hier een beschermingsmechanisme dat alle uitgavengebieden omvat en moet waarborgen dat de begrotingsmiddelen van de EU efficiënt worden besteed; het is geen sanctiemechanisme dat tegen specifieke lidstaten is gericht.

5. Slotopmerkingen – de weg naar een akkoord

De onderhandelingen over het toekomstig financieel kader naderen het moment van de waarheid. Sinds de Commissie in mei 2018 haar voorstellen uit de doeken deed, zijn de technische werkzaamheden in een ongeëvenaard tempo opgeschoten. Zij vormen een stevige basis voor de eindfase van de werkzaamheden. De tijd dringt echter. De nieuwe programma's moeten op 1 januari 2021 van start gaan en tot dan moeten nog heel wat horden worden genomen. Als er niet op korte termijn een akkoord in de Europese Raad is, kunnen essentiële investeringen en projecten grotere vertragingen oplopen dan aan het begin van de lopende periode het geval was, wat een reële impact zou hebben op ontvangers van EU-financiering overal in de Unie.

Het politieke streefdoel van een akkoord in de Europese Raad tegen het einde van het jaar is lastig maar niet onmogelijk. De eerstvolgende stap is dat de Europese Raad van oktober politieke

richtsnoeren geeft inzake de fundamentele kwesties die in deze mededeling aan de orde worden gesteld. Deze kwesties zijn nauw met elkaar verweven en de sleutel voor succes ligt in het vinden van een billijk en evenwichtig totaalpakket dat de volgende elementen omvat:

- een totale orde van grootte die in verhouding staat tot de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie;
- een moderne begroting met een goed evenwicht tussen de beleidsterreinen en een sterke focus op EU-meerwaarde;
- een meer transparante financiering van de EU-begroting en de invoering van nieuwe inkomstenbronnen ter ondersteuning van de prioriteiten en ter verlichting van de nationale bijdragelast; en
- een grotere beleidscoherentie, door middel van een sterkere koppeling van financiële steun en beleidsprioriteiten en krachtigere instrumenten ter bescherming van de EU-begroting.

De Commissie verzoekt de Europese Raad om duidelijke richtsnoeren te geven aangaande deze punten, terdege rekening houdend met de standpunten van het Europees Parlement.

Daarenboven dienen het Europees Parlement en de Raad de werkzaamheden met betrekking tot de sectorale financiële programma's voort te zetten, zo snel als mogelijk, vertrekkende van de aanzienlijke vooruitgang die reeds is geboekt.

De Commissie is zoals steeds geheel bereid nauw met het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad samen te werken om deze cruciale onderhandelingen tijdig tot een goed einde te brengen.