

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1941

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2018

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Algemene Zaken van 11 december 2018.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Meerjarig Financieel Kader

De RAZ besprak de voortgang in de onderhandelingen over het EU Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027 (MFK), aan de hand van een door het Oostenrijks voorzitterschap opgesteld onderhandelingsdocument, de *concept negotiating box*¹. Dit document bevat voor alle uitgavencategorieën, de *headings*, en voor een aantal overkoepelende thema's de budgettaire en politieke beslispunten die nodig zijn voor een integraal akkoord over het MFK en een nieuw Eigen Middelen Besluit. Het is een middel om het complexe onderhandelingsproces, dat een groot aantal fondsen, programma's en instrumenten bestrijkt, te structureren. In de onderhandelingen zal het aantal opgenomen opties en haken gaandeweg moeten worden teruggebracht, als er voorlopig overeenstemming over specifieke onderwerpen blijkt. Het onderhandelingsdocument dient uiteindelijk als basis voor conclusies van de Europese Raad.

In het algemeen is het kabinet van mening dat het Oostenrijks voorzitterschap heeft gestreefd naar een gebalanceerde tekst. Onder Roemeens voorzitterschap wordt de *negotiating box* naar verwachting maandelijks in de RAZ besproken en zal regelmatig worden bijgewerkt op basis van ontwikkelingen in het onderhandelingsproces, tot aan het moment dat er een raadsakkoord over het gehele MFK is. Bovendien zal ook het Europees Parlement het nieuwe MFK moeten goedkeuren.

In een tafelronde lichtten lidstaten hun prioriteiten en uitgangspunten ten aanzien van het nieuwe MFK toe en gaven zij in brede lijnen aan voor welke onderwerpen het onderhandelingsdocument in hun visie aanscherping vereist. Hierbij tekenden zich, net als in eerdere besprekingen, grosso modo drie groepen af. De eerste groep, bestaande uit vooral centraal-Europese lidstaten, bepleit een groter MFK waarin bezuinigingen op het cohesiebeleid en Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zoveel mogelijk ontzien worden. Ten tweede is er een groep van netto-betalers, waaronder Nederland, die het uitgavenplafond wil beteugelen en een MFK voorstaat met meer aandacht voor nieuwe prioriteiten en sterkere conditionaliteiten (waaronder de koppeling met rechtsstatelijkheidsbeginselen). Ten slotte is er een groep lidstaten die aandacht voor nieuwe prioriteiten (o.a. innovatie, migratie, klimaat en veiligheid) combineert met de wens om bestaande programma's zoveel mogelijk te handhaven.

In reactie op de vraag van uw Kamer hiernaar in het Schriftelijk Overleg inzake de RAZ van 11 december volgt hieronder een kabinetsappreciatie van de verschillende elementen van de *concept negotiating box* aan de hand van de verschillende hoofdstukken zoals genoemd in het document. Leidend hierbij zijn de kabinetsappreciatie van de Commissievoorstellen (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1349) en de relevante BNC-fiches, die ook de basis vormen voor de Nederlandse inbreng in de RAZ. Waar teksten tussen blokhaken staan en/of gescheiden zijn door «OR», betekent dat over het opnemen van de/een passage onderhandeld kan worden. Bedragen en percentages zijn vaak nog niet gespecificeerd, maar met een «X» gemarkeerd. Daarbij zij ook opgemerkt dat dit de eerste integrale versie van het onderhandelingsdocument is die in de RAZ is besproken. Het is daarmee een momentopname van de besprekingen tot nu toe en beperkt geenszins de onderhandelingsruimte in de komende periode. Uiteraard blijft het kabinet de Kamer tijdig informeren over zijn inzet en de voortgang van onderhandelingen.

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14759-2018-INIT/en/pdf>.

Horizontaal

Dit betreft een aantal horizontale bepalingen over de structuur, de omvang (cijfers over de (deel)plafonds zullen pas aan het einde van het onderhandelingsproces vastgelegd worden), flexibiliteit en speciale instrumenten, conditionaliteiten en enkele specifieke bepalingen over het voorgestelde rechtsstatelijkheidsmechanisme.

Appreciatie

Voor Nederland is het van belang dat in deze sectie de uitgangspunten van het kabinetsbeleid gereflecteerd zijn: modernisering, beperking van de omvang van het MFK vanwege Brexit, en eerlijke lastenverdeling. Daarnaast dienen hier de verwijzingen naar conditionaliteiten bewaard te blijven, alsmede de mogelijkheid om een ambitieuze klimaatdoelstelling in het MFK te verankeren. Ten aanzien van het rechtsstatelijkheidsmechanisme is van belang dat de reikwijdte van het instrument breed blijft en dat besluitvorming over eventuele tekortkomingen effectief is. Het mechanisme moet duidelijke criteria hebben en transparant, proportioneel en juridisch stevig zijn.

Heading 1 – Single market, innovation and digital

Deze uitgavencategorie richt zich op onderzoek, innovatie en de interne markt. Hier vallen onder meer het Horizon programma, de Connecting Europe Facility en het nieuwe InvestEU programma onder. In de *negotiating box* wordt ingegaan op de doelgroepen van en relaties tussen de verschillende programma's en fondsen, alsook op de criteria op basis waarvan gelden worden toegewezen.

Appreciatie

Het kabinet ziet onderzoek en innovatie graag sterker gereflecteerd in het nieuwe MFK. Daarbij is van belang dat voor het Horizon programma excellentie het leidende criterium blijft: de beste projectvoorstellen moeten Europese financiering krijgen. Deze programma's en fondsen ondersteunen het innovatief vermogen van de EU. Dit draagt bij aan welvaart en een concurrerende interne markt.

Heading 2 – Cohesion and values

In deze categorie staan de cohesiefondsen centraal. Daarbij richt het document zich op de toewijzingscriteria, de verdeling naar soorten regio's, prioriteiten van de fondsen en onderlinge flexibiliteit. Ook regels omtrent nationale co-financiering, de koppeling met structurele hervormingen en migratie, en de onder- en bovengrenzen aan nationale enveloppes zijn opgenomen.

Appreciatie

Voor het kabinet is het belangrijk dat de *negotiating box* zoveel mogelijk in lijn is met de uitgangspunten van een cohesiebeleid dat gericht is op het genereren van toegevoegde waarde. Dat betekent meer thematische concentratie op o.a. onderzoek en innovatie, integratie en menselijk kapitaal, nadruk op de minst welvarende lidstaten, een sterkere koppeling met structurele hervormingen en de Europese migratie-afspraken en vermindering van administratieve lasten. Op het punt van conditionaliteiten gekoppeld aan structuurfondsen streeft het kabinet naar verbeteringen in de *negotiating box* om tot effectieve prikkels te komen. Zo dienen de elementen over macro-economische conditionaliteit

(paragraaf 66) specifiek geformuleerd te worden en ziet Nederland graag een sterkere link tussen de fondsen en migratie-afspraken in de allocatiecriteria. Ook dient zorgvuldig naar de definities van verschillende regio's en regels rondom nationale co-financiering gekeken te worden.

Heading 3 – Natural resources and environment

De categorie heeft met name betrekking op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het document richt zich daarbij op de definities van de verschillende pijlers, eventuele externe convergentie van hectarepremie, co-financieringsregels voor het plattelandsbeleid, en flexibiliteit tussen de pijlers.

Appreciatie

Het kabinet kan zich grotendeels in de opgenomen elementen vinden, maar zou graag de mogelijkheid opgenomen zien worden van co-financiering in de eerste pijler van het GLB.

Heading 4 – Migration and border management

Deze nieuwe categorie omvat de interne migratiefondsen alsmede het fonds voor grensbeheer. De *negotiating box* behandelt mogelijke verdeelsleutels voor de fondsen en de doelstellingen van de verschillende fondsen.

Appreciatie

Naar mening van het kabinet zijn alle relevante onderhandelingspunten in de huidige tekst opgenomen. Daarbij is van belang dat een verwijzing naar het belang van synergie en coördinatie tussen de verschillende fondsen en programma's die betrokken zijn bij de interne en/of externe dimensie van migratie, in de tekst behouden blijft.

Heading 5 – Security and defence

In deze categorie is onder meer het nieuwe Europese Defensiefonds ondergebracht, evenals het voornemen om een budget beschikbaar te stellen voor militaire mobiliteit binnen de Connecting Europe Facility.

Appreciatie

Ook hier zijn naar mening van het kabinet alle relevante onderhandelingspunten opgenomen.

Heading 6 – Neighbourhood and the world

Deze categorie ziet op het extern instrumentarium van de EU. Vanuit het streven naar een geïntegreerde benadering heeft de Commissie het NDICI (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument) voorgesteld; een instrument waarin de meeste bestaande externe financieringsinstrumenten, inclusief het nu nog buiten de begroting geplaatste Europees Ontwikkelingsfonds, zijn samengevoegd. Op verzoek van een aantal lidstaten zijn de opties van een separaat Nabuurschapsinstrument en separaat Europees Ontwikkelingsfonds in de *negotiating box* opgenomen. Als een instrument buiten de begroting, maar deel uitmakend van de MFK-onderhandelingen is hier ook de «European Peace Facility» tussen blokhaken opgenomen.

Appreciatie

Het kabinet houdt, als voorstander van samenvoeging van de verschillende externe fondsen, graag vast aan de basistekst t.a.v. het NDICI. Daarbij is van belang dat er ook fondsen specifiek voor migratie gereserveerd worden.

Heading 7 – European public administration

Hier wordt ingegaan op de wijze waarop met administratieve uitgaven (personeel, bedrijfsvoering, pensioenen, etc.) van de Europese instellingen wordt omgegaan.

Appreciatie

Wat het kabinet betreft dienen administratieve uitgaven ook een aandeel te leveren in het beperken van de omvang van het MFK. Dit kan nog sterker in de *negotiating box* gereflecteerd worden.

Deel 2 – Eigen middelen

Hier worden de verschillende elementen aan de inkomstzijde van de begroting behandeld. Het betreft dan zowel samenstelling en opbouw van bestaande eigen middelen, als de door de Commissie voorgestelde nieuwe eigen middelen (tussen blokhaken). Ook is de door de Commissie voorgestelde afbouw van de huidige afdrachtenkortingen als optie opgenomen.

Appreciatie

Voor het kabinet is eerlijke lastenverdeling essentieel. Dat moet in de *negotiating box* opgenomen blijven. Eveneens van belang is het handhaven van de optie dat de perceptiekostenvergoeding 20% blijft bedragen, zoals Nederland en verschillende andere lidstaten willen. Wat het kabinet betreft zouden in de sectie over kortingen (paragraaf 128) de vormgeving en bedragen nog open moeten blijven. Hierover wordt op een later moment in het proces onderhandeld.

Vorbereitung Europese Raad 13–14 december

De RAZ bereidde de Europese Raad van 13–14 december voor. Voor de uitkomsten van die ER wordt verwezen naar het verslag dat u na de ER zult ontvangen.

In de Europese Raad (ER) van december wordt een voortgangsrapportage over het MFK verwacht. Regeringsleiders zullen voor het eerst van gedachten wisselen over het nieuwe MFK. In de RAZ werd het belang van deze discussie bestempeld, als stap om zo snel mogelijk tot een politiek akkoord te komen. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, wezen daarbij op de *negotiating box*, zoals voorbereid door het Oostenrijks voorzitterschap (als document niet geagendeerd voor de Europese Raad zelf), als basis voor de onderhandelingen.

In de RAZ is gesproken over conclusies van de Europese Raad over de Interne Markt. Er was brede steun van de lidstaten voor deze conclusies waarbij meerdere lidstaten nog enkele elementen sterker naar voren wilden brengen zoals meer aandacht voor de rol van het MKB, meer analyse van uitstaande barrières, het voorkomen van nieuwe barrières, en een verwijzing naar barrières op belastinggebied als gevolg van gebrek aan harmonisatie Europees niveau. Ook werd verzocht om meer nadruk

op sociale en milieustandaarden. Nederland heeft nadruk gelegd op het belang van een holistische, cross sectorale digitale agenda incl. een Europees digitaal beleid in voorbereiding van de nieuwe strategische agenda.

Tijdens de discussie over migratie is gesproken over het afronden van de voorstellen voor een Gemeenschappelijk Europees asieltelsel, terugkeer en Europese Grens en Kustwacht. Ook is gesproken over de implementatie van de ER-conclusies van juni jl. Nederland benadrukte in de RAZ het belang van het tegengaan van secundaire migratie.

Nederland heeft in de RAZ op het belang van volledige respect voor mensenrechten bij de uitvoering van het beleid en belang van respecteren van competenties van lidstaten gewezen. De discussie vond plaats in het licht van de bespreking van de ER-conclusies.

In navolging van de JBZ-raad van 6 december heeft Nederland in de RAZ erop gewezen dat alle vormen van racisme moeten worden benoemd.

Er werd gesproken over de start van de voorbereidingen van de EU-LAS Top eind februari 2019, er volgde geen inhoudelijke discussie.

In de RAZ is gesproken over een ER-conclusie naar aanleiding van de mededeling van de Commissie met een langetermijnstrategie voor klimaat, die mede op initiatief van Nederland is opgenomen. Zeven lidstaten steunen de huidige tekst actief, een enkele lidstaat vond deze te ambitieus.

Ook zijn de ER-conclusies betreffende de uitkomsten van de maatschappelijke consultaties over de toekomst van de EU besproken. Het gezamenlijk rapport van het huidige Oostenrijkse en inkomende Roemeense voorzitterschap, de nationale rapporten van de 27 deelnemende lidstaten en de consultatie die de Commissie heeft uitgevoerd, brengen waardevolle inzichten in de zorgen en verwachtingen die bestaan onder de bevolking ten aanzien van de EU. Dit zal mee worden genomen in discussies over de toekomst van de EU en de komende strategische agenda.

Europees Semester 2019 – Annual Growth Survey

De Europese Commissie presenteerde de *Annual Growth Survey* voor 2019. In de AGS blikt de Commissie vooruit op de belangrijkste economische beleidsuitdagingen voor het komende jaar. Met de nadruk op (i) investeringen, (ii) structurele hervormingen en (iii) verantwoord begrotingsbeleid hanteert de Europese Commissie dezelfde drieslag als in voorgaande jaren. T.a.v. investeringen wordt de nadruk gelegd op R&D, onderwijs en vaardigheden alsook de transitie naar een groenere economie. Structurele hervormingen moeten worden gericht op het verhogen van de productiviteit, het iedereen laten meeprofiteren van extra groei en het versterken van instituties. Bij openbare financiën wordt tot slot het belang benadrukt van het opbouwen van buffers in goede tijden, het waarborgen van de houdbaarheid op de lange termijn in het licht van de stijgende kosten van de vergrijzing en het verbeteren van de kwaliteit en samenstelling van publieke inkomsten en uitgaven. Het AGS vormt samen met het *Alert Mechanism Report* en de aanbevelingen voor de eurozone de basis voor de jaarlijkse budgettaire en economische coördinatie tussen lidstaten in het kader van het Europees Semester.

«A Clean Planet for all», COM (2018) 773, 28 november 2018, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en.

Rechtsstaat – Polen

De Raad hoorde voor de derde maal Polen in het kader van de door de Commissie geïnitieerde artikel 7-procedure. De Commissie gaf een korte uiteenzetting van de actuele situatie in Polen sinds de vorige RAZ-vergadering van 12 november jl. en noemde in dat kader het Poolse wetsvoorstel ter nakoming van de voorlopige uitspraak van het Europees Hof van Justitie in het kort geding tegen Polen over de Wet op het Hoogerechtshof. Haar conclusie was dat de wetswijziging een stap in de goede richting is, maar dat zij nog niet in werking is getreden en dat derhalve nog niet vastgesteld kan worden of de wet daadwerkelijk alle bezwaren wegneemt m.b.t. de verenigbaarheid van de wet met het Unierecht. Verder constateerde de Commissie dat Polen de andere zes bezwaren uit het met redenen omklede voorstel van december 2017 nog niet heeft geadresseerd.

Twaalf lidstaten, waaronder Nederland, stelden vervolgens vragen aan Polen over onder meer de zorgen ten aanzien van het Hoogerechtshof, de Nationale Raad voor de Rechtspraak, de tuchtregeling, de buitengewone beroepsprocedure en het Grondwettelijk Hof. Nederland wees in zijn interventie op het belang van naleving van rechtsstatelijkheid ten behoeve van (justitiële) samenwerking. Verder merkte Nederland op dat de recente Poolse wetswijziging weliswaar een stap in de juiste richting lijkt, maar dat het slechts een van de bezwaren uit het met redenen omklede voorstel van december 2017 adresseert en dat derhalve de artikel 7-procedure niet zonder voorwerp is geraakt. Vervolgens stelde Nederland twee concrete vragen over de benoeming van 39 nieuwe rechters in het Hoogerechtshof en de buitengewone beroepsprocedure.

Waarden van de Unie – Hongarije

De Commissie gaf een korte uiteenzetting van de actuele situatie in Hongarije sinds de vorige RAZ-vergadering van 12 november jl. en verwees daarbij onder meer naar het vertrek van de Central European University uit Hongarije. Over dat laatste sprak een aantal lidstaten waaronder Nederland zijn zorgen uit. Samen met andere lidstaten benadrukte Nederland verder dat met de voorbereidingen voor een eerste hoorzitting van de Raad met Hongarije in het kader van de door het Europees Parlement geïnitieerde artikel 7-procedure begonnen zou moeten te worden. Een voorstel van het Voorzitterschap op dit punt zal worden afgewacht.

CVM Schengen/Roemenië en Bulgarije

Tijdens de RAZ zijn Raadsconclusies aangenomen over de door de Commissie op 13 november jl. uitgebrachte CVM-rapporten Bulgarije en Roemenië. De Raad neemt nota van de conclusies van de Commissie over de voortgang inzake CVM in Roemenië en Bulgarije en moedigt beide landen aan door te gaan met hervormen. De Raad noemt in dit kader ook de tekortkomingen en aandachtspunten van beide landen.

Trio voorzitterschapsprogramma

Het inkomend Roemeens voorzitterschap presenteerde het programma van het trio-voorzitterschap van Roemenië, Finland en Kroatië. Het voorzitterschap zal zich inzetten om, in de periode die resteert tot aan de verkiezingen van het Europees Parlement, prioritaire wetgevingsonderhandelingen af te ronden. Daarnaast gaat de aandacht uit naar het bewaken van de eenheid binnen- en versterken van de EU, met als belangrijke opgave het opstellen van een nieuwe strategische agenda. De strategische agenda zal leidend zijn voor de inzet van het

trio-voorzitterschap. De Raad stemde in met het programma van het trio-voorzitterschap.

Lunchbespreking subsidiariteit

Tijdens de lunch is er gesproken over subsidiariteit. Het voorzitterschap stond stil bij de mededeling van de Commissie van 24 oktober betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming³ en blikte terug op de conferentie over subsidiariteit die ze op 15 en 16 november jl. organiseerde in Bregenz.

Nederland heeft aangegeven zowel de mededeling als de verklaring die het voorzitterschap heeft vastgesteld na de conferentie⁴ te verwelkomen. Nederland heeft waardering uitgesproken voor het werk van de Commissie op het terrein van Beter Regelgeving waarvan de beginselen subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke onderdelen zijn. Daarnaast heeft Nederland de voorzitterschapsconclusie onderstreept over flexibele toepassing van de termijn van acht weken waarbinnen nationale parlementen subsidiariteitsbezwaren kunnen indienen om het nationale democratische proces meer ruimte te bieden voor reflectie. Een andere voorzitterschapsconclusie die Nederland heeft onderstreept is de conclusie waarin het voorzitterschap vraagt om hernieuwde aandacht en meer inzet voor de totstandkoming van de interinstitutionele *legislative database*. In het Interinstitutionele akkoord Beter Wetgeven is overeengekomen dat de drie instellingen zo'n database zullen creëren. Nederland heeft benadrukt hieraan veel waarde te hechten uit oogpunt van verbetering van transparantie van het EU-besluitvormingsproces. Daarbij heeft Nederland steun uitgesproken voor de voorstellen van het Raadssecretariaat om deze transparantie te verhogen.

³ Uw Kamer ontving op 7 december j.l. het BNC-fiche over deze mededeling. Zie kamerstuk 22 112, nr. 2734.

⁴ Zie <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>, onder downloads «Declaration by the Chair, 16 November (EN) (pdf 146.84 kB)».