

Vergaderjaar 2022–2023

36 405

Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's Tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2021 – 2027

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 augustus 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Herziening verordening Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027

Fiche 2: Voorstel verordening instelling Oekraïne-faciliteit

Fiche 3: Verordening voor een platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP)

Fiche 4: Mededeling, besluit en verordening – introductie nieuwe eigen middelen en terbeschikkingstelling

Fiche 5: Mededeling Europese Economische Veiligheidsstrategie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche 1: Herziening verordening Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD houdende wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 tot bepaling van het Meerjarig Financieel Kader voor de jaren 2021–2027, en Mededeling tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2021 – 2027
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
Mededeling: COM (2023) 336
Verordening: COM (2023) 337 (incl. Annex)
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0336>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0337>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 312, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Eenparigheid van stemmen
- j) *Rol Europees Parlement*
Goedkeuring

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Bij de vaststelling van de Meerjarig Financieel Kader (MFK)-verordening¹ in december 2020 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) eenzijdig verklaard² uiterlijk 1 januari 2024 een tussentijdse evaluatie van de werking van het MFK 2021–2027 te zullen presenteren en deze indien gepast te begeleiden met relevante voorstellen voor een herziening van de MFK-verordening. Dit fiche betreft de overkoepelende inzet t.a.v. de tussentijdse herziening van het MFK en richt zich met name op de voorgestelde wetgeving (naast de mededeling). Naast dit overkoepelende fiche worden twee deelfiches opgesteld over specifieke onderdelen (wetgevende voorstellen) van de voorgestelde tussentijdse herziening van

¹ Verordening van de Raad (EU, Euratom), 2020/2093, 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021–2027.

² Joint and unilateral declarations (EU, Council), 12793/20, 11 November 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/47387/st12793-en20.pdf>.

het MFK, zijnde het Strategic Technologies for Europe Platform (STEP)³ en de Oekraïne-faciliteit⁴.

In het voorstel schetst de Commissie hoe de Europese Unie (hierna: EU of Unie) sinds 2020 geconfronteerd is met een aantal ongeëvenaarde en onvoorziene uitdagingen. Sinds de start van de Russische oorlog in Oekraïne levert de Unie grote inspanningen om Oekraïne te steunen (politiek, militair, humanitair en financieel). De oorlog heeft ook grote gevolgen voor EU-lidstaten en derde landen, bijvoorbeeld vanwege de gestegen energie- en voedselprijzen en de kosten van de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Daarnaast is sprake van toenemende geopolitieke instabiliteit, crises en natuurrampen, waardoor de wereldwijde behoefte aan noodhulp en humanitaire steun is toegenomen. Ook stelt de Commissie vast dat migratiebewegingen naar de Unie toenemen, wat een extra beslag legt op de middelen voor onder andere migratie- en grensbeheer en de noodzaak vergroot voor meer migratiesamenwerking met derde landen. Verder stelt de Commissie dat tegen de achtergrond van de huidige strategische afhankelijkheden meer investeringen nodig zijn in de economische weerbaarheid en concurrentiekracht van de Unie. Ook geeft de Commissie aan voor de nieuwe taken die zij toegewezen heeft gekregen 885 extra medewerkers (*full time equivalent*: fte) nodig te hebben. Tot slot wijst de Commissie op de -mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne- hoge inflatie en gestegen kapitaalmarkrente, die tot onvoorziene uitgaven leiden voor de EU-begroting.

De Commissie geeft aan dat de mogelijkheden om bestaande middelen te herprioriteren of flexibiliseren nagenoeg zijn uitgeput. De Commissie concludeert daarom dat een gerichte herziening van het MFK noodzakelijk is, wil de Unie zijn bestaande en nieuwe doelstellingen verwezenlijken. In totaal stelt de Commissie 66 miljard euro aan extra vastleggingen voor en 33 miljard euro aan leningen, voor de periode 2024–2027, waarbij rekening gehouden moet worden met het feit dat de bedragen voor de Oekraïne-faciliteit en de rentebetalingen indicatief zijn. De onderstaande tabel van de Commissie geeft een overzicht.

Om deze extra uitgaven mogelijk te maken stelt de Commissie een verhoging van de bestaande speciale instrumenten⁵ voor en introduceert zij twee nieuwe speciale instrumenten. Deze speciale instrumenten zijn bedoeld voor flexibiliteit in de begroting en om in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden. De speciale instrumenten staan buiten de MFK-plafonds, maar worden wel vastgelegd in de MFK-verordening. Daarnaast stelt de Commissie een verhoging van de MFK-betalingenplafonds⁶ voor. De Commissie stelt voor de betalingenplafonds te verhogen met 9 miljard euro in 2026 en 3,3 miljard euro in 2027 (totaal 12,3 miljard euro in lopende prijzen). Deze verhoging is ca. 50%

³ Europese Commissie, 2023/0199(COD), Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het platform voor strategische technologieën: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52023PC0335> voor Europa («STEP»).

⁴ Europese Commissie, 2023/0200(COD), Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A338%3AFIN&qid=1687349215597>

⁵ Om onvoorziene uitgaven mogelijk te maken die op geen enkele andere manier kunnen worden gefinancierd zijn er met de MFK-verordening vijf speciale instrumenten ingesteld die buiten de MFK-maxima om de flexibiliteit van de EU-begroting verbeteren. Het betreffen de BrexitAanpassingsReserve, het Europees Fonds voor aanpassing aan globalisering, de reserve voor solidariteit en noodhulp, en het flexibiliteitsinstrument. De totaalomvang van deze speciale instrumenten is ca. 2,9 miljard euro per jaar in 2018 prijzen. Nederland draagt via de EU-afdrachten bij aan de speciale instrumenten, net als voor de uitgaven onder de MFK-plafonds. Het Nederlandse aandeel hierin is ca. 5,9%. Naast deze instrumenten is er nog het enkelvoudig marge-instrument (SMI), waarmee middelen die niet uitgegeven zijn in het MFK meegenomen kunnen worden naar toekomstige jaren.

⁶ Betalingen zijn de kasuitgaven die volgen uit de vastleggingen. In het MFK is hier een jaarlijks maximum afgesproken: de betalingenplafonds. De betalingenplafonds gelden voor het gehele MFK en zijn niet, zoals bij de vastleggingen, per begrotingscategorie.

van de verhoging die de Commissie voor de MFK-vastleggingenplafonds voorstelt (24,4 miljard euro⁷). Het verschil tussen beide kan volgens de Commissie worden verklaard omdat door een vertraging in de uitvoering van bepaalde programma's, met name in het cohesiebeleid, voor de periode 2024–2026 ruimte onder de huidige betalingenplafonds wordt verwacht. De hoogte van de speciale instrumenten en de betalingenplafonds is van belang voor de raming van de Nederlandse EU-afrachten, omdat deze zijn gebaseerd op de hoogte van de jaarlijkse betalingenplafonds plus de maximale inzet van de speciale instrumenten in het MFK. Onder punt 5. «Financiële consequenties» worden de potentiële gevolgen voor de raming van de Nederlandse afrachten aan de EU toegelicht.

Intensiveringen t.o.v. MFK-akkoord (cumulatief 2024–2027)	Bedrag in miljarden	Begrotingscategorie
Oekraïne-faciliteit	50	
Leningen	33	Headroom garanties
Subsidies	17	Speciaal instrument
Migratie en extern beleid	15,0	
Migratie	2,0	MFK-categorie 4
Syrische vluchtelingen (Syrië, Jordanië, Libanon)	1,7	MFK-categorie 6
Zuidelijke migratieroute	0,3	MFK-categorie 6
NDICI buffer	3,0	MFK-categorie 6
Syrische vluchtelingen (Turkije)	3,5	MFK-categorie 6
Westelijke Balkan	2,0	MFK-categorie 6
Solidariteits- en noodhulpreserve	2,5	Speciaal instrument
Strategic Technologies for Europe Platform Innovatiefonds	10,0	
	5,0	MFK-categorie 3
InvestEU	3,0	MFK-categorie 1
Europese Innovatieraad (Horizon Europe)	0,5	MFK-categorie 1
Europees Defensiefonds (EDF)	1,5	MFK-categorie 5
Overige aanpassingen		
Administratie	1,9	MFK-categorie 7
Flexibiliteitsinstrument	3,0	Speciaal instrument
Rentekosten	18,9	Speciaal instrument

Het voorliggende voorstel omvat een aantal elementen. Ten eerste stelt de Commissie twee wijzigingen in de MFK-verordening voor ten behoeve van het voorstel van de Commissie om een faciliteit voor Oekraïne op te richten. De Commissie heeft de Oekraïne-faciliteit beleidsmatig uitgewerkt in een voorstel voor een Verordening van de Raad en het Europees Parlement⁸. Voor dit voorstel wordt een separaat BNC-fiche opgesteld. Voor de financiering van de Oekraïne-faciliteit stelt de Commissie voor om

⁷ Dit betreft de ophoging van de vastleggingenplafonds voor de uitgavencategorieën 1, 3, 4, 5, 6 en 7. Het flexibiliteitsinstrument, de solidariteits- en noodhulpreserve (SEAR), de voorgestelde Oekraïne-reserve en het voorgestelde speciale instrument voor de NGEU-rentekosten zijn buiten de MFK-plafonds geplaatst.

⁸ BNC-fiche: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne, augustus 2023.

als speciaal instrument buiten de MFK-plafonds een Oekraïne-reserve op te richten van waaruit de EU meerjarig financiële steun aan Oekraïne kan verstrekken in de vorm van niet-terugbetaalbare steun, leningen en voorzieningen voor garanties. Deze reserve heeft een maximale omvang van 50 miljard euro over de periode 2024–2027 met een jaarlijks maximum van 16,7 miljard euro en kan worden aangewend tijdens de procedure voor de jaarlijkse EU-begroting. Daarnaast stelt de Commissie voor om de reeds bestaande mogelijkheid om boven de MFK-plafonds garanties te mobiliseren ten behoeve van leningen aan Oekraïne te verlengen tot leningen die tot en met 2027 worden verstrekt. De verwachte steun uit de Oekraïne-faciliteit bestaat uit een flexibele combinatie van leningen en steun die niet terugbetaald hoeft te worden, waarbij de Commissie voorlopig uitgaat van 17 miljard euro aan steun die niet terugbetaald hoeft te worden en 33 miljard euro aan leningen over de gehele periode. De steun die niet terugbetaald hoeft te worden (voornamelijk subsidies en garanties) worden gefinancierd uit de Oekraïne-reserve via de EU-afdrachten (de bruto nationaal inkomen (bni)-afdracht, waarvan het huidige Nederlandse aandeel 5,9% is) en de leningen middels een garantie op basis van de budgettaire ruimte binnen het Eigenmiddelenbesluit, de zogeheten *headroom*.⁹

Ten tweede stelt de Commissie een ophoging voor van de vastleggingen-plafonds¹⁰ voor de beleidsterreinen «migratie en grensbeheer» (MFK-uitgavencategorie 4) en «nabuurship en de wereld» (MFK-uitgavencategorie 6) met respectievelijk 2 miljard euro en 10,5 miljard euro. De extra middelen op het terrein van migratie zijn gericht op zowel de EU-interne als EU-externe dimensie van migratie. Wat betreft de EU-interne dimensie voorziet de Commissie extra financiering (2 mld. euro) in MFK-uitgavencategorie 4 voor de uitvoering van het toekomstige Asiel- en Migratiepact¹¹ (hierna: het Pact), in het bijzonder capaciteitsopbouw voor screening- en grensprocedures, opvangcapaciteiten, relocatie, terugkeer en versterking van het Europees Asielagentschap. Door de wijzigingen in het Pact zijn deze uitgaven hoger dan voorzien bij het oorspronkelijke asiel- en migratievoorstel¹². Wat betreft de EU-externe dimensie van migratie (MFK-uitgavencategorie 6) zijn er volgens de Commissie extra middelen nodig ten behoeve van onder andere de opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije (3,5 miljard euro), de opvang van Syrische vluchtelingen in Syrië, Jordanië en Libanon (1,7 miljard euro) en financiering voor grensbeheer, opvang van migranten, en hulp bij vrijwillige terugkeer rond de zuidelijke mediterrane migratieroute (0,3 miljard euro). Ten aanzien van de uitgaven voor extern beleid (MFK-uitgavencategorie 6) stelt de Commissie voor om de niet gealloceerde ruimte binnen het NDICI-programma (het zogenoemde *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)-cushion*) aan te vullen (3 miljard euro), aangezien deze al voor

⁹ Dit betreft de budgettaire ruimte tussen het uitgavenplafond van de EU-begroting zoals vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het Eigenmiddelenplafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB). In het EMB worden de inkomsten van de Uniebegroting geregeld. Het MFK betreft de uitgavenkant. Het EMB-plafond maximeert het financiële beroep dat de Unie mag doen op lidstaten en ligt hoger dan het MFK-plafond. Deze marge, oftewel de *headroom*, dient als zekerheid voor de markt dat de Unie kan voldoen aan de aflossings- en renteverplichtingen op leningen die zij aangaat.

¹⁰ Vastleggingen betreffen de wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan. In het MFK zijn hier jaarlijkse maximale bedragen voor afgesproken; de vastleggingenplafonds.

¹¹ Kamerstuk 32317–830

¹² Mededeling van de Commissie over een nieuw migratie- en asielpact, COM (2020) 609; <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>

80% uitgeput is. Daarnaast stelt de Commissie voor om extra budget beschikbaar te stellen voor landen op de Westelijke Balkan (2 miljard euro).

Ten derde omvat de voorgestelde MFK-herziening de introductie van een platform voor de ondersteuning van strategische technologieën (*Strategic Technologies for Europe Platform*; STEP¹³) om de Europese concurrentiekracht te versterken. Dit platform maakt gebruik van bestaande EU-instrumenten. De Commissie stelt voor een aantal bestaande programma's (cohesiefondsen) te flexibiliseren en het budget van een aantal andere bestaande programma's specifiek voor dit doel te verhogen. In totaal stelt de Commissie 10 miljard euro aan extra middelen voor STEP voor door een verhoging van de bestaande MFK-plafonds. InvestEU wordt opgehoogd met 3 miljard euro om private investeringen aan te jagen en het aanbod risicokapitaal te versterken¹⁴. Aan de Europese Innovatieraad¹⁵ (*European Innovation Council, EIC*) onder Horizon Europe wordt in het Commissievoorstel 0,5 miljard euro extra toegekend voor baanbrekende innovatie (startups en scale-ups). Het Innovatiefonds (IF) wordt in het voorstel opgehoogd met 5 miljard euro. Deze ophoging is specifiek bedoeld voor zeventien lidstaten met een lager dan gemiddeld (EU27) bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking in lijn met de doelen voor cohesiebeleid en om de groene transitie door de gehele Unie te ondersteunen. Ten slotte stelt de Commissie voor het Europees Defensiefonds (EDF)¹⁶ met 1,5 miljard euro op te hogen om aan de groeiende vraag naar investeringen in de ontwikkeling en innovatie van de defensie-industrie te voldoen en met het oog op het versterken van de innovatiecapaciteit van de Europese technologische en industriële defensiebasis (EDTIB). De Commissie heeft het STEP beleidsmatig uitgewerkt in een voorstel voor een verordening van de Raad en het Europees Parlement¹⁷. Voor dit voorstel wordt een separaat BNC-fiche opgesteld.

Ten vierde stelt de Commissie een nieuw speciaal instrument buiten het MFK-plafond voor waarmee onvoorziene rentekosten (dat wil zeggen kosten boven de bij de vaststelling van het MFK verwachte rentekosten en bijstellingen in de meerjarige financiële programmering van de Commissie) voor NGEU gedekt kunnen worden. In het huidige MFK is voor de periode 2021–2027 in totaal 14,9 miljard euro gereserveerd voor de financieringskosten van NGEU. Door de rentestijgingen sinds 2022 zijn deze financieringskosten sterk gestegen. De Commissie verwacht dat het gehele gereserveerde bedrag al in de zomer van 2023 volledig is uitgeput. Daardoor is volgens de Commissie 18,9 miljard euro extra nodig vanwege de gestegen rente. Deze inschatting is echter indicatief en de Commissie noemt een bandbreedte van 17–29 miljard euro. De Commissie stelt dat de huidige financieringswijze van de rente (dekking van de rente binnen vaste jaarlijkse plafonds) vanwege de hoge volatiliteit van de renteontwikkeling niet geschikt is voor dit type uitgaven. Het instrument kan tijdens de procedure voor de Europese jaarbegroting ingezet worden op basis van een raming van de Commissie. In het voorstel is geen maximum opgenomen voor dit nieuwe speciale instrument, vanwege de onzekerheid over de toekomstige rentelasten.

¹³ Europese Commissie persbericht STEP, Juni 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3364.

¹⁴ Invest EU ophoging: met een 40% provisiepercentage waarmee kan de garantie van het investeringsprogramma met 7.5 miljard euro kan worden verhoogd.

¹⁵ European Innovation Council, 2023, https://eic.ec.europa.eu/index_en.

¹⁶ Kamerstuk 21 501–28, nr. 215.

¹⁷ Europese Commissie persbericht STEP, Juni 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3364.

Ten vijfde bevat het voorstel een verhoging (1,9 miljard euro) van de vastleggingenplafonds voor de administratieve uitgaven van de Unie (uitgavencategorie 7). Hiervan is 346 miljoen bedoeld voor 885 extra werknemers. De overige 1,6 miljard euro is bedoeld om gestegen kosten als gevolg van hoge inflatie op te vangen, inclusief extra kosten als gevolg van salarisindexaties. De Commissie stelt dat de Unie sinds het MFK-akkoord veel nieuwe taken en verantwoordelijkheden heeft gekregen als gevolg van verschillende nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van cybersecurity, defensie, digitale markten, gezondheid en in het kader van het Fit-for-55 pakket. In totaal zijn volgens de Commissie voor al deze nieuwe taken 885 extra medewerkers nodig. Daarnaast is sprake geweest van zeer hoge inflatie, terwijl in het MFK-akkoord is afgesproken dat de MFK-plafonds jaarlijks met een vaste deflator van 2% worden bijgesteld. Dit betekent dat kostenstijgingen bij inflatie hoger dan 2% niet kunnen worden ingepast binnen de MFK-plafonds.

Tot slot bevat het voorstel voor de MFK-herziening verruimde begrotingsflexibiliteit voor de resterende jaren van dit MFK (2024 t/m 2027). Volgens de Commissie is de flexibiliteit in de huidige begroting al sterk uitgeput. De niet gealloceerde marges voor onvoorziene omstandigheden onder de verschillende uitgavencategorieën zijn vrijwel volledig ingezet en in de jaren 2021–2023 is het jaarlijkse budget van ca. 1 miljard euro uit het Flexibiliteitsinstrument volledig ingezet. Om voldoende in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden stelt de Commissie voor het Flexibiliteitsinstrument met in totaal 3 miljard euro op te hogen. Daarnaast stelt de Commissie dat het noodzakelijk is dat de capaciteit voor crisis- en noodsituaties wordt versterkt en daarom wordt ook de solidariteit- en noodhulpreserve (SEAR) opgehoogd met in totaal 2,5 miljard euro om te kunnen blijven voldoen aan de toenemende behoefte aan noodhulp en humanitaire hulp.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment opgesteld. De Commissie geeft in het bijbehorende *staff working document*¹⁸ wel een toelichting op de uitdagingen ten opzichte van het eerder vastgestelde MFK en de implementatie van programma's en instrumenten. Het kabinet heeft de Commissie in werkgroep besprekingen reeds verzocht alsnog een impact assessment op te stellen. De Commissie geeft echter aan deze noodzaak niet te zien, omdat het voorstel alleen aanpassing van bestaande instrumenten betreft.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het huidige MFK is dat de conclusies van de Europese Raad van 17-21 juli 2020¹⁹ dienen te worden gerespecteerd. In de conclusies staat opgenomen dat er geen tussentijdse evaluatie van het MFK komt. Ook de daarop gebaseerde -en door Nederland gesteunde- vervolgspraken zoals het Interinstitutioneel Akkoord over begrotingszaken (hierna IIA)²⁰ en de gezamenlijke verkla-

¹⁸ SWD, juni 2023, 336 final, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021–2027/documents_en.

¹⁹ Europese Raad conclusies, juli 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45128/210720-euco-final-conclusions-nl.pdf>.

²⁰ Publicatieblad L433 I/28, 22 december 2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=CELEX:32020Q1222(01)).

ringen van de instellingen²¹ bij de vaststelling van de MFK-verordening, dienen te worden gevolgd. De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het MFK 2021–2027 was gericht op een modern en financieel houdbaar MFK met een eerlijke verdeling van de lasten. Bij de verdere uitvoering van het MFK streeft het kabinet naar prudente, realistische en moderne EU-jaarbegrotingen met meer nadruk op voor Nederland prioritaire beleidsterreinen, zijnde onderzoek en innovatie, duurzaamheid, veiligheid en migratie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Artikel 13 van de MFK-verordening voorziet in de mogelijkheid van een tussentijdse herziening van de plafonds. Het kabinet vindt dat deze herzieningsclausule met terughoudendheid gebruikt moet worden en alleen in uitzonderlijke en onvoorziene gevallen. Uitgaven die voorzienbaar waren tijdens de onderhandelingen over het huidige MFK passen niet bij een tussentijdse herziening. Enkel onvoorziene omstandigheden die niet binnen het plafond kunnen worden opgevangen dienen in overweging te worden genomen. Diverse onderdelen van het voorliggende Commissievoorstel voor een tussentijdse herziening van het MFK sluiten aan bij de voor Nederland prioritaire beleidsterreinen, die ook onderdeel waren van de Nederlandse onderhandelingsinzet bij het MFK 2021–2027. Zo pleitte Nederland onder meer voor een ophoging van de investeringen in innovatie in het kader van het versterken van het Europees concurrentievermogen. De voorstellen die de Commissie en de (Europese) Raad toen niet in wilde passen onder de plafonds, zijn dan ook niet als onvoorzien aan te merken, en kunnen nu niet extra bovenop de MFK-plafonds worden toegevoegd. De Oekraïne-oorlog was wel onvoorzien en geen onderdeel van de onderhandelingen over het huidige MFK.

In dit fiche worden de (begrotingstechnische) aanpassingen van de MFK-verordening beoordeeld, waarbij het kabinet op hoofdlijnen zal ingaan op relevante politieke en beleidsinhoudelijke aspecten van de onderliggende voorgestelde verordeningen voor de Oekraïne-faciliteit en het STEP. Voor een diepgaandere beleidsmatige beoordeling van deze voorstellen ontvangt u separaat BNC-fiches over STEP en de Oekraïne-faciliteit.

Sinds de vaststelling van de MFK-verordening in 2020 zijn mede als gevolg van de Russische oorlog in Oekraïne en de daaraan gerelateerde uitdagingen waarvoor de EU zich gesteld ziet ingrijpend veranderd. Deze ontwikkeling en de potentiële budgettaire gevolgen ervan konden destijds niet worden voorzien. Het kabinet vindt het van belang dat de EU in staat is deze uitdagingen adequaat het hoofd te bieden. Daarnaast is er een stijging van juridisch verplichte uitgaven, zoals bij de rentekosten voor NGEU en de administratieve uitgaven. Het uitgangspunt voor het kabinet is dan ook dat deze uitdagingen en verplichtingen in principe opgevangen dienen te worden binnen de kaders van het MFK en de daarbij overeengekomen speciale instrumenten, door optimaal gebruik van bestaande middelen en waar nodig herprioritering en flexibilisering. Daarnaast zet het kabinet zich conform de motie Van Weyenberg²² in voor een moderne begroting en is het van belang dat eventuele wijzigingen niet ten koste gaan van voor Nederland prioritaire beleidsterreinen. Het kabinet is daarnaast geen voorstander van het oprichten van nieuwe fondsen als onderdeel van deze MFK-herziening. Het kabinet staat in beginsel positief

²¹ Europese Raad, 12793/20, november 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/47387/st12793-en20.pdf>.

²² Kamerstukken 21501–20 nr. 1931.

tegenover het structurele vormgeven van de financiële EU-steun aan Oekraïne, in lijn met de inzet van het kabinet voor blijvende solidariteit met Oekraïne.

Oekraïne-faciliteit

Voor de inhoudelijke beoordeling van het voorstel voor een Oekraïne-faciliteit verwijs ik u naar het BNC-fiche hierover. In lijn met de inzet van het kabinet voor blijvende solidariteit met Oekraïne en in lijn met de moties Piri²³ en Amhaouch²⁴, staat het kabinet in beginsel positief tegenover respectievelijk het structurele vormgeven van de financiële EU-steun aan Oekraïne en een Europees herstelprogramma gericht op het herstel en wederopbouw van Oekraïne. Het kabinet heeft begrip voor de flexibiliteit waarin het voorstel voor de Oekraïne-faciliteit voorziet, zowel in de verdeling van de middelen over de verschillende typen steun als het hergebruik van niet gebruikte middelen in latere jaren en voor een mogelijke volgende faciliteit. Dit betekent wel dat de EU-afdrachten lastiger te voorspellen zijn. Het kabinet is van mening dat deze flexibiliteit gelet op de uitzonderlijke omstandigheden en het moeilijk te voorspellen verloop van de situatie in Oekraïne acceptabel is. Daarnaast vindt het kabinet het garanderen van de leningen via de *headroom* binnen het Eigenmiddelenbesluit een logische keuze. De *headroom* vertegenwoordigt een hoge mate van zekerheid richting de markt, waardoor de Commissie hier tegen gunstige voorwaarden middelen kan lenen om deze voorts zelf uit te lenen aan Oekraïne. Daarbij leggen de te garanderen toekomstige verplichtingen volgens de Commissie een relatief klein beslag op de *headroom*, waardoor er voldoende ruimte overblijft voor eventuele crisissituaties. Bovendien is het alternatief, namelijk het verstrekken van 27 individuele bilaterale garanties, minder efficiënt en vereist het meer tijd.

EU-migratiebeleid

Het kabinet ziet dat er op het gebied van de interne dimensie van het EU-migratiebeleid grote uitdagingen liggen. Het kabinet onderschrijft allereerst het door de Commissie geschetste belang van goede uitvoering van het nog tot stand te komen Asiel- en Migratiepact, inclusief ondersteuning van lidstaten bij de daarvoor benodigde capaciteitsopbouw voor screening- en grensprocedures, opvangcapaciteiten, relocatie, en terugkeer. Daarnaast is het kabinet van mening dat het Europees Asielagentschap goed geëquipeerd moet zijn om coherente implementatie en naleving van de nieuwe regelgeving te monitoren. Het kabinet steunt daarom de onderbouwing van de Europese Commissie. Naast nieuwe EU-wetgeving en de implementatie daarvan is ook andere adequate Europese actie nodig om grip op migratie te versterken. Voor het kabinet is in het bijzonder van belang dat aspecten zoals versterking van grensbeheer door middel van aanvullende financiering, visumharmonisatie door naburige landen zoals op de Westelijke Balkan en implementatie van het Dublinstelsel²⁵ verder worden gebracht. Het uitgangspunt van het kabinet is dat voor financiële ondersteuning van deze prioriteiten gekeken moet worden naar herprioritering onder de bestaande MFK-plafonds en de bestaande speciale instrumenten. Deze uitdagingen zijn niet onvoorzien en waren al een prioriteit van Nederland bij de onderhandelingen over het huidige MFK.

²³ Kamerstukken 21501–20 nr. 1829.

²⁴ Kamerstukken 21501–20 nr.1768.

²⁵ Kamerstuk 22 112 nr. 2143.

Het kabinet ziet dat de druk op de begroting voor de externe dimensie van het EU-beleid is toegenomen als gevolg van de Russische oorlog in Oekraïne en de noden die als gevolg daarvan in Oekraïne en de rest van de wereld zijn ontstaan en toegenomen. Dit heeft er bijvoorbeeld mede toe geleid dat het NDICI²⁶-*cushion* reeds voor 80% is besteed, voor een aanzienlijk deel aan steun aan Oekraïne. Ook op het gebied van migratie herkent het kabinet dat de financieringsnoden zijn toegenomen. Het kabinet is het met de Commissie eens dat door de toegenomen migratiedruk extra inzet op samenwerking met derde landen noodzakelijk is om als EU grip te krijgen op irreguliere migratie naar Europa. Daarbij valt de recente toename van migratiebewegingen over de Mediterrane migratiaroutes op. Daarnaast maakt bijvoorbeeld de EU-faciliteit voor vluchtelingen in Turkije (FRIT) onderdeel uit van de voorstellen van de Commissie. Het kabinet is voorstander van de continuering van de EU-Turkije verklaring en daarmee van de financiële opvolging van de FRIT²⁷. Zowel de EU als Turkije hebben baat bij een effectieve uitvoering van de afspraken in het kader van de verklaring en hebben een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hiertoe. De FRIT werd de afgelopen jaren deels uit bilaterale bijdragen van de lidstaten en deels uit de EU-begroting gefinancierd. Het kabinet is echter niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde verhogingen van het MFK van in totaal 13 miljard euro voor deze externe uitdagingen. Het uitgangspunt van het kabinet is dan ook dat eerst gekeken moet worden naar herprioritering binnen de MFK-plafonds en de bestaande speciale instrumenten, in plaats van ophoging van de plafonds.

Daarnaast onderschrijft het Kabinet het belang van voldoende capaciteit voor crisis- en noodsituaties, zodat de EU tijdig en adequaat kan reageren op crises en het verlenen van steun. Daarbij is het kabinet van mening dat gekeken moet worden naar de mogelijkheid van herschikken en herprioriteren binnen de EU-begroting.

STEP

Voor de inhoudelijke beoordeling van het STEP-voorstel verwijst het kabinet naar het separate BNC-fiche hierover. Het kabinet ondersteunt het behoud van een voortrekkersrol van de EU op kritieke technologieën, maar is niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde verhogingen van de MFK-plafonds van in totaal 10 miljard euro. Tijdens de onderhandelingen voor het huidige MFK heeft Nederland al gepleit voor modernisering van de EU-begroting. Toen zijn echter andere keuzes gemaakt. Het geëigende moment om hier opnieuw over te spreken is tijdens de onderhandelingen over het nieuwe MFK, een tussentijdse ophoging van de plafonds is daarom volgens het kabinet niet geoorloofd. Het uitgangspunt van het kabinet is dat eerst gekeken moet worden naar herprioritering binnen de MFK-plafonds en de bestaande speciale instrumenten. Hierbij dient in acht te worden genomen dat binnen de cohesiefondsen, waaronder het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) de meeste middelen al zijn geprogrammeerd. De vier managementautoriteiten van de landelijke EFRO-programma's zijn eerstverantwoordelijk voor het eventueel anders invullen en/of (her)prioriteren van middelen binnen de reeds lopende en goedgekeurde programma's.

²⁶ Kamerstuk 22 112 nr. 2682.

²⁷ Kamerstuk 36200-V-79.

Het kabinet erkent dat de financieringskosten van NGEU sterk gestegen zijn. Deze stijging leidt tot een budgettaire opgave voor de Unie die juridisch verplicht is en dus opgelost moet worden. Het probleem van de gestegen rentekosten is echter niet uniek voor de EU en het corona herstelinstrument. Ook Nederland en andere lidstaten hebben in de afgelopen periode met tegenvallers op de rentekosten te maken gekregen. Ten aanzien van het voorgestelde speciale instrument voor de rente is het uitgangspunt van het kabinet dat eerst gekeken moet worden naar herprioritering en dekking binnen de bestaande plafonds, net zoals nationaal is omgegaan met tegenvallers op rentekosten. Het is hierbij van belang om te benoemen dat indien de rente niet gedekt kan worden uit de EU-begroting, ook in de huidige situatie een juridische verplichting bestaat voor de lidstaten om de rentelasten te betalen. Ook daarom zet het kabinet in de onderhandelingen in op beperking van de omvang en verdere inkadering van het voorstel, met name het toevoegen van een duidelijk maximum bedrag aan het speciale instrument.

Administratieve uitgaven

Wat betreft de administratieve uitgaven (uitgavencategorie 7) stelt de Commissie dat het huidige budget onvoldoende is om te voldoen aan de extra taken die de Commissie sinds 2020 heeft gekregen. Het MFK kent een indexatiesystematiek met een vaste toename van de plafonds van 2% per jaar. De druk op het administratieve budget wordt versterkt door hoge inflatie. Het kabinet kijkt kritisch naar de forse verhoging van het administratieve budget en extra Commissiemedewerkers en is op dit moment niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde ophoging. Het kabinet zal de komende periode ook uitvoering geven aan de motie Van Wijngaarden²⁸ waarin het kabinet wordt verzocht om met gelijkgezinden de Commissie op te roepen om uiterlijk bij de voorstellen voor het nieuwe MFK (1 juli 2025) ook een herzieningsvoorstel voor de salarismethode te presenteren. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat de Commissie extra taken heeft gekregen en dat de indexatiesystematiek zorgt voor uitdagingen, omdat de budgettaire plafonds minder sterk stijgen dan de prijzen. De extra taken zijn onder andere het resultaat van wensen en beleidsprioriteiten van Nederland voor uitvoering en implementatie van nieuwe instrumenten en wetgeving, zoals onder andere op het gebied van de Green Deal²⁹, digitale markten (*Digital Markets Act*³⁰, DMA en *Digital Services Act*³¹, DSA), en de relatie met derde landen (het Internationaal Aanbestedingsinstrument (*International Procurement Instrument*³², IPI) en de verordening buitenlandse subsidies (*Foreign Subsidies Regulation*³³, FSR). Het kabinet zal de Commissie vragen om een gedetailleerde onderbouwing van het aantal benodigde posten per organisatieonderdeel, die op dit moment ontbreekt. Het kabinet zal de noodzaak voor aanvullende capaciteit (885 extra fte) kritisch beoordelen op basis van de extra onderbouwing van de Commissie. Het uitgangspunt van het kabinet in de onderhandelingen voor wat betreft aanvullende middelen is dan ook dat eerst gekeken moet worden naar herprioritering binnen de bestaande MFK-plafonds.

²⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2544.

²⁹ Kamerstuk 34 682, nr. 125.

³⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3050.

³¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3050.

³² Kamerstuk 22 112, nr. 3389.

³³ Kamerstuk 22 112, nr. 3133.

Wat betreft de door de Commissie voorgestelde verhoging van de speciale instrumenten bovenop de MFK-plafonds heeft Nederland in de afgelopen jaren tijdens de onderhandelingen over de EU-jaarbegrotingen met gelijkgestemde lidstaten steeds gepleit voor voldoende flexibiliteit in de begroting, in de vorm van voldoende marges voor onvoorziene omstandigheden en om de speciale instrumenten bij het MFK alleen in noodgevallen in te zetten. Dit heeft ook geresulteerd in Raadsposities voor de jaarlijkse EU-begroting met grotere marges dan in de voorstellen van de Commissie. Als gevolg van de onderhandelingen met het Europees Parlement (EP) en de Commissie zijn de marges onder de MFK-plafonds verkleind en de verschillende instrumenten voor begrotingsflexibiliteit toch steeds ingezet, niet altijd alleen voor onvoorziene omstandigheden, maar ook voor beleidsprioriteiten. Zo is inmiddels driekwart van de voorziene vastleggingenmarge voor de hele MFK-periode ingezet en is ook het jaarlijkse budget voor het Flexibiliteitsinstrument (circa 1 miljard euro per jaar) in de eerste jaren van het MFK volledig ingezet. Volgens het kabinet is begrotingsflexibiliteit belangrijk, maar dit kan niet ten koste gaan van prudent begrotingsbeleid. Daarnaast ontbreekt in het Commissievoorstel een goede onderbouwing van de voorgestelde verhogingen. Het kabinet vindt dat in eerste instantie gekeken moet worden naar de mogelijkheid van herschikken en herprioriteren.

Ten aanzien van de voorgestelde verhogingen van het betalingenplafond van het MFK in de jaren 2026 en 2027 is het kabinet kritisch. Een goede onderbouwing van de voorgestelde verhogingen ontbreekt. Het kabinet heeft reeds, samen met gelijkgestemde lidstaten, vragen gesteld aan de Commissie om inzichtelijk te maken hoe de voorstellen voor nieuwe vastleggingen (extern beleid, STEP, migratie) zich verhouden tot de voorgestelde verhogingen voor de betalingen. Dit wordt uit de voorstellen van de Commissie niet duidelijk terwijl het kabinet deze informatie voor de besluitvorming noodzakelijk acht, aangezien het betalingenplafond bepalend is voor de hoogte van de raming van de Nederlandse EU-afdrachten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Europese Raad heeft als onderdeel van het in juli 2020 bereikte akkoord expliciet opgenomen dat er *geen* tussentijdse herziening van het MFK zou plaatsvinden. Dit is sindsdien door de lidstaten meermaals herhaald in de ad hoc werkgroepen waar technische besprekingen over dit onderwerp plaatsvinden. Veel lidstaten gaven aan dat zij het voorstel momenteel nog bestuderen en nog geen formele positie kunnen innemen. Enkele lidstaten hebben recent aangegeven een herziening toch wenselijk te vinden in het licht van de actuele, acute en onvoorziene uitdagingen. De meeste lidstaten steunen het streven om het huidige niveau van financiële EU-steun aan Oekraïne voort te zetten, al vinden sommige dat het voorstel te weinig middelen bevat om de secundaire gevolgen van de oorlog in Oekraïne goed op te vangen, bijvoorbeeld waar het gaat om de opvang en integratie van Oekraïense vluchtelingen en het vergroten van de Europese defensiecapaciteit. Een aantal lidstaten heeft in dat kader ook een non-paper gedeeld waarin ze een pleidooi houdt voor extra middelen voor het vergroten van de militaire mobiliteit om ervoor te zorgen dat militairen en materieel sneller ingezet kunnen worden. Zij geven aan dat de middelen hiervoor inmiddels uitgeput zijn. Een aantal lidstaten benadrukte tevens dat de Europese financiële steun aan Oekraïne de afgelopen jaren ten koste is gegaan van andere budgetten voor extern beleid en dat dit onvoldoende wordt gecompenseerd in het voorstel.

Het Europees Parlement (EP) heeft in een resolutie haar positie uiteengezet³⁴. Het EP pleit onder andere voor ophoging van de MFK-plafonds voor diverse beleidsterreinen en meer begrotingsflexibiliteit. Het EP stelt meer verhogingen voor dan de Commissie, op dezelfde onderwerpen. De MFK-herziening wordt in het EP behandeld in het Budget Comité en Margarida Marques is aangewezen als rapporteur.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 312 VWEU. Artikel 312 VWEU bepaalt onder andere dat de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure een verordening tot bepaling van het Meerjarig Financieel Kader vaststelt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing. De bevoegdheid om een verordening vast te stellen tot bepaling van het

Meerjarig Financieel Kader van de EU kan, gezien zijn aard, enkel door de EU worden

uitgeoefend.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit van het voorstel wordt door het kabinet als deels positief, deels negatief beoordeeld. Het voorstel heeft tot doel de onvoorziene omstandigheden van de Oekraïne-oorlog, de tweede- en derde-orde effecten van deze oorlog en enkele actuele prioriteiten van de Unie te bekostigen. Het voorstel is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat er voldoende extra middelen worden toegevoegd aan de begroting om de uitdagingen op te kunnen lossen. De voorgestelde ondersteuning van Oekraïne is in lijn met het *needs assessment*³⁵ dat is opgesteld door de Wereldbank. De voorgestelde verhogingen van het totaalpakket gaan in de ogen van het kabinet echter verder dan noodzakelijk voor de te bereiken doelen. Herprioritering binnen de begroting dient het uitgangspunt te zijn, in plaats van een ophoging van de plafonds. Daarnaast zijn niet alle voorgestelde intensiveringen onvoorzien. Een tussentijdse herziening dient enkel plaats te vinden in zeer uitzonderlijke en onvoorziene situaties. De oorlog in Oekraïne is daar een voorbeeld van en heeft ook consequenties op andere beleids-terreinen. Dat betekent echter niet dat de totale omvang van het MFK en speciale instrumenten omhoog moet. Uitdagingen kunnen ook opgevangen worden door herprioritering.

³⁴ Europees Parlement, december 2022, A9-0281/2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0450_EN.html.

³⁵ Wereldbank, maart 2023, needs assessment Ukraine; <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukrainerecovery-and-reconstruction-needs-assessment>.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel betreft een aanpassing van de EU-begroting. De Commissie stelt voor om in totaal 66 miljard euro aan extra uitgaven te financieren door verhoging van de vastleggingenplafonds (24,4 miljard euro), aanpassing van bestaande speciale instrumenten SEAR (2,5 miljard euro) en Flexibiliteitsinstrument (3 miljard euro) en introductie van nieuwe speciale instrumenten (Oekraïne-reserve en rente-instrument, indicatieve inschatting van de Commissie is respectievelijk 17 en 18,9 miljard euro). De Commissie stelt daarnaast voor (indicatief) 33 miljard euro aan leningen mogelijk te maken. Als Oekraïne in de toekomst niet in staat zou zijn om de rente en aflossing op deze leningen te betalen kan dit leiden tot een verhoging van de EU-begroting boven de MFK-plafonds.

Ophogingen vastleggingen-plafonds (bedragen in mln. en lopende prijzen)	2024	2025	2026	2027	Totaal
Categorie 1 Innovatie	875	875	876	876	3.503
Categorie 3 Landbouw en natuur	1.250	1.250	1.250	1.250	5.000
Categorie 4 Migratie en grensmanagement	–	303	544	1.153	2.000
Categorie 5 Veiligheid en defensie	375	376	375	374	1.500
Categorie 6 Extern beleid	2.625	2.626	2.626	2.627	10.503
Categorie 7 Administratie	149	383	651	717	1.900
Totaal stijging MFK-vastleggingenplafonds	5.274	5.812	6.322	6.997	24.406

Speciale instrumenten (vast. + bet.) (bedragen in mln. en lopende prijzen)	2024	2025	2026	2027	Totaal
SEAR	607	619	632	644	2.502
Flexibiliteitsinstrument	729	743	758	773	3.003
Oekraïne-reserve (nieuw)	4.250	4.250	4.250	4.250	17.000
Rente-instrument (nieuw)	4.725	4.725	4.725	4.725	18.900

De Commissie stelt voor het MFK-betalingsplafond met in totaal 12,6 miljard euro te verhogen in de jaren 2026 en 2027. Dit is dus minder dan de voorgestelde verhoging van de vastleggingenplafonds. De totale verhoging van de betalingsplafonds is ca. 50% van de voorgestelde verhoging van de vastleggingenplafonds. De reden hiervoor is dat in eerdere jaren nog ruimte resteert onder de betalingsplafonds, onder andere door vertraging in de aanname van programma's. Voor de verhogingen van de speciale instrumenten geldt dat vastleggingen en betalingen aan elkaar gelijk zijn.

Ophoging betalingsplafond (bedragen in mln. en lopende prijzen)	2024	2025	2026	2027	Totaal
Betalingsplafond			9.232	3.379	12.611

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel heeft potentieel impact op de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU. Het uitgangspunt voor de vaststelling van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (artikel 3.1) is de omvang van het jaarlijkse betalingenplafond uit het MFK 2021–2027 plus de maximale inzet van de speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd.³⁶ De kosten voor Nederland kunnen worden ingeschat op basis van het aandeel van Nederland in het EU-bni, momenteel ca. 5,9%.

De volgende onderdelen van de voorstellen van de Europese Commissie hebben een effect op de raming van de EU-afdrachten:

1. de ophoging van het MFK-betalingenplafond;
2. de ophoging van de bestaande speciale instrumenten (SEAR, Flexibiliteitsinstrument);
3. de introductie van een speciaal instrument «de Oekraïne-reserve» (niet terug te betalen deel van de Oekraïne-faciliteit);
4. de introductie van een speciaal instrument voor de rentekosten van NGEU.

De onderstaande tabel geeft per onderdeel een overzicht van de verwachte gevolgen voor de raming van de Nederlandse EU-afdrachten (miljoenen, lopende prijzen). In de tabel is het indicatieve bedrag voor het niet terug te betalen deel van de Oekraïne-reserve (17 miljard euro) opgenomen. Het effect hiervan op de Nederlandse afdracht zou circa 1 miljard euro zijn (2024–2027). Echter, het kan ook zo zijn dat het maximale bedrag van 50 miljard euro ingezet wordt als niet-terugbetaalbare steun. In dit geval is het effect van het voorstel voor de Oekraïne-reserve op de raming van de Nederlandse EU-afdrachten 2,9 miljard euro (uitgaande van een gelijkmatige verdeling over de jaren 2024–2027 is dit 0,7 miljard euro per jaar).

In de tabel is ook voor het rente-instrument het indicatieve bedrag uit het Commissievoorstel opgenomen (18,9 miljard euro). Het effect hiervan op de raming van de Nederlandse afdracht zou circa 1,1 miljard euro zijn (2024–2027). In het voorstel is echter geen maximum opgenomen voor de rente-uitgaven. Het effect kan dus groter zijn als de rente verder stijgt. De Commissie geeft een bandbreedte van 17 tot 29 miljard euro voor de periode 2024–2027. Het effect op de raming van de Nederlandse afdracht zou in dit geval 1 tot 1,7 miljard euro zijn.

Verwacht effect NL-afdracht	2024	2025	2026	2027	Totaal
Betalingenplafonds			541	198	738
SEAR	36	36	37	38	147
Flexibiliteitsinstrument	43	44	44	45	176
Oekraïne-reserve	250	249	249	248	997
Rente-instrument NGEU	278	277	277	276	1.108
Totaal	607	607	1.148	805	3.166

**alle bedragen zijn voorlopig en onder voorbehoud van nadere onderbouwing door de Commissie. Er is voor de Oekraïne-reserve en het rente-instrument gebruik gemaakt van de indicatieve inschattingen van de Commissie.*

Het uitgangspunt voor het kabinet is dat de uitdagingen en verplichtingen die de Commissie uiteenzet in principe opgevangen dienen te worden

³⁶ Het Globaliseringsfonds, de Solidariteits- en noodhulpreserve, de Brexit-Aanpassings-Reserve en het Flexibiliteitsinstrument.

binnen de kaders van het MFK en de daarbij overeengekomen speciale instrumenten, door optimaal gebruik van bestaande middelen en waar nodig herprioritering en flexibilisering. Daarnaast is het Kabinet kritisch over de voorgestelde stijging van het aantal werknemers bij de Commissie.

Het kabinet is tevens van mening dat eventuele EU-afdrachten (generaal dossier) gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, indien aan de orde, conform de regels van budgetdiscipline worden ingepast op de Rijksbegroting.

De dekking van de Oekraïne-faciliteit wordt toegelicht in het separate BNC-fiche over deze faciliteit.

Voor het leningendeel van de Oekraïne-faciliteit (indicatief 33 miljard euro) wordt een garantie opgenomen op de begroting van het Ministerie van Financiën, artikel 4. Afhankelijk van de precieze vormgeving en uitgaand van het huidige Nederlandse bni-aandeel van 5,9% is de garantie voor Nederland circa 1,9 miljard euro (zie ook het BNC fiche over de Oekraïne-faciliteit). De rentekosten zijn hierin niet meegenomen aangezien Oekraïne via rentesubsidie hiervoor gecompenseerd wordt. Deze subsidie is in het voorstel opgenomen voor de periode 2021–2027 (huidige MFK). Indien de afspraak over de rentesubsidie vervalt bij het volgend MFK, dan dient de rentecomponent alsnog in de raming van de garantie verwerkt te worden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Omdat er geen impactanalyse is uitgevoerd voor dit voorstel is het niet goed mogelijk een inschatting te maken van de mogelijke regeldruk-effecten voor het bedrijfsleven. Het kabinet zal de Commissie vragen alsnog een impactanalyse uit te voeren, waarbij de inzet zal zijn om de regeldruk zo veel mogelijk te beperken. Nadere toelichting is te vinden in de BNC-fiches STEP en Oekraïne-faciliteit.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft tot doel de positie van de Unie te bestendigen en waar mogelijk te versterken tegen de achtergrond van diverse geopolitieke ontwikkelingen. Met de beoogde financiële ondersteuning van Oekraïne gaat van dit voorstel een duidelijk signaal van meerjarige steun aan Oekraïne uit. Het voorstel draagt daarmee bij aan een solidaire en geloofwaardige positie van de EU in internationaal verband ten aanzien van de steun aan Oekraïne. De voorgestelde additionele financiële ruimte op de terreinen van migratie en extern beleid kan bijdragen aan stabiliteit en de geopolitieke belangen van de Unie. Het voorstel voor het STEP heeft tot doel het concurrentievermogen van de Unie te versterken en kan tevens bijdragen aan een grotere strategische autonomie van de Unie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft geen gevolgen voor nationale of decentrale regelgeving en heeft geen gevolgen voor de toepassing van de lex silencio positivo.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt volgens het voorstel in werking twintig dagen na publicatie in het Publicatieblad van de EU. Het oordeel van het kabinet over de haalbaarheid van de inwerkingtreding is positief.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat geen evaluatie- of horizonbepaling.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Toelichting op de implicaties voor uitvoering en/of handhaving is te vinden in de separate fiches over STEP en de Oekraïne-faciliteit.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft mogelijk gevolgen voor ontwikkelingslanden. De Commissie constateert dat mondiale humanitaire noden dramatisch zijn toegenomen in het licht van onder andere de Russische agressie tegen Oekraïne, de mondiale voedselcrisis, de gevolgen van klimaatverandering en de COVID-19 pandemie. De Commissie stelt dat de resterende financiering uit de *Solidarity and Emergency Aid Reserve* (SEAR) ontoereikend is om adequaat te reageren op deze ontwikkeling. In dat kader zou volgens de Commissie een ophoging van het vastleggingenplafond voor «nabuuerschap en de wereld» (MFK-uitgavencategorie 6) in het kader van de mid-term review van het MFK kunnen bijdragen aan de capaciteit van «Team Europe» om tegemoet te komen aan een redelijk deel van de mondiale humanitaire noden.