

Geannoteerde agenda Raad Algemene Zaken d.d. 25 juni 2013

Meerjarig Financieel Kader

De RAZ zal de voortgang van de onderhandelingen met het Europees Parlement bespreken en de verdere inzet bepalen. Nadat de Europese Raad (ER) op 7-8 februari jl. een akkoord bereikte, is goedkeuring door het Europees Parlement (EP) vereist alvorens de Raad het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) in een verordening kan vaststellen. Naast deze verordening zullen de Raad, het EP en de Commissie een nieuw inter-institutioneel akkoord (IIA) vaststellen over begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer. Ten slotte zullen de Raad en de Commissie een Eigen Middelenbesluit moeten vaststellen (het EP heeft hierin adviesrecht). Het streven van het voorzitterschap is om deze onderhandelingen spoedig af te ronden. Het is op dit moment echter nog niet duidelijk of de Raad al definitieve besluiten zal nemen over de MFK-verordening en het IIA; dat hangt mede af van de uitkomst van de onderhandelingen met het EP de komende week. Het voorzitterschap heeft nog geen voorstellen gedaan voor de verdere vormgeving van deze besluiten.

Uw Kamer heeft verzocht om een actueel kwartaaloverzicht van de onderhandelingen over het MFK, met bijzondere aandacht voor het stelsel van Eigen Middelen en de verantwoording over EU-middelen. Deze rapportage is hieronder weergegeven.

De onderhandelingen met het EP zijn feitelijk pas medio mei jl. op gang gekomen, na het politieke akkoord van de ECOFIN-Raad van 14 mei jl. over de aanvullende begroting voor 2013. Het EP had immers als voorwaarde voor het openen van de MFK-onderhandelingen gesteld dat de Raad een politiek commitment zou aangaan over deze aanvullende begroting.

Prioriteiten voor het EP zijn maximale flexibiliteit, een alomvattende tussentijdse evaluatie van het MFK waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit, een diepgaande hervorming van het systeem van Eigen Middelen en transparantie over de geldstromen van de Unie. De RAZ had op 22 april en 21 mei jl. oriënterende besprekingen over de wijze waarop deze onderwerpen in de MFK-verordening, het IIA of gezamenlijke verklaringen vorm kunnen krijgen. Op hoofdlijnen is de inzet van het kabinet er op gericht om een akkoord met het EP te bereiken dat in lijn ligt met het akkoord van de ER. De stand van zaken op specifieke elementen is als volgt.

Flexibiliteit

Hoewel het EP het ER-akkoord van februari afwijst, lijkt het EP de afgesproken totaalplafonds voor 2014-2020 te aanvaarden, op voorwaarde dat er maximale begrotingsflexibiliteit is tussen de jaren en uitgavencategorieën voor zowel betalingen als vastleggingen. Feit is dat in het ER-akkoord is opgenomen dat er specifieke en maximaal mogelijke flexibiliteit zal worden bewerkstelligd. Het voorzitterschap stelt voor om voor betalingen de flexibiliteit te verruimen door ieder jaar de ongebruikte ruimte tussen het MFK-plafond en de realisatie van de jaarbegroting automatisch over te hevelen naar het volgende jaar en deze flexibiliteit in omvang te begrenzen. Veel lidstaten staan open voor een dergelijke vorm van flexibiliteit. Het kabinet is met gelijkgezinde lidstaten van mening dat flexibiliteit zo strikt mogelijk moet worden begrensd en niet mag leiden tot hogere totaalplafonds.

Tussentijdse herziening

Het EP wil een verplichte tussentijdse herziening van het MFK om na de EP-verkiezingen en de installatie van een nieuwe Commissie prioriteiten te kunnen herbevestigen. Het EP wil tevens dat de Raad van de mogelijkheid gebruik maakt om over de uitkomsten van die herziening met gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit te stemmen. Er is brede steun in de Raad voor het voorzitterschapsvoorstel voor een evaluatie in 2016 van de uitgaven, waarbij gebruikt wordt gemaakt van de laatste economische gegevens en bovendien besluitvorming met unanimiteit gehandhaafd blijft. Ook het kabinet is voorstander van een tussentijdse evaluatie van het MFK, mits gekoppeld aan besluitvorming met unanimiteit, zoals tevens verzocht in de motie-Servaes/Verheijen (Kamerstuk 21501-20, nr. 738). Daarbij zal het kabinet oog houden voor modernisering van de Europese begroting.

Stelsel van Eigen Middelen

De onderdelen van het ER-akkoord over de ontvangstenkant van het MFK zullen worden opgenomen in een nieuw Eigen Middelen Besluit dat de Raad, na raadpleging van het EP, met unanimiteit vaststelt. Het voorzitterschap heeft nog geen voorstellen gedaan voor de verdere vormgeving van dit Besluit.

Het EP dringt aan op een herziening van het stelsel van Eigen Middelen om zo de EU-begroting minder afhankelijk te maken van nationale bijdragen. Hiervoor is echter onvoldoende draagvlak in de Raad. Het voorzitterschap stelt daarom voor om in een gezamenlijke verklaring een procedure op te stellen voor toekomstig werk op dit terrein: een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het EP, de Europese Commissie en de Raad zal een algemene evaluatie uitvoeren van het systeem van Eigen Middelen, met nauwe betrokkenheid van nationale parlementen en politieke monitoring. Op basis van de bevindingen van deze werkgroep kan de Commissie nieuwe voorstellen doen. Waarschijnlijk krijgt dit compromis binnen de Raad voldoende steun. Het kabinet kan meegaan met het opstellen van een dergelijke routekaart, mits deze bestaande bevoegdheden respecteert en inhoudelijk niet vooruitloopt op de uitkomsten van een evaluatie. Tevens wenst het duidelijkheid over de vormgeving van het nieuwe Eigen Middelenbesluit alvorens tot een totaalakkoord wordt gekomen.

Eenheid van de begroting

Om het eenheidsbeginsel en de transparantie van de EU-begroting te waarborgen wil het EP dat er een jaarlijks overzicht komt van alle Europese geldstromen en verplichtingen, inclusief middelen die niet via de EU-begroting lopen, zoals het EOF, EFSF en ESM. Het voorzitterschap heeft voorgesteld hierover in het IIA afspraken op te nemen. Het is nog onduidelijk hoever de Raad op dit punt kan gaan. Het kabinet ziet het belang van een integraal overzicht van alle financiële activiteiten van de Unie, maar zou het niet logisch vinden als middelen die via nationale begrotingen lopen, niet zijnde communautaire middelen, hierbij betrokken worden.

Verantwoording

Het kabinet zet in de onderhandelingen met het EP in op verbeterde verantwoording en transparantie over de besteding van EU-middelen, daartoe ook opgeroepen in de motie-Van Hijum (Kamerstuk 33606, nr. 7). Nederland heeft voorgesteld om in het IIA hierover teksten op te nemen. Ook het EP heeft het belang van adequate verantwoording over het beheer van EU-middelen door lidstaten benadrukt. De Commissie heeft een conceptverklaring opgesteld, waarin een traject wordt voorgesteld om te komen tot een sjabloon voor nationale management-verklaringen op politiek niveau. Dit zou een goede stap kunnen zijn om meer lidstaten te bewegen over te gaan tot het opstellen van een dergelijke verklaring.

Uitbreiding en het Stabilisatie- en Associatieproces

De Raad zal in voorbereiding op de Europese Raad van 27-28 juni as. spreken over Servië en Kosovo. De discussie zal zich richten op de voortgangsrapportages van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger, waarbij de voortgang in de uitvoering van het politieke akkoord dat op 19 april jl. tussen Servië en Kosovo werd gesloten nader zal worden beschouwd. Tussen beide landen is inmiddels een implementatieplan overeengekomen. Beide landen dienen de uitvoering daarvan serieus ter hand te nemen.

Het kabinet steunt positieve stappen ten aanzien van Servië in reactie op de geboekte voortgang met hervormingen en het politieke akkoord tussen Servië en Kosovo. Het is daarbij van belang dat Servië de hervormingen voortzet, met name op het gebied van de rechtsstaat.

Met betrekking tot Kosovo is het kabinet voorstander van het starten van onderhandelingen over een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAO). In de andere landen van de Westelijke Balkanlanden is een SAO een goed instrument gebleken om noodzakelijke hervormingen in te kaderen. Kosovo is nu het enige land op de Westelijke Balkan dat geen SAO heeft. Omdat vijf EU-lidstaten Kosovo niet erkennen, wordt gezocht naar een wijze waarop een SAO met Kosovo kan worden afgesloten die aanvaardbaar is voor alle 27 lidstaten. Dat vergt flexibiliteit. Het kabinet is hoopvol dat een bevredigende oplossing tot stand kan worden gebracht. Een akkoord dat enkel betrekking heeft op EU-bevoegdheden en gedeelde competenties tussen EU en lidstaten buiten beschouwing laat, zou een uitweg kunnen zijn.

Voorbereiding Europese Raad 27-28 juni a.s.

Europees semester

De ER zal de landenspecifieke aanbevelingen bekrachtigen die op 29 mei jl. door de Commissie werden gepubliceerd. De aanbevelingen hebben als doel de economische en budgettaire prestaties van lidstaten te verbeteren, in lijn met het Stabiliteits- en Groeipact (budgettair), de Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure en de Europa 2020 strategie (structureel-economisch). De Commissie stelt voor Nederland vier landenspecifieke aanbevelingen voor. Deze aanbevelingen liggen op het terrein van begrotingsconsolidatie, hervorming van de woningmarkt, maatregelen rond vergrijzing en vergroten van de arbeidsparticipatie. Het kabinet hecht groot belang aan het Europees Semester als instrument om verstandig economisch en budgettair beleid in de lidstaten te stimuleren, als voorwaarden voor stabiliteit, groei en banen in de EU. Uw Kamer heeft de kabinetsappreciatie van de tot Nederland gerichte aanbevelingen ontvangen (Kamerstuk 21 501-20).

Pact voor Groei en Banen

De ER zal spreken over de implementatie van het Pact voor Groei en Banen, met bijzondere nadruk op maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid van jongeren en het aanjagen van de economie. Naar verwachting zal de ER daarbij tevens aandacht hebben voor mogelijkheden van de Europese Investeringsbank (EIB) om de financiering van het MKB te ondersteunen. De EIB beziet momenteel hoe de recente kapitaalverhoging ter hoogte van 10 miljard euro nog effectiever zou kunnen bijdragen aan de ondersteuning van het MKB en werkgelegenheid.

In het licht van de oplopende jeugdwerkloosheid in Europa heeft de ER van maart jl. besloten deze problematiek tot één van de prioriteiten van deze juni-ER te maken. In Griekenland en Spanje is de jeugdwerkloosheid inmiddels opgelopen tot meer dan 50%. Ook Italië en Portugal kennen een hoge jeugdwerkloosheid. In Nederland is de jeugdwerkloosheid de afgelopen maanden fors gestegen, maar bevindt zich ruim onder het gemiddelde jeugdwerkloosheidspercentage in de EU.

Het kabinet is van mening dat het probleem van jeugdwerkloosheid in meerdere EU lidstaten zodanig groot is dat de inzet van de EU om de bestrijding hiervan tot prioriteit te verheffen gerechtvaardigd is. Tegelijkertijd stelt het kabinet vast dat de omstandigheden in de EU lidstaten uiteenlopen en dat arbeidsmarktbeleid en de vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid vooral een nationale aangelegenheid zijn.

Het EU-debat over de bestrijding van jeugdwerkloosheid wordt op 20 juni a.s. voortgezet tijdens de Raad Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken en zal ook na de ER worden voortgezet, zoals tijdens de conferentie te Berlijn op 3 juli a.s. Nederland zal tijdens de RAZ, de ER en de conferentie te Berlijn actief het belang benadrukken van goede aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt, de bestrijding van voortijdig schoolverlaten en de beschikbaarheid van voldoende stageplaatsen en leerwerkplekken. Daarnaast acht het kabinet structurele hervormingen op de arbeidsmarkt onontbeerlijk in lidstaten die kampen met een hoge jeugdwerkloosheid.

De ER zal ook stilstaan bij de vermindering van regeldruk. Het kabinet acht het van groot belang dat de Commissie, conform hetgeen tijdens de ER van maart jl. is afgesproken, met concrete voorstellen komt om de regeldruk te verminderen.

Voorts zal de ER, overeenkomstig hetgeen is afgesproken tijdens de ER van maart jl., kort van gedachten wisselen over industrieel concurrentievermogen. Deze discussie zal worden voortgezet tijdens de ER van februari 2014. Drie andere belangrijke aspecten van het Pact voor Groei en Banen, te weten de digitale interne markt, de dienstenmarkt en innovatie, staan geagendeerd voor de ER van oktober a.s.

Vervolmaking EMU

De ER zal, volgens de afspraak gemaakt tijdens de ER van december 2012, opnieuw spreken over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (EMU). De ER van december vroeg ER-voorzitter Van Rompuy een routekaart uit te werken met voorstellen ten aanzien van de ex-ante coördinatie van nationale economische hervormingen, de sociale dimensie van de EMU, de mogelijkheden voor het afsluiten van lidstaatcontracten en financiële ondersteuning daarvan in de vorm van solidariteitsmechanismen. Uit de besprekingen in de vakraden zoals de ECOFIN-raad, de EPSCO-raad en de concurrentiekrachtraad, alsmede uit consultaties met de lidstaten is gebleken dat niet op al deze terreinen voldoende overeenstemming bestaat om in dit stadium tot concrete

besluiten te komen. Deze ER zal daarom geen volwaardige routekaart aannemen, maar zal wel de genoemde thema's bespreken.

Ten aanzien van de ex-ante coördinatie bestaat er steun onder de lidstaten om te komen tot een aanvulling op het Europees Semester, zoals ook overeengekomen in het Stabiliteitsverdrag. De Commissie zal waarschijnlijk later dit jaar met een concreet voorstel voor de invulling hiervan komen.

Wat betreft de contracten en eventuele financiële ondersteuning daarvan is er op dit moment onvoldoende duidelijkheid over de vraag of en hoe deze benadering een meerwaarde zou kunnen bieden ten opzichte van de bestaande afspraken. De Commissie zal hierop mogelijk terugkomen in het kader van eventuele toekomstige voorstellen ter versterking van de EMU. De inzet van het kabinet ten aanzien van deze ex-ante coördinatie en contracten is uiteengezet in de brief van de ministers van Economische Zaken en Financiën van 22 april jl. met de kabinetsreactie op de commissiemededelingen over ex ante coördinatie van hervormingen en een instrument voor convergentie en concurrentievermogen (kamerstukken 2012-2013, 21 501-20, nr. 780).

De ER zal ook spreken over de sociale dimensie van de EMU. Ter zake zal de aandacht primair uitgaan naar het bestrijden van de jeugdwerkloosheid (zie onder het Pact voor Groei en Banen). Naar verwachting zal de Commissie op 19 juni a.s. voorstellen presenteren ter versterking van de sociale dimensie van de EMU. Het kabinet zal zich in de voorbereiding van het debat opstellen langs de lijnen van de kabinetsbrief over de sociale dimensie van de EMU, d.d. 24 mei 2013 (kamerstukken 2012-2013, 21 501-31, nr. 311).

Bankenunie

De ER zal naar verwachting de stand van zaken opmaken van de werkzaamheden aan het geïntegreerd financieel kader (bankenunie), waartoe besloten is tijdens de ER van december 2012. Zoals bekend, is het kabinet in principe voorstander van een volledige Europese Bankenunie, maar stelt wel voorwaarden aan de uitwerking van de individuele onderdelen, conform de Kamerbrief van de minister van Financiën van 1 oktober 2012 (Kamerstuk 21 501-07 nr. 946).

Inmiddels is een akkoord bereikt op de kapitaaleisenrichtlijn (CRD IV) en -verordening (CRR) en op het Europees toezichtmechanisme (Single Supervisory Mechanism). Het kabinet verwelkomt deze akkoorden en ziet deze als belangrijke stappen voorwaarts. Aan een aantal elementen die direct of indirect raken aan de Bankenunie wordt momenteel nog gewerkt. Zo wordt in de Eurogroep op 20 juni (zie geannoteerde agenda Eurogroep/Ecofin Raad 20/21 juni 2013 die uw Kamer op 10 juni jl. toeging) verder gesproken over het operationele kader voor het instrument van directe herkapitalisatie van banken uit het ESM en in de Ecofin Raad op 21 juni over de richtlijn inzake herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD). Voor de zomer wordt een voorstel van de Commissie verwacht inzake een gemeenschappelijk resolutiemechanisme (Single Resolution Mechanism).

Frans-Duitse verklaring

In het kader van het debat over de toekomst van de EMU verdient de verklaring die de Franse president en de Duitse bondskanselier op 30 mei jl. uitbrachten vermelding, ook gelet op de wens van uw Kamer om geïnformeerd te worden over de posities die andere lidstaten in de besprekingen in Brussel. De verklaring is beschikbaar op de websites van het Bundeskanzleramt en het Élysée. De verklaring benadrukt het belang van stabiliteit en groei in de EMU voor zowel Frankrijk en Duitsland als de gehele EU en bevat vervolgens een aantal concrete voorstellen. Deze liggen deels op het terrein van het Pact voor Groei en Banen, bijvoorbeeld het bevorderen van (jeugd-)werkgelegenheid, het verbeteren van de kredietverlening voor het MKB, het optimaal benutten van de middelen uit het MFK en andere financieringsbronnen zoals de EIB, en het versterken van de interne markt en de handel. Het tweede deel van de verklaring richt zich op het versterken van de EMU, bijvoorbeeld via de geleidelijke ontwikkeling van de Bankenunie, een intensievere coördinatie van het economische beleid o.a. via contracten, het versterken van de sociale dimensie en een aantal voorstellen voor het bestuur van de EMU zoals meer Eurozonetoppen en -bijeenkomsten en een vaste voorzitter van de Eurogroep.

De inzet van het kabinet op de meeste onderwerpen die in de Frans-Duitse verklaring worden aangeroerd, is elders in deze brief reeds uiteengezet. Het kabinet ziet in de verklaring een belangrijke bijdrage aan het debat over de toekomst van Europa en van de EMU in het bijzonder. De verklaring bevat een aantal elementen waaraan ook het kabinet groot belang hecht. Zo wordt gewezen op het belang van het schokbestendiger, innovatiever en concurrerender maken van de

Europese economieën, om zo groei en banen te creëren. Ook wordt het belang van het Stabiliteits- en Groeipact en het Stabiliteitsverdrag ten behoeve van het op orde brengen van de overheidsfinanciën benadrukt. Het kabinet steunt verder de spoedige totstandkoming van de Bankenunie, de verdieping van de interne markt en de aanpak van jeugdwerkloosheid.

De verklaring bevat tegelijkertijd een aantal elementen waar het kabinet bedenkingen bij heeft. Dat geldt bijvoorbeeld voor het voorstel om op termijn een eurozonefonds in te richten, waar het kabinet tegen is. Ook van de meerwaarde van een aantal voorstellen op het terrein van het versterken van het bestuur van de EMU is het kabinet niet overtuigd. Het is van mening dat het voor de samenwerking in de Unie van belang is dat afspraken, ook over de coördinatie van het economische beleid, primair met alle EU-lidstaten gezamenlijk worden gemaakt. Dit is bevorderlijk voor de interne markt en meer in het algemeen voor de cohesie in de Unie. Soms kan er reden zijn met de eurolanden verdergaande afspraken te maken, zoals bijvoorbeeld in het kader van het banktoezicht. In die gevallen moet de participatie van niet-eurolanden worden bevorderd. In het verlengde hiervan is het kabinet tegen het Frans-Duitse idee om op termijn een vaste voorzitter van de Eurogroep aan te stellen.

Zoals ook in de Frans-Duitse verklaring zelf wordt geschetst, geldt voor het merendeel van de voorstellen ten aanzien van de versterking van de EMU dat deze niet als zodanig op de agenda van de komende ER staan, maar als inbreng dienen voor het debat dat de komende maanden en jaren gevoerd gaat worden. Het kabinet verwelkomt de Frans-Duitse verklaring in die zin en zal zelf bij elke gelegenheid de Nederlandse positie onder de aandacht brengen.

Toetreding Letland tot de Eurozone

In navolging van de ECOFIN-raad van 21 juni a.s. zal de ER het verzoek van Letland bespreken om per 1 januari 2014 de euro in te voeren. Letland heeft dit verzoek in maart jl. gedaan. De Commissie en de ECB hebben in hun convergentierapporten van 5 juni jl. geconcludeerd dat Letland aan alle criteria voldoet en dat de derogatie van Letland op de euro-invoering kan worden opgeheven. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie en de ECB. Volgens artikel 140, tweede lid van het EU-Werkingsverdrag kan de Raad tot opheffing van de derogatie besluiten na bespreking in de Europese Raad en na raadpleging van het Europees Parlement. Deze besluitvorming is voorzien in de ECOFIN-raad van 9 juli a.s.

Overig

De ER zal tot slot twee formele besluiten nemen, waarover in beginsel geen discussie is voorzien. Allereerst betreft dit het besluit over een herziene samenstelling van het Europees Parlement. Het voorstel, dat op initiatief van het EP zelf tot stand is gekomen, introduceert een overgangsregime voor de zetelverdeling per land voor de periode 2014-2019, voortkomend uit de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Met het voorstel wordt het huidige zetelaantal teruggebracht tot 750 + 1 (voorzitter). Het aantal zetels voor Nederland (26) blijft gehandhaafd.

Daarnaast zal mogelijk besloten worden over het starten van een Intergouvernementele Conferentie (IGC) over het Tsjechische voorstel voor een verdragwijziging die erop ziet dat protocol nr. 30 betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk ook voor Tsjechië zal gaan gelden met ingang van het sluiten van het eerstvolgende toetredingsverdrag.

Initiatief democratie, fundamentele waarden en rechtsstaat

Tijdens RAZ zal op verzoek van Duitsland, Denemarken, Finland en Nederland en in vervolg op de discussie in de RAZ van 22 april jl. opnieuw worden gesproken over de stand van zaken rond het rechtsstatelijkheidsinitiatief van deze vier landen. Dit initiatief strekt ertoe om binnen de Unie een mechanisme te ontwikkelen dat het mogelijk maakt elkaar onderling aan te spreken op ontwikkelingen in elkaars rechtsstaat.

Het voorzitterschap zal een terugkoppeling verzorgen van de JBZ-raad van 6 en 7 juni jl., waar naar aanleiding van het verschijnen van het jaarverslag over de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie Raadsconclusies zijn aangenomen over de rechtsstatelijkheid. Hierin wordt beschreven hoe in EU-verband verder zal worden gesproken over meerwaarde en vormgeving van een aanvullend mechanisme ter bevordering van rechtsstatelijkheid. Een dergelijk mechanisme zou aspecten van rechtsstatelijkheid van elk van de lidstaten in kaart moeten brengen om o.b.v. daaruit voortvloeiende bevindingen suggesties voor passende follow-up te geven. De raadsconclusies stellen voor deze discussie breed te beginnen door consultatie van EU instellingen, lidstaten en het maatschappelijk middenveld.

Aandachtspunten zijn het bepalen van de precieze focus, goede aansluiting op reeds bestaande evaluatiemethoden en het voorkomen van overlap met de Raad van Europa. Ook wordt de Europese Commissie gevraagd te rapporteren over de bevindingen van deze brede consultatie en uitgenodigd om met de Raad samen verder te werken aan de mogelijke ontwikkeling van het initiatief.

Het kabinet blijft zich samen met gelijkgezinde lidstaten actief inzetten voor de totstandkoming van een dergelijk instrument en heeft de Commissie opgeroepen het initiatief actief en voortvarend op te pakken.