

Stand van zaken Meerjarig
Financieel Kader 2021-2027



één Inleiding

Op vrijdag 19 juni 2020 vergaderden de Europese regeringsleiders over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de Europese begrotingsperiode 2021-2027. De verwachtingen op een akkoord waren niet bijster hoog, reëel wist iedereen dat dit ijdele hoop was. Er speelt een aantal diepgewortelde meningsverschillen, vooral over:

- De omvang van het 'reguliere' MFK-deel op € 1.100 miljard;
- Het aangaan van € 750 miljard gezamenlijke schuld daar bovenop (*Next Generation EU*);
- De "afdrachtsverminderingen" als kortingen voor (netto) betalende lidstaten;
- Het verhogen van bestaande en invoeren van nieuwe 'eigen inkomsten' voor de Europese Commissie.

De uitkomst van vier uur videoconferentie? De 27 staatshoofden en regeringsleiders van de EU bevestigden de meningsverschillen over deze meest fundamentele kwesties. Uiteindelijk konden Raadsvoorzitter Michel en Commissievoorzitter Von der Leyen alleen aanspraak maken op consensus over de noodzaak van een ambitieuze, agressieve reactie op de economische schok van de coronaviruspandemie.

Ambtenaren en diplomaten reageren kritisch. Zij wijten het voortduren van de impasse aan lage verwachtingen en schijnbaar minimale voorbereiding om de leiders ertoe aan te zetten hun meningsverschillen op te lossen.

Zienswijzen van de 'vrekke vier', de zuidelijke lidstaten en de Frans-Duitse as liggen op tafel. Oost-Europese lidstaten roeren zich steeds meer, omdat zij de aandacht zien verschuiven van hun ontwikkeling naar het 'redden' van het Zuiden (met name Tsjechië, dat in de voorstellen '*netto betaler*' wordt). Het verenigen hiervan, met recht doen aan de fundamentele bezwaren, tegemoetkomen aan noodzaken en urgentie is schier onmogelijk. Opgave aan Michel en Von der Leyen is desondanks voor de volgende top in juli weer een nieuw voorstel te doen.

Waar gaat het nu ook alweer over? Na onze blik vooruit, geeft dit memo inzicht in de verdeling van de middelen in het MFK in enkele begrotingslijnen en de verwachte enveloppe voor Nederland.

twee

Hoe gaat het verder

Wie het weet, mag het zeggen... Een blik in de glazen bol door ERAC.

In juli 2020 volgt een nieuwe EU-top, dan onder Duits voorzitterschap. Aan de hand van een nieuw voorstel door Michel en Von der Leyen verwachten wij dat de regeringsleiders elkaar diep in de ogen kijken en de definitieve uitgangspunten benoemen. Vervolgens voorzien wij dat de Europese Commissie opdracht krijgt een definitief MFK-voorstel voor te bereiden en op tafel te leggen. De regeringsleiders zouden daarmee in het najaar van 2020 een MFK-akkoord kunnen sluiten.

Als indruk bij de positie van lidstaat Nederland, denken wij nu dat Nederland akkoord kan gaan met € 1.100 aan regulier MFK-budget en de € 250 miljard leningfaciliteit in Next Generation EU. Nederland is en blijft echter mordicus tegen de component subsidies van € 500 miljard in Next Generation EU. Een compromis daarop, in de richting van het Duits-Franse voorstel is noodzakelijk; hoever Nederland daarin kan en wil gaan, durven wij niet de voorspellen.

Bepalend voor de doorlooptijd is daarnaast of de lidstaten het totale MFK-budget (regulier MFK en Next Generation EU) uit elkaar trekken, of juist als één pakket blijven zien. Het aloude Europese adagium is zowel belangrijk als onvoorspelbaar als nooit te voren:

"Nothing is agreed, untill everything is agreed."

Voor onze werkvloer van Europese programma's: zodra er een akkoord is op het MFK, volgen de wetgevingsvoorstellen voor de specifieke fondsen erg snel. Die onderhandelingen en triloggen zijn parallel volop gaande. De voorbereidingen van de OP's dus ook. Vanaf het moment van een akkoord, tekenen wij de verdere doorlooptijd naar opening van die nieuwe OP's in met maanden en weken. Tot dat moment slechts met 'koffiedik'.

drie

Omvang MFK: 'regulier' deel en Next Generation EU (o.a. Coronaherstelfonds)

Op de volgende pagina een uitvoerige tabel, daarna toelichting op enkele fondsen, hier eerst hele grove hoofdpunten:

Inhoudelijk is het voorstel vergaand in lijn met NL wensen. Er zitten best handvatten in voor modernisering, focus, nieuwe EU-relevante onderwerpen (migratie). In omvang voor NL te hoog. Tegenover 1,076% in plaats van 1,00% staat wel dat NL de korting op de afdracht behoudt.

Een één op één vergelijking van begrotingslijnen oud-nieuw gaat al snel mank. De indeling wijzigt van 5 budgetlines naar 7, plus verschuiving van subtopics tussen de budgetlines. Bijvoorbeeld het cohesiebeleid stond in MFK 2014-2020 onder budgetline 1 Slimme & inclusieve groei, maar staat nu apart onder budgetline 2 Cohesion & values. Desondanks een aantal belangrijke regels / fondsen vergeleken op hoofdlijnen (excl. Next Generation EU!):

	MFK 2014-2020 (in 2011 prijzen!)	MFK 2021-2027 (voorstel)
Horizon	70 miljard	81 miljard
Cohesiebeleid (EFRO, ESF, CF)	325 miljard	323 miljard
Landbouwbeleid	373 miljard	333 miljard
Uitvoeringskosten EU instellingen	50 miljard	57 miljard
Veiligheid, burgerschap, wereld	74 miljard	153 miljard

In onderstaande tabel zijn de actuele cijfers voor de verschillende begrotingsposten weergegeven¹.

Reguliere MFK		Next Generation EU	
I Gemeenschappelijke markt, innovatie en digitalisering	€ 140,7 miljard	I Gemeenschappelijke markt, innovatie en digitalisering	€ 69,8 miljard
1.1 Horizon Europe	€ 80,9 miljard	1.1 Invest EU fonds	€ 30,3 miljard
1.2 Europese strategische investeringen	€ 29,4 miljard	1.2 Solvency Support Instrument	€ 26 miljard
1.3 Overig (ruimtevaart, gemeenschappelijk markt)	€ 30,4 miljard	1.3 Horizon Europe	€ 13,5 miljard
II Cohesie en waarden	€ 374,5 miljard	II Cohesie en waarden	€ 610 miljard
2.1 Regionale ontwikkeling en cohesie	€ 237,7 miljard	2.1 Regionale ontwikkeling en cohesie	€ 50 miljard
2.2 Investeren in mensen, sociale cohesie en waarden	€ 116,4 miljard	2.2 Recovery and resilience instrument	€ 560 miljard
2.3 Overig	€ 20,4 miljard		
III Milieu en landbouw	€ 357 miljard	III Milieu en landbouw	€ 45 miljard
3.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	€ 333,3 miljard	3.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	€ 15 miljard
3.2 Overig	€ 23,7 miljard	3.2 Just Transition Fund	€ 30 miljard
IV Migratie en grenscontrole	€ 31,1 miljard	IV Migratie en grenscontrole	€ 0 miljard
V Veiligheid en defensie	€ 19,4 miljard	V Veiligheid en defensie	€ 9,7 miljard
5.1 Veiligheid	€ 4,6 miljard	5.1 EU4Health	€ 7,7 miljard
5.2 Europees Defensie Fonds	€ 8 miljard	5.2 Overig	€ 2 miljard
5.3 Overig	€ 6,8 miljard		
VI Omgeving en de wereld	€ 102,7 miljard	VI Omgeving en de wereld	€ 15,5 miljard
6.1 Externe actie	€ 89,2 miljard	6.1 Externe actie	€ 15,5 miljard
6.2 Overig	€ 13,5 miljard		
VII Kosten Europese Unie	€ 74,6 miljard	VII Kosten Europese Unie	€ 0 miljard
TOTAAL	€ 1.100 miljard	TOTAAL	€ 750 miljard

¹ <https://www.politico.eu/article/eu-recovery-plan-by-the-numbers/>

Reguliere MFK

Het nieuwe voorstel voor het MFK voor 2021-2027 bedraagt € 1.100 miljard (tegen 2018 prijzen).

Hoe heeft het MFK-budget zich ontwikkeld tijdens de onderhandelingen?

- In 2018 presenteerde de Europese Commissie een MFK met een omvang van ruim € 1.134 miljard. Het huidige voorstel betekent dus een lichte daling ten opzichte van dat voorstel, maar het budget is wel nog steeds hoger dan de geschatte uitgaven in de periode 2014-2020.
- Het huidige voorstel is minder dan de oorspronkelijke wens van het Europees Parlement (ruim € 1.300 miljard).
- Het actuele voorstel voor het MFK is iets hoger dan het voorstel van Radvoorzitter Michel, dat op tafel kwam tijdens de top in februari 2020 (€ 1.094 miljard).

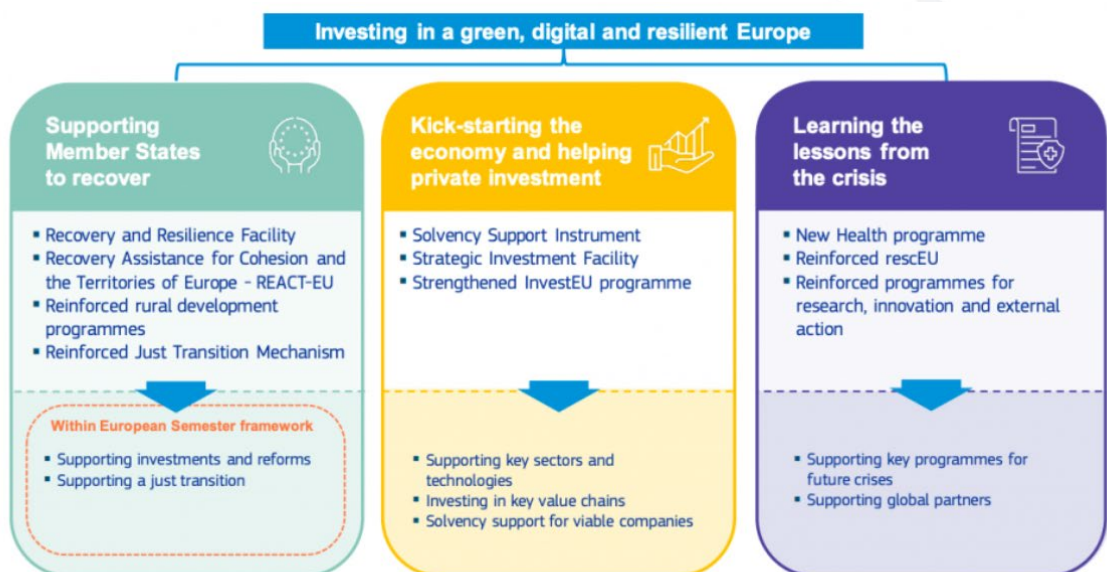
Kortom, sinds de presentatie van de eerste voorstellen in 2018 is het reguliere MFK-budget niet significant gewijzigd. De lidstaten lijken op dit moment geen grote issues te hebben met het voorgestelde MFK-budget.

<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20200218RES72887/20200218RES72887.pdf>

Next Generation EU

In mei 2020 introduceerde de Europese Commissie een nieuw element in de MFK-onderhandelingen. Dit is het Next Generation EU-instrument. In de laatste voorstellen heeft Next Generation EU een omvang van € 750 miljard.

Het betreft hier een instrument waarin gelden zijn opgenomen die tot en met 31 december 2024 beschikbaar zijn. Deze gelden worden ingezet voor crisisrespons en herstelmaatregelen.



Source: European Commission

Next Generation EU valt grofweg uiteen in:

- Recovery & resilience facility van 560 miljard
 - Hiervan 310 miljard giften / uitgaven
 - Hiervan 250 miljard leningen onder voorwaarden
- Andere begrotingsregels van opgeteld 190 miljard = giften / uitgaven
 - Hiervan 70 miljard onder innovatie (waarvan weer 30 miljard InvestEU)
 - Hiervan 50 miljard onder cohesie (= ReactEU)
 - Hiervan 30 miljard onder JTF

Recovery and Resilience Instrument (het 'Coronaherstelfonds')

Verreweg de grootste component in Next Generation EU vormt het Recovery and Resilience instrument, een fonds met een omvang van € 560 miljard (€ 310 miljard giften en subsidies, € 250 miljard leningen). Dit instrument is voorgesteld om leningen en subsidies te verstrekken aan lidstaten, voor het herstel van de economie ná de coronacrisis. Inhoudelijke focus hierbij is investeren in een groener en digitaal Europa.

REACT-EU

Een ander belangrijk gedeelte van Next Generation EU (€ 50 miljard) gaat naar het versterken van de programma's die vallen onder het MFK 2014-2020. De extra middelen in het kader van REACT-EU komen beschikbaar voor het ESF, EFRO en FEAD (Europese Fonds voor de meest behoeftigen). Binnen ESF en EFRO kan het geld worden besteed onder de doelstelling "investeren in groei en werkgelegenheid". Daarnaast komt er een nieuwe horizontale thematische doelstelling: "de bevordering van het crisisherstel in de context van de COVID-19-pandemie en de voorbereiding van een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie".

De overige middelen in het kader van Next Generation EU gaan naar het versterken van de programma's die vallen onder het MFK 2021-2027. Een aantal van de programma's die extra middelen ontvangen zijn: Horizon Europe (€ 13,5 miljard), Just Transition Fund (€ 30 miljard – in aanvulling op € 10 miljard uit reguliere MFK-deel), Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (€ 15 miljard) en EU4Health (€ 7,7 miljard). In totaal gaat het om een extra stimuleringspakket van ongeveer € 125 miljard.

Appreciatie Next Generation EU

De MFK-onderhandelingen spitsen zich hoofdzakelijk toe op de vormgeving en omvang van Next Generation EU. Daarbij gaat het in hoofdzaak om:

- Absolute omvang van het Next Generation EU budget,
- Meer uitlenen in plaats van subsidie verstrekken,
- Onderwerpen en budgetten onderbrengen in het reguliere MFK.

Op dit moment is voorzien dat 2/3 deel van het budget voor Next Generation EU wordt ingezet als subsidie: € 500 miljard van de € 750 miljard. De leningcomponent van € 250 miljard zit geheel binnen het Recovery and Resilience Instrument (met een omvang van € 560 miljard, waarvan € 310 miljard subsidies). Lidstaten als Nederland, Oostenrijk, Zweden, Denemarken (de 'vrekke vier') en ook Finland zijn felle tegenstanders van het verstrekken van subsidies in het kader van het economisch herstel. Zij zien liever dat het gehele budget van € 560 miljard in de vorm van leningen aan de lidstaten wordt ingezet. Zuid-Europese lidstaten wijzen er juist op dat het economisch herstel niet alleen via leningen aangewakkerd kan worden.

Enveloppe Nederland

Reguliere MFK

Vanuit het reguliere MFK is met name de enveloppe voor Nederland voor regionale cohesie en ontwikkeling van belang. De Europese Commissie heeft eerder aangegeven dat de cohesie-enveloppe niet daalt voor netto-betalers. Voor lidstaat Nederland ligt dan wederom een bedrag van € 1,4 miljard aan cohesiemiddelen in het verschiet.

Voor fondsen als Horizon Europe kan geen allocatie per lidstaat worden gemaakt, die is straks afhankelijk van het aantal gehonoreerde projecten. De stijging van het budget in combinatie met de hoge prestaties van Nederlandse aanvragers, bieden hierin wel een positief perspectief.

Voor het nieuwe Just Transition Fund kent het reguliere MFK-deel een enveloppe voor Nederland van € 300 miljoen.

Next Generation EU

Op basis van interne berekeningen van de Europese Commissie is het bedrag dat voor Nederland in het verschiet ligt voor herstel van de economie € 6,8 miljard. Die middelen zijn nu als 'subsidie' aangemerkt, maar kunnen nog van statuus veranderen naar 'lening'. Het verwachte aandeel voor het Just Transition Fund daarbinnen voor Nederland is bijna € 1 miljard (samen met deel uit regulier MFK dus € 1,3 miljard).

REACT-EU

De middelen uit REACT-EU worden toegevoegd aan de programmaperiode 2014-2020, met besteding in de jaren 2021 tot en met 2023. Formeel dus 'oud' MFK, maar de uitvoering vindt plaats gedurende de jaren waarin de twee Europese periodes elkaar overlappen door de zogenaamde 'n+3-regel'. De periode wordt niet verlengd, dus de middelen zullen moeten zijn gemaakt en betaald tegen eind 2023.

De bandbreedte voor budget dat aan de Nederlandse ESF- en EFRO-programma's wordt toegevoegd, loopt van € 200 miljoen tot € 560 miljoen. Hierbij gaan wij voornamelijk uit van toedeling 50% ESF en 50% EFRO – met binnen EFRO toedeling naar de verdeelsleutel 2013 over de vier landsdelige OP's.

vier

Uitwerking van enkele relevante begrotingslijnen

Cohesie

EFRO

Verwachting is dat het budget van de regionale EFRO-programma's in totaal ongeveer gelijk blijft aan het budget voor de periode 2014-2020: € 500 miljoen. Het budget zal echter dalen door verplichte overheveling naar het Just Transition Fund (20%). Tegelijkertijd stijgen de middelen voor 2021-2023 als gevolg van REACT-EU, dat wordt toegevoegd aan de dan nog lopende programmaperiode 2014-2020.

Naar verwachting is het saldo van beide bewegingen (JTF - € 100 miljoen, REACT-EU + € 100 miljoen tot + € 280 miljoen) neutraal tot positief voor het Nederlandse EFRO-budget. De verdeelsleutel tussen de vier landsdelen wordt onderhandeld, met inachtneming van 'fair shares' (inclusief inzichten uit het verleden), status van transitieregio voor Drenthe/Flevoland/Fryslân en samenhang met (regionale) JTF-programmering / budgettering.

Een verwachte verplichting tot allocatie van een deel van het EFRO-budget naar Beleidsdoelstelling 2 'Groener Europa' is nog niet uitgekomen. Volledige programmering van EFRO binnen Nederland op innovatie – zoals tot nu toe door EC en EZK gepropageerd – blijft daarmee mogelijk (zie ook JTF hierna).

Nieuw is:

- EFRO (uit REACT-EU) kan ook gebruikt worden voor de aanschaf van voorraden voor de gezondheidszorg.
- Onder de vierde doelstelling voor een socialer Europa, komt een subdoelstelling die gericht is op het versterken van toerisme en de rol van cultuur. Dit volgt uit de observatie dat de vrijetijdsector bovengemiddeld hard geraakt wordt door de coronabeperkingen.
- Er wordt meer nadruk gelegd op de rol van het mkb op het gebied van banencreatie en economische groei.

Hierbij past de kanttekening dat deze inhoudelijke verruiming niet in lijn zijn met de landenspecifieke aanbeveling voor Nederland en de (voorlopige) keuzes tot focus van de EFRO-middelen in de vier landsdelen.

Interreg

In lijn met de eerdere uitlatingen van de EC dat de cohesie-enveloppe voor netto betalende lidstaten gelijk blijft, zou het Interreg-budget voor de programma's waarin Nederland deelneemt, circa € 400 miljoen blijven. De verdeling over deze programma's wordt onderhandeld. Daarbij speelt het al dan niet voortbestaan van 2-Zeeën en North Sea Region, met het oog op de Brexit.

Ter vervanging van Interreg A, B en Europe (C) gaat Interreg bestaan uit vijf componenten:

- Component 1 betreffende grensoverschrijdende samenwerking tussen naburige regio's ter bevordering van regionale ontwikkeling (52,7% van het budget);
- Component 2 betreffende transnationale medewerking over grotere gebieden en maritieme gebieden, componenten, 2A (indien het enkel om transnationale medewerking gaat) en 2B (indien het enkel over maritieme medewerking gaat) (31,4% van het budget);
- Component 3 betreffende onderlinge samenwerking tussen ultraperifere gebieden onderling of met derde landen (3,2% van het budget);
- Component 4 betreffende interregionale samenwerking ten behoeve van het cohesiebeleid (1,2% van het budget) en;
- Component 5 bestaande uit investeringen in interregionale commercialisering (11,5% van het budget).

ESF+

In lijn met de eerdere uitlatingen van de EC dat de cohesie-enveloppe voor netto betalende lidstaten gelijk blijft, zou het ESF-budget voor Nederland circa € 500 miljoen blijven. Net als bij EFRO, moet hiervan 20% worden overgeheveld naar het JTF, en is er een positieve betekenis van REACT-EU van € 100 miljoen tot € 280 miljoen (voor de jaren 2021-2023).

In het nieuwe voorstel van 27 mei, zijn de volgende punten toegevoegd:

- Lidstaten met een NEET-rate boven het EU gemiddeld, moeten verplicht 15 procent van het ESF+-budget uitgeven aan steun aan het bestrijden van jeugdwerkloosheid.
- Lidstaten moeten ten minste 5 procent van het ESF+-budget besteden aan het bestrijden van armoede bij kinderen.
- Steunen van de groene en digitale transitie, door vaardigheden op dit gebied te promoten.

- Het gezondheidsprogramma is niet langer deel van het ESF+, het blijft een zelfstandig programma en is uit het ESF+-programma voorstel gehaald. Dit betekent ook dat de derde doelstelling die gericht was op de gezondheidszorg, uit het voorstel van de Europese Commissie is gehaald. Het nieuwe gezondheidsprogramma krijgt de naam EU4Health.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het landbouwbeleid krijgt ten opzichte van de huidige programmaperiode (2014-2020) een minder groot gedeelte van het budget toebedeeld. Door allocatie van middelen uit Next Generation EU (€ 15 miljard) naar het GLB is de daling echter minder groot dan oorspronkelijk voorgesteld.

De twee pijlers blijven behouden, dus de directe betalingen en het plattelandsontwikkelingsprogramma. Wel wordt aan de lidstaten meer autonomie gegeven en kunnen zij het beleid meer aanpassen aan de lokale omstandigheden. Hiervoor moeten ze een strategisch plan opstellen, dat op 1 januari 2021 ingeleverd moet zijn bij de Europese Commissie. Na goedkeuring kan de uitvoering van start.

Er is een grotere mogelijkheid tot overheveling van budget uit de inkomenssteun (pijler 1) naar ontwikkelprogramma's (pijler 2). Bezien door het Nederlandse kabinetsstandpunt, zou Nederland daar maximaal gebruik van moeten maken. De inkomenssteun is echter sterk geworteld in belangen van landbouwers, dus deze discussie is niet 1-2-3 beslecht.

Horizon Europe

Horizon Europe is de opvolger van Horizon2020. In totaal is circa € 81 miljard beschikbaar tegenover Horizon2020 voorheen € 64,7 miljard (exclusief de allocatie van Horizon naar CEF).

Missies onder Horizon Europe hebben een uitgebreide impact op onder andere klimaat, kanker, oceanen, steden, bodem en voedsel. Dit draagt bij het herstel en promoot klimaat gerelateerde, economische en sociale veerkracht.

De activiteiten van Horizon Europe vallen onder de volgende missiegebieden:

- Klimaatadaptatie, inclusief sociale transformatie;
- Gezondheidszorg;
- Klimaat neutrale en slimme steden;
- Gezonde oceanen, zeeën, kusten in binnenlandse wateren;
- Bodemgezondheid en voedsel.

Energie en klimaat

Just Transition Fund (JTF)

In het nieuwe voorstel van de Commissie komt veel meer geld beschikbaar voor dit fonds. In de eerdere voorstellen van de Commissie ging het om € 7,5 miljard, dat is in het reguliere MFK-deel nu opgehoogd naar € 10 miljard en wordt vanuit Next Generation EU aangevuld met € 30 miljard. Van dit bedrag zal € 1.296 miljoen (€ 1,3 miljard) naar Nederland gaan, opgebouwd uit € 300 miljoen regulier MFK en bijna € 1 miljard Next Generation EU.

Over de programmering binnen Nederland is nog niet veel bekend. De Europese Commissie legde bij de oorspronkelijke omvang (€ 220 miljoen) veel nadruk op circa tien NUTS3 (COROP) gebieden, waarvan drie in Groningen. Er dient een nationaal JTF plan opgesteld te worden, waarin de lidstaat aangeeft in welke gebieden het JTF zou moeten landen. De verwachting is dat in meer gebieden uit “annex D” van de lidstaatbrief 2020 – naast Groningen – het JTF terecht zal komen. Mochten er meer gebieden geselecteerd worden, dan dient zich de opportuniteit aan om JTF landsdelig uit te voeren in samenhang met de EFRO-programma's.

Dat er nog géén verplichting tot programmering van EFRO op energie en klimaat is gekomen, zien wij in samenhang met de grote stijging van budget voor JTF. Daarmee dient het JTF zich aan als potentiële ‘opvolger’ van de huidige prioriteit 2 in de EFRO-programma's. Programmering van het JTF in de vorm van een aparte prioriteit onder EFRO- (en ESF-) programma's is expliciet een mogelijkheid in de (concept) regelgeving van het JTF.

Meer weten? Neem contact op met:

- Paul Heuts, paulheuts@erac.nl
- Robert Smeets, robertsmeets@erac.nl
- Jelle Lammers, jellelammers@erac.nl
- Vincent Ketelaars, vincentketelaars@erac.nl

Van verkenning naar impact

Regionale ontwikkeling
Projecten en financiering
Europa
Innovation

www.erac.nl

