

De milieugerelateerde aspecten van het EU Meerjarig Financieel Kader

Advies over de milieugerelateerde aspecten van het EU Meerjarig Financieel Kader

Datum van goedkeuring **20 december 2012**

Volgnummer **2012 | 81**

Coördinator + e-mailadres **Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be**

Co-auteur + e-mailadres **NVT**

Inhoud	
Krachtlijnen	4
Procesbeschrijving	9
Dossierbeschrijving	10
1	Het Verdrag betreffende de werking van de EU 10
1.1	Bevoegdheden en doelstellingen van het EU-milieubeleid 10
1.2	Financiering 13
1.3	Besluitvormingsprocedure EU MFK 13
2	De Europa 2020-strategie 13
3	Het Commissievoorstel 16
3.1	Algemeen 16
3.2	Belangrijkste budgetlijnen 18
	<i>3.2.1 Onderzoek en ontwikkeling</i> <i>19</i>
	<i>3.2.2 Het Cohesiebeleid</i> <i>20</i>
	<i>3.2.3 Verbindingen voor Europa</i> <i>23</i>
	<i>3.2.4 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid</i> <i>25</i>
	<i>3.2.5 Europa in de wereld</i> <i>29</i>
	<i>3.2.6 Milieu en klimaat</i> <i>30</i>
3.3	Inkomsten 33
4	Het onderhandelingspakket 35
	Aanbevelingen 38
5	Algemene principes 39
5.1	Integratie van milieu- en klimaatbeleid 39
5.2	De uitgaven: het totale MFK-budget 43
5.3	De inkomsten 44
	<i>5.3.1 Meer eigen middelen</i> <i>44</i>
	<i>5.3.2 Financiering EU-milieubeleid</i> <i>45</i>
6	Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 46
6.1	De eerste pijler 46
	<i>6.1.1 Onderhandelingspakket</i> <i>46</i>
	<i>6.1.2 Aanbeveling</i> <i>47</i>
6.2	De tweede pijler 48
	<i>6.2.1 Onderhandelingspakket</i> <i>48</i>
	<i>6.2.2 Aanbeveling</i> <i>48</i>

6.3	Flexibiliteit tussen de twee pijlers	49
	<i>6.3.1 Onderhandelingspakket</i>	<i>49</i>
	<i>6.3.2 Aanbeveling</i>	<i>50</i>
6.4	Crisisreserve voor noodsituaties.....	50
	<i>6.4.1 Onderhandelingspakket</i>	<i>50</i>
	<i>6.4.2 Aanbeveling</i>	<i>50</i>
	Het Cohesiebeleid	51
6.5	Budget	51
	<i>6.5.1 Onderhandelingspakket</i>	<i>51</i>
	<i>6.5.2 Aanbeveling</i>	<i>51</i>
6.6	Thematische concentratie.....	52
7	Gemeenschappelijke bepalingen voor de Structuurfondsen, het Cohesiefonds, het ELFPO en het EFMZV	53
	<i>7.1.1 Onderhandelingspakket</i>	<i>53</i>
	<i>7.1.2 Aanbeveling</i>	<i>54</i>
8	Onderzoek en ontwikkeling	55
	<i>8.1.1 Onderhandelingspakket</i>	<i>55</i>
	<i>8.1.2 Aanbeveling</i>	<i>55</i>
9	Europa in de wereld	55
10	Verbindingen voor Europa	56
	<i>10.1.1 Het onderhandelingspakket.....</i>	<i>56</i>
	<i>10.1.2 Aanbeveling</i>	<i>57</i>
11	LIFE	59
11.1	Budget	59
11.2	Een strategische benadering	59
	Bijlage 1: Het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 (Commissie, 29 juni 2011).....	61
	Bijlage 2: Commissievoorstel in detail	62
	Algemene conclusie	63

Krachtlijnen

- [1] **Situering.** In 2014 vangt er op EU-niveau een nieuwe meerjarige planingsperiode aan waarbij de verschillende beleidsterreinen een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Tegelijk zou er op 1 januari 2014 een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) in werking moeten treden. Dit advies op eigen initiatief bestaat uit 1) een uitgebreide dossierbeschrijving en 2) strategische beleidsaanbevelingen inzake de milieugerelateerde aspecten van het MFK. Uitgangspunt voor dit advies is de hoorzitting over het EU Meerjarig Financieel Kader die de Minaraad op 1 juni 2012 organiseerde.
- [2] **Dossierbeschrijving.** Een begroting drukt in essentie een beleid uit in cijfers. Deel 1 van dit advies beschrijft daarom eerst het **beleidskader**, op basis van het Verdrag en de Europa 2020-strategie, waarvan het EU MFK een uitdrukking beoogt te zijn. Het integratiebeginsel, zoals vervat in artikel 11 van het Verdrag, stelt dat het milieubeleid geïntegreerd moet worden in het beleid en het optreden van de EU. De Europa 2020-strategie en de hierop gebaseerde sectorale strategieën zijn in feite de doorvertaling van het integratiebeginsel. Gelet op de taakstelling van de Minaraad ligt de nadruk in dit advies vanzelfsprekend op de milieugerelateerde doelstellingen in de verschillende beleidsdomeinen. Vervolgens worden de belangrijkste budgetlijnen zoals op 29 juni 2011 voorgesteld door de Europese Commissie weergegeven.
- [3] **Aanbevelingen.** Op 29 juni 2011 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor het MFK 2014-2020 bekend gemaakt. Sinds maart 2012 vinden de onderhandelingen in de Raad plaats op basis van een onderhandelingstekst van het voorzitterschap. De aanbevelingen van de Minaraad zijn gebaseerd op het tweede compromisvoorsel van de voorzitter van de Europese Raad van 23 november 2012.

De inkomsten

- [4] De Minaraad stelt vast dat de EU-begroting, in strijd met (de geest van) het Verdrag, hoofdzakelijk wordt gefinancierd op basis van nationale bijdragen in plaats van op basis van echte eigen middelen. De Minaraad is van mening dat eigen EU-financieringsbronnen de EU zouden toelaten een meer voluntaristisch beleid te voeren en vindt dan ook dat de EU-financiering hervormd moet worden in de richting van **meer eigen middelen** en een overeenkomstige vermindering van de nationale bijdragen.

De uitgaven

- [5] **Effectief en efficiënt oormerken.** Met uitzondering van LIFE, met een voorgesteld budget van slechts 0,3% van het totale MFK, voorziet de

Commissie geen aparte budgetlijn voor de financiering van het EU-milieu en klimaatbeleid. De Commissie kiest ervoor om milieu- en klimaatdoelstellingen te integreren in alle grote bestedingsposten. Om de integratie vorm te geven, wordt op verschillende plaatsen in het MFK gebruik gemaakt van het "oormerken". De Minaraad vindt het oormerken van middelen een goede manier om milieu- en klimaatoverwegingen te integreren in andere beleidsdomeinen maar benadrukt dat de concrete vormgeving van het oormerken cruciaal is voor het verzekeren van de effectiviteit en efficiëntie van de integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen in andere beleidsdomeinen. De Minaraad formuleert hierbij volgende aandachtspunten.

- In principe moet heel het MFK op een duurzame manier besteed worden. Er is met andere woorden nood aan een holistische benadering;
- De effectiviteit van een kwantitatieve bestedingsdoelstelling wordt bepaald door de manier waarop deze doelstelling kwalitatief wordt ingezet. Hiertoe is een ex ante vastgelegde lijst van maatregelen noodzakelijk die evenwel voldoende flexibiliteit laat zowel inzake de keuze tussen de verschillende mogelijkheden als wat betreft de mogelijkheid om de lijst aan te passen;
- Een op EU-niveau vastgelegde traceringsmethodologie is een van de meest noodzakelijke uitdagingen op korte termijn.

[6] **"Kapstokken" voor integratie.** Vervolgens geeft de Minaraad aanbevelingen bij de belangrijkste "kapstokken" voor de integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen, met name:

- **Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.** Vanuit financieel perspectief is de eerste pijler van het GLB een belangrijke kapstok voor integratie. De Minaraad stelt vast dat de idee van de Commissie om het uitbetalen van 30% van de rechtstreekse betalingen afhankelijk te maken van het naleven van een aantal vergroeningsvoorwaarden momenteel is opgenomen het compromisvoorstel van de voorzitter van de Europese Raad. Ook hier formuleert de Minaraad echter het voorbehoud dat de impact van een dergelijke kwantitatieve bestedingsdoelstelling afhankelijk is van de manier waarop deze wordt ingevuld. Dit is bijzonder relevant gegeven de specifieke Vlaamse situatie. De Minaraad wijst erop dat er, naast de vergroening van de eerste pijler, ook en vooral moet worden ingezet op het verduurzamen van de landbouw via de tweede pijler. De Minaraad meent dat er bij de verdeling van het tweede pijlerbudget over gewaakt moet worden dat een lidstaat niet in beide pijlers aan middelen verliest. Inzake de flexibiliteit tussen de pijlers is de Minaraad van mening dat ongebruikte middelen in het kader van de vergroening van de eerste pijler benut moeten kunnen worden voor een verdere verduurzaming van de landbouwsector via de tweede pijler. De bepaling dat alle lidstaten middelen kunnen overdragen van de tweede naar de eerste pijler kan het tweede pijlerbudget

mogelijk aanzienlijk verminderen. De Minaraad is evenwel van oordeel dat de tweede pijler een belangrijk instrument is voor de verduurzaming van de landbouw en vraagt daarom veeleer een verhoging van het tweede pijlerbudget

- **Het Cohesiebeleid.** Het Cohesiebeleid, goed voor meer dan 36% van het EU-budget, is een tweede belangrijke kapstok voor de integratie van het milieu- en klimaatbeleid. De Minaraad neemt akte van de door de Commissie voorgestelde drie prioritaire doelstellingen en vraagt om hierbij de focus aan te houden op het efficiënt gebruik van hulpbronnen en telkens te streven naar een integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen. In lijn met de gevraagde holistische benadering, meent de Minaraad dat er een zorgvuldige afweging moet gebeuren bij het inzetten van Cohesiemiddelen voor projecten voor de aanleg en modernisering van olie-, gas- en steenkoolinfrastructuur, in lijn met de doelstelling om de EU op pad te zetten naar een koolstofarme economie. Aansluitend bij de vraag van de Minaraad om een groter bedrag te besteden aan het klimaatbeleid, beschouwt de Minaraad het Commissievoorstel dat de meer ontwikkelde en transitieregio's oplegt om 20% van de EFRO-middelen te besteden aan het klimaatbeleid en de minder ontwikkelde regio's oplegt 6% van de EFRO-middelen te besteden aan klimaatbeleid, als een minimum. De Minaraad vraagt hierbij dat er gewaakt wordt over de kwalitatieve invulling van deze kwantitatieve bestedingsdoelstelling.
- **Horizon 2020.** De Minaraad benadrukt dat het budget voor onderzoek en ontwikkeling een bij uitstek op duurzame groei gericht budget is, dat niet de focus van besparingen mag vormen. De Minaraad vraagt dan ook dat het budget voor Horizon 2020 beschermd wordt in de vorm van een kwantitatieve vermelding in het akkoord over het EU MFK. Op basis van het uitgangspunt dat het hele MFK op een duurzame manier moet worden ingevuld, pleit de Minaraad ervoor om de innovatie inspanningen zodanig te prioriteren dat deze de EU op weg zetten naar een duurzame economie .
- **De financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen.** Op basis van 1) het strategische belang van een trans-Europese infrastructuur voor het realiseren van de Europa 2020-doelstellingen inzake duurzame groei en 2) op basis van verschillende kostenramingen, beschouwt de Minaraad het door de Commissie voorgestelde budget voor de *Connecting Europe Facility*, in het bijzonder het budget voor de vervoersinfrastructuur, als een minimumbedrag.
- **Het externe beleid.** Het Verdrag van Lissabon heeft de rol van de EU in het multilateraal milieubeleid verder versterkt. De Minaraad meent dat deze toegenomen bevoegdheid weerspiegeld moet worden in een adequaat MFK-budget voor externe actie. Naast het budget voor ex-

terne actie binnen het MFK, vraagt de Minaraad dat er, in het kader van het globale akkoord over het MFK, afspraken worden gemaakt over de omvang en verdeling van de middelen voor het door de Commissie voorgestelde Wereldklimaat- en biodiversiteitsfonds .

- [7] **Gemeenschappelijk Strategisch Kader.** De Minaraad onderschrijft de visie van de Commissie, met name dat een **gecoördineerde programmering** van de uitgaven in het kader van de verschillende structuurfondsen essentieel is voor het verhogen van de effectiviteit, efficiëntie en milieugerichtheid van het Cohesiebeleid. Hoewel de Commissie de investeringsprioriteiten in het kader van de EU-fondsen sterker stuurt, een evolutie die de Minaraad onderschrijft, kunnen de lidstaten nog eigen prioriteiten stellen bij het besteden van deze middelen. De Minaraad vraagt dan ook dat Vlaanderen een **coördinatiemechanisme** opzet om de prioriteitenstelling in het kader van de structuurfondsen onderling en tussen de structuurfondsen en LIFE op elkaar af te stemmen.
- [8] **LIFE.** De geïntegreerde LIFE-projecten zijn een concreet instrument om de integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen in andere beleidsdomeinen vorm te geven. De Minaraad steunt de invoering van geïntegreerde projecten, en de concentratie van deze projecten op een beperkt aantal sectoren, dan ook ten eerste. Een betere afstemming tussen LIFE-projecten en projecten die mede gefinancierd worden uit andere EU-fondsen, door middel van een gecoördineerde aanpak vanaf de planningsfase en prioriteitenstelling voor de verschillende fondsen tot en met de uitvoering van projecten, is hierbij noodzakelijk. De Prioritaire Actiekaders, zoals bepaald in de Habitatrichtlijn, kunnen hierbij als inspiratiebron dienen.
- [9] **Naar een andere financiering van het EU-milieu- en klimaatbeleid?** De Minaraad is voorstander van 1) een ambitieus MFK waarbij de middelen in verhouding staan tot de doelstellingen en uitdagingen, 2) een grotere focus in het EU MFK op milieugerelateerde uitgaven en 3) op basis van deze grotere focus en een betere integratie een aanzienlijke verhoging van het EU-budget dat wordt besteed aan het klimaatbeleid. De Minaraad beschouwt het door de Commissie voorgestelde budget van 1033,5 miljard euro aan vastleggingskredieten dan ook als een absoluut minimum. De integratie van milieu- en klimaatbeleid in andere beleidsdomeinen en de principiële verantwoordelijkheid voor de financiering van het milieubeleid door de lidstaten vloeit voort uit het Verdrag. De keuze van de Commissie om het milieu- en klimaatbeleid te integreren in andere beleidsdomeinen, betekent echter dat het EU-budget in toenemende mate wordt gebruikt voor het (co-)financieren van milieu- en klimaatbeleid. Tegelijk is de Minaraad zich ervan bewust dat er grenzen zijn aan het steeds meer integreren van milieu- en klimaatdoelstellingen in andere beleidsdomeinen zonder een hiermee gepaard gaande overeenkomstige verhoging van het budget voor

deze beleidsdomeinen. Op basis hiervan vindt de Minaraad een debat over de verantwoordelijkheid van de EU voor de financiering van het milieu- en klimaatbeleid dan ook noodzakelijk.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	eigen initiatief
Naam adviesvrager + functie	NVT [e-mailadres]
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1. §1 (3, 9°)
Adviestermijn	NVT
Samenwerking	geen
Overlegcommissie	werkcommissie strategie en governance
Vergaderingen: soort + datum	WCSG 6 september 2012, WCSG 18 oktober 2012, schriftelijke procedure 26 oktober – 5 november 2012, WCSG 8 november 2012, schriftelijke procedure 20-30 november 2012, WCSG 6 december 2012, schriftelijke procedure 11-12 december 2012

Dit advies betreft een eigen initiatief van de Minaraad. De werkzaamheden voor dit advies kenden een aanvang met de hoorzitting over het EU Meerjarig Financieel Kader die de Minaraad organiseerde op 1 juni 2012.

Dit advies op eigen initiatief kwam tot stand in het kader van de werkcommissie strategie en governance.

Dossierbeschrijving

- [10] **Een nieuwe meerjarige planingsperiode.** In 2014 vangt er op EU-niveau een nieuwe meerjarige planingsperiode aan waarbij de verschillende beleidsterreinen een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Tegelijk zou er op 1 januari 2014 een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) in werking moeten treden. Dit is een EU meerjaren"begroting" die de periode 2014-2020 omvat.
- [11] **Structuur van de dossierbeschrijving.** Een begroting drukt in essentie een beleid uit in cijfers. Het EU-budget kan dan ook worden opgevat als het "EU-beleid in getallen". Deel 1 van dit advies beschrijft daarom eerst het beleidskader waarvan het EU MFK een uitdrukking beoogt te zijn. Hoofdstuk 1 geeft een overzicht van de verdragsrechtelijke bepalingen inzake het EU-milieubeleid (EU-bevoegdheid, doelstellingen, besluitvorming, uitvoering en financiering). Het EU Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 is gericht op het realiseren van de doelstellingen uit het Verdrag en de doelstellingen die zijn opgenomen in de Europa 2020-strategie. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste budgetlijnen zoals voorgesteld door de Commissie, telkens vooraf gegaan door een beschrijving van de beleidsdoelstellingen (zowel op basis van het Verdrag als op basis van de Europa 2020-strategie) met bijzondere nadruk voor de sectorspecifieke doelstellingen op het gebied van milieu. De Europa 2020-strategie en de hierop gebaseerde sectorale strategieën zijn in feite de doorvertaling van het integratiebeginsel, dat stelt dat het milieubeleid geïntegreerd moet worden in het beleid en het optreden van de EU, zoals vervat in artikel 11 van het Verdrag.

1 Het Verdrag betreffende de werking van de EU

1.1 Bevoegdheden en doelstellingen van het EU-milieubeleid

- [12] Onderstaande paragrafen vormen een weergave van wat het Verdrag¹ betreffende de werking van de EU (verder: VWEU of "het Verdrag") bepaalt inzake de bevoegdheid van de EU op het vlak van het milieubeleid.

¹ Het Verdrag betreffende de Europese Unie beschrijft de hoofddoelstellingen en basisbeginselen van het EU-beleid, de bepalingen betreffende de instellingen, de bepalingen inzake nauwere samenwerking en de algemene bepalingen inzake het externe optreden van de EU. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder: VWEU of "het Verdrag") beschrijft de bevoegdheden van de EU en het beleid en interne optreden van de EU op de verschillende beleidsdomeinen.

- [13] Beginsel van de bevoegdheidstoedeling. Op basis van artikel 5 van het Verdrag betreffende de EU beschikt de EU enkel over die bevoegdheden die haar door de lidstaten in de verdragen zijn toebedeeld.
- [14] Artikel 4 van het Verdrag betreffende de werking van de EU benoemt milieu als een zogenaamde **gedeelde bevoegdheid** van de Unie en de lidstaten. Artikel 2 VWEU stelt dat in dit geval de lidstaten hun bevoegdheden kunnen uitoefenen voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen.
- [15] Het milieubeleid kreeg een aparte titel in het Verdrag met de inwerkingtreding van de Europese Akte in 1987. De doelstellingen van het EU-milieubeleid kregen hierdoor een **verdragsrechtelijke basis**. Sinds 1987 heeft de EU met andere woorden de uitdrukkelijke bevoegdheid om een milieubeleid te voeren. Sinds het Verdrag van Amsterdam (1993) worden duurzame ontwikkeling en het bevorderen van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu genoemd bij de hoofddoelstellingen van het EU-beleid². Het Verdrag van Amsterdam heeft de positie van het EU-milieubeleid verder versterkt door het beginsel van de integratie van milieu in andere beleidsdomeinen te verankeren in (huidig) artikel 11 van het Verdrag. Artikel 11 VWEU stelt met name dat "*de eisen inzake milieubescherming moeten worden **geïntegreerd** in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling*". Nog steeds in 1993 heeft de Commissie zich er, bij wijze van een verklaring bij het Verdrag van Amsterdam, toe verbonden bij voorstellen die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu, een **milieu-effectbeoordeling** op te stellen.
- [16] Artikel 191 VWEU omschrijft de doelstellingen van de Unie op milieugebied en de beginselen waarop het milieubeleid van de Unie berust.

Doelstellingen van het EU-milieubeleid (art. 191, lid 1)

- 1) Behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- 2) Bescherming van de gezondheid van de mens;
- 3) Behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- 4) Bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en *in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering*.

² Zoals momenteel opgenomen in artikel 3 van het Verdrag betreffende de EU.

Beginselen van het EU-milieubeleid (art. 191, lid 2)

De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van milieubescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het *voorzorgsbeginsel* en het *beginsel van preventief handelen*, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang *aan de bron* dienen te worden bestreden, en het beginsel dat *de vervuiler betaalt*.

Aandachtspunten bij het EU-milieubeleid (art. 191 lid 3)

Bij het bepalen van haar beleid op milieugebied houdt de Unie rekening met:

- 1) De beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens;
- 2) De milieumomstandigheden in de onderscheiden regio's van de Unie;
- 3) De voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk *niet-optreden*;
- 4) De economische en sociale ontwikkeling van de Unie als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.

- [17] Het Verdrag van Lissabon heeft de **bestrijding van klimaatverandering** op internationaal niveau uitdrukkelijk toegevoegd aan de doelstellingen van het EU-milieubeleid.
- [18] Artikel 192 VWEU omschrijft de **besluitvormingsprocedure** op basis waarvan het EU-milieubeleid tot stand komt. In principe worden de activiteiten in het milieubeleid vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad op basis van de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard, maatregelen die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer, de bodembescherming (m.u.v. het afvalstoffenbeheer) en maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen worden echter aangenomen volgens een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij de Raad het Europees Parlement slechts moet raadplegen, met eveneens raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's en met eenparigheid van stemmen.
- [19] Artikel 192 lid 4 bepaalt dat de lidstaten zorg dragen "voor de **financiering** en de uitvoering van het milieubeleid". Lid 5 bepaalt dat indien een vastgestelde maatregel onevenredig hoge kosten met zich brengt, de maatregel kan voorzien in financiële steun uit het Cohesiefonds.

1.2 Financiering

- [20] Artikel 311 VWEU stelt dat de begroting, onverminderd andere ontvangsten, volledig wordt gefinancierd uit **eigen middelen**.
- [21] Het Verdrag van Lissabon voert een belangrijke verandering door voor de wijze waarop het EU MFK wordt gefinancierd. Zo bepaalt artikel 311, lid 3 VWEU nu dat de Raad **nieuwe categorieën** van eigen middelen kan vaststellen en bestaande categorieën kan intrekken.

1.3 Besluitvormingsprocedure EU MFK

- [22] Artikel 312, lid 2 VWEU bevat de besluitvormingsprocedure op basis waarvan het EU MFK wordt aangenomen. Dit artikel bepaalt dat de Raad een verordening tot bepaling van het Meerjarig Financieel Kader vaststelt met **eenparigheid van stemmen** en na **“goedkeuring” van het Europees Parlement**. Strikt gezien betekent dit dat het Europees Parlement de mogelijkheid krijgt om de begroting goed te keuren of te verwerpen. Het Europees Parlement beroept zich echter op punt 5 van dit artikel 312³ op basis waarvan het stelt dat het betrokken wil worden in het hele onderhandelingsproces. Ook artikel 324 VWEU is relevant in deze context. Artikel 324 bepaalt dat de Commissie regelmatig de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie bijeen moet roepen en dat deze alle maatregelen moet nemen die nodig zijn om het overleg te bevorderen en de standpunten van de instellingen dichterbij elkaar te brengen. Dit betekent dat er niet alleen een akkoord moet worden bereikt tussen de 27 lidstaten⁴ maar ook tussen de Raad en het Europees Parlement.

2 De Europa 2020-strategie⁵

- [23] **Doelstellingen en implementatie op EU-niveau.** De Europa 2020-strategie is de opvolger van de strategie van Lissabon voor groei en werkgelegenheid die afliep in 2010. De Europa 2020-strategie voor slimme duurzame en inclusieve groei is de Europese groeistrategie voor de periode 2010-2020. De Europa 2020-strategie is gebaseerd op de drie in de titel vernoemde prioriteiten: de EU streeft naar *slimme* groei – naar een economie gebaseerd op kennis en innovatie; naar *duurzame* groei – naar een

³ EUROPEES PARLEMENT (2011). Resolutie van 8 juni 2011 “Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework (MFF) for a competitive, sustainable and inclusive Europe”, overweging D.

⁴ Het Verdrag vereist immers eenparigheid van stemmen in de Raad.

⁵ De Mineraad bracht op 24 februari 2011 een advies uit over het ontwerp Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020: <http://www.mineraad.be/adviezen/2011/het-vlaams-hervormingsprogramma-europa-2020>.

groenere, competitievere economie waarin efficiënter wordt omgesprongen met hulpbronnen; en naar *inclusieve* groei – naar een economie met veel werkgelegenheid en sociale en territoriale cohesie. Aan de hand van vijf centrale EU-streefcijfers, die zijn gebaseerd op de drie hoger genoemde prioriteiten, bepaalt de EU hoe zij ervoor wil staan in 2020. De Commissie zal een ambitieus pakket aan maatregelen voorstellen om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken, met name in de vorm van de zeven kerninitiatieven ("*flagship initiatives*").

- [24] **Richtsnoeren voor de lidstaten.** Volgens artikel 2 VWEU, dienen de lidstaten hun economisch beleid⁶ en de bevordering van de werkgelegenheid⁷ te beschouwen als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang en deze in het kader van de Raad te coördineren. De Raad stelt hiertoe geïntegreerde richtsnoeren op ter aansturing van het beleid van de lidstaten. De Europa 2020-strategie wordt institutioneel opgezet als een beperkt aantal (10) geïntegreerde richtsnoeren die in de plaats komen van de bestaande 24 richtsnoeren (in het kader van de Lissabonstrategie). Richtsnoeren 1-6 hebben betrekking op het economisch beleid, richtsnoeren 7-10 hebben betrekking op het werkgelegenheidsbeleid. De geïntegreerde richtsnoeren vormen het kader voor de hervormingen op lidstaatniveau.
- [25] **Het milieuaspect in de Europa 2020-strategie.** Door "duurzame" groei uitdrukkelijk als prioriteit op te nemen, voorziet de Europa 2020-strategie in een meer geïntegreerde benadering dan de strategie van Lissabon, waarin de milieudimensie duidelijk ondergeschikt was aan de sociaaleconomische dimensie. Het milieuaspect van de Europa 2020-strategie vindt ook weerklank in de streefcijfers: zo worden de 20-20-20-doelstellingen van het klimaat- en energiepakket, zoals goedgekeurd door de Europese Raad van december 2008, geïntegreerd in de Europa 2020-strategie. Vanuit milieuoogpunt zijn verder vooral richtsnoer 5 "Zuiniger omgaan met hulpbronnen en de uitstoot van broeikasgassen beperken" en het kerninitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen" van belang.
- [26] Tabel 1 geeft een overzicht van de doelstellingen, streefcijfers en kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie.

⁶ Artikel 121, lid 1 VWEU.

⁷ Artikel 145 en 146 VWEU.

**Tabel 1: Structuur van de Europa 2020 strategie:
3 prioriteiten, 5 streefcijfers, 7 kerninitiatieven en 10 richtsnoeren**

Kwaliteit en houdbaarheid overheidsfinanciën waarborgen (1) Macro-economische onevenwichten verhelpen (2) Onevenwichtigheden in de eurozone beperken (3)			
Prioriteit	Streefcijfer		
Slimme groei	3% BBP naar O&O Percentage vroegtijdige schoolverlaters bedraagt 10% en 40% van de 30-34 jarigen heeft diploma hoger onderwijs	Richtsnoeren	Steun voor O&O en innovatie, kennisdriehoek, potentieel digitale economie (4) Geschoolde beroepsbevolking, arbeidsvoorwaarden verbeteren en een leven lang leren bevorderen (8) Prestaties onderwijs- en opleidingsstelsels verbeteren en deelname aan tertiair onderwijs vergroten (9)
		Kerninitiatieven	Innovatie-Unie Jeugd in Beweging Een digitale agenda voor Europa
Duurzame groei	20-20-20-doelstellingen - 20% minder uitstoot van broeikasgassen - 20% finaal energiegebruik afkomstig van hernieuwbare bronnen - 20% meer energie-efficiëntie	Richtsnoeren	Zuiniger omgaan met hulpbronnen en uitstoot broeikasgassen beperken (5) Ondernemings- en consumentenklimaat verbeteren en de industriële basis moderniseren (6)
		Kerninitiatieven	Efficiënt gebruik van hulpbronnen Industriebeleid in tijden van globalisering
Inclusieve groei	Arbeidsmarktparticipatie 20-64 jaar bedraagt 75% 20 miljoen mensen een uitweg bieden uit het risico op armoede en sociale uitsluiting	Richtsnoeren	Arbeidsmarktparticipatie opvoeren en structurele werkloosheid terugdringen (7) Sociale integratie bevorderen en armoede bestrijden (10)
		Kerninitiatieven	Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen Europees platform tegen armoede

[1] **Sectorale strategieën.** De doelstellingen van de Europa 2020-strategie vinden hun concrete weerslag in de verschillende sectorspecifieke strategieën voor de periode 2014-2020. In wat volgt worden de Commissievoorstellen voor de verschillende rubrieken van het MFK 2014-2020 beschreven. Het budget dat de Commissie voorstelt voor een bepaalde rubriek wordt telkens voorafgegaan door een beschrijving van de beleidsdoelstellingen waarbij 1) de doelstellingen zoals beschreven in het Verdrag en 2)

de sectorspecifieke doelstellingen in het kader van de prioriteit “duurzame groei” van de Europa 2020-strategie, worden weergegeven. Deze sectorale doelstellingen op het gebied van milieu vormen in essentie de vertaling van het integratiebeginsel zoals vervat in artikel 11 van het Verdrag.

3 Het Commissievoorstel

3.1 Algemeen

- [2] **Het Meerjarig Financieel Kader.** De EU werkt sinds 1988 met meerjaren *begrotingen*. Het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) loopt van 2007 tot 2013. Op 1 januari 2014 zou het volgende Meerjarig Financieel Kader in werking moeten treden. Op 29 juni 2011 heeft de Europese Commissie haar voorstel⁸ voor het MFK 2014-2020 bekend gemaakt. Dit is de eerste stap in het onderhandelingsproces waarin de Europese instellingen en de lidstaten tot een akkoord moeten komen.
- [3] **Totale budget.** Inzake totale budget en structuur, vormt het voorstel van de Commissie in grote lijnen een verderzetting van het huidige Meerjarig Financieel Kader. Zo kiest de Commissie ervoor, in haar streven naar een evenwicht tussen ambitie en realisme, voor een behoud van een budget dat rond de 1% van het EU BBP schommelt. Concreet stelt de Commissie een MFK voor dat 1025 miljard euro aan vastleggingen bedraagt (1,05% van het EU-BNI) resulterend in 972198 miljoen euro aanbetalingen uit de EU-begroting (1% van het EU-BNI). Inclusief de mogelijke bestedingen buiten het MFK, bedraagt het MFK 1083 miljard aan vastleggingen (1,11% van het EU-BNI). Het op 6 juli 2012 gewijzigde voorstel⁹, dat rekening houdt met de toetreding van Kroatië, voorziet in 1033 miljard aan vastleggingskredieten en 987599 miljoen aan betalingskredieten.
- [4] In de periode 2007-2013 bedroegen de vastleggingen 994 miljard euro (1,12% BNI). Voor 2013 bedragen de vastleggingen 146 miljard euro. De begrote uitgaven zijn toegenomen in de periode 2007-2013. Gezien de budgettaire moeilijkheden in veel lidstaten, voorziet de Commissie geen verdere reële toename van de uitgaven. De Commissie vermenigvuldigt daarom de begrote uitgaven voor 2013 (146 miljard) x 7 (de duurtijd van

⁸ EUROPESE COMMISSIE, *Een begroting voor Europa 2020*, COM(2011) 500 part I, 29 juni 2011: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(01\):FIN:NL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(01):FIN:NL:PDF). Deel 2 van dit voorstel bevat de beleidsfiches met meer gedetailleerde informatie per beleidsdomein: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(02\):FIN:NL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(02):FIN:NL:PDF).

⁹ EUROPESE COMMISSIE, *Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020*, COM (2012) 388, 6 juli 2012: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM_2012_388_nl.pdf.

het financieel kader) wat een resultaat geeft van 1025 miljard voor de periode 2013-2020. Door deze werkwijze te hanteren, kan de toename voor de periode 2013-2020 ten opzichte van 2007-2013 binnen de perken worden gehouden (+3,2%).

- [5] **Hefboombudget.** Bij een discussie over de omvang van het EU MFK, is het belangrijk te benadrukken dat het EU MFK in feite fungeert als een "hefboombudget" dat erop gericht is, op basis van gerichte investeringen, andere publieke en vooral private financiering en investeringen aan te trekken. Het EU MFK is een in omvang bescheiden begroting waarvan evenwel een sterk katalysatoreffect kan uitgaan. De volledige tabel zoals opgenomen in het oorspronkelijke Commissievoorstel gaat in bijlage bij dit advies.
- [6] **Structuur en verdeling van de middelen.** Ook de basisstructuur, die bestaat uit zes rubrieken, wijzigt niet ten opzichte van het huidige MFK. De indeling in rubrieken is belangrijk omdat er geen overdracht van middelen mogelijk is tussen rubrieken. Anderzijds voorziet het Commissievoorstel wel in een belangrijke herverdeling tussen sleutelsectoren.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het huidige MFK en het Commissievoorstel voor het MFK 2014-2020. Het totale bedrag dat het MFK mag omvatten, en hoe dit wordt verdeeld over en binnen de verschillende rubrieken, is momenteel het belangrijkste discussiepunt in de Raad.

Tabel 2: Vergelijking van de vastleggingskredieten in het Commissievoorstel voor het MFK 2014-2020 met de vastleggingskredieten in het MFK 2007-2013

	miljard euro (uitgedrukt in prijzen van 2011)		verschil in %
	2007-2013	2014-2020	
1. Slimme en inclusieve groei	445,5	490,9	10,2%
cohesiebeleid	354,8	336,0	-5,3%
infrastructuur (<i>Connecting Europe</i>)	12,9	40,0	209,7%
concurrentiekracht (O&O, onderwijs, Galileo)	77,8	114,9	47,7%
2. Duurzame groei	421,1	382,9	-9,1%
marktgerelateerde uitgaven en directe betalingen	322,0	281,8	-12,5%
3. Veiligheid en burgerschap	12,4	18,5	49,9%
vrijheid, veiligheid en justitie	7,6	11,6	53,0%
burgerschap	4,8	6,9	44,9%
4. Europa in de wereld	56,8	70,0	23,2%
5. Administratie	56,9	62,6	10,1%

administratieve uitgaven van de EU-instellingen	48,4	50,5	4,2%
6. Correcties	0,9		
Totaal vastleggingskredieten	993,6	1 025,0	3,2%
In % of EU-27 BNI	1,12%	1,05%	

Bron: EUROPESE COMMISSIE, *Multiannual Financial Framework*, 30 juni 2011:

http://ec.europa.eu/commission_2010-

[2014/lewandowski/library/documents/pressConf_MFF_presentation_20110629_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/library/documents/pressConf_MFF_presentation_20110629_en.pdf).

Door de middelen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Cohesiebeleid, de twee grootste uitgavencategorieën, nominaal te bevriezen op het niveau van 2013, maakt de Commissie aanzienlijke middelen vrij voor andere uitgaven. Zoals blijkt uit tabel 2, worden de middelen die hierdoor vrijkomen in hoofdzaak gebruikt voor het ontwikkelen van de infrastructuur die Europa nodig heeft inzake vervoer, energie en ICT (de *Connecting Europe Facility*) en het bevorderen van de concurrentiekracht van ondernemingen. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Cohesiebeleid leveren weliswaar aan middelen in maar blijven wel de grootste uitgavenposten, samen goed voor meer dan drievierde van het EU-budget.

- [7] **De inkomsten.** De grootste vernieuwing in het voorstel lijkt zich niet te situeren aan de kant van de uitgaven maar wel aan de kant van de inkomsten. Hoewel artikel 311 van het Verdrag stelt dat de EU-begroting volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd, wordt de EU in de praktijk momenteel voor meer dan 85% gefinancierd op basis van bijdragen door de lidstaten op basis van het BNI en de BTW. Het gevolg hiervan is dat lidstaten zich blindstaren op hun "nettopositie". Om deze *I wan't my money back* mentaliteit om te buigen, stelt de Commissie voor om de wijze waarop het EU MFK wordt gefinancierd grondig te herzien. De Commissie stelt voor een heffing op financiële transacties en een Europese BTW te creëren om het EU budget te financieren.

3.2 Belangrijkste budgetlijnen

- [8] In wat volgt worden de Commissievoorstellen voor de belangrijkste budgetlijnen besproken, telkens vooraf gegaan door de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in het Verdrag en in de Europa 2020-strategie. De volgorde van de verschillende budgetlijnen is dezelfde als in het Commissievoorstel.

3.2.1 Onderzoek en ontwikkeling¹⁰

[9] **Het Verdrag.** Artikel 179 beschrijft de **doelstellingen** van het EU-beleid inzake onderzoek en ontwikkeling:

- Haar wetenschappelijke en technologische grondslagen te versterken door de totstandbrenging van een Europese onderzoeksruimte;
- Bij te dragen tot de ontwikkeling van het concurrentievermogen van de EU en haar industrie;
- *De onderzoeksactiviteiten te bevorderen die uit hoofde van andere hoofdstukken van de Verdragen nodig worden geacht.*

[10] **Horizon 2020.** De Europa 2020-strategie stelt als doelstelling om in 2020 3% van het EU-BBP te besteden aan onderzoek en ontwikkeling. De Commissie stelt voor om de toekomstige financiering van onderzoek en innovatie te concentreren op drie zwaartepunten: 1) excelleren in fundamenteel wetenschappelijk onderzoek 2) aanpakken van maatschappelijke uitdagingen en 3) industrieel leiderschap creëren en de concurrentiepositie versterken. Om versnippering te vermijden en de onderlinge samenhang te versterken, onder meer met de nationale onderzoeksprogramma's, stelt de Commissie voor een gemeenschappelijk strategisch kader voor onderzoek en innovatie, **Horizon 2020**, op te richten. Onderzoek en ontwikkeling zullen sterk worden gelinkt aan de prioriteiten in beleidssectoren zoals gezondheid, voedselzekerheid, bio-economie, energie en klimaatverandering. *"Klimaatactie, een efficiënt gebruik van hulpbronnen en grondstoffen" wordt genoemd als een van de specifieke doelstellingen in het kader van de prioriteit "maatschappelijke uitdagingen".*

Voorgesteld budget. De Commissie stelt voor in de periode 2014-2020 **80 miljard euro** uit te trekken voor Horizon 2020, dit is ongeveer 8% van het EU MFK-budget. Dit bedrag wordt als volgt verdeeld¹¹ over de prioriteiten:

wetenschap van topniveau	27 818 miljoen euro
industriële leiderschap	20 280 miljoen euro
maatschappelijke uitdagingen	35 888 miljoen euro

¹⁰ Op 30 november 2011 heeft de Commissie haar voorstel voor een verordening tot vaststelling van Horizon 2020 uitgebracht: EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening tot vaststelling van Horizon 2020 – Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020)*, COM(2011) 809, 30 november 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0809:FIN:NL:PDF>.

¹¹ Artikel 6 voorstel Horizon 2020-verordening. In tegenstelling tot de andere bedragen vermeld in dit advies, zijn deze bedragen uitgedrukt in huidige prijzen.

Deze financiering moet volgens de Commissie in belangrijke mate worden aangevuld met steun uit de Structuurfondsen, waarbij de Commissie streeft naar uitgaven in dezelfde orde van grootte als in het huidige MFK (60 miljard euro). Op basis van de Europa 2020-doelstelling om in 2020 3% van het EU-BBP te besteden aan onderzoek en ontwikkeling en op basis van de door de Commissie voorgestelde doelstelling om 20% van het MFK-budget in te zetten in functie van klimaatgerelateerde doelstellingen, verwacht de Commissie dat *klimaatgerelateerde uitgaven meer dan 35%*¹² *van de begroting voor Horizon 2020 moeten uitmaken*, met inbegrip van onderling verenigbare maatregelen ter verbetering van het efficiënt gebruik van hulpbronnen. Voor de specifieke doelstelling inzake klimaatactie, een efficiënt gebruik van hulpbronnen en grondstoffen voorziet de Commissie 3,1 miljard euro¹³.

3.2.2 Het Cohesiebeleid¹⁴

- [11] **Het Verdrag.** Artikel 174 VWEU bepaalt de doelstellingen van het beleid gericht op het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang. De Unie stelt zich in het bijzonder tot doel de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen. Hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de plattlandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken, en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen.

De instrumenten in het Cohesiebeleid

- EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
- ESF: Europees Sociaal Fonds
- EFPO: Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling
- Cohesiefonds
- EFMZV: Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij

¹² Overweging 10 voorstel Horizon 2020-verordening, p. 7.

¹³ Voorstel Horizon 2020-verordening, p. 118.

¹⁴ Op 6 oktober 2011 heeft de Commissie haar voorstel voor een verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor de structuurfondsen gepubliceerd. Op 11 september 2012 heeft de Commissie dit voorstel gewijzigd: EUROPESE COMMISSIE, *Gewijzigd voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds, het EFPO en het EFMZV, die onder het Gemeenschappelijk Strategisch Kader vallen en algemene bepalingen inzake het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds*, COM(2012) 496.

- [12] **Drie regio's.** De Commissie stelt een nieuwe architectuur voor het Cohesiebeleid voor waarin gewerkt wordt met drie categorieën van regio's: de minder ontwikkelde (BBP/capita < 75% EU27-gemiddelde), de transitie (BBP/capita tussen 75% en 90%) en de meer ontwikkelde (BBP/capita > 90%) regio's. Alle Vlaamse provincies, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de provincie Waals-Brabant vallen onder de categorie van de meer ontwikkelde regio's, de vier overige Waalse provincies vallen onder de categorie van de transitieregio's. De Commissie stelt voor het grootste deel van cohesiemiddelen te besteden aan de armste regio's en lidstaten.
- [13] **Gemeenschappelijk Strategisch Kader.** Om de effectiviteit van de cohesie-uitgaven te verhogen, stelt de Commissie verder voor om op EU-niveau een zogenaamd Gemeenschappelijk Strategisch Kader (GSK) vast te stellen. *Het doel hiervan is om de bijdrage van steun uit de GSK-fondsen aan de Europa 2020-strategie zo groot mogelijk te maken* door de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te vertalen in investeringsprioriteiten en op die manier het programmeringsproces van de lidstaten en de regio's een duidelijke strategische richting te geven. Het GSK moet de sectorale en territoriale coördinatie van steunmaatregelen in het kader van de GSK-fondsen en de coördinatie met ander beleid en andere instrumenten van de EU vergemakkelijken. Hiertoe bevat het GSK mechanismen om de coördinatie tussen GSK-fondsen onderling te bevorderen alsook de coördinatie met andere relevante beleidsmaatregelen en instrumenten, horizontale beginselen en transversale beleidsdoelstellingen. Dit GSK zou gelden voor alle structuurfondsen, inclusief het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), en vertaalt de thematische doelstellingen in investeringsprioriteiten.
- [14] **Partnerschapscontract.** Meer concreet stelt de Commissie voor om met elke lidstaat een partnerschapscontract af te sluiten waarin wordt aangegeven op welke wijze de fondsen worden ingezet *met het oog op de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen. Er moet een nauwe band zijn met de nationale hervormingsprogramma's en de stabiliteits- en convergentieprogramma's.* De GSK-fondsen worden vervolgens uitgevoerd op basis van een **operationaliseringsprogramma** overeenkomstig het partnerschapscontract. In elk programma worden prioriteiten gesteld door middel van specifieke doelstellingen en financiële toewijzingen van GSK-steun inclusief nationale medefinanciering. Voor elke prioriteit worden indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan de uitvoering van het programma wordt beoordeeld.
- [15] **Thematische concentratie.** Om de effectiviteit van het Cohesiebeleid te verhogen, stelt de Commissie voor om de financiering in het kader van het Cohesiebeleid in te zetten in functie van een beperkt(er) aantal prioriteiten (dan momenteel het geval is). Artikel 9 van het voorstel van de Commissie

voor een GSK-verordening bevat 11 thematische doelstellingen die alle GSK-fondsen moeten steunen.

Thematische doelstellingen

Artikel 9 van de voorgestelde gemeenschappelijke verordening stelt dat: Elk GSK-fonds steunt, overeenkomstig de opdracht ervan, de volgende thematische doelstellingen om bij te dragen tot de verwezenlijking van de strategie van de Unie voor slimme, duurzame en inclusieve groei:

- 1) Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie;
- 2) Verbetering van de toegang tot en het gebruik en de kwaliteit van informatie- en communicatietechnologie;
- 3) Vergroting van de concurrentiekracht van kleine en middelgrote ondernemingen, alsmede van de landbouwsector (voor het Elfpo) en van de visserij- en aquacultuursector (voor het EFMZV);
- 4) *Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken;*
- 5) *Bevordering van de aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en –beheer;*
- 6) *Bescherming van het milieu en bevordering van efficiënt gebruik van hulpbronnen;*
- 7) *Bevordering van duurzaam vervoer* en opheffing van knelpunten in centrale netwerkinfrastructuren;
- 8) Bevordering van werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit;
- 9) Bevordering van sociale inclusie en bestrijding van armoede;
- 10) Investering in onderwijs, vaardigheden en een leven lang leren;
- 11) Vergroting van de institutionele capaciteit en een doelmatig openbaar bestuur.

[16] **Geormerkte middelen.** De meer ontwikkelde en transitie regio's moeten hun middelen in hoofdzaak inzetten voor projecten ter bevordering van de energie-efficiëntie, hernieuwbare energie, concurrentiekracht van KMO's en innovatie. Enkel de minst ontwikkelde regio's hebben hier meer vrijheid. Zo moeten de meer ontwikkelde regio's en de transitieregio's minstens 80%¹⁵ van de EFRO-middelen inzetten in functie van drie door de Commissie voorgestelde prioriteiten, zijnde: 1) doelstelling 1: onderzoek en ontwikkeling, 2) doelstelling 3: het versterken van het concurrentievermogen van KMO's, de landbouwsector en de visserij- en aquacultuursector en 3) *doelstelling 4: mitigatie. Bovendien moet minstens 20% van de EFRO-middelen besteed worden aan mitigatiebeleid.* De minder ontwikkelde regio's moeten minstens 50% van de EFRO-middelen inzetten in functie van de doelstel-

¹⁵ Artikel 4: EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening betreffende specifieke bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling*, COM(2011) 614, 6 oktober 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0614:FIN:NL:PDF>.

lingen 1, 3 en 4 en minstens 6% van de EFRO-middelen toewijzen aan mitigatiebeleid. *Verder moet minstens 5%¹⁶ van de EFRO-middelen worden ingezet in functie van duurzame stedelijke ontwikkeling.* De resterende 20% (in het geval van de meer ontwikkelde en transitieregio's) moet besteed worden aan de acht overige prioriteiten waarvan 1) adaptatie, 2) milieubescherming en het bevorderen van efficiënt gebruik van hulpbronnen en 3) het bevorderen van duurzaam transport belangrijk zijn voor het milieu- en klimaatbeleid.

- [17] **Conditionaliteit.** Om de resultaatsgerichtheid en de focus op het bereiken van de Europa 2020-doelstellingen te verscherpen, stelt de Commissie voor om 5% van het cohesiebudget opzij te zetten in een **prestatiereserve** om op basis van een tussentijdse evaluatie te worden uitbetaald aan de lidstaten en regio's waarvan de programma's de referentiepunten op het traject naar de programmadoelstellingen – *binnen het ruimere kader van de streefcijfers en doelstellingen van Europa 2020* – hebben bereikt. Verder voorziet de Commissie in een zogenaamde **macro-economische conditionaliteit**. Om een nauwere band tussen het Cohesiebeleid en het economisch bestuur tot stand te brengen, behoudt de Commissie zich het recht voor om wanneer een lidstaat, ondanks het toegenomen gebruik van GSK-fondsen, geen doeltreffende actie onderneemt in het kader van het economisch bestuur, (alle) betalingen te schorsen. Deze zogenaamde macro-economische conditionaliteit is een belangrijk discussiepunt tussen het Europees Parlement en de Raad. Het Europees Parlement verwerpt de macro-economische conditionaliteit.
- [18] **Budget.** De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 336 miljard euro uit te trekken voor de instrumenten van het Cohesiebeleid aangevuld met 40 miljard euro voor de *Connecting Europe Facility*. In vergelijking met het huidige MFK betekent dit een daling van de uitgaven voor Cohesiebeleid met 5,3%, van 354,8 miljard naar 336 miljard euro. Het door de Commissie voorgestelde budget voor het Cohesiebeleid bedraagt **45% van het totale EU-budget**.

3.2.3 Verbindingen voor Europa

- [19] **Het Verdrag.** Artikel 170, lid 1 VWEU stelt dat de EU bijdraagt tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur, teneinde 1) bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen inzake gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en inzake de economische, sociale en territoriale samenhang en 2) om de burgers van de EU in

¹⁶ Artikel 7, lid 2 van de voorgestelde EFRO-verordening.

staat te stellen ten volle profijt te trekken van de voordelen die voortvloeien uit de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen.

Artikel 170, lid 2 stelt dat het optreden van de EU gericht is op de bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken en op de bevordering van de toegang tot deze netwerken.

[20] **Trans-Europese verbindingen.** Opdat de eengemaakte markt ten volle kan functioneren, is er een performante trans-Europese infrastructuur nodig, met name op het gebied van energie, vervoer en ICT. Om de totstandkoming van deze infrastructuur te versnellen, stelt de Commissie voor om een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen op te richten (de *Connecting Europe Facility*, verder: CEF).

[21] **Budget.** De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 40 miljard euro uit te trekken voor de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, aangevuld met 10 miljard euro voor investeringen in vervoer binnen het Cohesiefonds. Dit is een forse toename ten opzichte van het huidige infrastructuurbudget van 12,9 miljard euro. Dit bedrag wordt verdeeld als volgt:

Tabel 3: Verdeling van het budget voor de *Connecting Europe Facility*

	Voorgesteld budget	Investeringsbehoefte (miljard euro)	Financieringsbehoefte (miljard euro)
energie	9,1	200 ¹	100
vervoer	31,6	540 ²	215
ICT	9,1	250 ³	220

¹ Voor de voltooiing van de trans-Europese energienetwerken

² Voor de voltooiing van het trans-Europese vervoersnetwerk

³ Om alle huishoudens tegen 2020 toegang te geven tot een snelle internetverbinding

De **verdeling van het CEF-budget** over de drie onderdelen is gebaseerd op een effectbeoordeling¹⁷ door de Commissie. De verdeling wordt onderbouwd niet in de eerste plaats op basis van de investeringsbehoefte in de verschillende sectoren maar op basis van de verwachte financieringskloof, dit is de investeringsbehoefte verminderd met de capaciteit van de publieke en private sector om de noodzakelijke investeringen te genereren. Het gaat hier over die investeringen die "risicovol" zijn en wellicht niet gefinancierd zullen worden door de markt. De Commissie schat de financieringsbehoefte in de vervoersector op 215 miljard euro, in de energiesector op

¹⁷ EUROPESE COMMISSIE, *Commission Staff Working Document accompanying the Regulation establishing the Connecting Europe Facility*, SEC (2011) 1262, 19 oktober 2011: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1262_en.pdf.

100 miljard euro en in de ICT-sector op 220 miljard euro. In de vervoersector moet de overgrote meerderheid van de investeringen gerealiseerd worden door de publieke sector, terwijl de trans-Europese energie-infrastructuur hoofdzakelijk gedragen wordt door private investeerders. De vervoersinfrastructuur met een hoge EU toegevoegde waarde is vaak grensoverschrijdend van aard en zou niet gerealiseerd worden zonder financiële steun door de EU.

3.2.4 *Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*

Het Verdrag

[22] **Doelstellingen van het GLB.** Artikel 39, lid 1 VWEU bevat de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid:

- De productiviteit van de landbouw doen toenemen door technische vooruitgang te bevorderen en door de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie en een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;
- De landbouwbevolking een redelijke levensstandaard verzekeren, door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
- De markten stabiliseren;
- De voorziening veilig stellen;
- Redelijke prijzen bij de levering aan de verbruikers verzekeren.

Integratie van het GLB in de Europa 2020-strategie

[23] **Integratie van het GLB in de Europa 2020-strategie.** De huidige hervormingsvoorstellen zijn gebaseerd op de mededeling over het GLB tot 2020¹⁸. Deze mededeling gaat vooraf aan de wetgevende voorstellen voor het GLB na 2013. In deze mededeling geeft Commissie aan welke algemene beleidsopties een antwoord moeten bieden op de grote uitdagingen waarmee het landbouwbeleid zal worden geconfronteerd en die moeten leiden tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het hervormde GLB¹⁹. De Commissie beoogt hiermee de drie componenten van de Europa 2020-strategie te integreren in het GLB. Zo zal het landbouwbudget ook in de toekomst verder worden gebruikt om het duurzaam beheer van de natuur-

¹⁸ EUROPESE COMMISSIE, *Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten*, COM(2010) 672, 18 november 2010: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:nl:PDF>.

¹⁹ Zijnde 1) het in stand houden van de voedselzekerheid, 2) verdere inspanningen leveren om de doelstellingen van de EU-agenda inzake energie en klimaat te halen en 3) een evenwichtige territoriale ontwikkeling bevorderen.

lijke hulpbronnen, klimaatmaatregelen en een evenwichtige territoriale ontwikkeling overal in Europa te ondersteunen.

[24] **Eerdere hervormingen.** Het GLB heeft reeds een hervormingsproces achter de rug in de richting van meer marktgerichtheid en duurzaamheid. Zo heeft Agenda 2000 de integratie van milieuoverwegingen in het GLB versterkt. Sinds Agenda 2000 omvat het GLB ook een volwaardig plattelandsbeleid in de vorm van de "tweede pijler". Verder werd de directe inkomenssteun ontkoppeld van de productie en afhankelijk gemaakt van het naleven van eisen op het gebied van milieu, voedselkwaliteit en dierenwelzijn. Sinds 2005 moeten landbouwers voldoen aan deze zogenaamde randvoorwaarden om de directe inkomenssteun te ontvangen.

[25] **Nieuwe uitdagingen.** In het licht van de huidige uitdagingen zijn verdere hervormingen van het GLB volgens De Commissie noodzakelijk. De Commissie identificeert drie prioritaire uitdagingen:

- Een rendabele voedselproductie;
- Milieu en klimaatverandering. Hoewel de broeikasgasuitstoot uit de landbouw sinds 1990 met 20% is afgenomen, zijn verdere inspanningen volgens de Commissie mogelijk en noodzakelijk om de ambitieuze doelstellingen van de EU-agenda inzake energie en klimaat te halen;
- Een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

Het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaataanpak is een van de drie doelstellingen van het GLB na 2013. Meer concreet moet de landbouw: de toepassing van duurzame productiemethoden garanderen en de levering van collectieve milieugoederen veiligstellen, door innovatie de groene groei bevorderen en matigings- en aanpassingsmaatregelen nemen in verband met de klimaatverandering. Door in te spelen op de genoemde uitdagingen zal het GLB bijdragen tot de Europa 2020-strategie van *slimme, duurzame* en *inclusieve* groei

[26] **De noodzaak van een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.** Om hoger genoemde doelstellingen te kunnen verwezenlijken, moet volgens de Commissie de overheidssteun voor de landbouwsector en de plattelandsgebieden behouden worden en is een op EU-niveau uitgetekend landbouwbeleid noodzakelijk. Afschaffing van de overheidssteun zou leiden tot een grotere concentratie aan intensieve landbouwproductie in gebieden waar de omstandigheden gunstig zijn en tot marginalisatie en landverlating van de minder competitieve gebieden. Deze ontwikkeling zou de milieudruk doen toenemen en waardevolle habitats doen achteruitgaan.

Instrumenten van het nieuwe GLB

- [27] **Vergroening van de eerste pijler.** In het huidige voorstel wordt 30% van de rechtstreekse betalingen afhankelijk gemaakt van het naleven van drie vergroeningsvoorwaarden. Concreet betekent dit dat 30% van de directe betalingen zou worden uitbetaald als steun voor milieumaatregelen, die verder gaan dan de naleving van de randvoorwaarden: 1) gewasdiversificatie met minstens drie verschillende gewassen per boerderij, 2) het in stand houden van permanent grasland en 3) 7% van het akkerland opzij zetten voor ecologische doeleinden. Verder moet volgens de Commissie worden nagegaan of ook de voorschriften van Natura 2000-gebieden kunnen worden geïntegreerd en of bepaalde elementen van randvoorwaarden inzake goede landbouw- en milieucondities kunnen worden herbekeken²⁰. Landbouwers die de drie voorgestelde vergroeningsvoorwaarden niet naleven zouden dus tot 30% en mogelijk meer van hun directe betalingen kunnen verliezen. De discussies in het kader van het MFK hebben enkel betrekking op het percentage van de vergroening, niet op de inhoud hiervan.
- [28] **Herverdeling van het pijler 1-bedrag tussen de lidstaten.** Gelet op de grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft het gemiddeld steunbedrag per hectare in de eerste pijler, stelt de Commissie voor om de rechtstreekse steun in het toekomstige GLB billijker te verdelen. Lidstaten die minder dan 90% van de EU-gemiddelde steun ontvangen zullen in de periode 2013-2020 een derde van deze kloof dichten. Dit zal betaald worden door lidstaten met een meer dan gemiddeld steunpercentage.
- [29] **De tweede pijler**²¹. Voor wat betreft de tweede pijler beveelt de Commissie aan om de inspanningen die in de programmeringsperiode 2007-2013²² zijn gemaakt inzake milieu en klimaat op hetzelfde niveau te houden en om minimum 25%²³ van de totale bijdrage uit het ELFPO aan de plattelandsontwikkelingsprogramma's te besteden aan mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering en landbeheer. Er wordt niet meer gewerkt met assen maar met doelstellingen. De Commissie lijst zes prioriteiten op waarvan er twee van bijzonder belang zijn voor leefmilieu en klimaat, met

²⁰ Bodemerrosie, organische stof in de bodem, bodemstructuur, minimaal onderhoud, waterbescherming en waterbeheer.

²¹ EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening inzake de steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)*, COM(2011) 627, 12 oktober 2011: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_nl.pdf.

²² In het huidige MFK wordt ten minste 25% van de totale bijdrage uit het ELFPO aan de plattelandsontwikkelingsprogramma's besteed aan maatregelen in het kader van de as "verbetering van het milieu en het platteland": artikel 17, lid 1 van de ELFPO-verordening: Verordening 1698/2005 van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

²³ Aanbeveling 28 voorstel ELPO-verordening.

name het “herstellen, in stand houden en verbeteren van ecosystemen” en het “bevorderen van het efficiënt gebruik van hulpbronnen en de omslag naar een koolstofarme economie”. Deze zes prioriteiten zijn een vertaling voor het plattelandsbeleid van de 11 thematische prioriteiten die de Commissie vooropstelt in de gemeenschappelijke kaderstrategie voor alle structuurfondsen. Alle prioriteiten dragen bij aan de horizontale doelstellingen inzake innovatie, milieu en klimaat (mitigatie en adaptatie)²⁴.

- [30] **De verdeling van de tweede pijlersteun.** Inzake de verdeling van de tweede pijlersteun tussen de lidstaten stelt de Commissie²⁵ dat de steun verdeeld wordt met inachtneming van de huidige verdeling aan de hand van objectieve criteria die gekoppeld zijn aan de beleidsdoelstellingen. Minder ontwikkelde regio's moeten, zoals nu ook het geval is, kunnen profiteren van hogere cofinancieringspercentages. De impactanalyse²⁶ van de Commissie heeft verschillende herverdelingsscenario's doorgerekend waarbij België steeds middelen voor plattelandsbeleid verliest ten opzichte van de huidige periode.
- [31] **Flexibiliteit.** De Commissie²⁷ stelt voor een mogelijkheid tot flexibiliteit in te voeren inzake de overdracht van middelen tussen de pijlers. Dit houdt in dat lidstaten die hun plattelandsontwikkelingsbeleid willen versterken tot 10% van de rechtstreekse betalingen kunnen overdragen van de eerste naar de tweede pijler. Het tweede compromisvoorstel van de voorzitter van de Europese Raad trekt dit percentage op tot 15%. Lidstaten met een percentage rechtstreekse betalingen lager dan 90% van het EU-gemiddelde kunnen omgekeerd ook overdrachten doen van de tweede naar de eerste pijler. Het tweede compromisvoorstel voorziet de mogelijkheid voor alle lidstaten om tot 15% van hun tweede pijlersteun over te dragen naar de eerste pijler.
- [32] **Reserve voor crisissen in de landbouwsector.** De Commissie stelt voor een nieuw noodmechanisme in te voeren om te kunnen reageren op crisis-situaties in de landbouwsector. Omwille van het onvoorspelbare uitgaven-

²⁴ Inzake de tweede pijler, stelt de Commissie in haar mededeling van 18 november 2010 over het GLB tot 2020 reeds dat milieu, klimaatverandering en innovatie de richtinggevende thema's moeten zijn die het beleid meer dan ooit bepalen.

²⁵ Artikel 64, lid 4. EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling*, COM(2011) 627, 12 oktober 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0627:FIN:NL:PDF>.

²⁶ EUROPESE COMMISSIE, *Impact assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 4: Rural Development*, SEC (2011) 1153, 20 oktober 2011, p. 27-30: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex4_en.pdf.

²⁷ EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*, COM(2011) 628, 12 oktober 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0628:FIN:NL:PDF>.

verloop, stelt de Commissie voor om dit mechanisme buiten het EU MFK te houden. Het tweede compromisvoorstel van de voorzitter van de Europese Raad wil deze crisisreserve integreren in het MFK waardoor er minder middelen beschikbaar zullen zijn voor rechtstreekse inkomenssteun en marktorganisatie.

[33] **Voorgesteld budget.** De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 281,8 miljard euro (27,5% van het totale MFK-budget van 1025 miljard euro) uit te trekken voor de eerste pijler van het GLB en 89,9 miljard euro (8,8 % van het MFK-budget) voor de tweede pijler. In vergelijking met het huidige MFK betekent dit een daling van de uitgaven voor rechtstreekse inkomenssteun en marktgerelateerde maatregelen van 322 miljard (2007-2013) naar 281,8 miljard (2013-2020), dit is een daling met 12,5%. Het voorgestelde pijler 2-budget blijft ongeveer gelijk in vergelijking met het pijler 2-budget in het MFK 2007-2013. Dit bedrag wordt aangevuld met nog eens 15,2 miljard euro uit andere budgetlijnen zowel binnen als buiten het MFK²⁸. Relevant voor milieu- en klimaatbeleid is dat in dit kader ook 4,5 miljard euro uit Horizon 2020 wordt voorzien voor onderzoek en innovatie inzake voedselzekerheid, bio-economie en duurzame landbouw. De Commissie voorziet 3,5 miljard euro voor de crisisreserve in landbouwsector.

De eerste en de tweede pijler vertegenwoordigen samen een aandeel van 36% van het totale MFK-budget. Het grote aandeel van het GLB in het MFK, volgt rechtstreeks uit de bevoegdheid van de EU om een gemeenschappelijk landbouwbeleid te bepalen en uit te voeren.

3.2.5 *Europa in de wereld*

[34] **Het Verdrag.** Artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt de doelstellingen van het gemeenschappelijk extern beleid van de EU. In de context van dit advies zijn in het bijzonder de volgende doelstellingen relevant:

- d) ondersteuning van de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden op economisch, sociaal en milieugebied, met uitbanning van de armoede als voornaamste doel;
- f) het leveren van een bijdrage tot het uitwerken van internationale maatregelen ter bescherming en verbetering van de kwaliteit van het

²⁸ Zijnde: 4,5 miljard euro in het kader van Horizon 2020 voor onderzoek en innovatie op het gebied van voedselzekerheid, bio-economie en duurzame landbouw; 2,2 miljard voor voedselveiligheid in rubriek 3 Veiligheid en burgerschap; 2,5 miljard voor voedselhulp voor de meest behoeftigen in rubriek 1 Slimme inclusieve groei; 3,5 miljard in een nieuwe reserve voor crisissen in de landbouwsector; tot 2,5 miljard in het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering.

milieu en het duurzaam beheer van de mondiale natuurlijke rijkdommen, teneinde duurzame ontwikkeling te waarborgen;

- h) het bevorderen van een internationaal bestel dat gebaseerd is op intensievere multilaterale samenwerking, en van goed mondiaal bestuur.

Het bevorderen op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering is sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon ook een van de uitdrukkelijke doelstellingen van het EU-milieubeleid op basis van artikel 191 VWEU.

[35] **Europa in de wereld.** De Europa 2020-doelstellingen hebben betrekking op de situatie in de EU. Omdat gebeurtenissen buiten het grondgebied van de EU gevolgen hebben voor de welvaart en veiligheid van de burgers van de EU, acht de Commissie het belangrijk dat de EU actief werkt aan het vormgeven van de wereld rondom ons. Het budget voor “Europa in de wereld”, en de verdeling hiervan, moet derhalve een vertaling vormen van de Europa 2020-doelstellingen in het EU buitenlandse beleid. Relevant in de context van dit advies is de stelling van de Commissie dat de EU financieel wil bijdragen om haar internationale verbintenissen op het gebied van klimaatverandering en biodiversiteit na te komen.

De Commissie stelt voor om het budget voor “Europa in de wereld” aan te vullen met een aantal instrumenten buiten het MFK, zijnde het Europees Ontwikkelingsfonds, een nieuw op te richten wereldklimaat- en biodiversiteitsfonds en de reserve voor noodhulp. De Commissie heeft in haar voorstel echter nog geen budget opgenomen voor het wereldklimaat- en biodiversiteitsfonds.

3.2.6 Milieu en klimaat

[36] **Geen aparte budgetlijn.** Met uitzondering van LIFE (zie verder), voorziet de Commissie geen aparte budgetlijn voor de financiering van het EU-milieu en klimaatbeleid. De Commissie erkent in haar voorstel²⁹ dat om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te halen in de toekomst een beduidend groter deel van de EU-begroting betrekking moet hebben op klimaatdoelstellingen, onder andere door investeringen die niet uitsluitend klimaatgericht zijn maar wel een aanzienlijke klimaatcomponent hebben. De Commissie is voornemens het deel van de EU-begroting dat betrekking

²⁹ EUROPESE COMMISSIE, *Een begroting voor Europa 2020 – deel II: beleidsfiches*, COM(2011) 500 part II, 29 juni 2011, p. 15. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(02\):FIN:NL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(02):FIN:NL:PDF).

heeft op de integratie van klimaatdoelstellingen te verhogen³⁰ tot minstens 20%. 20% op een voorgestelde begroting van om en bij de 1000 miljard euro, zou betekenen dat in de periode 2014-2020 ongeveer 200 miljard euro van het EU-budget besteed zou worden aan klimaatbeleid.

[37] **Instrumenten voor integratie.** De Commissie beoogt mitigatie en adaptatie activiteiten te integreren in alle grote EU-beleidsdomeinen.

- Cohesiebeleid
- Onderzoek en innovatie
- Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
- Externe actie

[38] **Effectbeoordeling.** LIFE is het enige financieringsinstrument dat uitsluitend gericht is op de financiering van het milieu- en klimaatbeleid. Op 12 december 2012 heeft de Commissie een voorstel³¹ voor een LIFE-verordening 2014-2020 gepubliceerd. Het Commissievoorstel voor een nieuwe LIFE-verordening is gebaseerd op een effectbeoordeling³². Uit evaluaties van LIFE+ bleek dat LIFE een succesvol instrument is met een aanzienlijke EU-meerwaarde. LIFE functioneert goed als katalysator voor het aantrekken van andere eenmalige publieke en private investeringen, voor het overwinnen van de eerste barrières voor de uitvoering van het milieu- en klimaatbeleid, als een platform voor kennisdeling en als bron van startkapitaal (*seed money*) voor het ondersteunen van proef- en demonstratieprojecten op het gebied van nieuwe EU-prioriteiten inzake milieu en klimaat.

Uit deze evaluaties bleek echter ook dat de werking van LIFE op een aantal punten kan worden verbeterd. Belangrijk te vermelden hier zijn 1) de te weinig strategische benadering en te weinig afstemming / concentratie van de middelen op de EU-prioriteiten, 2) de behoefte om de complementariteit

³⁰ IEEP berekent dat in het huidige MFK ongeveer 50 miljard euro werd besteed aan klimaatbeleid: IEEP, *Walking the talk – practical options for making the 2014-2020 EU MFF deliver on climate change*, 12 april 2012. Beschikbaar op: http://www.ieep.eu/assets/919/Walking_the_talk_-_options_for_EU_MFF_to_deliver_on_climate_change.pdf.

³¹ EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie*, COM (2011) 874, 12 december 2012. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/life/about/documents/COMM_PDF_COM_2011_0874_F_NL.pdf?reference=IP/11/1526&format=PDF&aged=0&language=NL&guiLanguage=en.

³² EUROPESE COMMISSIE, *Samenvatting van de ontwerp-effectbeoordeling bij het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE)*, SEC(2011) 1541, 12 december 2011: http://ec.europa.eu/environment/life/about/documents/COMM_PDF_SEC_2011_1541_F_NL.pdf.

en de synergiën met andere EU-fondsen te vergroten, 3) de wenselijkheid om meer grote projecten te ondersteunen en 4) de vaststelling dat nationale toewijzingen niet hebben geleid tot een meer evenwichtige geografische verdeling van projecten.

In het kader van deze effectbeoordeling besluit de Commissie, op basis van een evaluatie van bestaande kostenramingen, dat de totale externe milieukost van economische en sociale activiteiten in de EU ongeveer 650 miljard euro bedraagt, dit is ongeveer **5,7% van het EU-BBP** dat in 2009 11 783 miljard bedroeg.

[39] **Verderzetting.** De Commissie stelt dan ook voor om naast de integratie van de milieu- en klimaatdoelstellingen het LIFE-programma verder te zetten en om dit op een aantal punten te verbeteren. Zo beoogt de Commissie LIFE meer in overeenstemming te brengen met de Europa 2020-doelstellingen, onder meer door het aandeel van klimaatactiviteiten te vergroten. Ook de synergiën en complementariteit met andere EU-fondsen moet worden verbeterd.

[40] **Wijzigingen in LIFE.** Het Commissievoorstel voor een verderzetting van LIFE bevat een aantal belangrijke wijzigingen ten opzichte van het LIFE+ programma in de periode 2007-2013. Zo stelt de Commissie voor een apart **subprogramma voor klimaatactie** te voorzien met drie prioritaire actiegebieden: 1) mitigatie, 2) adaptatie en 3) klimaatgovernance en informatie. Omdat de positieve effecten die hieruit voortvloeien zullen stijgen dankzij de gefinancierde acties inzake biodiversiteit, stelt de Commissie voor om ook in de periode 2014-2020 ten minste 50% van de middelen voor het subprogramma milieu toe te wijzen aan het prioritair actiegebied biodiversiteit. Aansluitend bij de beoogde integratie van milieu- en klimaatbeleid in andere beleidsdomeinen, voorziet de Commissie ook een nieuwe type projecten, de zogenaamde **geïntegreerde projecten**. Het belangrijkste doel van deze projecten is de uitvoering van het milieu- en klimaatbeleid te verbeteren en de integratie daarvan in andere beleidsdomeinen, die niet specifiek gericht zijn op milieu- en klimaatbeleid, te ondersteunen. Kenmerkend voor deze projecten is enerzijds de ruime (regionale, nationale of zelfs transnationale) schaal waarop ze zich situeren en anderzijds de geïntegreerde aanpak. De Commissie stelt voor om de "traditionele" projecten te **selecteren** op basis van verdienste terwijl er bij de selectie van geïntegreerde projecten wordt gewaakt over een geografisch evenwicht. Naast de integratie van milieu- en klimaatoverwegingen in andere beleidsdomeinen (integratie met betrekking tot thema's), is de mobilisering van andere fondsen een bijzonder aandachtspunt bij geïntegreerde projecten (integratie met betrekking tot financieringsbronnen).

- [41] **Complementariteit met andere instrumenten.** Artikel 8, lid 1 van de voorgestelde LIFE-verordening stelt dat steun in het kader van LIFE complementair moet zijn met de andere instrumenten van de EU. Specifiek voor de geïntegreerde projecten stelt artikel 8, lid 3 dat de Commissie en de lidstaten zorg dragen voor de coördinatie tussen LIFE en de fondsen die onder het Gemeenschappelijk Strategisch Kader vallen. De Commissie draagt bovendien zorg voor de consistentie met en synergieën tussen LIFE en Horizon 2020 en LIFE en acties in het kader van het externe optreden van de EU (artikel 8, lid 4).
- [42] **Budget LIFE.** De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 3,2 miljard euro toe te kennen aan een nieuw LIFE-programma, dit is **0,3%** van het totale door de Commissie voorgestelde EU-budget. Van deze 3,2 miljard zou 2,4 miljard (0,2% van het totale budget) worden bestemd voor het subprogramma milieu en 800 miljoen (0,08% van het totale budget) voor het subprogramma klimaatactie. Dit is een begrotingsverhoging ten opzichte van LIFE+ in de periode 2007-2013 waarin LIFE+ een budget van 2,1 miljard euro³³ heeft. Met deze budgetverhoging beoogt de Commissie een evenredige toename van de ecologische en sociaaleconomische effecten van LIFE, tot 750 à 1000 miljoen euro (ten opzichte van een geraamde 600 miljoen euro per jaar in de periode 2007-2013).

Het beperkte budget voor LIFE volgt uit het feit dat milieubeleid een gedeelde bevoegdheid is van de EU en de lidstaten waarbij de lidstaten, op basis van artikel 192, lid 4 VWEU, verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en financiering van het milieubeleid.

3.3 Inkomsten

- [43] Het MFK heeft niet alleen betrekking op de uitgavenzijde maar ook op de inkomstzijde ofwel de financiering van de EU-begroting. Het voorstel van de Commissie voor het MFK gaat dan ook gepaard met een voorstel³⁴ in verband met het stelsel van eigen middelen van de EU. De structuur van de begrotingsfinanciering is de afgelopen decennia aanzienlijk veranderd. Daar waar de EU oorspronkelijk, in lijn met het Verdrag, voor een groot deel werd gefinancierd op basis van eigen middelen, is de bijdrage op basis van het BNI voortdurend belangrijker geworden en maken deze bijdra-

³³ Artikel 10: Verordening 614/2007 van 23 mei 2007 betreffende het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE+): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:149:0001:0016:NL:PDF>.

³⁴ EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende een stelsel van eigen middelen van de Europese Unie*, COM(2011) 510, 29 juni 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0510:FIN:NL:PDF>.

genmomenteel drievierde van de begroting uit. Momenteel wordt ongeveer 12% van de EU-begroting gefinancierd op basis van eigen middelen. Ook de verschillende correcties en bijzondere regelingen die in de loop der jaren zijn geïntroduceerd, hebben geleid tot een onevenredige nadruk op de nettosaldo's van de lidstaten.

- [44] Het voorgestelde eigen middelenbesluit omvat **drie hoofdelementen**: 1) vereenvoudiging van de bijdragen van de lidstaten, 2) de invoering van nieuwe eigen middelen en 3) een hervorming van de correctiemechanismen.
- [45] De Commissie wil met het huidige MFK een proces in gang zetten waarmee de EU-financiering wordt herijkt en een begin maken met de omschakeling naar een begroting die bestaat uit echte **eigen middelen**. De Commissie stelt een groeipad voor waarbij in 2020 47% van de EU-begroting wordt gefinancierd op basis van eigen middelen terwijl de nationale bijdragen op basis van het BNI zouden worden verminderd tot 51%. Concreet stelt de Commissie voor een EU-belasting op de financiële sector en een EU-BTW in te voeren.
- [46] Op 28 september 2011 heeft de Commissie een voorstel³⁵ voor een Europese **belasting op financiële transacties** (*financial transaction tax of FTT*) gepubliceerd. Uit een voorafgaande analyse bleek dat de belasting jaarlijks 57 miljard euro zou kunnen opbrengen voor de EU als geheel. De Commissie stelt voor de opbrengsten van de belasting geheel of gedeeltelijk te gebruiken als eigen middelen voor de EU-begroting. Op 25 oktober 2012 heeft de Europese Commissie een voorstel³⁶ voor besluit door de Raad gepubliceerd waarin zij 11 lidstaten, waaronder België, die hierom hadden verzocht, toestemming geeft voor het aangaan van een nauwere samenwerking om een EU-belasting op financiële transacties te heffen. Deze 11 lidstaten vertegenwoordigen samen meer dan tweederde van de EU-economie. De Commissie heeft voorgesteld tweederde van de opbrengsten van deze belasting aan het EU MFK toe te wijzen en de bijdrage van de lidstaten overeenkomstig te verminderen³⁷.

³⁵ EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties*, COM(2011) 594, 28 september 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0594:FIN:NL:PDF>.

³⁶ EUROPESE COMMISSIE, *Proposal for a council decision authorising enhanced cooperation in the area of financial transaction tax*, COM (2012) 631, 25 oktober 2012: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2012_631_en.pdf.

³⁷ EUROPESE COMMISSIE, *Gewijzigd voorstel een verordening tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie*, COM (2011) 740, 9 november 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0740:FIN:NL:PDF>.

4 Het onderhandelingspakket

- [47] De onderhandelingen in de Raad van de EU over het MFK gebeuren op basis van een tekst, opgesteld door het voorzitterschap, het zogenaamde onderhandelingspakket. Het onderhandelingsdocument is een door het voorzitterschap opgesteld document waarin de voornaamste elementen en opties voor de onderhandelingen over het MFK worden geschetst. Het wordt voortdurend geactualiseerd naarmate de onderhandelingen vorderen, en is uiteindelijk bedoeld als basis voor een akkoord van de Europese Raad. Zodra er een akkoord is bereikt, zal de inhoud dienen als inbreng voor de verschillende wetgevingshandelingen. Deze tekst is opgesteld op basis van de oriënterende debatten die sinds juli 2011, na de publicatie van het Commissievoorstel, hebben plaatsgevonden in de Raad. De meest recente versie van het onderhandelingspakket opgesteld door het voorzitterschap, zoals beschikbaar op de website van de Raad³⁸, dateert van **29 oktober 2012**. Dit is de eerste versie van het onderhandelingspakket waarin voorgestelde budgetten zijn opgenomen. Op **14 november 2012** en op **23 november 2012** verscheen er een nieuwe versie van het onderhandelingspakket, in de vorm van ontwerp raadsconclusies, opgesteld door voorzitter van de Europese Raad.
- [48] Hierbij dient vermeld te worden dat de voorgestelde budgetten in het onderhandelingspakket niet altijd eenvoudig te vergelijken zijn met de voorgestelde budgetten door de Commissie. Enerzijds heeft de Commissie haar voorstel op 6 juli 2012 gewijzigd om de toetreding door Kroatië in rekening te brengen. In tegenstelling tot het oorspronkelijke Commissievoorstel bevat het gewijzigde voorstel slechts een basistabel waarin enkel de aangepaste totalen voor de verschillende (sub)rubrieken vermeld worden zonder een opsplitsing over de concrete onderdelen binnen deze (sub)rubrieken. In de tweede plaats, hanteert het voorzitterschap soms een licht andere structuur dan de Commissie en zijn nog niet alle bedragen ingevuld.

³⁸ De onderhandelingsdocumenten met betrekking tot het EU Meerjarig Financieel Kader zijn beschikbaar op: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/documents#1>.

Tabel 4: Vergelijking van de cijfers in het Commissievoorstel met het onderhandelingspakket van 29 oktober 2012 en de ontwerp raadsconclusies van 14 november en 23 november 2012, in miljard euro (uitgedrukt in prijzen van 2011)

	Rubriek	MFK 2007-2013	Commissie 6/7/12	Commissie t.o.v. MFK 2007-13	Onderhan- delingspak- ket 29/10/12	Onderhan- delingspak- ket 29/10/12 t.o.v. Com- missie	Voorzitter Europese Raad 14/11/12	Voorzitter Europese Raad t.o.v. Commissie	Voorzitter Europese Raad 23/11/12	Voorzitter Europese Raad t.o.v. Commissie	Voorzitter Europese Raad t.o.v. MFK 2007- 13
1	Slimme, inclusieve groei	445,5	494,8	+11,1%							
1a	concurrentie voor groei en werkgele- genheid m.i.v. Ho- rizon 2020	77,8	163,1	+109,6%	146,3	-10,3%	152,7	-6,4%	139,5	-14,5%	+79,3%
	Galileo, GMES, ITER		15,5		14,3	-7,7%	14,3	-7,7%	12,8	-17,4%	
	Connecting Europe	12,9	40,2	+211,6%	29,3	-27,1%	36,2	-9,5%	31,2	-22,4%	+141,9%
	<i>energie</i>		9,2		7,1	-22,0%	8,3	-8,8%	16,9	-22,8%	
	<i>vervoer</i> ³⁹		21,8		15,2	-29,6%	19,7	-8,8%	7,1	-22,5%	
	<i>ICT</i>		9,2		7,0	-24,0%	8,3	-9,8%	7,2	-21,7%	
1b	cohesiebeleid	354,8	339	-4,5%	326,5	-3,7%	309,5	-8,7%	320,1	-5,6%	-9,8%
2	Duurzame groei: natuurlijke hulp- bronnen	421,1	386,5	-8,2%	379	-1,9%	364,5	-5,7%	372,2	-3,7%	-11,6%
	pijler 1	322,0	283,1	-12,1%	277,4	-2,0%	269,9	-4,7%	277,9	-1,8%	-13,7%
	pijler 2	96,2	92	-4,4%	90,8	-1,3%	83,7	-9,0%	83,7	-9%	-13,0%
	crisisreserve				1,5		2,8		2,8		
	LIFE										
3	Veiligheid en bur- gerschap	12,4	18,8	+51,6%	18,1	-3,7%			16,7	-11,2%	+34,7%
4	Europa in de wereld	56,8	70	+23,2%	64,7	-7,6%	65,7	-6,1%	60,7	-13,3%	+6,9%
5	Administratie	56,9	63,2	+11,1%					62,6		+10,0%
6	Compensaties	900	27	-97,0%							
	totaal MFK	993,6	1033,5	+4,0%	983,5	-4,8%	973,2	-5,8%	973,2	-5,8%	-2,1%

³⁹ Bedragen exclusief de overdracht uit het Cohesiefonds.

[49] **Vergelijking van de voorstellen.** Het onderhandelingspakket van 29 oktober 2012 houdt een besparing van 50 miljard euro in ten opzichte van het Commissievoorstel. Het Cypriotisch voorzitterschap vermindert het budget voor rubriek 1a "concurrentie voor groei en werkgelegenheid" het sterkst (-10,3% ten opzichte van het Commissievoorstel). In het bijzonder het budget voor de *Connecting Europe Facility* wordt sterk verminderd (-27,1%). Ook het budget voor het Cohesiebeleid daalt zij het veel minder sterk (-3,7%). Ook rubriek 4 "Europa in de wereld" levert relatief sterk aan budget in (-7,6%). Het budget voor rubriek 2 "duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen", waaronder het GLB wordt gefinancierd, levert slechts 1,9% aan middelen in. Het budget voor het GLB daalt met 1,8%. In vergelijking met het huidige MFK daalt het GLB-budget echter met 13,5%. Het voorzitterschap kondigde reeds aan dat dit slechts een eerste stap is en dat een verdere vermindering van het totale budget nodig zal zijn om een akkoord te bereiken.

De ontwerp raadsconclusies van 23 november 2012 houden een besparing in van 75 miljard euro ten opzichte van het Commissievoorstel, zij het dat deze anders is verdeeld over de verschillende rubrieken. Zo stelt de voorzitter van de Europese Raad voor om het budget voor rubriek 1a opnieuw te verhogen (tot -6,4% t.o.v. het Commissievoorstel). De besparing in het budget voor *Connecting Europe* bedraagt in het voorstel van de voorzitter van de Europese Raad ongeveer 9,5% t.o.v. het Commissievoorstel, ongeveer een derde van wat het voorzitterschap heeft voorgesteld. De middelen voor het Cohesiebeleid zouden dan weer sterker worden verminderd (-8,7% t.o.v. het Commissievoorstel). Ook rubriek 2 zou met een besparing van 5,7% t.o.v. het Commissievoorstel, met een vermindering van 5,7% voor het GLB, meer bijdragen aan de besparing dan op basis van het voorstel van het voorzitterschap.

De ontwerp raadsconclusies van 23 november 2012 voorzien niet in een extra besparing ten opzichte van het Commissievoorstel maar houden wel een verschuiving van middelen tussen de verschillende rubrieken in. Zo wordt het budget voor het Cohesiebeleid en het GLB opnieuw verhoogd en wordt het budget voor rubriek 1a, waaronder de *Connecting Europe Facility* wordt gefinancierd, opnieuw verlaagd.

Aanbevelingen

- [50] **Structuur van de aanbevelingen.** Het huidige onderhandelingspakket bevat verschillende verwijzingen naar de door de Commissie beoogde integratie van klimaat- en milieudoelstellingen in andere beleidsdomeinen. De aanbevelingen zijn als volgt gestructureerd. Er wordt telkens eerst een beschrijving gegeven van de relevante paragrafen in de ontwerp raadsconclusies van 23 november 2012, met aangeven van de belangrijkste openstaande discussiepunten in de Raad van de EU, gevolgd door de aanbeveling van de Minaraad. De openstaande discussiepunten werden aanvankelijk geïdentificeerd op basis van de *presidency issues paper*⁴⁰ die het Cypriotisch voorzitterschap heeft opgesteld naar aanleiding van de informele bijeenkomst van de ministers van Europese Zaken op 30 augustus 2012, een vergelijking van de opeenvolgende versies van het onderhandelingsstekst⁴¹ en de verslagen van de verschillende (EU-) raadszittingen.
- [51] Er zijn in essentie twee bronnen voor de implementatie van het EU-milieu- en klimaatbeleid: enerzijds is er LIFE als specifiek financieringsinstrument voor het milieu- en klimaatbeleid, anderzijds kunnen milieu- en klimaatdoelstellingen worden opgenomen (geïntegreerd) in andere beleidsdomeinen die niet specifiek gericht zijn op milieu- en klimaatdoelstellingen maar die wel een milieu-impact hebben. In wat volgt worden eerst een aantal essentiële aandachtspunten voor een effectieve en efficiënte integratie van het milieu- en klimaatbeleid besproken. Vervolgens worden aanbevelingen geformuleerd bij de belangrijkste “kapstukken” voor de integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen: het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Cohesiebeleid, Horizon 2020 en de *Connecting Europe Facility*. De volgorde van de hoofdstukken is gebaseerd op het aandeel in het totale MFK-budget. Deze beleidsdomeinen vertegenwoordigen samen meer dan 80% van het totale MFK-budget. Na de aanbevelingen met het oog op de integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen, formuleert de Minaraad aanbevelingen inzake LIFE, het enige financieringsinstrument dat specifiek gericht is op de financiering van het milieu- en klimaatbeleid.

⁴⁰ *Presidency issues paper* over het Multiannual Financial Framework opgesteld door het Cypriotisch voorzitterschap naar aanleiding van de informele bijeenkomst van de ministers van Europese Zaken op 30 augustus 2012: <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/t4OXQzwOKPz2nxXo9+AUZw>.

⁴¹ Openstaande passages worden in de onderhandelingsstekst tussen vierkante haken geplaatst.

5 Algemene principes

5.1 Integratie van milieu- en klimaatbeleid

Het onderhandelingspakket

Paragraaf 9 van het onderhandelingspakket van 29 oktober 2012⁴² stelt dat: *"The optimal achievement of objectives in some policy areas depends on the mainstreaming of priorities into a range of instruments in other policy areas. **Climate action and environment objectives will therefore be reflected in the appropriate instruments** to ensure that they contribute to strengthen energy security, building a low-carbon, resource efficient and climate resilient economy that will enhance Europe's competitiveness and create more and greener jobs."*

Paragraaf 10 van de ontwerp raadsconclusies opgesteld door de voorzitter van de Europese Raad op 23 november 2012 stelt dat *"**climate action objectives will represent at least 20% of EU spending in the period 2014-2020 and therefore be reflected in the appropriate instruments**".*

[52] **Het "oormerken" van middelen als techniek.** Om deze integratie vorm te geven, wordt op verschillende plaatsen in het MFK gebruik gemaakt van het "oormerken", dit is het toewijzen van middelen aan specifieke doelstellingen, waarbij wordt bepaald dat een bepaald percentage van de middelen van een rubriek / instrument moet worden besteed aan maatregelen die het milieu en het klimaat ten goede komen. De Minaraad vindt het oormerken van middelen een goede manier om milieu- en klimaatoverwegingen te integreren in andere beleidsdomeinen maar benadrukt dat de concrete vormgeving van het oormerken cruciaal is voor het verzekeren van de effectiviteit en efficiëntie van de integratie van de milieu- en klimaatdoelstellingen in andere beleidsdomeinen. Hieronder beschrijft de Minaraad een aantal essentiële aandachtspunten opdat de techniek van het oormerken op een effectieve en efficiënte manier bijdraagt aan het integreren van de milieu- en klimaatdoelstellingen.

[53] **Aandachtspunten voor effectief en efficiënt oormerken.**

- Eerst en vooral benadrukt de Minaraad de noodzaak van een **holistische benadering**. In principe moet het volledige MFK-budget op een duurzame manier besteed worden waarbij er gestreefd wordt naar een evenwicht tussen het economische, het sociale en het milieuaspect. Hieruit volgt dat niet alleen de uitgaven met een positief effect op het milieu en het klimaat, maar dat ook "milieu- en klimaatschade-

lijke" uitgaven in rekening moeten worden gebracht bij het berekenen van de bijdrage van het MFK aan het milieu- en klimaatbeleid. Dit impliceert dat op programmaniveau de negatieve effecten van programma's op milieu en klimaat in beeld moeten worden gebracht en worden gemilderd⁴³.

- De effectiviteit van een kwantitatieve bestedingsdoelstelling wordt bepaald door de manier waarop deze doelstelling **kwalitatief** wordt ingevuld. De essentiële vraag hier is welke maatregelen in aanmerking komen als "klimaatbeleid" en hoe uiteindelijk de optelsom wordt gemaakt om te bepalen of 20% van het MFK-budget is besteed aan klimaatbeleid. Een **ex ante identificatie** van maatregelen die in aanmerking komen als "klimaatbeleid" is noodzakelijk om een te grote interpretatiemarge, en de mogelijkheid van een verschillende categorisering van gelijkaardige maatregelen tussen de lidstaten, te vermijden. Daartoe moet een ex ante vastgelegde lijst voldoende flexibiliteit toelaten, zowel wat betreft de keuze tussen verschillende maatregelen, dit om tegemoet te komen aan de specifieke nationale en regionale situatie, als wat betreft de mogelijkheden om de lijst aan te passen in functie van gewijzigde kennis en omstandigheden. Hierbij aansluitend vindt de Minaraad het problematisch dat de Commissie in haar voorstel niet concreet (genoeg) aangeeft hoe en in welke mate elke budgetlijn bijdraagt aan de transversale doelstelling om 20% van het MFK-budget te besteden aan klimaatfinanciering. De Minaraad formuleert zijn aanbevelingen in onderstaande hoofdstukken waarin de belangrijkste kapstukken voor integratie worden besproken.
- Naast een holistische benadering en een ex ante categorisering van in aanmerking komende maatregelen, is een op EU-niveau vastgelegde gemeenschappelijke **tracering**smethodologie noodzakelijk voor een effectieve en efficiënte integratie van klimaatbeleid in het EU MFK. De Commissie stelt in haar voorstel terecht dat sectorale doelstellingen voor de verschillende fondsen inzake klimaatfinanciering in combinatie met een gemeenschappelijke traceringmethodologie essentieel zijn om de integratie te doen slagen. De Minaraad vindt een gemeenschappelijk traceringmethodologie voor klimaatuitgaven een van de

⁴³ Het afbouwen van milieuonvriendelijke subsidies tegen 2020 is een doelstelling van het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa. Op basis hiervan moeten de lidstaten tegen 2012 de belangrijkste milieuonvriendelijke subsidies identificeren en plannen en tijdschema's opstellen voor de afbouw van deze subsidies: *Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa*, COM(2011) 571. In opdracht van de Europese Commissie publiceerde IEEP in december 2012 een studie waarin onder meer goede praktijken, voorbeelden en aanbevelingen voor de identificatie en afbouw van milieuonvriendelijke subsidies worden beschreven. Deze ideeën kunnen hierbij inspiratie bieden: *Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies*: http://www.ieep.eu/assets/1035/Study_supporting_the_phasing_out_of_EHS_-_Final_report.pdf.

meest noodzakelijke uitdagingen op korte termijn. Een aantal principes die hierbij volgens de Raad in acht moeten worden genomen, zijn onder meer:

- een gemeenschappelijke methodologie voor alle 27 lidstaten verhoogt de vergelijkbaarheid van de classificatie van een beleidsmaatregel als klimaatbeleid in de verschillende lidstaten;
- het hanteren van conservatieve veronderstellingen vermijdt dat positieve effecten overschat worden;
- zo veel mogelijk gebruik maken van effectief uitbetaalde bedragen is een meer accurate manier van traceren dan gebruik maken van begrote bedragen;
- gefinancierde activiteiten die zowel bijdragen aan mitigatie als adaptatie mogen niet dubbel geteld worden;
- voor grote projecten kan een meer specifieke op het project toegepaste methodologie worden ontwikkeld;
- waar mogelijk moeten naast de gespendeerde bedragen de uitgestoten broeikasgassen (de milieu-impact) gebruikt worden als resultaatindicator van een beleidsmaatregel;
- de manier waarop maatregelen door beleidsmakers geïdentificeerd worden als “klimaatbeleid” moet jaarlijks worden geëvalueerd om een correcte toepassing van de methodologie en de vergelijkbaarheid van de beleidsmaatregelen inzake bijdrage aan klimaatbeleid te verzekeren;
- tot slot is het essentieel dat, in lijn met de gevraagde holistische benadering, niet alleen de verwachte positieve maar ook de verwachte negatieve gevolgen in rekening worden gebracht om een correcte inschatting te kunnen maken van de netto-impact van een beleidsmaatregel op het klimaat.

[54] **Financieringskloof.** In het kader van de Europa 2020-strategie en bij de voorbereiding van de verschillende routekaarten 2050 heeft de Commissie kostenramingen uitgevoerd waarin ze een raming maakt van de financiële noden van de verschillende beleidsdoelstellingen. Deze kostenramingen dienen tevens als basis voor de verdeling van het EU-budget in het MFK. De kostenramingen voor specifieke beleidsdomeinen zijn opgenomen bij de aanbevelingen voor de verschillende bestedingsrubrieken.

De externe milieukost, nu en in 2050

In het kader van de effectbeoordeling ter voorbereiding van de nieuwe LIFE-verordening, berekent de Commissie dat de totale externe milieukost van economische en sociale activiteiten in de EU ongeveer 650 miljard euro bedraagt, dit is ongeveer **5,7% van het EU-BBP** dat in 2009 11 783 miljard bedroeg. De totale externe kost van de EU-broeikasgasuitstoot wordt geraamd op 162 miljard per jaar. UNEP schat de globale externe milieukosten op ongeveer 5000 miljard euro per jaar, dit is bijna 11% van het wereldwijde BBP. UNEP

verwacht daarbij dat de externe kosten tegen 2050 verviervoudigen tot 21500 miljard euro, of 17,8% van het wereld BBP. UNEP raamt de externe kosten als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen in 2008 op 3400 miljard euro (7,5% van het BBP) met een verwachte toename tot 15600 miljard euro (13% van het BBP) in 2050.

Mitigatie

In het kader van de effectbeoordeling bij de routekaart naar een koolstofarme economie in 2050, raamt de Commissie de jaarlijkse kosten voor het **mitigatiebeleid** in de periode 2014-2020 op 125 miljard euro per jaar. Het SET-plan schat dat er in de periode 2010-2020 ongeveer 50 miljard euro nodig is voor **technologieontwikkeling om klimaatverandering** tegen te gaan, de energievoorziening van de EU veilig te stellen en het concurrentievermogen te waarborgen.

- [55] **Budget voor klimaatbeleid moet verhogen door een grotere focus op milieugerelateerde uitgaven en een betere integratie.** Uit het onderhandelingspakket blijkt dat de lidstaten, in de Raad Algemene Zaken, momenteel nog geen overeenstemming hebben bereikt over de door de Commissie voorgestelde kwantitatieve doelstelling om 20% van het totale MFK-budget te besteden in functie van klimaatbeleid. Het Institute for European Environmental Policy (IEEP)⁴⁴ komt bovendien tot de bevinding dat in de huidige MFK-voorstellen slechts 10% of minder, afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen, wordt besteed aan klimaatbeleid. Uit de verschillende kostenramingen⁴⁵ in het kader van de Europa 2020-strategie en de routekaarten 2050, onderschrijft de Minaraad de conclusie van de Commissie dat het EU-budget dat wordt besteed aan klimaatbeleid aanzienlijk moet verhogen met het oog op het verwezenlijken van de Europa 2020-doelstellingen. De Minaraad bepleit dan ook een grotere focus in het EU-budget op milieugerelateerde uitgaven.
- [56] **Een geormerkt MFK-budget voor biodiversiteitsbeleid.** Een recente analyse⁴⁶ van de Europese Commissie raamt het totale investeringsbedrag nodig voor het **beheer van Natura 2000** op minstens 5,8 miljard euro per jaar. In maart 2010 heeft de EU erkend dat ze het in 2011 gestelde streefdoel om het verlies aan biodiversiteit te stoppen tegen 2010 niet zou

⁴⁴ INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *Walking the talk – practical options for making the 2014-2020 EU MFF deliver on climate change*, 12 april 2012: http://www.ieep.eu/assets/919/Walking_the_talk_-_options_for_EU_MFF_to_deliver_on_climate_change.pdf.

⁴⁵ Deze worden, waar relevant, hernomen bij de bespreking van de voor integratie relevante budgetlijnen.

⁴⁶ EUROPESE COMMISSIE, *Financing Natura 2000 – Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people*, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1573, 12 december 2012.

halen. Op basis hiervan onderschreef de Raad (van de EU) het door de Commissie voorgestelde hoofdstreefdoel in de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020⁴⁷ om het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemendiensten in de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en zo veel mogelijk ongedaan te maken en tevens de bijdrage van de EU tot het verhoeden van het wereldwijde biodiversiteitsverlies op te voeren. Rekening houdende met deze uitdaging en financieringsnoden, meent de Minaraad dat het, naar analogie met de doelstelling om een deel van het MFK te oormerken voor klimaatbeleid, en mits naleving van de in paragraaf 53 genoemde aandachtspunten, nuttig kan zijn een deel van het MFK te oormerken voor beleid in het kader van het behoud van de biodiversiteit.

5.2 De uitgaven: het totale MFK-budget

Verlaging van het totale uitgavenbudget onafwendbaar

Aangezien er voorlopig geen akkoord kan worden gevonden over het door de Commissie voorgestelde totale budget, acht het Cypriotisch voorzitterschap⁴⁸ het onvermijdelijk om het totale uitgavenbudget zoals voorgesteld door de Commissie te verlagen. Gelet op de uiteenlopende en soms tegengestelde prioriteiten van de verschillende lidstaten, stelt het voorzitterschap dat alle rubrieken moeten inleveren.

Het onderhandelingspakket zoals voorgesteld door het Cypriotisch voorzitterschap op 29 oktober 2012, voorziet in een besparing van 50 miljard euro ten opzichte van het Commissievoorstel. Op 23 november 2012 heeft de voorzitter van de Europese Raad zijn versie van het onderhandelingspakket voorgesteld waarin hij een besparing, binnen het MFK, van 75 miljard euro voorziet. Hierbij komt dat het MFK in het onderhandelingspakket, zowel dat van het Cypriotisch voorzitterschap als dat van de Europese raadsvoorzitter, aan 30 miljard euro betalingen bevat die in het Commissievoorstel buiten het MFK waren gehouden.

- [57] **Het totale MFK-budget mag niet dalen.** Het VWEU stelt enerzijds dat de lidstaten instaan voor de *financiering* en uitvoering van het EU-milieubeleid. Anderzijds stelt het Verdrag dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in het beleid en het optreden van de Unie. De keuze van de Commissie om het milieu- en klimaatbeleid te in-

⁴⁷ EUROPESE COMMISSIE, *Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020*, COM(2011) 244, 3 mei 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0244:FIN:NL:PDF>.

⁴⁸ *Presidency issues paper* over het Multiannual Financial Framework opgesteld door het Cypriotisch voorzitterschap naar aanleiding van de informele bijeenkomst van de ministers van Europese Zaken op 30 augustus 2012: <http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/t4OXQzwOKPz2nxXo9+AUZw>.

tegreren in andere beleidsdomeinen, betekent dat het EU-budget in toenemende mate wordt gebruikt voor het (co-)financieren van milieu- en klimaatbeleid. Gelet op 1) de toenemende bevoegdheden van de Unie op het gebied van milieu en klimaatverandering, 2) de enorme (financierings)uitdagingen voor het milieu- en klimaatbeleid zoals geschat in het kader van de Europa 2020-strategie en de routekaarten 2050, 3) de inschatting dat, op basis van de huidige informatie, slechts 10% van het MFK wordt besteed aan klimaatbeleid, 4) de voorgestelde herijking van de EU-financiering in de richting van meer eigen middelen en een vermindering van de nationale bijdragen, is de Minaraad voorstander van een grotere focus op milieugerelateerde uitgaven in het MFK.

Ook het Europees Parlement⁴⁹ is van mening dat het door de Commissie voorgestelde budget, dat een bevrozing inhoudt van de maxima van het MFK 2014-2020 op het niveau van de maxima van 2013, ontoereikend zal zijn voor het financieren van de huidige beleidsprioriteiten van de Europa 2020-strategie, de nieuwe taken voortvloeiend uit het Verdrag van Lissabon en onvoorziene gebeurtenissen. Gelet op de beperkte groei van het voorgestelde MFK 2014-2020 ten opzichte van het MFK 2007-2013 en om te voorkomen dat de noodzakelijke verhoging van het voor milieu en klimaat geormerkte budget in de verschillende rubrieken het bereiken van de doelstellingen van de respectievelijke beleidsdomeinen ondermijnt, is de Minaraad van mening dat het door de Commissie voorgestelde MFK-budget van 1033,5 miljard euro aan vastleggingskredieten moet worden beschouwd als een minimum dat niet mag worden verlaagd.

5.3 De inkomsten

5.3.1 Meer eigen middelen

Paragraaf 115 van de ontwerp raadsconclusies van 23 november 2012 stelt dat de opbrengsten van een belasting op financiële transacties, zodra deze wordt ingevoerd, als een nieuwe vorm van eigen middelen zal fungeren en dat tweederde van deze opbrengst zal worden ingehouden voor het MFK.

[58] De aanhoudende onenigheid tussen de "nettobetalers" en de "netto-ontvangers" over het totale budget dat het MFK mag omvatten, vindt zijn oorsprong grotendeels in de wijze waarop de EU-begroting momenteel

⁴⁹ EUROPEES PARLEMENT, *Resolutie van het Europees Parlement van 23 oktober 2012 met het oog op het bereiken van een positief resultaat van de goedkeuringsprocedure van het meerjarig financieel kader 2014-2020*: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0360+0+DOC+XML+V0//NL>.

wordt gefinancierd. De Minaraad stelt vast dat de EU-begroting, in strijd met (de geest van) het Verdrag, hoofdzakelijk wordt gefinancierd op basis van nationale bijdragen in plaats van op basis van echte eigen middelen. Indien de door de Commissie voorgestelde **belasting op financiële transacties** in de hele EU zou worden ingevoerd, en indien tweederde van de opbrengst hiervan naar het EU-budget zou gaan, zouden de BNI-gebaseerde bijdragen van de lidstaten aan het EU-budget in 2020 de helft bedragen van de bijdragen in een situatie zonder belasting op financiële transacties⁵⁰. Aangezien de 11 lidstaten die een verzoek tot nauwere samenwerking hebben ingediend meer dan tweederde van het EU-BBP vertegenwoordigen, wordt de opbrengst van een belasting op financiële transacties zelfs indien deze niet door alle lidstaten wordt ingevoerd, geraamd op tientallen miljarden⁵¹.

De Minaraad is van mening dat eigen EU-financieringsbronnen de EU zouden toelaten een meer voluntaristisch beleid te voeren en vindt dan ook dat de EU-financiering hervormd moet worden in de richting van **meer eigen middelen** en een overeenkomstige vermindering van de nationale bijdragen.

5.3.2 *Financiering EU-milieubeleid*

[59] **Verdragsrechtelijke basis nodig voor EU-financiering voor milieubeleid.** Uit bovenstaande aanbevelingen blijkt dat de Minaraad voorstander is van een grotere focus in het EU MFK op milieugerelateerde uitgaven en, via de door de Commissie beoogde integratie, een aanzienlijke verhoging van het EU-budget dat wordt besteed aan het klimaatbeleid. De integratie van milieu- en klimaatbeleid in andere beleidsdomeinen en de principiële verantwoordelijkheid voor de financiering van het milieubeleid door de lidstaten vloeit voort uit het VWEU. Tegelijk is de Minaraad zich ervan bewust dat er grenzen zijn aan het steeds meer integreren van milieu- en klimaatdoelstellingen in andere beleidsdomeinen zonder een hiermee gepaard gaande overeenkomstige verhoging van het budget voor deze beleidsdomeinen. In lijn met de toenemende bevoegdheden van de EU op het gebied van milieu- en klimaatbeleid, en op basis van de enorme financieringsuitdagingen, vindt de Minaraad een debat over de verantwoordelijkheid van de EU voor de financiering van het milieu- en klimaatbeleid dan ook noodzakelijk.

⁵⁰ De Belgische BNI-gebaseerde bijdrage aan het MFK zou in 2020 1,6 miljard euro lager kunnen liggen indien een belasting op financiële transacties wordt ingesteld: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-300_en.htm.

⁵¹ EUROPESE COMMISSIE, *Enhanced cooperation on financial transaction tax – questions and answers*, 23 oktober 2012: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-799_en.htm.

6 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

- [60] **Opzet van dit advies.** In het kader van de onderhandelingen over het MFK, wordt er voor het GLB een beslissing genomen over 1) het EU-budget voor de eerste en de tweede pijler, 2) de herverdeling van het GLB-budget tussen de lidstaten zowel voor de eerste als de tweede pijler, 3) het percentage van de vergroening van de rechtstreekse steun, 4) de financiële flexibiliteit tussen de twee pijlers, 5) het cofinancieringspercentage voor de tweede pijlersteun en 6) de reserve voor crisissen in de landbouw. De Minaraad formuleert in dit advies enkel aanbevelingen bij de punten 1, 2 en 4.

Gegeven de sterk uiteenlopende voorkeuren van de lidstaten, stelt het Cypriotisch voorzitterschap dat beide pijlers moeten bijdragen aan de algemene budgetvermindering. Tegelijkertijd lijkt meer flexibiliteit tussen beide pijlers aangewezen. Het voorzitterschap acht een toename van de flexibiliteit in beide richtingen mogelijk. Momenteel is er nog geen verdeling van de pijler twee-steun over de lidstaten. Het voorzitterschap geeft aan dat dit evenwel een noodzakelijk onderdeel is van een algemeen akkoord over het MFK.

Het onderhandelingspakket voorgesteld door de voorzitter van de Europese Raad op 14 november verdubbelde aanvankelijk de besparing in pijler 1 en voorzag in een sterkere besparing in pijler 2 in vergelijking met het onderhandelingspakket van het voorzitterschap. De ontwerp raadsconclusies van 23 november verhogen het GLB-budget opnieuw.

- [61] Paragraaf 60 beschrijft de **doelstellingen** van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Paragraaf 61 stelt, op basis van deze doelstellingen, dat de GLB-hervorming onder meer een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie moet verzekeren en stelt verder dat het GLB grondig geïntegreerd moet worden in de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, in het bijzonder de doelstelling van duurzame groei, met volledige inachtneming van de doelstellingen van het GLB zoals beschreven in artikel 39 van het Verdrag (zie ook paragraaf 22 van dit advies).

6.1 De eerste pijler

6.1.1 Onderhandelingspakket

- [62] **Budget.** Paragraaf 62 stelt voor om maximum 372,2 miljard euro uit te trekken voor rubriek 2 waarvan maximum 277,9 miljard euro te besteden aan directe inkomenssteun en marktgerelateerde maatregelen. Voor de volledige rubriek 2 is dit een daling ten opzichte van het Commissievoorstel (386,5 miljard) met 3,7%, voor de eerste pijler is dit een daling ten op-

zichte van het Commissievoorstel (283,1 miljard) met 1,8%. Als deze cijfers echter vergeleken worden met het budget voor rubriek 2 in het huidige MFK 2007-2013, daalt het budget voor de totale rubriek 2 met 11,6% en vermindert het budget voor pijler 1 met 13,7%.

- [63] Paragraaf 67 beschrijft de modaliteiten van het **vergroenen van de directe betalingen** in de eerste pijler. Paragraaf 67 stelt dat de algemene milieuprestatie van het GLB verbeterd zal worden door middel van het vergroenen van de directe betalingen op basis van nog te bepalen landbouwpraktijken die voordelig zijn voor het klimaat en het milieu die alle landbouwers moeten naleven. Deze maatregelen worden gefinancierd met 30% van de nationale jaarlijkse directe betalingen waarbij een nader te bepalen mate van flexibiliteit wordt voorzien inzake de keuze van vergroeningsmaatregelen.

In het onderhandelingspakket van 29 oktober 2012 stond het vergroeningspercentage in het kader van de eerste pijler nog ter discussie.

6.1.2 Aanbeveling

- [64] **Vergroening van de rechtstreekse betalingen.** Het GLB-budget voor de eerste en de tweede pijler maakt 36% van het totale MFK-budget uit. In het Commissievoorstel wordt drievierde van het GLB-budget voor de eerste en de tweede pijler besteed aan directe betalingen en marktgerelateerde maatregelen in het kader van de eerste pijler. Hieruit volgt dat de vergroening van de eerste pijler een belangrijke kapstok is voor de integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen in het GLB. De Minaraad stelt vast dat de idee van de Commissie om het uitbetalen van 30% van de rechtstreekse betalingen afhankelijk te maken van het naleven van een aantal vergroeningsvoorwaarden momenteel is opgenomen in de ontwerp raadsconclusies van 23 november 2012. Ook hier formuleert de Minaraad echter het voorbehoud dat de impact van een dergelijke kwantitatieve bestedingsdoelstelling afhankelijk is van de manier waarop deze wordt ingevuld. Dit is bijzonder relevant gegeven de specifieke Vlaamse situatie. De Raad verwijst hierbij naar de aandachtspunten beschreven in hoofdstuk 5.1.
- [65] **Herverdeling van de rechtstreekse betalingen.** De Minaraad onderschrijft de noodzaak van een meer billijke verdeling van de directe inkomenssteun. Tegelijk benadrukt de Raad dat de herverdeling van de eerste pijlersteun niet los kan worden gezien van de (her)verdeling van de tweede pijlersteun.

6.2 De tweede pijler

6.2.1 Onderhandelingspakket

- [66] **Budget.** Paragraaf 71 stelt voor om maximum 83,7 miljard euro uit te trekken voor de tweede pijler, dit is een besparing ten opzichte van het Commissievoorstel (92 miljard euro) met 9%. In vergelijking met het pijler 2-budget in het huidige MFK is dit echter een vermindering van 13%
- [67] De tekst bevat nog geen volledige aanwijzingen over de **verdeling** van het totale **tweede pijlerbedrag** tussen de lidstaten. Momenteel stelt paragraaf 70 van de ontwerp raadsconclusies enkel dat de tweede pijlersteun zal worden verdeeld aan de hand van objectieve criteria die gekoppeld zijn aan de beleidsdoelstellingen en met inachtneming van de huidige verdeling⁵². De impactanalyse van de Commissie heeft verschillende herverdelingsscenario's doorgerekend waarbij België steeds middelen voor plattelandsbeleid verliest ten opzichte van de huidige periode.
- [68] Paragraaf 73 bevat de **medefinancieringspercentages** voor de **tweede pijlersteun**⁵³. Algemeen voorziet de tekst dat het medefinancieringspercentage afneemt, wat betekent dat een groter aandeel gefinancierd moet worden door de lidstaat, naarmate het BBP toeneemt. Op te merken vanuit milieuoogpunt is dat de tekst een medefinancieringspercentage van 75% voorstelt voor acties die bijdragen aan milieu- en klimaatdoelstellingen, zowel mitigatie als adaptatie, en een medefinancieringspercentage van 100% voor bedragen die worden overgedragen van de eerste naar de tweede pijler.

6.2.2 Aanbeveling

- [69] **Integratie van milieumaatregelen via de tweede pijler.** Gegeven dat de vergroeningsmaatregelen niet op maat zijn van bepaalde regio's, waaronder Vlaanderen, wijst de Minaraad erop dat naast de vergroening van de eerste pijler, hoewel in financiële termen van groot belang, ook en vooral moet worden ingezet op het financieren van milieugerelateerde maatregelen in de tweede pijler. De tweede pijler is een belangrijk instrument in het kader van de verduurzaming van de landbouw. In het huidige MFK wordt minder dan een vierde van het GLB-budget besteed aan de tweede pijler. De Minaraad is dan ook niet akkoord met de relatief sterke besparing zoals

⁵² Zie ook artikel 4 voorstel ELFPO-verordening.

⁵³ De directe inkomenssteun in het kader van de eerste pijler wordt volledig gefinancierd door het EU-budget.

op 23 november voorgesteld door de voorzitter van de Europese Raad en vraagt een verhoging van het tweede pijlerbudget

- [70] **Verdeling van het tweede pijlerbudget.** Bij de verdeling van het tweede pijlerbudget tussen de lidstaten moet er volgens de Minaraad over gewaakt worden dat een lidstaat niet in beide pijlers aan middelen verliest.
- [71] **Cofinancieringspercentages.** De Minaraad steunt de bepaling in de ontwerp raadconclusies van 23 november 2012 om een maximum medefinancieringspercentage van 75% te voorzien voor acties die bijdragen aan milieu- en klimaatdoelstellingen. Dit moedigt lidstaten aan om acties in functie van het milieu- en klimaatbeleid te financieren in het kader van het plattelandsbeleid. De Raad gaat echter niet akkoord met de bepaling dat het bedrag dat een lidstaat overdraagt van de eerste naar de tweede pijler volledig gefinancierd wordt uit het EU MFK. De Raad is van mening dat een lidstaat die geld overdraagt van pijler één naar pijler twee minstens moet voorzien in een gelijk bedrag aan nationale medefinanciering. Een medefinancieringspercentage van 50% is volgens de Raad noodzakelijk om een multiplicatoreffect te creëren.

6.3 Flexibiliteit tussen de twee pijlers

6.3.1 Onderhandelingspakket

- [72] Paragrafen 68 en 69 beschrijven de **flexibiliteit**, zijnde de mogelijke overdracht van middelen, tussen de twee pijlers. Paragraaf 68 stelt dat lidstaten tot 15% van hun directe betalingen mogen overdragen als bijkomende steun voor maatregelen gefinancierd op basis van ELFPO-middelen. Overeenkomstig paragraaf 69 mogen lidstaten tot 15% van hun ELFPO-middelen overdragen als bijkomende middelen in het kader van de eerste pijler. De bepaling dat alle lidstaten tot 15% van hun tweede pijler-steun mogen overdragen naar de eerste pijler is een niet onbelangrijke wijziging ten opzichte van het onderhandelingspakket zoals voorgesteld door het Cypriotisch voorzitterschap. Het onderhandelingspakket van 29 oktober voorziet deze mogelijkheid immers enkel voor lidstaten waar de directe betalingen per hectare minder dan 90% van het EU-gemiddelde bedragen. Afhankelijk van hoeveel en welke lidstaten gebruik maken van deze mogelijkheid, zou het tweede pijlerbudget hierdoor substantieel kunnen verminderen ten opzichte van het Commissievoorstel.

Ter vergelijking, het onderhandelingspakket voorziet in een grotere flexibiliteit inzake de overdracht van middelen tussen de twee pijlers dan het

Commissievoorstel waarin de mogelijkheid tot flexibiliteit tot 10%⁵⁴ van de rechtstreekse betalingen wordt voorgesteld. Inzake de overdracht van pijler 2 naar pijler 1 voorziet de Commissie deze mogelijkheid enkel voor Bulgarije, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk⁵⁵.

6.3.2 Aanbeveling

- [73] **Meer flexibiliteit tussen de pijlers.** De Minaraad is van mening dat de ongebruikte middelen in het kader van de vergroening in de eerste pijler benut moeten kunnen worden voor een verdere verduurzaming van de landbouwsector via de tweede pijler.
- [74] **De overdracht van pijler 2 naar pijler 1.** De bepaling dat alle lidstaten middelen kunnen overdragen van de tweede naar de eerste pijler kan het tweede pijlerbudget mogelijk aanzienlijk verminderen. De Minaraad is evenwel van oordeel dat de tweede pijler een belangrijk instrument is voor de verduurzaming van de landbouw en vraagt daarom veeleer een verhoging van het tweede pijlerbudget.

6.4 Crisisreserve voor noodsituaties

6.4.1 Onderhandelingspakket

- [75] **Crisisreserve binnen het MFK.** In tegenstelling tot het Commissievoorstel voorziet paragraaf 75 van het onderhandelingspakket dat de crisisreserve om te kunnen reageren op noodsituaties in de landbouwsector wordt opgenomen in rubriek 2 van het MFK.

6.4.2 Aanbeveling

- [76] **Crisisreserve binnen het MFK.** De Minaraad is van mening dat het noodmechanisme om te kunnen reageren op crisissituaties in de landbouwsector buiten het MFK moet worden gehouden. De nodige middelen om te reageren op crisissituaties zijn op voorhand moeilijk in te schatten. Opname van dit crisismechanisme in het MFK heeft dan mogelijk een negatieve impact op het jaarlijks beschikbaar budget. De crisisreserve buiten het MFK houden laat bovendien een snellere mobilisatie van middelen toe.

⁵⁴ Artikel 14, lid 1: EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening tot vaststelling van de voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*, COM(2011) 625, 9 december 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0625:FIN:NL:PDF>.

⁵⁵ Artikel 14, lid 2 voorstel horizontale verordening.

Het Cohesiebeleid

De steun uit het Cohesiebeleid moet geconcentreerd blijven op de minst ontwikkelde regio's. De vermindering van de middelen in het Cohesiebeleid moet dan ook in de eerste plaats de transitieregio's en de meer ontwikkelde regio's treffen.

6.5 Budget

6.5.1 Onderhandelingspakket

- [77] Paragraaf 18 stelt dat het Cohesiebeleid, door middel van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds twee doelstellingen nastreeft: 1) investeringen voor groei en werkgelegenheid en 2) Europese territoriale samenwerking, hierbij gesteund door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Paragraaf 19 stelt verder dat het Cohesiefonds projecten ter bevordering van het milieu en trans-Europese transportnetwerken zal ondersteunen.
- [78] Paragraaf 20 stelt dat de middelen voor het Cohesiebeleid maximum 320,1 miljard euro mogen bedragen. Dit is een daling met 5,6% ten opzichte van het Commissievoorstel (339 miljard euro). In vergelijking met het Cohesiebudget in het huidige MFK betekent dit echter een vermindering van het budget met 9,8%.

6.5.2 Aanbeveling

- [79] Met een voorgesteld budget van 339 miljard euro, is het Cohesiebeleid de tweede grootste uitgavenpost in het MFK 2014-2020. Het Cohesiebeleid en de Connecting Europe Facility (40,2 miljard euro) vertegenwoordigen samen het grootste deel van het MFK-budget zoals voorgesteld door de Commissie (379,2 miljard op een voorgesteld budget van 1033,5 miljard euro = 36,7%). Hieruit volgt dat het Cohesiebeleid een tweede **belangrijke kapstok** is voor de integratie van het milieu- en klimaatbeleid. Wat betreft de bijdrage van het Cohesiefonds aan de integratie van klimaatbeleid, stelt de Minaraad vast dat het potentieel van het Cohesiebeleid in de huidige voorstellen onderbenut wordt. Zo berekent het IEEP⁵⁶ dat in het Cohesiebeleid en de CEF samen ongeveer 30 miljard euro wordt besteed aan klimaatbeleid..

⁵⁶ IEEP, *Walking the talk – practical options for making the 2014-2020 EU MFF deliver on climate change*, 12 april 2012. Beschikbaar op: http://www.ieep.eu/assets/919/Walking_the_talk_-_options_for_EU_MFF_to_deliver_on_climate_change.pdf.

De ontwerp raadsconclusies van de voorzitter van de Europese Raad voorzien in een relatief sterke besparing in het Cohesiebudget. Aangezien het Cohesiebeleid cruciaal is om de Europa 2020-doelstellingen in alle delen van de EU te realiseren, en aangezien het budget voor het Cohesiebeleid zoals voorzien in het Commissievoorstel reeds met 4,5% vermindert ten opzichte van het MFK 2007-2013, beschouwt de Minaraad het Cohesiebudget zoals voorgesteld door de Commissie als een minimum.

6.6 Thematische concentratie

[80] **Thematische doelstellingen.** In lijn met de noodzaak van een gecoördineerde programmering (zie paragraaf 87), is de Minaraad voorstander van een sterke(re) prioriteitenstelling op basis van een lijst met thematische doelstellingen. De Minaraad neemt akte van de door de Commissie voorgestelde drie prioritaire doelstellingen (zoals beschreven in paragraaf 16). In het kader van het vlaggenschip initiatief "efficiënt gebruik van hulpbronnen" en gelet op de belangrijke investeringsprioriteiten⁵⁷ die het EFRO terzake ondersteunt, vraagt de Minaraad, aansluitend bij hoofdstuk 5.1 "Integratie van milieu- en klimaatbeleid", om hierbij de focus aan te houden op het efficiënt gebruik van hulpbronnen en telkens te streven naar een integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen.

[81] Naast de thematische concentratie, benadrukt de Minaraad, in lijn met de noodzaak van een **holistische benadering**, dat het invoeren van nieuwe milieuschadelijke subsidies moet vermeden worden. Het EU-standpunt⁵⁸ voor de Rio+20-conferentie inzake duurzame ontwikkeling onderlijnt het belang om, met het oog op de transitie naar een groene economie, milieuschadelijke subsidies die in strijd zijn met een duurzame ontwikkeling geleidelijk aan af te bouwen. Artikel 5 van het voorstel voor een EFRO-verordening omschrijft de investeringsprioriteiten die het EFRO ondersteunt. In het kader van de thematische doelstelling 4: "Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken" ondersteunt het EFRO de bevordering van energie-efficiëntie en hernieuwbare energie. In lijn met het EU-standpunt voor Rio+20 en in lijn met de inves-

⁵⁷ Onder meer: het aanpakken van de grote behoeften aan investeringen in de afval- en in de watersector; het beschermen van de biodiversiteit, bodembescherming en het bevorderen van ecosystemendiensten (met inbegrip van Natura 2000 en groene infrastructuur); maatregelen tot verbetering van het stadsmilieu met inbegrip van de vermindering van de luchtverontreiniging.

⁵⁸ Paragraaf 31: "*The Council (...) HIGHLIGHTS the importance, in a green economy, of prices that reflect actual environmental and social costs as well as the gradual elimination of environmentally harmful subsidies that are incompatible with sustainable development*": RAAD (VAN DE EU), *Rio+20 – Pathways to a Sustainable Future – Council conclusions*, 9 maart 2012: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/128881.pdf.

teringsprioriteiten inzake energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, vindt de Minaraad dat er een zorgvuldige afweging moet gebeuren bij het inzetten van Cohesiemiddelen voor projecten voor de aanleg en modernisering van olie-, gas- en steenkoolinfrastructuur, in lijn met de doelstelling om de EU op pad te zetten naar een koolstofarme economie.

- [82] Hoewel de Commissie de investeringsprioriteiten in het Cohesiebeleid weliswaar, sterker dan in het huidige Cohesiebeleid, stuurt, een evolutie die de Minaraad onderschrijft, blijkt uit de Commissievoorstellen ook dat de **lidstaten** nog **eigen prioriteiten** kunnen stellen bij het besteden van Cohesiemiddelen. De Minaraad vraagt dan ook dat Vlaanderen een **coördinatiemechanisme** opzet om de prioriteitenstelling in het kader van de structuurfondsen onderling en tussen de structuurfondsen en LIFE op elkaar af te stemmen.
- [83] **Hoger percentage oormerken voor klimaatbeleid.** De Commissie stelt voor om de meer ontwikkelde en de transitieregio's 20% van hun EFRO-middelen verplicht te laten besteden aan klimaatbeleid, voor de minder ontwikkelde regio's bedraagt het percentage 6%. Aansluitend bij de vraag van de Minaraad om, door een grotere focus op milieugerelateerde uitgaven en een betere integratie, een hoger bedrag te besteden aan het klimaatbeleid, vat de Minaraad dit op als een minimum en vraagt de Minaraad dat er, in lijn met zijn standpunten in hoofdstuk 5.1, wordt gewaakt over de kwalitatieve invulling van deze kwantitatieve bestedingsdoelstellingen.

7 Gemeenschappelijke bepalingen voor de Structuurfondsen, het Cohesiefonds, het ELFPO en het EFMZV

7.1.1 Onderhandelingspakket

- [84] Paragraaf 76 stelt dat de structuurfondsen en het Cohesiefonds samen met het ELFPO en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) samen gebracht worden in een **Gemeenschappelijk Strategisch Kader** met het oog op het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie van de besteding in het kader van deze fondsen en het optimaliseren van hun synergiën. Dit houdt in dat er een lijst met thematische doelstellingen wordt opgesteld in lijn met de Europa 2020-strategie.
- [85] Paragraaf 85 gaat over de "**prestatiereserve**". De onderhandelingsstekst stelt dat lidstaten een nationale prestatiereserve zullen aanleggen waardoor de klemtoon sterker wordt gelegd op de resultaten en het bereiken

van de Europa 2020-doelstellingen. De modaliteiten van de nationale reserve worden opgenomen in een verordening.

7.1.2 Aanbeveling

- [86] **Gecoördineerde programmering.** In lijn met de door de Minaraad vooropgestelde principes voor een effectieve en efficiënte integratie van klimaatoverwegingen in het MFK, onderschrijft de Minaraad de visie van de Commissie, met name dat een **gecoördineerde programmering** van de uitgaven in het kader van de verschillende structuurfondsen essentieel is voor het verhogen van de effectiviteit, efficiëntie en milieugerichtheid van het Cohesiebeleid. Een gecoördineerd planningsproces is volgens de Raad noodzakelijk voor het verhogen van de synergiën enerzijds tussen de verschillende structuurfondsen maar anderzijds ook en vooral voor het verhogen van de synergiën tussen de structuurfondsen en andere instrumenten, in het bijzonder de geïntegreerde LIFE-projecten (zie verder).
- [87] **Partnerschapscontract.** De Europese Commissie verplicht de lidstaten, via het GSK, om een partnerschapscontract op te stellen. Daarbij dient de lidstaat (regio) het principe van **meerlagig bestuur** toe te passen. De Minaraad vraagt dat, zoals opgenomen in artikel 5 van het voorstel voor een GSK-verordening, alle stakeholders betrokken worden in de voorbereiding van het partnerschapscontract (en bij uitbreiding bij de voorbereidingen van de individuele programma's). Dit verhoogt het draagvlak van de programma's.
- [88] **Prestatiereserve.** De Minaraad vindt de idee om het ontvangen van Europese cofinanciering afhankelijk te maken van het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen positief. De Minaraad wijst er echter op dat de manier waarop deze idee wordt geconcretiseerd, met name in de vorm van een **prestatiereserve**, waarin een deel van de Europese middelen opzij wordt gezet om te worden uitbetaald op voorwaarde dat de door de EU gefinancierde projecten effectief bijdragen aan het realiseren van de gestelde doelstellingen, mogelijk contraproductief is. Zo kan deze bepaling lidstaten ontmoedigen om ambitieuze projectdoelstellingen te bepalen. Bovendien kan het niet uitbetalen van Europese cofinanciering het bereiken van de doelstellingen nog verder in het gedrang brengen. De Minaraad meent dan ook dat, vooraleer de Europese cofinanciering wordt geschorst, lidstaten de kans moeten krijgen het project bij te sturen. In navolging van de commissie voor regionale ontwikkeling van het Europees Parlement en het Comité van de Regio's, meent de Raad verder dat de ongebruikte middelen ingezet moeten worden voor het financieren van innovatieve projecten.

8 Onderzoek en ontwikkeling

8.1.1 Onderhandelingspakket

- [89] **Budget.** Horizon 2020 wordt gefinancierd in het kader van rubriek 1a “Concurrentie voor groei en werkgelegenheid”. Het onderhandelingspakket van 23 november 2012 voorziet een besparing van 163,1 miljard euro naar 139,5 miljard euro, ofwel een vermindering van 14,5% ten opzichte van het Commissievoorstel. Aangezien het door de Commissie voorgestelde budget voor subrubriek 1a een verhoging van 109,6% betekende ten opzichte van het huidige budget voor deze subrubriek, betekent het in de ontwerp raadsconclusies van 23 november 2012 voorgestelde bedrag van 139,5 miljard euro nog steeds een budgetverhoging van bijna 80% ten opzichte van het huidige budget.

8.1.2 Aanbeveling

- [90] **Aanbeveling.** De Minaraad benadrukt dat het budget voor onderzoek en ontwikkeling een bij uitstek op duurzame groei gericht budget is, dat niet de eerste focus van besparingen mag vormen. De Minaraad vraagt dan ook dat het budget voor Horizon 2020 beschermd wordt in de vorm van een kwantitatieve vermelding in het akkoord over het EU MFK. Gelet op de hoger beschreven uitdagingen op het vlak van de transitie naar een koolstofarme en klimaatveranderingsbestendige samenleving, vindt de Minaraad het positief dat de Commissie voorstelt meer dan een derde van het voorgestelde Horizon 2020-budget van 80 miljard euro te reserveren voor de prioriteit “maatschappelijke uitdagingen” in het kader waarvan in hoofdzaak onderzoek inzake klimaat en energie wordt gefinancierd. Op basis van het uitgangspunt dat het hele MFK op een duurzame manier moet worden ingevuld, pleit de Minaraad ervoor om de innovatie inspanningen zodanig te prioriteren dat deze de EU op weg zetten naar een duurzame economie .

9 Europa in de wereld

- [91] **Budget.** De ontwerp raadsconclusies van 23 november 2012 voorzien een budget van 60,7 miljard euro voor rubriek 4 “Europa in de wereld”. Dit is een besparing van 13,3% ten opzichte van het Commissievoorstel (70 miljard euro) maar nog steeds 7% meer dan het huidige budget van 56,8 miljard euro.
- [92] **Internationale financieringsverbintenissen.** Het Verdrag van Lissabon heeft de rol van de EU in het multilateraal milieubeleid verder versterkt. De Minaraad meent dat deze toegenomen bevoegdheid weerspiegeld moet worden in een adequaat MFK-budget voor externe actie. Het externe actie-

budget moet verder toelaten dat de EU financieel bijdraagt om haar internationale verbintenissen op het gebied van klimaatbeleid en biodiversiteit na te komen. Op de VN-klimaattoppen in Kopenhagen (2009) en Cancun (2010) heeft de EU zich geëngageerd om nieuwe en bijkomende klimaatfinanciering te voorzien om het klimaatbeleid in de ontwikkelingslanden te ondersteunen. Op de elfde bijeenkomst, van 8 tot 19 oktober 2012 in India, van de partijen bij het Verdrag inzake Biologische Diversiteit hebben de geïndustrialiseerde landen beloofd hun financiering voor de bescherming van de biodiversiteit te verdubbelen.

- [93] In haar voorstel voor het MFK 2014-2020 stelt de Commissie dat het budget voor "Europa in de wereld" aangevuld wordt met een aantal instrumenten buiten het MFK, zijnde het Europees Ontwikkelingsfonds, een nieuw op te richten **Wereldklimaat- en biodiversiteitsfonds** en de reserve voor noodhulp. Naast het budget voor externe actie binnen het MFK, wijst de Minaraad in het bijzonder op het Wereldklimaat- en biodiversiteitsfonds voor de gecombineerde inzet van nationale en Europese middelen in het kader van de EU-bijdrage aan de internationale financiering inzake klimaat en biodiversiteit. De Minaraad stelt vast dat de Commissie geen voorgesteld budget voor dit Fonds heeft opgenomen in haar MFK-voorstel. De Minaraad vraagt dan ook dat er afspraken worden gemaakt over de omvang en verdeling van dit Fonds, in het kader van het globale akkoord over het MFK.

10 Verbindingen voor Europa

Verdeling over de drie onderdelen

Zowel de voorgestelde verdeling over de drie onderdelen van de CEF als de voorziene overdracht van 10 miljard uit het Cohesiefonds moeten herbekeken worden. Het voorzitterschap merkt hierbij op dat de steun voor transport- en energie-infrastructuur groter is dan voor telecommunicatie.

10.1.1 *Het onderhandelingspakket*

- [94] **Het onderhandelingspakket.** Paragraaf 15 gaat over de Connecting Europe Facility (CEF) en stelt dat investeringen in transport, energie en ICT infrastructuur, naast het stimuleren van de concurrentiekracht, er mede voor kunnen zorgen dat de EU de doelstelling van duurzame groei in het kader van de Europa 2020-strategie verwezenlijkt inclusief de 20-20-20 doelstellingen inzake energie- en klimaatbeleid.
- [95] **Budget.** Paragraaf 16 stelt dat de financiële enveloppe voor de implementatie van de CEF maximum 41,2 miljard euro mag bedragen, inclusief de

overdracht van maximum 10 miljard euro uit het Cohesiefonds. Dit bedrag wordt als volgt verdeeld over de drie onderdelen: 26,9 miljard voor vervoer (m.i.v. de overdracht van 10 miljard uit het Cohesiefonds), 7,1 miljard voor energie en 7,2 miljard voor ICT. Het bedrag dat de voorzitter van de Europese Raad voorstelt, betekent een besparing van 10 miljard ten opzichte van het gewijzigde Commissievoorstel (50,2 miljard), dit is een besparing van 22,4% ten opzichte van het Commissievoorstel. Gelet op het feit dat het door de Commissie voorgestelde bedrag een stijging is van 211,6% ten opzichte van het huidige budget, is het door de voorzitter van de Europese Raad voorgestelde budget evenwel nog steeds 141,9% hoger dan het huidige budget.

10.1.2 Aanbeveling

[96] **Kostenraming voor *Connecting Europe*.** In haar voorstel voor een MFK berekent de Commissie dat er in de periode 2014-2020 naar schatting ongeveer 200 miljard euro nodig is om de trans-Europese energienetwerken te voltooien, dat er 540 miljard euro dient te worden geïnvesteerd in het trans-Europese vervoersnetwerk en ruim 250 miljard euro in ICT.

[97] **Bijdrage van de vervoersector aan de klimaatdoelstellingen.** Het bereiken van de 20-20-20-doelstellingen is een van de algemene doelstellingen van de financieringsfaciliteit voor verbindingen in Europa. Een van de Europa 2020-doelstellingen is het verminderen van de EU-uitstoot van broeikasgassen met 20% ten opzichte van 1990. Deze doelstelling kadert in de lange termijn-doelstelling om de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 te verminderen met 80-95% ten opzichte van 1990. In het kader van de routekaart naar een koolstofarme economie in 2050, heeft de Commissie berekend dat de emissies door de vervoersector tegen 2050 met 60% moeten worden verminderd.

Vervoer is de enige sector waar de broeikasgasuitstoot sinds 1990 bijna onafgebroken is toegenomen. De broeikasgasuitstoot door vervoer is procentueel het sterkst toegenomen van alle sectoren. Terwijl de totale EU-uitstoot van broeikasgassen in de periode 1990-2011 met 17,5% is afgenomen⁵⁹, zijn de emissies door de vervoersector tussen 1990 en 2010 met een derde toegenomen. Een studie in opdracht van DG Klimaatactie in het kader van de routekaart naar een koolstofarme economie in 2050, komt tot de bevinding dat zonder bijkomende maatregelen de emissies door vervoer

⁵⁹ EUROPPES MILIEUAGENTSCHAP, *Approximated EU GHG inventory: early estimates for 2011*, 24 oktober 2012: <http://www.eea.europa.eu/pressroom/publications/approximated-eu-ghg-inventory-2011/>.

in 2050 74% hoger zullen liggen in vergelijking met 1990⁶⁰. De vervoersector is momenteel verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de EU CO₂-uitstoot, waarvan meer dan 70% wordt veroorzaakt door het vervoer over de weg⁶¹. In het kader van het Witboek Vervoer⁶² berekent de Europese Commissie dat, op basis van bestaand beleid, het aandeel van de CO₂-uitstoot door vervoer zou toenemen tot 38% in 2030 en tot 50% in 2050. Hieruit volgt dat als de broeikasgasemissies door de vervoersector niet drastisch worden verminderd, dit de reductie-inspanningen van de andere sectoren teniet kan doen.

- [98] **Kostenraming Witboek Vervoer.** Als voorbereiding op het Witboek Vervoer heeft de Commissie een aantal kostenramingen gemaakt van de nodige middelen om de doelstellingen van het Witboek te realiseren. De kosten om de EU-infrastructuur af te stemmen op de vervoersvraag worden geraamd op meer dan 1,5 triljoen euro in de periode 2010-2030. Voor de voltooiing van het TEN-V netwerk is tot 2020 ongeveer 550 miljard euro nodig, waarvan ongeveer 215 miljard euro om de belangrijkste bottlenecks weg te werken. De genoemde bedragen zijn exclusief investeringen in voertuigen, uitrusting en laadinfrastructuur, die op hun beurt kunnen oplopen tot één triljoen, om de beoogde emissiereductie van het vervoerssysteem te bereiken.
- [99] **Aanbeveling: CEF-budget mag niet dalen.** Op basis van 1) het strategische belang van een trans-Europese infrastructuur voor het realiseren van de EU-doelstelling inzake duurzame groei, in het bijzonder de doelstelling om de EU-uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met 20% te verminderen (t.o.v. 1990) en 2) op basis van hoger genoemde kostenramingen, beschouwt de Minaraad het door de Commissie voorgestelde budget voor de *Connecting Europe Facility* als een minimumbedrag. Gelet op het grote en toenemend aandeel van vervoer in de totale EU-broeikasgasuitstoot en in het licht van de verwachte sterke verdere toename bij ongewijzigd beleid, meent de Minaraad dat in het bijzonder het door de Commissie voorgestelde budget voor vervoer als een absoluut minimum moeten worden beschouwd.
- [100] **Aanbeveling: geen milieu- en klimaatschadelijke projecten.** Ook hier benadrukt de Minaraad, in lijn met de gevraagde integrale benadering van

⁶⁰ SKINNER, VAN ESSEN, SMOKERS, HILL, *EU Transport GHG: Routes to 2050?*, juni 2010: <http://www.eustransportghg2050.eu/cms/assets/EU-Transport-GHG-2050-Final-Report-22-06-10.pdf>.

⁶¹ *EU Transport in figures – Statistical pocketbook 2012*: <http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/doc/2012/pocketbook2012.pdf>.

⁶² EUROPESE COMMISSIE, *Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem*, COM(2011) 144, 28 maart 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:NL:PDF>.

het MFK, dat er in het kader van de *Connecting Europe Facility* enkel projecten mogen worden gefinancierd die niet in tegenspraak zijn met de Europa 2020-doelstellingen.

11 LIFE

11.1 Budget

[101] **Verhoging van het budget voor LIFE.** De Minaraad wijst erop dat LIFE+ werd beoordeeld als een succesvol instrument met een aanzienlijke Europese meerwaarde. Ook de blijvend toenemende vraag naar LIFE-subsidies toont aan dat LIFE succesvol is in het mobiliseren van andere fondsen zelfs in budgettair moeilijke tijden en met een medefinancieringspercentage van in de regel 50%. Gelet op de zeer positieve beoordeling van LIFE+ in combinatie met de door de Commissie voorgestelde verbeteringen om de effectiviteit van LIFE verder te verhogen en gelet op de steeds toenemende vraag naar LIFE projectsubsidies, beschouwt de Minaraad het door de Commissie voorgestelde budget voor LIFE, dat slechts 0,3% van het totale MFK-budget omvat, dan ook als te laag om de doelstellingen te behalen.

11.2 Een strategische benadering

[102] **Thematische concentratie.** Het gebrek aan een strategische benadering en de te grote diversiteit aan kleine projecten die worden ondersteund door LIFE is een van de belangrijkste verbeterpunten van het huidige LIFE+. Deze diversiteit is een gevolg van de bottom-up benadering voor het indienen van projectvoorstellen in combinatie met een breed gamma aan maatregelen dat in aanmerking komt voor LIFE-steun. Het onderdeel Natuur en Biodiversiteit vormt hierop een uitzondering. Zo wordt momenteel 50% van de begrotingsmiddelen, die bestemd zijn voor subsidies voor het uitvoeren van acties, toegewezen aan steunmaatregelen voor het instandhouden van natuur en biodiversiteit in uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Tegelijk is de omvang van LIFE Natuur projecten geleidelijk aan toegenomen in die zin dat LIFE Natuur steeds meer projecten ondersteunt die een groter grondgebied bestrijken. Het onderdeel Natuur en Biodiversiteit is een van de grootste successen van LIFE+ (2007-2013). Hieruit blijkt dat het concentreren van middelen op enkele thematische prioriteiten en op grotere projecten de effectiviteit van LIFE verhoogt.

[103] **Concentratie op natuur en biodiversiteit.** De Minaraad vindt dan ook dat de concentratie van LIFE-subsidies in het subprogramma milieu op projecten ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn moet worden verder gezet. Gelet op de bevinding van de Commissie, dat de positieve milieueffecten van het subprogramma klimaatactie met 450-500 miljoen euro zul-

len toenemen als gevolg van deze concentratie, is de Minaraad voorstander van een sterkere concentratie waarbij **tot 75% van de LIFE-subsidies in het subprogramma milieu** wordt bestemd voor het instandhouden van natuur en biodiversiteit.

- [104] **Geïntegreerde projecten.** De geïntegreerde LIFE-projecten zijn een concreet instrument om de integratie van milieu- en klimaatdoelstellingen in andere beleidsdomeinen vorm te geven. De Minaraad steunt de invoering van geïntegreerde projecten, en de concentratie van deze projecten op een beperkt aantal sectoren, dan ook ten eerste.
- [105] **Afstemming met andere EU-fondsen noodzakelijk.** De meest succesvolle LIFE-projecten zijn die projecten die na afloop van LIFE-financiering worden verdergezet op basis van financiering door andere EU-fondsen of die worden aangevuld door acties en financiering vanuit andere EU-fondsen. Een betere afstemming tussen LIFE-projecten en projecten die mede gefinancierd worden uit andere EU-fondsen, door middel van een geïntegreerde aanpak vanaf de planningsfase en prioriteitenstelling voor de verschillende fondsen tot en met de uitvoering van projecten, is daarom noodzakelijk. De Minaraad beveelt aan om hiervoor op nationaal / regionaal niveau te werken met **prioritaire actiekaders** naar analogie en in overeenstemming met het Gemeenschappelijk Strategisch Kader op EU-niveau.

Bijlage 1: Het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 (Commissie, 29 juni 2011)

MEERJARIG FINANCIËEL KADER (EU-27)

(in miljoen EUR - prijzen 2011)

VASTLEGGINGSKREDIETEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal 2014-2020
1. Slimme, inclusieve groei	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
waarvan: sociale, economische en territoriale samenhang	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
waarvan: marktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
3. Veiligheid en burgerschap	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
4. Europa in de wereld	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
5. Administratie	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
waarvan: administratieve uitgaven van de instellingen	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
TOTAAL AAN VASTLEGGINGSKREDIETEN	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
in % van het bni	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
TOTAAL AAN BETALINGSKREDIETEN	133.851	141.278	135.516	138.396	142.247	142.916	137.994	972.198
in % van het bni	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
BUITEN HET MFK								
Reserve voor noodhulp	350	350	350	350	350	350	350	2.450
Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering	429	429	429	429	429	429	429	3.000
Solidariteitsfonds	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
Flexibiliteitsfonds	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Reserve voor crisissen in de landbouwsector	500	500	500	500	500	500	500	3.500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2.707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5.841
EOF ACS	3.271	4.300	4.348	4.407	4.475	4.554	4.644	29.998
EOF LGO	46	46	46	46	46	46	46	321
Wereldklimaat- en -biodiversiteitsfonds	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
TOTAAL BUITEN HET MFK	7.815	8.583	8.306	8.357	8.395	8.445	8.416	58.316
TOTAAL MFK + BUITEN HET MFK	150.371	152.585	153.391	154.725	155.739	157.372	159.134	1.083.316
in % van het bni	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

2

3

Bijlage 2: Commissievoorstel in detail

MEERJARIG FINANCIËEL KADER 2014-2020 (VASTLEGGINGEN)

Prijzen van 2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
RUBRIEK 1 Slimme, inclusieve groei									
Galileo	2	1.100	1.100	900	900	700	900	1.400	7.000
Nucleaire veiligheid en ontmanteling	279	134	134	134	134	55	55	55	700
GSK onderzoek en innovatie	9.768	10.079	10.529	10.979	11.429	11.879	12.329	12.776	80.000
Nieuw programma concurrentiekracht/MKB	177	235	270	305	340	375	410	445	2.380
Geïntegreerd programma Opleiding, Jeugd, Sport	1.305	1.423	1.673	1.923	2.173	2.423	2.673	2.923	15.210
Sociale ontwikkelingsagenda	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Douane-Fiscalis-Fraudebestrijding	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agentschappen	258	237	291	290	291	265	326	331	2.030
Overige	308	267	267	267	267	267	267	267	1.868
Marge	49	513	533	553	573	593	613	633	4.009
Energie	22	973	1.233	1.033	1.173	1.303	1.503	1.903	9.121
Vervoer	1.552	2.299	2.499	2.899	3.099	3.499	3.699	3.700	21.694
ICT	3	642	782	1.182	1.442	1.512	1.712	1.913	9.185
Financieringsfaciliteit Europese verbindingen	1.577	3.914	4.514	5.114	5.714	6.314	6.914	7.516	40.000
Regionale convergentie	30.692	22.032	22.459	22.836	23.227	23.631	24.012	24.393	162.590
Overgangsregio's	1.963	5.549	5.555	5.560	5.565	5.570	5.574	5.579	38.952
Concurrentiekracht	6.314	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	53.143
Territoriale samenwerking	1.304	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	11.700
Cohesiefonds	11.885	9.577	9.620	9.636	9.708	9.888	10.059	10.222	68.710
Ultraperifere en dunbevolkte regio's	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Cohesiebeleid	52.406	46.554	47.029	47.428	47.895	48.484	49.041	49.589	336.020
R1 TOTAAL	66.354	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
RUBRIEK 2 Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen									
Deelmaximum GLB (rechtstreekse betalingen en marktgerelateerde uitgaven)	43.515	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
Plattelandsontwikkeling	13.890	13.618	13.351	13.089	12.832	12.581	12.334	12.092	89.895
EMFF (incl. marktmaatregelen) + KPO's + ROVB's	984	945	950	955	955	960	960	960	6.685
Milieu en klimaat (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3.200
Agentschappen	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Marge	230	140	140	140	140	140	140	139	979
R2 TOTAAL	59.031	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
RUBRIEK 3 Veiligheid en burgerschap									
Fonds voor beheer migratie	487	490	490	490	490	490	490	493	3.433
Interne veiligheid	604	528	548	568	588	608	628	648	4.113
IT-systemen	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Justitie	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Rechten en burgerschap	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Civiele bescherming	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Europa van de burger	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Voedselveiligheid		330	323	317	311	305	299	293	2.177
Gezondheid	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Consumentenbescherming	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Programma creatief Europa	181	182	197	212	227	242	257	273	1.590
Agentschappen	387	431	431	431	431	431	431	431	3.020
Overige	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Marge	57	130	130	130	130	130	130	129	909
R3 TOTAAL	2.209	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
RUBRIEK 4 Europa in de wereld									
Pretoetredingsinstrument (IPA)	1.888	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	12.520
Eur. nabuurschapsinstrument (ENI)	2.268	2.100	2.213	2.226	2.265	2.340	2.439	2.514	16.097
EIDHR	169	200	200	200	200	200	200	200	1.400
Stabiliteit (IFS)	357	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Veiligheid (GBVB)	352	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Partnerschapsinstrument (PI)	70	126	130	135	141	148	156	164	1.000
Instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI)	2.553	2.560	2.682	2.808	2.938	3.069	3.202	3.338	20.597
Humanitaire hulp	841	930	925	920	915	910	905	900	6.405
Civiele bescherming (CPFI) + ERC	5	30	30	30	30	30	30	30	210
EVHAC	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrument voor samenwerking inzake nucleaire veiligheid (INSC)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Macrofinanciële bijstand	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Garantiefonds voor externe maatregelen	250	236	231	226	195	157	128	84	1.257
Agentschappen	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Overige	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Marge	101	374	388	396	422	439	458	523	3.000
R4 TOTAAL	9.222	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
RUBRIEK 5 Administratie									
Pensioenuitgaven en Europese scholen	1.522	1.575	1.640	1.687	1.752	1.785	1.839	1.886	12.165
Administratieve uitgaven van de instellingen	6.802	6.812	6.869	6.924	6.991	7.074	7.156	7.239	49.064
Marge	510	155	170	185	200	215	230	247	1.400
R5 TOTAAL	8.833	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
TOTAAL	145.650	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
in % van het bni	1,12%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%

Algemene conclusie

Appreciatie dossiers	NVT
Status advies	unaniem
Onthoudingen	
