

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 129

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2019

Op 5 juni jongstleden presenteerde de Europese Commissie het voorstel voor de Europese begroting 2020. Net als in de begrotingen van de afgelopen jaren, geeft de Europese Commissie in 2020 prioriteit aan het stimuleren van Europese economische groei en werkgelegenheid en aan migratie en veiligheid. Tevens presenteerde de Europese Commissie op 15 mei jongstleden het voorstel voor de tweede aanvullende begroting voor het jaar 2019, waarin extra budget wordt toegekend aan de programma's Horizon2020 en Erasmus+. Ten derde presenteerde de Europese Commissie op 22 mei jongstleden het voorstel voor de derde aanvullende begroting voor het jaar 2019, waarin wordt voorgesteld om het Solidariteitsfonds van de Europese Unie te mobiliseren.

De Raadsonderhandelingen over de Europese begroting voor 2020 zullen in de komende weken plaatsvinden; dit geldt ook voor de onderhandelingen over de aanvullende begrotingen. Op 24 juli aanstaande is de Ecofin-begrotingsraad geagendeerd. Voorafgaand aan of tijdens deze Raad wordt waarschijnlijk een Raadspositie bereikt over de conceptbegroting voor 2020. Deze Kamerbrief vervangt de gebruikelijke geannoteerde agenda die aan deze Raad voorafgaat. Tevens vervangt deze Kamerbrief net als voorgaande jaren het gebruikelijke BNC-fiche over de drie hierboven genoemde Commissievoorstellen. In deze Kamerbrief wordt nader ingegaan op het Commissievoorstel voor de EU-begroting 2020. Ook wordt het voorstel voor de tweede en derde aanvullende begroting voor het jaar 2019 toegelicht.

1. Europese begroting 2020

1.1 Samenvatting van het Commissievoorstel voor de Europese begroting 2020

De begroting voor 2020 is de zevende en de laatste jaarbegroting binnen het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK; 2014–2020) en de laatste begroting van de huidige Europese Commissie. De begroting zal worden

geïmplementeerd tijdens het eerste jaar van een nieuw verkozen Europees Parlement en onder een nieuwe Europese Commissie.

Deze begroting zet de prioriteiten voort die zijn verbonden aan het huidige MFK 2014–2020, waaronder investeren in economische groei en werkgelegenheid en de uitvoering van migratiemaatregelen. Tijdens het huidige MFK kreeg de Europese Commissie te maken met verschillende uitdagingen waaronder de migratiecrisis, een onder druk staande euro en de aankondiging van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Volgens de Europese Commissie heeft de Europese begroting een belangrijke rol gespeeld in het herstellen van de Europese economie en de werkgelegenheid, het verbeteren van de overheidsfinanciën, het terugdringen van verschillen tussen regio's en het bestrijden van klimaatverandering. Ook speelde de begroting een belangrijke rol in het financieren van nieuwe prioriteiten waaronder, migratie en veiligheid en nieuwe initiatieven als civiele bescherming.

Het voorstel voor de begroting 2020 is gebaseerd op de aanname dat het Verenigd Koninkrijk meebetaalt aan de begroting van 2020. Dit is in lijn met de voorwaarden uit het (nog niet geratificeerde) terugtrekkingsakkoord dat het Verenigd Koninkrijk tot en met 2020 wordt behandeld als ware het een lidstaat.

De Europese Commissie presenteert een begroting voor 2020 met een omvang van 168,3 miljard euro aan vastleggingen – dit zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen. Ten opzichte van de begroting voor 2019 nemen de vastleggingen met 1,3% toe. De betalingen (de kasuitgaven, volgend uit de wettelijke verplichting) nemen met 3,5% toe ten opzichte van de begroting voor 2019 tot een omvang van 153,6 miljard euro. De betalingstoename ten opzichte van vorig jaar is in meer of mindere mate waarneembaar over alle begrotingscategorieën. Ook stelt de Europese Commissie voor om enkele begrotingsinstrumenten, zoals het flexibiliteitsinstrument en de *Global Margin for Commitments*, en speciale instrumenten, zoals het Solidariteitsfonds en het Globaliseringsfonds in te zetten. In de hiernavolgende paragrafen wordt het Commissievoorstel inhoudelijk toegelicht.

Europese groei en werkgelegenheid

De Europese begroting kent diverse programma's en fondsen gericht op het stimuleren van economische groei en werkgelegenheid. Het betreft in belangrijke mate de programma's voor concurrentievermogen en werkgelegenheid – begrotingscategorie 1A – en de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) – hoofdzakelijk onder begrotingscategorie 1B. Beide begrotingscategorieën nemen in omvang toe ten opzichte van begrotingsjaar 2019 – zie hiertoe bijlage 1 met een overzicht van de belangrijkste cijfers¹.

Met een totaal van circa 24,7 miljard euro in vastleggingen in 2020 geeft de Europese Commissie een sterke impuls aan het beleid voor economische groei en werkgelegenheid. De toename ten opzichte van vorig jaar (+5,5%) is breed waarneembaar bij de programma's onder deze begrotingscategorie, waaronder *Horizon2020* en de *Connecting Europe Facility (CEF)*. Daarnaast stelt de Europese Commissie versterking voor op nieuwere prioriteiten zoals het *European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)* en het *European Solidarity Corps (ESC)*. Het budget voor onder andere het *European Fund for Strategic Investments (EFSI)* neemt daarentegen in omvang behoorlijk af ten opzichte van 2019. Deze

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

afname komt overeen met het afgesproken schema voor het vullen van het garantiefonds voor EFSI; dit fonds is reeds voor 90% gevuld.

Met een totaal van circa 58,6 miljard euro in vastleggingen in 2020 ondersteunt de Europese Commissie Europese economische groei en werkgelegenheid onder begrotingscategorie 1b voor Cohesie. Dit betekent een toename van 2,5% ten opzichte van vorig jaar. Het gaat dan om fondsen als het *European Regional Development Fund (ERDF)* en het *European Social Fund (ESF)* maar ook om het *Youth Employment Initiative (YEI)*.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) stoelt grotendeels op twee pijlers. Onder de eerste pijler – het *European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)* – ontvangen boeren met name inkomenssteun. Ook marktmaatregelen, bijvoorbeeld tijdelijke ondersteuning in tijden van crisis, maken deel uit van de eerste pijler van het GLB. Het budget voor de eerste pijler – 43,5 miljard euro in vastleggingen – neemt met een stijging van minder dan 1 procent slechts in beperkte mate toe ten opzichte van het totaal in de begroting voor 2019. De Europese Commissie constateert terecht dat de implementatie van de eerste pijler van het GLB verloopt conform verwachting.

Onder de tweede pijler van het GLB wordt het concurrentievermogen van de agrarische sector gestimuleerd en wordt bijgedragen aan een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen. Het beleid onder de tweede pijler wordt vormgegeven door het *European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. Dit fonds blijft in omvang vrijwel gelijk aan de omvang in 2019: 14,7 miljard euro in vastleggingen. Naast de benoemde programma's maken ook het *European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)* en het programma *Environment and climate action (LIFE)* deel uit van het GLB.

Intern beleid en extern beleid

De Europese begroting kent een aantal fondsen en instrumenten dat gericht is op het interne beleid (migratie, veiligheid, burgerschap) en het externe beleid van de EU. Voorbeelden zijn het *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)* – onder begrotingscategorie 3 – en het *Instrument for Pre-accession assistance (IPA II)* en het *European Neighbourhood Instrument (ENI)* onder begrotingscategorie 4. Beide begrotingscategorieën nemen af in omvang ten opzichte van begrotingsjaar 2019.

De Europese Commissie stelt een budget van 3,7 miljard euro in vastleggingen voor onder begrotingscategorie 3 (Veiligheid en Burgerschap). Dit betekent een beperkte afname (– 1,5%) van de vastlegging onder deze categorie ten opzichte van het jaar 2019. De Europese Commissie geeft aan dat de programma's die sinds 2014 zijn opgezet om de gevolgen van migratiestromen te beheersen worden voortgezet in 2020, ondanks de lichte afname van de budgetten voor AMIF en het *Internal Security Fund (ISF)*. Een aantal programma's wordt juist versterkt in 2020, waaronder het *Union Civil Protection Mechanism (UCPM)*.

De Europese Commissie stelt een budget van 10,3 miljard euro in vastleggingen voor onder begrotingscategorie 4 (Extern beleid). Dit betekent een afname (– 8,9%) van de vastleggingen aan extern beleid ten opzichte van het jaar 2019. In tegenstelling tot 2019 resteert er voor het jaar 2020 wel een marge onder het vastleggingenplafond van deze begrotingscategorie. De afname van de uitgaven onder deze categorie is

voornamelijk te verklaren door financiering van de tweede tranche van de *Facility for Refugees in Turkey (FRIT)* in 2018 en 2019. De financiering van de FRIT vond plaats onder IPA en het programma *Humanitarian Aid (HUMA)* en bedroeg 550 miljoen euro in 2018 en 1450 miljoen euro in 2019. In 2020 zijn geen vastleggingen begroot in de EU-begroting voor de FRIT, waardoor de omvang van deze programma's aanzienlijk afneemt t.o.v. vorig jaar. Daarnaast wordt net als in voorgaande jaren 560 miljoen euro gereserveerd voor toezeggingen voor hulp aan Syrië, Jordanië en Libanon.² De omvang van ENI neemt licht af, terwijl het *Development Cooperation Instrument (DCI)* in omvang licht toeneemt.

Administratieve uitgaven

De administratieve uitgaven van de Europese Unie vallen grotendeels onder categorie 5 van de Europese begroting. Het gaat dan om zaken als personeelskosten, pensioenen, Europese scholen, etc. In 2020 bedragen de vastleggingen hiervoor ongeveer 10,3 miljard euro, wat een stijging inhoudt van 3,8% ten opzichte van vorig jaar. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de eerder gemaakte afspraken over de indexatie van salarissen (d.m.v. inflatie in Brussel en Luxemburg en de gewogen reële stijging van ambtenarensalarissen in een aantal EU-lidstaten) en de verwachte groei van het aantal gepensioneerden. Daarnaast stijgt het aantal personeelsleden van de EU-instellingen en uitvoerende agentschappen met 0,1% (47 posten), voornamelijk door uitbreiding van de Europese Dienst voor Extern Optreden. Dit wordt deels gecompenseerd door te snijden in het aantal posten bij de Europese Commissie.

Speciale instrumenten en resterende marges

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de voorgestelde inzet van begrotingsinstrumenten. Dit zijn instrumenten om budget te schuiven tussen programma's en beleidsterreinen en/of tussen afzonderlijke begrotingsjaren. Daarnaast stelt de Europese Commissie voor om enkele zogenoemde speciale instrumenten in te zetten. Het betreft de Noodhulpreserve, het Globaliseringsfonds en het Solidariteitsfonds. In totaal reserveert de Europese Commissie hiervoor 588 miljoen euro in vastleggingen en 419 miljoen euro in betalingen in de begroting voor 2020. In de bijlage is een overzicht opgenomen van deze instrumenten.

De resterende marge onder het vastleggingenplafond bedraagt 1,8 miljard euro. Deze marge zit in grote mate onder categorie 5 en daarnaast onder categorie 1a, 2 en 4. Onder de categorieën 1b en 3 resteert in deze begroting geen marge.

Naast een marge onder het vastleggingenplafond is ook sprake van een marge onder het betalingsplafond (het verschil tussen de betalingen en het betalingsplafond). Na inzet van de speciale instrumenten resteert een totale marge onder het betalingsplafond van 18,8 miljard euro. De omvang van deze marge is grotendeels het gevolg van het achterblijven van de betalingen bij de vastleggingen bij het Cohesiebeleid. Ondanks dat de betalingen in deze categorie in 2020 toenemen ten opzichte van 2019 en dat de Europese Commissie aangeeft dat betalingen nu op *cruising speed* zijn, is de omvang van de betalingen onvoldoende om de in eerdere jaren opgelopen achterstanden in 2020 in te halen. Het achterblijven van betalingen ten opzichte van de raming leidt tot een toename van de *reste à liquider* (RAL, aangegane verplichtingen die nog niet tot

² Afgesproken op de Brussels III conference «»supporting the future of Syria and the region»» in March 2019

een betaling hebben geleid). Deze toename is reeds enkele jaren een aandachtspunt bij de implementatie van de fondsen voor cohesie.

1.2 Gevolgen van het Commissievoorstel voor de Europese begroting 2020 voor de Nederlandse afdrachten

De raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting is gebaseerd op de omvang van het betalingsplafond. In de begroting voor 2020 is echter net als in 2019 sprake van een aanzienlijke marge onder het betalingsplafond. Zoals hierboven aangegeven wordt de omvang van de marge voornamelijk veroorzaakt doordat de betalingen van de cohesiemiddelen onvoldoende toenemen om de in eerdere jaren opgelopen achterstanden in te halen en door de verhoging van het betalingsplafond met onbenutte betalingenmarge uit eerdere jaren. In de Nederlandse begroting is in afgelopen jaren gebruik gemaakt van kasschuiven om het effect van de vertraging van de betalingen door te schuiven naar latere jaren binnen het huidige MFK. Dit vanuit de verwachting dat deze achterstanden nog zouden worden ingehaald in het huidige MFK, waarbij werd verwacht dat de Europese Commissie in 2020 maximaal gebruik zou maken van het verhogen van het betalingsplafond met de ongebruikte marge uit voorgaande jaren. Hoewel de implementatie van de fondsen binnen Cohesie volgens de Europese Commissie op niveau is, heeft de inhaalslag bij de betalingen zich, in tegenstelling tot eerdere verwachtingen van de Europese Commissie, nog niet gematerialiseerd.

Als het gevolg van het uitblijven van deze inhaalslag is, net als in 2019, de nu resterende marge onder het betalingsplafond in 2020 dusdanig omvangrijk, dat deze aanleiding geeft om de raming van de Nederlandse afdrachten voor 2020 neerwaarts aan te passen. Normaliter worden dergelijke vertragingen doorgeschoven naar latere jaren. Echter, omdat 2020 het laatste jaar is van het huidige MFK, kunnen vertragingen alleen maar worden doorgeschoven naar het volgende MFK (2021–2027). Dat betekent dat de vertraagde uitgaven als *RAL* in de onderhandelingen voor het volgende MFK meelopen en zullen moeten worden ingepast onder de betalingsplafonds van het volgende MFK. U bent eerder geïnformeerd over de Nederlandse inzet voor de MFK-onderhandelingen³. In de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2020 wordt uw Kamer (op Prinsjesdag) geïnformeerd over de verwerking hiervan in de nationale begroting. Dan zullen ook de effecten van de Voorjaarsraming op de EU-afdrachten worden verwerkt. Zodra hiervoor een aanvullende begroting beschikbaar is, zullen wij uw Kamer informeren.

1.3 Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over de Europese begroting 2020

Het kabinet streeft naar een moderne begroting, die investeert in concurrentievermogen en werkgelegenheid, waaronder in onderzoek en innovatie. Daarnaast hecht het kabinet aan een adequate aanpak van migratie en het borgen van veiligheid en stabiliteit. Het kabinet waardeert dan ook de maatregelen die onder het huidige MFK genomen zijn om de Europese economie en werkgelegenheid te herstellen en de migratiecrisis het hoofd te bieden en erkent de rol van de Europese begroting hierin.

De prioriteiten in het begrotingsvoorstel voor 2020 van de Europese Commissie komen derhalve inhoudelijk overeen met beleidsdoelstellingen van dit kabinet. Het kabinet plaatst echter vraagtekens bij de invulling van de beleidsdoelstellingen en ziet enkele aandachtspunten.

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1282

Ten eerste hecht het kabinet veel waarde aan een begroting die in staat is te reageren op onvoorziene omstandigheden. Hiertoe dienen de eerder resterende marges, aangevuld met de speciale instrumenten. De resterende vastleggingenmarge is naar mening van het kabinet onvoldoende om op onvoorziene omstandigheden te kunnen reageren. Het kabinet zal tijdens de Raadsonderhandelingen pleiten voor het vergroten van deze marge door verlaging van de begrote vastleggingen, en tracht daarbij de budgetten voor onderzoek en innovatie en voor migratie en veiligheid zo veel als mogelijk te ontzien.

Ten tweede plaatst het kabinet kanttekeningen bij het begrotingsvoorstel van de Europese Commissie om eerder geannuleerde vastleggingen opnieuw beschikbaar te maken onder de begroting voor 2020. Het betreft vastleggingen die in eerdere begrotingsjaren onder dit MFK zijn aangegaan ten behoeve van het beleid voor onderzoek en innovatie, maar die uiteindelijk niet tot betaling zijn gekomen. Naar mening van het kabinet vervalt met het opnieuw inzetten van geannuleerde vastleggingen een belangrijke prikkel voor tijdige implementatie van de geraamde uitgaven. Het kabinet zal dit standpunt overbrengen tijdens de onderhandelingen.

Ten derde valt de omvangrijke marge onder het betalingsplafond op. Deze bedraagt 18,8 miljard euro in 2020. Met name bij het Cohesiebeleid blijven de betalingen achter bij de vastleggingen; dit is zorgelijk. Hierdoor komen deze vastleggingen pas in latere jaren tot betaling. Dit zet in eerste instantie druk op het betalingsplafond in 2021, het eerste jaar van het volgende MFK, en kan leiden tot verdringing van betalingen in de eerste jaren van het volgende MFK. Het kabinet hecht aan tijdige implementatie. Tijdige implementatie kan de benoemde effecten beperken en verbetert bovendien de voorspelbaarheid van de Nederlandse afdrachten in de Rijksbegroting.

Tot slot is het kabinet van mening dat het Verenigd Koninkrijk de financiële verplichtingen die zijn aangegaan tijdens het EU-lidmaatschap moet nakomen, ook wat betreft de begroting 2020. Indien het Verenigd Koninkrijk onverhoopt zijn verplichtingen niet onmiddellijk zou nakomen, dan zet het kabinet erop in de gevolgen hiervan voor de Nederlandse afdrachten te minimaliseren.

2. De tweede en derde aanvullende begroting voor 2019

Op 15 mei jongstleden presenteerde de Europese Commissie de tweede aanvullende begroting voor 2019. In deze aanvullende begroting stelt de Europese Commissie voor om de budgetten voor *Horizon2020* en *Erasmus+* te verhogen met respectievelijk 80 miljoen euro en 20 miljoen euro. Het betreft alleen een verhoging van de vastleggingen in 2019. De Europese Commissie verwacht dat de betalingen pas in latere begrotingsjaren volgen. Het voorstel heeft daarom geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten. De Europese Commissie financiert de aanvullende middelen door de inzet van de *Global Margin for Commitments*, oftewel onbenutte vastleggingenmarge uit eerdere jaren.

Het additionele budget voor *Horizon2020* moet ten goede komen aan onderzoek gerelateerd aan het klimaat; het additionele budget voor *Erasmus+* wordt ingezet voor het verbeteren van de mobiliteit binnen het hoger- en beroepsonderwijs. De toevoeging van deze middelen aan de EU-begroting is overeengekomen tijdens de begrotingsonderhandelingen over de EU-begroting van 2019. In een gezamenlijke verklaring hebben de

Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad aangegeven deze budgetten beschikbaar te maken.⁴

Nederland steunt het toevoegen van additionele budgetten voor *Horizon2020* en *Erasmus*; dit zijn voor Nederland belangrijke Europese programma's. Nederland pleit echter voor financiering van deze aanvullende begroting door middel van herschikking elders op de Europese begroting in plaats van de inzet van de *Global Margin for Commitments*. Dat is naar Nederlandse mening ook onderdeel van de afspraak die de instanties sloten bij het akkoord over de begroting voor 2019. Mede op aandringen van Nederland zal de Europese Commissie naar verwachting binnenkort een vierde aanvullende begroting presenteren met financiële dekking van de tweede aanvullende begroting binnen de bestaande middelen. De vierde aanvullende begroting zal samen met de tweede aanvullende begroting als pakket worden aangenomen. Uw Kamer wordt te zijner tijd geïnformeerd over de vierde aanvullende begroting.

Op 22 mei jongstleden presenteerde de Europese Commissie de derde aanvullende begroting voor 2019. Het betreft de aanvraag voor de inzet van het Solidariteitsfonds. Lidstaten van de Europese Unie die zijn getroffen door een natuurramp, kunnen financiële steun aanvragen uit dit fonds. De financiële steun wordt uitgekeerd in de vorm van een subsidie; de steun dient voor noodhulp en herstelwerkzaamheden.

De aanvraag voor inzet van dit fonds in deze aanvullende begroting volgt op de verzoeken van Roemenië, Italië en Oostenrijk. De aanvragen van deze lidstaten hebben allemaal betrekking op schade als gevolg van noodweer, hevige regenval en overstromingen. Daarbij zijn infrastructuur en gebouwen beschadigd en is landbouwgrond verloren gegaan. De Europese Commissie stelt in deze aanvullende begroting voor om financiële steun te verlenen voor een totaal van 294 miljoen euro (in zowel vastleggingen als betalingen; Roemenië 8,2 miljoen euro, Italië 277,2 miljoen euro, Oostenrijk 8,2 miljoen euro).

Nederland steunt het Solidariteitsfonds als instrument voor het verlenen van steun aan lidstaten. Nederland is daarom voornemens in te stemmen met de derde aanvullende begroting voor 2019. Deze aanvullende begroting heeft geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten. De raming van de Nederlandse afdrachten is gebaseerd op het betalingsplafond. Deze aanvullende begroting kan ingepast worden in de resterende marge onder dit plafond, waardoor aanpassing van de raming van de Nederlandse afdrachten niet nodig is.

3. Proces en krachtenveld

Conform artikel 314 het Werkingsverdrag van de Europese Unie, onderhandelt de Raad eerst over een Raadspositie. De Raad dient uiterlijk tijdens de Begrotingsraad op 24 juli een compromis te bereiken.⁵ Het Europees Parlement zal vervolgens naar verwachting uiterlijk begin oktober een positie innemen. Vervolgens dient de Raad overeenstemming te bereiken met het Europees Parlement. Hiertoe dient de jaarlijkse conciliatieperiode, die doorgaans eindigt met een Begrotingsraad, geagendeerd voor 15 november 2019.

⁴ Kamerstuk 21 501-03, nr. 125

⁵ Doorgaans wordt voorafgaand aan de Begrotingsraad reeds een compromis bereikt; in dat geval vervalt de Begrotingsraad.

Wat betreft het krachtenveld is in de Raad doorgaans sprake van een verdeling van de lidstaten in twee groepen. De ene groep betreft de netto-betalende lidstaten, die inzetten op een prudente begroting met voldoende resterende marges onder de MFK-plafonds. Daarnaast pleiten deze lidstaten voor een moderne begroting, met een zo sterk mogelijke focus op investeringen in economische groei en werkgelegenheid, migratie en veiligheid, binnen de kaders van het huidige MFK. Nederland behoort tot deze groep. Andere lidstaten pleiten over het algemeen voor een begroting die in omvang de MFK-plafonds dicht benadert. Het Europees Parlement zet gewoonlijk in op volledige uitputting van de MFK-plafonds (geen resterende marges voor onvoorziene uitgaven).

De tweede en derde aanvullende begroting zullen als pakket samen met de andere aanvullende begrotingen (de eerste aanvullende begroting⁶ en mogelijk de vierde aanvullende begroting) worden meegenomen in het besluitvormingsproces over de begroting voor 2020.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁶ Kamerstuk 21 501-03, nr. 128