

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 131

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2019

Op 10 juli jongstleden hebben de lidstaten in Coreper een overeenkomst bereikt over de positie van de Raad ten aanzien van het Commissie-voorstel voor de Europese begroting voor 2020. De Ecofin Begrotingsraad die geagendeerd stond voor 24 juli komt hiermee te vervallen. In deze brief informeer ik uw Kamer over de Raadspositie, het verloop van de onderhandelingen en de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten. De bereikte Raadspositie is naar mening van het kabinet voldoende in lijn met de Nederlandse uitgangspunten voor de onderhandelingen om ermee in te stemmen.

Tevens informeer ik uw Kamer over de vierde aanvullende EU-begroting voor het begrotingsjaar 2019 die op 2 juli is gepresenteerd en de Nederlandse onderhandelingsinzet en de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten. De Europese Commissie actualiseert in deze aanvullende begroting de raming van de uitgaven van Europese instellingen vanwege de vertraging van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk (VK) en stelt netto besparingen voor met een omvang van 100 miljoen euro. Deze besparingen dienen als financiële dekking voor de in de tweede aanvullende begroting voorgestelde additionele uitgaven.¹ Als laatste actualiseert de Europese Commissie de raming van de inkomsten op basis van de Lenteraming.

Raadspositie Europese begroting 2020

Op 5 juni jongstleden presenteerde de Europese Commissie haar voorstel voor de Europese begroting voor 2020. Uw Kamer is met mijn brief van 1 juli 2019 geïnformeerd over de inhoud van het voorstel en de Neder-

¹ In de tweede aanvullende begroting stelde de Europese Commissie additionele uitgaven voor met een cumulatieve omvang van 100 miljoen euro voor de programma's Horizon2020 en Erasmus+. Zie: Kamerstuk 21 501-03, nr. 129

landse onderhandelingsinzet.² In de voorgestelde begroting is een totaal (incl. speciale instrumenten) opgenomen van 168,3 miljard euro aan vastleggingen – dit zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen – en 153,6 miljard euro aan betalingen (kasuitgaven, volgend uit vastleggingen). De afgelopen weken is onderhandeld over een Raadspositie. Dit heeft geresulteerd in een overeenkomst waarin de vastleggingen met 1,5 miljard euro zijn verlaagd tot 166,8 miljard euro. De betalingen vallen 0,5 miljard euro lager uit en bedragen 153,1 miljard euro. Hierin is ook meegenomen dat er minder gebruik wordt gemaakt van speciale instrumenten binnen de uitgavencategorieën. De Raadspositie blijft net als het voorstel van de Commissie binnen de vastleggingen- en betalingsplafonds van het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Zie tabel 1 voor een overzicht van het Commissievoorstel en de Raadspositie.

Tijdens de begrotingsonderhandelingen werkte Nederland samen met gelijkgestemde lidstaten. Conform de Nederlandse onderhandelingsinzet heeft Nederland samen met deze lidstaten succesvol ingezet op het vergroten van de marges onder de MFK-plafonds. Deze marges bieden de mogelijkheid om tijdens de implementatie van de begroting budgettair te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden; naar mening van Nederland en de gelijkgestemde lidstaten hield de Europese Commissie in het begrotingsvoorstel in onvoldoende mate rekening met mogelijke onvoorziene omstandigheden. De verlaging van de voorgenomen vastleggingen is verdeeld over de afzonderlijke uitgavencategorieën, waarbij zoveel als mogelijk rekening is gehouden met de prioriteiten voor 2020, hoewel Nederland een voorkeur had voor grotere besparingen bij niet-prioritaire uitgavencategorieën.

Daarnaast heeft Nederland samen met gelijkgestemde lidstaten kritiek geuit op het voorstel van de Europese Commissie om eerder geannuleerde vastleggingen opnieuw beschikbaar te maken voor de begroting van 2020. Naar mening van het kabinet vervalt met het opnieuw inzetten van geannuleerde vastleggingen een belangrijke prikkel voor tijdige implementatie van de geraamde uitgaven. In de Raadspositie is de inzet van geannuleerde vastleggingen geschrapt. Ook wordt 0,4 miljard euro van de middelen die binnen het *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF) beschikbaar zijn voor de financiële implicaties van de Dublinverordening in reserve gezet. De Commissie mag gedurende het jaar 2020 een voorstel doen om deze middelen alternatief aan te wenden op basis van een grondige beoordeling van de behoeftes op het gebied van migratie.

Tot slot zette Nederland tijdens de begrotingsonderhandelingen ook in op tijdige implementatie van het structuur- en cohesiebeleid. Het Raadscompromis weerspiegelt deze inzet met in omvang beperkte besparingen op de betalingen ten opzichte van het voorstel van de Europese Commissie. Desondanks resteert een aanzienlijke marge onder het betalingsplafond in 2020 die noodzaakt tot een aanpassing van de raming van de Nederlandse afdrachten (zie Gevolgen voor de afdrachten).

Tabel 1: Commissievoorstel en Raadspositie conceptbegroting 2020 (miljoen euro)

	Commissievoorstel		Raadspositie		Verschil (mln)	
	vastlegging	betalingen	vastlegging	betalingen	vastlegging	betalingen
1a concurrentiekracht	24.716	22.109	23.969	22.004	- 747	- 104
1b cohesie	58.612	50.042	58.470	50.007	- 142	- 35
2 landbouw	59.995	58.014	59.751	57.774	- 244	- 240
3 veiligheid	3.729	3.724	3.603	3.689	- 126	- 35
4 extern beleid	10.308	8.986	10.114	8.946	- 193	- 40

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 129

	Commissievoorstel		Raadspositie		Verschil (mIn)	
	vastleg- ging	betalin- gen	vastleg- ging	betalin- gen	vastleg- ging	betalin- gen
5 administratie	10.324	10.327	10.269	10.272	- 55	- 55
A totaal MFK	167.684	153.202	166.176	152.693	- 1.508	- 509
B speciale instrumenten binnen uitgavencategorieën ¹	668	850	400	620	- 268	- 230
C overige speciale instrumenten buiten uitgavencategorieën ²	588	419	588	419	0	0
D totaal excl. speciale instrumenten (A-B)	167.016		165.776		- 1.240	
E Totaal incl. speciale instrumenten (A+C)	168.272	153.621	166.764	153.112	- 1.508	- 509
Marge vastleggingen (F-D) ³	1.781		3.021		1.240	
Marge betalingen (F-E) ³		18.799		19.308		509
F Totaal MFK-plafond	168.797	172.420	168.797	172.420		

¹ Betreft hier: het flexibiliteitsinstrument, *Global Margin for Commitments* en de *contingency margin*.

² Betreft hier: Noodhulpreserve, Solidariteitsfonds en Globaliseringsfonds. Deze overige instrumenten vallen buiten de MFK vastleggingenplafonds. Andere speciale instrumenten, zoals het flexibiliteitsinstrument, worden gebruikt om extra middelen toe te voegen aan een specifieke MFK-uitgavencategorie. Deze instrumenten zijn daarom al meegenomen in het totaal MFK-uitgavencategorieën.

³ Op basis van de Nederlandse positie dat speciale instrumenten binnen de uitgavencategorieën niet worden meegerekend onder het vastleggingenplafond, maar wel onder het betalingenplafond.

Vierde aanvullende begroting voor 2019

Actualisatie van de uitgavenraming

In mei van dit jaar presenteerde de Europese Commissie de tweede aanvullende begroting. Hierin stelde de Europese Commissie voor de uitgaven (vastleggingen) te verhogen met 100 miljoen euro voor de programma's *Horizon2020* en *Erasmus+*. Nederland pleitte tijdens de onderhandelingen over de tweede aanvullende begroting voor herschikking als financiering van de budgetverhogingen, omdat de Europese Commissie naliet om deugdelijke financiële dekking op te nemen in de tweede aanvullende begroting. Mede naar aanleiding van dit pleidooi stelt de Europese Commissie in de vierde aanvullende begroting voor om netto 100 miljoen euro aan herschikking van vastleggingen op te nemen. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de voorgestelde herschikking. De bijlage bevat een overzicht van aanvullende begrotingen in 2019.

De Europese Commissie stelt voor om bij verschillende Europese agentschappen (regels 1, 2 en 4 in tabel 2) de uitgaven neerwaarts bij te stellen vanwege vertraagde aannames en implementatie van de mandaten voor deze agentschappen. Dezelfde overweging geldt voor het geraamde budget voor het *Union Civil Protection Mechanism* (regel 7) en de geraamde reserve voor de Dublin-verordening (regel 3). Bij het *European Social Fund* en het *Emergency Support Instrument* (regel 5 en 6) is sprake van lager dan geraamde uitputting; de raming van de uitgaven voor deze programma's wordt op voorstel van de Europese Commissie neerwaarts bijgesteld.

De Europese Commissie stelt ook voor de geraamde vastleggingen voor het *European Union Solidarity Fund* (Solidariteitsfonds, regel 8) neerwaarts bij te stellen, wederom omwille van lagere uitputting. Als laatste stelt de Europese Commissie voor om het Europees parlement, de Europese Rekenkamer en de Europese Dienst voor Extern Optreden te voorzien van additioneel budget vanwege het later dan voorziene vertrek van het Verenigd Koninkrijk (regel 9).

Tabel 2: Mutaties uitgavenzijde vierde aanvullende begroting (miljoen euro)

	Vastlegging	Betaling
1 EBA, EIOPA, ESMA ¹	- 18,5	- 18,5
2 Frontex	- 12,1	- 12,1
3 Reserve Dublin-verordening	- 7,2	- 7,2
4 European Public Prosecutor's Office	- 1,0	- 1,0
5 European Social Fund	- 8,3	0,0
6 Emergency Support Instrument	- 0,1	- 0,1
7 Union Civil Protection Mechanism	- 35,0	- 28,6
8 European Union Solidarity Fund	- 29,7	0,0
9 EP, ECA, EEAS ²	11,9	11,9
Totaal	- 100,1	- 55,6

¹ European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), European Securities and Markets Authority (ESMA).

² European Parliament (EP), European Court of Auditors (ECA), European External Action Service (EEAS).

Actualisatie van de raming van de inkomsten (Lenteraming)

Conform het Financieel Reglement actualiseert de Europese Commissie de raming van de afdrachten van de lidstaten op basis van nieuwe economische ramingen (Lenteraming).³ Deze actualisatie leidt alleen tot een herverdeling van afdrachten tussen lidstaten, bijvoorbeeld omdat het relatieve aandeel van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) van de afzonderlijke lidstaten wijzigt.

Nederlandse inzet vierde aanvullende begroting

Nederland kan de aanvullende begroting in het algemeen steunen, maar plaatst kritische kanttekeningen bij de besparing op het Solidariteitsfonds. Dit fonds wordt ingezet voor financiële steun na natuurrampen die plaatsvinden binnen de grenzen van de Europese Unie. Dit fonds staat buiten de plafonds van het MFK. De in de tweede aanvullende begroting voorgestelde verhoging van uitgaven leidt tot hogere uitgaven onder de MFK-plafonds; naar Nederlandse mening dient de herschikking zodoende in principe ook volledig plaats te vinden onder deze plafonds. Nederland heeft dit bezwaar kenbaar gemaakt tijdens de onderhandelingen, maar dit is niet overgenomen.

Gevolgen voor de afdrachten

Raadspositie begroting 2020

In de Kamerbrief over het begrotingsvoorstel van de Europese Commissie heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd over de noodzaak tot aanpassing van de raming van de Nederlandse afdrachten als gevolg van de omvang van de betalingenmarge (Kamerstuk 21501-03, nr. 129). Ik informeer uw Kamer bij Miljoenennota 2020 (ontwerpbegroting van Buitenlandse Zaken voor 2020) over deze aanpassing.

Vierde aanvullende begroting 2019

De in de vierde aanvullende begroting voorgestelde wijzigingen aan de uitgavenzijde van de Europese begroting leiden samen met de in de tweede aanvullende begroting voorgestelde wijzigingen per saldo tot een gelijkblijvende omvang van de Europese begroting voor 2019. De raming van de Nederlandse afdrachten hoeft hiervoor niet aangepast te worden. De wijzigingen aan de inkomstenzijde leiden tot een wijziging van de

³ Financieel Reglement artikel 44.

Nederlandse afdrachten. Deze worden gepresenteerd bij Miljoenennota 2020 en meegenomen in de tweede supplettoire begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Proces

De lidstaten hebben in Coreper overeenstemming bereikt over de Raadspositie voor de Europese begroting voor 2020. Instemming van de Raad zal plaatsvinden via een schriftelijke procedure, waarbij de Raad op 3 september 2019 formeel een beslissing neemt. Naar verwachting zullen alle lidstaten instemmen met de Raadspositie. Na het vaststellen van de Raadspositie heeft het Europees parlement vervolgens 42 dagen de tijd om amendementen in te dienen. Als deze amendementen door de Raad binnen 10 dagen worden geaccepteerd is sprake van een begrotingsakkoord. In de regel is dat niet het geval en start de zogenoemde conciliatieperiode tussen de Raad en het Europees parlement. De conciliatieperiode duurt 21 dagen en wordt afgesloten met een Ecofin Begrotingsraad (15 november 2019). De Europese begroting voor 2020 wordt daarbij in één pakket samen behandeld met de vier aanvullende begrotingen voor 2019.

Ik informeer uw Kamer t.z.t. over de onderhandelingen met het Europees parlement.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

OVERZICHT VAN AANVULLENDE BEGROTINGEN IN 2019

Tabel 3: overzicht van aanvullende begrotingen in 2019 (miljoen euro)

Omschrijving	Vastlegging	Betaling	Inkomsten
DAB1 – Surplus	–	–	1.803
DAB2 – Horizon2020 & Erasmus+	100,0	–	–
DAB3 – Solidariteitsfonds	294,0	294,0	–
DAB4 – Lenteraming en dekking DAB2	– 100,1	– 55,6	–