

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 145

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2020

Op 24 juni jl. presenteerde de Europese Commissie het voorstel voor de Europese begroting 2021. Dit is een unieke situatie aangezien het voorstel het eerste begrotingsjaar van het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021–2027) betreft, waarover de onderhandelingen nog in volle gang zijn. Om de lidstaten voldoende tijd te geven om de voorstellen te bestuderen, besloot de Commissie vast te houden aan de in praktijk gebruikelijke maand van publicatie van het voorstel voor de Europese jaarbegroting.

Normaliter wordt er eind juli door de Raad van de Europese Unie een positie aangenomen over het voorstel voor de Europese jaarbegroting. De voorzitter van de Raad (sinds 1 juli Duitsland) heeft aangegeven dat, gelet op de lopende onderhandelingen over het volgende MFK inclusief Herstelpakket, er pas een Raadspositie wordt aangenomen zodra er een akkoord is voor het volgende MFK inclusief Herstelpakket. Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen over het MFK presenteert de Commissie een aangepast voorstel voor de Europese jaarbegroting 2021 om dit akkoord te verwerken, via een *Amending Letter*. Voor het proces van behandeling van het voorstel voor de Europese jaarbegroting, betekent dit dat de komende twee weken slechts technische besprekingen in de voorbereidende comités van de Raad plaatsvinden.

Zodra er een MFK-akkoord wordt bereikt en er mogelijk een aangepast voorstel voor de Europese jaarbegroting 2021 is gepresenteerd, starten de onderhandelingen hierover pas echt en wordt uw Kamer uitgebreider geïnformeerd over de Nederlandse onderhandelingsinzet, met het oog op het bereiken van een Raadspositie. Deze kamerbrief bevat derhalve met name een beschrijving van het Commissievoorstel en besteedt verder kort aandacht aan de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten, de Nederlandse onderhandelingsinzet voor het MFK, het proces en het krachteveld. Hiermee vervangt deze kamerbrief, net als voorgaande jaren, het gebruikelijke BNC-fiche.

Context Europese begroting 2021

De Europese begroting voor 2021 is de eerste jaarbegroting binnen het volgende MFK (2021–2027) en het eerste voorstel voor een jaarbegroting door de nieuwe Commissie van voorzitter Von der Leyen. De ontwerpbegroting 2021 is gebaseerd op het aangepaste voorstel voor het MFK 2021–2027 en herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak dat de Commissie op 27 mei jl. publiceerde. Uw Kamer is hier op 9 juni over geïnformeerd.¹ De Commissie geeft in het voorstel voor 2021 prioriteit aan maatregelen om investeringen te mobiliseren om de directe economische en sociale gevolgen van de COVID-19-crisis aan te pakken en om duurzaam economisch herstel te bevorderen. Daarnaast beoogt de Commissie met dit voorstel de toekomstagenda van de EU te ondersteunen en toe te werken naar een groene en digitale transitie.

Vanaf 2021 wordt het Verenigd Koninkrijk (VK) niet langer meer als lidstaat van de Unie behandeld. Het voorstel voor de begroting 2021 houdt rekening met de financiële verplichtingen die het VK jegens de Unie heeft uit hoofde van het Terugtrekkingsakkoord. Op basis van een eerste inschatting van de Commissie komt dit neer op 7,4 miljard euro aan VK-bijdragen in 2021, hetgeen als «overige inkomsten» zal bijdragen aan de financiering van de EU-begroting. Dit verlaagt de benodigde bijdrage van de lidstaten. Mogelijke deelname van het VK aan bepaalde programma's onder het volgende MFK, en dus ook in 2021, is afhankelijk van de onderhandelingen over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK.

De begroting van 2021 is het eerste jaar waarin de voorgestelde nieuwe structuur van het MFK wordt toegepast. In de huidige structuur is er een veelvoud aan programmalijnen, kan een programma «verspreid» zijn over meerdere begrotingscategorieën en is de presentatiewijze van begrotingscategorieën zeer lastig te koppelen aan de interne organisatie van de Commissie t.b.v. de uitvoering van de begroting. De Commissie stelt een aantal wijzigingen voor waarmee de Commissie beoogt de presentatie van het MFK en de bijbehorende uitgaven per beleidsterrein informatiever, overzichtelijker en transparanter te maken. Belangrijkste wijzigingen betreffen de weergave in zeven begrotingscategorieën (i.p.v. vijf), waaronder in totaal 16 programmaclusters hangen die overeenkomen met een beleidsterrein. Daarnaast is het aantal *budget lines* aanzienlijk (50%) verminderd. Een ander belangrijk nieuw element bij het structureren van de ontwerpbegroting 2021 is de noodzaak om inzichtelijk te maken welke uitgaven gefinancierd worden via het nieuwe tijdelijke Europese herstelinstrument *Next Generation EU*² (zie hiervoor ook de annex). De nieuwe structuur heeft geen gevolgen voor het totaalbudget.

Samenvatting van het Commissievoorstel voor de Europese begroting 2021

De Commissie presenteert een begroting voor 2021 met een totaal omvang van 166,7 miljard euro aan vastleggingen – dit zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan. De betalingen – de kasuitgaven, volgend uit (eerder aangegane) vastleggingen – bedragen 163,5 miljard euro. Dit wordt aangevuld met 211 miljard euro in vastleggingen en 37,1 miljard euro in betalingen via subsidies onder het herstelinstrument *Next Generation EU*, waarvan een groot deel in 2021

¹ Kamerstukken 21 501-20 en 22 112, nr. 1543.

² Voorstel voor een Verordening betreffende de oprichting het European Union Recovery Instrument – COM(2020) 441; Uw kamer is hierover geïnformeerd bij Kamerstukken II (2019–2020) 21 501-20, nr. 1543.

vastgelegd wordt (211 miljard euro in subsidies en 132 miljard euro in de vorm van leningen van de totale omvang van *Next Generation EU* van 809 miljard euro³). In de Annex wordt een cijfermatige vergelijking gegeven van de begroting 2020 en de ontwerpbegroting 2021. In die hiernavolgende paragrafen wordt het Commissievoorstel per begrotingscategorie toegelicht.

I) Single market, innovation & digital

De begrotingscategorie voor onderzoek en innovatie moet een belangrijke bijdrage leveren aan de groene en digitale uitdagingen waar Europa voor staat. De Commissie stelt voor de begroting 2021 een totaalbudget voor van 21,4 miljard euro in vastleggingen en 17,6 miljard euro in betalingen. Dit betreft een relatieve daling ten opzichte van de Europese begroting in 2020 voor deze onderwerpen. Dit is het gevolg van de overheveling van middelen uit de reguliere begroting naar het *Next Generation EU*. Daaruit wordt in 2021 in totaal 23 miljard euro additioneel aan de programma's onder deze begrotingscategorie toegevoegd vanuit *Next Generation EU*. Van deze *Next Generation EU*-middelen is 5 miljard euro bestemd voor het versterken van het programma Horizon Europe, onder andere voor onderzoek en innovatie naar uitdagingen als de COVID-19 pandemie en klimaat en milieu. De overige circa 18 miljard euro uit het *Next Generation EU* worden binnen deze begrotingscategorie met name aangewend voor het verder versterken van het nieuwe programma InvestEU met een strategische investeringsfaciliteit en het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) met een solvabiliteitsinstrument.

II) Cohesion and Values

De nieuwe begrotingscategorie 2, Cohesie en waarden, bevat zowel het cohesiebeleid als de nieuwe middelen voor de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) die bij moet dragen aan het economisch herstel van de impact van COVID-19. Ook het Erasmusprogramma voor onderwijs, training, jeugd en sport is onderdeel van de begrotingscategorie, evenals enkele kleinere programma's, onder andere *Creative Europe* en op het gebied van rechten en waarden en de financiering van het herstelinstrument. De begrotingscategorie heeft een totale omvang van 51,5 miljard euro in vastleggingen, een afname van 16,2 miljard euro ten opzichte van 2020. De begroting bevat 62,6 miljard euro aan betalingen, een stijging van 6,3 miljard euro. Een groot deel van de betalingen (91%) wordt gebruikt voor vastleggingen die in het huidige MFK (2014–2020) zijn aangegaan.

Naast de middelen op de EU-begroting wordt via *Next Generation EU* een bijdrage geleverd van 42,4 miljard euro aan REACT-EU (onderdeel cohesiebeleid) en 131,6 miljard euro aan de RRF. Daarnaast zal binnen de RRF 132,7 miljard euro in de vorm van leningen beschikbaar worden gesteld aan de lidstaten.

De cohesieprogramma's binnen de EU-begroting leveren een forse bijdrage aan de voorgestelde doelstelling in het nieuwe MFK om ten minste 25% van de uitgaven aan klimaatdoelen te besteden. Zo wordt naar verwachting 30% van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en 37% van het Cohesiefonds hieraan besteed. Ook binnen de RRF is veel aandacht voor investeringen in de groene en digitale transitie, waarbij ook het «do not harm»-principe op het gebied van klimaatneutraliteit gevolgd moet worden.

³ Dit is de omvang in lopende prijzen, hetgeen neerkomt op 750 miljard euro in prijzen 2018.

III) Natural Resources and Environment

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 in het reguliere MFK – 40,2 miljard euro in vastleggingen – is een afname met 3,2 miljard euro ten opzichte van 2020. Reden voor de substantiële afname van de reguliere uitgaven is het vertrek van het VK. 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 in het kader van de groene transitie. Het beleid onder de tweede pijler wordt vormgegeven door het *European Agricultural Fund for Rural Development* (EAFRD). De Commissie stelt voor om 15,0 miljard euro in vastleggingen en 14,7 miljard euro in betalingen te budgetteren voor 2021. Dit is een toename van 0,3 miljard euro in vastleggingen. De Commissie neemt hierbij aan dat alle lidstaten gebruikmaken van de transitiemogelijkheid om de regels van het MFK 2014–2020 door te trekken naar 2021. 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 begrotingscategorie 3. De Commissie stelt ook voor om als onderdeel van het *Next Generation EU* pakket in 2021 8 miljard euro aan vastleggingen toe te kennen aan het *Just Transition Fund*, dat een belangrijke bijdrage levert aan het bereiken van de doelen van de *Green Deal*.

IV) Migration and Border Management

Deze begrotingscategorie bevat alle uitgaven die gerelateerd zijn aan het beschermen van de buitengrenzen van de EU, waaronder een nieuw *Integrated Border Management Fund* (IBMF) en steun aan lidstaten op het gebied van asiel en migratie via onder andere het *Asylum and Migration Fund* (AMF), hetgeen een belangrijke uitdaging blijft vormen. De Commissie stelt voor 2021 een budget voor van circa 3 miljard euro in vastleggingen en 2,7 miljard euro in betalingen. Dit betekent een aanzienlijke toename t.o.v. de Europese begroting in 2020. Er worden geen aanvullende middelen vanuit *Next Generation EU* voorgesteld voor deze begrotingscategorie. De voorgestelde verhogingen voor 2021 hebben met name betrekking op de agentschappen onder deze begrotingscategorie waaronder het Europese Grens- en Kustwachtagentschap Frontex en het *European Asylum Support Office* (EASO). Reden voor de verhoging van deze agentschappen is dat zij nieuwe mandaten hebben gekregen die zij vanaf 2021 uitvoeren.

V) Resilience, security and defence

Deze begrotingscategorie is gericht op het bewaken van de veiligheid van burgers binnen de grenzen van de Unie via het *Internal Security Fund* (ISF) en samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van rechtshandhaving via het agentschap Europol. Daarnaast richt deze begrotingscategorie zich op het ontwikkelen van defensiecapaciteiten via het *European Defence Fund* (EDF). Ook vallen het voorgestelde nieuwe programma EU4health⁴ en het *Union Civil Protection Mechanism* (UCPM)/RescEU hieronder.

⁴ Zoals toegezegd bij Kamerstukken 21 501-20 en 22 112, nr. 1543, ontvangt uw Kamer op korte termijn een appreciatie van alle onderliggende sectorale MFK-voorstellen.

De Commissie stelt voor 2021 een budget voor van circa 2,2 miljard euro in vastleggingen en 1,8 miljard euro in betalingen. Dit betekent een afname t.o.v. de begroting 2020. Dit is het gevolg van de overheveling van middelen uit de reguliere begroting naar het *Next Generation EU*: EU4health en RescEU worden versterkt met in totaal circa 1,7 miljard euro in vastleggingen en 0,4 miljard euro in betalingen vanuit *Next Generation EU*. De Commissie stelt de oprichting van het programma EU4health voor om gezondheids crises, zoals COVID-19, beter te kunnen bestrijden. Uit het voorstel blijkt dat de Commissie RescEU wil versterken t.o.v. 2020 waarbij door de Commissie wordt aangegeven dat de COVID-19 crisis heeft aangetoond hoe belangrijk het is een adequaat vangnet te bieden om te kunnen reageren op (medische) crises als lidstaten niet over voldoende capaciteit beschikken. Verder stelt de Commissie een versterking van het EDF voor t.o.v. 2020 t.b.v. het gezamenlijk ontwikkelen van defensiecapaciteiten en het versterken van Europese infrastructuur ter bevordering van militaire mobiliteit. Ook wordt het budget voor Europol t.o.v. 2020 verhoogd.

VI) Neighbourhood and the World

Deze begrotingscategorie laat voor het eerst de totale uitgaven aan extern beleid van de EU zien, aangezien het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), tot eind 2020 een instrument buiten de MFK-plafonds, nu binnen deze categorie wordt geplaatst. Verder wordt een groot aantal bestaande externe financieringsinstrumenten gestroomlijnd en samengevoegd onder het *Neighbourhood, Development and International cooperation instrument* (NDICI).

De Commissie stelt voor 2021 een budget voor van 16,1 miljard euro in vastleggingen en 10,4 miljard euro in betalingen voor de begrotingscategorie *Neighbourhood and the World*. Dit betekent een stijging t.o.v. de begroting in 2020, hetgeen met name veroorzaakt wordt door het inpassen van het EOF, een verhoging van de budgetten voor NDICI, humanitaire hulp en het Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III).

Naast de middelen uit de EU-begroting wordt uit *Next Generation EU* een bijdrage geleverd aan deze categorie van 4,6 miljard euro in vastleggingen en 0,9 miljard euro in betalingen. Dit komt ten goede aan het versterken van de EU-capaciteit om leningen te garanderen in partnerlanden.

VII) European Public Administration

Onder de begrotingscategorie administratieve uitgaven vallen zaken als personeelskosten, pensioenen en, bijvoorbeeld, Europese scholen. In 2021 bedragen de vastleggingen en de betalingen hiervoor 10,4 miljard euro. Dit is een stijging van de uitgaven zoals die begroot waren voor het vorige jaar. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door een toegenomen aantal pensioenen en de indexatie van salarissen. Het aantal personeelsleden van de EU-instellingen en uitvoerende agentschappen stijgt licht met 0,1% (54 posten), met name door een uitbreiding van de Europese Dienst voor Extern Optreden en het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze stijgingen worden deels gecompenseerd door een afname van het aantal personeelsleden bij de Commissie.

Speciale instrumenten

De speciale instrumenten zijn bedoeld om adequaat te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. Een deel van de instrumenten staan in het voorstel van de Commissie buiten de MFK-plafonds: het *European Globalisation Adjustment Fund* (EGF), het *European Union Solidarity Fund* (EUSF) en het *Solidarity and emergency Aid Reserve* (SEAR). Voor 2021

stelt de Commissie een totaalomvang voor van 3,6 miljard euro in vastleggingen en 1,6 miljard euro in betalingen. Dit betekent een aanzienlijke stijging t.o.v. het budget in 2020. De reikwijdte van het EUSF is als onderdeel van het *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) uitgebreid naar gezondheidscrisis. Het andere deel van de speciale instrumenten betreffen zogeheten begrotingsinstrumenten die worden gebruikt om budget te schuiven tussen programma's en beleidsterreinen en/of afzonderlijke begrotingsjaren. Deze instrumenten worden ingezet binnen de betreffende begrotingscategorieën en zijn daarom niet eenduidig terug te vinden in tabel 1 in de Annex. De bedragen voor deze instrumenten zijn nog niet gespecificeerd in de ontwerpbegroting.

Gevolgen van het Commissievoorstel voor de Europese begroting 2021 voor de Nederlandse afdrachten

Op basis van dit voorstel voor de EU-begroting 2021 kan nog geen nieuwe raming van de Nederlandse afdrachten worden gemaakt. Reden hiervoor is dat de belangrijkste factoren die van invloed gaan zijn op de omvang van de afdrachten nog in de onderhandelingen voor het volgende MFK moeten worden vastgelegd. Het gaat daarbij met name om de hoogte van de MFK-plafonds en de omvang van het *Next Generation EU*, de omvang van de Nederlandse korting, de hoogte van de perceptiekostenvergoeding en de mogelijke invoering van nieuwe eigen middelen.

Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over de Europese begroting 2021

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de kabinetsinzet t.a.v. de Commissievoorstellen voor het MFK (2021) en herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak.⁵ Zodra er een akkoord is bereikt op het MFK en er een mogelijk aangepast voorstel voor de Europese begroting 2021 is gepresenteerd zal het kabinet uw Kamer nader informeren over de Nederlandse onderhandelingsinzet voor de jaarbegroting 2021. Het kabinet zal het aangepaste voorstel voor deze begroting beoordelen op basis van de uitkomst van de onderhandelingen over het MFK.

Proces en krachtenveld

Ten aanzien van het proces moet benadrukt worden dat het dit jaar uitzonderlijke omstandigheden zijn waarin het voorstel voor de Europese jaarbegroting is gepresenteerd. Onderstaande alinea beschrijft dan ook het proces in normale omstandigheden. Mogelijk wordt hier indien nodig vanaf geweken. Conform artikel 314 het Werkingsverdrag van de Europese Unie, onderhandelt de Raad eerst over een Raadspositie. De Raad dient uiterlijk op 1 oktober haar Raadspositie in bij het EP. Het is nog onbekend wanneer het Europees Parlement een positie zal innemen. Vervolgens dient de Raad overeenstemming te bereiken met het Europees Parlement. Hiertoe dient de jaarlijkse conciliatieperiode, die doorgaans eindigt met een Ecofin-begrotingsraad, geagendeerd voor 13 november 2021. Het krachtenveld in de Raad is op dit moment nog lastig in te schatten aangezien alle lidstaten wachten totdat er een MFK-akkoord is, voordat zij positie innemen over de Europese begroting 2021.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁵ Kamerstukken 21 501-20 en 22 112, nr. 1543.

Annex

Tabel 1 geeft op hoofdlijnen een overzicht van het Commissievoorstel voor de Europese begroting voor 2021. De totale vastleggingen nemen in 2021 met 11,3% af t.o.v. de begroting in 2020 tot een bedrag van 163,1 miljard euro. Hierbij moet worden opgemerkt dat een vergelijking tussen deze twee jaarbegrotingen dit jaar lastiger is dan anders. Dit heeft te maken met de uittreding van het VK, de nieuwe structuur van het MFK, nieuwe programma's en een groot aantal aanvullende begrotingen in 2020 waardoor de totale omvang in dat jaar relatief hoog uitkomt. In de laatste twee kolommen zijn de resterende marges onder het vastleggingenplafond opgenomen. Omdat voor de betalingen geen deelplafonds gelden, is bij de betalingen alleen sprake van marges onder het totaalplafond, welke in de tweede kolom van de tabel af te lezen is.

Tabel 1: Commissievoorstel Europese begroting 2021 (miljoen euro, verschil in %, lopende prijzen)

	Begroting 2021		Verschil t.o.v. 2020		Marges
	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.	Vastl.
1 Single market and digital	21.360	17.573	- 22,0%	- 20,4%	445
2 Cohesion and values	51.487	62.625	- 23,9%	11,2%	243
3 Natural resources & environment	58.441	56.250	- 2,4%	- 2,8%	215
4 Migration & border management	3.061	2.724	29,3%	25,6%	226
5 Resilience, security & defense	2.189	1.811	- 50,2%	- 33,9%	170
6 Neighbourhood & the world	16.114	10.419	35,5%	3,6%	65
7 Administration	10.451	10.453	2,2%	2,2%	424
A totaal MFK headings	163.103	161.853	- 11,3%	0,2%	1.788
B Overige speciale instrumenten buiten headings ¹	3.643	1.662			
C Totaal incl. speciale instrumenten (A+B)	166.746	163.515			
Marge vastleggingen (D-A) ²	1.788				
Marge betalingen (D-A) ²		4.329			
D Totaal MFK-plafond	164.891	165.599			

¹ 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-heading. Deze instrumenten zijn daarom al meegenomen in het totaal MFK-headings.

² Dit is de weergave die de Commissie gebruikt. Nederland is van mening dat speciale instrumenten binnen de headings niet mogen worden meegerekend onder het vastleggingenplafond, maar wel onder het betalingsplafond. Op basis van de Nederlandse positie dat speciale instrumenten binnen de headings niet worden meegerekend onder het vastleggingenplafond, maar wel onder het betalingsplafond.

Tabel 2 geeft de additionele vastleggingen weer die de Commissie wil financieren met leningen op de kapitaalmarkt onder het *Next Generation EU* (NGEU) programma. Per heading wordt aangegeven om welke programma's het gaat.

Tabel 2: Overzicht *Next Generation EU* (miljoen euro, vastleggingen, lopende prijzen)

	Totaal NGEU (2021–2024)	NGEU in 2021	Reguliere budget 2021	Totaal in 2021	Toelichting bij de NGEU bijdrage in 2021
1) Single market & digital	75.966	22.968	21.360	44.328	Horizon (5 mrd) en Invest EU/EFSD (17,9 mrd)
2) Cohesion and values	388.222	174.018	51.487	225.505	RRF (131,6 mrd) en React EU (42,4 mrd). Daarnaast (niet in de cijfers in deze tabel opgenomen) 132,7 mrd in leningen in 2021
3) Natural resources and environment	49.286	7.957	58.441	66.398	JTF (8 mrd), de bijdrage van <i>Next Generation EU</i> aan de EAFRD wordt pas vanaf 2022 voorzien.
4) Migration and border management			3.060	3.060	
5) Resilience, security and defense	10.639	1.695	2.189	3.884	EU4Health (1,2 mrd) en RescEU (0,5 mrd)
6) Neighbourhood and the world	16.916	4.612	16.114	20.726	Humanitaire hulp (1,3 mrd) en External Action Guarantee (3,3 mrd)
7) Administration			10.451	10.451	