

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 164

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2021

Op 15 november jl. bereikten de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement (EP) een politiek akkoord over de Europese jaarbegroting voor 2022, tijdens het zogeheten conciliatiecomité. Op 23 november is deze begroting formeel aangenomen door de Raad en op 24 november door het EP. Nederland heeft net als alle andere lidstaten ingestemd met het akkoord. In deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van de overeengekomen begroting voor 2022.

Akkoord Europese begroting 2022

In het akkoord heeft de Europese begroting 2022 een omvang van 166,7 miljard euro in vastleggingen¹ en 168,0 miljard euro in betalingen² exclusief speciale thematische instrumenten. Inclusief speciale thematische instrumenten bedraagt de totaalomvang in het akkoord 169,5 miljard euro in vastleggingen en 170,6 miljard euro in betalingen. De omvang van deze Europese begroting ligt in het akkoord boven de omvang uit de Raadspositie en blijft dichtbij de omvang uit het geamendeerde Commissievoorstel. De vastleggingenmarge³ bedraagt in het akkoord circa 1,2 miljard euro en de betalingenmarge⁴ circa 1,7 miljard euro.

Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen in het akkoord ten opzichte van de Raadspositie toegelicht (zie tabel 1 voor mutaties groter dan 50 miljoen euro). In tabel 2 in Annex I is een overzicht opgenomen van het bereikte akkoord over de Europese begroting 2022. Hierin zijn ook het

¹ De wettelijke of contractuele verplichtingen die kunnen worden aangegaan.

² De kasuitgaven, volgend uit vastleggingen.

³ De ruimte tussen het MFK-vastleggingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde vastleggingenniveau.

⁴ De ruimte tussen het MFK-betalingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde betalingenniveau.

geamendeerde voorstel (*Amending Letter 1; AL1*)⁵ van de Europese Commissie (de Commissie) en de posities van de Raad⁶ en het EP opgenomen.

Tabel 1: Grootste wijzigingen in het akkoord t.o.v. de Raadspositie (afgerond op miljoenen euro, vastleggingen)

Naam Programma/agentschap	Bedrag
<i>Begrotingscategorie 1</i>	
Horizon Europe	+ 376
Digital Europe	+ 50
<i>Begrotingscategorie 2</i>	
EU4health	+ 121
Financing cost EURI	+ 55
<i>Begrotingscategorie 3</i>	
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	+ 70
Programme for Environment and Climate Action (LIFE)	+ 73
<i>Begrotingscategorie 6</i>	
Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI)	+ 690
Humanitaire hulp	+ 211
Instrument voor pretoetredingssteun	+ 71
<i>Begrotingscategorie 7</i>	
Pensioenen (netto)	- 225

In het akkoord wordt met name meer budget (in vastleggingen) opgenomen voor programma's onder begrotingscategorie 1 «interne markt, innovatie en digitaal». Daar worden extra middelen toegekend aan het onderzoeksprogramma Horizon Europe en het Digital Europe programma ter bevordering van onderzoek op het gebied van gezondheid, klimaat en ten behoeve van de digitale transitie. Naast de middelen in tabel 1 worden voor Horizon Europe voor 117,3 miljoen euro aan eerder vervallen vastleggingen opnieuw beschikbaar gemaakt, in lijn met de MFK-afspraken hierover.

Ten opzichte van de Raadspositie zijn er ook extra middelen beschikbaar gemaakt voor het Europees Openbaar Ministerie en Eurojust ter versterking van de democratische waarden en de rechtsstaat binnen de Unie (begrotingscategorie 2). Ook het gezondheidsprogramma EU4health uit deze begrotingscategorie wordt versterkt om onder andere de gevolgen van de COVID-19-crisis te adresseren. De rente-envelop voor de leningen in het kader van NGEU is groter dan in de Raadspositie. Volgens de Raad kon een kleinere envelop volstaan gelet op de huidige rentestanden en de reeds uitgegeven leningen.

Daarnaast zijn er middelen toegevoegd aan programma's die gericht zijn op klimaat en duurzaamheid (begrotingscategorie 3), zoals het programma LIFE (*Programme for Environment and Climate Action*) en is op basis van de meest actuele gegevens uit de landbouwsector het budget voor het Europees Landbouwarantiefonds (EAGF) bijgesteld. De verhoging onder begrotingscategorie 6 ten opzichte van de Raadspositie wordt met name verklaard door de versterking van het Instrument voor Nabuurschapsbeleid, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (*NDICI*), het Programma voor Humanitaire Hulp en het Instrument voor Pretoetredingssteun. Deze programma's dragen onder andere bij aan de opvang van (Syrische) vluchtelingen en de bestrijding van de COVID-19-crisis wereldwijd. Het bedrag voor humanitaire hulp wordt tevens verhoogd vanwege de natuurrampen die in 2021 binnen de grenzen van de Unie hebben plaatsgevonden, zoals de overstromingen in België,

⁵ Kamerstuk 21 501-03, nr. 163

⁶ Kamerstuk 21 501-03, nr. 160

Duitsland en Nederland. Dit zet druk op de hiervoor beschikbare middelen in de Solidariteit- en Noodhulpreserve (SEAR). Binnen de SEAR is een bepaald deel gereserveerd voor rampen *buiten* de grenzen van de Unie. Om meer middelen in te kunnen inzetten voor de recente rampen *binnen* de grenzen van de Unie wordt een verlaging van de middelen voor buiten de EU binnen SEAR gecompenseerd via het instrument voor Humanitaire Hulp.

Tot slot worden in begrotingscategorie 7 per saldo de pensioenuitgaven verlaagd. Dit komt doordat de VK-bijdrage aan de pensioenen, uit hoofde van het Terugtrekkingsakkoord, als ontvangst met de pensioenuitgaven van de Unie wordt verrekend. Hiermee wordt de benodigde bijdrage vanuit de Europese begroting verlaagd en ontstaat er ruimte op de Europese begroting.

Vijfde en zesde aanvullende Europese begroting 2021

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de vijfde en zesde aanvullende Europese begroting 2021 (*Draft Amending Budget*; DAB5 en DAB6) en de Nederlandse inzet hierbij.^{7, 8} Op verzoek van het EP werden deze DAB's betrokken bij de onderhandelingen over de Europese begroting 2022. In DAB5 wordt de Europese begroting 2021 opgehoogd ten behoeve van de opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije, Jordanië, Libanon en de regio. DAB6 voorziet met name in extra middelen voor de COVID-vaccinaties in lage-middeninkomenslanden. De Commissievoorstellen voor DAB5 en 6 zijn (ongewijzigd) akkoord bevonden tijdens het conciliatiecomité van 15 november jl. Alle lidstaten hebben ingestemd.

Nederlandse appreciatie

Zoals aan uw Kamer gecommuniceerd⁹ was het uitgangspunt van het kabinet voor de onderhandelingen met het EP om zo dicht mogelijk bij de Raadspositie te blijven en heeft Nederland zich samen met gelijkgestemde lidstaten ingezet voor een prudente, realistische en moderne begroting met voldoende marges om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden.

Hoewel de marges in het akkoord kleiner zijn dan in de Raadspositie vindt het kabinet deze acceptabel. In de vastleggingen- en betalingenniveaus wordt namelijk reeds rekening gehouden met het nog lopende herstel van de COVID-19-crisis, de opvang van Syrische vluchtelingen en de schade als gevolg van recente natuurrampen.

De extra middelen ten opzichte van de Raadspositie dragen bij aan de modernisering van de Europese begroting. Het kabinet is positief over de extra middelen voor programma's op het gebied van onderzoek en innovatie, waaronder Horizon Europe, en op het gebied van klimaat en duurzaamheid, waaronder LIFE. Daarnaast steunt het kabinet de verhoging van de budgetten voor Eurojust en het EOM, ter bevordering van de veiligheid in Europa, de fraudebestrijding en de Europese rechtsstaat. Gelet op de migratiecrisis aan de grenzen van Wit-Rusland steunt het kabinet tevens de stijging van het budget voor het Instrument voor grensmanagement en visa. Het kabinet is ook positief over de versterking van de begrotingscategorie Extern beleid ten behoeve van de opvang van vluchtelingen, de wereldwijde COVID-19 aanpak en de recente natuurrampen binnen Europa.

⁷ Kamerstuk 21 501-03, nr. 160

⁸ Kamerstuk 21 501-03, nr. 163

⁹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 163

Zoals eerder aan uw Kamer gecommuniceerd, heeft Nederland samen met gelijkgestemde lidstaten ingezet op het verlagen van de administratieve uitgaven van de Europese instellingen (begrotingscategorie 7 in tabel 2) ten opzichte van het geamendeerde Commissievoorstel. Deze lidstaten hebben zich kritisch uitgelaten tegenover het verzoek van het EP voor extra personeel waarbij een uitgebreide motivering ontbrak. Het kabinet is teleurgesteld dat dit niet heeft geleid tot het gedeeltelijk intrekken van het verzoek van het EP of tot een uitgebreidere motivering. Wel zal de Raad bij de Ecofin van 7 december een kritische verklaring aannemen waar zij haar teleurstelling uit en stelt dat dit niet de toekomstige balans tussen de instellingen in gevaar mag brengen. Verder is het kabinet geen voorstander van het verrekenen van VK-bijdrage aan pensioenen met de pensioenuitgaven van de Unie om hiermee ruimte voor administratieve uitgaven te creëren. Dit punt is uiteindelijk ongewijzigd aangenomen. Nederland kan dit in het totaalpakket accepteren.

Nederland heeft zich bij het vormen van de Raadspositie ingezet voor een verklaring over een mechanisme om budget voor rentebetalingen op leningen voor NGEU die niet voor dit doel worden gebruikt, in te zetten voor vervroegde terugbetalingen. In het akkoord is een mechanisme overeengekomen. De Commissie zal hier ieder jaar, gedurende het Meerjarig Financieel Kader (MFK), bij publicatie van de ontwerpjaarbegroting over rapporteren.

Tot slot steunt Nederland de formele aanname van DAB5 en DAB6 vanwege het belang van de continuering van de EU-Turkije verklaring en het versnellen van de wereldwijde vaccinatiecampagne.

Gevolgen Nederlandse afdrachten

Zoals toegelicht in de begroting van Buitenlandse Zaken, artikel 3.1, is de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting gebaseerd op de omvang van het jaarlijkse betalingenplafond uit het MFK plus de maximale inzet van speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd. Zolang wijzigingen in de uitgavenzijde van de Europese begroting binnen dit uitgangspunt blijven, zijn er geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten. Indien er wijzigingen in de inkomstenzijde van de Europese begroting plaatsvinden, heeft dit wel gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten.

Het betalingenniveau (uitgavenzijde) voor de Europese begroting 2022 en van DAB5 en DAB6 voor de Europese begroting 2021 blijft binnen dit uitgangspunt en heeft daarmee geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting.

Aan de inkomstenzijde van de begroting vindt een actualisatie plaats van de geraamde VK-bijdrage aan de Europese begroting in 2022. Deze bijdrage is hoger dan eerder verwacht en leidt tot een daling van de Nederlandse afdrachten in 2022 met ongeveer 3,7 miljoen euro. Dit wordt bij Voorjaarsnota verwerkt op de Rijksbegroting.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Annex I

Tabel 2: Vergelijking akkoord met Raadspositie (mln. euro, lopende prijzen, vastleggingen en betalingen)

Begrotingscategorie	Commissie incl. AL1		Raad		EP		Akkoord	
	vastl.	bet.	vastl.	bet.	vastl.	bet.	vastl.	bet.
1 Interne markt, innovatie & digitaal	21.644	21.513	21.219	21.588	22.353	22.290	21.775	21.474
2 Cohesie, veerkracht en waarden	56.130	62.251	55.707	61.883	57.134	62.782	56.039	62.053
3 Landbouw en milieu	56.178	56.599	56.072	56.500	56.310	56.630	56.235	56.602
4 Migratie en grensmanagement	3.111	3.108	3.079	3.076	3.230	3.176	3.091	3.078
5 Veiligheid en defensie	1.785	1.238	1.765	1.231	1.868	1.280	1.785	1.238
6 Extern beleid	16.769	12.672	16.197	12.243	17.262	12.839	17.170	12.916
7 Administratieve uitgaven	10.619	10.619	10.822	10.823	10.846	10.847	10.620	10.620
A Totaal MFK headings	166.237	168.001	164.863	167.344	169.003	169.845	166.717	167.980
Marge	1.279	1.456	2.653	2.113	420	326	1.168	1.696
Totaal MFK-plafond	167.516	169.209	167.516	169.209	167.516	169.209	167.516	169.209
C Speciale thematische instrumenten¹	2.799	2.623	2.799	2.623	2.799	2.623	2.799	2.623
D Totaal incl. speciale instrumenten [A+C]	169.037	170.624	167.662	169.966	171.802	172.468	169.516	170.603

¹ Instrumenten die buiten de MFK-plafonds gefinancierd worden en bedoeld zijn voor specifieke doeleinden: het Europees Globaliseringsfonds, de Solidariteit- en Noodhulpreserve en de *Brexit Adjustment Reserve*.

Annex II – Next Generation EU in 2022

Tabel 3 laat de bijdragen vanuit het subsidiedeel van het EU-herstelinstrument (*Next Generation EU, NGEU*) aan de Europese begroting 2022 zien. In totaal wordt circa 143,5 miljard euro in vastleggingen en 78 miljard euro in betalingen aan de Europese begroting 2022 toegevoegd als externe bestemmingsontvangst. De budgettaire effecten van het subsidiedeel van *NGEU* slaan pas neer in de Nederlandse afdrachten na afloop van de periode van het volgende MFK, vanaf 2028.

Tabel 3: Bijdrage vanuit Next Generation EU in 2022 (miljoen euro, lopende prijzen)

Programma	Vastl.	Bet.
Horizon Europe	1.777	1.982
InvestEU Fund	1.818	1.241
React-EU	10.824	8.655
European Recovery and Resilience Facility	118.391	63.000
Union Civil Protection Mechanism (RescEU)	680	435
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	5.683	2.444
Just Transition Fund	4.330	226
Totaal	143.503	77.981