

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 119

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2018

Op 23 mei jongstleden presenteerde de Europese Commissie het voorstel voor de Europese begroting voor 2019. Net als in de begrotingen van de afgelopen jaren, geeft de Europese Commissie in 2019 prioriteit aan het stimuleren van Europese groei en werkgelegenheid en aan migratie en veiligheid. Tevens presenteerde de Europese Commissie op 23 mei het voorstel voor de derde aanvullende begroting voor het jaar 2018, waarin de *Facility for Refugees in Turkey* (FRIT) in de begroting 2018 wordt ingepast. De Commissie presenteerde op 31 mei daarnaast het voorstel voor de vierde aanvullende begroting voor het jaar 2018, waarin het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (EUSF) wordt gemobiliseerd.

De Raadsonderhandelingen over de Europese begroting voor 2019 zullen in de komende weken plaatsvinden. Op 24 juli aanstaande is de Ecofin-begrotingsraad geagendeerd. Voorafgaand aan of tijdens deze Raad wordt waarschijnlijk een Raadscompromis bereikt over de begroting voor 2019. Deze Kamerbrief vervangt de gebruikelijke geannoteerde agenda die aan een Raad voorafgaat. Tevens vervangt deze Kamerbrief het gebruikelijke BNC-fiche over de Commissievoorstellen. In deze Kamerbrief wordt nader ingegaan op het Commissievoorstel voor de EU-begroting voor 2019. Middels deze brief wordt tevens invulling gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer van 8 juni jl. aan de Minister van Buitenlandse Zaken om een kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel. Ook het voorstel voor de derde en vierde aanvullende begroting voor 2018 wordt toegelicht.

1. Samenvatting van het Commissievoorstel voor de Europese begroting 2019

De begroting voor 2019 is de zesde en voorlaatste begroting binnen het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK; 2014–2020). Deze begroting geeft daarom grotendeels invulling aan de prioriteiten verbonden aan dit MFK, waaronder investeren in economische groei en werkgelegenheid. Sinds de zomer van 2015 heeft de Europese Commissie verschillende aanvullende maatregelen gepresenteerd in reactie op de toenemende

migratie. Veel van de middelen voor migratie en veiligheid zijn opgenomen in de tussentijdse evaluatie (*mid-term review*) van het MFK.

De Europese Commissie presenteert een begroting voor 2019 met een omvang van 165,6 miljard euro aan vastleggingen – dit zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen. Ten opzichte van de begroting voor 2018 nemen de vastleggingen met 3,1% toe. De Europese Commissie neemt een totaal van 148,7 miljard op aan betalingen (de kasuitgave, volgend uit de wettelijke verplichting). De betalingen nemen met 2,7% toe ten opzichte van de begroting voor 2018. 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 en speciale instrumenten in te zetten. In de hiernavolgende paragrafen wordt het Commissievoorstel inhoudelijk toegelicht.

Europese groei en werkgelegenheid

De Europese begroting kent een aantal programma's en fondsen die Europese groei en werkgelegenheid stimuleren. Het betreft in belangrijke mate de programma's voor onderzoek en innovatie – onder begrotingscategorie 1A – en de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) – hoofdzakelijk onder begrotingscategorie 1B. Beide begrotingscategorieën nemen in omvang toe ten opzichte van begrotingsjaar 2018, zowel in vastleggingen als in betalingen.

Met een totaal van bijna 22,9 miljard euro in vastleggingen in 2019 geeft de Europese Commissie een sterke impuls aan het beleid voor onderzoek en innovatie. De toename ten opzichte van vorig jaar zit met name in de grote programma's, zoals de *Large Infrastructure Projects*, het *Common Strategic Framework*, Erasmus+ en de *Connecting Europe Facility* (CEF). Daarnaast presenteert de Europese Commissie nieuwe initiatieven zoals het *European Solidarity Corps* (ESC) en het *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP; onder het Defensiefonds), waarvoor de onderhandelingen reeds lopen. Het budget voor het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) neemt in omvang behoorlijk af ten opzichte van 2018. Deze afname komt overeen met het afgesproken schema voor de voeding van het garantiefonds voor EFSI; dit fonds is reeds voor 80% gevuld.

Met een totaal van bijna 57,1 miljard euro in vastleggingen in 2019 ondersteunt de Europese Commissie Europese groei via de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen). De omvang van de betalingen aan deze fondsen blijft ook in de begroting voor 2019 achter bij de vastleggingen – de Europese Commissie neemt in totaal 47,1 miljard euro aan betalingen op. Ondanks dat de betalingen ten opzichte van 2018 in omvang toenemen, en de implementatie van deze fondsen naar oordeel van de Europese Commissie op niveau lijkt, zorgen de achterblijvende betalingen voor betalingenmarge onder het MFK-plafond voor 2019. Het verschil in betalingen en vastleggingen leidt tot een toename van de *reste à liquider* (RAL, aangegane verplichtingen die nog niet tot een feitelijke betaling hebben geleid).

Migratie en veiligheid

De Europese Commissie reserveert 4,5 miljard euro onder de begrotingscategorieën 3 en 4 voor migratie en veiligheid. Dit is een stijging ten opzichte van 2018 (9,8%). In totaal nemen beide categorieën in omvang toe ten opzichte van 2018. Daarbij blijven de betalingen in categorie 4 wederom achter bij de vastleggingen, met name bij de grootste drie

programma's (*Instrument for Pre-Accession assistance; IPA, European Neighbourhood Instrument; ENI en Development Cooperation Instrument; DCI*). Dit draagt bij aan de marge onder het betalingsplafond.

In totaal investeert de Europese Commissie 2,3 miljard onder categorie 3 voor het versterken van de interne veiligheid. Met name het Europese fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF) en het *Union Civil Protection Mechanism* (UCPM) worden versterkt. Ook het *Internal Security Fund* neemt in betalingen in omvang toe. De Europese Commissie houdt er in het begrotingsvoorstel rekening mee dat de herziening van de Dublinovereenkomst in 2018 wordt afgerond. Zodoende zijn de financiële implicaties hiervan meegenomen in het budget van AMIF voor 2019. Daarnaast wordt het UCPM uitgebreid met het RescEU-initiatief, dat de capaciteit van de EU om te reageren op natuurrampen moet vergroten.

Onder begrotingscategorie 4 investeert de Europese Commissie 2,2 miljard euro voor migratie en veiligheid. Het grootste deel hiervan is bestemd voor de FRIT. Vooruitlopend op het bereiken van een akkoord over de financiering van de tweede tranche van de FRIT in 2018, reserveert de Europese Commissie hier in 2019 1,45 miljard euro voor. Dit verklaart grotendeels de stijging van de budgetten voor het instrument voor humanitaire hulp en het instrument voor pre-toetredingssteun (IPA). Daarnaast wordt net als in 2018 560 miljoen euro gereserveerd voor toezeggingen voor hulp aan Syrië, Jordanië en Libanon.¹ Veel van de maatregelen voor hulp aan deze landen worden gefinancierd door het instrument voor humanitaire hulp en ENI. Tot slot stelt de Europese Commissie voor de pretoetredingssteun aan Turkije te korten met ruim 250 miljoen euro in 2019, wat budget vrijmaakt dat kan worden toegevoegd aan de pretoetredingssteun voor de Westelijke Balkanlanden. De intensivering van de verschillende programma's in begrotingscategorie 4 heeft tot gevolg dat in 2019 geen enkele marge onder het vastleggingenplafond resteert.

Administratieve uitgaven

Categorie 5 van de Europese begroting legt de administratieve uitgaven vast (personeelskosten, pensioenen, gebouwen, e.d.). In 2019 bedragen de administratieve uitgaven ongeveer 10,0 miljard euro, hetgeen overeenkomt met een toename van 3,0% ten opzichte van vorig jaar. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de eerder gemaakte afspraken over de indexatie van salarissen en de verwachte groei van het aantal gepensioneerden. De taakstelling op de omvang van het aantal personeelsleden in dienst van de Europese instellingen liep eind 2017 af (cumulatief 5% over periode 2013–2017). Ten opzichte van 2018 daalt de omvang van het aantal personeelsleden in de begroting van 2019 licht met 0,2%.

Speciale instrumenten en resterende marges

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de voorgestelde inzet van begrotingsinstrumenten². Daarnaast stelt de Europese Commissie voor om enkele speciale instrumenten in te zetten. Het betreft de Noodhulpreserve, het Globaliseringsfonds en het Solidariteitsfonds. In totaal reserveert de Europese Commissie hiervoor 577 miljoen euro in vastleggingen en 412 miljoen euro in betalingen in de begroting voor 2019. In de bijlage is een overzicht opgenomen van deze instrumenten.

¹ In totaal 560 miljoen euro, toegezegd tijdens de conferentie «*Supporting the future of Syria and the region*» in Brussel in april 2017.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

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

Na inzet van de speciale instrumenten resteert een totale marge onder het betalingsplafond van 18,0 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 2019 toenemen ten opzichte van 2018 en dat de Commissie aangeeft dat betalingen nu op »*cruising speed*» zijn, is de implementatie in 2019 lager dan waarmee rekening werd gehouden toen het plafond werd vastgesteld. Daarnaast heeft de vertraagde implementatie in de begroting van 2017 geleid tot een onbenutte betalingsmarge, die mag worden doorgeschoven naar latere begrotingsjaren (2019–2020). Het doorschuiven van een deel van deze onbenutte marge naar 2019 vergroot de totale resterende marge in dit begrotingsjaar – zie eveneens de toelichting in bijlage 1 van deze brief.

2. Gevolgen 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 2019 is echter sprake van een aanzienlijke marge onder het betalingsplafond. Zoals aangegeven in paragraaf 1 wordt de omvang van de marge voornamelijk veroorzaakt door achterblijvende declaraties van cohesiemiddelen en de verhoging van het betalingsplafond met onbenutte betalingsmarge uit eerdere jaren. Het betalingsplafond is eerder opgehoogd in de verwachting dat de eerder aangegane verplichtingen (merendeels cohesie) in latere jaren van het MFK tot betaling zouden komen. Deze versnelling heeft zich, in tegenstelling tot eerdere verwachtingen van de Commissie, nog niet gematerialiseerd.

De nu resterende marge onder het betalingsplafond in 2019 is dusdanig omvangrijk, dat deze aanleiding geeft om de raming van de Nederlandse afdrachten voor 2019 neerwaarts aan te passen. Normaliter worden dergelijke vertragingen doorgeschoven naar latere jaren. Nu kunnen er echter geen middelen worden doorgeschoven naar 2020 omdat de ruimte daar al volledig wordt gebruikt voor het inhalen van eerdere vertragingen. Doorschuiven kan daardoor alleen naar 2021 en verder, in het volgende MFK. Dat betekent dat de vertraagde uitgaven als RAL in de onderhandelingen voor het volgende MFK meelopen. U bent eerder geïnformeerd over de Nederlandse inzet voor de MFK-onderhandelingen³. Bij het eerstvolgende begrotingsmoment wordt uw Kamer 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.

3. Nederlandse inzet

Het kabinet streeft naar een moderne begroting, die investeert in economische groei en werkgelegenheid. Daarnaast hecht het kabinet aan een adequate aanpak van migratie en het borgen van de interne veiligheid. De prioriteiten in het begrotingsvoorstel van de Europese Commissie komen derhalve inhoudelijk overeen met beleidsdoelstellingen van dit kabinet. Het kabinet ziet enkele aandachtspunten in het begrotingsvoorstel voor 2019.

³ Kamerstuk 21 501–20, nr. 1282

Ten eerste valt de omvangrijke marge onder het betalingsplafond op. Deze bedraagt in 2019 ruim 18 miljard euro. Met name bij het Cohesiebeleid blijven de betalingen (47 miljard euro) achter bij de vastleggingen (57 miljard euro); dit is zorgelijk. Deze vertragingen komen in latere jaren tot betaling. Dit zet in eerste instantie druk op het betalingsplafond in 2020, of kan leiden tot verdringing van betalingen in de eerste jaren van het volgende MFK. Tijdige implementatie kan deze effecten beperken. Het kabinet hecht zodoende belang aan tijdige implementatie om zo de betalingsdruk zo goed als mogelijk te verminderen en zal daar tijdens de onderhandelingen op aandringen. Tijdige implementatie verbetert eveneens de voorspelbaarheid van de Nederlandse afdrachten in de Rijksbegroting.

Ten tweede hecht het kabinet veel waarde aan een begroting die in staat is budgettair te reageren op onvoorziene omstandigheden. Hiertoe dienen de eerder benoemde speciale instrumenten, aangevuld door de resterende marges. 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, en tracht daarbij de budgetten voor onderzoek en innovatie en voor migratie en veiligheid zo veel als mogelijk te ontzien.

Tot slot plaatst het kabinet kanttekeningen bij het begrotingsvoorstel van de Commissie, dat vooruitloopt op de besluitvorming over de financiering van enkele programma's, zoals de FRIT, het solidariteitscorps en het defensiefonds. Het kabinet is van mening dat het gepast is politieke besluitvorming vooraf te laten gaan aan budgettaire inpassing van programma's, met name wanneer het politiek gevoelige programma's betreft, zoals de FRIT. Het kabinet zal dit tijdens de Raadsonderhandelingen opmerken.

4. De derde en vierde aanvullende begroting voor 2018

Op 23 mei presenteerde de Commissie de derde aanvullende begroting voor 2018 (DAB3) en op 31 mei de vierde aanvullende begroting voor 2018 (DAB4).

DAB3 regelt de financiering van *Facility for Refugees in Turkey* (FRIT) in begrotingsjaar 2018. De onderhandelingen over de financiering van FRIT zijn gaande sinds de Commissie op 14 maart jl. een financieringsvoorstel presenteerde voor de tweede tranche van 3 miljard euro, zoals reeds aan uw Kamer gemeld.⁴ De Commissie stelt hierin voor de tweede tranche op dezelfde wijze te financieren als de eerste tranche: een bijdrage van 1 miljard euro uit de EU-begroting en bilaterale bijdragen van de lidstaten met een cumulatieve omvang van 2 miljard. Nederland zet bij de onderhandelingen in op zo veel mogelijk financiering vanuit de EU-begroting. Tot op heden is geen akkoord bereikt over de financiering van FRIT.

De Commissie geeft aan in 2018 een bedrag van 550 miljoen euro in vastleggingen nodig te hebben voor FRIT. Hiervan is 500 miljoen nodig uit het Instrument voor Pretoetredingssteun (IPA) en 50 miljoen uit het Instrument voor Humanitaire Hulp (HUMA). Binnen HUMA kan middelserschikking ruimte gevonden worden voor de benodigde middelen. Binnen IPA is dat niet het geval. Daarom stelt de Commissie voor om de resterende marge onder begrotingscategorie 4 (256 miljoen euro) en de *Global Margin for Commitments* (244 miljoen euro) in te zetten.

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1321

DAB3 leidt tot 500 miljoen euro hogere vastleggingen in 2018. De Europese begroting blijft ook na verwerking van deze aanvullende begroting onder de MFK-plafonds. Omdat de raming van de Nederlandse afdrachten de MFK-plafonds als uitgangspunt neemt, hoeft de raming van de Nederlandse afdrachten niet aangepast te worden.

Hoewel er juridisch gezien voldoende grond is voor besluitvorming over de bijdrage uit de EU-begroting voor FRIT, is het naar mening van het kabinet niet gepast vooruit te lopen op de politieke besluitvorming over de financiering van FRIT. Nederland heeft dit bij de behandeling van DAB3 benadrukt. Inmiddels is DAB3 ambtelijk akkoord bevonden (QMV); DAB3 komt 22 juni als hamerpunt terug op de agenda van de Ecofinraad. Zodra een politiek akkoord is bereikt over de financiering van FRIT wordt uw Kamer daarover geïnformeerd.

DAB4 betreft een voorstel voor mobilisering van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (EUSF) voor natuurrampen in Bulgarije, Griekenland, Litouwen en Polen. Het EUSF is bedoeld voor financiële steun aan EU-lidstaten of EU-kandidaat-lidstaten die getroffen worden door een natuurramp.

De voorgestelde inzet van het solidariteitsfonds leidt tot 34 miljoen euro hogere vastleggingen en betalingen in 2018. De Europese begroting blijft ook na verwerking van deze aanvullende begroting onder de MFK-plafonds. Omdat de raming van de Nederlandse afdrachten de MFK-plafonds als uitgangspunt neemt, hoeft de raming van de Nederlandse afdrachten niet aangepast te worden. Het kabinet steunt de vierde aanvullende begroting voor 2018.

5. Proces en krachtenveld

Conform het werkingsverdrag van de Europese Unie, onderhandelt de Raad eerst over een Raadscompromis. De Raadsonderhandelingen worden uiterlijk afgerond met de begrotingsraad op 24 juli. Het Commissievoorstel en het Raadscompromis worden gezamenlijk aan het Europees parlement gestuurd. De uiterlijke deadline voor het bereiken van een Parlementspositie is 1 oktober 2018. Vervolgens dient de Raad overeenstemming te bereiken met het Europees parlement. Hiertoe dient de jaarlijkse conciliatieperiode, die eindigt met een begrotingsraad op 16 november 2018.

In de Raad is doorgaans sprake van een verdeling van de lidstaten in twee groepen. Enerzijds grofweg 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, die investeert in economische groei en werkgelegenheid. Deze groep bestaat uit Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Zweden, Finland, Oostenrijk, Nederland, Ierland en België (en het Verenigd Koninkrijk). De overige lidstaten pleiten over het algemeen voor een begroting die in omvang de MFK-plafonds dicht benadert en streven naar behoud (van omvang) van de traditionele uitgavencategorieën (het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het cohesiebeleid). Het Europees parlement zet gewoonlijk in op volledige uitputting van de MFK-plafonds (geen resterende marges voor onvoorziene uitgaven).

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra