

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2020

Op 25 november jl. hebben de lidstaten in Coreper overeenstemming bereikt over een geactualiseerd positie van de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) voor de onderhandelingen met het Europees Parlement over de Europese begroting voor 2021. Op 22 september is uw Kamer per brief geïnformeerd over de Raadspositie¹. In deze brief informeer ik uw Kamer over de geactualiseerde Raadspositie, de aanleiding voor de wijzigingen, het vervolgproces en de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie. Het kabinet is van mening dat ook de geactualiseerde Raadspositie voldoende in lijn is met de Nederlandse uitgangspunten voor de onderhandelingen van de Europese begroting 2021.

Amending Letter en geactualiseerde Raadspositie

Initiële Raadspositie en aanleiding tot actualisatie

Eind juni jl. presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel voor de Europese begroting 2021². Er was toen nog geen akkoord bereikt over het volgende Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK). De Commissie heeft aangegeven het voorstel te amenderen via de zogeheten *Amending Letter* zodra een politiek MFK-akkoord zou worden bereikt. Ze verwachtte deze *Amending Letter* echter niet voor 1 oktober te presenteren, de deadline voor het innemen van een Raadspositie³. Om toch op tijd tot een positie te komen, heeft de Raad op basis van een technische vertaling van het door de Europese Raad (ER) in juli bereikte akkoord over het MFK 2021–2027 een Raadspositie ingenomen. Bij deze Raadspositie heeft de Raad in een verklaring aangegeven dat de positie kan worden

¹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 148

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 145

³ De wettelijke termijn voor het innemen van een Raadspositie conform Artikel 314 van het Werkingsverdrag van de Europese Unie.

herzien zodra de Commissie de *Amending Letter (AL1)* heeft gepresenteerd. Op 13 november jl. heeft de Commissie deze gepresenteerd⁴.

In de volgende paragrafen informeer ik u eerst over de inhoud van de *Amending Letter 1*. Daarna wordt de geactualiseerde Raadspositie toegelicht.

Amending Letter 1

De Commissie legt in AL1 een aantal wijzigingen voor in haar voorstel voor de Europese begroting 2021. Daarbij heeft de Commissie de budgettaire gevolgen verwerkt van de politieke afspraken uit de ER van juli jl. over het MFK en het politieke akkoord met het EP van 10 november jl.

Tevens heeft de Commissie in AL1 de budgettaire gevolgen voor 2021 van de zesde aanvullende begroting 2020 teruggedraaid. Dit betrof een voorstel om, als overbruggingskrediet, het MFK 2014–2020 aan te passen tot de inwerkingtreding van het herstelinstrument. Tijdens de Europese Raad in juli hebben de lidstaten afgesproken het voorstel hiertoe niet over te nemen. Deze aanvullende begroting had ook gevolgen voor de Europese begroting van 2021, die al waren meegenomen in het originele begrotingsvoorstel voor 2021.

Als laatste heeft de Commissie de meest recente budgettaire ontwikkelingen opgenomen in AL1. Het betreft bijvoorbeeld de implementatie van de landbouwuitgaven, de budgetten voor de gedecentraliseerde agent schappen en de administratieve uitgaven. Deze wijzigingen passen binnen de reguliere jaarlijkse begrotingscyclus; de Europese Commissie presenteert deze wijzigingen ieder jaar in een *Amending Letter*.

Geactualiseerde Raadspositie

In de geactualiseerde Raadspositie bedraagt het totaal aan vastleggingen 162,5 miljard euro en de betalingen 164,7 miljard euro (exclusief speciale instrumenten). Ten opzichte van de Raadspositie van 29 september jl. is dit een verhoging van respectievelijk 1,1 miljard euro en 0,5 miljard euro. Tabel 1 in de Annex geeft een toelichting op de wijzigingen op hoofdlijnen.

In de geactualiseerde positie neemt de Raad veel van de door de Commissie in AL1 voorgestelde wijzigingen over. Hiermee respecteert de Raad de afspraken over het MFK zoals die zijn gemaakt tijdens de ER in juli en met het EP in november. De verschillen tussen het voorstel van de Commissie (inclusief AL1) en de geactualiseerde Raadspositie zijn daardoor beperkt. De Raad doet daarmee ook een oproep aan het EP om, net als de Raad, een positie in te nemen die dicht bij het Commissievoorstel inclusief de *Amending Letter 1* blijft en daarmee recht doet aan de gemaakte politieke afspraken.

De Raad neemt de wijzigingen uit AL1 over die in lijn zijn met de ER-conclusies uit juli jl. Zo is voor een aantal programma's (NDICI, EU4Health) een deel van het budget naar voren gehaald in plaats van gelijkmatig verdeeld over de gehele MFK-periode, zoals dat in de technische vertaling van de ER-conclusies was verwerkt. Dit leidt tot hogere vastleggingen- en betalingenniveaus ten opzichte van de Raadspositie van 29 september. Voorts neemt de Raad de wijzigingen uit

⁴ COM (2020) 748 FINAL

AL1 over die het politieke akkoord met het EP over het volgende MFK verwerken in de jaarbegroting voor 2021.

Ook versnellingen in de implementatie van uitgaven onder het volgende MFK zorgen voor verschillen met de originele Raadspositie. Dit is vooral het geval bij het Cohesiebeleid en het extern beleid (begrotingscategorieën 2 en 6). Tevens neemt de Raad de laatste ontwikkelingen bij de implementatie van betalingen uit AL1 grotendeels over. Als laatste neemt de Raad de raming voor de budgetten van speciale instrumenten over uit AL1.

De Raad heeft niet alle door de Commissie in AL1 voorgestelde wijzigingen overgenomen. Zo stelt de Commissie voor om de budgetten voor een aantal gedecentraliseerde agentschappen te verhogen, bijvoorbeeld vooruitlopend op een komende aanpassing in de mandaten van deze agentschappen. De Raad is van mening dat deze budgetten pas toegekend kunnen worden als de betreffende mandaten zijn aangepast en neemt deze voorstellen niet over. Het betreft hier de verschillen onder begrotingscategorieën 1, 2 en 3 in tabel 2 in de Annex.

Daarnaast is de Raad van mening dat het niveau van administratieve uitgaven dat de Commissie in AL1 voorstelt onvoldoende recht doet aan het MFK-akkoord van de ER in juli. Daarbij roept de ER de Europese instellingen op om de administratieve uitgaven te beperken. De Raad neemt in de geactualiseerde Raadspositie daarom een lager niveau voor administratieve uitgaven op dan voorgesteld door de Commissie (begrotingscategorie 7 in tabel 2 in de Annex).

Verder neemt de Raad het voorstel voor inzet van eerder geannuleerde vastleggingen uit AL1 evenmin over. De Raad is van mening dat de inzet hiervan beter past in latere jaren van het MFK 2021–2027, wanneer de aanvullende middelen uit het herstelinstrument aflopen.

Op totaalniveau ligt de geactualiseerde Raadspositie in vastleggingen circa 0,2 miljard euro onder het Commissievoorstel inclusief AL1, in betalingen bedraagt dit verschil circa 0,1 miljard euro.

Nederlands akkoord op herziene raadspositie

Zoals aan uw Kamer gemeld⁵ zette Nederland tijdens de bespreking in de Raad samen met gelijkgestemde lidstaten in op een prudente, realistische en moderne begroting binnen de kaders van de ER-conclusies over het volgende MFK.

Ook bij de bespreking van de herziene Raadspositie vormden deze principes voor Nederland en gelijkgestemde lidstaten het uitgangspunt. De geactualiseerde Raadspositie verwerkt de ER-conclusies over het volgende MFK en het recent bereikte politieke MFK-akkoord met het Europees Parlement en de daarmee gepaard gaande bijdrage aan modernisering van het MFK⁶. Nederland steunt beide akkoorden en derhalve ook de verwerking hiervan in de herziene raadspositie.

In het politieke akkoord met het EP over het volgende MFK is afgesproken dat een deel van de aanvullende middelen ten opzichte van het akkoord van de ER (2,5 miljard euro) wordt gefinancierd uit de inzet van marges. Deze marges betreffen de ruimte tussen het niveau van de begroting en de plafonds zoals opgenomen in het MFK, die gedurende het jaar gebruikt

⁵ Kamerstuk 21 501-03, nr. 146

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1626

kunnen worden om in te spelen op onvoorziene omstandigheden. Door verwerking van het politieke akkoord met het EP worden de marges in de geactualiseerde Raadspositie verkleind ten opzichte van de oorspronkelijke Raadspositie. Deze zijn daardoor in vergelijking met eerdere jaren ook relatief beperkt. Gelet op de gemaakte afspraken acht Nederland dit acceptabel. In de vastleggingen- en betalingenniveaus voor 2021 is het bovendien van belang dat rekening wordt gehouden met de benodigde middelen voor de voortdurende COVID-19-crisis.

Nederlandse inzet voor gesprekken met het EP (conciliatie)

Het kabinet vindt de geactualiseerde Raadspositie een correcte vertaling van de politieke afspraken over het volgende MFK. In de aankomende gesprekken met het EP over de Europese jaarbegroting 2021 streeft Nederland naar behoud van deze Raadspositie. Voorts zal Nederland zich blijven inzetten voor de Nederlandse moderniseringsprioriteiten. Nederland werkt zoals gewoonlijk samen met gelijkgestemde lidstaten om de gezamenlijke inzet op een prudente, realistische en moderne begroting te realiseren met in achtneming van de politieke afspraken over het volgende MFK.

Tiende aanvullende begroting 2020

Zoals aan uw Kamer gemeld in de brief⁷ van 16 oktober jl. heeft de Commissie in de tiende aanvullende begroting voor 2020 voorgesteld om betalingen te versnellen als gevolg van de COVID-19-crisis. Na een oproep van enkele lidstaten heeft het voorzitterschap de behandeling van deze aanvullende begroting betrokken bij de onderhandelingen over de Europese begroting 2021. Op die manier kunnen de effecten van het versnellen van betalingen op de Europese begroting van 2021 als geheel worden beoordeeld. Gelet op de COVID-19-crisis en bijbehorende maatregelen steunt het kabinet dit voorstel en is het voornemens in te stemmen met deze aanvullende begroting.

Gevolgen Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting

In de raming van de Miljoenennota 2021 (Kamerstuk 35 570, nrs. 1 en 2) zijn de budgettaire gevolgen van de uitkomsten van de ER uit juli jl. reeds verwerkt. Het politiek akkoord tussen Raad en EP over het MFK van november jl. leidt, zoals gemeld in de brief hierover, tot een zeer beperkte bijstelling van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie⁸. Deze bijstelling zal bij 1^e suppletoire begroting 2021 worden verwerkt.

De geactualiseerde Raadspositie blijft, zoals hierboven reeds vermeld, binnen de afspraken van de Europese Raad uit juli jl. en het tussen Raad en EP bereikte politieke akkoord over het volgende MFK. De geactualiseerde Raadspositie heeft daarom geen verdere gevolgen voor de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie, omdat deze raming uitgaat van een uitgavenniveau dat gelijk is aan het betalingenplafond zoals vastgelegd in het MFK-akkoord en de maximale omvang van de speciale instrumenten.

Proces

Alle lidstaten hebben ingestemd met de geactualiseerde Raadspositie. Ook het Europees Parlement zal een positie innemen. Daarna zullen

⁷ Kamerstuk 21 501-03, nr. 151

⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1624

tijdens de conciliatieperiode de gesprekken tussen de Raad en het EP, voorgezeten door de Commissie, voortgaan tot er sprake is van een begrotingsakkoord. Die periode duurt tot 7 december. De geplande Ecofin-begrotingsraad⁹ van 3 december zal niet meer plaatsvinden als gevolg van de (reis)restricties door COVID-19. Ter vervanging vindt er een conciliatiecomité plaats op vrijdag 4 december, waaraan de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten bij de Europese Unie zullen deelnemen. In de regel wordt in deze Begrotingsraad, die nu vervangen wordt door dit conciliatiecomité, een akkoord bereikt tussen het EP en de Raad over de begroting voor het volgende jaar. Uw Kamer ontvangt een verslag van dit conciliatiecomité.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 148

Annex

Tabel 1 geeft op hoofdlijnen een overzicht van de geactualiseerde Raadspositie ten opzichte van de originele Raadspositie voor de Europese begroting 2021 in vastleggingen (vastl.) en betalingen (bet.).

Tabel 1: Raadscompromis en het geactualiseerde Raadspositie (miljoen euro)

Omschrijving	Oorspronkelijke Raadspositie		Geactualiseerde Raadspositie		Verschil	
	CA	PA	CA	PA	CA	PA
1. Single Market and Digital	20.692	17.252	20.691	17.166	0	- 86
2. Cohesion and Values	52.424	66.009	52.827	66.157	404	148
3. Natural Resources & Environment	58.578	56.880	58.519	56.798	- 58	- 81
4. Migration & Border Management	2.341	2.584	2.339	2.747	- 2	163
5. Resilience, Security & Defense	1.682	687	1.709	670	27	- 16
6. Neighbourhood & the World	15.318	10.362	16.035	10.768	717	407
7. Administration	10.407	10.408	10.382	10.383	- 25	- 25
Totaal	161.441	164.181	162.504	164.690	1.063	509
Marge	2.042	2.542	1.021	2.061	- 1.021	- 481
Speciale instrumenten	1.471	646	1.471	1.293	0	647
Totaal incl. speciale instrumenten	162.912	164.827	163.975	165.983	1.063	1.156

Tabel 2 geeft een overzicht van het Commissievoorstel voor de Europese begroting inclusief de wijzigingen in AL1. De laatste kolom geeft het verschil aan tussen het voorstel van de Commissie en de geactualiseerde Raadspositie.

Tabel 2: Amending Letter 1 en de geactualiseerde Raadspositie (miljoen euro)

Omschrijving	Amending Letter 1		Geactualiseerde Raadspositie		Verschil (Raad - AL1)	
	CA	PA	CA	PA	CA	PA
1. Single Market and Digital	20.695	17.169	20.691	17.166	- 3	- 3
2. Cohesion and Values	52.883	66.205	52.827	66.157	- 56	- 48
3. Natural Resources & Environment	58.523	56.802	58.519	56.798	- 3	- 4
4. Migration & Border Management	2.339	2.747	2.339	2.747	0	0
5. Resilience, Security & Defense	1.709	671	1.709	670	0	0
6. Neighbourhood & the World	16.060	10.779	16.035	10.768	- 25	- 11
7. Administration	10.457	10.458	10.382	10.383	- 76	- 76
Totaal	162.667	164.831	162.504	164.690	- 163	- 142
Marge	914	1.950	1.021	2.061	107	112
Speciale instrumenten	1.471	1.293	1.471	1.293	0	0
Totaal incl. speciale instrumenten	164.137	166.124	163.975	165.983	- 163	- 142