

Vergaderjaar 2020–2021

**21 501-03**

**Begrotingsraad**

**Nr. 154**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2020

Op 4 december jl. bereikten de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement (EP) een politiek akkoord over de Europese jaarbegroting voor 2021, tijdens het zogeheten conciliatiecomité. Op 14 december is deze begroting formeel aangenomen door de Raad. Nederland steunt het bereikte akkoord. Alle lidstaten hebben ingestemd. In deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van de overeengekomen begroting voor 2021.

### **Akkoord Europese begroting 2021**

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van het bereikte akkoord over de Europese begroting 2021. Hierbij zijn ook het geamendeerde voorstel (*Amending Letter 1*; AL1) van de Europese Commissie en de geactualiseerde Raadspositie<sup>1</sup> (hierna: Raadspositie) opgenomen.

<sup>1</sup> Kamerstuk 21 501-03, nr. 152.

**Tabel 1: Vergelijking akkoord met geactualiseerde Raadspositie EU-begroting 2021 (miljoen euro, lopende prijzen)**

Omschrijving	Commissie (inclusief AL1)		Geactualiseerde Raadspositie		Akkoord	
	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
1. Interne markt, innovatie en digitaal (incl. Horizon)	20.695	17.169	20.691	17.166	20.817	17.192
2. Cohesie, veerkracht en waarden	52.883	66.205	52.827	66.157	52.862	66.154
3. Landbouw en milieu	58.523	56.802	58.519	56.798	58.569	56.804
4. Migratie en grensmanagement	2.339	2.747	2.339	2.747	2.279	2.686
5. Veiligheid en Defensie	1.709	671	1.709	670	1.709	671
6. Extern beleid	16.060	10.779	16.035	10.768	16.097	10.811
7. Administratie	10.457	10.458	10.382	10.383	10.448	10.450
<b>Totaal</b>	<b>162.667</b>	<b>164.831</b>	<b>162.504</b>	<b>164.690</b>	<b>162.781</b>	<b>164.767</b>
<b>Totaal incl. speciale thematische instrumenten<sup>1</sup></b>	<b>164.137</b>	<b>166.124</b>	<b>163.975</b>	<b>165.983</b>	<b>164.251</b>	<b>166.060</b>

<sup>1</sup> Betreft hier: het Europees Globaliseringsfonds en de Solidariteits- en Noodhulp Reserve. De Brexit Adjustment Reserve wordt hieraan toegevoegd zodra de precieze invulling door de Europese Commissie bekend wordt gemaakt.

In het akkoord heeft de EU-begroting 2021 een omvang van 162,8 miljard euro in vastleggingen<sup>2</sup> en 164,8 miljard euro in betalingen<sup>3</sup> exclusief speciale thematische instrumenten. Inclusief speciale thematische instrumenten bedraagt de totaalomvang in het politieke akkoord 164,3 miljard euro in vastleggingen en 166,1 miljard euro in betalingen. De omvang van de EU-begroting ligt in het akkoord iets boven de omvang uit de Raadspositie en blijft dichtbij de omvang uit het geamendeerde Commissievoorstel. De vastleggingenmarge<sup>4</sup> is in het akkoord circa 0,8 miljard euro en de betalingenmarge<sup>5</sup> circa 2 miljard euro (zie tabel 3 in Annex I). Bovenstaande bedragen zijn exclusief de middelen die vanuit het subsidiedeel van het EU-herstelinstrument (*Next Generation EU, NGEU*) worden toegevoegd aan de Europese begroting 2021 als externe bestemmingsontvangsten. Voor 2021 betekent dit 285,1 miljard euro extra in vastleggingen en 76 miljard euro in betalingen. Deze externe bestemmingsontvangsten worden gefinancierd door middel van leningen onder het NGEU, die vanaf 2028 uit de EU-begroting afgelost zullen worden (zie Annex II voor een uitsplitsing over de MFK-programma's in 2021).

Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen in het akkoord ten opzichte van de Raadspositie toegelicht (zie tabel 2 voor de grootste mutaties).

<sup>2</sup> De wettelijke of contractuele verplichtingen die kunnen worden aangegaan.

<sup>3</sup> De kasuitgaven, volgend uit vastleggingen.

<sup>4</sup> De ruimte tussen het MFK-vastleggingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde vastleggingenniveau.

<sup>5</sup> De ruimte tussen het MFK-betalingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde betalingenniveau.

**Tabel 2: Grootste wijzigingen in het akkoord t.o.v. de Raadspositie (afgerond op miljoenen euro's, vastleggingen)**

Naam Programma/agentschap	Bedrag
<i>Begrotingscategorie 1</i>	
Digital Europe Programme	26
CEF transport	60
<i>Begrotingscategorie 2</i>	
Justitie, Rechten en Waardenfonds	16
<i>Begrotingscategorie 3</i>	
Programme for Environment and Climate Action (LIFE)	42
<i>Begrotingscategorie 4</i>	
Frontex	- 61
<i>Begrotingscategorie 5</i>	
het Europees Geneesmiddelenagentschap	28
European Centre for Disease Prevention and Control	16
<i>Begrotingscategorie 6</i>	
Humanitaire hulp	25
Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI)	10
Instrument voor pretoetredingssteun	25

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 *Digital Europe Programme* en de *Connecting Europe Facility for Transport*. Ten opzichte van de Raadspositie zijn er ook extra middelen toegevoegd aan programma's en agentschappen die gericht zijn op het versterken van de democratische waarden en de rechtsstaat binnen de Unie (begrotingscategorie 2) zoals het Justitie-, Rechten- en Waardenfonds, het Europees Grondrechtenagentschap, het Europees Openbaar Ministerie en Eurojust. 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 het Europees Milieuagentschap. Daarentegen is het budget voor het agentschap Frontex (begrotingscategorie 4) ten opzichte van de Raadspositie verlaagd. De verhoging onder begrotingscategorie 5 wordt met name verklaard door een verhoging van de budgetten van de agentschappen die een rol spelen in de bestrijding van de COVID-19 crisis zoals het Europees Geneesmiddelenagentschap en het *European Centre for Disease Prevention and Control*. Binnen begrotingscategorie 6 wordt o.a. het Programma voor Humanitaire Hulp, het Instrument voor Nabuurschapsbeleid, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) en het Instrument voor Pretoetredingssteun verhoogd. Daarnaast wordt budget beschikbaar gesteld voor de *pilot projects and preparatory actions*<sup>6</sup>; dit was een nadrukkelijke wens van het Europees Parlement.

### **Nederlandse appreciatie**

Zoals aan uw Kamer gemeld<sup>7</sup> was het uitgangspunt van het kabinet voor de gesprekken met het Europees Parlement 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 inachtneming van de politieke afspraken over het volgende MFK.

Het kabinet is van mening dat het bereikte akkoord recht doet aan de ER-conclusies van juli over het MFK 2021–2027 en het voorlopig akkoord van 10 november 2020 tussen EP en Raad over het MFK 2021–2027.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Met het budget voor *Preparatory Actions & Pilot Projects* kunnen nieuwe initiatieven getest worden op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en toegevoegde waarde.

<sup>7</sup> Kamerstuk 21 501-03, nr. 152.

<sup>8</sup> Kamerstuk 21 501-20, nr. 1624.

Het kabinet is tevreden met het bereikte akkoord over de Europese begroting 2021. De extra middelen ten opzichte van de Raadspositie dragen bij aan modernisering van de Europese begroting. Het kabinet is positief over de extra middelen voor programma's en agentschappen op het gebied van innovatie en digitalisering en klimaat en duurzaamheid. Daarnaast steunt het kabinet de verhoging van de budgetten voor programma's en agentschappen die gericht zijn op het versterken van de democratie en de rechtsstaat en het bestrijden van de COVID-19 crisis. Het kabinet steunt de verlaging van het budget voor Frontex in 2021 gelet op de verwachte absorptiecapaciteit van dit agentschap in 2021 als gevolg van COVID-19 restricties. De verlaging in 2021 wordt in latere jaren van het MFK gecompenseerd. Verder kan het kabinet de verhoging onder begrotingscategorie 6 steunen omdat dit voortvloeit uit het voorlopig akkoord van 10 november 2020 tussen EP en Raad over het MFK 2021–2027.

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, heeft Nederland zich samen met gelijkgestemde lidstaten ingezet voor het verlagen van de administratieve uitgaven van de Europese instellingen (begrotingscategorie 7 in tabel 1) ten opzichte van het geamendeerde Commissievoorstel. Hoewel het kabinet graag een verdere verlaging van de administratieve uitgaven had gezien, was daarvoor onvoldoende draagvlak in de Raad en het EP.

Tot slot steunt het kabinet de verklaring van de Raad en het EP waarin de Commissie wordt opgeroepen haast te maken met het voorstel voor de *Brexit Adjustment Reserve*.

### **Proces**

Het op 4 december bereikte akkoord was een *politieke afspraak* tussen de lidstaten van de EU en het EP over de Europese begroting 2021. Tijdens de conciliatieperiode, die op 7 december afliep, was echter nog geen zicht op een definitief akkoord over de MFK-verordening, waardoor ook nog geen formeel en definitief akkoord over de begroting voor 2021 mogelijk was.

Op 10 december jl. hebben de regeringsleiders tijdens de Europese Raad een politiek akkoord bereikt over de MFK-rechtsstaatverordening waarmee de impasse over het MFK 2021–2027 en het Eigenmiddelenbesluit (EMB) is doorbroken en er is direct overgegaan tot definitieve besluitvorming in de Raad over het MFK, het EMB, het Herstelinstrument en de MFK-rechtsstaatverordening. Uw kamer zal hier nader over worden geïnformeerd in het Verslag van de Europese Raad dd. 10-11 december 2020. Naar aanleiding van de uitkomst van de Europese Raad, heeft de Europese Commissie op 10 december jl. ook direct een nieuw voorstel voor de Europese begroting 2021 gepresenteerd, dat gelijk is aan het op 4 december bereikte politieke akkoord tussen Raad en EP. Ook hiervoor is direct overgegaan tot definitieve besluitvorming. Hiertoe is op 11 december in COREPER een versnelde schriftelijke procedure gestart die op 14 december is geëindigd. Nederland heeft, net als alle andere lidstaten, ingestemd met het voorstel van de Commissie voor de EU-begroting 2021.

### **Tiende aanvullende begroting voor 2020**

Zoals aangegeven in mijn brief over de herziene Raadspositie<sup>10</sup> is de tiende aanvullende begroting (DAB-10) voor 2020 betrokken bij de gesprekken in het conciliatiecomité. Zoals eerder aangegeven steunt het

<sup>10</sup> Kamerstuk 21 501-03, nr. 152.

kabinet deze aanvullende begroting, gelet op de COVID-19-crisis en bijbehorende maatregelen, en heeft Nederland, net als alle andere lidstaten, tijdens een schriftelijke procedure hiermee ingestemd. Het EP zal naar verwachting tijdens de plenaire vergadering in december instemmen met DAB-10.

### **Gevolgen Nederlandse afdrachten**

Het akkoord over de Europese begroting voor 2021 heeft geen effect op de raming van de Nederlandse afdrachten. De raming van de afdrachten is gebaseerd op het MFK-betalingsplafond en het volledige gebruik van de speciale instrumenten. Het akkoord over de begroting voor 2021 blijft daar onder.

Bij Voorjaarsnota 2021 zal wel het effect van DAB 10 over 2020 in de raming worden verwerkt. Zoals eerder aan u gemeld in de kamerbrief over DAB-9 en DAB-10 van 16 oktober jl.<sup>11</sup>, leidt DAB 10 tot een incidentele toename van de Nederlandse afdrachten met 0,1 miljard euro. Omdat aanneming van DAB 10 in 2020 te laat komt om te verwerken in de afdrachten van 2020, zal deze naar de afdrachten van 2021 verschuiven.

Hoogachtend,

De Minister van Financiën,  
W.B. Hoekstra

---

<sup>11</sup> Kamerstuk 21 501-03, nr. 151.

## Annex I – speciale instrumenten

Het Meerjarig Financieel Kader (MFK) legt de plafonds vast voor de vastleggingen (de juridische verplichtingen voor een uitgave) en de betalingen (de feitelijke uitgave). Deze plafonds maximeren het grootste deel van de jaarlijkse Europese uitgaven. Het MFK bevat totaalplafonds voor de vastleggingen en de betalingen. Daarnaast is het jaarplafond voor de vastleggingen verdeeld in deelplafonds voor de afzonderlijke uitgavencategorieën. Omdat een betaling alleen kan volgen uit een vastlegging, zijn geen deelplafonds voor betalingen opgenomen. De plafonds uit het MFK bieden structuur en meerjarige zekerheid aan de Europese programma's die vanuit het MFK worden gefinancierd.

De Europese begroting wordt ieder jaar vastgesteld binnen de (deel)plafonds van het MFK. Indien de in de begroting opgenomen totalen lager zijn dan de plafonds, resteren marges onder deze plafonds. Bij de vastleggingen bevinden deze marges zich onder de deelplafonds voor de afzonderlijke uitgavencategorieën; bij de betalingen alleen onder het totaalplafond. De resterende marges kunnen worden ingezet voor onvoorziene omstandigheden gedurende een begrotingsjaar. De Europese Commissie kan deze marges aanwenden (nieuwe vastleggingen en betalingen toevoegen aan de begroting onder de plafonds) door de begroting te amenderen (*draft amending budget*; DAB).

De MFK-plafonds bieden weliswaar structuur aan de Europese begroting, maar ze laten weinig ruimte voor onvoorziene omstandigheden. Daarom kan de Europese Commissie ook gebruik maken van speciale instrumenten. De MFK-verordening maakt onderscheid tussen thematische instrumenten en begrotingsinstrumenten.

De begrotingsinstrumenten maken het mogelijk met budget te schuiven tussen afzonderlijke begrotingsjaren (bijvoorbeeld in het geval van vertragingen of versnellingen; via het *Single Margin Instrument*) of om budget toe te voegen aan een begrotingsjaar indien onvoldoende marge resteert en een onvoorziene omstandigheid daartoe noodzaakt (via het *Flexibility Instrument*). Beide instrumenten zijn gemaximeerd en worden ingezet boven de MFK-plafonds; de inzet van de begrotingsinstrumenten heeft zodoende geen effect op de marges onder de MFK-plafonds. Deze instrumenten zijn technisch en financieren zelf geen beleid. De inzet van deze instrumenten past het budget van bestaande programma's in de Europese begroting aan – daarom is de inzet van deze instrumenten in onderstaande tabel opgenomen in het totaal van de uitgaven.

De thematische instrumenten hebben specifieke doeleinden: het Europees Globaliseringsfonds financiert opleiding en begeleiding naar nieuw en/of vervangend werk voor personeel dat als gevolg van de globalisering werkloos is geworden, de Solidariteits- en Noodhulp Reserve is gericht op het bestrijden van crises binnen en buiten de grenzen van de EU en de nog nader in te vullen *Brexit Adjustment Reserve* is gericht op het verminderen van nadelige gevolgen van Brexit in de zwaarst getroffen lidstaten en sectoren. Deze instrumenten worden ook ingezet buiten de MFK-plafonds; de inzet van deze instrumenten heeft zodoende ook geen effect op de marges onder de MFK-plafonds. Deze instrumenten beschikken over jaarlijkse budgetten en zijn gebaseerd op een eigen verordeningen. Daarom zijn deze instrumenten in onderstaande tabel apart opgenomen.

Om de resterende marges onder de MFK-plafonds te kunnen vaststellen, wordt allereerst het totaal aan vastleggingen en betalingen in de jaarlijkse begroting opgeteld. De mogelijke inzet van de begrotingsinstrumenten

wordt daarop in mindering gebracht. Immers, deze instrumenten voegen weliswaar budget toe aan de afzonderlijke programma's, maar dit budget mag buiten de plafonds gefinancierd worden. Het gecorrigeerde totaal wordt in mindering gebracht op de jaarlijkse totaalplafonds, het restant zijn de marges.

Omdat alle Europese uitgaven gefinancierd moeten met afdrachten, wordt in onderstaande tabel ook het totaal opgenomen van de vastleggingen en uitgaven inclusief de inzet van de speciale instrumenten – zowel de begrotingsinstrumenten als de thematische instrumenten. De raming van de Nederlandse afdrachten is opgenomen in de begroting van Buitenlandse Zaken (artikel 3), inclusief een toelichting bij de vaststelling van de omvang van de raming. In deze raming wordt uitgegaan van volledige benutting van de MFK-plafonds en van de maximale inzet van de speciale instrumenten.

**Tabel 1 annex: Vergelijking Akkoord en geactualiseerde Raadspostie EU-begroting 2021 (miljoen euro, lopende prijzen)**

Omschrijving	Commissie (inclusief AL1)		Geactualiseerde Raadspostie		Akkoord	
	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
<b>Totale uitgaven begrotingscategorieën</b>	<b>162.667</b>	<b>164.831</b>	<b>162.504</b>	<b>164.690</b>	<b>162.781</b>	<b>164.767</b>
w.v. inzet flexibiliteitsinstrument	98	641	42	611	76	629
<b>Uitgaven excl. flexibiliteitsinstrument</b>	<b>162.569</b>	<b>164.190</b>	<b>162.462</b>	<b>164.079</b>	<b>162.705</b>	<b>164.138</b>
Marge	914	1.950	1.021	2.061	779	2.001
<b>MFK-plafond</b>	<b>163.483</b>	<b>166.140</b>	<b>163.483</b>	<b>166.140</b>	<b>163.483</b>	<b>166.140</b>
Thematische instrumenten <sup>1</sup>	1.471	1.293	1.471	1.294	1.471	1.294
<b>Totaal incl. thematische instrumenten</b>	<b>164.137</b>	<b>166.124</b>	<b>163.975</b>	<b>165.983</b>	<b>164.251</b>	<b>166.060</b>

## Annex II – Next Generation EU in 2021

Tabel 1 laat de bijdragen vanuit het subsidiedeel van het EU-herstelinstrument (*Next Generation EU, NGEU*) aan de EU-begroting 2021 zien. In totaal wordt circa 285 miljard euro in vastleggingen en 76 miljard euro in betalingen aan de EU-begroting 2021 toegevoegd als externe bestemmingsontvangsten. 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 1: Bijdrage vanuit Next Generation EU in 2021 (miljoen euro, lopende prijzen)**

Naam programma	Vastl.	Bet.
Horizon Europe	1.772	178
InvestEU Fund	1.783	174
React-EU European Regional Development Fund (ERDF)	27.857	4.984
European Recovery and Resilience Facility (RRF grants)	236.607	67.607
Union Civil Protection Mechanism (RescEU)	683	197
React-EU European Social Fund	11.939	2.136
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	2.388	597
Just Transition Fund	2.122	55
<b>Totaal</b>	<b>285.149</b>	<b>75.927</b>