

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 163

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2021

Op 12 november aanstaande vindt de Begrotingsraad (Ecofin) plaats. Deze vergadering is aan het einde van de zogeheten conciliatieperiode waarin de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement (EP) onderhandelen over een akkoord over de Europese begroting voor 2022. Op 12 oktober presenteerde de Europese Commissie (de Commissie) het aangepaste voorstel voor de Europese begroting 2022 (*Amending Letter 1; AL1*). Dit amendement wordt betrokken bij de conciliatie. In deze brief informeer ik uw Kamer over de positie van het EP, de inhoud van AL1, de Nederlandse inzet voor de conciliatie, de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten en het vervolgproces. Hiermee vervangt deze brief, zoals gebruikelijk, de geannoteerde agenda voor de Begrotingsraad. Verder informeer ik uw Kamer in deze brief over het voorstel voor de zesde aanvullende Europese begroting 2021 (*Draft Amending Budget 6; DAB6*) dat met name voorziet in extra middelen voor de COVID-vaccinaties in lage-middeninkomenslanden. Hiermee vervangt deze brief, zoals gebruikelijk, het BNC-fiche over DAB6.

Europese jaarbegroting 2022

Op 8 juni jl. presenteerde de Commissie het voorstel voor de Europese begroting 2022. Uw kamer is hier op 6 juli jl. over geïnformeerd.¹ Uw Kamer is tevens geïnformeerd over de op 6 september bereikte Raadspositie ten aanzien van dit voorstel.² Op 20 oktober nam ook het EP formeel een positie in. Daarmee zijn de uitgangsposities voor de begrotingsonderhandelingen bepaald (zie tabel 1). Nederland wordt bij de Begrotingsraad van 12 november vertegenwoordigd door de Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie in Brussel.

¹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 159.

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 160.

Tabel 1: Posities EU-begroting 2022 (mln. euro, lopende prijzen, vastleggingen en betalingen)

| Begrotingscategorie | Commissie incl. AL1 | | Raad | | EP | |
|---|---------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | vastl. | bet. | vastl. | bet. | vastl. | bet. |
| 1 Interne markt, innovatie & digitaal | 21.644 | 21.513 | 21.219 | 21.588 | 22.353 | 22.290 |
| 2 Cohesie, veerkracht en waarden | 56.130 | 62.251 | 55.707 | 61.883 | 57.134 | 62.782 |
| 3 Landbouw en milieu | 56.178 | 56.599 | 56.072 | 56.500 | 56.310 | 56.630 |
| 4 Migratie en grensmanagement | 3.111 | 3.108 | 3.079 | 3.076 | 3.230 | 3.176 |
| 5 Veiligheid en defensie | 1.785 | 1.238 | 1.765 | 1.231 | 1.868 | 1.280 |
| 6 Extern beleid | 16.769 | 12.672 | 16.197 | 12.243 | 17.262 | 12.839 |
| 7 Administratieve uitgaven | 10.619 | 10.619 | 10.822 | 10.823 | 10.846 | 10.847 |
| A Totaal MFK headings | 166.237 | 168.001 | 164.863 | 167.344 | 169.003 | 169.845 |
| Marge | 1.279 | 1.456 | 2.653 | 2.113 | 420 | 326 |
| B Totaal MFK-plafond | 167.516 | 169.209 | 167.516 | 169.209 | 167.516 | 169.209 |
| C Speciale thematische instrumenten | 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 |

Positie EP

Het EP geeft in haar positie prioriteit aan herstel van de COVID-19-crisis, het stimuleren van investeringen en het aanpakken van werkloosheid. Het EP stelt voor de bezuinigingen uit de Raadspositie t.o.v. het Commissie-voorstel terug te draaien. Verder stelt het EP voor de budgetten voor een groot aantal programma's en agentschappen te verhogen, waaronder Horizon Europa, Erasmus+, de *Connecting Europe Facility* (CEF) en programma voor het milieu en Klimaatactie (LIFE).

Tabel 1 laat zien dat de posities van de Raad en het EP momenteel ver uiteen leggen. Het EP stelt een vastleggingenniveau³ van 169,0 miljard euro en een betalingenniveau⁴ van 169,9 miljard euro voor. De vastleggingenmarge onder het MFK-plafond is 0,4 miljard euro en de betalingenmarge 0,3 miljard euro. In de Raadspositie zijn de vastleggingen- en betalingenmarges onder de MFK-plafonds respectievelijk 2,6 en 2,1 miljard euro.

Amending Letter 1

Op 12 oktober jl. presenteerde de Commissie AL1 als amendement bij het voorstel voor de Europese begroting 2022 van juni. AL1 wordt betrokken bij de begrotingsonderhandelingen tussen de Raad en het EP. In AL1 actualiseert de Commissie de ramingen voor de landbouwinkomsten en -uitgaven, past de Commissie de budgettaire implicaties van verschillende recente akkoorden en nieuwe initiatieven in en verwerkt de Commissie wijzigingen en technische correcties in de personeelsbestanden van enkele Europese agentschappen en instellingen. In AL1 verhoogt de Commissie de vastleggingen en betalingen voor de Europese begroting 2022 met circa 1,2 miljard euro ten opzichte van het voorstel uit juni. De belangrijkste onderliggende aanpassingen worden hieronder toegelicht.

³ Het vastleggingenniveau betreft de wettelijke of contractuele verplichtingen.

⁴ Het betalingenniveau betreft de kasuitgaven, volgend uit vastleggingen.

Tabel 1: Belangrijkste aanpassingen (mln. euro, lopende prijzen)

| | Programma | vastleggingen | betalingen |
|---|---|---------------|--------------|
| 1 | Brexit Adjustment Reserve (BAR) | 1.299 | 1.299 |
| 2 | Steun Syrische vluchtelingen | 71 | 265 |
| 3 | Europees Landbouwgarantiefonds (EAGF) | 70 | 70 |
| 4 | partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij (SFPA's) | 11 | 21 |
| 5 | Programma Digitaal Europa | – | – 216 |
| 6 | Updates gedecentraliseerde agentschappen | 18 | 18 |
| 7 | Aanpassing heading 7 (administratie) | – 226 | – 226 |
| | Totaal | 1.243 | 1.232 |

Ten eerste wordt de tweede tranche van de middelen uit de *Brexit Adjustment Reserve* (BAR) van circa 1,3 miljard euro in vastleggingen en betalingen toegevoegd aan de Europese begroting 2022. Dit was nog niet opgenomen in het voorstel van juni aangezien de BAR-verordening⁵ toen nog niet in werking was getreden.⁶ De BAR is een speciaal instrument dat buiten de MFK-plafonds staat.

Ten tweede nemen de budgetten van het instrument voor Humanitaire Hulp (HUMA) en het instrument voor Pretoetredingssteun (IPA) toe ter ondersteuning van vluchtelingen in Turkije. Bij HUMA gaat het om een verhoging van de betalingen met 265 miljoen euro. Dit komt voort uit de vastleggingen die voorgesteld zijn in DAB5 voor het jaar 2021.⁷ De betalingen zijn volgens de Commissie nodig om de humanitaire hulp acties (continuering van het *Emergency Social Safety Net; ESSN*) te kunnen uitvoeren. Het IPA wordt verhoogd met 71 miljoen euro in vastleggingen en is met name gericht op migratiemanagement en grensbewaking. Dit wordt gefinancierd vanuit de marge onder begrotings-categorie 6. Deze financiering was reeds voorzien in het door de Commissie aangekondigde pakket⁸ voor de opvang van Syrische vluchtelingen van in totaal 5,7 miljard euro voor de periode 2020–2024, waarvan de formele voorstellen nog behandeld moeten worden.

Ten derde vindt op basis van de meest actuele gegevens uit de landbouwsector en de impact van recente aangenomen wetgeving het budget voor het Europees Landbouwgarantiefonds (EAGF) een opwaartse bijstelling van 70 miljoen euro plaats zowel in vastleggingen als betalingen.

Ten vierde wordt naar aanleiding van de meest recente informatie over de onderhandelingen over partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij (SFPA's) het budget voor SFPA's verhoogd met 11 miljoen euro in vastleggingen en 21 miljoen euro in betalingen.

Ten vijfde dalen de betalingen met 216 miljoen euro, als gevolg van de vertraging in de uitvoering van de werkprogramma's onder het programma Digitaal Europa, door late aanname van de bijbehorende verordening.

Verder worden de budgetten en/of het aantal werknemers van een aantal agentschappen en het Europees Openbaar Ministerie (EPPO) verhoogd. Het agentschap voor de samenwerking tussen energietoezichthouders (ACER) krijgt er in het voorstel van de Commissie vier extra werknemers bij naar aanleiding van een recent onderzoek door de Commissie naar de

⁵ Verordening (EU) 2021/1755 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2021 tot oprichting van de reserve voor aanpassing aan de Brexit.

⁶ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2377.

⁷ Kamerstuk 21 501-03, nr. 160. DAB5 is nog niet aangenomen door het EP.

⁸ Conclusies Europese Raad, 21–22 oktober 2021.

benodigde capaciteit om de verordening ter voltooiing van de interne energiemarkt te kunnen implementeren. Volgens de Commissie vereist dit de komende jaren extra werknemers, welke deels uit de Europese begroting en deels middels bijdragen uit de sector gefinancierd worden. Daarnaast wordt het budget voor Europees Centrum voor Ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) met 10 miljoen euro verhoogd in vastleggingen en betalingen om de COVID-19 acties die gestart zijn in 2021⁹ te kunnen voortzetten in 2022. Het budget voor het Europees Geneesmiddelenagentschap (EMA) wordt met 14 miljoen euro verhoogd in vastleggingen en betalingen in het kader van de versterkte rol die EMA heeft gekregen in het EU gezondheidspakket van 11 november 2020.¹⁰ Het budget voor EPPO wordt verhoogd met 7,5 miljoen euro in vastleggingen en betalingen om extra werknemers te kunnen aannemen om de achterstand in oude zaken weg te werken en nieuw zaken te kunnen behandelen. De begroting voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen (eu-LISA) wordt verlaagd met 13,1 miljoen euro in vastleggingen en betalingen. De Visuminformatie-verordening waarin onder andere extra taken worden voorzien voor eu-LISA is later aangenomen dan verwacht waardoor eu-LISA niet optimaal gebruik kan maken van de eerder voorziene middelen voor 2022.

Tot slot worden de pensioenuitgaven onder de begrotingscategorie administratie met 225 miljoen euro verlaagd in vastleggingen en betalingen. Op basis van het Terugtrekkingsakkoord betaalt het VK onder andere haar aandeel in de pensioenverplichtingen tot en met eind 2020. Deze bijdrage vindt voor het eerst plaats in 2022. In het voorstel van juni was deze VK bijdrage gepresenteerd als overige ontvangst aan de inkomstzijde van de Europese begroting. De Commissie stelt voor om dit als bestemmingsontvangst toe te wijzen, waardoor de pensioenuitgaven lager uitvallen. Dit heeft tot gevolg dat deze ontvangsten niet zoals gebruikelijk de bni-afdracht van de lidstaten verlagen, maar ingezet kunnen worden voor extra administratieve uitgaven.

Nederlandse inzet conciliatie

Het kabinet streeft naar een prudente, realistische en moderne Europese begroting. Dit wil zeggen dat er volgens Nederland voldoende marges moeten zijn om in te spelen op onvoorziene omstandigheden en dat rekening gehouden moet worden met de absorptiecapaciteit van de verschillende programma's op de Europese begroting. In de onderhandelingen over de Raadspositie heeft Nederland zich ook met gelijkgestemde lidstaten ingezet voor het vergroten van de marges onder de MFK-plafonds, waarbij er voldoende middelen beschikbaar moesten blijven voor de prioriteiten onderzoek en innovatie, klimaat en migratie en veiligheid. De bezuinigingen ten opzichte van het Commissievoorstel hebben plaatsgevonden over de gehele linie van de begroting, dus inclusief op Nederlandse prioriteiten. Het kabinet achtte dit acceptabel gezien het beleidsmatige belang van voldoende ruimte voor onvoorziene omstandigheden en het belang van samenwerking met gelijkgestemde lidstaten.

Tijdens de conciliatie streeft Nederland zoveel mogelijk naar behoud van de Raadspositie. Verder zal Nederland zich inzetten voor de benoemde moderniseringsprioriteiten en op basis hiervan ook mogelijke compromisvoorstellen beoordelen. In lijn met de ER-conclusies over het MFK van juli 2020 zal Nederland zich kritisch opstellen tegenover eventuele verhogingen van de administratieve uitgaven van Europese instellingen

⁹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 157.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-31, nr. 586.

(salarissen, gebouwen etc.). Met betrekking tot AL1 kan Nederland de wijzigingen die technisch of juridisch van aard zijn steunen, waaronder verwerking van de tweede tranche van de BAR-middelen. Nederland heeft verder nog enkele verduidelijkende vragen bij de voorgestelde verhogingen voor de agentschappen. Het kabinet is geen voorstander van het markeren van de VK-bijdrage aan pensioenen als bestemmingsontvangsten om hiermee extra administratieve uitgaven mogelijk te maken. Deze middelen moeten terugvloeien naar de lidstaten. Nederland heeft samen met gelijkgestemde lidstaten de Commissie verzocht om aanvullende informatie en de gevolgen voor de bni-afdrachten van de lidstaten.

Nederland werkt zoals gewoonlijk samen met de gelijkgestemde lidstaten om de gezamenlijk inzet op een prudente, realistische en moderne begroting te realiseren.

Gevolgen voor de 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 dat overeengekomen zal worden tussen de Raad en het EP kan juridisch¹¹ gezien niet boven dit uitgangspunt uitkomen en heeft daarmee geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting.

Het voorstel voor de Europese begroting 2022 bevat ook een aanpassing van de lumpsumkortingen¹² op de bni-afdracht aan de meest recente inflatiecijfers. Dit is een wijziging in de inkomstenzijde van de Europese begroting en leidt tot een stijging van de raming van de Nederlandse afdrachten met circa 6 miljoen euro in 2022 oplopend tot circa 7 miljoen euro in 2027. Deze budgettaire gevolgen worden verwerkt bij voorjaarsnota 2022.

Vervolgproces

Naar verwachting bereiken de Raad en het EP tijdens de Begrotingsraad van 12 november een akkoord over de Europese begroting 2022. Indien onverhoopt niet voor het einde van de conciliatieperiode op 15 november een akkoord wordt bereikt, moet de Commissie een aangepast begrotingsvoorstel presenteren om een compromis mogelijk te maken.¹³ Uw Kamer wordt middels een brief geïnformeerd over de uitkomst van de Begrotingsraad.

¹¹ Artikel 310 en 312 VWEU.

¹² Nederland ontvangt gedurende het MFK (2021–2027) een jaarlijkse lumpsumkorting op de EU-afdrachten van 1,921 miljard euro (in prijzen van het jaar 2020). Ook Zweden, Denemarken, Oostenrijk en Duitsland ontvangen een korting.

¹³ Art. 314 (8) VWEU.

Voorstel zesde aanvullende Europese begroting 2021

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de Europese begroting 2021¹⁴. Over de tweede en derde aanvullende Europese begroting voor 2021 is uw Kamer op 13 april¹⁵ en 10 mei jl.¹⁶ geïnformeerd. Op 26 augustus jl. is uw Kamer geïnformeerd over de wijziging van DAB1 en DAB4 en DAB5.¹⁷ De Commissie heeft op 8 oktober het voorstel voor de zesde aanvullende Europese begroting voor 2021 (DAB6) gepubliceerd. In DAB6 stelt de Commissie een aantal wijzigingen voor aan de uitgavenzijde van de Europese begroting. Dit betreft met name een voorstel voor de verhoging van de Europese begroting met 450 miljoen euro om de donatie van 200 miljoen COVID-vaccinaties aan lage-middeninkomenslanden mogelijk te maken. Daarnaast stelt de Commissie voor het budget van het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM/RescEU) met 57,8 miljoen euro te verhogen. Aan de inkomstenzijde van de begroting wordt de raming van de plastic-afdracht voor enkele lidstaten geactualiseerd.

Wijzigingen aan de uitgavenzijde

Het voornaamste doel van DAB6 is het vrijmaken van voldoende additionele middelen voor het versnellen van de vaccinatiecampagnes wereldwijd. Om de donatie van 200 miljoen COVID-vaccinaties mogelijk te maken is in totaal ca. 1,3 miljard euro nodig. Dit bedrag wordt in het voorstel voor 400 miljoen euro gefinancierd via het instrument voor Noodhulp (ESI) en voor 450 miljoen euro via een transfer vanuit de buffer van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (*NDICI-Global Europe cushion*). De Commissie stelt in DAB6 voor het resterende bedrag van 450 miljoen euro te financieren door inzet van het Flexibiliteitsinstrument (voor zowel vastleggingen als betalingen). De betalingen worden in het voorstel gecompenseerd door een verlaging van de betalingen met eenzelfde bedrag binnen het fonds voor plattelandontwikkeling (EAFRD). Volgens de Commissie is dit mogelijk omdat de implementatiegraad van dit programma laag is vanwege de late aanname van de transitieverordening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de lumpsum betalingen die vanuit EAFRD gedaan zijn in het kader van COVID-19.

De Commissie stelt in DAB6 tevens voor het budget voor het UCPM te verhogen met 57,8 miljoen euro ten behoeve voor additionele financiering voor repatriëringsvluchten vanuit Afghanistan, de recente aardbeving in Haïti en verschillende lopend operaties, waaronder bosbranden. Het huidige budget is niet toereikend. De verhoging wordt deels bekostigd door herprioritering van middelen vanuit het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (20 miljoen), dat minder geld nodig heeft voor COVID-19 gerelateerde zaken dan eerder in DAB1 werd gedacht en de bijdrage aan Europees Geneesmiddelenbureau (EMA; 17,8 miljoen), dat dit jaar minder geld uitgeeft aan IT-ontwikkelingen en meer in 2022 en 2023. De overige 20 miljoen komt in het voorstel van de Commissie uit het Flexibiliteitsinstrument. Verder stelt de Commissie voor om het vastleggingenbudget voor partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij (SFPAs) met 3,5 miljoen euro te verhogen als gevolg van verschillende nieuwe akkoorden en uitstel van andere. De Commissie stelt voor dit te financieren uit de marge van MFK-heading 3. Tot slot wordt de

¹⁴ Zie Kabinetsappreciatie over het akkoord Europese jaarbegroting 2021. Kamerstuk 21 501-03, nr. 154.

¹⁵ Kamerstuk 21 501-03, nr. 157.

¹⁶ Kamerstuk 21 501-03, nr. 158.

¹⁷ Kamerstuk 21 501-03, nr. 160.

structuur van de uitgavenzijde van de begroting aangepast aan de mogelijkheid binnen de Gemeenschappelijke Bepalingen Verordening (cohesieverordening) om middelen vanuit de landenvelop te verschuiven naar andere programma's, zoals Horizon Europa.

Update van de raming van de plastic-afdracht

In het Eigenmiddelenbesluit 2020 dat op 1 juli jl. in werking is getreden is een nieuw eigen middel geïntroduceerd op basis van de hoeveelheid niet-gerecycled plasticverpakkingsafval (hierna: plastic-afdracht). Op basis van de *Making Available Regulation* voor het plastic eigen middel (de «MAR2»)¹⁸ konden lidstaten tot 31 juli 2021 geactualiseerde ramingen van hun niet-gerecyclede plasticverpakkingsafval delen met de Commissie. Tsjechië, Duitsland, Spanje, Kroatië, Italië, Hongarije, Oostenrijk en Slowakije hebben dit gedaan. Om deze reden wordt de eerder in het *Advisory Committee on Own Resources* (ACOR-comité) vastgestelde raming van de plastic-afdracht voor deze landen gewijzigd. Dit is een uitzondering op de gebruikelijke ACOR-procedure, aangezien de cijfers in het ACOR-comité doorgaans eenmaal per jaar – in mei – worden vastgesteld. De Nederlandse raming van de plastic-afdracht blijft ongewijzigd.

Nederlandse inzet

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om geld vrij te maken voor de donatie van COVID-19 vaccins om zo de wereldwijde vaccinatiecampagne te versnellen. Het kabinet is om die reden voornemens in te stemmen met DAB6. Het kabinet vindt wel dat eerst overgebleven vaccins uit de lidstaten moeten worden ingezet voordat de Commissie nieuwe vaccins aankoopt om te doneren en dat bij de invulling van het initiatief (zowel de aankoop van vaccins als donatie) nauw moet worden samengewerkt met COVAX, het internationale initiatief voor een wereldwijde beschikbaarheid van vaccins. Het kabinet heeft dit – samen met andere lidstaten- ook onder de aandacht van de Commissie gebracht in het Begrotingscomité.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

De wijzigingen in DAB6 aan de uitgavenzijde van de Europese begroting blijven binnen het eerdergenoemde uitgangspunt van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting. Derhalve hoeft de raming voor de uitgavenzijde niet te worden aangepast.

De geactualiseerde raming van de plastic-afdracht (inkomstenzijde) is wel van invloed op de Nederlandse afdracht. DAB6 leidt op EU-niveau tot een opwaartse bijstelling van de totale raming van de plastic-afdracht van ca. 20 miljoen euro in 2021 en neerwaartse bijstelling van ca. 3 miljoen euro in 2022. Dit heeft respectievelijk een verlaging en een verhoging van de benodigde bni-afdracht op EU-niveau als gevolg; de bni is het sluitstuk van de financiering van de Europese begroting. De Nederlandse bni-afdracht daalt hierdoor in 2021 met 1,2 miljoen euro en stijgt meerjarig met 0,1 miljoen euro.

De budgettaire verwerking van het effect op de Nederlandse afdrachten voor 2021 vindt plaats bij de Najaarsnota. Het meerjarige effect van DAB6 op de Nederlandse afdrachten zal bij de Voorjaarsnota 2022 worden verwerkt.

¹⁸ Verordening (EU, Euratom) 2021/770, art. 15.

Proces en krachtenveld

Voor de aanneming van DAB6 volgt de Commissie de gebruikelijke besluitvormingsprocedure van acht weken. DAB6 wordt naar verwachting in november geagendeerd in het Coreper, waarna de Raad formeel met gekwalificeerde meerderheid moet instemmen. De verwachting is dat alle lidstaten zullen instemmen met DAB6. Vervolgens moet het EP met de aanvullende begroting instemmen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra