

Vergaderjaar 2011–2012

**21 501-03**

**Begrotingsraad**

**Nr. 61**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2012

Tijdens de regeling van werkzaamheden op 25 april jl. heeft het lid van uw Kamer, de heer Bontes, verzocht om een dertigledendebat over de ontwerpbegroting 2013 van de Europese Unie. Verschillende leden van uw Kamer hebben hierop verzocht om een brief van de zijde van het kabinet. Met deze brief wil ik aan dit laatste verzoek voldoen en zal ik de belangrijkste elementen van deze ontwerpbegroting uiteenzetten en ingaan op de kabinetsinzet.

De Europese Commissie heeft op 25 april 2012 de EU-ontwerpbegroting voor 2013 gepubliceerd. Dit is de laatste jaarbegroting van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2007–2013. Deze zal op 15 mei a.s. aan de Ecofin Raad worden gepresenteerd. Op 26 juli staat optioneel een Begrotingsraad gepland. Dit is de uiterste datum waarop een Raadsstandpunt over deze ontwerpbegroting wordt verwacht (besluitvorming hierover geschiedt met gekwalificeerde meerderheid). Officieel dient het Raadsstandpunt voor 1 oktober aan het Europees Parlement te zijn meegedeeld. Het Parlement heeft vervolgens 42 dagen om aanpassingen te formuleren. Als de Raad niet met deze amendementen kan instemmen, vindt conciliatie (bemiddeling) tussen de Raad en Parlement plaats om overeenstemming te bereiken over de EU-begroting 2013.

### **Toelichting Commissievoorstel**

Tabel 1 geeft de door de Commissie voorgestelde betalingen en vastleggingen per uitgavencategorie weer. Hierin is te zien dat ten opzichte van 2012 een totale stijging wordt voorgesteld van 2,0% in vastleggingen en 6,8% in betalingen. De forse groei in betalingen zit vooral bij categorie 1a (concurrentiekracht) en 1b (cohesiebeleid). De voorgestelde begroting past binnen de plafonds van het MFK 2007–2013. De potentiële toetreding van Kroatië in juli 2013 is nog niet meegenomen in dit begrotingsvoorstel<sup>1</sup> (met uitzondering van voorbereidende administratieve uitgaven die hier mee gemeoid gaan).

<sup>1</sup> Als Kroatië in juli 2013 daadwerkelijk toetreedt, zal een supplettoire begroting in worden gediend.

Volgens de Commissie is de stijging in betalingen deels een politieke keuze omdat de EU-begroting in tijden waarin nationale overheden moeten bezuinigen een deel van de uitgebleven investeringen dient op te vangen om zo een bijdrage te leveren aan economische groei en werkgelegenheid in Europa. Om die reden stijgt vooral categorie 1 sterk. Hierin bevinden zich de meeste programma's die gericht zijn op economische groei en het creëren van werkgelegenheid. Volgens de Commissie stijgen verplichtingen die direct gerelateerd zijn aan de Europa2020-strategie met 2,7%.

Verder wordt de stijging volgens de Commissie ook gedeeltelijk automatisch veroorzaakt door verplichtingen die in het verleden zijn aangegaan. Bij het vaststellen van de betalingsniveaus van de begrotingen 2011 en 2012 zouden de Raad en het Parlement onvoldoende rekening hebben gehouden met deze verplichtingen uit eerdere jaren en daardoor zijn volgens de Commissie in 2013 extra betalingen nodig. De Commissie erkent echter wel dat de automatische stijging in betalingen als gevolg van eerder aangegane verplichtingen een probleem is. Om die reden stelt de Commissie een reële bevrozing in nieuwe vastleggingen voor om zo naar eigen zeggen een sterke automatische stijging in betalingen na 2013 te voorkomen.

**Tabel 1: Belangrijkste elementen Europese ontwerpbegroting 2013<sup>1</sup>**

	Begroting 2012 Mln euro		Voorstel 2013 Mln euro		Stijging in bedragen (mln euro)		Stijging in %	
	Vastleg- gingen	Betalingen	Vastleg- gingen	Betalingen	Vastleg- gingen	Betalingen	Vastleg- gingen	Betalingen
1a Concurrentiekracht	15 403	11 501	16 032	13 553	629	2 052	4,1	17,8
1b Structuur/cohesie	52 753	43 836	54 499	48 975	1 746	5 139	3,3	11,7
2 Landbouw, visserij en milieu	59 976	57 034	60 308	57 965	332	931	0,6	1,6
3a JBZ	1 368	836	1 392	928	24	93	1,8	11,1
3b Burgerschap	716	667	689	646	- 26	- 21	- 3,6	- 3,1
4 Extern beleid	9 406	6 955	9 467	7 312	61	357	0,7	5,1
5 Administratie	8 280	8 278	8 544	8 546	265	268	3,2	3,2
<b>Totaal</b>	<b>147 900</b>	<b>129 106</b>	<b>150 932</b>	<b>137 924</b>	<b>3 032</b>	<b>8 818</b>	<b>2,0</b>	<b>6,8</b>
% BNI	1,14	0,99	1,13	1,03				

<sup>1</sup> Alle bedragen zijn vermeld in lopende prijzen.

## Appreciatie

Het kabinet hecht aan de Europa 2020-doelstellingen en waardeert de inspanningen van de Commissie om met deze begroting duurzame economische groei en werkgelegenheid te realiseren. Daarnaast realiseert het kabinet zich dat de Europese Unie zich geconfronteerd ziet met verplichtingen uit eerdere jaren die, aan het eind van meerjarige programma's, tot uitbetaling leiden.

Tegelijkertijd is het voor het kabinet van belang dat de Europese begroting een ontwikkeling kent die in verhouding staat tot de budgettaire inspanningen van de lidstaten. In december 2010 heeft minister-president Rutte met de leiders van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Finland de Commissie hiertoe opgeroepen. De door de Commissie voorgestelde begroting voor 2013 verhoudt zich hier niet mee. Het kabinet kan deze ontwerpbegroting dan ook niet accepteren.

Het kabinet zal in Brussel met een zo sterk mogelijke groep gelijkgezinde lidstaten optrekken om een substantiële verlaging van de EU-begroting 2013 ten opzichte van het Commissievoorstel te realiseren, waarbij het

streven een nominale nullijn is ten opzichte van de EU-begroting 2012. Samen met deze groep lidstaten zal het kabinet op zoek gaan naar besparingen.

Het kabinet ziet hier mogelijkheden voor. Er is weliswaar bij het Cohesiebeleid in 2011 een hoger bedrag uitgegeven dan begroot, maar tegelijkertijd werd er bij de overige categorieën minder uitgegeven. De Commissie zal dus met meer informatie moeten komen over de daadwerkelijke hoeveelheid verplichtingen die in 2013 tot betalingen zullen leiden. Op basis hiervan zullen bij voorbaat scherpere keuzes moeten worden gemaakt om zo deze stijgingen in betalingen in lijn te brengen met het kabinetsstreven naar een nominale nullijn.

De visie die het kabinet heeft ten aanzien van de gewenste samenstelling van de Europese begroting in het volgende MFK zal richtinggevend zijn bij het doen van voorstellen voor besparingen. In de MFK-onderhandelingen zet het kabinet in op de begrotingsonderdelen die bijdragen aan concurrentievermogen, innovatie en veiligheid (zie Kamerbrief 21 501-20, nr. 553, Kabinetsreactie Meerjarig Financieel Kader van de EU voor 2014- 2020). Ook binnen de begroting 2013 zullen deze begrotingscategorieën voor Nederland prioritair zijn.

Echter, door de politieke en juridische verplichtingen die in het begin van deze periode zijn aangegaan, zal in dit laatste jaar van het huidige MFK de keuze voor besparingen beperkt zijn. Om die reden sluit het kabinet besparingen op geen enkele categorie uit.

De minister van Financiën,  
J. C. de Jager

*Categorie 1a : Concurrentiekracht voor groei en werkgelegenheid*

Deze categorie laat een forse stijging zien; 4,1% in vastleggingen en 17,8% in betalingen. Het 7<sup>e</sup> Kaderprogramma (KP7) voor onderzoek en technologische ontwikkeling is het grootste programma binnen deze categorie en is daarmee ook de belangrijkste veroorzaker voor de stijging in betalingen in deze categorie, volgens de Commissie door de automatische stijging in betalingen als gevolg van verplichtingen die in het verleden zijn aangegaan. Uitgaven (betalingen) van dit programma stijgen in 2013 met 28,1%. Dit is in lijn met de afspraken over het huidige MFK.<sup>1</sup> Nederlandse onderzoekers en ondernemers scoren goed binnen KP7.

De Commissie geeft aan gezocht te hebben naar besparingen binnen deze categorie en heeft, op basis van recente implementatiecijfers, een bedrag van 531 miljoen euro gevonden. Dit bedrag wordt grotendeels weer ingezet om de kostenoverschrijdingen bij het kernfusieproject ITER te dekken (360 miljoen euro)<sup>2</sup>, zoals reeds was overeengekomen. In het voorstel zet de Commissie de overige middelen in bij programma's die duurzame groei en werkgelegenheid stimuleren (bijvoorbeeld het concurrentiekrachtprogramma).

*Categorie 1b : Cohesie voor groei en werkgelegenheid*

Deze categorie laat een sterke stijging zien van 11,7% in betalingen en een groei van 3,3% in vastleggingen. Dit is het gevolg van de meerjarige programma's, waarbij in de eerste jaren de betalingen zijn achtergebleven ten opzichte van de verwachtingen en dus ook hier, net als bij categorie 1a, in het laatste jaar van deze periode een automatische stijging in betalingen zichtbaar is. De Commissie verwacht dat juist in 2013 veel verplichtingen tot betalingen zullen leiden, omdat 2010 het laatste jaar was waarin de n+3 regel<sup>3</sup> mocht worden toegepast. Vooral het Europees Sociaal Fonds (ESF) laat een sterke stijging zien (van meer dan 25% ten opzichte van 2012), het Cohesiefonds (CF) stijgt met 10,4% en het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) met 7,5%. De onderimplementatie bij het ESF was de afgelopen jaren het grootst. In 2011 zijn daarnaast verschillende initiatieven gelanceerd om structuurfondsen vooral bij programmalanden effectiever te besteden. Dit leidt volgens de Commissie in 2013 mogelijk tot additionele betalingen. Zo heeft de Europese Raad van december 2011 besloten nog niet bestede structuurfondsen in te zetten om jeugdwerkloosheid te bestrijden. U bent hierover geïnformeerd in BNC-fiche 22 112 nr. 1355 »kansen voor jongeren« initiatief. Eerder al werd besloten dat crisisl landen van verlaagde cofinanciering gebruik kunnen maken. U bent hierover geïnformeerd in de BNC-fiche 22 112 nr. 1223 »verordeningen aanpassing cofinancieringsniveau cohesie, platteland en visserij«.

*Categorie 2 : Behoud en beheer van natuurlijke hulpbronnen*

Deze categorie laat een gematigde stijging in vastleggingen zien van 0,6% en in betalingen met 1,6%, terwijl in het MFK een daling voorzien was. Een belangrijk deel van de stijging komt voort uit de afgesproken infasering van de nieuwe lidstaten. Ook stijgen de betalingen voor het plattelandsbeleid, omdat ook hier geldt dat er met meerjarenprogramma's wordt gewerkt die wat later op gang komen. Daarnaast geeft de Commissie aan dat een stijging bij het milieuprogramma LIFE+ te rechtvaardigen is, omdat dit programma een belangrijke bijdrage levert aan de Europa 2020-doelstellingen.

<sup>1</sup> Het akkoord over de Financiële Perspectieven 2007–2013 bepaalt: «De Europese Raad meent dat de EU derhalve meer geld voor onderzoek moet uittrekken zodat, in reële termen ten opzichte van 2006, tegen 2013 ongeveer 75% meer middelen beschikbaar zijn.»

<sup>2</sup> U bent in Kamerbrief BFB 2011–2726M geïnformeerd over de kostenoverschrijdingen bij dit kernfusieproject van 1,3 miljard euro in 2012 en 2013, waarbij 840 mln euro kon worden opgelost door het aanpassen van de MFK-plafonds. 460 miljoen moest worden gevonden middels herschikking; 100 mln euro in 2012 en 360 mln euro in 2013.

<sup>3</sup> Lidstaten kunnen normaal gesproken 2 jaar na afloop van het betreffende EU- begrotingsjaar een declaratie indienen over de projecten. Zo mogen de jaartranches van 2013 bijvoorbeeld uiterlijk tot en met 2015 uitgegeven worden. In 2010 werd vanwege de crisis deze regel met één jaar verlengd.

### *Categorie 3a : Vrijheid, veiligheid en recht*

De Commissie geeft aan dat het Stockholm programma voor vrijheid, veiligheid en recht voor de Europese burger een forse groei in betalingen rechtvaardigt; 11,1% (vastleggingen stijgen in mindere mate met 1,8%). Betalingen stijgen het sterkst binnen de fondsen voor migratiestromen, omdat deze programma's nu in de implementatiefase komen en hoge bedragen aan voorfinancieringen vragen.

### *Categorie 3b : Burgerschap*

Dit is de enige categorie die een daling laat zien in zowel betalingen (- 3,1%) als vastleggingen (- 3,6%). Besparingen worden hoofdzakelijk gevonden in het gezondheids- en consumentenbeschermingsprogramma.

### *Categorie 4 : De EU als wereldwijde speler*

De vastleggingen van deze categorie stijgen slechts met 0,7%, maar de betalingen nemen toe met meer dan 5%. Voor categorie 4 geldt dat de stijging deels wordt veroorzaakt door politieke ontwikkelingen in onder andere Noord-Afrika. Dit leidt tot een stijging bij het Instrument voor Stabiliteit (+6,8%) en Humanitaire Steun (+4,6%). Daarnaast heeft ook deze categorie te maken met een automatische stijging in betalingen als gevolg van eerder aangegane verplichtingen.

### *Categorie 5: Administratie*

De groei in categorie 5 komt in totaal, inclusief voorbereidende uitgaven in verband met de verwachte toetreding van Kroatië, uit op 3,2%<sup>1</sup>. De totale administratieve uitgaven buiten categorie 5 stijgen met 1,2%. In het licht van de budgettaire krapte in de lidstaten heeft de Commissie bij de Europese instellingen erop aangedrongen om de groei van de administratieve uitgaven zoveel mogelijk in te perken. De Commissie wil met haar eigen begroting het goede voorbeeld geven en zit met een stijging van 1,5% (inclusief Kroatië)<sup>2</sup> onder de Brusselse inflatie. Een aantal instellingen heeft dit voorbeeld gevolgd. Echter, nog altijd laat een groot deel van de instellingen een groei zien van meer dan de inflatie. Ook de pensioenen en de uitgaven voor Europese scholen stijgen, beide met bijna 7%.

---

<sup>1</sup> Exclusief Kroatië is dit 2,8%.

<sup>2</sup> 1,2% stijging als Kroatië niet wordt meegenomen.