

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 136

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2019

Op 20 november stemde de Raad in met de EU-begroting voor 2020. De Raad en het Europees parlement zijn hierover afgelopen maandag 18 november een compromis overeengekomen, nadat de onderhandelingen in de Ecofin-Begrotingsraad van 15 november niet tot een akkoord leidden. Nederland heeft samen met onder meer Denemarken, Zweden en Oostenrijk tegen het compromis gestemd. Omdat over jaarbegrotingen met gekwalificeerde meerderheid gestemd wordt is de Europese begroting voor 2020 aangenomen.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van de overeengekomen Europese begroting 2020, het verloop van de onderhandelingen, de Nederlandse positie en de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over het Commissievoorstel voor de EU-begroting 2020 zoals op 5 juni jl. door de Europese Commissie gepresenteerd¹, het overeenkomen van een Raadspositie² en over de inzet voor de Begrotingsraad van 15 november.³

Compromis Europese begroting voor 2020

Tabel 1 geeft een overzicht van het aangenomen compromis voor de Europese begroting voor 2020, de Raadspositie en het oorspronkelijke voorstel van de Commissie inclusief *amending letter 1*. De Raad en het Europees parlement zijn een begroting overeengekomen met een omvang van 168,7 miljard euro (vastleggingen, inclusief speciale instrumenten), hetgeen resulteert in een marge voor onverwachte uitgaven van 1,5 miljard euro. Ten opzichte van de Raadspositie is het budget met 1,9 miljard euro verhoogd; de marge voor onverwachte uitgaven in het Raadscompromis bedroeg 3,0 miljard euro. In betalingen is een totaal van 153,6 miljard euro overeengekomen.

¹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 129

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 131

³ Kamerstuk 21 501-03, nr. 133

In het begrotingscompromis is met name meer budget opgenomen voor onderzoek en innovatie (begrotingscategorie 1a). Ten opzichte van het Raadscompromis is voor 1,3 miljard euro additioneel budget opgenomen. Dit budget is onder andere toegevoegd aan de budgetten voor *Horizon2020*, de *Connecting Europe Facility*, maar ook aan de zogenoemde *Pilot Project & Preparatory Actions*.⁴ Het extra budget onder deze begrotingscategorie moet vooral toekomen aan klimaatdoeleinden. In het overeengekomen compromis wordt voorts meer budget opgenomen voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid (*Youth Employment Initiative*).

Ook bij de andere begrotingscategorieën is sprake van een toename van de budgetten ten opzichte van de Raadspositie. De belangrijkste wijzigingen betreffen additioneel budget voor humanitaire hulp, voor financiële bijstand aan landen aan de grenzen van de Europese Unie en voor ontwikkelingshulp. Het budget voor pre-toetredingssteun voor Turkije is gekort. Vervolgens wordt ook extra budget uitgetrokken voor de financiering van de administratieve uitgaven van de Europese instellingen.

Als laatste worden in het compromis speciale instrumenten ingezet. Deze instrumenten maken het mogelijk om uitgaven te financieren buiten de plafonds van het MFK, bijvoorbeeld voor onvoorziene omstandigheden. Ten opzichte van de Raadspositie is voor 0,4 miljard euro aan extra inzet van deze instrumenten opgenomen in het uiteindelijke compromis.

1. Europese begroting 2020 (miljarden euro; Vastl. = vastlegging; Bet. = betaling)

		Commissie (inclusief AL1)		Raadspositie		Akkoord	
		Vastl.	Betal.	Vastl.	Betal.	Vastl.	Betal.
1A	Innovatiebeleid	24,7	22,1	24,0	22,0	25,3	22,3
1B	Cohesie	58,6	50,0	58,5	50,0	58,6	50,0
2	Landbouwbeleid	59,9	58,0	59,8	57,8	59,9	57,9
3	Veiligheidsbeleid	3,7	3,7	3,6	3,7	3,7	3,7
4	Extern beleid	10,3	9,0	10,1	8,9	10,3	8,9
5	Administratieve uitgaven	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3
A	Totaal MFK headings	167,7	153,1	166,2	152,7	168,1	153,1
B	Speciale instrumenten (binnen begrotingscategorieën)	0,7	0,8	0,4	0,6	0,8	0,8
C	Overige speciale instrumenten (buiten begrotingscategorieën) ¹	0,6	0,5	0,6	0,4	0,6	0,4
D	Totaal inclusief speciale instrumenten (A+C)	168,3	153,6	166,8	153,1	168,7	153,6
	Marge vastleggingen (F-A+B) ²	1,8		3,0		1,5	
	Marge betalingen (F-D) ²		18,8		19,3		18,9
F	Totaal MFK-plafond	168,8	172,4	168,8	172,4	168,8	172,4

¹ Betreft de instrumenten «Noodhulpreserve», «Solidariteitsfonds» en «Globaliseringsfonds». Dit zijn aparte instrumenten, die niet onder een van de begrotingscategorieën opgenomen zijn. Andere speciale instrumenten, zoals het «Flexibiliteitsinstrument», worden gebruikt om extra middelen toe te voegen aan een specifieke categorie. Deze instrumenten worden wel direct meegenomen in de totalen van de afzonderlijke begrotingscategorieën.

² Op basis van de Nederlandse definitie dat speciale instrumenten binnen de categorieën niet worden meegerekend onder het vastleggingenplafond, maar wel onder het betalingsplafond.

Verslag onderhandelingen en Nederlandse positie

Tijdens de Ecofin-Begrotingsraad van 15 november is het niet gelukt om een akkoord te bereiken tussen de Raad en het Europees parlement. De posities van de Raad en het Europees parlement lagen daarvoor te ver

⁴ Met het budget voor *Preparatory Actions & Pilot Projects* kunnen nieuwe initiatieven getest worden op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en toegevoegde waarde.

uiteen. De grootste geschilpunten betroffen de omvang van de begroting en de resterende marges. Op maandag 18 november is de Begrotingsraad hervat en presenteerde de Europese Commissie het vierde en uiteindelijke compromisvoorstel.

Uitgangspunt voor het kabinet voor de begrotingsonderhandelingen is een moderne Europese begroting, die meer gericht is op onderzoek en innovatie, klimaat en duurzaamheid en migratie en veiligheid. Ook heeft het kabinet ingezet op een prudente begroting met voldoende budgettaire marge om effectief te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. De eerder overeengekomen Raadspositie vormde voor Nederland het uitgangspunt voor de onderhandelingen. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen samen met gelijkgestemde lidstaten ingezet voor deze doelstellingen.

Naar oordeel van het kabinet bevat het compromis voor de Europese begroting enkele positieve aspecten. Zo worden onder andere extra middelen toegevoegd voor klimaat en aan voor Nederland prioritaire programma's als *Horizon2020*.

Daar staat tegenover dat het totaal aan uitgaven in het compromis veel hoger liggen dan de Raadspositie. Het kabinet vindt deze toename onverstandig. Hogere uitgaven leidden vervolgens tot beperktere resterende marges. Dat past niet bij de Nederlandse wens om prudent te begroten. De thans resterende marges zijn nog beperkter dan het oorspronkelijke Commissievoorstel en liggen ver af van de Raadspositie, die een marge van 3 miljard euro bevat. Juist in 2020 is voldoende marge van belang om effectief te kunnen reageren op onzekerheden waaronder de transitie naar een Europese Unie met 27 landen.

Daarnaast twijfelt het kabinet aan de budgettaire noodzaak en absorptiecapaciteit van de toename van budgetten voor enkele Europese programma's, zoals het programma voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid en de *Pilot Projects & Preparatory Actions*. Dit geldt ook voor de aanvullende middelen ter financiering van de administratieve uitgaven van de Europese instellingen.

Als laatste zijn mogelijkheden voor herschikking van bestaande middelen naar oordeel van het kabinet in onvoldoende mate meegewogen in het uiteindelijke compromis. In plaats daarvan wordt gebruik gemaakt van speciale instrumenten om de extra uitgaven in het compromisvoorstel te financieren. Het kabinet is kritisch op het gebruik van speciale instrumenten; dit past niet bij een prudente en transparante Europese begroting.

De combinatie van deze aspecten rechtvaardigt naar mening van het kabinet een zeer kritische houding. In nauw overleg met onder meer Denemarken, Zweden en Oostenrijk – voor Nederland belangrijke onderhandelingspartners – besloot Nederland samen met deze lidstaten tegen het uiteindelijke compromis te stemmen. Ook o.a. het Verenigd Koninkrijk stemde tegen het compromis. Van een blokkerende minderheid was geen sprake; de Raad nam het vierde compromisvoorstel aan. Het Europees parlement stemt binnenkort formeel over dit compromis, maar gaf tijdens de Begrotingsraad aan in te kunnen stemmen. Nederland heeft samen met Denemarken, Zweden en Oostenrijk een stemverklaring afgegeven, die is gebaseerd op eerdergenoemde aspecten (deze verklaring vindt u als bijlage bij deze brief)⁵.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Vijfde aanvullende begroting 2019

De vijfde aanvullende begroting voor 2019 is niet betrokken bij de onderhandelingen tijdens de Begrotingsraad. De Raad zal deze aanvullende begroting binnenkort afzonderlijk behandelen.

Gevolgen Nederlandse afdrachten

Het nu bereikte akkoord over de Europese begroting voor 2020 geeft geen aanleiding om de raming van de Nederlandse afdrachten bij te stellen. De omvang van de Nederlandse afdrachten wordt berekend op basis van het betalingsplafond zoals dat is vastgelegd in het MFK. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld bevatte het oorspronkelijke Commissievoorstel voor de Europese begroting voor 2020 een betalingsmarge van 18,9 miljard euro. Dit was bij de Miljoenennota 2020 aanleiding om de raming van de Nederlandse afdrachten neerwaarts aan te passen met 0,8 miljard euro in de begroting van Buitenlandse Zaken.⁶ Hoewel de overeengekomen begroting hogere betalingen bevat dan het oorspronkelijke Commissievoorstel, resteert voldoende marge in de raming van de Nederlandse afdrachten om dit op te vangen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁶ Kamerstuk 35 300 V, nr. 1