

Vergaderjaar 2010–2011

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2011

De Europese Commissie heeft op 20 april 2011 de ontwerpbegroting voor 2012 van de Europese Unie gepubliceerd en deze op 17 mei aan de Ecofin Raad gepresenteerd. Op 22 juli zal de Begrotingsraad een standpunt innemen over de ontwerpbegroting; besluitvorming hierover geschiedt met gekwalificeerde meerderheid. Voorafgaand hieraan is een Algemeen Overleg met uw Kamer voorzien op 28 juni. Vervolgens kan het Europees Parlement tot uiterlijk begin oktober amendementen aannemen. Indien nodig vindt daarna conciliatie (bemiddeling) tussen de Raad en het Europees Parlement plaats om tot overeenstemming te komen over de EU-begroting voor volgend jaar. Met deze brief informeer ik u over de inzet van het kabinet.

Tabel 1 geeft de door de Commissie voorgestelde betalingen en vastleggingen per uitgavencategorie weer. Hierin is te zien dat ten opzichte van 2011 een stijging wordt voorgesteld van 3,7% in vastleggingen en 4,9% in betalingen. De groei bij de vastleggingen wordt voor een groot deel verklaard door de forse groei bij categorie 1a (concurrentievermogen; 12,6%). De groei in de betalingen zit eveneens in deze categorie (8,1%), maar vooral ook in de veel grotere categorie 1b (cohesiebeleid; 8,4%). De voorgestelde begroting past binnen de kaders van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2007–2013.

De substantiële groei in de betalingen is volgens de Commissie enerzijds een beleidsmatige keuze om een bijdrage te leveren aan duurzame economische groei en volgt anderzijds uit de noodzakelijke verplichting om eerder aangegane vastleggingen van betalingen te voorzien. De voorgestelde begroting dient volgens de Commissie ter versterking van de Europa 2020-strategie. De Commissie rechtvaardigt zo de relatief hoge groei in de categorieën 1a en 1b die beide direct tot doel hebben de economische kracht van de Europese Unie te vergroten. Daarnaast sluit de ontwerpbegroting aan bij de doelstellingen van het Verdrag van Lissabon door meer middelen beschikbaar te stellen voor beleid op het

terrein van vrijheid, veiligheid en justitie (categorie 3a) en het externe beleid van de Europese Unie (categorie 4).

In het licht van de budgettaire krapte in de lidstaten heeft de Commissie naar eigen zeggen een grondige analyse gedaan naar lopende programma's en acties. De voorliggende begroting zou de optimale weerspiegeling zijn van programma's en acties met de meeste Europese toegevoegde waarde in het licht van de politieke doelen van de Europese Unie. Ook heeft de Commissie er bij alle instellingen op aangedrongen om de groei van de administratieve uitgaven zoveel mogelijk te beperken.

Naast het voorstel voor de begroting voor 2012 heeft de Commissie een voorstel gepresenteerd (COM(2011)226) het Meerjarig Financieel Kader (2007–2013) aan te passen om de kostenoverschrijdingen van het kernfusieproject ITER¹ (in 2012 en 2013 geraamd op in totaal € 1,3 mld) te kunnen opvangen. De Commissie stelt voor dit te financieren door (1) middelen te herschikken tussen het 7^e Kaderprogramma Onderzoek en Technologische Ontwikkeling en het Kaderprogramma Euratom (in 2012 en 2013 respectievelijk € 100 mln en € 360 mln) en (2) door het MFK aan te passen. De aanpassing van het MFK zou een verschuiving tussen de uitgavenplafonds inhouden. Voorgesteld wordt om het uitgavenplafond voor categorie 1a in 2012 met € 650 mln en in 2013 met € 190 te verhogen, en dat te compenseren door in 2011 de plafonds van categorie 2 (landbouw), respectievelijk categorie 5 (administratieve uitgaven) met hetzelfde bedrag te verlagen. Het totaalplafond over de gehele periode 2007–2013 van het MFK wijzigt daardoor niet.

Tabel 1: Belangrijkste elementen Europese ontwerpbegroting 2012

	Begroting 2011 Mln euro		Voorstel 2012 Mln euro		Stijging in bedragen (mln euro)		Stijging in %	
	Vastleg- gingen	Betalingen	Vastleg- gingen	Betalingen	Vastleg- gingen	Betalingen	Vastleg- gingen	Betalingen
1a Concurrentiekracht	13 520,6	11 627,8	15 223,6	12 566,1	1 703,0	938,3	12,6	8,1
1b Cohesie	50 980,6	41 652,1	52 738,9	45 134,8	1 758,3	3 482,7	3,4	8,4
2 Landbouw, visserij, milieu	58 659,2	56 378,9	60 158,4	57 948,4	1 499,2	1 569,5	2,6	2,8
3a Vrijheid, veiligheid, recht	1 139,0	813,3	1 340,4	868,3	201,4	55,1	17,7	6,8
3b Burgerschap	684,3	647,1	683,5	645,7	- 0,9	- 1,7	- 0,1	- 0,3
4 Extern beleid	8 759,3	7 238,7	9 009,3	7 293,7	250,0	55,0	2,9	0,8
5 Administratie	8 171,4	8 170,1	8 281,4	8 281,7	110,0	111,6	1,3	1,4
Totaal	142 111,3	126 546,7	147 435,4	132 738,7	5 326,9	6 200,8	3,7	4,9
% BNI	1,12%	0,99%	1,12%	1,01%				

Appreciatie

Algemeen

Het kabinet is teleurgesteld over de door de Commissie voorgestelde groei van de Europese begroting voor 2012. In tijden waarin de lidstaten bezig zijn met forse en pijnlijke ombuigingsmaatregelen dient ook de Europese begroting zich gematigd te ontwikkelen, temeer omdat deze uiteindelijk door diezelfde lidstaten wordt gefinancierd. De minister-president pleit ook voor een gematigde groei van de Europese begroting de komende jaren in de brief die hij met zijn collega's uit Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Finland in december 2010 schreef aan de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Barroso. In die brief wordt gewezen op de inspanningen in 2011 om de groei van de Europese uitgaven beperkt te houden en wordt gepleit voor het opvoeren van die inspanningen in de nog resterende jaren van dit MFK. Hoewel de Commissie de bezuinigingsmaatregelen van de lidstaten erkent, houdt het voorstel voor de begroting 2012 onvoldoende rekening met de buitengewoon moeilijke omstandigheden waarin de publieke financiën zich nu

¹ De kernfusiereactor waar de EU en zes andere landen sinds 2007 aan werken.

bevinden. De nominale stijging van 4,9% in betalingen is ruim boven de stijging van 2011 (2,9%), waar het kabinet al grote moeite mee had en ruim boven de inflatie.

Het kabinet waardeert de inspanningen van de Commissie om met deze begroting de Europa 2020-strategie kracht bij te zetten. Het kabinet realiseert zich ook dat de Europese Unie zich geconfronteerd ziet met verplichtingen uit eerdere jaren die, aan het eind van meerjarige programma's, alsnog tot uitbetaling kunnen komen. Er is echter veel onduidelijkheid over de mate waarin die verplichtingen daadwerkelijk in 2012 en 2013 tot betaling zullen leiden. Samen met gelijkgezinde lidstaten zet het kabinet zich in om hierover van de Commissie meer duidelijkheid te krijgen. Het laat bovendien onverlet dat er binnen de Europese begroting ruimte is voor besparingen. Dat vereist soms moeilijke keuzes, maar juist nu is het van belang kritischer te kijken naar nut en noodzaak van Europese publieke uitgaven. In dit licht roept ook de forse groei in de verplichtingen vragen op.

Het kabinet zal aandringen op een EU-begroting 2012 die zich beter verhoudt met de budgettaire situatie in de lidstaten, zoals geschetst in de begrotingsrichtsnoeren die de Raad op 3 februari 2011 vaststelde (Zie ook Kamerstuk 21501-07-784). In lijn met de genoemde brief van de staats- hoofden en regeringsleiders is het kabinet van mening dat ten opzichte van 2011 een versterkte inspanning moet worden geleverd om de Europese uitgaven te beperken. Het kabinet hecht er veel belang aan om met gelijkgezinde lidstaten op te blijven trekken en zal, mede gelet op de moties Ten Broeke/Ormel en Plasterk/Voordewind¹, in dat verband streven naar nominale bevrozing van de Europese begroting voor 2012 in zowel betalingen als vastleggingen. Met gelijkgezinde lidstaten zullen concrete voorstellen worden gedaan om via besparingen ten opzichte van het voorstel van de Europese Commissie een inzet op de nullijn vorm te geven.

Per categorie

De bewegingsruimte bij de jaarlijkse begroting van de Europese Unie is beperkt omdat de plafonds van de categorieën (in verplichtingen) zijn vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader (2007–2013). Uw Kamer is inmiddels geïnformeerd over de kabinetsvisie op het volgende Meerjarig Financieel Kader (Kamerstuk 21501-20 nr. 529). De visie die het kabinet in deze brief ten toon spreidt ten aanzien van de gewenste samenstelling van de Europese begroting zal voor het kabinet richtinggevend zijn bij de zoektocht naar verdere besparingen ten opzichte van het Commissie- voorstel voor de jaarbegroting 2012. Niettemin zal daarbij geen enkele categorie op voorhand kunnen worden uitgesloten, zoals hieronder per categorie wordt uitgewerkt.

Categorie 1a : Concurrentiekracht voor groei en werkgelegenheid

Categorie 1a laat een groei zien van 8,1 % in betalingen en 12,6% in vastleggingen. Deels komt dit voort uit de afgesproken stijging van beschikbare Europese middelen voor onderzoek voor de periode 2007–2013, deels hangt dit samen met het financieringstekort van ITER. De sterke groei in vastleggingen zit vooral in het 7^e kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling en het kaderprogramma van Euratom; deze nemen samen genomen met 17,6% toe (ong 1,5 mld euro). De sterkste stijging (750 mln euro) is voorzien in het kaderprogramma Euratom, vanwege de financiering van ITER. Ook betalingen zullen toenemen als gevolg van het voorfinancieringen voor nieuwe vastleggingen. Dit kabinet hecht aan investeringen in onderzoek en innovatie en

¹ Motie Ten Broeke/Ormel over bevrozen van de Europese begroting (Tweede Kamer 32 502, nr 4) en Motie Plasterk/Voordewind over een nominale nullijn (Tweede Kamer 32 502, nr. 6). Deze moties hebben naast de begroting 2012 ook betrekking op het Meerjarig Financieel Kader van de Europese begroting (vanaf 2014). Op dit onderdeel van beide moties zal het kabinet nog met een reactie komen.

realiseert zich dat in deze categorie relatief weinig mogelijkheden zijn om de groei in te perken, omdat in het verleden verplichtingen zijn aangegaan. Echter, de huidige budgettaire omstandigheden vragen ook voor categorie 1a om een meer gematigde groei. Het kabinet vraagt de Commissie daarom ook om te kijken naar mogelijkheden hiertoe in zowel vastleggingen als betalingen binnen deze categorie.

ITER

Het kabinet staat erg terughoudend tegenover de voorgestelde aanpassing van het MFK om de kostenoverschrijding van het kernfusieproject ITER op te vangen. Het kabinet is voorstander van ITER en hecht belang aan een adequate oplossing voor de kostenoverschrijdingen. Daarbij heeft Nederland altijd op het standpunt gestaan dat een aanpassing van het MFK niet hoeft te worden uitgesloten, maar dat omwille van de begrotingsdiscipline de kostenoverschrijdingen primair opgevangen zouden moeten worden via herschikking van middelen in de eigen categorie (1a). Het voorstel van de Commissie is hiermee niet in lijn. Het kabinet acht de verhoging van de totaalplafonds in 2012 en 2013 in deze mate dan ook onwenselijk.

Categorie 1b : Cohesie voor groei en werkgelegenheid

De betalingen in deze categorie zullen volgens de conceptbegroting aanzienlijk toenemen ten opzichte van 2011 met 8,4%. Vooral het Cohesiefonds laat een sterke stijging zien (+17,4%). Voor deze categorie zijn de vastleggingen grotendeels meerjarig vastgelegd en per lidstaat verdeeld t/m 2013. Bovendien wordt gewerkt met meerjarige programma's, waarbij in de eerste jaren de betalingen zijn achtergebleven ten opzichte van de verwachtingen. Dat maakt zowel de juridische als de politieke ruimte voor besparingen klein. Het kabinet is echter van mening dat de Commissie onvoldoende heeft aangetoond dat een stijging van 8,4% van de betalingen noodzakelijk is. Er wordt naar de mening van het kabinet te weinig inzicht gegeven in welke vastleggingen wanneer tot betaling komen. Het kabinet zal zich samen met gelijkgestemde lidstaten inzetten voor meer duidelijkheid over de groei in nog uitstaande vastleggingen en de relatie tussen de aangegane vastleggingen en uiteindelijke betalingen. Op basis hiervan moet worden bezien waar er nog besparingen mogelijk zijn.

Categorie 2 : Behoud en beheer van natuurlijke hulpbronnen

In deze categorie stijgen de vastleggingen met 2,6% en betalingen met 2,8%. Een belangrijk deel daarvan komt voort uit de afgesproken infasering van de nieuwe lidstaten. Ondanks dat veel programma's in grote mate politiek zijn vastgelegd is het kabinet van mening dat binnen categorie 2 bezien moet worden waar ruimte is voor verdere besparingen. De ervaring leert dat de Commissie met name de landbouwuitgaven in eerste instantie vaak te hoog in schat en de inkomsten te laag. Daarnaast vergroten tijden van bezuinigingen de noodzaak kritisch te kijken naar de nut en noodzaak van de uitgaven aan bepaalde programma's.

Categorie 3a : Vrijheid, veiligheid en recht

Vastleggingen in deze in omvang zeer beperkte categorie stijgen aanzienlijk met 17,7% en de betalingen met 6,8%. Dit weerspiegelt het politieke belang van het Stockholm programma voor vrijheid, veiligheid en recht voor de Europese burger. Het kabinet ondersteunt een beweging in de EU-begroting naar relatief meer middelen op het terrein van vrijheid, veiligheid en justitie. Desondanks zet het kabinet in op een lagere stijging

dan de voorgestelde 17,7% en dus is het wenselijk te kijken naar besparingen.

Categorie 3b : Burgerschap

Dit is de enige categorie die daalt in zowel betalingen als vastleggingen. Desalniettemin lijkt categorie 3b, gelet op het karakter van de projecten die daaruit worden gefinancierd, een categorie waar mogelijkheden zijn voor verdere besparingen.

Categorie 4 : De EU als wereldwijde speler

De voorgestelde groei in betalingen in categorie 4 is met 0,8% beperkt. De groei in vastleggingen is groter met bijna 3%. Het kabinet hecht aan een sterk Europees extern beleid, maar vraagt zich af of dit in het huidige financiële klimaat gepaard dient te gaan met een stijging van de financiële verplichtingen met bijna 3%. Zoals bekend zal de Commissie in mei een herijking van het Europees Nabuurschapsbeleid presenteren, mede naar aanleiding van de politieke gebeurtenissen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Eventuele aanvullende middelen voor de Zuidelijke bureaus zullen binnen een verantwoorde ontwikkeling van de EU-begroting in 2012 moeten passen. Middelen hiervoor zullen tot herschikking elders binnen categorie 4 moeten leiden.

Categorie 5: Administratie

Deze categorie stijgt met 1,3% in vastleggingen en 1,4% in betalingen. In tijden dat nationale overheden moeten bezuinigen op hun eigen administratie is een stijging in de Europese administratie niet opportuun. Ondanks dat het kabinet waardering heeft voor de inspanningen van de Commissie die geresulteerd hebben in een nominale bevrozing van de administratieve uitgaven door de Commissie zelf, constateert het kabinet dat nog veel instellingen een positieve groei laten zien in hun administratieve uitgaven, zoals de Europese dienst voor extern optreden –EDEO – (5,8%), het Hof van Justitie (3,7%), het Comité van de Regio's (2,8%) en het Europees Parlement (2,3%). Er zal bij alle instellingen, die in 2012 een groei van hun eigen begroting laten zien, kritisch gekeken moeten worden of er voldoende is gekeken naar mogelijke besparingen in 2012. Het kabinet zal inzetten op een nominale daling van categorie 5 ten opzichte van 2011. Daarbij zullen alle instellingen hun aandeel moeten leveren. Alleen in uitzonderlijke gevallen, zoals EDEO, waarbij sprake is van opstartkosten, is een bescheiden groei in de begroting van een Europese instelling te rechtvaardigen.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager