

Vergaderjaar 2022–2023

**21 501-03**

**Begrotingsraad**

**Nr. 176**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2023

Op 7 juni jl. presenteerde de Europese Commissie (de Commissie) het voorstel voor de Europese begroting 2024.<sup>1</sup> De komende weken wordt het voorstel behandeld in de voorportalen van de Raad van de Europese Unie (de Raad). Via deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van het voorstel, de gevolgen voor raming van de Nederlandse afdrachten, de kabinetsinzet, het proces en het krachtenveld. Hiermee vervangt deze Kamerbrief, zoals gebruikelijk, het BNC-fiche over dit voorstel. Op 7 juni presenteerde de Commissie tevens de jaarlijkse technische aanpassing<sup>2</sup> van het Meerjarig Financieel Kader (MFK 2021–2027), conform artikel 4 van de MFK-verordening<sup>3</sup>. In deze brief ga ik in op de inhoud van deze mededeling en de gevolgen ervan voor de Nederlandse EU-afdrachten.

### **Samenvatting Commissievoorstel Europese begroting 2024**

Het voorstel voor de Europese begroting 2024 betreft de vierde jaarbegroting binnen het huidige MFK. De Commissie stelt een totaalomvang (inclusief speciale instrumenten) voor van 189 miljard euro aan vastleggingen; dit zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan. De betalingen – de kasuitgaven, volgend uit vastleggingen – bedragen 143 miljard euro. In het Commissievoorstel bedraagt de vastleggingenmarge<sup>4</sup> circa 0,4 miljard euro en de betalingenmarge<sup>5</sup> circa 31 miljard euro. Ter vergelijking, bij het voorstel van de jaarbegroting van 2023 was deze betalingenmarge 4,4 mld. euro. Onder de toelichting van

<sup>1</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets/2024\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets/2024_en).

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A320%3AFIN&qid=1686055129320>.

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R2093-20221221>.

<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.

begrotingscategorie 2 vindt u een toelichting op deze relatief hoge betalingenmarge.

Bovenstaande bedragen zijn exclusief de middelen die vanuit het subsidiedeel van het Europees herstelinstrument (NextGenerationEU, NGEU) via de Europese begroting 2024 worden uitgegeven. Voor 2024 betekent dit 112 miljard aan additionele betalingen.<sup>6</sup> Deze uitgaven worden gefinancierd door middel van leningen die de Commissie namens de Unie aangaat en waarvoor het mandaat in het Eigenmiddelenbesluit<sup>7</sup> is verleend.

De Commissie presenteert doorgaans in oktober een wijzigingsvoorstel (*Amending Letter*, AL) bij het voorstel voor de begroting. Daarin actualiseert de Commissie het huidige voorstel op basis van recente ontwikkelingen. Ik zal u daarover te zijner tijd informeren. De Commissie heeft in het voorstel reeds aangegeven dat zij in de AL onder andere terug zullen komen op kosten voor publieke administratie.

Tevens is op 20 juni een voorstel voor een tussentijdse herziening van het MFK gepresenteerd. Uw Kamer is hierover op hoofdlijnen geïnformeerd in de geannoteerde agenda voor de Europese Raad (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1969); een BNC-fiche met een nadere appreciatie ontvangt u eind augustus van de Minister van Buitenlandse Zaken. Dit voorstel bevat wijzigingen voor de overige jaren van het MFK (2024–2027). U wordt hierover op de hoogte gehouden via geannoteerde agenda's en verslagen van de Europese Raad en de Raad. Eventuele wijzigingen voor de begroting van 2024 worden na een akkoord over een wijziging van het MFK verwerkt.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de voorgestelde vastleggingen, betalingen en marges in totaal en per begrotingscategorie en laat de verschillen met de begroting van 2023 zien.<sup>8</sup> In de volgende paragrafen wordt het Commissievoorstel per begrotingscategorie (ook wel «*Heading*») van het MFK toegelicht.

---

<sup>6</sup> Het herstelinstrument NGEU heeft een looptijd van drie jaar voor vastleggingen (tot en met 2023) en van zes jaar voor betalingen (uiterlijk 31 december 2026).

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>.

<sup>8</sup> Deze getallen zijn exclusief de NGEU-middelen en exclusief bedragen voortkomend uit decommiteringen

Tabel 1: Gevolgen voor de raming van de NL-afrachten (in miljoenen euro)						
	CIE-voorstel 2024		Begroting 2023		Verschil (%)	
	Vastl.*	Bet.**	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
<b>Begrotingscategorieën</b>						
H1. Interne markt, innovatie en digitaal	21.431	20.916	21.595	20.898	-0,8%	0,1%
H2. Cohesie, veerkracht en waarden	74.979	34.186	70.587	58.059	6,2%	-41,1%
2.a. Economische, sociale en territoriale cohesie	64.665	24.156	62.927	50.875		
2.b. Veerkracht en waarden	10.314	10.030	7.660	7.184		
H3. Landbouw en milieu	57.389	54.233	57.263	57.457	0,2%	-5,6%
H4. Migratie en grensmanagement	3.897	3.258	3.727	3.038	4,5%	7,2%
H5. Veiligheid en defensie	2.304	2.028	2.117	1.208	8,9%	67,9%
H6. Extern beleid	15.830	15.111	17.212	13.995	-8,0%	8,0%
H7. Administratieve uitgaven	11.950	11.950	11.313	11.313	5,6%	5,6%
<b>[A] Totale begrotingscategorieën</b>	<b>187.780</b>	<b>141.682</b>	<b>183.814</b>	<b>165.969</b>	<b>2,2%</b>	<b>-14,6%</b>
<b>Overig</b>						
[B] Speciale instrumenten headings	2.185	1.747	1.516	948		
[C] Marge	368	30.608	369	3.554		
[D] Totaal MFK-plafond (A-B+C)	185.963	170.543	182.667	168.575		
[E] Thematische speciale instrumenten	1.561	1.371	2.855	2.680		
<b>Totaal inclusief thematische instrumenten (A+E)</b>	<b>189.341</b>	<b>143.053</b>	<b>186.669</b>	<b>168.649</b>		

\* Vastleggingen, wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan.

\*\* Betalingen, de kasuitgaven, volgend uit vastleggingen.

### H1) Interne markt, innovatie en digitaal

Deze begrotingscategorie betreft met name investeringen op gebieden als onderzoek en innovatie, interne markt en een digitale transformatie. Met slimme investeringen uit deze begrotingscategorie wil de Commissie bijdragen aan bijvoorbeeld de groene en digitale transitie. De Commissie stelt voor deze categorie een budget voor van 21 miljard euro aan vastleggingen en eveneens 21 miljard euro in betalingen. Dit is nagenoeg gelijk aan de budgetten voor deze categorie in 2023. Vanuit het herstelinstrument Next Generation EU(NGEU) wordt in totaal ca. 3 miljoen euro aan additionele betalingen toegevoegd aan deze begrotingscategorie. Deze middelen worden ingezet voor budgetten voor onderzoek en investeringen op de thema's gezondheid, digitalisering en klimaat.

Het budget voor het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie neemt ten opzichte van het vorige jaar enigszins toe tot 13 miljard euro. Het kaderprogramma ondersteunt ook het nieuwe *Union Secure Connectivity Programme* met een bedrag van 380 miljoen euro over de jaren 2023–2027. Dit programma heeft als doel te zorgen voor wereldwijde toegang tot beveiligde satellietcommunicatiediensten. Daarnaast draagt het Horizon Europe ook bij aan de recente *European Chips Act* met ca. 2 miljard euro tot en met 2027.

De Raad, het Europees Parlement (EP) en de Commissie hebben voor de periode van het huidige MFK de politieke afspraak gemaakt dat in totaal 500 miljoen euro aan niet gebruikt budget voor vastleggingen (decommittingen) opnieuw mag worden ingezet voor Horizon Europe. Voor 2024 wordt een bedrag van 95 miljoen toegevoegd.

## *H2) Cohesie, veerkracht en waarden*

Begrotingscategorie 2 is in omvang de grootste begrotingscategorie van het MFK. In het voorstel van de Commissie wordt onderscheid gemaakt tussen twee onderdelen; subcategorie 2a Economische, sociale en territoriale cohesie en subcategorie 2b *Veerkracht en waarden*.

De begrotingscategorie heeft een voorgestelde omvang van 75 miljard euro in vastleggingen en 34 miljard euro in betalingen. Ten opzichte van de Europese begroting van 2023 stijgen de vastleggingen met 6%, terwijl de betalingen dalen met 41%.

### *2a Economische, sociale en territoriale cohesie*

Het cohesiebeleid dat onder begrotingscategorie 2a valt wordt voornamelijk uitgevoerd door drie fondsen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds+ (ESF+), en het Cohesiefonds (CF). Dit beleid heeft als doel om economische en sociale verschillen tussen regio's binnen de EU te verkleinen. Dit gebeurt op verschillende terreinen; van het bijdragen aan groene huishoudens tot het bieden van ondersteuning op de arbeidsmarkt.

In de jaarbegroting van 2024 treedt er voor dit begrotingsonderdeel ten opzichte van 2023 een daling van het betalingsniveau van ruim 50% op. In absolute bedragen is dit een daling van ca. 21 miljard euro. Dit zorgt voor een ruime marge onder het betalingsplafond van het MFK voor 2024. De Commissie geeft aan dat deze marge een onderdeel is van de beleidscyclus van het cohesiebeleid waarbij de programma's van MFF 2021–2027 uit de opstartfase komen maar nog niet volledig tot betaling komen en programma's uit vorig MFK afgerond worden. Betalingen voor programma's kunnen nog een aantal jaren na de bijbehorende vastleggingen worden gedaan, daardoor vinden in de huidige MFK-periode bijvoorbeeld nog betalingen plaats die volgen uit vastleggingen uit het vorige MFK. Op een later moment in het MFK zullen de betalingen alsnog plaatsvinden.

### *2b Veerkracht en Waarden*

Onder begrotingscategorie 2b vallen onder andere de programma's die zijn opgezet in reactie op de Covid-19-pandemie, zoals de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*; RRF) en REACT-EU. De rentebetalingen voor de leningen voor de financiering van het Europees Herstelingsinstrument (NGEU) vallen ook onder deze begrotingscategorie.

De snelle stijging van de kapitaalmarktrente heeft een significante invloed gehad op de kosten van de leningen die zijn aangegaan onder NGEU. De rentebetalingen die in 2024 moeten worden gedaan verdubbelen naar verwachting ten opzichte van 2023 (van ca. 2 miljard euro naar 4 miljard euro). Deze bedragen liggen aanzienlijk hoger dan destijds bij de vaststelling van het MFK voorzien. De Commissie stelt voor deze stijging te financieren via de speciale instrumenten van de EU-begroting; het Flexibiliteitsinstrument en het *Single Margin Instrument*. Met speciale instrumenten kan de Commissie reageren op onvoorziene omstandigheden of in uitzonderlijke gevallen schuiven tussen begrotingscategorieën of tussen begrotingsjaren.

Daarnaast bevat deze categorie een aantal programma's en agent-schappen ter versterking van de sociale cohesie en de waarden van de EU zoals Erasmus+ maar ook het gezondheidsprogramma EU4Health en het

Mechanisme voor Civiele bescherming (*Union Civil Protection Mechanism, UCPM*) vallen hieronder.

### *H3) Landbouw en milieu*

Het herziene Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is in 2023 van start gegaan en ook voor 2024 een prioritair beleidsonderwerp. Vanwege de Russische invasie van Oekraïne zijn de oorspronkelijke plannen aangepast naar REPowerEU prioriteiten en crisisinstrumenten tegen marktverstoringen. Door de bestaande onzekerheid door de invasie is het onduidelijk hoe lang de aangepaste plannen zich voortzetten.

De GLB omvat twee fondsen, het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het ELGF is met name bedoeld om boeren onder voorwaarden van inkomenssteun en marktgerelateerde steun te voorzien. Het budget voor 2024 is met 41 miljard euro in vastleggingen grotendeels gelijk aan het budget van 2023. Het ELFPO steunt structurele veranderingen in plattelandsgebieden, onder meer om bij te dragen aan een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen in het kader van de groene transitie. Het budget voor 2024 is 13 miljard euro in vastleggingen (een stijging van 1,7% ten opzichte van 2023) en 12 miljard euro in betalingen (een daling van 20,5% ten opzichte van 2023). De daling in betalingen komt voornamelijk door de uitvoering van programma's van de ontwikkeling van plattelandsgebieden. Betalingen voor programma's kunnen nog een aantal jaar na de bijbehorende vastleggingen worden gedaan, daardoor vinden in de huidige MFK-periode nog betalingen plaats op basis van vastleggingen uit het vorige MFK.

Omdat de programma's uit het vorige MFK aflopen en de nieuwe programma's veelal nog in de opstartfase zitten blijven de betalingen achter.

Begrotingscategorie drie richt zich ook op het halen van de klimaatdoelen. De volgend prioritaire onderdelen voor 2024 moeten daaraan bijdragen: het Programma voor het Milieu en Klimaatactie (LIFE) en het Rechtvaardige Transitie Mechanisme (waaronder het Just Transition Mechanism; JTM) het fonds voor Rechtvaardige Transitie (Just Transition Fund, JTF) de publieke leenfaciliteit (PSLF) en het EU-mechanisme voor een «CO<sub>2</sub>-grensheffing» (CBAM)).

In totaal heeft de begrotingscategorie een voorgestelde omvang van 57 miljard euro in vastleggingen en 54 miljard euro in betalingen. Daarnaast draagt het Innovatiefonds van 5 miljard euro bij aan de prioriteiten van begrotingscategorie 3, dit wordt echter gefinancierd buiten de begroting om met EU-ETS inkomsten. Ten opzichte van de Europese begroting van 2023 stijgen de vastleggingen met 0,2% en dalen de betalingen met 5,6%, met name door de hierboven beschreven daling van de betalingen voor landbouwprogramma's.

### *H4) Migratie en grensmanagement*

De begrotingscategorie migratie en grensmanagement bevat alle uitgaven die gerelateerd zijn aan het beschermen van de buitengrenzen van de EU. Hieronder vallen bijvoorbeeld het fonds voor Geïntegreerd Grensbeheer (*Integrated Border Management Fund; IBMF*) en uitgaven ter ondersteuning van de lidstaten op het gebied van asiel en migratie via het fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF). Het overgrote deel van de middelen onder deze begrotingscategorie valt onder gedeeld beheer. Ook vallen het Europese grens- en kustwachtagentschap Frontex en het

Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (*European Asylum Support Office; EASO*) onder deze begrotingscategorie.

De Commissie geeft in het voorstel aan dat in 2024 migratie en grensbeheer een uitdaging blijft, onder andere in verband met de opvang van vluchtelingen als gevolg van de Oekraïne-crisis. De Commissie stelt voor 2024 een budget voor van circa 4 miljard euro in vastleggingen en 3 miljard euro in betalingen. Dit betekent een stijging van zowel de vastleggingen (4,5%) als de betalingen (7,2%) ten opzichte van de begroting in 2023. Zo zijn de nationale werkprogramma's van de lidstaten recent goedgekeurd hetgeen in 2024 tot verplichtingen leidt. Ook is in het kader van de Oekraïne-crisis de implementatietermijn voor de middelen onder AMIF met een jaar verlengd. Verder weerspiegelt de voorgestelde budgetstijging voor het IBMF-BMVI de hogere voorgestelde enveloppe met name om de buitengrens van de Unie en eventuele uitbreidingen van het Schengengebied te vergemakkelijken. Tenslotte stelt de Commissie een budgetverhoging voor Frontex voor om de aanzienlijke uitbreiding van het aantal FTE te financieren. Dit past in het voorstel voor het versterken van de EU-grenzen.

#### *H5) Veiligheid en defensie*

De begrotingscategorie veiligheid en defensie is gericht op het bewaken van de veiligheid van burgers binnen de grenzen van de Unie via het fonds voor Interne Veiligheid (*Internal Security Fund; ISF*) en samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van rechtshandhaving via het agentschap Europol. Daarnaast richt deze begrotingscategorie zich op het ontwikkelen van defensiecapaciteiten via het Europees Defensiefonds (*European Defence Fund; EDF*) en het versterken van de Europese infrastructuur ter bevordering van militaire mobiliteit.

De Commissie stelt voor 2024 een budget voor van circa 2 miljard euro in vastleggingen en 2 miljard euro in betalingen. Dit betekent een stijging van zowel de vastleggingen (9%) als de betalingen (68%) ten opzichte van de begroting in 2023. Zo stijgen de uitgaven voor het ISF en voor de ontmanteling van nucleaire installaties in o.a. Litouwen.

In de context van de oorlog in Oekraïne heeft de Commissie twee voorstellen gepubliceerd ter versterking van de Europese defensie-industrie: de *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* (EDIRPA) en de *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP)-verordening). Deze voorstellen leiden naar verwachting in 2024 tot uitgaven. Verder is in het Union *Secure Connectivity Programme* in 2023 van start gegaan wat ook in 2024 tot uitgaven leidt. Daarom wordt voor EDIRPA en ASAP het flexibiliteitsinstrument voor 300 miljoen euro ingezet (deze middelen waren origineel voorzien voor EDIRPA maar worden nu tevens ingezet voor ASAP).

#### *H6) Extern beleid*

De begrotingscategorie Extern beleid omvat verschillende financieringsinstrumenten: het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), het instrument voor humanitaire hulp (HUMA), pre-toetredingssteun (IPAI) en voor landen en gebieden overzee (OCT). De Commissie geeft in het voorstel aan dat het externe beleid van de Unie in 2024 vooral gericht zal zijn op de gevolgen van de oorlog in Oekraïne en de opvang van Syrische vluchtelingen in het land zelf en in de regio.

De Commissie stelt voor deze begrotingscategorie in 2024 een budget voor van 15,8 miljard euro in vastleggingen en 15,1 miljard euro in betalingen voor. Dit betekent een daling van de vastleggingen (8%) en een stijging van de betalingen (8%) ten opzichte van de begroting in 2023.

Zo stijgen de betalingen van NDICI door de voortzetting van de steun aan Oekraïne, Moldavië en Georgië in 2024 dat via dit programma loopt. De rentesubsidie voor de macro-financiële bijstand (MFB) aan Oekraïne<sup>9</sup>, wordt ook via NDICI gefinancierd. Voor de rentesubsidie in het kader van MFA+ steun aan Oekraïne<sup>10</sup> wordt een klein bedrag begroot. Het resterende benodigde bedrag wordt gefinancierd door bilaterale bijdragen van de lidstaten<sup>11</sup>.

Daarnaast wordt steun aan de Syrische bevolking in het land zelf en in de regio voortgezet in 2024 via NDICI en via HUMA. Specifiek voor de opvang van vluchtelingen in Turkije stelt de Commissie voor om de NDICI *cushion* (buffer voor noodsituaties) en de marge onder deze begrotingscategorie in te zetten. De Commissie stelt voor om de vastleggingen voor het Gemeenschappelijk Voorzieningsfonds voor extern beleid te verlagen om te compenseren voor de eerdere verhogingen in 2021 en 2022.

#### *H7) Administratieve uitgaven*

Onder de begrotingscategorie administratieve uitgaven vallen onder andere de personeelskosten van de Europese instellingen, de pensioenen en de Europese scholen. Het totale budget van deze begrotingscategorie bedraagt in het voorstel 12 miljard euro in vastleggingen en betalingen. Ten opzichte van het jaar 2023 is dit een stijging van 5,6%. Door aanhoudende hoge inflatie en energieprijzen staan de budgetten, net als vorig jaar, volgens de Commissie onder druk. Om te voldoen aan wettelijke en contractuele verplichtingen, bijvoorbeeld het betalen van energierekeningen heeft de Commissie een aantal bezuinigingen doorgevoerd. Deze bezuinigingen dekken echter de behoefte van de Commissie onvoldoende, daarom doet de Commissie voor 177 miljoen euro een beroep op een speciaal instrument van de EU-begroting, namelijk het Single Margin instrument. Dit instrument maakt het mogelijk om budget te verschuiven tussen afzonderlijke begrotingscategorieën of tussen begrotingsjaren. Hiervan is 131 miljoen euro nodig voor administratieve uitgaven en 31 miljoen euro voor pensioenen. Met dit voorstel blijft de Commissie binnen de principes van stabiele personeelsbezetting en de maximale 2% toename van niet-salarisgerelateerde uitgaven.

De Commissie geeft aan dat ze zoals gebruikelijk hun aannames voor administratieve uitgaven, met name t.o.v. inflatie, koopkracht en pensioenen zullen updaten bij de Amending Letter in oktober.

#### *Speciale thematische instrumenten*

De speciale thematische instrumenten zijn bedoeld om adequaat te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden gedurende een begrotingsjaar. Deze instrumenten worden ingezet buiten de MFK-plafonds.

<sup>9</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b2d4c6162916cf4ced306a4cac94765890563b5f/pdf>.

<sup>10</sup> [file:///H:/Downloads/Kabinetsappreciatie%20Commissievoorstel%20macro-financi%C3%ABle%20bijstand%202023%20aan%20Oekra%C3%AFne%20\(4\).pdf](file:///H:/Downloads/Kabinetsappreciatie%20Commissievoorstel%20macro-financi%C3%ABle%20bijstand%202023%20aan%20Oekra%C3%AFne%20(4).pdf).

<sup>11</sup> [file:///H:/Downloads/Kabinetsappreciatie%20Commissievoorstel%20macro-financi%C3%ABle%20bijstand%202023%20aan%20Oekra%C3%AFne%20\(4\).pdf](file:///H:/Downloads/Kabinetsappreciatie%20Commissievoorstel%20macro-financi%C3%ABle%20bijstand%202023%20aan%20Oekra%C3%AFne%20(4).pdf).

Het Europees Globaliseringsfonds (EGF) financiert eenmalige assistentie in de vorm van opleiding en begeleiding naar nieuw en/of vervangend werk voor personeel dat door grote herstructureringen als gevolg van globalisering werkloos raakt. In 2021 is de reikwijdte van het fonds uitgebreid, zodat ook consequenties van digitalisering, de klimaattransitie of economische crises zoals na COVID-19 onder het fonds kunnen vallen. Voor 2024 is 210 miljoen euro aan vastleggingen en 20 miljoen euro aan betalingen voorzien.

De Solidariteits- en Noodhulp Reserve (SEAR) is gericht op het bieden van hulp na grote natuurrampen en volksgezondheids crises die vallen binnen het EU-solidariteitsfonds (EUSF). Voor dit fonds is in 2024 1,4 miljard euro beschikbaar in vastleggingen en betalingen, in lijn met in 2021 gemaakte afspraken.

De *Brexit Adjustment Reserve* (BAR) is gericht op het verminderen van nadelige gevolgen van Brexit in de zwaarst getroffen lidstaten en sectoren. In 2024 is voor de BAR 2,1 miljard euro voorzien.

#### *Flexibiliteitsinstrument*

Het flexibiliteitsinstrument kan ingezet worden voor de financiering van onvoorziene omstandigheden, zowel voor vastleggingen als betalingen, indien er onvoldoende ruimte is onder een deelplafond voor een bepaalde MFK-begrotingscategorie. Het beschikbare bedrag binnen dit instrument is in 2024 circa 1 miljard euro. De commissie stelt voor om 300 mln. van dit bedrag in te zetten voor financiering van de begrotingscategorie veiligheid en defensie. De commissie stelt tevens voor om alle overige middelen uit het Flexibiliteitsinstrument in te zetten voor de betaling van rentekosten voor NGEU.

#### ***Technische aanpassing MFK***

In de jaarlijkse technische aanpassing van het MFK past de Commissie, zoals afgesproken in artikel 4 van de MFK-verordening, de plafonds van het MFK aan op een aantal punten. Zo worden de MFK-plafonds door de Commissie geactualiseerd met de standaard afgesproken MFK-deflator van 2%. Dit is in de raming van de Nederlandse afdrachten reeds verwerkt. De actualisatie van de speciale instrumenten, de boete-opbrengsten en de inzet van het enkelvoudige marge-instrument (*Single Margin Instrument; SMI*) hebben gevolgen voor het MFK-betalingenplafond. Aangezien de raming van de Nederlandse EU-afdrachten gebaseerd is op het MFK-betalingenplafond plus de maximale omvang van de speciale instrumenten, wijzigt dientengevolge ook de raming van de Nederlandse EU-afdrachten.

#### *Enkelvoudig marge-instrument (SMI)*

Met het enkelvoudige marge-instrument (*Single Margin Instrument; SMI*) kunnen ongebruikte vastleggingen en betalingen onder het MFK-plafond uit het vorige begrotingsjaar worden toegevoegd aan de plafonds voor de resterende MFK-jaren (2024–2027).

In 2022 resteerde 4 miljard euro aan betalingen onder het MFK-plafond, wat in dit jaar een neerwaarts effect had op de uiteindelijke afdrachten aan de EU. In de technische aanpassing van dit jaar wordt dit bedrag in drie gelijke delen toegevoegd aan de betalingenplafonds voor de jaren 2025, 2026 en 2027, verhoogd met de in het MFK afgesproken standaard-deflator van 2%. In de onderstaande tabel is dit weergegeven. Over de gehele MFK-periode (2021–2027) betekent dit dat de hoogte van het



MFK-betalingenplafond onveranderd blijft (in prijzen 2018). In de onderstaande tabel is dit weergegeven. Deze verhoging van de MFK-plafonds in de jaren 2025, 2026, 2027 heeft een hogere raming van de Nederlandse bni-afracht tot gevolg in die jaren van respectievelijk 84 miljoen euro, 85 miljoen euro en 87 miljoen euro.

**Tabel 2: Inzet Single Margin Instrument (in miljoenen euro, lopende prijzen)**

	2025	2026	2027
MFK-betalingenplafond	172.230	175.674	179.187
Inzet SMI	1.424	1.452	1.481
Nieuw betalingenplafond	173.654	177.126	180.668

### *Boete-opbrengsten*

In artikel 5 van de MFK-verordening is vastgelegd dat in de periode 2022–2027 jaarlijks een bedrag gelijk aan de opbrengsten uit mededingingsboetes van het jaar twee jaar geleden (voor 2024 dus de boete-opbrengsten uit 2022) toe te voegen aan de Europese begroting en de MFK-uitgavenplafonds, voor een totaalbedrag van maximaal 11 miljard euro (in prijzen 2018 over de gehele periode). Deze opbrengsten worden volgens een verdeelsleutel over bepaalde MFK-programma's verdeeld, zoals vastgelegd in Annex II van de MFK-verordening. Voor 2022–2026 geldt hierbij een minimum van 1,5 miljard euro (prijzen 2018) en een maximum van 2 miljard euro (prijzen 2018) per jaar. Deze afspraak is in 2021 meerjarig verwerkt in de raming van de Nederlandse EU-afrachten.<sup>12</sup>

De Commissie actualiseert in de technische aanpassing nu het cijfer voor 2024. Omdat de boete-opbrengsten 0,4 miljard euro in 2022 onder de drempelwaarde lagen, wordt het MFK-plafond voor 2024 opgehoogd met de drempelwaarde van 1,5 miljard euro in prijzen 2018. In lopende prijzen is dit 1,7 miljard euro. In de raming van de Nederlandse EU-afrachten werd rekening gehouden met het maximale bedrag van 2 miljard euro. Het gevolg hiervan is dat de raming van de bni-afracht met 27 miljoen euro neerwaarts bijgesteld wordt.

### *Aanpassing van speciale instrumenten*

De speciale instrumenten buiten het MFK zijn bedoeld om te reageren op onvoorziene omstandigheden en beiden additionele flexibiliteit. In de technische aanpassing worden de uitgavenplafonds van de speciale instrumenten door de Commissie geactualiseerd met de standaard afgesproken MFK-deflator van 2%. Dit is in de raming van de Nederlandse afrachten reeds verwerkt. Daarnaast worden eventuele onbenutte middelen overgeheveld naar latere jaren. Uit het flexibiliteitsinstrument wordt 830 miljoen euro aan niet ingezette middelen overgeheveld van 2022 naar 2023. Het effect op de raming van de Nederlandse bni-afracht hiervan is een opwaartse bijstelling van circa 49 miljoen euro. Die onbenutte middelen zorgden eerder voor een lager dan verwachten Nederlandse afracht aan de EU in 2023.

### **Budgettaire gevolgen technische aanpassing en ontwerpbegroting 2024**

De tabel hieronder geeft een overzicht van de budgettaire gevolgen van de technische aanpassing (zoals hierboven toegelicht) en van het voorstel voor de Europese jaarbegroting 2024. In het voorstel voor de jaarbe-

<sup>12</sup> Kamerstuk 21 501-03, nr. 159.

groting 2024 actualiseert de Commissie de verwachte bijdrage van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van het Terugtrekkingsakkoord. Deze bijdrage valt voor 2024 lager uit dan waar in de raming van de Nederlandse EU-afrachten rekening mee werd gehouden. Dit heeft als gevolg dat de raming van de Nederlandse bni-afracht naar boven wordt bijgesteld met 75 miljoen euro.

### Korting

Ieder jaar worden de kortingen die Nederland en enkele andere lidstaten krijgen op de bni-afracht geactualiseerd op basis van de meest recente deflator voor het bbp die beschikbaar is wanneer de ontwerpbegroting wordt opgesteld, zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit.<sup>13</sup> Vanwege de hoge inflatie leidt dit voor Nederland net als vorig jaar tot een hoger dan verwachte brutokorting op de bni-afracht. Dit leidt tot een lagere raming van de bni-afracht van 77 miljoen euro in 2024 oplopend tot 81 miljoen euro in 2027.

### Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

Als gevolg van de technische aanpassing, zoals hierboven toegelicht, wijzigt de raming van de Nederlandse EU-afrachten als volgt:

**Tabel 3: Gevolgen voor de raming van de NL-afrachten (in miljoenen euro)**

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<i>Technische aanpassing</i>						
Single margin instrument			84	85	87	
Speciale instrumenten	49					
Actualisatie boete-opbrengsten		- 27				
<i>EU-jaarbegroting 2024</i>						
Actualisatie VK-bijdrage		75				
Actualisatie kortingcijfers		- 77	- 78	- 80	- 81	- 84
<b>Totaal (bni-afracht)</b>	<b>49</b>	<b>- 29</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>- 84</b>

De verwerking van deze mutaties vindt plaats bij de Ontwerpbegroting 2024 en de centrale ISB-ronde op Prinsjesdag 2023 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Zoals hierboven beschreven ligt het betalingenniveau in het voorstel voor de Europese jaarbegroting 2024 aanzienlijk (ca. 30 miljard euro) onder het maximale jaarlijkse betalingenplafond, zoals vastgelegd in het MFK. De raming van de Nederlandse afdrachten wordt gebaseerd op dit betalingsplafond plus de maximale inzet van speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd. Het is nog te vroeg om te bepalen of de huidige raming aangepast moet worden om een realistisch beeld te geven van de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting. In het najaar wordt de Amending Letter bij het begrotingsvoorstel voor 2024 verwacht. Dit voorstel kan nog grote impact hebben op het betalingenniveau. Daarnaast is recent een voorstel voor de herziening van het Meerjarig Financieel Kader<sup>14</sup> gepubliceerd. Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen daarover in de Raad en Europees Parlement kan dit ook nog gevolgen hebben voor zowel het betalingenplafond als niveau in 2024.

<sup>13</sup> De bbp-deflator betreft een indexcijfer. In 2024 is de bruto korting 17% hoger dan de in het MFK-akkoord van 2020 vastgestelde brutokorting. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>.

<sup>14</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents_en).

## **Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over de Europese begroting 2024**

Het kabinet zet in op een prudente, realistische en moderne Europese begroting, waarin de afspraken uit het MFK-akkoord gerespecteerd worden. Nederland erkent de rol van de Europese begroting bij het opvangen van de gevolgen van de Oekraïne crisis en bij het toewerken naar een groene digitale transitie. De prioriteiten uit het Commissie-voorstel komen grotendeels overeen met de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van het kabinet.

Bij onderhandelingen over de jaarbegroting in de Raad zette Nederland in het verleden doorgaans in op voldoende marges om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden gedurende het jaar. Nederland pleitte daarom vaak voor een lagere begroting dan de Commissie voorstelde, zodat de ruimte om te reageren op onvoorziene omstandigheden groter zou zijn. Bij het onlangs gepresenteerde voorstel voor een wijziging van het MFK zet het kabinet in op flexibilisering en herprioritering en optimaal gebruik van alle beschikbare middelen binnen het bestaande MFK, om een aantal uitdagingen waar de EU mee wordt geconfronteerd te kunnen adresseren. Met die inzet dienen eventuele extra uitgaven in principe onder het plafond en met de bestaande speciale instrumenten te worden gedekt, daarmee ook gebruikmakend van de aanwezige marges. Daardoor ligt het inzetten op grotere marges in de jaarbegroting 2024 minder voor de hand. Dat betekent dat kabinet zich kan vinden in de omvang en samenstelling van de begroting zoals voorgesteld door de Europese Commissie en open staat voor een verhoging van het betalingsniveau. Het kabinet is wel kritisch op de inzet van speciale instrumenten voor het dekken van de rentekosten voor NGEU en de administratieve uitgaven, omdat deze instrumenten alleen ingezet moeten worden als er geen andere mogelijkheden zijn. Het kabinet zal daar bij de bespreking in de Raad aandacht voor vragen.

### **Proces en krachtenveld**

Conform artikel 314 het werkingsverdrag van de Europese Unie, onderhandelt de Raad eerst over een Raadspositie over de Europese begroting 2024. Naar verwachting zal de Raad halverwege juli een Raadspositie bereiken. Het is nog onbekend wanneer het Europees Parlement (EP) een positie zal innemen. Vervolgens dient de Raad overeenstemming te bereiken met het EP. Hiertoe dient de jaarlijkse conciliatieperiode, die eindigt met een Ecofin-begrotingsraad in november 2023. Daarvoor publiceert de Europese Commissie in oktober naar verwachting nog een wijzigingsvoorstel. Voorafgaand aan de Begrotingsraad wordt uw Kamer geïnformeerd over dit wijzigingsvoorstel, de Nederlandse inzet voor de Begrotingsraad en na afloop over het resultaat. De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid over de EU-begroting 2024 en het EP met gewone meerderheid.

Het krachtenveld in de Raad is doorgaans verdeeld in twee groepen lidstaten. De netto-betalende lidstaten, waaronder Nederland, zetten in op een prudente begroting met voldoende marges onder de MFK-plafonds. Deze groep pleit ook voor een moderne begroting. Zoals hierboven aangegeven zal het kabinet dit jaar minder nadruk leggen op het belang van voldoende marges. De andere groep lidstaten pleit over het algemeen voor een grotere begroting (met name wat betreft de betalingen) die de plafonds van het MFK benadert. Het Europees Parlement zet normaliter in op een begroting die volledig aansluit bij de plafonds uit het MFK, en dus niet of zeer beperkt voorziet in marges voor onvoorziene gebeurtenissen.

Voor wat betreft de technische aanpassing is er geen vervolproces. De Commissie heeft conform artikel 4 van de MFK-verordening de Raad en het EP geïnformeerd; zij hebben hierbij geen beslissingsbevoegdheid.

De Minister van Financiën,  
S.A.M. Kaag