

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 139

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2020

Op 27 maart jl. presenteerde de Europese Commissie de eerste aanvullende begroting voor 2020 (Draft Amending Budget 1, DAB1). Met deze brief informeer ik uw Kamer hierover.

In de aanvullende begroting stelt de Europese Commissie 567,4 miljoen euro aan additionele middelen in vastleggingen- dit zijn wettelijke (of contractuele) verplichtingen – ten opzichte van de eerder overeengekomen EU-begroting voor 2020 voor.¹ Dit bestaat uit 350 miljoen euro additioneel voor Griekenland in verband met de aanhoudende migratiedruk, 115 miljoen euro ter ondersteuning van maatregelen ter bestrijding van het coronavirus en 100 miljoen euro ter ondersteuning van de wederopbouw in Albanië na de aardbeving van november 2019. Tot slot worden er kleine wijzigingen voorgesteld in de budgetten van een aantal Europese instanties, hetgeen resulteert in 2,9 miljoen euro additionele middelen. Zie voor de exacte uitsplitsing van de bedragen tabel 1 in de annex.

De Europese Commissie verwacht dat het grootste deel van de bijbehorende betalingen (de kasuitgaven) pas in latere begrotingsjaren volgt. Een klein deel van de betalingen: 77,4 miljoen euro, wordt dit jaar nog verrekend met de lidstaten. Gezien het beperkte bedrag leidt dit niet tot aanpassing van de raming van de Nederlandse afdrachten. De Europese Commissie financiert de additionele middelen van DAB1 door de inzet van onbenutte vastleggingenmarge uit de eerdere jaren, resterende vastleggingenmarges onder de begrotingscategorieën en speciale instrumenten.

Hieronder wordt nader ingegaan op de voorstellen van de Europese Commissie, de Nederlandse appreciatie, het effect op de Nederlandse afdrachten en het Europese proces voor behandeling van DAB1.

¹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 134

Samenvatting van het Commissievoorstel

Migratie

Op 28 februari jl. heeft Turkije aangegeven dat het migranten en vluchtelingen in Turkije toestaat om de grens over te steken naar de EU, tegen de EU-Turkije Verklaring in. Als gevolg hiervan was er sprake van een verhoogde migratiedruk aan de buitengrenzen van de EU, met name aan de grens met Griekenland. Dit zorgt voor extra druk op zowel de opvangfaciliteiten en het asielsysteem in Griekenland als op het effectieve grensbeheer van de EU buitengrenzen van Griekenland en Bulgarije. Als onderdeel van het actieplan voor Griekenland, zoals op 4 maart jl. door de Europese Commissie aangekondigd,² is reeds 350 miljoen euro vrijgemaakt uit de bestaande middelen onder het *Asylum Migration and Integration Fund* (AMIF) en het *Internal Security Fund* (ISF). Dit is volgens de Europese Commissie echter niet toereikend om Griekenland te ondersteunen. Daarom stelt de Commissie in deze DAB voor om 350 miljoen euro extra beschikbaar te maken. Hiertoe worden de budgetten voor AMIF en het ISF verhoogd met respectievelijk 280 en 50 miljoen euro. De additionele middelen voor AMIF worden ingezet voor de bouw van vijf nieuwe opvang- en identificatiecentra op de Griekse eilanden in 2020, het bevorderen van vrijwillige terugkeer en re-integratie van migranten en vluchtelingen en voor diensten en noodhulpmiddelen in de nieuwe opvangfaciliteiten (waaronder transport en voedsel), additionele staf voor medische teams en aanvullende steun voor de Griekse asiel-dienst (RIS). Het verhoogde budget voor het ISF wordt gebruikt voor grensbeheer, waaronder kosten m.b.t. de inzet van personeel, operationele kosten en de aanschaf van benodigde apparatuur.

Naast deze twee fondsen wordt het budget voor de *European Border and Coast Guard agency* (Frontex) met 10 miljoen euro verhoogd ter ondersteuning van de coördinatie van een terugkeerprogramma voor migranten die geen verblijfsrecht hebben in Griekenland. Ten slotte wordt het budget voor het *European Asylum Support Office* (EASO) met 10 miljoen euro verhoogd voor de inzet van experts in Griekenland, waaronder hoor-en beslismedewerkers, beveiligers en tolken.

De Europese Commissie financiert de aanvullende middelen voor Griekenland (in totaal 350 miljoen euro) door de inzet van de *Global Margin for Commitments* (GMC), oftewel onbenutte vastleggingenmarge³ uit eerdere jaren.

Het coronavirus

Als gevolg van de uitbraak van het coronavirus kampen de lidstaten met een tekort aan medische hulpmiddelen en zijn zij genoodzaakt om EU-burgers die gestrand zijn in derde landen te repatriëren. De Europese Commissie stelt voor om 128,6 miljoen euro vrij te maken om lidstaten te ondersteunen bij de gevolgen van het coronavirus: 125 miljoen euro onder het *Union Civil Protection Mechanism* (UCPM) en 3,6 miljoen euro voor het *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC). Uit de bestaande middelen onder het UCPM kan 10 miljoen euro worden vrijgemaakt door herschikking. Het ECDC kan de benodigde 3,6 miljoen tevens vrijmaken door herschikking. Hierdoor resteert er een verzoek van de Commissie voor 115 miljoen euro aan additionele middelen voor het UCPM. Het additioneel budget voor het UCPM wordt ingezet voor de

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_384

³ Dit betreft de ruimte tussen de overeengekomen vastleggingen in een bepaald begrotingsjaar en het MFK-vastleggingenplafond voor het betreffende jaar.

aanschaf van medische hulpmiddelen die de lidstaten kunnen aanvragen bij onvoldoende nationale capaciteit en voor de repatriëring van EU-burgers die gestrand zijn in derde landen, die als gevolg van het coronavirus geen gebruik meer kunnen maken van commerciële vluchten. Het budget voor het ECDC wordt gebruikt om de capaciteit van het ECDC te verhogen. Het ECDC maakt o.a. modellen voor het beoordelen en vergelijken van de impact van verschillende aanpakken in bestrijding van het coronavirus en adviseert ziekenhuizen en overheden over maatregelen.

Het voorstel voor additionele middelen (totaal 115 miljoen euro) wordt deels gefinancierd door de inzet van het Flexibiliteitsinstrument⁴ en deels door inzet van de resterende marge onder het plafond voor de begrotingscategorie voor Extern Beleid, waar een deel van het UCPM onder valt. De totale inzet van het Flexibiliteitsinstrument in 2020 neemt hiermee toe van 778,1 naar 851,4 miljoen euro.⁵

Albanië

De Europese Commissie stelt voor om het budget voor het *Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA) met 100 miljoen euro te verhogen om Albanië te ondersteunen bij de wederopbouw van het land na de aardbeving van 29 november 2019. Dit is in aanvulling op de 15 miljoen euro die uit bestaande IPA-middelen wordt gefinancierd. De middelen zijn reeds door de Europese Commissie toegezegd tijdens de *International Donors» Conference* in Brussel op 17 februari 2020. De additionele middelen worden ingezet voor de wederopbouw van met name scholen en andere publieke gebouwen.

De additionele middelen voor IPA worden gefinancierd door inzet van de resterende marge onder het plafond van de begrotingscategorie voor Extern beleid, waar IPA onder valt.

Overige aanpassingen

De Europese Commissie stelt voor om het budget voor het Europees Openbaar Ministerie (EOM) met 3,3 miljoen euro te verhogen voor extra personeel, ICT-apparatuur en voor de uitvoering van beveiligingsmaatregelen. Deze middelen zijn volgens de Commissie eerder nodig dan voorzien, om het EOM in staat te stellen zijn onderzoeks- en vervolgingsplichten vanaf het begin na te kunnen komen. De additionele middelen voor het EOM worden gefinancierd door de inzet van het Flexibiliteitsinstrument.

Verder wordt in het voorstel het budget voor de Europese Rekenkamer (ERK) voor 2020 de geraamde uitgaven met 0,9 miljoen euro neerwaarts bijgesteld. In tegenstelling tot eerdere verwachtingen heeft de ERK dit niet langer nodig voor de controle van o.a. EU-agentschappen aangezien de agentschappen de controle door de ERK zelf moeten blijven betalen op basis van het huidige raamcontract. Tenslotte bevat de DAB een wijziging in het personeelsbestand van de Europese Ombudsman. Deze wijziging heeft geen effect op het budget van de Europese Ombudsman voor 2020.

⁴ Dit is een van de speciale instrumenten bedoeld om uitgaven mogelijk te maken die niet gefinancierd konden worden binnen het plafond van de betreffende begrotingscategorie.

⁵ DAB1 gaat gepaard met het voorstel voor amending Decision (EU) 2020/265 as regards adjustments to the amounts mobilised from the Flexibility Instrument for 2020 to be used for migration, refugee inflows and security threats, for immediate measures in the context of the COVID-19 outbreak and for reinforcement of the European Public Prosecutor's Office.

Nederlandse appreciatie

Nederland kan instemmen met het voorstel voor de eerste aanvullende begroting gelet op de coronacrisis en de aanhoudende migratiedruk aan de Oostelijke Mediterrane route, en met name aan de Grieks-Turks grens en op de Griekse eilanden.

Nederland ziet de noodzaak voor additionele middelen voor steun aan Griekenland. De Nederlandse migratie-inzet m.b.t. de situatie in Griekenland is gericht op het doorvoeren van structurele verbeteringen, waaronder het verbeteren van de opvangfaciliteiten, snellere asielprocedures en meer terugkeer. De voorgestelde besteding van de additionele middelen draagt in beginsel bij aan deze inzet. Nederland zal nog enkele verduidelijkende vragen stellen met betrekking tot voor Nederland belangrijke zaken: de opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) en de versterking van de gezondheidszorg in de opvanglocaties, mede gelet op het risico op corona-uitbraken. Daarnaast is het voor Nederland van belang dat de additionele middelen effectief en tijdig kunnen worden gealloceerd, mede met het oog op humanitaire noden.

Nederland verwelkomt de voorgestelde additionele middelen voor het UCPM en het ECDC om lidstaten te ondersteunen bij de bestrijding en het opvangen van de gevolgen van het coronavirus. Het kabinet erkent het mondiale karakter van de uitbraak en onderstreept het belang van gecoördineerde actie op Europees niveau. De voorgestelde besteding van de middelen (aanschaf van medische hulpmiddelen, de repatriëring van EU-burgers en advies door het ECDC) passen bij een Europese aanpak.

Het kabinet verwelkomt het voorstel voor additionele middelen om Albanië te helpen onderwijs en publieke dienstverlening voort te kunnen zetten na de recente aardbeving. Tijdens de donorconferentie kondigde Nederland aan de wederopbouw van Albanië te ondersteunen met 3 miljoen euro, zoals reeds aan uw Kamer gemeld.⁶

Nederland kan tevens instemmen met de wijzigingen in de budgetten en personeelsbestanden van het EOM, de ERK en de Europese Ombudsman. Het kabinet is voorstander van een spoedige start van het EOM. Nederland zal nog enkele verduidelijkende vragen stellen over de besteding van de extra middelen voor het EOM en de wijzigingen in het personeelsbestand van de Europese Ombudsman.

Ten aanzien van de financiering van de eerste aanvullende begroting, verwelkomt Nederland de mogelijkheden voorerschikking van bestaande middelen die de Europese Commissie heeft gevonden. Dit past naar Nederlandse mening bij de afspraak die de instanties maakten bij het akkoord over de begroting voor 2020 om uitgaven allereerst via verschikking te financieren. Gelet op de onvoorziene aard van de uitgaven in deze DAB, met name op het terrein van de coronacrisis, kan Nederland tevens instemmen met de andere vormen van financiering: het gebruik van de resterende marges onder de begrotingscategorieën, de GMC en het Flexibiliteitsinstrument.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

Het voorstel voor DAB1 leidt tot een verhoging van de EU-betalingen in 2020 van 77,4 miljoen euro. DAB1 heeft echter geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten voor 2020. In de raming van de

⁶ Kamerstuk 34 952, nr. 106

Nederlandse afdrachten wordt uitgegaan van een betalingenniveau in de EU-begroting dat hoger is dan het afgesproken betalingenniveau, zoals toegelicht in de begroting van Buitenlandse Zaken, bij Art. 3.1. De toename van EU-betalingen in deze DAB, past binnen die marge. Tabel 2 in de annex geeft een overzicht van de aanvullende begrotingen voor 2020 die op dit moment zijn gepubliceerd, uitgesplitst naar het effect op de vastleggingen, betalingen en inkomsten van de Europese Unie.

Proces en krachtenveld

Gezien de bijzondere omstandigheden i.v.m. het coronavirus⁷ wordt DAB1 via een schriftelijke procedure behandeld, die naar verwachting eind april zal worden afgerond. Het voorstel moet worden goedgekeurd door de Begrotingsautoriteit; het Europees parlement via meerderheid van stemmen en de Raad via gekwalificeerde meerderheid. Naar verwachting zullen alle lidstaten kunnen instemmen met DAB1 gezien de coronacrisis en de aanhoudende migratiedruk aan de Griekse grens en op de Griekse eilanden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁷ Council Decision (EU) 2020/430 of 23 March 2020 on a temporary derogation from the Council's Rules of Procedure in view of the travel difficulties caused by the COVID-19 pandemic in the Union (OJ L 88I, 24.3.2020, p. 1).

ANNEX

Tabel 1: mutaties DAB1 (in miljoenen euro)

Omschrijving	Vastlegging	Betaling
Asylum Migration and Integration Fund (AMIF)	280	–
ISF Borders & Visa	50	–
European Border and Coast Guard agency (Frontex)	10	10
European Asylum Support Office (EASO)	10	10
Union Civil Protection Mechanism (binnen EU)	80	40
Union Civil Protection Mechanism (binnen EU)	– 10	–
Union Civil Protection Mechanism (derde landen)	45	–
European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)	3,6	3,6
European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)	– 3,6	– 3,6
Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)	100	15
Europees Openbaar Ministerie (EOM)	3,3	3,3
Europese Rekenkamer (ERK)	– 0,9	– 0,9
TOTAAL	567,4	77,4

Tabel 2: overzicht van aanvullende begrotingen in 2020 (miljoen euro)

Omschrijving	Vastlegging	Betaling	Inkomsten
DAB1 – Migratie & corona	567,4	77,4	–