

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 168

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2022

Op 7 juni jl. presenteerde de Europese Commissie (de Commissie) het voorstel voor de Europese begroting 2023.¹ 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 Nederlandse onderhandelingsinzet, het proces en het krachtenveld. Hiermee vervangt deze Kamerbrief, zoals gebruikelijk, het BNC-fiche over dit voorstel. Op 8 juni presenteerde de Commissie tevens de jaarlijkse technische aanpassing² van het Meerjarig Financieel Kader (MFK; 2021–2027), conform artikel 4 van de MFK-verordening. 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 2023

Het voorstel voor de Europese begroting 2023 is de derde jaarbegroting binnen het huidige MFK. De Commissie stelt een totaalomvang (inclusief speciale instrumenten) voor van 185,6 miljard euro aan vastleggingen; dit zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan. De betalingen – de kasuitgaven, volgend uit vastleggingen – bedragen 166,3 miljard euro. In het Commissievoorstel bedraagt de vastleggingenmarge³ circa 0,4 miljard euro en de betalingenmarge⁴ circa 5,5 miljard euro.

Bovenstaande bedragen zijn exclusief de middelen die vanuit het subsidiedeel van het Europees herstelinstrument (NextGenerationEU,

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets/2023_en

² COM (2022) 266 final

³ De ruimte tussen het MFK-vastleggingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde vastleggingenniveau.

⁴ De ruimte tussen het MFK-betalingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde betalingenniveau.

NGEU) via de Europese begroting 2023 worden uitgegeven. Voor 2023 betekent dit 114 miljard euro aan extra vastleggingen en 131 miljard aan betalingen.⁵ Deze uitgaven worden gefinancierd door middel van leningen die de Commissie namens de Unie aangaat en waarvoor het mandaat in het Eigenmiddelenbesluit is verleend.

De Commissie presenteert doorgaans in oktober een *Amending Letter* bij het voorstel voor de begroting. Daarin actualiseert de Commissie het huidige voorstel op basis van recente ontwikkelingen. De Commissie heeft aangegeven dat het onder andere zal gaan om de Oekraïne crisis, de dekking van het nieuwe korte-termijninstrument voor defensiesamenwerking⁶ en de eventueel benodigde actualisatie van de rentebetalingen voor NGEU. Ik zal u daarover te zijner tijd informeren.

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 2022 zien.⁷ In de volgende paragrafen wordt het Commissievoorstel per begrotingscategorie (ook wel «*Heading*») van het MFK toegelicht.

Tabel 1: Commissievoorstel EU-begroting 2023 (in miljoenen euro, lopende prijzen)

		CIE-voorstel 2023 ¹		EU-begroting 2022 ²		Verschil (%)	
		vastl.	bet.	vastl.	bet.	vastl.	bet.
H1	Interne markt, innovatie en digitaal	21.568	20.901	21.775	21.474	- 1%	- 3%
H2	Cohesie, veerkracht en waarden	70.087	55.841	67.644	62.053	4%	- 10%
H3	Landbouw en milieu	57.223	57.445	56.681	56.602	1%	1%
H4	Migratie en grensmanagement	3.727	3.067	3.360	3.254	11%	- 6%
H5	Veiligheid en defensie	1.901	1.111	1.812	1.238	5%	- 10%
H6	Extern beleid	16.782	13.774	17.170	12.916	- 2%	7%
H7	Administratieve uitgaven	11.449	11.449	10.620	10.620	8%	8%
A	Totaal MFK-begrotingscategorieën	182.736	163.589	179.063	168.157	2%	- 3%
B	Marge	446	5.514	1.070	2.869	- 58%	92%
C	Totaal MFK-plafond ¹	182.667	168.575	179.765	170.558	2%	- 1%
D	Speciale thematische instrumenten ³	2.855	2.680	2.799	2.623	2%	2%
	Totaal incl. speciale instrumenten (A+D)	185.591	166.268	181.863	170.779	2%	- 3%

¹ Inclusief de aanpassing van de MFK-plafonds en de Europese begroting 2022 volgend uit de technische aanpassing

² Inclusief gepubliceerde Draft Amending Budgets in 2022.

³ Betreft in het Commissievoorstel 2023: EGF, SEAR en BAR.

H1) Interne markt, innovatie en digitaal

Deze begrotingscategorie betreft met name investeringen op gebieden als onderzoek en innovatie, interne markt en een digitale transformatie. Veel sectoren hebben de afgelopen jaren te lijden gehad onder de COVID-19-pandemie, de huidige oorlog in Oekraïne en de snel stijgende prijzen. Met slimme investeringen uit de begrotingscategorie Interne markt, innovatie en digitaal wil de Commissie bijdragen aan het herstel in Europa en aan de groene en digitale transitie. De Commissie stelt voor deze categorie een budget voor van 21,6 miljard euro in vastleggingen en 20,9 miljard euro in betalingen. Dit is een kleine daling ten opzichte van het vorige begrotingsjaar. Met de additionele middelen van NGEU die aan deze

⁵ 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).

⁶ de Joint Communication on the Defence investment gaps analysis and way forward

⁷ Deze getallen zijn exclusief de NGEU-middelen en exclusief bedragen voortkomend uit decommittingen

categorie worden toegewezen is er sprake van een stijging van de totale budgetten voor deze begrotingscategorie. Het budget voor het EU-fraudebestrijdingsprogramma, dat onderdeel is van deze begrotingscategorie, wordt versterkt met 0,5 miljoen euro in vastleggingen ten opzichte van vorig jaar. De Commissie heeft in het voorstel ook reeds een budget van 1,1 miljoen euro in vastleggingen en betalingen opgenomen voor de nog op te richten anti-witwasautoriteit (AMLA). Tevens wordt er 2,2 miljoen euro beschikbaar gesteld voor dekking van de kosten die gepaard gaan met de instelling van een koolstofheffing aan de grens (*Carbon Border Adjustment Mechanism; CBAM*).

Vanuit het herstelinstrument NGEU wordt in totaal nog 4,3 miljard euro aan additionele vastleggingen toegevoegd aan deze begrotingscategorie, verdeeld over de programma's Horizon Europe en InvestEU. Deze middelen worden ingezet voor extra budgetten voor onderzoek en investeringen op de thema's gezondheid, digitalisering en klimaat.

De Raad, het Europees Parlement (EP) en de Commissie hebben voor de periode van het huidige MFK 2021–2027 de politieke afspraak gemaakt dat in totaal 500 miljoen euro aan vastleggingen uit eerdere jaren die niet tot betaling zijn gekomen (decommiteringen) opnieuw mag worden ingezet voor Horizon Europe. In lijn met deze afspraak wordt voor 2023 een bedrag van 78,8 miljoen toegevoegd aan Horizon Europe. Daarnaast stelt de Commissie in het kader van de voorgestelde Europese Chips Act⁸ voor om het totale afgesproken bedrag van 500 miljoen euro voor decommiteringen met 400 miljoen euro te verhogen. Dit bedrag is specifiek bedoeld om Horizon Europe te compenseren voor de financiële bijdrage die het levert aan de voorgestelde Europese Chips Act. Voor 2023 neemt de Commissie in DB2023 al een bedrag van 80 miljoen euro hiervoor op. Het kabinet is kritisch over het herzien van deze eerdere afspraak en zal de Commissie vragen naar andere mogelijkheden van financiering, waarbij de inzet van het kabinet is dat dit niet ten koste moet gaan van bestaande prioriteiten onder Horizon Europe.

H2) Cohesie, veerkracht en waarden

Begrotingscategorie 2 bevat zowel de fondsen voor het cohesiebeleid als een aantal programma's die in 2021 zijn opgezet om het herstel van Europese economieën als gevolg van de COVID-19-crisis te bevorderen, zoals de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (*Recovery and Resilience Facility; RRF*), de rentebetalingen voor NGEU en REACT-EU. Ook bevat deze categorie een aantal kleinere programma's en agentschappen ter versterking van de sociale cohesie en de waarden van de EU zoals Erasmus+, en het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Ook het gezondheidsprogramma EU4Health en het Mechanisme voor Civiele bescherming (*Union Civil Protection Mechanism, UCPM*) vallen hieronder.

Het cohesiebeleid – voornamelijk uitgevoerd door drie fondsen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds+ (ESF+), en het Cohesiefonds (CF) – heeft als doel om economische en sociale verschillen tussen regio's binnen de EU te verkleinen. Dit gebeurt op verschillende terreinen; van het investeren in infrastructuur en de groene transitie tot het bieden van ondersteuning op de arbeidsmarkt. 2023 is het laatste jaar waarin cohesiemiddelen uit het vorige MFK (2014–2020) tot betaling kunnen komen.

De begrotingscategorie heeft een voorgestelde omvang van 70,1 miljard euro in vastleggingen en 55,8 miljard euro in betalingen. Ten opzichte van

⁸ BNC fiche: Europese Chips Act (Kamerstuk 22 112, nr. 3369)

de Europese begroting van 2022 stijgen de vastleggingen met 3,6%, terwijl de betalingen dalen met 10%. Dit komt voornamelijk door een vertraging van de implementatie van cohesiefondsen. Zoals gebruikelijk is het betalingenniveau van het cohesiebeleid gebaseerd op ramingen van de individuele lidstaten.

De snelle stijging van de rente sinds het einde van 2021 heeft een significante invloed gehad op leningen aangegaan onder NGEU. Hierdoor stijgen de rentebetalingen over 2022, die in 2023 moeten worden uitgevoerd. Verder wordt een bedrag van 45 miljoen euro uit het UPCM uit de jaren 2024–2027 naar voren gehaald om beter voorbereid te zijn op crises. Het UPCM beschikt daarnaast in 2023 over 683,1 miljoen euro aan additionele middelen vanuit NGEU. De hoeveelheid vastleggingen van het RRF voor 2023 bedraagt 2,1 miljoen euro (exclusief de bijdrage vanuit NGEU). Voor REACT-EU is dit 4,8 miljoen.

H3) Landbouw en milieu

In 2023 gaat de implementatie van het voorgestelde nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)⁹ van start. Tot die tijd geldt de GLB-transitieverordening¹⁰, waarin de meeste regels vanuit het vorige MFK (2014–2020) van toepassing zijn, maar met een focus op klimaat, biodiversiteit/bodem, kringlooplandbouw en stikstof. In het kader van gemeenschappelijke doelen op EU-niveau worden de twee pijlers uit het GLB geconsolideerd. De eerste pijler betreft het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). Dit fonds is met name bedoeld om boeren van inkomenssteun te voorzien, maar heeft ook een rol gespeeld bij het mitigeren van neveneffecten voor boeren als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Ook worden boeren door middel van directe betalingen aangespoord om hun landbouwmethode te verduurzamen. Het voorgestelde budget voor 2023 is 40,7 miljard euro in zowel vastleggingen als in betalingen – dit is grotendeels gelijk aan het budget voor 2022.

Onder de tweede pijler valt het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Deze pijler ziet op het aanbrengen van 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 voorgestelde budget voor 2023 is 12,9 miljard euro in vastleggingen (een stijging van 1,6% ten opzichte van 2022) en 15,1 miljard euro in betalingen (een stijging van 2,8% ten opzichte van 2022).

Naast de twee pijlers van het GLB, behoren tot begrotingscategorie 3 ook het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV), het Europees Bureau voor Visserijcontrole (EFCA) en het Programma voor het Milieu en Klimaatactie (LIFE). Dit geldt ook voor het Fonds voor een Rechtvaardige Transitie (*Just Transition Fund*, JTF), dat in 2023 deels gefinancierd wordt met middelen uit NGEU.

In totaal heeft de begrotingscategorie een voorgestelde omvang van 57,2 miljard euro in vastleggingen en 57,4 miljard euro in betalingen. Ten opzichte van de Europese begroting van 2022 stijgen de vastleggingen met 1,0% en de betalingen met 1,5%.

⁹ COM (2018) 393 final.

¹⁰ Verordening (EU) 2020/2220 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020 tot vaststelling van een aantal overgangsbepalingen voor steun uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) in de jaren 2021 en 2022.

H4) Migratie en grensmanagement

De begrotingscategorie migratie en grensmanagement bevat alle uitgaven die gerelateerd zijn aan het beschermen van de buitengrenzen van de EU, waaronder 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 onder andere 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 2023 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 2023 een budget voor van circa 3,7 miljard euro in vastleggingen en 3 miljard euro in betalingen. Dit betekent een aanzienlijke stijging van de vastleggingen (10,9%) en een daling van de betalingen (– 5,7%) ten opzichte van de begroting in 2022. Dit is het resultaat van een aantal mutaties in onderliggende programma's. Zo wordt een budgetverhoging (in vastleggingen) voor AMIF en het IBMF voorgesteld onder andere als gevolg van de late aanname van de sectorale verordeningen, waardoor pas eind 2022 de werkprogramma's van de lidstaten door de Commissie worden goedgekeurd en dit in 2023 tot verplichtingen leidt. Verder weerspiegelt de voorgestelde budgetstijging de geleidelijke uitbreiding van dit beleidsterrein in het huidige MFK, zoals afgesproken in het MFK-akkoord. Tenslotte stelt de Commissie een budgetverhoging voor Frontex voor om haar nieuwe mandaat goed te kunnen uitvoeren. De resterende marge onder het deelplafond van deze begrotingscategorie is circa 90 miljoen euro. Er worden geen aanvullende middelen vanuit NGEU voorgesteld voor deze begrotingscategorie.

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 2023 een budget voor van ca. 1,9 miljard euro in vastleggingen en 1,1 miljard euro in betalingen. Dit is voor de vastleggingen een stijging ten opzichte van 2022 (4,5%) en voor de betalingen een daling (– 10,3%). De stijging in vastleggingen wordt met name veroorzaakt door versterking van het *International Security Fund* (ISF) en hogere uitgaven voor ontmanteling van nucleaire installaties. Verder start in 2023 het Union Secure Connectivity Programme. De verwachting van de betalingen is grotendeels gebaseerd op verwachtingen en ramingen van lidstaten voor nationale programma's.

De Commissie geeft aan dat er vanwege de oorlog in Oekraïne een noodzaak is om meer uit te geven in deze begrotingscategorie en verwijst ook naar *de Joint Communication on the Defence investment gaps analysis and way forward*. Dit is een Commissievoorstel voor meer samenwerking op defensiegebied. U bent over de financiële

gevolgen van deze mededeling eerder per brief geïnformeerd.¹¹ Het voornaamste budgettaire punt uit deze mededeling is het voorstel van de Commissie om in 2022 en 2023 500 miljoen euro beschikbaar te stellen voor een nieuw instrument dat een financiële prikkel moet geven voor gezamenlijke aanschaf van de meest urgente en kritieke tekortkomingen op het gebied van defensie-capaciteiten. De dekking van deze 500 miljoen euro is in het voorstel voor de begroting nog niet voorzien. De Commissie geeft aan dat dit in de *Amending Letter* verwerkt zal worden.

H6) Extern beleid

De begrotingscategorie Extern beleid omvat verschillende financieringsinstrumenten: het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), het instrument voor humanitaire hulp, 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 2023 vooral gericht zal zijn op steun aan Oekraïne, de landen die te maken hebben met grote vluchtelingenstromen en voedseltekorten als gevolg van de oorlog in Oekraïne, en op steun aan partnerlanden bij het herstel van hun economieën na de COVID-19-crisis. Binnen NDICI ligt in 2023, net als vorig jaar, het zwaartepunt bij geografische programma's, waarbij de nabuurschapsregio (landen direct rondom Europa) en Afrika prioritair zijn. Ook wordt via garanties vanuit het Europese fonds voor duurzame ontwikkeling (EFSI+), onderdeel van NDICI, in 2023 bijgedragen aan het *Global Gateway Initiative*. Via dit initiatief wordt beoogd tot 300 miljard euro aan infrastructuur te mobiliseren.

De Commissie stelt voor deze begrotingscategorie in 2023 een budget voor van 16,8 miljard euro in vastleggingen en 13,8 miljard euro in betalingen voor. Dit betekent een lichte daling van de vastleggingen en een lichte stijging van de betalingen ten opzichte van de begroting in 2022. Dit is het resultaat van een aantal mutaties in onderliggende programma's. Zo stijgen de betalingen van NDICI door de recente invulling van de programmering van de geografische en thematische programma's onder NDICI, hetgeen naar verwachting tot veel uitbetaling leidt in 2023. Daarnaast stijgen de vastleggingen en betalingen onder IPAI mede als onderdeel van de door de Commissie aangekondigde continuering van EU steun voor de opvang van vluchtelingen in Turkije.¹² Dit leidt ook tot de inzet van het flexibiliteitsinstrument voor circa 0,5 miljard euro om extra uitgaven te dekken boven het deelp plafond voor deze begrotingscategorie. Tot slot geeft de Commissie aan dat het aangekondigde voorstel voor het vervolg op macro-financiële bijstand aan Oekraïne van in totaal 9 miljard euro, bestaande uit leningen en een deel subsidies vanuit de EU-begroting, nog niet is opgenomen in deze ontwerp-begroting.¹³

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 11,5 miljard euro in vastleggingen en betalingen. Ten opzichte van het jaar 2022 is dit een stijging van 7,8%. De Commissie geeft aan dat de budgetten door aanhoudende hoge inflatie en gestegen energieprijzen onder druk staan. Een groot deel van deze middelen is

¹¹ Kamerstukken 21 501-07 en 36 045, nr. 1862

¹² Conclusies Europese Raad, 21–22 oktober 2021; Kamerstuk 21 501-20, nr. 1742

¹³ Kamerstukken 36 045 en 22 112, nr. 92 en Kamerstukken 21 501-07 en 36 045, nr. 1862

nodig om aan wettelijke en contractuele verplichtingen te voldoen, bijvoorbeeld het betalen van energierekeningen en stijgende prijzen. De Commissie zet er daarom op in om waar mogelijk synergie en samenwerking te zoeken op het terrein van administratieve uitgaven, bijvoorbeeld door samenwerking tussen instituties op het gebied van cybersecurity en de transitie naar meer digitale en flexibele werkplekken, mede als gevolg van de COVID-19-pandemie, en daarmee gepaard gaande afslanking van de gebouwen. Daarbij heeft de Commissie geprobeerd de stijging van de niet-contractueel vastgelegde budgetten zoveel als mogelijk te beperken.

Het aantal vaste personeelsleden van de Europese instellingen, waaronder de Commissie, daalt met 23 posten. Deze daling is het gevolg van een afname van 75 posten bij de Europese Commissie zelf en een toevoeging van 52 posten bij het Europees Parlement, waarvan 40 voor cyber security. De overige instellingen hebben geen wijzigingen in het aantal posten toegewezen gekregen door de Commissie.

Speciale thematische instrumenten

De speciale thematische instrumenten zijn bedoeld om adequaat te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden gedurende een begrotingsjaar. Bovenstaande instrumenten worden ingezet buiten de MFK-plafonds; de inzet van deze instrumenten heeft zodoende ook geen effect op de marges onder de MFK-plafonds.

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 2023 is 205 miljoen euro aan vastleggingen en 30 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 2023 1,3 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 2023 is voor de BAR 1,3 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 2023 circa 1 miljard euro. Een deel van deze middelen (453 miljoen euro) is al bestemd voor de financiering van het pakket voor Syrische vluchtelingen binnen begrotingscategorie 6, dat in 2021 is overeengekomen.

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. De MFK-plafonds worden 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-betalingsplafond. Aangezien de raming van de Nederlandse EU-afdrachten gebaseerd is op het MFK-betalingsplafond plus de maximale omvang van de speciale instrumenten, wijzigt dientengevolge ook de raming van de Nederlandse EU-afdrachten.

Enkelvoudig marge-instrument (SMI)

Het enkelvoudige marge-instrument (*Single Margin Instrument; SMI*) is een samenvoeging van drie instrumenten uit het vorige MFK (de *Global Margin for Commitments*, de *Contingency Margin* en de *Global Margin for Payments*). Met dit instrument kunnen ongebruikte vastleggingen en betalingen onder het MFK-plafond uit het vorige begrotingsjaar worden toegevoegd aan de plafonds voor de resterende MFK-jaren (2022–2027). Alleen het opnieuw inzetten van ongebruikte betalingen via het SMI artikel 11(1)b is van invloed op de raming van de EU-afdrachten.

De inzet van het SMI voor de betalingen gebeurt in 2022 voor het eerst (2021 is immers het eerste afgesloten jaar onder het nieuwe MFK). In 2021 resteerde 2,6 miljard euro aan betalingen onder het MFK-plafond, wat in dat jaar een neerwaarts effect had op de uiteindelijke afdrachten aan de Unie. In de technische aanpassing wordt dit bedrag toegevoegd aan de plafonds voor 2022 en 2023, gecorrigeerd met de in het MFK afgesproken standaarddeflator van 2%. In de onderstaande tabel is dit weergegeven. Deze verhoging van het MFK-plafond in de jaren 2022 en 2023 heeft een hogere raming van de bni-afdracht tot gevolg in die jaren. In 2022 stijgt de raming van de bni-afdracht hierdoor met 79 miljoen euro en in 2023 met 81 miljoen euro.

Inzet Single Margin Instrument (in miljoenen euro)

	2022	2023
MFK-betalingsplafond	169.209	165.542
Inzet SMI	1.349	1.376
Nieuw betalingsplafond	170.558	166.918

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 t-2 (startend met de opbrengsten uit 2020, zowel in vastleggingen als betalingen) toe te voegen aan de Europese begroting en de uitgavenplafonds, voor een totaalbedrag van 11 miljard euro (in prijzen 2018 over de gehele periode). 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 vorig jaar meerjarig verwerkt in de raming van de EU-afdrachten.¹⁴ De Commissie actualiseert in de technische aanpassing nu het cijfer voor 2023. Omdat dit met 1,1 miljard euro onder de drempelwaarde ligt, wordt een bedrag van 1,5 mld. euro in prijzen 2018 toegevoegd aan het MFK-plafond van 2023. In lopende prijzen is dit 1,7 miljard euro. In de raming van de Nederlandse EU-afdrachten werd al rekening gehouden met een bedrag van 2 mld.

¹⁴ Kamerstuk 21 501-03, nr. 159.

euro. Dit bedrag wordt nu naar beneden bijgesteld. Het gevolg hiervan is dat de raming van de bni-afdracht met 25 miljoen euro neerwaarts bijgesteld wordt.

Aanpassing van speciale instrumenten

De plafonds van de speciale instrumenten worden door de Commissie geactualiseerd met de standaard afgesproken MFK-deflator van 2%. Dit is in de raming van de Nederlandse afdrachten reeds verwerkt. Daarnaast wordt voor de SEAR 41 miljoen euro aan niet ingezette middelen uit 2021 overgeheveld naar 2022. Uit het flexibiliteitsinstrument wordt 209 miljoen euro aan niet ingezette middelen overgeheveld van 2021 naar 2022. Het totale effect op de raming van de Nederlandse bni-afdracht hiervan is een opwaartse bijstelling van circa 15 miljoen euro.

Gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten

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

Gevolgen technische aanpassing voor raming NL-afdrachten (in miljoenen euro)		
	2022	2023
Single Margin Instrument	79	81
Speciale instrumenten	15	
Actualisatie boete-opbrengsten		- 26
Totaal (bni-afdracht)	94	55

In het voorstel voor de Europese jaarbegroting actualiseert de Commissie de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van het Terugtrekkingsakkoord. Deze bijdrage valt voor 2023 hoger uit dan waar in de raming van de EU-afdrachten rekening mee werd gehouden. Dit heeft als gevolg dat de raming van de Nederlandse bni-afdracht naar beneden wordt bijgesteld met 122 miljoen euro

De verwerking van deze mutaties vindt plaats bij de Ontwerpbegroting 2023 en de tweede supplettoire begroting 2022 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over de EU-begroting 2023

Het kabinet zet in op een prudente, realistische en moderne Europese begroting, waarin de afspraken uit het MFK-akkoord gerespecteerd dienen te worden. Nederland erkent de rol van de Europese begroting bij het opvangen van de gevolgen van de Oekraïne crisis, het herstel van de economische en gezondheids crises als gevolg van COVID-19 en bij het toewerken naar een groene en digitale transitie. De prioriteiten uit het Commissievoorstel komen grotendeels overeen met de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van het kabinet. Het kabinet ziet een aantal aandachtspunten voor de besprekingen in de Raad.

Ten eerste hecht het kabinet veel waarde aan een prudente Europese begroting met voldoende marges onder het MFK-plafond om adequaat te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. In het huidige voorstel acht het kabinet de vastleggingenmarge onvoldoende, zeker gezien de onzekerheden in het licht van de Oekraïne-crisis. Tijdens de besprekingen in de Raad zal het kabinet zich inzetten voor het vergroten van de vastleggingenmarge.

Ten tweede zal het kabinet aandacht vragen voor realistische ramingen; immers, de budgettaire omvang van de programma's moet passen bij de daadwerkelijke budgettaire behoefte. Hierbij zet het kabinet zich ervoor in dat meer rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de absorptiecapaciteit en eventuele vertraging in de uitvoering van EU-programma's.

Het kabinet streeft voorts naar een moderne Europese begroting, die investeert in concurrentievermogen, onderzoek en innovatie, klimaat en migratie en veiligheid. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen voor de Europese begroting 2023 inzetten voor voldoende middelen voor deze prioriteiten.

Als laatste vindt het kabinet het van belang dat conclusies van de Europese Raad (ER) uit juli 2020 over de administratieve uitgaven van de Europese instellingen (salarissen, gebouwen etc.) worden nagekomen. In deze ER-conclusies worden de instellingen ook opgeroepen om zich aan te passen aan nieuwe manieren van (digitaal) werken en zich te zetten voor het vergroten van de efficiëntie van niet-salarisgerelateerde uitgaven.

Proces en krachtenveld

Conform artikel 314 het werkingsverdrag van de Europese Unie, onderhandelt de Raad eerst over een Raadspositie over de Europese begroting 2023. De Raad dient uiterlijk op 1 oktober haar Raadspositie in bij het Europees Parlement (EP). Naar verwachting zal de Raad halverwege juli een Raadspositie bereiken. Uw Kamer wordt hier t.z.t. zoals gebruikelijk over geïnformeerd middels een Kamerbrief. Vervolgens dient de Raad overeenstemming te bereiken met het EP. Hiertoe dient de jaarlijkse conciliatieperiode, die eindigt met een Ecofin-begrotingsraad, geagendeerd voor 11 november 2022. Voorafgaand aan de Begrotingsraad wordt uw Kamer geïnformeerd over de Nederlandse inzet en na afloop over het resultaat. De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid over de EU-begroting 2023 en het EP met gewone meerderheid.

Het krachtenveld in de Raad is doorgaans verdeeld in twee groepen lidstaten. Een groot aantal lidstaten die relatief het meeste bijdragen aan de EU-begroting, waaronder Nederland, zet in op een prudente begroting met voldoende marges onder de MFK-plafonds. Deze groep pleit ook voor een moderne begroting. Nederland zal in de onderhandelingen samen met deze groep blijven optrekken. 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; de Raad en het EP hebben hierbij geen beslissingsbevoegdheid.

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

BIJLAGE

Tabel 2: speciale thematische instrumenten in Commissievoorstel 2023 (in miljoenen euro, lopende prijzen)

	CIE-voorstel 2023		EU-begroting 2022	
	vastl.	bet.	vastl.	bet.
Europees Globaliseringsfonds (EGF)	205	30	201	25
Reserve voor Solidariteit en Noodhulp (SEAR)	1.325	1.325	1.299	1.299
Brexit Adjustment Reserve (BAR)	1.325	1.325	1.299	1.299
Totaal	2.855	2.680	2.799	2.623

Tabel 3: Bijdrage vanuit Next Generation EU in 2023 (in miljoenen euro, lopende prijzen)

	NGEU-bijdrage 2023		CIE-voorstel 2023		Totaal in 2023	
	vastl.	bet.	vastl.	bet.	vastl.	bet.
Begrotingscategorie 1						
<i>Horizon Europe</i>	1.828	1.753	12.343	11.904	14.171	13.656
<i>InvestEU</i>	2.471	1.230	341	390	2.812	1.620
Begrotingscategorie 2						
<i>React-EU</i>	3	15.532	55.167	38.772	55.170	54.304
<i>Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF)</i>	103.463	109.240	2	2	103.465	109.242
<i>Mechanisme voor Civiele Bescherming (UCPM)</i>	683	337	147	242	830	579
Begrotingscategorie 3						
<i>Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)</i>	–	2.426	12.935	15.087	12.935	17.513
<i>Fonds voor een Rechtvaardige Transitie (JTF)</i>	5.472	171	1.466	3	6.938	174
Totaal	113.921	130.688	82.400	66.400	196.321	197.088