

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 121

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 juli 2018

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 25 juni 2018 over de kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel voor de EU-begroting voor 2019 en een toelichting op de derde en vierde aanvulling van de EU-begroting 2018 in verband met respectievelijk de inpassing van de Facility for Refugees in Turkey (FRIT) en de mobilisatie van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (EUSF) (Kamerstuk 21 501-03, nr. 119).

De vragen en opmerkingen zijn op 12 juli 2018 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 25 juli 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Financiën van 25 juni 2018. Deze leden ondersteunen de lijn van het kabinet om te streven naar een Europese begroting die investeert in economische groei en werkgelegenheid, met daarnaast genoeg aandacht voor veiligheid en migratie.

De leden van de VVD-fractie hebben nog een aantal vragen naar aanleiding van de brief. Kan de Minister aangeven in hoeverre er evaluaties of effectmetingen plaatsvinden voor uitgavenposten uit de Europese begroting? Hoe wordt bepaald of uitgaven aan economische groei en werkgelegenheid ook doelmatig en/of doeltreffend zijn?

Kan de Minister een overzicht geven van de uitgaven aan werkgelegenheid, migratie en veiligheid in alle jaren van het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) in procenten van de totale begroting? Kan de Minister al in enige mate en op grote lijnen ingaan op de verdeling van deze posten in het voorgestelde nieuwe MFK?

De voornoemde leden vragen of tabel 1 uit de bijlage van de brief van de Minister ook beschikbaar is voor alle jaren van het MFK.

De leden van de VVD-fractie constateren een toename op een aantal terreinen. Blijft de begroting als geheel wel binnen de afgesproken kaders? Zo nee, wat kan er gedaan worden om dat alsnog te realiseren?

De Europese Commissie houdt er in het begrotingsvoorstel rekening mee dat de herziening van de Dublinovereenkomst in 2018 wordt afgerond. Zodoende zijn de financiële implicaties hiervan meegenomen in het budget van het Asiel, Migratie en Integratiefonds voor 2019. De leden van de VVD-fractie vragen wat de financiële implicaties zijn en bij wie en wanneer deze implicaties zullen neerslaan, als de herziening van de Dublinovereenkomst niet dit jaar wordt afgerond.

Tot slot stelt de Europese Commissie voor om de pre-toetredingssteun aan Turkije te korten met ruim 250 miljoen euro in 2019, wat budget vrijmaakt dat kan worden toegevoegd aan de pre-toetredingssteun voor de Westelijke Balkanlanden. De aan het woord zijnde leden vragen wat de mening is van de Minister over het voorstel dat deze gelden gebruikt gaan worden voor het ophogen van de steun aan de Westelijke Balkanlanden. Waarom worden deze gelden niet gereserveerd om ze uiteindelijk ten goede te laten komen van de lidstaten?

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of de Minister kan aangeven wat de reden is van achterblijvende declaraties voor de cohesiemiddelen. Is er een manier te bedenken om lidstaten aan te moedigen sneller te declareren? Dit verbetert de voorspelbaarheid van de uitgaven van de Europese begroting. Zijn er ook andere redenen waarom de betalingen bij cohesiebeleid achterblijven bij de verplichtingen? Zo ja, welke redenen zijn dat?

De leden van de VVD-fractie steunen het kabinet in de opvatting dat er meer ruimte dient te zijn in de begroting voor onvoorziene omstandigheden. Kan de Minister aangeven welke landen de Nederlandse inzet op dit punt ondersteunen?

Voorts hebben de leden nog enkele vragen bij de inzet van speciale instrumenten in 2019. Is de omvang van deze instrumenten vergelijkbaar met andere jaren of is dit helemaal nieuw? Is de noodhulpreserve bedoeld voor kosten rondom migratie en opvang in de regio? Zo nee, voor welke andere doeleinden is deze reserve bestemd?

De leden van de VVD-fractie steunen tevens het standpunt van het kabinet dat het niet gepast is vooruit te lopen op de politieke besluitvorming over de financiering van de EU-faciliteit voor vluchtelingen in Turkije (FRIT). Kan de Minister aangeven wat zijn verwachting is over dit proces? Wordt dit proces toch voortgezet, ook zonder politieke besluitvorming?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Financiën over het voorstel inzake de Europese begroting voor 2019. Deze leden brengen het volgende naar voren.

Allereerst ontvangen de leden van de PVV-fractie graag een overzicht van de omvang van de Europese begroting sinds 1993. Kan de Minister tevens per jaar aangeven hoeveel Nederland hieraan heeft bijgedragen?

De aan het woord zijnde leden willen graag weten wat de omvang zal zijn van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) in 2019. Met welk bedrag neemt de omvang af in 2018? Kan de Minister tevens aangeven met hoeveel euro dit fonds reeds is gevuld?

Voorts willen de leden van de PVV-fractie weten wat de omvang van de Europese Structuur en Investeringsfondsen (ESI-fondsen) in 2019 zal zijn. Kan de Minister dit per fonds aangeven en daarbij tevens specificeren hoeveel er is gereserveerd voor Nederland?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de resterende marge onder het betalingsplafond in 2019 dusdanig omvangrijk is, dat deze aanleiding geeft om de raming van de Nederlandse afdracht voor 2019 neerwaarts aan te passen. Deze leden willen weten met welk bedrag de Nederlandse afdracht als gevolg hiervan voor 2019 zal worden bijgesteld. Hoeveel zal de afdracht aan de EU als gevolg hiervan in 2019 bedragen?

Tevens merken de leden van de PVV-fractie op dat deze vertragingen in latere jaren tot betalingen zullen leiden. Dit zet in eerste instantie druk op het betalingsplafond in 2020 of het kan leiden tot verdringing van betalingen in de eerste jaren van het volgende MFK. Deze leden willen weten met welk bedrag de Nederlandse afdracht aan de EU na 2020 als gevolg hiervan zal toenemen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Financiën. Deze leden merken allereerst op dat een ontwerp-begroting van 168 miljard euro op vier kantjes buitengewoon summier is. Het is onmogelijk om op basis van de twee stukken die aan de Kamer zijn gestuurd de begroting te controleren of de begroting vast te stellen. De leden van de CDA-fractie verzoeken het kabinet dus ook gewoon de onderliggende begrotingsstukken aan de Kamer te doen toekomen, zodat de leden die fatsoenlijk kunnen bestuderen alvorens zij hoeven in te stemmen met toch een groot bedrag. Is het kabinet bereid deze informatie te verschaffen en de Kamer daarop te laten reageren voordat zij met welk voorstel dan ook instemt?

De uitgaven aan migratie en veiligheid nemen in 2019 met 9,8% toe ten opzichte van de uitgaven daaraan in 2018. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister waar dit geld precies aan wordt uitgegeven. In hoeverre wordt dit al besteed aan de migratieafspraken van de afgelopen Europese top? Hoeveel middelen zijn gereserveerd voor de oprichting van migratiecentra of ontschepingsplatformen, zo vragen de leden van de CDA fractie.

De Europese Commissie stelt voor om de pre-accessiesteun aan Turkije in 2019 met 250 miljoen euro te korten. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister hoeveel er dan nog overblijft en dus aan Turkije wordt overgemaakt. Zij willen een precies overzicht aan wie het geld wordt overgemaakt en is overgemaakt in 2017 en 2018. Kan het kabinet voor de onderdelen rechtstaat, politie, gevangenis heel precies, tot op de euro nauwkeurig, aangeven waaraan geld is uitgegeven in 2017 en in 2018 tot nu toe? Dit vrijgemaakte geld zal worden toegevoegd aan de pre-accessiesteun aan Westelijke Balkanlanden. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister aan welke landen precies dit bedrag wordt toebedeeld en hoeveel waaraan wordt uitgegeven.

Voor Syrië, Jordanië en Libanon wordt 560 miljoen euro uitgetrokken. Bij de conferentie in april blijken er ook forse bedragen op andere manieren te zijn toegezegd. Zo zegde Nederland 300 miljoen euro toe voor 2019 en 2020. Aan wie is dat geld toegezegd en met welk doel? De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Europese Investeringsbank (EIB) zegden samen 12 miljard euro aan leningen toe voor de regio. Wie ontvangen die leningen, zo vragen de leden van de CDA-fractie, en hoe is de terugbetaling van die op het eerste gezicht risicovolle leningen gegarandeerd?

Het verhogen van het betalingsplafond heeft zich nog niet gematerialiseerd. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister wat dat betekent voor de begroting in de laatste jaren van dit MFK. Gezien de ruimte onder het betalingsplafond heeft het kabinet besloten de afdracht neerwaarts aan te passen voor 2019. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister of daarmee een toezegging gedaan kan worden dat er geen naheffing in 2019 verwacht zal worden.

De «reste à liquider» (RAL) neemt toe. Hoe groot is de RAL op de Europese begroting en welke maatregelen worden de komende jaren genomen om juist die RAL naar beneden te krijgen? Het is toch zeer ongezond om een forse RAL te hebben als EU?

Er dient nog politieke besluitvorming plaats te vinden alvorens besloten wordt hoe de tweede tranche van FRIT te financieren. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister of in het proces van deze politieke besluitvorming ook nog voorwaarden gesteld kunnen worden aan de precieze uitgaven binnen het FRIT en of er een deadline is voor het behalen van dit politieke akkoord. Daarnaast vragen deze leden hoeveel Nederland zal gaan bijdragen aan de tweede tranche van FRIT. Kan het kabinet heel precies aangeven hoe de financiering van de FRIT er nu uitziet en wat de nationale bijdrage van Nederland is aan elk van de tranches?

2019 is het jaar dat de Britten uit de EU treden – volgens de huidige planning althans. In de brief van de Minister wordt de Brexit niet genoemd. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister of op enige manier rekening wordt gehouden met de Brexit in het Europese begrotingsjaar 2019. Daarnaast vragen deze leden of er binnen de EU-begroting voor 2019 ruimte is voor Ierland, Nederland, maar ook voor andere lidstaten, om geld te onttrekken ten behoeve van financiering van

maatregelen die genomen worden als gevolg van de Brexit, zoals het uitbreiden van douaneposten en parkeerplaatsen of het aanleggen van digitale infrastructuur.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Europese begroting voor 2019. Zij merken op dat dit de zesde en voorlaatste begroting is binnen het huidige MFK. De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen.

De leden van de D66-fractie lezen dat betalingen in verschillende categorieën achterblijven, denk bijvoorbeeld aan het nabuurschapbeleid en het development cooperation instrument. Kan de Minister toelichten wat de oorzaken hiervan zijn: waarom blijven deze betalingen achter? Wat is op dit moment de stand van zaken met betrekking tot de besteding van deze gelden? Hoe kan tijdige implementatie gestimuleerd worden? Daarnaast valt op dat voor 2019 in de noodhulpreserve, het Globaliseringsfonds en het Solidariteitsfonds 577 miljoen euro is gereserveerd in vastleggingen en 412 miljoen euro in betalingen. Vanwaar deze marge onder het vastleggingenplafond, vragen de leden van de D66-fractie?

De aan het woord zijnde leden merken daarnaast op dat het Europees fonds voor asiel, migratie en integratie wordt versterkt. Zij lezen tevens dat het kabinet hecht aan een begroting die in staat is budgettair te reageren op onvoorziene omstandigheden. Op welke manier kan de begroting voor 2019 nog inspelen op wijzigingen in het Europees asielbeleid die wellicht in de loop van 2018 zullen volgen?

De leden van de D66-fractie merken op dat de pre-toetredingssteun aan Turkije gekort wordt met ruim 250 miljoen euro in 2019. Welk bedrag zal er nog resteren voor Turkije? Gaat dit direct naar de Turkse overheid? Gaat er ook geld direct naar het Turkse maatschappelijk middenveld en is de Minister bereid hiervoor binnen de Raad te pleiten?

De leden van de D66-fractie merken op dat de focus van het MFK 2014–2020 met name ligt op de prioriteiten van economische groei en werkgelegenheid. Zij verwelkomen de hogere bijdrage aan programma's voor onderzoek en innovatie. De leden van de D66-fractie zien echter ook een stijging in de Europese structuur- en investeringsfondsen. De algemene inzet van dit kabinet aangaande de Europese meerjarenbegroting is gericht op modernisering, vergroening en duurzaamheid. De aan het woord zijnde leden zouden graag zien dat de discretionaire keuzes die deze begroting voor 2019 biedt, ingevuld worden in het licht van de vergroeningsslag die plaats moet vinden. Kan de Minister zich hiervoor inzetten? Zo ja, hoe gaat hij dit doen? Zo nee, waarom niet?

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie wat het kabinet gaat doen om de rechtmatigheid van de uitvoering van de Europese begroting weer verder te verhogen in alle EU-lidstaten.

II Reactie van de Minister

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen naar de inzet van evaluaties of effectmetingen. Het hanteren van evaluaties of effectmetingen begint bij het vormgeven van Europees beleid. Zo hanteert de Europese Commissie in het algemeen *impact assessments* om bij het vormgeven van nieuw beleid de meest effectieve instrumenten te selecteren. Bij de implemen-

tatie van Europees beleid is vervolgens vaak sprake van tussentijdse evaluaties. De uitkomsten van deze evaluaties worden daar waar mogelijk gebruikt om de implementatie van het beleid te verbeteren tijdens de nog resterende looptijd, of worden ingezet bij de vormgeving van vervolprogramma's indien de bestaande programma's aflopen. In voorbereiding op de voorstellen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) heeft Europese Commissie de implementatie van de programma's onder het huidige MFK geëvalueerd. De uitkomsten van deze zogenoemde *Spending Review* zijn meegenomen in de vormgeving van de voorstellen voor de afzonderlijke programma's onder het volgende MFK.

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij op basis van alleen de Kamerbrief over het voorstel van de Europese Commissie voor de begroting voor 2019 dit voorstel niet kunnen controleren en verzoeken om de achterliggende stukken op te sturen. De Europese Commissie publiceert alle begrotingsstukken samenhangend met het begrotingsvoorstel voor 2019 op de website. Het betreft allereerst de politieke presentatie (samenvatting) en het begrotingsvoorstel. Daarnaast presenteert de Europese Commissie zogenoemde werkdocumenten, met additionele toelichtingen over horizontale thema's zoals bijvoorbeeld de administratieve uitgaven, de inzet van financiële instrumenten of de bijdragen aan internationale organisaties. De eerstgenoemde documenten samen beslaan reeds meer dan 1.600 pagina's. Deze documenten zijn openbaar via: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2019/2019_en.cfm.

De leden van de D66-fractie vragen wat het kabinet gaat doen om de rechtmatigheid van de uitvoering van de Europese begroting weer verder te verhogen in alle EU-lidstaten. De verantwoordelijkheid om in de dagelijkse praktijk te zorgen voor de rechtmatige uitvoering van de Europese begroting ligt primair bij de Europese Commissie en de lidstaten. Daartoe bestaat een goed ingericht controle en beheerssysteem zoals neergelegd in het vigerende Financieel Reglement en zoals verbeterd in het opvolgende Financieel Reglement van de EU-begroting.¹ Nederland is een actieve lidstaat bij deze onderhandelingen geweest en steunt de Europese Commissie in een strikte handhaving binnen deze kaders. Het kabinet ziet verder graag dat de Europese Commissie de jaarlijkse *Annual Control Reports* (ACR's) openbaar maakt. Dit zijn de jaarlijkse auditrapportages van lidstaten over de besteding van EU-fondsen in hun land of regio, inclusief foutenpercentages. Het op deze wijze verhogen van de transparantie in de verantwoordingsketen met landspecifieke gegevens, kan naar het oordeel van het kabinet een positief effect hebben op een verdere verbetering van de rechtmatigheid van de uitvoering van de Europese begroting in alle lidstaten. Daarnaast kan vereenvoudiging van de uitvoeringsregels een positief effect hebben op de rechtmatigheid van bestedingen.

De leden van de VVD vragen naar een overzicht van de verdeling van uitgaven voor werkgelegenheid, migratie en veiligheid in het huidige MFK en het nieuwe MFK. Onderstaande twee tabellen geven inzicht in de aandelen voor veiligheid en migratie (categorie 3 in het huidige MFK, categorieën 4 en 5 in het nieuwe MFK).

¹ Zie Kamerstukken inzake voorstel Financieel Reglement EU-begroting: Kamerstuk 21 501-03, nr. 102 en Kamerstuk 21 501-03, nr. 109.

Tabel: MFK 2014–2020 (aandeel betalingen)

	Categorie 3
2014	1,20% (realisatie)
2015	1,39% (realisatie)
2016	2,26% (realisatie)
2017	2,54% (Raming)
2018	2,06% (Raming)
2019	2,35% (Cie-voorstel)
2020	NNB.

Tabel: MFK 2021–2027 (aandeel vastleggingen)

	Categorie 4	Categorie 5
2021	1,96%	2,01%
2022	2,63%	2,01%
2023	2,72%	1,96%
2024	2,86%	2,02%
2025	2,90%	2,16%
2026	2,93%	2,26%
2027	2,99%	2,57%

Voor werkgelegenheid is deze uitsplitsing moeilijk te maken. Een groot deel van de Europese begroting op het gebied van innovatie, maar ook bij het cohesiebeleid is (indirect) bedoeld om groei en banen te stimuleren. Daarnaast vroegen de leden van de VVD of de cijfers over het Commissievoorstel voor de begroting 2019 ook beschikbaar zijn voor de andere jaren van het huidige MFK. Onderstaande tabel laat de omvang van de betalingen in de verschillende categorieën zien voor de periode 2014–2020. Voor de jaren 2014–2016 betreft het realisaties, voor 2017 en 2018 betreft het ramingen op basis van de laatst beschikbare informatie en voor 2019 is het Commissievoorstel voor de begroting 2019 genomen. Voor 2020 zijn geen actuele cijfers beschikbaar.

Tabel: overzicht categorieën huidig MFK (miljard euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Concurrentiekracht	13,3	16,8	18,5	19,3	20,1	20,5	NB
Cohesie	54,4	51,2	37,8	30,1	46,5	47,1	NB
Landbouw	56,6	58,1	57,4	54,1	56,1	57,8	NB
Veiligheid	1,7	2,0	3,1	3,2	3,0	3,5	NB
Extern Beleid	7,2	7,9	10,3	9,1	8,9	9,5	NB
Administratie	8,8	9,0	9,3	9,4	9,7	10,0	NB
Speciale Instr.	0,5	0,3	0,1	1,6	0,5	0,4	NB
Totaal	142,5	145,2	136,4	126,8	144,8	148,7	NB

De leden van de VVD vragen ook of de voorgestelde begroting binnen de afgesproken kaders blijft. De voor 2019 voorgestelde begroting blijft binnen de kaders die voor de periode 2014–2020 zijn afgesproken in het akkoord over het huidige MFK.

De leden van de PVV vragen vervolgens een overzicht van de Europese begroting sinds 1993 en de omvang van de Nederlandse bijdrage hieraan. Onderstaande tabel geeft de cijfers weer voor de Europese begroting en van de Nederlandse afdrachten sinds 1993, uitgesplitst naar Traditionele eigen middelen (TOR; invoerrechten, landbouwheffingen en de suikerheffing) en overige afdrachten (BNI-afdracht, BTW-afdracht en bijdrage aan de korting van het VK).

Tabel: omvang Europese begroting en Nederlandse afdrachten (miljard euro)

	Europese begroting	Overige afdrachten	TOR
1993	66,7	2,5	1,5
1994	61,6	2,7	1,5
1995	68,6	2,6	1,7
1996	78,8	2,8	1,6
1997	81,7	3,1	1,7
1998	82,7	3,4	1,7
1999	85	3,5	1,6
2000	83,5	3,7	1,7
2001	80	3,8	1,7
2002	77,7	3,5	1
2003	90,6	3,6	1,3
2004	100,1	3,9	1,4
2005	104,8	4,5	1,5
2006	106,6	4,5	1,6
2007	114	3,4	1,9
2008	116,5	3,6	2
2009	118,4	3,7	1,7
2010	122,2	3,9	1,7
2011	129,4	3,9	1,9
2012	138,7	4,2	1,9
2013	148,5	4,7	1,8
2014	142,5	5,4	2,1
2015	145,2	4,7	2,3
2016	136,4	4,3	2,4

Bron: EU Budget Financial Report 2006 en Internet tabellen van de Europese Commissie 2000–2016. In 1993–1994 bestond de EU uit 12 lidstaten, van 1995 tot 2003 uit 15 landen, tussen 2004 en 2006 uit 25 lidstaten, tussen 2007 en 2013 uit 27 leden en vanaf juli 2013 uit 28 lidstaten.

De leden van de PVV vragen voorts met welk bedrag de Nederlandse afdrachten worden bijgesteld als gevolg van de aanzienlijke marge tussen betalingenplafond en het voorstel van de Europese Commissie voor de begroting van 2019. De Tweede Kamer wordt bij Miljoenennota 2019 geïnformeerd over de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten.

Onderzoek en innovatie

De leden van de PVV-fractie vragen naar de omvang van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) in 2019. Via het EFSI streeft de Europese Commissie naar 500 miljard aan additionele Europese investeringen. De Europese Investeringsbank en de Europese begroting staan garant voor deze investeringen. Op de Europese begroting wordt hiervoor een garantiefonds aangelegd met een omvang van 9,1 miljard euro. Deze garantie wordt gevuld door jaarlijkse betalingen aan het garantiefonds. In het voorstel voor de Europese begroting voor 2019 wordt 1,2 miljard euro in betalingen aan het garantiefonds voor het EFSI toegevoegd, waarmee dit fonds voor ongeveer 80% is gevuld. Het aanleggen van het garantiefonds verloopt conform raming.

De leden van de D66-fractie vragen naar de vergroening van de Europese begroting. Via de Europa-2020 doelstellingen streeft de Europese Commissie ernaar om 20% van de totale uitgaven te besteden aan verduurzaming en klimaatbehoud. De Europese Commissie houdt hiermee rekening in de voorstellen voor de Europese begroting. Zo richt de Europese Commissie in de begroting voor 2019 20,1% van de totale Europese uitgaven op verduurzaming en het klimaat. Nederland steunt deze inzet.

Structuur en Cohesiebeleid

De leden van de VVD-fractie vragen naar de redenen van de achterblijvende declaraties voor het cohesiebeleid. Ook vragen zij of er manieren zijn te bedenken om lidstaten aan te moedigen sneller te declareren. Het achterblijven van de declaraties van cohesiemiddelen kent verschillende oorzaken. Een van de oorzaken is de lange duur van de vorige MFK-onderhandelingen. De cohesieverordening is pas eind 2013 gepubliceerd. Het vervolgens opstellen en goedkeuren van relevante en ambitieuze programma's binnen de lidstaten vergt tijd, evenals het inrichten van effectieve beheers- en controlesystemen. De effectiviteit van deze systemen is vervolgens uitgebreid gecontroleerd alvorens tot declaratie in Brussel kon worden overgegaan. De zogenoemde «aanwijzing» van de management- of beheersautoriteiten door de Europese Commissie kon pas plaatsvinden na deze controle. Die aanwijzing was noodzakelijk voor het kunnen declareren van de kosten bij de Europese Commissie. Bovendien kostte het in verschillende lidstaten veel tijd voordat de relevante autoriteiten waren aangewezen. Daarnaast hebben de doelgroep en markt tijd nodig gehad om de veranderingen in sommige programma's te doorgronden en te komen met passende projectvoorstellen. Verder is in het huidige MFK de periode waarna vastleggingen worden gedeclareerd verlengd van 2 jaar na het aangaan van de vastlegging naar 3 jaar na het aangaan van de vastlegging – de zogenoemde n+3 regel. Hoewel de declaraties in verband met de vertraagde start nog enigszins achterblijven, lijkt de implementatie van de cohesiefondsen in de periode 2014–2020 inmiddels op gang gekomen.

Voor de programmaperiode 2021–2027 zijn verschillende manieren te bedenken om een snellere start te waarborgen. Indien de MFK-onderhandelingen ruim voor aanvang van het nieuwe MFK worden afgerond, kunnen ook de definitieve verordeningen voor de inzet van de cohesiemiddelen eerder worden gepubliceerd. De autoriteiten hebben zo meer tijd om zich voor te bereiden op de nieuwe programmaperiode, waardoor sneller overgegaan kan worden tot uitvoering en declaratie. Daarnaast kunnen de declaraties ook worden versneld door het cohesiebeleid te vereenvoudigen. Zoals beschreven in het BNC-fiche over de Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de ESI-fondsen² stelt de Commissie voor de programmaperiode 2021–2027 verschillende maatregelen voor, die het kabinet grotendeels steunt. Met name de mogelijkheid tot een *roll-over* van de beheers- en controlesystemen kan ertoe leiden dat in de programmaperiode 2021–2027 eerder gedeclareerd kan worden. Verder heeft de Europese Commissie voorgesteld om vastleggingen weer na 2 jaar te decommitteren in plaats van 3 jaar, waardoor autoriteiten sneller moeten gaan declareren. Het kabinet steunt dit voorstel.

De leden van de PVV-fractie willen vervolgens weten wat de omvang van de Europese Structuur en Investeringsfondsen (ESI-fondsen) in 2019 zal zijn. Zij vragen tevens of de Minister dit per fonds kan aangeven en daarbij kan specificeren hoeveel is gereserveerd voor Nederland. Onderstaande tabel geeft per fonds de vastleggingen weer die in de Europese begroting voor 2019 zijn opgenomen. Nederland ontvangt ongeveer 0,5 procent van het totale budget voor de ESI-fondsen.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2628.

Tabel: ESI-fondsen 2019 (vastleggingen; miljoen euro)¹

	2019
EFRO	31.019
Cohesiefonds	9.754
ESF	13.666
ELFPO	14.687
EFMZV	942
Totaal	70.068

¹ Per abuis is in de Kamerbrief over de EU-begroting 2019 (Kamerstuk 21 501-03, nr. 119) het bedrag voor begrotingscategorie 1b (57,1 miljard euro) opgenomen als totale omvang van de ESI-fondsen. In dit begrotingshoofdstuk worden de fondsen ELFPO en EFMZV echter niet meegenomen en bijvoorbeeld het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) wel.

Migratie en extern beleid

De leden van de VVD-fractie vragen naar de financiële implicaties van de herziening van de Dublinovereenkomst. De onderhandelingen over de herziening van de Dublinovereenkomst zijn reeds sinds 2016 gaande. Conform het voorstel van de Commissie, waarover uw Kamer middels een BNC-fiche⁴ is geïnformeerd, houdt de Europese Commissie rekening met jaarlijks benodigde middelen van 460 miljoen euro aan vastleggingen. Deze middelen worden gebruikt voor kosten die gepaard gaan met de overdrachten van de asielzoekers van de ene lidstaat naar de andere lidstaat, het IT-systeem voor de uitvoering van het correctiemechanisme en het (mede)financieren van opbouwcapaciteit voor het verwerken van de asielaanvragen. Wanneer de onderhandelingen over de herziening van de Dublinovereenkomst dit jaar niet worden afgerond, dan vallen de gereserveerde middelen vrij voor andere doeleinden.

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vragen naar de *Facility for Refugees in Turkey* (FRIT). Zoals aan uw Kamer gemeld in het verslag van de Europese Raad van 28 en 29 juni jl.,⁵ heeft de Raad een politiek akkoord bereikt over de financiering van de tweede tranche van de FRIT (FRIT II). De onderhandelingen over de financiering van FRIT II zijn gaande sinds de Commissie op 14 maart jl. een financieringsvoorstel presenteerde voor de tweede tranche van 3 miljard euro, zoals reeds aan uw Kamer gemeld.⁶

Nederland heeft bij de onderhandelingen samen met gelijkgestemde lidstaten ingezet op het financieren van FRIT II middels een zo groot mogelijke bijdrage uit de EU-begroting en een zo klein mogelijk deel middels bilaterale bijdragen van lidstaten. De Commissie heeft in de onderhandelingen benadrukt dat binnen de EU-begroting ruimte is voor een bijdrage van maximaal 1 miljard euro. Dit was het geval omdat er naar mening van de Commissie beperkte ruimte is voorerschikking binnen begrotingscategorie 4 en omdat de marges (inclusief de *Global Margin for Commitments*) behouden moesten blijven voor andere beleidsdoeleinden en voor onvoorzien beleid.

Tijdens de onderhandelingen, waarin Nederland een actieve rol heeft gespeeld, is meer ruimte gevonden voor financiering binnen de EU-begroting. Hierdoor is een akkoord bereikt waarin 2 miljard euro wordt gefinancierd middels een bijdrage uit de EU-begroting en 1 miljard euro via bilaterale bijdragen van lidstaten. Gezien het verloop van de onder-

⁴ Kamerstukken 22 112 en 34 482, nr. 2143.

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1354.

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1321.

handelingen en het krachtenveld is Nederland tevreden met het compromis dat in de onderhandelingen is bereikt. Onderstaande tabel biedt een overzicht van de financiering van de eerste en de tweede tranche van de FRIT en de Nederlandse bijdrage hierin. Nederland is nog in gesprek met de Commissie over in welke jaren de Nederlandse bilaterale bijdrage voldaan wordt. U wordt hierover op een later moment nader geïnformeerd.

Tabel: financiering FRIT (miljard euro; Nederlandse bijdrage in miljoen euro)

Tranche	Europese Begroting	Lidstaten	Waarvan Nederland
FRIT-I	1,0	2,0	94
FRIT-II	2,0	1,0	47

Besluitvorming over de uitgaven onder FRIT II vindt, net als voor FRIT I, plaats in de zogeheten *Steering Committee* en de betreffende Raadswerkgroepen, waarin ook NL plaatsneemt.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stijging van de uitgaven aan migratie en veiligheid in het begrotingsvoorstel. Onder begrotingscategorie 3 (Veiligheid en Burgerschap) slaan deze uitgaven voornamelijk neer in het fonds voor Asiel, Migratie en Integratie, het *Internal Security Fund* en het agentschap EU-Lisa. In begrotingscategorie 4 hebben de uitgaven betrekking op de financiering van de *Facility for Refugees in Turkey* (FRIT), de toezeggingen voor hulp aan Syrië, Jordanië en Libanon en het *European Neighbourhood Instrument*.

Tijdens de Europese Raad (ER) van juni 2018 is onder meer gesproken over Europese programma's op het gebied van migratie in derde landen. Deze zullen zich, ook in 2019, richten op de aanpak van grondoorzaken van migratie, bescherming en opvang van ontheemden en vluchtelingen in de regio, de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en terugkeer en re-integratie van migranten. Het *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) is het centrale instrument van waaruit deze programma's op het Afrikaanse continent worden gefinancierd. De ER heeft besloten om 500 miljoen euro over te hevelen vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds naar het EUTF. Tijdens de Raad werd ook het concept van ontscheppingsplatforms besproken. Nadere uitwerking van dit concept, inclusief de eigenschappen en de kosten ervan, vindt nog plaats. De ER vond plaats na de presentatie van het begrotingsvoorstel. De betreffende afspraken en de bijbehorende financiële implicaties zijn hier zodoende niet in verwerkt. Wel geeft de Commissie in het voorstel aan 100 miljoen euro te willen vrijmaken voor versterking van het EUTF

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens naar de pretoetredingssteun voor de Westelijke Balkanlanden. De Europese Commissie stelt in haar voorstel voor om 253 miljoen euro te korten op de pretoetredingssteun aan Turkije. In het voorstel gaat hiervan 200 miljoen euro naar pretoetredingssteun voor de Westelijke Balkanlanden en 53 miljoen euro wordt gereserveerd voor toezeggingen voor hulp aan Syrië, Jordanië en Libanon. Het kabinet wil strikt vasthouden aan de toepassing van conditionaliteit. Daar past bij dat middelen van minder presterende landen naar beter presterende landen kunnen vloeien. Conform de Kabinetsappreciatie over de strategie voor de Westelijke Balkan, steunt het kabinet het voorstel van de Commissie om acties uit de Westelijke Balkanstrategie te financieren binnen het bestaande budget van het Instrument voor Pretoetredingssteun (IPA) in het huidige Meerjarig Financieel Kader. De precieze invulling van deze aanvullende steun aan de Westelijke Balkanlanden is nog niet bekend.

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie vragen naar de pretoetredingssteun aan Turkije. Voor 2017 wordt kortheidshalve verwezen naar de antwoorden van de Minister van Buitenlandse Zaken op Kamervragen van de heer Omtzigt van 3 april 2018⁷. In 2017 is een bedrag van 13 miljoen euro gecommiteerd voor rechtstaat en fundamentele rechten voor Turkije. Zoals in deze antwoorden reeds aangegeven, zijn er in 2017 geen projecten specifiek gericht op politie en gevangenisfinanciering. De Commissie werkt de concrete programmering voor Turkije voor 2018 nog uit – deze wordt in de herfst van dit jaar verwacht. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd zodra de cijfers bekend zijn.

Op basis van de tussentijdse evaluatie van de pretoetredingssteun over 2014–2017 is besloten de pre-accessiesteun voor Turkije met 78 miljoen euro te korten. Deze 78 miljoen euro zijn, in het kader van de zogeheten *performance reward* toegekend aan resp. Servië (EUR 34 miljoen euro), Albanië (EUR 20 miljoen euro), Macedonië (EUR 10 miljoen euro), Montenegro (EUR 8 miljoen euro) en Kosovo (EUR 6 miljoen euro). Deze middelen zijn bestemd voor die beleidsterreinen waar nog belangrijke voortgang moet worden geboekt in het kader van het toetredingsproces.

In het voorstel voor de Europese begroting voor 2019 is een bedrag van 395 miljoen euro begroot voor pretoetredingssteun aan Turkije. De invulling van het voorstel voor de begroting van pretoetredingssteun aan Turkije voor 2019 is nog niet bekend. Evenmin is op dit moment bekend hoe de door de Commissie voorgestelde 200 miljoen euro pretoetredingssteun aan de Westelijke Balkanlanden zal worden verdeeld over de individuele landen, en ten behoeve van welke programma's deze fondsen zullen worden ingezet.

Wat betreft de vragen over het maatschappelijk middenveld het volgende; in de antwoorden op de hierboven genoemde Kamervragen ging de Minister van Buitenlandse Zaken reeds in op de besteding van de pre-accessie middelen voor Turkije in 2017 en 2018. De pretoetredingssteun wordt deels besteed via rechtstreekse subsidies aan internationale organisaties. Daarnaast wordt technische assistentie geboden aan Turkse ministeries. De fondsen voor het maatschappelijk middenveld en media worden zonder tussenkomst van de Turkse overheid besteed.

In lijn met motie van de leden Van Ojik en Van den Hul⁸ neemt het relatieve aandeel van pretoetredingssteun voor Turkije dat wordt ingezet ter ondersteuning van het maatschappelijk middenveld in het voorstel van de Commissie toe. De meerjarenprogramma's worden gezien de thema's logischerwijs voor een groot deel uitgevoerd door de Turkse overheid. De fondsen worden daarbij besteed via indirect management door Turkse ministeries. In reactie op Nederlandse vragen aan de Commissie bij goedkeuring van deze programma's heeft de Commissie benadrukt dat de EU delegatie in Ankara nauw toeziet op de uitvoering van projecten.

De leden van de D66-fractie vragen naar de achterblijvende betalingen bij het nabuurschapsbeleid (ENI) en het *development cooperation instrument* (DCI). Vastleggingen in een gegeven jaar kunnen altijd tot betalingen leiden in hetzelfde jaar of in de jaren daarop. De jaarlijkse benodigde betalingsverplichtingen van de Commissie kunnen fluctueren, afhankelijk van de financieringsbehoefte van de ontvangende partij. Het achterblijven van de betalingen kan verschillende oorzaken hebben, zoals de absorptiecapaciteit van de ontvangende partijen en mogelijke tegenslagen in uitvoering. Op het moment zijn realisatiecijfers beschikbaar voor de jaren

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1679.

⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1207.

2014–2016. Onderstaande tabel toont de implementatiecijfers voor deze jaren. De cijfers laten zien dat de betalingen voor de jaren 2014–2016 87% van de vastleggingen bedragen.

Tabel: implementatie DCI en ENI (miljoen euro)

	2014	2015	2016
<i>Vastleggingen</i>			
DCI	2.345	2.379	2.552
ENI	2.315	1.988	2.203
<i>Betalingen</i>			
DCI	1.739	2.218	2.776
ENI	1.627	1.600	2.140

De Commissie geeft in het begrotingsvoorstel voor 2019 aan om in te zetten op een tijdige implementatie, om te voorkomen dat betalingen te veel opschuiven naar latere jaren of naar het volgende MFK. Het kabinet deelt deze inzet.

De leden van de CDA-fractie vragen aan wie en met welk doel middelen zijn toegezegd tijdens een conferentie voor Syrië en haar buurlanden. Daarnaast hebben de EBRD en de EIB leningen toegezegd. De leden van de CDA-fractie vragen wie deze leningen ontvangen en hoe de terugbetaling van deze leningen is gegarandeerd. Nederland heeft een *pledge* gedaan van 400 miljoen euro voor Jordanië en Libanon voor de komende vier jaar. Het betreft een bijdrage van circa 50 miljoen euro per land per jaar om hen te ondersteunen bij de opvang van vluchtelingen en het adresseren van de negatieve gevolgen van de Syrië-crisis. De middelen worden voornamelijk ingezet voor programma's die zich richten op het verbeteren van perspectieven van vluchtelingen en gastlanden, met focus op (beroeps)onderwijs en werkgelegenheid. Daarbij is bijzondere aandacht voor vrouwen en jongeren. Samenwerkingspartners zijn zowel multilaterale organisaties (zoals UNICEF, ILO, UNHCR, WB, IFC) als NGO's. Daarnaast wordt samenwerking gezocht met het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Alles in afstemming met ontvangende landen en met andere donoren, zodat we elkaar zoveel mogelijk versterken en niet dupliceren.

De EBRD verwacht in drie jaar (tussen 2018 en 2020) in totaal 7,8 miljard euro te investeren in vier operatielanden (Egypte, Jordanië, Libanon en Turkije) die getroffen zijn door de Syrië-crisis. Syrië is geen operatieland van de EBRD, daarom zijn vanuit de EBRD geen toezeggingen op activiteiten in Syrië.

Bij de EIB vinden leningen aan Syrië, Jordanië en Libanon plaats onder het Externe Leenmandaat (ELM) dat zich richt op leningen buiten de EU. Syrië, Jordanië en Libanon vallen binnen dit mandaat onder de regio Southern Neighbourhood tezamen met Algerije, Egypte, Libië, Marokko, Palestina en Tunesië. Voor deze regio is sinds 2016 circa 13 miljard euro beschikbaar gesteld. Daarbinnen heeft de EIB tussen 2018 t/m 2020 circa 6 miljard euro beschikbaar gesteld onder het *Economic Resilience Initiative*, dat zich richt op het tegengaan van crises zoals de gevolgen van migratie, bijvoorbeeld door investeringen in vitale infrastructuur, het ontwikkelen van de private sector en het stimuleren van groei en banen. Onder dit programma vallen naast Jordanië en Libanon nog 11 andere landen in de regio en de Westelijke Balkan. Syrië is een mogelijk operatieland onder dit programma. Vanwege de EU sancties die sinds 2011 van kracht zijn tegen Syrië heeft de EIB sindsdien alle leningen aan het land opgeschort.

Omdat het hier bij zowel de EBRD als bij de EIB grotendeels gaat om verwachtingen is het nog niet bekend wie deze leningen zullen ontvangen. Bij de EBRD zullen dit, gezien het mandaat van de Bank, met name particuliere bedrijven zijn. Bij de EIB zal het met name gaan om regionale banken voor de financiering van het lokale MKB en particuliere bedrijven. Zoals gebruikelijk bij de verstrekking van leningen door internationale financiële instellingen, vindt per lening een uitgebreide risicoanalyse plaats. Daarnaast wordt in deze regio's vaak gebruik gemaakt van cofinanciering door donorgelden en van concessionele voorwaarden. Deze maatregelen zorgen ervoor dat het risico op wanbetaling zoveel mogelijk wordt gemitigeerd.

Flexibiliteit en speciale instrumenten

De leden van de VVD-fractie vragen welke landen de Nederlandse inzet steunen dat er meer ruimte dient te zijn in de begroting voor onvoorziene omstandigheden. Bij Raadsonderhandelingen over de Europese begroting is doorgaans sprake van een verdeling van de lidstaten in twee groepen.⁹ Enerzijds is sprake van de groep netto betalende lidstaten, die inzetten op een prudente begroting met voldoende resterende marges onder de plafonds van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. Deze groep bestaat inmiddels uit Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Zweden, Finland, Oostenrijk, Nederland, Ierland en België (en het Verenigd Koninkrijk). De overige lidstaten pleiten over het algemeen voor een begroting die in omvang de MFK-plafonds dicht benadert en streven naar behoud (van omvang) van de traditionele uitgavencategorieën (het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het cohesiebeleid).

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie naar de inzet van speciale instrumenten in 2019 en specifiek naar de inzet van de noodhulpreserve. In onderstaande tabel is de implementatie in vastleggingen van de speciale instrumenten voor de periode 2014–2019 opgenomen. De noodhulpreserve wordt ingezet voor noodhulp in landen buiten de Europese Unie. Dit instrument kan ingezet worden voor bijvoorbeeld crisismanagement bij onvoorziene rampen, voor civiele beschermingsactiviteiten of in reactie op vluchtelingen- en migratiestromen.

Tabel: inzet speciale instrumenten 2014–2019 (vastleggingen; in miljoen euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Noodhulpreserve	98,1	282,5	429,8	374,7	344,6	351,5
Globaliseringsfonds	81,0	43,4	28	18,1	172,3	175,7
Solidariteitsfonds	126,7	82,8	33,1	1.268,3	147,6	50,0

De jaren 2014–2017 betreffen realisaties. De jaren 2018 en 2019 betreffen ramingen. De uitschieter van het gebruik van het solidariteitsfonds in 2017 heeft te maken met steun als gevolg van de serie aardbevingen in Italië in 2016 en 2017.

De leden van de D66-fractie vroegen vervolgens naar het verschil in vastleggingen en betalingen van de speciale instrumenten in 2019. In totaal wordt voor de speciale instrumenten 577 miljoen euro aan vastleggingen opgenomen in de begroting voor 2019 en 412 miljoen euro aan betalingen. Het verschil hiertussen kan verklaard worden doordat vastleggingen voor een bepaald jaar niet altijd in hetzelfde jaar tot betaling komen; de betaling kan ook in latere jaren volgen.

De leden van D66 vragen ook op welke manier de Europese begroting voor 2019 kan inspelen op onvoorziene omstandigheden, bijvoorbeeld als gevolg van wijzigingen in het Europees asielbeleid die wellicht in de loop

⁹ Zie ook paragraaf 5 in: Kamerstuk 21 501-03, nr. 119.

van 2018 zullen volgen. De Europese begroting kent verschillende mogelijkheden om te reageren op onvoorziene omstandigheden. De eerste mogelijkheid is via herschikking tussen programma's binnen de begroting. Nederland zet hier doorgaans als eerste op in. Daarnaast kan de inzet van resterende marges in (andere) begrotingscategorieën een oplossing bieden. Als laatste kan budgettair gereageerd worden op onvoorziene omstandigheden door middel van de inzet van speciale instrumenten als het Flexibiliteitsinstrument en de zogenoemde *Global Margin for Payments en/of Commitments* – met deze instrumenten kunnen resterende marges uit bijvoorbeeld voorgaande begrotingsjaren ingezet worden.

Overige onderwerpen

De leden van de PVV-fractie willen weten met welk bedrag de Nederlandse afdracht aan de EU na 2020 zal toenemen als gevolg van vertragingen in het cohesiebeleid. De leden van de CDA-fractie vragen naar de omvang van de RAL op de Europese begroting en welke maatregelen de komende jaren genomen worden om de RAL naar beneden te krijgen. Vastleggingen die niet in hetzelfde begrotingsjaar tot betaling komen, leiden tot de *reste à liquider* (RAL; aangegane vastlegging waarvan de betaling nog moet plaatsvinden). Deze betalingen moeten ingepast worden binnen de betalingenplafonds van het huidige MFK en/of het nog te onderhandelen volgende MFK. Het meest recente cijfer over de omvang van de RAL is van eind 2017 en bedraagt circa 266 miljard euro. In 2018 zal de RAL naar verwachting verder toenemen door het verschil tussen betalingen en vastleggingen. In elke begroting is een zekere omvang van de RAL verklaarbaar aangezien een groot deel van de Europese begroting bestaat uit investeringen, waarvoor de betalingen in tijd gespreid worden. De vertragingen bij de implementatie van met name de structuur en cohesiefondsen zorgt op dit moment voor de toenemende RAL. Dit is zorgelijk omdat het kan leiden tot verdringing van betalingen van nieuwe vastleggingen in de eerste jaren van het volgende MFK. Tijdige implementatie kan deze effecten beperken. Het kabinet dringt zodoende aan op tijdige implementatie en spoort de Commissie aan om hier actief op toe te zien.

De leden van de CDA-fractie vragen ook naar de mogelijkheid van een nacalculatie in relatie tot aanpassingen van het betalingenplafond. De jaarlijkse nacalculatie betreft een verrekening tussen lidstaten naar aanleiding van de aanpassingen in de realisatie van het bni en de btw-grondslag over reeds afgesloten begrotingsjaren. Het betreft zodoende een verrekening over de financiering van de Europese begroting. Wijzigingen aan de uitgavenzijde van de huidige of toekomstige Europese begroting hebben geen invloed op de nacalculatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of op enige manier rekening wordt gehouden met de Brexit in het Europese begrotingsjaar 2019. Het Verenigd Koninkrijk (VK) treedt op 30 maart 2019 uit de Europese Unie. Volgens de afspraken over de financiële afwikkeling die in december 2017 tussen de Europese Unie en het VK zijn gemaakt (en die op 19 maart in een concept terugtrekkingsakkoord zijn opgenomen), zal het VK bijdragen en deelnemen aan de implementatie van de Europese begrotingen voor de jaren 2019 en 2020 alsof zij nog lid is van de Europese Unie. Binnen de Europese begroting voor 2019 zijn geen programma's of fondsen opgenomen waar aanspraak op gemaakt kan worden voor de financiering van maatregelen die genomen worden als gevolg van Brexit.