

Vergaderjaar 2014–2015

**21 501-03**

**Begrotingsraad**

**Nr. 85**

## **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2015

Op 20 januari 2015 heeft de Europese Commissie voorstellen voor een tweede aanvullende begroting voor 2015 en voor een aanpassing van het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 gepresenteerd<sup>1</sup>. De voorstellen betreffen verschuivingen van vastleggingen voor een aantal Europese fondsen uit 2014 naar 2015 en latere jaren. De Europese Commissie geeft aan dat de voorstellen geen gevolgen hebben voor de betalingen en daarmee ook niet voor de nationale afdrachten. Met deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over beide Commissievoorstellen alsmede over de Nederlandse inzet.

Over het Commissievoorstel voor de eerste aanvullende begroting voor 2015 zal de Kamer geïnformeerd worden in een BNC-fiche over de ontwerpverordening voor het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI)(Kamerstuk 22 112, nr. 1941). Op deze manier kunnen alle aspecten (inclusief de budgettaire) met betrekking tot het nieuwe Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) in onderlinge samenhang worden gepresenteerd en toegelicht. In dit BNC-fiche zal tevens worden ingegaan op het Nederlands standpunt ten aanzien van de EFSI-voorstellen.

### **Verschuiving vastleggingen voor Europese fondsen in gedeeld beheer**

De Commissievoorstellen voor de tweede aanvullende begroting en voor een aanpassing van het MFK hangen samen met de relatief late aanname van de relevante verordeningen voor een aantal fondsen dat gezamenlijk beheerd wordt door de Commissie en de lidstaten. Naast de structuur- en investeringsfondsen gaat het hierbij om het Asiel, Migratie en Integratiefonds en om het Interne Veiligheidsfonds. Doordat de relevante regelgeving laat is afgerond, is vertraging opgelopen in het proces voor het

<sup>1</sup> Zie ontwerpaanvullende begroting 2015 nr. 2, COM (2015) 16 final en voorstel tot aanpassing van de MFK-verordening 1311/2013, COM (2015) 15 final.

opstellen van de partnerschapsovereenkomsten en de operationele programma's (OP). Hier heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken in een brief aan de Kamer begin november 2014 reeds op gewezen<sup>2</sup>. Daarbij is ook gemeld dat een wijziging van het Meerjarig Financieel Kader nodig zou zijn om te voorkomen dat beschikbare vastleggingen voor structuur- en investeringsfondsen zouden komen te vervallen. Van de totale vastleggingen van 61,7 miljard euro voor de genoemde fondsen in 2014 zijn in dat jaar voor 29,9 miljard euro verplichtingen aangegaan. Doordat vertraging is opgetreden in de goedkeuring van 61% van alle operationele programma's is voor bijna de helft van het bedrag aan vastleggingen in 2014 nog geen definitieve verplichting aangegaan. In totaal is 31,8 miljard euro aan vastleggingen voor 2014 vertraagd en dus niet aangegaan in 2014. De Commissie stelt voor om in lijn met artikel 13.2 van het Financieel Reglement een deel van de niet-gebruikte vastleggingen over te hevelen naar 2015.<sup>3</sup> Daarnaast stelt de Commissie voor om conform artikel 19 van de MFK-verordening de resterende niet-gebruikte vastleggingen door te schuiven naar de jaren 2015–2017.<sup>4</sup> Beide wijzigingen betreffen technische verschuivingen binnen het MFK zonder effect op de totale ruimte voor vastleggingen in de MFK-periode 2014–2020.

De Commissie heeft geen voorstellen gedaan voor wijziging van de betalingen in de begroting voor 2015 of de betalingsplafonds in het MFK. Daarbij wijst de Commissie er op dat het tempo van de betalingen niet afhankelijk is van de besluitvorming over het overhevelen van de vertraagde vastleggingen. Bij het leeuwendeel van de programma's, ongeacht de datum van goedkeuring, zijn uitgaven subsidiabel vanaf 1 januari 2014.<sup>5</sup> Dit betekent dat de uitvoering kon beginnen vóór de formele goedkeuring van het respectieve programma, waardoor het effect van de verschuiving op de indiening van de tussentijdse betalingsaanvragen minder wordt. De Commissie is daarom van mening dat aanpassing van de betalingen in de begroting en aanpassing van de betalingsplafonds in het MFK niet vereist zijn.

### **Gevolgen voor begroting 2015**

De Europese Commissie stelt voor de vertraagde vastleggingen te behouden voor het MFK en deze door te schuiven naar de jaren 2015–2017. In de vertraagde programma's wordt onderscheid gemaakt tussen programma's waarvan de vastleggingen nog voor het einde van maart 2015 kunnen worden aangegaan en programma's waarvoor dat niet

---

<sup>2</sup> Zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 1426 en de antwoorden op schriftelijke vragen van het lid Van Veen over de vertraging bij de uitvoering van het cohesiebeleid 2014–2020 (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 874).

<sup>3</sup> Artikel 13 van het Financieel Reglement biedt de mogelijkheid om vastleggingen die niet zijn gebruikt in jaar n, maar waarvan de voorbereidingen grotendeels zijn afgerond voor 31 december van jaar n, door te schuiven naar jaar n+1.

<sup>4</sup> Artikel 19 van de MFK-verordening stelt dat indien na 1 januari 2014 nieuwe regels of programma's voor het gedeeld beheer van de genoemde fondsen worden vastgesteld, het MFK wordt herzien om de toegewezen vastleggingen die in 2014 niet zijn gebruikt over te dragen naar daaropvolgende jaren.

<sup>5</sup> De cohesie-verordening maakt het mogelijk om vanaf het moment dat het operationeel programma wordt goedgekeurd, projectkosten met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014 mee te rekenen. Dit is toegestaan om de uitvoering van de projecten niet onnodig te vertragen.

geldt. De vastleggingen van de eerste groep kunnen binnen het MFK worden behouden door deze vastleggingen over te hevelen naar 2015 op grond van artikel 13.2 van het Financieel Reglement. Hiervoor hoeft het MFK niet te worden gewijzigd; het betreft een totaal van 10,7 miljard euro. Voor het resterende gedeelte van de vertraagde vastleggingen (21,1 miljard euro) geldt dat de uiterlijke vastleggingsdatum van 31 maart 2015 niet haalbaar is. De Europese Commissie stelt voor deze vastleggingen door te schuiven naar latere jaren, op grond van de bestaande MFK-verordening (zie volgende paragraaf, met titel «Gevolgen voor Meerjarig Financieel Kader 2014–2020»). Onderstaande tabel geeft een uitsplitsing van de gebruikte verplichtingen in 2014, de overheveling naar 2015 op basis van het Financieel Reglement en de verschuiving naar 2015 en latere jaren op basis van de MFK-verordening.

**Tabel 1: inzet vastleggingen fondsen 2014 en verschuiving latere jaren (in miljoenen euro)**

Categorie	Begroot 2014	Ingezet 2014	Niet ingezet 2014	Waarvan overheveling naar 2015	Waarvan verschuiving MFK-plafonds
Europees Sociaal Fonds	11.446	7.699	3.747	1.981	1.766
Youth Employment Initiative	1.804	1.574	230	132	97
Fonds voor Europese hulp aan meest behoeftigen	513	501	12	12	0
Cohesiefonds	7.936	5.348	2.588	761	1.827
het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling	24.608	11.489	13.119	5.593	7.526
<b>1b Cohesiebeleid (subtotaal)</b>	<b>46.307</b>	<b>26.611</b>	<b>19.696</b>	<b>8.480</b>	<b>11.216</b>
Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling	13.970	3.295	10.675	1.970	8.705
Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij	788	19	769	28	741
<b>2 Landbouw (subtotaal)</b>	<b>14.758</b>	<b>3.314</b>	<b>11.444</b>	<b>1.998</b>	<b>9.446</b>
Asiel, Migratie en Integratiefonds	357	0	357	185	173
Interne Veiligheidsfonds	332	0	332	62	270
<b>3 Veiligheid en burgerschap (subtotaal)</b>	<b>689</b>	<b>0</b>	<b>689</b>	<b>247</b>	<b>442</b>
<b>Totaal</b>	<b>61.754</b>	<b>29.925</b>	<b>31.829</b>	<b>10.725</b>	<b>21.105</b>

De tabel laat zien dat met name bij het fonds voor plattelandontwikkeling de gebruikte verplichtingen in 2014 sterk zijn achtergebleven bij de hoeveelheid beschikbare verplichtingen. Voor het Asiel, Migratie en Integratiefonds en het Interne Veiligheidsfonds zijn in 2014 in het geheel geen verplichtingen aangegaan. De Commissie geeft hiervoor als verklaring dat een aantal implementatie en gedelegeerde handelingen nog niet is afgerond en dat lidstaten nog weinig ervaring hebben met deze fondsen in gedeeld beheer.

### **Gevolgen voor Meerjarig Financieel Kader 2014–2020**

De MFK-verordening bevat een bepaling (artikel 19) die specifiek voorziet in een aanpassing van het MFK in geval van definitieve goedkeuring van de regelgeving of programma's in gezamenlijk beheer later dan 1 januari 2014. Hierbij is bepaald dat de herziening uit hoofde van de transfer van de ongebruikte vastleggingen in 2014 voor 1 mei 2015 wordt goedgekeurd. De Commissie stelt voor om het vastleggingenplafond in 2014 met 21,1 miljard euro te verlagen, onder (cumulatief) gelijke verhoging in de jaren 2015–2017. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voorgestelde mutaties in het MFK naar de verschillende fondsen. De grootste verschuivingen vinden plaats van 2014 naar 2015. De ongebruikte verplichtingen in 2014 bij het fonds voor plattelandontwikkeling worden voor de helft doorgeschoven naar 2015 en voor de helft naar 2016. Alleen bij een deel van de middelen voor EFRO, het Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie en het Fonds voor Interne Veiligheid is sprake van een verschuiving die zich uitstrekt tot 2017.

**Tabel 2: Wijziging van de vastleggingenplafonds van het MFK (in miljoenen euro)**

Categorie	2014	2015	2016	2017
Europees Sociaal Fonds	- 1.766	1.766	0	0
Youth Employment Initiative	- 97	97	0	0
Fonds voor Europese hulp aan meest behoeftegen	0	0	0	0
Cohesiefonds	- 1.827	1.827	0	0
het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling	- 7.526	7.483	0	43
<b>1b Cohesiebeleid (subtotaal)</b>	<b>- 11.216</b>	<b>11.173</b>	<b>0</b>	<b>43</b>
Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling	- 8.705	4.353	4.353	0
Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij	- 741	741	0	0
<b>2 Landbouw (subtotaal)</b>	<b>- 9.446</b>	<b>5.093</b>	<b>4.353</b>	<b>0</b>
Asiel, Migratie en Integratiefonds	- 173	69	67	37
Interne Veiligheidsfonds	- 270	141	101	27
<b>3 Veiligheid en burgerschap (subtotaal)</b>	<b>- 442</b>	<b>210</b>	<b>168</b>	<b>64</b>
<b>Totaal</b>	<b>- 21.105</b>	<b>16.476</b>	<b>4.521</b>	<b>108</b>

### Proces en Nederlandse inzet

De vertraagde implementatie van enkele Europese fondsen die de Commissie in gedeeld beheer met de lidstaten uitvoert, leidt tot verschuivingen in verplichtingen tussen 2014 en latere jaren. Alle lidstaten hebben te maken met de effecten van deze vertraging, ook Nederland. Gelet op de afspraken die zijn gemaakt over de middelen voor deze fondsen in de periode 2014–2020 is de verwachting dat er grote steun onder de lidstaten zal zijn voor deze voorstellen. Voor de aanpassing van de begroting 2015 is de besluitvormingsprocedure in de Raad gekwalificeerde meerderheid. Voor de aanpassing van het MFK geldt unanimititeit.

Nederland hecht aan tijdige en spoedige afronding van de operationele programma's, rekening houdend met de kwaliteit van deze programma's. Nederland steunt zodoende het behoud van de vastleggingen binnen het MFK. De door de Europese Commissie gehanteerde artikelen uit het Financieel Reglement en de MFK-verordening zijn hiervoor de enige mogelijkheden.

Nederland hecht bovendien aan stabiele afdrachten aan de Europese Unie, waarin grote schommelingen in de omvang van de afdrachten zowel tussen als binnen de verschillende jaren worden voorkomen. De verschuiving van de vastleggingen leidt niet tot een wijziging in de totale omvang van de vastleggingen in deze MFK-periode, noch in de omvang van de betalingen en de afdrachten. De omvang van de verschuiving in vastleggingen, met name naar 2015, kan daarentegen aanleiding geven tot een verschuiving in betalingen in latere jaren zonder wijziging van de totale omvang van de betalingen. Volgens de Commissie heeft de verschuiving geen gevolgen voor het ritme van de betalingen in 2015 en latere jaren, maar een nauwkeurige onderbouwing hiervoor ontbreekt. Nederland kan de voorstellen van de Europese Commissie in principe steunen, maar heeft behoefte aan een nadere onderbouwing van de gevolgen voor het ritme van de betalingen. Nederland zal de Commissie daarom vragen naar deze onderbouwing om daarmee meer inzicht te verkrijgen in de mogelijke gevolgen van de verschuiving van de vastleggingen voor het ritme van de betalingen in 2015 en latere jaren.

De Minister van Financiën,  
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders