

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 142

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2020

Op 3 juni jl. presenteerde de Europese Commissie de vijfde en zesde aanvullende EU-begroting voor 2020 (Draft Amending Budget 5 en 6, DAB5 en DAB6). Met deze brief informeer ik uw Kamer hierover. Hiermee vervangt deze brief de BNC-fiches.

1. Voorstel vijfde aanvullende EU-begroting 2020

In DAB5 stelt de Europese Commissie in totaal 585 miljoen euro aan additionele middelen in vastleggingen – dit zijn wettelijke (of contractuele) verplichtingen – ten opzichte van de eerder overeengekomen EU-begroting voor 2020 voor¹. Dit bestaat uit 100 miljoen euro additionele steun aan vluchtelingen in Jordanië en Libanon en 485 miljoen euro additioneel voor het zekerstellen van urgente humanitaire hulp aan vluchtelingen in Turkije. Zie voor de uitsplitsing ook tabel 1 in de annex.

De Europese Commissie verwacht dat de volledige betalingen (de kasuitgaven, volgend op de verplichtingen) van 100 miljoen euro behorende bij de middelen voor Jordanië en Libanon ook dit jaar nog volgen. Van de middelen voor Turkije verwacht de Europese Commissie dat een klein deel (68 miljoen euro) nog dit jaar tot betalingen leidt. Van de overige middelen verwacht de Europese Commissie dat deze pas in latere jaren tot betalingen leiden.

Hieronder wordt nader ingegaan op de voorstellen van de Europese Commissie, de Nederlandse appreciatie, het effect op de Nederlandse afdrachten en het besluitvormingsproces.

¹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 134

Samenvatting van het Commissievoorstel DAB5

Jordanië en Libanon

Jordanië en Libanon vangen, na Turkije, de meeste Syrische vluchtelingen op, respectievelijk 655.000 en circa anderhalf miljoen. Beide staan daarnaast voor grote economische uitdagingen. Vooral in Libanon is de situatie ernstig, met een hoge inflatie, een enorme krimp van de economie en een toename van de werkloosheid en armoede. Kwetsbare groepen, waaronder vluchtelingen, zijn de eerste slachtoffers van de economische malaise in beide landen. In de oorspronkelijke jaarbegroting voor 2020 heeft de Europese Commissie reeds middelen beschikbaar gesteld voor benodigde steun aan de vluchtelingencrisis in Libanon en Jordanië als gevolg van de conflicten in Syrië. Deze middelen zijn inmiddels volledig vastgelegd. De Europese Commissie is van mening dat additionele middelen benodigd zijn om deze landen te ondersteunen tijdens de langdurige crisis. Daarnaast zorgt de impact van COVID-19 voor extra uitdagingen. De Europese Commissie stelt daarom voor om 100 miljoen euro additioneel in te zetten voor het versterken van de weerbaarheid van vluchtelingen en gastgemeenschappen in Jordanië en Libanon via het Europees Nabuurschapsinstrument.

Turkije

Als onderdeel van de EU-Turkije Verklaring heeft de Europese Commissie met de lidstaten een bedrag van in totaal 6 miljard euro beschikbaar gesteld voor de *Facility for Refugees in Turkey (FRIT)*. Turkije vangt ongeveer 4 miljoen vluchtelingen op, waarvan 3,6 miljoen Syrische vluchtelingen. De Europese Commissie stelt voor om 485 miljoen euro aan additionele vastleggingen toe te wijzen aan twee programma's voor humanitaire hulp, het *Emergency Social Safety Net (ESSN)* en het *Conditional Cash Transfer for Education (CCTE)*. Het ESSN biedt maandelijkse betalingen in contanten aan 1,7 miljoen vluchtelingen om te voorzien in hun basisbehoeften. Naar verwachting zijn de huidige middelen hiervoor uitgeput in maart 2021. Een additionele 400 miljoen euro aan vastleggingen is benodigd voor verlenging tot eind 2021. De CCTE biedt financiële ondersteuning aan gezinnen met in totaal 685.000 kinderen om deze naar school laten gaan in plaats van hen te laten werken. Het contract verloopt eind oktober 2020. De Europese Commissie wil 85 miljoen euro aan vastleggingen inzetten om het programma te verlengen tot eind december 2021.

In aanvulling daarop wordt 50 miljoen euro uit het bestaande budget voor humanitaire hulp ingezet (herschikking) voor het verlengen van enkele humanitaire projecten op het gebied van veiligheid, gezondheid en onderwijs die aflopen in de zomer 2020.

Financiering

De Europese Commissie financiert de aanvullende middelen voor Jordanië en Libanon (in totaal 100 miljoen euro in vastleggingen en betalingen) door de inzet van een deel van de nog resterende marge onder het plafond voor de begrotingscategorie Extern Beleid. De additionele middelen voor Turkije (in totaal 485 miljoen euro in vastleggingen en 68 miljoen euro in betalingen) worden deels gefinancierd met de overgebleven marge onder het plafond voor de begrotingscategorie Extern Beleid (3,4 miljoen euro). De resterende benodigde middelen van 481,6 miljoen euro worden gedekt door niet toegewezen budget bij het landbouwbeleid en de administratieve uitgaven hiervoor in te zetten. Dit kan door middel van de inzet van het speciaal instrument *contingency*

margin dat flexibiliteit biedt tussen begrotingsjaren of tussen begrotingscategorieën en is *de facto* een kasschuif waarbij de MFK-plafonds niet overschreden mogen worden.

Nederlandse appreciatie

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde additionele middelen voor het versterken van de weerbaarheid van vluchtelingen en gastgemeenschappen in Jordanië en Libanon. Beide landen huisvesten grote aantallen Syrische vluchtelingen, die vanwege het voortdurende conflict in Syrië voorlopig geen uitzicht op terugkeer hebben. Het is van belang dat ze daarin worden gesteund, temeer de economische crises de toegang tot basisvoorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs onder druk zet.

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde additionele middelen voor humanitaire steun aan vluchtelingen in Turkije. Het is belangrijk dat deze vluchtelingen in hun basisbehoeften kunnen blijven voorzien. Door de tijdige voortzetting van de financiering voor het ESSN en de CTE kan hieraan worden bijgedragen. Dit voorstel loopt niet vooruit op eventuele aanvullende steun aan Turkije voor de opvang van vluchtelingen binnen het aankomend Meerjarig Financieel Kader 2021–2027. Aanvullende steun hiervoor moet volgens het kabinet uit de EU-begroting worden betaald en dient conditioneel te zijn aan de effectieve implementatie van de EU-Turkije Verklaring, waaronder normalisatie aan de Grieks-Turkse grens.

Nederland is voornemens in te stemmen met de in DAB5 voorgestelde aanpassingen van de budgetten voor Extern Beleid. Ten aanzien van de financiering kan Nederland ook instemmen met de inzet van de *contingency margin* voor de inzet van nog niet toegewezen middelen voor landbouwbeleid en administratieve lasten.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

Het voorstel van DAB5 leidt tot een verhoging van de EU-betalingen in 2020 van in totaal 168 miljoen euro. DAB5 heeft echter geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten voor 2020. De raming van de Nederlandse afdrachten is gebaseerd op het betalingsplafond uit het MFK. Dit plafond maximeert de uitgaven uit hoofde van de EU-begroting en daarmee de afdrachten van de lidstaten. Dit betalingsplafond is hoger dan het betalingenniveau in de EU-begroting, zoals ook toegelicht in de begroting van Buitenlandse Zaken, bij artikel 3.1. Deze aanvullende begroting kan ingepast worden in de resterende marge onder dit plafond, waardoor aanpassing van de raming van de Nederlandse afdrachten niet nodig is.

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

De Raad zal via een schriftelijke procedure stemmen over DAB5. Deze procedure wordt naar verwachting in juli 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 DAB5.

2. Voorstel zesde aanvullende EU-begroting 2020

Met DAB6 wil de Europese Commissie een totaal van 11,5 miljard euro aan vastleggingen en 6,5 miljard euro aan betalingen beschikbaar stellen voor het jaar 2020. Dit voorstel is een onderdeel van een totaalpakket aan voorstellen van de Europese Commissie voor het herstel van de Europese Unie in reactie op de crisis die door de COVID-19 uitbraak is ontstaan. De kabinetsappreciatie van deze voorstellen is reeds aan uw Kamer toegezonden². Dit totaalpakket bestaat uit een nieuw tijdelijk herstelinstrument *Next Generation EU*, een voorstel voor het MFK 2021–2027 en een aanpassing van het huidige MFK 2014–2020. Voorliggende DAB6 heeft betrekking op dit laatste onderdeel.

Voor de financiering van het pakket aan herstelmaatregelen stelt de Europese Commissie voor om, met ingang van het nieuwe Eigen Middelenbesluit, middelen op de kapitaalmarkt te lenen. De Europese Commissie verwacht dat het nieuwe Eigen Middelenbesluit op 1 januari 2021 in werking kan treden, na de vereiste ratificaties door nationale parlementen. Als overbruggingsmaatregelen stelt de Europese Commissie voor om het vastleggingenplafond van het huidige MFK voor de periode 2014–2020 te verhogen. De voorliggende zesde aanvullende EU-begroting 2020 betreft de uitwerking van deze overbruggingsmaatregel. Er worden additionele middelen voorgesteld voor het *Solvency Support Instrument (SSI)*, het *European Fund for Sustainable Development (EFSD)*, *REACT-EU* en het *European Investment Fund (EIF)*³. Zie tabel 1 in de annex voor een uitsplitsing. Uw Kamer ontvangt nog een separate Kamerbrief met een kabinetsappreciatie van alle sectorale voorstellen die de Europese Commissie recent in het kader van COVID-19 heeft gedaan.

Hieronder wordt nader ingegaan op de voorstellen van de Europese Commissie, de Nederlandse appreciatie, het effect op de Nederlandse opdrachten en het Europese proces voor behandeling van DAB6.

Samenvatting van het Commissievoorstel DAB6

Solvency Support Instrument

Om solvabiliteitssteun te kunnen bieden aan bedrijven die door de COVID-19 crisis in nood zijn geraakt stelt de Europese Commissie de oprichting van een SSI binnen het reeds bestaande *Europese Fonds voor Strategische Investerings* (EFSl) voor. Dit instrument zal met name gericht zijn op het aanvullen van nationale regelingen op dit gebied en het verzekeren van een Europees gelijk speelveld. Voor 2020 bedraagt het voorstel 5 miljard euro aan vastleggingen en 2,5 miljard euro aan betalingen.

Versterking European Fund for Sustainable Development

De Europese Commissie stelt voor om reeds in 2020 het EFSD te versterken met 1,04 miljard euro in vastleggingen en betalingen. De middelen worden beschikbaar gesteld om meer garanties te kunnen verlenen aan partnerlanden van de EU om ondersteuning te bieden bij het bestrijden van COVID-19. De aanpassing van de EFSD-verordening is met name gericht op het uitbreiden van de reikwijdte naar de westelijke Balkan.

² Kamerstukken 21 501-20 en 22 112, nr. 1543

³ Uw Kamer wordt nog separaat schriftelijk geïnformeerd over de sectorale voorstellen behorend bij het MFK-voorstel voor 2021–2027 waaronder SSI, EFSD, React-EU.

REACT-EU

Met een nieuw initiatief, REACT-EU, wil de Europese Commissie via het cohesiebeleid bijdragen aan de economische en sociale weerbaarheid van lidstaten en aan een duurzaam herstel van de COVID-19 crisis. Lidstaten kunnen via REACT-EU middelen inzetten in het kader van de doelstelling «investeren in groei en werkgelegenheid» van het EFRO of het ESF gebruiken ter ondersteuning van het crisisherstel in de context van de COVID-19 crisis in de regio's waar de economie en de werkgelegenheid zwaarder zijn getroffen of om de toewijzing voor door het FEAD ondersteunde programma's te verhogen. In DAB6 wordt een totaal van 5 miljard euro aan vastleggingen en 2,5 miljard euro aan betalingen voorgesteld.

European Investment Fund

De Commissie reserveert 500 miljoen euro om mee te doen aan een kapitaalverhoging die het EIF volgens de Commissie voor ogen heeft. De kapitaalverhoging zou nodig zijn omdat het EIF verantwoordelijk is voor de uitvoering van verschillende onderdelen van de herstelstrategie van de Europese Commissie waarvoor de huidige kapitaalbasis onvoldoende zou zijn. Er is nog geen formeel voorstel voor een kapitaalverhoging gedeeld vanuit de EIF aan de aandeelhouders.

Financiering

De resterende ruimte onder de vastleggingenplafonds en in de speciale instrumenten zijn, na verwerking van DAB5, volledig opgebruikt. Om de voorstellen uit DAB6 te kunnen financieren stelt de Europese Commissie voor om het vastleggingenplafond voor 2020 te verhogen. Hiertoe is een wijziging van het huidige MFK 2014–2020 benodigd. De Europese Commissie heeft hiervoor reeds een voorstel ingediend⁴. De verhoging komt volledig ten gunste van de voorstellen uit DAB6. Onder het betalingsplafond voor 2020 resteert nog voldoende ruimte, waardoor een aanpassing van dat plafond niet nodig is.

Nederlandse appreciatie

De inzet van het kabinet is erop gericht om via Europese samenwerking duurzaam herstel van deze uitzonderlijke crisis als gevolg van de COVID-19 uitbraak te bespoedigen en verdere economische groei te bevorderen. Hiervoor zijn Europese solidariteit tussen lidstaten onderling en de daaraan verbonden verantwoordelijkheid centrale uitgangspunten. Met deze inzet beoordeelt het kabinet ook de herstelstrategie van de Europese Commissie, waaronder de aanpassing van het huidige MFK. De in DAB6 voorgestelde aanpassing van het huidige MFK maakt integraal deel uit van de herstelstrategie van de Europese Commissie. Het kabinet heeft uw Kamer reeds een appreciatie van deze voorstellen toegezonden. Het kabinet zal de budgettaire aspecten van DAB6 betrekken bij de onderhandelingen over het totaalpakket en deze afwegen binnen het kader van de bredere Nederlandse inzet.

⁴ Proposal for a Council Regulation amending Council Regulation (EU, EURATOM) No 311/2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020 (2020/0109(APP))

Gevolgen voor de Nederlandse opdrachten

Volgens de Europese Commissie zou het huidige voorstel leiden tot additionele opdrachten voor Nederland van 0,4 miljard euro in 2020⁵. Het kabinet beschouwt dit voorstel als een integraal onderdeel van het totaalpakket bestaande uit een nieuw tijdelijk herstelinstrument *Next Generation EU*, een voorstel voor het MFK 2021–2027 en de genoemde aanpassing van het huidige MFK 2014–2020. De budgettaire verwerking op de Rijksbegroting zal dan ook worden betrokken bij de verwerking van de uitkomsten van de onderhandelingen over het totaalpakket en in de eerstvolgende budgettaire nota worden opgenomen.

Proces en krachtenveld

Het tijdspad voor de onderhandelingen over de nieuwe Commissievoorstellen, waaronder de uitwerking zoals gepresenteerd in DAB6, is nog onbekend. Duidelijk is dat deze nieuwe Commissievoorstellen het startpunt zijn van de onderhandelingen over het herstelinstrument en de (aangepaste) voorstellen voor het huidige en komende MFK en EMB. De posities van de lidstaten liggen nog ver uit elkaar; deze onderhandelingen zullen waarschijnlijk tijd vergen. De eerste bespreking van het voorgestelde pakket zal plaatsvinden tijdens de Europese Raad van 19 juni 2020, die zal worden voorbereid door een discussie in de Raad Algemene Zaken (RAZ) en door consultaties van de Voorzitter van de Europese Raad met de lidstaten. Voor besluitvorming over het MFK is, op grond van artikel 312 VWEU, eenparigheid van stemmen in de Raad vereist, en goedkeuring van het Europees Parlement. Over een aanvullende begroting beslist de Raad met gekwalificeerde meerderheid. Het EP is medewetgever en moet de begroting ook goedkeuren. De inzet van de Europese Commissie is om zowel het MFK als het EMB als de deelverordeningen per 1 januari 2021 in werking te laten treden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁵ Draft Amending Budget No 6 to the General Budget 2020: Reflecting in the budget 2020 the launch of the recovery plan for Europa COM(2020)423 – Budgetary annex

ANNEX

Tabel 1: mutaties DAB5 en DAB6 (miljoen euro)

Omschrijving	Vastlegging	Betaling
<i>DAB5</i>		
ENI – Mediterranean countries	100	100
Humanitarian aid, food assistance and disaster preparedness	485	68
TOTAAL DAB5	585	168
<i>DAB6</i>		
EFSI support expenditure	2	2
Solvency Support Instrument Window (EFSI)	4.980	2.490
Solvency Support Instrument Window (EIAH and EIPP)	18	8
EFSD support expenditure	1	1
EFSD Guarantee Fund	1.039	1.039
React-EU (European Social Fund)	1.495	747
React-EU (European Social Fund)	5	3
React-EU (FEAD – operational expenditure)	–	–
React-EU (FEAD – operational technical assistance)	–	–
React-EU (ERDF)	3.488	1.744
React-EU (ERDF – operational assistance)	12	6
EIF	500	500
TOTAAL DAB6	11.540	6.540

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

Omschrijving	Vastlegging	Betaling	Inkomsten
DAB1 – Migratie & corona	567	77	–
DAB2 – Emergency Support Instrument	3.000	1.530	–
DAB3 – Surplus	–	–	3.218
DAB4 – EUSF	279	279	–
DAB5 – Migratie	585	168	–
DAB6 – Herstelstrategie COVID-19	11.540	6.540	–