

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 172

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2022

Op 14 november jl. bereikten de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement (EP) een politiek akkoord over de Europese jaarbegroting voor 2023, tijdens het zogeheten conciliatiecomité. Nederland heeft ingestemd met het akkoord. In deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van de overeengekomen Europese begroting voor 2023.

Akkoord Europese begroting 2023

In het akkoord heeft de Europese begroting 2023 een omvang van 186,6 miljard euro in vastleggingen¹ en 168,6 miljard euro in betalingen² inclusief speciale thematische instrumenten. De omvang van deze Europese begroting ligt boven de omvang uit de Raadspositie en blijft dicht bij de omvang uit het aangepaste Commissievoorstel (*Amending Letter 1*; AL1) voor de Europese begroting 2023.³ De vastleggingenmarge⁴ bedraagt in het akkoord circa 0,4 miljard euro en de betalingenmarge⁵ circa 3,6 miljard euro. In tabel 1 in de Annex is een overzicht opgenomen van het bereikte akkoord over de Europese begroting 2023 ten opzichte van de AL1 en de posities van de Raad en van het EP.

Tabel 2 in de Annex laat de wijzigingen zien ten opzichte van het voorstel van de Europese Commissie inclusief AL1. In totaal is in het akkoord voor 667 miljoen euro aan extra uitgaven voorzien ten opzichte van het Commissievoorstel (incl. AL1). Een deel van deze extra uitgaven wordt gedekt door besparingen van in totaal 400 miljoen euro op het

¹ De wettelijke of contractuele verplichtingen die kunnen worden aangegaan.

² De kasuitgaven, volgend uit vastleggingen.

³ Kamerstuk 21 501-03, nr. 170.

⁴ De ruimte tussen het MFK-vastleggingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde vastleggingenniveau.

⁵ De ruimte tussen het MFK-betalingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde betalingenniveau.

programma voor Internationale thermonucleaire experimentele reactor (ITER) vanwege een hoger dan verwachte bijdrage van derden, de rentekosten voor de financiering van het leningendeel van het EU-herstelinstrument (NGEU) vanwege een overschatting van de kosten en het Europese grens- en kustwachtagentschap Frontex vanwege lager dan verwachte uitgaven. De overige extra uitgaven worden gedekt door inzet van het Flexibiliteitsinstrument. Dit instrument kan worden ingezet voor de financiering van onvoorziene omstandigheden, zowel voor vastleggingen als betalingen, indien er onvoldoende ruimte is onder een deelplafond voor een bepaalde begrotingscategorie uit het Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021–2027).

De grootste wijziging betreft de extra middelen die zijn vrijgemaakt voor het Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) onder begrotingscategorie 6 «Extern beleid». Er is in totaal 210 miljoen euro gereserveerd voor steunmaatregelen voor Oekraïne en Moldavië als gevolg van de Russische agressie in Oekraïne. Verder is 70 miljoen euro vastgelegd voor acties op het gebied van migratie in de zuidelijke buurlanden van de Unie.

In begrotingscategorie 1 «Interne markt, innovatie en digitaal» is 103,5 miljoen euro gereserveerd voor de Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF). Deze middelen zijn bedoeld voor investeringen in transport- en energienetwerken in de EU. Onder begrotingscategorie 3 «Landbouw en milieu» is 30 miljoen euro gereserveerd voor het programma voor milieu en klimaatactie LIFE, dat onderdeel uitmaakt van de Europese Green Deal. Onder begrotingscategorie 5 «Veiligheid en defensie» is 58,5 miljoen euro gereserveerd voor het programma Militaire mobiliteit (MM) dat een bijdrage levert aan het standaardiseren van grensoverschrijdend militair transport en procedures. In totaal is, verdeeld over verschillende begrotingscategorieën, circa 80 miljoen euro gereserveerd voor proefprojecten en voorbereidende acties. Dit zijn nieuwe initiatieven die, indien succesvol, in de toekomst tot nieuwe beleidsprogramma's kunnen leiden.

Vijfde aanvullende Europese begroting 2022

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de vijfde aanvullende Europese begroting 2022 (*Draft Amending Budget*; DAB5) en de Nederlandse inzet hierbij.⁶ Op verzoek van het EP werd deze DAB betrokken bij de onderhandelingen over de Europese begroting 2023. In DAB5 wordt de Europese begroting 2022 opgehoogd ten behoeve van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne, noodmaatregelen tegen de vogelgriep en varkenspest, het leasen en aankopen van vliegtuigen en helikopters voor het bestrijden van bosbranden in de EU en het dekken van hoger dan verwachtte salaris- en pensioenkosten. Het Commissievoorstel voor DAB5 is (ongewijzigd) akkoord bevonden tijdens het conciliatiecomité van 14 november jl. De Raad en het EP hebben inmiddels formeel ingestemd met het akkoord.

Nederlandse appreciatie

Zoals voorafgaand aan de onderhandelingen aan uw Kamer gecommuniceerd⁷ heeft Nederland zich samen met gelijkgestemde lidstaten ingezet voor een prudente, realistische en moderne begroting met voldoende marges om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden, waarbij er voldoende middelen beschikbaar moesten blijven voor de prioriteiten onderzoek en innovatie, klimaat en migratie en veiligheid.

⁶ Kamerstuk 21 501-03, nr. 170.

⁷ Kamerstuk 21 501-03, nr. 163.

De marges in het akkoord zijn kleiner dan in de Raadspositie. Alles afwegend geef het kabinet ingestemd met deze uitkomst. De marges liggen dicht bij het Commissievoorstel (inclusief AL1), waarin reeds rekening werd gehouden met extra middelen voor humanitaire hulp, migratie en defensie als gevolg van de situatie in Oekraïne. Het kabinet heeft hier gezien de internationale ontwikkelingen begrip voor, evenals de extra middelen voor humanitaire hulp, CEF, migratie en militaire mobiliteit in het akkoord. Verder weerspiegelt het akkoord voldoende de inhoudelijke prioriteiten van het kabinet gericht op onderzoek en innovatie, klimaat en migratie en veiligheid.

In het akkoord is de inzet van het Flexibiliteitsinstrument groter dan in de Raadspositie en AL1. Ook de inzet van het Enkelvoudige marge-instrument (SMI)⁸ is hoger dan in de Raadspositie. Het kabinet had liever gezien dat deze middelen beschikbaar waren gebleven voor onvoorziene omstandigheden gedurende het jaar in plaats van deze al aan het begin van het jaar toe te wijzen. Het kabinet accepteert dit als onderdeel van het totaalpakket. In totaal resteert er voor 2023 nog circa 1,4 miljard euro in het Flexibiliteitsinstrument, het SMI en de reguliere marges.

Tijdens het conciliatiecomité heeft de Raad het EP opgeroepen tot het nakomen van afspraken die gemaakt zijn in de ER-conclusies over het MFK van juli 2020⁹ over administratieve uitgaven van de Europese instellingen (begrotingscategorie 7) betreffende onder andere salarissen, personeel, en gebouwen. Het EP heeft onder andere om 52 extra FTE verzocht voor eigen personeel voor het versterken van cybersecurity. Hoewel de Raad het belang van voldoende middelen voor cybersecurity onderkent, hebben de lidstaten gepleit voor het uitvoeren van een *needs assessment* bij alle instituties alvorens akkoord te gaan met het toekennen van deze posten aan alleen het EP. Het kabinet is teleurgesteld dat de posten toch direct zijn toegekend. Wel zal de Raad bij de Ecofinraad van 6 december een kritische verklaring aannemen waarin zij haar teleurstelling uit en stelt dat dit niet de toekomstige balans tussen en gelijke behandeling van de instellingen in gevaar mag brengen.

Daarnaast heeft de Raad zorgen geuit over de houdbaarheid van automatische salarisindexatie bij de Europese instellingen in tijden van hoge inflatie en de hoge druk die dit met zich meebrengt op de administratieve uitgaven in 2023 en verder. Daarom zal de Raad, mede op initiatief van Nederland, een verklaring aannemen waarin de Commissie wordt opgeroepen om uiterlijk 1 juni 2023 (voorafgaand aan conceptbegroting 2024) met maatregelen te komen om de druk op de administratieve uitgaven te verminderen zodat het deelplafond uit het MFK voor begrotingscategorie 7 niet overschreden wordt en de inzet van speciale instrumenten niet nodig is. Deze oproep raakt aan het verzoek van de Raad aan de Commissie n.a.v. artikel 241 VWEU. Daarin wordt de Commissie verzocht met een reactie te komen m.b.t. de duurzaamheid van de methode voor salarisstijgingen ten tijde van hoge inflatie. Hiermee komt het kabinet tegemoet aan de motie van VVD-lid Van Wijngaarden over het versoberen van de methode voor salarisstijgingen van EU-ambtenaren.¹⁰ Dit statement zal waarschijnlijk bij de Ecofin van 6 december en anders op een willekeurige andere Raad worden aangenomen.

⁸ Via het SMI kunnen ongebruikte marges onder het MFK-plafond uit eerdere jaren worden meegenomen naar latere jaren.

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575.

¹⁰ Handelingen II 2022/23, nr. 24, Tweeminutendebat Raad Algemene Zaken.

Gevolgen Nederlandse afdrachten

Het uitgangspunt voor de vaststelling van de raming van de Nederlandse afdrachten (begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken artikel 3.1) is de omvang van het jaarlijkse uitgavenplafond uit het MFK plus de speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd.

Het bereikte akkoord over de Europese begroting 2023 en DAB5 2022 blijven binnen deze plafonds en hebben derhalve geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting.

Proces

Met uitzondering van Zweden en Hongarije (onthouden) hebben alle lidstaten ingestemd met het akkoord. Aangezien over de Europese jaarbegroting met gekwalificeerde meerderheid gestemd wordt, is de Europese begroting voor 2023 aangenomen. Het akkoord is op 22 november formeel aangenomen door de Raad en het EP.

De Minister van Financiën,
S.A.M Kaag

ANNEX I

Tabel 1: Vergelijking akkoord met posities en AL1 (mln. euro, lopende prijzen, vastleggingen en betalingen)

	Commissie incl. AL1		Raad		EP		Akkoord	
	vastl.	bet.	vastl.	bet.	vastl.	bet.	vastl.	bet.
1 Interne markt, innovatie & digitaal	21.568	20.901	20.333	20.523	22.269	21.590	21.548	20.901
2 Cohesie, veerkracht en waarden	70.678	58.184	69.849	55.809	70.395	56.047	70.587	58.059
3 Landbouw en milieu	57.223	57.445	57.178	57.439	57.291	57.480	57.259	57.456
4 Migratie en grensmanagement	3.727	3.067	3.677	3.017	3.808	3.085	3.727	3.038
5 Veiligheid en defensie	2.058	1.183	1.889	1.110	1.982	1.152	2.117	1.208
6 Extern beleid	16.932	13.894	16.782	13.774	17.247	14.131	17.212	13.995
7 Administratieve uitgaven	11.309	11.309	11.386	11.386	11.447	11.447	11.311	11.311
A Totaal MFK headings	183.494	165.983	181.095	163.059	184.438	164.933	183.762	165.969
B Totaal MFK-plafond	182.667	168.575	182.667	168.575	182.667	168.575	182.667	168.575
C Inzet Flexibiliteitsinstrument	822	693	453	465	1.010	770	1.236	948
D Inzet Single Margin Instrument	450	0	0	0	761	0	280	0
E Marge (B + C + D - A)	445	3.284	2.025	5.981	0	4.412	421	3.554
F Speciale thematische instrumenten	2.855	2.680	2.855	2.680	2.855	2.680	2.855	2.680
G Totaal incl. speciale instrumenten [A+F]	186.349	168.663	183.950	165.738	187.293	167.613	186.617	168.649

Tabel 2: Grootste wijzigingen in het akkoord t.o.v. de Amending Letter (afgerond op miljoenen euro, vastleggingen)

Naam Programma/agentschap	Bedrag
<i>Begrotingscategorie 1</i>	-19
Horizon	10
ITER	-180
CEF transport	60
CEF energie	44
Programma voor de interne markt	10
Proefprojecten	37
<i>Begrotingscategorie 2</i>	-91
Rentebetalingen NGEU	-170
EU4health	8
Erasmus+	20
European solidariteitskorps	3
Creative Europe	8
Rights and Values	3
Agentschappen	3
Proefprojecten	35
<i>Begrotingscategorie 3</i>	36,7
LIFE	30
Proefprojecten	6,7
<i>Begrotingscategorie 4</i>	0
Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)	36,5
Frontex	-50
Agentschappen EUAA/EULISA	3,5
Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (IBMF/BMVI)	10
<i>Begrotingscategorie 5</i>	58,5
Militaire mobiliteit	58,5
<i>Begrotingscategorie 6</i>	280
NDICI zuidelijk nabuurschap	70
NDICI oostelijk nabuurschap	210
<i>Begrotingscategorie 7</i>	2,7
Diverse instellingen	2,7
Totaal	267