



Brussel, 10.10.2018
COM(2018) 687 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen op de EU-begroting (2019-2023)

1. INLEIDING

Dit verslag biedt een langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen voor de volgende vijf jaar (2019-2023) zoals voorgeschreven in artikel 247, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement¹. Bij deze analyse wordt rekening gehouden met de beginselen en voorwaarden die staan in het concept-terugtrekkingsakkoord² tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk. Er wordt niet beoordeeld wat de gevolgen voor de langetermijnraming zijn indien het terugtrekkingsakkoord niet wordt gesloten of geratificeerd.

Het toepassingsgebied van de raming geeft de elementen van de huidige en de volgende financiële kaders weer. Het is gebaseerd op het niveau van de vastleggingskredieten voor 2019 en 2020 die zijn opgenomen in de ontwerpbegroting 2019 en de begeleidende financiële programmering voor 2020. Voor de jaren 2021-2023 worden de vastleggingen uit het Commissievoorstel voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK)³ in aanmerking genomen.

Nieuwe informatie van na het MFK-voorstel van 2 mei 2018 komt op de volgende wijze aan bod: de bijgewerkte prognoses van de lidstaten voor de uitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen⁴ (ESI-fondsen) 2014-2020 die op 31 juli 2018 zijn verstrekt; wijzigingen van de begroting voor 2018 (d.w.z. het ontwerp van gewijzigde begroting nr. 5⁵ en de resultaten van de algemene kredietoverschrijvingsprocedure) en de nota van wijzigingen nr. 1 bij de ontwerpbegroting 2019. Ook is rekening gehouden met de op 12 september 2018⁶ aangekondigde initiatieven voor de verdere versterking van het Europees Grens- en kustwachtagentschap en het Europees Asielagentschap.

2. RESULTATEN VAN DE RAMING

2.1. Betalingen

2.1.1. Betalingen tot het einde van het huidige MFK (2019-2020)

Voor het jaar 2019 volgen de geraamde betalingen de niveaus die zijn voorgesteld in de ontwerpbegroting 2019 (inclusief de nota van wijzigingen nr. 1). Bij de raming van de betalingen voor 2020 is rekening gehouden met de uitvoering in de periode 2014-2017 en de eerste helft van 2018, de informatie die beschikbaar is gekomen ten tijde van de voorbereiding van de ontwerpbegroting 2019 als ook met de bijgewerkte prognoses van de lidstaten voor de uitvoering van de ESI-fondsen 2014-2020. Voor het laatste jaar van het huidige MFK is de verwachting dat alle uitgavenprogramma's op kruissnelheid zullen komen. Naar verwachting wordt tegen het einde van 2019 het leeuwendeel van de programma's in het kader van het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 afgesloten.

¹ Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van 30 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (het "Financieel Reglement").

² TF50(2018)33 – Commissie aan de EU-27, 28.2.2018.

³ COM(2018)321 tot en met 328 van 2.5.2018.

⁴ Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF), Cohesiefonds (CF), Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

⁵ COM(2018)537 van 10.7.2018.

⁶ COM(2018)631 final van 12.9.2018 en COM(633) final van 12.9.2018.

2.1.2. Betalingen in het volgende MFK (2021-2023)

De geraamde betalingen in 2021-2022 waarborgen verenigbaarheid met het maximum van de eigen middelen van 1,20 % van het bni van de EU. Gelet op de bni-grondslagen van 27 lidstaten heeft de Commissie weliswaar voorgesteld om het maximum van de eigen middelen te verhogen, maar vanwege het langdurige ratificatieproces van het eigenmiddelenbesluit kan het huidige niveau nog steeds van toepassing zijn.

Aan het begin van de volgende programmeringsperiode (2021-2022) dekt de helft van alle betalingen (51 %) de uitstaande verplichtingen van de vorige financiële kaders ("*Reste à liquider*" of RAL). Nog eens 35 % van de betalingen dekt niet-gesplitste kredieten waarbij betalingen direct op de vastleggingen volgen (d.w.z. de 1^e pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, uitgaven in het kader van rubriek 7 "Europees openbaar bestuur", de subsidie aan de gedecentraliseerde agentschappen). De resterende 14 % is het resultaat van de lancering van de nieuwe generatie uitgavenprogramma's.

Per 2023 zal meer dan de helft van de uitstaande verplichtingen van de periode vóór 2021 zijn betaald en derhalve zal het aandeel betalingen voor vastleggingen van vóór 2021 afnemen. Tegelijkertijd wordt verwacht dat de uitvoering van de programma's voor 2021-2027 op kruissnelheid zal raken en de betalingsniveaus in 2023 aanmerkelijk zullen stijgen ten opzichte van de eerste twee beginjaren (68 % van de totale betalingen vergeleken met 45 % in 2021).

2.1.3. Vrijmakingen

Het totaalbedrag aan geraamde vrijmakingen voor 2019-2023 komt uit op 6,4 miljard EUR. Ongeveer twee derde van de vrijmakingen hebben betrekking op de programma's uit de periode 2014-2020 (4,3 miljard EUR), terwijl de vrijmakingen van de RAL van vóór 2014 geleidelijk afnemen, wat ook geldt voor de betalingen in het kader van die RAL. Er worden geen vrijmakingen verwacht voor de vastleggingen in het voorstel voor het MFK 2021-2027.

De omvang van de vrijmakingen verschilt per rubriek aangezien de raming is gemaakt met inachtneming van vastleggingen die reeds zijn geannuleerd en vrijmakingen die tijdens de voorbereiding van de ontwerpbegroting 2019 werden vastgesteld. In beginsel zijn vrijmakingen geraamd voor de gehele duur van de programmeringsperiode. Omdat voor de meeste programma's en acties geen automatische vrijmakingsregels bestaan, zou een jaarlijkse verdeling van vrijmakingen een grotendeels benaderend karakter hebben. Om de omvang van de vrijmakingen tot niet later dan 2023 te schatten, zijn de vrijmakingen met betrekking tot de RAL van eind 2018 opgesplitst in verhouding tot de gerelateerde jaarlijkse betalingen. Mogelijke vrijmakingen van vastleggingen voor 2019 en 2020 vinden voornamelijk plaats na 2023, overeenkomstig de algemene afsluiting van de programmacyclus.

Voor de ESI-fondsen 2014-2020 wordt een speciale raming gemaakt. Daarin worden de ervaringen meegenomen met de afsluiting van de programma's 2007-2013 als ook met het verwachte tijdschema voor vrijmakingen. De vrijmakingen zullen waarschijnlijk over de periode 2024-2026 worden verspreid gezien het feit dat het daadwerkelijke jaar van de vrijmaking afhangt van de specifieke sluitingsdata voor elke lidstaat en vanwege de bestaande n+3-vrijmakingsregel. Om die reden heeft dat geen gevolgen voor de prognoseperiode van dit verslag.

2.1.4. Ontwikkeling van de omvang van de uitstaande verplichtingen (RAL)

Naar verwachting komt de RAL aan het begin van de verslagperiode uit op ongeveer 276 miljard EUR en zal tegen het einde van het huidige financiële kader zijn gestegen tot 295 miljard EUR. Voor eind 2023 wordt de RAL geraamd op ongeveer 314 miljard, wat neerkomt op een groei van 14 % van de nominale waarde in de vijf geanalyseerde jaren. De jaarlijkse ontwikkeling van de RAL-omvang verloopt echter niet gelijkmatig aangezien de ontwikkeling van de RAL bepaald wordt door de verhouding tussen de jaarlijkse betalingen en de jaarlijkse vastleggingen. Voor het jaar 2019 was die verhouding 90 %. Deze stijgt naar 99 % in 2023. De betalingen komen in de buurt van de vastleggingen in 2023, voornamelijk dankzij de combinatie van het eerste streefcijfer voor automatische vrijmakingen voor de nieuwe programma's in het kader van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen en het n+3-streefcijfer voor vrijmakingen voor het laatste gedeelte van de ESI-fondsen 2014-2020 en de afsluiting van die programma's. Als gevolg daarvan blijft de groei van de RAL-omvang in 2023 beperkt tot minder dan 1 % ten opzichte van het voorgaande jaar.

2.2. Ontvangsten

De EU-begroting wordt gefinancierd met eigen middelen en andere ontvangsten. Het totale bedrag van de vereiste eigen middelen om de begroting te financieren wordt bepaald door de totale uitgaven min de overige ontvangsten. Hieruit volgt dat de raming van de begrotingsontvangsten van de EU in 2019-2023 gebaseerd is op het principe dat uitgaven gekoppeld moeten zijn aan ontvangsten; de totale ontvangsten moeten dus gelijkstaan aan de totale uitgaven.

3. AANNAMES WAAROP DE RAMING IS GEBASEERD

3.1. Specifieke aannames voor de belangrijkste uitgavenposten

3.1.1. ESI-fondsen 2014-2020 en middelen voor het cohesiebeleid 2021-2027

De raming van de betalingen in het kader van de ESI-fondsen 2014-2020 is gebaseerd op de ervaring uit het verleden met ingediende tussentijdse betalingsverzoeken als percentage van het totaalbedrag. De prestatiebeoordeling vindt plaats in 2019 en de relevante vastleggingen die vanaf 2014 zijn gereserveerd, resulteren pas in 2020 in de eerste uitbetalingen. Voor elk fonds wordt een afzonderlijk betalingsprofiel gebruikt. Omdat in het laatste jaar van het MFK 2014-2020 de kruissnelheid zal worden bereikt, is de veronderstelling dat het tempo van de uitvoering dan wat boven het huidige niveau zal liggen.

Wat de middelen voor het cohesiebeleid 2021-2027 betreft, is rekening gehouden met alle toepasselijke bepalingen van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (voorfinanciering, goedkeuring, geen prestatiereserve). De profielen van de tussentijdse betalingsverzoeken zijn geschat op basis van statistieken over de bedragen die per jaar zijn aangevraagd tijdens de programma's voor de periode 2007-2013 waarvoor de n+2-vrijmakingsregels golden.

3.1.2. Rechtstreekse betalingen en marktmaatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

De kredieten voor het Europees Landbouwgarantiefonds zijn hoofdzakelijk niet-gesplitst en van de kredieten in het kader van rechtstreekse betalingen aan boeren wordt het merendeel gewoonlijk in de eerste maanden van het begrotingsjaar vergoed aan de lidstaten.

3.1.3. Andere programma's en fondsen

Voor alle overige uitgavenposten (bijv. onderzoek en innovatie, grootschalige infrastructurele projecten, intern en extern beleid) geldt dat de ramingen van de betalingen voor goedgekeurde vastleggingen in het huidige financiële kader zijn gebaseerd op de ontwerpbegroting 2019 en de begeleidende betalingsschema's voor de afzonderlijke begrotingsonderdelen (zoals beschreven in deel XII van het werkdocument⁷).

Voor de nieuwe generatie uitgavenprogramma's zijn de jaarlijkse betalingsbehoeften berekend aan de hand van statistische gegevens over de daadwerkelijke uitvoering in de afgelopen tien jaar (van 2007 tot 2017) van de overeenkomstige huidige programma's en hun erfenis uit de periode 2007-2013. De ramingen van betalingen voor programma's zonder erfenis zijn gebaseerd op de ervaring die is opgedaan bij de uitvoering van soortgelijke activiteiten, gecorrigeerd voor de specifieke elementen van het nieuwe programma.

3.1.4. Administratie

Administratieve uitgaven (2014-2020 rubriek 5, 2021-2027 rubriek 7) zijn gebaseerd op niet-gesplitste kredieten; de bedragen voor vastleggingen zoals beschreven in de ontwerpbegroting 2019, de financiële programmering 2020 en de voorgestelde maximumbedragen voor rubriek 7 in 2021-2023 zijn volledig omgezet in betalingen.

Hetzelfde geldt voor de subsidies voor de gedecentraliseerde agentschappen, die niet uit de rubriek administratieve uitgaven worden gefinancierd.

3.2. Aannames voor de ontvangstenprognose

3.2.1. Traditionele eigen middelen en nationale bijdragen

Aangezien de inning van de productieheffing voor suiker in 2017 is komen te vervallen, omvatten de traditionele eigen middelen vanaf 2018 alleen douanerechten. De projectie is dat de douanerechten in de periode 2020-2023 vanaf het niveau dat is aangegeven in de ontwerpbegroting 2019 in hetzelfde tempo zullen groeien als het nominale bni van elke lidstaat.

Om de inkomsten en geraamde uitgaven in evenwicht te brengen, wordt het verschil daartussen aangezuiverd door de nationale bijdragen (in de vorm van op het bruto nationaal inkomen gebaseerde eigen middelen, de eigen middelen btw en de nieuwe eigen middelen die zijn opgenomen in het Commissievoorstel voor het MFK 2021-2027).

3.2.2. Overige ontvangsten

De meeste bestanddelen van "overige ontvangsten" – zoals bijdragen van het personeel, ontvangsten voortvloeiende uit de administratieve werking van de instellingen, bijdragen en terugbetalingen in het kader van overeenkomsten en programma's van de Unie, rente wegens laattijdige betaling en boetes, ontvangsten voor door de EU opgenomen en verstrekte leningen, en diverse ontvangsten – alsmede overschotten van vorige jaren, zijn gezien hun inherente veranderlijkheid moeilijk te prognosticeren. Daarom wordt in de ontwerpbegroting 2019 het

begrote bedrag voor "overige ontvangsten" voor de periode 2020-2023 verondersteld nominaal constant te blijven.

4. CONCLUSIES

De huidige raming laat zien dat de maximumbedragen in 2019-2020 alsook in het MFK-voorstel voor de jaren 2021-2023 verenigbaar zijn met enerzijds de verwachte betalingsbehoeften voor de programma's 2014-2020 en anderzijds de soepele invoering van de uitgavenprogramma's 2021-2027.

De belangrijkste variabele die van invloed is op de raming van de begrotingsmiddelen is het uitvoeringstempo van de ESI-fondsen voor 2014-2020. Zelfs als de uitvoering in 2020 naar verwachting de kruissnelheid bereikt, zijn de sinds het begin van de huidige programmeringsperiode opgebouwde achterstanden van invloed op de omvang van de uitstaande verplichtingen (de zogeheten *reste à liquider* of RAL) aan het begin van de nieuwe periode.

Om die reden zal men zorgvuldig blijven toezien op de uitvoering van de ESI-fondsen in 2019-2020, want elke extra vertraging kan leiden tot een stijging van de betalingsbehoeften na 2020 die gedekt moeten worden uit de voorgestelde maximumbedragen. Deze dekken tevens de betalingsverplichtingen van de nieuwe generatie uitgavenprogramma's aan het begin van het nieuwe financiële kader.

⁷ COM(2018) 600 – mei 2018.

Tabel 1 – Langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen op de EU-begroting voor 2019-2023

In miljard EUR, lopende prijzen	MFK 2014-2020 (EU-28)		Commissievoorstel MFK 2021-2027 (EU-27)		
	OB 2019	2020	2021	2022	2023
UITSTROMEN					
Vastleggingsmaximum	164,1	168,8	166,7	173,7	179,4
Betalingsmaximum	166,7	172,2	159,4	164,0	177,3
Vastleggingskredieten	164,9	167,8	166,7	173,7	179,4
Betalingskredieten	148,1	160,1	159,4	164,0	177,3
waarvan betalingen voor vastleggingen vóór 2021	148,1	160,1	88,1	76,6	56,0
1a. Concurrentievermogen voor groei en banen	20,5	23,0	13,9	9,0	6,4
1b. Economische, sociale en territoriale samenhang	47,0	52,1	48,5	47,8	36,7
2. Duurzame groei: Natuurlijke hulpbronnen	57,6	59,6	15,2	11,8	7,3
3. Veiligheid en burgerschap	3,5	4,1	1,7	0,7	0,2
4. Europa als wereldspeler	9,5	11,0	8,9	7,3	5,4
5. Administratie	10,0	10,3	0,0	0,0	0,0
waarvan betalingen voor vastleggingen voor 2021-2023*			71,2	87,3	121,4
1. Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid			7,8	14,2	17,1
2. Cohesie en waarden			5,2	6,8	31,1
3. Natuurlijke hulpbronnen en milieu			41,3	44,8	47,8
4. Migratie en grensbeheer			1,8	2,4	3,1
5. Veiligheid en defensie			0,8	1,5	2,0
6. Nabuurschap en internationaal beleid			3,3	6,2	8,6
7. Europees openbaar bestuur			11,0	11,4	11,8
Andere speciale instrumenten**	0,4	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>
Totaal betalingskredieten inclusief speciale instrumenten	148,5	160,1	159,4	164,0	177,3
INSTROMEN					
Totaal eigen middelen:	146,6	158,2	157,5	162,1	175,4
waarvan netto-omvang traditionele eigen middelen	21,5	22,2	21,8	22,4	23,2
waarvan nationale bijdragen***	125,1	136,0	135,7	139,6	152,3
Overige ontvangsten	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Totale ontvangsten	148,5	160,1	159,4	164,0	177,3

* Betalingen voor het eventueel benutten van marges en ook voor de reserve van de Unie (overeenkomstig de veronderstelde vrijmakingen) zijn toegevoegd aan het totaal voor elke rubriek, voorlopig verdeeld in verhouding tot de marges van de rubrieken.

** De volgende bedragen komen overeen met de verwachte betalingen in de ontwerpbegroting 2019 voor het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering, het Solidariteitsfonds van de Europese Unie en de reserve voor noodhulp. Vanwege hun bijzondere aard kan het gebruik van deze instrumenten na 2019 niet worden voorspeld.

Voor de berekening van de overeenkomstige marges zijn de kredieten voor deze instrumenten niet meegenomen in de maxima van het meerjarig financieel kader. Dit geldt ook voor de kredieten voor het Flexibiliteitsinstrument.

*** Nationale bijdragen omvatten de op het bruto nationaal inkomen gebaseerde eigen middelen, de eigen middelen btw en de nieuwe eigen middelen die zijn opgenomen in het Commissievoorstel voor het MFK 2021-2027. Een eventuele bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan uitstaande verplichtingen aan het eind van 2020 zou als andere ontvangsten worden aangemerkt en dienovereenkomstig de nationale bijdragen verlagen.

Tabel 2 – Geraamde vrijmakingen voor 2019-2023

in miljard EUR, lopende prijzen

Vrijmakingen*	Voor vastleggingen vóór 2014	Voor vastleggingen voor 2014-2020	TOTAAL 2018-2023
	(a)	(b)	(a+b)
1a. Concurrentievermogen voor groei en banen	-1,0	-1,0	-1,9
1b. Economische, sociale en territoriale samenhang	-0,1	-0,2	-0,3
2. Duurzame groei: Natuurlijke hulpbronnen	-0,4	-0,1	-0,5
3. Veiligheid en burgerschap	-0,2	-2,1	-2,3
4. Europa als wereldspeler	-0,4	-0,9	-1,3
5. Administratie	0,0	0,0	0,0
TOTAAL	-2,1	-4,3	-6,4

* Er zijn geen vrijmakingen voorzien met betrekking tot de voorgestelde vastleggingen in het financiële kader 2021-2027.

Tabel 3 – Verandering in het totaal aan uitstaande verplichtingen van 2019 tot en met 2023

in miljard EUR, lopende prijzen

RAL eind 2018*	Vastleggingen 2018-2023	Betalingen 2018-2023	Vrijmakingen**	RAL eind 2023
(a)	(b)	(c)	(d)	(a+b-c-d)
276,3	852,6	809,0	-6,0	313,8

Verdeeld over:

MFK 2014-2020			Totaal aan vrijmakingen en uit andere financieringsbronnen betaald bedrag	
276,3	332,8	529,1	-7,9	72,1
MFK 2021-2027			Vrijmakingen, daarna hergebruikt	
n.v.t.	519,8	279,9	1,9	241,8

* De tijdens 2014-2018 opzij gezette prestatiereserve is opgenomen in de RAL, maar er worden vóór 2020 geen betalingen verwacht uit hoofde van die vastleggingen.

** Dit is het nettoresultaat van de verwachte vrijmakingen tot 2020 (die de RAL verlagen) en de vrijmakingen na 2020 (die via het mechanisme van de reserve van de Unie voor nieuwe vastleggingen kunnen zorgen); in dit cijfer zijn ook de bedragen opgenomen die door andere financieringsbronnen worden gedekt (d.w.z. terugvorderingen).