



UITGAVEN VAN DE EU

De begrotingsuitgaven worden gezamenlijk vastgesteld door de Raad en het Parlement. In de jaarlijkse EU-begroting moeten de uitgavenmaxima worden gerespecteerd die in het meerjarig financieel kader (MFK) zijn overeengekomen voor verschillende begrotingsrubrieken, dat wil zeggen voor verschillende soorten uitgaven, zoals die voor de interne markt, cohesie en natuurlijke hulpbronnen. Flexibiliteitsinstrumenten zorgen ervoor dat de EU kan reageren in geval van onverwachte behoeften. Het gebruik van begrotingsgaranties en financiële instrumenten zorgt voor een hefboomeffect met betrekking tot de EU-uitgaven. Naast het MFK omvatten de totale EU-uitgaven voor 2021-2027 ook het tijdelijke herstelinstrument NextGenerationEU, dat de economie van de EU zal helpen herstellen na de COVID-19-crisis.

RECHTSGROND

- De artikelen 310 tot en met 325 en 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de artikelen 106 bis, 171 tot en met 182 en 203 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie;
- [Verordening \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012;
- [Verordening \(EU, Euratom\) 2020/2093](#) van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (MFK-verordening);
- [Verordening \(EU\) 2020/2094](#) van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis;
- [Interinstitutioneel Akkoord \(IIA\)](#) van 16 december 2020 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen.



DOEL

De financiering van het beleid van de Europese Unie binnen de grenzen van de begrotingsdiscipline en in overeenstemming met de geldende regels en procedures.

GRONDBEGINSELEN

Overeenkomstig de artikelen 6 tot en met 38 van de Verordening tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, is de EU-begroting aan negen algemene beginselen onderworpen: de beginselen van eenheid, begrotingswaarachtigheid, jaarperiodiciteit^[1], evenwicht, rekeneenheid (de euro), universaliteit, specialiteit (iedere toewijzing is bestemd voor een bepaalde soort uitgave), goed financieel beheer en transparantie.

Het jaarperiodiciteitsbeginsel moet in overeenstemming worden gebracht met de noodzaak om meerjarige maatregelen te nemen, die binnen de begroting een steeds belangrijkere plaats zijn gaan innemen. De begroting omvat dan ook verschillende soorten kredieten:

- vastleggingskredieten, die gedurende het lopende begrotingsjaar de totale kosten dekken die voortvloeien uit juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor activiteiten die meerdere jaren bestrijken;
- betalingskredieten, die de uitgaven dekken die voortvloeien uit betalingsverplichtingen die tijdens het lopende of tijdens voorgaande begrotingsjaren zijn aangegaan.

In het IIA van 16 december 2020 is bepaald dat de Commissie een jaarverslag moet opstellen met een overzicht van de financiële en budgettaire gevolgen van de verschillende activiteiten van de EU, ongeacht of deze wel of niet uit de EU-begroting worden gefinancierd. Dit verslag moet informatie bevatten over de activa en passiva van de EU, waaronder de verschillende verstrekte en opgenomen leningen-, met inbegrip van die van het Europees stabiliteitsmechanisme, de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (2.6.8)- en andere mogelijke toekomstige mechanismen. Daarnaast moet het verslag informatie bevatten over klimaatuitgaven, uitgaven om het biodiversiteitsverlies tot staan te brengen en om te buigen, het bevorderen van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de uitvoering van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties in alle betrokken EU-programma's.

[1]Dit beginsel komt erop neer dat in de begroting opgenomen kredieten worden toegestaan voor de duur van een begrotingsjaar, dat begint op 1 januari en sluit op 31 december.



DE BEGROTINGSSTRUCTUUR GEBASEERD OP DE KREDIETKENMERKEN

1. Beleidsuitgaven/administratieve uitgaven/begrotingen voor individuele activiteiten

De algemene begroting is onderverdeeld in tien afdelingen; één afdeling voor iedere instelling. Hoewel de afdelingen van de andere instellingen voornamelijk uit administratieve uitgaven bestaan, bevat die van de Commissie (afdeling III) beleidsuitgaven ter financiering van maatregelen en programma's en de administratieve kosten die verbonden zijn aan de uitvoering daarvan (technische ondersteuning, agentschappen en personeel). In 2022 komen de algemene administratieve uitgaven overeen met 6,26 % van de totale begroting van 169,52 miljard EUR.

De Commissie gebruikt een begrotingsnomenclatuur waarbij middelen per beleidsterrein en -programma worden vermeld, zodat de programmagebieden overeenkomen met programmaclusters, waardoor de kosten en effectiviteit van alle EU-beleidsmaatregelen beter kunnen worden beoordeeld.

2. Meerjarig financieel kader (MFK) (1.4.3)

Sinds 1988 worden de uitgaven van de Gemeenschap/EU in een meerjarig financieel kader geplaatst, waarin de begroting wordt uitgesplitst naar rubrieken die overeenkomen met brede beleidsterreinen, waarbij uitgavenmaxima van toepassing zijn die de voornaamste begrotingsprioriteiten voor de desbetreffende periode weerspiegelen. De eerste programmeringsperiode duurde vijf jaar en de daaropvolgende perioden bestreken zeven jaar, net als de huidige periode. In de jaarlijkse begrotingen moeten de maxima die in het meerjarig financieel kader zijn vermeld, worden gerespecteerd.

De EU-uitgaven voor de periode 2021-2027 bedragen in totaal 1 824,3 miljard EUR, waarvan 1 074,3 miljard EUR voor het MFK en 750 miljard EUR voor NextGenerationEU. De MFK-begroting zal met nog eens 11 miljard EUR worden verhoogd dankzij de programmaspecifieke aanpassing, zoals bepaald in artikel 5 van de MFK-verordening.

De nieuwe EU-begroting draagt bij aan de modernisering met behulp van een aantal vlaggenschipprogramma's, zoals Horizon Europa, InvestEU en het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer. Daarnaast ondersteunt de begroting de groene en digitale transitie met behulp van het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het programma Digitaal Europa.

Het gemoderniseerde landbouwbeleid blijft wat betreft begrotingstoewijzing het grootste beleid, op de voet gevolgd door het cohesiebeleid. Beide beleidsterreinen hebben tot doel de digitale en groene transitie te ondersteunen. Onderstaande tabel bevat de verdeling van de begroting 2021 per beleidsterrein, zoals gedefinieerd in het MFK voor de periode 2021-2027.

EU-begroting 2022: verdeling van vastleggingskredieten in MFK-rubrieken



MFK-rubriek	miljard EUR	%
Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid	21,78	12,9 %
Cohesie, veerkracht en waarden	56,04	33,1 %
Natuurlijke hulpbronnen en milieu	56,24	33,2 %
Migratie en grensbeheer	3,09	1,8 %
Veiligheid en defensie	1,79	1,1 %
Nabuurschap en internationaal beleid	17,17	10,1 %
Europees openbaar bestuur	10,62	6,3 %
Thematische speciale instrumenten	2,8	1,7 %
Totaal	169,52	100,0 %

3. Flexibiliteitsinstrumenten en thematische speciale instrumenten

Naast de in het kader van meerjarige programma's geplande uitgaven om het beleid van de EU te financieren, zijn in de EU-begroting enkele financiële middelen gereserveerd om te kunnen reageren op onverwachte crises en situaties. Deze speciale flexibiliteitsinstrumenten en thematische instrumenten kunnen in de EU-lidstaten, de kandidaat-lidstaten of buiten de EU worden ingezet in geval van een economische crisis (bijvoorbeeld het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering-), natuurrampen, volksgezondheids crises en humanitaire noodsituaties (bijvoorbeeld de reserve voor solidariteit en noodhulp-) of andere onverwachte noodgevallen (bijvoorbeeld het flexibiliteitsinstrument). Dergelijke financiering maakt het mogelijk om, in beperkte mate, in buitengewone financiële behoeften te voorzien.

HERSTELINSTRUMENT VOOR DE EUROPESE UNIE-NEXTGENERATIONEU (NGEU)

Om bij te dragen aan de wederopbouw van de EU na COVID-19 zal de Commissie in het kader van dit instrument bovenop de langetermijnbegroting 2021-2027 750 miljard EUR in prijzen van 2018 beschikbaar stellen, waarvan maximaal 390 miljard EUR kan worden gebruikt voor subsidies en maximaal 360 miljard EUR voor het verstrekken van leningen. De Commissie is overeenkomstig artikel 5, lid 1, van het eigenmiddelenbesluit^[2] gemachtigd om namens de Unie middelen op kapitaalmarkten te lenen. De terugbetaling van de hoofdsom van dergelijke voor uitgaven bedoelde middelen (390 miljard EUR in prijzen van 2018) en de daarmee samenhangende verschuldigde rente moeten worden gefinancierd uit de algemene begroting van de EU, onder meer middels voldoende opbrengsten uit nieuwe eigen middelen die vanaf 2021 geleidelijk worden ingevoerd. (1.4.1)

Het NGEU moet met name gericht zijn op: (a) het herstellen van werkgelegenheid en het creëren van banen; (b) hervormingen en investeringen om het potentieel voor duurzame groei en werkgelegenheid te versterken teneinde de cohesie tussen lidstaten te bevorderen en hun veerkracht te verhogen; (c) maatregelen voor bedrijven, met name kleine en middelgrote bedrijven die de economische impact van de COVID-19-

[2] Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1.



crisis ondervinden, en het versterken van duurzame groei in de EU, met inbegrip van directe financiële investeringen in ondernemingen; (d) maatregelen voor onderzoek en innovatie in antwoord op de COVID-19-crisis; (e) maatregelen om ervoor te zorgen dat de EU beter voorbereid is op een crisis en dat een snelle en doeltreffende reactie van de EU in ernstige noodsituaties mogelijk is, waaronder het aanleggen van voorraden van essentiële goederen en medische uitrusting en het verwerven van de nodige infrastructuur om snel te kunnen reageren op crises; (f) maatregelen die ervoor zorgen dat een rechtvaardige transitie naar een klimaatneutrale economie niet wordt ondermijnd door de COVID-19-crisis; (g) maatregelen om de gevolgen van de COVID-19-crisis voor landbouw en plattelandsontwikkeling op te vangen.

Om de lidstaten te ondersteunen met investeringen en hervormingen is op 12 februari 2021 overeenstemming bereikt over de nieuwe herstel- en veerkrachtfaciliteit. In het kader van de faciliteit zal 672,5 miljard EUR (in prijzen van 2018) aan leningen en subsidies beschikbaar worden gesteld aan de lidstaten. Deze leningen en subsidies moeten worden uitgevoerd in het kader van de nationale plannen voor herstel en veerkracht. De plannen moeten hervormingen en investeringen op belangrijke beleidsterreinen (zes pijlers^[3]) omvatten, de groene en de digitale transitie bevorderen en in overeenstemming zijn met de landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester.

In het kader van de Russische invasie van Oekraïne heeft de Commissie op 18 mei 2022 de [mededeling over het REPowerEU-plan](#) aangenomen, waarin een strategie wordt uiteengezet om de EU minder afhankelijk te maken van de invoer van Russische energie. Volgens de Commissie zou voor een dergelijke strategie 210 miljard EUR aan extra investeringen nodig zijn, wil zij haar doel bereiken. Daarom heeft de Commissie, naast andere maatregelen^[4], ook voorgesteld de verordening inzake de herstel- en veerkrachtfaciliteit te wijzigen om maximaal 225 miljard EUR van de resterende leningen van de faciliteit te herschikken. Deze middelen zouden worden gebruikt voor de financiering van een nieuw hoofdstuk van de nationale herstel- en veerkrachtplannen met specifieke maatregelen om de energievoorziening te diversifiëren en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement vormt samen met de Raad de begrotingsautoriteit. De bevoegdheden op dit gebied behoorden tot de eerste waarover de EP-leden in de jaren zeventig beschikten (1.2.5). De begrotingsbevoegdheden hebben betrekking op de vaststelling van het totaalbedrag en de verdeling van de jaarlijkse EU-uitgaven, alsook op de uitoefening van controle op de uitvoering van de begroting.

De Begrotingscommissie van het Parlement is namens het Parlement verantwoordelijk voor de onderhandelingen over het MFK en de vaststelling van de jaarlijkse begroting. Ook vertegenwoordigt zij het standpunt van het Parlement in de onderhandelingen met

[3]Groene transitie; digitale transformatie; economische cohesie, productiviteit en concurrentievermogen; sociale en territoriale cohesie; gezondheid, economische, sociale en institutionele veerkracht; beleid voor de volgende generatie.

[4]REPowerEU voorziet ook in nieuwe financiering via de toewijzing van 20 miljard EUR aan emissierechten (ETS) in de marktstabiliteitsreserve, alsook overdrachten uit de cohesiefondsen (tot 12,5 % van de toewijzingen van de lidstaten) en uit het Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (ook 12,5 % van hun toewijzing).



de Raad. De Begrotingscommissie slaagt er doorgaans in om de meeste bezuinigingen van de Raad ongedaan te maken en de uit de amendementen voortvloeiende verhogingen van prioritaire begrotingslijnen erdoor te krijgen (zij het niet altijd met de oorspronkelijke omvang).

Bij de onderhandelingen over het MFK 2021-2027 heeft het Parlement met name gepleit en grotendeels gezorgd voor a) een verhoging van het MFK-plafond en een versterking van een aantal vlaggenschipprogramma's; b) de afspraak om nieuwe eigen middelen van de EU in te voeren, met als doel ten minste de kosten in verband met het NGEU (hoofdsom en rente) te dekken; c) een rol in de uitvoering van het herstelinstrument, overeenkomstig de communautaire methode; d) de inachtneming van het belang van de bijdrage van de EU-begroting aan de verwezenlijking van de klimaat-, biodiversiteits- en gendergelijkheidsdoelstellingen; e) de invoering van het nieuwe mechanisme om de EU-begroting te beschermen tegen inbreuken op de beginselen van de rechtsstaat ([1.4.3](#)).

Daarnaast pleit het Parlement voortdurend voor transparantie van de begroting en grondig toezicht op alle activiteiten en instrumenten die uit de EU-begroting worden gefinancierd.

Het Parlement is de kwijtingsautoriteit (artikel 319 VWEU) waarvoor de Commissie begrotingscontrole alle werkzaamheden met betrekking tot het politieke toezicht op de uitvoering van de begroting voorbereidt ([1.4.5](#)). Elk jaar stelt het Parlement ter afsluiting van de kwijtingsprocedure zijn conclusies vast over de wijze waarop de Commissie en andere instellingen en organen de EU-begroting hebben gebruikt. Het Parlement controleert of de uitvoering van de EU-begroting heeft plaatsgevonden in overeenstemming met de relevante regels (naleving), met inbegrip van de beginselen van goed financieel beheer (prestaties).

De Commissie begrotingscontrole van het Parlement houdt jaarlijks een bijeenkomst met de Europese Investeringsbank (EIB) ([1.3.15](#)) om de financiële activiteiten van de EIB te controleren, en bereidt een jaarverslag voor met een beoordeling van de geleverde prestaties en resultaten van de EIB. De Begrotingscommissie en de Commissie economische en monetaire zaken van het Parlement hebben toegezegd een jaarverslag te zullen opstellen met een beoordeling van de huidige en toekomstige activiteiten van de EIB; zij zullen beurtelings als bevoegde commissie fungeren. Hoewel het Parlement financiële instrumenten beschouwt als een waardevol hulpmiddel om de impact van EU-middelen te vergroten, benadrukt het dat deze instrumenten onder strenge voorwaarden moeten worden uitgevoerd om risico's voor de begroting te voorkomen. Daarom zijn er in het Financieel Reglement uitgebreide voorschriften opgenomen voor het gebruik van financiële instrumenten.

De Begrotingscommissie en de Commissie economische en monetaire zaken van het Parlement zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het toezicht op de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Zij nemen deel aan een intercommissiewerkgroep over de faciliteit en houden tweemaandelijks dialogen met de Commissie over herstel en veerkracht.

Francisco Padilla Olivares
03/2023

