

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2014

Hierbij zend ik u de geannoteerde agenda ten behoeve van de Begrotingsraad van 14 november 2014. Zoals ik heb toegezegd in het Algemeen Overleg van 5 november jongstleden, ga ik in deze geannoteerde agenda onder meer nader in op de aanpassing op de ontwerpbegroting 2015 zoals door de Commissie op 15 oktober 2014 voorgesteld.

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

Geannoteerde agenda Begrotingsraad 14 november

Op 14 november aanstaande vindt een Begrotingsraad plaats. Op de agenda staat de conciliatie met het Europees parlement over de EU-begroting 2015 en meerdere aanvullende begrotingen voor 2014.

Proces

Op 30 juni 2014 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de ontwerpbegroting 2015 zoals door de Europese Commissie op 11 juni is voorgesteld.¹ Nadat op 15 juli de EU-lidstaten een akkoord hebben bereikt over een positie van de Raad², heeft het Europees parlement (EP) gelegenheid gehad het Raadscompromis te amenderen. Het EP heeft op 22 oktober plenair amendementen aangenomen ten aanzien van de EU-begroting 2015. De Raad heeft niet met de amendementen van het EP ingestemd. Vervolgens is de conciliatie (bemiddeling) tussen de Raad en het EP van start gegaan. Op grond van het EU-Werkingsverdrag (artikel 314 lid 5) duurt deze conciliatie maximaal 21 dagen, wat betekent dat uiterlijk op 17 november tot een akkoord moet worden gekomen. Indien Raad en EP niet tot een resultaat komen dan dient de Commissie een nieuw voorstel te presenteren en geldt voorlopig de EU-begroting 2014, waarbij de Commissie iedere maand waarin er nog geen besluit is genomen een beroep kan doen op maximaal één twaalfde van de EU-begroting 2014. Over de begroting 2015 wordt met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en een gewone meerderheid in het EP besloten.

In de resolutie over het standpunt van de Raad inzake de ontwerpbegroting 2015 legt het EP een directe relatie met de aanvullende begrotingen voor 2014 die nog moeten worden vastgesteld³. De positie van het EP ten aanzien van de ontwerpbegroting 2015 is gebaseerd op de aanname dat alle nog vast te stellen aanvullende begrotingen voor 2014 ongewijzigd worden goedgekeurd. In dat licht zal ik eerst stilstaan bij deze aanvullende begrotingen voor 2014 voordat ik nader inga op de EU-begroting voor 2015. Voor de aanvullende begrotingen geldt dezelfde besluitvormingsprocedure als de eerdergenoemde procedure voor de begroting 2015.

Aanvullende begrotingen 2014

De Commissie heeft dit jaar tot dusver zeven aanvullende begrotingen voor 2014 gepresenteerd. Alleen over de eerste aanvullende begroting is overeenstemming bereikt tussen Raad en EP. Over alle aanvullende begrotingen heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd. Wat betreft de zesde aanvullende begroting en de daarin opgenomen nabetalings, verwijs ik naar mijn brief van 28 oktober jongstleden en de antwoorden op Kamervragen naar aanleiding van deze brief⁴. Zoals bekend is de zesde aanvullende begroting onderwerp van gesprek geweest op de Ecofin Raad van 7 november; een verslag van het resultaat van deze besprekingen is opgenomen in het verslag van de Eurogroep en Ecofin van 6 en 7 november die ik begin deze week aan uw Kamer heb verzonden (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1185). De Europese Commissie heeft tijdens de bespreking in de Ecofinraad op 7 november jl. aangekondigd de zesde aanvullende begroting in te zullen trekken of te amenderen. De derde

¹ Zie Kamerstuk 21 501-03, nr. 76.

² Zie Kamerstuk 21 501-03, nr. 77.

³ Zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTTEXT%2bTA%2bP8-TA-2014-0036%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2F%2fNL&language=N>

⁴ Zie Kamerstuk 21 501-03, nr. 79 en de brief aan de Kamer van de Minister van Financiën met Kamerstuk 21 501-03, nr. 80.

aanvullende begroting is budgettair gezien de belangrijkste (zie onderstaande tabel). De voorgestelde stijging van de uitgaven in deze aanvullende begroting bedraagt 4,7 mld euro waarmee het plafond voor betalingen zoals vastgelegd in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) wordt doorbroken. Voor een groot deel (3,4 miljard euro) hebben deze uitgaven betrekking op uitgaven voor het cohesiebeleid. De additionele uitgaven voor onder andere het cohesiebeleid komen voort uit verplichtingen die in het vorige MFK zijn aangegaan, maar niet in die periode tot betaling hebben geleid. Voor een beperkt deel gaat het ook om nog niet tot betaling gekomen verplichtingen op het terrein van onderzoek en innovatie. De Commissie heeft voorgesteld om via de inzet van de marge voor onvoorziene uitgaven (zogenaamde «contingency margin») het betalingsplafond voor 2014 met circa 4,0 mld te verhogen. Deze verhoging wordt gecompenseerd met een verlaging van de betalingsplafonds in 2018, 2019 en 2020 met ieder circa 1,3 mld euro. De derde aanvullende begroting bevat ook hogere ontvangsten van in het totaal 1,6 mld euro.

Tabel 1 Overzicht Commissie-voorstellen aanvullende begrotingen 2014 (in mld euro)

	Uitgaven		Ontvangsten
	Vastleggingen	Betalingen	
Begroting 2014	142,6	135,5	135,5
1 ^e aanvullende begroting	0,0	0,0	
2 ^e aanvullende begroting	0,0	0,0	+1,0
3 ^e aanvullende begroting	-0,1	+4,7	+1,6
4 ^e aanvullende begroting ¹	0,0	0,0	+2,4
5 ^e aanvullende begroting	0,0	0,0	0,0
6 ^e aanvullende begroting	-0,1	0,0	+0,4
7 ^e aanvullende begroting	0,1	0,1	0,0

¹ incl hogere ontvangsten van 374 mln uit hoofde van aanpassing vierde aanvullende begroting dd 16 oktober 2014

Nederlandse inzet aanvullende begrotingen 2014

Alle uitgaven uit de aanvullende begrotingen moeten uiteindelijk binnen het MFK-betalingsplafond worden gefinancierd met uitzondering van het gebruik van de marge voor onvoorziene uitgaven (zogenaamde contingency margin). Het gebruik hiervan moet echter worden beperkt tot een laatste redmiddel voor onvoorziene uitgaven. Veel van de uitgaven zoals voorgesteld door de Commissie in de derde aanvullende begroting kwalificeren niet als zodanig. Bij deze inzet zal Nederland gezamenlijk optrekken met de andere lidstaten die voorsnog een blokkerende minderheid vormen. Het totale effect van de diverse aanvullende begrotingen, zoals voorgesteld door de Commissie, op de Nederlandse EU-afdrachten is circa 140 mln euro. Dit effect wordt volledig veroorzaakt door het feit dat aanneming van alle aanvullende begrotingen de inzet van de zogenoemde marge voor onvoorziene uitgaven vergt. Door het gebruik van deze marge wordt het betalingsplafond in het ene jaar verhoogd, onder de gelijktijdige verlaging in latere jaren. De incidentele tegenvaller bij gebruik van de marge dit jaar leidt tot een vergelijkbare meevaller in latere jaren.

Voorafgaand aan de Begrotingsraad zal de Raad trachten overeenstemming te bereiken over een gezamenlijke Raadspositie ten aanzien van de aanvullende begrotingen.

Begroting 2015

De ontwerpbegroting voor 2015 zoals de Commissie in juni heeft gepresenteerd bevatte een totaal bedrag aan vastleggingen van 145,1 mld euro en 141,9 mld euro in betalingen. Daarbij is van belang op te merken dat de Commissie de «speciale instrumenten» (te weten het globaliseringsfonds, het solidariteitsfonds en de noodhulpreserve) niet meerekent voor de begrotingruimte onder de plafonds van het Meerjarig Financieel Kader (MFK).

Op 15 oktober jongstleden heeft de Commissie, zoals gebruikelijk in oktober, een aanpassing van de ontwerpbegroting voorgesteld. Hierin zijn met name de uitgaven voor de categorie landbouw geactualiseerd. De twee belangrijkste wijzigingen zijn hogere verwachte uitgaven, in verband met de tijdelijke noodmaatregelen uit hoofde van de Russische boycot van de invoer van specifieke agrarische producten, en hogere verwachte bestemmingsontvangsten waaronder de superheffing melk. De hogere uitgaven in verband met de Russische invoerboycot werden eerder voorzien voor 2014. Thans verwacht de Commissie dat deze uitgaven (in totaal 344 mln euro) in 2015 zullen neerslaan. De Commissie stelt voor om deze uitgaven te dekken door een beroep te doen op de landbouwcrisisreserve, die bij de MFK-onderhandelingen voor de periode 2014–2020 is ingesteld. Deze reserve bedraagt 433 mln euro per jaar. Na het gebruik voor de crisismaatregelen in verband met de Russische invoerboycot zal dan nog 89 mln euro in de reserve blijven. Verder stelt de Commissie voor om met de ruimte van de hogere bestemmingsontvangsten (+465 mln euro) de vastleggingen en betalingen voor landbouw navenant neerwaarts aan te passen. Het lagere betalingsniveau voor de landbouwuitgaven biedt de mogelijkheid voor een herschikking in de betalingen. Het voorstel van de Commissie is de betalingen in de categorieën concurrentiekracht (1a), veiligheid en burgerschap (3) en extern beleid (4) met respectievelijk 240 mln, 5,5 mln en 152 mln te verhogen, waardoor het totale niveau van de betalingen ten opzichte van de oorspronkelijke ontwerpbegroting ongewijzigd blijft.

Afgezien van de bovengenoemde «speciale instrumenten» is het niveau van de betalingen in de voorgestelde begroting 2015 in het Commissievoorstel daarmee gelijk aan het betalingsplafond voor 2015 uit het MFK.

Tabel 2 geeft een overzicht van de posities van Commissie, Raad en EP uitgesplitst naar de verschillende begrotingscategorieën.

Tabel 2 geeft een overzicht van de posities uitgesplitst naar de verschillende begrotingscategorieën.

Tabel 2 Overzicht posities begroting 2015 (in miljoenen euro's)

	Commissie-voorstel ¹		Raadspositie		EP-positie	
	Vastleggingen	Betalingen	Vastleggingen	Betalingen	Vastleggingen	Betalingen
1a Concurrentiekracht	17.447,4	15.822,6	17.123,8	14.247,6	17.665,8	15.893,3
1b Cohesiebeleid	49.226,8	51.601,9	49.226,8	51.381,9	49.247,0	54.960,3
2 Landbouw	58.805,7	56.510,3	59.183,1	56.761,9	59.305,6	56.955,2
3 Veiligheid en Burgerschap	2.130,7	1.886,7	2.100,5	1.852,7	2.184,0	1.920,4
4 Extern Beleid	8.413,1	7.479,0	8.343,1	6.942,8	8.748,0	7.512,0
5 Administratie	8.611,7	8.611,7	8.584,7	8.584,8	8.683,3	8.672,4
Totaal	144.635,4	141.912,3	144.562,0	139.771,7	145.833,7	145.913,6
wv flexibiliteitsinstrument	79,8	11,3	79,8	11,3	100,0	11,3
Speciale instrumenten	515,4	225,0	515,4	225,0	515,4	503,0
Totaal incl. speciale instrumenten	145.150,8	142.137,3	145.077,4	139.996,7	146.349,1	146.416,6

¹ incl amendement op ontwerpbegroting 2015 dd 15 oktober 2014

Eerder heb ik u geïnformeerd over de Raadspositie ten aanzien van de EU-begroting 2015. De positie van het EP wijkt met name bij de betalingen zeer sterk af van zowel het Commissie-voorstel als de Raadspositie. Het EP wenst een begroting die 1,2 mld euro in vastleggingen en 6,4 mld euro in betalingen hoger is dan de Raadspositie. Aangezien de betalingen in de EP-positie uitgaan boven het betalingsplafond gaat het EP uit van een maximaal gebruik van de zgn. contingency margin in 2015.

Nederlandse inzet begroting 2015

Ten aanzien van de begroting 2015 is het voor Nederland van belang dat zowel in vastleggingen als betalingen zo dicht mogelijk bij de Raadspositie wordt gebleven. Het beperken van de vastleggingen is van belang om ook op die manier de betalingsdruk enigszins te kunnen beperken. De begroting in betalingen moet voldoende ruimte houden om ook gedurende het jaar een eventueel beroep op de speciale instrumenten in te kunnen passen binnen het betalingsplafond. Inzet van de marge voor onvoorziene uitgaven, zoals voorgesteld door het EP, is voor Nederland niet op voorhand aan de orde.

Voor het kabinet is van belang dat de moderniseringsslag richting onderzoek en innovatie gehandhaafd blijft. Dit is ook in de Raadspositie, waarin het Commissievoorstel neerwaarts is aangepast, het geval. Wat betreft de financiering van de crisismaatregelen in de landbouw in verband met de Russische invoerboycot is het kabinet van mening dat financiering moet plaatsvinden uit eventuele onderuitputting van de middelen voor landbouw en het landbouwcrisisreservefonds. In lijn met de motie-Dijkgraaf c.s.⁷ streeft het kabinet naar een evenwichtige begroting, waarbij alle begrotingscategoriën een bijdrage leveren aan de creatie van voldoende marge onder de MFK-plafonds. Zoals in mijn brief van 30 juni jongstleden aangegeven, bezuinigt het kabinet bij voorkeur op de administratieve uitgaven en ontziet het zoveel als mogelijk de uitgaven voor onderzoek en innovatie, maar alle begrotingscategoriën zullen moeten bijdragen om voldoende marge te realiseren.

Indien bij een compromis de Raadspositie opwaarts moet worden bijgesteld, zal het kabinet er dan ook op inzetten dat daarbij een zorgvuldige balans tussen de begrotingscategoriën blijft gehandhaafd. In de raming voor de EU-afrachten voor 2015 is uitgegaan van de veronderstelling dat de begroting voor 2015 wordt vastgesteld op het MFK-plafond voor de betalingen. Zodra de begroting op een hoger niveau dan dit plafond wordt vastgesteld, is sprake van hogere Nederlandse EU-afrachten dan opgenomen in de Miljoenennota 2015.

Aangezien de besluitvorming over de begroting 2015 geschiedt bij gekwalificeerde meerderheid, zal Nederland zijn positie nauw afstemmen met gelijkgestemde lidstaten.

⁷ Zie Kamerstuk 21 501-07, nr. 1184