

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 169

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2022

Op 13 juli jl. hebben de lidstaten in Coreper¹ overeenstemming bereikt over de positie van de Raad van de Europese Unie (de Raad) ten aanzien van het voorstel van de Europese Commissie (de Commissie) voor de Europese begroting voor 2023. De Ecofin-begrotingsraad die stond gepland voor 25 juli jl. is hierdoor komen te vervallen. In deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van de Raadspositie, de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten aan de EU en het vervolgproces. Het kabinet is van mening dat de Raadspositie voldoende in lijn is met de Nederlandse uitgangspunten voor de onderhandelingen over de begroting van 2023 om ermee in te stemmen.²

Verder informeer ik uw Kamer via deze brief over het voorstel voor de vierde aanvullende Europese begroting 2022 (Draft Amending Budget 4, DAB4) waarin de meest recente economische ramingen voor de eigen middelen verwerkt worden in de Europese begroting. Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de Europese begroting 2022³ en de eerste aanvullende Europese begroting voor 2022⁴. Over de tweede en derde aanvullende Europese begroting voor 2022 is uw Kamer op 13 april⁵ jl. geïnformeerd.

Raadspositie Europese begroting 2023

Op 7 juni jl. presenteerde de Commissie het voorstel voor de Europese begroting 2023, de derde jaarbegroting binnen het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK; 2021–2027). Uw Kamer is hierover geïnformeerd in

¹ Comité van permanente vertegenwoordigers van de lidstaten bij de EU, verantwoordelijk voor de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad van de Europese Unie.

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 168.

³ Zie Kabinetsappreciatie over het akkoord Europese jaarbegroting 2022. Kamerstuk 21 501-03, nr. 164.

⁴ Kamerstuk 21 501-03, nr. 166.

⁵ Kamerstuk 21 501-03, nr. 167.

de brief van het kabinet van 4 juli jl⁶. De Commissie stelde een begroting voor met een totaalomvang (inclusief speciale instrumenten) van 185,6 miljard euro in vastleggingen (de wettelijke of contractuele verplichtingen) en 166,3 miljard euro in betalingen (kasuitgaven, volgend uit vastleggingen). In het voorstel bedroeg de vastleggingenmarge ten opzichte van het MFK-uitgavenplafond circa 0,4 miljard euro en de betalingenmarge bedroeg circa 5,5 miljard euro. Dit is exclusief middelen die vanuit het subsidiedeel van het Europees herstelinstrument (NextGenerationEU; NGEU) via de Europese begroting 2023 worden uitgegeven (114 miljard euro aan vastleggingen en 131 miljard euro aan betalingen) en worden gefinancierd via leningen.

Inhoud Raadspositie

Ten opzichte van het Commissievoorstel neemt in de Raadspositie de vastleggingenmarge met 1,6 miljard euro toe tot 2 miljard euro en de betalingenmarge met 0,5 miljard euro tot 6 miljard euro. De totale omvang van de begroting (inclusief speciale instrumenten) in de Raadspositie is 184 miljard euro in vastleggingen en 165,7 miljard euro in betalingen. In tabel 1 in de bijlage is een vergelijking tussen het Commissievoorstel en de Raadspositie op hoofdlijnen opgenomen.

Nederland heeft tijdens de begrotingsonderhandelingen samen met gelijkgestemde lidstaten ingezet op een prudente, realistische en moderne Europese begroting. Dit wil zeggen dat er volgens Nederland voldoende marges moeten zijn om in te spelen op onvoorziene omstandigheden en dat rekening gehouden moet worden met de absorptiecapaciteit van de verschillende programma's op de Europese begroting. De vastleggingenmarge in het Commissievoorstel was met 0,4 miljard euro volgens Nederland onvoldoende. Nederland heeft daarom samen met gelijkgestemde lidstaten gepleit voor het vergroten van de vastleggingenmarge, waarbij er voldoende middelen beschikbaar moesten blijven voor de prioriteiten onderzoek en innovatie, klimaat en migratie en veiligheid. De toename van marge onder het vastleggingenplafond ten opzichte van het Commissievoorstel is bereikt door onder andere aanpassingen van de vastleggingsbudgetten voor Horizon Europe (-663 miljoen euro), Digital Europe (-180 miljoen euro), EU4health (-197 miljoen euro), het Programma voor het Milieu en Klimaatactie (LIFE) (-45 miljoen euro), Frontex (-50 miljoen euro) en op de administratieve uitgaven van de Europese instellingen (met uitzondering van het Europees Parlement) (-63 miljoen euro). Er zijn geen besparingen binnen de begrotingscategorie extern beleid van de EU opgenomen in de Raadspositie, omdat o.a. gelet op de Oekraïne-crisis hier veel uitgaven worden verwacht.

De besparingen ten opzichte van het Commissievoorstel hebben plaatsgevonden over de gehele linie van de Europese begroting en met name binnen de begrotingscategorie onderzoek en innovatie. Het kabinet had liever een andere verdeling van de besparingen gezien, maar acht de verdeling acceptabel gezien het beleidsmatige belang van voldoende ruimte voor onvoorziene omstandigheden gedurende het jaar, zeker gelet op de uitdagingen waar de EU in 2023 voor staat. Daarnaast hecht het kabinet aan samenwerking met gelijkgestemde lidstaten.

Nederland heeft verder, conform de inzet in de Kamerbrief van 18 juli jl., samen met gelijkgestemde lidstaten opgeroepen tot het nakomen van afspraken die gemaakt zijn in de ER-conclusies over het MFK van juli 2020⁷ over administratieve uitgaven van de Europese instellingen

⁶ Kamerstuk 21 501-03, nr. 168.

⁷ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575.

(salarissen, personeel, gebouwen etc.). Dit heeft in de Raadspositie geleid tot een verlaging van de administratieve uitgaven binnen de budgetten van alle Europese instellingen. Uitzondering hierop is het budget van het Europees Parlement (EP), vanwege het bestaan van een zogenoemd «Herenakkoord» tussen de Raad en het EP om niet elkaars ontwerpbesluiten aan te passen. Het EP heeft onder andere om 52 extra FTE verzocht. Nederland heeft zich samen met een grote groep lidstaten zeer kritisch opgesteld over het begrotingsverzoek van het Europees Parlement. Dit heeft geresulteerd in een verklaring waarin de Raad zijn afkeuring uitspreekt en het Europees Parlement oproept terughoudendheid te betrachten. Deze verklaring is daarmee een stevig politiek signaal van de Raad aan het EP voorafgaand aan de komende onderhandelingen. Vorig jaar heeft het EP al aanzienlijk meer personeel gekregen. Dit is volgens het kabinet niet in lijn met de ER-conclusies van juli 2020 over een stabiel personeelsbestand van de instellingen. Het verzoek van het EP zal onderdeel worden van de onderhandelingen over de Europese begroting tussen de Raad en het EP in het najaar (zie ook proces). Daarnaast is onder andere op verzoek van Nederland een verklaring opgenomen waarin de Commissie wordt opgeroepen om de houdbaarheid van automatische salarisindexatie in tijden van hoge inflatie te evalueren, gelet op de druk die dit met zich brengt op de administratieve uitgaven in 2023 en verder. Ook verzoekt de Raad de Commissie om nog eind 2022 met voorstellen te komen om deze druk te verminderen. De implementatie van nieuwe wetgeving, waaronder de voor Nederland belangrijke Wet inzake Digitale Markten en de Verordening betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren, vereisen voldoende capaciteit bij de Commissie binnen het huidige personeelsbestand.

Verder is net als voorgaande jaren een verklaring aangenomen over het streven naar voldoende betalingsruimte in de begroting. Tot slot geeft de Raad aan mogelijk zijn positie te herzien naar aanleiding van de publicatie van de *Amending Letter* in oktober waarin de Commissie het voorstel voor de Europese begroting actualiseert op basis van recente ontwikkelingen. De Commissie heeft aangegeven dat het onder andere zal gaan om de oorlog in Oekraïne, de dekking van het nieuwe kortetermijninstrument voor defensiesamenwerking⁸ en de eventueel benodigde actualisatie van de rentebetalingen voor NGEU. Ik zal u daarover te zijner tijd informeren.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

Zoals toegelicht in de begroting van Buitenlandse Zaken, artikel 3.1, is de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting gebaseerd op de omvang van het jaarlijkse betalingsplafond uit het MFK plus de maximale inzet van speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd. De Raadspositie blijft binnen dit plafond en derhalve hoeft de raming niet te worden aangepast.

Proces en krachtenveld

De Raadspositie zal formeel worden vastgesteld via een schriftelijke procedure, die afloopt op 6 september 2022. De verwachting is dat alle lidstaten zullen instemmen. Na het vaststellen van de Raadspositie heeft het EP 42 dagen de tijd om amendementen in te dienen. Indien deze amendementen binnen tien dagen door de Raad worden geaccepteerd, is er sprake van een begrotingsakkoord. Doorgaans is dit niet het geval en

⁸ JOIN (2022) 24 final. *Joint Communication on the Defence investment gaps analysis and way forward*. Uw Kamer ontvangt hier in september een kabinetsappreciatie van via een BNC-fiche.

start dan de zogenoemde conciliatieperiode. Deze duurt 21 dagen en loopt van 24 oktober tot en met 14 november. Om tijdig tot een akkoord tussen de Raad en het EP te komen vindt op 11 november een Ecofin-begrotingsraad plaats. Uw Kamer wordt voorafgaand aan deze vergadering geïnformeerd over de Nederlandse inzet. Indien de Raad en het EP binnen die periode geen akkoord bereiken, zal de Commissie een nieuw voorstel voor een ontwerpbegroting moeten indienen.

Voorstel vierde aanvullende Europese begroting 2022

Op 1 juli jl. publiceerde de Commissie de vierde aanvullende Europese begroting van 2022 (DAB4). In DAB4 stelt de Commissie een aantal wijzigingen van de Europese begroting van 2022 voor. Ten eerste actualiseert de Commissie conform het Financieel Reglement de Europese begroting voor de meest recente economische ramingen voor de eigen middelen. Dit gebeurt op basis van de Lenteraming en de cijfers die zijn vastgesteld in het *Advisory Committee on Own Resources* (ACOR). Deze actualisatie heeft een effect op de raming van de Nederlandse plastic-, btw- en bni-afdracht⁹. Hiernaast wordt in DAB4 ook de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de Europese begroting uit hoofde van het terugtrekkingsakkoord bijgesteld. Tot slot worden de verwachte overige ontvangsten van de Europese begroting geactualiseerd.

Als gevolg van de actualisatie van de economische ramingen daalt de verwachte Nederlandse bni-afdracht met 182 miljoen euro in 2022 en 221 miljoen euro in 2023. Dit komt doordat op Europees niveau meer invoerrechten zijn opgehaald ten opzichte van de raming van vorig jaar en doordat daarnaast de opbrengst van de btw-afdracht hoger was dan verwacht; de bni-afdracht is het sluitstuk van de Europese begroting. De Nederlandse btw-afdracht stijgt met 130 miljoen euro in 2022 en 133 miljoen euro in 2023. De verwachte Nederlandse plastic-afdracht daalt met 36 miljoen euro 2022 en 38 miljoen euro in 2023.

Het bijstellen van de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de Europese begroting uit hoofde van het terugtrekkingsakkoord betreft in totaal een neerwaartse bijstelling van 142 miljoen euro op EU-niveau. Het bijstellen van de verwachte overige ontvangsten betreft in totaal een opwaartse bijstelling van 632 miljoen euro op EU-niveau; dit zijn voornamelijk inkomsten uit opgelegde mededingingsboetes. Beide bijstellingen zorgen per saldo voor een verlaging van de Nederlandse bni-afdracht van 29 miljoen euro in 2022.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

De budgettaire verwerking van het effect op de Nederlandse afdrachten vindt plaats in de ontwerpbegroting 2023 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het netto-effect van DAB4 is een daling van de Nederlandse EU-afdrachten van 117 miljoen euro in 2022 en 125 miljoen euro in 2023.

⁹ Voor de raming van de Nederlandse afdracht op basis van de invoerrechten gebruikt het Ministerie van Financiën een eigen raming in plaats van die van de Europese Commissie. Hierdoor heeft de ACOR-actualisatie geen effect op deze raming. Zoals toegelicht bij de 1^e suppletoire begroting van 2022 treedt er bij de invoerrechten gedurende het jaar onbedoeld een saldo-effect op, omdat aan de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting een andere raming wordt gebruikt, respectievelijk de raming van het Ministerie van Financiën en de raming van de Europese Commissie. Er wordt drie keer per jaar een actualisatie geboekt op de invoerrechten en de perceptiekostenvergoeding die aansluit bij de inkomstenraming van het Ministerie van Financiën om te corrigeren voor dit saldo-effect.

Proces en krachtenveld

Voor de aanname van DAB4 in de Raad volgt de Commissie de gebruikelijke besluitvormingsprocedure van acht weken. DAB4 wordt naar verwachting begin september 2022 geagendeerd voor het Coreper, waarna de Raad formeel moet instemmen met gekwalificeerde meerderheid. De verwachting is dat alle lidstaten zullen instemmen met DAB4, aangezien het slechts een actualisatie betreft en er geen beleidsmatige wijzigingen worden voorgesteld. Vervolgens moet het EP met een gewone meerderheid instemmen. Dit zal naar verwachting gebeuren tijdens de plenaire vergadering in september 2022. In Tabel 2 vindt u een overzicht van alle tot nu toe gepubliceerde DABs.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

Bijlagen

Tabel 1: Vergelijking Commissievoorstel en Raadspositie EU-begroting 2023 (miljoen euro, lopende prijzen)

		Commissievoorstel		Raadspositie		Wijzigingen door Raad	
		Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
H1	Interne markt, innovatie en digitaal	21.568	20.901	20.333	20.523	- 1.235	- 378
H2	Cohesie, veerkracht en waarden	70.087	55.841	69.849	55.809	- 238	- 32
H3	Landbouw en milieu	57.223	57.445	57.178	57.439	- 45	- 6
H4	Migratie en grensmanagement	3.727	3.067	3.677	3.017	- 50	- 50
H5	Veiligheid en defensie	1.901	1.111	1.889	1.110	- 12	- 1
H6	Extern beleid	16.782	13.774	16.782	13.774	-	-
H7	Administratieve uitgaven	11.449	11.449	11.386	11.386	- 63	- 63
A	Totaal MFK headings	182.736	163.589	181.095	163.059	- 1.641	- 530
B	Marge	446	5.514	2.025	6.044	1.579	530
C	Totaal MFK-plafond [1]	182.667	168.575	182.667	168.575	-	-
D	Speciale thematische instrumenten [2]	2.855	2.680	2.855	2.680	-	-
Totaal incl. speciale instrumenten (A+D)		185.591	166.268	183.950	165.738	- 1.641	- 530

Tabel 2: Overzicht van aanvullende Europese begrotingen in 2022 (in miljoenen euro's, lopende prijzen)

Nummer	Toelichting	Netto effect NLse afdrachten 2022
DAB1	Overheveling ongebruikte middelen in gedeeld beheer (cohesiebeleid) van de Europese begroting van 2021 naar die van 2022.	Geen
DAB2	De verwerking van het surplus van de Europese begroting van 2021 in die van 2022.	- 190
DAB3	Aanvullende middelen vanuit de marges van de Europese begroting voor de fondsen AMIF en BMVI ten behoeve van de vluchtelingenstroom uit Oekraïne.	Geen
DAB4	Actualisatie van de eigen middelen, de VK-bijdrage en de overige ontvangsten van de Europese begroting	- 117