
Vergaderjaar 2010–2011

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 56

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2010

Graag bied ik hierbij het verslag aan van de Begrotingsraad die plaatsvond op 11 en 15 november jl.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Verslag Begrotingsraad 11 en 15 november 2010

1. Samenvatting van de Raad

Op 11 en 15 november kwam de Begrotingsraad bijeen ter voorbereiding op het kader van de conciliatie tussen de Raad en het Europees Parlement over de EU-begroting voor 2011. Ondanks de inspanningen van de Raad – en het Belgische voorzitterschap in het bijzonder – konden de posities van de Raad en het EP niet overbrugd worden binnen de voor de bemiddeling vastgelegde termijn.

Complicerende factor was de eis van het EP om bindende politieke afspraken te maken over de samenwerking tussen de instellingen bij de komende onderhandelingen over de nieuwe Financiële Perspectieven voor de periode vanaf 2014 en de hervorming van het stelsel van eigen middelen van de EU (zoals de invoering van EU-belastingen). Ook insisterde het EP op verdere flexibiliteit in de begrotingen voor de resterende periode van de huidige Financiële Perspectieven (2011–2013).

Hoewel zowel de Raad als de Commissie bereidheid toonden om binnen de grenzen van het Verdrag van Lissabon een opening te bieden aan het EP om hierover nader overleg te voeren, stelde het EP vast dat het pakket van voorstellen dat op tafel lag, voor hem niet acceptabel is. Hierdoor konden de Raad en het EP voorlopig ook geen overeenstemming bereiken over de begroting voor 2011. Uiteindelijk bleek de door het EP gelegde koppeling tussen de begroting voor volgend jaar enerzijds en afspraken voor de langere termijn anderzijds de vaststelling van de begroting in de weg te staan.

Dit is zeer betreurenswaardig, te meer omdat juist ten aanzien van de begroting voor 2011 de posities van de Raad en het EP geconvergeerd waren tot een gezamenlijke uitkomst: de betalingen zouden beperkt blijven tot € 126,5 miljard, wat neerkomt op een stijging van 2,91% ten opzichte van 2010 conform de positie van de Raad van juli jl.

2. Toelichting

Dit is de eerste keer dat de begroting volgens de begrotingsprocedures van het Verdrag van Lissabon wordt opgesteld en de Raad en het EP hierbij op gelijke voet staan. In plaats van twee lezingen door de Raad en het EP vindt er voortaan slechts één lezing plaats, gevolgd door een conciliatieproces. Die conciliatie begon op 27 oktober jl. en bestond o.a. uit meerdere trilogieën ter voorbereiding op de bijeenkomst van het conciliatiecomité (Raad, EP en Commissie) op 11 november. Tijdens die bijeenkomst bleek dat nadere bemiddeling nodig was en werd besloten om het overleg op 15 november te hervatten. Beide bijeenkomsten van het conciliatiecomité werden door een Begrotingsraad voorafgegaan.

Naast de ontwerpbegroting voor 2011 bestond het onderhandelingspakket uiteindelijk uit de volgende elementen:

- Aanpassing van de begroting van 2010 (o.a. een meevaller van bijna € 1,1 miljard aan betalingen).
- Financiering van de kostenoverschrijdingen van het kernfusieproject ITER. De Commissie stelde voor om € 940 miljoen aan beschikbare marges in 2010 (uitgavencategorieën 1a, 2, 3a en 5) door te schuiven naar 2012 en 2013 voor de financiering van ITER. Samen met ombuigingen in categorie 1a van € 460 miljoen zou hiermee de kostenoverschrijding gedekt zijn.
- Omzetting van de huidige Financiële Perspectieven in een verordening, waarbij het Voorzitterschap voorstelde om een nieuwe reserve

bovenop de FP-plafonds te plaatsen (*contingency margin*) die overeenkomt met 0,03% van het EU BNI (ca. € 3,5 miljard per jaar). Dit zou een vertaling zijn van de onder het huidige Inter-institutionele Akkoord bestaande gekwalificeerde meerderheidsprocedure voor kleine wijzigingen (<0,03% van het BNI). Over het oprichten van deze reserve zou met unanimitéit in de Raad worden besloten, over het gebruik ervan met gekwalificeerde meerderheid. Vooruitlopend hierop wilde het EP een politieke verklaring over flexibiliteit in de komende begrotingen.

- Door het EP gewenste politieke verklaringen over de volgende Financiële Perspectieven, herziening van het stelsel van eigen middelen (het EP is voorstander van de invoering van Europese belastingen als extra inkomstenbron voor de EU-begroting), toegevoegde waarde van uitgaven op EU-niveau en de heroriëntatie van de begroting op de prioriteiten van het Verdrag van Lissabon (het EP wil op termijn extra middelen vrijmaken voor de uitvoering van EU-prioriteiten).

De Raad en het EP bereikten in principe overeenstemming over de cijfers voor de begroting voor 2011 en over de aanpassing van de lopende begroting. De meeste inspanningen van de Raad waren erop gericht om een passende, het Verdrag respecterende formulering te vinden voor de politieke verklaringen, die het EP als voorwaarden voor de vaststelling van de begroting had gesteld.

Mede op initiatief van Nederland heeft de Raad een concept verklaring aan het EP aangeboden over de beoogde goede samenwerking tussen de instellingen bij de vormgeving van de nieuwe Financiële Perspectieven. De Commissie toonde zich van haar kant bereid om unilaterale verklaringen af te leggen over consultaties over eigen middelen, de toegevoegde waarde van EU-uitgaven en de heroriëntatie van de begroting. Een akkoord over de financiering van ITER en over begrotingsflexibiliteit was voor de Raad niet haalbaar. Wel toonde de Raad zich in een ultieme poging bereid om hierover op korte termijn met het EP verder van gedachten te wisselen.

Dit pakket van afspraken en toezeggingen was voor het EP niet voldoende. Daarmee was er geen algehele overeenstemming over het onderhandelingspakket en bleef ook het akkoord over de begroting voor 2011 uit. De termijn voor de conciliatie verstreek op 15 november om middernacht.

3. Nederlandse inzet in de Raad

Nederland heeft zich in de Raad sterk gemaakt voor de handhaving van de limiet van 2,91% groei van de begroting, zoals onderschreven in de brief van 13 staatshoofden en regeringsleiders in het kader van de Europese Raad van 29 oktober jl. Daarbij heeft Nederland aangegeven dat deze stijging van de begroting al een concessie van de zijde van Nederland is. De aanvankelijke inzet was immers gericht op een in omvang gelijkblijvende begroting.

Nederland heeft er meermaals voor gepleit om de koppeling tussen de begroting voor 2011 en de andere elementen van het onderhandelingspakket te doorbreken. Een akkoord over de begroting was immers binnen handbereik, terwijl de andere wensen van het EP dossiers van langere adem zijn. Bovendien zou door de koppeling de Raad *de facto* met unanimitéit moeten besluiten, terwijl voor de vaststelling van de begroting op zich een gekwalificeerde meerderheid voldoende is. Het EP heeft dus erg veel risico genomen door hoog in te zetten.

Diverse lidstaten, waaronder Nederland, wezen op het risico van politieke verklaringen als een oneigenlijke verdragsoverschrijdende vertaling van de in het Verdrag vastgelegde procedures en bevoegdheidsverdeling. Het EP zocht op een aantal punten een ruimere interpretatie van de procedures om over de hervorming van het stelsel van eigen middelen te kunnen onderhandelen. Nederland vindt echter dat de uit het Verdrag voortgekomen institutionele balans gerespecteerd moet worden.

Nederland heeft de gehele conciliatie opgetrokken met gelijkgezinde lidstaten. Meerdere lidstaten toonden zich zeer terughoudendheid over de door het EP gewenste politieke verklaringen, met name de passages over hervorming van het stelsel van eigen middelen en over flexibilisering van de begroting. Voor Nederland en een aantal andere lidstaten waren de voorgestelde passages niet aanvaardbaar. Ook heeft Nederland zich kritisch opgesteld ten aanzien van de intenties van het Voorzitterschap en de Commissie om een akkoord over de financiering voor de kostenoverschrijdingen bij ITER te forceren. Nederland vindt het belangrijk dat er op termijn een oplossing voor ITER gevonden wordt. De ontbrekende financiering moet echter primair met ombuigingen in de uitgavencategorie voor concurrentiekracht gevonden worden.

Motie Ormel en Ten Broeke

In het kader van de plenaire terugblik op de Europese Raad van oktober heeft uw Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht te bewerkstelligen dat er geen verhoging van de kosten voor ambtelijke en administratieve ondersteuning wordt gerealiseerd (Kamerstuk 21 501-20, nr. 487). Nederland heeft hier in de aanloop naar de Begrotingsraad en tijdens de Begrotingsraad op aangedrongen. De Raad heeft geprobeerd om de stijging van administratieve uitgaven zo beperkt mogelijk te houden. Een nulgroei van administratieve uitgaven lijkt echter niet haalbaar, gelet op de volgende zaken:

- Salarisstijging: de Raad heeft eind 2009 besloten om de door de Commissie voorgestelde salarisstijging van 3,7% voor EU-ambtenaren te halveren. De Commissie en het EP vechten dit Raadsbesluit momenteel aan bij het Europees Hof. Overigens zal de werkelijke stijging lager zijn, omdat de koopkrachtcorrectie lager blijkt dan verwacht.
- Pensioenen: omdat het aantal gepensioneerden van EU-instellingen stijgt, stijgen ook de pensioenkosten.
- EP: de EP-uitgaven stijgen, omdat het EP extra personeel heeft aangetrokken nadat het meer bevoegdheden heeft gekregen met het Verdrag van Lissabon. Nederland kan dit niet verhinderen, omdat de Raad en het EP hebben afgesproken elkaars begroting te zullen respecteren.

Al eerder was afgesproken dat de Commissie na 2009 geen extra personeelsplaatsen krijgt tot eind 2013 (tenzij de EU wordt uitgebreid met nieuwe lidstaten). Nieuwe prioriteiten moeten door herschikking van staf worden opgevangen. Verder ontvangen medewerkers die vanaf 2004 bij de Commissie zijn aangenomen lagere salarissen. Nederland vindt dat er goed gekeken moet worden naar mogelijke bezuinigingen op de administratieve uitgaven van de EU.

4. Vervolg

Nu de Raad en het EP geen overeenstemming hebben bereikt over de ontwerpbegroting voor 2011, zal de Commissie een nieuwe ontwerpbegroting indienen. De Commissie heeft aangegeven dit voorstel zo spoedig mogelijk te presenteren. Vervolgens zal de Raad een standpunt formuleren op die nieuwe ontwerpbegroting en zal het EP zijn positie opnieuw

bepalen. Voor het echte struikelblok (de politieke verklaringen) is nog geen behandeltraject bekend. De kans is aanwezig dat de begroting aan de orde zal komen tijdens de gedachtewisseling met de voorzitter van het EP voorafgaande aan de eerstvolgende Europese Raad op 16–17 december.

Er moet rekening worden gehouden met het scenario dat op 1 januari 2011 de begroting nog niet definitief is vastgesteld. In dat geval valt de EU tijdelijk terug op de begroting van 2010, waarbij in 2011 de maandelijkse uitgaven niet meer mogen zijn dan een twaalfde van de begroting voor 2010 (de zogenoemde voorlopige twaalfdenregeling). Bestaande EU-programma's zullen dan ongeveer hetzelfde bedrag ontvangen als in 2010 het geval was, totdat er een nieuwe begroting is vastgesteld.

Er wordt door diverse kanten gesuggereerd dat bepaalde activiteiten (zoals EDEO en de Europese financiële toezichthouders) in gevaar zouden komen zonder begroting. Dit is niet het geval. De oprichting van EDEO is een feit en de financiële regels voor EDEO zijn al vastgesteld. De mensen die bij EDEO gaan werken, werken nu bij de Commissie, het Raadssecretariaat of bij nationale overheden. Als er op 1 januari geen nieuwe begroting is, dan loopt de financiering door op basis van de begroting van 2010. Ook de financiële toezichthouders zijn al opgericht. Hoogstens moeten additionele uitgaven worden uitgesteld totdat de nieuwe begroting is vastgesteld. Overigens kunnen de Raad en het EP indien nodig (op voorstel van de Commissie) hogere uitgaven toestaan.