

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2016

Op 30 september presenteerde de Europese Commissie de vierde aanvullende begroting van 2016 (*Draft Amending Budget 4*, DAB4), die onder andere gericht is op het versterken van de aanpak van de migratiecrisis en het verwerken van vertragingen bij de implementatie van het cohesiebeleid. Ten opzichte van de stand Miljoenennota 2017 verlaagt DAB4 de Nederlandse afdrachten met 0,3 miljard euro in 2016. Daarnaast presenteerde de Europese Commissie op 7 oktober de vijfde aanvullende begroting (DAB5), waarmee de effecten van de ratificatie van het Eigen Middelen Besluit (EMB) worden verwerkt in de afdrachten van de lidstaten. Na aanneming van DAB5 ontvangt Nederland de korting over de afdrachten over de jaren 2014–2016, cumulatief 2,7 miljard euro. U bent hierover op 3 oktober reeds geïnformeerd.¹ In deze Kamerbrief informeer ik u over de inhoud van deze aanvullende Europese begrotingen, de effecten op de Nederlandse afdrachten en de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen.

Vierde aanvullende begroting

De vierde aanvullende begroting verwerkt meerdere wijzigingen in de raming van de vastleggingen en de betalingen in de Europese begroting voor 2016 (zie tabel 1). De wijzigingen worden hieronder per begrotingscategorie toegelicht. Ook de wijzigingen in de inkomsten van de Europese begroting worden toegelicht.

Categorie 1A: Concurrentiekracht

De Europese Commissie stelt voor om 73,9 miljoen euro aan vastleggingen voor het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSl) naar voren te halen. Hiertoe wordt er in 2016 73,9 mln overgeheveld vanuit het budget voor het verbeteren van de Europese Infrastructuur (*Connecting Europe Facility*, CEF) naar het garantiefonds voor het EFSl.

¹ Kamerstuk 34 023, nr. 12.

Een tegenovergestelde herschikking wordt opgenomen in de begroting voor 2018.

Categorie 1B: Cohesiebeleid

Een lager dan geraamde implementatie van de programma's vallende onder het structuur- en cohesiebeleid zorgt voor lagere betalingen met een omvang van 7,0 miljard euro in 2016. De lagere implementatie is het gevolg van lagere betalingen voortkomend uit het afronden van programma's uit het voorgaande Meerjarig Financieel Kader (MFK). Daarnaast komen lagere betalingen voort uit vertragingen bij de implementatie van de programma's onder het huidige MFK, zo blijkt uit de ramingen vanuit de lidstaten die in juli zijn aangeleverd. De vertragingen bij het opstarten van nieuwe programma's zijn al langer bekend en hebben al eerder gezorgd voor het verschuiven van de vastleggingen.² Ook in het begrotingsvoorstel van de Europese Commissie voor 2017 wordt rekening gehouden met een vertraagde implementatie en lager dan eerder verwachte betalingen.³ De vertragingen doen zich met name voor bij het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (ERDF).

Categorie 2: Landbouwbeleid

De Europese Commissie stelt voor om zowel de vastleggingen als de betalingen onder het landbouwbeleid te verlagen, met respectievelijk 14,7 miljoen euro en 148,4 miljoen euro. De verlagingen voor verschillende programma's worden doorgevoerd op basis van de meest recente inschatting van benodigde middelen. De verlaging van de betalingen hangt grotendeels samen met de vertragingen bij het opstarten van programma's, zoals die zich ook voor doen bij de implementatie van het structuur- en cohesiebeleid.

Categorie 3: Veiligheid en Burgerschap

De Europese Commissie stelt voor om het budget voor de aanpak van de migratiecrisis op drie manieren te verhogen. Ten eerste wordt voorgesteld om 50,0 miljoen euro in vastleggingen en 10,0 miljoen euro in betalingen toe te voegen aan het noodsteuninstrument, waardoor ruimte behouden wordt om te reageren op crises. Ten tweede wordt het budget voor het Asiel- en Migratiefonds (AMIF) verhoogd met 130,0 miljoen euro in vastleggingen, voor het versterken van asielsystemen en opvangcapaciteit in lidstaten. Ten derde worden de vastleggingen voor het Fonds voor Internationale Veiligheid (ISF) verhoogd met 70,0 miljoen euro om aankomende verzoeken voor steun bij grensbewaking te kunnen inwilligen.

Aangezien het MFK-plafond voor vastleggingen voor deze categorie door de migratiecrisis reeds is bereikt, stelt de Europese Commissie voor om deze nieuwe vastleggingen in te passen door middel van herschikking en de inzet van de zogenoemde «contingency margin». Zo stelt de Europese Commissie voor om 9,9 miljoen euro aan lagere vastleggingen bij het Europees Geneesmiddelenbureau (*European Medicines Agency*, EMA) in te zetten voor herschikking vanuit categorie 3. De lagere vastleggingen (en betalingen) bij EMA zijn het gevolg van de lagere koers van het Britse Pond ten opzichte van de Euro. Daarnaast stelt de Europese Commissie voor om de resterende extra vastleggingen (240,1 miljoen euro) in te passen door middel van herschikking vanuit categorie 5 (Administratie).

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 85.

³ Kamerstuk 21 501-03, nr. 97.

Dit is mogelijk door inzet van de *contingency margin*, waarmee de marge binnen categorie 5 overgeheveld kan worden naar het budget voor veiligheid en burgerschap.

Als laatste stelt de Europese Commissie voor om Frontex reeds in 2016 te laten beginnen met het aantrekken van extra tijdelijk personeel. Van origine was dit geagendeerd voor 2017, maar vanwege de inwerking-treding van de Europese Grens- en Kustwacht op 6 oktober jl., worden enkele taken van Frontex versterkt, waaronder de terugkeer van migranten en enkele administratieve diensten. De additionele kosten kunnen binnen de begroting van Frontex worden opgevangen.

Speciale instrumenten

De Noodhulpreserve is een speciaal instrument binnen het MFK, dat ingezet kan worden voor humanitaire hulp in tijden van crisis in landen buiten de Europese Unie. De betalingen uit hoofde van dit instrument vallen lager uit dan waarmee rekening werd gehouden in de begroting voor 2016 of zijn door middel van hertschikking binnen de begroting gefinancierd. De Europese Commissie stelt zodoende voor om de betalingen in 2016 met 170 miljoen euro te verlagen. Het resterende budget laat nog voldoende budgettaire marge voor mogelijke onvoorziene uitgaven in de resterende maanden van 2016.

Tabel 1. Wijzigingen 4^e aanvullende begroting (in miljoen euro)

	Vastlegging	Betaling
1A Concurrentiekracht	0,0	-
EFSI	73,9	-
Connecting Europe Facility	- 73,9	-
1B Cohesiebeleid	-	- 6.956,0
2. Landbouwbeleid	- 14,7	- 148,4
3. Veiligheid en Burgerschap	240,1	0,1
Noodsteuninstrument	50,0	10,0
Asiel- en migratiefonds (AMIF)	130,0	-
Fonds Internationale Veiligheid (ISF)	70,0	-
Europees Geneesmiddelenbureau (herschikking)	- 9,9	- 9,9
5. Administratie (inzet <i>contingency margin</i>)	- 240,1	-
Speciale instrumenten (Noodhulpreserve)		- 170,0
Totaal	- 14,7	- 7.274,3

Alle wijzigingen in de begroting voor 2016 leiden tot een verlaging van de totale vastleggingen met 14,7 miljoen euro en van de totale betalingen met 7,3 miljard euro. De omvang van de betalingen in de Europese begroting bepaalt de omvang van de afdrachten voor de lidstaten; lagere betalingen leiden zodoende tot lagere afdrachten. De gevolgen voor de Nederlandse afdrachten worden onderstaand toegelicht.

Inkomstenmutaties

De vierde aanvullende begroting ziet ook toe op het verwerken van enkele inkomstenmutaties. Zo worden de effecten van de laatste economische

ramingen (*Spring Forecast*) op de afdrachten aan de EU verwerkt (BNI, BTW en traditionele eigen middelen).

Daarnaast vallen de boete-inkomsten 1,1 miljard euro hoger uit dan geraamd. Normaliter leiden hogere boete-inkomsten (bij gelijkblijvende uitgaven) tot lagere afdrachten door de lidstaten. De Europese Commissie stelt daarentegen voor om de hogere boete-inkomsten te reserveren voor een verwachte inkomstentegenvaller als gevolg van de lagere koers van het Britse Pond, waardoor de omvang van de EU-afdracht van het VK gemeten in euro's daalt. Bij gelijkblijvende uitgaven moet deze inkomstentegenvaller worden opgevangen door hogere BNI-afdrachten door de lidstaten. Door de hogere boete-inkomsten hiervoor te reserveren worden hogere nationale afdrachten (zoveel als mogelijk) voorkomen.

Als laatste actualiseert de Europese Commissie de raming voor de Britse korting. De Britse korting komt hoger uit dan eerder werd verwacht. De korting wordt bijgesteld voor 2012, 2013, en 2015, voornamelijk vanwege de actualisering van de BTW- en BNI-grondslagen van lidstaten, waardoor het relatieve aandeel van het VK in de BTW-grondslag verandert. Aangezien de lidstaten de Britse korting betalen, leidt een hogere korting tot hogere afdrachten van de lidstaten. De gevolgen voor de Nederlandse afdrachten worden onderstaand toegelicht.

Vijfde aanvullende begroting

Het Eigen Middelen Besluit is door alle lidstaten geratificeerd en treedt daardoor vanaf 1 oktober met terugwerkende kracht in werking. Met de vijfde aanvullende begroting worden de budgettaire effecten hiervan verwerkt. Belangrijkste effect voor Nederland is dat de destijds bedongen korting op de Nederlandse afdrachten van ongeveer 1 miljard euro per jaar met terugwerkende kracht voor de jaren 2014–2016 geëffectueerd zal worden. De korting kan teruggestort worden na goedkeuring van de aanvullende begroting door de Raad en het Europees Parlement en de verwerking hiervan in een *call for funds*. De Europese Commissie heeft aangegeven te verwachten dat de besluitvorming in 2016 afgerond kan worden en feitelijke verrekening in januari 2017 plaats zal vinden.

De budgettaire effecten van inwerkingtreding van het Eigen Middelenbesluit zijn uit te splitsen in 3 componenten (zie ook tabel 2):

- *de BNI-korting (Denemarken, Oostenrijk, Zweden, Nederland)*: voor Nederland een vermindering van de afdracht van 695 miljoen euro per jaar (prijzen 2011).
- *de BTW-korting (Duitsland, Zweden, Nederland)*: 0,15% «call rate» in plaats van 0,30% over de BTW-grondslag. Voor Nederland een vermindering van de afdracht van circa 0,3 miljard euro per jaar.
- *de Verlaging van de perceptiekostenvergoeding (alle lidstaten)*: verlaging van de vergoeding van 25% naar 20% van de douaneheffingen. Voor Nederland circa 0,1 miljard euro per jaar minder vergoeding.
- *VK-korting*: De verwerking de kortingen uit het Eigen Middelen Besluit heeft een licht opwaarts effect op de korting van het VK.

Tabel 2. Opbouw Nederlandse korting (in mln euro)

	2014	2015	2016	Totaal
1. BNI-korting	738	752	767	2257
2. BTW-korting	399	398	418	1215
3. Bijdrage korting VK	- 3	0	- 6	- 10
4. 2e orde effect BNI-afracht ¹	- 122	- 104	- 103	- 328
5. Totaal korting NL	1011	1047	1076	3134
6. Verlaging perceptiekostenvergoeding van 25% naar 20% ²	- 113	- 146	- 151	- 410
7. Netto effect ratificatie EMB (na lagere perceptiekostenvergoeding)	897	901	925	2724

¹ Dit tweede orde effect wordt veroorzaakt door dat de kortingen op EU-afrachten van lidstaten leiden tot lagere EU-inkomsten. Deze lagere inkomsten worden gecompenseerd door een hogere BNI-afracht die opgebracht moet worden door alle lidstaten (waaronder de lidstaten met een korting zoals NL).

² Met het eigen middelen besluit wordt de perceptiekostenvergoeding verlaagd van 25% naar 20%. Deze verlaging treed reeds vanaf 1 oktober in werking (met inwerkingtreding EMB). De perceptiekostenvergoeding die NL ontvangt in 2016 daalt hierdoor met 41 mln. Het effect van de verlaging van de perceptiekostenvergoeding over de periode 2014 tm sept 2016 wordt verwerkt in de eenmalige ontvangst in 2017 (regel 6 in tabel 2.).

Effecten Nederlandse afdrachten

De vierde en de vijfde aanvullende begroting hebben beide effect op de omvang van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De exacte effecten van de aanvullende begrotingen op de Nederlandse afdrachten zijn hieronder beschreven. De tabel in de annex geeft een overzicht van de mutaties van de Nederlandse afdrachten in 2016 tot nu toe.

Vierde aanvullende begroting

In de vierde aanvullende begroting heeft de Europese Commissie de betalingen voor 2016 met 7,3 miljard euro neerwaarts aangepast, de ramingen aangepast naar aanleiding van de Spring Forecast (nieuwe ramingen voor BTW, BNI en invoerrechten) en de korting voor het VK voor 2012, 2014 en 2015 herberekend. De verlaging van de uitgaven door de EU met 7,3 miljard euro leidt voor Nederland voor 2016 tot een 340 miljoen euro lagere afdracht. Deze lagere uitgaven in 2016 zullen door de EU naar verwachting in de periode 2018–2020 worden gecompenseerd door navenant hogere uitgaven. Op dit moment is echter nog geen informatie beschikbaar over in welk begrotingsjaar deze uitgestelde uitgaven zullen neerslaan; u wordt hierover bij Voorjaarsnota 2017 geïnformeerd.

De effecten van de aangepaste Spring Forecast raming waren reeds dit voorjaar bekend. De verhoging die hieruit volgt voor de raming van de Nederlandse afdrachten in 2016 is bij Miljoenennota 2017 in de begroting verwerkt. Het effect van de herberekening van de Britse korting voor 2012, 2014 en 2015 leidt voor Nederland tot een 18 miljoen hogere BTW-afracht.

Vijfde aanvullende begroting

Het Eigen Middelen Besluit is per 1 oktober in werking getreden en na aanneming van de vijfde aanvullende begroting worden de effecten hiervan verwerkt in de afdrachten van lidstaten. Dit heeft twee effecten voor

Nederland. Ten eerste zal Nederland na aanneming van de begroting de bedongen korting op de afdrachten ontvangen. Deze korting bedraagt netto 2.724 mln (zie tabel 2). De korting valt 6 mln euro hoger uit dan initieel begroot, omdat de teruggave bij DAB5 is berekend op basis van nieuwe macro-economische cijfers. Daarnaast wordt de perceptiekostenvergoeding (van 25% naar 20%) voor de invoerrechten per 1 oktober 2016 ingevoerd. Daardoor heeft Nederland in de maanden oktober tot en met december recht op 20% vergoeding in plaats van 25%. Dit zorgt in 2016 voor lager dan verwachte perceptiekostenvergoedingen en netto hogere Nederlandse afdrachten van 41 miljoen euro.

De aanneming van de aanvullende begroting is naar verwachting niet op tijd om de teruggave van de Nederlandse korting in 2016 te laten plaatsvinden. De korting wordt naar verwachting in januari 2017 teruggestort. De verlaagde perceptiekostenvergoeding treedt wel in werking vanaf oktober 2016. Om deze redenen wordt de ontvangst van Nederlandse korting doorgeschoven naar 2017; leidt tot netto hogere afdrachten in 2016 met een omvang van 2,8 mrd (begroot bedrag korting + 41 mln perceptiekostenvergoeding). De verschuiving naar 2017 leidt in 2017 tot een meevaller van dezelfde omvang. De teruggave van de Nederlandse korting wordt verwerkt bij Voorjaarsnota 2017.

Nederlandse inzet en conclusie

Het kabinet steunt de vierde aanvullende begroting. De Commissie maakt hiermee de benodigde extra middelen voor de aanpak van de migratiecrisis vrij. Daarnaast wordt de raming van de betalingen in lijn gebracht met de daadwerkelijke betalingsbehoefte in 2016.

Ook de vijfde aanvullende begroting wordt door het kabinet gesteund. Deze aanvullende begroting ziet toe op de verwerking van het Eigen Middelen Besluit, waardoor o.a. de Nederlandse korting op de afdrachten aan de EU geëffectueerd zal worden. Het kabinet zet in op een spoedige aanneming van de vierde en de vijfde aanvullende begroting door de Raad en het Europees Parlement.

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

Annex

Overzicht aanvullende begrotingen 2016 en overige mutaties EU-afdrachten

Omschrijving	Totaal afdracht 2016	bni-afdracht	btw-afdracht	invoer-rechten	Perceptie-kosten vergoeding	overige inkomsten
Miljoenennota 2016	5.247,9	4.238,9	478,3	2.933,6	- 325,8	- 2.077,1
DAB1 (Noodsteun EU)	-	-	-	-	-	-
DAB2 (Surplus)	- 62,4	- 62,4	-	-	-	-
Vertraging DAB 8 ¹	- 440,8	- 441,5	0,7	-	-	-
Aanpassing raming invoerrechten ¹	14,0	-	-	-	14,0	-
Stand voorjaars-nota	4.758,7	3.735,1	479,0	2.933,6	- 311,8	- 2.077,1
DAB 3 (Beveiliging)	-	-	-	-	-	-
Spring Forecast	126,1	45,0	9,3	89,7	- 17,9	-
Verschuiving kortingen naar overige ontvangsten EU ²	0	714,5	292,8	-	- 366,7	- 640,6
Miljoenennota 2017	4.884,8	4.494,6	781,1	3.023,3	- 6.96,5	- 2.717,7
DAB 4 (diverse mutaties – excl. Spring Forecast)	- 322,3	- 339,9	17,6	-	-	-
DAB 5 (ratificatie Eigen Middelen besluit)	2.758,5	-	-	-	40,8	2.717,7 ³
Totaal afdracht 2016	7.321,0⁴	4.154,7	798,7	3.023	- 655,7	0

¹ Mutatie toegelicht en verwerkt bij de voorjaarsnota voor 2016 (Kamerstuk 34 485 V, nr. 2).

² Mutatie toegelicht en verwerkt bij miljoenennota 2017 (Kamerstuk 34 550, nr. 1).

³ De Nederlandse korting wordt naar verwachting in januari 2017 verwerkt. In de miljoenennota werd nog uitgegaan van verwerking in 2016. In deze tabel wordt dat gecorrigeerd.

⁴ De EU-afdracht in 2016 valt hoger uit, doordat de verwachte teruggave van de korting in januari 2017 zal plaatsvinden.

Overzicht doorschuiven korting naar 2017

Omschrijving	Totaal afdracht 2017	bni-afdracht	btw-afdracht	invoer-rechten	Perceptie-kosten vergoeding	overige inkomsten
Miljoenennota 2017	6.900,2	3.816,5	520,3	3.204,3	- 640,9	0
DAB5 2016	- 2.764,4	-	-	-	-	- 2.764,4
Totaal afdracht 2017	4.135,8	3.816,5	520,3	3.204,3	- 640,9	- 2.764,4