

Vergaderjaar 2016–2017

**21 501-03**

**Begrotingsraad**

**Nr. 100**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2016

Op 16 november 2016 vindt de Begrotingsraad (Ecofin Begroting) plaats. Tijdens de Begrotingsraad kan de Begrotingsautoriteit (de Raad en het Europees parlement) een akkoord bereiken over de EU-begroting voor 2017. De Raad heeft op 18 juli 2016 een positie aangenomen ten aanzien van het begrotingsvoorstel voor 2017.<sup>1</sup> Sindsdien heeft op 28 oktober jongstleden het Europees parlement (EP) haar positie vastgesteld en presenteerde de Europese Commissie op 17 oktober een voorstel om het eerder gepresenteerde begrotingsvoorstel voor 2017 te amenderen – de eerste zogenoemde *Amending Letter*.<sup>2</sup> De Raad kan voorafgaand aan de begrotingsraad een positie ten aanzien van de thans door de Europese Commissie gepresenteerde *Amending Letter 1* aannemen.

Met deze Kamerbrief informeer ik uw Kamer allereerst over de besluitvorming over de begroting van 2017: de inhoud van *Amending Letter 1*, het onderhandelingsproces en de Nederlandse inzet tijdens de Begrotingsraad. De effecten van de voorstellen op de Nederlandse afdrachten zijn afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen.

Ten tweede informeer ik u via deze brief over een voorstel voor wijziging van de EU-begroting in 2016 (DAB 6), waardoor het Solidariteitsfonds ingezet kan worden voor steun aan de regio Beieren na overstromingen in mei en juni van dit jaar.

Ten derde informeer ik u over de eerste inschatting van jaarlijkse nacalculatie. Op basis van eerste cijfers wordt voor Nederland een netto teruggave verwacht.

<sup>1</sup> Kamerbrief, Raadscompromis EU-begroting 2017 (19 augustus, 2016).

<sup>2</sup> Zie de Kamerbrief over het begrotingsvoorstel voor 2017 (Kamerstuk 21 501-03, nr. 97) en de Kamerbrief over het Raadscompromis over de begroting voor 2017 (Kamerstuk 21 501-03, nr. 98).

## 1. EU-begroting voor 2017

### Wijziging van het begrotingsvoorstel voor 2017

#### *Additionele vastleggingen en betalingen*

Met het wijzigingsvoorstel (*amending letter 1 (AL 1)*) verhoogt de Europese Commissie de voorgestelde begroting voor 2017 voor concurrentiekracht en migratiebeleid in lijn met de tussentijdse evaluatie van het Meerjarig Financieel Kader (MFK), die de Europese Commissie op 14 september presenteerde.<sup>3</sup> Daarnaast worden extra middelen vrijgemaakt voor steunmaatregelen in de landbouwsector en voor de indexatie van de lonen en pensioenen van Europese ambtenaren. De vastleggingen worden verhoogd met 1.257,2 miljoen euro en de betalingen met 523,1 miljoen euro, ten opzichte van het eerder gepresenteerde begrotingsvoorstel voor 2017 (zie tabel 1). Het grootste deel van deze intensivering komt voort uit de tussentijdse evaluatie van het MFK (1,2 miljard euro aan vastleggingen en 0,5 miljard euro aan betalingen).

**Tabel 1: wijzigingen begrotingsvoorstel 2017 (miljoen euro)**

		Vastleggingen	Betalingen
1a	Concurrentiekracht	200,0	6,9
	<i>Horizon2020</i>	50,0	6,9
	<i>COSME</i>	50,0	–
	<i>CEF (inclusief WiFi4EU)</i>	50,0	–
	<i>Erasmus+</i>	50,0	–
2	Landbouw	0,0	– 1,0
	<i>Europees Landbouwgarantiefonds (m.n. interventies landbouwmarkten)</i>	527,9	526,6
	<i>Hogere landbouwinkomsten (assigned revenues)</i>	– 527,9	– 527,9
4	Extern beleid	986,2	446,2
	<i>Partnership Framework (DCI en ENI)</i>	750,0	210,0
	<i>Europees Fonds Duurzame Ontwikkeling</i>	250,0	250,0
	<i>Special Representative</i>	– 13,8	– 13,8
5	Administratie	71,0	71,0
	<b>Totaal additionele uitgaven</b>	<b>1.257,2</b>	<b>523,1</b>

De Europese Commissie stelt voor de uitgaven voor het stimuleren van Europese concurrentiekracht (begrotingscategorie 1a) op te hogen. Het betreft additionele middelen voor het stimuleren van onderzoek en innovatie (Horizon2020), het verbeteren van de financieringsmogelijkheden voor kleine en middelgrote bedrijven (COSME), het verbeteren van de integratie van de transportsector en de beschikbaarheid van WiFi (CEF, inclusief WiFi4EU) en het verbeteren van de mobiliteit in het onderwijs (Erasmus+). Deze voorstellen komen voort uit de tussentijdse evaluatie van het MFK.

In het wijzigingsvoorstel neemt de Europese Commissie ook additionele steunmaatregelen op voor de Europese landbouwsector (begrotingscategorie 2). Het betreft maatregelen voor de melksector, de veeteelt en de groente- en fruitsector. Tegelijkertijd verwacht de Commissie hoger dan verwachte landbouwinkomsten (assigned revenues). De begrotingsruimte die daarmee vrijkomt wordt ingezet voor de financiering van de voorgestelde additionele steunmaatregelen.

Ook wordt het budget voor extern beleid verhoogd (begrotingscategorie 4) voor de aanpak van de migratiecrisis, eveneens in lijn met de evaluatie van het MFK. Dit budget is bestemd voor het zogenoemde *Partnership*

<sup>3</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/09/30/kamerbrief-over-mid-term-review-meerjarig-financieel-kader>

*Framework with third countries under the European agenda on migration*, die de Commissie juni dit jaar presenteerde en de tussentijdse evaluatie van het MFK. Voor 2017 verwerkt de Europese Commissie deze voorstellen in het voorliggend wijzigingsvoorstel. Hiertoe stelt de Europese Commissie additionele middelen voor voor de bestrijding van armoede in ontwikkelingslanden (DCI) en het verbeteren van economische integratie in buurlanden (ENI). Ook reserveert de Europese Commissie middelen voor het nog op te richten *Europees Fonds Duurzame Ontwikkeling* (EFDO), waarmee investeringen in Afrika en de nabuurschapsregio gestimuleerd worden, om zo de grondoorzaken van migratie te mitigeren.

Als laatste leidt de automatische indexatie van lonen en pensioenen van Europese ambtenaren tot hogere administratieve uitgaven (begrotingscategorie 5).

#### *Financiering van de additionele vastleggingen en betalingen*

De Europese Commissie financiert de additionele uitgaven – zowel de vastleggingen als de betalingen – uit de resterende marges onder de MFK-plafonds (zie tabel 2). Hiertoe stelt de Europese Commissie allereerst voor om de nog resterende vastleggingenmarge uit 2016 (174,1 miljoen euro) in te zetten.<sup>4</sup> De Europese Commissie stelt vervolgens voor om gebruik te maken van de marges onder de MFK-plafonds in 2017; de volledige voorgestelde additionele betalingen worden hiermee gefinancierd. Als laatste worden de marges in 2018 en 2019 ingezet voor de financiering van de voorgestelde additionele vastleggingen (786,2 miljoen euro); dit kan door middel van de inzet van de *contingency margin*.<sup>5</sup>

**Tabel 2: financiering wijzigingen begrotingsvoorstel 2017 (miljoen euro)**

	Vastleggingen	Betalingen
Inzet resterende marge 2016 (GMC)	- 174,1	-
Inzet resterende marge 2017	- 296,9	- 523,1
Inzet resterende marge 2018 en 2019 (CM)	- 786,2	-
<b>Totaal financiering additionele uitgaven</b>	<b>- 1.257,2</b>	<b>- 523,1</b>

Als laatste stelt de Europese Commissie de raming van de boeteinkomsten opwaarts bij met een omvang van 1,0 miljard euro. Bij gelijkblijvende uitgaven leiden deze additionele inkomsten tot lagere afdrachten van de lidstaten.

### **Het onderhandelingsproces**

Op 16 november 2016 vindt de Begrotingsraad (Ecofin Begroting) plaats. Tijdens de Begrotingsraad kan de Begrotingsautoriteit een akkoord bereiken over de begroting voor 2017. De Raad heeft op 18 juli 2016 een positie aangenomen ten aanzien van het begrotingsvoorstel voor 2017. De Raad kan voorafgaand aan de Begrotingsraad een positie ten aanzien van de thans door de Europese Commissie gepresenteerde wijzigingen (*Amending Letter 1*) aannemen. De positie van het Europees parlement is vastgesteld op 28 oktober 2016.

<sup>4</sup> Indien na afloop van een begrotingsjaar vastleggingenmarge resteert onder het MFK-plafond mag deze marge worden meegenomen naar latere begrotingsjaren door middel van de inzet van de *global margin for commitments*.

<sup>5</sup> De *contingency margin* is een begrotingsinstrument waarmee met betalingen en vastleggingen geschoven kan worden tussen afzonderlijke begrotingsjaren of afzonderlijke begrotingscategorieën.

In tabel 3 is een overzicht gegeven van de posities van de Europese Commissie, de Raad en het EP ten aanzien van de EU-begroting van 2017. Hieruit blijkt dat de posities nog ver uiteen lopen. De conciliatieperiode is met het plenair aannemen van de positie van het EP op 28 oktober begonnen, deze zal 21 dagen duren en zal aflopen op 17 november. Indien voor die tijd geen akkoord over de begroting voor 2017 is bereikt, moet de Europese Commissie een nieuw voorstel presenteren.

**Tabel 3: posities voor begroting 2017**

	Commissie (incl. AL1)		Raad		Europees parlement	
	Vastl.	Betal.	Vastl.	Betal.	Vastl.	Betal.
1a Concurrentiekracht	21.309	19.305	20.712	18.966	22.417	19.993
1b Cohesiebeleid	53.574	37.349	53.571	37.150	55.091	37.862
2 Landbouwbeleid	58.902	55.235	58.722	55.038	59.529	55.862
3 Veiligheid Burgerschap	4.272	3.782	4.248	3.760	4.355	3.861
4 Extern Beleid	10.418	9.736	9.327	9.220	9.939	9.790
5 Administratie	9.393	9.395	9.263	9.266	9.353	9.355
<b>Totaal</b>	<b>157.868</b>	<b>134.802</b>	<b>155.843</b>	<b>133.400</b>	<b>160.684</b>	<b>136.724</b>

De onderhandelingen in de Raad over de begroting voor 2017 verlopen in principe gescheiden van de onderhandelingen over de tussentijdse evaluatie van het MFK. Over de voortgang van die onderhandelingen wordt uw Kamer geïnformeerd via de verslagen van de Raad Algemene Zaken, waarin de evaluatie wordt besproken en besluitvorming moet plaatsvinden. Het Slowaakse voorzitterschap streeft naar afronding van die onderhandelingen vóór het einde van 2016.

### **Nederlandse inzet tijdens de Begrotingsraad**

#### *EU-begroting 2017 algemeen*

Nederland zet zich onverminderd in voor een prudente ontwikkeling van de EU-begroting. Nederland heeft samen met gelijkgestemde lidstaten besparingen ten opzichte van het Commissievoorstel gerealiseerd in het Raadscompromis. Deze besparingen zijn van belang om voldoende marge onder het vastleggingenplafond te realiseren, om gedurende het jaar ruimte te hebben om te reageren op crises. Nederland beschouwt het Raadscompromis als inzet voor de onderhandelingen en zet in op het behouden van zo veel mogelijk van deze marge en trekt hierbij op met gelijkgestemde lidstaten. Additionele uitgaven zouden zoveel mogelijk ingepast moeten worden via herprioritering.

#### *Wijziging van het begrotingsvoorstel voor 2017 (Amending Letter 1)*

De wijzigingen in *amending letter 1* komen grotendeels voort uit de tussentijdse evaluatie van het MFK (de voorstellen voor categorie 1a en categorie 4). Het kabinet is van mening dat de Europese Commissie hiermee vooruitloopt op de uitkomst van de onderhandelingen over de tussentijdse evaluatie. De onderhandelingen over de tussentijdse evaluatie van MFK en de begroting voor 2017 moeten gescheiden verlopen. Beide processen kennen eigen besluitvormingsprocedures (het Europees parlement ziet graag een gecombineerde besluitvorming). Op het moment dat een akkoord is bereikt over de tussentijdse evaluatie kunnen de gevolgen daarvan voor begroting voor 2017 worden verwerkt in een aanvullende begroting.

Wat Nederland betreft zou er in de Begrotingsraad enkel besloten moeten worden over de wijzigingsvoorstellen t.a.v. het landbouwbeleid en de hogere uitgaven voor lonen en pensioenen, zolang er geen akkoord is over de tussentijdse evaluatie. De voorstellen voor het Landbouwbeleid worden gefinancierd door hogere landbouwinkomsten (*assigned*)

revenue). Dit past binnen het Nederlandse uitgangspunt dat steunmaatregelen moeten worden gefinancierd binnen de bestaande kaders voor landbouwuitgaven in het MFK. Nederland is van mening dat de middelen ingezet moeten worden voor verbetering van het concurrentievermogen (herstructurering, innovatie) en het stimuleren van de export. Als laatste resteren de hogere uitgaven voor de lonen en pensioenen voor Europese ambtenaren. Deze verhoging is een gevolg van automatische indexatie en past binnen de afspraken die hierover zijn gemaakt. Nederland is evenwel van mening dat deze additionele uitgaven zoveel mogelijk door middel van herschikking ingepast moeten worden in de begroting.

## **2. EU-begroting 2016: Zesde aanvullende begroting**

Op 19 oktober presenteerde de Europese Commissie de zesde aanvullende begroting voor 2016. Door middel van deze aanvullende begroting stelt de Europese Commissie voor om financiële steun te verlenen aan de regio Beieren voor de schade die is geleden als gevolg van de overstromingen in mei en juni van dit jaar. Het gaat om 31,5 miljoen (in vastleggingen en betalingen). Hiertoe wordt het Solidariteitsfonds ingezet.<sup>6</sup>

De voorgestelde inzet van het Solidariteitsfonds leidt tot 31,5 miljoen euro hogere vastleggingen en betalingen in 2016. De Europese begroting blijft in omvang in zowel vastleggingen als betalingen ook inclusief deze verhoging onder de MFK-plafonds (de resterende marges onder de MFK-plafonds worden met gelijke omvang verlaagd). Omdat de raming van de Nederlandse afdrachten de MFK-plafonds als uitgangspunt neemt, hoeft de raming van de Nederlandse afdrachten niet aangepast te worden.

Het kabinet steunt de zesde aanvullende begroting voor 2016. Hiermee worden middelen vrijgemaakt voor de regio Beieren na overstromingen, conform de afspraken uit het Europese Solidariteitsfonds. De Raad streeft naar een spoedig Raadsakkoord over deze aanvullende begroting, zodat tijdens de begrotingsraad op 16 november een akkoord met het EP kan worden bereikt.

## **3. Nacalculatie 2016**

Ieder jaar voert de Europese Commissie een nacalculatie uit over de grondslagen van de nationale afdrachten aan de Europese begroting (met name de BNI-grondslag). Indien de nieuwe realisaties van deze grondslagen afwijken van eerder opgegeven omvang hiervan, wordt de eerder betaalde afdracht hierover gecorrigeerd en verrekend met de overige lidstaten. De Europese Commissie presenteerde deze verrekening de afgelopen twee jaar door middel van een aanvullende begroting.

Met de ratificatie van het Eigen Middelenbesluit is ook de aangepaste *Making Available Regulation* (MAR; de verordening die de betalingen van de maandelijkse afdrachten aan Europese begroting vastlegt) in werking getreden.<sup>7</sup> Mede op aandringen van Nederland is deze verordening gewijzigd voor de jaarlijkse nacalculatie. Dit betekent dat de Europese Commissie de publicatie van de jaarlijkse nacalculatie van oktober van het lopende jaar verschuift naar januari van het volgend jaar (geen aanvullende begroting, alleen een publicatie). De feitelijke verrekening van de nacalculatie verschuift naar de zomer van het volgend jaar. Hiermee kunnen de budgettaire effecten van de nacalculatie worden volgend jaar

<sup>6</sup> Het Solidariteitsfonds is een speciaal begrotingsinstrument dat ingezet kan worden voor het verlenen van financiële steun aan lidstaten van de Europese Unie in het geval van een grote ramp.

<sup>7</sup> Kamerstuk 21 501-03 nr. 99

betrokken bij het geëigende besluitvormingsmoment, in plaats van bij de Najaarsmutaties van het lopend jaar.

De realisaties voor het BNI worden ieder jaar in oktober vastgesteld in het zogenoemde BNI-comité van Eurostat. Voor Nederland zit het CBS in dit comité. De meest recente realisaties kunnen het BNI van de afzonderlijke lidstaten wijzigen tot vier jaar terug. In het BNI-comité wordt ook besloten over eerder aangehouden reserveringen bij de berekeningen van het BNI. Het opheffen van eerder gemaakte reserveringen – bijvoorbeeld omdat nog niet alle gegevens van een bepaalde component van het BNI volledig geanalyseerd waren – kan het BNI van afzonderlijke lidstaten wijzigen vanaf het moment dat de reservering is opgenomen. De nacalculatie bevat dit jaar ook de invoering van ESA2010; dit is het nieuwe Europese systeem van rekeningen op basis waarvan het BNI wordt berekend. De invoering van het ESA2010 hangt samen met het nieuwe Eigen Middelenbesluit en heeft in de nacalculatie daarom alleen effect op de jaren 2014 en 2015.

Eurostat heeft de nieuwe realisaties van het BNI na afloop van het BNI-comité gepresenteerd. De totale bijstelling van het Nederlandse BNI (reguliere nacalculatie en invoering ESA2010) is in vrijwel alle jaren kleiner van omvang dan de bijstelling van alle lidstaten samen. Dit betekent dat Nederland bruto relatief minder moet nabetalen, of in eerdere jaren op basis van een te hoog BNI heeft afgedragen en dus nu daarvoor budget terugkrijgt. Op basis van deze gegevens wordt een netto teruggave verwacht van beperkte omvang voor Nederland.

Deze eerste inschatting komt overeen met eerdere verwachtingen, op basis waarvan in de Miljoenennota 2017 de voor de nacalculatie aangehouden reservering is vrijgevallen. De specifieke omvang van de teruggave zal begin volgend jaar door de Europese Commissie worden gepresenteerd. Na publicatie begin volgend jaar wordt uw Kamer geïnformeerd over de specifieke omvang van de nacalculatie. De budgettaire effecten daarvan worden meegenomen in de Voorjaarsbesluitvorming.

### **Conclusie**

Uw Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de onderhandelingen. Over de uitkomsten van de Begrotingsraad ontvangt u een verslag. Uw kamer wordt begin volgend jaar geïnformeerd over de specifieke omvang van de nacalculatie.

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