

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 134

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 november 2019

De vaste commissie voor Financiën heeft op een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 5 november 2019 inzake de Nederlandse inzet voor de Begrotingsraad van 15 november 2019 (Kamerstuk 21 501-03, nr. 133).

Vragen en opmerkingen zijn op 8 november 2019 aan de Minister voorgelegd. Bij brief van 15 november 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

Vragen en antwoorden

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Financiën over de Begrotingsraad d.d. 15 november 2019 betreffende de Europese begroting 2020. De leden hebben daarover nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese begroting 2020 is gebaseerd op de aanname dat het Verenigd Koninkrijk meebetaalt aan de begroting. Is het meebetalen van het Verenigd Koninkrijk een zekerheid? Kan dit nog veranderen, en zo ja, wat voor effect heeft dit op de Nederlandse bijdrage?

Het voorstel voor de begroting 2020 is gebaseerd op de aanname dat het Verenigd Koninkrijk meebetaalt aan de begroting van 2020. Dit is in lijn met de voorwaarden uit het (nog niet geratificeerde) terugtrekkingsakkoord dat het Verenigd Koninkrijk tot en met 2020 wordt behandeld als ware het een lidstaat. De verordening met maatregelen voor de implementatie van de Europese begroting voor het jaar 2020 bij een no deal Brexit wordt op dit moment goedgekeurd. Met deze verordening wordt geregeld dat het Verenigd Koninkrijk (VK) bij een terugtrekking zonder akkoord nog steeds aan haar financiële verplichtingen kan blijven voldoen door bij te blijven dragen aan de Europese begroting.

Een indicatie van het mogelijke risico voor de Nederlandse afdrachten indien het VK de verplichtingen niet nakomt is eerder opgenomen in de brief van december 2018 jongstleden.¹ Dit geeft nog steeds een goed beeld van de orde van grootte van het indicatieve risico. Wel dient hierbij te worden aangemerkt dat een no-dealscenario op z'n vroegst na 31 januari zal plaatsvinden en het VK die maand dus nog de afdrachten zal doen als EU-lidstaat onder ieder scenario. Dit verlaagt het risico in 2020. Indien het VK onverhoopt zijn verplichtingen niet onmiddellijk zou nakomen, dan zet het kabinet erop in de gevolgen hiervan voor de Nederlandse afdrachten te minimaliseren.

De leden van de VVD-fractie lezen met tevredenheid de inbreng van het kabinet voor een moderne EU-begroting. De VVD-fractie onderstreept dat er meer gericht moet worden op grote grensoverschrijdende problemen. Kan de Minister aangeven welke landen gelijkgestemd zijn en waar Nederland dus mee samenwerkt?

Tijdens de begrotingsonderhandelingen werkt Nederland traditioneel samen met Frankrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Oostenrijk. Finland maakt ook deel uit van deze samenwerking, maar is tot het einde van dit jaar nog voorzitter van de Raad (en zit ook de Begrotingsraad voor). Sinds kort maken ook Ierland en België deel uit van deze samenwerking.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe het staat met de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Kan daarover een update gegeven worden? Wat is de verhouding van deze begroting tot de onderhandelingen over het nieuwe MFK?

De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) in de geannoteerde agenda's en verslagen van de Raad Algemene Zaken en de Europese Raad. De huidige begrotingsonderhandelingen betreffen de laatste begroting van het huidige MFK en hebben zodoende geen raakvlakken met de onderhandelingen over het volgende MFK.

Amendement begrotingsvoorstel (amending letter 1, AL1)

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie de vastleggingen opwaarts bijstelt met in totaal 16 miljoen euro en de

¹ Kamerstuk 23 987, nr. 296

betalingen neerwaarts met 5 miljoen euro. Wat is de reden hiervoor? Waar gaat dit ten koste van, dan wel komt het aan ten goede? De bijstellingen zijn het saldo van een aantal verschillende mutaties – zie onderstaand tabel 1.

Tabel 1: mutaties Amending Letter 1 (miljoenen euro)

Categorie	Vastleg- gingen	Betalingen
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)	- 49,7	- 49,7
Veiligheid en burgerschap	-	- 21,8
Administratieve uitgaven	16,1	16,1
Speciale instrumenten	50,0	50,0
Totaal	16,4	- 5,4

Onderliggend aan deze posten vinden meerdere mutaties plaats. De belangrijkste daarvan vinden plaats onder het GLB, waar de Europese Commissie onder meer voorstelt om het budget voor de basis betalingsregeling voor boeren te verlagen, het budget voor kleine boeren te verlagen, het budget voor klimaat en milieu te verhogen en de specifieke betalingen voor jonge boeren te verhogen. De Europese Commissie stelt ook voor om de financiële correcties van uitgaven van voorgaande jaren onder het GLB opwaarts bij te stellen. De Europese Commissie stelt enkele technische correcties voor, die onder de begrotingscategorie voor «Veiligheid en burgerschap» leiden tot een neerwaartse bijstelling van de betalingen. Onder de categorie voor de administratieve uitgaven stelt de Europese Commissie voor om de budgetten voor de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en voor het Europees Parlement te verhogen. Als laatste stelt de Europese Commissie voor om de reservering voor het Europees Solidariteitsfonds te verhogen met 50 miljoen euro in anticipatie op de mogelijk noodzakelijke steun in geval van een no deal Brexit (speciale instrumenten in bovenstaande tabel).

De leden van de VVD-fractie lezen dat de aanpassing van het Europees Solidariteitsfonds (EUSF) een begrotingsaanpassing behoeft. Waar komt deze 50 miljoen euro vandaan? Wat betekent deze mogelijke aanpassing voor de bijdrage van Nederland?

Op 4 september presenteerde de Europese Commissie de laatste voorstellen voor de voorbereiding op de uittreding van het Verenigd Koninkrijk zonder terugtrekkingsakkoord – een no deal Brexit. Een van deze voorstellen betrof de wijziging van het Europees Solidariteitsfonds (EUSF). Het BNC-fiche hierover is op 27 september jl. aan de Tweede Kamer verzonden.² Het EUSF is oorspronkelijk opgericht om financiële steun te verlenen aan (toetredende) lidstaten die getroffen worden door natuurrampen. De Europese Commissie stelt voor om de doelstelling van het EUSF te verbreden zodat ook een no deal Brexit binnen de werkingssfeer van het EUSF valt. Hiertoe stelt de Europese Commissie onder andere voor om de voorfinanciering aan getroffen lidstaten te verhogen van 10% van de te verlenen steun naar 25% (met een maximum van 100 miljoen euro). Het huidige niveau van voorfinanciering is naar mening van de Europese Commissie onvoldoende. Deze wijziging geldt voor de gehele verordening – voor aanvragen naar aanleiding van natuurrampen en van een no deal Brexit. Om bij een aanvraag voorfinanciering mogelijk te maken, wordt in de Europese begroting een reserve opgenomen van 50 miljoen euro. Conform het Commissievoorstel wordt deze reservering verhoogd naar 100 miljoen euro. Dit is opgenomen in het voorstel van de Europese Commissie voor de Europese begroting voor 2020. De verhoging van de reservering heeft geen direct effect op de Nederlandse afdrachten. De totale omvang van het EUSF blijft ongewijzigd. Daarnaast

² Kamerstuk 22 112, nr. 2824

geldt dat uitkering uit dit fonds alleen plaatsvindt op basis van een aanvraag en de financiering van de uitkering, met uitzondering van de voorfinanciering, ingepast moet worden door middel van een aanvullende begroting.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van het CDA-fractie hebben kennisgenomen van het Nederlands standpunt op de Begrotingsraad van 15 november 2019. De leden van deze fractie zijn van mening dat een prudente begroting uitgangspunt moet zijn voor de Europese Unie. Daarnaast is in de ogen van deze leden subsidiariteit uitgangspunt. Dat houdt in dat de begroting gericht moet zijn op zaken die verstandiger zijn om op het niveau van de Unie dan op het niveau van de lidstaat te regelen. Ten slotte dient de begroting gericht te zijn op zaken die de lidstaten en de Unie versterken. Dat betekent dat deze gericht moet zijn op de vraag hoe we de klimaatdoelstellingen van Parijs kunnen verwezenlijken, de veiligheid van onze buitengrenzen moeten versterken en door innovatie en onderzoek de veerkracht van de economieën van de lidstaten moeten vergroten. De leden van deze fractie zouden graag inzicht krijgen in de prioriteiten van de verschillende lidstaten. Wie zijn de partners van Nederland wanneer het gaat om de Nederlandse inzet?

Voor beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de bovenstaande vraag van de leden van de fractie van de VVD, die ook vragen naar de lidstaten waar Nederland mee samenwerkt.

Prudent

De leden van de CDA-fractie betreuren nog steeds het voornemen van het Verenigd Koninkrijk (VK) om de Europese Unie te verlaten. Deze leden lezen dat het voorstel voor de Europese begroting voor 2020 gebaseerd is op de aanname dat het VK meebetaalt aan de begroting. Hoe reëel is deze aanname, zo willen deze leden weten. De marge in de Raadspositie voor het vastleggingsplafond bedraagt circa 3 miljard euro en die van het betalingsplafond ruim 19 miljard euro. Hoe vaak zijn in de afgelopen tien jaar uiteindelijk deze marges overschreden? De begroting is gebaseerd op het betalingsplafond en daarom is de Nederlandse afdracht met 810 miljoen euro voor 2020 neerwaarts bijgesteld. Hoe vaak is de afgelopen tien jaar de Nederlandse afdracht eerst neerwaarts bijgesteld en daarna bij de feitelijke betaling opwaarts (ten opzichte van de neerwaartse bijstelling) aangepast?

De leden van de CDA-fractie vragen allereerst naar de aanname dat het Verenigd Koninkrijk meebetaalt aan de Europese begroting voor 2020. *Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de bovenstaande vraag van de leden van de fractie van de VVD, die ook vragen naar de zekerheid dat het Verenigd Koninkrijk meebetaalt aan de Europese begroting voor 2020.*

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie onder andere naar de marges in de Europese begroting. In de Raadspositie is de marge onder het vastleggingenplafond circa 3 miljard euro en de marge onder het betalingsplafond circa 19 miljard euro.

Deze marges betreffen de ruimte tussen het vastleggingen- en betalingsplafond en het vastleggingen- en betalingenniveau zoals opgenomen in de begroting. De vastleggingen- en betalingenmarge worden aangehouden om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. In 2014 bleek de betalingenmarge onvoldoende om te kunnen voorzien in de totaal vereiste betalingen voor dat jaar. Toen is met de zogenoemde «contingency margin» betalingenruimte uit de jaren 2018–2020 naar 2014

verschoven.³ Een dergelijke verschuiving leidt niet tot een overschrijding van het totale MFK-plafond. Daarnaast is in 2013 het betalingsplafond verhoogd vanwege de toetreding van Kroatië.

De raming van de Nederlandse afdrachten kan door verschillende oorzaken aangepast worden. Enerzijds kunnen aanpassingen aan de inkomstzijde van de Europese begroting leiden tot een aanpassing van de Nederlandse afdrachten. Voorbeelden zijn de vaststelling van het surplus, een nacalculatie of een actualisatie van onderliggende macro-economische indicatoren – bijvoorbeeld een actualisatie van het bruto nationaal inkomen (BNI) in de lenteraming van de Europese Commissie. Dergelijke aanpassingen vinden jaarlijks plaats en kunnen leiden tot neerwaartse of opwaartse bijstelling van de raming van de Nederlandse afdrachten. De Kamer wordt hierover altijd geïnformeerd op de reguliere momenten in de Nederlandse begrotingscyclus. Anderzijds kunnen aanpassingen aan de uitgavenzijde van de Europese begroting leiden tot een wijziging van de Nederlandse afdrachtenraming. Voorbeelden zijn de jaren 2013 en 2014, toen de raming van de Nederlandse afdrachten opwaarts is bijgesteld als gevolg van aanpassingen aan de uitgavenzijde van de EU-begroting gedurende het jaar.

Landbouwuitgaven

De leden van de CDA-fractie lezen verder dat de Europese Commissie voorstelt om de landbouwuitgaven in 2020 met 50 miljoen euro te verlagen. De reden is dat de ontvangsten sneller toenemen dan de uitgaven. Wat is hiervan de oorzaak, zo willen deze leden weten. Heeft dit te maken met de prijsvorming op de diverse landbouw(deel)markten? En kan de Minister aangeven of daarbij de recent afgesloten handelsverdragen als CETA en JEFTA ook een rol spelen? De stikstofaanpak in Nederland kan een grote opgave betekenen voor de Nederlandse landbouw. Zijn er mogelijkheden binnen de Europese landbouwbegroting om de aanpak hiervoor deels mee te financieren?

De bijstellingen bij de GLB-uitgaven betreffen de actualisatie van de ramingen sinds de presentatie van de ontwerpbegroting door de Europese Commissie. Het gaat daarbij met name om verlagingen van de betalingen onder de basisbetalingsregeling voor boeren (-325 miljoen euro), betalingen voor kleine boeren (-137 miljoen euro) en verhogingen van de specifieke betalingen voor jonge boeren (+120 miljoen euro), voor klimaat en milieu (+54 miljoen euro) en voor correcties van betalingen over voorgaande jaren in het EAGF (+176 miljoen euro). Zie ook de toelichting bij tabel 1 bovenstaand.

Voor wat betreft de stikstofproblematiek geeft het GLB de Europeesrechtelijke kaders met voorwaarden waaronder boeren via de eerste en tweede pijler middelen ontvangen. Voor het lopende GLB zijn de budgetten grotendeels belegd. Voor de periode vanaf 1 januari 2021 zal het kabinet binnen het plattelandsontwikkelingsprogramma en in overleg met provincies nieuwe voorstellen ontwikkelen; de onlangs door de Europese Commissie gepresenteerde transitieverordening vormt hiervoor het juridisch kader. Het kabinet beziet welke maatregelen mogelijk zijn om binnen het huidige GLB bij te dragen aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Eenzelfde inzet heeft het kabinet wat het toekomstige GLB betreft.

³ De zogenoemde «contingency margin» is een speciaal begrotingsinstrument, waarmee budgetneutraal vastleggingen en/of betalingen verschoven kunnen worden tussen begrotingsjaren of binnen een begrotingsjaar tussen verschillende begrotingscategorieën. Dit instrument kan alleen ingezet worden voor onvoorziene omstandigheden, als laatste redmiddel.

Brexit

Voorts lezen de leden van de CDA-fractie dat de Europese Commissie initiatieven heeft genomen ter voorbereiding op een uittreding van het VK zonder uittredingsakkoord. Daarvoor zijn onder meer het Europees Globaliseringsfonds (EGF) en het Europees Solidariteitsfonds (EUSF) aangepast. Op welke wijze kunnen deze aanpassingen ten goede komen aan Nederlandse sectoren die getroffen worden door een no-deal Brexit? Nu is het akkoord dat is afgesloten door de huidige Britse regering met de EU op onderdelen aangepast ten opzichte van de vorige «deal». Zitten daar zaken in die een beroep van de Nederlandse sectoren op een van beide fondsen aannemelijk maken? Dienen een aantal aanpassingen die getroffen zijn met het oog op de no-deal Brexit ook van kracht te blijven wanneer deze laatste «deal» een feit wordt?

De leden van de CDA-fractie vragen allereerst naar de wijze waarop de voorgestelde wijzigingen voor het Europees Globaliseringsfonds en het Europees Solidariteitsfonds ten goede komen aan Nederlandse sectoren die getroffen worden door een no deal Brexit.

In antwoord op Kamervragen van het lid Verhoeven (D66) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden voor Nederland of Nederlandse sectoren om gebruik te kunnen maken van deze fondsen in het geval van een no deal Brexit.⁴ Zo benadrukte het kabinet dat de gevolgen van een no deal Brexit voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid mogelijk aanzienlijk zijn. Elke vorm van Brexit is nadelig voor Nederland en dat geldt waarschijnlijk bovenal voor een no deal Brexit. Voor de aanvraag van een vergoeding uit beide fondsen gelden drempelwaarden: bedrijven en/of sectoren die als gevolg van een no deal Brexit minimaal 500 werknemers binnen de referentieperiode moeten ontslaan kunnen een aanvraag indienen voor vergoeding uit het Europees Globaliseringsfonds. Er bestaat een uitzonderingsbepaling die aanvragen onder deze minimumdrempel mogelijk maakt wanneer de gedwongen ontslagen ernstige gevolgen hebben voor de werkgelegenheid en de lokale, regionale of nationale economie. Op de website van Uitvoering van Beleid SZW staat meer informatie over de aanvraagcriteria.⁵ Uitvoering van Beleid SZW licht bedrijven voor en begeleidt en ondersteunt EGF-aanvragen. Nederland kan een aanvraag indienen voor vergoeding uit het Europees Solidariteitsfonds indien de kosten gerelateerd aan maatregelen na een no deal Brexit tenminste 1,5 miljard euro of 0,3% van het bruto nationaal inkomen binnen de referentieperiode bedragen. Het kabinet kan op dit moment nog niet beoordelen of Nederland of Nederlandse sectoren en/of bedrijven aanspraak kunnen maken op vergoeding uit deze fondsen omdat de omvang van de financiële en economische schade van een no deal Brexit op dit moment niet in te schatten is. Desondanks zet Nederland zich ervoor in dat de fondsen vooral ten goede komen aan de lidstaten die het meest geraakt worden door Brexit, waaronder Nederland.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens naar het akkoord dat is gesloten met de regering van premier Johnson en of zaken in zitten die een beroep van de Nederlandse sectoren op een van beide fondsen (Globaliseringsfonds, Solidariteitsfonds) aannemelijk maken.

De eerder door de Europese Commissie gepresenteerde wijzigingen van beide fondsen hebben als doel een beroep op deze fondsen mogelijk te maken in het geval van een no deal Brexit. Het akkoord dat is gesloten met de regering Johnson betreft de uittreding van het Verenigd Koninkrijk (met een «deal»). Beroep op deze fondsen uit hoofde Brexit is niet mogelijk met een terugtrekkingsakkoord.

⁴ Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 269.

⁵ <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/egf-noodfonds-bij-massaontslag/overzicht-aanvraagcriteria>

Als laatste vragen de leden van de CDA-fractie naar maatregelen die van kracht moeten blijven in het geval van een terugtrekkingssakkoord. *Hiervoor geldt dat ook als sprake is van een terugtrekkingsakkoord is, na afloop van de overgangperiode sprake zal zijn van veranderingen in de relatie tussen het VK en de Europese Unie. Afhankelijk van de afspraken tussen de Europese Unie en het VK over de toekomstige relatie, zal Nederland haar voorbereidingen indien vereist daarop aanpassen.*

Europees Parlement

De leden van deze fractie lezen met instemming de kritische houding ten opzichte van de verhoging voor het Europees Parlement en verbouwing van kantoren van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Hoe staan andere lidstaten in deze discussie, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Veel lidstaten hebben aangegeven vast te willen houden aan de Raadspositie. In de Raadspositie wordt het budget voor EDEO met 20 miljoen euro verlaagd ten opzichte van het Commissievoorstel voor de Europese begroting 2020.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie danken de Minister voor de brief en de stand van zaken. Zij vragen de Minister of het weleens voorkomt dat het Europees Parlement (EP) een minder hoge begroting wil dan de Europese Raad (ER). De leden hebben sterk de indruk dat zowel (de meerderheid van) het EP als de Europese Commissie (EC) gemakkelijker geld uitgeeft dan de ER. Zij vragen de Minister of die indruk klopt.

Het Europees Parlement streeft traditiegetrouw naar een Europese begroting met een omvang hoger dan de inzet van de Raad. Het is de taak van de Europese Commissie om als onafhankelijke partij in deze onderhandelingen haalbare compromissen te presenteren.

De leden van de SP-fractie vragen of het, door het vaststellen van de positie van de Raad onder het betalingsplafond en de ongewisse uitkomst van de onderhandelingen, mogelijk is dat de begroting van Buitenlandse Zaken voor 2020 gewijzigd moet worden. Kan de Minister aangeven wat er meer afgedragen moet worden als het MFK-plafond wordt genomen als maximum?

Zoals gesteld in de Ontwerpbegroting 2020 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt de raming van de Nederlandse afdrachten neerwaarts bijgesteld met 810 miljoen euro.⁶ Aanleiding voor deze neerwaartse bijstelling is het Commissievoorstel voor de Europese begroting voor 2020. In dit voorstel is geen sprake van het inlopen van (een deel van) de eerder opgelopen vertragingen bij de implementatie van het Cohesiebeleid, wat resulteert in een betalingenmarge van 19 miljard euro op het betalingenplafond van het MFK. In het geval deze vertragingen in 2020 toch worden ingelopen, wat we niet waarschijnlijk achten, en de volledige marge van 19 miljard aangewend wordt, leidt dat tot een opwaartse bijstelling van de Nederlandse afdrachten met een vergelijkbare omvang.

De leden van de SP-fractie constateren dat Nederland de voorstellen van zowel de EC als het EP niet aanvaardbaar vindt, omdat er rekening mee wordt gehouden dat er geen akkoord wordt bereikt. Is het zo dat Nederland en andere landen niet zullen bewegen? Kan de Minister iets meer licht werpen op het speelveld, zo vragen de leden van de SP-fractie. *Het krachtenveld in de onderhandelingen over de Europese begroting voor 2020 is verdeeld. De Raad heeft in juli van dit jaar een positie ingenomen, die in omvang (vastleggingen) ongeveer 1,5 miljard euro*

⁶ Kamerstuk 35 300 V, nrs. 1 en 2.

lager ligt dan het Commissievoorstel voor de Europese begroting voor 2020 (168,3 miljard euro). Het Europees Parlement pleit daarentegen voor een begroting die in vastleggingen in omvang ongeveer 2,7 miljard euro hoger ligt dan het Commissievoorstel. Het aanzienlijke verschil in posities typeert de complexiteit van het krachtenveld. Naar inschatting van het kabinet zal het bereiken van een compromis niet eenvoudig worden en van beide partijen onderhandelings- en compromisbereidheid vereisen.