

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 180

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2023

Op 10 november aanstaande vindt de Begrotingsraad (Ecofin) plaats. Deze vergadering is aan het einde van de zogeheten conciliatieperiode waarin de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement (EP) onderhandelen over een akkoord over de Europese begroting voor 2024. Op 9 oktober jl. presenteerde de Europese Commissie (de Commissie) het aangepaste voorstel voor de Europese begroting 2024 (*Amending Letter 1*; AL1). Dit document is de basis voor de conciliatie. In deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van AL1, de positie van het EP, de Nederlandse inzet voor de conciliatie, de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten en het vervolgproces. Hiermee vervangt deze brief, zoals gebruikelijk, de geannoteerde agenda voor de Begrotingsraad. Zoals gebruikelijk neem ik niet zelf deel aan de Begrotingsraad en wordt Nederland vertegenwoordigd door de Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie.

Daarnaast informeer ik uw Kamer in deze brief over het voorstel voor de vierde aanvullende Europese begroting voor 2023 (*Draft Amending Budget 4*; DAB4). Deze brief vervangt zoals gebruikelijk het BNC-fiche over een aanvullende Europese begroting.

Europese jaarbegroting 2024

Op 7 juni jl. presenteerde de Commissie het voorstel voor de Europese begroting 2024. Uw Kamer is hier op 6 juli jl. over geïnformeerd¹. Uw Kamer is op 30 augustus tevens geïnformeerd over de bereikte Raadspositie ten aanzien van dit voorstel². Op 18 oktober nam ook het EP formeel een positie in. Daarmee zijn de uitgangsposities voor de begrotingsonderhandelingen bepaald.

¹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 176

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 178

Op 9 oktober jl. presenteerde de Commissie AL1 als amendement bij het voorstel voor de Europese begroting 2024 van 7 juni jl. In AL1 actualiseert de Commissie de ramingen voor verschillende uitgaven. Daarmee vormt AL1 de nieuwe basis voor de begrotingsonderhandelingen tussen de Raad en het EP. In AL1 verlaagt de Commissie zowel de vastleggingen als de betalingen voor de Europese begroting 2024 met ca. 67 miljoen euro. De belangrijkste onderliggende aanpassingen die een effect hebben op de omvang van de Europese begroting worden hieronder toegelicht. In Tabel 1 is een overzicht te vinden van deze wijzigingen.

Programma's	Vastleggingen	Betalingen
Rentekosten coronahersteinstrument	-74	-74
EOM (Europees Openbaar Ministerie)	2	2
Begrotingscategorie 7: Administratieve uitgaven	4,6	4,6
Totaal wijzigingen AL1	-67,4	-67,4

De enige substantiële aanpassing in AL1 betreft een neerwaartse bijstelling van de verwachte rentelasten van het coronahersteinstrument (EURI). Deze bijstelling komt met name door lager dan verwachte uitkeringen voor NextGenerationEU (NGEU) in 2023. Wel verwacht de Commissie een iets hoger renteniveau voor 2024, maar per saldo worden de rentelasten voor 2024 74 miljoen euro lager geraamd. Daarnaast bevat AL1 een voorstel voor een kleine opwaartse bijstelling van het budget voor het Europees Openbaar Ministerie met 2 miljoen euro, met name voor gebouwen- en ICT-beveiliging. Binnen begrotingscategorie 7 zijn er een aantal kleinere mutaties die bij elkaar optellen tot 4,6 miljoen euro hogere uitgaven.

Daarnaast kent de Europese begroting nog speciale instrumenten die aanvullende flexibiliteit bieden, bijvoorbeeld door resterende marges van eerdere jaren door te schuiven, waardoor er nog wel enige ruimte is om in te spelen op onvoorziene omstandigheden. In totaal bedraagt de vrij beschikbare ruimte bij de vastleggingen 620 mln. euro.

De betalingenmarge bedraagt in AL1 30,7 miljard euro (zie ook tabel 3). Deze uitzonderlijk grote marge bij betalingen wordt veroorzaakt door grote vertragingen bij met name de uitvoering van de cohesiefondsen (begrotingscategorie 2) zoals ook is aangegeven bij de eerdergenoemde brief van 6 juli. Op een later moment in het MFK zullen de betalingen waarschijnlijk alsnog plaatsvinden.

Belangrijk is daarbij nog wel om te vermelden dat deze cijfers gebaseerd zijn op het huidige MFK, zonder dat wordt vooruitgelopen op de uitkomst van de onderhandelingen over de Mid Term Review (MTR). Wanneer er een akkoord wordt gesloten over de MTR zal dit verwerkt moeten worden in de jaarbegrotingen, waardoor bedragen, inclusief marges en jaarplafonds kunnen gaan bewegen.

	Raadspositie	Commissie (AL1)
Totale MFK headings	187.008	187.713
Vastleggingen marge	628	368
Flexibiliteitsinstrument	139	0
Single margin instrument	557	252
Speciale instrumenten (SEAR +EGF)	0	0
Totale ruimte	1.324	620

Posities Europees Parlement en Raad

De positie³ van het EP voor de Jaarbegroting 2024 loopt vooruit op een akkoord op de Mid Term Review (MTR) en verwerkt, vooruitlopend op een akkoord al de door hen verwachte uitkomsten van de MTR in de jaarbegroting 2024. Ook heeft het EP in hun positie alle neerwaartse aanpassingen afgewezen die de Raad heeft voorgesteld in de Raadpositie in juli (een verlaging van de vastleggingen met 772 miljoen euro en van de betalingen met 515 miljoen euro).

Meer specifiek stelt het EP voor dat de verhoging van de rentelasten van NGEU wordt gefinancierd door alle rentelasten te verplaatsen van begrotingscategorie 2b naar een door de Commissie voorgesteld nieuw EURI speciaal instrument. Dit instrument wordt boven het MFK-plafond geplaatst en heeft een omvang van 4 mld. euro voor 2024. Nadere informatie over het MTR voorstel van de rentelasten van NGEU kunt u vinden in het BNC-fiche over de MTR.⁴ Verder stelt het EP substantiële verhogingen voor ten opzichte van het Commissievoorstel op alle begrotingscategorieën van in totaal. Zie hiervoor tabel 3. Tabel 3 laat tevens zien dat de posities van de Raad en het EP momenteel ver uiteen liggen.

Tabel 3: Vergelijking Commissievoorstel, Europees Parlement en Raadpositie EU-begroting 2024 (miljoen euro, lopende pri

	Commissievoorstel		Raadpositie		EP Positie (formeel)	
	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
1 Interne markt, innovatie en digitaal	21.431	20.916	21.201	20.908	22.953	22.765
2 Cohesie, veerkracht en waarden	74.907	34.114	74.367	33.613	71.340	30.471
3 Landbouw en milieu	57.389	54.233	57.379	54.228	58.728	54.800
4 Migratie en grensmanagement	3.897	3.258	3.877	3.238	4.071	3.347
5 Veiligheid en defensie	2.304	2.028	2.287	2.021	2.974	2.676
6 Extern beleid	15.830	15.111	15.948	15.209	18.355	16.649
7 Administratieve uitgaven	11.954	11.954	11.950	11.950	12.049	12.049
A Totaal begrotingscategorieën	187.712	141.615	187.008	141.167	190.470	142.757
Overig						
B Speciale instrumenten headings	2.118	1.747	1.673	1.507	4.508	582
C Marge	368	30.676	628	30.883	0	28.369
D Totaal MFK-plafond (A-B+C)	185.962	170.544	185.963	170.543	185.962	170.544
E Thematische speciale instrumenten	1.561	1.371	1.561	1.371	6.517	2.463
F Totaal incl. thematische instrumenten (A+E)	189.273	142.986	188.569	142.538	196.987	149.084

Nederlandse inzet voor de conciliatie

Het kabinet streeft naar een prudente, realistische en moderne Europese begroting. Dit wil zeggen dat er volgens Nederland voldoende vrije bestedingsruimte moet 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. Daarnaast hecht het kabinet aan samenwerking met gelijkgestemde lidstaten.

Nederland pleitte daarom vaak voor een lagere begroting dan de Commissie voorstelde, zodat de ruimte om te reageren op onvoorziene omstandigheden groter zou zijn. Voor de begroting van 2024 speelt mee dat de Commissie in juni

³ REPORT on the Council position on the draft general budget of the European Union for the financial year 2024 | A9-0288/2023 | European Parliament (europa.eu)

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3757

ook een voorstel voor een wijziging van het MFK heeft gepresenteerd (MTR). De onderhandelingen over MTR zijn ook relevant voor de begroting van 2024.

Bij die onderhandelingen over de MTR zet het kabinet in op flexibilisering en herprioritering en optimaal gebruik van alle beschikbare middelen binnen het bestaande MFK, om een aantal uitdagingen waar de EU mee wordt geconfronteerd te kunnen adresseren. Met die inzet dienen eventuele extra uitgaven in principe onder het plafond en met de bestaande speciale instrumenten te worden gedekt, daarmee ook gebruikmakend van de aanwezige marges. Daardoor lag reeds bij het onderhandelen over de Raadspositie een inzet op vergroting van de marges in de conceptbegroting 2024 minder voor de hand. In de aangenomen Raadspositie was er desondanks sprake van een lager niveau van vastleggingen (–772 miljoen euro) en betalingen (–515 miljoen euro), waarover u zoals reeds eerder in deze brief is aangegeven, op 30 augustus jl. bent geïnformeerd. Het kabinet heeft deze verlagingen ook gesteund. De nu voorliggende AL1 is geen aanleiding voor Nederland om de kabinetspositie te heroverwegen, aangezien de aanpassingen daarin marginaal zijn.

Tijdens de conciliatie streeft Nederland naar behoud van de Raadspositie, waarbij Nederland zich zal inzetten voor prioriteiten als onderzoek en innovatie, klimaat en defensie, veiligheid en migratie en op basis hiervan ook mogelijke compromisvoorstellen zal beoordelen. In zoverre dat in de conciliatie de onderhandelingen zich bewegen in de richting van het Commissievoorstel, inclusief de effecten van AL1, kan het kabinet daar ook mee instemmen.

Voor wat betreft de positie van het Europees Parlement ziet Nederland het als een fundamenteel probleem dat in de op 18 oktober aangenomen begrotingsresolutie in het Europees parlement vooruitgelopen wordt op de uitkomsten van de MTR. De uitkomst daarvan is nog niet te voorzien, en een begroting voor 2024 aannemen op basis daarvan is dan ook prematuur. Ook juridisch roept dit vragen op, aangezien zolang er geen akkoord is over de MTR, het geldige juridische kader voor de jaarbegrotingen de bestaande MFK-verordening is met de daarin vastgelegde uitgavenplafonds. Het EP komt in zijn positie op een vastleggingenniveau uit dat boven deze plafonds ligt.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

Voor de uitgavenzijde blijft de AL1 binnen de bestaande raming van de Nederlandse EU-afdrachten. Bij AL1 wordt ieder jaar ook de korting op de bni-afdracht die Nederland en enkele andere lidstaten ontvangen geactualiseerd op basis van de meest recente bbp-deflator, zoals afgesproken in het MFK. Bij deze AL1 is dat cijfer onveranderd gebleven.

Vervolgproces

De Raad en het EP hebben eerder hun posities vastgesteld en dienen volgens artikel 314 van het werkingsverdrag van de Europese Unie nu overeenstemming te bereiken tijdens de conciliatieprocedure. De Raad stemt hierbij met gekwalificeerde meerderheid over de Europese begroting 2024 en het EP met gewone meerderheid. Naar verwachting bereiken de Raad en het EP tijdens de Begrotingsraad van 10 november een akkoord over de Europese begroting 2024. Indien onverhoopt niet voor het einde van de conciliatieperiode op 13 november een akkoord wordt bereikt, moet de Commissie een aangepast begrotingsvoorstel

presenteren om een compromis mogelijk te maken.⁵ Uw Kamer zal middels een brief geïnformeerd worden over de uitkomst van de Begrotingsraad.

Nederland wordt bij de Begrotingsraad van 10 november vertegenwoordigd door de Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie in Brussel.

Voorstel vierde aanvullende begroting 2023

Op 11 oktober jl. publiceerde de Commissie de vierde aanvullende Europese begroting van 2023 (DAB4). In DAB4 wijzigt de Commissie de Europese begroting voor 2023 op een aantal punten. Per saldo gaat het om een verlaging van 247 miljoen euro aan vastleggingen en 3,3 miljard euro aan betalingen. Zie tabel 4 voor een overzicht van de budgettaire veranderingen.

Programma	vastleggingen	betalingen
Internationale Thermonucleaire Experimentele Reactor (ITER)	-280	-264
Digitaal Europa Programma (DEP)		-349
Het Europese fonds voor regionale ontwikkeling (ERDF)		-1.081
Het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+)		-650
het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (EAFRD)		-685
Het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF)		-259
Begrotingscategorie 7: administratieve uitgaven		
Pensioen	49,1	49,1
Europese scholen	8,7	8,7
Andere instituties dan de commissie (EEA, Europees Comité van de regio's)	2,4	2,4
Commissie	-27,6	-27,6
Europees Openbaar minister (EPPO)		0,5
Totaal wijzigingen	-247,5	-3.254,8

Ten eerste stelt de commissie de uitgaven en vastleggingen naar beneden van het project ITER (Internationale Thermonucleaire Experimentele Reactor). Wegens vertragingen bij de implementatie van het project wordt het geld niet meer ingezet in 2023. Het gaat hierbij om een verlaging van 280 miljoen euro aan vastleggingen en 264 miljoen euro aan betalingen.

Daarnaast vinden bij meerdere uitgavenprogramma's bijstellingen in betalingen plaats van in totaal 3 miljard euro. Het gaat hierbij om de programma's; Digitaal Europa Programma (DEP), Het Europese fonds voor regionale ontwikkeling (ERDF), Het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (EAFRD), en het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Op 27 september jl. heeft de Commissie een «Global transfer» ingediend bij de Raad en het EP. Met de Global Transfer voorziet de commissie een herverdeling tussen budgetten waar onderuitputting en overschrijding te zien is. Per saldo vindt er echter onderuitputting van 3 miljard euro plaats, die niet op een andere manier kan worden ingezet. Daarmee valt dit bedrag vrij in 2023. Meest voorkomende reden voor onderuitputting is het oplopen van vertragingen of de moeilijkheden met de werving van arbeidskrachten.

De Commissie geeft in DAB4 ook een aantal verhogingen van budgetten weer. Zo worden de administratieve uitgaven verhoogd met 32,5 miljoen euro door indexatie van de salarissen en een groter dan eerder verwachte hoeveelheid mensen die recht hebben op pensioen. Door de grotere hoeveelheid gepensioneerden, neemt het benodigde

⁵ Art. 314 (8) VWEU.

budget voor salarissen van huidige werknemers wel af, en stelt de commissie een verlaging van haar eigen administratieve kosten voor met 27,4 miljoen euro. Als laatste wordt het budget voor Europese scholen verhoogd vanwege zowel salarisindexatie als de blijvende hoge energieprijzen waarbij door deze scholen is aangegeven dat het huidige budget onvoldoende is. Verder worden de bijdrages vanuit de Europese begroting aan de EEA (Europees Milieuagentschap) en EPPO (Europees Openbaar Ministerie) verhoogd.

De laatste wijziging die de commissie aankondigt is kostenneutraal. Het heeft betrekking op de rekrutering van 20 nationale deskundigen die op gedetacheerde basis gaan ondersteunen op het programma «Military Planning and Conduct Capability» (MPCC). Omdat zij op basis van detachering komen, hoeft de Commissie geen loonkosten te dragen en heeft dit geen gevolgen voor uitgaven op de begroting in 2023.

Nederlandse inzet

Het kabinet is voornemens om in te stemmen met DAB4, en daarmee met de verlaging van het budget met ongeveer 3,3 miljard euro in 2023, waarbij zal worden nagegaan bij de Commissie wat hiervan de gevolgen zijn voor latere jaren. Daarnaast zal ook een kritische noot worden gemaakt richting de Commissie over de bestaande salarismethodiek, waarbij automatisch gecorrigeerd wordt voor inflatie- en koopkrachtwijzigingen en zal gevraagd worden naar hoe de commissie in de toekomst gaat voorkomen dat er een tekort op de begroting ontstaat voor deze problemen. Echter, in bredere afweging, zoals goed boekhouden, erkent het kabinet de uitkomst. DAB4 is volgens de Commissie naar alle waarschijnlijkheid de laatste aanvullende begroting van 2023.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

Zoals hierboven beschreven ligt het betalingenniveau in 2023 in DAB4 door de verlaging van de betalingen voor cohesie aanzienlijk onder het maximale jaarlijkse betalingenplafond 2023, zoals vastgelegd in het MFK, plus de speciale instrumenten. Het uitgangspunt voor de vaststelling van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU in 2023 is de omvang van het betalingenplafond van 2023 plus de speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd.⁶ Om een zo realistisch mogelijk beeld van de Nederlandse raming van de EU-afdrachten in 2023 te geven, wordt de raming in 2023 met 478 miljoen euro neerwaarts bijgesteld. Deze mutatie wordt verwerkt bij de tweede supplettoire begroting op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierbij moet worden opgemerkt dat onbenutte middelen onder het MFK-betalingenplafond uit 2023 via de inzet van het enkelvoudige marge instrument (*Single Margin Instrument*; SMI) toegevoegd kunnen worden aan de MFK-betalingenplafonds voor de resterende MFK-jaren (2024–2027). Dit gebeurt jaarlijks in juni bij de zogeheten technische aanpassing. Uw Kamer wordt hier te zijner tijd over geïnformeerd.

⁶ Het Globaliseringsfonds, het Solidariteits- en noodhulpinstrument, de Brexit aanpassingsreserve en het Flexibiliteitsinstrument.

Proces en krachtenveld

De besluitvorming over DAB4 wordt meegenomen in de conciliatieperiode (zie het deel hierboven over de jaarbegroting). Vervolgens zal DAB4 naar verwachting worden vastgesteld in Coreper als hamerpunt in november met gekwalificeerde meerderheid.

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