

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 185

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2024

Via deze brief informeer ik uw Kamer over het voorstel voor de vierde aanvullende Europese begroting 2024 (*Draft Amending Budget 4; DAB4*) waarin de meest recente economische ramingen voor de eigen middelen verwerkt worden in de Europese begroting. DAB4 bevat daarnaast een actualisatie van de verwachte overige ontvangsten van de Europese Unie (EU) voor 2024, inclusief de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van het terugtrekkingsakkoord. Bovendien bevat DAB4 aanpassingen in de uitgaven voor enkele gedecentraliseerde agentschappen.

In deze brief informeer ik u ook over de overeengekomen positie van de Raad van de Europese Unie (de Raad) ten aanzien van het voorstel van de Europese Commissie (de Commissie) voor de Europese begroting voor 2025. Over de Nederlandse inzet bent u op 28 juni jl. geïnformeerd.¹ Op 17 juli jl. hebben de lidstaten in Coreper² hierover overeenstemming bereikt. Deze Raadspositie vormt het uitgangspunt van de Raad voor de onderhandelingen met het Europees Parlement (EP) en de Commissie. Het kabinet is van mening dat de Raadspositie voldoende in lijn is met de Nederlandse uitgangspunten voor de onderhandelingen over de begroting van 2025 om in te kunnen stemmen.

Voorstel vierde aanvullende Europese begroting 2024

Op 19 juli jl. publiceerde de Commissie de vierde aanvullende Europese begroting van 2024 (DAB4). In DAB4 wijzigt de Commissie de Europese begroting voor 2024 op een aantal punten. Ten eerste actualiseert de Commissie, conform het Financieel Reglement, de Europese begroting voor de meest recente economische ramingen voor de eigen middelen. Dit gebeurt op basis van de Lenteraming van de Commissie en de cijfers

¹ Zie voor kabinetsappreciatie en inzet bij de onderhandelingen over de Raadspositie: Kamerstuk 21 501-03, nr. 184

² Comité van permanente vertegenwoordigers van de lidstaten bij de EU, verantwoordelijk voor de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad van de Europese Unie.

die zijn vastgesteld in het Raadgevend Comité voor de eigen middelen (*Advisory Committee on Own Resources*; ACOR). Deze actualisatie heeft een effect op de raming van de Nederlandse plastic-, btw- en bni-afdracht.³

Als gevolg van de actualisatie van de economische ramingen stijgt de raming van de Nederlandse bni-afdracht met 453 miljoen euro in 2024 en 480 miljoen euro in 2025. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de Commissie de invoerrechten op EU-niveau in 2024 en 2025 fors lager raamt dan eerder verwacht. Dit is het gevolg van ontwikkelingen in de wereldhandel. De invoerrechten zijn zeer product- en landspecifiek, maar in algemene zin is een afname van de omzet in de industrie zichtbaar en specifiek bij olieraffinaderijen en de chemische industrie. De lagere raming van de invoerrechten volgt overigens op een aanzienlijke toename van de invoerrechten in voorgaande jaren. De bni-afdracht is het sluitstuk van de Europese begroting. Daarom hebben (bij de gelijkblijvende EU-uitgaven) de lager dan verwachte inkomsten van de invoerrechten een opwaarts effect op de raming van de bni-afdracht van de lidstaten. Daarnaast ligt het Nederlandse bni de komende jaren relatief hoger ten opzichte van de EU als totaal dan eerder verwacht. De actualisatie van de economische ramingen heeft ook een effect op het Nederlandse bni-aandeel en dit neemt toe van 5,9% naar 6,1%. Dit leidt tot een stijging van de Nederlandse bni-afdracht. Circa 50% van de stijging van de raming van de Nederlandse bni-afdracht komt door de relatieve stijging van het Nederlandse bni, de andere 50% door lager dan verwachte invoerrechten.

Als gevolg van de actualisatie van de economische ramingen stijgt de raming van de Nederlandse btw-afdracht met circa 6 miljoen euro in 2024 en 24 miljoen euro in 2025, als gevolg van de economische groei. De verwachte Nederlandse plastic-afdracht blijft in 2024 nagenoeg gelijk (-0,3 miljoen euro) en daalt vanaf 2025 met circa 6 miljoen euro per jaar.

De Commissie geeft verder aan te verwachten dat de overige ontvangsten in 2024 op EU-niveau stijgen, deze worden met 760 miljoen euro naar boven bijgesteld. De Commissie stelt de verwachte bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de Europese begroting uit hoofde van het terugtrekkingsakkoord naar beneden bij met 1,5 miljard euro in 2024. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door vertraging in betalingen van programma's op de EU-begroting waaraan het Verenigd Koninkrijk nog geïnteresseerd is. Deze beide bijstellingen leiden cumulatief tot een stijging van 42 miljoen euro op de raming van de Nederlandse afdracht voor 2024.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

De budgettaire verwerking van het effect op de raming van de Nederlandse afdrachten vindt plaats bij de Ontwerpbegroting 2025 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het effect van DAB4 op de raming van de Nederlandse EU-afdrachten (in miljoen euro's in lopende prijzen). Het cumulatieve effect van de bijstellingen op de raming van de Nederlandse afdracht is een stijging van 501 miljoen euro in 2024 en 498 miljoen euro in 2025. Dit effect werkt meerjarig door tot en met 2029. De verwachting op basis van huidige cijfers is een stijging van de raming van de Nederlandse EU-afdracht met 788 miljoen in 2029. In de bestaande ramingssystematiek voor de Nederlandse EU-afdrachten zijn voor de periode na het huidige MFK (vanaf 2028) aannames gedaan over de omvang van het MFK als

³ Voor de raming van de Nederlandse afdracht op basis van de invoerrechten gebruikt het Ministerie van Financiën een eigen raming in plaats van die van de Europese Commissie.

percentage van het EU-bni. Om die reden werken de economische bijstellingen ook na het huidig MFK door in de raming. Omdat in de raming vanaf 2028 een koppeling is gemaakt tussen de verwachte omvang van het volgende MFK en de omvang van de Europese economie is het effect in 2028 en 2029 groter dan in de huidige MFK-periode.

Tabel 1: Effect DAB4 op raming NL nationale afdrachten (in mln. euro's, lopende prijzen)

Effect DAB4 op raming NL EU-afdrachten	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	<i>MFK 2021–2027</i>					
Lenteraming bni-afdracht	453	480	534	528	751	768
Lenteraming btw-afdracht	6	24	24	25	26	26
Lenteraming plastic-afdracht	0	– 6	– 6	– 6	– 6	– 6
Overige ontvangsten + VK bijdrage (via bni-afdracht)	42					
<i>Netto-effect DAB4</i>	<i>501</i>	<i>498</i>	<i>552</i>	<i>547</i>	<i>771</i>	<i>788</i>

In tabel 4 in de bijlage vindt u een overzicht en de budgettaire gevolgen van alle tot nu toe gepubliceerde DABs in 2024.

Proces en krachtenveld

De aanneming van DAB4 in de Raad is uitgesteld tot na het zomerreces vanwege een studievoorbehoud van enkele lidstaten. De behandeling van DAB4 in Coreper vindt naar verwachting plaats op 18 september a.s. De Raad besluit met een gekwalificeerde meerderheid. DAB4 betreft reguliere bijstellingen op basis van de laatste economische verwachtingen. Het kabinet is daarom voornemens om in te stemmen met deze aanvullende begroting. De verwachting is dat alle lidstaten zullen instemmen. Na behandeling in de Raad wordt de begroting behandeld in het Europees Parlement, de stemprocedure hierbij is gewone meerderheid.

Raadspositie Europese jaarbegroting 2025

Daarnaast informeer ik u over de overeengekomen positie van de Raad ten aanzien van het voorstel van de Commissie voor de Europese jaarbegroting voor 2025. U bent eerder geïnformeerd over de Nederlandse uitgangspunten voor de onderhandelingen over de Europese jaarbegroting 2025.⁴ Het kabinet is van mening dat de Raadspositie voldoende in lijn is met de Nederlandse uitgangspunten voor de onderhandelingen om in te kunnen stemmen.

Inhoud Raadspositie

De totale omvang van de begroting (inclusief speciale instrumenten die boven het plafond worden gefinancierd) is in de Raadspositie 198,2 miljard euro in vastleggingen en 151,8 miljard euro in betalingen.⁵ Dit is respectievelijk 1,5 miljard euro en 0,9 miljard euro lager dan het Commissievoorstel. In tabel 3 in de bijlage is een vergelijking tussen het Commissievoorstel en de Raadspositie op hoofdlijnen opgenomen.

Nederland en een brede groep gelijkgestemde lidstaten zetten bij de onderhandelingen over de jaarbegroting in de Raad in het verleden doorgaans in op voldoende marges om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden gedurende het jaar. Dit jaar heeft Nederland prioriteit gegeven aan het dekken van de gestegen rentekosten voor het

⁴ Zie voor kabinetsappreciatie en inzet bij de onderhandelingen over de Raadspositie: Kamerstuk 21 501-03, nr. 184

⁵ Vastleggingen zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan. De betalingen zijn de kasuitgaven en volgen uit de vastleggingen.

coronaherstelfonds *NextGenerationEU* (NGEU) in de context van de afspraken over het *European Union Recovery Instrument* (EURI-)instrument, die zijn gemaakt bij de tussentijdse herziening van het MFK.⁶ Nederland heeft hierbij samengewerkt met een groep gelijkgestemde lidstaten.

De prioriteiten uit het Commissievoorstel voor de Europese jaarbegroting van 2025 kwamen grotendeels overeen met de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van het kabinet.⁷ Het voorstel van de Commissie voldoet technisch aan de vereisten uit de aangepaste MFK-verordening, waarbij is afgesproken dat circa 50% van de kostenoverschrijding moet worden gedekt uit herprioriteringen en/of de inzet van de speciale instrumenten bij het MFK. Het Commissievoorstel bevat echter geen herprioriteringen. Nederland heeft zich in de Raad, samen met gelijkgestemde lidstaten, daarom kritisch geuit over het ontbreken van herprioriteringen ter dekking van de gestegen rentekosten van NGEU en te hoge administratieve uitgaven. Het kabinet is van mening dat dit niet volledig in de geest is van de conclusies van de Europese Raad van 1 februari jl.⁸ In lijn met de Nederlandse inzet zijn in de Raadspositie wel herprioriteringen opgenomen, waarbij Nederlandse prioriteiten in de EU-begroting worden gewaarborgd.

De Raad stelt in totaal 1,5 miljard euro aan herprioriteringen voor ten opzichte van het Commissievoorstel. De Raad roept op tot een meer prudente inzet van bestaande middelen, met beperkt gebruik van speciale instrumenten. Het grootste verschil van de Raadspositie ten opzichte van het Commissievoorstel zit in een voorstel tot verlaging van 809 miljoen euro van het vastleggingsbudget voor begrotingscategorie 2b (veerkracht en waarden). Dit bevat een verlaging van de rentekosten van NGEU van 456 miljoen euro door het gebruik van een, in de ogen van de Raad, realistischere raming. Hierdoor wordt de overschrijding voor het begrote budget voor de rentekosten verlaagd van 2,5 miljard euro naar 2,0 miljard euro. Daarnaast stelt de Raad een verlaging voor in het gebruik van het Flexibiliteitsinstrument van 277 miljoen euro. Hiermee wordt er beperkt gebruik gemaakt van dit speciale instrument ter dekking van de rentekosten, conform de Nederlandse inzet.

Een andere wijziging ten opzichte van het Commissievoorstel is een verlaging van het vastleggingsbudget voor begrotingscategorie 1 (interne markt, innovatie en digitaal) met 643 miljoen euro, onder andere door een herprioritering op Horizon Europe. Dit is nodig om de gestegen rentekosten voor NGEU te kunnen dekken. Tijdens de onderhandelingen voor de Raadspositie is de herprioritering op Horizon Europe, onder andere door de inzet van Nederland, verlaagd van 540 miljoen euro naar 400 miljoen euro. Tot slot is ten opzichte van het Commissievoorstel een verlaging onder begrotingscategorie 4 (migratie en grensmanagement) van 66 miljoen doorgevoerd. Het kabinet heeft benadrukt dat dit niet ten koste mag gaan van de grens- en terugkeeroperaties die het agentschap uitvoert. Alles overziend heeft het kabinet besloten in de stemmen met dit voorstel.

Nederland heeft er in de Raad samen met andere lidstaten op gewezen dat herprioriteringen moeten worden doorgevoerd bij de administratieve uitgaven (begrotingscategorie 7) om de kosten onder controle te houden

⁶ Zie het verslag van de buitengewone Europese Raad van 1 februari 2024; Kamerstuk 21 501-20, nr. 2021.

⁷ Kamerstuk 21 501-03, nr. 184

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/69866/20240201-special-euco-conclusions-mff-ukraine-en.pdf>

conform motie-Van Wijngaarden.⁹ Uiteindelijk is er op deze begrotingscategorie in de Raadspositie een verlaging van 15 miljoen euro doorgevoerd. De verwachting is dat in de *Amending Letter* bij de jaarbegroting, die doorgaans in oktober wordt gepubliceerd, een actualisatie van de administratieve uitgaven zal volgen. Wel is er onder andere op verzoek van Nederland een verklaring opgenomen met de oproep aan de instituties voor een efficiëntieslag om de administratieve uitgaven te reduceren.

De Commissie heeft aangegeven dat de *Amending Letter* ook eventueel benodigde actualisatie van de rentebetalingen voor NGEU bevat. Mogelijke veranderingen in de positie van de Commissie kunnen dan ook leiden tot een herziening van de positie van de Raad. Ik zal u daarover zoals gebruikelijk te zijner tijd informeren.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

De Raadspositie heeft op zichzelf geen invloed op de raming van de Nederlandse afdracht. Zoals toegelicht in de begroting van het ministerie Buitenlandse Zaken, artikel 3.1, is de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting gebaseerd op de omvang van het jaarlijkse betalingenplafond uit het MFK plus de maximale inzet van speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd. De Raadspositie blijft binnen dit plafond en derhalve hoeft de raming in principe niet te worden aangepast.

Echter, het betalingenniveau ligt in het Commissievoorstel voor de jaarbegroting van 2025 aanzienlijk (ca. 29 mld. euro) onder het maximale jaarlijkse betalingenplafond, zoals vastgelegd in het MFK. Dit lage betalingenniveau wordt veroorzaakt door vertraging in betalingen bij de cohesie- en landbouwfondsen. Vanwege dit lage betalingenniveau is gekozen om af te wijken van de gebruikelijke ramingsystematiek. Dit leidt vooruitlopend op het uiteindelijke akkoord over de EU-begroting voor 2025 (in november dit jaar) tot een lagere afdracht van 1,3 mld. in 2025.

Het is echter niet zo dat dit tot lagere EU-afdrachten leidt voor het MFK als geheel. De Commissie kan de niet benutte middelen onder het plafond namelijk via het enkelvoudige marge-instrument (*Single Margin Instrument*; SMI) (in bepaalde mate) doorschuiven naar latere jaren van het MFK. De raming wordt daarom voor 2025 verlaagd, terwijl de raming voor 2026 en 2027 wordt verhoogd. Tabel 2 geeft het effect op de raming van de Nederlandse afdracht weer. Een deel van de inzet van het SMI in 2026 en 2027 was (na het bereiken van het akkoord over de MFK-herziening) al verwerkt in de raming. Om die reden tellen de bedragen uit 2026 en 2027 niet op tot 1,4 miljard. De mutaties worden verwerkt in de begroting 2025.

Tabel 2: aanpassing raming als gevolg van voorstel EU-begroting 2025 (in miljoenen euro's, lopende prijzen)

Aanpassing raming EU-begroting 2025	2024	2025	2026	2027	2028	2029
	<i>MFK 2021–2027</i>					
<i>Effect bni-afdracht</i>	0	– 1.400	600	400	0	0

⁹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2544

Proces en krachtenveld

De Raadspositie zal formeel worden vastgesteld via een schriftelijke procedure, die afloopt op 13 september a.s. De verwachting is dat alle lidstaten zullen instemmen. Na het vaststellen van de Raadspositie heeft het Europees Parlement (EP) 42 dagen de tijd om amendementen in te dienen. Indien deze amendementen binnen tien dagen door de Raad worden geaccepteerd, is er sprake van een begrotingsakkoord. Doorgaans is dit niet het geval en start dan de zogenoemde conciliatieperiode. Deze duurt 21 dagen en loopt van 29 oktober tot en met 18 november. Om tijdig tot een akkoord tussen de Raad en het EP te komen vindt op 15 november een Ecofin-begrotingsraad plaats. Uw Kamer wordt voorafgaand aan deze vergadering geïnformeerd over de Nederlandse inzet. Indien de Raad en het EP geen akkoord bereiken, zal de Commissie een nieuw voorstel voor de Europese jaarbegroting voor 2025 moeten indienen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

Bijlagen

Tabel 3: Overzicht van aanvullende Europese begrotingen in 2024 (in miljoenen euro's, lopende prijzen)

Nummer	Toelichting	Netto effect raming NL-afdrachten 2024
DAB1	Verwerking van akkoord op Mid-term Review van het Meerjarig Financieel Kader.	Geen
DAB2	Verwerking van het surplus van de EU-begroting van 2023 in de EU-begroting voor 2024.	- 37,2
DAB3	Verhoging van het budget voor het Europees Openbaar Ministerie voor 2024, door toetreding ZWE, POL. Dekking kosten vanuit flexibiliteitsinstrument.	Geen
DAB4	Actualisatie van de eigen middelen, de VK-bijdrage en de overige ontvangsten van de Europese begroting	501

Tabel 4: Vergelijking Commissievoorstel en Raadspositie Europese jaarbegroting 2025 (in miljoenen euro's, lopende prijzen)

	Commissievoorstel		Raadspositie		Wijzigingen door Raad	
	Vastl. ¹	Bet. ²	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
H1. Interne markt, innovatie en digitaal	21.378	20.439	20.734	20.217	- 643	- 222
H2. Cohesie, veerkracht en waarden	78.128	41.619	77.319	41.044	- 809	- 574
<i>2.a. Economische, sociale en territoriale cohesie</i>	66.360	30.259	66.360	30.259	0	0
<i>2.b. Veerkracht en waarden</i>	11.768	11.360	10.959	10.785	- 809	- 574
H3. Landbouw en milieu	57.275	52.682	57.271	52.680	- 4	- 2
H4. Migratie en grensmanagement	4.777	3.201	4.711	3.120	- 66	- 81
H5. Veiligheid en defensie	2.617	2.129	2.612	2.127	- 5	- 2
H6. Extern beleid	16.258	14.406	16.280	14.427	22	21
H7. Administratieve uitgaven	12.614	12.614	12.599	12.599	- 15	- 15
A Totaal begrotingscategorieën	193.047	147.091	191.527	146.215	- 1.520	- 876
B Inzet speciale instrumenten	2.922	2.697	2.099	2.165	- 824	- 532
<i>Flexibiliteitsinstrument</i>	1.193	1.458	916	1.458	- 277	0
<i>Single Margin Instrument</i>	490	0	475	0	- 15	0
<i>EURI-instrument</i>	1.239	1.239	708	708	- 532	- 532
C Marge onder het MFK-plafond	419	30.984	1.116	31.329	696	344
D Totaal MFK-plafond (A-B+C)	190.544	175.378	190.544	175.378	0	0
E Thematische speciale instrumenten	6.670	5.594	6.670	5.594	0	0
F Totaal incl. thematische speciale instrumenten (A+E)	199.717	152.684	198.197	151.808	- 1.520	- 876

¹ Vastleggingen

² Betalingen