

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 178

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2023

Via deze brief informeer ik uw Kamer over het voorstel voor de derde aanvullende Europese begroting 2023 (*Draft Amending Budget 3, DAB3*) waarin de meest recente economische ramingen voor de eigen middelen verwerkt worden in de Europese begroting. DAB3 bevat daarnaast een actualisatie van de verwachte overige ontvangsten van de Europese Unie (EU) voor 2023, inclusief de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van het terugtrekkingsakkoord.

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 2024. Op 11 juli jl. hebben de lidstaten in Coreper¹ 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 2024 om ermee in te stemmen.²

Voorstel derde aanvullende Europese begroting 2023

Op 3 juli jl. publiceerde de Commissie de derde aanvullende Europese begroting van 2023 (DAB3). In DAB3 wijzigt de Commissie de Europese begroting voor 2023 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 die zijn vastgesteld in het Raadgevend Comité voor de eigen middelen (*Advisory Committee on Own Resources; ACOR*). Deze actualisatie heeft

¹ Comité van permanente vertegenwoordigers van de lidstaten bij de EU, verantwoordelijk voor de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad van de Europese Unie.

² Zie voor kabinetsappreciatie en inzet bij de onderhandelingen over de Raadspositie: Kamerstuk 21 501-03, nr. 176.

een effect op de raming van de Nederlandse plastic-, btw- en bni-afdracht³. Hiernaast wordt in DAB3 ook de verwachting van de overige ontvangsten van de Europese begroting voor 2023 geactualiseerd, inclusief de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de Europese begroting uit hoofde van het terugtrekkingsakkoord.

Als gevolg van de actualisatie van de economische ramingen wordt verwacht dat op Europees niveau meer invoerrechten worden opgehaald dan eerder verwacht. Ook de opbrengst van de btw- en plasticafdrachten is hoger dan eerder verwacht. De Nederlandse btw-afdracht stijgt met 110 miljoen euro in 2023 en 125 miljoen euro in 2024. Ook de verwachte Nederlandse plastic-afdracht stijgt, met 53 miljoen euro 2023 en 52 miljoen euro in 2024. Omdat de bni-afdracht het sluitstuk is van de Europese begroting hebben de hoger dan verwachte inkomsten van de invoerrechten, btw-afdracht en plastic-afdracht een neerwaarts effect op de raming van de Nederlandse bni-afdracht van 278 miljoen euro in 2023 en 355 miljoen euro in 2024. Het netto-effect op de raming van de Nederlandse afdracht is een daling van 115,1 miljoen euro in 2023 en 178,8 miljoen euro in 2024. Dit effect werkt meerjarig door tot en met 2027. Cumulatief is tot en met 2027 sprake van een lagere raming van 832 miljoen euro. In 2028 is sprake van een hogere raming, van ca. 475,6 miljoen euro. Dit heeft te maken met de gekozen ramingsmethodiek voor de EU-afdrachten na het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK2021–2027), die mede gebaseerd is op de verwachte ontwikkeling van het bni van de EU-27. De stijging is met name het gevolg van de verwachte economische groei. Over de aannames van de raming na 2027 wordt u verder geïnformeerd in de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2024.

De Commissie geeft in DAB3 verder aan te verwachten dat de overige ontvangsten in 2023 op EU-niveau als gevolg van hoger dan verwachte boete-opbrengsten met 589 miljoen euro stijgen. De Commissie stelt de verwachte bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de Europese begroting uit hoofde van het terugtrekkingsakkoord naar beneden bij met 1,02 miljard euro. Dit wordt deels veroorzaakt omdat het Verenigd Koninkrijk minder hoeft te betalen dan eerder verwacht in de douanerechtcasus over textiel en schoeisel uit China⁴ en is verder het gevolg van de afspraken uit het terugtrekkingsakkoord. Deze bijstellingen leiden per saldo tot een stijging van 26 miljoen euro op de raming van de Nederlandse afdracht voor 2023.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het effect van DAB3 op de raming van de Nederlandse EU-afdrachten (in mln. euro in lopende prijzen).

Tabel 1 – in mln. euro's, lopende prijzen

Effect DAB3 op raming NL EU-afdrachten	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	<i>MFK-periode 2021–2027</i>					
Bni-afdracht	– 278	– 356	– 365	– 373	– 381	283
Btw-afdracht	110	125	128	132	136	140
Plastic-afdracht	53	52	53	53	53	53
Overige ontvangsten + VK bijdrage	26					
Netto-effect DAB3	– 89	– 179	– 183	– 188	– 193	476

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. Hierdoor heeft de ACOR-actualisatie geen effect op deze raming.

⁴ Kamerstuk 21 501-03, nr. 161.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

De budgettaire verwerking van het effect op de raming van de Nederlandse afdrachten vindt plaats bij de Ontwerpbegroting 2024 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het netto-effect van DAB3 is een daling van de Nederlandse EU-afdrachten van 89,2 miljoen euro in 2023 en 178,8 miljoen euro in 2024. In Tabel 2 in de bijlage vindt u een overzicht en de budgettaire gevolgen van alle tot nu toe gepubliceerde DABs.

Proces en krachtenveld

De aanneming van DAB3 in de Raad is uitgesteld tot na het zomerreces vanwege een studievoorbehoud van enkele lidstaten. De behandeling van DAB3 in Coreper vindt naar verwachting plaats op 13 september a.s. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid. Het kabinet is 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 is gewone meerderheid.

Raadspositie Europese begroting 2024

U bent eerder geïnformeerd over de Nederlandse uitgangspunten voor de onderhandelingen over de begroting van 2024.⁵ Het kabinet is van mening dat de Raadspositie voldoende in lijn is met de Nederlandse uitgangspunten voor de onderhandelingen om in te stemmen.

Inhoud Raadspositie

De totale omvang van de begroting (inclusief speciale instrumenten die boven het plafond worden gefinancierd) is in de Raadspositie 188,5 miljard euro in vastleggingen en 142,5 miljard euro in betalingen.⁶ Dit is respectievelijk 772 miljoen euro en 515 miljoen euro lager dan het Commissievoorstel. In tabel 1 in de bijlage is een vergelijking tussen het Commissievoorstel en de Raadspositie op hoofdlijnen opgenomen. Het grootste verschil zit in een voorstel tot verlaging van 613 miljoen t.o.v. het Commissievoorstel van het vastleggingsbudget voor de rentekosten van het herstelinstrument NGEU. Een andere wijziging ten opzichte van het Commissievoorstel is een intensivering van 118 miljoen euro onder begrotingscategorie «Extern beleid» om het budget voor humanitaire hulp op hetzelfde niveau als in 2023 te houden.

Nederland neemt deel aan de Raad en daarmee ook aan de onderhandelingen over de inzet van de Raadspositie. Nederland zette bij 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. Nederland pleitte daarom vaak voor een lagere begroting dan de Commissie voorstelde, zodat de ruimte om te reageren op onvoorziene omstandigheden groter zou zijn. Dit jaar was de inzet van Nederland anders door het samenspel met het onlangs gepresenteerde voorstel voor een herziening van het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK).

⁵ Zie voor kabinetsappreciatie en inzet bij de onderhandelingen over de Raadspositie: Kamerstuk 21 501-03, nr. 176.

⁶ Vastleggingen zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan. De betalingen zijn de kasuitgaven en volgen uit de vastleggingen.

U wordt over de inzet van Nederland ten aanzien van de voorstellen voor de herziening van het MFK geïnformeerd via de gebruikelijke BNC-procedure. Nederland heeft tot nu toe ingezet op flexibilisering, herprioritering en optimaal gebruik van de beschikbare middelen binnen het MFK, om de 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. Om een consistente lijn van optimaal gebruik van beschikbare middelen te hanteren heeft Nederland bij de jaarbegroting 2024 dan ook minder ingezet op grotere marges.

De prioriteiten uit het Commissievoorstel voor de begroting van 2024 kwamen grotendeels overeen met de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van het kabinet.⁷ Nederland heeft zich in de Raad, samen met gelijkgestemde lidstaten, wel kritisch geuit over de inzet van speciale instrumenten voor het dekken van structurele kosten als de rentekosten voor NGEU en de administratieve uitgaven. Dat is omdat Nederland van mening is dat deze instrumenten alleen ingezet moeten worden als er geen andere mogelijkheden zijn. Dit is ook meegenomen in de Raadspositie. De Raad roept op tot een meer prudente inzet van bestaande middelen, met beperkt gebruik van speciale instrumenten, door het eerder benoemde voorstel tot verlaging van het vastleggingsbudget voor de rentekosten van het herstelinstrument NGEU met 613 miljoen t.o.v. het Commissievoorstel.

Nederland heeft er in de Raad samen met andere lidstaten op gewezen dat bezuinigingen moeten worden doorgevoerd bij de administratieve uitgaven (begrotingscategorie 7) om de kosten onder controle te houden. Uiteindelijk is er op deze begrotingscategorie in de Raadspositie geen verlaging doorgevoerd, omdat de verwachting is dat in de *Amending Letter* bij de begroting, 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 waarin de Commissie wordt opgeroepen om de houdbaarheid van de systematiek van jaarlijkse aanpassing van de salarissen in tijden van hoge inflatie te evalueren, gelet op de druk die dit met zich meebrengt op de administratieve uitgaven in 2024 en verder. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van het lid Van Wijngaarden⁸ waarin het kabinet wordt verzocht om met gelijkgezinden de Commissie op te roepen om uiterlijk bij de voorstellen voor het nieuwe MFK (1 juli 2025) ook een herzieningsvoorstel voor de salarismethode te presenteren.

De Raad heeft tevens de Commissie verzocht om later in 2023 (bij *Amending letter*) met voorstellen te komen om deze druk te verminderen. De Commissie heeft aangegeven dat het onder andere zal gaan om een update voor publieke administratie en de eventueel benodigde actualisatie van de rentebetalingen voor NGEU. 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 te zijner tijd informeren.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

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

⁷ Kamerstuk 21 501-03, nr. 176.

⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2544.

dit plafond worden gefinancierd.⁹ De Raadspositie blijft binnen dit plafond en derhalve hoeft de raming niet te worden aangepast.

Proces en krachtenveld

De Raadspositie zal formeel worden vastgesteld via een schriftelijke procedure, die afloopt op 5 september 2023. 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 19 oktober tot en met 10 november. Om tijdig tot een akkoord tussen de Raad en het EP te komen vindt op 10 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 een ontwerpbegroting voor 2024 moeten indienen.

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

⁹ Kamerstuk 36 350 V, nr. 2.

Bijlagen

Tabel 1: Vergelijking Commissievoorstel en Raadspositie EU-begroting 2024 (miljoen euro, lopende prijzen, in vastleggingen en betalingen)

		Commissievoorstel		Raadspositie		Wijzigingen door Raad	
		Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
1	Interne markt, innovatie en digitaal	21.431	20.916	21.201	20.908	- 230	- 8
2	Cohesie, veerkracht en waarden	74.979	34.186	74.367	33.613	- 613	- 573
3	Landbouw en milieu	57.389	54.233	57.379	54.228	- 10	- 5
4	Migratie en grensmanagement	3.897	3.258	3.877	3.238	- 20	- 20
5	Veiligheid en defensie	2.304	2.028	2.287	2.021	- 17	- 7
6	Extern beleid	15.830	15.111	15.948	15.209	118	98
7	Administratieve uitgaven	11.950	11.950	11.950	11.950	0	0
A	Totaal MFK-plafond	185.963	170.543	185.963	170.543		
B	Marge onder het MFK-plafond	368	30.608	628	31.123	260	515
C	Inzet speciale instrumenten	2.185	1.747	1.496	1.747	- 689	0
D	Totaal uitgaven begrotingscategorieën (A-B+C)	187.780	141.682	187.008	141.167	- 772	- 515
E	Thematische speciale instrumenten	1.561	1.371	1.561	1.371	0	0
F	Totaal incl. thematische speciale instrumenten (A+E)	189.341	143.053	188.569	142.538	- 772	- 515

Tabel 2: Overzicht van aanvullende Europese begrotingen in 2023 (in miljoenen euro's, lopende prijzen)

Nummer	Toelichting	Netto effect raming NL-afdrachten 2023
DAB1	Verwerking van akkoorden op REPowerEU, Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) en versterking Union Secure Connectivity Programme.	Geen
DAB2	De verwerking van het surplus van de Europese begroting van 2022 in de begroting voor 2023.	- 149,1
DAB3	Actualisatie van de eigen middelen, de VK-bijdrage en de overige ontvangsten van de Europese begroting	- 89,2