

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 181

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Op 11 november jl. bereikten de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement (EP) een politiek akkoord over de Europese jaarbegroting voor 2024, tijdens het zogeheten conciliatiecomité. Nederland heeft ingestemd met het akkoord. Middels bijgevoegde bijlage informeer ik uw Kamer over de inhoud van de overeengekomen Europese begroting voor 2024. Tevens informeer ik u over de vierde aanvullende Europese begroting 2023 en een nacalculatie van de bni-afdracht.

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

Bijlage bij Kamerbrief Jaarbegroting 2024, vierde aanvullende Europese begroting voor 2023 en bni nacalculatie

Akkoord Europese begroting 2024

Op 11 november jl. bereikten de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement (EP) een politiek akkoord over de Europese jaarbegroting voor 2024, tijdens het zogeheten conciliatiecomité. Nederland heeft ingestemd met het akkoord.

In het akkoord heeft de Europese begroting voor 2024 een omvang van 189,4 miljard euro in vastleggingen¹ en 142,8 miljard euro in betalingen² inclusief speciale thematische instrumenten. In totaal resteert er voor 2024 nog ca. 0,5 miljard euro aan vrij beschikbare ruimte voor vastleggingen (inclusief speciale instrumenten) en ca. 31 miljard euro voor betalingen.

In tabel 1 in de Annex is een overzicht opgenomen van het bereikte akkoord over de Europese begroting 2024. In deze tabel zijn ter vergelijking ook het aangepaste Commissievoorstel (*Amending Letter 1; AL1*), de Raadspositie van de lidstaten en de positie van het EP meegenomen. De omvang van de aangenomen Europese begroting ligt boven de omvang van de door de lidstaten ingenomen Raadspositie en blijft dicht bij de omvang uit het aangepaste Commissievoorstel voor de Europese begroting 2024. Tabel 1 in de Annex laat de wijzigingen zien ten opzichte van het aangepaste Commissievoorstel.

Per saldo is in het akkoord voor 112 miljoen euro aan extra uitgaven voorzien ten opzichte van het aangepaste Commissievoorstel. Extra uitgaven slaan vooral neer bij extern beleid (+400 mln. euro). Daarnaast zijn intensiveringen afgesproken op programma's zoals Horizon (+85 mln. euro) en Erasmus+ (+60 mln. euro). Annex 2 geeft een overzicht van de intensiveringen.

Een deel van de extra uitgaven wordt gedekt door besparingen. De belangrijkste post daarin is een besparing op de geraamde rentekosten van de NGEU-leningen (het EURI-instrument) van 456 miljoen euro. Daarnaast wordt er 120 miljoen euro bespaard op het programma voor Internationale thermonucleaire experimentele reactor (ITER) en 15 miljoen euro op het Europese grens- en kustwachtagentschap Frontex vanwege lager dan verwachte uitgaven. De overige extra uitgaven worden gedekt door inzet van het *Single Margin Instrument* en het *Flexibility Instrument*. Het *Single Margin Instrument* maakt het mogelijk om budget te verschuiven tussen verschillende begrotingscategorieën of tussen begrotingsjaren. Het *Flexibility Instrument* kan worden ingezet voor de financiering van onvoorziene omstandigheden, zowel voor vastleggingen als betalingen, indien er onvoldoende ruimte is onder een deelplafond voor een bepaalde begrotingscategorie uit het Meerjarig Financieel Kader (MFK, 2021–2027).

Zoals hierboven genoemd betreft de grootste wijziging de extra middelen die zijn vrijgemaakt voor extern beleid (+400 mln.). Daarbij is 250 miljoen euro vrijgemaakt voor Humanitaire hulp en 150 miljoen euro voor het Nabuurschap programma, waarvan 100 miljoen euro voor het Zuidelijk Nabuurschap instrument en 50 miljoen euro voor het Oostelijk Nabuurschap instrument.

¹ De wettelijke of contractuele verplichtingen die kunnen worden aangegaan.

² De kasuitgaven, volgend uit vastleggingen.

In begrotingscategorie 1 «Interne markt, innovatie en digitaal» is 85 miljoen euro gereserveerd voor Horizon Europe, waaronder 25 miljoen euro voor het cluster «Gezondheid» en 21 miljoen euro voor het cluster «klimaat, energie en mobiliteit». Ook is er 30 miljoen euro toegevoegd aan de Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF). Deze middelen zijn bedoeld voor investeringen in transport- en energienetwerken in de EU.

Bij het akkoord over de begroting voor 2024 zijn ook enkele verklaringen aangenomen³, waarvan de meest relevante is dat zodra er een akkoord is over de Mid-term Review (MTR) van het MFK, de begroting voor 2024 waar nodig via een aanvullende begroting aangepast zal worden om de afspraken van deze MTR in de begroting te verwerken. In de nu aangenomen jaarbegroting 2024 zelf wordt niet vooruitgelopen op de uitkomsten van de MTR.

Nederlandse appreciatie

Zoals voorafgaand aan de onderhandelingen aan de Kamer gecommuniceerd⁴ heeft Nederland zich samen met gelijkgestemde lidstaten ingezet voor een prudente, realistische en moderne begroting met voldoende marges om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden, waarbij er voldoende middelen beschikbaar moesten blijven voor de prioriteiten onderzoek en innovatie, klimaat en migratie en veiligheid. Het aangepaste Commissievoorstel voldeed naar de mening van het kabinet reeds aan deze uitgangspunten.

Hoewel de marges in het akkoord kleiner zijn dan in de Raadspositie, vindt het kabinet deze acceptabel. De marges liggen dicht bij het aangepaste Commissievoorstel. Ten opzichte daarvan zijn er zoals genoemd vooral verhogingen van de uitgaven geweest bij het externe beleid, Horizon en Erasmus+. Horizon en Erasmus+ zijn programma's die traditioneel gezien altijd al prioriteit hebben voor Nederland. De verhoging van 250 miljoen euro voor humanitaire hulp vindt het kabinet ook acceptabel. In het uiteindelijke akkoord is de inzet van het *Flexibility Instrument* groter dan in de Raadspositie en het aangepaste Commissievoorstel. Ook de inzet van het *Single Margin Instrument*⁵ is hoger dan in de Raadspositie. Het kabinet accepteert dit als onderdeel van het totaalpakket. In totaal resteert er voor 2024 nog circa 0,5 miljard euro vrij beschikbare ruimte in de EU-begroting van 2024.

Gevolgen Nederlandse afdrachten

Het uitgangspunt voor de vaststelling van de raming van de Nederlandse afdrachten (begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken artikel 3.1) is de omvang van het jaarlijkse uitgavenplafond uit het MFK plus de speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd. Het bereikte akkoord over de Europese begroting 2024 blijft binnen deze plafonds en heeft derhalve geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting.

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15238-2023-INIT/en/pdf>

⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/851153ad-d1f5-4a9e-8a7b-ae0000000000/851153ad-d1f5-4a9e-8a7b-ae0000000000>

⁵ Via het Single Margin Instrument kunnen ongebruikte marges onder het MFK-plafond uit eerdere jaren worden meegenomen naar latere jaren.

Met uitzondering van Zweden hebben alle lidstaten ingestemd met het akkoord. Aangezien over de Europese jaarbegroting met gekwalificeerde meerderheid gestemd wordt, is de Europese begroting voor 2024 aangenomen. Het akkoord is op 20 november formeel aangenomen door de Raad en op 22 november door het EP.

Vierde aanvullende Europese begroting 2023

Op 11 oktober jl. publiceerde de Europese Commissie de vierde aanvullende begroting van 2023 (Draft Amending Budget; DAB4). De Kamer is over deze aanvullende begroting en de Nederlandse inzet daarbij eerder geïnformeerd.⁶ Per saldo gaat het om een verlaging van 247 miljoen euro aan vastleggingen en 3,3 miljard euro aan betalingen. De voornaamste reden voor de onderuitputting is de late aanname van de sectorale verordeningen van een aantal EU-programma's en de moeilijkheden met de werving van arbeidskrachten. Deze vierde aanvullende begroting is (ongewijzigd) akkoord bevonden tijdens het conciliatiecomité van 11 november jl. De Raad en het EP hebben inmiddels ook formeel ingestemd met het akkoord. De Commissie verwerkt deze vierde aanvullende begroting pas begin 2024 in de op te vragen middelen van de lidstaten. Doordat in de nationale begroting deze vierde aanvullende begroting al bij de tweede suppletoire begroting voor 2023 is verwerkt, loopt de Nederlandse begrotingsstand niet gelijk met de EU-begrotingsstand. Dit leidt in 2023 tot hogere uitgaven en zal in 2024 tot een meevaller leiden van gelijke hoogte. Dit wordt verwerkt bij eerste suppletoire begroting 2024.

Informatie over de nacalculatie van de bni-afracht

De jaarlijkse afdrachten van de lidstaten aan de Europese begroting zijn enerzijds gekoppeld aan de uitgaven van de Europese Unie (EU) en anderzijds aan de invoerrechten, de btw-grondslag, de plastic-grondslag en de bni-grondslag (bruto nationaal inkomen) van een lidstaat. Jaarlijks worden de verschillen tussen de ramingen en de realisaties van deze grondslagen met terugwerkende kracht verrekend tussen de lidstaten. Het doel van de nacalculatie is om de bijdrage van lidstaten aan de EU in lijn te brengen met hun daadwerkelijke economische prestaties. Het gaat om een herverdeling van afdrachten tussen de lidstaten, niet om meer of minder uitgaven aan de EU.

De realisaties voor het bni worden ieder jaar vastgesteld in het zogenoemde bni-comité van Eurostat op basis van de laatst beschikbare data. 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/voorbehouden bij de berekeningen van het bni, die verder terug kunnen gaan dan vier jaar. Het opheffen van eerder gemaakte voorbehouden (bijvoorbeeld omdat nog niet alle gegevens van een bepaalde component van het bni volledig geanalyseerd waren) kan ervoor zorgen dat het bni van afzonderlijke lidstaten wijzigt vanaf het moment dat het voorbehoud is opgeheven.

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/851153ad-d1f5-4a9e-8a7b-aeeee2011ab7/file>

Afgelopen juni heeft het CBS de bijstelling van het Nederlandse bni in 2021 gepubliceerd, namelijk een opwaartse bijstelling van 33,1 miljard euro t.o.v. de raming voor 2021.⁷ Er zijn meerdere redenen voor deze forse opwaartse bijstelling. Een groot deel van deze opwaartse bijstelling is toe te schrijven aan Nederlandse beursgenoteerde financiële instellingen en beursgenoteerde houdstermaatschappijen. Wanneer er bij een dergelijke houdstermaatschappij geen eigenaar is die meer dan 10 procent van de houdstermaatschappij in bezit heeft, moet conform Europese richtlijnen de niet-uitgekeerde winsten van dochtermaatschappijen van deze houdstermaatschappij worden toegerekend aan Nederland. Een aantal beursgenoteerde houdstermaatschappijen heeft in 2021 veel meer winst gemaakt dan eerder geraamd. De bijstelling van het bni zit met name in deze laatste categorie. Ook is het bni hoger uitgevallen omdat bleek dat de ramingen ten tijde van corona te voorzichtig waren.

In het bni-comité heeft Eurostat de nieuwe realisaties van het bni van de verschillende EU-lidstaten gepresenteerd. De bijstelling van het Nederlandse bni in 2021 is significant hoger dan de bijstellingen van de andere lidstaten. Dit betekent dat het bni-aandeel van Nederland ten opzichte van de totale EU stijgt, waardoor Nederland bruto relatief meer moet nabetalen. Op basis van de laatste gegevens leidt dat op dit moment tot een schatting van zo'n 320 miljoen euro eenmalig aan extra afdrachten. Mogelijke doorwerking in de raming voor latere jaren moet nog worden bezien. Dit getal is indicatief, aangezien de nacalculatie over de btw-grondslag en plastic-grondslag nog niet is meegenomen. De Europese Commissie publiceert de definitieve nacalculatie van alle grondslagen begin 2024. De Kamer wordt hier t.z.t. over geïnformeerd. De budgettaire effecten worden verwerkt in de eerste supplettoire begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2023/bijstelling-bbp-en-bni-in-2021-en-2022/1-inleiding> <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2023/bijstelling-bbp-en-bni-in-2021-en-2022/1-inleiding> <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2023/bijstelling-bbp-en-bni-in-2021-en-2022/1-inleiding>

Annex

Tabel 1: Vergelijking akkoord met posities en AL1 (mln. euro, lopende prijzen, vastleggingen en betalingen)

Begrotingscategorie	Commissie incl. AL1		Raad		EP		Akkoord	
	vastl.	bet.	vastl.	bet.	vastl.	bet.	vastl.	bet.
1 Interne markt, innovatie & digitaal	21.431	20.916	21.201	20.908	22.953	22.765	21.493	20.828
2 Cohesie, veerkracht en waarden	74.907	34.114	74.367	33.613	71.341	30.471	74.561	33.716
3 Landbouw en milieu	57.389	54.233	57.379	54.228	58.728	54.800	57.339	54.151
4 Migratie en grensmanagement	3.897	3.258	3.877	3.238	4.071	3.347	3.893	3.249
5 Veiligheid en defensie	2.304	2.028	2.287	2.021	2.974	2.676	2.321	2.035
6 Extern beleid	15.830	15.111	15.948	15.209	18.355	16.649	16.230	15.291
7 Administratieve uitgaven	11.954	11.954	11.950	11.950	12.049	12.049	11.988	11.988
A Totaal MFK headings	187.713	141.615	187.008	141.167	190.471	142.756	187.825	141.259
B Totaal MFK-plafond	185.963	170.543	185.963	170.543	185.963	170.543	185.963	170.543
C Inzet Flexibiliteitsinstrument	1.636	1.747	1.496	1.507	1.636	582	1.636	1.734
D Inzet Single Margin Instrument	482	0	177	0	2.872	0	586	0
E Marge (B + C + D – A)	368	30.676	628	30.883	0	28.369	360	31.018
F Speciale thematische instrumenten	1.561	1.371	1.561	1.371	6.517	6.327	1.561	1.371
G Totaal incl. speciale instrumenten [A+F]	189.274	142.986	188.569	142.539	196.987	149.084	189.385	142.630
H Overblijvende ruimte vastleggingen								
Speciale Instrumenten	252		696		- 382		148	
I Totale vrije ruimte [E+H]	620		1.324		- 382		508	

Annex 2: Grootste wijzigingen in het akkoord t.o.v. de Amending Letter (afgerond op miljoenen euro, vastleggingen)	Bedrag
1 Interne markt, innovatie en digitaal	62
<i>Horizon</i>	85
<i>Pilots</i>	67
<i>CEF transport</i>	30
<i>ITER</i>	- 120
2 Cohesie, veerkracht en waarden	- 347
<i>Erasmus</i>	60
<i>Creative Europe</i>	3
<i>Union Civil protection</i>	5
<i>Citizens equality rights and values</i>	5
<i>Pilot project</i>	26
<i>RescEU</i>	5
<i>EU for Health</i>	0
<i>Support Turkish-Cypriot Community</i>	0
<i>Actions Financed onder prerogatives</i>	2
<i>European solidarity corps</i>	0
<i>Eppo</i>	4
<i>Rentekosten NGEU (EURI)</i>	- 456
3 Landbouw en milieu	- 51
<i>EAGF</i>	- 105
<i>Young farmers</i>	20
<i>LIFE</i>	20
<i>Pilot project</i>	15
4 Migratie en grensmanagement	- 4
<i>Frontex</i>	- 15
<i>Overig</i>	11
5 Veiligheid en defensie	17
<i>Internal security fund</i>	7
<i>Military mobility</i>	10
6 Extern beleid	400
<i>Neighbourhood NDICI</i>	150
<i>Humanitarian aid</i>	250
7 Administratieve Uitgaven	34
<i>Administratieve kosten</i>	28
<i>Commission</i>	4
<i>CoJ</i>	1
<i>CoA</i>	1
<i>EDPA</i>	0
Totaal	112