

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 189

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2024

Op 16 november jl. bereikten de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees parlement (EP) een politiek akkoord over de Europese jaarbegroting voor 2025, tijdens het zogeheten conciliatiecomité. Nederland heeft samen met een aantal andere gelijkgestemde lidstaten onthouden van stemming. In deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van de overeengekomen Europese jaarbegroting voor 2025 en de Nederlandse appreciatie daarop. Bovendien informeer ik uw Kamer over het proces van de aanstaande nacalculatie van de bni-, btw- en plastic-afdrachten.

Akkoord Europese jaarbegroting 2025

In het akkoord heeft de Europese jaarbegroting 2025 een totale omvang van 199,4 mld. euro in vastleggingen en 155,2 mld. euro in betalingen¹ inclusief speciale thematische instrumenten². In totaal bedraagt het vastleggingenmarge³ ca. 0,8 mld. euro en de betalingenmarge⁴ ca. 28,3 mld. euro. De omvang van de begroting ligt boven de door de lidstaten ingenomen Raadspositie en blijft dicht bij de omvang uit het aangepaste Commissievoorstel (*Amending Letter 1*; AL1). Tabel 1 in de bijlage geeft een overzicht van het akkoord en een vergelijking met het Commissievoorstel, de Raadspositie en de positie van het EP.

Per saldo bevat het akkoord voor 24,7 mln. euro aan extra uitgaven ten opzichte van AL1 in vastleggingen. De extra uitgaven worden grotendeels gedekt door een meevaller in het Europees Landbouwgarantiefonds

¹ Vastleggingen zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan. Betalingen zijn de kasuitgaven, volgend uit vastleggingen.

² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/28/uitgaven-van-de-eu>

³ De ruimte tussen het MFK-vastleggingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde vastleggingenniveau.

⁴ De ruimte tussen het MFK-betalingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde betalingenniveau.

(ELGF) van 201,1 mln. euro en een besparing op het *Digital Europe* programma van 5 mln. euro. De extra uitgaven worden voornamelijk ingezet voor *pilot projects* met 104 mln. euro. Dit zijn projecten in de begroting om nieuwe beleidsinitiatieven te testen en nieuwe programma's voor te bereiden. Daarnaast zijn er intensiveringen afgesproken voor een aantal programma's. De grootste intensiveringen zijn 25 mln. euro voor Horizon, 10 mln. euro voor IBMF/BMVI, 50 mln. euro voor humanitaire hulp en 10,8 mln. euro voor administratieve uitgaven. Tabel 2 geeft een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van het Commissievoorstel.

In het akkoord is een oplossing gevonden voor de kostenoverschrijding van de rentekosten van het coronaherstelfonds *NextGenerationEU* (NGEU) van 2,3 mld. euro in 2025. In de herziening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) uit februari jl. is een «cascademechanisme» afgesproken voor de financiering van de rentekosten voor NGEU middels een vaste volgorde. In de eerste stap wordt het reeds begrote budget gebruikt. Indien dit onvoldoende is wordt voor de overschrijding middels stap 2 financiering gezocht door middel van herprioriteringen en de inzet van de marges en speciale instrumenten. Op de Europese Raad van 1 februari jl.⁵ is afgesproken dat, als benchmark, 50% van de overschrijding via stap 2 moet worden gefinancierd. Indien dit onvoldoende middelen oplevert, wordt middels stap 3 het in de MFK-herziening overeengekomen EURI-instrument ingezet. Hiermee kunnen decommiteringen (niet tot betaling gekomen vastleggingen) opnieuw worden ingezet. Indien er onvoldoende decommiteringen zijn geldt de *backstop*, die er toe leidt dat de lidstaten via de afdrachten aan de Unie op basis van het eigenmiddelenbesluit extra bijdragen om de overschrijding te dekken. Het inzetten van deze backstop is momenteel niet aan de orde.

In het akkoord wordt de kostenoverschrijding van 2,3 mld. euro met 50% uit stap 2 van het cascademechanisme volledig gedekt door de inzet van het Flexibiliteitsinstrument. De overige 50% wordt gedekt uit het EURI-instrument (stap 3). Er wordt geen gebruik gemaakt van herprioriteringen voor de dekking van de rentekosten voor NGEU. In het Flexibiliteitsinstrument resteert nog 845 mln. euro voor 2025. In totaal is er circa 1,2 mld. euro vrij beschikbare ruimte voor onvoorziene omstandigheden voor volgend jaar.

Bij het akkoord over de Europese jaarbegroting voor 2025 zijn ook twee verklaringen aangenomen. De Raad en het EP roepen met een verklaring voor de betalingen de Commissie op om in 2025 actief toezicht te blijven houden op de uitvoering van de programma's van het huidige en vorige MFK. Daartoe wordt de Commissie verzocht om tijdig bijgewerkte cijfers en ramingen te presenteren met betrekking tot de betalingen voor 2025. In het kader van het RESTORE-voorstel is een verklaring opgenomen over de voorgestelde verhoging van het betalingenniveau. De Commissie heeft het voorstel op 21 oktober jl. gepresenteerd⁶, waarin twee bestaande verordeningen onder het cohesiebeleid worden aangepast om lidstaten te ondersteunen in wederopbouwwerkzaamheden na recente natuurrampen. Het voorstel heeft invloed op het moment dat de betalingen worden gedaan vanwege aanpassingen aan het cofinancieringspercentage en prefinancieringspercentage. In de verklaring is opgenomen dat in afwachting van de goedkeuring van de rechtsgrondslag, de voorgestelde verhoging van het betalingenniveau van 3 mld. euro in de begroting voor 2025 wordt opgenomen als provisie. De middelen zullen worden vrijgegeven indien het RESTORE-voorstel wordt aangenomen.

⁵ 20240201-special-euco-conclusions-mff-ukraine-en.pdf (europa.eu)

⁶ COM(2024) 496 final

Nederlandse appreciatie

Zoals voorafgaand aan de onderhandelingen aan de Kamer gecommuniceerd⁷ heeft Nederland zich samen met gelijkgestemde lidstaten ingezet voor een prudente, realistische en moderne begroting. Dit wil zeggen dat er volgens Nederland voldoende flexibele 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.

Nederland heeft prioriteit gegeven aan het dekken van de gestegen rentekosten voor NGEU in de context van de in de MFK-herziening gemaakte afspraken over het EURI-instrument. Hierbij is ingezet op minimaal 50% dekking uit stap 2 van het cascademechanisme met substantiële herprioriteringen, naast inzet speciale instrumenten. Hoewel inderdaad 50% van de overschrijding wordt gedekt uit stap 2, bevat het akkoord slechts 5 mln. euro aan herprioriteringen. De dekking van de kostenoverschrijding van de rentekosten in stap 2 komt volledig uit inzet van het Flexibiliteitinstrument. Hiermee resteert nog circa 1,2 mld. euro vrij beschikbare ruimte in de speciale instrumenten in 2025. Het kabinet is van mening dat het prudenter zou zijn om deze flexibele ruimte te waarborgen voor onvoorziene omstandigheden en de dekking van de rentekosten in 2026 en 2027, aangezien de overschrijding van de rentekosten in die jaren naar verwachting aanzienlijk groter is.

Daarnaast stijgen ook de administratieve uitgaven en worden hiervoor de speciale instrumenten ingezet. Nederland heeft zich kritisch geuit over deze dekking en roept de Commissie op om met structurele oplossingen te komen.

Nederland is tevreden dat de intensiveringen die in het akkoord zijn opgenomen ten goede komen aan programma's die voor Nederland prioritair zijn zoals onderzoek en innovatie, defensie, veiligheid en migratie.

Alles overziend heeft Nederland besloten te onthouden van stemming over de Europese jaarbegroting 2025. Hoewel de rentekosten voor 2025 gedekt zijn, is het kabinet van mening dat dit, vanwege het ontbreken van substantiële herprioriteringen, niet volledig in de geest is van de conclusies van de Europese Raad van 1 februari jl.

Gevolgen Nederlandse afdrachten

Het betalingenniveau voor de Europese jaarbegroting 2025 is 155,2 mld. euro. Het akkoord blijft daarmee onder de Nederlandse raming en heeft derhalve niet direct gevolgen voor de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie.

Zoals toegelicht in de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, artikel 3.1, is de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting normaliter gebaseerd op de omvang van het jaarlijkse betalingenplafond uit het MFK plus de maximale inzet van speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd. Op 4 september jl. is uw Kamer geïnformeerd over de afwijking van de gebruikelijke systematiek, omdat de marge tussen de uitgavenniveaus en de betalingenplafonds erg groot was.⁸ Daarom is gekozen om de Nederlandse raming in de Ontwerpbegroting te baseren op het betalingenniveau zoals

⁷ Kamerstuk II 2024–2025, 21 501-03, nr. 188

⁸ Kamerstuk II 2024–2024, 21 501-03, nr. 185

door de Commissie voorgesteld in de Europese begroting voor 2025 (152,7 mld. euro). Daarbij is (op EU-niveau) een marge van 3,5 mld. euro aangehouden bovenop dit betalingenniveau.

De marge waarmee in de Nederlandse raming rekening wordt gehouden is door het akkoord kleiner geworden. De resterende marge tussen het vastgestelde uitgavenniveau en de Nederlandse raming bedraagt nog ca. 975 mln. euro. De resterende marge is in het bereikte akkoord vergroot, aangezien dit bij AL1 nog 843 mln. euro was. Het is mogelijk dat de raming van de Nederlandse afdrachten voor 2025 in de loop van het jaar naar boven bijgesteld moet worden, bijvoorbeeld als in aanvullende Europese jaarbegrotingen de betalingenniveaus verder verhoogd worden. Ik zal uw Kamer zoals gebruikelijk per brief informeren over Europese aanvullende begrotingen en wijzigingen in de raming van de Nederlandse afdrachten als gevolg hiervan.

Proces

Nederland heeft samen met Denemarken, Oostenrijk en Finland onthouden van de stemming over de Europese jaarbegroting 2025. Zweden heeft tegengestemd. Nederland heeft samen met deze lidstaten een stemverklaring opgesteld.⁹ Aangezien over de Europese jaarbegroting met gekwalificeerde meerderheid gestemd wordt, is de begroting voor 2025 aangenomen. Het akkoord is op 25 november formeel aangenomen door de Raad en op 27 november door het EP.

Informatie over de aanstaande nacalculatie

De jaarlijkse afdrachten van de lidstaten aan de Europese begroting worden enerzijds bepaald door de uitgaven van de Europese Unie (de uitgavenniveaus in de Europese begroting) en anderzijds door de invoerrechten, de btw-grondslag, de plastic-grondslag en de bni-grondslag van een lidstaat. De lidstaten betalen iedere maand op basis van de geraamde grondslagen. 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 in lijn te brengen met hun daadwerkelijke economische prestaties (realisaties). Het gaat hier dus om een herverdeling van afdrachten tussen de lidstaten, niet om meer of minder uitgaven aan de Europese Unie.

De realisaties voor de bni-afdracht worden ieder jaar vastgesteld in de zogenoemde bni expert group van Eurostat op basis van de laatst beschikbare data. Voor Nederland zit het CBS in deze groep. De meest recente realisaties kunnen het bni van de afzonderlijke lidstaten wijzigen tot vier jaar terug.

Naast de jaarlijkse nacalculatie, is er in de bni expert group een vijfjaarlijkse verificatiecyclus van de bni-cijfers voor alle lidstaten. Deze cyclus eindigt in 2024 en betreft voor Nederland de jaren vanaf 2018. Afgelopen juni heeft het CBS mede hiertoe de bijstelling van het Nederlands bni tot en met 2022 gepubliceerd en de eerste realisaties voor 2023, de zogeheten revisie van de nationale rekeningen.¹⁰ Bij een revisie van de nationale rekeningen worden de laatste statistische inzichten in samenhang verwerkt voor de raming van alle macro-economische indicatoren van het CBS. Voor het ijkjaar 2021 is het bni met 17,9 mld. euro opwaarts

⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15788-2024-ADD-6/en/pdf>

¹⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2024/nationale-rekeningen-revisie-tijdreksen-1995-2021?onpage=true>

bijgesteld, een verhoging van 2%. Ook andere lidstaten hebben een dergelijke revisie van de bni-cijfers gedaan. Inmiddels is bekend dat bij de meeste lidstaten sprake is van opwaartse bijstellingen van het bni. Het Nederlandse bni is relatief gezien verder naar boven bijgesteld. Naar verwachting zal het bni-aandeel van Nederland ten opzichte van de totale EU stijgen. Een dergelijke relatieve stijging zal leiden tot een eenmalige extra afdracht voor Nederland. Als het Nederlandse bni relatief stijgt ten opzichte van de andere lidstaten zal dat ook in toekomstige jaren leiden tot hogere afdrachten.

De precieze omvang van de nacalculatie is afhankelijk van de definitieve cijfers van alle grondslagen (ook de btw- en plastic-grondslagen) en de cijfers van de andere lidstaten. De Europese Commissie publiceert de definitieve nacalculatie van alle grondslagen begin 2025. Uw Kamer zal kort daarna worden geïnformeerd over de definitieve nacalculatie en de budgettaire effecten hiervan. De budgettaire effecten worden verwerkt in de eerste suppletoire begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

BIJLAGEN

Tabel 1: Gevolgen voor de raming van de NL-afrachten (in miljoenen euro, lopende prijzen)

	AL1		Raadspositie		EP		Akkoord	
Begrotingscategorien	Vastl. ¹	Bet. ²	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
H1. Interne markt, innovatie en digitaal	21.383	20.444	20.734	20.217	21.797	20.658	21.480	20.461
H2. Cohesie, veerkracht en waarden	77.944	44.434	77.319	41.044	78.395	41.791	77.980	44.445
H3. Landbouw en milieu	56.924	52.292	57.271	52.680	57.423	52.805	56.731	52.092
H4. Migratie en grensmanagement	4.779	3.201	4.711	3.120	4.839	3.233	4.791	3.204
H5. Veiligheid en defensie	2.622	2.133	2.612	2.127	2.658	2.157	2.633	2.143
H6. Extern beleid	16.258	14.406	16.280	14.427	16.514	14.595	16.308	14.426
H7. Administratieve uitgaven	12.834	12.834	12.599	12.599	12.657	12.657	12.845	12.845
[A] Totale begrotingscategorien	192.744	149.745	191.527	146.215	194.282	147.896	192.769	149.616
[B] Waarvan inzet speciale instrumenten	2.962	2.517	2.099	2.165	3.771	3.503	2.922	2.697
Flexibiliteitsinstrument	1.110	1.375	916	1.458	1.627	1.892	1.162	1.399
Single Margin Instrument	710		475		533		721	0
EURI-instrument	1.142	1.142	708	708	1.611	1.611	1.142	1.142
[C] Marge	762	28.148	1.116	31.329	33	30.986	801	28.303
[D] Totaal MFK-plafond (A-B+C)	190.544	175.375	190.544	175.378	190.544	175.378	190.544	175.378
[E] Thematische speciale instrumenten	6.670	5.594	6.670	5.594	6.670	5.594	6.670	5.594
Totaal uitgaven inclusief speciale instrumenten (A+E)	199.414	155.339	198.197	151.808	200.952	153.489	199.438	155.209

¹ Vastleggingen

² Betalingen

Tabel 2: Wijzigingen t.o.v. de Amending Letter 1 (in miljoenen euro; vastleggingen)

	Bedrag
1 Interne markt, innovatie en digitaal	97,5
<i>Horizon</i>	25,0
<i>Digital Europe</i>	- 5,0
<i>Pilot projecten</i>	77,5
2 Cohesie, veerkracht en waarden	36,5
<i>Steun Turks-Cypriotische gemeenschap</i>	0,5
<i>EPPO</i>	2,0
<i>Union Civil Protection Mechanism</i>	8,0
<i>Gelijkheid, waarden en rechten</i>	1,0
<i>Pilot projecten</i>	24,0
<i>Other actions and prerogatives</i>	1,0
3 Landbouw en milieu	- 193,1
<i>EAGF</i>	- 201,1
<i>LIFE</i>	5,0
<i>Pilot project</i>	3,0
4 Migratie en grensmanagement	12,0
<i>Asiel, migratie en integratiefonds</i>	2,0
<i>IBMF/BMVI</i>	10,0
5 Veiligheid en defensie	11,0
<i>Europol</i>	5,0
<i>Militaire mobiliteit</i>	6,0
6 Extern beleid	50,0
<i>Humanitaire hulp</i>	50,0
7 Administratieve Uitgaven	10,8

	Bedrag
Totaal verschil met Amending Letter 1	24,7