
Vergaderjaar 2010–2011

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 55

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2010

Graag bied ik u hierbij aan de geannoteerde agenda van de Begrotingsraad van 11 november te Brussel.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Geannoteerde agenda voor de Begrotingsraad op 11 november 2010

Op 11 november as. vindt een Begrotingsraad plaats. Op de agenda staat de conciliatie met het Europees Parlement over de EU-begroting 2011 en enkele wijzigingen in de EU-begroting 2010. Andere onderwerpen die tijdens de conciliatie aan de orde kunnen komen zijn de hoogte van de financiële perspectieven voor de resterende periode tot en met 2013 (het EP stelt deze ter discussie) en het stelsel van eigen middelen van de EU.

Amendementen Europees Parlement

Dit voorjaar presenteerde de Europese Commissie het voorstel voor de begroting voor 2011. Dit voorstel voorzag in een groei van de betalingen met 5,8% ten opzichte van de begroting van 2010. Vervolgens heeft de Raad in juli jl. een Raadscompromis geformuleerd waarbij de Raad het voorstel van de Commissie fors heeft beperkt tot 2,9% groei ten opzichte van 2010. Volgens Nederland en een aantal andere lidstaten (VK, Zweden, Denemarken, Finland, Oostenrijk en Tsjechië) was dat Raadscompromis van juli jl. echter nog steeds te hoog. Deze landen hebben tegen dat Raadscompromis gestemd. Zij hadden echter niet voldoende stemmen om een blokkerende minderheid te vormen.

Op 20 oktober jl. heeft het Europees Parlement zijn lezing van de ontwerp-begroting voor 2011 afgerond. Daarbij heeft het EP een groot deel van de door de Raad gewenste kortingen op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie weer teruggedraaid, en extra uitgaven toegevoegd.

Het totaal aan vastleggingen komt daarmee op € 143,1 miljard (€ 1,3 miljard hoger dan de Raad) en de betalingen komen op € 130,6 miljard (€ 4,0 miljard hoger dan de Raad). De marge voor onvoorzien uitgaven wordt dan € 0,7 miljard, aanzienlijk lager dan de € 2,0 miljard die de Raad had gewenst. Als alle amendementen van het EP doorgang vinden, dan zou de begroting voor 2011 gemeten in betalingen met 6,2% toenemen ten opzichte van de begroting 2010, en gemeten in vastleggingen met 1,14%.

Bedragen in miljoenen euro	Begroting 2010		Commissievoorstel 2011		Raadspositie 2011		Europees Parlement		FP-plafond vastlegging
	vastlegging	betaling	vastlegging	betaling	vastlegging	betaling	vastlegging	betaling	
1a Concurrentiekracht ¹	14 863	11 343	13 437	12 110	13 390	11 219	13 486	12 128	12 987
1b Structuur- en cohesiefondsen	49 386	36 384	50 970	42 541	50 970	41 466	50 981	42 551	50 987
2 Landbouw, visserij en milieu ²	59 499	58 136	59 486	58 136	59 012	57 315	59 876	58 512	60 338
3a JBZ	1 006	739	1 135	853	1 124	803	1 139	848	1 206
3b Burgerschap	668	659	668	639	668	620	683	649	683
4 Extern beleid ³	8 141	7 788	8 614	7 602	8 520	7 011	8 683	7 646	8 430
5. Administratie ⁴	7 898	7 898	8 255	8 256	8 093	8 094	8 223	8 223	8 334
Totaal aan uitgaven	141 462	122 946	142 565	130 136	141 777	126 527	143 070	130 559	142 965

Bedragen in miljoenen euro	Begroting 2010		Commissievoorstel 2011		Raadspostie 2011		Europees Parlement		FP-plafond
	vastlegging	betaling	vastlegging	betaling	vastlegging	betaling	vastlegging	betaling	
Marge voor onvoor- ziene uitgaven			1 236		2024		731		

¹ Bij categorie 1a is het Globaliseringsfonds (reserve van € 500 miljoen) meegeteld in de vastleggingen; dit fonds valt echter buiten de Financiële Perspectieven. In 2010 waren de vastleggingen € 1980 miljoen hoger dan normaal, wegens het energiepakket dat was ingesteld ter verlichting van de economische crisis; als dit 'herstelpakket' niet wordt meegerekend bedroegen de vastleggingen in 1a in 2010 € 12,9 miljard.

² Bij categorie 2 is nog geen rekening gehouden met een meevaller van € 347 miljoen in 2011, door nieuwe ramingen van de Commissie. (Deze ramingen verschenen nadat de stemming in het EP plaatshad).

³ Bij categorie 4 is de noodhulpreserve van € 254 miljoen meegeteld bij de vastleggingen; deze reserve valt echter buiten de Financiële Perspectieven.

⁴ Bij categorie 5 is er € 82 miljoen aan extra marge door eigen bijdragen aan pensioenen door EU-ambtenaren.

De belangrijkste amendementen van het EP zijn:

- Hogere betalingskredieten, met name bij structuurfondsen, maar ook bij landbouw, concurrentiekracht en extern beleid. Hogere betalingen leiden tot hogere afdrachten door lidstaten.
- Bij concurrentiekracht worden de kortingen op vastleggingen die de Raad op diverse programma's had gewenst teruggedraaid door het EP. Het EP stelt voor extra middelen beschikbaar te maken voor programma's op het gebied van onderwijs en mobiliteit (samen ruim € 25 miljoen) en voor het MKB-programma (€ 10 miljoen). Het EP wil dit financieren door de middelen voor ITER in 2011 te korten met € 47 miljoen. Bovendien geeft het EP aan dat het niet bereid is om een herschikking binnen het 7^e Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling te accepteren om de kostenoverschrijdingen bij ITER te financieren. Hiermee druist het EP in tegen het voorstel van de Commissie, die wel een deel van de kostentegenvaller bij ITER wil financieren via herschikking. Ook staat deze positie van het EP op gespannen voet met de Nederlandse positie ten aanzien van de financiering van ITER, zoals toegelicht in het BNC-fiche over het ITER-voorstel van de Commissie (Kamerstuk 2009–2010, 22 112, nr. 1045). Nederland vindt dat de extra financiering voor ITER primair binnen de uitgavencategorie voor concurrentiekracht (waaronder ook het 7^e Kaderprogramma valt) gevonden moet worden en dat het deel dat uit die uitgavencategorie gehaald wordt op een evenredige wijze gevonden moet worden. Nederland is benieuwd welke alternatieven het EP kan aandragen om de benodigde extra middelen voor ITER te bekostigen.
- Bij structuurfondsen liggen de vastleggingskredieten vast per jaar en per lidstaat; deze kunnen niet worden verminderd. Wel heeft het EP de betalingskredieten fors verhoogd, tot boven het Commissievoorstel. Het EP ziet deze betalingen als middel om de financiële crisis te verlichten en de concurrentiekracht van de regio's te versterken.
- Bij landbouw worden de kortingen van de Raad teruggedraaid door het EP. Ook wil het EP € 300 miljoen extra vrijmaken ter ondersteuning van de zuivelsector; dit is opvallend omdat uit recente ramingen van de Commissie blijkt dat zowel in 2010 als in 2011 minder interventie-maatregelen nodig zijn (de Commissie stelt nu voor om de Begroting voor 2011 op dit punt met € 14 miljoen naar beneden bij te stellen). Nederland was in 2009 geen voorstander van de oprichting van een zuivelfonds en ziet, gelet op de verbeterde marktomstandigheden, ook nu geen aanleiding om extra middelen beschikbaar te stellen. Verder wil het EP het minderbedeeldenprogramma (steun aan voedselbanken in de EU) ophogen met € 25 miljoen, € 10 miljoen extra voor schoolfruit en € 10 miljoen extra voor schoolmelk.

- Bij de begrotingscategorie Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) wordt het voorstel van de Commissie grotendeels hersteld door het EP.
- Bij Extern Beleid wil het EP de middelen voor GBVB en GVDB splitsen per missie (€ 124 miljoen voor de missie in Kosovo, € 41 miljoen voor Afghanistan en € 26 miljoen voor Georgië). Verder wil het EP € 100 miljoen extra vrijmaken voor de Palestijnse Gebieden; daarom wil het EP het GBVB budget met € 46 miljoen verlagen, bezuinigen op enkele activiteiten die geen ODA zijn en een andere financieringsbron zoeken voor compensatie van bananenproducenten in ACS-landen (zie hieronder). Nederland vindt de forse verlaging van het GBVB-budget niet verantwoord.
- Bij Administratieve uitgaven heeft het EP een bedrag in reserve geplaatst, in afwachting van een uitspraak van het Europees Hof over de salarisverhoging voor EU ambtenaren. De Europese Commissie had vorig jaar een salarisstijging van 3,7% voorgesteld, de Raad heeft deze stijging gehalveerd maar de Commissie en het EP vechten dit besluit aan bij het Europees Hof.

Nederlandse inzet in de conciliatie

De ontwerpbegroting voor 2011 kwam ook aan de orde tijdens de Europese Raad van 28 en 29 oktober. Meerdere regeringsleiders, onder wie Minister-president Rutte, maakten bezwaar tegen de door het EP voorgestelde stijging van betalingen met 6,2%. Zij stelden zich op het standpunt dat de eerder in de Raad vastgestelde stijging (2,9%) het maximum zou moeten zijn. Voor het overige verwijs ik naar het verslag van de Europese Raad. Op 2 november vindt de plenaire terugblik op de Europese Raad plaats met uw Kamer.

Nederland en het VK hadden aanvankelijk ingezet op een gelijkblijvende begroting; hier was echter onvoldoende steun voor. Zoals bekend geschiedt besluitvorming over de EU-begroting via gekwalificeerde meerderheid.

Verdere procedure

Met het Verdrag van Lissabon is de begrotingsprocedure aangepast; dit is het eerste jaar waarin deze nieuwe procedure wordt gevolgd. In plaats van twee lezingen door Raad en EP vindt voortaan slechts één lezing plaats (waarbij de Raad evenals vroeger met gekwalificeerde meerderheid besluit), gevolgd door een conciliatie. Op 27 oktober is de conciliatie tussen Raad en EP gestart. Zij hebben 21 dagen om overeenstemming te bereiken over de ontwerpbegroting.

De verdere procedure is feitelijk als volgt: als de Raad en het EP overeenstemming bereiken in het bemiddelingscomité, dan hebben beide instellingen 14 dagen de tijd om dit compromis goed te keuren. Als het compromis wordt afgekeurd door het EP, dan zal de Europese Commissie een nieuwe ontwerpbegroting moeten indienen. Als het compromis wordt goedgekeurd door het EP, maar afgekeurd door de Raad, dan kan het EP besluiten om zijn eerdere amendementen aan te nemen of om het resultaat van het bemiddelingscomité te handhaven. Mocht het bemiddelingscomité geen overeenstemming bereiken binnen 21 dagen, dan zal de Commissie een nieuwe ontwerpbegroting moeten indienen.

Mocht aan het begin van 2011 nog geen nieuwe begroting zijn vastgesteld, dan valt de EU terug op de begroting van 2010, waarbij in 2011 de maandelijkse uitgaven niet meer mogen bedragen dan een twaalfde van de EU-begroting voor 2010.

Overige aandachtspunten voor de conciliatie en de Raad

Tijdens de conciliatie zal waarschijnlijk ook worden gesproken over de **omzetting van de financiële perspectieven (FPs) in een verordening**. Conform het Verdrag van Lissabon dienen deze voortaan in een verordening te worden vastgelegd, in plaats van in een Inter-Institutioneel Akkoord (IIA). De bedoeling van de Raad is dat een technische omzetting plaatsvindt, waarbij de huidige FP-plafonds voor 2007–2013 worden gehandhaafd. Over de FP-verordening zal, evenals voorheen bij het IIA, met unanimitéit worden besloten.

Een aandachtspunt daarbij is hoe om te gaan met kleine wijzigingen. In het huidige IIA kan over kleine FP-wijzigingen (tot 0,03% van het EU BNI) met gekwalificeerde meerderheid worden besloten. Om juridische redenen kan deze clausule niet in dezelfde vorm in de FP-verordening worden overgenomen (die immers met unanimitéit wordt vastgesteld). Het Voorzitterschap inventariseert nu opties om dit knelpunt op te lossen, zoals een reserve bovenop de FP-plafonds. Een vraag is hoe een dergelijke reserve zich verhoudt tot de bestaande flexibiliteitsreserve van € 200 miljoen per jaar. Nederland vindt de disciplinerende werking van de FPs van essentieel belang en zal voorstellen die extra flexibiliteit beogen bovenop de bestaande afspraken over flexibiliteit dus vanuit een kritische grondhouding beoordelen.

Een ander bezwaar van het EP is de hoogte van de FP-plafonds: het EP is van mening dat de huidige plafonds te laag zijn om nieuwe prioriteiten te financieren, mede in het licht van de financiële crisis en het verdrag van Lissabon en wil daarom de omzetting van het IIA in een verordening gebruiken om de hoogte van de FP-plafonds ter discussie te stellen. De Raad, inclusief Nederland, is echter voorstander van handhaving van de huidige FP-plafonds.

Ook heeft het EP aangegeven dat het een procedure-afspraken wil maken met de Raad over onderhandelingen over **nieuwe eigen middelen voor de EU**. Het EP wil dat de Raad toezegt om de onderhandelingen hierover in 2011 te beginnen en het EP hierbij nauw te betrekken. Hiertegen heeft Nederland in principe geen bezwaar. Het Verdrag betreffende de werking van de EU bepaalt overigens dat de Raad het stelsel van eigen middelen vaststelt met unanimitéit, na raadpleging van het EP. Het EP sluit met dit verzoek aan op de Mededeling van de Commissie over de Budget Review van 19 oktober jl. Daarin suggereert de Commissie diverse vormen van Europese belastingen. Uiteraard moet de Raad met het EP van gedachten wisselen over nieuwe eigen middelen, maar Nederland hecht sterk aan de institutionele balans zoals vastgelegd in het Verdrag.

Nederland is er niet van overtuigd dat invoering van een Europese belasting de beste manier is om het eigen middelen systeem te verbeteren. Een afdrachtensysteem louter gebaseerd op welvaart (BNI) is volgens Nederland het meest transparant en eenvoudig en het meest eerlijk: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Daarnaast is het heffen van belasting een nationale bevoegdheid van de lidstaten. Het kabinet zal de Kamer spoedig van een reactie voorzien op de Budget Review-mededeling.

Verder verzoekt het EP aan de Raad en de Commissie om een mechanisme in te stellen voor een vereenvoudigde overschrijving van ongebruikte middelen naar het volgende jaar. Nederland blijft echter van mening dat deze ongebruikte middelen moeten terugvloeien naar de lidstaten.

Het EP heeft op 20 oktober jl. ingestemd met een wijziging van de EU-begroting van 2010, waarmee de **Europese dienst voor extern optreden** (EDEO) een specifiek onderdeel zal worden van de

EU-begroting. Voor 2011 wordt een bedrag van € 470 miljoen geraamd; daarvan is € 79 miljoen afkomstig van de begroting van de Raad en € 356 miljoen van de begroting van de Commissie. Dit komt dus uit bestaande begrotingen. De overige extra € 34 miljoen is bedoeld om extra werklast op te vangen. Nederland zal er op blijven toezien dat de EDEO op termijn begrotingsneutraal en kostenefficiënt zal worden vormgegeven.

Waarschijnlijk zullen ook **begeleidende maatregelen voor bananenproducenten in ACS-landen** ter sprake komen in de bemiddelingsprocedure. Na een slepend conflict van ruim 25 jaar heeft Europa een akkoord bereikt met bananenproducerende landen, over een lager importtarief van bananen uit niet-ACS landen en over steun voor herstructurering van de bananensector in de ACS-landen. Dit akkoord leidt tot een lagere prijs van bananen voor de Europese consument en tot ontwikkeling van de bananensector in veel ontwikkelingslanden. In de EU-begroting voor 2010 zal hiervoor € 75 miljoen gevonden moeten worden. De Commissie heeft voorgesteld om de bijdrage voor 2010 grotendeels te financieren doorerschikkingen binnen de uitgavencategorie voor extern beleid (€ 56 miljoen) en een beperkt bedrag (€ 18 miljoen) beschikbaar te stellen uit het flexibiliteitsinstrument voor onvoorziene uitgaven. Het EP kan de voorgestelde herschikkingen binnen extern beleid niet accepteren en wenst van de Commissie een nieuw financieringsvoorstel. Het EP stelt voor om het benodigde bedrag bijna geheel te financieren door inzet van het flexibiliteitsinstrument. Nederland prefereert het oorspronkelijke voorstel van de Commissie boven het tegenvoorstel van het EP, omdat Nederland er geen voorstander van is om een groot beroep te doen op het flexibiliteitsinstrument, als herschikkingen ook mogelijk zijn.