

Vergaderjaar 2010–2011

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 57

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2010

Graag breng ik u hiermee op de hoogte van de ontwikkelingen in de onderhandelingen over de EU-begroting 2011 sinds mijn brief van 17 november jl. (verslag van de Begrotingsraad van 11 en 15 november, Kamerstuk 21501–03, nr. 56). Mocht uw Kamer daar prijs op stellen, dan ben ik graag bereid hierover met uw Kamer van gedachten te wisselen tijdens het AO RAZ van 9 december.

Nieuw voorstel begroting 2011

De Europese Commissie heeft op 26 november een nieuw voorstel voor de EU-begroting voor 2011 gepresenteerd (zie tabel). De Commissie was hiertoe verplicht, omdat de Raad en het EP geen overeenstemming hadden bereikt in de conciliatieprocedure die op 15 november afliep. De reden daarvoor lag uiteindelijk niet meer in de begroting voor 2011 zelf – hierover waren de Raad en het EP het in principe eens geworden – maar in de aanvullende eisen van het EP ten aanzien van begrotingsflexibiliteit, de rol voor het EP bij de herziening van de financiering van de EU-begroting (eigen middelen) en politieke afspraken over de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven voor de periode vanaf 2014.

In het nieuwe voorstel voor de begroting heeft de Commissie rekening gehouden met de posities van de Raad en het EP. De Commissie heeft de elementen waarover zij tijdens de conciliatieprocedure overeenstemming hadden bereikt overgenomen. Met dit nieuwe voorstel heeft de Commissie haar oorspronkelijke voorstel van mei jl. aanzienlijk naar beneden bijgesteld. Daarmee erkent de Commissie de noodzaak van een sober begrotingsbeleid. Een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, heeft daar voortdurend op aangedrongen. De nu voorgestelde begroting bedraagt € 126,5 miljard aan betalingen (+2,9% t.o.v. 2010) en € 141,8 miljard aan verplichtingen (+0,2% t.o.v. 2010), conform het standpunt van de Raad van augustus jl.

Ten opzichte van haar oorspronkelijke voorstel heeft de Commissie gekort op de betalingen voor alle uitgavencategorieën met uitzondering van die voor Burgerschap. Binnen die lagere begroting heeft de Commissie wat betreft de verdeling van de middelen over diverse uitgavenposten het compromis gevolgd dat de Raad en het EP al hadden bereikt tijdens de afgelopen conciliatieprocedure.

Bedragen in miljoenen euro	Begroting 2010		Commissievoorstel 2011 (november)		Verschil 2011/2010		FP-plafond
	VK	BK	VK	BK	VK	BK	
1a. Concurrentie-kracht ¹	14 863	11 343	13 521	11 646	-9,0%	2,7%	12 987
1b. Structuur- en cohesiefondsen	49 387	36 371	50 981	41 683	3,2%	14,6%	50 987
2. Landbouw, visserij en milieu	59 499	58 136	58 659	56 409	-1,4%	-3,0%	60 338
3a. JBZ	1 007	739	1 139	814	13,2%	10,2%	1 206
3b. Burgerschap	681	672	683	646	0,3%	-3,9%	683
4. Extern beleid ²	8 141	7 788	8 754	7 249	7,5%	-6,9%	8 430
5. Administratie ³	7 908	7 908	8 082	8 080	2,2%	2,2%	8 334
Totaal aan uitgaven	141 485	122 956	141 818	126 527	0,2%	2,9%	142 965
<i>Marge voor onvoorziene uitgaven</i>			<i>1 983</i>	<i>7 935</i>			

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 meegeteld bedroegen de vastleggingen in 1a in 2010 € 12 883 miljoen en de betalingen € 10 316 miljoen.

² Bij categorie 4 is de noodhulpreserve van € 254 miljoen meegeteld bij de vastleggingen; deze reserve valt echter buiten de Financiële Perspectieven.

³ Bij categorie 5 is er € 82 miljoen aan extra marge door eigen pensioenbijdragen van EU-ambtenaren.

VK: vastleggingskredieten; BK: betalingskredieten

Begrotingsflexibiliteit

Een belangrijk vraagstuk dat tijdens de conciliatie nog niet opgelost kon worden was de technische omzetting van de huidige Financiële Perspectieven (2007–2013). Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de Financiële Perspectieven moeten worden vastgelegd in een verordening, die met unanimitéit in de Raad en na goedkeuring door het EP wordt vastgesteld. Nu zijn de Financiële Perspectieven nog vastgelegd in een Interinstitutioneel Akkoord (IIA).

Complicatie hierbij was de vraag hoe de regel voor kleine aanpassingen van de Financiële Perspectieven (d.w.z. kleiner dan 0,03% van het EU BNI) moest worden overgezet. Onder het IIA kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid over dergelijke aanpassingen besluiten. Hierdoor heeft de EU begrotingsflexibiliteit voor onvoorziene situaties. Volgens het Verdrag van Lissabon moet nu echter over iedere tussentijdse aanpassing – ongeacht de omvang – van de Financiële Perspectieven met unanimitéit besloten worden. Om de bestaande begrotingsflexibiliteit voor kleine aanpassingen te handhaven, stelde de Commissie voor om een *contingency margin* te creëren bovenop de plafonds van de Financiële Perspectieven. Deze reserve is een noodvoorziening voor onvoorziene omstandigheden en in maximale omvang gelijk zijn aan 0,03% van het EU BNI (circa € 3,5 miljard). De eenmalige oprichting van de *contingency margin* vergt unanimitéit in de Raad; over het gebruik ervan kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluiten. Tijdens de conciliatieprocedure in november vond o.a. Nederland dat dit voorstel nog onvoldoende was uitgewerkt om over te nemen. Nederland vond dat er meer waarborgen moesten worden ingebouwd om te voorkomen dat te gemakkelijk van deze marge gebruik zou worden gemaakt.

De afgelopen weken hebben Nederland en een aantal gelijkgezinde grote lidstaten samen met de Commissie en het Voorzitterschap het voorstel voor de *contingency margin* verder aangescherpt. Uitgangspunt voor Nederland was dat de bestaande begrotingsflexibiliteit gehandhaafd blijft, maar niet verder verruimd mag worden. Belangrijke aanscherping is de voorwaarde dat door het gebruik van de *contingency margin* het totale plafond van de Financiële Perspectieven (2007–2013) niet overschreden kan worden. Onder de oude flexibiliteitsregel kon de Commissie dat wel voorstellen. De Raad heeft in de praktijk echter altijd afgedwongen dat het plafond gerespecteerd werd. Die praktijk wordt nu vastgelegd. Daarnaast is de Commissie nu verplicht om naast een voorstel voor gebruik van de *contingency margin* ook een voorstel voor ombuigingen te doen. In de oude situatie had de Commissie slechts een inspanningsverplichting om ombuigingen te vinden. Bovendien is op aandringen van o.a. Nederland de garantie toegevoegd dat het gebruik van de *contingency margin* niet zal leiden tot extra betalingen in 2011, zodat de maximale groei van de begroting voor 2011 van 2,9% niet overschreden wordt.

Over het aangepaste voorstel voor de *contingency margin* heeft de Raad op 25 november in het Coreper overeenstemming bereikt. Overeenstemming over een flexibiliteitsmechanisme is een belangrijke voorwaarde voor het EP om te kunnen instemmen met de begroting voor 2011.

ITER

De Raad heeft in het Coreper van 25 november ook overeenstemming bereikt over de financiering van de kostenoverschrijding van het kernfusieproject ITER. Dit was formeel geen onderwerp in de conciliatie tussen de Raad en het EP. Vooral de Commissie dringt er op aan om nog dit jaar met een oplossing te komen, zodat de beschikbare marges van 2010 gebruikt kunnen worden. De Commissie presenteerde aan het Coreper een aangepast financieringsvoorstel waarin het financieringstekort met € 100 miljoen werd teruggebracht tot € 1,3 miljard. De extra middelen voor ITER in 2012–2013 worden nu als volgt vrijgemaakt: doorschuiven van € 571 miljoen aan beschikbare marges in 2010 naar 2012 en 2013, doorschuiven van € 269 miljoen aan beschikbare marges in 2011 ook naar 2012 en 2013 en ombuigen van € 460 miljoen aan uitgaven in 2012 en 2013 binnen de uitgavencategorie voor concurrentiekracht (waar ITER ook onder valt). Voor dit voorstel is unanimititeit in de Raad nodig. Ik wil een oplossing voor ITER niet tegenhouden. Het is immers een project waar Nederland ook belang bij heeft. Tegelijkertijd heb ik uw Kamer laten weten dat ik geen voorstander ben van schuiven van middelen tussen categorieën en tussen jaren. Nederland heeft zich in Coreper als enige lidstaat daarom onthouden van stemming, en daarbij als verklaring gegeven dat de nu gevonden financieringsconstructie onvoldoende tegemoetkomt aan het verzoek om de financiering primair door ombuigingen binnen de uitgavencategorie voor concurrentiekracht te vinden.

Verdere traject

De Raad en het EP zullen de reguliere begrotingsprocedure versneld doorlopen. Naar verwachting zal de Raad op 10 december zijn standpunt dat het nieuwe begrotingsvoorstel aanvaardbaar is, formeel vaststellen. Vervolgens kan het EP in de week van 13 december tijdens de plenaire zitting besluiten om dat standpunt van de Raad over te nemen en daarmee de begroting voor 2011 vast te stellen. Het EP kan echter ook amendementen formuleren, waarover de Raad dan weer moet besluiten of die aanvaardbaar zijn.

Daarnaast zal de Raad aan het EP vragen of het kan instemmen met de omzetting van de begrotingsflexibiliteit in de vorm van de *contingency margin*. Ook zal het EP een besluit kunnen nemen over de gezamenlijke verklaring over de Financiële Perspectieven die de Raad al tijdens de conciliatie in november had aangeboden. Wat deze verklaring betreft houdt de Raad vast aan de formulering die de rol van de verschillende instellingen, zoals vastgelegd met het Verdrag van Lissabon, bevestigt. Daarbij merk ik op dat een akkoord over de EU-begroting voor 2011 formeel niet afhankelijk hoeft te zijn van overeenstemming tussen de Raad en het EP over begrotingsflexibiliteit en de politieke verklaringen.

Het kabinet vindt het wenselijk dat de EU-begroting 2011 nog voor het einde van dit jaar definitief wordt vastgesteld. Zonder een begroting zal de EU niet optimaal kunnen opereren. Nederland is van opvatting dat de Raad zich daartoe met het besluit over de *contingency margin* maximaal constructief heeft getoond.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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