

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-20

Europese Raad

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 1323

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2018

De vaste commissie voor Financiën heeft mij verzocht om de Kamer te informeren over de financiële consequenties voor Nederland en de EU-begroting als er geen overeenstemming wordt bereikt over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Via deze brief geef ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, invulling aan dat verzoek. Rekening houdend met de Nederlandse onderhandelingspositie is het kabinet bereid om de Kamer, mocht de behoefte bestaan, nader te informeren in een besloten technische briefing.

Voor de analyse van de financiële consequenties van het ontbreken van een akkoord over het MFK is van belang hoe bestaande verordeningen doorlopen en of nieuwe (beleids)verordeningen moeten worden aangenomen. Daarbij speelt het onderscheid tussen verordeningen waarover de Raad met unanimitéit besluit en verordeningen waarvoor aanneming met een gekwalificeerde meerderheid (QMV) voldoende is. Voor het MFK geldt unanimitéit van stemmen. Dit geldt ook voor het Eigen Middelen Besluit (EMB) waarin de inkomsten van de Europese begroting worden vastgelegd. Over beleidsverordeningen voor bijvoorbeeld het Cohesiebeleid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) wordt door de Raad met QMV besloten. Dit is tevens het geval voor de jaarlijkse EU-begroting. Het valt niet te voorspellen of bij het ontbreken van een akkoord over het MFK er wel over beleidsverordeningen wordt besloten.

Unanimitéit

Het MFK legt de meerjarige (deel)plafonds vast waarbinnen de jaarlijkse EU-begroting moet worden ingepast. Indien per 1 januari 2021 geen akkoord wordt bereikt, blijven de plafonds en bepalingen van het laatste jaar van het huidige MFK (2020) van kracht. Conform de huidige MFK-verordening wordt dit uitgavenplafond jaarlijks met 2% geïndexeerd. Aangezien het MFK slechts plafonds vastlegt, leidt het doortrekken van het plafond voor 2020 naar 2021 niet direct tot nieuwe vastleggingen en betalingen in 2021.

Aan de inkomstenkant van de EU-begroting legt het EMB de verschillende typen eigen middelen vast. Daarnaast stelt het EMB een plafond voor de maximale omvang van de eigen middelen in enig jaar in procenten van het BNI. Bij het ontbreken van een nieuw EMB blijft het huidige EMB van toepassing. Ook de kortingen zijn opgenomen in het EMB. De Nederlandse korting is uitdrukkelijk in tijd beperkt tot de duur van het huidige MFK (2014–2020) en komt daarmee te vervallen bij het uitblijven van een akkoord over een nieuw EMB¹.

Gekwalificeerde meerderheid

Om middelen uit te geven, zijn allereerst beleidsverordeningen nodig die bepalen hoeveel, waaraan en wanneer mag worden uitgegeven. Er zijn enkele tientallen van zulke verordeningen. Om de analyse van de beleidsverordeningen behapbaar te houden heb ik mij gericht op de structuurfondsen (Cohesiebeleid en plattelands- en visserijbeleid), de eerste pijler van het GLB (directe inkomenssteun boeren) en het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Aan deze beleidsterreinen wordt in totaal ongeveer 80% van de EU-begroting uitgegeven, waardoor ze een goed beeld geven van de gevolgen bij het ontbreken van een akkoord.

Voor het Cohesiebeleid en plattelands- en visserijbeleid geldt dat er zonder nieuwe of geactualiseerde verordening voor structuurfondsen na 31 december 2020 geen nieuwe financiële verplichtingen kunnen worden aangegaan binnen de huidige verordening. Wel kunnen de reeds aangegane verplichtingen (*reste-à-liquider*; RAL) nog tot 1 januari 2024 worden uitbetaald op basis van de zogeheten n+3 regel. De structuurfondsen, inclusief de tweede pijler van het GLB, beslaan ongeveer 45 tot 50% van de EU-begroting.

Ook bij het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie kunnen binnen de huidige verordening geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan na 31 december 2020. Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie betreft ongeveer 7% van de EU-begroting. De verordening voor de eerste pijler van het GLB kent geen harde einddatum. De plafonds en bepalingen van het laatste jaar van het huidige MFK (2020) blijven van toepassing, waardoor uitgaven kunnen blijven plaatsvinden. Deze uitgaven bedragen 27 à 30% van de EU-begroting.

Naast beleidsverordeningen is een jaarlijkse EU-begroting vereist voor het verrichten van betalingen. De jaarlijkse EU-begroting moet het bestaande EMB en de bepalingen uit het laatste jaar van het huidige MFK (2020) respecteren. Mocht er geen EU-begroting overeengekomen kunnen worden, dan geldt de zogenoemde twaalfdenregeling. Dit houdt in dat maandelijks uitgaven kunnen worden verricht per begrotingshoofdstuk, met een maximum van een twaalfde van de begroting van het vorige begrotingsjaar.

Terugtrekking Verenigd Koninkrijk

Indirect zal ook de verwachte terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie per 30 maart 2019 een effect hebben. Zoals eerder aan de Kamer gemeld² zijn bij een ordelijke terugtrekking van het VK geen gevolgen voor de Nederlandse afdrachten die voortvloeien uit het huidige MFK. Het VK is echter wel een grote nettobetaler aan de EU-begroting, waardoor bij het doortrekken van het uitgavenplafond voor 2020 naar

¹ Met uitzondering van de permanente korting voor het Verenigd Koninkrijk komen alle kortingen eind 2020 te vervallen. Dit geldt dus ook voor de Nederlandse kortingen.

² Kamerstuk 23 987, nr. 241

latere jaren een financieringsgat in die latere jaren ontstaat. Indien de principeafspraken over de financiële afwikkeling zoals die in maart jongstleden door de Europese Commissie en het VK zijn overeengekomen na sluiting van het nog af te ronden terugtrekkingsakkoord van kracht worden, zal dit gat gedeeltelijk en in afnemende mate worden gevuld doordat in het terugtrekkingakkoord is afgesproken dat het VK na 2020 zal bijdragen aan de betalingen die voortvloeien uit verplichtingen die tijdens het MFK 2014–2020 zijn aangegaan (RAL). Het VK zal volgens die afspraken ook meebetalen aan de pensioenverplichtingen die tot eind 2020 zijn opgebouwd en daarna uitbetaald worden. De omvang van de bijdrage van het VK hangt onder meer af van de uiteindelijke omvang van de RAL en andere verplichtingen op de EU-begroting. Deze zijn nu nog onbekend. Daarnaast leidt de uittreding van het VK tot het verlies van de korting die Nederland op dit moment ontvangt op de Britse korting.

Het kan zijn dat het VK na terugtrekking in beperkte mate zal blijven bijdragen aan onderdelen van de EU-begroting, zoals het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie. Daarnaast zullen, afhankelijk van de afspraken over de toekomstige relatie, mogelijk douaneheffingen geheven worden op de import van Britse goederen door de EU.

Bij het ontbreken van een akkoord over het MFK en het EMB worden ook geen afspraken gemaakt over de wijze waarop om wordt gegaan met het financieringsgat dat ontstaat en het verlies van de korting die Nederland ontvangt op de Britse korting.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het ontbreken van een akkoord op 1 januari 2021 voor de Nederlandse afdrachten zijn onduidelijk en kunnen per jaar verschillen. Dit hangt onder meer af van de omvang en het betalingsritme van de RAL, de kans dat nieuwe beleidsverordeningen worden aangenomen, de nominale groei van het BNI en het financieringsgat dat ontstaat na het vertrek van het VK uit de Europese Unie. Op dit moment beschik ik niet over voldoende informatie om hier een inschatting van te maken.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra