

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 153

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft in een brief van 30 oktober jl. gevraagd om een reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de nettobetalingspositie van Nederland bij de afdrachten aan de Europese Unie (Kamerstuk 21 501-03, nr. 150). Middels deze brief zal ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, een algemene appreciatie geven van het rapport en ingaan op de specifieke vragen die zijn gesteld.

Algemene appreciatie

Het Rekenkamerrapport «Focus op de nettobetalingspositie van Nederland; Saldo betalingen en ontvangsten Nederland in de EU» geeft een goed overzicht van de verschillen tussen de boekhoudkundige definitie en de «operating budgetary balance» (OBB) definitie die door de Commissie wordt gehanteerd voor de berekening van de nettobetalingspositie van lidstaten. Ook komt uit het rapport naar voren dat Nederland onder beide definities een grote nettobetaler is, en dat zonder korting Nederland samen met het VK (dat inmiddels de EU heeft verlaten) de grootste nettobetalers zouden zijn geweest in de afgelopen jaren.

Het Rekenkamerrapport schetst ook hoe de definitie van de nettobetalingspositie in het verleden een rol heeft gespeeld bij voorgaande onderhandelingen over de meerjarenbegroting van de Europese Unie (Meerjarig Financieel Kader; MFK). U vroeg of het kabinet hierover contact heeft gehad in het kader van de afgelopen MFK-onderhandelingen. In de aanloop naar de eindonderhandelingen over het MFK 2021–2027 was er enige discussie met de Europese Commissie over de presentatie van cijfers die het effect van het Commissievoorstel op de Nederlandse afdrachten weergaf. Die discussie ging hoofdzakelijk over het verschil in presentatie van de invoerrechten en de effecten van het Commissievoorstel op de EU-afdrachten, en was daarmee zijdelings gerelateerd aan de definitie van de netto-positiebetalingspositie.

De Rekenkamer duidt dit in haar rapport als een verschil van mening tussen de Europese Commissie en Nederland over welke definitie gehanteerd zou moeten worden. Het kabinet ziet deze discussie echter niet als een principiële verschil van mening over definities, maar vooral als een verschil van inzicht over de presentatie van cijfers. Het kabinet hanteert daarbij het uitgangspunt dat ten behoeve van een transparante vergelijking de cijfers die Nederland presenteert waar mogelijk moeten aansluiten bij de presentatie in de Nederlands begroting, d.w.z. afdrachtcijfers volgens de boekhoudkundige definitie. Zoals de Rekenkamer ook in haar rapport aangeeft, is dit sinds 2002 het geval.

Naast de boekhoudkundige definitie wordt bij de presentatie van de EU-afdrachten op de begroting van Buitenlandse Zaken ook de «OBB-definitie» van de Europese Commissie gebruikt, daar waar lidstaten met elkaar worden vergeleken. Het kabinet is van mening dat beide definities een bepaalde waarde, maar ook bepaalde beperkingen hebben.

In het specifieke geval van het voorstel van de Europese Commissie in 2018 levert de boekhoudkundige definitie van de afdrachten een beter beeld op van de effecten op de Nederlandse begroting dan de OBB-definitie. Een onderdeel van het Commissievoorstel was om de perceptiekostenvergoeding (het percentage van de invoerrechten dat lidstaten mogen inhouden als vergoeding voor de kosten van het innen ervan) te verlagen van 20% naar 10%. Deze verlaging van de perceptiekostenvergoeding zou hebben geleid tot een budgettaire tegenvaller voor Nederland van 0,2–0,3 miljard euro per jaar. In de OBB-definitie worden de invoerrechten en de perceptiekostenvergoeding niet meegenomen. Het effect van dit voorstel zou daardoor met de OBB-definitie niet zichtbaar zijn in de Nederlandse EU-afdrachten. In de boekhoudkundige definitie wordt deze tegenvaller wel zichtbaar in de cijfers. Voor het overige was het verschil tussen beide definities niet relevant voor de Nederlandse standpuntbepaling, omdat de kabinetsinzet gericht was op het voorkomen van een afdrachtenstijging als gevolg van de uittreding van het VK.

Boekhoudkundige en OBB-definitie

De boekhoudkundige definitie sluit aan bij de Nederlandse begrotingssystematiek, en neemt alle invoerrechten mee (inclusief perceptiekostenvergoeding), zoals het Rekenkamerrapport ook beschrijft. Invoerrechten maken geïmporteerde producten van buiten de EU duurder, en die kosten worden uiteindelijk (deels) gedragen door Europese burgers en bedrijven. Inhoudelijk is er een duidelijk verband tussen de heffing van invoerrechten en de Europese interne markt. Daarom kan beargumenteerd worden dat een deel van de invoerrechten die door de Nederlandse douane wordt geheven uiteindelijk niet door Nederlandse burgers en bedrijven wordt betaald, maar door burgers en bedrijven in andere EU-lidstaten die goederen kopen die via Nederlandse havens zijn ingevoerd. Daar staat tegenover dat Nederlandse burgers en bedrijven ook goederen kopen die duurder zijn geworden door invoerheffingen die door andere EU-landen zijn geheven. Per saldo, met name vanwege de rol van Rotterdam als een van de grootste havens in Europa, zal Nederland een groter deel van de EU-invoerheffingen innen dan uiteindelijk door Nederlandse burgers en bedrijven wordt betaald.

De Commissie gebruikt de OBB-definitie om EU-breed vergelijkbare cijfers te kunnen publiceren en zoals reeds genoemd, gebruikt ook Nederland deze cijfers wanneer we met andere landen vergelijken. Echter, ook de cijfers volgens de OBB-definitie hebben beperkingen. De definitie laat de invoerrechten (inclusief perceptiekostenvergoeding) volledig buiten beschouwing, terwijl de invoerrechten uiteindelijk nog steeds door

bedrijven en burgers in de lidstaten worden afgedragen en dus in die zin wel een financiële «last» is die in de lidstaten wordt gedragen. Het volledig toerekenen aan het land waar de invoerrechten worden geheven is een niet geheel correcte weergave van het effect, maar het volledig weglaten van deze afdrachten is dat ook niet.

Een tweede belangrijk verschil tussen beide definities ligt in de behandeling van de administratieve uitgaven van de Europese begroting, zoals ook in het rapport van de Rekenkamer wordt geconstateerd. In de boekhoudkundige definitie worden die wel meegenomen, in de OBB-definitie niet. In hoeverre het terecht is dat administratieve uitgaven niet worden meegenomen is een open vraag, maar er kan wel een kanttekening worden gemaakt bij de consistentie van de indeling zoals deze in de OBB-definitie wordt gebruikt. Administratieve uitgaven van de Europese Commissie zelf (onder Heading 7 in het MFK 2021–2027) worden niet meegenomen, maar de administratieve uitgaven van agentschappen die onder een ander deel van de Europese begroting vallen, worden in de OBB-definitie wel toegerekend aan de lidstaten waar die agentschappen gevestigd zijn.

In antwoord op uw vraag waarom Nederland vast zou houden aan de boekhoudkundige definitie, is op basis van het voorgaande het antwoord dat Nederland niet vasthoudt aan één definitie. Het kabinet gebruikt beide definities en is zich bewust van de beperkingen die aan beide definities kleven, zoals die ook hierboven en in het Rekenkamerrapport beschreven zijn. Het kabinet erkent dat het gebruik van meerdere definities niet ideaal is, maar ziet hier ook geen grote principiële bezwaren tegen. Het verschil in definitie heeft in de MFK-onderhandelingen geen rol van betekenis gespeeld. Gezien het beperkte gebruik van de nettobetalingspositie in de Europese onderhandelingen levert een afwijkende presentatie op de Nederlandse begroting daarom ook geen problemen op. Verder, en zoals de Rekenkamer ook aangeeft in haar rapport, is Nederland een van de grootste nettobetalers aan de Europese begroting volgens beide definities. In het geval dat de netto-betalingspositie mogelijk weer een rol gaat spelen in toekomstige onderhandelingen, verandert de positie van Nederland derhalve niet noemenswaardig, ongeacht de te gebruiken definitie.

Invoerrechten en de Nederlandse begroting

Tot slot vroeg u naar het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) om de afdracht van de EU-invoerrechten deels of geheel buiten het uitgavenplafond te plaatsen en, daaraan gerelateerd, waarom de afdracht van de invoerrechten op de nationale begroting staat.

Het advies van de SBR heeft een andere achtergrond dan het verschil tussen de boekhoudkundige definitie en de OBB-definitie. Zoals de SBR heeft aangegeven is er sprake van een weeffout bij de invoerrechten doordat de EU-afdrachten onder het uitgavenplafond vallen. Dat betekent dat als de douane meer invoerrechten heft, de afdracht aan de EU stijgt en dit leidt tot krapte onder het uitgavenplafond, terwijl er ook hogere invoerrechten tegenover staan en vice versa. De hierop volgende bezuinigingen binnen het uitgavenplafond zouden leiden tot een verbetering van het EMU-saldo, terwijl een stijging van de invoerrechten op zichzelf (afgezien van de perceptiekostenvergoeding) saldoneutraal zou moeten zijn. Voor het oplossen van dat probleem is het niet nodig om de invoerrechten geheel van de begroting te halen, maar volstaat het om deze (gedeeltelijk) buiten het uitgavenplafond te plaatsen. In dat kader is het te overwegen om de invoerrechten bij de verantwoording op de begroting apart te zetten van de andere afdrachten. Zo kan duidelijker het

onderscheid worden gemaakt tussen opdrachten die wel onder het uitgavenkader vallen en invoerrechten die daar dan niet meer onder zouden vallen.

Inzicht in maatschappelijke baten en lasten van de EU

Naar aanleiding van de constatering van de Rekenkamer dat de nettobetalingspositie geen beeld geeft van het saldo van maatschappelijk baten en lasten van de EU voor Nederland, vroeg u of onder het nieuwe Meerjarig Financieel Kader initiatieven worden genomen om dat beeld in kaart te brengen. Het kabinet is het met de Rekenkamer eens dat de nettobetalingspositie geen maatstaf is voor het belang van Europese samenwerking voor Nederland. De Eerste Kamer heeft naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer de motie Backer aangenomen¹, waarin de regering verzocht wordt een geactualiseerd onderzoek uit te laten voeren naar de maatschappelijke baten en lasten van het EU-lidmaatschap. Het kabinet zal op deze vraag nader ingaan in de reactie op de motie Backer en dit ook met uw Kamer delen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹ Kamerstuk 35 403, F