

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 79

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2014

Dit jaar heeft in Europees verband een herziening plaatsgevonden van de macro-economische data. Hierdoor is sprake van een substantiële opwaartse bijstelling van het Bruto Binnenlands Product in vrijwel alle lidstaten. Over de gevolgen van deze revisie voor de Nederlandse macro-economische cijfers heb ik uw Kamer meermaals geïnformeerd onder andere in de Miljoenennota 2015. Wat betreft de gevolgen voor de EU-afdrachten heb ik daarbij aangegeven dat deze afhankelijk zijn van de aanpassingen van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) in andere lidstaten. Op 17 oktober jongstleden zijn de gevolgen van de macro-economische revisies voor het BBP beschikbaar gekomen. Dit geeft meer informatie over het effect op de EU-afdrachten. Gelijktijdig heeft de Commissie de gevolgen van de nacalculatie van de grondslagen voor de eigen middelen gepresenteerd voor de periode vóór 2014. Hierin lopen ook bronnenherzieningen door de nationale statistische bureaus mee. De wijzigingen in de grondslagen hebben aldus geleid tot nabetalingen te voldoen door verschillende lidstaten, waaronder Nederland. Dit laatste werd vlak voor het begin van de Europese Raad opgepikt door de Financial Times, wat aanleiding gaf tot een debat hierover tijdens de top van afgelopen donderdag en vrijdag 23 en 24 oktober. Met deze brief wil ik u nader informeren over de verschillende effecten op de EU-afdrachten die optreden als gevolg van de macro-economische revisies. Daarmee voldoe ik tevens aan het verzoek van de Kamercommissies van Financiën en Europese Zaken dd 25 oktober 2014.

Voor Nederland kwam de omvang van de nacalculatie als een verrassing. Dit geldt voor de meeste lidstaten en zelfs voor de Commissie. Ook door het ontbreken van een heldere en eenduidige uitleg over deze uitkomsten van de jaarlijkse herziening van de BNI-reeksen, roepen zowel de procedure als de uitkomsten veel vragen op. Bij de omvang van de bedragen en de onduidelijkheid daarover, past geen proces waarbij zonder enige waarschuwing vooraf op basis van cijfers, die de Commissie zelf nog als «voorlopig» kenmerkt, op 17 oktober een nabetaaling wordt aangekondigd die voor 1 december moet worden afgedragen. De Commissie beroept zich erop dat zij slechts de daarvoor geldende

verordening volgt. Ik kan dit echter pas beoordelen nadat alle onderliggende gegevens met Nederland zijn gedeeld. Ik zal dit daarom tot de bodem uitzoeken, onder meer tijdens het komende overleg tussen de Commissie en de Ministers van financiën.

De redenering van de Commissie zou in ieder geval niet in de weg mogen staan aan een houding die meer begrip toont voor de problematiek waarvoor lidstaten zich gesteld zien met dergelijke omvangrijke nabetaalingen. Ik wil met de Commissie en andere lidstaten de mogelijkheden bespreken om tot een oplossing te komen voor deze situatie. Daarbij wil ik onder meer de (wijze van) betaling bezien, de effecten bespreken voor het (structurele) EMU saldo en of, in de wijze waarop de aanvullende begroting 6 is vorm gegeven, de lidstaten verder tegemoet gekomen kunnen worden. Ik wil ook tot afspraken komen om een situatie zoals nu is ontstaan in de toekomst te voorkomen. Wanneer nacalculaties een dergelijke substantiële omvang dreigen te hebben, dient het proces zo vorm gegeven te worden dat de lidstaten hier op een eerder moment over worden geïnformeerd, zodat er in de begrotingsvoorbereiding rekening mee gehouden kan worden. Meer in het algemeen zou ik naar een systematiek voor de EU-begroting toe willen waarin lidstaten minder worden overvallen door willekeurig in te dienen aanvullende begrotingen. Meer transparantie in de betalingsprognoses van de Commissie en het werken met beperkte en vaste momenten voor wijzigingen in de EU-begroting, zouden de systematiek kunnen verbeteren. Tot slot zouden bronnenrevisies in de EU meer gecoördineerd moeten plaatsvinden en moet goed bezien worden of bronnen voldoende geharmoniseerd zijn en hoe de kans kan worden gereduceerd dat grote effecten van een dergelijke revisie in een individuele lidstaat in een bepaald jaar netto substantiële effecten heeft op de EU-afdrachten.

Hoofdpijnen effecten herziening macro economische data

De herziening van macro economische data betreft zowel een herziening van de methode en definities van de nationale rekeningen (ESA2010) als een verbetering van de informatiebronnen (bronnenrevisie). De aanleiding voor deze revisies is het toepassen van nieuwe internationale methodologische richtlijnen vastgelegd in het Europees Stelsel van Nationale en Regionale Rekeningen 2010 (ESA210). De Europese lidstaten zijn verplicht om uiterlijk september 2014 via deze methodiek te publiceren. Gelijktijdig met de introductie van ESA2010 heeft het CBS net als veel andere nationale statistische bureaus een herziening van de gebruikte gegevensbronnen doorgevoerd. Een dergelijke revisie is een regulier proces, maar vindt slechts periodiek plaats. Het CBS heeft deze bronnenrevisie gekoppeld aan de implementatie van ESA2010, omdat beide de meerjarige vergelijkbaarheid van de economische groeicijfers verstoren. Overigens vinden bronnenrevisies niet gecoördineerd plaats. Er is wel sprake van harmonisatie bij het vaststellen van de nationale rekeningen, maar er kunnen nog steeds aanzienlijke verschillen bestaan in de gehanteerde bronnen voor de verschillende sectoren van economie tussen de lidstaten. Bronnenrevisies kunnen ook leiden tot negatieve bijstelling van het BNI.

Dit jaar is bij de nacalculatie het effect van de bronnenrevisie door het CBS meegenomen. Bij een bronnenrevisie wordt nieuw ontwikkelde (bron)informatie ingezet voor het meten van de omvang van de economie. Zo heeft het CBS de afgelopen jaren geïnvesteerd in het (geautomatiseerd) verkrijgen van nieuwe en betere databestanden. De belangrijkste ontwikkeling hierin is het gebruik van registerdata van diverse overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel. Deze integrale registerdata geven voor onderdelen van de economie een completer en actueler beeld dan bijvoorbeeld het werken met steekproeven bij bedrijven. Zo meet het CBS met deze registers nu

beter de bijdrage van zzp-ers en andere zelfstandigen, die de afgelopen jaren sterk in aantal zijn toegenomen. Ook de groeiende omvang van de ICT-industrie is op deze wijze beter in kaart gebracht. Daarnaast is er bijvoorbeeld ook een veel vollediger beeld van het aantal (kleine) bedrijven, de betaalde salarissen en onze financiële verhoudingen met het buitenland. De precieze achtergronden van de effecten van herzieningen in andere lidstaten is op dit moment nog onduidelijk.

Het CBS heeft op 6 maart 2014 voor het eerst inzicht gegeven in de effecten van zowel de implementatie van ESA2010 als de bronnenrevisie op het Nederlandse BBP. Toen was nog geen inzicht te geven in de budgettaire effecten, omdat toen nog geen inzicht bestond in de effecten van andere lidstaten.

Beide herzieningen hebben een effect op de omvang van het BBP en BNI. Het BNI is de grondslag voor de ca 70% van de eigen middelen die de EU-begroting financieren. Het relatieve BNI van een lidstaat ten opzichte van de totale EU bepaalt daarmee de verdeelsleutel van het belangrijkste deel van de EU-afrachten. De revisies die optreden als gevolg van de introductie van ESA2010 en de bronnenherzieningen hebben dan ook effect op de Nederlandse EU-afrachten. Het precieze effect is afhankelijk van de revisies in andere lidstaten.

In het persbericht van Eurostat van 17 oktober jongstleden¹ wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds methodologische veranderingen (ESA2010) en anderzijds de bronnenrevisie. In vergelijking met andere lidstaten blijkt dat Nederland een lagere opwaartse bijstelling heeft van het BBP als gevolg van methodologische veranderingen (Nederland +1,7% versus EU-gemiddelde van +2.3%) maar dat de statistische verbeteringen substantieel hoger zijn dan het EU-gemiddelde (Nederland +5,9% versus EU-gemiddelde van +1,4%).

De gegevens die Eurostat op 17 oktober jl. heeft gepubliceerd over de effecten van de introductie van ESA2010 en de bronnenherziening in de individuele lidstaten vormen het eerste moment waarop inzicht is ontstaan hoe de Nederlandse BBP cijfers, zoals het CBS die in maart publiceerde, zich verhouden tot het gemiddelde van de EU.

Het effect van de introductie van ESA2010 voor de EU-afrachten wordt relevant met de inwerkingtreding van het nieuwe Eigen Middelen Besluit (EMB) dat een terugwerkende kracht tot 2014 kent (zie het bij de Kamer voor ratificatie voorliggende herziene Eigen Middelenbesluit art. 2, lid 7). De bronnenherziening is direct relevant voor de EU-afrachten en loopt mee in de jaarlijkse nacalculatie van de grondslagen van het BNI. De implementatieverordening van het Eigen Middelen Besluit² verplicht de Commissie op basis van gegevens van Eurostat, aangeleverd door de verschillende nationale statistische bureaus, een nacalculatie te maken van de grondslagen voor de eigen middelen tot het jaar t-4. De door het CBS aangeleverde BNI-cijfers na bronnenrevisie worden dus tot t-4 meegenomen voor de berekening van de EU-afrachten. De nacalculatie kan ook verder teruggaan als Eurostat voorbehouden heeft geplaatst op bepaalde onderdelen van de door de nationale statistische bureaus aangeleverde cijfers.

In de Miljoenennota was rekening gehouden met een stijging van het BBP van Nederland ten opzichte van andere landen vanaf 2014. Naar nu blijkt, is het aandeel van het Nederlands BBP in structurele termen ten opzichte van het Europees BBP minder gestegen dan waar in de Miljoenennota van uit is gegaan. In de Miljoenennota was een verhoging van de afdracht van

¹ Eurostat, «ESA 2010 shifts level of EU and euro area GDP upward, growth rates almost unaffected», 17 oktober 2014

² Verordening (EG, EURATOM) Nr. 105/2009 van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 houdende toepassing van Besluit 2000/597/EG, Euratom, betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen

300 mln per jaar structureel gereserveerd. Op grond van de door Eurostat op 17 oktober jl. gepubliceerde gegevens kan de gemaakte reservering naar verwachting met 0,1 mld euro structureel worden verlaagd. Pas wanneer de BNI cijfers voor andere lidstaten bekend zijn is hierover meer zekerheid te geven. Hier staat tegenover dat er geen rekening was gehouden met het feit dat het Nederlandse BNI door de bronnenrevisie relatief zo fors is gestegen en dat er een incidentele tegenvaller zou komen.

De Europese Commissie heeft de lidstaten eveneens op 17 oktober geïnformeerd over de gevolgen voor de EU-afdrachten van de BNI-cijfers tot t-4 en het opheffen van diverse voorbehouden door Eurostat³. Voor Nederland betekent dit dat er een bruto naheffing komt van 1.103,3 mln euro, waarvan 440,7 mln euro zal worden teruggestort. Per saldo resulteert een netto naheffing van 642,7 mln euro. Zie als bijlage de stukken van de zesde aanvullende begroting, die daarbij zijn gepresenteerd⁴.

De aankondiging van de naheffing heeft mij onaangenaam verrast. Dat de macro-economische revisies een budgettair effect konden hebben was bekend. Ook het jaarlijkse proces van nacalculaties is een bekend fenomeen, waarvoor doorgaans geen aparte reservering wordt gemaakt. Echter, de omvang van de nacalculatie heeft mij wel verrast. Doordat pas op 17 oktober jl. bekend werd wat de effecten van bronnenherzieningen in andere lidstaten waren, was een nacalculatie van deze omvang moeilijk in te schatten. Ook in veel andere lidstaten kwam dit als een verrassing. Gelet op de ongebruikelijk hoge omvang van de naheffing had ik een meer pro-actieve communicatie van de Commissie verwacht. Bij naheffingen van een dergelijke omvang is een procedure waarbij lidstaten op 17 oktober worden geïnformeerd over een bedrag dat voor 1 december moet worden overgemaakt hoogst ongelukkig. Het begrotingscomité van 17 oktober jl. was het eerste moment waarop de omvang van de naheffing aan ons werd gepresenteerd. Ik heb in de dagen daarop volgend getracht meer inzicht te krijgen over het karakter en de achtergrond van deze naheffing. Na de presentatie van de zesde aanvullende begroting op vrijdag 17 oktober is er veelvuldig contact geweest met de Europese Commissie, het CBS, en andere lidstaten. Het doel van deze contacten was om meer inzichten te krijgen in de achtergrond en de onderliggende cijfers van deze nabetaling.⁵ Tevens is er contact geweest met andere lidstaten om informatie en standpunten uit te wisselen. Toen tijdens de Europese Raad van 23 en 24 oktober jl. duidelijk werd dat dit onderwerp ook daar zou worden besproken, is ook de Minister-President ingelicht. Niet alleen wij waren verrast, maar ook andere lidstaten – zowel zij die netto ontvangen als zij die netto additioneel moeten bijdragen – als ook de Europese Commissie. De Minister-President is tijdens de Europese Raad met steun van collega's uit verscheidene lidstaten, waaronder het Verenigd Koninkrijk en Italië, de discussie aangegaan met de Commissie.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Vanaf maandag 20 oktober zijn er vragen gesteld aan de Europese Commissie om meer inzicht te krijgen in de berekeningen van de Commissie in deze aanvullende begroting, zijn er bezwaren gemaakt over de gevolgde procedure en zijn er vraagtekens gesteld bij de uitkomsten. Donderdag 23 oktober is er hoogambtelijk contact geweest tussen de Directeur-Generaal Begroting van de Europese Commissie en de Directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het Ministerie van financiën om de Nederlandse positie uit te dragen. Op 24 oktober bleek tijdens het begrotingscomité dat vrijwel alle lidstaten verrast waren geweest. Vrijwel alle lidstaten verzochten om additionele informatie. 's Middags is er telefonisch op hoog ambtelijk niveau aan de verantwoordelijke directeur van het Directoraat-Generaal Begroting wederom om meer informatie gevraagd. Over Nederland is deze informatie gegeven, maar niet over andere lidstaten. Gegevens over andere lidstaten zijn nodig om het relatieve aandeel van het Nederlandse BNI te bepalen. De Commissie gaf aan informatie over andere lidstaten niet te kunnen delen.

Dat heeft er toe geleid dat de Ministers van Financiën hier nader over zullen spreken met de Europese Commissie.

Achtergrond van de nacalculatie

De Commissie maakt ieder jaar nacalculaties van de eigen middelen op grond van gegevens van Eurostat over de grondslagen (BTW en BNI). Eurostat krijgt de gegevens weer aangeleverd van de nationale statistische bureaus, zoals het CBS. De nacalculaties leveren meestal relatief lage bedragen op en wisselend nabetalingen en -ontvangsten. De afgelopen jaren waren de netto-effecten zelfs voor Nederland positief. In onderstaande tabel zijn deze effecten nog eens samengevat (in mln euro's, negatief getal betekent positief effect voor Nederland).

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Bruto effect nacalculatie | -/- 196 | 6 | -/- 106 | -/- 75 |
| Teruggave of naheffing op grond van nacalculatie ¹ | 38 | -/- 88 | -/- 25 | 17 |
| Netto effect nacalculatie | -/- 158 | -/- 82 | -/- 131 | -/- 58 |

¹ Niet in ieder jaar wordt via een aanvullende begroting de bruto nacalculatie netto gemaakt. Het bedrag dat aan de Commissie voor 1 december dient te worden overgemaakt is dus niet altijd het netto bedrag. In het geval het bruto bedrag dient te worden overgemaakt volgt de teruggave of naheffing als gevolg van de nacalculatie in het volgende jaar. De berekening daarvan is gebaseerd door de Nederlandse BNI-sleutel te nemen over de totale bruto nacalculatie.

Op grond van de voornoemde implementatieverordening komt de Commissie nu tot een totaal aan bruto nabetalingen voor de lidstaten op basis van herziene BTW- en BNI-grondslagen van 9,5 mld euro. Voor Nederland volgt een bruto nabetaling van 1,1 mld euro (zie onderstaande tabel). De totale omvang van de nacalculaties in Europa is nog nooit zo hoog geweest. Vrijwel alle lidstaten moeten daarmee in eerste instantie extra afdragen aan de EU-begroting. Dit leidt tot een teveel aan ontvangsten voor de EU-begroting. In beginsel wordt een dergelijk surplus dan in het volgend jaar weer teruggestort aan de lidstaten naar rato van hun relatieve BNI.

Met een zesde aanvullende begroting bij de EU-begroting 2014 heeft de Commissie het voorstel voorgelegd om het effect van de nacalculaties op de totale ontvangsten van de Commissie meteen te neutraliseren. Voor een bedrag van 9,9 mld euro stelt de Commissie daarom voor de BNI-afdrachten van de lidstaten te verlagen naar rato van het relatieve BNI van de lidstaten. Dit bedrag ligt hoger dan de nabetaling omdat traditionele eigen middelen (douanerechten) 420 mln euro hoger dan aanvankelijk worden geraamd. Nederland zal bij aanname van de zesde aanvullende begroting 460,7 miljoen euro terug ontvangen. De aanname van de zesde aanvullende begroting is afhankelijk van instemming door de Raad (gekwalificeerde meerderheid) en het Europees parlement.

Per saldo is sprake van een herschikking van de EU-afdrachten tussen lidstaten: lidstaten die relatief bovengemiddeld nabetalingen moeten afdragen betalen netto, terwijl lidstaten die relatief ondergemiddelde nabetalingen moeten afdragen, netto zullen ontvangen. Rekening houdend met de teruggave zijn er 9 lidstaten die netto moeten afdragen aan de EU terwijl 19 lidstaten per saldo ontvangsten krijgen. Naast Nederland is er ook sprake van (relatief) grote netto nabetalingen voor het VK, Italië, Griekenland, Malta en Cyprus.

Onderstaande tabel geeft voor Nederland een overzicht van de effecten van deze hogere BNI-grondslagen op de nabetaling in de afzonderlijke jaren.

Budgettaire effecten herziening btw- en bni-grondslagen (in mln euro)

| Periode | btw | bni | Totaal |
|-----------------------------------|-------|---------|---------|
| 2002–2009 | – 0,2 | 127,3 | 127,1 |
| 2010 | – 0,0 | 348,8 | 348,8 |
| 2011 | – 0,0 | 216,9 | 216,9 |
| 2012 | – 0,0 | 241,0 | 241,0 |
| 2013 | – 4,4 | 173,9 | 169,5 |
| Totaal | – 4,7 | 1.107,9 | 1.103,3 |
| Terug via verlaging bni-afdracht | | | – 460,7 |
| Netto door Nederland af te dragen | | | 642,7 |

De tabel presenteert allereerst de bruto bedragen van de nacalculaties. De grootste effecten treden op voor de jaren 2010–2013 veroorzaakt door de revisie die het CBS dit jaar heeft uitgevoerd van informatiebronnen waaruit de nationale rekeningen wordt opgesteld. De revisie is, zoals hierboven beschreven, relevant voor de EU-afdrachten tot t-4. Ook voor de periode 2002–2009 treden nog nabetalingen op als gevolg van voorbehouden die door Eurostat op onderdelen waren gelegd en die nu zijn opgeheven. Bruto bedraagt de nabetaling 1,1 mld over de jaren 2002–2013. Bij aanneming van de zesde aanvullende begroting vloeit 460,7 mln weer terug naar Nederland. Het netto-effect is derhalve 642,7 mln euro.

Verwerking van de CBS-revisie in de begroting

Vanaf de CBS-publicatie in maart jongstleden over de totale gevolgen van de revisie voor de macro-economische cijfers voor 2010 is onderkend dat de introductie van ESA 2010 en een bronnenherziening een wezenlijk nieuw ijkmoment betekenen en is er voor gekozen hierin de Miljoenennota 2015 rekening mee te houden. Hierbij is verondersteld dat de totale effecten relatief hoog uit konden vallen en is een reservering gemaakt. Daarbij is er destijds van uitgegaan dat dit effect voortvloeide uit de ESA2010 invoering. Deze reservering is daarom gekoppeld aan de ratificatie van het Eigen Middelenbesluit. Omdat het Eigen Middelenbesluit naar huidige aannames in 2015 in werking zal treden met terugwerkende kracht tot 2014 is een bedrag opgenomen van structureel 0,3 mld euro met een reservering van 0,6 mld euro in 2015 (ook voor 2014). Bij de beantwoording van Kamervragen en in het debat over het Stabiliteitsprogramma over de effecten van ESA 2010 is derhalve niet uitgegaan een werking van terugwerkende kracht verder dan 2014.

Tot slot stand van zaken EU-begroting algemeen

Gelijktijdig met de zesde aanvullende begroting voor 2014 presenteerde de Commissie een zevende aanvullende begroting. Hierin wordt 79,7 mln euro gefinancierd vanuit het Solidariteitsfonds vanwege overstromingen in het voorjaar in Servië, Kroatië en Bulgarije. Het kabinet betwist deze uitgaven uit het Solidariteitsfonds niet, maar wenst de financiering ervan te bezien in het licht van de totale discussies over alle aanvullende begrotingen die nog voorliggen. Over de voorliggende aanvullende begrotingen die kunnen leiden tot extra afdrachten is uw Kamer op verschillende momenten geïnformeerd⁶. Het totale effect van de diverse

⁶ Zie Kamerstukken 21 501-03, nr. 74, 75, 77, 78. Op 16 oktober jl. presenteerde de Commissie een aanvullende brief bij de vierde aanvullende begroting, waarin werd medegedeeld dat ten opzichte van de vierde aanvullende begroting de boete-inkomsten van de Europese Unie met 374 miljoen euro zijn toegenomen.

aanvullende begrotingen, zoals voorgesteld door de Commissie, op de Nederlandse EU-afdrachten is (exclusief de zesde aanvullende begroting) circa 140 mln euro. Dit effect wordt volledig veroorzaakt door het feit dat aanname van alle aanvullende begrotingen de inzet van de zogenoemde marge voor onvoorziene uitgaven («contingency margin») vergt. De inzet van de contingency margin biedt de mogelijkheid om als laatste redmiddel bij onvoorziene uitgaven het betalingsplafond in een enkel jaar te verhogen, onder gelijktijdige verlaging in latere jaren. De incidentele tegenvaller die kan optreden door dit jaar de marge voor onvoorziene uitgaven aan te spreken zal dan ook leiden tot een vergelijkbare meevaller in latere jaren. Tot slot spelen nog de onderhandelingen over de EU-begroting 2015. Over de Raadspositie bent u eerder geïnformeerd⁷. Het Europees parlement wenst een begroting die 1,2 mld euro in vastleggingen en 6,4 mld euro in betalingen hoger is dan de Raadspositie. Het Europees parlement gebruikt daarbij maximaal de contingency margin. Het kabinet wenst zoveel mogelijk vast te houden aan de Raadspositie. Over de uitgavenproblematiek bij de EU-begroting vindt op vrijdag 31 oktober 2014 een informele Begrotingsraad in Venetië plaats. Besluitvorming is daar niet voorzien. Op vrijdag 14 november 2014 dienen de onderhandelingen tot een akkoord te komen tijdens een formele Begrotingsraad. Ten behoeve van deze Raad zult u te zijner tijd een geannoteerde agenda ontvangen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

⁷ Zie Kamerstuk 21 501-03, nr. 76