

Vergaderjaar 2017–2018

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 241

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2018

In de laatste twee maanden van 2017 heb ik met de Eerste Kamer¹ en de Tweede Kamer² gesproken over de risico's voor de overheidsfinanciën van Brexit. Ik heb daarbij toegezegd om te bezien of een stresstest voor de overheidsfinanciën een goed instrument is om die risico's in kaart te brengen. Daarbij is mij gevraagd om ook als een stresstest niet het juiste instrument is, de risico's van Brexit voor de overheidsfinanciën in kaart te brengen.

Stresstest op de overheidsfinanciën

Voor de Nederlandse begroting is in 2011 en 2015 een stresstest op de overheidsfinanciën uitgevoerd met de *Schokproef Overheidsfinanciën*³. In deze stresstest wordt met scenario's ingegaan op het gecombineerde effect van diverse algemene schokken – zoals in aandelenkoersen, huizenprijzen en olieprijsen – op de overheidsfinanciën. Bij de risico's van Brexit gaat het om meer specifieke risico's die zo goed mogelijk in beeld moeten worden gebracht. Deze brief biedt daarom een overzicht van de risico's van Brexit door een beschrijving van de kanalen waarlangs de overheidsfinanciën beïnvloed kunnen worden door het vertrek van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU).

Mogelijke uitkomsten Brexitonderhandelingen

De economische en budgettaire gevolgen van Brexit hangen af van de manier waarop het VK uit de EU vertrekt. Hoewel in principe veel uitkomsten mogelijk zijn, beperk ik mij in deze brief tot twee scenario's waarmee de risico's voor onderdelen van de overheidsfinanciën in mijn

¹ Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer, 12 december 2017; (Handelingen II 2017/18, nr. 12, items 3 en 7 en Handelingen I 2017/18, nr. 13, item 8)

² Algemeen Overleg Eurogroep/Ecofin in de Tweede Kamer, 29 november 2017 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1475); Debat over de Najaarsnota in de Tweede Kamer, 20 december 2017.

³ 2011: Bijlage bij Kamerstuk 33 000, nr. 36 en 2015: Kamerstuk 34 000, nr. 1.

ogen het best in kaart kunnen worden gebracht. Het gaat daarbij twee keer om een vergelijking met de situatie zoals die er waarschijnlijk uit had gezien als het VK lid van de EU zou zijn gebleven.

Het kabinet zet zich ervoor in dat de onderhandelingen over het terugtrekkingsakkoord goed blijven verlopen. De afspraken over de financiële afwikkeling die in december 2017 zijn gemaakt⁴ en op 19 maart jongstleden in een concept van het terugtrekkingsakkoord zijn opgenomen⁵, worden in dat geval op 30 maart 2019 van kracht. Daarnaast gaat de in het genoemde concept terugtrekkingsakkoord overeengekomen overgangsperiode in, tot eind 2020. Door blijvende deelname aan het *acquis communautaire* worden in dit scenario handelsbelemmeringen tussen het VK en de EU in die overgangsperiode voorkomen. In 2021 gaat de tijdens de overgangsperiode nog overeen te komen nieuwe relatie in⁶. Blijvende deelname aan de interne markt of douane-unie is door het VK vooralsnog uitgesloten. Een waarschijnlijke uitkomst is daarom dat een vrijhandels-overeenkomst wordt afgesloten. Binnen dit scenario is een ongunstiger uitkomst voor de toekomstige relatie, waarbij tijdens de overgangsperiode geen handelsovereenkomst wordt afgesloten, ook mogelijk. De kosten voor de economie en de uitvoeringskosten vallen dan hoger uit. Een gunstiger uitkomst voor de toekomstige relatie, waarbij het VK toch deel uit blijft maken van de interne markt, is ook niet uitgesloten. In dat geval zullen de economische en budgettaire effecten minder groot zijn.

In een alternatief scenario lopen de hierboven genoemde onderhandelingen stuk en verlaat het VK op 30 maart 2019 zonder terugtrekkingsakkoord en zonder politieke verklaring met een raamwerk voor de toekomstige relatie de EU. In dat geval zijn dus geen afspraken gemaakt over de financiële afwikkeling, is geen sprake van een overgangsperiode en is ook geen vrijhandelshandelsovereenkomst overeengekomen. Dit scenario wordt vaak aangeduid als «*cliff edge*».

Risico's van Brexit voor de overheidsfinanciën

Brexit kan de overheidsfinanciën langs drie kanalen beïnvloeden. Ten eerste via de macro-economische effecten die Brexit kan hebben. Ten tweede via het mogelijke effect van Brexit op de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting. Ten derde via de uitvoeringskosten voor bijvoorbeeld grenscontroleprocessen.

i) Macro-economische effecten

Brexit kan de Nederlandse economie raken. Ten eerste is er een structureel effect via de Nederlandse handel. Het uittreden van het VK uit de EU kan, afhankelijk van een toekomstig handelsakkoord, leiden tot hogere kosten voor Nederlandse bedrijven die goederen of diensten verhandelen met het VK. Het CPB heeft deze effecten eerder geschat op 1,2 procent van het bbp in 2030 als er geen handelsovereenkomst wordt gesloten, met een potentieel groter effect als Brexit via de handel ook de innovatie vermindert⁷.

Daarnaast kan Brexit een macro-economisch effect hebben op de korte termijn. Zo kunnen de onderhandelingen en het uiteindelijke uittreden van

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf

⁵ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf

⁶ De EU en het VK streven ernaar om naast het terugtrekkingsverdrag een politieke verklaring met het raamwerk voor de toekomstige relatie overeen te komen. Tijdens de overgangsperiode moeten specifieke afspraken over de toekomstige relatie dan vastgelegd worden.

⁷ CPB, 2016, Nederlandse kosten Brexit door minder handel, *CPB Policy Brief 2016/07*.

het VK leiden tot onzekerheid bij huishoudens en bedrijven, met een (tijdelijk) negatief effect op de economische ontwikkeling als gevolg. Het CPB geeft aan dat een Brexit zonder overgangperiode, zoals in het tweede hierboven beschreven scenario, gepaard zou gaan met hoge kosten, maar dat deze kosten moeilijk in te schatten zijn vanwege het gebrek aan een historisch precedent⁸.

Het CPB gaat in zijn basispad uit van een ordelijke overgangperiode en een eindsituatie conform een vrijhandelsakkoord, het eerste hierboven beschreven scenario. Brexit, zeker als die niet ordelijk zou verlopen, kan echter dus leiden tot een slechtere economische situatie dan nu voorzien. Het trendmatig begrotingsbeleid is erop gericht om economische tegenvallers op te vangen via automatische stabilisatie. Hierdoor hoeft niet automatisch te worden bezuinigd op andere uitgaven van de overheid als het economisch effect van Brexit leidt tot hogere werkloosheidsuitgaven of lagere belastinginkomsten, zolang er voldoende marge tot de Europese begrotingsregels wordt gehouden. Wel zal in zo'n situatie het EMU-saldo lager uitvallen dan nu verwacht. Aangezien het economisch effect van Brexit sterk afhangt van de vraag of er een overgangperiode is, en welke afspraken de EU en het VK maken over toekomstige handel, is het effect van Brexit via de economie op de overheidsfinanciën zeer moeilijk in te schatten.

Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld⁹ streeft het kabinet voor de toekomstige handelsrelatie met het VK naar een gebalanceerd, ambitieus en breed handelsakkoord, zonder, of met zo laag mogelijke, tarieven en zonder, of met zo min mogelijk, non-tarifaire belemmeringen, zonder daarbij afbreuk te doen aan geldend EU-beleid op het gebied van mens, dier, plant en milieu, en indachtig het belang van de integriteit van de interne markt en de ondeelbaarheid van de vier vrijheden. Met die inzet wil het kabinet de economische schade van Brexit beperken.

ii) EU-afdrachten

In het tweede hierboven beschreven scenario, zonder terugtrekkingsakkoord en zonder overeenkomst over de financiële afwikkeling, betaalt het VK in het slechtste geval vanaf 29 maart 2019 tot einde 2020 niet meer mee aan de EU-begroting en zal het VK mogelijk ook overige verplichtingen niet meer nakomen, zoals de verplichtingen die voortvloeien uit de zogenoemde *reste à liquider* (RAL) en de pensioenen van EU-ambtenaren. Bij de RAL gaat het om betalingen die nog gedaan moeten worden naar aanleiding van verplichtingen die in eerdere jaren zijn aangegaan. Beide budgettaire risico's komen in beginsel via de afdrachten voor rekening van de overige lidstaten. Nederland kan in dit scenario vanaf 2019 dus een risico lopen via de EU-afdrachten. Het aandeel van het VK in de EU-begroting is naar schatting, op basis van cijfers uit 2015, ongeveer 21 miljard euro per jaar¹⁰. De Europese Commissie gaf in een tussentijdse evaluatie in 2016 een raming van de RAL van 254,2 miljard euro eind 2020¹¹. Hoe groot het risico voor de EU-afdrachten is, hangt af van hoe hoog de betalingen uiteindelijk zijn en wat er gebeurt met de uitgaven uit de EU-begroting die nog in het VK plaatsvinden.

In het eerste hierboven beschreven scenario, met ordelijke uittreding van het VK, inclusief een terugtrekkingsakkoord met overgangperiode en afspraken over de financiële afwikkeling, zijn er in principe geen gevolgen

⁸ CPB, 2018, *Centraal Economisch Plan 2018*.

⁹ Kamerstuk 23 987 nr. 208 en Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1068.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1232

¹¹ SWD(2016) 299 final

voor de Nederlandse afdrachten die voortvloeien uit het huidige meerjarig financieel kader (MFK) dat loopt van 2014–2020. Het VK heeft zich er in de hierboven genoemde afspraken aan gecommitteerd om bij te dragen aan alle verplichtingen die de 28 EU-lidstaten tijdens het lidmaatschap van het VK zijn aangegaan. Daarbij zal het VK financieel blijven deelnemen aan de EU-begroting tot en met eind 2020 als ware zij EU-lid. Daardoor loopt Nederland in dit scenario voor de jaren 2019 en 2020, met betrekking tot Brexit, geen budgettair risico op de EU-afdrachten. Na 2020 zal het VK ook bijdragen aan de betalingen die voortvloeien uit verplichtingen die tijdens het MFK 2014–2020 zijn aangegaan (de RAL). Het VK zal ook meebetalen aan de pensioenverplichtingen die tot uittreding van het VK uit de EU zijn opgebouwd en daarna uitbetaald worden. Hiermee wordt voorkomen dat de overige 27 lidstaten hiervoor zouden moeten betalen. De hierboven genoemde risico's voor het scenario zonder terugtrekkingsakkoord doen zich dan dus niet voor.

Voor beide scenario's geldt dat vanaf 2021 de Nederlandse EU-afdrachten afhankelijk zijn van de overeenkomst die de EU27 sluit over het volgende MFK en het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Zoals hierboven gemeld draagt het VK ongeveer 21 miljard euro per jaar bij aan de EU-begroting. Het BNI-aandeel van Nederland in de EU27 is ruim 5%. Als de uitgaven van de EU onder het volgende MFK niet in voldoende mate naar beneden worden bijgesteld loopt Nederland het risico via de verdeelsleutel van het BNI-aandeel bij te moeten dragen aan de weggevalen bijdrage van het VK.

De EU-afdrachten zijn een generaal dossier onder het uitgavenplafond. Hoger dan verwachte afdrachten vergen dekking onder het uitgavenplafond. Het kabinet zet in op het afronden van het terugtrekkingsakkoord met het VK, inclusief de reeds overeengekomen afspraken over de financiële afwikkeling. Zoals eerder aan de Tweede Kamer meegedeeld¹², richt de Nederlandse inzet voor het volgende MFK zich op een modern, toekomstgericht en financieel houdbaar MFK. Nederland wil vermijden dat het moet betalen om te compenseren voor de Britse uittreding. Hierbij zoekt Nederland zo veel mogelijk de samenwerking met gelijkgestemde landen op.

iii) Uitvoeringskosten

Het kabinet bereidt zich waar nodig voor op de mogelijke uitvoeringsconsequenties van Brexit. De Tweede Kamer is in de afgelopen tijd meerdere keren geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van Brexit voor de uitvoeringsorganisaties, in het bijzonder door de invoering van douaneformaliteiten en grenscontroleprocessen op het handelsverkeer tussen het VK en de EU¹³. Daarbij heeft het kabinet de Tweede Kamer ook geïnformeerd over werving en investeringen bij Douane, NVWA en landbouwgerelateerde keuringsdiensten en het besluit om daarmee direct te starten. Deze werving en investeringen zijn bedoeld om de maatschappelijke kosten die op kunnen treden in het hierboven beschreven «cliff edge» scenario te beperken en om in het positievere scenario goed voorbereid te zijn op de nieuwe situatie na de overgangsperiode.

Over de budgettaire gevolgen van Brexit voor de uitvoeringsorganisaties wordt u via de betreffende departementale begrotingen aanvullend

¹² Kamerbrief schriftelijke appreciatie Commissie Mededeling over het Meerjarig Financieel Kader (MFK), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/29/kamerbrief-schriftelijke-appreciatie-commissie-mededeling-over-het-meerjarig-financieel-kader-mfk>

¹³ Kamerstuk 23 987, nrs. 208, 217, 224 en 225; Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nrs. 1068 en 1206.

geïnformeerd. Vanzelfsprekend volgt het kabinet de onderhandelingen met het VK op de voet, om waar nodig bij te kunnen sturen in de voorbereidingen van de uitvoeringsorganisaties.

Hopende u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra