

23987 Lidmaatschap van de Europese Unie

21501-20 Europese Raad

Nr. 296 Brief van de ministers van Financiën en van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2018

Bij de Algemene Financiële Beschouwingen van 4 oktober jl. heeft de minister van Financiën de toezegging gedaan om uw Kamer nader te informeren over de mogelijke gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU) voor de Nederlandse begroting (Handelingen II 2018/19, nr. 9, item 8). Daarnaast deed de minister van Buitenlandse Zaken bij het Algemeen Overleg Meerjarig Financieel Kader (MFK) van 8 november de toezegging om uw Kamer te informeren over de mogelijke gevolgen van een no-deal scenario op de Nederlandse afdrachten aan de EU (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1394). Met deze brief worden beide toezeggingen ingelost. De brief zal allereerst ingaan op het terugtrekkingsakkoord en vervolgens op de risico's voor de overheidsfinanciën door tegenvallende economische groei en hogere EU-afdrachten die kunnen volgen als het VK zich uit de EU terugtrekt zonder overeenkomst (no-deal scenario).

Over de mogelijke risico's op de overheidsfinanciën in het geval van een no-deal scenario is uw Kamer per brief van 11 april geïnformeerd.¹ In deze brief wordt nader ingegaan op de genoemde risico's.

Terugtrekkingsakkoord

Er is door de onderhandelaars van de EU en het VK overeenstemming bereikt over een terugtrekkingsakkoord, dat door de Europese Raad in Artikel 50 samenstelling (ER Artikel 50) op 25 november 2018 is bekrachtigd. Het terugtrekkingsakkoord kan pas in werking treden als het, na goedkeuring door het Europees Parlement, door de Raad in Artikel 50 samenstelling is gesloten. Ook moet het terugtrekkingsakkoord door het VK worden geratificeerd. Het scenario dat het VK zich uit de EU terugtrekt per 30 maart 2019 zonder overeenkomst is daarom helaas nog niet uit te sluiten.

In het terugtrekkingsakkoord is afgesproken dat er een overgangsperiode komt tot eind 2020 waarbij in beginsel het gehele EU-acquis op het VK van toepassing blijft. Omdat de handelsrelatie tussen het VK en de EU daardoor niet verandert, valt vanuit die optiek op korte termijn geen economisch effect te verwachten van het vertrek van de VK uit de EU.

¹ Kamerstuk 23987 nr. 241

In het terugtrekkingsakkoord zijn afspraken gemaakt over een alomvattende financiële regeling. In de Financiële Bepalingen (deel vijf van het terugtrekkingsakkoord) worden de financiële verplichtingen van het VK geformaliseerd tot specifieke afspraken over welke elementen hier onder vallen, de manier waarop de hoogte van deze verplichtingen wordt bepaald en hoe deze worden betaald.² Het VK blijft tot het einde van de overgangperiode (31 december 2020) bijdragen aan de EU-begroting alsof het nog EU-lidstaat zou zijn en zal ook aansprakelijk blijven voor financiële verplichtingen die zijn aangegaan tijdens het EU-lidmaatschap van het VK (evengoed geldt dat het VK tot dat moment op normale manier aanspraak maakt op ontvangsten uit de EU-begroting). Dit gaat dan vooral om de vastleggingen die onder het MFK tot eind 2020 worden aangegaan, maar pas daarna tot betaling komen (de reste à liquider, RAL) en over de pensioenverplichtingen aan EU-ambtenaren. Het VK blijft ook verantwoordelijk voor de voorwaardelijke verplichtingen die binnen de EU tot de inwerkingtreding van het terugtrekkingsakkoord (voorzien op 30 maart 2019) zijn opgebouwd, inclusief garanties voor de leningenportefeuille van de Europese Investeringsbank. Met de uitvoering van deze afspraken wordt voorkomen dat de EU27, waaronder Nederland, extra middelen aan de EU moet afdragen om te compenseren voor het wegvallen van de bijdrage van het VK. Als de overgangperiode wordt verlengd (met maximaal twee jaar) blijft het VK ook een gepaste bijdrage aan de EU-begroting leveren bovenop de bijdrage volgens de reeds genoemde afspraken. Hiernaast is in de politieke verklaring voor de toekomstige relatie opgenomen dat de mogelijkheid voor het VK om als derde land mee te doen aan specifieke EU-programma's zal worden onderzocht.

EU-afdrachten bij een no-deal scenario

Wanneer het VK de verplichtingen aan de EU-begroting niet na zou komen dan kan dit betekenen dat de andere lidstaten hiervoor extra middelen aan de EU zullen moeten afdragen. Over dit risico is uw Kamer in de genoemde brief van 11 april (Kamerstuk 23 987, nr. 241) en in de Kamerbrief over stand van zaken MFK mei 2017³ geïnformeerd. In die laatste brief stond dat het verschil tussen de afdracht van het VK en de uitgaven in het VK (het gat) zo'n 14 miljard per jaar is.⁴ In tabel 1 vindt u een voorlopige indicatie van het risico voor Nederland, gebaseerd op een scenario dat ervan uitgaat dat het VK in gebreke blijft en alle bijdragen aan de EU begroting staakt. In reactie daarop stopt de EU vervolgens alle uitgaven in het VK. Dit is geenszins een noodzakelijke uitkomst in een no-deal scenario, andere scenario's zijn eveneens denkbaar. Voor de schattingen in deze tabel is uitgegaan van een omvang van de Europese begroting die ook wordt gebruikt voor de raming van de Nederlandse EU-afdrachten in de begroting voor 2019 van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 289

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1232.

⁴ Dit was op basis van cijfers over 2015, met een afdracht van 21 miljard en 7 miljard aan EU-uitgaven in het VK.

Tabel 1 Indicatie risico op extra afdrachten bij no-deal scenario (in mld.)

	2019	2020
Wegvallen VK-afdrachten	0,8	1,2
Verlies korting op korting	0,2	0,2
subtotaal	0,9	1,4
Geen uitgaven in het VK	-0,3	-0,5
Totaal	0,6	0,9

Bij het wegvallen van de afdrachten van het VK aan de EU is er een indicatief risico op extra afdrachten aan de EU begroting voor Nederland van circa 0,8 miljard in 2019 en 1,2 miljard in 2020. Nederland betaalt nu minder dan andere lidstaten om te compenseren voor de korting die aan het VK is toegekend (de zogenoemde korting-op-de korting). Als het VK geen afdrachten aan de EU doet en hier dus geen VK-korting op wordt toegepast, is onzeker wat er gebeurt met de korting-op-de-korting voor Nederland. Dit indicatieve risico is ook opgenomen in de tabel. Het standpunt van Nederland hierbij is dat de verplichtingen van het VK niet wegvallen en daarmee ook de korting-op-de-korting niet. In dat geval zou dit risico zich dus niet materialiseren.

Verder worden er uitgaven van de EU-begroting aan het VK toegekend en in het VK uitgegeven, ook in 2019 en 2020. Dit gaat bijvoorbeeld over steun aan Britse landbouw en projecten uit structuurfondsen. Het ligt voor de hand dat wanneer het VK de verplichtingen niet nakomt de EU deze betalingen ook voor zover mogelijk zou stoppen. Hierdoor zouden er minder extra afdrachten van de andere lidstaten benodigd zijn. Bij het wegvallen van uitgaven in het VK is in de bovenstaande raming ervan uitgegaan dat het VK daar in 2019 en 2020 gemiddeld genomen hetzelfde percentage van de begroting uit zou hebben ontvangen als het gemiddelde van de periode 2014-2017 (de periode van het huidige MFK waarvoor realisatiecijfers beschikbaar zijn). Daarbij is de aanname gemaakt dat in het geval van een no-deal scenario geen van deze verwachte uitgaven in het VK nog doorgang zouden vinden en dat de volledige omvang van de verwachte uitgaven in het VK ook gekort zou worden op de begroting en dus niet binnen de Europese begroting aan andere landen/projecten zou worden toebedeeld. Omdat het VK pas na het eerste kwartaal uittreedt is voor 2019 eerst een jaar-effect berekend en daar is vervolgens driekwart van genomen. Er wordt dus geen rekening gehouden met mogelijke afwijkingen in betaal- of ontvangstenritme over het jaar heen.

Ik voeg graag een aantal belangrijke kanttekeningen toe aan de indicatieve cijfers in de tabel. Allereerst zullen de lidstaten mogelijk de uitgaven in de jaarlijkse EU-begroting van 2019 en 2020 naar beneden willen bijstellen om zo de impact op de afdrachten te beperken. De tweede kanttekening is dat ook in een no-deal scenario het VK internationaalrechtelijk gehouden zal blijven aan het nakomen van

financiële verplichtingen die voortgekomen zijn uit het EU-lidmaatschap. Ten derde zou bij een no-deal scenario douanerechten toegepast moeten worden op de goederen die vanuit het VK naar de EU geïmporteerd worden. Dit kan leiden tot verhoogde inkomsten voor de EU-begroting uit douanerechten en tot een bijkomende perceptiekostenvergoeding.

Zoals hierboven aangegeven zal het VK ook onder het volgende MFK blijven bijdragen aan de financiële verplichtingen die voortkomen uit het huidige MFK.⁵ Deze betalingen van het VK bestaan voor het grootste deel uit betalingen voor de RAL. De RAL is eind 2020 naar schatting rond de 300 miljard⁶. Hier zou het VK circa 12½% van moeten betalen, op basis van de gemiddelde Britse bijdrage onder dit MFK. Het aandeel van Nederland in de compensatie hiervan is afhankelijk van het nieuwe eigen middelenbesluit maar ligt mogelijk rond de 5½%, in totaal circa 2 miljard over de jaren heen, in aflopende mate onder het volgende MFK. Indien het VK zonder overeenkomst uit de EU treedt zal ook deze afspraak vervallen. In de Kamerbrief over ramingen van het effect op opdrachten onder het volgende MFK is geen rekening gehouden met deze inkomsten uit het VK.⁷

Economisch effect bij no-deal scenario en de gevolgen voor de rijksbegroting

De uittreding van het VK uit de EU kan de Nederlandse economie raken, bijvoorbeeld door hogere transactiekosten bij toekomstige handel of een toegenomen onzekerheid bij huishoudens en bedrijven met een (tijdelijk) negatief effect op de economische ontwikkeling. In de Miljoenennota 2019 volgt het ministerie van Financiën de economische ramingen van het CPB, dat in zijn basispad uitgaat van een ordelijke overgangperiode tot eind 2020 en een handelsrelatie op basis van een vrijhandelsakkoord voor daarna. Indien de uittreding anders verloopt, kan de economische situatie slechter worden dan voorzien en zo ook invloed hebben op de overheidsfinanciën. Het trendmatige begrotingsbeleid van dit kabinet is erop gericht economische tegenvallers op te vangen via automatische stabilisatie. Hierdoor hoeft niet automatisch te worden bezuinigd als het economisch effect van de uittreding 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. Als er meer concrete informatie beschikbaar is over de gevolgen voor de rijksbegroting die worden verwacht als gevolg van een no-deal scenario zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd.

In de Miljoenennota 2019 is een schokproef overheidsfinanciën opgenomen met verschillende scenario's, zoals een nieuwe financiële crisis of een mondiale economische crisis (Kamerstuk 35 000, nrs. 1 en 2). Er wordt daarin met scenario's ingegaan op het gecombineerde effect van diverse algemene schokken op de overheidsfinanciën. Het scenario van een terugtrekking van het VK uit de EU

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349.

⁷ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349.

zonder terugtrekkingsakkoord is niet opgenomen in deze schokproef. Bij de risico's van een no deal scenario gaat het namelijk om meer specifieke risico's die zo goed mogelijk in beeld gebracht worden.

Wij hopen uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

De minister van Buitenlandse Zaken,

S.A. Blok