**A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL**

**Wetsartikelen 1 tot en met 3**

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2015 wijzigingen aan te brengen in:

de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V);

De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

De minister van Buitenlandse Zaken

## B) BEGROTINGSTOELICHTING

1. **Voorstel van Wet**

Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de uitgaven van de begroting 2015 van Buitenlandse Zaken (V) met EUR 1,03 miljard te verhogen en de ontvangsten te verhogen met EUR 85,2 miljoen.

1. **Leeswijzer**

De voorliggende suppletoire begroting bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de eerste suppletoire begroting 2015 van hoofdstuk V van de begroting van het Rijk.

In de toelichting worden de wijzigingen welke zijn opgetreden in de omvang van de HGIS en de belangrijkste mutaties op de begroting van Buitenlandse Zaken toegelicht. Ten slotte volgt per artikel de nieuwe stand en een toelichting op de opmerkelijke verschillen.

Per artikel is een tabel opgenomen met de mutaties. De toelichting per beleidsartikel heeft betrekking op de kolom mutaties suppletoire begroting. Het aantal activiteiten en het aantal financiële instrumenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken inclusief het postennet is aanzienlijk. Om de leesbaarheid te waarborgen zijn daarom alleen de financiële instrumenten die meer dan 3 procent van het artikelonderdeel uitmaken opgenomen in de financiële tabel. Dat betekent dat er in sommige gevallen geen uitputtende opsomming is van de financiële instrumenten per artikelonderdeel.

Conform de Rijksbegrotingsvoorschriften en de Comptabiliteitswet van 2001 dienen de opmerkelijke verschillen tussen de oorspronkelijke en huidige raming te worden toegelicht. Op uitgavenniveau is voor deze toelichting een norm gehanteerd waarbij voor de beleidsartikelen 1-4 en niet-beleidsartikel 6 afwijkingen van 10% of meer, met een minimum van EUR 2 miljoen, ten opzichte van de stand van de eerste suppletoire begroting 2015 op sub-artikel niveau zijn opgenomen. Hierbij is een uitzondering gemaakt voor artikel 3.1 (EU-afdracht) omdat de mutaties op instrumentniveau in absolute zin een substantieel aandeel vormen van de mutatie op sub-artikel niveau. Voor niet-beleidsartikel 7 is een afwijking van 1% opgenomen. Voor verplichtingen wordt de norm van 10% op artikel niveau aangehouden.

1. **Wijzigingen in de omvang van de HGIS**

In deze paragraaf wordt geschetst welke wijzigingen zijn opgetreden in de omvang van de HGIS sinds de Voorjaarsnota 2015. Zoals uit de hierna volgende tabel blijkt, is de netto HGIS (uitgaven minus ontvangsten) ten opzichte van de stand bij de Voorjaarsnota 2015 toegenomen met EUR 524,1 miljoen.



De toename van de HGIS is het gevolg van meerdere mutaties. In de hierna volgende tabel zijn de uitgaven uitgesplitst.



**Toelichting uitgaven:**

* Op basis van wijzigingen in de CPB-ramingen voor het BNI (ODA) en de prijscomponent van het BBP is de omvang van de HGIS bijgesteld.
* Er vindt een aantal overboekingen van en naar de HGIS plaats. De belangrijkste mutaties zijn:

1. Vanwege de, sinds augustus 2015, verhoogde vluchtelingeninstroom wordt de asielraming aangepast naar 58.000 voor 2015. De verhoogde raming heeft gevolgen voor de toerekening aan ODA van de eerstejaarsopvang voor vluchtelingen uit DAC-landen. Voor 2015 wordt er EUR 350 miljoen additioneel beschikbaar gesteld voor de eerstejaarsopvang. Onderuitputting bij verschillende departementen wordt ingezet als dekking. De totale asieltoerekening aan ODA komt daarmee in 2015 uit op EUR 1,186 miljard.
2. Overheveling van budget binnen de Defensiebegroting. De budgetten voor de inzet van *vessel protection detachments* (VPD’s) zijn binnen artikel 1 (Inzet) overgebracht van overige inzet naar opdracht inzet, zodat alle HGIS en BIV (Budget Internationale Veiligheid) gerelateerde activiteiten onder hetzelfde artikelonderdeel worden verantwoord.
3. Bij de afwikkeling van de uitgaven voor de GCCS zijn uitgaven gedaan door andere departementen. Deze uitgaven zijn niet-HGIS waardoor het HGIS saldo afneemt.

* Een deel van de ontvangsten op de begrotingen van Buitenlandse Zaken en Defensie wordt ingezet om de uitgaven van het HGIS-kader te verhogen. Bij Buitenlandse Zaken betreft het hogere consulaire opbrengsten en een restitutie op een eerder betaalde bijdrage voor de wederoplevering van het ICC-gebouw. Binnen het ministerie van Defensie zijn ontvangsten opgenomen die verband houden met de MINUSMA missie in Mali waarvoor vanuit de VN een vergoeding wordt betaald. Op de begroting van het ministerie van Financiën stijgen de ontvangsten vanwege een aantal restituties door internationale financiële instellingen en ten slotte zijn op de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking middelen opgenomen uit de begrotingsreserve voor de Faciliteit Opkomende Markten (FOM).
* Een aantal kasschuiven heeft plaatsgevonden op de HGIS-onderdelen binnen de departementale begrotingen voor IDA (Financiën, EUR 80 miljoen) en noodhulpprogramma’s (BHOS, EUR 110 miljoen). Daarnaast is binnen het BIV in 2015 (EUR 26,5 miljoen) vrije ruimte ontstaan door vrijval van middelen binnen verschillende missieramingen. Dit wordt binnen het BIV meegenomen naar 2016.
* Binnen de HGIS verwacht een aantal departementen dat de realisaties ca. EUR 94 miljoen lager zullen zijn dan geraamd. De belangrijkste mutaties zijn opgenomen op de begrotingen van BZ, BHOS, VenJ en Defensie.

Voor een verdere toelichting op de diverse mutaties wordt verwezen naar de begrotingsartikelen op de respectievelijke suppletoire begrotingen.

**Toelichting ontvangsten:**

De ontvangsten binnen de HGIS nemen toe met EUR 46,9 miljoen. Op diverse onderdelen van de begroting zijn mutaties opgenomen. Een deel van deze mutaties wordt ingezet om de uitgaven van het HGIS-kader op diverse begrotingen te verhogen.

Bij Buitenlandse Zaken betreft het hogere consulaire opbrengsten, een restitutie op een eerder betaalde bijdrage voor de wederoplevering van het ICC-gebouw en de verkoop van panden in het buitenland. Op de begroting van Veiligheid en Justitie nemen de ontvangsten toe door een restitutie op de nieuwbouw van Eurojust. Binnen het ministerie van Defensie zijn ontvangsten opgenomen die verband houden met de MINUSMA missie in Mali waarvoor vanuit de VN een vergoeding wordt betaald. Op de begroting van het ministerie van Financiën stijgen de ontvangsten vanwege een aantal restituties door internationale financiële instellingen en ten slotte zijn op de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking middelen opgenomen uit de begrotingsreserve voor de Faciliteit Opkomende Markten (FOM).

1. **Overzicht belangrijkste suppletoire uitgavenmutaties 2015**

**Buitenlandse Zaken (V):**

Het voorstel is de uitgaven voor 2015 te verhogen met EUR 1,03 miljard. De belangrijkste reden hiervoor is een verhoging van de EU-afdracht. Hier staat tegenover dat een deel van de afdrachten aan VN-crisisbeheersingsoperaties zijn vertraagd en de apparaatsuitgaven afnemen.

In de volgende tabel volgt een overzicht van de meest in het oog springende wijzigingen ten opzichte van de eerste suppletoire begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V), gevolgd door een toelichting. Alleen de mutaties die te maken hebben met beleidsmatige wijzigingen zijn in het overzicht opgenomen.

Bedragen x EUR 1 miljoen

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Artikel** |  | **Mutatie** |
| 2.4 | Veiligheid en stabiliteit | -27,6 |
| 3.1 | Afdracht Europese Unie | 1.066,1 |

**Toelichting**

Artikel 2.4

De verlaging van het budget voor bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband is het gevolg van een vertraging van de betaling van een deel van de Nederlandse contributie aan VN-crisisbeheersingsoperaties. Deze uitgaven vinden plaats na afroep door de VN en zijn gebaseerd op de kosten van de verschillende operaties, de geldende afspraken over het Nederlandse aandeel in de totale kosten, en de liquiditeitsbehoefte in dit specifieke jaar.

**Artikel 3.1**Ten eerste betreft het de verwerking van de voorjaarsraming van de Europese Commissie. Dit heeft geleid tot een actualisatie van de raming voor het BNI en de geharmoniseerde grondslag voor de BTW-afdracht. Hierdoor stijgen de afdrachten met EUR 157 miljoen. Daarnaast zijn sinds de Miljoenennota 2016 twee aanvullende begrotingen (*draft amending budget*; DAB7 en DAB8) ingediend. De aanname van DAB8 in het Europees Parlement heeft niet tijdig genoeg plaatsgevonden om de aan DAB8 gekoppelde restituties nog in 2015 te verwerken. De uitbetaling van de restituties vindt nu plaats in 2016, dit resulteert voor 2015 in een aanvullende bruto-afdracht van EUR 909 miljoen, waarvoor EUR 612 miljoen reeds gereserveerd was op de aanvullende post zoals opgenomen in de Miljoenennota 2016. Voor de netto-afdracht moet hierbij nog 49 miljoen worden verrekend aan additionele inkomsten voor de perceptiekostenvergoeding voor de invoerrechten, waardoor er netto sprake is van een aanvullende afdracht van EUR 860 miljoen.

1. **Toelichting per beleidsartikel**

**Beleidsartikel 1**

****

*Uitgaven*

Artikel 1.1

De per saldo daling van het budget kent twee oorzaken. Het budget voor Internationaal recht stijgt doordat de uitgaven voor de huisvesting van het Internationaal Gerechtshof en het Permanent Hof van Arbitrage zijn toegenomen, omdat extra kosten zijn gemaakt in verband met asbestverwijdering. Hier staat een daling tegenover van de uitgaven voor de Verenigde Naties vanwege koerseffecten.

Artikel 1.2

Het budget voor landenprogramma’s mensenrechten (onderdeel van het Mensenrechtenfonds) is verhoogd om additionele inzet mogelijk te maken op het gebied van gelijke rechten voor LHBTI, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, mensenrechten en bedrijfsleven en bescherming van mensenrechtenverdedigers.

**Beleidsartikel 2**



*Verplichtingen*

De verplichtingen nemen af vanwege de verlaging van het budget voor bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband als gevolg van de vertraging van een deel van de Nederlandse contributie aan VN-crisisbeheersingsoperaties (zie ook uitgaven).

*Uitgaven*

Artikel 2.1

De per saldo stijging van het budget voor goede internationale samenwerking ter bevordering van de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid wordt (hoofdzakelijk) veroorzaakt doordat het budget voor het Veiligheidsfonds en het Programma ondersteuning buitenlands beleid is verhoogd om hiermee in te zetten op ondersteuning in conflictsituaties (m.n. in Irak en Syrië) en op het terrein van contraterrorisme en cybersecurity. Hier staat een daling van de uitgaven voor de NAVO(-nieuwbouw) tegenover omdat op basis van de voortgang bij de nieuwbouw dit jaar een lagere bijdrage nodig is. Een deel van de voorziene uitgaven voor 2015 wordt via de eindejaarsmarge doorgeschoven naar 2016.

Artikel 2.4

De verlaging van het budget voor bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband is het gevolg van een vertraging van een deel van de Nederlandse contributie aan VN-crisisbeheersingsoperaties. Deze uitgaven vinden plaats na afroep door de VN en zijn gebaseerd op de kosten van de verschillende operaties, de geldende afspraken over het Nederlandse aandeel in de totale kosten, en de liquiditeitsbehoefte in dit specifieke jaar. De uitgaven voor programma’s op het gebied van vrede, veiligheid & ontwikkeling (Stabiliteitsfonds) zijn gestegen als gevolg van de problematiek in de instabiele ring rond Europa.

Artikel 2.5

De stijging van het budget voor de bevordering van transitie in prioritaire gebieden vloeit voort uit additionele inzet op het ondersteunen van hervormingen in een zestal Arabische transitielanden op het gebied van goed bestuur en duurzame en inclusieve groei.

*Ontvangsten*

Een deel van de eerder betaalde bijdrage ten behoeve van de wederoplevering van het huidige ICC-gebouw is dit jaar teruggestort. Hierdoor nemen de ontvangsten toe.

**Beleidsartikel 3**

****

*Verplichtingen*

De mutaties op de verplichtingen houden verband met de mutaties zoals onder de uitgaven is toegelicht.

*Uitgaven*

Artikel 3.1

De mutatie op de afdracht aan de Europese Unie bestaat uit een aantal onderdelen:

*Mutaties EU afdrachten Voorjaarsnota 2015 – Miljoenennota 2016:*

Ten eerste betreft het de verwerking van de voorjaarsraming van de Europese Commissie. Dit heeft geleid tot een actualisatie van de raming voor het BNI en de geharmoniseerde grondslag voor de BTW-afdracht. In de voorjaarsraming autoriseert de Europese Commissie nooit nieuwe uitgaven.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabel 1: Mutatie in afdrachten (Miljoenennota 2016 minus Voorjaarsnota 2015; in miljoenen euro)** | | |
|  |  | **2015** |
| Voorjaarsraming van de Europese Commissie |  | 136,631 |
| Overboeking van de perceptiekostenvergoeding naar niet-belastingontvangsten |  | 20,456 |
| **Totale mutatie EU-afdrachten (bruto)** |  | **157,087** |

*Mutaties EU afdrachten Miljoenennota 2016 – Najaarsnota 2015:*

Daarnaast zijn sinds de Miljoenennota 2016 twee aanvullende begrotingen (*draft amending budget*; DAB7 en DAB8) ingediend. De aanname van DAB8 in het Europees Parlement heeft niet tijdig genoeg plaatsgevonden om de aan DAB8 gekoppelde restituties nog in 2015 te verwerken. De uitbetaling van de restituties vindt nu plaats in 2016, dit resulteert voor 2015 in een aanvullende bruto-afdracht van EUR 909 miljoen[[1]](#footnote-1), waarvoor EUR 612 miljoen reeds gereserveerd was op de aanvullende post zoals opgenomen in de Miljoenennota 2016 (H86).

Een overzicht van de mutaties van de EU-afdrachten sinds de Miljoenennota 2016 treft u aan in onderstaande tabel.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabel 2: Mutatie in afdrachten (Najaarsnota 2015 minus Miljoenennota 2016 in miljoenen euro)** | | |
|  | | **2015** | |
|  | 1. Bruto nacalculatie | 512,386 | |
|  | 2. Tweede terugbetaling naheffing 2014 | 251,597 | |
|  | 3. Invoerrechten | 145,061 | |
| **Totale mutatie EU-afdrachten (bruto)** | | **909,044** | |

1. De bruto nabetaling van EUR 512 miljoen is het gevolg van enkele opwaartse bijstellingen van de BTW en BNI-grondslagen voor de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting. Deze opwaartse bijstellingen vloeien voort uit de bronnenrevisie die in 2014 plaatsvond en uit een nieuwe herziening door het CBS en in samenwerking met DNB, waardoor de nationale rekeningen en de betalingsbalans beter op elkaar aansluiten.
2. De tweede terugbetaling van de naheffing over 2014 zal om bovengenoemde reden niet meer in 2015 plaatsvinden. Door valuta-effecten valt deze restitutie hoger uit (EUR 269 miljoen) dan geraamd bij Miljoenennota 2016 (EUR 252 miljoen). Nu blijkt dat deze ontvangst pas in 2016 zal plaatsvinden, moet er voor 2015 de eerder ingeboekte EUR 252 miljoen weer worden afgeboekt. Voor het EMU-saldo is dit niet relevant, de terugbetaling is al in het EMU-saldo van 2014 verwerkt.
3. Verder heeft de EU de raming voor de invoerrechten voor 2015 verhoogd. Dit leidt voor Nederland tot een verwachte extra bruto-afdracht van EUR 145 miljoen.

In 2016 zal Nederland de restitutie ontvangen van EUR 443 miljoen. Deze bestaat uit de volgende onderdelen: de restitutie van EUR 66 miljoen voor de nacalculatie 2015, de tweede nabetaling van de restitutie over 2014 van EUR 252 miljoen, die tegelijkertijd verhoogd wordt naar EUR 269 miljoen door valuta-effecten, de restitutie van EUR 38 miljoen uit hoofde van de hogere invoerrechtenafdracht en de restitutie van EUR 70 miljoen door hogere additionele inkomsten. Nadere informatie over de aanvullende begrotingen is terug te vinden in brieven aan de Kamer van 7[[2]](#footnote-2) en 20[[3]](#footnote-3) oktober j.l.

Artikel 3.4

Het budget voor de versterkte Nederlandse positie in de Unie van 28 stijgt omdat bepaalde uitgaven voor het EU-Voorzitterschap in 2015 betaald zijn die oorspronkelijk voorzien waren voor 2016. Om binnen het totale vastgestelde budget te blijven wordt bij Voorjaarsnota 2016 het budget voor dat jaar met hetzelfde bedrag verlaagd.

*Ontvangsten*

De stijging van de ontvangsten met 49 miljoen euro is gerelateerd aan de stijging van de invoerrechten binnen het uitgavenkader. Het betreft de vergoeding die de lidstaten ontvangen voor het innen van de invoerrechten.

**Beleidsartikel 4**



*Uitgaven*

Geen toelichting

*Ontvangsten*

De consulaire ontvangsten nemen toe doordat er meer visa zijn afgegeven dan oorspronkelijk geraamd.

**Beleidsartikel 5**



*Verplichting en uitgaven*

Geen mutaties

**Niet-beleidsartikel 6**



*Verplichtingen*

Conform de toelichting onder de uitgaven.

*Uitgaven*

De verlaging op het artikel nominaal en onvoorzien is het gevolg van de bijstelling van de BBP-raming. Deze raming is gepubliceerd in de MEV 2015 door het CPB. Hierdoor neemt het beschikbare budget voor dit niet-beleidsartikel af.

**Niet-Beleidsartikel 7**

****

*Verplichtingen*

De verplichtingen zijn verhoogd en verder in lijn gebracht met het uitgavenniveau. (De stand van de verplichtingen is lager dan het uitgavenplafond omdat een deel van de verplichtingen vorig jaar al is aangegaan).

*Uitgaven*

Een deel van de uitgaven voor onderhoud aan vastgoed in het buitenland, IT uitgaven en kosten voor het openen en upgraden van posten in het buitenland vallen begin 2016. Deze uitgaven worden opgenomen als eindejaarsmarge. Daarnaast zijn koersverliezen opgenomen die zijn opgetreden vanwege de stijging van de koers van de USD ten opzichte van de Euro. Volgens een gebruikelijke systematiek werkt het ministerie met een vooraf voor een jaar vastgestelde wisselkoers ten opzichte van buitenlandse valuta. Deze vaste wisselkoers wordt jaarlijks vastgesteld door het CPB. Voor 2015 wordt een bedrag van EUR 34 miljoen geraamd. Het genoemde bedrag is opgenomen onder koersverschillen. Ten slotte dalen de uitgaven voor eigen personeel omdat een reservering voor de werkkostenregeling dit jaar niet wordt aangesproken en omdat uitgaven voor personeel in het buitenland zijn afgenomen. Het apparaatsbudget daalt per saldo ten gevolge van voornoemde mutaties.

*Ontvangsten*

De ontvangsten stijgen als gevolg van de verkoop van panden in het buitenland (o.a. in Denemarken, Hongarije, Chili en Bolivia). Deze onroerend goed ontvangsten worden toegevoegd aan het zgn. huisvestingsfonds.

1. Nederland ontvangt een vergoeding voor de inning van de invoerrechten van 49 mln. Deze wordt separaat opgenomen binnen het ontvangstenkader onder artikel 3.10 [↑](#footnote-ref-1)
2. Brief Zevende aanvullende EU-begroting voor 2015; kenmerk BFB 2015-2099M [↑](#footnote-ref-2)
3. Brief Achtste aanvullende EU-begroting voor 2015; kenmerk BFB 2015-2228M [↑](#footnote-ref-3)