

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 101

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2016

Tijdens de Ecofin Begrotingsraad van 16 november hebben de Raad en het Europees Parlement een akkoord bereikt over de Europese begroting voor 2017. In dit akkoord is budget vrijgemaakt voor de aanpak van de migratiecrisis en voor investeringen in Europese groei en werkgelegenheid. Nederland is voornemens in te stemmen met het akkoord over de Europese begroting voor 2017. In deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van de Europese begroting voor 2017, de Nederlandse positie en de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten. Ik informeer uw Kamer eveneens over de besluitvorming over de vierde, vijfde en zesde aanvullende begroting voor 2016.

1. Europese begroting voor 2017

Tabel 1 geeft een overzicht van de indeling en de omvang van de Europese begroting voor 2017. Ook de ontwikkeling ten opzichte van de Europese begroting voor 2016 is toegevoegd. In totaal is een begroting overeengekomen met 157,9 miljard euro in vastleggingen en 134,5 miljard euro in betalingen. Met deze totalen resteert een marge onder het vastleggingenplafond van 1,1 miljard euro en onder het betalingenplafond van 8,4 miljard euro. Ten opzichte van de begroting voor 2016 nemen de totale vastleggingen in 2017 toe met 1,7% en dalen de totale betalingen met 1,6%. De aanzienlijke marge onder het betalingsplafond in 2017, wordt verklaard door vertragingen bij het implementeren van programma's binnen het structuur- en cohesiebeleid.¹

Het beginselakkoord² over de tussentijdse evaluatie van het Meerjarig Financieel Kader (MFK), dat in de Raad Algemene Zaken van 15 november jl. werd overeengekomen, is vooralsnog niet meegenomen in de begroting voor 2017. Zodra de Raad en het Europees Parlement overeen-

¹ Zie onder andere: Kamerstuk 21 501-03, nr. 99; Kamerstuk 21 501-03, nr. 85.

² Zie ook Kamerbrief inzake Verslag Raad Algemene Zaken van 15 november 2016, d.d. 21 november 2016 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1696).

stemming hebben bereikt over de tussentijdse evaluatie, kan dit akkoord definitief worden verwerkt in de Europese begroting voor 2017. Om al in 2017 een bijdrage te kunnen leveren aan de in de tussentijdse evaluatie gedefinieerde Europese prioriteiten voor de korte termijn – het stimuleren van Europese groei en werkgelegenheid en het bestrijden van de migratiecrisis – zijn enkele maatregelen uit de tussentijdse evaluatie reeds opgenomen in de begroting voor 2017. De eerder hiervoor gepresenteerde *amending letter 1* is daarmee ten dele opgenomen in de begroting voor 2017.³ De elementen van *amending letter 1* die niet gerelateerd waren aan de mid-term review, landbouw en administratie⁴, zijn volledig overgenomen in de begroting voor 2017. Onderstaand worden de belangrijkste elementen van de overeengekomen begroting voor 2017 toegelicht; de reeds opgenomen maatregelen uit de tussentijdse evaluatie worden specifiek benoemd. Ook de inzet van de begrotingsinstrumenten en de speciale instrumenten wordt toegelicht.

Tabel 1: begroting 2017 en verschil t.o.v. begroting 2016 (miljoen euro; verschil in procent)

Categorie	Begroting 2017		Verschil t.o.v. 2016 ¹	
	Vastlegging	Betaling	Vastlegging	Betaling
1a Concurrentiekracht	21.312	19.321	12,1%	11,0%
1b Cohesiebeleid	53.587	37.201	5,4%	- 11,2%
2 Landbouw	58.584	54.914	- 6,2%	- 0,1%
3 Veiligheid en Burgerschap	4.284	3.787	- 0,2%	25,3%
4 Extern Beleid	10.162	9.483	10,9%	- 6,6%
5 Administratie	9.395	9.395	5,0%	5,0%
Totaal begroting	157.324	134.100	1,7%	- 1,7%
waarvan begrotingsinstrumenten ²	2.793	981	35%	18%
Speciale instrumenten	534	390	- 4%	55,7%
Totaal incl. speciale instrumenten	157.858	134.490	1,7%	- 1,6%
MFK-plafond	155.631	142.906	-	-
Marge tot MFK-plafond ³	1.100	8.416	-	-

¹ De vastgestelde Europese begroting inclusief aanvullende begrotingen 1 tot en met 6.

² Het betreft de *Global Margin for Commitments*, de *Contingency Margin* en het *Flexibility instrument*. De eerste twee instrumenten maken het mogelijk om binnen de MFK-plafonds met budget te schuiven tussen categorieën en afzonderlijke begrotingsjaren. Met het *Flexibility instrument* kunnen uitgaven binnen een begrotingscategorie mogelijk gemaakt worden, wanneer hier binnen het betreffende uitgavenplafond geen ruimte meer voor is.

³ De marge bij de vastleggingen is gelijk aan het verschil tussen het begrotingstotaal en het MFK-plafond, exclusief de inzet van de begrotingsinstrumenten en de speciale instrumenten. De marge bij de betalingen is gelijk aan het verschil tussen het begrotingstotaal inclusief de begrotingsinstrumenten en de speciale instrumenten.

Groei- en werkgelegenheid

In 2017 wordt allereerst extra budget vrijgemaakt voor het stimuleren van Europese groei en werkgelegenheid. Zo wordt ten opzichte van 2016 meer dan 10% meer budget in zowel vastleggingen als betalingen uitgetrokken voor het stimuleren van onderzoek en innovatie (begrotingscategorie 1a). De maatregelen die in de tussentijdse evaluatie van het MFK zijn opgenomen voor deze begrotingscategorie zijn overgenomen in de begroting voor 2017. Het betreft in totaal 200 miljoen euro extra vastleg-

³ In *amending letter 1* stelde de Europese Commissie voor om de effecten van de tussentijdse evaluatie van het Meerjartig Financieel Kader te verwerken in de begroting voor 2017. Een toelichting is opgenomen in de geannoteerde agenda voor de begrotingsraad, zie eveneens: Kamerstuk 21 501-03, nr. 100.

⁴ 2 november 2016, Geannoteerde agenda Begrotingsraad 16 november 2016 (Kamerstuk 21 501-03, nr. 100).

gingen voor *Horizon2020*, *Erasmus+*, *COSME* en de *Connecting Europe Facility* (CEF).⁵

Daarnaast wordt in de begroting voor 2017 extra budget opgenomen voor het versterken van (jeugd)werkgelegenheid binnen het cohesiebeleid (begrotingscategorie 1b). In vastleggingen is in de begroting voor 2017 5,4% meer budget hiervoor opgenomen. De Raad en het Europees Parlement zijn overeengekomen om in 2017 500 miljoen euro in vastleggingen toe te voegen aan het budget voor het *Youth Employment Initiative* (YEI), voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Ook deze maatregel is afkomstig uit de tussentijdse evaluatie van het MFK. De financiering hiervan moet komen de onderuitputting uit de begroting voor 2016 (over te hevelen naar 2017 door inzet van de zogenaamde *Global Margin for Commitments*). In mei van 2017 presenteert de Europese Commissie de definitieve omvang van de onderuitputting, waarna het budget in de begroting voor 2017 kan worden opgenomen; conform huidige verwachting zal de onderuitputting in omvang voldoende zijn om deze additionele middelen mee te financieren.

Migratie

De begroting voor 2017 geeft ook voorrang aan de tweede gedefinieerde prioriteit: migratie en veiligheid. Hiertoe worden de maatregelen die in het begrotingsvoorstel van de Europese Commissie waren opgenomen één op één overgenomen in de overgekomen begroting 2017. Het betreft cumulatief 5,2 miljard euro in vastleggingen voor aanpak van de migratiecrisis onder begrotingscategorie 3 en 4.⁶ Het budget voor de aanpak van de migratiecrisis binnen de EU (begrotingscategorie 3) blijft hiermee in vastleggingen grofweg op het verhoogde niveau van vorig jaar. Het budget voor de migratiemaatregelen buiten de EU (begrotingscategorie 4) neemt in vastleggingen met bijna 11% toe ten opzichte van vorig jaar. Veel van de voorgestelde maatregelen uit de tussentijdse evaluatie van het MFK (*amending letter 1*) zijn overgenomen in de begroting voor 2017. De grootste uitzondering hierop betreft de bijdrage uit categorie 4 van de Europese begroting voor het garantiefonds voor het *European Fund for Sustainable Development* (EFSD), het door de Commissie voorgestelde fonds voor investeringen in o.a. Afrika. Deze bijdrage wordt verwerkt in de begroting voor 2017 op het moment dat de betreffende verordeningen zijn aangenomen door de Raad en het Europees Parlement – dit is naar verwachting medio 2017.

Financiering en flexibiliteit

Conform het voorstel van de Europese Commissie (*amending letter 1*) wordt een groot deel van de additionele middelen voor de benoemde prioriteiten gefinancierd uit de resterende marges onder de MFK-plafonds (door gebruik te maken van de begrotingsinstrumenten). Allereerst wordt de resterende vastleggingenmarge uit voorgaande begrotingsjaren ingezet; deze marge wordt binnen de MFK-plafonds behouden en doorgeschoven naar latere begrotingsjaren door de inzet van de *Global Margin for Commitments*. Het gaat in totaal om 1,4 miljard euro. Daarnaast wordt de resterende vastleggingenmarge in 2017 en in 2018–2019, ingezet via de *Contingency Margin* voor nog eens 1,9 miljard euro aan extra vastleggingen in 2017. Ook wordt het *Flexibility instrument* ingezet om 530 miljoen euro aan extra vastleggingen en 981 miljoen euro aan extra betalingen mogelijk te maken.

⁵ Zie tabel 1 in de geannoteerde agenda voor de begrotingsraad: Kamerstuk 21 501-03, nr. 100.

⁶ Zie de toelichting in de begrotingsvoorstel van de Europese Commissie in de betreffende Kamerbrief: Kamerstuk 21 501-03, nr. 97.

Tot slot wordt in de begroting van 2017 ook een aantal speciale instrumenten ingezet. Het betreft het Solidariteitsfonds, de Noodhulpreserve en het Globaliseringsfonds. In totaal wordt voor deze instrumenten 0,5 miljard euro in vastleggingen opgenomen in de begroting en 0,4 miljard euro in betalingen.

2. De onderhandelingen

De Nederlandse inzet is toegelicht in de geannoteerde agenda voor de Ecofin Begroting van 16 november. In essentie was de Nederlandse inzet gericht op een prudente ontwikkeling van de Europese begroting; het eerder overeengekomen Raadscompromis was voor Nederland uitgangspunt voor de onderhandelingen. Nederland zette daarnaast in op herschikking binnen de voorgestelde begroting voor de financiering van additionele uitgaven. Het Europees Parlement zette in op hogere Europese uitgaven. Zo verwierp het Europees Parlement voorafgaand aan de onderhandelingen het Raadscompromis en pleitte voor vastleggingen met een omvang van 160,7 miljard euro (met deze inzet zou het vastleggingenplafond in 2017 overschreden worden).

Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen ingespannen voor het behoud van voldoende marges onder de MFK-plafonds. Op Nederlands initiatief hebben de gelijkgestemde lidstaten tijdens de onderhandelingen actief aangedrongen op meer besparingen bij de vastleggingen, met de eerder benoemde vastleggingenmarge als resultaat. De in de begroting opgenomen elementen uit de tussentijdse evaluatie kon Nederland alleen steunen als ook de overeengekomen herschikking gerealiseerd zou worden; de Europese Commissie zegde toe hier niet van af te wijken. Als laatste pleitte Nederland samen met de gelijkgestemde lidstaten voor het voortzetten van de stafreductie van 5%, waarvoor de Raad en het Europees Parlement een gezamenlijke verklaring overeen zijn gekomen.

3. Nederlandse positie

Nederland is voornemens in te stemmen met de Europese begroting voor 2017. Het akkoord is in lijn met de uitgangspunten zoals beschreven in de geannoteerde agenda voor de Ecofin Begroting.⁷ De resterende marge onder het vastleggingenplafond is naar Nederlandse mening afdoende om effectief te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. Ook wordt in de begroting voor 2017 voldoende budget vrijgemaakt voor de benoemde prioriteiten. Als laatste doet de overeengekomen begroting geen afbreuk aan de tussentijdse evaluatie en wordt de stafreductie in 2017 voortgezet. Het begrotingsakkoord lijkt gezien de uiteenlopende posities van lidstaten en het EP het hoogst haalbare resultaat.

Met het akkoord over de begroting voor 2017 is een einde gekomen aan de conciliatieperiode tussen de Raad en het Europees Parlement. Formeel moeten beide instituties het akkoord goedkeuren. De Raad stemt waarschijnlijk op 28 november; het Europees Parlement zal op 30 november of 1 december formeel instemmen met de begroting.

4. Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

De omvang van de Nederlandse afdrachten wordt berekend op basis van het betalingsplafond zoals dat is vastgelegd in het MFK. De begroting voor 2017 laat een marge onder dit plafond over met een omvang van 8,4 miljard euro, inclusief de financiering van de speciale instrumenten. In het eerder gepresenteerde Commissievoorstel voor de begroting voor

⁷ Kamerstuk 21 501-03, nr. 98.

2017 werd al rekening gehouden met een betalingsmarge van aanzienlijke omvang, vanwege vertragingen binnen de implementatie van programma's binnen het structuur- en cohesiebeleid. Om die reden is destijds al besloten de raming van de Nederlandse afdrachten voor 2017 met 0,3 miljard euro neerwaarts aan te passen.⁸ De vertragingen bij de implementatie van het Cohesiebeleid zullen waarschijnlijk in 2018 grotendeels worden ingelopen, daarom is besloten om 7 miljard euro toe te voegen aan het betalingsplafond in 2018 en de raming van de Nederlandse afdrachten daarop opwaarts aan te passen met 0,3 mld. Dit is reeds bij Miljoenennota 2017 verwerkt in de begroting. De huidige overeenkomst over de begroting voor 2017 geeft geen aanleiding om de Nederlandse afdrachten voor 2017 te wijzigen.

5. Vierde, vijfde en zesde aanvullende begroting voor 2016

Het Europees Parlement heeft tijdens de conciliatie ingestemd met de vierde, vijfde en zesde aanvullende begroting voor 2016. De Raad stemde eerder reeds in met deze aanvullende begrotingen. De effecten van deze aanvullende begrotingen worden verwerkt in de raming van de Nederlandse afdrachten.⁹

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

⁸ Zie voor een uitgebreide toelichting de «Verticale Toelichting» bij de Miljoenennota 2017: Kamerstuk 34 550, nr. 2.

⁹ Zie de Kamerbrief over de vierde en vijfde aanvullende begroting (Kamerstuk 21 501-03, nr. 99) en de geannoteerde agenda voor de Begrotingsraad voor een toelichting over de zesde aanvullende begroting (Kamerstuk 21 501-03, nr. 100).