

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 12 juni 2017

Op 30 mei jongstleden presenteerde de Europese Commissie het voorstel voor de Europese begroting voor 2018. Net als in de begroting voor 2017 (Kamerstuk 21 501-03, nr. 97), geeft de Europese Commissie in 2018 prioriteit aan het stimuleren van Europese groei en werkgelegenheid en aan migratie en veiligheid. De Europese Commissie presenteerde op 30 mei eveneens het voorstel voor de derde aanvullende begroting voor het jaar 2017, met additionele middelen voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid.

De Raadsonderhandelingen over de Europese begroting voor 2018 zullen in de komende weken aanvangen. Op 24 juli aanstaande is de Ecofin-begrotingsraad geagendeerd. Voorafgaand aan of tijdens deze Raad wordt waarschijnlijk een Raadscompromis bereikt over de begroting voor 2018. Deze Kamerbrief vervangt de gebruikelijke geannoteerde agenda die aan een Raad voorafgaat. Tevens vervangt deze Kamerbrief het gebruikelijke BNC-fiche over de Commissievoorstellen. In deze Kamerbrief wordt nader ingegaan op het Commissievoorstel voor de EU-begroting voor 2018. Ook het voorstel voor de derde aanvullende begroting voor 2017 wordt toegelicht.

1. Samenvatting van het Commissievoorstel voor de Europese begroting 2018

De begroting voor 2018 is de vijfde begroting binnen het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK; 2014–2020). Deze begroting geeft daarom grotendeels invulling aan de prioriteiten verbonden aan dit MFK, waaronder investeren in economische groei en werkgelegenheid. Sinds de zomer van 2015 heeft de Europese Commissie verschillende aanvullende maatregelen gepresenteerd in reactie op de toenemende migratie. Veel van de middelen voor migratie en veiligheid zijn opgenomen in de tussentijdse evaluatie (*mid-term review*) van het MFK. De Europese

Commissie heeft de tussentijdse evaluatie deels verwerkt in dit begrotingsvoorstel voor 2018 en geeft zo prioriteit aan migratie en veiligheid.¹

De Europese Commissie presenteert een begroting voor 2018 met een omvang van 160,6 miljard euro aan vastleggingen – dit zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen. Ten opzichte van de begroting voor 2017 nemen de vastleggingen met 1,4% toe. De Europese Commissie neemt een totaal van 145,4 miljard op aan betalingen (de kasuitgave, volgend uit de wettelijke verplichting). De betalingen nemen met 8,1% toe ten opzichte van de begroting voor 2017. De betalingstoename ten opzichte van vorig jaar is het gevolg van hogere betalingen aan het Cohesiebeleid. Ook stelt de Europese Commissie voor om enkele begrotingsinstrumenten en speciale instrumenten in te zetten. In de hiernavolgende paragrafen wordt het Commissievoorstel inhoudelijk toegelicht.

Europese groei en werkgelegenheid

De Europese begroting kent een aantal programma's en fondsen die Europese groei en werkgelegenheid stimuleren. Het betreft in belangrijke mate de programma's voor onderzoek en innovatie – onder categorie 1A – en de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) – hoofdzakelijk onder categorie 1B. Beide begrotingscategorieën nemen in omvang toe ten opzichte van begrotingsjaar 2017, zowel in vastleggingen als in betalingen.

Met een totaal van bijna 20,1 miljard euro in betalingen in 2018 geeft de Europese Commissie het beleid voor onderzoek en innovatie vorm. De toename ten opzichte van vorig jaar zit met name in de grote programma's, zoals het *Common Strategic Framework*, Erasmus+ en de *Connecting Europe Facility* (CEF). Daarnaast stelt de Europese Commissie voor om budget uit toekomstige begrotingsjaren naar 2018 over te hevelen, met name binnen CEF, om in latere jaren extra ruimte te creëren voor het inpassen van de plannen voor een Europees Defensiefonds.

Met een totaal van bijna 46,8 miljard euro in betalingen in 2018 krijgt de implementatie van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen) vorm. De vertraging bij de implementatie van deze fondsen in voorgaande begrotingsjaren lijkt met meer dan 25% hogere betalingen ten opzichte van vorig jaar voorbij. Dit neemt niet weg dat ook dit jaar de vastleggingen voor deze fondsen de betalingen in omvang overstijgen – de hoeveelheid aangegane vastleggingen die nog niet tot betaling hebben geleid (de *reste a liquider*, RAL) neemt ook dit begrotingsjaar verder toe. Daarnaast blijven de betalingen in omvang achter bij de eerder vastgestelde MFK-plafonds, waardoor een aanzienlijke marge onder het betalingenplafond resteert – zie hiertoe eveneens de toelichting verderop in deze Kamerbrief.

In de tussentijdse evaluatie van het MFK zijn additionele middelen opgenomen voor Europese groei en werkgelegenheid. De Europese Commissie heeft allereerst de middelen voor de verlenging van EFSI en voor WiFi4EU deels opgenomen in categorie 1A van de begroting voor

¹ De tussentijdse evaluatie is nog niet aangenomen (zie ook Kamerbrief stand van zaken Meerjarig Financieel Kader, d.d. 19 mei 2017). De Europese Commissie verwacht de tussentijdse evaluatie snel na de Britse verkiezingen aan te kunnen nemen. Om niet direct na aanname van de tussentijdse evaluatie het begrotingsvoorstel te moeten amenderen, heeft de Europese Commissie de tussentijdse evaluatie reeds verwerkt in het begrotingsvoorstel.

2018.² Een deel van deze additionele middelen wordt ingepast door gebruik te maken van begrotingsinstrumenten, waarmee resterende vastleggingenmarges uit voorgaande begrotingsjaren toegevoegd kunnen worden en huidige en toekomstige begrotingsjaren; zie hiertoe het overzicht in de bijlage. Daarnaast worden middelen opgenomen voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid (*Youth Employment Initiative*, YEI) onder categorie 1B, in totaal 233 miljoen euro in vastleggingen.

Migratie en veiligheid

De Europese Commissie reserveert 4,1 miljard euro onder de categorieën 3 en 4 voor migratie en veiligheid; een deel van deze middelen komt voort uit de tussentijdse evaluatie van het MFK. In totaal investeert de Europese Commissie 2,2 miljard onder categorie 3 voor het versterken van de interne veiligheid. Met name de Europese fondsen voor migratie (*Asylum, Migration and Integration Fund*, AMIF) en voor veiligheid (*Internal Security Fund*, ISF) worden versterkt. Toch blijven de betalingen aan de maatregelen onder deze fondsen achter bij vorig jaar: zowel de vastleggingen als de betalingen dalen met circa 20% ten opzichte van vorig jaar. Deze daling wordt verklaard door de aanzienlijke intensivering van het budget in 2017 en de vertraging bij de herziening van de Dublinovereenkomst, waardoor veel van de daarvoor gereserveerde middelen doorschuiven van 2018 naar latere jaren van dit MFK.

Onder categorie 4 investeert de Europese Commissie 1,9 miljard euro voor migratie en veiligheid. Bijna een derde van deze middelen wordt gereserveerd voor toezeggingen voor hulp aan Syrië, Jordanië en Libanon.³ Veel van de maatregelen voor hulp aan deze landen worden gefinancierd door de programmas voor humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking (*Humanitarian Aid, Development Cooperation Instrument*). Toch blijven deze programmas in omvang achter bij vorig jaar – en zo ook de totale omvang van betalingen en vastleggingen onder deze categorie. Dit is met name het gevolg van de omvangrijke maatregelen die in 2017 zijn en worden genomen. Daarnaast houdt de Europese Commissie enige vastleggingenmarge aan onder categorie 4, om een mogelijke verlenging van het vluchtelingenfonds in Turkije mee te kunnen financieren.

Administratieve lasten

Categorie 5 van de Europese begroting legt de administratieve uitgaven vast. In 2018 bedragen de administratieve lasten 9,7 miljard euro (betalingen), hetgeen overeenkomt met een toename van 3,1% ten opzichte van vorig jaar. De taakstelling op de omvang van het personeel in dienst van de Europese instellingen loopt eind 2017 af (cumulatief 5% over periode 2013–2017). Bijna alle instellingen realiseren de taakstelling eind 2017 en conform de huidige raming voldoen alle instellingen eind 2019 hieraan. In de begroting voor 2018 stabiliseert de omvang van het personeel. Daarnaast is afgesproken dat de administratieve lasten ten opzichte van 2017 nominaal worden bevroren, met uitzondering van de eerder gemaakte afspraken voor indexatie van salarissen. Met name deze afspraken zorgen voor de toename van de uitgaven onder deze categorie.

² In de tussentijdse evaluatie zijn ook additionele middelen opgenomen voor Horizon2020, CEF Transport, Erasmus+ en COSME. Deze middelen worden opgenomen in de begrotingsvoorstellen voor de jaren 2019–2020. Hetzelfde geldt voor de herschikkingen uit de tussentijdse evaluatie.

³ In totaal 560 miljoen euro, toegezegd tijdens de conferentie «*Supporting the future of Syria and the region*» in Brussel in april 2017.

Speciale instrumenten en resterende marges

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de voorgestelde inzet van begrotingsinstrumenten. Daarnaast stelt de Europese Commissie voor om enkele speciale instrumenten in te zetten. Het betreft de Noodhulpreserve, het Globaliseringsfonds en het Solidariteitsfonds. In totaal reserveert de Europese Commissie hiervoor 1,1 miljard euro in vastleggingen en 0,6 miljard euro in betalingen in de begroting voor 2018. In de bijlage is een overzicht opgenomen van deze instrumenten.

De resterende marge onder het vastleggingenplafond bedraagt 1,1 miljard. Deze marge zit in grote mate onder categorie 2 en daarnaast onder categorie 4. De resterende marge onder categorie 2 (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) komt in omvang ongeveer overeen met de begroting voor 2017.

Na inzet van de speciale instrumenten resteert een totale marge onder het betalingenplafond van 9,1 miljard euro. De omvang van deze marge is grotendeels het gevolg van de vertraging bij de implementatie van het Cohesiebeleid. Ondanks dat de betalingen in deze categorie in 2018 toenemen ten opzichte van 2017, is de implementatie in 2018 lager dan waarmee rekening werd gehouden toen het plafond werd vastgesteld. Daarnaast heeft de vertraagde implementatie in de begroting van 2016 geleid tot een onbenutte betalingenmarge, die mag worden doorgeschoven naar latere begrotingsjaren (2018–2020). Het doorschuiven van een deel van deze onbenutte marge naar 2018 vergroot de totale resterende marge in dit begrotingsjaar – zie eveneens de toelichting in paragraaf 5 van deze brief.

2. Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

De raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting is normaal gesproken gebaseerd op de omvang van het betalingenplafond. In de laatste raming werd reeds rekening gehouden met het doorschuiven van de betalingen bij het Cohesiebeleid in 2017; de resulterende marge onder het betalingenplafond in 2017 is daarom bij Miljoenennota 2017 (Kamerstuk 34 550, nr. 1) reeds doorgeschoven naar 2018. Het gaat om een marge van 7 miljard euro, die aan het betalingenplafond van 2018 is toegevoegd, op basis waarvan de omvang van de Nederlandse afdrachten worden berekend.

De nu resterende marge onder het betalingenplafond in 2018 is net als in 2017 aanzienlijk, waardoor het waarschijnlijk is dat een groot deel van deze marge doorgeschoven wordt naar een later begrotingsjaar binnen dit MFK (2019–2020). Dit geeft aanleiding om in de raming van de Nederlandse afdrachten voor 2018 neerwaarts aan te passen en door te schuiven naar een later begrotingsjaar. Bij het eerstvolgende begrotingsmoment wordt u geïnformeerd over de verwerking hiervan in de nationale begroting.

3. Nederlandse inzet

Het kabinet streeft naar een moderne begroting, die investeert in economische groei en werkgelegenheid. Daarnaast hecht het kabinet aan een adequate aanpak van migratie en het borgen van de interne veiligheid. De prioriteiten in het begrotingsvoorstel van de Europese Commissie komen overeen met de inhoudelijke belangen van dit kabinet. Het kabinet ziet enkele aandachtspunten in het begrotingsvoorstel voor 2018.

Ten eerste blijft de implementatie van het Cohesiebeleid zorgelijk. Ondanks dat de betalingen aan programma's onder dit beleid in omvang toenemen ten opzichte van 2017, blijven de betalingen achter bij de vastleggingen en zorgt de omvang van deze betalingen voor een aanzienlijke marge onder het betalingsplafond. De vertragingen komen in een later begrotingsjaar in dit MFK tot betaling, of mogelijk in een volgend MFK. Dit zet in eerste instantie druk op het betalingsplafond in de laatste jaren van dit MFK, of, leidt tot verdringing van uitgaven in de eerste jaren van het volgende MFK. Tijdige implementatie kan deze effecten beperken. Het kabinet hecht zodoende belang aan tijdige implementatie om zo de betalingsdruk zo goed als mogelijk te verminderen en zal daar tijdens de onderhandelingen op aandringen. Tijdige implementatie verbetert eveneens de voorspelbaarheid van de Nederlandse afdrachten.

Ten tweede hecht het kabinet veel waarde aan een begroting die in staat is budgettair te reageren op onvoorziene omstandigheden. Hiertoe dienen de eerder benoemde speciale instrumenten, aangevuld door de resterende marges. De resterende vastleggingenmarge is naar mening van het kabinet onvoldoende om op onvoorziene omstandigheden te kunnen reageren. Het kabinet zal tijdens de Raadsonderhandelingen pleiten voor het vergroten van deze marge, en tracht daarbij de budgetten voor onderzoek en innovatie en voor migratie en veiligheid zo veel als mogelijk te ontzien.

De vertragingen bij de implementatie van het Cohesiebeleid leiden tot de omvangrijke marge onder het betalingsplafond. Deze marge moet grotendeels behouden blijven voor de financiering van het Cohesiebeleid en kan niet zonder gevolgen ingezet worden voor ander beleid of onvoorziene omstandigheden. Het Nederlands kabinet zet daarom in op behoud van deze marge voor latere begrotingsjaren. Het kabinet zet daarnaast in op het vergroten van de marge onder het betalingsplafond voor onvoorziene omstandigheden in 2018, waarbij de eerder benoemde uitgavencategorieën zo veel als mogelijk worden ontzien.

Als laatste reserveert de Europese Commissie budgettaire ruimte in de begrotingen voor 2019–2020, door beleid en budget te versnellen en reeds op te nemen in de begroting voor 2018 (zie toelichting paragraaf 2). De vrijgekomen begrotingsruimte kan aangewend worden om de toekomstige defensieplannen in te passen. Deze aanpak past binnen prudent begrotingsbeleid. Het kabinet zal er daarbij voor waken dat met deze aanpak niet vooruit wordt gelopen op de besluitvorming over de toekomstige defensieplannen.

4. De derde aanvullende begroting voor 2017

Op 30 mei presenteerde de Commissie ook de derde aanvullende begroting voor 2017. Met deze aanvullende begroting, wil de Commissie 500 miljoen aan vastleggingen toevoegen aan het jeugdwerkgelegenheidsinitiatief (YEI). Deze intensivering wordt gefinancierd vanuit onbenutte marge onder het vastleggingenplafond uit 2016, die via een technische aanpassing wordt overgeheveld naar het begrotingsjaar 2017 (zie de toelichting hieronder bij punt 5). De intensivering voor het jeugdwerkgelegenheidsinitiatief is reeds overeengekomen in het begrotingsakkoord van 2017.⁴ De intensivering hangt samen met een akkoord over de tussentijdse evaluatie van het MFK.

⁴ Zie Kamerstuk 21 501-03, nr. 101.

De derde aanvullende begroting heeft geen gevolgen voor de raming van de afdrachten in 2017. De raming van de Nederlandse afdrachten is gebaseerd op de betalingen van de Europese Unie (betalingenplafond MFK). Met de aanvullende begroting worden enkel vastleggingen toegevoegd aan de begroting. De Commissie voorziet voor 2017 geen toegenomen betalingen. In de vastgestelde begroting voor 2017 is reeds 600 miljoen aan betalingen voor YEI voorzien.

Het kabinet is voornemens om in te stemmen met de derde aanvullende begroting. Deze is in overeenstemming met de afspraken uit het begrotingsakkoord voor 2017. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de aanvullende begrotingen.

5. Technische aanpassing

Op 24 mei publiceerde de Commissie haar jaarlijkse technische aanpassing van het MFK. Met deze aanpassing worden de plafonds aangepast aan actuele prijzen via de vaste deflator van 2%. Daarnaast kan onbenutte ruimte onder het vastleggingenplafond en het betalingenplafond van het voorgaande jaar, toegevoegd worden aan de MFK-plafonds van latere jaren. De technische aanpassing is vastgelegd in de MFK-verordening en betreft zodoende een mededeling van de Commissie. De Raad en het Europees Parlement hebben hierover conform de verordening geen besluitvormende bevoegdheid.

In de technische aanpassing van het MFK stelt de Europese Commissie een onbenutte vastleggingenmarge in 2016 vast van in totaal 2,2 miljard euro. Deze onbenutte marge wordt doorgeschoven naar 2017, waar deze ingezet kan worden voor vastleggingen gerelateerd aan groei en (jeugd)werkgelegenheid. Het doorschuiven van deze marge vindt plaats door inzet van de *Global Margin for Commitments*. Daarnaast wordt er in totaal 14 miljard euro (lopende prijzen) aan marge onder het betalingenplafond van 2016 in gelijke tranches doorgeschoven naar 2018, 2019 en 2020, via de *Global Margin for Payments* (zie tabel 4 in de bijlage).⁵

6. Proces en krachtenveld

Conform het werkingsverdrag van de Europese Unie, onderhandelt de Raad eerst over een Raadscompromis. De Raadsonderhandelingen vinden plaats in de maanden juni en juli, met de begrotingsraad op 24 juli als afsluiting. Het Commissievoorstel en het Raadscompromis worden gezamenlijk aan het Europees Parlement gestuurd. De uiterlijke deadline voor het bereiken van een Raadspositie is 1 oktober. Vervolgens dient overeenstemming bereikt te worden met het Europees Parlement. Hiertoe dient de jaarlijkse conciliatieperiode, die eindigt met een begrotingsraad medio november van dit jaar.

In de Raad is doorgaans sprake van een verdeling van de lidstaten in twee groepen. Enerzijds de netto betalende lidstaten, die inzetten op een prudente begroting met voldoende resterende marges onder de MFK-plafonds. Daarnaast pleiten deze lidstaten voor een moderne begroting, die investeert in economische groei en werkgelegenheid. De netto betalende lidstaten zijn Duitsland, Frankrijk, Denemarken, Zweden, Finland, Oostenrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De overige lidstaten pleiten over het algemeen voor een begroting die in omvang de

⁵ De *Global Margin for Commitments* en de *Global Margin for Payments* zijn begrotingsinstrumenten van het MFK. Hiermee kunnen onbenutte vastleggingen- en betalingenmarges na afsluiting van een begrotingsjaar behouden blijven voor het MFK, door deze marges toe te voegen aan latere jaren van het MFK.

MFK-plafonds dicht benadert en streven naar behoud (van omvang) van de traditionele uitgavencategorieën (het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het cohesiebeleid). Het Europees Parlement zet gewoonlijk in op volledige uitputting van de MFK-plafonds (geen resterende marges voor onvoorziene uitgaven).

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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

Tabel 1 geeft op hoofdlijnen een overzicht van het Commissievoorstel voor de Europese begroting voor 2018. In de eerste twee kolommen is het Commissievoorstel voor 2018 opgenomen. De volgende twee kolommen geven de ontwikkeling van het voorstel ten opzichte van de begroting voor 2017 (inclusief aanvullende begroting 1, 2 en 3) weer. In de laatste twee kolommen zijn de resterende marges opgenomen. Omdat voor de betalingen geen deelplafonds gelden, is bij de betalingen alleen sprake van een marge onder het totaalplafond. Hierbij moet eveneens opgemerkt dat de speciale instrumenten in vastleggingen boven het vastleggingenplafond ingezet mogen worden – de vastleggingenmarge wijzigt daarom niet na optelling van het totaal van de speciale instrumenten.

Tabel 1: Commissievoorstel Europese begroting 2018 (miljoen euro; verschil in procent)

Categorie	Begroting 2018		Verskil t.o.v. 2017		Marges	
	Vastlegging	Betaling	Vastlegging	Betaling	Vastlegging	Betaling
1A Concurrentiekracht	21.841,3	20.082,4	2,5%	3,9%	56,1	–
1B Cohesiebeleid	55.407,9	46.763,5	2,4%	25,7%	6,5	–
2 Landbouwbeleid	59.553,5	56.359,8	1,7%	2,6%	713,5	–
3 Veiligheid & Burgerschap	3.473,1	2.963,8	– 18,9%	– 21,7%	0,0	–
4 Extern Beleid	9.593,0	8.951,0	– 5,6%	– 5,6%	232,0	–
5 Administratie	9.682,4	9.685,0	3,1%	3,1%	93,6	–
Totaal	159.551,2	144.805,5	1,1%	8,0%	1.101,5	10.426,6
Speciale instrumenten	1.090,9	619,6	80,5%	34,6%	–	–
Totaal incl. speciale instrumenten¹	160.642,1	145.425,1	1,4%	8,1%	1.101,5	9.139,9
MFK-plafond	159.514,0	154.565,0	–	–	–	–

¹ De begrotingsinstrumenten (tabel 2) zijn opgenomen in het vastleggingentotaal. Deze instrumenten mogen in vastleggingen boven het MFK-plafond ingezet worden. Geschoond voor deze begrotingsinstrumenten blijft het vastleggingentotaal binnen het MFK-plafond.

Tabel 2 geeft een overzicht van de inzet van begrotingsinstrumenten. De begrotingsinstrumenten worden ingezet binnen de betreffende begrotingscategorieën en zijn daarom niet eenduidig terug te vinden in tabel 1. Zie als voorbeeld de inzet van de *Global Margin for Commitments* in tabel 2, die wordt ingezet in categorieën 1A en 1B.

Tabel 2: inzet begrotingsinstrumenten in 2018 (miljoen euro)

Omschrijving	Vastlegging	Betaling
Global Margin for Commitments	891,7	–
1A Concurrentiekracht	658,4	–
1B Cohesiebeleid	233,3	–
Flexibility Instrument (3 Veiligheid en Burgerschap)	817,1	667,2
Contingency Margin (5 Administratie)	– 570,0	–
Totaal	1.138,8	667,2

Met de *Global Margin for Commitments* kan onbenutte vastleggingenruimte (resterende onder het vastleggingenplafond) uit voorgaande begrotingsjaren worden behouden door deze marges door te schuiven naar latere jaren van het MFK. In de begroting voor 2018 wordt dit instrument ingezet om de financiering mogelijk te maken van enkele maatregelen uit de tussentijdse evaluatie van het MFK. Het betreft met name de bestrijding van jeugdwerkloosheid en de verlenging van EFSI.

Het *Flexibility Instrument* kan ingezet worden om vastleggingen in een begroting op te nemen boven het vastleggingenplafond van de betreffende categorie, zolang hiermee het totale vastleggingenplafond niet mee

wordt overschreden. In de begroting voor 2018 wordt dit instrument ingezet voor de financiering van de maatregelen voor migratie en veiligheid onder categorie 3. Het voorstel voor de inzet van dit instrument is opgenomen in de tussentijdse evaluatie van het MFK.

De zogenoemde *Contingency Margin* is een instrument dat kan worden ingezet voor onvoorziene omstandigheden, als alle mogelijkheden uitgeput zijn. Met inzet van dit instrument kan met betalingen en vastleggingen worden geschoven tussen begrotingsjaren of tussen categorieën in hetzelfde begrotingsjaar. Dit instrument is ingezet voor de financiering van extra uitgaven in 2017, met een cumulatief gelijkwaardige verlaging van uitgaven in 2018 en latere jaren.

In tabel 3 zijn de speciale instrumenten opgenomen. Het totaal van speciale instrumenten in tabel 3 is terug te vinden op de regel «speciale instrumenten» in tabel 1 van deze bijlage.

Tabel 3: inzet speciale instrumenten in 2018 (miljoen euro)

Omschrijving	Vastlegging	Betaling
Noodhulpreserve	344,6	344,6
Globaliseringsfonds	172,3	25,0
Solidariteitsfonds	574,0	250,0
Totaal	1.090,9	619,6

De noodhulpreserve kan worden ingezet voor humanitaire hulp aan landen buiten de grenzen van de Europese Unie. Dit instrument wordt onder andere ingezet voor migratie. Het Globaliseringsfonds financiert opleiding en begeleiding naar nieuw en/of vervangend werk voor personeel dat als gevolg van de globalisering werkloos is geworden. Het Solidariteitsfonds biedt hulp bij natuurrampen aan lidstaten van de Europese Unie.

In tabel 4 zijn de omvang van de *Global Margin for Commitments* en de *Global Margin for Payments* opgenomen. Doorgeschoven marges worden geïndexeerd (standaard deflator). De Europese Commissie is van mening dat de speciale instrumenten boven het betalingsplafond gefinancierd mogen, waardoor een grotere resterende betalingsmarge naar latere jaren doorgeschoven kan worden; Nederland is van mening dat de deze instrumenten onder het betalingsplafond gefinancierd moeten.

Tabel 4: inzet begrotingsinstrumenten (lopende prijzen; miljoen euro)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Global Margin for Commitments</i>	- 13.991	-	4.852	4.949	5.048
<i>Global Margin for Payments</i>	- 2.090	2.174	-	-	-

In tabel 5 zijn de aanvullende begrotingen voor 2017 opgenomen. In de eerste aanvullende begroting is het Solidariteitsfonds ingezet voor overstromingen in het Verenigd Koninkrijk, voor droogte en branden in Cyprus en voor branden in Portugal. In totaal is voor 71,5 miljoen euro aan noodhulp opgenomen. In de tweede aanvullende begroting is het surplus over 2016 verwerkt in de raming van de inkomsten in de begroting voor 2017. Het surplus bedroeg 6,4 miljard euro en verlaagt de BNI-afdrachten van de lidstaten. De derde aanvullende begroting voegt 500 miljoen euro aan vastleggingen toe aan de begroting voor 2017, voor het jeugdwerkgelegenheidsinitiatief.

Tabel 5: overzicht van aanvullende begrotingen in 2017 (miljoen euro)

Omschrijving	Vastlegging	Betaling	Inkomsten
DAB1 – Solidariteitsfonds	71,5	71,5	–
DAB2 – surplus	–	–	6.404,6
DAB3 – YEI	500,0	–	–