

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 97

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2016

Op 30 juni presenteerde de Europese Commissie het voorstel voor de EU-begroting van 2017. De Commissie geeft met de begroting prioriteit aan het stimuleren van groei, banen en investeringen, maar ook aan de aanpak van de migratiecrisis. Daarnaast publiceerde de Commissie op 30 juni de derde aanvullende begroting van 2016, waarmee middelen binnen de begroting van 2016 worden beschikbaar om een betere beveiliging van EU-instituten te kunnen realiseren.

Op 22 juli staat de Ecofin-begrotingsraad gepland. Voor of tijdens deze Raad wordt waarschijnlijk een akkoord bereikt over een Raadspolitie over de EU begroting voor 2017. Deze Kamerbrief vervangt de gebruikelijke geannoteerde agenda die aan een Raad voorafgaat. Tevens vervangt deze Kamerbrief het gebruikelijke BNC-fiche over de voorstellen. In deze Kamerbrief wordt nader ingegaan op het Commissievoorstel voor de EU-begroting van 2017, de technische aanpassing van het MFK en mid-term-review MFK in 2016 en de derde aanvullende begroting voor 2016.

1. Samenvatting Commissievoorstel begroting 2017

De Commissie presenteert een begroting met een totale omvang van bijna 158 mrd euro aan vastleggingen en bijna 135 mrd euro aan betalingen.¹ De vastleggingen stijgen hiermee met 1,7%, terwijl de betalingen dalen met 6,2% ten opzichte van de begroting voor 2016 (zie ook annex 1). De begroting voor 2017 blijft in dit voorstel zowel in betalingen als in vastleggingen onder de respectievelijke plafonds uit het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Het begrotingsvoorstel voor 2017 kent enkele belangrijke wijzigingen ten opzichte van voorgaande jaren:

¹ Vastleggingen zijn de wettelijke verplichtingen die de gemeenschap aangaat en zijn reserveringen voor een specifiek beleidsonderdeel. Betalingen zijn de daadwerkelijke uitgaven (ofwel kastransacties) voor een specifiek beleidsonderdeel en volgen direct uit de vastleggingen.

- Migratie-uitgaven blijven verhoogd: De hoge instroom van vluchtelingen in de EU vergt extra uitgaven voor o.a. grensbewaking, registratie, terugkeer en opvang zowel in de EU als in de regio. Het totale migratiebudget is verhoogd tot cumulatief 10,5 mrd voor 2015 en 2016. Voor 2017 begroot de Commissie 5,2 mrd euro aan migratiegerelateerde vastleggingen binnen en buiten de EU. Het budget voor migratie-uitgaven voor 2017 zal daardoor, evenals in 2015 en 2016, aanzienlijk hoger zijn dan werd verwacht tijdens het akkoord over het MFK in 2013. De Commissie geeft aan dat in het voorstel rekening gehouden is met de toezeggingen van de Commissie tijdens de conferentie in Londen over extra bijdrages voor de regio Syrië. Daarnaast is rekening gehouden met de toegenomen kosten vanwege recente akkoorden over de oprichting van een Europese Grens- en kustwacht en het geven van noodsteun binnen de EU en met voorstellen over het oprichten van een Europees asielagentschap, de herziening van de Dublinverordening en het verbeteren van bestaande informatiesystemen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de migratie-uitgaven in 2017:

Tabel 1: migratie-uitgaven begrotingsvoorstel 2017 (in miljard euro)

	2017
Categorie 3: veiligheid en burgerschap	3,0
<i>Onder andere EU-grens- en kustwacht, noodsteun binnen EU, EU-asielagentschap, herziening Dublin en verbeteren informatiesystemen</i>	
Categorie 4: extern beleid	2,2
<i>Onder andere humanitaire hulp, de bijdragen voor Libanon, Jordanië en Syrië zoals toegezegd tijdens de donorconferentie in Londen, de bijdrage aan de faciliteit voor vluchtelingen in Turkije, en de bijdragen via de bestaande instrumenten zoals het nabuurschapsbeleid.</i>	
Totaal	5,2

- Meer vastleggingen voor concurrentievermogen en bijstelling cohesie: De totale vastleggingen in de begroting voor 2017 stijgen met ruim 2,6 mrd euro (1,7%) ten opzichte van de begroting voor 2016. Deze stijging is voornamelijk het gevolg van de reeds afgesproken investeringen via het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI). Daarnaast stijgen de vastleggingen voor het cohesiebeleid voornamelijk door een technische bijstelling, zie eveneens aparte paragraaf van deze Kamerbrief.
- Minder betalingen door ontwikkelingen cohesiebeleid: De totale betalingen in de begroting voor 2017 dalen met bijna 9 mrd euro (6,2%) ten opzichte van de begroting voor 2016. De daling van de betalingen is het gevolg van het aflopen van betalingsverplichtingen voor structuur- en cohesiefondsen uit de vorige MFK-periode (2007–2013). Deze daling wordt slechts beperkt gecompenseerd door toenemende betalingen voor deze fondsen binnen de lopende MFK-periode (2014–2020), omdat het opstarten van programma's onder deze fondsen is vertraagd.²
- Administratieve uitgaven: De administratieve uitgaven van de Commissie stijgen met omstreeks 4% ten opzichte van 2016 voor zowel vastleggingen als betalingen. Deze toegenomen uitgaven zijn het gevolg van o.a. verhoogde kosten voor de verscherpte veiligheidsvereisten en salarismutaties in lijn met de salarismethode uit het ambtenarenstatuut, die voorziet in een automatische aanpassing mede gebaseerd op de stijging van ambtenarensalarissen in een aantal lidstaten, waaronder Nederland.³ Daarnaast zijn de kosten voor de beveiliging van EU-instituten gestegen, mede naar aanleiding van de

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 85

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1571

verscherpte veiligheidsvereisten na de aanslagen in Parijs en Brussel. De Commissie realiseert in 2017 ook enkele besparingen. Zo reduceert de Commissie ook in 2017 het personeelsbestand, waardoor de afgesproken personeelsreductie van 5% over de periode van 2013–17 wordt gerealiseerd.

- **Toename van inzet speciale instrumenten:** De extra uitgaven voor migratie en voor het EFSI waren niet voorzien ten tijde van het akkoord over het MFK. De Commissie stelt daarom voor om gebruik te maken van diverse speciale instrumenten om extra uitgaven binnen de relevante uitgavencategorie mogelijk te maken. De extra migratie-uitgaven binnen de EU (categorie 3) worden gefaciliteerd door de inzet van het flexibiliteitsinstrument en de zogenoemde *contingency margin*:
 - Allereerst maakt de Commissie gebruik van het flexibiliteitsinstrument, wat het mogelijk maakt om de uitgaven ook buiten het geldende deelplafond in te passen in de begroting. De omvang van het flexibiliteitsinstrument is 530 mln euro in vastleggingen.
 - Daarnaast stelt de Commissie voor om door middel van herschikking in andere begrotingscategorieën de totale uitgaven van de begroting in te passen onder het MFK-plafond. Hiertoe maakt de Commissie gebruik van de *contingency margin*. Dit instrument maakt het mogelijk om, als laatste redmiddel, budget te schuiven tussen begrotingscategorieën of tussen jaren. De Commissie stelt in dit geval voor een deel van de resterende marges binnen het landbouwbeleid (categorie 2) en binnen administratieve uitgaven (categorie 5) te benutten om extra migratie-uitgaven te compenseren. Door de extra vastleggingen in hetzelfde jaar te compenseren, wordt de ruimte voor vastleggingen in komende jaren niet verminderd. In totaal wordt op deze manier 1,16 mrd euro aan vastleggingen herschikt.

2. Nederlandse inzet bij begrotingsonderhandelingen

Het kabinet verwelkomt de keuze van de Commissie om in 2017 prioriteit te verlenen aan de aanpak van de migratiecrisis en aan investeringen in concurrentievermogen, werkgelegenheid en groei. Zoals bekend zet Nederland zich in voor een Europees antwoord op de migratiecrisis vanuit onze plicht vluchtelingen te beschermen en voor een aanpak van het probleem op een manier die houdbaar is voor Europa.⁴ Daarnaast streeft Nederland naar een moderne begroting met aandacht voor onderzoek en innovatie; Nederland verwelkomt de investeringen in concurrentievermogen.

Nederland zet zich onverminderd in voor een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Nederland verwelkomt dan ook het initiatief van de Commissie om door middel van de inzet van de *contingency margin* ruimte te scheppen voor noodzakelijke migratie-uitgaven en invulling te geven aan de wens om onvoorziene uitgaven in te passen via herschikking en met respect voor de plafonds van het MFK.

Nederland zal samen met gelijkgestemde lidstaten mogelijkheden voor besparingen verkennen, omdat de resterende marge onder het vastleggingenplafond – ook na inzet van de *contingency margin* – in het voorstel van de Commissie beperkt is. Dit beperkt het financiële reactievermogen van de Europese Unie, mede met het oog op de onzekerheid in de migratiecrisis en andere, nog onvoorziene gebeurtenissen. Bij het verkennen van besparingen zullen, zonder dat categorieën op voorhand worden

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2030

uitgesloten, uitgaven aan onderzoek en innovatie alsook uitgaven voor de aanpak van de migratiecrisis zoveel als mogelijk worden ontzien.

Nederland constateert een daling van de betalingen als gevolg van vertraagde start van de structuur- en cohesiefondsen. Ondanks dat hierdoor een ruime marge onder het betalingsplafond in 2017 resteert, is de keerzijde dat deze vertraging leidt tot verschuivingen van betalingen naar latere jaren. Er bestaat daardoor een verhoogd risico van hoge betalingsdruk in latere jaren van het MFK. Nederland hecht aan tijdige en spoedige inzet en afronding van deze fondsen, rekening houdend met de kwaliteit van deze programma's. Nederland hecht bovendien aan stabiele afdrachten aan de Europese Unie, waarin grote schommelingen in de omvang van de afdrachten zowel tussen als binnen de verschillende jaren worden voorkomen. Nederland zal dan ook oproepen tot snelle implementatie.

Daarnaast blijft Nederland de ontwikkeling van de administratieve uitgaven nauwgezet volgen. De vastleggingen tonen ook een lichte toename vanwege toegenomen kosten voor administratie (categorie 5), die afkomstig zijn van de automatische salarisbijstellingen. Het is positief dat de stijging van de vastleggingen wordt beperkt doordat de Commissie voldoet aan de afspraak om het aantal personeelsleden met 5% te verminderen. Het kabinet zal zich inzetten voor verdere besparingen binnen categorie 5, bijvoorbeeld via het beperken van de inhuur van extern personeel.

Tijdens de onderhandelingen in de Raad – zie eveneens volgende paragraaf – zal Nederland bovengeformuleerde inzet hanteren. Nederland zal zijn standpunten kracht bij zetten door zo veel als mogelijk samen te werken met gelijkgestemde lidstaten.

3. Technische aanpassing van het MFK en mid-term-review MFK in 2016

Samen met de EU-begroting voor 2017, presenteert de Commissie een technische herberekening van de Cohesie-enveloppen in lijn met artikel 7 van de MFK-verordening. Dit is een Commissiebesluit, waarover de begrotingsautoriteit geen zeggenschap heeft. De cohesieontvangsten van lidstaten waren tussen 2014 en 2016 gebaseerd op statistische gegevens uit 2012. Voor de periode van 2017–2020 worden de recente ontwikkelingen van het bbp meegenomen. De aanpassing leidt voornamelijk in Spanje en Italië tot hogere cohesieontvangsten en ook de ontvangsten van Nederland stijgen licht. De ontvangsten van onder andere Tsjechië en Slowakije dalen. De cumulatieve toename is gemaximeerd tot 4 miljard euro (prijzen 2011) en zal worden verdeeld over de resterende jaren van het MFK (2017–2020). Ook de betalingsplafonds worden aangepast. De aanpassing van de betalingsplafonds is in omvang veel beperkter, omdat veel van de additionele betalingen pas in latere jaren zullen plaatsvinden. Onderstaande tabel geeft deze aanpassing weer.

Tabel 2: Aanpassing MFK (in miljoen euro, lopende prijzen)

	2017	2018	2019	2020	Totaal
Vastleggingen	1.126	1.149	1.172	1.195	4.642
Betalingen	135	184	459	589	1.367

Voor het einde van 2016 zal ook een bredere mid-term-review van het MFK uitgevoerd worden, conform artikel 2 van de MFK-verordening. Deze bevat naar verwachting ook politieke aspecten, zoals de visie van de

Commissie op het inpassen van onvoorziene omstandigheden als de migratiecrisis. Het kabinet zal u te zijner tijd informeren over de mid-term-review van de Commissie en de daaraan gerelateerde Nederlandse inzet.

4. Gevolgen Nederlandse afdrachten

De raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting is normaal gesproken gebaseerd op de omvang van het betalingsplafond dat is vastgelegd in het MFK. De jaarlijkse begroting moet worden ingepast onder dit plafond. Door de raming van de Nederlandse afdrachten te baseren op het betalingsplafond, wordt rust in het Nederlandse begrotingsproces gecreëerd, deels omdat niet alle wijzigingen in de omvang van de Europese begroting zich vertalen naar een aanpassing van de omvang van de Nederlandse afdrachten – dit is bijvoorbeeld het geval bij aanpassingen van de omvang van de Europese begroting onder het MFK-plafond. De resterende ruimte tussen de Europese begroting en het betalingsplafond fungeert in dit geval als marge. In het begrotingsvoorstel voor 2017 bedraagt deze marge 8,0 miljard euro (na aftrek van de inzet van de speciale instrumenten). De marge is daarmee aanzienlijk groter dan in voorgaande jaren. Bij het eerstvolgende begrotingsmoment na besluitvorming over de EU-begroting wordt u geïnformeerd over de verwerking hiervan in de nationale begroting.

5. Derde aanvullende begroting voor 2016

De Commissie heeft samen met het voorstel voor de begroting voor 2017 ook de derde aanvullende begroting voor 2016 gepresenteerd. De Commissie stelt hierin voor om 15,8 miljoen euro door middel van herschikking vrij te maken voor versterkte beveiliging van EU-instituten, zoals de inhuur van extra bewakers, verbetering van videobewaking en aanschaf van extra röntgenapparaten. De reden hiervoor is de toegenomen veiligheidsbehoefte na de aanslagen in Parijs en Brussel. Omdat deze aanvullende begroting niet leidt tot hogere Europese uitgaven, wijzigen ook de Nederlandse afdrachten niet door deze aanvullende begroting. In onderstaande tabel is dit weergegeven, samen met de eerste en de tweede aanvullende begroting voor 2016.

Nederland kan instemmen met de in de derde aanvullende begroting voorgestelde verbetering van de veiligheid van de EU-instellingen. De keuze om de middelen vrij te maken via herschikking, past binnen de Nederlandse inzet ten aanzien van de Europese begroting. De aanvullende begroting heeft geen effect op de Nederlandse afdrachten.

Tabel 3: overzicht aanvullende begrotingen (in miljoen euro)

Omschrijving	Totaal afdracht 2016	bni- afdracht	btw-afdracht	Invoerrechten	Perceptiekostenvergoeding	Overige inkomsten
Miljoenennota 2016	5.247,9	4.238,9	478,3	2.933,6	- 325,8	- 2.077,1
DAB1 (Noodsteun EU) ¹	-	-	-	-	-	-
DAB2 (Surplus) ²	- 62,4	- 62,4	-	-	-	-
DAB 3 (PM)	-	-	-	-	-	-
Totaal afdracht	5.185,5	4.176,5	478,3	2.933,6	- 325,8	- 2.077,1

¹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 94

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 95

6. Conclusie

Nederland zal bij de onderhandelingen over de begroting van 2017 en de derde aanvullende begroting van 2016 inzetten op een prudente ontwikkeling van de EU-begroting, in samenwerking met gelijkgestemde lidstaten. Op 22 juli vindt de begrotingsraad plaats, waar mogelijk een akkoord bereikt wordt over een Raadspositie over de EU begroting. De uiterlijke deadline voor het bereiken van een Raadspositie is 1 oktober. Vervolgens dient overeenstemming bereikt te worden met het Europees Parlement.

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

Annex 1: overzicht begrotingsvoorstel 2017

Ontwerpbegroting 2017 (miljoenen euro; verschillen in procenten)

Categorie	Begroting 2016 ¹		Begroting 2017		Verschillen t.o.v. 2016	
	Vastlegging	Betalingen	Vastleggingen	Betalingen	Vastleggingen tov 2016	Betalingen tov 2016
1a Concurrentiekracht	19.010	17.402	21.109	19.298	11,0%	10,9%
1b Cohesiebeleid	50.831	48.844	53.574	37.349	5,4%	- 23,5%
2 Landbouw	62.484	55.121	58.902	55.236	- 5,7%	0,2%
3 Veiligheid en Burgerschap	4.052	3.022	4.272	3.782	5,4%	25,1%
4 Extern Beleid	9.167	10.156	9.432	9.290	2,9%	- 8,5%
5 Administratie	8.951	8.951	9.322	9.324	4,1%	4,2%
Totaal	154.495	143.496	156.611	134.279	1,4%	- 6,4%
Speciale instrumenten	525	389	1.047	620	99,6%	59,4%
Totaal incl. speciale instrumenten	155.020	143.885	157.657	134.899	1,7%	- 6,2%
MFK-plafonds	154.738	144.685	155.631	142.906		