

Vergaderjaar 2024–2025

36 724

EU-voorstellen: Meerjarig Financieel Kader voor 2028–2034

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2025

Graag bieden wij u de kabinetsappreciatie aan van de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het eigenmiddelenbesluit (EMB) van de Europese Commissie die op 16 juli jl. zijn gepubliceerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

De Minister van Financiën,
E. Heinen

Inleiding

Op 16 juli jl. presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel voor het volgend Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK), dat per 1 januari 2028 moet ingaan voor een periode van zeven jaar, tot en met 2034. De begroting van de Europese Unie (hierna: de EU) wordt jaarlijks binnen dit kader vastgesteld. Parallel hieraan is een voorstel voor een nieuw eigenmiddelenbesluit (hierna: EMB) gepresenteerd, waarin de financiering van de EU-begroting wordt geregeld. De onderhandelingen over het MFK en het EMB bepalen voor een belangrijk deel de omvang en verdeling van de Europese uitgaven en inkomsten voor de periode 2028–2034. Deze afspraken worden aangevuld met een Inter-institutioneel Akkoord (hierna: IIA) over begrotingszaken tussen de Commissie, de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) en het Europees Parlement (hierna: EP), en een aantal deelverordeningen waarin de werking wordt vastgelegd van de verschillende fondsen en instrumenten die onder de EU-begroting vallen.

De Europese lidstaten, verenigd in de EU, staan voor verschillende (geo)politieke, maatschappelijke, economische en financiële uitdagingen, zowel op de korte als op de lange termijn. Zo is de wereld om Europa heen volatiel en onzeker door onder andere de Russische oorlog tegen Oekraïne, toegenomen handelsspanningen en de situatie in het Midden-Oosten. Ook staat het concurrentievermogen van de Europese economie onder druk en liggen er opgaven op het gebied van defensie en veiligheid en asiel en migratie. Deze uitdagingen hebben rechtstreeks invloed op de welvaart en veiligheid van Nederland, en zijn de Europese prioriteiten. In deze context beziet het kabinet de MFK-voorstellen van de Commissie. De vormgeving van het volgend MFK biedt een kans voor de EU om huidige en toekomstige uitdagingen te adresseren en tastbare resultaten te blijven leveren voor burgers en bedrijven. Voor de welvaart en veiligheid van Nederland is de EU van essentieel belang, zeker in het huidige tijdsge-richt. Modernisering van de Europese begroting draagt hieraan bij. Het kabinet zet hierbij in op het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie. Het kabinet zal daarbij ook aandacht hebben voor voedselzekerheid en het belang daarvan voor de weerbaarheid van de EU. Het kabinet heeft bij de beoordeling van de MFK-voorstellen nadrukkelijk oog voor het proportionaliteits- en subsidiariteitsprincipe. Kortom, de Unie moet zich richten op haar kerntaken. Ook is het kabinet van mening dat de middelen die uiteindelijk beschikbaar komen in het MFK in verhouding moeten staan tot de beoogde doelen en eisen die aan de lidstaten worden gesteld.

Hoewel het kabinet demissionair is, blijft het, zoals eerder aan uw Kamer is aangegeven, een actieve inzet voeren op het gebied van de internationale economische verhoudingen en de internationale veiligheid. Dit is ook in lijn met de motie van leden Bontenbal en Van Campen over het verder werken aan voor Nederland cruciale Europese onderwerpen die niet kunnen wachten.¹ Het MFK en het EMB zijn essentiële onderdelen van het instrumentarium van de EU om Europese doelstellingen te verwezenlijken en aan Europees beleid uitvoering te geven, zoals aangegeven in de Kamerbrief van 28 maart jl. met de kabinetsinzet MFK. Daarom zal het demissionaire kabinet zich, in afstemming met uw Kamer, actief inzetten tijdens de onderhandelingen over het MFK, die dit najaar van start gaan. De onderhandelingen zullen naar verwachting tot in 2027 voortduren.

¹ Kamerstuk 36 715, nr. 13.

Deze Kamerbrief bevat de overkoepelende kabinetsappreciatie van de MFK- en EMB-voorstellen van de Commissie en komt in de plaats van BNC-fiches voor het voorstel voor de MFK-verordening², het voorstel voor het EMB³ en het voorstel voor een IIA⁴. Gezien de complexiteit van dit dossier en de nauwe samenhang tussen het MFK en het EMB kiest het kabinet ervoor om zijn appreciatie nader toe te lichten in een Kamerbrief in plaats van de gebruikelijke BNC-fiches. Voor de sectorale Commissie-voorstellen die zijn gepubliceerd vanaf 16 juli jl. zijn BNC-fiches opgesteld die u separaat toekomen. Voor de sectorale voorstellen die eerder deze maand zijn gepubliceerd en aanvullende voorstellen voor bijvoorbeeld de implementatieregels voor het voorgestelde nieuwe EMB zullen op een later moment BNC-fiches met uw Kamer worden gedeeld, binnen de gebruikelijke termijnen.

Leeswijzer

Deze brief beschrijft eerst de hoofdlijnen van het Commissievoorstel en geeft aansluitend een algemene appreciatie ervan. Daarnaast wordt ingegaan op de voorgestelde begrotingspijlers. De specifieke uitwerking daarvan is opgenomen in de betreffende BNC-fiches. Vervolgens gaat de brief in op een aantal specifieke onderdelen van het MFK, speciale instrumenten en leenfaciliteiten. Daarna wordt het EMB-voorstel beschreven en geapprecieerd en wordt ingegaan op de financiële gevolgen van de voorstellen van de Commissie (voor zover bekend). Vervolgens gaat de brief in op de bevoegdheid, proportionaliteit en subsidiariteit van het MFK en het EMB-voorstel. Tot slot schetst de brief het krachtenveld en het onderhandelingsproces. In de annex is een overzicht opgenomen van alle sectorale voorstellen.

Hoofdlijnen Commissievoorstel

De Commissie stelt voor om de architectuur en de werking van het MFK te hervormen door het aantal begrotingshoofdstukken te verminderen, fondsen samen te voegen en resultaatgericht begroten toe te passen. Daarnaast wil de Commissie het MFK moderniseren door de begroting meer toe te spitsen op thema's zoals concurrentievermogen, veiligheid en defensie, en asiel en migratie. Om beter met onvoorziene omstandigheden om te kunnen gaan stelt de Commissie een grotere mate van budgetflexibiliteit voor.

De Commissie stelt voor de periode 2028–2034 een MFK voor met een maximaal uitgavenplafond in vastleggingen van 1.763 miljard euro in 2025-prijzen en 1.985 miljard euro in lopende prijzen. Dit is 1,26% van het verwachte bruto nationaal inkomen (bni) van de EU. Hiervan is 1,15% (t.o.v. 1,13% bni in het huidige MFK⁵) voorzien voor beleidsuitgaven en 0,11% voor de aflossing- en rentebetalingen van de middelen die de Unie heeft geleend voor de uitgaven die zijn gedaan via het coronaherstelfonds *NextGenerationEU* (hierna: NGEU). De EU-begroting bedraagt daarmee

² Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034.

³ Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union.

⁴ Proposal for an Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management.

⁵ Dit is gerekend op het moment van het bereiken van het akkoord in 2020 en inclusief de MFK-herziening. Dit percentage van 1,13% gaat over de omvang van de vastleggingen. Voor de raming van de EU-afdrachten wordt gekeken naar het betalingenplafond, dat lag op 1,12% van het Eu27-bni.

gemiddeld 284 miljard euro per jaar voor de gehele Unie.⁶ Het landbouw- en cohesiebeleid beslaat nog altijd het grootste deel van de begroting.

Tabel 1 vergelijkt de voorgestelde verdeling van de middelen in het voorstel met het huidige MFK. Het huidige MFK kent zeven verschillende begrotingscategorieën, terwijl de Commissie voor het volgend MFK vier pijlers voorstelt. In de tabel zijn de begrotingscategorieën uit het huidige MFK ingedeeld volgens de vier voorgestelde pijlers uit het Commissie-voorstel voor het nieuwe MFK. Er is voor het huidige MFK gerekend met de cijfers op basis van het akkoord uit 2020. De MFK-herziening is hier aan toegevoegd. Alle programma's zijn ingedeeld naar de nieuwe pijlers. Dit betreft een inschatting en kan dus afwijken van het precieze voorstel van de Commissie. Het kabinet zal de Commissie vragen om vergelijkende tabellen te publiceren.

Zoals weergegeven in de tabel, wordt in het voorstel 45% (894 miljard euro) van de middelen gereserveerd voor pijler 1. Dit zijn nationale en regionale partnerschapsplannen, waar met name de huidige structuur- en investeringsfondsen, landbouwfondsen en migratiefondsen in zitten. Deze zijn in het huidige MFK onderdeel van begrotingscategorieën 2, 3 en 4. Voor pijler 2, concurrentievermogen, welvaart en veiligheid, is 30% (590 miljard euro) van het budget gereserveerd. Hieronder valt ook veiligheid en defensie (momenteel begrotingscategorie 5). Voor pijler 3 is 11% (215 miljard euro) van het budget gereserveerd. Hierin zijn het externe beleid van de Unie en de externe aspecten van migratie ondergebracht (de huidige begrotingscategorie 6). De administratieve lasten zijn apart opgenomen in pijler 4 (momenteel begrotingscategorie 7) en hiervoor is 6% (104 miljard euro) van het budget gereserveerd.

Tabel 1. Vastleggingenplafonds in huidige MFK en Commissievoorstel volgend MFK 2028–2034 (in miljarden euro, lopende prijzen)

Tabel 1: Vastleggingenplafonds in huidige MFK en Commissievoorstel volgend MFK (in miljarden euro, lopende prijzen)

	in miljarden euro		in % van de EU-begroting	
	2021–2027	2028–2034	2021–2027	2028–2034
Pijler 1: <i>NRPPs</i> ¹	806	894	66%	45%
Pijler 2: <i>Competitiveness, prosperity and security</i>	201	590	17%	30%
Pijler 3: <i>Global Europe</i>	111	215	9%	11%
Pijler 4: <i>Administration</i>	82	118	7%	6%
[A] Totaal MFK-beleidsuitgaven	1.200	1.817	99%	92%
<i>Als % van het EU-bni</i> ²	1,12%	1,15%		
NGEU terug- en rentebetalingen	15	168	1%	8%
[B] Totaal MFK-plafond	1.215	1.985	100%	100%
<i>Als % van het EU-bni</i> ²	1,13%	1,26%		
[C] NGEU (uitgaven) ³	421	0		
<i>Als % van het EU-bni</i> ²	0,39%	0%		

¹ Pijler 1 is hier exclusief NGEU-betalingen gerekend, die staan apart in de tabel.

² Voor het huidige MFK is gerekend met het verwachte EU-bni ten tijde van het akkoord in 2020. Voor het nieuwe voorstel wordt gerekend met de geraamde omvang van het EU-bni 2028–2034.

³ Het deel van NGEU wat is gebruikt voor het verhogen van bepaalde programma's binnen de EU-begroting en voor het subsidiegedeelte van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF). De terug- en rentebetalingen voor NGEU vallen formeel onder pijler 1. NGEU was een eenmalig instrument en staat daarom vanaf 2028 op 0.

Middelen uit speciale instrumenten, de Oekraïne Reserve (100 miljard euro) en het Flexibiliteitsinstrument (15,8 miljard euro), worden buiten de MFK-uitgavenplafonds gerekend. Verderop in deze brief wordt ingegaan op deze speciale instrumenten.

⁶ Ter vergelijking: de jaarlijkse Nederlandse begroting bedraagt in 2025 ca. 425 miljard euro.

Naast de hierboven beschreven middelen stelt de Commissie voor om aanvullende middelen ter beschikking te stellen aan de lidstaten en derde landen via het verstrekken van leningen, waarbij de Unie die middelen eerst zelf leent op de kapitaalmarkt. Daarbij gaat het om leningen aan de lidstaten binnen pijler 1, leningen aan derde landen, waaronder Oekraïne, binnen pijler 3 en leningen aan de lidstaten in uitzonderlijke situaties via een nieuw crisisinstrument.

Het Innovatiefonds (circa 35 miljard euro) en het Sociaal Klimaatfonds (45 miljard euro), worden ondergebracht in de structuur van het MFK, maar de financiering van deze fondsen blijft uit de ETS-inkomsten komen. Het Moderniseringsfonds en de Europese Vredesfaciliteit (30,5 miljard euro) worden ook buiten het MFK gefinancierd.

De Commissie beoogt naast de modernisering van de uitgavenkant, ook de inkomstenkant van de begroting aan te passen. De Commissie stelt daarbij een nieuw EMB met vijf nieuwe eigen middelen voor. Dit zijn eigen middelen op basis van: 1) inkomsten uit een deel van het EU-emissie-handelssysteem (*Emission Trading System*, ETS-1), 2) opbrengsten uit het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM), 3) niet-ingezameld elektrisch en elektronisch afval («*e-waste*»), 4) op de markt gebrachte tabaksfabricaten en tabak-gerelateerde producten (*Tobacco Excise Duty Down Resource*, TEDOR), en 5) een omzetbijdrage van grote ondernemingen (*Corporate Own Resource for Europe*, CORE).

De Commissie stelt voor om de huidige correctiemechanismes voor eigen middelen af te schaffen, met als doel het systeem van eigen middelen transparanter en eenvoudiger te maken. Dit betekent dat de korting op de bni-afdracht die een aantal lidstaten, waaronder Nederland, tot en met 2027 ontvangen, niet wordt gecontinueerd. Ook worden het plafond bij de berekening van de btw-grondslag en de korting voor sommige lidstaten bij de plastic-afdracht afgeschaft. De Commissie stelt tevens voor de vergoeding voor de inningskosten van de douanerechten (de perceptie-kostenvergoeding) te verlagen van 25% naar 10%.

Verder stelt de Commissie een verhoging van het eigenmiddelenplafond voor. Het huidige eigenmiddelenplafond bedraagt 1,46% van het bni van de EU voor vastleggingen en 1,40% voor betalingen. De Commissie stelt voor dit te verhogen naar 1,81% van het bni van de EU voor vastleggingen en 1,75% voor betalingen. Daarnaast stelt de Commissie een buitengewone en tijdelijke verhoging van deze plafonds voor van 0,25% van het EU-bni, als garantie voor leningen die de Unie in geval van een crisis aan kan gaan om middelen te mobiliseren die zij dan vervolgens uit kan lenen aan lidstaten. Voor NGEU is in het huidige EMB een buitengewone en tijdelijke verhoging van het EMB-plafond opgenomen van 0,6% van het EU-bni. Deze blijft in het huidige voorstel bestaan ter garantie van de uitstaande NGEU-leningen. De afspraak dat de Unie middelen die zij op de kapitaalmarkt leent niet gebruikt voor de financiering van beleidsuitgaven, die ook in het huidige EMB is opgenomen, blijft behouden. Een nadere toelichting op zowel de uitgaven- als de inkomstenkant volgt verderop in deze brief.

Algemene appreciatie kabinet van het MFK- en EMB voorstel

Het kabinet ziet in het voorstel van de Commissie een aantal elementen die niet goed verenigbaar zijn met de Nederlandse positie, zoals de gevolgen van de voorstellen voor de nationale afdrachten en de voorstellen voor nieuwe leeninstrumenten. Anderzijds ziet het kabinet

voor het volgende MFK ook positieve elementen. Beide worden hieronder nader toegelicht.

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde modernisering van het MFK waarbij de Commissie meer focus legt op strategische prioriteiten en hiervoor een groter deel van de EU-begroting uittrekt. Op deze manier sluiten de Commissievoorstellen beter aan bij de uitdagingen van deze tijd en de prioriteiten van het kabinet voor het volgende MFK zoals reeds benoemd in de inleiding. Daarnaast staat het kabinet positief tegenover de voorgestelde voortgezette steun aan Oekraïne. Ook verwelkomt het kabinet de mogelijkheid om bestaande fondsen, of nieuwe instrumenten waar bestaande fondsen in zijn samengevoegd, zoals het nationaal en regionaal partnerschap plan (NRPP), meer te richten op eerdergenoemde prioriteiten.

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om het principe te hanteren dat vooraf vastgestelde voorwaarden of prestaties behaald dienen te worden voordat middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd. Wel heeft het kabinet vragen over bijvoorbeeld de administratieve lasten van deze systematiek en hoe het voorstel in de praktijk uit zal pakken. Het kabinet is positief over het voornemen van de Commissie om» verschillende fondsen en programma's samen te voegen in één Europees concurrentievermogen fonds (hierna: ECF), zoals aanbevolen door Mario Draghi in zijn rapport over de toekomst van het Europees concurrentievermogen⁷. Tevens verwelkomt het kabinet de voorgestelde versterking van de rechtsstaatconditionaliteit.

Het kabinet verwelkomt tot slot het voorstel van de Commissie om de rentebetalingen en aflossing van de leningen van NGEU op te nemen onder de MFK-plafonds vanaf 2028. De voorziene stijging van de EU-afdrachten als gevolg van de voorstellen sluit niet aan bij de budgettaire kaders zoals overeengekomen in het Hoofdpijnenakkoord (HLA) en opgenomen in de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit is het gevolg van het totale pakket aan voorstellen, zowel ten aanzien van de uitgaven (MFK) als de inkomsten (EMB). Het ontbreekt volgens het kabinet aan afdoende scherpe financiële keuzes in het voorstel. Daarom zal het kabinet inzetten op een verlaging van het voorgestelde MFK waarbij de modernisering overeind dient te blijven. Dat wil zeggen dat de EU-begroting meer gericht moet zijn op concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, asiel en migratie, en veiligheid en defensie.

Hoewel een precieze inschatting van de voorgestelde verdeling van de nationale bijdragen aan de EU nog niet te maken is, vindt het kabinet op basis van eerste schattingen dat Nederland in het voorstel teveel bijdraagt in vergelijking tot andere lidstaten, ondanks dat er in het voorstel van de Commissie een groter aandeel gaat naar pijler 2, en daarmee naar fondsen waar Nederland historisch relatief meer uit ontvangt (zoals *Horizon Europe*). Er is daarmee in dit voorstel geen sprake van een voor het kabinet acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het voorgestelde EMB. De inzet van het kabinet is dat dit moet worden aangepast. Het kabinet verwacht dat een korting op de bni-afdracht noodzakelijk is om dit te bereiken. Het kabinet zal ook inzetten op behoud van de perceptiekostenvergoeding op het huidige niveau van 25%. Ten aanzien van de voorgestelde nieuwe eigen middelen heeft het kabinet in de Kamerbrief van 28 maart jl. aangegeven dat het kabinet nieuwe eigen middelen niet bij voorbaat kan omarmen. Als meer informatie beschikbaar

⁷ The Draghi report (2024): a competitiveness strategy for Europe, ISBN 978-9268-22716-9

komt over de verdelingseffecten van de voorgestelde nieuwe eigen middelen zal het kabinet nadere duiding hierover geven.

In algemene zin is het kabinet geen voorstander van het aangaan van gemeenschappelijke schuld voor nieuwe Europese instrumenten, conform het Regeerprogramma. Het kabinet merkt op dat gezamenlijke schulduitgifte vaker wordt toegepast om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden waarbij meer middelen nodig zijn dan beschikbaar in het MFK. Het kabinet is echter tegen het voorgestelde generieke instrument met gemeenschappelijke leningen voor crisissituaties (hierna: «het crisisinstrument») en een leenfaciliteit voor het ophogen van de NRPPs («*Catalyst Europe*»), die gefinancierd worden door middel van schulduitgifte door de Unie. Het voorgestelde crisisinstrument en de bijbehorende verhoging van het eigenmiddelenplafond zijn volgens het kabinet niet nodig, gelet op de reeds bestaande rechtsbases in de EU-verdragen om in geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat, financiële bijstand te verlenen aan de desbetreffende lidstaten. Bij de voorgestelde leenfaciliteit voor de NRPPs is geen sprake van een crisissituatie en is financiering door gemeenschappelijke schuld volgens het kabinet niet gepast.

Mogelijke leningen aan Oekraïne die gefinancierd worden door schulduitgifte van de Unie beschouwt het kabinet als de facto voortzetting van het bestaande EU-beleid ten aanzien van Oekraïne sinds de start van de grootschalige Russische invasie. Het verlenen van macro-economische bijstand aan derde landen, waarbij de Unie leningen verstrekt die gefinancierd worden door schulduitgifte kent een lange historie en de inzet van dit instrument is door Nederland altijd gesteund. De Commissie stelt voor om ook buiten macro-financiële bijstand leningen aan derde landen te verstrekken (zogenaamde «beleidsleningen») met middelen die de Unie op de kapitaalmarkt leent, zoals eerder is gedaan in de Westelijke Balkan-faciliteit en de faciliteit voor Moldavië. De leningen die de Unie aangaat voor het financieren van leningen aan derde landen via macro-financiële bijstand en beleidsleningen worden gegarandeerd met het gemeenschappelijk voorziening fonds, dat wordt gevoed met de budgetten die beschikbaar zijn voor Global Europe. Daarmee ontstaat er geen risico op hogere EU-afdrachten en wordt geen garantie opgenomen op de begroting van het Ministerie van Financiën, zoals bij gemeenschappelijke schuld die onder de *headroom* van het EMB wordt gegarandeerd wel het geval is. Als de mogelijkheden tot het verstrekken van dergelijke leningen aan derde landen verder gaan dan dit type faciliteiten zal het kabinet daar kritisch naar kijken.

De voorgestelde vereenvoudiging van de fondsenstructuur draagt volgens de Commissie bij aan een beter uitvoerbaar MFK, waarbij het voor het kabinet belangrijk is dat de administratieve- en uitvoeringslasten beperkt worden. Dit is ten eerste belangrijk voor de gebruikers van de MFK-programma's, die makkelijker en met minder administratieve lasten toegang moeten kunnen krijgen tot de MFK-fondsen. Dit kan ook bijdragen aan het beperken van de administratieve lasten van de lidstaten en de Commissie bij het uitvoeren van het beleid. Tevens kan een verbeterde begrotings-architectuur ertoe leiden dat de financiële belangen van de Unie beter gewaarborgd blijven. Ook kan versnippering van financiering voorkomen worden om zeker te stellen dat de beleidsdoelstellingen op een integrale en gecoördineerde manier worden opgepakt. Gelet op de geleerde lessen uit het huidige MFK, de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit en andere EU-instrumenten, heeft het kabinet vragen over hoe de voorgestelde vereenvoudiging zal uitpakken voor begunstigen en de uitvoering. Het kabinet zal daarbij ook relevante rapporten

van de Europese Rekenkamer in haar oordeel meewegen en relevante stakeholders, waaronder medeoverheden, raadplegen.

Meerjarig Financieel Kader

Onderstaand treft u een beknopte samenvatting van de verschillende pijlers in het MFK voorstel. Tevens wordt ingegaan op een aantal specifieke onderwerpen.

Het kabinet zal de komende periode technische besprekingen met de Commissie gebruiken om meer inzicht te krijgen in de werking van het voorstel. Het kabinet heeft bijvoorbeeld vragen over de nationale allocaties, in het bijzonder over het aandeel dat Nederland ontvangt. Verder zal het kabinet de mogelijke nationale consequenties verder uitwerken voor zover mogelijk.

Pijler 1: Economic, social and territorial cohesion, agriculture, rural and maritime prosperity and security.

National and Regional Partnership Plans (NRPP)

Met het voorstel voor de Nationale en Regionale Partnerschap Plannen (hierna: NRPP) beoogt de Commissie veertien bestaande fondsen, waaronder de cohesie-, landbouw-, plattelandsontwikkeling, visserij- en veiligheids- en migratiefondsen, samen te brengen in één overkoepelend kader. Hiermee beoogt de Commissie EU-investeringsfondsen te vereenvoudigen, de uitvoering te versterken en meer ruimte te creëren voor strategische herprioritering binnen het MFK. Het overkoepelende inhoudelijke doel van het voorstel is het bevorderen van economische, sociale en territoriale samenhang, duurzame ontwikkeling, concurrentievermogen, waaronder onderzoek, innovatie en vaardigheden, veiligheid en paraatheid van de Unie. In haar voorstel benadrukt de Commissie hierbij dat het partnerschapsbeginsel, waarbij nationale, regionale en lokale actoren actief worden betrokken, centraal blijft staan in de programmering en uitvoering. Uitbetaling van fondsen vindt plaats na het behalen van mijlpalen en doelstellingen en met als voorwaarde dat lidstaten de rechtsstaat respecteren en het EU-Handvest van de Grondrechten (hierna: Handvest) naleven en de financiële belangen van de Unie waarborgen. Ook is er in het Commissievoorstel ruimte voor maximaal 150 miljard euro aan leningen (*Catalyst Europe*) aan de lidstaten voor de uitvoering van hun plannen. Deze mogelijkheid wordt later in de brief (onder «leenfaciliteiten») nader geapprecieerd.

Het kabinet verwelkomt in beginsel de inhoud van het voorstel voor een nationale enveloppe, het NRPP. Het kabinet vindt het positief dat lidstaten tot op zekere hoogte hun eigen prioritering aan kunnen brengen. Dit vergroot de flexibiliteit van de begroting en kan bijdragen aan het verhogen van de toegevoegde waarde van EU-middelen. Het is positief dat middelen uit het NRPP kunnen worden ingezet ten behoeve van de opbouw van de defensie-industrie, militaire mobiliteit, civiele en militaire weerbaarheid en voor migratie-gerelateerde uitgaven in derde landen. Daarbij vraagt het kabinet de Commissie wel om nadere toelichting over de voorgestelde mate en werking van de ingebouwde flexibiliteit. Het kabinet steunt het basisprincipe van het NRPP dat gericht is op het partnerschapsbeginsel en het kabinet wil hier actief vorm aan geven middels nauwe betrokkenheid van medeoverheden en andere (maatschappelijke) partners, in lijn met de motie Paternotte.⁸. Ook kan het NRPP bijdragen aan de eerder genoemde vereenvoudiging van de

⁸ Kamerstuk 21 501-08, nr. 985

begrotingsstructuur. Een nadrukkelijk aandachtspunt van het kabinet daarbij is wel dat de voorstellen daadwerkelijk moeten leiden tot lagere uitvoeringslasten in de lidstaten. Het is voor het kabinet ook van belang dat er aandacht is voor een gelijk speelveld.

In het geval van cohesiebeleid blijft er aandacht voor convergentie en concurrentiekracht, maar er zou wat het kabinet betreft wel meer aandacht moeten komen voor gefocuste modernisering en het stimuleren van innovatie in het NRPP, in lijn met de kabinetsprioriteiten⁹. Het kabinet heeft, net als de Commissie, ook aandacht voor voedselzekerheid en het belang daarvan voor de weerbaarheid van de EU. Het kabinet is van mening dat de toedeling van het budget voor het NRPP (waarin ook het GLB en het Gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) worden ondergebracht), inclusief de berekeningsmethode die daaronder ligt, ertoe leidt dat Nederland in verhouding tot andere lidstaten relatief weinig ontvangt. Zo lijkt de berekening van de nationale toedeling nadelig uit te pakken voor Nederland door specifieke kenmerken van de Nederlandse landbouw en visserij. De kosten voor grond en arbeid in Nederland zijn bijvoorbeeld aanzienlijk hoger dan in sommige andere lidstaten. Tevens zijn de grote uitdagingen voor de visserij- en landbouwsector in Nederland op het gebied van stikstof, klimaat en milieu onvoldoende meegewogen in de berekening van de lidstaattoedeling. Daarnaast zal het kabinet tijdens de MFK-onderhandelingen nadrukkelijk oog hebben voor de netto-betalingspositie in den brede en daarbij de effecten op de inkomenspositie voor boeren in ogenschouw nemen.

Tot slot verwelkomt het kabinet de koppeling in het NRPP-voorstel tussen hervormingen en de uitkering van EU-middelen. Dit kan een extra prikkel geven aan lidstaten om hervormingen door te voeren die bijdragen aan EU-doelstellingen. Het kabinet ziet hierbij graag een proportionele verhouding tussen het ambitieniveau van beoogde hervormingen en ontvangsten door lidstaten. Het kabinet signaleert dat in het voorstel is opgenomen dat indien een betaling vanuit de Unie wordt opgeschort, bijvoorbeeld door het niet behalen van de doelstellingen of ter bescherming van de financiële belangen van de Unie, de lidstaten hun verplichting dienen na te komen om betalingen aan eindbegunstigden voort te zetten. Hiermee ligt de prikkel voor hervormingen op de juiste plek, namelijk op het niveau van de lidstaten. Het kabinet merkt daarbij op dat het niet behalen van de doelstelling kan leiden tot een budgettair risico voor de Rijksbegroting. Het kabinet hecht aan het meenemen van de geleerde lessen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit en andere EU-instrumenten, onder andere omtrent regeldruk en administratieve lasten. Het kabinet merkt hierbij op dat aansluiting bij bestaande monitoringspraktijken kan bijdragen aan het beperken van administratieve lasten.

Het kabinet kijkt kritisch naar het toevoegen van doelstellingen, minimum percentages of geoormerkte bedragen. Dit komt de flexibiliteit en modernisering van de EU-begroting niet ten goede terwijl dit juist een van de kernpunten van de kabinetsinzet is. Waar sprake is van dergelijke doelstellingen, percentages of geoormerkte bedragen dienen deze voldoende bij te dragen aan de flexibilisering en modernisering van de EU-begroting. Een nadere appreciatie van het voorstel voor het NRPP is in het desbetreffende BNC-fiche te vinden. De sectorspecifieke voorstellen per beleidsdomein zijn daarnaast ook uitgewerkt in separate BNC-fiches.

Pijler II: Competitiveness, prosperity and security

De tweede pijler richt zich op het versterken van het concurrentievermogen, welvaart en veiligheid van de Unie. Deze pijler fungeert als een

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2245

overkoepelend kader waarbinnen het ECF een centrale plaats inneemt. Daarnaast omvat deze pijler andere programma's waaronder; het eigenstandige 10^e kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Horizon Europe), de *Connecting Europe Facility* (transport en energie, hierna: CEF), *Union Civil Protection Mechanism and Union support for health emergency preparedness and response*, *Erasmus+* en *Agora EU*¹⁰. Het ECF is een samenvoeging van twaalf¹¹ verschillende EU programma's uit het huidige MFK en bestaat uit vier thematische vensters, met elk een voorgesteld apart budget: (i) de schone transitie en industriële decarbonisatie; (ii) gezondheid, biotechnologie, landbouw en bio-economie; (iii) digitaal leiderschap; en (iv) weerbaarheid en veiligheid, defensie-industrie en ruimtevaart. Binnen deze vensters acht het kabinet het van belang dat waar mogelijk wordt gefocust op de meest strategische technologieën en sectoren aan de hand van vier criteria: (i) impact op de economische veiligheid van de EU; (ii) bijdrage aan de Europese economie en groeipotentieel; (iii) bijdrage aan dringende maatschappelijke uitdagingen; en (iv) de huidige positie van Europa, zoals marktaandeel en technologisch gereedheidsniveau¹². Naast de vier thematische vensters bevat het voorstel een overkoepelend instrument dat voortbouwt op het InvestEU-programma onder het huidige MFK. De Commissie stelt één set aan regels voor die van toepassing zijn op de gehele reikwijdte van het ECF om zo toegang tot en gebruik van EU-middelen te vereenvoudigen. Het ECF wordt nauw gelinkt aan Horizon Europe, waarmee een naadloos investeringstraject van fundamenteel onderzoek tot start-up, scale-up en wereldwijde productie moet worden gegarandeerd. Er is een sterke link voorzien tussen het ECF en CEF, vanwege de synergieën tussen trans-Europese netwerken voor energie en transport. Ook is er samenhang met Global Europe, gezien de complementariteit tussen intern en extern beleid ter versterking van EU concurrentievermogen en weerbaarheid.

Het kabinet steunt de prioriteit die via deze pijler wordt gegeven aan het versterken van het concurrentievermogen, met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, vaardigheden, verduurzaming en (economische) veiligheid en defensie in het nieuwe MFK. Zoals uit de rapporten van Draghi¹³ en Letta¹⁴ blijkt, is het versterken van de Europese concurrentiepositie essentieel voor de toekomst van de EU. Hierbij onderschrijft het kabinet het belang van het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden, waaronder voor geneesmiddelen en medische producten van landen buiten de EU.¹⁵ Een brede verduurzaming van de Europese economie is daarbij een cruciaal element voor een toekomstbestendige schone Europese en Nederlandse economie. Het rapport van Niinistö¹⁶ onderstreept dat investeren in een weerbare samenleving de concurrentiepositie van de EU verder kan versterken. Voor weerbaarheid en concurrentievermogen is ook aandacht voor de klimaat- en energietransitie van belang, waaronder verbetering van grensoverschrijdende Europese infrastructuur. Het kabinet verwelkomt ook het voorstel voor Horizon Europe, dat zowel aan het korte als aan het lange termijn concurrentievermogen bijdraagt, en inzet van deze pijler op het aantrekken van private investeringen en het

¹⁰ Agora EU is een samenvoeging van *Creative Europe* en *Citizens, Equality, Rights and Values* (CERV)

¹¹ Digital Europe Programme, CEF Digitaal, Europees Defensiefonds, ASAP, EDIRPA, EDIP, EU4Health, Europees Ruimtevaartprogramma, IRIS, InvestEU, Single Market Programme (mkb-deel) en LIFE.

¹² Zie ook de concurrentievermogen inzet, Kamerstuk 21 501-30, nr. 621

¹³ Kamerstuk 21 501-30, nr. 614

¹⁴ Kamerstuk 21 501-30, nr. 603

¹⁵ Kamerstuk 30 821, nr. 244

¹⁶ Kamerstuk 33 694, nr. 70

stimuleren van het verstrekken van leningen via de Europese Investeringsbank (EIB) en andere uitvoerende partners zoals in Nederland InvestNL. Dit draagt bij aan een EU met een sterke basis in kennis breed onderzoek en innovatie. Hieronder vallen technologieën met zowel civiele als militaire toepassingen die een randvoorwaarde vormen voor het concurrentievermogen van de EU. ECF InvestEU kan daar een belangrijke rol in spelen. Ook onderstreept het kabinet dat de inzet van middelen binnen het ECF zoveel mogelijk gebaseerd is op excellentie en impact (en voor Horizon Europe vrijwel volledig). Daarnaast steunt het kabinet het voorstel om diverse bestaande programma's onder te brengen in één raamwerk, aangezien dit kan bijdragen aan vereenvoudiging en verlaging van administratieve lasten. Tot slot erkent het kabinet, in de context van het ECF, het belang van volksgezondheid voor de weerbaarheid en het concurrentievermogen van de Unie.

Pijler III: Global Europe, inclusief Oekraïne

Global Europe is in het Commissievoorstel de kern van het EU-externe optreden, door het samenvoegen van bestaande financiering op uitbreiding, nabuurschap, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp. Ook maken enkele elementen op het gebied van concurrentievermogen en weerbaarheid onderdeel uit van het voorstel. Dit instrument wordt verdeeld over vijf geografische pijlers (Europa; Midden-Oosten, Noord-Afrika en Golf; Sub Sahara Afrika; de Amerika's en het Caraïbisch gebied; Azië en de Pacific) en een mondiale pijler. Daarnaast wordt niet-militaire steun aan Oekraïne ook via Global Europe vormgegeven, in de vorm van leningen, budgettaire garanties en niet-terugbetaalbare steun (giften) voor herstel, wederopbouw en hervormingen in het kader van het EU-toetredingsproces. De financiering van niet-terugbetaalbare steun en budgettaire garanties gaat via de Oekraïne reserve. Dit is een speciaal thematisch instrument, waarbij de middelen boven de MFK-uitgavenplafonds uitgegeven worden.

Het kabinet erkent het belang van het faciliteren van maatschappelijke organisaties bij de implementatie van projecten in het kader van Global Europe, in lijn met de motie Ceder over de rol van maatschappelijke organisaties waarborgen in de externe instrumenten van de EU.¹⁷

Het kabinet is voorstander van een stevig instrument voor extern optreden, omdat dit de Nederlandse en Europese belangen op onder andere concurrentievermogen, open strategische autonomie, veiligheid en migratie (inclusief terugkeer) en klimaat dient. Ook voor de Caribische delen van het Koninkrijk is de EU van belang als strategisch partner.¹⁸ In dat kader krijgt de toegang van de Caribische delen van het Koninkrijk tot EU-financiering en het aangekondigde instrument voor de Landen en Gebieden Overzee de nadrukkelijke aandacht van het kabinet. Het kabinet verwelkomt tevens de steun aan Oekraïne. Dit is in lijn met het Nederlandse beleid om Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel actief en onverminderd te steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zolang als dat nodig is. Voorts acht het kabinet het van belang dat er coördinatie en coherentie blijft bestaan met de andere thematische fondsen zodat de interne en externe dimensie op elkaar aangesloten blijven. Dit kan in een integrale aanpak niet los van elkaar worden gezien.

¹⁷ Kamerstuk 21 501-04, nr. 278

¹⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2245

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde versimpeling van het MFK ook gevolgen moet hebben voor de kosten van het ambtelijke apparaat van de Commissie. Er is tijdens het huidige MFK meermaals sprake geweest van overschrijdingen van het budget voor administratiekosten. Deze werden tussentijds aangevuld met middelen uit speciale instrumenten. Dit moet volgens het kabinet beter ingekaderd worden. Speciale instrumenten zouden niet gebruikt moeten worden voor niet-beleidsuitgaven. In het voorstel van de Commissie stijgen de administratiekosten in absolute termen, hoewel de kosten als percentage van het budget dalen van 7% naar 6%. Hoewel het kabinet erkent dat de Unie de Commissie de afgelopen jaren via wetgeving veel extra taken heeft gegeven, zal het kabinet goed kijken naar de oorzaken van deze kostenstijging.

Specifieke onderwerpen Meerjarig Financieel Kader

Modernisering

Het MFK bevat in zijn huidige vorm 52 verschillende programma's. De Commissie heeft dit in haar voorstel teruggebracht naar 16 programma's. Het kabinet is in het algemeen positief over vereenvoudiging van de fondsenstructuur, aangezien dat aansluit aan bij de kabinetsinzet van efficiëntere besteding van Europese publieke middelen. Daarbij kiest de Commissie ervoor om meer focus te leggen op grensoverschrijdende beleidsterreinen met de meeste EU toegevoegde waarde. Het kabinet steunt de moderniseringsinzet van de Commissie en de nadruk die wordt gelegd op de strategische prioriteiten van de EU.

Performance Framework

De Commissie stelt voor een geharmoniseerd, vereenvoudigd en transparanter systeem te creëren voor het monitoren van uitgaven en prestaties. Dit is in lijn met het advies van de ERK waarin het belang van volledige traceerbaarheid en heldere controle- en toezichtstructuren wordt benadrukt. De Commissie wil dit onder andere bereiken door horizontale principes als *Do No Significant Harm* (hierna: DNSH) en gendergelijkheid op uniforme wijze toe te passen¹⁹. lidstaten een monitorings- en rapportagesysteem op te laten stellen, en rapportages te harmoniseren door voortgang rapporteren op basis van gestandaardiseerde lijsten met interventiegebieden, en output- en resultaatindicatoren. De Commissie stelt dat dit voorstel aanzienlijk zal bijdragen aan de mate waarin de EU met EU-middelen resultaten kan behalen op gezamenlijke beleidsprioriteiten en dat de administratieve lasten en kosten door dit voorstel met 25% kunnen afnemen. Het kabinet staat positief ten opzichte van deze ambitie.

Er wordt een minimaal bestedingspercentage voorgesteld van 35% voor klimaat en milieu. Het kabinet onderstreept het belang van investeringen in de groene transitie en ziet dit percentage voor klimaat en milieu als continuering van het huidige beleid. Daarbij benadrukt het kabinet het belang dat er hierbij voldoende aandacht moet zijn voor biodiversiteit. Verdere uitwerking van dit percentage en de wijze waarop dit percentage binnen het Commissievoorstel kan worden bereikt is hierbij noodzakelijk, waarbij de doelstellingen effectiever en gericht moeten worden bereikt.

¹⁹ Do No Significant Harm (DNSH) principe houdt in dat een activiteit, investering of project geen afbreuk mag doen aan het milieu of andere belangrijke doelstellingen op het gebied van klimaat, water, biodiversiteit of gezondheid. Het zorgt ervoor dat acties duurzaam blijven en geen ernstige schade veroorzaken aan biodiversiteit of ecosystemen.

Uit het rapport van de ERK bleek eerder dat de verslaglegging over klimaatuitgaven in het vorige MFK heeft geleid tot een overschatting van de bereikte doelen.²⁰

Over DNSH volgt nog een richtlijn. Het kabinet erkent het belang van Europese duurzaamheidskaders en ziet dit principe als continuering van het huidige beleid. Het kabinet wil zich inzetten voor duidelijke kaders voor de implementatie van DNSH voordat het volgend MFK van start gaat, waarbij rekening wordt gehouden met kenmerken en uitdagingen van de sectoren waarop de kaders van toepassing zijn, evenals de administratieve lasten.

Het kabinet vindt het van belang dat EU-middelen daar worden ingezet waar de grootste meerwaarde behaald kan worden. Daar is een begrotingssystematiek die inzicht biedt in de behaalde resultaten ondersteunend aan. Het kabinet is dan ook voorstander van harmonisatie en een meer resultaatgerichte financieringswijze en steunt de doelstelling van het terugdringen van administratieve lasten en kosten. Tegelijkertijd ziet het kabinet in dit voorstel ook risico's, bijvoorbeeld als het gaat om de rapportageverplichtingen en de administratieve lasten, het meenemen van de eigenschappen en uitdagingen van de diverse sectoren, de gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties en -kosten, de relatie tot het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid en de beschikbaarheid van de benodigde data. Daarbovenop komt de vraag of de voorgestelde indicatoren daadwerkelijk inzicht geven in het al dan niet bereiken van de prioritaire EU-doelstellingen. Het BNC-fiche over het *Performance Framework* identificeert deze uitdagingen en gaat hier dieper op in. In het BNC-fiche over het NRPP-voorstel wordt ook ingegaan op uitdagingen bij resultaatgericht financieren. Het kabinet zal deze aandachtspunten meenemen in de verdere onderhandelingen, waarbij de kabinetsinzet is om de verantwoordingslast licht te houden, zonder dat rechtmatige en doelmatige besteding van EU-middelen daarbij in het geding komt. Daarbij omsloten zijn ook de tijdlijn voor voorbereiding op, evenals implementatie van, de verschillende MFK-voorstellen.

Rechtsstatelijkheid

De Commissie voorziet een versterking van het bestaande financiële rechtsstaatinstrumentarium, met name via het NRPP. Het NRPP bevat versterkte waarborgen om de naleving van de beginselen van de rechtsstaat en van het EU-Handvest van de Grondrechten (hierna: Handvest) te verzekeren. De Commissie stelt voor om naleving van de beginselen van de rechtsstaat en van het Handvest op te nemen als horizontale voorwaarden waar lidstaten voortdurend aan moeten voldoen bij de implementatie van het NRPP. Dit betekent dat lidstaten moeten voldoen aan de rechtsstaatbeginselen en het Handvest om uitbetaald te krijgen uit het NRPP. Indien er niet (langer) aan deze voorwaarden wordt voldaan, kunnen delen van betalingen op ieder moment opgeschort worden. Daarnaast moeten lidstaten in hun NRPP laten zien hoe zij opvolging geven aan de land specifieke aanbevelingen uit onder meer het jaarlijkse rechtsstaatrappport van de Commissie en het Europees Semester. De MFK-rechtsstaatverordening blijft van toepassing op de gehele EU-begroting. Deze verordening wordt tijdens deze MFK-onderhandelingen niet herzien.

Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie. Respect voor de rechtsstaat en fundamentele rechten en waarden door lidstaten is essentieel voor een goed functionerende EU. Het is een cruciale randvoor-

²⁰ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 09/2022

waarde voor goed bestuur, het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheidsinstellingen en vooreerbiediging van de grondrechten. Daarnaast ook voor het beschermen van burgers en bedrijven, het behoud van onze waardengemeenschap en het goed functioneren van de interne markt. Het kabinet vindt het essentieel dat wordt voldaan aan de strikte beginselen van de rechtsstaat en fundamentele rechten om fondsen te kunnen ontvangen uit de EU-begroting. Nederland zal zich hier gedurende de MFK-onderhandelingen voor blijven inzetten, in lijn met motie Olger van Dijk c.s.²¹ en het advies van de ERK²². In het NRPP BNC-fiche het NRPP-voorstel wordt verder ingegaan op de vragen die het kabinet heeft over onder andere de werking, aard, inhoud en toetsing van deze conditionaliteiten.

Vereenvoudiging, administratieve lasten en regeldruk

Het Commissievoorstel bevat op veel punten elementen en veranderingen ten opzichte van het huidige MFK die als doel hebben de administratieve lasten en regeldruk te verlichten. Een nadere toelichting daarop vindt u terug in de verschillende BNC-fiches die over de sectorale voorstellen zijn opgesteld.

Voor een goede afweging op dit punt, zeker bij de voorstellen rondom het NRPP is ook de huidige controlelast van het uitvoeren van de EU-begroting relevant en zullen de nieuwe voorstellen daartegen worden afgewogen.

De voorgestelde vereenvoudiging sluit aan bij het rapport van de ERK²³, waarin wordt gepleit voor de consolidatie van het financiële landschap van de EU. De ERK waarschuwt ook dat vereenvoudiging niet ten koste mag gaan van de verantwoordingsplicht. Het kabinet zal zich inzetten om de verantwoordingslast licht te houden, zonder dat rechtmatige en doelmatige besteding van EU-middelen daarbij in het geding komen. Het kabinet beoordeelt de voorstellen op individuele basis. Hiervoor zal het kabinet ook schakelen met verschillende stakeholders waaronder medeoverheden. Het kabinet ziet uitdagingen met betrekking tot de implementatietijd voor het NRPP, gezien ervaringen met implementatie van het GLB en cohesie naar aanleiding van eerdere MFK-akkoorden. Ervanuit gaande dat de onderhandelingen over het MFK in 2027 zijn afgerond, is er naar verwachting beperkte tijd om de NRPP-systematiek Rijksbreed in te voeren. Het kabinet zal daarom pleiten voor een realistische implementatietermijn die genoeg ruimte biedt voor een zorgvuldige uitwerking en implementatie.

Veiligheid en defensie

Een belangrijk onderdeel van het Commissievoorstel ziet toe op het opbouwen van de Europese Defensieunie (*European Defence Union*) vanwege de toenemende dreiging en onzekerheid waar de EU mee wordt geconfronteerd, waaronder oorlog op het Europees continent door de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne. Zo richt het voorgestelde ECF zich onder meer op het versterken van de Europese defensie-industrie, terwijl de militaire mobiliteit verbeterd kan worden middels het CEF. Ook biedt het NRPP mogelijkheden om een deel van de nationale enveloppe te besteden aan de lokale defensie-industrie en militaire mobiliteit. Kortom, de Commissie is voornemens om EU defensie en veiligheid aanzienlijk te versterken en te onderbouwen met financiële middelen vanuit het MFK.

²¹ Kamerstuk 36 715, nr. 9

²² ERK Speciaal verslag 03/2024: De rechtsstaat in de EU

²³ Europese Rekenkamer Review 03/2025

Het kabinet acht het positief dat de Commissie de Europese veiligheid en defensie als prioriteit beschouwt in haar MFK-voorstel, in lijn met de kabinetsinzet voor het MFK. De inzet van de EU dient hierbij ondersteunend te zijn aan de versterkte inzet van NAVO-bondgenoten in lijn met de *The Hague Summit Declaration*, die is aangenomen tijdens de recente NAVO-top in Den Haag. Hiervoor is ook samenwerking tussen de EU en de NAVO van belang. Onderdeel van deze verklaring is de *The Hague Defence Investment Plan*: de nieuwe norm om stapsgewijs de defensie-uitgaven en de bredere veiligheid- en defensie gerelateerde uitgaven te verhogen naar 5 procent van het bbp (onderverdeeld in 3,5% voor defensie-uitgaven en 1,5% voor bredere veiligheids- en defensie-gerelateerde uitgaven). Nederland heeft volledige steun uitgesproken voor de nieuwe norm voor defensie-uitgaven en onderstreept dat deze uitgaven noodzakelijk zijn vanwege de dreiging vanuit Rusland voor de Euro-Atlantische veiligheid en de Russische oorlog tegen Oekraïne. Het kabinet kijkt hierbij ook expliciet naar hoe financiering uit het MFK kan bijdragen aan het behalen van de nationale opgave op gebied van de gestelde capaciteitsdoelstelling, defensie-uitgaven en defensie-gerelateerde investeringen.²⁴ Hierbij onderstreept het kabinet dat uitgaven voor militaire paraatheid hand in hand moeten gaan met het verstevigen van de civiele weerbaarheid en paraatheid. Tot slot stelt de Commissie voor om de Europese Vredesfaciliteit (EPF) als instrument buiten de EU-begroting voort te zetten ter bevordering van vrede, conflictpreventie en het versterken van internationale veiligheid. Echter is er nog geen uitgewerkt voorstel gepubliceerd. Wanneer dit verschijnt zal het kabinet het voorstel appreciëren.

Interinstitutioneel akkoord (IIA)

De Commissie stelt in het IIA voor om meer flexibiliteit tijdens de jaarbegrotingsonderhandelingen toe te staan door het maximumpercentage waarvan mag worden afgeweken van de in de MFK-afgesproken budgetten te verhogen van 15% naar 20%. Dit kan in de context van de jaarbegrotingsprocedure na instemming van de Raad en het EP. Besluitvorming in de Raad in het kader van de jaarbegrotingsprocedure gaat op basis van gekwalificeerde meerderheid. Het kabinet merkt op dat het belangrijk is, zeker als in de jaarbegrotingsprocedure meer besluitvorming plaatsvindt over de budgetten, dat de rol van de Raad in de besluitvorming over de jaarbegroting goed geborgd wordt en zal zich hier in de onderhandelingen voor inzetten. Daarnaast merkt het kabinet op dat het MFK een investeringsbegroting is en dat voor investeringsprogramma's stabiliteit en voorspelbaarheid van belang zijn. Dit geldt in het bijzonder voor programma's met langere termijn doelstellingen.

Speciale instrumenten

De Commissie stelt drie speciale instrumenten voor. Twee hiervan bestaan al in het huidige MFK. Dit zijn de zogenaamde «non-thematische» instrumenten: het Flexibiliteitsinstrument en het *Single Margin Instrument* (hierna: SMI). Het derde voorgestelde instrument is een thematisch instrument genaamd de Oekraïne Reserve. Dit instrument bestaat sinds de MFK-herziening van 2024. In het huidige MFK bestaan nog drie thematische instrumenten; het Europees Globaliseringsfonds, de Europese Solidariteitsreserve en de Noodhulpreserve. Deze worden in het Commissievoorstel dus niet gecontinueerd.

²⁴ Zoals gedefinieerd in de *The Hague Summit Declaration*

Flexibiliteitsinstrument

Het Flexibiliteitsinstrument is bedoeld om extra uitgaven mogelijk te maken in het geval er binnen de vastgelegde begrotingsplafonds onvoldoende ruimte is, bijvoorbeeld in het geval van onverwachte omstandigheden.

De Commissie stelt voor om het Flexibiliteitsinstrument te verhogen naar gemiddeld circa 2,2 miljard euro per jaar. Nieuw is dat het Flexibiliteitsinstrument naast dit vaste jaarlijkse bedrag ook zal bestaan uit niet-gebruikte verplichtingen (decommittingen) uit het voorgaande jaar en boete-inkomsten die in het jaar t-2 in de begroting zijn opgenomen. Deze niet-gebruikte verplichtingen en boete-inkomsten komen bovenop het bedrag van 2,2 miljard euro. De boete-inkomsten worden in de begroting als overige ontvangsten geclassificeerd en leiden tot een lagere bni-afdracht van de lidstaten. Ook niet-gebruikte verplichtingen leiden tot een lagere bni-afdracht. Het inzetten van boete-inkomsten en decommittingen voor het verhogen van het flexibiliteitsinstrument leidt tot een hogere bni-afdracht. Per saldo zou het voorstel voor de raming over de jaren heen neutraal moeten zijn. Een nauwkeurige inschatting van de uiteindelijke omvang van het Flexibiliteitsinstrument is op dit moment niet goed te maken, omdat deze mede afhankelijk is van nog te ontvangen boete-inkomsten en decommittingen.

Het kabinet is voorstander van het vergroten van de financiële flexibiliteit van de begroting maar hecht ook aan voorspelbare Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting. Het kabinet heeft daarom vragen bij het effect van de voorstellen op de stabiliteit van de raming van de EU-afdrachten. Tevens is het kabinet van mening dat het instrument alleen gebruikt mag worden voor de inzet voor beleidsuitgaven en niet om administratieve tekorten te dekken.

Single Margin Instrument (SMI)

Het SMI is bedoeld om over de jaren heen te kunnen schuiven met ongebruikte begrotingsruimte onder de plafonds van het MFK. Dit instrument is vergelijkbaar met de werking van een kasschuif op basis van onderuitputting in het Nederlandse begrotingssysteem. Ongebruikte budgettaire ruimte kan worden meegenomen naar toekomstige jaren binnen de MFK-periode. Tevens is er de mogelijkheid om in uitzonderlijke situaties middelen uit de toekomst naar voren te halen. Het saldo van deze schuiven is nul: het MFK-plafond wordt in het ene jaar verhoogd en in het andere jaar verlaagd. Wel worden de middelen geïndexeerd met de in het MFK overeengekomen deflator.

De werkwijze van het door de Commissie voorgestelde SMI voor volgend MFK is gelijk aan de werkwijze van het huidige SMI. Het SMI heeft in het voorstel echter, in tegenstelling tot in het huidige MFK, geen plafonds in de laatste drie jaren van het MFK.

Het kabinet is van mening dat een maximumplafond in de laatste jaren voor dit instrument ook bij het aankomend MFK nodig is. Een maximumplafond zorgt voor voorspelbaardere afdrachten aan de EU. Tevens kan het ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van een MFK periode voorkomen.

Oekraïne Reserve

In het huidige MFK is de Oekraïne Faciliteit opgericht (voor de periode 2024 t/m 2027) als geïntegreerd instrument om regelmatig en

voorspelbare financiële steun te verlenen aan Oekraïne.²⁵ Als opvolging van deze faciliteit stelt de Commissie voor om de Oekraïne Reserve op te zetten als thematisch speciaal instrument ter financiering van niet-terugbetaalbare steun en budgettaire garanties. Daarnaast stelt de Commissie de mogelijkheid voor om leningen te blijven verstrekken aan Oekraïne boven de MFK-plafonds. De totale EU-steun heeft een maximale omvang van 100 miljard euro. Voor de niet-terugbetaalbare steun en budgettaire garanties uit de Oekraïne Reserve geldt een maximum van 14 miljard euro per jaar.

De Commissie onderstreept het belang van flexibiliteit in de steun aan Oekraïne, met oog op het onvoorspelbare verloop van de oorlog en de daaraan gerelateerde omvang van de noden. Daarom heeft de Commissie geen voorstel opgenomen voor de verdelingen tussen niet-terugbetaalbare steun, leningen en budgettaire garanties.

In lijn met het kabinetsbeleid verwelkomt het kabinet dit instrument, dat de huidige EU-steun aan Oekraïne continueert. Dit is conform de Nederlandse inzet om Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel onverminderd te blijven steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zo lang als dat nodig is. Het kabinet vindt het daarbij van groot belang dat de EU haar *fair share* van de steun aan Oekraïne blijft leveren. Dit ook met inachtneming van de grote omvang en de onvoorspelbaarheid van de noden in Oekraïne.²⁶

Het kabinet heeft nog vragen bij de werking van de voorgestelde Oekraïne Reserve en de verhouding tussen niet-terugbetaalde steun, leningen en budgettaire garanties. Voor de Nederlandse afdrachten aan de EU betekent een grotere verhouding niet-terugbetaalbare steun ten opzichte van leningen hogere afdrachten van lidstaten aan de Unie. Voor een voorspelbare afdracht vindt het kabinet het daarom verstandig om zoveel mogelijk vooraf de verhouding tussen niet-betaalbare steun en leningen overeen te komen. Daarbij heeft het kabinet oog voor de schuldhoudbaarheidspositie van Oekraïne. Het kabinet zal net als bij de Oekraïne Faciliteit het belang van conditionaliteit benadrukken in het kader van de steun aan Oekraïne.

Leeninstrumenten

Crisisinstrument

De Commissie stelt een nieuw crisisinstrument voor dat in geval van een buitengewone crisis kan worden aangewend voor het verstrekken van leningen aan lidstaten gedurende de volgende MFK-periode in het geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat. Om dit instrument te financieren stelt de Commissie een buitengewone en tijdelijke verhoging voor van het eigenmiddelenplafond van 0,25% van het EU-bni. Als de crisissituatie adequaat vanuit de EU-begroting zelf kan worden gefinancierd dan mag het crisisinstrument niet worden ingezet. Het besluit tot inzetten van dit instrument ligt bij de Raad op basis van gekwalificeerde meerderheid, na goedkeuring van het EP.

²⁵ De Oekraïne Faciliteit betreft in totaal 50 miljard euro (waarvan maximaal 17 miljard euro niet-terugbetaalbare steun en 33 miljard euro leningen).

²⁶ In de *4th Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4)* – gezamenlijk opgesteld door de Wereldbank, de Oekraïense regering, de EU en de VN (gepubliceerd februari 2025) – worden de herstel- en wederopbouwbehoeften in Oekraïne voor de komende 10 jaar geschat op 506 miljard euro.

Het kabinet is geen voorstander van het voorgestelde crisisinstrument waarbij de Unie middelen op de kapitaalmarkt leent om deze door te lenen aan lidstaten. De noodzaak van dit instrument is onvoldoende onderbouwd. In het verleden heeft Nederland wel meerdere keren ingestemd met leeninstrumenten voor financiële bijstand aan de lidstaten in het geval van buitengewone omstandigheden of crises. Artikel 122 en 143 van het EU-werkingsverdrag VWEU bieden daarvoor een heldere basis. De nu voorgestelde nieuwe constructie is daarom volgens het kabinet niet nodig om op een crisis te kunnen reageren. Tevens is de voorgestelde omvang van dit instrument onvoldoende onderbouwd en is de tijdelijkheid van de buitengewone tijdelijke verhoging van het eigenmiddelenplafond niet goed vastgelegd.

NRPP-leeninstrument

De Commissie stelt voor om voor een maximum van 150 miljard euro leningen beschikbaar te stellen voor de implementatie van de NRPPs. De Commissie zou hiervoor geld lenen op de kapitaalmarkten. Lidstaten kunnen een verzoek indienen bij de Commissie voor een lening bij de indiening van hun NRPP, indien de kosten van aanvullende hervormingen en investeringen in het NRPP hoger zijn dan de totale beschikbare nationale en EU-middelen. Verzoeken zullen worden behandeld door de Raad via een Raadsbesluit over het NRPP, waarna lidstaten een leenovereenkomst aangaan met de Commissie.

Hoewel het beschikbare budget voor de NRPPs hierdoor hoger is zonder dat dit leidt tot extra afdrachten, is het kabinet geen voorstander van het voorstel om de NRPPs aan te vullen met steun in de vorm van leningen, waarvoor de Commissie geld leent op de kapitaalmarkten. Het kabinet is van mening dat er in dit geval geen noodzaak is om middelen te lenen op de kapitaalmarkt voor het verstrekken van leningen onder het NRPP. De plannen van de lidstaten moeten in principe passen binnen het in de EU-begroting beschikbaar gestelde budget. Indien lidstaten grotere ambities hebben kunnen zij zelf nationaal extra middelen vrijmaken voor bijdragen aan hun NRPP.

Leningen Global Europe

De Commissie stelt voor om ook buiten macro-financiële bijstand leningen aan derde landen te verstrekken met middelen die de Unie op de kapitaalmarkt leent, zoals eerder is gedaan in de Westelijke Balkan-faciliteit en de faciliteit voor Moldavië.

De leningen die de Unie aangaat voor het financieren van leningen aan derde landen via macro-financiële en beleidsleningen worden gegarandeerd met het gemeenschappelijk voorzieningsfonds, dat wordt gevoed met de budgetten die beschikbaar zijn voor Global Europe. Daarmee ontstaat geen risico op hogere EU-afdrachten en wordt geen garantie opgenomen op de begroting van het Ministerie van Financiën, zoals bij gemeenschappelijke schuld die onder de *headroom* van het EMB worden gegarandeerd wel het geval is. Als de mogelijkheden tot het verstrekken van dergelijke leningen aan derde landen verder gaan dan dit type faciliteiten zal het kabinet daar kritisch naar kijken.

Eigenmiddelenbesluit

Het EMB regelt de inkomsten (financiering) van de EU-begroting, die onverminderd andere ontvangsten volledig uit eigen middelen van de EU

wordt gefinancierd.²⁷ Het huidige EMB is per 1 januari 2021 in werking getreden en heeft geen einddatum. Het huidige EMB kent vier soorten eigen middelen.²⁸ De eigen middelen worden door de lidstaten van de EU afgedragen aan de Europese begroting op basis van in het EMB vastgestelde grondslagen en afdrachtenpercentages. Daarnaast legt het EMB de vergoeding voor de inningskosten van de traditionele eigen middelen (douanerechten) vast, ook wel de perceptiekostenvergoeding genoemd. Ook zijn kortingen en correctiemechanismes op bepaalde afdrachten opgenomen in het EMB, zoals tot en met 2027 een korting op de bni-afdracht voor een aantal lidstaten waaronder Nederland. Tevens is het plafond voor de eigen middelen opgenomen in het EMB. Dit betreft het maximale bedrag dat de Commissie bij de lidstaten op kan vragen. Als laatste is in het huidige EMB een buitengewone machtiging opgenomen om middelen op de kapitaalmarkt te lenen voor NGEU. De Commissie stelt voor om een nieuw EMB vast te stellen, dat op een aantal punten verschilt van het huidige EMB. De Raad besluit met unanimiteit over het EMB, na raadpleging van het EP, conform artikel 311 VWEU. Het EMB treedt pas in werking na goedkeuring door de lidstaten overeenkomstig hun nationale grondwettelijke procedures. In Nederland betekent dit parlementaire behandeling van een wet ter goedkeuring van het EMB.

Bestaande eigen middelen

De Commissie stelt voor om de huidige vier eigen middelen te behouden, maar wil daarbij wel een aantal wijzigingen doorvoeren. Zo stelt de Commissie voor om de huidige correctiemechanismes af te schaffen, met als doel het systeem van eigen middelen transparanter en eenvoudiger te maken. Dit betekent geen continuering van de korting op de bni-afdracht die een aantal lidstaten, waaronder Nederland, t/m 2027 ontvangen, het afschaffen van het plafond bij de berekening van de btw-grondslag en het beëindigen van de jaarlijkse korting voor sommige lidstaten bij de plastic-afdracht. Daarnaast wordt in het voorstel de perceptiekostenvergoeding verlaagd van 25% naar 10%. Ook stelt de Commissie een verhoging voor van de afdracht per kilo van niet gerecycled plastic verpakkingsafval – van € 0,80 per kilo naar € 1 per kilo – en dit cijfer jaarlijks aan te passen aan de inflatie. Tot slot stelt de Commissie voor dat de handling fee op e-commerce pakketten deel uit gaat maken van de douanerechten.²⁹

Appreciatie

Het kabinet zal pleiten voor een vermindering van het Nederlandse aandeel in de nationale bijdragen via het voorgestelde EMB door middel van een korting. Het kabinet is van mening dat een bni-korting, zoals Nederland ook in de afgelopen MFK's heeft ontvangen, noodzakelijk blijft om onevenwichtigheden aan de uitgavenzijde van de begroting te corrigeren. Verder is het kabinet geen voorstander van de verlaging van de perceptiekostenvergoeding. Het werk van de Douane wordt juist meer, meer divers en ingewikkelder.

Tevens heeft het kabinet vragen bij de interpretatie van de Commissie om de handling fee op e-commerce pakketten als douanerechten te beschouwen. Het kabinet vraagt zich daarbij af hoe dit zich verhoudt tot

²⁷ Zie ook artikel 311 VWEU. De «andere ontvangsten» worden niet in het EMB vastgelegd.

²⁸ De huidige eigen middelen betreffen: de douanerechten (traditionele eigen middelen), het eigen middel op basis van een geharmoniseerde btw-grondslag, het eigen middel op basis van niet-gerecycled plastic verpakkingsafval en een eigen middel op basis van het bruto nationaal inkomen (bni).

²⁹ Onderdeel van de onderhandelingen over het douane-wetboek.

de aard van een handling fee als een onkostenvergoeding voor de extra kosten die douanediens ten maken om de e-commercestroom te controleren, en de druk op de douanediens ten die de Commissie zelf aankaart.

Nieuwe eigen middelen

Nederland heeft er in de Europese Raad van 17 t/m 21 juli 2020 en bij het interinstitutioneel akkoord van 16 december 2020 mee ingestemd dat de Commissie met voorstellen voor nieuwe eigen middelen zou komen, ten behoeve van de rente- en aflossingsverplichtingen van de middelen die op de kapitaalmarkt zijn geleend voor het doen van uitgaven in het kader van het herstellfonds NGEU.³⁰ Deze afspraak werd gemaakt tegen de achtergrond van de wens dat de uitgaven uit de Uniebegroting ten behoeve van de terugbetaling van het herstellinstrument voor de EU niet zouden mogen leiden tot een onnodige vermindering van programma-uitgaven of investeringsinstrumenten uit hoofde van het MFK en om een stijging van de bni-afdracht door de lidstaten te beperken. De Commissie heeft in 2021 en 2023 voorstellen voor nieuwe eigen middelen gedaan.³¹ Over deze voorstellen is de Raad niet tot besluitvorming gekomen.

De Commissie stelt nu vijf nieuwe eigen middelen voor bovenop de bestaande eigen middelen. Het betreft eigen middelen op basis van 1) inkomsten uit een deel van het EU-emissiehandelssysteem (*Emission Trading System*, ETS-1), 2) opbrengsten uit het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM), 3) niet-ingezameld elektrisch en elektronisch afval («e-waste»), 4) op de markt gebrachte tabaksfabrikaten en tabak-gerelateerde producten (*Tobacco Excise Duty Down Resource*, TEDOR), en 5) omzetbijdrage van grote ondernemingen (*Corporate Own Resource for Europe*, CORE).

Als eerste stelt de Commissie voor om een eigen middel te introduceren op basis van de inkomsten uit een deel van het ETS. Het gaat hierbij specifiek om de zogenoemde ETS-1 inkomsten, ETS-2 valt hier niet onder.³² De Commissie stelt voor dat lidstaten in de toekomst een bijdrage aan de EU-begroting leveren die gelijk is aan de omvang van 30% van de ETS-1-inkomsten (uit aan lidstaten toegekende veilbare emissierechten).³³

Ten tweede stelt de Commissie een nieuw eigen middel voor gebaseerd op de opbrengsten die voortvloeien uit CBAM. De Commissie stelt voor dat 75% van de opbrengsten van de verkoop van CBAM-certificaten naar de EU-begroting gaat.

Het derde nieuwe eigen middel dat de Commissie voorstelt, is gebaseerd op de hoeveelheid niet-ingezameld elektrisch en elektronisch afval (hierna: «e-waste»). De afdracht van lidstaten wordt berekend aan de hand van bestaande statistieken, door een tarief van 2 euro per kilogram toe te

³⁰ Inter-institutioneel Akkoord over begrotingszaken tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement van 16 december 2020.

³¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3760

³² ETS-1 bestaat voor grote industriële- en elektriciteitsbedrijven, luchtvaart en zeevaart. Onder ETS-2 valt de gebouwde omgeving, wegtransport en kleine industrie.

³³ Het totaal aan emissierechten binnen het ETS is groter dan het totaal aan veilbare emissierechten. Een deel van de emissierechten wordt gratis vergeven. Daarnaast wordt een deel van de emissierechten gebruik voor vulling van het moderniseringsfonds en innovatiefonds. Deze laatste twee categorieën rechten worden niet meegerekend bij het bepalen van de hoogte van de grondslag voor de ETS-afdracht. De toegekende veilbare emissierechten moeten voor 100% aan klimaat worden uitgegeven.

passen op het volume aan niet-ingezamelde e-waste. Het tarief wordt jaarlijks geïndexeerd op grond van de inflatieontwikkeling binnen de EU.

Als vierde stelt de Commissie voor om een eigen middel te introduceren op basis van op de markt gebrachte tabaksfabrikanten en tabak-gerelateerde producten (hierna: tabak). De grondslag van deze afdracht wordt berekend door de hoeveelheid op de markt gebrachte tabak te vermenigvuldigen met het van toepassing zijnde minimum accijnstarief per lidstaat. Volgens het voorstel wordt de afdracht vervolgens berekend door middel van een uniform afdracht-percentages van 15% toe te passen over deze grondslag per lidstaat. Het voorstel is gekoppeld aan de herziening van de richtlijn tabaksaccijns, die gelijktijdig met het voorstel voor een nieuw EMB door de Commissie is gepresenteerd. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over deze herziening, zal de grondslag van het voorgestelde eigen middel worden gebaseerd op de bestaande richtlijn.³⁴ De herziening van de richtlijn tabaksaccijns verbreedt de grondslag door uitbreiding van het toepassingsbereik naar nieuwe tabaks- en tabaks-gerelateerde producten (zoals vapes en *heated tobacco products*). Daarnaast wordt in de herziening voorgesteld om de minimum-tarieven te verhogen ten opzichte van de bestaande richtlijn.

Tot slot stelt de Commissie een nieuw eigen middel voor dat gebaseerd is op een afdracht die lidstaten innen bij ondernemingen met een omzet van meer dan 100 miljoen euro, in het kader van het opereren op de interne markt. Volgens het voorstel moeten entiteiten van deze ondernemingen jaarlijks een vast bedrag betalen, dat toeneemt naarmate de omzet hoger is. Voor bedrijven met een omzet van meer dan 750 miljoen euro bedraagt het maximumbedrag 750.000 euro. Lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de inning en de uiteindelijke afdracht aan de Commissie. De juridische grondslag hiervoor is opgenomen in het EMB. De precieze uitwerking zal echter worden vastgelegd in de verordening tot vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen van de EU (IMSOR). De Commissie moet hier nog een voorstel voor doen. Hierdoor is nog onduidelijk welke bedrijven exact onder de regeling zullen vallen en hoe de nationale implementatie precies zou werken.

Appreciatie

In de Kamerbrief van 28 maart jl. is aangegeven dat het kabinet nieuwe eigen middelen niet bij voorbaat kan omarmen en voorstellen voor nieuwe eigen middelen op eigen merites zal beoordelen. Tevens heeft het kabinet daarin reeds aangegeven in beginsel open te staan voor het voorstel voor een nieuw eigen middel op basis van de inkomsten uit ETS-1 en een nieuw eigen middel op basis van CBAM. Deze voorstellen zijn sindsdien aangepast. De appreciatie van de huidige voorstellen wordt hieronder nader toegelicht, voor zover deze met de op dit moment beschikbare informatie te maken is.

Bij de beoordeling van individuele voorstellen voor nieuwe eigen middelen neemt het kabinet verschillende factoren in overweging. Het kabinet kijkt hierbij naar het (netto-)effect op de Nederlandse afdrachten aan de EU, met als ijkpunt de mate waarin het voorgestelde eigen middel resulteert in een hogere of lagere afdracht ten opzichte van de bni-verdeelsleutel. De vergelijking met deze bni-verdeelsleutel is relevant, omdat de bni-afdracht fungeert als sluitpost van de financiering van de

³⁴ Richtlijn 2011/64/EU betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikanten.

EU-begroting.³⁵ Het Nederlandse bni-aandeel binnen de EU bedraagt op dit moment 6,4%.

Naast het effect op de Nederlandse afdrachten aan de EU weegt het kabinet in de beoordeling ook de stabiliteit en voorspelbaarheid van de grondslagen mee, evenals de uitvoerbaarheid van het voorgestelde eigen middel. Ook wordt gekeken in hoeverre het nieuwe eigen middel aansluit bij Europese en nationale beleidsdoelstellingen. Alomvattend geldt voor Nederland het uitgangspunt van een rechtvaardig, transparant en eenvoudig stelsel van eigen middelen. Het is daarom ook van belang om het geheel van voorstellen in samenhang te wegen, inclusief de MFK-verordening.

Het voorstel voor een nieuw eigen middel op basis van inkomsten uit ETS-1 is aangepast ten opzichte van eerdere voorstellen. Nadere analyse en verdere informatie vanuit de Commissie zijn nodig om een volledige appreciatie te kunnen geven van het voorgestelde nieuwe eigen middel. Op dit moment is nog niet duidelijk of het ETS-eigen middel financieel voordeliger is dan de bni-afdracht. Het kabinet verwacht dit wel, maar kan dit niet met zekerheid zeggen omdat eerdere cijfers uit 2023 over zowel ETS-1 als ETS-2 gingen en een correctiemechanisme bevatten. De grondslag van het ETS-eigen middel is gebaseerd op het aantal veilbare rechten en de ETS-prijzen. Deze prijzen komen op de markt tot stand en zijn daarom onderhevig aan fluctuatie. Het kabinet constateert dat daarmee een afdracht op basis van ETS-prijzen waarschijnlijk minder voorspelbaar is, wat het kabinet nadelig acht. Besluitvorming over de ETS-richtlijnen, waarop de Commissie het voorstel voor het eigen middel baseert, vindt plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Dit betekent dat de grondslag, en dus de verdeelsleutel op basis waarvan Nederland afdraagt, kan wijzigen zonder dat Nederland daarmee instemt. De grondslag zelf ligt immers niet vast in het EMB maar verwijst naar de ETS-richtlijnen. Tevens constateert het kabinet dat de ETS-afdracht steeds verder zal aflopen, aangezien de hoeveelheid te veilen rechten voor lidstaten richting 2040 steeds verder zal afnemen, en uiteindelijk nul zal zijn. Daarnaast is naar inschatting van het kabinet de ETS-afdracht uitvoerbaar. De uitvoering van de ETS-afdrachten verloopt via de reguliere procedures of via het bestaande veilingstelsel, waardoor additionele lasten voor Nederland beperkt blijven. Het ETS draagt bij aan het klimaatbeleid en het doel van CO₂-reductie, ook omdat lidstaten verplicht zijn de veilinginkomsten, of een financieel equivalent hiervan, volledig te besteden aan klimaatbeleid.³⁶ Het huidig voorliggende voorstel om een eigen middel te introduceren op basis van de opbrengsten van het ETS-beleidsvoorstel levert op zichzelf geen directe bijdrage aan deze klimaatdoelstelling.

Het voorstel voor een nieuw eigen middel op basis van CBAM is aangepast ten opzichte van eerdere voorstellen. Nadere analyse en verdere informatie vanuit de Commissie zijn nodig om een volledige appreciatie te kunnen geven van het voorgestelde nieuwe eigen middel. Op dit moment is ook voor het CBAM-eigen middel nog niet duidelijk of deze financieel voordeliger is dan de bni-afdracht. Op basis van oude inschattingen van de Commissie (uit 2023) zou de verdeelsleutel voor Nederland 3,6% bedragen over de periode 2028–2030. Indien deze inschattingen nog correct zijn, is het CBAM-eigen middel financieel

³⁵ Dit betekent dat middelen die worden opgehaald met een ander type afdracht dan de bni-afdracht de totale hoeveelheid benodigde bni-afdracht laten afnemen. Als de verdeelsleutel van een eventueel nieuw eigen middel voor Nederland lager is dan de Nederlandse bni-sleutel, is dit in beginsel financieel gunstig voor Nederland.

³⁶ Richtlijn (EU) 2003/87/EG.

voordelig voor Nederland wanneer vergeleken met de bni-sleutel (6,4%). Er zijn echter nog geen nieuwe cijfers beschikbaar. Ten aanzien van de voorspelbaarheid van de afdracht constateert het kabinet dat een afdracht op basis van CBAM-opbrengsten minder voorspelbaar is dan de bni-afdracht, wat het kabinet nadelig acht. De prijs van CBAM-certificaten is gekoppeld aan de ETS-prijs en dit betreft een marktinstrument met fluctuerende prijzen. Daarnaast zijn de CBAM-opbrengsten afhankelijk van de klimaatinspanning van (bedrijven uit) derde landen. Daaruit volgt dat de CBAM op termijn waarschijnlijk minder opbrengsten zal genereren. Omdat de opbrengsten van het eigen middel op basis van CBAM naar verwachting zeer beperkt zullen zijn, zal de lagere voorspelbaarheid naar verwachting relatief weinig gevolgen hebben voor de Nederlandse bni-afdracht. Net als bij het ETS-eigen middel vindt de besluitvorming over de CBAM-verordening in de Raad met gekwalificeerde meerderheid plaats. Dit betekent dat de grondslag, en dus de verdeelsleutel op basis waarvan Nederland afdraagt, kan wijzigen zonder dat Nederland daarmee instemt. Ook is naar inschatting van het kabinet de CBAM-afdracht uitvoerbaar. De uitvoering van de CBAM-afdrachten verloopt waarschijnlijk via de reguliere procedures, waardoor additionele lasten voor Nederland beperkt blijven. Het CBAM-beleid draagt bij aan de doelen van het klimaatbeleid. Het huidige voorstel van de Commissie om een eigen middel te introduceren op basis van de verwachte opbrengsten van dit CBAM-beleidsvoorstel levert geen directe bijdrage aan deze klimaatdoelstelling, maar sluit hier wel bij aan.

Nadere analyse en verdere informatie vanuit de Commissie is nodig om een volledige appreciatie te kunnen geven van het voorgestelde nieuwe eigen middel op basis van e-waste. Het kabinet wacht verdere informatie van de Commissie af voor een analyse van het effect van dit nieuwe eigen middel op de Nederlandse afdracht. Daarnaast wordt onder meer gekeken naar de geleerde lessen uit de invoering van het eigen middel op basis van niet-gerecycled plastic verpakkingsafval, zoals beschreven in het rapport van de ERK.³⁷ Het kabinet ziet namelijk overeenkomsten tussen dit voorstel en het bestaande plastic-eigen middel. Het is daarbij van belang dat de statistiek waar het eigen middel op gebaseerd is, beschikbaar, betrouwbaar en goed vergelijkbaar tussen lidstaten is. Het kabinet ziet hier enkele knelpunten. Zo biedt de huidige richtlijn Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur (hierna: richtlijn AEEA) de mogelijkheid voor twee wijzen van berekening van het inzamelpercentage van e-waste.³⁸ Het nieuwe eigen middel hanteert de rekenmethode passend bij 65% inzameldoelstelling. Nederland hanteert sinds dit jaar de rekenmethode passend bij 85% inzameldoelstelling. Het verschil in methode levert een significant verschil in de data op. Het kabinet zal dit voor het voetlicht brengen bij de Commissie. Daarnaast heeft het kabinet vragen over de verhouding tussen het nieuwe eigen middel en de beginselen van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid waarbij producenten verantwoordelijk worden gehouden voor het inzamelen van e-waste, alsmede het verwachte herzieningsvoorstel van de richtlijn AEEA middels de *Circular Economy Act*. Hoewel de Commissie stelt dat het e-waste eigen middel positieve milieueffecten oplevert en de strategische autonomie van de Unie versterkt, is het daadwerkelijke (gedrags)effect lastig in te schatten. Het middel zou prikkels geven aan lidstaten voor afvalreductie en om de inzameling van e-waste te bevorderen. Het voorstel sluit daarmee inhoudelijk aan bij zowel Europese als nationale beleidsdoelstellingen, doordat het lidstaten stimuleert om de hoeveelheid e-waste te verminderen. Wat de gevolgen zullen zijn voor de voorspel-

³⁷ Speciaal verslag 16/2024: EU-ontvangsten op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval.

³⁸ Richtlijn 2012/19/EU.

baarheid en stabiliteit van de grondslag van de afdrachten, is op dit moment moeilijk in te schatten. Bij effectief beleid gericht op het verminderen van de hoeveelheid e-waste zal de grondslag naar verwachting eroderen.

Nadere analyse en verdere informatie vanuit de Commissie zijn nodig om een volledige appreciatie te kunnen geven van het voorgestelde nieuwe eigen middel op basis van tabak. Zo is meer informatie nodig voor een analyse van het effect van dit nieuwe eigen middel op de Nederlandse afdracht. Aangezien de Commissie het voorstel voor het nieuwe eigen middel heeft gekoppeld aan de herziening van de richtlijn tabaksaccijns, die gelijktijdig met het voorstel voor een nieuw EMB door de Commissie is gepresenteerd, kan dit de grondslag voor het eigen middel verhogen en zal dit – bij een gelijkblijvend voorgesteld afdrachtenpercentage van 15% – leiden tot een hogere afdracht voor sommige lidstaten. Mede hierdoor kan het voorstel voor een eigen middel op basis van tabak de onderhandelingen over de herziening van de richtlijn tabaksaccijns compliceren. Daarnaast moet rekening worden gehouden met mogelijke erosie van de grondslag op de langere termijn, onder meer als gevolg van een dalende tabaksconsumptie in het kader van nationale en Europese gezondheidsmaatregelen. De administratieve lasten van dit voorstel zijn afhankelijk van de vormgeving en gegevens die lidstaten daarvoor zelf moeten opleveren. Het voorstel om een eigen middel te introduceren op basis van tabak sluit aan bij nationale en Europese beleidsdoelstellingen, maar levert geen directe bijdrage aan deze nationale en Europese beleidsdoelstellingen, het functioneren van de interne markt en gezondheidsdoelstellingen. Het herzieningsvoorstel voor de richtlijn tabaksaccijns levert deze bijdrage wel.

Het kabinet heeft een zeer kritische grondhouding ten aanzien van het voorgestelde nieuwe eigen middel dat gebaseerd is op een afdracht die lidstaten zouden innen bij ondernemingen met een jaaromzet van meer dan 100 miljoen euro, als bijdrage voor het mogen opereren op de interne markt. Nadere analyse en verdere informatie vanuit de Commissie zijn nodig om een volledige appreciatie te kunnen geven. Het kabinet signaleert risico's bij deze verplichte additionele bijdrage van ondernemingen in de EU, onder meer voor het bedrijfsleven en het Europese concurrentievermogen. De concurrentiepositie van het bedrijfsleven staat namelijk al onder aanzienlijke druk mede als gevolg van geopolitieke ontwikkelingen en uitdagingen op investerings- en vestigingsklimaat. De voorgestelde bijdrage is gebaseerd op de omzet van ondernemingen, zonder rekening te houden met de daadwerkelijk gerealiseerde winst of het verlies. Door structurele verschillen in de financiële kenmerken van bedrijven en door financieel economische voor- en tegenspoed kunnen er structureel en tijdelijk grote verschillen ontstaan tussen de omzet van bedrijven en de mate van winst of verlies. Daardoor kan de situatie ontstaan dat bepaalde bedrijfstakken ten opzichte van hun winst een relatief grote bijdrage af moeten dragen en kunnen individuele bedrijven die verlies maken de heffing moeten betalen. Ook bestaat het risico dat ondernemingen omzet genererende activiteiten verplaatsen. De verdere uitwerking van het voorstel zal mede in het licht van het waarborgen van een gelijk speelveld binnen de EU worden beoordeeld. Het huidige voorstel biedt lidstaten vrijheid bij het inrichten van innings- en verwerkingsmechanismen. Dit vergroot het risico op verstoringen in de interne markt en kan leiden tot ongewenste onderlinge beleidsconcurrentie tussen lidstaten. Het kabinet kan nog geen oordeel vormen over de uitvoerbaarheid en administratieve lasten, aangezien er nog weinig bekend is over de precieze vormgeving van het voorstel en de regels rondom implementatie.

De praktische uitvoeringsregels omtrent het systeem van eigen middelen zijn opgenomen in de *Making Available Regulations* (MAR) en de *Implementing Measures for the System of Own Resources of the European Union* (IMSOR). De Commissie zal op een later moment een herziening van deze voorstellen publiceren om te zorgen dat deze regels aansluiten op het nieuwe EMB-voorstel.

Plafonds voor eigen middelen

In het EMB is ook het plafond voor de eigen middelen vastgelegd. Dit plafond wordt vastgelegd in percentage van het Europese bni en is het maximale financiële beroep dat de Commissie mag doen op de lidstaten.³⁹ Deze plafonds zijn hoger dan de voorgestelde uitgavenplafonds (inclusief speciale instrumenten) in de MFK-verordening. Dit verschil is nodig als garantie dat de EU aan al haar financiële verplichtingen kan voldoen. Deze marge, ook wel de *headroom* genoemd, dient als zekerheid voor de financiële markt dat de EU aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen op leningen die zij aangaat. De Commissie kan hiertoe tot maximaal het EMB-plafond aanvullende middelen bij de lidstaten opvragen als dit in het uiterste geval noodzakelijk blijkt om aan haar financiële verplichtingen te voldoen. De *headroom* is hiermee een voorwaardelijke verplichting bovenop de reguliere EU-afrachten zoals die worden geraamd en verantwoord op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De risico's voor de Nederlandse afrachten aan de EU die hierdoor ontstaan, worden als garantieverplichting op de begroting van het Ministerie van Financiën onder artikel 4 (Internationale Financiële betrekkingen) verantwoord, uitgesplitst naar de specifieke instrumenten die de Commissie machtigen om namens de Unie middelen te lenen. Met de *headroom* in het EMB geeft de Raad de Unie de financiële ruimte om dergelijke instrumenten in te stellen met een sterke kredietwaardigheid. De Commissie stelt voor om het plafond voor betalingen te verhogen naar 1,75% bni (in het huidige EMB 1,4%) en voor vastleggingen naar 1,81% bni (in het huidige EMB 1,46%). Daarnaast stelt de Commissie voor om de *headroom* voor de periode van 2028–2034 extra te verhogen met 0,25%-punt voor een voorgesteld crisisleeninstrumenten.⁴⁰ De huidige uitzondering voor de leningen voor NGEU blijft ook bestaan (0,6%-punt).⁴¹ De leningen die de Unie aangaat kunnen niet worden gebruikt voor het doen van beleidsuitgaven; dit artikel in het EMB blijft in het voorstel van de Commissie behouden.

Appreciatie

Het kabinet zal de Commissie vragen om een nadere onderbouwing van de voorgestelde verhoging van het EMB-plafond. De door de Commissie voorgestelde verhoging van het plafond voor eigen middelen stoelt op de verhoging van het uitgavenplafond van het MFK en op de wens om aanvullende schulduitgifte te kunnen doen voor het verstrekken van leningen aan de lidstaten via de NRPPs en aan Oekraïne. Omdat het uitgangspunt van het kabinet voor de onderhandelingen is dat het uitgavenplafond van het MFK omlaag moet en omdat het kabinet geen voorstander is van nieuwe leeninstrumenten, volgt daar ook een

³⁹ De raming van de Nederlandse afrachten is gebaseerd op het uitgavenplafond in het MFK + speciale instrumenten. Het EMB-plafond maximeert weliswaar de omvang van het financiële beroep van de Europese Commissie op de lidstaten – en daarmee de omvang van de nationale afrachten – maar speelt in de raming en verantwoording van de jaarlijkse afrachten geen rol.

⁴⁰ Voor meer informatie hierover zie p.18 van deze brief bij het kopje «leeninstrumenten».

⁴¹ Er zullen geen leningen meer uitgegeven worden t.a.v. NGEU, maar de terugbetaling duurt nog tot 2058.

navenante verlaging van eigenmiddelenplafond uit. Omdat het kabinet tegen het voorstel voor een crisisleeninstrument is, is ook een apart deel van 0,25% bni binnen het eigenmiddelenplafond om een dergelijk instrument te kunnen financieren niet wenselijk of noodzakelijk.

Financiële consequenties voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Het voorstel heeft gevolgen voor de begroting van de Rijksoverheid en medeoverheden, burgers en bedrijven en instellingen. Dit gaat niet alleen over de kosten voor de Rijksoverheid, maar ook over de middelen die Nederland ontvangt uit de EU-begroting.

Het is nog niet mogelijk om de gevolgen van de ontvangsten van uitgaven uit de Unie begroting voor de Rijksbegroting, medeoverheden en Nederlandse burgers, instellingen en bedrijven te berekenen. Daarvoor is meer informatie vereist over de vormgeving en verdeling van middelen in de afzonderlijke Europese programma's in het volgend MFK. De Nederlandse nettobetalingspositie, dat wil zeggen de EU-afrachten vermindert met de inkomsten uit de EU-begroting voor het Rijk, medeoverheden en Nederlandse burgers, instellingen en bedrijven, is daarom nog niet te berekenen. In algemene zin kan wel gesteld worden dat de voorgestelde grotere omvang van Pijler 2 ten opzichte van Pijler 1 in vergelijking tot het huidige MFK potentieel positief kan zijn voor ontwikkeling van de Nederlandse netto-betalingspositie, afhankelijk van de nadere uitwerking en invulling van Pijler 2.

Hieronder wordt wel een eerste voorlopige en nog incomplete inschatting gemaakt van de budgettaire gevolgen specifiek voor de Rijksbegroting (EU-afrachten en perceptiekostenvergoeding).

Gevolgen voor de Rijksbegroting

De raming van de Nederlandse afrachten aan de EU wordt gebaseerd op de betalingenplafonds uit het MFK en de maximale inzet van speciale instrumenten boven de plafonds. Op basis van de beschikbare informatie is een eerste voorlopige inschatting gemaakt van de budgettaire gevolgen van het voorstel. Op basis van deze eerste inschatting leidt het Commissievoorstel voor het MFK en het EMB ten opzichte van het basis pad in de Miljoenennota 2026 tot een hogere bni-afracht en lagere ontvangst van perceptiekosten van samengenomen gemiddeld 4,5–5,4 miljard euro per jaar in lopende prijzen.⁴² De budgettaire gevolgen van het voorstel zijn grofweg op te knippen in drie onderdelen: 1) de voorgestelde omvang (het MFK-voorstel inclusief de speciale instrumenten), 2) de voorgestelde inkomsten (het EMB), en 3) de kabinetsinzet op lagere EU-afrachten uit het Hoofdpijnenakkoord.

Deze eerste inschatting betreft een gemiddelde per jaar voor de gehele periode 2028–2034. Per jaar kunnen de verschillen tussen de huidige raming en de doorrekening van het Commissievoorstel afwijken van het gemiddelde, door het specifieke betalingsritme wat de Commissie voorstelt

⁴² Het verschil tussen 4,5 en 5,4 miljard euro zit in de verhouding leningen en niet-terugbetaalbare steun in het voorgestelde financiële steunpakket voor Oekraïne van 89 miljard euro, die in het voorstel opengelaten is. Het lagere bedrag is de inschatting als de volledige steun aan Oekraïne uit leningen bestaat, het hogere bedrag als de steun volledig uit niet-terugbetaalbare steun bestaat.

1) Gevolgen MFK-voorstel (uitgaven)

De gevolgen van het MFK-voorstel ten opzichte van de huidige raming van de EU-afrachten zijn als volgt:

- De betalingenplafonds zijn in het MFK-voorstel hoger dan in de raming voorzien. De huidige raming houdt rekening met een jaarlijks EU-begrotingsomvang van gemiddeld 1,12% van het EU-bni, exclusief betalingen voor NGEU. Inclusief NGEU rente- en terugbetalingen is de omvang van de EU-begroting in de raming 1,23% van het bni. De Commissie stelt een omvang voor van gemiddeld 1,26% van het EU-bni, inclusief NGEU betalingen – een verschil van 0,03% van het bni. Het verschil waarmee rekening gehouden werd in de raming leidt tot een hogere bni-afracht van gemiddeld 0,5 miljard euro per jaar.
- In de huidige raming is vanaf 2028 geen rekening gehouden met continuering van steun aan Oekraïne. De totale steun voor Oekraïne in het voorstel van de Commissie bedraagt maximaal 100 miljard euro (2028–2034). Dit omvat zowel niet-terugbetaalbare steun als budgettaire garanties (in de Oekraïne Reserve) en de mogelijkheid om leningen te verstrekken aan Oekraïne boven de MFK-plafonds. Het aandeel niet-terugbetaalbare steun aan Oekraïne heeft gevolgen voor de Nederlandse afrachten. In het voorstel is de verdeling tussen budgettaire garanties, leningen en niet-terugbetaalbare steun niet vastgelegd; voor de som van geldt een maximum van 100 miljard euro in lopende prijzen. Een maximale omvang van 100 miljard euro in niet-terugbetaalbare steun heeft een effect op de bni-afracht van maximaal gemiddeld 0,9 miljard euro per jaar.
- In de huidige raming is vanaf 2028 rekening gehouden met het voortzetten van meerdere speciale instrumenten (excl. de Oekraïne Reserve), waaronder het Europees Globaliseringsfonds en de Europese Solidariteitsreserve. Hiervan wordt alleen het Flexibiliteitsinstrument gecontinueerd. Dit leidt tot een verlaging van de bni-afracht van gemiddeld 0,2 miljard euro per jaar.

2) Gevolgen EMB-voorstel (inkomsten)

De gevolgen van het EMB-voorstel ten opzichte van de huidige raming van de EU-afrachten zijn als volgt:

- In het voorstel van de Commissie zijn geen correctiemechanismen opgenomen. De korting op de bni-afracht, waarmee in de Nederlandse raming wel rekening wordt gehouden, ontbreekt dus. Dit leidt tot een verschil tussen de raming en het voorstel van gemiddeld circa 2 miljard euro per jaar vanaf 2028.
- De perceptiekostenvergoeding wordt in het voorstel verlaagd van 25% naar 10%. Het netto-effect bedraagt gemiddeld 0,5 miljard per jaar.

Voor het EMB-voorstel is alleen gekeken naar het ontbreken van de korting op de bni-afracht en de voorgestelde verlaging van de perceptiekostenvergoeding. De effecten van de overige wijzigingen in de bestaande eigen middelen en de effecten van de voorgestelde nieuwe eigen middelen kunnen met de beschikbare informatie nog niet worden ingeschat. Hierbij zal het kabinet ook bezien of de voorgestelde nieuwe eigen middelen gevolgen hebben voor de nationale belastinginkomsten.

3) Inzet hoofdlijnenakkoord

In het basis pad van de Nederlandse raming van de afrachten aan de EU in de Miljoenennota is de besparingsopgave uit het Hoofdlijnenakkoord reeds verwerkt. Deze maatregel leidt tot een aanvullende onderhandelingsopgave van 1,6 miljard euro per jaar.

Deflator

De Commissie stelt een nieuwe methode voor om de MFK-uitgavenplafonds en de andere vastgestelde bedragen in de MFK-verordening om te rekenen van prijzen 2025 naar lopende prijzen. Dit gebeurt met de jaarlijkse technische aanpassing. De standaard deflator van 2% wordt gebruikt wanneer de EU-inflatie tussen de 1% en de 3% ligt. Wanneer de EU-inflatie lager is dan 1% of hoger dan 3%, zal de deflator gelijk zijn aan het verwachte inflatiepercentage. Bij bovenstaande inschatting van de budgettaire gevolgen is de standaard deflator van 2% als uitgangspunt gehanteerd.

Appreciatie budgettaire effecten

De voorgestelde omvang van het MFK, inclusief aflossing en terugbetalingen voor NGEU en de speciale instrumenten, ligt boven de omvang waar de huidige Nederlandse raming rekening mee houdt. Daarnaast leidt het ontbreken van de korting die Nederland ontvangt op de bni-afdracht en de verlaging van de perceptiekostenvergoeding tot een grote stijging van de Nederlandse EU-afdrachten. Dit is niet in lijn met de inzet op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU.

Het kabinet staat open voor verkenning van de voorgestelde nieuwe methode om de MFK-uitgavenplafonds en andere vastgestelde bedragen in de MFK-verordening om te rekenen van 2025-prijzen naar lopende prijzen. Het kabinet heeft begrip voor het voorstel om de deflator in perioden van hoge inflatie aan te passen op basis van het werkelijke inflatiepercentage om uitholling van de koopkracht van de EU-begroting te beperken. Daarentegen heeft het kabinet ook oog voor de verminderde voorspelbaarheid van de EU-afdrachten die hiervan het gevolg kan zijn.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor het voorstel voor de MFK-verordening en het voorstel voor het EMB is positief. Het voorstel voor de MFK-verordening is gebaseerd op artikel 312 VWEU. Op grond van artikel 312 VWEU is de EU bevoegd om een verordening tot bepaling van het MFK vast te stellen. Het voorstel voor het EMB is gebaseerd op artikel 311 VWEU. De EU is op grond van artikel 311 VWEU bevoegd om een besluit vast te stellen over het stelsel van eigen middelen van de Unie. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen.

Subsidiariteit

De bevoegdheden om een verordening tot bepaling van het MFK van de EU en een EMB vast te stellen kunnen, gezien hun aard, enkel door de EU worden uitgeoefend. Daarmee is de subsidiariteitstoets niet van toepassing.

Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. Het voorstel voor de MFK-verordening en het EMB hebben tot doel om de Unie te voorzien van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te halen en aan haar beleid uitvoering te geven. Daarnaast moeten de MFK-verordening en het EMB een ordelijke

ontwikkeling van de uitgaven van de EU waarborgen, binnen de grenzen van haar eigen middelen.

Het voorgestelde optreden is geschikt om dit doel te bereiken, omdat zaken die de EU-begroting toekomstbestendig maken, zoals het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, asiel en migratie, en veiligheid en defensie, een prominente plek hebben gekregen in het voorstel. Echter meent het kabinet dat het voorstel verder gaat dan noodzakelijk om deze doelstelling te bereiken, omdat onvoldoende wordt geprioriteerd waardoor de omvang van de begroting, de voorgestelde schulduitgifte en de bijbehorende plafonds voor de eigen middelen meer toenemen dan noodzakelijk.

Daarnaast meent het kabinet dat een generiek crisisinstrument dat de mogelijkheid biedt voor gemeenschappelijke leningen voor de lidstaten in geval van crisissituaties geschikt is, maar verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling om op onverwachte omstandigheden te kunnen reageren te bereiken. Voldoende flexibiliteit om crisissituaties te adresseren kan op minder vergaande manieren worden geregeld, bijvoorbeeld door hiervoor ruimte te reserveren binnen de EU-begroting. Bovendien heeft de Unie met artikel 122 en artikel 143 van het VWEU reeds geschikte rechtsbases om in bepaalde gevallen financiële steun aan de lidstaten te verstrekken. Daarnaast meent het kabinet dat het aangaan van gemeenschappelijke schuld door de EU voor het verstrekken van aanvullende leningen binnen het NRPP niet noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen van de fondsen die in het NRPP worden verenigd.

Krachtenveld

Op dit moment is het krachtenveld nog niet uitgekristalliseerd, omdat veel lidstaten nog bezig zijn met het appreciëren van de Commissievoorstellen en het vaststellen van hun positie. Desalniettemin valt op na de eerste bespreking in de Raad Algemene Zaken (RAZ) d.d. 18 juli jl. dat een grote groep lidstaten de moderniseringsinzet van de Commissie steunt.⁴³ Er is echter ook een aanzienlijke groep lidstaten die pleit voor behoud van de status quo met betrekking tot de traditionele prioriteiten vanuit onder andere het GLB, GVB en cohesie. Een aantal lidstaten vindt, net als Nederland, dat de omvang van het MFK te groot is en pleit voor een verlaging van het MFK, zonder af te willen doen aan de modernisering. Een aantal lidstaten acht het van belang dat het correctiemechanisme voor afdrachten blijft bestaan. Het kabinet verwacht dat in de komende maanden het krachtenveld zich zal aftekenen en zal de Kamer op de daarvoor geëigende momenten informeren.

Onderhandelingsproces

Op 18 juli jl. heeft de Commissie het MFK-voorstel formeel aan de RAZ in Brussel gepresenteerd, waarna een korte eerste gedachtewisseling op Raadsniveau plaatsvond. Nederland reageerde conform de Kamerbrief kabinetsinzet MFK⁴⁴ van 28 maart jl. Een nadere toelichting van de discussie in de RAZ is terug te vinden in het desbetreffende verslag.⁴⁵ Na deze formele presentatie volgt een technische fase waarin de Commissie nadere toelichting wordt gevraagd over aspecten van het MFK-voorstel, het EMB en de gedetailleerde Commissievoorstellen op deelterreinen om zo de impact te kunnen analyseren en te beoordelen. De formele

⁴³ Verslag Raad Algemene Zaken van 18 juli 2025

⁴⁴ Kamerstuk 21 501 20, nr.2245

⁴⁵ Verslag Raad Algemene Zaken van 18 juli 2025

onderhandelingen over het MFK-voorstel zullen, startend onder het voorzitterschap van Denemarken, in de RAZ plaatsvinden. De formele onderhandelingen over het EMB-voorstel vinden plaats in de Ecofinraad. De Ecofinraad zal naar verwachting na de zomer voor het eerst over het voorstel voor een nieuw EMB spreken. De formele onderhandelingen in de Raad over MFK en EMB zullen naar verwachting twee jaar duren. Beoogd wordt dat zowel het nieuwe MFK en het EMB, als de bijbehorende deelverordeningen per 1 januari 2028 in werking zullen treden. Voor het EMB zal de inwerkingtreding per 1 januari 2028 waarschijnlijk met terugwerkende kracht plaatsvinden, omdat de nationale procedure voor de goedkeuring ervan niet voor die datum zal zijn afgerond. Overigens zal bij het uitblijven van een akkoord op het EMB het huidige EMB worden voortgezet, aangezien het EMB geen einddatum heeft. In relevante Raadsformaties zal worden gesproken over de sectorale voorstellen op onderliggende beleidsterreinen. De Europese Raad speelt een belangrijke rol bij de strategische sturing voor de formele onderhandelingen in de Raad. Hiertoe worden de belangrijkste politieke beslispunten uit het MFK- en EMB-voorstel en de verschillende sectorale voorstellen samengenomen in een bespreekdocument voor de Europese Raad, wat steeds wordt voorbereid door de RAZ. Dit mondt uiteindelijk uit in conclusies van de Europese Raad, die leidend zullen zijn bij de verdere formele besluitvorming in de relevante formaties van de Raad van de Europese Unie.

De Minister van Buitenlandse Zaken draagt de primaire beleidsverantwoordelijkheid voor de MFK-verordening. De Minister van Financiën draagt de primaire beleidsverantwoordelijkheid voor het EMB. De verschillende vakministers dragen primaire beleidsverantwoordelijkheid voor de sectorale verordeningen die in hun Raadsformaties worden behandeld. Omdat het kabinet te allen tijde een integrale afweging van het MFK, het EMB en de sectorale verordeningen wil kunnen maken, geldt voor het geheel van de voorstellen een coördinerende bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met de Minister van Financiën.

Naar verwachting zal de Europese Raad van 18–19 december voor het eerst integraal stilstaan bij de lopende onderhandelingen over het MFK. De Kamer zal, zoals gebruikelijk, vooraf worden geïnformeerd over de voorgenomen kabinetsinzet bij deze bespreking via de Geannoteerde Agenda van de RAZ en ER. Tevens zal de Minister-President tijdens het gebruikelijke debat voorafgaand aan een Europese Raad met uw Kamer hierover van gedachten wisselen.

De Raad besluit met unanimiteit over de MFK-verordening, na goedkeuring van het EP. Het nieuwe EMB wordt eveneens met unanimiteit in de Raad vastgesteld, na raadpleging van het EP, waarna parlementaire goedkeuring door alle nationale parlementen is vereist. In Nederland gebeurt dat via de parlementaire behandeling van een wet betreffende de goedkeuring van het EMB. Voor de sectorale voorstellen kan de besluitvormingsprocedure per verordening verschillen, waarbij het EP vaak medewetgever is. Dit wordt bepaald door de juridische basis van het voorstel.

Afsluiting

Het Commissievoorstel bevat elementen die in lijn zijn met de inzet van het kabinet, zoals de modernisering en het versterken van de rechtsstaat-conditionaliteit. Tegelijkertijd wijkt het Commissievoorstel op een aantal punten af van de kabinetspositie, met name rond de omvang, de leenfaciliteiten en onderdelen uit het EMB-voorstel, zoals het ontbreken van de bni-korting.

Het kabinet is voornemens om bovenstaande appreciatie en inzet, alsmede de inzet in de afzonderlijke BNC-fiches, uit te dragen en werkt daarbij waar relevant vanzelfsprekend samen met andere lidstaten, en kijkt uit naar de gedachtewisseling hierover met uw Kamer. De onderhandelingen over het MFK en EMB zullen de komende jaren hoog op de Europese agenda staan. Tegelijkertijd is een lang proces te verwachten waarbij pas in 2027 de belangrijkste knopen doorgehakt zullen worden. Uw Kamer zal gedurende het proces worden geïnformeerd over het verloop van de onderhandelingen, in het bijzonder via de geannoteerde agenda's en verslagen voor de RAZ (MFK), de Ecofinraad (EMB) en de Europese Raad.

Annex 1 – Sectorale voorstellen

Op 16 juli jl. heeft de Commissie ook sectorale voorstellen gepubliceerd die voortvloeien uit de MFK-verordening. Deze voorstellen zijn geapprecieerd in BNC-fiches. Hierbij treft u een overzicht van de sectorale voorstellen:

Commissievoorstellen:

Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034

Decision on the System of Own Resources of the European Union

Regulation establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the Union programmes and activities

Regulation establishing a European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security

Council Regulation on the union support to the Common Agricultural Policy (CAP)

Regulation establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Fisheries Policy, to the European Ocean Pact and of the Union's maritime and aquaculture policy

Regulation as regards the aid scheme for the supply of fruit and vegetables, bananas and milk in educational establishments

Regulation on the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund

Regulation establishing the Union support for internal security (ISF)

Regulation on Union support for the Schengen area, for European integrated border management and for the common policy on visas

Regulation establishing the Union support for asylum, migration and integration

Regulation establishing the European Social Fund (ESF)

Regulation on establishing the European Competitiveness Fund («ECF») including the specific programme for defence research and innovation activities

Council Regulation establishing Horizon Europe]

Regulation on establishing Global Europe

Regulation on establishing the Connecting Europe Facility (CEF)

Regulation on the Union Civil Protection Mechanism and Union support for health emergency and preparedness and response

Regulation establishing the «Agora EU» programme

Regulation establishing Erasmus+
