



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Het Meerjarig Financieel Kader 2028-2034

Eindverslag van de rapporteurs MFK in de Tweede Kamer

Inleiding

Tijdens de strategische procedurevergadering van 19 maart 2024 heeft de vaste commissie voor Financiën besloten het aankomende Meerjarig Financieel Kader (MFK) op te nemen op haar kennisagenda.¹ De leden De Vree (PVV), Van der Lee (GL-PvdA) en De Vries (VVD) zijn gevraagd om als rapporteur op te treden bij dit thema.² Op 13 juni 2024 heeft de commissie voor Financiën het mandaat voor dit rapporteurschap vastgesteld. Op 20 maart 2025 is het [eerste verslag](#) van de rapporteurs gepubliceerd, waarin zij rapporteerden over de uitkomsten van hun gesprekken en hun eerste bevindingen deelden.

Op 16 juli 2025 publiceerde de Europese Commissie haar [voorstellen voor het MFK 2028-2034](#). Hieronder vallen het voorstel voor een de nieuwe MFK-verordening, het voorstel voor een nieuw Eigenmiddelenbesluit (EMB), het voorstel voor een verordening ter oprichting van een Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen (NRPP) en een voorstel voor een verordening voor een financieel en prestatiekader.

Op 12 september 2025 verscheen de kabinetsappreciatie op de MFK- en EMB voorstellen van de Commissie. Het kabinet publiceerde eveneens BNC-fiches voor de voorstellen voor de NRPP en het prestatiekader.

Leeswijzer

Het onderhavige eindverslag begint met een nadere analyse van de voorstellen van de Commissie. Hierbij wordt stilgestaan bij i) de omvang van het voorgestelde MFK ii) de structuur van het voorgestelde MFK iii) de performance based architectuur en iv) het voorgestelde Eigenmiddelenbesluit. Vervolgens worden de voorstellen vergeleken met de inzet van het Nederlandse kabinet, gevolgd door een analyse van het krachtenveld in de lidstaten en het Europees Parlement. Tot slot bevat het eindverslag aanbevelingen aan de nieuwe Kamer na de aankomende verkiezingen.

Dit eindverslag dient tevens als input voor het [schriftelijk overleg naar aanleiding de kabinetsappreciatie op de MFK-voorstellen](#). De inbreng voor dit SO staat gepland op 1 oktober 2025 om 14 uur.

Kernpunten en aanbevelingen van de EU-rapporteurs

Voor zowel de omvang van het MFK als voor het Nederlandse aandeel in de nationale bijdragen via het EMB wijken de voorstellen significant af van de inzet van Nederlandse kabinet. De kabinetsinzet en de voorgestane jaarlijkse beperking van de afdrachten met

¹ Zie besluitenlijst, agendapunt 5; 2024D11149

² De leden De Vree en De Vries zijn tijdens de procedurevergadering van 7 november 2024 aangewezen als rapporteur; zie besluitenlijst, agendapunt 18; 2024D42874. Het lid De Vries is op 5 september 2025 afgetreden als kamerlid in verband met haar toetreding tot het kabinet.

1,6 miljard euro is tevens al ingeboekt in de meerjarige begrotingsramingen en de Miljoenennota. De Commissievoorstellen zouden voor de zevenjarige duur van het MFK leiden tot een jaarlijkse tegenvaller van tussen de 4,5 en 5,4 miljard euro per jaar (in lopende prijzen. Uitgaande van 2% inflatie komt dit ongeveer overeen met een jaarlijkse tegenvaller van tussen 4 miljard en 4,8 miljard euro in 2025-prijzen).³

Voor wat betreft de voorgestelde samenstelling, structuur en performance based architectuur van het nieuwe MFK sluit de Commissie wel meer aan bij de Nederlandse inzet. De Commissie moderniseert het MFK met een significante verschuiving van landbouw- en cohesiefondsen naar nieuwe strategische prioriteiten zoals concurrentievermogen en defensie. Dit is een reeds langer bestaande wens van Nederland. Ook staat het kabinet positief tegenover de voorgestelde nieuwe structuur die het MFK eenvoudiger, flexibeler en effectiever moet maken. En Nederland is in beginsel voorstander van de performance based architectuur waarbij EU-gelden worden gekoppeld aan hervormingen.

Gezien de complexiteit van het MFK –zowel inhoudelijk als voor wat betreft de onderhandelingsprocessen– en het grote belang voor Nederland, doen de rapporteurs de aanbeveling om na de verkiezingen het rapporteurschap voort te zetten. Het heeft de voorkeur om hiervoor wederom een gecombineerd rapporteurschap van de commissies EUZA en Financiën te kiezen. De rapporteurs onderstrepen het belang van goede samenwerking tussen de commissies voor Europese Zaken en Financiën op dit dossier.

Aanvullend op dit rapporteurschap adviseren de rapporteurs aan de aankomende Kamercommissies Europese Zaken en Financiën om gezamenlijke kennisactiviteiten te ontplooien.

Doel van het EU-rapporteurschap

Het rapporteurschap richt zich op de Europese ontwikkelingen rondom de totstandkoming van het aankomende MFK. Doel van de rapporteurs is om:

- de vaste commissies voor Financiën en Europese Zaken in staat te stellen het Europese onderhandelingstraject over het aankomende MFK tijdig en nauwgezet te volgen en te beoordelen. Hierbij besteden de rapporteurs ook expliciete aandacht aan de Nederlandse positionering en onderhandelingspositie in dit traject.
- De informatiepositie van de commissies te versterken door het proces en het Europese krachtenveld inzichtelijk te maken.
- De commissies in staat stellen om op de juiste momenten te acteren en een positie te kunnen innemen op dit dossier.

³ Omdat de kabinetsbrief de geschatte jaarlijkse tegenvaller in lopende prijzen niet uitsplitst naar jaar, is deze terugrekening naar 2025-prijzen een enigszins grove schatting.

1 Bevindingen van de rapporteurs

1.1 De voorgestelde omvang van het MFK

Het Meervoudig Financieel Kader vormt het zevenjarig begrotingskader voor de Europese Unie, waarin de maximumbedragen voor de verschillende EU-programma's worden vastgesteld.

De Commissie stelt voor het MFK 2028-2034 een totaal maximaal uitgavenplafond in vastleggingen voor van 1,763 biljoen euro in constante prijzen met basisjaar 2025. Uitgaande van een jaarlijkse inflatie van 2% komt dit overeen met een bedrag 1,985 miljard euro in lopende prijzen. De in dit verslag genoemde bedragen zijn (tenzij anders vermeld) uitgedrukt in 2025-prijzen.⁴ Ter vergelijking: het huidige MFK (2021-2027) bedraagt 1,246 biljoen euro in 2025 prijzen.

De door de Commissie voorgestelde omvang van het nieuwe MFK vertegenwoordigt 1,26% van het verwachte bruto nationaal inkomen (bni) van de EU. Dit zou een stijging van 0,15% betekenen ten opzicht van het huidige MFK dat 1,13% bni bedraagt.⁵ Dit gaat echter in beperkte mate op aan nieuwe beleidsuitgaven; 0,11% van het bni is namelijk gereserveerd voor terugbetaling van de NextGenerationEU-obligaties (waarmee het subsidiedeel van het coronaherstelfonds is bekostigd). Over de looptijd van 2028-2034 telt dit op tot 149,3 miljard euro in 2025-prijzen.

⁴ Het hanteren van constante prijzen biedt een stabiele en zuivere basis voor vergelijking in termen van reële koopkracht van budgetten over verschillende jaren. Bovendien kunnen, overeenkomstig het voorstel van de Commissie, tijdens de looptijd van het MFK de nominale bedragen in lopende prijzen uiteindelijk afwijken naar aanleiding van de jaarlijkse technische aanpassing. Voorheen werd ongeacht daadwerkelijk inflatie een deflator van 2% gehanteerd. De Commissie stelt nu voor om, indien de EU-inflatie lager dan 1% of hoger dan 3% uitvalt, aan te sluiten bij de daadwerkelijke inflatie.

⁵ Er is voor deze vergelijking voor het huidige MFK gerekend met de cijfers op basis van het akkoord indertijd uit 2020. De MFK-herziening is hier aan toegevoegd.

Comparison of the 2021-2027 and the 2028-2034 MFF

Commitments, € billion and EU GNI %, 2025 prices



Bron: [European Parliamentary Research Service](#)

1.2 Effect voorgestelde omvang MFK voor Nederland: jaarlijkse tegenvaller 0,5 miljard euro

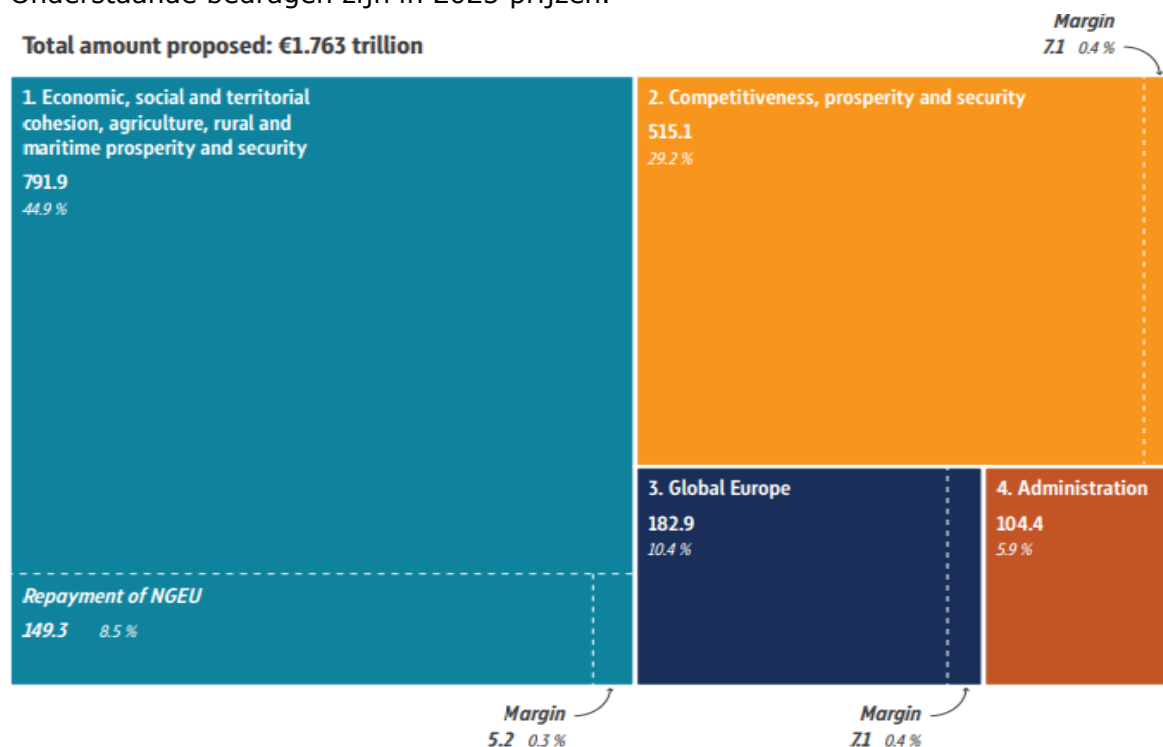
Nederland ging in de [eigen raming](#) uit van een MFK (inclusief terugbetaling NGEU) ten belope van 1,23% bni. (Exclusief NGEU-terugbetalingen was de aanname dat het MFK 1,12% bni zou bedragen). Het verschil met het voorstel van de Commissie van 0,03% bni levert voor 2028-2034 een gemiddelde jaarlijkse tegenvaller op voor Nederland van 0,5 miljard euro (in lopende prijzen). (Uitgaande van 2% inflatie komt dit neer op ongeveer 445 miljoen euro per jaar in 2025-prijzen).

2 Structuur van het Meerjarig Financieel Kader 2028-2034

2.1 Europese Commissie wil eenvoudiger, flexibeler en effectiever begroting

De Europese Commissie stelt een hervorming voor van de structuur en werking van het MFK: deze moet **eenvoudiger, flexibeler en effectiever** worden. Dit willen ze doen door het terugbrengen van het aantal begrotingsrubrieken, het bundelen van fondsen en het invoeren van een resultaatgerichte benadering van begroten. De voorgestelde meerjarenbegroting heeft 4 pijlers, een vereenvoudiging vergeleken bij de 7 pijlers met 2 subonderdelen in het huidige MFK. Daarnaast worden 16 programma's voorgesteld in plaats van de huidige 52. Daarnaast beoogt de Commissie het MFK te moderniseren door de middelen sterker te richten op prioritaire thema's zoals concurrentievermogen, veiligheid en defensie, en migratie en asiel. Om beter voorbereid te zijn op onverwachte ontwikkelingen, pleit de Commissie tevens voor een grotere mate van flexibiliteit binnen de begroting.

Onderstaande bedragen zijn in 2025 prijzen.



Bron: [European Parliamentary Research Service](#)

Opzet van de Europese begroting

De voorgestelde begroting bestaat uit de volgende vier pijlers:

1. Pijler 1 van het voorgestelde MFK bestaat uit de **nationale en regionale partnerschapsplannen (NRPP) (44%)** en de **terugbetaling van de het NextGenEU-obligaties (8,5%)**.

Lidstaten maken via deze NRPP aanspraak op de fondsen voor nationale besteding aan economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, plattelands- en maritieme welvaart en zekerheid. Hiervoor worden 14 bestaande fondsen samengebracht in één overkoepelend kader. De middelen voor het huidige [Gemeenschappelijk Landbouwbeleid](#) (GLB) en voor het [Cohesiebeleid](#), die nog altijd het grootste deel van de begroting beslaan, worden samengevoegd met middelen voor migratie, en visserij. Dit onderdeel beslaat 44% van het totale MFK. Nederland maakt via het NRPP aanspraak op 8,5 miljard euro (2025 prijzen). Dit bestaat uit een algemene allocatie van 7,1 miljard euro, middelen voor migratie, veiligheid en binnenlandse zaken van 0,8 miljard euro en 0,6 miljard euro voor het Sociaal Klimaatfonds.

2. Bijna 30% (515 miljard euro) van de begroting gaat naar de pijler **Concurrentievermogen, welvaart en veiligheid**. Verreweg het grootste programma hierbinnen, een nieuw **Europees fonds voor concurrentievermogen**, is gericht op onderzoek en innovatie en faciliteert investeringen in strategische technologieën, zoals schone energie, digitalisering, gezondheid, biotechnologie en defensie. Dit programma, dat aansluit bij de aanbevelingen uit het [rapport](#) van Mario Draghi over de toekomst van het Europese concurrentievermogen, veroorzaakt de grootste toename in de begroting. Daarnaast vallen programma's als Horizon Europe, Erasmus+ en de Connecting Europe faciliteit ook onder deze pijler.
3. Verder gaat iets meer dan 10% (190 miljard euro) van het budget naar **Europa en de wereld**, voor de financiering van het externe optreden. Zeven van de huidige financieringsinstrumenten vallen straks samen in één programma, het Global Europe Fund. Global Europe beslaat verschillende onderdelen van EU-extern optreden, waaronder uitbreiding, nabuurschapsbeleid, internationale partnerschappen en humanitaire hulp. Global Europe kan worden gezien als de opvolger van het NDICI-Global Europe instrument, maar bouwt ook voort op het instrument voor pretoetredingssteun, de Oekraïne-faciliteit, en de Hervormings- en Groeifaciliteiten voor de Westelijke Balkan en Moldavië. Vijf geografische regio's komen aan bod in dit fonds (Europa, Sub-Sahara Afrika, Noord- en Zuid-Amerika en de Cariben, Azië en het Stille Oceaan gebied, en de Midden-Oosten, Noord Afrika en de Golfregio) evenals een mondiale pijler. Daarnaast omvat het een specifieke reserve van 15 miljard euro om snel te kunnen reageren op opkomende crises en onvoorziene behoeften. Voor de voortdurende ondersteuning van Oekraïne kan in dezelfde periode tot 100 miljard euro worden vrijgemaakt.
4. Bijna 6% (104 miljard euro) van het budget gaat naar **administratieve uitgaven**, de financiering van het functioneren van de EU-instellingen.

De nieuwe begroting moet ook voldoen aan bepaalde horizontale criteria, zoals dat minimaal **35%** van de middelen besteed moet worden aan **milieu- en klimaatdoelstellingen** en **14%** aan **armoedebestrijding en sociale inclusie**.

Rechtsstaat

De rechtsstatelijkheidscomponent is nadrukkelijker opgenomen in het nieuwe MFK door financiering aan lidstaten voorwaardelijk te maken aan de eerbiediging van de rechtsstaat. Dat werkt als volgt: het algemene [conditionaliteitsprincipe](#) ter bescherming van de EU-begroting zal de hele EU-begroting blijven beschermen. Daarnaast moeten de nationale en regionale partnerschapsplannen voldoen aan duidelijke voorwaarden met betrekking tot de naleving van de rechtsstaat en het Handvest van de grondrechten van de EU. Lidstaten moeten aantonen, als voorwaarde voor goedkeuring van hun plannen, dat zij beschikken over doeltreffende mechanismen om de naleving van deze fundamentele beginselen te waarborgen. Als tijdens de uitvoering wordt vastgesteld dat dit niet het geval is, kunnen betalingen – geheel of gedeeltelijk – worden opgeschort. Lidstaten die niet tijdig corrigerende maatregelen treffen, zullen minder EU-steun ontvangen. Ook is er een link gelegd met de rechtsstaatrappporten van de Europese Commissie: lidstaten moeten aantonen dat zij opvolging geven aan de aanbevelingen daarin.

Voor nadere informatie over het Commissievoorstel MFK 2028-2034, waaronder de toewijzing per lidstaat, zie deze [pagina](#).

2.2 Commissie wil nieuwe Oekraïne Reserve van 100 miljard euro

De Commissie wil een de zogeheten Oekraïne Reserve instellen: een nieuw *speciaal instrument* voor dat buiten de uitgavenplafonds van het MFK valt en waarmee Oekraïne voor maximaal 100 miljard euro in lopende prijzen kan worden gesteund. Om maximale flexibiliteit te bewaren is niet vastgelegd welk deel van de Oekraïensteun de vorm van giften krijgt en welk deel de vorm van leningen. Jaarlijks kan maximaal 14 miljard euro aan giften en budgettaire garanties worden v verstrekt. De Oekraïne Reserve dient als opvolger van de Oekraïne-faciliteit (50 miljard euro, waarvan 17 miljard giften).

2.3 Leeninstrumenten: Commissie wil voor 550 miljard euro kunnen doorlenen met gebruik van de *headroom*

Crisisinstrument van maximaal 395 miljard euro

De Commissie wil een nieuw crisisinstrument instellen waarmee zij voor maximaal 395 miljard euro (lopende prijzen; 0,25% bni) kan uitlenen aan lidstaten in een toekomstige crisissituatie. Hiervoor stelt de Commissie een "buitengewone en tijdelijke verhoging" van eigenmiddelenplafond met 0,25% voor om zo de extra headroom te gebruiken om via obligaties geld op de kapitaalmarkt op te halen en door te lenen aan de betreffende lidstaten. Evenwel wordt het begrip crisis niet nader gedefinieerd. Inzet van deze contingente reserve vereist goedkeuring van het EP en een gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

Catalyst Europe: nieuwe leenfaciliteit voor het ophogen van NRPPs - 150 miljard

De Commissie wil eveneens geld kunnen lenen op de kapitaalmarkten om voor maximaal 150 miljard euro (lopende prijzen) aan leningen beschikbaar te stellen aan lidstaten voor

de implementatie van hun nationale en regionale partnerschapsplannen (NRPP). Bij de indiening van hun NRPP kunnen lidstaten een verzoek bij de Commissie indienen voor een dergelijke lening en onderbouwen dat de beoogde kosten hoger zijn dan de totaal beschikbare nationale en EU-middelen. Lidstaten moeten vervolgens instemmen met een dergelijk verzoek.

3 Architectuur: prestatiefinanciering

Het NRPP volgt op hoofdlijnen de structuur van resultaatfinanciering (*performance based*) van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Lidstaten moeten plannen opstellen met investeringen en hervormingen die de verschillende beleidsprioriteiten van de [voorgestelde NRPP-verordening](#) en een significant deel van de in het kader van het Europees Semester vastgestelde landspecifieke aanbevelingen adresseren. De Commissie toetst of het plan aan de voorwaarden voldoet en doet vervolgens een voorstel aan de Raad voor een uitvoeringsbesluit. De Raad besluit hierover met gekwalificeerde meerderheid. Uitbetalingen zijn afhankelijk van het voldoen aan mijlpalen en doelstellingen. De Commissie toetst hierop nadat zij hiertoe betaalverzoeken van de lidstaten ontvangt. Indien niet alle mijlpalen of doelstellingen zijn behaald, kunnen lidstaten naar rato worden gekort op hun uitbetalingen.

Belangrijk is dat opschorting van betalingen alleen lidstaten treft. Zij moeten namelijk wel nog steeds eindbegunstigden (zoals medeoverheden, bedrijven of burgers) betalen. Doordat alleen de lidstaten budgettair getroffen worden, hebben zij de prikkel om te hervormen en behouden eindbegunstigden zekerheid.

De Commissie heeft tevens een [overkoepelend voorstel gepubliceerd voor een verordening tot het oprichten van een prestatiekader](#) (Performance Framework) gepubliceerd. Dit prestatiekader is van toepassing op het gehele MFK, dus niet alleen Pijler 2.

De kern hiervan geharmoniseerde (output)indicatoren op basis waarvan de mijlpalen en doelstellingen worden vastgesteld. Zo kunnen uitgaven en prestaties van de begroting beter worden gevolgd. Het HVF werkt momenteel niet met een geharmoniseerde lijst (output)indicatoren. Naast rapportage over mijlpalen en doelstellingen op basis van de gestandaardiseerde outputindicatoren moet ook in een centraal informatiesysteem worden gerapporteerd over de betalingen en eindontvangers. Dit dient ter bescherming van de financiële belangen van de Unie (en dus het waken tegen fraude, corruptie, belangenverstrengeling en dubbele financiering).

De Europese Rekenkamer (ERK) heeft in februari 2025 een [rapport over het functioneren van de HVF](#) en in maart 2025 een tweede [rapport met aanbevelingen voor het nieuwe MFK](#) gepubliceerd. Later dit jaar komt de ERK mogelijk nog met adviezen over de MFK-voorstellen van de Commissie. De ERK concludeert dat de HVF niet resultaatgericht is, maar veeleer gericht is op de voortgang van de uitvoering. Het HVF valt eerder aan te duiden als output based dan als performance based. Ook is de ERK kritische op de controleregelingen.

De Algemene Rekenkamer (ARK) werkt momenteel ook aan eigen onderzoek naar EU-resultaatfinanciering dat nog moet uitkomen. Ten behoeve van dit rapporteurschap heeft de ARK wel een [brief](#) naar de Kamer gestuurd met daarin de voorlopige inzichten uit het onderzoek. De ARK onderschrijft dat de mijlpalen en doelstellingen uit de HVF niet gericht zijn op *effecten*, maar op output. Om beter inzicht te krijgen in uiteindelijke

maatschappelijke effecten zijn evaluaties op lidstaatniveau nodig. Ook is er geen volledig zicht op de gemaakte maakt kosten. Daardoor is de doelmatigheid moeilijk te bepalen: is met het geld maximale resultaat bereikt of is het resultaat met zo min mogelijk geld behaald. Inzicht in de daadwerkelijk gemaakte kosten bij resultaatfinanciering kan alleen tegen hogere verantwoordingslasten. Tot slot concludeert de ARK dat de verantwoording en controle gestroomlijnder kan met lagere lasten. Zo zijn er dubbelingen in controles doordat zowel lidstaten en de Europese Commissie controles uitvoeren. Door meer te steunen op nationale controlesystemen kunnen verantwoordingslasten worden verminderd.

4 Het Eigenmiddelenbesluit: de inkomstenkant van de Europese begroting

Waar het MFK de maximale uitgavenplafonds bevat, regelt het Eigenmiddelenbesluit (EMB) de financiering van de begroting. Het EMB is altijd hoger dan het MFK; deze margeruimte wordt de *headroom* genoemd. De Commissie kan deze headroom gebruiken als garantie om op de kapitaalmarkten geld te lenen voor bijvoorbeeld macro-financiële bijstand aan derde landen. Ook het recente SAFE-instrument voor defensie-investeringen wordt gefinancierd met EU-obligaties die gegarandeerd zijn met de headroom.

4.1 Bestaande eigen middelen: voorgestelde wijzigingen leveren EU jaarlijks 14,3 miljard euro per jaar op, maar resulteren voor Nederland in jaarlijkse tegenvaller van 2,5 miljard euro

Het huidige EMB bevat vier categorieën eigen middelen:

- de douanerechten (traditionele eigen middelen).
- de btw-afdracht
- afdracht op basis van niet-gerecycled plastic verpakkingsafval
- afdracht op basis van bni

De bni-afdracht is verreweg het grootste eigen middel en vormt de sluitpost van de EU-inkomsten. Op dit moment is het Nederlands bni-aandeel binnen de EU 6,4%. Sinds het [EMB van 2002](#) betaalt Nederland echter minder dan het bni-aandeel doordat het profiteert van een korting ('rebate'). Naast Nederland ontvangen ook Duitsland, Zweden, Oostenrijk en Denemarken een korting op de bni-afdracht ter gedeeltelijke compensatie van de netto-betalerspositie.

De Commissie wil voor het volgende MFK deze kortingen volledig afschaffen, hetgeen Nederland volgens het kabinet vanaf 2028 gemiddeld ca. 2 miljard euro per jaar aan extra afdrachten zou kosten. Dit staat diametraal tegenover de kabinetsinzet om een hogere korting te bedingen, teneinde voor het volgende MFK (conform het Hoofdlijnenakkoord) 1,6 miljard euro *minder meer* (ten opzichte van basispad) te betalen.

Voor het vorige MFK stelde de Commissie overigens ook al voor om de kortingen uit te faseren. Uiteindelijk bleven deze behouden.

Bovendien wil de Commissie de perceptiekostenvergoeding verlagen van 25% naar 10%, hetgeen Nederland naar schatting van het kabinet 0,5 miljard euro per jaar zou kosten. Momenteel mogen lidstaten bij het innen van de traditionele eigen middelen 25% daarvan zelf houden ter vergoeding voor de gemaakte heffings- en inningskosten, hetgeen bekend staat als de perceptiekostenvergoeding. De exacte hoogte van de tegenvaller hangt af van de toekomstige invoer naar Europa, maar vanwege de Nederlandse spilfunctie bij de invoer (haven Rotterdam) wordt Nederland onevenredig hard geraakt door een dergelijke verlaging. Ook wil de Commissie de in toekomst te heffen *handling fee* op e-commerce pakketten als douanerechten

beschouwen. Deze *handling fee* wordt ingevoerd als onderdeel van de [hervorming van de douaneunie](#) waarover de Raad en de EP momenteel in triloogonderhandelingen voeren. Het kabinet is kritisch over het voornemen handling fees als douanerechten te beschouwen en “vraagt zich daarbij af hoe dit zich verhoudt tot 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.”

Tot slot wil de Commissie de afdracht basis van gerecycled plastic verpakkingsafval verhogen van 0,80 euro naar 1 euro per kilo en dit cijfer jaarlijks aanpassen aan inflatie.

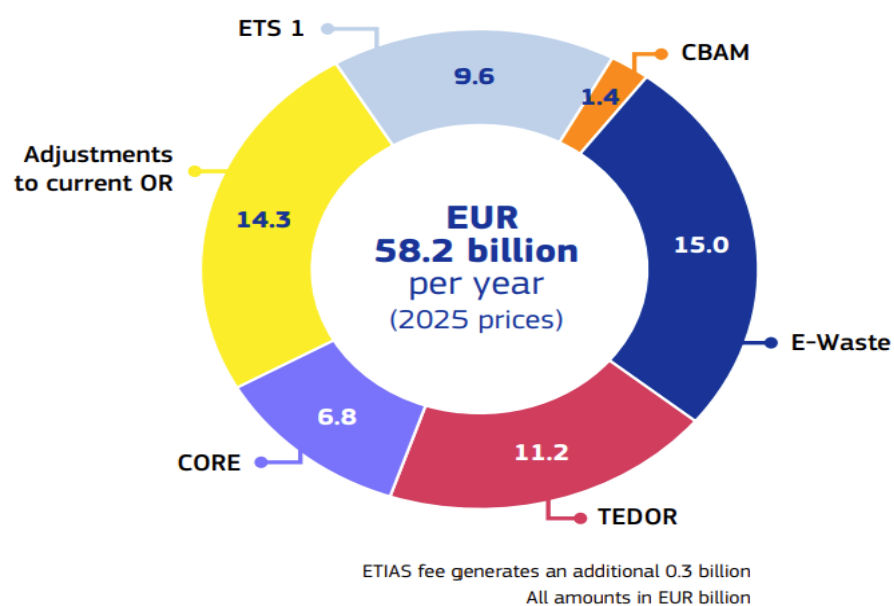
4.2 Commissie introduceert vijf nieuwe eigen middelen.

Ten tijde van de totstandkoming van het vorige MFK is afgesproken (in het [interinstitutioneel akkoord van 16 december 2020](#)) dat de Commissie voorstellen zou doen voor nieuwe eigen middelen om de NGEU-terugbetalingen te financieren. Zo moet voorkomen worden dat terugbetaling van NGEU leidt tot bezuinigingen op MFK-posten of verhoging van de bni-afdrachten door lidstaten. In [2021](#) en [2023](#) heeft de Commissie daarvoor voorstellen gedaan die echter niet tot verdere besluitvorming hebben geleid.

De Commissie stelt nu vijf *nieuwe eigen middelen* voor die jaarlijks 44 miljard euro moeten opleveren:

- i) Inkomsten uit een deel van het EU-emissiehandelssysteem (ETS-1) (9,6 miljard gemiddeld jaarlijkse opbrengst);
- ii) opbrengsten uit het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) (1,4 miljard euro gemiddeld jaarlijkse opbrengst);
- iii) een afdracht op basis van niet-ingezameld elektrisch en elektronisch afval ('e-waste'). De afdracht wordt berekend op basis van bestaande statistieken (15 miljard euro gemiddeld jaarlijkse opbrengst);
- iv) Afdracht op basis van op de markt gebrachte tabaksfabrikaten en tabak-gerelateerde producten (*Tobacco Excise Duty Down Resource*, TEDOR). Hiervoor wordt het volume aan in een lidstaat op de markt gebrachte tabak vermenigvuldigd met de minimum accijnstarief (11,2 miljard euro gemiddeld jaarlijkse opbrengst);
- v) Omzetbijdrage van grote ondernemingen met een omzet vanaf 100 miljoen euro (*Corporate Own Resource for Europe*, CORE). Bedrijven met een netto-omzet van 100 miljoen euro betalen jaarlijks afhankelijk van hun grootte een lump sum van 100 000 tot 750 000 euro (6,8 miljard euro gemiddeld jaarlijkse opbrengst).

In totaal wil de Commissie wil met herziening bestaande eigen middelen en introductie nieuwe eigen middelen meer dan 58 miljard euro per jaar ophalen.



5 Voorstellen Commissie vergeleken met inzet Nederlandse kabinet

5.1 Totale gevolgen voor afdracht NL: jaarlijkse tegenvaller 4,5-5,4 miljard euro (lopende prijzen)

Conform het Hoofdlijnenakkoord zet het Nederlandse kabinet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse EU-afdrachten met 1,6 miljard euro per jaar. Deze besparing van 1,6 miljard euro is reeds ingeboekt in de meerjarige begrotingsramingen in de Miljoenennota. Nederland zet daarom in op zowel een beperking van de omvang van het MFK als van het Nederlandse aandeel in de nationale bijdragen via het EMB.

Volgens een eerste inschatting van het kabinet leiden de Commissievoorstellen MFK (uitgaande van maximale inzet speciale instrumenten boven plafonds) en EMB echter tot een gemiddelde jaarlijkse tegenvaller ten opzichte van de ramingen in de Miljoenennota van *tenminste* 4,5 miljard euro *in lopende prijzen*. Uitgaande van 2% inflatie staat dit gelijk aan een totale jaarlijkse tegenvaller van gemiddeld 4 miljard euro in 2025-prijzen⁶

Deze totale tegenvaller is het resultaat van het volgende:

- Het verschil van 0,03% EU-bni tussen de aanname van het kabinet het voorstel van de Commissie ten aanzien van de omvang van het MFK
- Een tegenvaller 2 miljard euro door het afschaffen van de kortingen
- Het kabinet heeft reeds 1,6 miljard euro aan verlaagde afdrachten ingeboekt
- Een tegenvaller van 0,5 miljard euro door een verlaging van de perceptiekostenvergoeding van 25% naar 10%
- Een meevaller van 0,2 miljard euro, omdat in de Miljoenennota nog speciale instrumenten waren meegenomen die zijn komen te vervallen (zoals het Europees Globaliseringsfonds en de Europese Solidariteitsreserve).

Door steun aan Oekraïne kan de totale tegenvaller stijgen naar gemiddeld 5,4 miljard euro per jaar in lopende prijzen. De verdelingen tussen giften en leningen van de Oekraïne reserve is nog niet vastgelegd. Indien de steun aan Oekraïne volledig in de vorm van giften is dan leidt dit tot extra tegenvaller van maximaal 0,9 miljard euro per jaar. De totale tegenvaller op de EU-afdrachten ten opzichte van de Miljoenennota komt daarmee uit op gemiddeld 5,4 miljard euro per jaar in lopende prijzen. Uitgaande van 2% inflatie staat dit gelijk aan een totale tegenvaller van jaarlijks gemiddeld 4,8 miljard euro in 2025-prijzen.⁷

De netto-betalingspositie van Nederland is nog niet helder. De netto-betalingspositie volgt uit de EU-afdrachten minus de betalingen van het MFK aan Nederlandse overheden, burgers, instellingen bedrijven. Het kabinet vindt dat de algemene verdeelsleutel voor de NRPP-enveloppes ertoe leidt dat Nederland relatief weinig uit Pijler 1 ontvangt. Dit komt o.a. door de specifieke kenmerken van de

⁶ Omdat de kabinetsbrief de geschatte jaarlijkse tegenvaller in lopende prijzen niet uitsplitst naar jaar, is deze terugrekening naar 2025-prijzen een enigszins grove schatting.

⁷ Idem

Nederlandse landbouw en visserij. Momenteel is nog onvoldoende bekend over de vormgeving en verdeling van de middelen in de afzonderlijke EU-programma's. Wel kan de voorgestelde groter omvang van Pijler 2 ten opzichte Pijler 1 in vergelijking met het huidige MFK voor Nederland gunstig uitpakken. Nederland doet het traditioneel goed bij het binnenhalen innovatie- en onderzoeksgelden.

5.2 Nederland positief over modernisering begroting en voorwaardelijkheid

Het kabinet spreekt zijn waardering uit voor de voorgestelde modernisering van het Meerjarig Financieel Kader. In het huidige MFK beslaan cohesiegelden en landbouwfondsen ieder nog ca een derde van de totale begroting. Onder het voorstel van de Commissie dit aanzienlijk teruggebracht naar 23% voor cohesie en 15% voor landbouw (waarbij een deel van de huidige landbouwmiddelen onder cohesie geplaatst zijn). Dit stelt de Commissie in staat meer geld te reserveren voor actuele uitdagingen en de prioriteiten van Nederland voor het volgende MFK: concurrentievermogen, een sterke interne markt, onderzoek en innovatie, asiel en migratie, en veiligheid en defensie. Omdat Nederland deze modernisering overeind wil houden en tegelijkertijd een beperking van het MFK wil, zijn nog scherpere financiële keuzes en prioritering vereist.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel voor een nationale enveloppe, het Nationaal en Regionaal Partnerschapsplan (NRPP, pijler 1). Het waardeert dat lidstaten in zekere mate ruimte krijgen om eigen accenten te leggen in de prioritering. Deze benadering vergroot de flexibiliteit van de EU-begroting en kan bijdragen aan een effectievere inzet van Europese middelen. Vereenvoudiging van de fondsenstructuur draagt volgens het kabinet bij aan betere uitvoerbaarheid (mits de administratieve lasten beperkt blijven), betere waarborging van de financiële belangen van de EU en het voorkomen van versnippering. Wel kijkt het kabinet kritisch naar het toevoegen van doelstellingen, minimum percentages of geoormerkte bedragen, dit komt immers de flexibiliteit en modernisering van de EU-begroting niet ten goede. Ook concludeert het kabinet dat Nederland relatief weinig ontvangt in het NRPPP volgens de voorgestelde [rekenmethode](#).

Ook is Nederland voorstander van resultaatgerichte financieringswijze en het koppelen in de NRPP's van betalingen aan het behalen van mijlpalen en doelstellingen in plaats van gemaakte kosten. Hierdoor ontstaat een financiële prikkel om beleidsdoelstellingen te behalen en wordt bevorderd dat lidstaten structurele hervormingen doorvoeren. Daarom is het ook passend dat betalingen aan eindbegunstigden gegarandeerd blijven en het niet voldoen aan de mijlpalen en doelstellingen alleen voor lidstaten financiële gevolgen heeft. Wel moeten kortingen proportioneel worden toegepast.

Het kabinet staat verder positief tegenover het voorstel van de Commissie om diverse fondsen en programma's te bundelen in één Europees fonds voor concurrentievermogen (ECF), onder pijler 2. Daarbij benadrukt het kabinet het belang om minder afhankelijk te worden van derde landen op het gebied van risicovolle strategische producten zoals

geneesmiddelen. Ook benadrukt het kabinet dat de inzet van middelen binnen het ECF zoveel mogelijk gebaseerd moet zijn op excellentie en impact.

Het kabinet is ook voorstander van een stevig instrument voor extern optreden (Pijler 3), omdat dit de Nederlandse en Europese belangen op onder andere concurrentievermogen, open strategische autonomie, veiligheid en migratie (inclusief terugkeer) en klimaat dient. Bij de administratieve uitgaven (Pijler 4) kijkt het kabinet kritisch naar de oorzaken van de stijging in absolute zin.

Tevens spreekt het kabinet zijn steun uit voor de voorgestelde aanscherping van de rechtsstaatconditionaliteit. Het kabinet ondersteunt het voorstel van de Commissie om het principe te hanteren waarbij vooraf vastgestelde voorwaarden of prestaties moeten zijn gerealiseerd alvorens middelen uit EU-fondsen worden toegekend. Deze benadering draagt bij aan een doelgerichte en verantwoorde inzet van Europese middelen. Daarnaast staat het kabinet positief tegenover het voornemen om de steun aan Oekraïne voort te zetten.

5.3 Kabinet is tegen additionele leeninstrumenten

Het kabinet vindt de noodzaak van het ex ante crisisinstrument onvoldoende onderbouwd. Bij een onverwachte crisis kan immers met de bestaande noodprocedures (Artikel 122 en 143 van het EU-werkingsverdrag VWEU) ook snel worden geschakeld, zoals bij bijvoorbeeld het SAFE-instrument is gebeurd.

Ook de voorgestelde omvang is onvoldoende onderbouwd en de veronderstelde tijdelijkheid niet goed vastgelegd in het EMB.

Verder is het kabinet “geen voorstander” van de NRPP-leningen, omdat lidstaten hun plannen binnen het MFK beschikbare budget moeten inpassen of zelf nationale middelen kunnen vrijmaken.

5.4 Beoordeling kabinet nieuwe eigen middelen

Bij de beoordeling van individuele voorstellen betreft het kabinet een aantal factoren:

- Is het voorgestelde nieuwe eigen middel financieel gunstig voor Nederland? Omdat de bni-afdracht de sluitpost is, kan hiervoor de verdeelsleutel van het nieuwe eigen middel worden vergeleken met de bni-verdeelsleutel (6,4% voor Nederland)
- Is de grondslag van de stabiel en voorspelbaar?
- Hoe staat het met de uitvoerbaarheid?
- Sluit het aan bij Europese en nationale beleidsdoelstellingen?

Tot slot weegt het kabinet de voorstellen in samenhang, ook met het MFK-voorstel.

De voorstellen gerelateerd aan ETS-1 en CBAM zijn aangepaste varianten van de eerdere voorstellen van de Commissie. Het kabinet verwacht dat beide voorstellen financieel gunstiger zijn dan de bni-afdracht, maar kan dit nog niet met zekerheid stellen. Hoewel minder voorspelbaar dan de bni-afdracht oordeelt het kabinet gunstig over de uitvoerbaarheid en beperkte additionele lasten. Ook passen beide voorstellen bij bestaande klimaatdoelstellingen.

Over de voorstellen voor e-waste-heffing en het tabaksgerelateerde eigen middel TEDOR concludeert het kabinet dat nadere informatie vanuit de Commissie vereist is voor een volledige appreciatie.

Ten aanzien van de bedrijvenheffing CORE is het kabinet "zeer kritisch". Zo vreest het kabinet voor het Europese vestigingsklimaat en concurrentievermogen. Ook is de bijdrage gebaseerd op omzet en niet op winst. Tot slot bestaat het risico dat lidstaten elkaar onderling beconcurreren bij het inrichten van het innings- en verwerkingsmechanisme.

6 Krachtenveldanalyse

Raad en Nederlandse positie

Er tekent zich in de Raad inmiddels een duidelijke tweedeling af tussen de netto betalende landen (de Nordics, Nederland, Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk) en de zogenaamde Friends of Cohesion, onder aanleiding van Polen met over het algemeen de oostelijke en zuidelijke EU-lidstaten). Terwijl de laatste groep voor hogere uitgaven aan landbouw en cohesie is, streven de netto betalende landen over het algemeen voor een lagere begroting. Binnen deze kampen zijn overigens nog grote verschillen van mening over onderdelen. Zo is Nederland fel gekant tegen gezamenlijke leningen, terwijl Frankrijk hier voorstander van is. En op het terrein van landbouw lijkt het Franse standpunt nauwer bij het Poolse aan te sluiten. Een aantal lidstaten vindt, net als Nederland, de omvang van het MFK te hoog en pleit voor verlaging. En een aantal lidstaten wil dat het correctiemechanisme voor afdrachten blijft bestaan, net als Nederland.

[Nederland vindt](#) dat de MFK-begroting de EU klaar moet maken voor de toekomst. Daarom zijn het Europees concurrentievermogen en innovatie, asiel en migratie en veiligheid en defensie van belang. Nederland is blij met de prominente plek van deze onderdelen in het nieuwe voorstel. Het bevat Nederland dat de Europese Commissie de begroting efficiënter wil inrichten door het samenvoegen van fondsen, dat voorgesteld wordt de rechtsstaatsconditionaliteit te versterken en meer flexibiliteit in te bouwen en dat geld uit de begroting samen moet gaan met grondige hervormingen. Nederland is geen voorstander van de hoogte van het budget; er hadden scherpere keuzes gemaakt moeten worden. Ook de twee voorgestelde nieuwe leenfaciliteiten van in totaal 550 miljard euro zijn voor Nederland zeer problematisch.

In de Raad steunen Duitsland, Zweden en Finland de Nederlandse afwijzing van de voorgestelde hoogte van het MFK, alsook van de voorgestelde gezamenlijke schulden. Bredere steun is er voor de rechtsstaatsconditionaliteit. Duitsland wil geen gezamenlijke schulden en richt zich op defensie en innovatie, zonder hogere nationale bijdragen. Italië pleit voor een fundamentele herziening van het MFK, met echte eigen middelen en meer flexibiliteit. Polen wil juist een groter MFK zonder rechtsstaatsvoorwaarden en behoud van landbouw- en cohesiefondsen. Frankrijk stelt nieuwe eigen middelen als voorwaarde. Verschillende lidstaten verzetten zich tegen modernisering vanwege mogelijke bezuinigingen op bestaande fondsen als GLB en cohesie. Nederland benadrukt het belang van een toekomstbestendige begroting, maar zonder verhoging van nationale bijdragen.

Europees Parlement

Tijdens de eerste plenaire sessie van het Europees Parlement na het zomerreces hebben de twee rapporteurs voor het MFK, Mureşan (EVP, RO) en Tavares (S&D, PT), zich tijdens een [persconferentie](#) kritisch [uitgelaten](#) over de voorstellen van de Europese Commissie (zie ook [infographic](#)). Zij keerden zich in het bijzonder tegen de geringe 'absolute' verhoging van de meerjarenbegroting en het idee om afzonderlijke programma's in het cohesie- en landbouwbeleid op te laten gaan in veelomvattende 'nationale' plannen per lidstaat. Daarbij leeft vooral de zorg dat dit ten koste gaat van betrokkenheid van lokale

en regionale overheden en het maatschappelijk middenveld. Ook riepen ze op tot een grotere rol van het Europees Parlement in de totstandkoming van het MFK dan het formele instemmingsrecht. Dit was onder meer onderwerp van hun [gesprek](#) met het Deens voorzitterschap op 11 en 12 september jl.

De kritiek van de beide rapporteurs is in lijn met het 'eigen initiatief (INI) [rapport](#)' waar het Europees Parlement op 7 mei jl. mee heeft [ingestemd](#). Meteen na het verschijnen van de voorstellen van de Europese Commissie in juli jl. hebben de rapporteurs, samen met de co-rapporteurs [eigen middelen](#), [laten weten](#) dat de omvang van de begroting tekort schoot maar dat ze de voorstellen voor nieuwe eigen middelen zoals accijnzen op nieuwe tabaksproducten, heffingen op niet-ingezameld elektrisch en elektronisch afval, en een omzetbijdrage van grote ondernemingen als nieuwe eigen middelen verwelkomden.

Het 'eigen initiatief rapport' van het Europees Parlement over [conditionaliteit](#) zal naar verwachting in december 2025 in de plenaire vergadering besproken worden. Het is nog niet bekend wanneer de begrotingscommissie van het Europees Parlement (BUDG) zich buigt over de voorstellen van de Europese Commissie voor het MFK.

De **verschillende politieke groepen in het Europees Parlement** hebben hun eigen opvattingen over de voorstellen (zie o.a. ook [overzicht Euronews](#)):

EVP: is voorstander van het behoud van landbouw-, visserij- en cohesiefondsen, met betrokkenheid van regionale en lokale autoriteiten, spreekt zich uit voor een defensie-unie en staat open voor een hogere meerjarenbegroting (zie ook [positionpaper MFK](#) van 19 juni 2025).

S&D: pleit voor een meer omvangrijke begroting, is tegenstander van de nationale plannen maar blij met de aandacht voor o.a. de woningproblematiek en sociale- en klimaatvraagstukken (zie ook [mededeling](#) van 16 juli 2025).

PvE: pleit voor minder uitgaven aan klimaat en gemeenschappelijke defensie, en meer aan grenscontroles; tegenstander van Europese belastingen, behoud nationale soevereiniteit.

ECR: tegenstander van meer centralisering, staan aarzelend tegenover nieuwe eigen middelen, voor het behoud van afzonderlijk landbouw en cohesiebeleid (zie o.a. [mededeling](#) 8 juli 2025 en [post](#) 16 juli 2025)

Renew: Europese toegevoegde waarde centraal: tegenstander nationale plannen, voorstander concurrentiefonds en nieuwe eigen middelen (o.a. [guiding principles](#) en [persbericht](#) 16 juli 2025)

Groenen: concentreren op Europese toegevoegde waarde, voorstander nieuwe eigen middelen, sociale- en klimaatconditionaliteit, prioritering groenen doelen (zie o.a. [amendementen](#) INI rapport en [persbericht](#), 16 juli 2025)

Linkse fractie: voorstander hogere EU-begroting, investeren in sociale gelijkheid en openbare diensten, tegenstander van meer uitgaven aan defensie en grenscontroles (zie ook [Post](#), 18 juli 2025)

ESN: resultaatgerichte uitgaven, lagere EU-begroting, uitgaven aan grenscontroles en landbouwbeleid.

Regionale zorgen over vormgeving en budget

Op regionaal niveau leven er zorgen over de hoogte van de cohesiemiddelen en de meer centraal georiënteerde architectuur van de nationale en regionale partnerschapsplannen. Terwijl de Europese Commissie in eerste instantie voornemens was om nationale 'single plans' in te voeren, is na ophef vanuit onder andere de regio's de terminologie gewijzigd naar 'nationale en regionale partnerschapsplannen'. Desalniettemin leven er zorgen bij de regio's over de verantwoordelijkheidsverdeling, de mogelijkheden tot maatwerk en de flexibiliteit. In hun [gezamenlijke positionpaper](#) noemen IPO en VNG (nog voorafgaand aan de publicatie van de voorstellen):

Partnerschap moet de basis blijven en worden versterkt, met behoud van regionale programmering, ruimte voor maatwerk en directe dialoog met de Europese Commissie. [...] Het EU-budget moet eenvoudiger, maar niet centralistischer. De juiste middelen moeten op de juiste plek terechtkomen, met minder administratieve lasten, snellere besluitvorming en meer vertrouwen in lokale expertise. Herallocatie van al toegewezen budgetten als gevolg van flexibilisering, bijvoorbeeld in tijden van crises, moet zoveel mogelijk voorkomen worden en vereist in alle gevallen nauwe betrokkenheid van decentrale overheden.

En het [Comité van de Regio's](#) reageerde negatief op de voorstellen voor het nieuwe MFK. De voorzitter van dit Comité noemt het een ingewikkeld en verdeeldheid zaaiend voorstel dat de rol van de regio's en steden in het Europese project in gevaar brengt. Er zijn volgens het Comité van de Regio's geen garanties dat alle regio's zullen profiteren van de cohesie-investeringen. Ook is er geen wettelijke bepaling die de betrokkenheid van regio's bij het beheer van de fondsen definieert. Daarnaast mist het Comité van de Regio's een analyse van de impact van de investeringen op regionaal en lokaal niveau.

7 Aanbevelingen aan nieuwe Kamer

De onderhandelingen over het MFK zullen waarschijnlijk lopen tot de zomer van 2027. De eerste mijlpaal zal de onderhandelingsbox 1 ('negobox 1', een voortgangsdokument dat als basis dient voor de onderhandelingen over het MFK) zijn, die tijdens de Europese Raad van 18-19 december 2025 vastgesteld zal worden. Hierin wordt nog niet gesproken over de hoogte van de bedragen maar alleen over de vormgeving van het MFK. Gezien de complexiteit –zowel inhoudelijk als procesmatig– en het belang van het MFK-pakket, doen de rapporteurs de aanbeveling om na de verkiezingen het rapporteurschap voort te zetten. Het heeft de voorkeur om hiervoor wederom een gecombineerd rapporteurschap van de commissies EUZA en Financiën te kiezen. De rapporteurs onderstrepen het belang van goede samenwerking tussen de commissies voor Europese Zaken en Financiën op dit dossier.

Aanvullend op dit rapporteurschap adviseren de rapporteurs aan de aankomende Kamercommissies Europese Zaken en Financiën om gezamenlijke kennisactiviteiten te ontplooien. Hierbij valt te denken aan ambtelijke technische briefings, rondetafelgesprekken of andere bijeenkomsten met experts, en gesprekken met de rapporteurs uit het Europees Parlement en de verantwoordelijke eurocommissaris Serafin.

Ook geven de rapporteurs de commissies Europese Zaken en Financiën in overweging om na publicatie van de MFK-voorstellen in juli een gezamenlijk werkbezoek af te leggen aan de Europese instellingen in Brussel.

De commissie Europese Zaken heeft reeds besloten het kabinet te verzoeken de Kamer goed geïnformeerd te houden over de MFK-onderhandelingen, bijvoorbeeld via kwartaalrapportages.

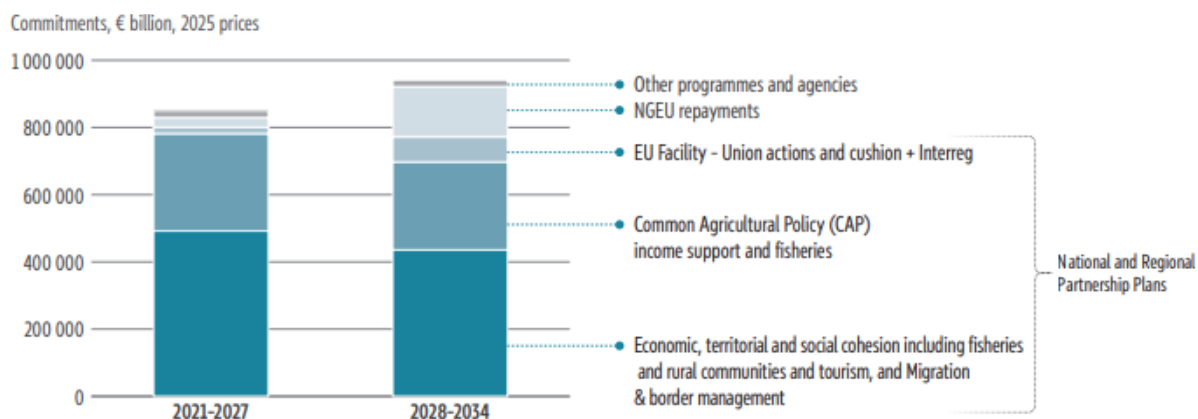
Tijdslijn MFK:

- 2 oktober 2025: SO BNC-fiche
- 14 oktober 2025: Inbreng SO RAZ 21 oktober over MFK
- 21 oktober 2025: RAZ over MFK
- 17 november 2025: RAZ over MFK
- 16 december 2025: RAZ voortgang MFK
- 18-19 december 2025: ER Balans opmaken MFK, eerste 'negobox'
- Juni 2027: ER akkoord over MFK

Bijlage – Vergelijking MFK 2021-2027 en MFK 2028-2034

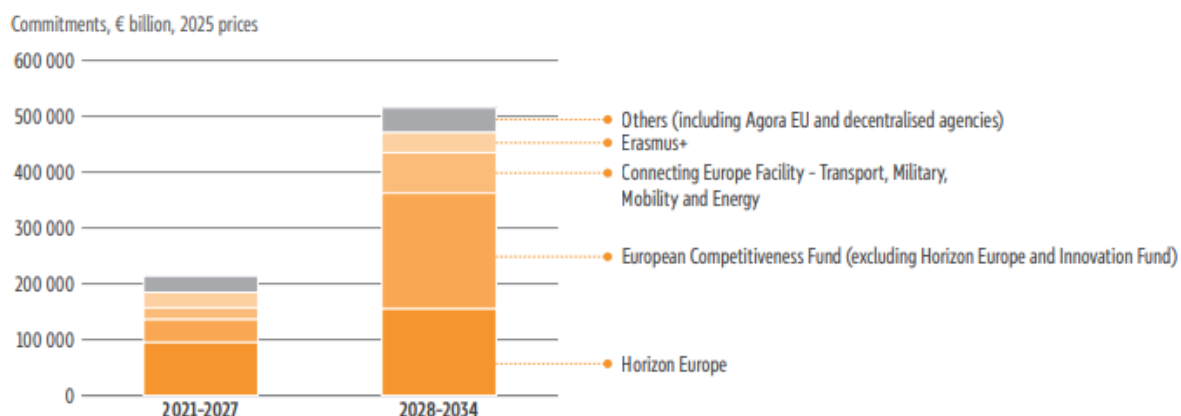
In onderstaande grafieken wordt een vergelijking getroffen van de middelen die begroot zijn voor het huidige MFK van 2021-2027 en de middelen die nu voorgesteld worden voor het nieuwe MFK 2028-2034. De getallen zijn in miljarden euro's, volgens 2025 prijzen.

Heading 1 – Nationale en regionale partnerschapsplannen en terugbetaling coronaleningen



Bron: [European Parliamentary Research Service](#)

Heading 2 – Concurrentievermogen, welvaart en veiligheid

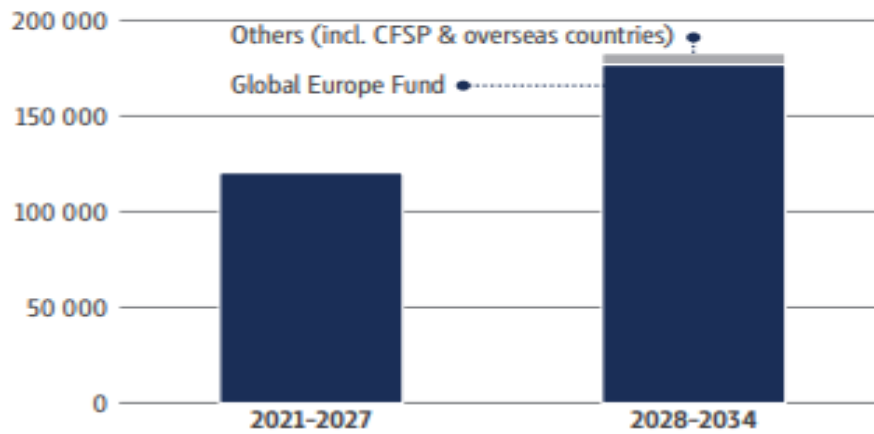


Bron: [European Parliamentary Research Service](#)

Heading 3 – Europa in de wereld

Heading 3: Comparison 2021-2027 with 2028-2034 MFF

Commitments, € billion, 2025 prices

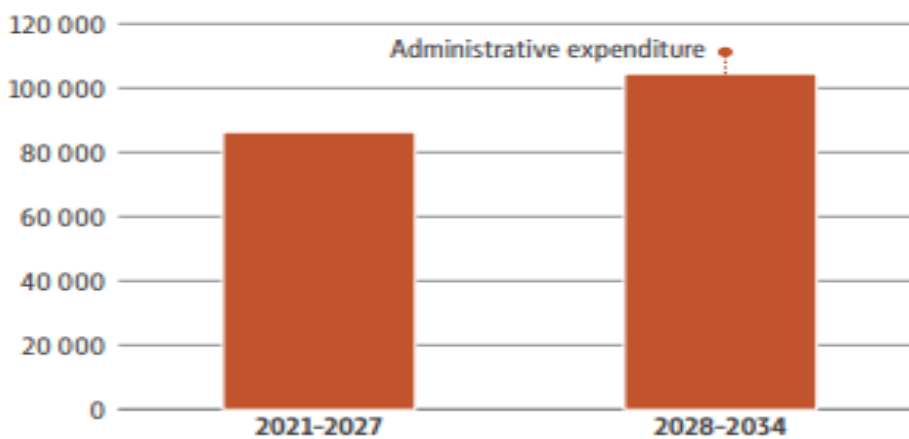


Bron: [European Parliamentary Research Service](#)

Heading 4 – Administratieve kosten

Heading 4: Comparison 2021-2027 with 2028-2034 MFF

Commitments, € billion, 2025 prices



Bron: [European Parliamentary Research Service](#)