

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 184

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2024

Op 19 juni jl. presenteerde de Europese Commissie (de Commissie) het voorstel voor de Europese begroting 2025.¹ Via deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van het voorstel, de gevolgen voor de raming van de Nederlandse EU-afrachten, de kabinetsinzet, het proces en het krachtenveld. Hiermee vervangt deze Kamerbrief, zoals gebruikelijk, het BNC-fiche over dit voorstel. Op 19 juni presenteerde de Commissie ook de jaarlijkse technische aanpassing van het Meerjarig Financieel Kader (MFK 2021–2027), conform artikel 4 van de MFK-verordening². In deze brief ga ik in op de inhoud van deze mededeling en de gevolgen ervan voor de raming van de Nederlandse EU-afrachten. Daarnaast informeer ik u naar aanleiding van recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse afdracht aan de Unie op basis van het bruto nationaal inkomen (bni).

Commissievoorstel Europese begroting 2025

Het voorstel voor de Europese begroting 2025 betreft de vijfde jaarbegroting binnen het huidige MFK. De Commissie stelt een totaalomvang (inclusief speciale instrumenten) voor van 199,7 miljard euro aan vastleggingen; dit zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan. De betalingen – de kasuitgaven, volgend uit vastleggingen – bedragen 152,7 miljard euro. In het Commissievoorstel bedraagt de vastleggingenmarge³ circa 0,4 miljard euro en de betalingenmarge⁴ circa 29,7 miljard euro. Ter vergelijking, bij het voorstel van de jaarbegroting van 2024 was deze betalingenmarge 31 miljard euro. Onder de

¹ https://commission.europa.eu/publications/statement-estimates-2025_en

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R2093-20221221>

³ De ruimte tussen het MFK-vastleggingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde vastleggingenniveau.

⁴ De ruimte tussen het MFK-betalingenplafond en het in de jaarbegroting vastgestelde betalingenniveau.

toelichting van begrotingscategorie 2 vindt u een toelichting op deze relatief hoge betalingenmarge.

Bovenstaande bedragen zijn exclusief de middelen die vanuit het subsidiedeel van het Europees herstelinstrument (NextGenerationEU, NGEU) via de Europese begroting 2025 worden uitgegeven. Voor 2025 zijn dit 71,8 miljard aan additionele betalingen.⁵ Deze middelen uit het Europees herstelinstrument zijn bedoeld ter versterking van programma's als EU4Health, UCPM, RescEU en Erasmus+ en voor de subsidies van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. Deze uitgaven worden gefinancierd door middel van leningen die de Commissie namens de Unie aangaat en waarvoor het mandaat in het Eigenmiddelenbesluit⁶ is verleend. Over deze leningen is de Unie rente verschuldigd en op termijn dienen de leningen te worden afgelost.

In februari 2024 heeft de Europese Raad een akkoord bereikt over de tussentijdse MFK-herziening⁷. De Commissie geeft aan dat het voorstel voor de Europese jaarbegroting 2025 en de bijgewerkte *financial programming* de uitkomsten van deze tussentijdse MFK-herziening reflecteert. Hierin wordt voorzien in middelen voor de Oekraïne-faciliteit (zowel leningen als giften), voor migratiebeleid en externe uitdagingen en de introductie van het *Strategic Technologies for Europe Platform* (STEP). Daarnaast zijn ook de verhoging van het Flexibiliteitsinstrument, het splitsen van de Solidariteits- en Noodhulp Reserve in twee afzonderlijke instrumenten en herprioriteringen binnen Horizon Europe, *Brexit Adjustment Reserve* (BAR), *European Guarantee Fund* (EGF) en EU4health verwerkt.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de voorgestelde vastleggingen, betalingen en marges in totaal en per begrotingscategorie en laat de verschillen met de begroting van 2024 zien.⁸ In de volgende paragrafen wordt het Commissievoorstel per begrotingscategorie (ook wel «*Heading*») van het MFK toegelicht.

Tabel 1: Commissievoorstel EU-begroting 2025 (in miljoenen euro, lopende prijzen)

	CIE-voorstel 2025		Begroting 2024		Verskil %	
	Vastl. ¹	Bet. ²	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
Begrotingscategorieën						
H1. Interne markt, innovatie en digitaal	21.378	20.439	21.493	20.828	- 0,5%	- 1,9%
H2. Cohesie, veerkracht en waarden	78.128	41.619	74.564	33.720	4,8%	23,4%
2.a. Economische, sociale en territoriale cohesie	66.360	30.259	64.665	24.156		
2.b. Veerkracht en waarden	11.768	11.360	9.899	9.564		
H3. Landbouw en milieu	57.275	52.682	57.339	54.151	- 0,1%	- 2,7%
H4. Migratie en grensmanagement	4.777	3.201	3.893	3.249	22,7%	- 1,5%
H5. Veiligheid en defensie	2.617	2.129	2.697	2.035	- 3,0%	4,6%
H6. Extern beleid	16.258	14.406	16.731	15.315	- 2,8%	- 5,9%
H7. Administratieve uitgaven	12.614	12.614	11.988	11.988	5,2%	5,2%
[A] Totale begrotingscategorieën	193.047	147.091	188.705	141.286	2,3%	4,1%

⁵ Het herstelinstrument NGEU heeft een looptijd van drie jaar voor vastleggingen (tot en met 2023) en van zes jaar voor betalingen (tot en met 2026).

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>

⁷ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2018

⁸ Deze getallen zijn exclusief de NGEU-middelen en exclusief bedragen voortkomend uit decommiteringen

	CIE-voorstel 2025		Begroting 2024		Verschil %	
	Vastl. ¹	Bet. ²	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
[B] Waarvan inzet speciale instrumenten	2.922	1.458	2.225	1.738		
Flexibiliteitsinstrument	1.193	1.458	1.639	1.738		
Single Margin Instrument	490		586			
EURI-instrument	1.239					
[C] Marge	419	29.745	360	30.995		
[D] Totaal MFK-plafond (A-B+C)	190.544	175.378	186.840	170.543		
[E] Thematische speciale instrumenten	6.670	5.594	6.518	5.491		
Totaal uitgaven (A+E)	199.717	152.684	195.223	146.778	2,3%	4,0%

¹ Vastleggingen, wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan

² Betalingen, de kasuitgaven, volgend uit vastleggingen

H1) Interne markt, innovatie en digitaal

Deze begrotingscategorie betreft met name investeringen op gebieden als onderzoek en innovatie, interne markt en een digitale transformatie. Volgens de Commissie vragen de gevolgen van de oorlog in Oekraïne en de naweeën van de hoge inflatie om slimmere investeringen. In de Europese jaarbegroting voor 2025 heeft de Commissie de gevolgen van de MFK-herziening van 2024 verwerkt, onder andere de afgesproken herprioritering binnen Horizon Europe. Programma's als Horizon Europe, InvestEU, Digitaal Europa en de Connecting Europe Facility (CEF) dragen bij aan het langetermijnconcurrentievermogen van de Unie. Het nieuw opgezette *Strategic Technologies for Europe Platform* (STEP) is bedoeld voor het kanaliseren van investeringen in belangrijke projecten op het gebied van digitale, bio-, en schone technologie. Projecten van hoge kwaliteit kunnen een STEP-kwaliteitslabel van de Commissie krijgen, wat kan bijdragen aan het verkrijgen van aanvullende financiering.

De Commissie stelt voor deze categorie een budget voor van 21,4 miljard euro aan vastleggingen en 20,4 miljard euro in betalingen. Dit is nagenoeg gelijk aan de budgetten voor deze categorie in 2024. Vanuit het herstelinstrument *Next Generation EU* (NGEU) wordt in totaal ca. 1,8 miljard euro aan additionele betalingen toegevoegd aan deze begrotingscategorie, die met name gebruikt worden voor strategische investeringen en Horizon Europe. Het budget voor dit kaderprogramma voor onderzoek en innovatie is stabiel ten opzichte van 2024, ondanks de herprioriteringen uit de MFK-herziening en bedraagt ca. 13,5 miljard euro. De Commissie verhoogt daarnaast de financiering in de financiële programmering voor programma's als de *Connecting Europe Facility* (CEF) en het Europese *Single Market Programme* (SMP).

De Raad, het Europees Parlement (EP) en de Commissie hebben voor de periode van het huidige MFK de politieke afspraak gemaakt dat in totaal 500 miljoen euro aan niet gebruikt budget voor vastleggingen (decommittingen) opnieuw mag worden ingezet voor Horizon Europe. Voor 2025 wordt een bedrag van 95 miljoen toegevoegd.

H2) Cohesie, veerkracht en waarden

Begrotingscategorie 2 is in omvang de grootste begrotingscategorie van het MFK. In het voorstel van de Commissie wordt onderscheid gemaakt tussen twee onderdelen; subcategorie 2a Economische, sociale en territoriale cohesie en subcategorie 2b Veerkracht en waarden.

De begrotingscategorie heeft een voorgestelde omvang van 78 miljard euro in vastleggingen en 41 miljard euro in betalingen. Ten opzichte van de Europese begroting van 2024 stijgen de vastleggingen met 4,8%, terwijl de betalingen stijgen met 23,4%. Deze stijging van betalingen volgt na een daling in betalingen van 2024 van 41%. Netto ligt het betalingsniveau dus nog steeds lager dan eerder geraamd maar begint het, zoals vaker richting de tweede helft van het MFK, weer op te lopen.

2a Economische, sociale en territoriale cohesie

Het cohesiebeleid dat onder begrotingscategorie 2a valt wordt voornamelijk uitgevoerd via drie fondsen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds+ (ESF+), en het Cohesiefonds (CF). Dit beleid heeft als doel om economische en sociale verschillen tussen regio's binnen de EU te verkleinen. Dit gebeurt op verschillende terreinen; van het bijdragen aan groene huishoudens tot het bieden van ondersteuning op de arbeidsmarkt.

Het betalingsniveau stijgt in 2025 met 25% ten opzichte van 2024. In absolute bedragen is dit een stijging van ca. 6 miljard euro. Deze stijging kan worden gezien als onderdeel van de beleidscyclus van het cohesiebeleid waarbij de programma's van MFK 2021–2027, na de opstartfase van het MFK, nu tot betaling komen. Betalingen voor programma's kunnen nog een aantal jaren na de bijbehorende vastleggingen worden gedaan, daarom vonden er in de huidige MFK-periode bijvoorbeeld nog betalingen plaats die volgen uit vastleggingen uit het vorige MFK.

2b Veerkracht en Waarden

Onder begrotingscategorie 2b vallen onder andere de programma's die zijn opgezet in reactie op de Covid-19-pandemie, zoals de Faciliteit voor Herstel- en Veerkracht en REACT-EU. De rentebetalingen voor de leningen voor de financiering van het Europees Herstelinstrument (NGEU) vallen ook onder deze begrotingscategorie.

De snelle stijging van de kapitaalmarktrente heeft een significante invloed gehad op de kosten van de leningen die zijn aangegaan onder NGEU. De rentebetalingen die in 2024 moeten worden gedaan stijgen naar verwachting sterk ten opzichte van 2023 (van ca. 2,7 miljard euro naar 5,1 miljard euro). Deze bedragen liggen aanzienlijk hoger dan bij de vaststelling van het MFK voorzien. In totaal is de kostenoverschrijding ca. 2,5 miljard euro. De Commissie stelt voor deze stijging te financieren via de marge uit begrotingscategorie 2b (46,2 miljoen), de speciale instrumenten van de EU-begroting; het Flexibiliteitsinstrument (1,2 miljard euro) en het nieuwe EURI-instrument (1,2 miljard), dat is overeengekomen in de MFK-herziening.

Daarnaast bevat deze categorie een aantal programma's en agent-schappen ter versterking van de sociale cohesie en de waarden van de EU zoals Erasmus+ maar ook het gezondheidsprogramma EU4Health en het Mechanisme voor Civiele bescherming (*Union Civil Protection Mechanism*; UCPM) vallen hieronder.

H3) Landbouw en milieu

Begrotingscategorie 3 is gericht op een veilige voedselvoorziening van hoge kwaliteit, door middel van modern landbouw-, visserij- en maritiem beleid. Het bevat onder andere het Programma voor het Milieu en Klimaatactie (LIFE), het fonds voor Rechtvaardige Transitie (*Just Transition Fund*; JTF) en de strategische GLB-plannen van de afzonderlijke lidstaten.

Sinds 2003 voorziet de begrotingscategorie ook in financiering voor het EU-mechanisme voor een «CO₂-grensheffing» (CBAM), dat als overkoepelende doelstelling heeft de klimaatverandering aan te pakken door de uitstoot van broeikasgassen in de EU en mondiaal terug te dringen.

Het herziene en gemoderniseerde Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is in 2023 van start gegaan. Het GLB omvat twee fondsen, het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het ELGF is met name bedoeld om boeren onder voorwaarden van inkomenssteun en marktgerelateerde steun te voorzien. Het budget voor 2025 is met 40,5 miljard euro in vastleggingen grotendeels gelijk aan het budget van 2024. Het ELFPO steunt structurele veranderingen in plattelandsgebieden, onder meer om bij te dragen aan een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen in het kader van de groene transitie. Het budget voor 2025 is 13,2 miljard euro in vastleggingen (een stijging van 0,5% ten opzichte van 2024) en 10,5 miljard euro in betalingen (een daling van 12,5% ten opzichte van 2024). De daling in betalingen komt voornamelijk door het uitvoeringsritme van programma's van de ontwikkeling van plattelandsgebieden. Betalingen voor programma's kunnen nog een aantal jaar na de bijbehorende vastleggingen worden gedaan, daarom vinden in de huidige MFK-periode nog betalingen plaats op basis van vastleggingen uit het vorige MFK. Omdat de programma's uit het vorige MFK aflopen en de nieuwe programma's veelal nog in de opstartfase zitten blijven de betalingen achter bij de ramingen.

In de begroting voor 2025 verwerkt de Commissie de in de MFK-herziening afgesproken herprioritering van 695 miljoen euro voor de jaren 2025–2027. Hiervan valt 222 miljoen euro in 2025. De vooraf toegewezen landenveloppen in gedeeld beheer worden hierdoor niet beïnvloed.

In totaal heeft de begrotingscategorie een voorgestelde omvang van 57 miljard euro in vastleggingen en 53 miljard euro in betalingen. Ten opzichte van de Europese begroting van 2024 dalen de vastleggingen met 0,1% en de betalingen met 2,7%, met name door de hierboven geschreven daling van de betalingen voor landbouwprogramma's. Daarnaast draagt het Innovatiefonds van 4,8 miljard euro bij aan de prioriteiten van de begrotingscategorie 3. Dit wordt gefinancierd buiten de begroting om met inkomsten uit het EU-ETS.

H4) Migratie en grensmanagement

De begrotingscategorie migratie- en grensmanagement bevat alle uitgaven die gerelateerd zijn aan het beschermen van de buitengrenzen van de EU. Hieronder vallen bijvoorbeeld het fonds voor Geïntegreerd Grensbeheer (*Integrated Border Management Fund*; IBMF) en uitgaven ter ondersteuning van de lidstaten op het gebied van asiel en migratie via het fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF). Onderdeel van het fonds voor Geïntegreerd Grensbeheer is het instrument voor Grensbeheer en Visa (*Border Management and Visa*; BMVI). Het overgrote deel van de middelen onder deze begrotingscategorie valt onder gedeeld beheer. Ook vallen het Europese grens- en kustwachtagentschap Frontex en het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (*European Asylum Support Office*; EASO) onder deze begrotingscategorie.

Gezien de noden ten aanzien van migratie en grensmanagement is in de MFK-herziening 2 miljard euro extra middelen vrijgemaakt voor de periode 2025–2027. De Commissie stelt voor om van dit bedrag 303 miljoen euro in 2025 in te zetten. Dit zal worden gebruikt voor acute

uitdagingen in de lidstaten die aan de buitengrenzen van de EU liggen, de opvang van vluchtelingen als gevolg van de oorlogen in Oekraïne en in het Midden-Oosten, en voor de implementatie van het nieuwe Asiel- en Migratiepact.

In totaal stelt de Commissie voor 2025 een budget voor van circa 4,8 miljard euro in vastleggingen en circa 3,2 miljard euro in betalingen. Dit betekent een stijging van de vastleggingen (22,7%) en een daling van de betalingen (1,5%) ten opzichte van de begroting in 2024. Onderdeel van het voorstel is een budgetverhoging voor Frontex om de aanzienlijke uitbreiding van het aantal fte te financieren.

H5) Veiligheid en defensie

De begrotingscategorie veiligheid en defensie is gericht op het bewaken van de veiligheid van burgers binnen de grenzen van de Unie via het fonds voor Interne Veiligheid (*Internal Security Fund*; ISF) en samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van rechtshandhaving via het agentschap Europol. Daarnaast richt deze begrotingscategorie zich op het ontwikkelen van defensiecapaciteiten via het Europees Defensiefonds (*European Defence Fund*; EDF) en het versterken van de Europese infrastructuur ter bevordering van militaire mobiliteit.

In de begroting voor 2025 verwerkt de Commissie de intensivering van 1,5 miljard voor Europees Defensiefonds (EDF) voor de jaren 2025–2027, zoals afgesproken in de MFK-herziening. Hiervan wordt 374 miljoen uitgegeven in 2025. De Commissie heeft daarnaast een voorstel gedaan voor een Europees defensie-industrie programma (EDIP), als aanvulling op de eerdere kortetermijnprogramma's op het gebied van defensie: de *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* (EDIRPA) en de *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP-verordening). De eerder genoemde 1,5 miljard uit de extra middelen voor de MFK-herziening worden hiervoor ingezet. Het doel van dit programma is het versterken van het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie en de beschikbaarheid van defensieproducten.

De Commissie stelt voor 2025 een budget voor van circa 2,6 miljard euro in vastleggingen en 2,1 miljard euro in betalingen. Dit betekent een stijging van de vastleggingen van ca. 7%. De betalingen blijven iets achter ten opzichte van 2024 (–3,5%).

H6) Extern beleid

De begrotingscategorie Extern beleid omvat verschillende financieringsinstrumenten: het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), het instrument voor humanitaire hulp (HUMA), pre-toetredingssteun (IPAIII) en voor landen en gebieden overzee (OCT). In de context van buitengewone geopolitieke spanningen, heeft de Raad bij de MFK-herziening 7,6 miljard euro aanvullende middelen aan deze uitgavencategorie toegekend.

In totaal gaat het om 3,1 miljard euro aan netto intensiveringen en 4,5 miljard herprioriteringen binnen de begrotingscategorie. Hiervan is 2,6 miljard bedoeld voor het opnieuw inzetten van decommiteringen binnen NDICI en IPAIII en wordt 1,9 miljard euro vrijgemaakt binnen het NDICI *cushion* (ongevalloceerde middelen binnen het NDICI-programma). Deze middelen worden in de periode 2025–2027 benut.

De Commissie stelt voor deze begrotingscategorie in 2025 een totaalbudget van 16,3 miljard euro in vastleggingen en 14,5 miljard euro in

betalingen voor. Dit betekent een daling van de vastleggingen (-2,8%) en een daling van de betalingen (-5,9%) ten opzichte van de begroting in 2024.

H7) Administratieve uitgaven

Onder de begrotingscategorie Administratieve uitgaven vallen onder andere de personeelskosten van de Europese instellingen, de pensioenen en de Europese scholen. Het totale budget van deze begrotingscategorie bedraagt in het voorstel 12,6 miljard euro in vastleggingen en betalingen. Ten opzichte van het jaar 2024 is dit een stijging van 5,2%. Bij de herziening van het MFK had de Commissie voorgesteld om voor de periode 2024–2027 het budget voor begrotingscategorie 7 met 1,9 miljard te verhogen, maar dat is niet overgenomen in het uiteindelijke akkoord. De Commissie geeft aan daarom voor de jaarbegroting 2025 wel voor 0,5 miljard euro gebruik te willen maken van speciale instrumenten (het *Single Margin Instrument*; SMI) om de gestegen administratieve uitgaven te kunnen betalen. De Commissie geeft daarbij aan dat additioneel budget nodig is om te voldoen aan wettelijke en contractuele verplichtingen. Het SMI maakt het mogelijk om budget te verschuiven tussen afzonderlijke begrotingscategorieën of tussen begrotingsjaren. Met dit voorstel blijft de Commissie binnen de principes van stabiele personeelsbezetting en de maximale 2% toename van niet-salarisgerelateerde uitgaven.

De Commissie geeft aan dat ze zoals gebruikelijk hun aannames voor administratieve uitgaven, met name t.o.v. inflatie, koopkracht en pensioenen zullen updaten bij het wijzigingsvoorstel in oktober.

Speciale thematische instrumenten

De speciale thematische instrumenten zijn bedoeld om adequaat te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden gedurende een begrotingsjaar. Deze instrumenten worden ingezet buiten de MFK-plafonds.

Het Europees Globaliseringsfonds (EGF) financiert eenmalige assistentie in de vorm van opleiding en begeleiding naar nieuw en/of vervangend werk voor personeel dat door grote herstructureringen als gevolg van globalisering werkloos raakt. In 2021 is de reikwijdte van het fonds uitgebreid, zodat ook consequenties van digitalisering, de klimaattransitie of economische crises zoals na COVID-19 onder het fonds kunnen vallen. In de afgelopen jaren bleek dat weinig gebruik gemaakt werd van het EGF en dat er sprake was van aanzienlijke onderuitputting. Om die reden is in de MKF-herziening 1,3 miljard bezuinigd op dit instrument voor de gehele MFK-periode. Na de herziening van het MFK is het maximaal jaarlijkse bedrag vanaf 2024 vastgesteld op 30 miljoen euro (in prijzen van 2018). Voor 2025 is 34,5 miljoen euro aan vastleggingen en 5 miljoen euro aan betalingen voorzien.

De Solidariteits- en Noodhulp Reserve (SEAR) was gericht op het bieden van hulp na grote natuurrampen en volksgezondheids crises die vallen binnen het EU-solidariteitsfonds (EUSF). Bij de MFK-herziening is dit instrument opgesplitst in twee afzonderlijke instrumenten: de Europese Solidariteitsreserve en de Noodhulp Reserve. In totaal is voor deze instrumenten in de MFK-herziening voor de gehele MFK-periode 1,5 miljard euro extra beschikbaar gesteld.

De Europese Solidariteitsreserve verleent steun aan getroffen landen en regio's die binnen het EUSF vallen. Voor 2025 is 1,1 miljard euro beschikbaar. De Noodhulpreserve is bedoeld om hulp te bieden in reactie

op crises en noodsituaties binnen en buiten de Unie. Voor 2025 is 583,5 miljoen euro beschikbaar.

De *Brexit Adjustment Reserve* (BAR) is gericht op het verminderen van nadelige gevolgen van Brexit in de zwaarst getroffen lidstaten en sectoren. Bij de MFK-herziening is het budget voor de BAR verlaagd met 584 miljoen euro, omdat niet alle middelen uitgegeven konden worden. In 2025 is voor de BAR 564,4 miljoen euro voorzien. Volgens de huidige planning is 2025 het laatste jaar dat middelen uit de BAR worden uitgegeven.

Oekraïnereserve

Naar aanleiding van de MFK-herziening heeft de Commissie de Oekraïne-reserve verwerkt in het voorstel voor de jaarbegroting. De Oekraïne-reserve is bedoeld om stabiele, niet terug te betalen steun aan Oekraïne te bieden in de komende jaren. Deze steun heeft betrekking op alle drie de pijlers van de Oekraïne-faciliteit, zijnde het Oekraïneplan, het Investeringskader en Toetredingshulp en ondersteuning, evenals middelen voor technische en administratieve bijstand. Het totaalbedrag voor de periode 2024–2027 is maximaal 17 miljard euro aan subsidies. De vastleggingen en de betalingen worden jaarlijks gemobiliseerd, waarbij het jaarlijks maximumbedrag 5 miljard euro is. De Commissie stelt voor 2025 een budget voor van 4,3 miljard euro in vastleggingen en betalingen.

European Union Recovery Instrument (EURI)

Het EURI-instrument is overeengekomen in de MFK-herziening en voor het eerst opgenomen in de jaarbegroting voor 2025. Het instrument kan worden gebruikt voor de financiering van een deel van de extra kosten van de rentebetalingen die voortkomen uit leningen die de Commissie namens de Unie is aangegaan voor het herstelinstrument NGEU. Door de rentestijging sinds 2022 zijn de rentekosten op de middelen die worden geleend voor NGEU hoger dan voorzien, waardoor het oorspronkelijke budget zoals opgenomen in de MFK-verordening niet voldoet.

In de MFK-herziening is een cascademechanisme geïntroduceerd ter dekking van de kostenoverschrijdingen. Het cascademechanisme werkt volgens een vaste volgorde. In de eerste stap wordt het reeds begrote budget voor de rente (EURI-line) gebruikt. In stap 2 is overeengekomen dat als benchmark circa 50% van de overschrijding van het begrote budget wordt gedekt door herprioriteringen binnen de begroting en/of de inzet van de speciale instrumenten bij het MFK. Voor het overige deel kan het EURI-instrument worden geactiveerd. Daarbij wordt eerst gekeken naar het opnieuw inzetten van decommiteringen. Dat zijn eerdere vastleggingen die uiteindelijk toch niet tot betaling zijn gekomen. Indien er onvoldoende decommiteringen zijn is dragen de lidstaten extra bij om de overschrijding te dekken.

De geraamde rentekosten voor 2025 bedragen 5,2 miljard euro. Dit betekent een kostenoverschrijding van 2,5 miljard euro. De Commissie stelt voor 2025 voor om de helft van dit bedrag te dekken uit het Flexibiliteitsinstrument (1,2 miljard euro) en de niet-toegewezen marge onder Begrotingscategorie 2b (46,2 miljoen euro). De andere helft wordt gedekt uit het EURI-instrument (1,2 miljard euro) door middel van decommiteringen. De Commissie geeft aan dat de aanvullende bijdragen door de lidstaten daarom niet nodig zijn en verwacht dat dit ook in 2026 en 2027 niet het geval is. Vanwege de grote marge onder het betalingsplafond is het niet nodig het betalingsplafond in 2025 te verhogen via het EURI-instrument.

Flexibiliteitsinstrument

Het Flexibiliteitsinstrument kan ingezet worden voor de financiering van onvoorziene omstandigheden, zowel voor vastleggingen als betalingen, indien er onvoldoende ruimte is onder een deelplafond voor een bepaalde MFK-begrotingscategorie. Bij de MFK-herziening is het totaal beschikbare bedrag voor het Flexibiliteitsinstrument in de gehele MFK-periode verhoogd met 2 miljard euro. Het beschikbare bedrag binnen dit instrument is in 2025 circa 1,5 miljard euro. De Commissie stelt voor om 1,2 miljard euro in te zetten voor de betaling van de rentekosten voor NGEU in de context van het EURI-cascademechanisme.

Bijdrage VK en overige ontvangsten

In het voorstel voor de jaarbegroting 2025 actualiseert de Commissie de verwachte bijdrage van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van het Terugtrekkingsakkoord. Deze bijdrage valt voor 2025 lager uit dan waar in de raming van de Nederlandse EU-afdrachten rekening mee werd gehouden. Dit heeft als gevolg dat de raming van de Nederlandse bni-afdracht naar boven wordt bijgesteld met 75 miljoen euro.

Daarnaast is ook een actualisatie van de overige ontvangsten voor 2024 en 2025 verwerkt. Dit betreft onder andere financiële en administratieve ontvangsten en ontvangsten en bijdragen van derde landen. Deze actualisatie leidt tot een opwaartse bijstelling van de raming van de EU-afdrachten in 2024 van 30 miljoen euro en een neerwaartse bijstelling in 2025 van 60 miljoen euro.

Bijstelling bni-korting

Ieder jaar worden de kortingen die Nederland en enkele andere lidstaten krijgen op de bni-afdracht geactualiseerd op basis van de meest recente deflator voor het bbp die beschikbaar is wanneer de ontwerpbegroting wordt opgesteld, zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit.⁹ Vanwege een hogere inflatie dan in de raming is voorzien leidt dit voor Nederland net als vorig jaar tot een hoger dan verwachte brutokorting op de bni-afdracht. Dit leidt tot een lagere raming van de bni-afdracht van 17 miljoen euro in 2025 olopend tot 19 miljoen euro in 2029.

Beoordeling voorstel en Nederlandse inzet EU-jaarbegroting 2025

Nederland zet in op een prudente, realistische en moderne Europese begroting, waarin de afspraken uit het MFK-akkoord en de MFK-herziening gerespecteerd worden. Nederland erkent de rol van de Europese begroting bij het opvangen van de gevolgen van de Oekraïne crisis en bij het toewerken naar een groene en digitale transitie. De prioriteiten uit het Commissievoorstel komen grotendeels overeen met de inhoudelijke Nederlandse beleidsdoelstellingen: onderzoek en innovatie, klimaat, veiligheid en migratie.

Bij onderhandelingen over de jaarbegroting in de Raad zette Nederland en een brede groep gelijkgestemden in het verleden doorgaans in op voldoende marges om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden gedurende het jaar. Dit jaar geeft het kabinet prioriteit aan het dekken van de gestegen rentekosten voor NGEU in de context van de nieuwe afspraken over het EURI-instrument. Het voorstel van de Commissie voldoet technisch aan de vereisten uit de aangepaste MFK-verordening, waarbij circa 50% van de kostenoverschrijding als

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>

benchmark moet worden gedekt uit herprioriteringen en/of inzet speciale instrumenten. Het voorstel van de Commissie bevat echter geen enkele herprioritering. De 50% uit de tweede stap van het cascademodel wordt volledig gedekt door de inzet van het Flexibiliteitsinstrument.

Het voorstel van de Commissie voor de dekking van de rentekosten heeft niet direct impact op de raming van de Nederlandse afdrachten, omdat de betalingen gebaseerd is op de maximale uitgavenplafonds en de betalingen daaronder blijven. Echter, het kabinet is van mening dat het voorstel van de Commissie, vanwege het ontbreken van herprioriteringen, niet volledig in de geest is van de conclusies van de Europese Raad van 1 februari jl. Het kabinet zal samen met een brede groep gelijkgestemde lidstaten inzetten op meer dekking door middel van herprioriteringen, waarbij de Nederlandse prioriteiten in de EU-begroting wel moeten worden gewaarborgd. Dit is ook om de inzet van de speciale instrumenten te beperken, om zo ruimte te houden voor onvoorziene uitgaven in de resterende MFK-periode. De tegenvaller in de rentelasten is daarnaast in 2026 en 2027 naar verwachting veel groter. Ook in die jaren zal zoveel mogelijk begrotingsflexibiliteit nodig zijn om de rentekosten te dekken en daarmee extra afdrachten van de lidstaten te voorkomen.

Hiermee samenhangend is het kabinet kritisch op de inzet van het SMI voor het dekken van de gestegen administratieve uitgaven conform de motie-Van Wijngaarden¹⁰. De inzet van speciale instrumenten biedt geen structurele oplossing voor het structurele probleem van de stijgende administratieve lasten. De middelen uit de speciale instrumenten zijn daarnaast nodig voor dekking van de rentekosten en onvoorziene omstandigheden.

Technische aanpassing MFK

In de jaarlijkse technische aanpassing van het MFK past de Commissie, zoals afgesproken in artikel 4 van de MFK-verordening, de plafonds van het MFK aan op een aantal punten. Zo worden de MFK-plafonds door de Commissie geactualiseerd met de standaard afgesproken MFK-deflator van 2%. Dit is in de raming van de Nederlandse afdrachten reeds verwerkt. De actualisatie van de speciale instrumenten en de boete-opbrengsten hebben gevolgen voor het MFK-betalingenplafond. Aangezien de raming van de Nederlandse EU-afdrachten gebaseerd is op het MFK-betalingenplafond plus de maximale omvang van de speciale instrumenten, wijzigt diens gevolg ook de raming van de Nederlandse EU-afdrachten.

Boete-opbrengsten

In artikel 5 van de MFK-verordening is vastgelegd dat in de periode 2022–2027 jaarlijks een bedrag gelijk aan de opbrengsten uit mededingingsboetes van twee jaar geleden (voor 2025 dus de boete-opbrengsten uit 2023) toe te voegen aan de Europese begroting en de MFK-uitgavenplafonds, voor een totaalbedrag van maximaal 11 miljard euro (in prijzen 2018 over de gehele periode). Deze opbrengsten worden volgens een verdeelsleutel over bepaalde MFK-programma's verdeeld, zoals vastgelegd in Annex II van de MFK-verordening. Voor 2022–2026 geldt hierbij een minimum van 1,5 miljard euro (prijzen 2018) en een maximum van 2 miljard euro (prijzen 2018) per jaar. Deze afspraak is in 2021 meerjarig verwerkt in de raming van de Nederlandse EU-afdrachten.¹¹

¹⁰ Kamerstuk 21 501 02, nr. 2544

¹¹ Kamerstukken II 2020–2021, 21 501-03, nr. 159.

De Commissie actualiseert in de technische aanpassing nu het cijfer voor 2025. Omdat de boete-opbrengsten in 2022 onder de drempelwaarde lagen, wordt het MFK-plafond voor 2025 opgehoogd met de drempelwaarde van 1,5 miljard euro in prijzen 2018. In lopende prijzen is dit 1,7 miljard euro. In de raming van de Nederlandse EU-afdrachten werd echter rekening gehouden met het maximale bedrag van 2 miljard euro (prijzen 2018). Het gevolg hiervan is dat de raming van de bni-afdracht met 27 miljoen euro neerwaarts bijgesteld wordt. Volgens de afspraak uit art. 5 van de MFK-verordening is voor het begrotingsjaar 2027 geen maximaal bedrag bepaald. Daarom wordt het bedrag dat in mindering wordt gebracht op 2025 doorgeschoven naar 2027 (in lopende prijzen) en wordt de raming in dat jaar naar boven bijgesteld met 28,5 miljoen euro.

Aanpassing van speciale instrumenten

De speciale instrumenten boven de MFK-plafonds zijn bedoeld om te reageren op onvoorziene omstandigheden en bieden additionele flexibiliteit. In de technische aanpassing worden de uitgavenplafonds van de speciale instrumenten door de Commissie geactualiseerd met de standaard afgesproken MFK-deflator van 2%. Dit is in de raming van de Nederlandse afdrachten reeds verwerkt. Daarnaast worden eventuele onbenutte middelen uit het vorige begrotingsjaar overgeheveld naar latere jaren. Uit het Flexibiliteitsinstrument wordt 605 miljoen euro aan niet ingezette middelen overgeheveld van 2023 naar 2024. Het effect op de raming van de Nederlandse bni-afdracht hiervan is een lagere afdracht in 2023 (reeds verwerkt in de realisatie) en een hogere afdracht van 35,6 miljoen euro in 2024. Daarnaast is worden de overgebleven middelen uit de Oekraïnereserve overgeheveld van 2024 naar 2025. Hiermee daalt de raming in 2024 met 14 miljoen en wordt de raming in 2025 met 14 miljoen naar boven bijgesteld.

Overzicht gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten

Als gevolg van de technische aanpassing en actualisaties in de context van het voorstel door de EU-begroting 2025, zoals hierboven toegelicht, wijzigt de raming van de Nederlandse EU-afdrachten zoals opgenomen in tabel 2.

Tabel 2: Gevolgen voor de raming van de NL-afdrachten (in miljoenen euro)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
<i>Technische aanpassing</i>						
Speciale instrumenten	22	14				
Boetes		- 27		28		
<i>EU-jaarbegroting 2025</i>						
Actualisatie VK-bijdrage		75				
Actualisatie kortingscijfers		- 17	- 17	- 17	- 18	- 19
Overige ontvangsten	30	- 60				
Totaal (bni-afdracht)	52	- 15	- 17	11	- 18	- 19

De verwerking van deze mutaties vindt plaats bij de Ontwerpbegroting 2025 en de centrale ISB-ronde op Prinsjesdag 2025 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Zoals hierboven beschreven ligt het betalingenniveau in het voorstel voor de Europese jaarbegroting 2025 aanzienlijk (ca. 29 miljard euro) onder het maximale jaarlijkse betalingenplafond zoals vastgelegd in het MFK. De raming van de Nederlandse afdrachten wordt gebaseerd op dit betalingenplafond plus de maximale inzet van speciale instrumenten die boven

dit plafond worden gefinancierd. Gelet op het lage verwachte betalingsniveau in 2025 zal nader worden bezien of de raming van de Nederlandse EU-afdrachten voor dat jaar neerwaarts en voor 2026 en 2027 opwaarts bijgesteld moet worden en indien nodig bij Miljoenennota en/of Voorjaarsnota worden aangepast.

Proces en krachtenveld

Conform artikel 314 het werkingsverdrag van de Europese Unie, onderhandelt de Raad eerst over een Raadspositie over de Europese begroting 2025. Naar verwachting zal de Raad halverwege juli een Raadspositie bereiken. Het Europees Parlement (EP) zal in september een positie innemen. Vervolgens dient de Raad overeenstemming te bereiken met het EP. Hiertoe dient de jaarlijkse conciliatieperiode, die eindigt met een Ecofin-begrotingsraad in november 2024. Daarvoor publiceert de Europese Commissie in oktober naar verwachting nog een wijzigingsvoorstel. Voorafgaand aan de Begrotingsraad wordt uw Kamer geïnformeerd over dit wijzigingsvoorstel, de Nederlandse inzet voor de Begrotingsraad en na afloop over het resultaat. De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid over de EU-begroting en het EP met gewone meerderheid.

Het krachtenveld in de Raad is doorgaans verdeeld in twee groepen lidstaten. De netto-betalende lidstaten, waaronder Nederland, zetten in op een prudente begroting met voldoende flexibiliteit onder de MFK-plafonds. Deze groep pleit ook voor een moderne begroting. De andere groep lidstaten pleit over het algemeen voor een grotere begroting (met name wat betreft de betalingen) die de plafonds van het MFK benadert. Het Europees Parlement zet normaliter in op een begroting die volledig aansluit bij de plafonds uit het MFK, en dus niet of zeer beperkt voorziet in marges voor onvoorziene gebeurtenissen.

Voor wat betreft de technische aanpassing is er geen vervolproces. De Commissie heeft conform artikel 4 van de MFK-verordening de Raad en het EP geïnformeerd, die hierbij geen beslissingsbevoegdheid hebben.

Informatie over revisies van het bni door het CBS

Dit jaar vindt een reguliere revisie van de macro-economische cijfers plaats door het CBS.¹² Deze revisie past in het Europese beleid omtrent geharmoniseerde revisies. Op 23 mei jl. publiceerde het CBS de cijfers over 2021 met daarin een forse opwaartse bijstelling van het Nederlandse bruto nationaal inkomen (bni). Op 24 juni jl. publiceerde het CBS ook cijfers over verslagjaren 2018–2022 en 2023.¹³ In de meeste jaren is sprake van forse opwaartse bijstellingen, in 2023 met name als gevolg van de hoge inflatie.

Omdat de omvang van het bni van Nederland ten opzichte van de overige EU-lidstaten bepalend is voor de omvang van de Nederlandse bni-afdracht aan de EU kan dit gevolgen hebben voor de hoogte van de Nederlandse bni-afdracht. De revisies van de meeste andere lidstaten van de Europese Unie (EU) volgen in het najaar. De gevolgen van de door het CBS gemelde bijstelling aan het bni op de Nederlandse afdracht aan de

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2024/07/aankondiging-revisie-van-de-macro-economische-cijfers-van-het-cbs>

¹³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2024/bijstelling-bbp-en-bni-in-2022-en-2023/1-inleiding#:~:text=Het%20bni%20voor%202021%20is,miljard%20euro%20voor%20verslagjaar%202023.>

EU zijn daarom nu nog niet te bepalen, aangezien deze ook afhankelijk zijn van de bijstelling van het bni van andere EU-lidstaten, die nog niet bekend zijn.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg