

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-20

Europese Raad

Nr. 2245

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN
FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2025

Graag bieden wij u hierbij de hoofdlijnen inzet van het kabinet aan ter voorbereiding op de aanstaande onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader van de EU voor de periode vanaf 2028.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Minister van Financiën,
E. Heinen

1. Inleiding

De Europese Commissie (hierna: Commissie) zal naar verwachting in juli 2025 voorstellen doen voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK) vanaf 2028 en mogelijk een nieuw Eigenmiddelenbesluit (hierna: EMB). Op 12 februari jl. heeft de Commissie in het kader van de MFK-onderhandelingen de Commissie-mededeling «de weg naar het volgend Meerjarig Financieel Kader¹» gepresenteerd, waarin de Commissie de contouren van het aankomende MFK-voorstel schetst. 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 komende jaren. De Europese Unie (hierna: EU) staat op zowel de korte als de lange termijn voor een groot aantal (geo)politieke, maatschappelijke, economische en financiële uitdagingen. Bij de vormgeving van het MFK moeten volgens het kabinet de politieke prioriteiten van de EU leidend zijn. 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 aan haar burgers en bedrijven. Voor de welvaart en veiligheid van Nederland is de EU van belang, zeker in het huidige tijdsgewricht. Modernisering van de Europese begroting draagt hieraan bij.

De EU interne markt en het MFK dragen op verschillende manieren bij aan het verdienvermogen van Nederland. De meerwaarde van deze twee elementen voor de Nederlandse economie is zowel direct als indirect, en speelt een belangrijke rol in de economische groei, werkgelegenheid, en de stabiliteit van het land. De interne markt draagt bij aan het verdienvermogen van Nederlandse bedrijven en de bredere economie.² Daarnaast draagt het MFK bij aan de economische groei en het concurrentievermogen van Nederland en de EU. Zo liet een studie van het CPB uit 2022 zien dat het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp) structureel 3,1% hoger ligt door de handelsvoordelen van de EU waarmee Nederland één van de landen is die het meest baat hebben van de toegenomen handel door de EU. Zodoende houdt het MFK Nederland als open economie goed gepositioneerd in de Europese en mondiale economie.

De Europese Raad heeft voor de jaren 2024–2029 een ambitieuze strategische agenda ontwikkeld³ als antwoord op de grote uitdagingen van de EU. De uitdagingen in deze agenda zijn ook terug te lezen in de politieke richtlijnen van de huidige Commissie «*Europe's choice*»,⁴ die de leidraad vormen voor de werkzaamheden van de Commissie. Tevens heeft de Commissie februari jl. haar werkprogramma voor 2025 «*Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union*»⁵ gepresenteerd met aanstaande voorstellen, waaronder ook het volgend MFK. In het licht van het veranderende mondiale landschap en de toenemende geopolitieke instabiliteit richt de strategische agenda zich op het creëren van een sterk Europa. De agenda maakt onderscheid tussen drie centrale pijlers; een vrij en democratisch Europa, een sterk en veilig Europa en een welvarend en concurrerend Europa. Deze pijlers passen bij de inzet van Nederland in de EU zoals opgenomen in het Regeerprogramma⁶. Het is belangrijk dat lidstaten solide financieel-economisch beleid voeren, waaronder het afbouwen van hoge publieke schulden. Het kabinet is geen voorstander

¹ Europese Commissie, COM(2025)46, «De weg naar het volgende meerjarig financieel kader».

² CPB (2022), Handelsbaten van de EU en de interne markt.

³ Europese Raad (2024), EUCO 15/24 – European Council conclusions 06-27-2024.

⁴ Ursula von der Leyen (2025), *Europe's CHOICE*, Political guideline for the next European Commission 2024–2029.

⁵ Europese Commissie, COM(2025), Commission Work Programme: Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union.

⁶ Rijksoverheid (2024), Regeerprogramma kabinet-Schoof.

van het aangaan van gemeenschappelijke schulden voor nieuwe Europese instrumenten.

In deze brief schetst het kabinet de Nederlandse inzet op hoofdlijnen voor het volgend MFK. In deel 2 van deze brief schetst het kabinet het proces van besluitvorming ten aanzien van het volgend MFK en het EMB. In deel 3 schetst het kabinet de budgettaire inzet. In deel 4 gaat het kabinet in op de inhoudelijke inzet, die gericht is op een moderne en toekomstbestendige begroting. In deel 5 gaat het kabinet in op mogelijke verbeteringen van bestaand beleid. Deel 6 gaat in op de modernisering van de budgettaire architectuur en, ter afsluiting, schetst het kabinet in deel 7 het vervolgproces. Het is daarbij van belang om op te merken dat de voorstellen van de Commissie pas later dit jaar volgen en daarom nog onbekend zijn. Na het verschijnen van de voorstellen van de Commissie ontvangt uw Kamer, zoals gebruikelijk, een kabinetsappreciatie.

2. Proces van besluitvorming over het MFK en het EMB

De MFK-verordening stelt de kaders voor de uitgavenkant van de EU-begroting vast. Deze worden volgens het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) vastgesteld voor ten minste vijf jaar. Tot op heden was vaststelling voor zeven jaar de gebruikelijke duur. In de MFK-verordening worden de jaarlijkse maximumbedragen per beleids-terrein vastgesteld. Ieder jaar wordt binnen deze kaders de EU-jaarbegroting vastgesteld.

Naar verwachting stelt de Commissie ook een nieuw EMB voor. Het EMB bepaalt de financieringskant van de Europese begroting en is daarmee bepalend voor de nationale bijdragen. Uit het VWEU⁷ volgt dat de ontvangsten en uitgaven van de EU-begroting in evenwicht moeten zijn.

De Europese Raad neemt conclusies aan over het MFK en het EMB met consensus. De Raad besluit met unanimiteit over de MFK-verordening, na goedkeuring van het Europees Parlement (EP). De Raad besluit eveneens met unanimiteit over het EMB, na raadpleging van het EP. Het EMB treedt pas in werking na ratificatie ervan door nationale parlementen.

Naast het voorstel van de Commissie voor de nieuwe overkoepelende MFK-verordening en mogelijk een nieuw EMB, zal de Commissie ook sectorale wetgevingsvoorstellen doen. Hierover wordt door de Commissie, de Raad en het EP onderhandeld. De sectorale verordeningen hebben betrekking op specifieke beleidsterreinen. Onder het huidige MFK vallen onder andere de volgende sectoren en bijbehorende verordeningen: cohesiebeleid en regionale ontwikkeling, landbouw, plattelandsontwikkeling en visserij, asiel en migratie, onderzoek en innovatie (Horizon Europe), veiligheid en defensie, klimaat en milieu, onderwijs, jeugd en cultuur, digitale transformatie en innovatie, gezondheid, mensenrechten en buitenlands beleid. Ook voor de Caribische delen van het Koninkrijk is de EU van belang als strategisch partner. De verordeningen vormen de juridische basis voor de financiële middelen die de EU beschikbaar stelt voor de verschillende beleidsdoelen en initiatieven. Deze verordeningen worden met gekwalificeerde meerderheid in de Raad in onderhandeling met EP vastgesteld, waarbij de conclusies van de Europese Raad over het MFK als geheel leidend zijn.

⁷ Publicatieblad Europese Unie (2016), VWEU artikel 310, p.180.

3. Budgettaire inzet

Nederland is en blijft een constructieve partner in Europa. Het kabinet is van mening dat de Europese begroting gemoderniseerd dient te worden, door meer focus te leggen op strategische prioriteiten. In lijn met de budgettaire afspraken uit het Hoofdpijnenakkoord zet het kabinet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU. In dit deel van de brief schetst het kabinet op hoofdlijnen de budgettaire uitgangspunten voor een moderne EU-begroting.

In het licht van de huidige geopolitieke spanningen is een weerbaar Europa, ook financieel, met een sterke munt en een sterke economie van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en mogelijk een nieuw EMB komen in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Lidstaten zijn daarom genooddaakt lastige keuzes te maken om hun nationale begrotingen sluitend te krijgen. De budgettaire situatie in de lidstaten en de grote uitdagingen die op ons afkomen vragen om herprioritering en een kritische reflectie op de besteding van Europese publieke middelen. Het kabinet is daarom van mening dat ook de EU bij het opstellen van de begroting scherpe keuzes moet maken. Tot slot merkt de Commissie in haar mededeling van 12 februari jl. op dat de terugbetaling van leningen in het kader van NextGenerationEU in het volgende MFK zal starten. De hoofdsom zal uiterlijk 2058 volledig zijn terugbetaald, in overeenstemming met het EMB.

Een realistische, efficiënte en effectieve begroting voor de toekomst

Zoals vastgelegd in het Hoofdpijnenakkoord zet het kabinet in op een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het EMB. De meerjarige raming van de Nederlands afdrachten aan de EU zoals opgenomen op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dient hierbij als uitgangspunt. De besparingsopgave op de EU-afdrachten uit het Hoofdpijnenakkoord is hierin reeds verwerkt.⁸ Het kabinet is van mening dat ambitieus Europees beleid mogelijk is binnen deze budgettaire randvoorwaarden. Zoals eerder aangegeven is het volgens het kabinet noodzakelijk om voor het adresseren van nieuwe beleidsuitdagingen naar meer te kijken dan alleen financiële middelen. Er moet ook gekeken worden naar wat de EU minder of efficiënter kan doen.

Om grote maatschappelijke en geopolitieke uitdagingen het hoofd te bieden zal dus ook gekeken moeten worden naar het herprioriteren van het bestaande budget. Middelen op de EU-begroting zouden daar besteed moeten worden waar die de meeste toegevoegde waarde hebben voor de EU als geheel. De belangrijkste prioriteiten voor het MFK zijn voor het kabinet het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, veiligheid en defensie. Het is de inzet van het kabinet dat voor deze prioriteiten onder het nieuwe MFK middelen beschikbaar gesteld worden die passen bij de ambitieuze doelstellingen. Deel vier van deze brief gaat in op deze uitdagingen en deel vijf gaat specifiek in op verbeteringen van het bestaande beleid, waaronder de twee grootste onderdelen van het huidige MFK, het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), en de fondsen onder cohesiebeleid.

⁸ Kabinetsformatie (2024), Budgettaire bijlage hoofdpijnenakkoord, p.8.

Eigen middelen

Er liggen al enige tijd voorstellen voor nieuwe eigen middelen die door de Commissie zijn voorgesteld naar aanleiding van de Europese Raad van juli 2020⁹ en het interinstitutioneel akkoord met de Commissie en het EP van december 2020.¹⁰ Het kabinet kan nieuwe eigen middelen niet bij voorbaat omarmen en zal voorstellen voor nieuwe eigen middelen op eigen merites beoordelen, waaronder ook de impact op de Nederlandse afdrachten. Bij slimme vormgeving kunnen deze ook voordelen voor Nederland opleveren. Het kabinet staat open voor mogelijke nieuwe eigen middelen op basis van het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) en het *Emission Trading System* (ETS). Deze voorstellen zijn voor Nederland financieel gunstig ten opzichte van de bni-verdeelsleutel.¹¹

4. Een moderne en toekomstgerichte EU-begroting

Het kabinet zet in op een moderne en toekomstbestendige EU-begroting. Zoals hiervoor aangegeven, betekent dit inhoudelijk dat de nieuwe begroting meer gericht moet worden op het versterken van het Europese concurrentievermogen met als fundament een sterke, interne markt en inzet op onderzoek en innovatie, een stevig asiel en migratiebeleid, en veiligheid en defensie. Het kabinet zal naast eerder genoemde prioriteiten voor het MFK ook aandacht hebben voor de voedselzekerheid en het belang daarvan voor de weerbaarheid van de EU.

Dit betekent ook dat middelen uit verschillende bestaande EU-programma's meer moeten bijdragen aan deze prioriteiten. Het kabinet is zich ervan bewust dat het MFK breder is dan alleen deze beleidsterreinen. Ook op andere onderwerpen binnen het MFK is een Nederlandse inzet nodig, maar het kabinet beperkt zich in deze brief tot de hoofdprioriteiten. De Kamer zal over alle beleidsterreinen die vallen onder het MFK worden geïnformeerd door middel van de reguliere processen, onder andere via BNC-fiches en geannoteerde agenda's, na het verschijnen van het voorstel. Daarnaast heeft het kabinet op verschillende onderwerpen aparte positie papers gepubliceerd.

Concurrentievermogen

Zoals de rapporten van Draghi¹² en Letta¹³ duidelijk hebben gemaakt, is de versterking van het Europese concurrentievermogen essentieel voor de toekomst van de EU. Daarbij vindt het kabinet het belangrijk dat de EU-begroting bijdraagt aan grotere innovatiekracht en versterking van de Europese economische veiligheid door onder andere het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden, waaronder voor geneesmiddelen en medische producten van landen buiten de Europese Unie¹⁴. Het gaat bij het versterken van het concurrentievermogen nadrukkelijk ook om een breder pakket dan enkel publieke financiering. Het is juist van belang dat de EU-begroting een bijdrage levert aan het stimuleren van private investeringen. Het gaat daarnaast om verdere verdieping en versterking van de interne markt met een hoogwaardige digitale en fysieke infrastructuur, de kapitaalmarktunie, de groene en digitale (twin) transitie, en menselijk kapitaal. Versterken van het concurrentievermogen is daarom

⁹ Europese Raad (2020), EUCO 10/20, Conclusies 21-07-2020.

¹⁰ Europese Commissie (2020), Interinstitutional agreement.

¹¹ Rijksoverheid (2021), Fiche 9 Herziening EU Emissions Trading Scheme en Fiche 13: Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism.

¹² Kamerstuk 21 501-30, nr. 614, kabinetsappreciatie Draghi.

¹³ Kamerstuk 21 501-30, nr. 603, Appreciatie Letta Rapport «Much more than a Market».

¹⁴ Kamerstuk 30 821, nr. 244, Voortgang kabinetsaanpak risicovolle strategische afhankelijkheden.

een dwarsdoorsnijdend thema in de begroting¹⁵. Dit wil zeggen dat ook de grote programma's onder het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid meer zouden moeten bijdragen aan het versterken van het concurrentievermogen. Het kabinet is van mening dat onderzoek, technologie, innovatie, vaardigheden en infrastructurele projecten de sleutel zijn naar een versterkte concurrentiepositie en is daarom voorstander om dit sterker te verankeren in het volgend MFK¹⁶. Ook dient de EU-begroting de klimaat- en energietransitie en decarbonisatie van de industrie te ondersteunen, aangezien deze een belangrijk fundament zijn voor het bredere Europese concurrentievermogen en onze weerbaarheid. Tevens is er versterking en stimulans nodig voor wetenschappelijke excellentie en grensoverschrijdende publiek-publieke en publiek-private onderzoeks- en innovatieprogramma's, onder meer via een coherent Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie dat zowel aan het korte als aan het lange termijn concurrentievermogen bijdraagt.

De EU-begroting zou ook efficiënter ingericht moeten worden door het vergroten van zogenaamde multipliereffecten, bijvoorbeeld door een groter deel van het budget uit te geven via programma's als InvestEU. Op die manier kan meer worden bijgedragen aan de opschaling van strategische technologieën en sectoren. Onder het versterken van het concurrentievermogen vallen ook het veiligstellen van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en producten, het versterken van de defensie-industrie en onderzoek en innovatie bij defensie-gerelateerde technologie. Daarnaast is een EU met een sterke basis in kennisbreed onderzoek en innovatie, waaronder voor technologieën met zowel civiele als militaire toepassingen, een randvoorwaarde voor het EU-concurrentievermogen

Asiel en migratie

Het kabinet zet in op een beperking van de omvang van migratie naar Nederland, voor nu en voor de langere termijn. EU-samenwerking bij het beschermen en versterken van de buitengrenzen, het toepassen van strikte toelatingsregels, snelle afwikkeling van kansarme asiolverzoeken en betere terugkeer is hiervoor essentieel. Het kabinet is van mening dat het ambitieniveau in de EU op het gebied van asiel, migratie en grensbeheer omhoog moet. Het EU-migratiepact, met name de versnelde asiel- en terugkeerprocedure aan de buitengrens, dient als belangrijke basis voor de EU-inspanningen op dit gebied. Bovendien dient het bereiken van migratiedoelstellingen een belangrijk leidend principe te zijn bij de besteding van Europese middelen in landen buiten de EU. Het kabinet zet met andere EU-lidstaten en de Europese Commissie in op totstandkoming van nieuwe en versterking van bestaande brede en gelijkwaardige Europese partnerschappen met derde landen waar beperking van irreguliere migratie, bevordering van terugkeer en bescherming van migranten onderdeel van uitmaken. Daarnaast benadrukt het kabinet het belang van het ontwikkelen van innovatieve oplossingen voor migratie in EU-verband, en het ondersteunen van landen in de regio bij de opvang van vluchtelingen.

Veiligheid, weerbaarheid en Europese defensie

Europa moet zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor haar eigen veiligheid en zelfstandiger worden op het gebied van defensie. De EU moet hieraan bijdragen. De nationale en Europese weerbaarheid,

¹⁵ Kamerstukken II 2024/2025, 21 501-30, nr. 622, paper «Financing European Competitiveness».

¹⁶ Kamerstukken II, 2024/2025 33 009, nr. 149, «Vision paper on the future EU Framework Programme for Research and Innovation» («FP10»).

veiligheid en defensie dienen te worden versterkt en de EU kan daar een belangrijke rol in spelen, zoals ook Niinistö onderschrijft in zijn rapport over de weerbaarheid van de EU¹⁷. Daarbij moet de EU ook werk maken van de diverse dreigingen voor de interne veiligheid van de samenleving en de stabiliteit van de democratische rechtsorde, zoals hybride dreigingen, aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, terrorisme, cyber, gezondheidsdreigingen, en bescherming van de buitengrenzen en paraatheid en crisisrespons.

Het kabinet is van mening dat het significant toegenomen belang en noodzaak van veiligheid, civiele weerbaarheid, en defensie dient te worden weerspiegeld in het MFK. Het is evident dat Europa meer moet investeren in Europese veiligheid en defensie, en in onzekere tijden eigen zekerheden moet creëren. Hogere defensie-uitgaven, waaronder investeringen, zullen hoofdzakelijk vanuit de nationale begrotingen van de lidstaten moeten komen. Daarnaast dienen binnen het MFK de mogelijkheden te worden vergroot om een bijdrage te leveren aan de Europese veiligheid en civiele weerbaarheid. Voor onze internationale veiligheid staat politieke en militaire samenwerking met zowel de NAVO als de EU voorop. Met andere lidstaten wordt in de EU ingezet op meer strategische zelfstandigheid en grensoverschrijdende samenwerking.

Op het terrein van defensie speelt de EU een rol bij het versterken van de Europese defensie-industrie, met name door het stimuleren van investeringen in productiecapaciteit, leveringszekerheid en onderzoek en innovatie. Daarnaast draagt de EU bij aan het verbeteren van de militaire mobiliteit, in samenhang met civiele infrastructuur (*dual use*) het versterken van defensiesamenwerking tussen lidstaten. Het kabinet zet zich in voor een defensieprogramma in het volgend MFK waarin militaire mobiliteit en de verschillende facetten van de versterking van de Europese defensie-industrie samenkomen (onderzoek & ontwikkeling, aanschaf, industrialisatie, productiecapaciteit en weerbaarheid)^{18 19}. Daarnaast kunnen andere programma's ook een bijdrage leveren aan Europese veiligheid en defensie. Op 19 maart jl. presenteerde de Europese Commissie haar *white paper on EU Defense* en op 26 maart a.s. wordt de *Preparedness Union Strategy*²⁰ verwacht. Uw Kamer wordt hierover via de reguliere wegen geïnformeerd.

Tot slot blijft Nederland Oekraïne, zowel bilateraal als in Europese en andere samenwerkingsverbanden politiek, militair, financieel en moreel actief en onverminderd steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zolang als dat nodig is. Het is belangrijk dat ook de EU als geheel haar steun continueert.

5. Verbetering van bestaand beleid

Het kabinet staat open voor een verkenning van het idee van een «*single plan*»²¹ per lidstaat met hervormingen en investeringen, zoals beschreven in de eerder genoemde Commissie-mededeling over het MFK. Daarbij moet worden opgemerkt dat het uiteindelijke oordeel van het kabinet afhankelijk is van de precieze invulling van deze systematiek door de Commissie. Middelen uit programma's van de EU die hieronder vallen, moeten waar mogelijk meer bijdragen aan de hierboven genoemde inhoudelijke prioriteiten. Lidstaten moeten de flexibiliteit krijgen uitgaven

¹⁷ Kamerstuk 2024/2025 33 694 nr. 70, kabinetsappreciatie rapport Niinistö.

¹⁸ Non paper (2025), Position on White Paper on the Future of European Defence.

¹⁹ Non-paper (2024) «Financing European competitiveness».

²⁰ Europese Commissie, COMM (2025), EU white paper on defense.

²¹ Europese Commissie, COM(2025) 46 final, The road to the next multiannual financial framework, p.13.

vanuit dit «*single plan*» in te richten, binnen gezamenlijk vastgestelde, heldere kaders, waarbij de analyse van de impact en consequenties voor de begunstigden van de verschillende fondsen wordt gewogen.

Het betekent ook dat de cruciale randvoorwaarden van een goed functionerende rechtsstaat, bijpassende effectieve bescherming van grondrechten en de doeltreffende preventieve aanpak en bestrijding van fraude met financiële middelen van de EU actief worden ondersteund. Voor het kabinet is het ook van groot belang dat ook de toekomstige EU-begroting sterke waarborgen voor de rechtsstaat en fundamentele waarden bevat. Het kabinet is tevens voorstander van een sterke en effectieve koppeling tussen het respecteren van de rechtsstaat en de EU-begroting.

Toekomstgerichte landbouw, visserij, voedselzekerheid en natuur

Het kabinet zet in op toekomstgerichte, innovatieve landbouw en visserij en een gezonde natuur, met blijvende aandacht voor toekomstperspectief, verdienvermogen, voedselzekerheid en innovatie. Efficiëntie en innovatieve voedselproductie, inclusief visserij draagt bij aan voedselzekerheid, hetgeen het kabinet als elementaire maatschappelijke voorziening wil borgen. Integrale kennisdeling en -uitwisseling op EU-niveau is daarbij van belang. Het kabinet acht het wenselijk om te onderzoeken hoe GLB-middelen verder kunnen worden ingezet voor het leveren van maatschappelijke diensten, modernisering, concurrentievermogen en innovatie, met oog voor administratieve lasten. In het kader van het GLB en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) zet het kabinet ook in op innovatie en verduurzaming.

Er zijn vanuit EU-wetgeving doelen gesteld op het gebied van klimaat, natuur en milieu. Het kabinet denkt door middel van de ministeriële commissie economie en natuurherstel actief mee in het realiseren van EU gestelde doelen op het gebied van klimaat, natuur en milieu. Belangrijk hierbij is de balans tussen ambitie, uitvoerbaarheid, realisatie en administratieve lasten.

Toekomstbestendig cohesiebeleid

Het cohesiebeleid richt zich op het bevorderen van economische, sociale en territoriale convergentie door het versterken van regio's die op sociaaleconomisch gebied achterblijven bij de gemiddelde Europese levensstandaard²². Hierdoor draagt het cohesiebeleid bij aan de versterking van de interne markt. Het kabinet vindt dat het cohesiebeleid zich zo veel mogelijk op die regio's dient te blijven richten, maar het cohesiebeleid zou in principe beschikbaar moeten kunnen blijven voor alle regio's in de EU. Het kabinet wil verder dat het cohesiebeleid zich meer focust op het versterken van het concurrentievermogen van de EU, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken en sterktes van de regio's. Inhoudelijk betekent dit een inzet op de drie transities: digitaal, sociaal (arbeidsmarkt) en groen, met onderzoek en innovatie (en de uitrol daarvan) als dwarsdoorsnijder. Een voldoende en goed geschoolde beroepsbevolking is essentieel om de transities te kunnen waarmaken. Daarbij acht het kabinet het van belang om vanuit cohesiebeleid ook samenwerking tussen Europese regio's te blijven stimuleren.

Ook voor het cohesiebeleid geldt dat het kabinet voorstander is van sterke waarborgen voor de rechtsstaat en fundamentele waarden. Daarom moet het voorzien in doeltreffende mechanismen ter naleving van het Handvest

²² Kamerstukken II 2024/2025, 21 501-08, nr. 963, «Visiepaper Cohesiebeleid post 2027».

van de Grondrechten van de EU en moet een horizontale randvoorwaarde zijn voor de ontvangst van gelden uit fondsen in gedeeld beheer.

6. Modernisering budgettaire architectuur

Flexibiliteit

Het huidige MFK ligt vast voor zeven jaar. Ruim 60 procent van de middelen is vastgelegd in landenenvelopen. Ook is een groot deel van de overige middelen van tevoren vastgelegd. Het huidige MFK is hierdoor op veel punten inflexibel en de EU is daarmee niet altijd goed in staat in te spelen op onvoorziene omstandigheden. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het vergroten van de begrotingsflexibiliteit, waarbij het wel van belang is dat de kwaliteit van de uitgaven en betrokkenheid van de Raad, als (mede) begrotingsautoriteit van de EU, wordt gewaarborgd. Daarnaast is het van belang om op te merken dat het MFK een investeringsbegroting is en dat voor investeringsprogramma's ook stabiliteit en voorspelbaarheid van belang zijn.

Flexibiliteit mag niet ten koste gaan van de voorspelbaarheid van de nationale afdrachten van de lidstaten en stabiliteit van EU-beleid. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn dan ook dat de MFK-plafonds leidend blijven en het stelsel van eigen middelen te allen tijde gerespecteerd wordt. De fundamentele begrotingsprincipes van begrotingsevenwicht, eenheid en universaliteit moeten worden gewaarborgd.

Resultaat gericht begroten

Dit kabinet staat open voor een verkenning van bredere toepassing van resultaatgericht begroten (*performance based budgetting*), waarbij lidstaten zich committeren aan het doen van bepaalde hervormingen en investeringen, en waar vervolgens vooraf vastgestelde voorwaarden/prestaties behaald dienen te worden alvorens middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd. Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten hervormingen implementeren die de economie van de lidstaten en in het verlengde daarvan de EU als geheel versterken. Deze systematiek kan hieraan een bijdrage leveren, onder meer door het verbinden van conditionaliteiten aan het toekennen van publiek geld. Het is van belang om een sterke en effectieve relatie met het Europees Semester op te nemen, met inachtneming van de nationale beleidsvrijheid en een proportionele verhouding tussen het ambitieniveau van beoogde hervormingen en ontvangsten door lidstaten. Er zijn nog veel onduidelikheden over de precieze invulling van deze systematiek zoals de Commissie deze nu voor ogen lijkt te hebben voor delen van het volgend MFK. Waar in beginsel Nederland een voorstander is van de koppeling tussen hervormingen en EU-middelen, moet rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid, effectiviteit en toepasbaarheid op de verschillende beleidsterreinen. Het kabinet meent dat bij een dergelijke systematiek voldoende betrokkenheid van de lidstaten moet worden verzekerd en acht het daarbij van belang dat EU-beleid en -fondsen, waar gepast in partnerschap met regionale en lokale overheden en stakeholders wordt uitgevoerd. Aandachtspunten zijn daarnaast de betrokkenheid van de medeoverheden en partners, voldoende flexibiliteit en het voorkomen van onnodige en niet proportionele administratieve- en controlelasten. De geleerde lessen uit het huidige MFK en de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit moeten hierin goed worden meegenomen.

Het kabinet benadrukt het belang van een rechtmatige en transparante besteding van Europese middelen. Dit is nodig gezien de alsmaar groeiende en te hoge foutenpercentages die de Europese Rekenkamer jaarlijks constateert²³. Een betere verantwoording en monitoring van uitgaven is essentieel. Het kabinet benadrukt dat aandacht voor uitvoerbaarheid noodzakelijk is bij betere verantwoording, maar ook bij vereenvoudiging van regels. Te vaak vormt de administratieve last een belemmering voor een doeltreffende en doelmatige besteding van EU-middelen. Een dergelijke vereenvoudiging is cruciaal voor succesvolle uitvoering van EU-programma's. Vereenvoudiging van de Europese begroting kan bijvoorbeeld door het aantal fondsen en programma's te verminderen waar sprake is van overlap door fondsen en programma's in gedeeld beheer samen te voegen in bredere landenenvelopen, en door vereenvoudiging van de programma's zelf. Daarnaast kan worden ingezet op verminderde rapportagedruk, waar passend en mogelijk, en meer synergiën tussen de noodzakelijke audits in de uitvoering.

Financieel instrumentarium

Met bijdragen uit de EU-begroting kan een hefboom worden gecreëerd om meer publieke en private financiering te verwerven, zoals reeds gebeurt onder InvestEU en via de Europese Investeringsbank (EIB). Dergelijke financiële constructies kunnen het effect en de efficiëntie van de inzet van publieke middelen sterk vergroten. Het kabinet ziet voordelen van (innovatieve) financiële instrumenten en staat open voor de inzet daarvan binnen de EU-begroting. Het is daarbij wel van belang dat de financiële risico's worden gedekt door de EU-begroting. Het kabinet is geen voorstander van het aangaan van gemeenschappelijke schulden voor nieuwe Europese instrumenten, zoals vastgelegd in het Regeerprogramma.

7. Vervolg

Het kabinet zal bovenstaande inzet uitdragen richting de Europese instellingen (waaronder de Commissie) en andere lidstaten. De onderhandelingen over het MFK zullen de komende jaren hoog op de Europese agenda staan. Uw Kamer zal worden geïnformeerd over het verloop van de onderhandelingen, in het bijzonder via de overleggen die plaatsvinden voorafgaande aan de Raad Algemene Zaken (MFK), de Europese Raad en Raad Economische en Financiële Zaken (EMB).

²³ Europese Rekenkamer (2024), Jaarverslag 2023 «Onze activiteiten in 2023», p.8