

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 193

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2025

Op 4 juni jl. presenteerde de Europese Commissie (de Commissie) het voorstel voor de Europese begroting 2026.¹ Via deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van het voorstel, de gevolgen voor de raming van de Nederlandse EU-afdrachten, de Nederlandse inzet, het proces en het krachtenveld. Hiermee vervangt deze Kamerbrief, zoals gebruikelijk, het BNC-fiche over dit voorstel. Daarnaast presenteerde op 4 juni jl. de Commissie ook de jaarlijkse technische aanpassing van het Meerjarig Financieel Kader (MFK 2021–2027), conform artikel 4 van de MFK-verordening.² In deze brief ga ik ook in op de inhoud van deze mededeling en de gevolgen daarvan voor de raming van de Nederlandse EU-afdrachten.

Commissievoorstel Europese begroting 2026

Het voorstel voor de Europese begroting 2026 betreft de zesde jaarbegroting binnen het huidige MFK. De Commissie stelt een totaalomvang (inclusief speciale instrumenten) voor van 193,3 miljard euro aan vastleggingen; dit zijn de wettelijke (of contractuele) verplichtingen die worden aangegaan. De betalingen – de kasuitgaven, volgend uit vastleggingen – bedragen 192,2 miljard euro (zie tabel 1). Het totaal aan vastleggingen is enigszins vergelijkbaar met de jaarbegroting 2025. Het totaal aan betalingen ligt een stuk hoger dan vorig jaar. Deze stijging wordt voornamelijk gedreven door de beleidscyclus van met name cohesieprogramma's die, na de opstartfase van het MFK, nu tot betaling komen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de voorgestelde vastleggingen, betalingen en marges in totaal en per begrotingscategorie en laat de verschillen met de Europese begroting van 2025 zien.³

¹ https://commission.europa.eu/publications/statement-estimates-2026_en

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=CELEX:52025DC0800>

Tabel 1: Commissievoorstel EU-begroting 2026 (in miljoenen euro)

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

	CIE-voorstel 2026		Begroting 2025		Verschil %	
	Vastl. ¹	Bet. ²	Vastl.	Bet.	Vastl.	Bet.
Begrotingscategorieën						
H1. Interne markt, innovatie en digitaal	22.054	23.309	21.480	20.461	2,7%	13,9%
H2. Cohesie, veerkracht en waarden	71.726	74.617	77.980	44.445	- 8,0%	67,9%
H3. Landbouw en milieu	56.972	53.133	56.731	52.092	0,4%	2%
H4. Migratie en grensmanagement	5.010	3.887	4.791	3.204	4,6%	21,3%
H5. Veiligheid en defensie	2.804	2.251	2.633	2.143	6,5%	5%
H6. Extern beleid	15.505	16.512	16.308	14.426	- 4,9%	14,5%
H7. Administratieve uitgaven	13.475	13.475	12.845	12.845	4,9%	4,9%
[A] Totale begrotingscategorieën	187.546	187.184	192.769	149.616	- 2,7%	25,1%
[B] Waarvan inzet speciale instrumenten	5.173	4.605	3.205	2.540		
Flexibiliteitsinstrument	2.286	2.467	1.162	1.399		
Single Margin Instrument	748	0	721	0		
EURI-instrument	2.138	2.138	1.142	1.142		
[C] Marge	493	18.591	801	28.303		
[D] Totaal MFK-plafond (A-B+C)	182.866	201.170	190.544	175.378		
[E] Thematische speciale instrumenten	5.716	5.023	6.670	5.594		
Totaal uitgaven (A+E)	193.262	192.207	199.438	155.209	- 3,1%	23,8%

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

² Betalingen, de kasuitgaven, volgend uit vastleggingen

In het Commissievoorstel bedraagt de vastleggingenmarge circa 0,5 miljard euro en de betalingenmarge circa 18,6 miljard euro. Ter vergelijking, bij het voorstel van de jaarbegroting van 2025 was deze betalingenmarge 28,3 miljard euro. Door de inzet van speciale instrumenten is de resterende flexibiliteit beperkt. In de volgende paragrafen wordt het Commissievoorstel per begrotingscategorie (ook wel «*Heading*») van het MFK toegelicht.

H1) Interne markt, innovatie en digitaal

De eerste begrotingscategorie betreft voornamelijk investeringen in de versterking en modernisering en vergroening van de Europese economie. Grote geopolitieke schokken, zoals de gevolgen van de oorlog in Oekraïne en de mogelijkheid van een handelsoorlog vragen om het versterken van de Europese weerbaarheid. Daarom is het volgens de Commissie van belang te investeren in onderzoek en innovatie, strategische infrastructuur, de digitale transformatie, beveiligde connectiviteit, de ruimtevaart en de interne markt. Deze sectoren spelen volgens de Commissie een belangrijke rol in het vergroten van economische groei, het verbeteren van het concurrentievermogen en het aanpakken van gemeenschappelijke uitdagingen. Programma's als Horizon Europe, InvestEU en Digital Europe dragen hier aan bij.

De Commissie stelt voor deze categorie een budget voor van 22,1 miljard euro aan vastleggingen en 23,3 miljard euro in betalingen. Dit is vergelijkbaar met de begroting van vorig jaar. De Commissie stelt voor om het budget voor Horizon Europe op het gebied van onderzoek in biodiversiteit te verhogen met 10% voor 2025–2027. Dit draagt bij aan het doel om 35% van de beschikbare middelen uit te geven aan klimaatdoelen. De Commissie heeft in 2025 een herziening van de InvestEU verordening voorgesteld. Door een voorgestelde verhoging van de provisie voor InvestEU van 1 miljard euro zou circa 2,5 miljard euro aan aanvullende garanties beschikbaar komen. Daarmee zou volgens de Europese

³ Deze getallen zijn exclusief de NGEU-middelen en exclusief bedragen voortkomend uit decommiteringen.

Commissie uiteindelijk circa 50 miljard aanvullende publieke en private investeringen gemobiliseerd kunnen worden. Daarnaast wordt 245,1 miljoen euro toegevoegd aan InvestEU op basis van een politieke afspraak uit het MFK-akkoord over het opnieuw inzetten van decommiteringen (artikel 5 MFK-verordening).

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 71,7 miljard euro in vastleggingen en 74,6 miljard euro in betalingen. Ten opzichte van de Europese begroting van 2025 dalen de vastleggingen met 8%, terwijl de betalingen stijgen met 67,9%. Deze stijging van betalingen volgt na achterblijvende betalingen in de afgelopen jaren. Het is gebruikelijk dat de betalingen voor het cohesiebeleid in de tweede helft van het MFK oplopen.

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 huishoudens voor verduurzaming tot het bieden van ondersteuning op de arbeidsmarkt.

Het betalingenniveau stijgt in 2026 met 79,5% ten opzichte van 2025. In absolute bedragen is dit een stijging van ca. 26,4 miljard euro. Deze stijging kan worden gezien als onderdeel van de beleidscyclus van het cohesiebeleid waarbij de programma's van het MFK 2021–2027, na de opstartfase van het MFK, nu tot betaling komen. Met de tussentijdse herziening van het cohesiebeleid probeert de Commissie ook de implementatie van de cohesieprogramma's te versnellen. Uw Kamer heeft op 9 mei jl. een kabinetsappreciatie ontvangen over de Commissievoorstellen om de investeringen uit de fondsen onder het cohesiebeleid beter af te stemmen op nieuwe Europese prioriteiten, zoals defensie en decarbonisatie.⁴ Er worden ook financiële prikkels, waaronder additionele prefinanciering, voorgesteld die het voor lidstaten aantrekkelijk moeten maken om in de nieuwe prioriteiten te investeren. Dit leidt naar verwachting tot 4,1 miljard euro aan aanvullende betalingen in 2026.

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 Herstel- en Veerkrachtfaciliteit en REACT-EU. De rentebetalingen voor de leningen voor de financiering van het Europees Herstelinstrument (NGEU) vallen ook onder deze begrotingscategorie. Het betalingenniveau stijgt in 2026 met 33,4% ten opzichte van 2025. In absolute bedragen is dit een stijging van ca. 3,7 miljard euro.

De snelle stijging van de kapitaalmarkrente heeft een significante invloed gehad op de kosten van de leningen die zijn aangegaan onder NGEU. De

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 4053

totale rentekosten in 2026 bedragen 8 miljard euro. Het reeds begrote budget van ca. 3,7 miljard euro is onvoldoende om dit te financieren. De toelichting onder het kopje *European Union Recovery Instrument* (EURI) gaat nader in op de voorgestelde financiering van de kostenoverschrijding.

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 (UCPM) vallen hieronder. Over het algemeen wordt er een stijging in het betalingsniveau van deze programma's voorgesteld, in lijn met de meerjarige financiële programmering van de Commissie.

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 2023 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, steun te voorzien voor het uitvoeren van ecoregelingen en marktgerelateerde steun. Het voorziene budget voor 2026 hiervoor is 40,5 miljard in zowel vastleggingen als betalingen.

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 2026 is 13,3 miljard euro in vastleggingen (een stijging van 0,8% ten opzichte van 2025) en 9,3 miljard euro in betalingen (een daling van 11% ten opzichte van 2025). Net als in het voorgaande jaar komt de daling in betalingen 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. De Commissie geeft aan dat de betalingen uit de vorige programmaperiode van het programma voor plattelandsontwikkeling (dat liep tot 2022) aan het afnemen is en de betalingen uit het huidige programma (2023–2027) toenemen.

In totaal heeft de begrotingscategorie een voorgestelde omvang van 57 miljard euro in vastleggingen en 53,1 miljard euro in betalingen. Ten opzichte van de Europese begroting van 2025 stijgen de vastleggingen met 0,4% en de betalingen met 2,0%. Daarnaast draagt het Innovatiefonds 6 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 (in 2024) 2 miljard euro aan extra middelen vrijgemaakt voor de periode 2025–2027. De Commissie stelt voor om hiervan 543 miljoen euro in te zetten voor 2026. Dit zal onder andere 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 2026 een budget voor van circa 5 miljard euro in vastleggingen en circa 3,9 miljard euro in betalingen. Dit betekent een stijging van de vastleggingen (4,6%) en een stijging van de betalingen (21,3%) ten opzichte van de begroting in 2025. Onderdeel van het voorstel is een budgetverhoging voor Frontex om de aanzienlijke uitbreiding van het aantal fte te financieren. De begroting van Frontex is sinds het begin van het lopende MFK toegenomen van 0,5 miljard euro in 2021 naar nu 1,1 miljard euro voorzien voor 2026.

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 MFK-herziening is afgesproken dat het Europees Defensiefonds (EDF) met 1,5 miljard wordt opgehoogd in de jaren 2025–2027. In de begroting voor 2026 wordt het budget voor 375 miljoen opgehoogd. De middelen worden ingezet ter financiering van het Europees defensie-industrieprogramma (EDIP), dat eerdere kortlopende programma's als ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*) en EDIRPA (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*) opvolgt. Het doel van dit programma is het versterken van het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie en de beschikbaarheid van defensieproducten.

De Commissie noemt in de begroting voor 2026 ook het voorstel voor de verordening *Security Action for Europe* (SAFE). Dit instrument maakt het mogelijk om voor 150 miljard euro aan leningen te verstrekken aan lidstaten om te investeren in defensiecapaciteiten. Deze middelen worden door de Commissie geleend op de kapitaalmarkt en gegarandeerd uit de

headroom. Er is geen effect op de EU-begroting. De Commissie heeft daarnaast een voorstel gedaan voor het stimuleren van defensie-investeringen in de EU-begroting via het ReArm Europe/Readiness 2030-plan. Hiermee worden verschillende programma's aangepast zodat deze kunnen bijdragen aan investeringen in de defensie-industrie.

De Commissie stelt voor 2026 een budget voor van circa 2,8 miljard euro in vastleggingen en 2,3 miljard euro in betalingen. Dit betekent een stijging van de vastleggingen van ca. 6,5% en een stijging van de betalingen van 5%.

H6) Extern beleid

De begrotingscategorie extern beleid omvat verschillende financieringsinstrumenten om het externe optreden van de EU te financieren. Hieronder valt bijvoorbeeld 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) onder. In de context van buitengewone geopolitieke spanningen, is tijdens de MFK-herziening besloten om 3,1 miljard euro extra middelen vrij te maken voor de periode 2025–2027. In 2026 zal hiervan 0,9 miljard euro worden ingezet.

In totaal stelt de Commissie voor deze begrotingscategorie in 2026 een budget voor van 15,5 miljard euro in vastleggingen en 16,5 miljard euro in betalingen voor. Dit betekent een daling van de vastleggingen (-4,9%) en een stijging van de betalingen (14,5%) ten opzichte van de begroting in 2025.

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 13,6 miljard euro in vastleggingen en betalingen. Ten opzichte van 2025 is dit een stijging van 4,9%. Dit komt met name door salarisstijgingen. De Commissie geeft daarbij aan voor de jaarbegroting 2026 wel voor 0,7 miljard euro gebruik te willen maken van het Enkelvoudige marge-instrument (*Single Margin Instrument*; SMI) en voor 0,2 miljard euro van het Flexibiliteitsinstrument. Ook in 2025 is gebruik gemaakt van het SMI om deze begrotingscategorie te financieren.

De Commissie geeft daarbij aan dat additioneel budget, als gevolg van de hoger dan vooraf geraamde inflatie tijdens de eerdere jaren van deze MFK-periode, nodig is om te voldoen aan wettelijke en contractuele verplichtingen. Met dit voorstel blijft de Commissie binnen de principes van stabiele personeelsbezetting en de maximale 2% toename van niet-salaris gerelateerde uitgaven.

De Commissie geeft zoals gebruikelijk aan dat de aannames voor administratieve uitgaven, met name t.o.v. inflatie, koopkracht en pensioenen bij het wijzigingsvoorstel in oktober worden geactualiseerd.

NextGenerationEU

De voorgestelde betalingen in de begrotingscategorieën zijn exclusief de middelen die vanuit het subsidiedeel van het Europees herstelinstrument (*NextGenerationEU*; NGEU) worden uitgegeven. Voor 2026 leidt dit tot

105,3 miljard aan additionele betalingen.⁵ Deze middelen uit het Europees herstelinstrument betreft subsidies aan lidstaten via de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit en daarnaast zijn er middelen bedoeld ter versterking van programma's als EU4Health, het mechanisme voor civiele bescherming (*Union Civil Protection Mechanism*; UCPM), Erasmus+. 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. De leningen moeten voor 2058 worden afgelost. Deze betalingen zijn een beperkt onderdeel van het voorstel voor de jaarbegroting 2026.

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, maar zijn wel onderdeel van de MFK-verordening.

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. Op 1 april jl. heeft de Commissie een voorstel gedaan om de doelstelling te verbreden zodat het EGF eerder kan worden ingezet bij dreiging van baanverliezen. Uw Kamer is op 9 mei jl. middels een BNC-fiche geïnformeerd over de voorgestelde verbreding van de doelstelling en de Nederlandse inzet.⁷ Na de herziening van het MFK is het maximaal jaarlijkse bedrag vanaf 2024 vastgesteld op 30 miljoen euro (in prijzen van 2018). Voor 2026 is 35,1 miljoen euro aan vastleggingen en 20 miljoen euro aan betalingen voorzien.

De Europese Solidariteitsreserve verleent steun aan getroffen landen en regio's die binnen het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (SFEU) vallen. Voor 2026 is 1,2 miljard euro beschikbaar. De Noodhulpreserve is bedoeld om hulp te bieden in reactie op crises en noodsituaties binnen en buiten de Unie. Voor 2026 is 595 miljoen euro beschikbaar.

Oekraïnereserve

De Oekraïnereserve is bedoeld om stabiele, niet-terugbetaalbare steun aan Oekraïne te bieden in de periode 2024–2027. Deze steun heeft betrekking op alle drie de pijlers van de Oekraïne-faciliteit, zijnde macro-financiële steun gekoppeld aan het Oekraïneplan, het Oekraïne Investeringskader en pre-toetredingssteun en capaciteitsopbouw, evenals de administratieve lasten van de faciliteit. 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 2026 een budget voor van 3,9 miljard euro. Hiernaast wordt via de Oekraïne-faciliteit 33 miljard euro aan leningen ter beschikking gesteld aan Oekraïne in de periode 2024–2027. Hiervoor wordt de Oekraïnereserve niet gemobiliseerd.

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 22 112, nr. 4051

Het EURI-instrument is overeengekomen in de MFK-herziening. Het instrument kan worden gebruikt voor de financiering van de overschrijding van de oorspronkelijk in het MFK-geraamde rentekosten, die voortkomen uit leningen die de Commissie namens de Unie is aangegaan voor het herstelinstrument NGEU. Door de rentestijging sinds 2022 zijn de rentekosten 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.⁸ Het cascademechanisme werkt volgens een vaste volgorde. In de eerste stap wordt het reeds begrote budget voor de rente (EURI-line) gebruikt. In stap twee is overeengekomen dat als benchmark circa 50% van de overschrijding van het begrote budget wordt gedekt door herprioriteringen binnen de begroting en de inzet van de speciale instrumenten bij het MFK. Het overige deel kan worden gedekt met het EURI-instrument waarbij decommiteringen opnieuw worden ingezet. Dit zijn eerdere vastleggingen die uiteindelijk toch niet tot betaling zijn gekomen. Indien er onvoldoende decommiteringen zijn dragen de lidstaten extra bij om de overschrijding te dekken.

De geraamde rentekosten voor 2026 bedragen 8 miljard euro. Het reeds begrote budget is 3,7 miljard euro. Dit betekent dat er een kostenoverschrijding is van 4,3 miljard euro. De Commissie stelt voor deze kostenoverschrijding voor 50% te financieren via de marge uit begrotingscategorie 2b (72,8 miljoen euro) en het Flexibiliteitsinstrument (2,1 miljard euro). De overige 50% wordt gefinancierd vanuit het EURI-instrument (2,1 miljard euro) door middel van het opnieuw inzetten van decommiteringen. De Commissie geeft aan dat aanvullende afdrachten door de lidstaten niet nodig zijn.

Enkelvoudig marge-instrument

Het enkelvoudig marge-instrument maakt het mogelijk om niet-gebruikte middelen onder het MFK-plafond te verschuiven tussen verschillende begrotingscategorieën of tussen begrotingsjaren. Dit instrument kan daardoor de marge in toekomstige jaren vergroten. De Commissie stelt voor om 748 miljoen in te zetten voor de administratieve uitgaven onder begrotingscategorie 7. Hierdoor blijft er geen budget over in het SMI voor 2026.

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. In artikel 12 van de MFK-verordening is het jaarlijkse bedrag vastgelegd. Dit is 1,6 miljard euro in 2026. Elk ongebruikt deel van het jaarlijkse bedrag kan worden gebruikt tot jaar t+2. Het resterende bedrag eind 2025 zal worden overgeheveld naar 2026. Dit is tot op heden 845 miljoen euro. De Commissie stelt voor om 2 miljard euro vanuit het Flexibiliteitsinstrument in te zetten voor de financiering van de rentekosten voor NGEU in de context van het EURI-cascademechanisme. Daarnaast stelt de Commissie voor om 221 miljoen in te zetten voor de administratieve uitgaven onder begrotingscategorie 7.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/765/oj/eng>

Overige ontvangsten

In het voorstel voor de jaarbegroting 2026 actualiseert de Commissie de overige ontvangsten voor 2026. Dit betreft onder andere de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van het Terugtrekkingsakkoord, financiële en administratieve ontvangsten en ontvangsten en bijdragen van derde landen.

De overige ontvangsten vallen voor 2026 hoger uit dan waar de raming van de Nederlandse EU-afrachten rekening mee werd gehouden. Dit heeft als gevolg dat de raming van de Nederlandse bni-afracht naar beneden wordt bijgesteld met 2,6 miljoen euro.

Bijstelling bni-korting

Ieder jaar worden de kortingen die Nederland en enkele andere lidstaten krijgen op de bni-afracht 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 bruto-korting op de bni-afracht. Dit leidt tot een lagere raming van de Nederlandse bni-afracht van 13,8 miljoen euro in 2026 oplopend tot 15 miljoen euro in 2029.

Beoordeling voorstel en Nederlandse inzet EU-jaarbegroting 2026

Nederland zet in op een prudente, realistische en moderne Europese begroting, waarin de afspraken uit het MFK-akkoord en de MFK-herziening gerespecteerd worden. De prioriteiten uit het Commissievoorstel weerspiegelen de uitdagende geopolitieke situatie en komen grotendeels overeen met de inhoudelijke Nederlandse beleidsdoelstellingen voor het lopende MFK: defensie en veiligheid, migratie, onderzoek en innovatie en de groene en digitale transitie.

Bij onderhandelingen over de jaarbegroting in de Raad zal Nederland, net zoals vorig jaar, prioriteit geven aan het dekken van de gestegen rentekosten voor NGEU in de context van het EURI-cascademechanisme. Het voorstel van de Commissie voldoet aan de afspraak om 50% van de kostenoverschrijding te dekken met herprioriteringen en de inzet van speciale instrumenten. Het voorstel bevat echter geen herprioriteringen en de 50% wordt volledig gedekt door de inzet van het Flexibiliteitsinstrument. Nederland zal inzetten op het zoveel mogelijk dekken van de kostenoverschrijding via herprioriteringen om het opnieuw inzetten van decommiteringen te beperken en extra afdrachten van de lidstaten te voorkomen. De rentekosten zullen in 2027 hoger zijn en mogelijk is er dan onvoldoende ruimte in de speciale instrumenten om de kostenoverschrijding te financieren. Hierdoor is het belangrijk om nu in te zetten op meer herprioriteringen en de inzet van speciale instrumenten te beperken zodat ook volgend jaar de 50% afspraak gehaald kan worden.

Daarnaast zette Nederland en een brede groep gelijkgestemden in de afgelopen jaren doorgaans in op voldoende marges om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden gedurende het jaar. Dit jaar is de resterende flexibiliteit in het voorstel beperkt, namelijk 629 miljoen euro. Nederland is kritisch op het voorstel om het Flexibiliteitsinstrument en het Enkelvoudige marge-instrument (SMI) in te zetten voor de administratieve uitgaven onder begrotingscategorie 7, conform de

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

motie-Van Wijngaarden.¹⁰ Nederland erkent daarbij wel dat het handelingsperspectief om op administratieve uitgaven te bezuinigen beperkt is, aangezien dit juridisch verplichte kosten zijn. Desondanks biedt de inzet van speciale instrumenten geen structurele oplossing. Nederland zal zich inzetten om de inzet van de speciale instrumenten te beperken, om zo ruimte te houden voor onvoorziene omstandigheden gedurende het begrotingsjaar en het dekken van de rentekosten voor NGEU.

De voorgestelde betalingen in de jaarbegroting 2026 hebben niet direct impact op de raming van de Nederlandse afdrachten, omdat de raming gebaseerd is op de maximale uitgavenplafonds en de betalingen daaronder blijven. Wijzigingen aan de inkomstenkant, waaronder de actualisatie van de overige ontvangsten en de kortingen leiden wel tot een verandering van de raming van de Nederlandse afdrachten. Dit geldt ook voor wijzigingen aan de uitgavenplafonds, zoals hieronder toegelicht.

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.

Daarnaast worden ook de speciale instrumenten en de boete-opbrengsten geactualiseerd. Dit heeft 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 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 2026 dus de boete-opbrengsten uit 2024) worden toegevoegd aan de Europese begroting en de MFK-uitgavenplafonds. Het maximumbedrag dat mag worden toegevoegd is 11 miljard in prijzen 2018. Deze opbrengsten worden volgens een verdeelsleutel over bepaalde MFK-programma's verdeeld, zoals vastgelegd in Annex II van de MFK-verordening.

De Commissie actualiseert in de technische aanpassing nu het cijfer voor 2026. Het gevolg hiervan is dat de raming van de Nederlandse bni-afdracht met 7,5 miljoen euro naar boven bijgesteld wordt in 2026.

Aanpassing plafond SMI

In artikel 4 van de MFK-verordening is vastgelegd dat in de periode 2022–2027 ieder jaar in de technische aanpassing het MFK-uitgavenplafond opgehoogd mag worden met de ongebruikte betalingen onder het Enkelvoudig marge-instrument (SMI) van het jaar daarvoor (tot een bepaald maximum). In de raming van de Nederlandse afdrachten werd al rekening gehouden met de maximale inzet van het SMI in 2026 en 2027. In de MFK-herziening van 2024 is afgesproken dat het ongebruikte deel van het SMI van 2025 opgeteld mag worden bij de maximale inzet van het SMI in 2026. Hiervoor was in de raming van de Nederlandse afdrachten een inschatting gemaakt. In de technische

¹⁰ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2544

aanpassing van 2026 is duidelijk hoeveel er resteert in het SMI van 2025 en doorgeschoven mag worden naar 2026. Dit ligt circa 1 miljard lager dan eerder in de raming voorzien. Het maximale bedrag voor 2027 is in de raming ook naar beneden bijgesteld. Dit heeft als gevolg dat de raming van de Nederlandse bni-afdrachten naar beneden wordt bijgesteld met 64,4 miljoen euro in 2026 en 71,4 miljoen euro in 2027.

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 461,4 miljoen euro aan niet ingezette middelen overgeheveld van 2024 naar 2025. Het effect op de raming van de Nederlandse bni-afdracht hiervan is een hogere afdracht van 29,4 miljoen euro in 2025. Daarnaast wordt 679,6 miljoen euro aan overgebleven middelen uit de Oekraïnereserve overgeheveld naar 2027. De Nederlandse raming houdt tot en met 2026 rekening met het jaarlijkse maximumbedrag van 5 miljard euro. Aangezien dit bedrag niet overschreden mag worden, wordt 679,6 miljoen euro overgeheveld naar 2027. Daarnaast wordt een technische correctie toegepast die voor een extra verlaging van de raming van 2025 en een verhoging van die raming in 2027 zorgt. Het effect op de raming van de Nederlandse bni-afdracht is een lagere afdracht van 58,1 miljoen euro in 2025 en een hogere afdracht van 61,1 miljoen euro in 2027.

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 2026, 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)

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

	2025	2026	2027	2028	2029
<i>Technische aanpassing</i>					
Boetes		7,5			
SMI-plafond		- 64,4	- 71,4		
Flexibiliteitsinstrument	29,4				
Oekraïnereserve	- 58,1		61,1		
<i>EU-jaarbegroting 2026</i>					
Overige ontvangsten		- 2,6			
Actualisatie kortingscijfers		- 13,8	- 14,1	- 14,6	- 15
Totaal (bni-afdracht)	- 28,7	- 73,3	- 24,5	- 14,6	- 15

De mutaties worden verwerkt in de begroting 2026 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast deze verwerking is er ook een effect op de Nederlandse raming van de EU-afdrachten door de jaarlijkse herijking van de grondslagen van de afdrachten voor 2025 en 2026. De Kamer zal hierover geïnformeerd worden na de publicatie van de Spring Forecast DAB in juli.

Zoals hierboven beschreven ligt het betalingenniveau in het voorstel voor de Europese jaarbegroting 2026 onder het maximale jaarlijkse betalingen-

plafond zoals vastgelegd in het MFK (ca. 14 miljard euro). De raming van de Nederlandse afdrachten wordt gebaseerd op dit betalingsplafond plus de maximale inzet van speciale instrumenten die boven dit plafond worden gefinancierd. Gelet op het lage verwachte betalingsniveau in 2026 zal nader worden gezien of de raming van de Nederlandse EU-afdrachten voor dat jaar neerwaarts bijgesteld moet worden en indien nodig bij Miljoenennota en/of Voorjaarsnota worden aangepast.

Proces en krachtenveld

Conform artikel 314 van het werkingsverdrag van de Europese Unie, onderhandelt de Raad eerst over een Raadspositie over de Europese begroting 2026. 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 2026. Daarvoor publiceert de Commissie in oktober naar verwachting nog een wijzigingsvoorstel. Voorafgaand aan de Begrotingsraad wordt uw Kamer geïnformeerd over dit wijzigingsvoorstel, de Nederlandse inzet en na afloop over het resultaat. De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid over de EU-begroting en het EP met gewone meerderheid.

Wat betreft het krachtenveld zijn er meerdere lidstaten die, zoals Nederland, inzetten op een prudente en moderne begroting met voldoende flexibiliteit onder de MFK-plafonds. Er zijn ook meerdere lidstaten die over het algemeen voorstander zijn van 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 vervolgproces. De Commissie heeft conform artikel 4 van de MFK-verordening de Raad en het EP geïnformeerd, die hierbij geen beslissingsbevoegdheid hebben.

De Minister van Financiën,
E. Heinen