



Straatsburg, 11.2.2025
COM(2025) 46 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

De weg naar het volgende meerjarig financieel kader

1. INLEIDING: DE EU-BEGROTING STAAT CENTRAAL IN DE BELEIDSPRIORITEITEN VAN DE EU

De EU-begroting staat centraal in het beleid van de Unie. De afgelopen decennia heeft de Europese begroting bijgedragen tot verbetering van de levenskwaliteit en de levensstandaard van burgers, landbouwers, onderzoekers, bedrijven en regio's in heel Europa en daarbuiten. De begroting heeft haar werkelijke waarde bewezen bij het overwinnen van een pandemie en energiecrisis, door miljoenen banen te redden tijdens lockdowns en te investeren in onze schone en digitale toekomst. Terugblik: toen de EU werd geconfronteerd met een van de belangrijkste crises van de afgelopen jaren, de COVID-19-pandemie en de gevolgen daarvan, reageerde zij met NextGenerationEU en het meerjarig financieel kader 2021-27. Dit heeft de weg vrijgemaakt voor een snel economisch herstel en tegelijkertijd Europa groener, digitaler en toekomstbestendiger gemaakt. Toen door de Russische aanvalsoorlog aan de Europese grenzen een snel optreden noodzakelijk werd om Oekraïne te ondersteunen en de stijgende energiekosten aan te pakken, heeft de EU-begroting haar doeltreffendheid verder bewezen.

De omvang van de uitdagingen waarmee de EU de afgelopen jaren werd geconfronteerd, vereiste een evenredige en gemeenschappelijke reactie van de EU. Nieuwe politieke prioriteiten werden ondersteund door aanzienlijke uitgaven, waarbij de uitgaven voor onderzoek, migratie, defensie en extern optreden een piek bereikten in vergelijking met eerdere meerjarenbegrotingen. Voor het eerst werd naast investeringen ook voorzien in grootschalige financiering voor hervormingen, waardoor het effect van NextGenerationEU verder werd vergroot. Evenzo kwam de rechtsstaat op de voorgrond te staan door middel van het algemene conditionality-regime dat EU-middelen beschermt tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten.

Door de toename van nieuwe behoeften en noodsituaties en de toegenomen oproepen tot actie op EU-niveau liep de EU-begroting echter tegen haar grenzen aan en was een tussentijdse herziening in 2024 vereist. Sterke en voorspelbare steun voor Oekraïne, versterking van migratie- en grensbeheerprogramma's, steun voor buurlanden van de EU en uitbreidingslanden waren geopolitieke noodzakelijkheden; voor kritieke technologieën was meer steun nodig. Volatile rentetarieven en stijgende financieringskosten vereisten ad-hoc oplossingen en meer flexibiliteit. Bij de allereerste herziening van de uitgavenplafonds van het meerjarig financieel kader werden aanzienlijke herschikkingen doorgevoerd en nieuwe speciale instrumenten gecreëerd.

De toenemende verwachtingen ten aanzien van het optreden van de EU weerspiegelen de noodzaak om de EU-begroting tegen het licht te houden. De doelstelling van een vrij, democratisch, sterk, veilig, welvarend en concurrerend Europa, zoals uiteengezet in de politieke beleidslijnen van de nieuwe Commissie en in de strategische agenda van de Europese Raad voor 2024-2029, moet worden verwezenlijkt in een zeer uitdagende geopolitieke context. Hiervoor is een hervormde en versterkte EU-begroting nodig. Voorts zal de terugbetaling van leningen in het kader van NextGenerationEU, die een cruciale rol hebben gespeeld bij het eensgezinde budgettaire antwoord op de crisis, in 2028 van start gaan. Een dergelijke terugbetaling zal de financiële behoeften van het volgende financiële kader vergroten.

Europa moet het onmogelijke mogelijk maken: zonder de invoering van nieuwe eigen middelen kan een EU-begroting die past bij onze ambities en met name zorgt voor de terugbetaling van NextGenerationEU niet samengaan met stabiele nationale financiële bijdragen. Er moeten keuzes worden gemaakt.

In deze mededeling worden enkele van de belangrijkste beleids- en begrotingsuitdagingen voor het volgende financiële kader geschetst om **een brede dialoog op gang te brengen om het voorstel voor het volgende meerjarig financieel kader voor te bereiden**.

2. BELEIDSUITDAGINGEN VOOR HET VOLGENDE MEERJARIG FINANCIËEL KADER

De toekomstige EU-begroting moet gericht zijn op gemeenschappelijke uitdagingen waarvoor uitgaven op Europees niveau de grootste toegevoegde waarde opleveren. Een brede consensus over “wat” moet worden gefinancierd – dat wil zeggen over de investeringsbehoeften voor de komende jaren – is een fundamentele voorwaarde om overeenstemming te bereiken over “hoe” dit moet worden gefinancierd – door particuliere investeringen aan te trekken, via nationale begrotingen of via onze gemeenschappelijke EU-begroting, en welke instrumenten in die begroting kunnen worden gebruikt.

Het Europese concurrentievermogen wordt belemmerd door resterende obstakels op de eengemaakte markt, oneerlijke internationale concurrentie, hoge energieprijzen, tekorten aan vaardigheden en arbeidskrachten en moeilijkheden voor bedrijven om toegang te krijgen tot het kapitaal dat zij nodig hebben. De Europese economie heeft belangrijke troeven: een open economie, een sterke concurrentie op de markt, een sterk welzijnsmodel met geringe ongelijkheid en hoge normen op het gebied van bestuur, gezondheid, onderwijs en milieubescherming, en een unieke culturele rijkdom. Er komen echter enkele zwakke punten aan het licht. De overheidsuitgaven voor onderzoek en innovatie in Europa zijn onvoldoende omvangrijk – aangezien slechts een tiende daarvan op Europees niveau plaatsvinden en over veel gebieden verspreid zijn – en onvoldoende gericht op baanbrekende innovatie¹. In 2023 bedroegen de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in de EU 381 miljard EUR, ofwel 2,22 % van het bbp van de EU, waarmee de doelstelling van 3 % niet werd gehaald². Evenzo besteedden EU-bedrijven in 2021 ongeveer 270 miljard EUR minder aan onderzoek en ontwikkeling dan hun Amerikaanse tegenhangers³. De industriële structuur is statisch: de afgelopen vijftig jaar is geen enkel EU-bedrijf met een marktkapitalisatie van meer dan 100 miljard EUR opgericht, terwijl alle zes Amerikaanse bedrijven met een waardering van meer dan 1 biljoen EUR in deze periode zijn opgezet. Het aanhoudende tekort aan particuliere financiering voor investeringen in de late groeifase van ondernemingen⁴ belemmert het vermogen van EU-ondernemingen om op te schalen. Europa heeft ook te kampen met tekorten aan vakmensen in de hele economie, die nog worden versterkt door een krimpende beroepsbevolking⁵. In het algemeen zal het toekomstige concurrentievermogen van Europa afhangen van ons vermogen om ons continent naar een

Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness, Part A — A competitiveness strategy for Europe (De toekomst van het Europese concurrentievermogen, deel A – Een strategie voor een concurrerend Europa).

² Bron: Eurostat. Ter vergelijking: in Japan en Zuid-Korea vertegenwoordigen de O&O-uitgaven respectievelijk 3,4 % en 4,8 % van het bbp.

³ Draghi, M. (2024), *ibid*.

⁴ Europese Investeringsbank, 2024. The scale-up gap: Financial markets constraints holding back innovative firms in the European Union (De opschalingskloof: beperkingen op de financiële markt die de groei van innoverende ondernemingen in de Europese Unie in de weg staan).

⁵ Letta, E. (2023), Much more than a market – Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens (Meer dan een markt – Snelheid, veiligheid en solidariteit. Versterking van de eengemaakte markt om een duurzame toekomst en welvaart voor alle EU-burgers tot stand te brengen).

nieuw tijdperk van uitvindingen en vernuft te leiden, waarbij onderzoek en innovatie, wetenschap en technologie centraal staan in onze economie.

De EU wordt geconfronteerd met toenemende veiligheidsdreigingen tegen de achtergrond van stijgende geopolitieke spanningen. De Europese technologische en industriële defensiebasis heeft te lijden onder tientallen jaren van onderinvestering: tussen 1999 en 2021 zijn de totale defensie-uitgaven in de EU met 22 % gestegen, tegenover 66 % in de VS, 289 % in Rusland en 579 % in China⁶. De lidstaten die NAVO-lid zijn, hebben zich ertoe verbonden ten minste 2 % van hun bbp aan defensie te besteden, maar niet alle lidstaten hebben dat streefcijfer gehaald, terwijl er reeds wordt nagedacht over een hoger streefcijfer. De samenwerking is ook beperkt: de lidstaten halen nog lang niet de benchmark die zij meer dan 15 jaar geleden voor zichzelf hebben vastgesteld om samen 35 % te investeren in Europese samenwerkingsprojecten⁷. Versnippering langs nationale grenzen, met beperkte samenwerking en de daarmee gepaard gaande overlappingsen, schaadt concurrerende Europese defensiebedrijven en creëert strategische afhankelijkheden. Een grotere paraatheid op defensiegebied, onder meer door middel van ruimtevaartactiva, en militaire mobiliteit zijn noodzakelijk, zowel om toekomstige agressie af te schrikken als om Oekraïne te ondersteunen op weg naar vrede. Dit alles vereist dat de financiering voor defensie in de hele EU wordt verhoogd en geoptimaliseerd. Als onderdeel van een echte Europese defensie-unie zal Europa meer, beter en gezamenlijk moeten investeren. De Commissie zal in maart het witboek over de toekomst van de Europese defensie voorstellen.

Oorlog, onveiligheid, armoede en een gebrek aan kansen dragen bij tot ontheemding binnen het zuidelijk nabuurschap van de EU, en tot irreguliere migratie vanuit die regio naar Europa⁸. Europa heeft veel vooruitgang geboekt bij de totstandbrenging van een eensgezinde aanpak van migratie, asiel en grenzen, maar migratie zal een uitdaging blijven. Resultaten boeken op het gebied van migratie blijft een prioriteit voor de Europeanen. Migrantensmokkel en mensenhandel leveren criminele winsten op. De inzet van migratie als wapen aan de EU-grenzen is een voorbeeld van nieuwe, hybride vormen van bedreigingen die verdeeldheid en wantrouwen zaaien in de Europese samenlevingen. De volgende langetermijnbegroting moet daarom helpen de uitdagingen in verband met migratie aan te pakken, met inbegrip van doeltreffende bescherming van de buitengrenzen van de EU en brede partnerschappen met landen van herkomst en doorreis. Ze moet de lidstaten ook ondersteunen om ervoor te zorgen dat zij over de deskundigheid, operationele en financiële capaciteit beschikken die zij nodig hebben voor de uitvoering van het nieuwe migratie- en asielpact.

Het succes van de interne markt hangt ook af van het vermogen ervan om alle Europese burgers en bedrijven ten goede te komen. Hoewel de regionale en territoriale verschillen aanzienlijk zijn verkleind, onder meer door het cohesiebeleid van de EU, woont 29 % van de EU-burgers nog steeds in regio's met een bbp per hoofd van de bevolking van minder dan 75 % van het EU-gemiddelde en wonen ongeveer 135 miljoen mensen op plaatsen die de afgelopen twee decennia langzaam achterop zijn geraakt⁹. Kleine en middelgrote ondernemingen bieden werk aan bijna twee derde van de beroepsbevolking in de EU en zijn goed voor iets meer dan de helft van de in Europa gecreëerde toegevoegde waarde, maar vele kmo's ondervinden belemmeringen bij de toegang tot de eengemaakte markt, waaronder complexe bureaucratische procedures, hoge administratieve lasten en een gebrek aan informatie en ondersteunende

⁶ Totale militaire uitgaven, constante prijzen. Bron: SIPRI-databank voor militaire uitgaven.

⁷ Niinistö, S. (2024), *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness* (Samen veiliger: versterking van de civiele en militaire paraatheid van Europa).

⁸ Niinistö, S. (2024), *ibid.*

⁹ Letta, E. (2023), *ibid.*

diensten¹⁰. Het vrijmaken van investeringen is noodzakelijk om de economische ontwikkeling in heel Europa te waarborgen, maar er zijn ook hervormingen nodig om belemmeringen voor regionale ontwikkeling weg te nemen, zoals investeringsbelemmeringen, regelgevingsbelemmeringen en zwakke punten op de arbeidsmarkt en in het ondernemingsklimaat¹¹. We moeten onze samenleving herenigen door middel van onderwijs en investeringen in mensen. Deze uitdagingen moeten worden aangepakt door middel van een versterkt, gemoderniseerd cohesie- en groeibeleid, in samenwerking met nationale, regionale en lokale overheden.

Voedselzekerheid en natuurbescherming dragen bij tot de levenskwaliteit in Europa, maar deze sectoren kampen met specifieke problemen. Landbouwers, vissers en plattelandsgebieden worden steeds meer getroffen door oneerlijke mondiale concurrentie, hogere energieprijzen, een tekort aan jongere landbouwers en vissers en moeilijkheden bij de toegang tot kapitaal. Ondanks de aanzienlijke steun uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid blijft het landbouwinkomen per werknemer volatiel en aanzienlijk lager dan het gemiddelde loon in de EU-economie (60 % in 2023). Voor de kleinschalige kustvisserij bedroeg het gemiddelde loon in 2021 ongeveer de helft van het gemiddelde loon in de economie. Met slechts 6,5 % van de landbouwers jonger dan 35 jaar in 2020 vergrijst de landbouw in de EU¹². Er zou ongeveer 62 miljard EUR nodig zijn om de investeringskloof in de landbouwsector te dichten en de digitale, groene en energietransitie te verwezenlijken¹³. Bovendien neemt de blootstelling van het voedselsysteem aan risico's toe door de klimaatverandering. Voortbouwend op de aanbevelingen van de strategische dialoog over de toekomst van de landbouw en de komende visie voor landbouw en voedsel, moet een geschikt gemeenschappelijk landbouwbeleid gerichte steun bieden aan landbouwers die er het meest behoefte aan hebben, positieve milieu- en sociale resultaten bevorderen door middel van beloningen en stimulansen voor ecosysteemdiensten en de juiste randvoorwaarden voor bloeiende plattelandsgebieden ondersteunen. Het landbouwbeleid moet eenvoudiger en doelgerichter worden, waarbij het juiste evenwicht wordt gevonden tussen stimulansen, investeringen en regelgeving, en ervoor wordt gezorgd dat landbouwers een billijk en toereikend inkomen hebben.

Steeds vaker voorkomende en dramatische klimaatgerelateerde rampen hebben een zware sociale en economische tol¹⁴. De gemiddelde kosten als gevolg van natuurrampen zijn verdubbeld van 8 miljard EUR per jaar in de jaren 1980 tot 16 miljard EUR in het afgelopen decennium. In 2021 en 2022 bedroegen de kosten meer dan 50 miljard EUR per jaar en in 2023, het warmste jaar ooit wereldwijd, bedroegen zij 40 miljard EUR. Volgens het Europees klimaatrisicobeoordelingsverslag 2024 zouden de gecumuleerde economische verliezen kunnen oplopen tot 175 miljard EUR (d.w.z. ongeveer 1,4 % van het bbp van de EU) bij een opwarmingsscenario van 3 °C. In het licht van deze risico's heeft de Europese Rekenkamer ook aanbevolen de EU-financiering voor aanpassing aan de klimaatverandering toekomstbestendig te maken¹⁵. Dit vereist een intensivering van de werkzaamheden rond weerbaarheid en paraatheid op het gebied van klimaat en water: onze Green Deal-

¹⁰ Letta, E. (2023), *ibid*.

¹¹ 9th Cohesion Report, Highlights and policy takeaways (9e cohesieverslag, Belangrijkste bevindingen en beleidsconclusies), blz. ix.

¹² Europese Commissie (2024), Strategische dialoog over de toekomst van de landbouw in de EU.

¹³ Europese Commissie en Europese Investeringsbank, 2023. Factsheet: Financieringstekort in de landbouw en de agrovoedingssector in de EU.

¹⁴ [Economische verliezen als gevolg van extreme weers- en klimatologische omstandigheden in Europa](#). EER, oktober 2024.

¹⁵ Europese Rekenkamer, Klimaatadaptatie in de EU – Actie houdt geen gelijke tred met ambitie, Speciaal verslag nr. 2024/15.

doelstellingen worden als onderdeel van onze strategie voor economische groei nagestreefd en tegelijkertijd zal de voorbereiding op toenemende klimaatrisico's een overkoepelende doelstelling blijven voor het optreden van de EU, zowel intern als extern.

Het mondiale politieke en economische landschap brengt uitdagingen van ongekeende omvang met zich mee. Door de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne woedt er opnieuw een oorlog op het Europese continent. De financiële, politieke en militaire steun van Europa aan Oekraïne moet worden voortgezet zolang dat nodig is en is een investering in de Europese veiligheid. De situatie in het Midden-Oosten leidt tot instabiliteit in de hele regio en tot verdere humanitaire behoeften. De toenemende oneerlijke concurrentie en een agressiever economisch en geopolitiek standpunt hebben het mondiale multilaterale systeem ondermijnd als gevolg van een verschuiving van samenwerking naar concurrentie en toenemende conflicten. Minder dan 20 % van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen¹⁶ ligt op schema, met een hardnekkige investeringskloof in ontwikkelingslanden. De humanitaire behoeften blijven toenemen: in 2024 was wereldwijd 45 miljard EUR nodig voor humanitaire hulp, meer dan het dubbele ten opzichte van 2019. Een Europees buitenlands beleid met gerichtere en effectievere financiering voor onze partners en een betere afstemming op de strategische belangen van de EU is nodig voor wederzijds voordelige partnerschappen.

Uitbreiding is een politieke en geostrategische noodzaak. De toetreding tot de EU is altijd een op verdiensten gebaseerd proces: elke kandidaat-lidstaat wordt beoordeeld op zijn eigen vorderingen met betrekking tot alle criteria. De EU zal meer steun moeten verlenen om kandidaat-lidstaten door middel van investeringen en hervormingen voor te bereiden op het perspectief op lidmaatschap. Het bbp per hoofd van de bevolking van de Westelijke Balkan, Oekraïne, Moldavië en Georgië ligt nog steeds rond of onder de 50 % van dat van de EU en het tempo van de convergentie verloopt traag. Oekraïne zal de steun van de EU en haar bondgenoten nodig hebben om de brute agressie van Rusland het hoofd te bieden en de economische gevolgen ervan te doorstaan¹⁷. Een grotere en sterkere Unie heeft aanzienlijke sociaal-economische, politieke en veiligheidsvoordelen.

Gezien de omvang van de uitdagingen die voor ons liggen, hebben we dus een ambitieuze begroting nodig, zowel qua omvang als qua ontwerp.

3. “DE KEUZE VAN EUROPA” VOOR EEN EENVOUDIGERE, MEER GERICHTE BEGROTING MET MEER IMPACT

Een meer gerichte EU-begroting

De lopende uitvoering van het huidige financiële kader biedt enkele lessen over hoe de EU-begroting flexibeler kan worden gemaakt en beter kan worden afgestemd op onze prioriteiten en doelstellingen. Flexibiliteit is cruciaal om ervoor te zorgen dat de begroting kan inspelen op een veranderende realiteit. Dit is echter niet mogelijk als bijna alle EU-fondsen worden voorgeprogrammeerd vanaf het begin. Meer dan 90 % van het meerjarig financieel kader 2021-2027 en NextGenerationEU wordt vooraf toegewezen aan specifieke doeleinden, programma's of nationale budgetten¹⁸. Als gevolg daarvan zijn de veranderende behoeften en

¹⁶ United Nations (2024) The Sustainable Development Goals Report (Verenigde Naties (2024), Verslag over de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen).

¹⁷ De Oekraïense economie is veerkrachtig gebleven, maar de risico's blijven uitzonderlijk hoog gezien de onzekerheid over de intensiteit en de duur van de oorlog, onder meer als gevolg van de aanhoudende aanvallen op energie-infrastructuur. IMF, persbericht nr. PR24/425.

¹⁸ Europese Commissie (2023), jaarlijks beheers- en prestatieverslag over de EU-begroting, begrotingsjaar 2022. Deel 1, COM(2023) 401 final.

crises sinds 2021 aangepakt door bestaande middelen te herbestemmen en opnieuw toe te wijzen, in soms langdurige procedures, en door nieuwe ad-hocfondsen, -programma's of -maatregelen te creëren, waardoor het probleem van de versnippering van de EU-financiering nog verergert. Bij de reflectie over het toekomstige financiële kader is er van meet af aan meer doelgerichtheid en vereenvoudiging nodig om het effect van de EU-financiering te maximaliseren.

De reactie van de EU op de economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne is een voorbeeld van hoe een kader dat onze beleidsdoelstellingen afstemt op onze uitgavenprioriteiten, het effect van het gemeenschappelijk optreden van de EU versterkt. Toen de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne leidde tot een sterke stijging van de energieprijzen, steeg de noodzaak om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verder te verminderen en de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen. Via het kader van het Europees Semester werd een specifieke aanbeveling gericht tot alle lidstaten, die zij vervolgens konden uitvoeren door middel van nieuwe REPowerEU-hoofdstukken in de herstel- en veerkrachtplannen, onder meer met aanvullende EU-middelen. Onze gezamenlijke actie maakte het mogelijk het gasverbruik tussen augustus 2022 en maart 2024 met 18 % te verminderen, onze afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen af te bouwen, de toegang tot betaalbare energie te waarborgen en de productie van energie uit hernieuwbare bronnen te verhogen¹⁹.

Er zijn verdere inspanningen nodig om een echte beleidsgebaseerde begroting tot stand te brengen om te zorgen voor synergieën tussen ons beleid en het financiële optreden van de Unie. De EU-begroting blijft te sterk gestuurd door de structuur van de uitgavenprogramma's in plaats van door beleidsmaatregelen. Als gevolg daarvan is de financiering van de huidige beleidsprioriteiten van de EU vaak verspreid over soms overlappende programma's. Er is ruimte om het verband tussen de algemene beleidscoördinatie en de EU-begroting te versterken door middel van een nieuw sturingsmechanisme dat de prioriteiten van de EU koppelt aan de EU-begroting. Wat het concurrentievermogen betreft, zal het coördinatie-instrument voor het concurrentievermogen, samen met een gestroomlijnd Europees Semester dat gericht is op hervormingen en investeringen op nationaal niveau, deel uitmaken van een coherent en soepel sturingsmechanisme om beslissingen over investeringen en hervormingen op EU- en nationaal niveau te onderbouwen. Meer in het algemeen kan de manier waarop het EU-beleid de begrotingsprioriteiten inspireert en ondersteunt, worden verbeterd om ervoor te zorgen dat de EU-begroting Europese collectieve goederen, met name grensoverschrijdende projecten, ondersteunt.

Een grotere samenhang in de financiering van intern en extern beleid is cruciaal om de strategische belangen van de Unie beter te bevorderen. De complementariteit met het externe optreden van de lidstaten vereist coördinatie om de doeltreffendheid en zichtbaarheid van Europese mondiale investeringen en samenwerking te maximaliseren. Daarom werd "Team Europa" ingesteld toen de COVID-19-pandemie uitbrak, om te zorgen voor een gecoördineerde en alomvattende mondiale respons van de EU, haar lidstaten en Europese openbare financiële instellingen. Daarna werd de "Team Europa"-aanpak de ruggengraat van de EU-financiering voor internationale samenwerking. Het Global Gateway-initiatief volgt deze aanpak, waarbij de krachten worden gebundeld om gemeenschappelijke belangen in kaart te brengen en een nieuwe golf van infrastructuurinvesteringen over de hele wereld aan te sturen. Tegelijkertijd heeft de financiering van extern optreden ook betrekking op een breed scala aan gebieden met aanzienlijke onderlinge verbanden tussen intern en extern beleid, van het algemene handelsbeleid tot materialen, energie, klimaat en migratie. Het evalueren en

¹⁹ https://energy.ec.europa.eu/publications/repowereu-2-years_en.

opschalen van beste praktijken en de meest efficiënte instrumenten zal helpen de strategische en economische veiligheidsbelangen van de EU te verwezenlijken en wederzijds voordelige partnerschappen in de buurlanden van Europa en daarbuiten te versterken.

Een eenvoudiger EU-begroting

De toegang tot EU-financiering wordt belemmerd door de bestaande complexiteit. Hoewel het aantal uitgavenprogramma's aan het begin van de huidige periode tot op zekere hoogte al is verminderd, zijn er nog steeds meer dan 50 uitgavenprogramma's in de begroting en andere programma's buiten de begroting²⁰. Hoewel dit de grote omvang van de EU-financiering illustreert, vergroot dit het risico op overlappingsen en vermindert hierdoor de impact en de transparantie, terwijl er mogelijk lacunes blijven bestaan als gevolg van het gebrek aan alomvattende en gecoördineerde financieringsbenaderingen voor horizontale prioriteiten zoals concurrentievermogen. In de EU is het zo dat *“zwakke punten in de “innovatiecyclus” [...] het ontstaan van nieuwe sectoren en uitdagers verhinderen, met in eerste instantie belemmeringen in de pijplijn van innovatie tot commercialisering”*²¹. Dit omvat lacunes in de steun uit de EU-begroting, aangezien deze niet voorziet in naadloze financiering van onderzoek naar innovatie via ontwikkeling en uitrol. Deze versnippering, in combinatie met complexiteit en rigiditeiten, weegt op de doeltreffendheid van de EU-financiering.

Ondanks de vereenvoudigingsmaatregelen die in het huidige financiële kader zijn ingevoerd, ondervinden de begunstigden moeilijkheden om zich een weg te banen in de veelheid aan regels en criteria²². Verschillende subsidiabiliteitsregels, aanvraagprocedures, medefinancieringspercentages en meerdere toegangspunten voor potentiële aanvragers brengen de snelheid en kwaliteit van de uitvoering en de betrokkenheid van belanghebbenden in het gedrang. Zij kunnen ook de verwezenlijking van EU-doelstellingen ondermijnen, indien zij inconsistent zijn. Reageren op een oproep tot het indienen van voorstellen om toegang te krijgen tot EU-middelen kan complex zijn en bijzonder belastend voor kleine en middelgrote ondernemingen²³. Er zijn momenteel meer dan 30 instrumenten die technische bijstand en ondersteuning bieden, met ruimte voor vereenvoudiging en het wegnemen van overlappingsen. Bovendien geldt: hoe complexer de regels zijn, des te hoger het risico op fouten bij de uitgaven. Een echt centraal toegangspunt voor begunstigden tot alle financierings- en adviesdiensten van de EU in het volgende financiële kader zou de toegang voor begunstigden kunnen vergemakkelijken.

De versnippering van het financiële landschap vertaalt zich ook in te veel programmeringsdocumenten, die voor alle betrokken diensten veel middelen vergen en vertragingen veroorzaken. Het huidige financiële kader omvat meer dan tien vooraf toegewezen fondsen²⁴ die afzonderlijke plannings- en programmeringsinspanningen vereisen.

²⁰Europese Rekenkamer (2023), Het financiële landschap van de EU – Een lappendeken die verdere vereenvoudiging en verantwoordingsplicht behoeft. Speciaal verslag 05.

²¹ Draghi, M. (2024: 4). The Future of European Competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe.

²² Zo zijn in de fondsen van het cohesiebeleid verschillende vereenvoudigingsmaatregelen ingevoerd, voornamelijk via de verordening gemeenschappelijke bepalingen: sterke vermindering van beheersverificaties, het “single audit”-beginsel, evenredige regelingen voor audits, uitgebreide mogelijkheid om gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties en financiering die niet gekoppeld is aan kostenregelingen.

²³ Daartoe biedt het STEP-portaal een eerste, zij het beperkt overzicht van oproepen tot het indienen van voorstellen, gericht op innovatieve technologieën, zowel op nationaal/regionaal niveau als voor programma's die rechtstreeks op EU-niveau worden beheerd.

²⁴ De volgende programma's worden op nationaal niveau vooraf toegewezen: het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds+, het Fonds voor een rechtvaardige transitie, de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het Europees Landbouwgarantiefonds, het Europees Landbouwfonds voor

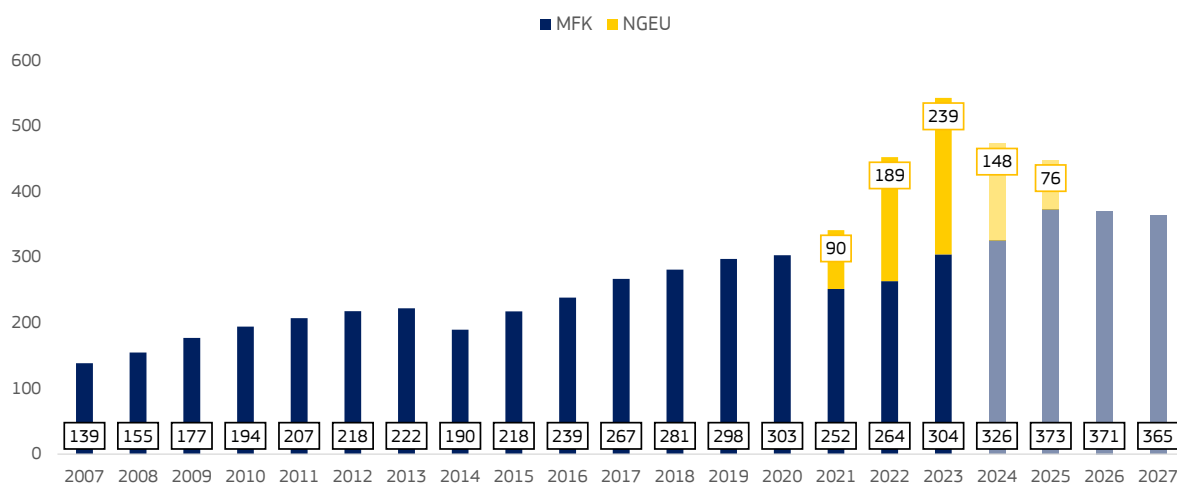
Dit resulteert in een zware administratieve last voor beheersautoriteiten en projectontwikkelaars aan het begin van elke financiële periode en leidt tot een aanzienlijke vertraging tussen de voorbereiding van het financieel kader en de uitvoering ter plaatse. Dit was ook het geval in de programmeringsperiode 2021-2027, waar de late vaststelling van de sectorale wetgeving en het langdurige proces voor de vaststelling van programmeringsdocumenten tot vertragingen bij de uitvoering leidden. Zo werden de operationele programma's van de fondsen voor het cohesiebeleid pas medio 2022 goedgekeurd²⁵.

Als gevolg van de late vaststelling van operationele programma's en het naast elkaar bestaan van verschillende fondsen, zoals het Fonds voor een rechtvaardige transitie en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, waarvoor een strakker tijdschema gold, en het feit dat de nationale autoriteiten zich eerst richtten op de voltooiing van de uitvoering van de middelen van het meerjarig kader 2014-2020 volgens de “n+3”-regel, was minder dan 7 % van de toewijzing voor 2021-27 uitbetaald²⁶, waarvan meer dan de helft uit voorfinanciering bestond.

De programmering in het kader van de financiering van extern optreden, met name voor NDICI – Europa in de wereld, duurde ook tot drie jaar.

De trage uitvoering van sommige programma's ter plaatse leidt tot hogere niet-afgewikkelde vastleggingen of “*Reste à liquider*” (figuur 1)²⁷ en een hoger risico op vrijmakingen, en kan leiden tot inefficiëntie, aangezien de beleidsprioriteiten verschuiven wanneer er een aanzienlijke vertraging van meerdere jaren is tussen de vaststelling van prioriteiten, de programmering en de daadwerkelijke uitvoering van de investeringen.

Figuur 1. Niet-afgewikkelde vastleggingen van de EU-begroting



Noot: in EUR, lopende prijzen, afgerond op het dichtstbijzijnde miljard EUR. De jaren 2024-2027 komen overeen met de raming van de betalingen op lange termijn.

plattelandsonontwikkeling, het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur, de reserve voor aanpassing aan de brexit en, buiten de EU-begroting of het meerjarig financieel kader, het Sociaal Klimaatfonds (vanaf 2026) en het moderniseringsfonds.

²⁵ In juni 2021 zijn sectorale handelingen vastgesteld en in de tweede helft van 2022 zijn de operationele programma's van de lidstaten vastgesteld, ondanks ambitieuze stappenplannen van de lidstaten om hun programma's uiterlijk eind 2020 ter goedkeuring aan de Commissie voor te leggen.

²⁶ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion/overview/21-27>.

²⁷ Zie ook COM(2024) 276 final. 26.6.2024.

Een EU-begroting met grotere impact

De algehele financiële capaciteit van de Unie wordt door de EU-begroting maximaal benut. De bredere financiële architectuur van EU-uitgavenprogramma's omvat leningen, garanties en financieringsinstrumenten die door de EU-begroting worden ondersteund, en mobiliseert medefinanciering door de lidstaten en begunstigden. Via InvestEU en de Europese Innovatieraad vermindert de EU-begroting de risico's van innovatieve projecten en trekt zij investeringen uit de particuliere sector aan. 95 % van de projectontwikkelaars gaf aan dat hun projecten zonder InvestEU-financiering niet of niet zoals gepland zouden zijn uitgevoerd. Bovendien was 58 % van de projectontwikkelaars van mening dat de door InvestEU gegarandeerde financiering van invloed was geweest op de beslissing van andere financiers of investeerders om deel te nemen aan het project.

In de huidige langetermijnbegroting blijkt het echter nog steeds lastig om particuliere investeringen aan te trekken. Er is ruimte om het risico-incasseringsvermogen van de EU-begroting te optimaliseren om het effect van overheidsmiddelen te maximaliseren. Zo moeten sectoren met moeilijkere toegang tot marktfinanciering (bv. sectoren met een hoog risico of nichesectoren zoals biodiversiteit of sociale producten) meer middelen krijgen. Dit zou kunnen worden gecompenseerd door andere producten die minder financiering nodig hebben. Het vermogen van de EU-begroting om particuliere investeringen aan te trekken via risicodelingsinstrumenten wordt belemmerd door de beperkte risicobereidheid, aangezien uitvoerende partners zich voornamelijk blijven richten op investeringen met een relatief laag risico²⁸. Het is lastig gebleken om defensiegerelateerde projecten in de huidige meerjarenbegroting te ondersteunen met InvestEU als gevolg van de interne regels van de uitvoerende partners. Bovendien kreeg de InvestEU-begroting een aanzienlijke aanvulling uit NextGenerationEU. Als gevolg van de kortere termijnen van NextGenerationEU zijn veel goedkeuringen vervroegd verleend, waardoor de middelen van veel financiële producten zijn opgebruikt. Daarom kan voor bepaalde financiële producten, met name in hoogrisicogebieden, na 2025 geen goedkeuring meer worden verleend²⁹. Er wordt nog altijd te weinig gebruikgemaakt van andere financieringsbronnen dan bankfinanciering. Zo is het durfkapitaal in de EU onderontwikkeld: fondsen halen slechts 5 % van het mondiale durfkapitaal op – in de VS is dat percentage 52 %. De voltooiing van de kapitaalmarktenunie zal cruciaal zijn om particuliere investeringen aan te trekken. Tegelijkertijd kunnen particuliere investeringen via de EU-begroting worden gemobiliseerd en door de EU-begroting worden aangevuld om de financiering van snelgroeiende ondernemingen via commerciële banken, investeerders en durfkapitaal gemakkelijker te maken en belemmeringen weg te nemen die een beperking opleggen aan de hoeveelheid Europees kapitaal die voor de financiering van innovatie beschikbaar is. De EU moet haar begroting beter benutten om risico's te verminderen en meer nationale, particuliere en institutionele financiering aan te trekken.

Om de groene, digitale en sociale transitie te financieren zijn meer overheidsinvesteringen nodig en moet particulier kapitaal worden aangetrokken. Investeringen om de EU-decarbonisatiedoelstellingen te halen en belemmeringen voor onze energie-unie weg te nemen, bieden Europa de kans om de energieprijzen te verlagen, de energiezekerheid te vergroten en het voortouw te nemen op het gebied van schone technologieën. Om dit doel te bereiken, moet de EU-financiering voor schone technologieën worden gestroomlijnd, met bijzondere aandacht voor de technologieën waarbij de EU een voordeel en een groot groeipotentieel heeft. Bovendien komen exploitatiekosten – waarbij de kostenkloof het grootst is – momenteel niet

²⁸ Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe.

²⁹ SWD(2024) 229 final.

in aanmerking voor financiële steun van de EU³⁰. De versnippering van de eengemaakte markt en van financieringsmogelijkheden belemmert de uitbreiding van innovatieve bedrijven, met name jonge, innovatieve techbedrijven. De onderbenutting van de digitale revolutie is een van de factoren die ons concurrentievermogen in de weg staan. Er zijn daarom aanzienlijke investeringen nodig om gelijke tred te houden met de belangrijkste concurrenten van Europa, en er moeten dus op grote schaal strategische projecten worden ondersteund om de innovatiekloof in Europa te dichten. In dit verband kan het Europees Investeringsfonds worden ingezet om snelgroeïende Europese ondernemingen met een groot potentieel verder te financieren. Al met al kan de additionaliteit van de EU-uitgaven nog worden vergroot om ervoor te zorgen dat investeringen die anders niet tot stand zouden zijn gekomen, centraal staan in de EU-begroting.

Een sterkere nadruk op prestaties heeft geholpen om de beleidsdoelstellingen van de EU en de EU-uitgaven op elkaar af te stemmen. Bij sommige programma's is de overstap gemaakt van betalingen op basis van de vergoeding van kosten naar uitvoeringsmodellen die meer gericht zijn op doelstellingen en te bereiken resultaten. Dit is niet alleen het geval voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit – een grootschalig programma waarbij betalingen afhankelijk zijn van de bevredigende verwezenlijking van vooraf vastgestelde doelstellingen – maar ook voor andere programma's zoals de faciliteit voor Oekraïne en de groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan. Er zijn andere mechanismen gebruikt om de prestaties van de EU-uitgaven te verbeteren, zoals financiering die niet gekoppeld is aan kosten³¹, en strategische planning. In het gemeenschappelijk landbouwbeleid is bijvoorbeeld een sterkere prestatiegerichtheid bereikt met nationale strategische plannen op basis van nationale behoeften en capaciteiten, waarbij ook alle interventies worden gekoppeld aan indicatoren om de voortgang van de lidstaten bij de verwezenlijking van hun doelstellingen te beoordelen. Dit heeft echter nog geen einde gemaakt aan de buitensporige complexiteit waarmee individuele landbouwers te maken hebben. Wat cohesie betreft, heeft de Raad benadrukt dat moet worden nagedacht over manieren waarop het cohesiebeleid prestatiegerichter kan worden zodat het efficiënter wordt, voortbouwend op eigen ervaringen en lessen die worden getrokken uit andere EU-instrumenten, en op de sterke punten van dat beleid – gedeeld beheer, meerlagig bestuur, plaatsgebonden aanpak en partnerschapsbeginsel³². Ook in de adviezen van het Fit for Future-platform over de evaluatie van de cohesiefondsen, waarvoor het netwerk van regionale hubs van het Europees Comité van de Regio's is geraadpleegd, wordt aangedrongen op meer aandacht voor prestaties³³.

Een sterkere nadruk op prestaties moet gepaard gaan met vereenvoudiging en verantwoordingsplicht. Op prestaties gebaseerde benaderingen hebben belangrijke voordelen op het gebied van efficiëntie en snelheid van uitvoering. Tegelijkertijd hebben ze instapkosten met zich meegebracht voor de overheidsdiensten van de lidstaten, met ruimte voor verdere administratieve vereenvoudiging³⁴. Bovendien moet rekening worden gehouden met de belangrijke factoren van verantwoordingsplicht en traceerbaarheid van de EU-middelen. In dit

³⁰ Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe.

³¹ De bedragen worden berekend als een ex-ante benadering van de werkelijke kosten. Dit is een optie voor de fondsen voor het cohesiebeleid en de regel voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het Sociaal Klimaatfonds, de faciliteit voor Oekraïne en de groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan.

³² Conclusies van de Raad over de mededeling over het negende cohesieverslag, 5 juni 2024.

³³ Adviezen van het Fit for Future-platform over de evaluatie van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie en over de evaluatie van het Europees Sociaal Fonds Plus.

³⁴ COM(2024) 82 final.

verband heeft de Europese Rekenkamer terreinen met potentieel voor verbetering aangewezen^{35, 36}.

Hoewel de EU-begroting heeft bijgedragen tot de bevordering van horizontale prioriteiten zoals klimaatactie, biodiversiteit en gendergelijkheid, en tot de ontwikkeling van een sterker prestatiekader, is er ruimte voor verbetering. Er is weliswaar vooruitgang geboekt bij het ondersteunen van horizontale prioriteiten, maar deze prioriteiten kunnen op coherenter wijze worden geïntegreerd in de verschillende programma's. Bovendien bepaalt het herziene Financieel Reglement dat EU-programma's, waar relevant en mogelijk, rekening moeten houden met het beginsel "geen ernstige afbreuk doen", arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en het beginsel van gendergelijkheid. Ons prestatiekader is robuust en zorgt ervoor dat de programma's beschikken over zinvolle indicatoren waarmee de EU-uitgaven en de resultaten ervan kunnen worden gemonitord. De monitoring- en rapportageregels blijven echter complex, met uiteenlopende methoden en indicatoren naargelang het programma.

Een flexibelere EU-begroting

De EU-begroting moet zorgen voor een evenwicht tussen voorspelbaarheid van langetermijninvesteringen en flexibiliteit om op crises te kunnen reageren. De EU-begroting verschilt van de nationale begrotingen in die zin dat zij voornamelijk een investeringsbegroting is die onderworpen is aan meerjarenplanning. Tegelijkertijd is flexibiliteit nodig om in te spelen op onvoorziene behoeften (bv. grote economische crises of natuurrampen) of om nieuwe prioriteiten te financieren als gevolg van de snel veranderende mondiale context.

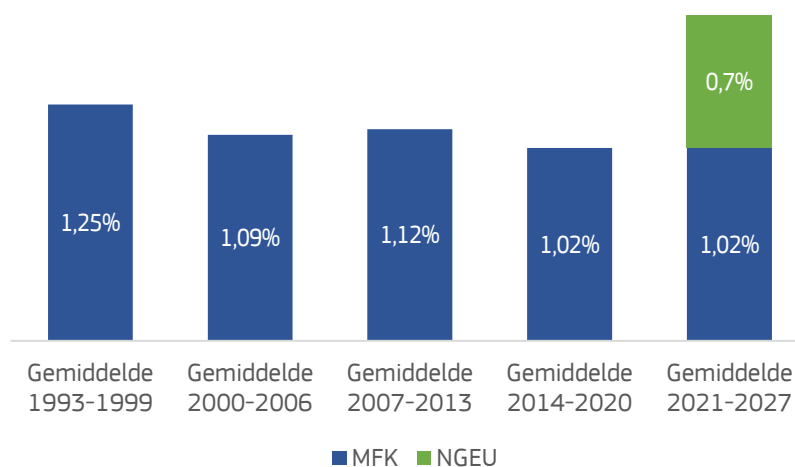
De rigiditeiten die inherent zijn aan het meerjarig financieel kader moeten worden versoepeld. De EU-begroting bedroeg altijd iets meer dan 1 % van het bni van de EU, en bedraagt momenteel – met inbegrip van NextGenerationEU – 1,7 % van het bni van de EU (figuur 2). In het huidige financieel kader liggen de uitgaven vast voor een periode van zeven jaar, wat betekent dat er veel tijd zit tussen de ontwikkeling van beleid en de uitvoering ervan. Bovendien zijn de uitgaven gebonden aan jaarlijkse plafonds en aan plafonds per hoofdactiviteit (rubrieken en subrubrieken) die aan het begin van de periode worden vastgesteld en de overdracht van middelen begrenzen³⁷. Met zeven rubrieken en twee subrubrieken heeft het huidige meerjarig financieel kader het hoogste aantal rubrieken ooit.

³⁵ Speciaal verslag nr. 07/2023: Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

³⁶ Speciaal verslag nr. 26/2023: Het prestatie monitoringkader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) – voortgang van de uitvoering gemeten, maar ontoereikend voor het vastleggen van de prestaties.

³⁷ De plafonds gelden voor de totale jaarlijkse uitgaven, maar ook voor afzonderlijke rubrieken.

Figuur 2. De EU-begroting als percentage van het bni³⁸



De huidige begroting biedt enige financiële flexibiliteit, maar deze is beperkt en vaak onderworpen aan vele voorwaarden. Speciale instrumenten boven de uitgavenplafonds kunnen helpen om te voorzien in onverwachte behoeften. Enkele programma's hebben ingebouwde flexibiliteit of buffers³⁹. In totaal bedroeg de beschikbare flexibiliteit 3,65 % van de algemene plafonds ten tijde van de vaststelling van het meerjarig financieel kader⁴⁰. Op het moment van de tussentijdse herziening van het financieel kader was de flexibiliteit in de EU-begroting al uitgeput vanwege de omvang van de schokken die ermee werden opgevangen – in de eerste plaats de gevolgen van de Russische oorlog tegen Oekraïne, maar ook natuurrampen in de EU en daarbuiten. De jaarlijkse toewijzing uit het flexibiliteitsinstrument en de reserve voor solidariteit en noodhulp werd in 2021-2022 volledig opgebruikt, en 79 % van de buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten en 75 % van de niet-toegewezen marges voor de hele periode waren ook al toegewezen. Als gevolg daarvan moesten het flexibiliteitsinstrument en de reserve voor solidariteit en noodhulp worden versterkt en zijn er twee nieuwe instrumenten – het EURI-instrument en de reserve voor Oekraïne – in het leven geroepen om aan onvoorziene behoeften tegemoet te komen.

Tegelijkertijd wordt er steeds vaker een beroep gedaan op de EU-begroting om in te spelen op onverwachte behoeften, omdat de crises waarmee Europa wordt geconfronteerd groter, complexer en frequenter zijn geworden. Dankzij haar ingebouwde flexibiliteit en herprogrammeringen heeft de EU de lidstaten tijdens grote recente crises liquiditeit kunnen verschaffen, maar daarvoor waren ad-hocoplossingen noodzakelijk. Aangezien het cohesiebeleid aanzienlijke middelen kan inzetten op regionaal en lokaal niveau,

³⁸ Geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen. Overzicht: begrotingsjaar 2023. Beschikbaar op: <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/0f519222-47ed-11ef-aea6-01aa75ed71a1>.

³⁹ Dit zijn: de “buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten” (9 miljard EUR voor 2021-2027) binnen het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, de landbouwreserve in het GLB (iets minder dan 500 miljoen EUR per jaar in 2021-2022 en ten minste 450 miljoen EUR per jaar vanaf 2023); thematische faciliteiten in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het instrument voor grensbeheer en visa en het Fonds voor interne veiligheid.

⁴⁰ Niet-toegewezen marges en thematische en niet-thematische speciale instrumenten, alsook de buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten en de thematische faciliteiten.

was het een belangrijk instrument van de EU-respons op de COVID-19-pandemie⁴¹. Daarna werd er opnieuw een beroep op de EU-begroting gedaan om de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne op te vangen (met de maatregelen uit hoofde van het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa – CARE⁴² en FAST-CARE⁴³, en SAFE⁴⁴ om kmo's en kwetsbare huishoudens met hoge energiekosten te ondersteunen). Toen er overal in Europa overstromingen plaatsvonden die almaar heftiger en ernstiger werden, kon met de huidige instrumenten en cohesiestructuur niet aan de dringende behoeften worden voldaan. De Commissie heeft daarom voorgesteld de bestaande regels van het cohesiebeleid verder te wijzigen met Restore, om zo te zorgen voor bredere steun voor wederopbouwinspanningen na natuurrampen. Deze ad-hocoplossingen droegen weliswaar bij tot een krachtige Europese respons, maar waren tijdrovend en slechts een fragmentarische reactie op herhaalde, grote en symmetrische schokken. Bovendien hadden ze een negatief effect op andere doelstellingen van het cohesiebeleid.

Een begroting waarmee de prioriteiten van de EU worden verwezenlijkt

Er zijn krachtige mechanismen nodig om te garanderen dat de middelen aansluiten bij de beleidsprioriteiten van de EU. Alle door de EU-begroting ondersteunde investeringen, ongeacht of deze door de Commissie of samen met de lidstaten en hun regio's worden uitgevoerd, moeten bijdragen tot deze gezamenlijk overeengekomen prioriteiten.

De EU-prioriteiten moeten worden verwezenlijkt in samenwerking met de lidstaten en hun regio's, die veel van de EU-investeringen ter plaatse vormgeven, en de EU-begroting ondersteunt en stimuleert hun optreden. Een grotere prestatiegerichtheid draagt bij tot tastbare resultaten, omdat middelen alleen worden uitgekeerd als de overeengekomen doelstellingen aantoonbaar zijn bereikt. Samen met een gemeenschappelijk kader (bv. het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”, conditionaliteit) draagt deze aanpak bij tot een betere gezamenlijke uitvoering van de EU-prioriteiten.

Bovendien mag geen enkele euro worden uitgegeven aan activiteiten waarbij de beginselen van de rechtsstaat niet worden gewaarborgd of de bescherming van de financiële belangen van de EU niet wordt gegarandeerd. De rechtsstaat en goed bestuur zijn onontbeerlijk om te kunnen waarborgen dat middelen alleen voor het beoogde doel worden gebruikt. Met de conditionaliteitsverordening beschikt de Unie over een doeltreffend instrument om de EU-begroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat. De herstel- en veerkrachtfaciliteit en de horizontale randvoorwaarde in het kader van het cohesiebeleid hebben ook aangetoond hoe de EU-begroting hervormingen kan bevorderen die de rechtsstaat in de lidstaten versterken. Uit de verslaglegging van de

⁴¹ Via het investeringsinitiatief coronavirusrespons, het investeringsinitiatief coronavirusrespons plus en React-EU.

⁴² Verordening (EU) 2022/562 van het Europees Parlement en de Raad van 6 april 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 223/2014 wat betreft maatregelen uit hoofde van het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE), PB L 109 van 8.4.2022, blz. 1.

⁴³ Verordening (EU) 2022/2039 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013 en (EU) 2021/1060 met het oog op extra flexibiliteit om de gevolgen van de militaire agressie van de Russische Federatie op te vangen FAST (Flexible Assistance for Territories) – CARE, PB L 275 van 25.10.2022, blz. 23.

⁴⁴ Maatregelen ter ondersteuning van betaalbare energie (Supporting Affordable Energy – SAFE) in het kader van het cohesiebeleid, als onderdeel van REPowerEU. Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG, PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1.

Commissie over de rechtsstaat⁴⁵ is gebleken hoe de lidstaten de afgelopen jaren vooruitgang hebben geboekt, maar de aard en omvang van de uitdagingen verschillen nog steeds van lidstaat tot lidstaat. De resterende uitdagingen zijn onder meer de perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de efficiëntie van rechtsstelsels, de toegang tot de rechter en de bestrijding van belangenconflicten en corruptie.

De eerbiediging van de rechtsstaat is niet vanzelfsprekend en moet een noodzakelijke voorwaarde voor EU-financiering blijven. Het volgende meerjarig financieel kader moet in dit verband krachtige waarborgen bevatten. Hoewel het algemene conditionaliteitsregime van toepassing is op alle EU-financiering, is er nog ruimte om het verband te versterken tussen de aanbevelingen in het verslag over de rechtsstaat enerzijds en financiële steun uit de EU-begroting, ook voor uitbreidingslanden, anderzijds.

4. DE FINANCIERING VAN DE EU-BEGROTING

De ontvangstenzijde van de EU-begroting moet worden gemoderniseerd om het volgende dilemma aan te pakken: de terugbetaling van NextGenerationEU – waaraan de EU zich te allen tijde zal houden – en een EU-begroting die past bij onze ambities, zijn niet allebei haalbaar zolang de nationale financiële bijdragen gelijk blijven en er geen nieuwe eigen middelen worden ingevoerd.

Met NextGenerationEU is de EU nu de op vier na grootste emittent op de Europese kapitaalmarkt, met een hoge kredietrating. In de periode 2021-2027 worden de bijbehorende rentekosten betaald uit de begroting van de Unie. Vanaf het volgende financieel kader zal worden begonnen met de terugbetaling van de hoofdsom (gebruikt voor niet-terugbetaalbare steun, tot 357 miljard EUR) uit de begroting. De hoofdsom zal tegen 2058 volledig zijn terugbetaald, in overeenstemming met het eigenmiddelenbesluit. Uitgaande van de volledige uitbetaling van niet-terugbetaalbare steun in het kader van NextGenerationEU en lineaire terugbetalingen, en op basis van de huidige renteprognoses, is in het volgende meerjarig financieel kader mogelijk **ongeveer 25-30 miljard EUR per jaar nodig om de hoofdsom en rente van de schuld van NextGenerationEU terug te betalen. Dit is bijna 20 % van de huidige jaarlijkse begroting.** Dit is tweemaal de jaarlijkse begroting voor Horizon Europa en tweemaal het totale bedrag van de begroting voor veiligheid en defensie in het kader van de huidige meerjarenbegroting voor de hele periode van zeven jaar. Hoewel er nog steeds fondsen worden aangetrokken en het renteklimaat voortdurend verandert, zullen voor de terugbetalingen in het kader van NextGenerationEU in alle scenario's aanzienlijke financiële middelen nodig zijn.

Daarom hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in het Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020⁴⁶ overeenstemming bereikt over een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen. De Commissie is haar beloften nagekomen: in 2021 is een uitgebreid pakket nieuwe eigen middelen gepresenteerd, dat in 2023 voortijdig is aangepast. Dit pakket bevat herziene voorstellen voor het emissiehandelssysteem en het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie en aan bedrijfswinsten gekoppelde eigen middelen. De Commissie heeft ook een voorstel gedaan voor eigen middelen op basis van

⁴⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Verslag over de rechtsstaat 2024 – Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie. COM(2024) 800 final.

⁴⁶ Interinstitutioneel Akkoord betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen, PB L 433I van 22.12.2020, blz. 28.

pijler 1 van de OESO/G20-overeenkomst over de hervorming van het internationale belastingkader.

De Commissie verzoekt de Raad de werkzaamheden met betrekking tot nieuwe eigen middelen met spoed te hervatten, in overeenstemming met het Interinstitutioneel Akkoord van 2020 en de Verklaring van Boedapest over de nieuwe deal voor het Europees concurrentievermogen⁴⁷.

5. DE STATUS QUO IS GEEN OPTIE

Europa bevindt zich in een tijdperk van ingrijpende veranderingen – voor onze samenleving en onze veiligheid, onze economie en onze planeet. De snelheid van deze veranderingen brengt uitdagingen met zich mee die alleen kunnen worden opgelost door gezamenlijk optreden in een verenigd Europa. De volgende EU-begroting moet een centrale rol spelen bij het bevorderen van de duurzame welvaart van de EU. Daarnaast moet ze defensie en veiligheid, het concurrentievermogen van de EU en de sociale en territoriale cohesie versterken en de EU helpen om het eerste klimaatneutrale continent ter wereld te worden. De EU-begroting moet de levenskwaliteit en het levensonderhoud van burgers, landbouwers, onderzoekers, bedrijven en regio's in heel Europa en daarbuiten blijven verbeteren. Ze moet de welvaart, het concurrentievermogen, de soevereiniteit, de veiligheid, de veerkracht, de paraatheid en de mondiale invloed van de EU waarborgen en tegelijkertijd de hoogste normen op het gebied van de rechtsstaat en democratische waarden handhaven. De EU-begroting ondersteunt al deze prioriteiten en vereist een gezamenlijke inspanning van alle instellingen en belanghebbenden.

Gezien de beleids- en begrotingsuitdagingen die in deze mededeling worden besproken, en om ervoor te zorgen dat de EU-begroting deze doelstellingen haalt, is de status quo geen optie⁴⁸. In de volgende langetermijnbegroting moeten de huidige complexiteit, zwakke punten en rigiditeiten worden aangepakt en het effect van elke uitgegeven euro worden gemaximaliseerd, met bijzonder aandacht voor de prioriteiten en doelstellingen van de EU waarvoor het EU-optreden het meest nodig is. In een nieuwe aanpak voor een moderne EU-begroting moet het volgende centraal staan:

- Een plan voor elk land met belangrijke hervormingen en investeringen, met bijzondere aandacht voor onze gezamenlijke prioriteiten, waaronder het bevorderen van economische, sociale en territoriale cohesie. Een versterkt cohesie- en groeibeleid waarin de regio's centraal staan, ontworpen en uitgevoerd in partnerschap met nationale, regionale en lokale overheden.
- Een Europees Fonds voor concurrentievermogen, voor het creëren van een investeringscapaciteit ter ondersteuning van strategische sectoren en technologieën die cruciaal zijn voor het concurrentievermogen van de EU, met inbegrip van onderzoek en innovatie, en belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang. Dankzij zijn brede architectuur zal het fonds een begeleidende rol spelen in alle fasen van het investeringstraject van Europese projecten, van onderzoek tot opschaling, industriële uitrol en productie. Het zal ook helpen om particuliere investeringen aan te trekken en de risico's ervan te verminderen.

⁴⁷ <https://consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>.

⁴⁸ Verklaring van Boedapest over de nieuwe deal voor het Europees concurrentievermogen, 8 november 2024.

- Een anders ingerichte financiering voor extern optreden, om deze doeltreffender en doelgerichter te maken voor onze partners en beter af te stemmen op onze strategische belangen. Dit moet bijdragen tot een nieuw buitenlands beleid.
- Sterke waarborgen voor de bescherming van de rechtsstaat.
- Versterkte en gemoderniseerde inkomsten, met name via nieuwe eigen middelen, om te zorgen voor voldoende en duurzame financiering voor onze gemeenschappelijke prioriteiten.

6. VOLGENDE STAPPEN

Het vormgeven van de volgende langetermijnbegroting van de EU vereist een gezamenlijke analyse van de onderliggende uitdagingen en nauwe samenwerking, met het oog op de voorbereiding van het Commissievoorstel. Een sterke en doeltreffende EU-begroting is een gemeenschappelijk belang. Daarom zal het voorstel voor het volgende financieel kader gebaseerd zijn op een brede raadpleging, die bijdragen op politiek, institutioneel en belanghebbendenniveau en actieve deelname van burgers zal omvatten.

Een permanente en gestructureerde dialoog met vertegenwoordigers van de lidstaten op verschillende niveaus in heel Europa zal cruciaal zijn om te bepalen “wat” er gefinancierd zal worden en “hoe” onze gezamenlijke toekomst zal worden gefinancierd. Tegen deze achtergrond zal de Commissie op verschillende niveaus deelnemen aan een inclusief proces, als onderdeel van haar voorbereiding op het volgende meerjarig financieel kader.

Een brede dialoog met belanghebbenden zal de voorbereiding van de EU-begroting voor de toekomst ondersteunen. Daartoe behoort een reeks thematische openbare raadplegingen die vandaag van start zijn gegaan om de volgende generatie EU-uitgaveninstrumenten voor te bereiden. De lancering van een platform voor burgerparticipatie is een eerste stap in de richting van een burgerpanel over de toekomstige langetermijnbegroting, dat van maart tot mei zal plaatsvinden. Het platform zal burgers uitnodigen om deel te nemen aan het debat. De jaarlijkse begrotingsconferentie in mei 2025 zal een gelegenheid zijn om de verschillende standpunten samen te brengen in een inclusief en open debat ter voorbereiding van een ambitieus financieel kader.

Het Europees Parlement zal een belangrijke rol spelen bij de vormgeving van de volgende langetermijnbegroting. In dit verband kijkt de Commissie uit naar het komende initiatiefverslag van het Europees Parlement. De betrokkenheid en inbreng van andere instellingen en organen, zoals de Europese Rekenkamer, het Europees Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité, alsook van de uitvoerende partners, zullen ook de discussies over de opzet van de toekomstige EU-financiën verrijken.

Tegen deze achtergrond en om voldoende tijd over te laten voor zinvolle raadplegingen van verschillende belanghebbenden, is de Commissie voornemens in juli 2025 het volgende financieel kader voor te stellen. Het voorstel van de Commissie zal ervoor zorgen dat het komende pakket een solide basis vormt voor een snel en tijdig akkoord over het volgende financieel kader, ruim vóór de start ervan in januari 2028.

Het volgende meerjarig financieel kader **moet de basis leggen voor een sterkere en toekomstgerichte Unie.**