Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Eerste verslag rapporteurs aankomende MFK

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
1 Inleiding 3
2 Het Meerjarig Financieel Kader 4
3 Het aankomende Meerjarig Financieel Kader 5
3.1 De Europese uitgaven – prioriteiten voor een nieuw MFK 5
3.2 De Europese uitgaven – herprioritering? 7
3.3 Architectuur MFK 8
3.4 De Europese inkomsten 9
4 De Nederlandse inzet 10
5 Dilemma's en bevindingen 11
5.1 Kabinetsinzet: beperking Nederlandse afdrachten en een sober MFK 11
5.2 Nieuwe prioriteiten 11
5.3 Modernisering van MFK-architectuur 12
5.4 Rechtsstatelijkheid 12
5.5 Simplificatie en vermindering bureaucratie 12
5.6 Flexibiliteit 13
5.7 Vergroten impact EU-bestedingen 13
5.8 Betere controle EU-bestedingen 13
6 Vervolg 13
Annex: Vormgeving van het huidige MFK (2021-2027) 14

1 Inleiding

Tijdens de strategische procedurevergadering van 19 maart 2024 heeft de vaste commissie voor Financiën besloten het aankomende Meerjarig Financieel Kader (MFK) op te nemen op haar kennisagenda.[1] De leden De Vree (PVV), Van der Lee (GL-PvdA) en De Vries (VVD) zijn gevraagd om als rapporteur op te treden bij dit thema.[2] Op 13 juni 2024 heeft de commissie voor Financiën het mandaat voor dit rapporteurschap vastgesteld.[3] De rapporteurs doen in dit document aan de vaste commissies voor Financiën en Europese Zaken verslag van de werkzaamheden die zij sindsdien hebben uitgevoerd. Zij schetsen daarbij enkele bevindingen en dilemma's en doen aanbevelingen voor de (verdere) behandeling van het aankomende MFK.

De rapporteurs hebben, in lijn met hun mandaat, een aantal gesprekken gevoerd over het aankomende MFK. De rapporteurs hebben op 6 december 2024 achtereenvolgens gesproken met het ambtelijke MFK-team van het ministerie van Financiën en Buitenlandse Zaken; de president van de Algemene Rekenkamer, Pieter Duisenberg; het Nederlandse lid van de Europese Rekenkamer, Stef Blok; en twee onderzoekers van Instituut Clingendael, Adriaan Schout en Saskia den Hollander. Op 13 februari 2024 hebben de rapporteurs gesproken met Olaf Sleijpen, directeur Monetaire Zaken van De Nederlandsche Bank. Op 14 februari 2025 spraken de rapporteurs met Eurocommissaris voor Begrotingszaken Piotr Serafin.

Op 12 februari jl. werd de Mededeling 'The Road to the next Multiannual Financial Framework' van de Europese Commissie gepubliceerd.[4] De minister van Financiën heeft reeds toegezegd eind maart 2025 met een kabinetsinzet te komen voor het aankomende MFK. De Europese Commissie heeft aangekondigd in juli 2025 een wetgevend voorstel voor het aankomende MFK publiceren. In dit verslag rapporteren de rapporteurs over de uitkomsten van bovengenoemde gesprekken en presenteren zij hun eerste bevindingen.

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

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

[1] Zie besluitenlijst, agendapunt 5; 2024D11149

[2] De leden De Vree en De Vries zijn tijdens de procedurevergadering van 7 november 2024 aangewezen als rapporteur; zie besluitenlijst, agendapunt 18; 2024D42874

[3] Zie besluitenlijst, agendapunt 38; 2024D25011

[4] Shaping the future of the EU together

- De commissies in staat stellen om op de juiste momenten te acteren en een positie te kunnen innemen op dit dossier.

De rapporteurs richten zich bij bovenstaande doelen voornamelijk op het proces en zetten zich in om overzicht aan te brengen in de ontwikkelingen op dit dossier. De rapporteurs zullen in hun gesprekken geen standpunten namens de commissie innemen.

Afstemming met andere Kamercommissies
In de Tweede Kamer ligt het voortouw bij de behandeling van het MFK bij de commissie Europese Zaken, terwijl de commissie Financiën het voortouw heeft bij de behandeling van het Eigenmiddelenbesluit. De onderhandelingen over het MFK in de Raad vinden plaats in de Raad Algemene Zaken en de Europese Raad. De Ecofinraad buigt zich over de Eigen Middelen van de EU.

Daarbij heeft een nieuw MFK naar verwachting ingrijpende gevolgen voor EU-programma's waarbij andere Kamercommissies het voortouw hebben. Zo heeft bijvoorbeeld de commissie LVVN een rapporteurschap ingesteld wat zich richt op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) post-2027, met als rapporteurs Jeanet Nijhof-Leeuw (PVV), Laura Bromet (GL/PvdA) en Cor Pierik (BBB), en de Commissie Europese Zaken een rapporteurschap Rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU, met als rapporteurs Thom van Campen (VVD) en Isa Kahraman (NSC).[5]

Aanbevelingen van de rapporteurs
De rapporteurs onderstrepen het belang van goede samenwerking tussen de commissies voor Europese Zaken en Financiën op dit dossier. In dat kader geven de rapporteurs deze commissies in overweging om gezamenlijke activiteiten over het MFK te organiseren. De rapporteurs stellen voor om een technische briefing door ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën over het toekomstige MFK te organiseren, na ontvangst van de kabinetsinzet. Ook geven de rapporteurs de commissies Europese Zaken en Financiën in overweging om na publicatie van de MFK-voorstellen in juli een gezamenlijk werkbezoek af te leggen aan de Europese instellingen in Brussel.

De inhoud van dit verslag kan worden betrokken bij de voorbereiding op de commissiedebatten voor de Raad Algemene Zaken en de Ecofinraad, of de plenaire debatten over de Europese Raad, zodra het MFK wordt geagendeerd. Tevens kan het verslag betrokken worden bij de behandeling van de kabinetsinzet voor het aankomende MFK, die eind maart 2025 wordt verwacht.

2 Het Meerjarig Financieel Kader

Het Meerjarig Financieel Kader (MFK) vormt het zevenjarige begrotingskader voor de Europese Unie, waarin de maximumbedragen voor de verschillende EU-programma's worden vastgesteld. Dit betreft de uitgaven van de EU. Besluitvorming over het MFK

[5] EU rapporteurs per commissie | Tweede Kamer der Staten-Generaal

vindt plaats volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, met unanimiteit in de Raad en goedkeuring door het Europees Parlement.

De inkomsten van de EU worden vastgelegd in het Eigen Middelenbesluit. Verwacht wordt dat de Europese Commissie gelijktijdig met een voorstel voor een nieuw MFK komt met een voorstel voor een nieuw eigen middelenbesluit. Bij de vaststelling van het Eigenmiddelenbesluit stemt de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement. Het Eigenmiddelenbesluit kan vervolgens pas in werking treden nadat alle lidstaten hun goedkeuring hebben verleend overeenkomstig hun nationale grondwettelijke bepalingen (ratificatie).

Het huidige MFK loopt van 2021 tot 2027. In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de vormgeving van het huidige MFK. Het overgrote deel van de EU-inkomsten komt op dit moment uit de afdrachten van lidstaten gebaseerd op het BNI. Een klein deel volgt nu al uit zogenoemde 'eigen middelen'.

3 Het aankomende Meerjarig Financieel Kader

De Europese Commissie heeft aangekondigd in juli 2025 een wetgevend voorstel voor het aankomende MFK publiceren. Daarin liggen belangrijke keuzes voor. Voor onderstaande uiteenzetting is geput uit bovengenoemde gesprekken, de Mededeling van de Europese Commissie over het aankomende MFK van 12 februari jl., de missiebrieven de Europese Commissarissen hebben meegekregen bij de start van de Europese Commissie en overige openbare stukken.

3.1 De Europese uitgaven – prioriteiten voor een nieuw MFK

Een eerste belangrijke vraag voor de Europese Commissie is op welke omvang van het nieuwe MFK wordt ingezet. Het huidige MFK bedroeg jaarlijks ongeveer 1% van het BNI van de EU-27 (zo'n 1200 miljard euro voor 7 jaar). Daarvan werd grofweg een derde besteed aan landbouw, een derde aan cohesie en een derde aan de overige posten (zie ook bijlage 1). Er zijn sindsdien echter belangrijke nieuwe prioriteiten bijgekomen voor de Europese Unie (EU), die allen om grote investeringen lijken te vragen. De Europese Commissie spreekt daarom over de noodzaak van een 'hervormd en versterkt' MFK, waarbij 'de status quo geen optie is', en roept op tot een ambitieuze EU-begroting, zowel in ontwerp als omvang.[6]

Concurrentievermogen

President Von der Leyen omschrijft het EU-concurrentievermogen als de belangrijkste prioriteit voor haar zittingstermijn. Ook de Europese strategische autonomie en economische onafhankelijkheid spelen hierbij een belangrijke rol. Belangrijk uitgangspunt voor de Europese Commissie zijn de rapporten van Mario Draghi over het concurrentievermogen van de EU en het rapport van Enrico Letta over de interne

[6] The road to the next multiannual financial framework - European Commission

markt.[7] Daarin beschreef Draghi o.a. dat jaarlijks 800 miljard euro aan investeringen nodig is. Dit bedrag moet grotendeels van de private sector komen, maar moet o.a. gemobiliseerd worden door publieke investeringen en fiscale regelingen. In het onlangs gepubliceerde *EU Compass to regain competitiveness* wordt alvast een Competitiveness Fund aangekondigd als onderdeel van het nieuwe MFK.[8] Met dit fonds zou de Europese Commissie vele EU-programma's willen clusteren om één investeringsfonds te hebben waarmee strategische technologie, innovatie en productie gestimuleerd kan worden. De omvang van het fonds is nog onbekend.

Defensie

Door de oorlog in Oekraïne is defensie in Brussel een belangrijke rol gaan spelen, wat o.a. heeft geresulteerd in een eerste Europees Commissaris voor Defensie. Hoewel de EU geen militaire operaties mag financieren, ligt er bijvoorbeeld op het gebied van de defensie-industrie veel werk voor de Europese Commissie. Volgens Von der Leyen is in de komende 10 jaar 500 miljard euro aan extra investeringen in defensie nodig – in lijn met de aanbeveling van Draghi.[9] Een deel van de Europese defensiebehoeftes zal volgens Eurocommissaris voor defensie Kubilius moeten worden gefinancierd vanuit de volgende EU-begroting. Hij pleit voor een bedrag van 100 miljard euro, een vertienvoudiging van het huidige Europese defensiebudget.[10] Deze uitspraken vonden plaats voor de nieuwe koers van de VS onder President Trump, waarin Europa naar verwachting op het gebied van defensie op eigen benen zal moeten leren staan. Een openstaande vraag is daarmee of besluitvorming over EU-financiering voor defensie wel kan wachten totdat het nieuwe MFK in werking treedt in 2028. In dit licht is de aankomende EU 'White Paper on the future of European Defence', die verwacht wordt medio maart dit jaar, erg relevant.

Terugbetaling en rentekosten NextGenerationEU

In 2028 begint de EU met het terugbetalen van het subsidiedeel van de NextGenerationEU-obligaties, die zijn aangegaan als reactie op de Covid-pandemie (zie bijlage 1 voor nadere toelichting). Intussen zijn ook de rentekosten voor de EU de afgelopen tijd hard opgelopen, door stijgende rentes op de kapitaalmarkt. De terugbetaling van de NextGenerationEU-obligaties betreft substantiële bedragen: zo'n 25-30 miljard euro per jaar, of 20% van het huidige jaarlijks EU-budget.[11] Alleen al het Nederlandse aandeel in de terugbetalingen van de NextGenerationEU-obligaties betreft zo'n 1,5 – 1,8 miljard euro per jaar. Draghi stelt om daarom voor de terugbetaling van deze leningen uit te stellen (doorrollen), om deze fondsen in te kunnen zetten voor de prioriteiten van nu. De Europese Commissie stelt dat de introductie van nieuwe eigen

[7] The Draghi report on EU competitiveness; Enrico Letta - Much more than a market (April 2024)

[8] EU Compass to regain competitiveness

[9] Opening remarks by the President: EUCO June 2024

[10] Bracing for a Russian attack: EU defense chief wants €100B for weapons – POLITICO

[11] Future of EU long-term financing

middelen noodzakelijk is, omdat volgens hen zonder nieuwe eigen middelen geen EU-begroting valt samen te stellen die tegemoetkomt aan de EU-ambities, de terugbetaling van NextGenerationEU en ook de nationale afdrachten stabiel houdt.

Oekraïne

De financiële steun van de EU aan Oekraïne is tijdens het huidige MFK op ad-hoc basis tot stand gekomen. Het is daarom de vraag of deze steun tijdens het aankomende MFK een vaste plek zal krijgen op de begroting. Een tweede vraag is of de EU al fondsen wil reserveren voor een toekomstige wederopbouw van Oekraïne. De kosten van de wederopbouw worden door de Wereldbank ingeschat op tussen de 500 en 600 miljard euro.[12]

EU-uitbreiding

De Europese Commissie lijkt haast te willen maken met de uitbreiding van de EU. Daardoor is het de vraag of de Europese Commissie tijdens het aankomende MFK al (substantiële) fondsen wil opnemen om EU-uitbreiding te bekostigen. Daarbij speelt ook de vraag om welke landen het gaat: bij mogelijke toetreding van Montenegro, Noord-Macedonië en of Albanië zijn de effecten relatief klein, bij Oekraïne veel groter.[13]

Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) en cohesiebeleid

Van oudsher vormen het GLB en het cohesiebeleid het grootste gedeelte van het MFK. In het huidige MFK gaat ongeveer een derde van het gehele MFK naar cohesie en een derde naar het GLB (zie bijlage 1).

Eurocommissaris voor landbouw Hansen heeft in zijn missieletter de opdracht gekregen om het GLB voor de periode 2028-2034 eenvoudiger en gerichter te maken, waarbij een juiste balans moet worden gevonden tussen prikkels, investeringen en regelgeving.[14] De commissie LVVN heeft in dit kader een rapporteurschap ingesteld dat zich richt op het GLB post-2027, met als rapporteurs Jeanet Nijhof-Leeuw (PVV), Laura Bromet (GL/PvdA) en Cor Pierik (BBB).[15]

3.2 De Europese uitgaven – herprioritering?

Bovenstaande opsomming van mogelijke nieuwe Europese prioriteiten lijkt een pleidooi voor herprioritering van de EU-begroting, waarbij minder fondsen worden uitgetrokken voor 'oude' prioriteiten als landbouw en cohesie, en meer ruimte komt voor 'nieuwe' prioriteiten als defensie en concurrentievermogen. Tegelijkertijd is zogenaamde *modernisering* bij voorgaande MFK's, zoals gewenst door opeenvolgende Nederlandse regeringen, nooit echt van de grond gekomen. Dit komt door de grote gevestigde

[12] Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released

[13] Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements | Think Tank | European Parliament

[14] Mission Letter Commissioner Hansen

[15] EU rapporteurs per commissie | Tweede Kamer der Staten-Generaal

belangen die lidstaten hebben bij de bestaande verdeling, juist op het gebied van landbouw en cohesie, die gezamenlijk 2/3 van de EU-begroting omvatten. Sprekend voorbeeld hiervan is de zogenoemde *friends of cohesion*-groep van 17 lidstaten, die gezamenlijk hun belangen bij de cohesiefondsen verdedigen. Ook bij het GLB zijn de belangen van lidstaten groot.

3.3 Architectuur MFK

MFK op basis van resultaatfinanciering?

De Europese Commissie heeft al meerdere malen de wens uitgesproken om de zogeheten "performance based" structuur van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit toe te passen op andere EU-programma's.[16] In de Mededeling van de Europese Commissie over het aankomende MFK stelt de Europese Commissie dan ook dat een overkoepelend plan voor elke lidstaat de kern moet vormen van het aankomende MFK, gefocust op gezamenlijke Europese prioriteiten, waarbij uitkering van fondsen wordt gekoppeld aan het uitvoeren van de afgesproken investeringen en hervormingen.[17] De Europese Commissie wenst de EU-begroting te verbinden met de EU prioriteiten en wil zorgen dat de begroting bijdraagt aan Europese publieke goederen, zoals grensoverschrijdende projecten.[18]

Eerder al gaf voorzitter Von der Leyen in haar 'mission letter' aan Eurocommissaris begrotingszaken Piotr Serafin de opdracht om te komen met een simpeler MFK met meer focus, dat bovendien "beleidsgericht" in plaats van programmagericht moet zijn.[19] Deze nieuwe aanpak moet voorzien "een plan voor elke lidstaat waarin belangrijke hervormingen worden gekoppeld aan investeringen".

Volgens de Europese Commissie levert een dergelijk 'single plan'-concept grote synergievoordelen en focus op, leidt het tot minder bureaucratie en krijgen lidstaten meer flexibiliteit om zelf voor te stellen hoe ze hun geld aan Europese prioriteiten willen besteden. Een dergelijke centralisatie zou volgens de Commissie ook tot een grote versimpelingsslag moeten leiden. Nu heeft de EU meer dan 50 verschillende programma's waar lidstaten of bedrijven een beroep op kunnen doen, met elk verschillende rechtsbases, toelatingscriteria en (soms overlappende) doelstellingen.

Flexibiliteit

Het huidige MFK biedt met zijn looptijd van zeven jaar, strikte indeling per programma en beperkte financiële buffers voor onverwachte ontwikkelingen, weinig ruimte voor onverwachte, ingrijpende gebeurtenissen (zoals de oorlog in Oekraïne, plotseling stijgende energieprijzen, etc). Een van de doelstellingen van de Europese Commissie

[16] European Commission maps out 'power grab' over €1.2T money pot - POLITICO Pro

[17] Register of Commission Documents - COM(2025)46

[18] The road to the next multiannual financial framework - European Commission

[19] Mission Letter Commissioner Serafin

voor het nieuwe MFK is daarom om meer flexibiliteit te krijgen bij de inzet van de middelen over programma's en jaren.[20]

Rechtsstatelijkheid

In het huidige MFK werden ook de instrumenten ingevoerd om financiële consequenties te kunnen koppelen aan schendingen van de rechtsstaat door lidstaten (zie bijlage1). Voor het nieuwe MFK wenst de Europese Commissie de link tussen het eerbiedigen van de rechtsstaat en financiering in het kader van de EU-begroting te versterken en de werking van de verschillende instrumenten te stroomlijnen. Hiermee zou tegemoet moeten worden gekomen aan kritiek van onder andere de Europese Rekenkamer dat de systematiek helder en transparant moet zijn, wat volgens de Europese Rekenkamer tot nu toe niet altijd het geval is geweest.[21] De Commissie Europese Zaken heeft in dit kader een rapporteurschap ingesteld over Rechtsstatelijke ontwikkelingen in de EU, met als rapporteurs Thom van Campen (VVD) en Isa Kahraman (NSC).[22]

Verantwoording van de Europese uitgaven

De Europese Rekenkamer (ERK) constateert al jaren op rij dat de EU te veel fouten maakt bij de besteding van Europees geld. De ERK heeft zelfs nog nooit de uitgaven van de EU goedgekeurd. In het jaarverslag betreffende het begrotingsjaar 2023 constateert de ERK dat het foutenpercentage van de EU-uitgaven stijgt: dit bedroeg 5,6% in 2023 ten opzichte van 4,2% in 2022 en 3% in 2021.[23] De ERK heeft daarom een afkeurend oordeel gegeven. Het foutenpercentage is een inschatting van het bedrag dat niet in overeenstemming met de EU- en de nationale regels en dus onrechtmatig is besteed. Het is geen maatstaf voor fraude, inefficiëntie of verspilling. In de EU is wettelijk vastgelegd dat het foutenpercentage maximaal 2% mag bedragen.[24]

Jaar na jaar blijkt uit de controles van de ERK dat deze 2%-foutmargedrempel wordt overschreden en dat veel auditautoriteiten een aanzienlijk aantal fouten in de door hen gecontroleerde verrichtingen niet ontdekken.[25] Het aankomende MFK biedt gelegenheid om te komen tot een betere uitvoering van de EU-begroting.

3.4 De Europese inkomsten

In zijn mission letter heeft Eurocommissaris begrotingszaken Piotr Serafin de opdracht gekregen te werken aan de introductie van nieuwe eigen middelen en om 'alle

[20] The road to the next multiannual financial framework - European Commission

[21] Special report 03/2024: The rule of law in the EU | European Court of Auditors

[22] EU rapporteurs per commissie | Tweede Kamer der Staten-Generaal

[23] Jaarverslagen betreffende het begrotingsjaar 2023 | European Court of Auditors

[24] artikel 28, lid 11 van Gedelegeerde EU-Verordening nr. 480/2014

[25] Analyse 03/2024: Een overzicht van het zekerheidskader en de belangrijkste factoren die hebben geleid tot fouten in de cohesie-uitgaven voor 2014-2020 | European Court of Auditors

financieringsbronnen te onderzoeken om voldoende en duurzame financiering voor de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU te garanderen'.[26]

De EU-begroting wordt momenteel gefinancierd uit nationale afdrachten en met de 'eigen middelen' van de EU: de btw-afdracht, douane-inkomsten en een afdracht op basis van niet-gerecycled plasticafval.[27] In december 2021 heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan voor drie nieuwe eigen middelen: de eerste gebaseerd op inkomsten uit de handel in CO2-emissierechten (ETS), de tweede gebaseerd op inkomsten die worden gegenereerd door het EU-mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM), en de derde op basis van inkomsten uit de herverdeling van winsten van multinationals in het kader van de OESO/G20-overeenkomst over een herverdeling van heffingsrechten ("Pijler 1"). In juni 2023 heeft de Commissie dit pakket aangevuld met een statistisch eigen middel, gebaseerd op bedrijfswinsten in de lidstaat.[28]
Het overgrote deel van de EU-inkomsten komt bij het huidige MFK uit de afdrachten van lidstaten gebaseerd op het BNI. Een klein deel volgt nu al uit de bestaande eigen middelen (zie bijlage 1 voor meer informatie). De onderhandelingen over de vier bovengenoemde nieuwe eigen middelen gaan tot nu toe zeer stroef.[29] Bij het akkoord over NextGenerationEU in 2020 hadden regeringsleiders juist afgesproken met deze nieuwe eigen middelen de terugbetaling van de EU-obligaties te financieren.

4 De Nederlandse inzet

Het kabinet heeft aangekondigd eind maart met een kabinetsinzet te komen voor het nieuwe MFK. In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet vanaf 2028 een jaarlijkse besparing van € 1,6 miljard ingeboekt op de EU-afdrachten. Het kabinet geeft daarbij aan dat in de onderhandelingen te willen realiseren door in te zetten op een kleiner MFK en een hogere Nederlandse korting. Het uitgeven van gemeenschappelijke Europese schuld wordt door het kabinet expliciet uitgesloten.

Ter vergelijking: om 1,6 miljard euro te besparen op de EU-afdrachten, zou de huidige Nederlandse korting ongeveer moeten verdubbelen bij een MFK dat dezelfde omvang houdt.[30]. Ook de perceptievergoeding (het deel van de Europese douaneheffingen die Nederland mag houden als land waar goederen binnenkomen) is relevant voor de Nederlandse afdrachten. Dit percentage staat bij het huidige MFK op 25%.

Tegelijkertijd zet Nederland van oudsher in op een modernere EU-begroting die zich richt op de prioriteiten van nu, zoals digitalisering, vergroening, innovatie en concurrentievermogen. Bij de onderhandelingen in aanloop naar het huidige MFK moesten tussen deze prioriteiten keuzes worden gemaakt, wat resulteerde in een

[26] Idem.

[27] Own resources - European Commission

[28] The next generation of EU own resources - European Commission

[29] EU budget - next generation of own resources

[30] zie paragraaf 152 van de ER conclusies uit juni 2020 voor de Nederlandse korting bij het huidige MFK.

succesvolle beperking van de afdrachten binnen een MFK waarin modernisering slechts beperkt van de grond is gekomen.

Op het gebied van rechtsstatelijkheid heeft het kabinet aangegeven het van belang te vinden dat het beschikbare instrumentarium zo volledig en effectief mogelijk wordt ingezet om de rechtstaat te borgen. Voor het volgende MFK hecht het kabinet wederom aan een sterke koppeling van het ontvangen van EU-middelen met rechtsstatelijkheidsprincipes.[31] Over de inzet van Nederland op sectorale voorstellen, zoals het GLB voor de periode 2028-2034, is de Kamer nog niet geïnformeerd.

5 Dilemma's en bevindingen

Een discussie over het MFK focust al snel op de kosten, en minder op de opbrengsten van de EU. Nederland is een nettobetaler aan de EU (zie ook bijlage 1). Nederland profiteert gelijktijdig relatief veel van de interne markt.[32] De EU heeft veel te winnen bij het vervolmaken van de interne markt en de kapitaalmarktunie, die beiden ook voor de Nederlandse economie erg belangrijk zijn. Uit onderzoek van het IMF blijkt dat de resterende barrières voor bedrijven op de Europese interne markt gelijk staan aan een handelstarief van 44 procent voor de productiesector en zelfs 110 procent voor de dienstensectoren.[33] De Nederlandse opbrengsten uit de interne markt zijn niet direct gekoppeld aan het MFK, en hervormingen om de interne markt te verbeteren vragen ook niet per se om Europese financiering, maar wel om de bereidheid om hierin gezamenlijk substantiële stappen te zetten.

De rapporteurs komen tot de volgende dillema's en bevindingen over het aankomende MFK:

5.1 Kabinetsinzet: beperking Nederlandse afdrachten en een sober MFK

De rapporteurs constateren dat het kabinet, gesteund door een meerderheid van de Kamer, inzet op een beperking van de Nederlandse afdrachten door een hogere Nederlandse korting en een kleiner MFK. Gelijktijdig wordt de EU geconfronteerd met nieuwe uitdagingen, die volgens de Europese Commissie vragen om een 'hervormd en versterkt' MFK. De grote hap van 20% die de aanvang van de terugbetalingen van de NextGenerationEU-leningen vanaf 2028 nemen uit het beschikbare EU-budget, zet daar extra druk op. Dat maakt de traditioneel al complexe onderhandelingen over een nieuw MFK, dit keer zeker, in de woorden van Eurocommissaris Begrotingszaken Serafin, 'a bumpy road', waarbij voor Nederland veel op het spel staat. De rapporteurs merken op dat dit vraagt om een goed doordachte Nederlandse positionering.

5.2 Nieuwe prioriteiten

In de Mededeling 'The Road to the next Multiannual Financial Framework' schrijft de Europese Commissie dat door de vele uitdagingen waar de EU mee geconfronteerd wordt 'de status quo geen optie is'. De rapporteurs benadrukken dat dit ook betekent, net als bij nationale begrotingen, dat scherpe keuzes gemaakt moeten worden. De EU

[31] Zie het verslag van Schriftelijk Overleg Raad Algemene Zaken van 12 november 2024, over cohesiebeleid.

[32] Handelsbaten van de EU en de interne markt

[33] Regional Economic Outlook for Europe, October 2024: A Recovery Short of Europe's Full Potential

moet daar acteren waar zij het meest toegevoegde waarde kan hebben. Voor de EU-begroting zijn dat keuzes tussen extra geld voor nieuwe prioriteiten, de omvang van bestaande fondsen als cohesie en landbouw, de manier van terugbetaling van NextGenerationEU, en (beperking van) de nationale afdrachten.

5.3 Modernisering van MFK-architectuur

De Europese Commissie heeft grootse plannen om de systematiek van het MFK te hervormen. De Europese Commissie zet daarbij in op resultaatfinanciering. Lidstaten dienen daarbij een overkoepelend plan in te dienen, waarmee uitkering van de MFK-fondsen wordt gekoppeld aan hervormingen en investeringen die gericht zijn op Europese prioriteiten. Daarmee zou een systematiek worden opgezet die vergelijkbaar is met de architectuur van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF).

De ervaringen met deze architectuur bij de HVF zijn volgens de rapporteurs echter dubbel.[34] Dergelijke 'resultaatfinanciering' levert dillema's op. Waar deze opzet inderdaad prikkels kan geven voor hervormingen, is de HVF ook gepaard gegaan met grote administratieve lasten. Tevens heeft de Europese Commissie bij de HVF invloed verworven op beleidsterreinen die een nationale aangelegenheid zijn, zoals pensioenen, de arbeidsmarkt of de fiscaliteit. Ook Nederland heeft de ruimte voor het parlement om op deze gebieden zelfstandig tot beleid te komen in sommige gevallen beperkt zien worden door reeds vastgelegde afspraken met de Europese Commissie in het kader van de HVF.

Het is tot slot van belang dat de consequenties van het niet nakomen van hervormingsafspraken landen bij de autoriteiten die daar verantwoordelijk voor zijn. Zo moet voorkomen worden dat een systematiek met één overkoepeld plan ertoe leidt dat bijvoorbeeld boeren of onderzoekers gekort worden in hun financiering vanuit de EU wanneer de Rijksoverheid er niet in slaagt een afgesproken hervorming door te voeren.

5.4 Rechtsstatelijkheid

De principes van de rechtsstaat zijn een fundament van de EU en gelijktijdig een onmisbare voorwaarde voor de correcte besteding van Europees geld. Het aankomende MFK biedt volgens de rapporteurs de gelegenheid de bestaande rechtsstaatsconditionaliteit te versterken, en daarbij tegemoet te komen aan de kritiek van de Europese Rekenkamer over de toepassing van het huidige regime.

5.5 Simplificatie en vermindering bureaucratie

Het huidige MFK is bureaucratisch, gefragmenteerd en ingewikkeld, wat de effectiviteit van de besteding van Europees geld sterk belemmert. Er bestaan op dit moment meer dan 50 EU-bestedingsprogramma's, met verschillende toegangscriteria, rechtsbases en overlappende doelstellingen. Dit volgt uit de gesprekken die de rapporteurs hebben gevoerd, maar dit concludeert ook Mario Draghi in zijn rapport over het Europees concurrentievermogen.[35] De Europese Commissie zet daarom in op een simpeler en toegankelijker MFK.

---

[34] Zie bijvoorbeeld ook het lopende onderzoek van de Algemene Rekenkamer, Inzicht in EU-resultaatfinanciering | Actueel | Algemene Rekenkamer

[35] The Draghi report on EU competitiveness, zie pagina 65.

5.6 Flexibiliteit

De huidige zevenjarige begrotingscyclus waarbij meer dan 90% van de fondsen bij de start van het MFK al zijn toegewezen aan bepaalde programma's, doelen of nationale enveloppen, biedt volgens de Europese Commissie weinig ruimte om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen of nieuwe prioriteiten. Het vergroten van de flexibiliteit in het MFK vraagt volgens de rapporteurs om een afweging tussen de ruimte om Europees in te kunnen spelen op onvoorziene ontwikkelingen, en de focus, voorspelbaarheid en politieke aansturing van de EU-begroting.

5.7 Vergroten impact EU-bestedingen

Een van de belangrijkste vragen blijkt tevens erg lastig te beantwoorden: hoe effectief en doelmatig is de besteding van Europees geld? De rapporteurs merken op dat de grote uitdagingen waar de EU voor staat vraagt om een kritische blik op de huidige besteding van Europese fondsen. Een optie om de impact van Europese fondsen te vergroten is om bij het nieuwe MFK in te zetten op meer co-financiering van lidstaten en het mobiliseren van private investeringen. De rapporteurs benadrukken dat het MFK zodanig moet worden vormgegeven dat Europees geld gaat naar juist die projecten die het meest noodzakelijk zijn.

5.8 Betere controle EU-bestedingen

Het stelselmatig te hoge, en sinds enkele jaren ook oplopende, percentage onrechtmatige betalingen in de EU schaadt het vertrouwen in de EU. De onderhandelingen over het aankomende MFK biedt gelegenheid om de besteding van en de controle op Europese geld te verbeteren. De Europese Rekenkamer controleert op dit moment steekproefsgewijs de uitgaven van de EU. De ERK heeft daardoor maar beperkt zicht op wat er in de lidstaten gebeurt, en kan niets zeggen over de besteding van EU-fondsen in de verschillende lidstaten. Dit terwijl het overgrote deel van het MFK in gedeeld beheer door de lidstaten wordt besteed. Het recente openbare pleidooi van president Duisenberg van de Algemene Rekenkamer om tot een nieuwe systematiek te komen waarbij wel informatie beschikbaar is over de bestedingen van EU-geld per lidstaat, zodat die lidstaat in de Raad en het nationale parlement aangesproken kan worden op deze tekortkomingen, verdient volgens de rapporteurs daarom navolging.[36]

6 Vervolg

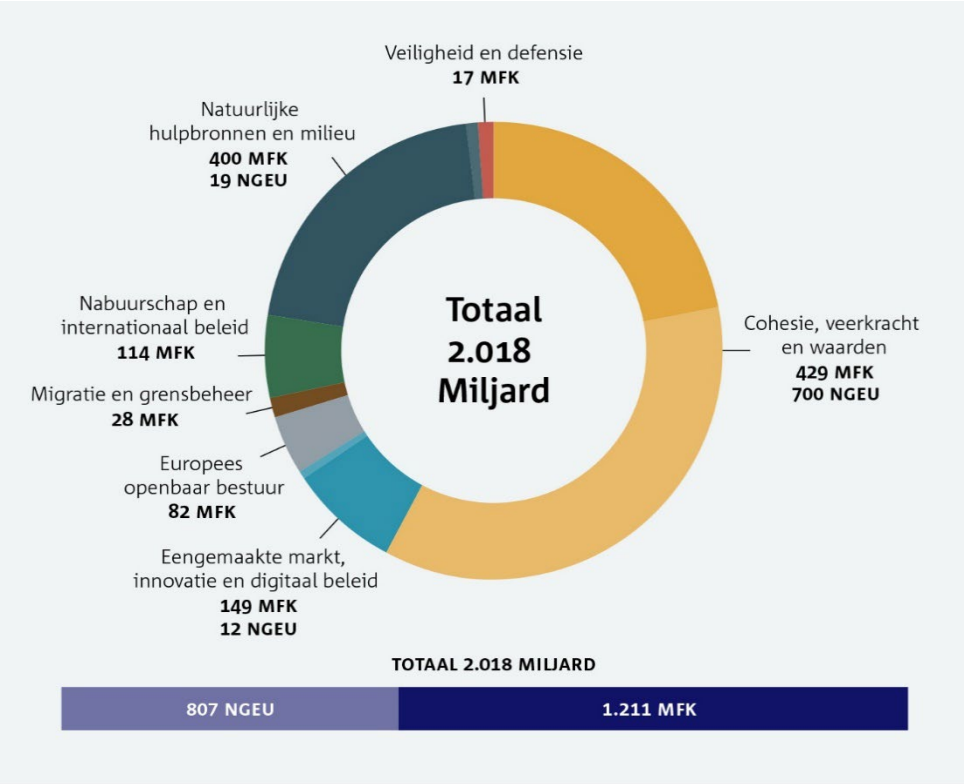
In overeenstemming met het mandaat zal dit rapporteurschap in principe lopen tot de publicatie van de wetgevende voorstellen voor het aankomende MFK door de Europese Commissie. Dit vindt naar verwachting in juli 2025 plaats. Hierna kan het rapporteurschap, indien gewenst, worden verlengd. De rapporteurs zetten de komende periode in op enkele gezamenlijke kennisactiviteiten van de commissies voor Europese Zaken en Financiën. Hierna zullen de rapporteurs hun eindverslag publiceren.

[36] Opinie | Controle EU-geld moet ingrijpend veranderen - NRC

Annex: Vormgeving van het huidige MFK (2021-2027)

1. De uitgavenkant van de Europese begroting

Huidige begroting: Hoe groot is het MFK en waar wordt het aan besteed?
In het MFK worden de maximumbedragen voor de verschillende EU-programma's vastgesteld. Het huidige MFK loopt van 2021 tot 2027 en bedraagt voor zeven jaar 1.211 miljard euro. Onderstaand figuur bestaat ook uit de NextGenerationEU-leningen, die zijn aangegaan als reactie op de Covid-pandemie. Deze leningen bedragen 807 miljard euro. In 2023 bedraagt het MFK 183 miljard euro*, wat met een EU-breed BNI van 16.986 miljard euro neerkomt op 1.08 procent van het BNI.[37]



Dit figuur is gebaseerd op informatie van de Europese Commissie. *Er is inflatiecorrectie toegepast op de data.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid
Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU wordt iedere 7 jaar opnieuw vastgesteld als onderdeel van het Meerjarig Financieel Kader. Het opstellen en uitvoeren van een GLB is verdragsrechtelijk vastgelegd. Daarbij zijn ook vijf doelen verdragsrechtelijk vastgelegd: de productiviteit van de landbouw laten toenemen, het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, het

[37] Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) - European Commission

stabiliseren van de markten, het veiligstellen van voedselvoorziening, en het verzekeren van redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers.

Deze doelen (en de belangen van lidstaten daarbij) hebben er tot dusver toe geleid dat het GLB altijd een zeer groot onderdeel is geweest van het MFK; in de afgelopen MFK's ongeveer een derde van het totale MFK-budget.

NextGenerationEU
Gelijktijdig met het MFK 2021-2027 werd NextGenerationEU opgericht. Onder deze paraplu werd 750 miljard euro[38] vrijgemaakt als reactie op de Coronapandemie. Deze fondsen werden door de EU, bij grote uitzondering, geleend op de kapitaalmarkt. De verdeling van de fondsen was als volgt[39]:

NextGenerationEU breakdown

Recovery and resilience facility (RRF)	**€723.8 billion**
of which, loans	€385.8 billion
of which, grants	€338 billion

Programme	Funding
ReactEU	€50.6 billion
Horizon Europe	€5.4 billion
InvestEU	€6.1 billion
Rural Development	€8.1 billion
Just Transition Fund (JTF)	€10.9 billion
RescEU	€2 billion
TOTAL	**€806.9 billion**

All amounts in €, in current prices. *Source: European Commission*

Bij de overeenkomst om deze gelden te gaan lenen, is niet vastgelegd hoe het subsidiedeel en de bijkomende rentekosten zullen worden terugbetaald. Bij het leningendeel worden de aflossingen en rentekosten betaald door het land waaraan de lening is verstrekt. Wel is vastgelegd dat de aflossingen in 2028 zullen aanvangen. Ook is de intentie vastgelegd dat voor de aflossingen nieuwe eigen middelen geïntroduceerd zullen worden.

[38] In 2020 prijzen.

[39] In huidige prijzen.

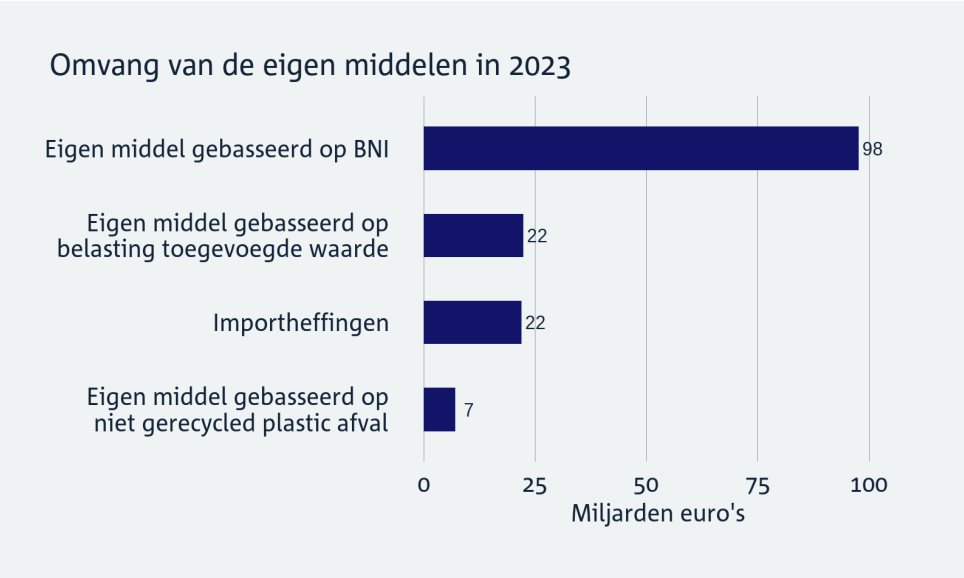
Hoeveel procent van de EU-uitgaven gaan naar Nederland?



Als belangrijke dataset voor de uitgaven aan Nederland gebruiken we een overzicht van EU budget spending en revenue. Voor het huidige MFK zijn er realisaties beschikbaar voor 2021 t/m 2023.

2. De inkomstenkant van de Europese begroting

De EU-begroting wordt momenteel gefinancierd uit nationale afdrachten en met de 'eigen middelen' van de EU: de btw-afdracht, douane-inkomsten en een afdracht op basis van niet-gerecycled plasticafval.[40] Hieronder zijn in een grafiek de totale inkomsten van de EU op jaarbasis weergegeven door middel van de grootte en het belang van de verschillende eigen middelen. Veruit de grootste omvang aan eigen middelen bestaat uit de afdrachten (gebaseerd op het bruto nationaal inkomen van de lidstaat). Daarna komen de eigen middelen gebaseerd op de belasting toegevoegde waarde en de invoerrechten. Tot slot zijn er kleinere eigen middelen voor plastic verpakkingen die niet zijn gerecycled.

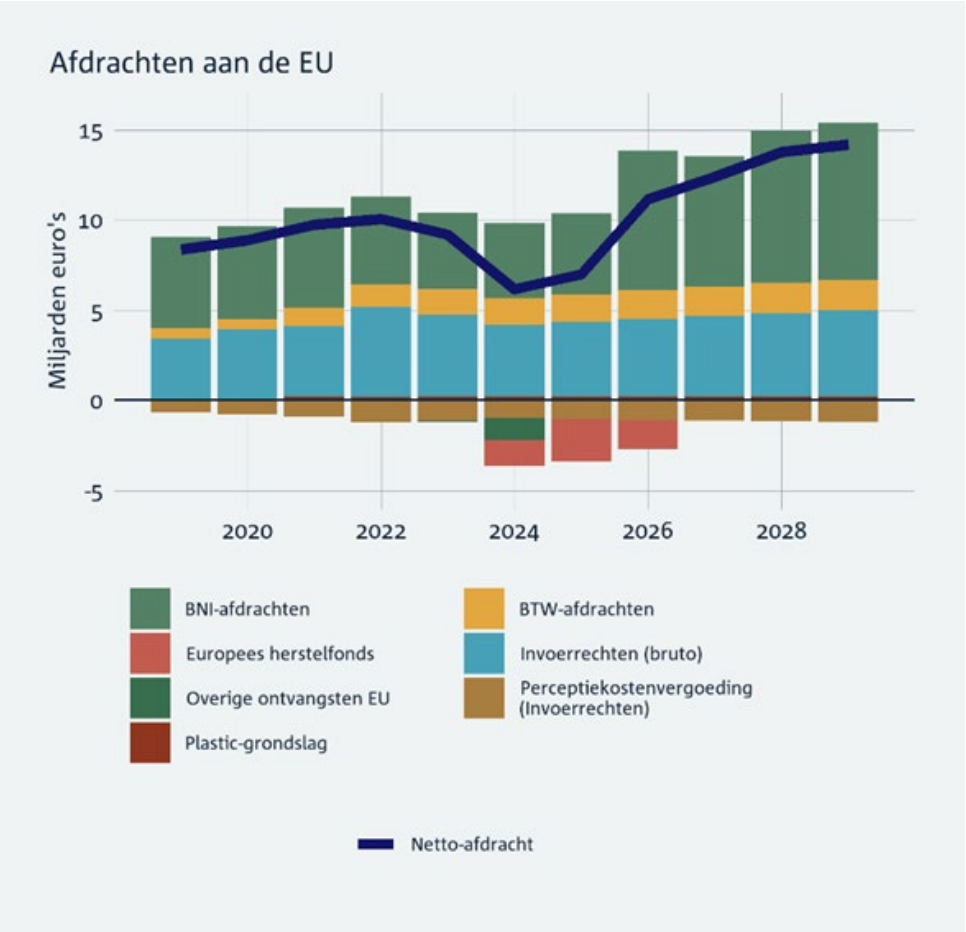


Voor de al bestaande eigen middelen wordt de data gebruikt voor realisatie zoals deze door de EU is gegeven. Dit is dezelfde databron als de data over uitgaven door de EU.

[40] Own resources - European Commission

3. Afdrachten door Nederland

In de Voorjaarsnota 2024 voorzag het kabinet dat de komende jaren de netto-afdrachten door Nederland aan de EU flink gaan stijgen, met ongeveer 10 miljard in 2029 ten opzichte van 2024. [41] De netto uitgaven in 2024 liggen onder andere lager doordat de uitkeringen aan Nederland uit het EU HVF van de afdrachten zijn afgetrokken. Vanaf 2028 beginnen de terugbetalingen van de Europese NextGenerationEU-leningen juist, wat de afdrachten vanaf dat moment verhoogd.

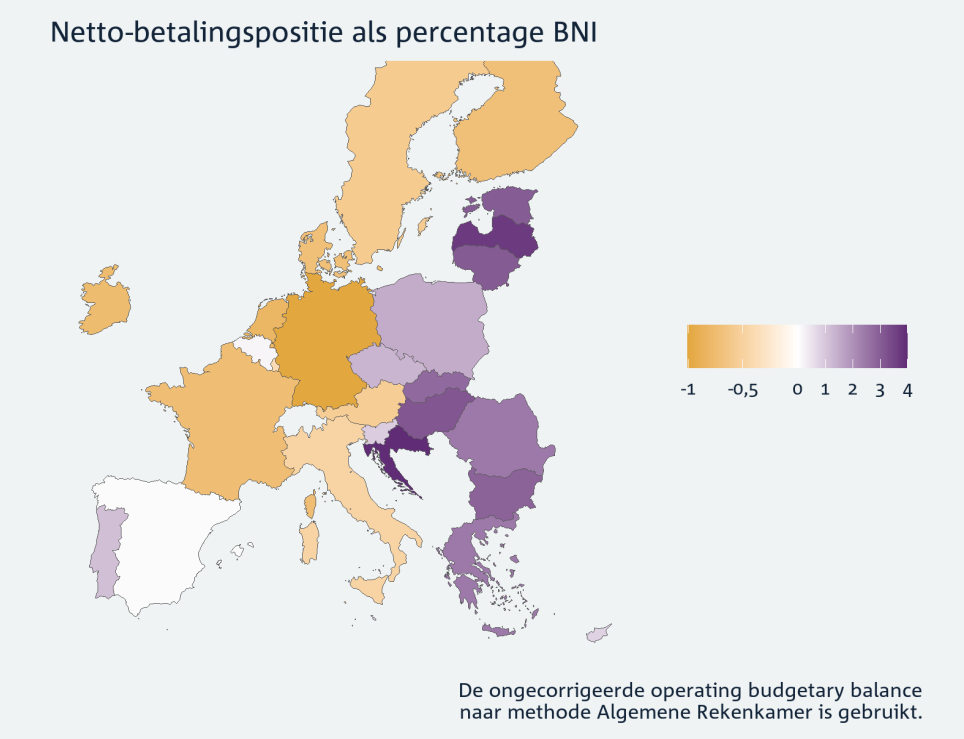


De data zijn gehaald uit de budgettaire tabellen van de Rijksoverheid.

[41] Voorjaarsnota 2024, p.81 e.v.

4. Netto betalingspositie

Nederland heeft een negatieve netto-betalingspositie. De economische en politieke voordelen zijn hier niet in meegenomen.[42]



Dit figuur is gemaakt door onze data analist met berekeningen op basis van de volgende data: Spending and revenue - European Commission en Spending and revenue - European Commission.

5. EU-schuldfinanciering

De EU is in de afgelopen 15 jaar regelmatig zelf gaan lenen op de kapitaalmarkt om bepaalde programma's te financieren, met name in tijden van crisis:

i. Na de financiële crisis in 2008 is het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM) opgericht. Op basis hiervan kan aan individuele EU-lidstaten een lening worden verleend om de algemene financiële stabiliteit van de EU in stand te houden. De EU leent deze middelen op kapitaalmarkten en leent deze door aan de relevante lidstaat (back-to-back leningen).[43]

ii. Tijdens de COVID-19 pandemie is in 2020 tijdelijke steun verleend aan EU-landen in de vorm van leningen aan lidstaten (100 miljard euro) om het

[42] Handelsbaten van de EU en de interne markt

[43] Een belangrijke basis voor steun in crisissituaties vormt artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel stelt dat in geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat, in geval van natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen die een lidstaat niet kan beheersen, de Raad financiële bijstand aan een lidstaat kan verlenen

risico op werkloosheid te beperken (het SURE-programma).[44] Ook hier ging het om doorlenen van geld dat de EU van de kapitaalmarkten had geleend.

iii. De EU leent ook voor het tijdens de pandemie opgerichte herstelinstrument NextGenerationEU van 750 miljard euro. Van dit bedrag kan 360 miljard euro in de vorm van leningen aan lidstaten worden verstrekt, in de context van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (RRF).[45] In afwijking van eerdere programma's worden de overige middelen gebruikt voor enerzijds lopende uitgaven in de EU-begroting (77,5 miljard euro) en anderzijds voor subsidies aan lidstaten in het kader van de RRF (312,5 miljard euro).

iv. Tot slot kunnen nabuurlanden macrofinanciële bijstand (MFB) in de vorm van leningen krijgen.[46] Deze regeling wordt bijvoorbeeld gebruikt om Oekraïne financieel te ondersteunen met 18 miljard euro in 2023. Dit geldt ook de Oekraïnefaciliteit, waarmee de EU voor de jaren 2024 tot 2027 tot € 33 miljard (van in totaal €50 miljard steun) zal financieren via EU-obligatie-uitgiften.

Hoe worden EU-schulden gefinancierd?

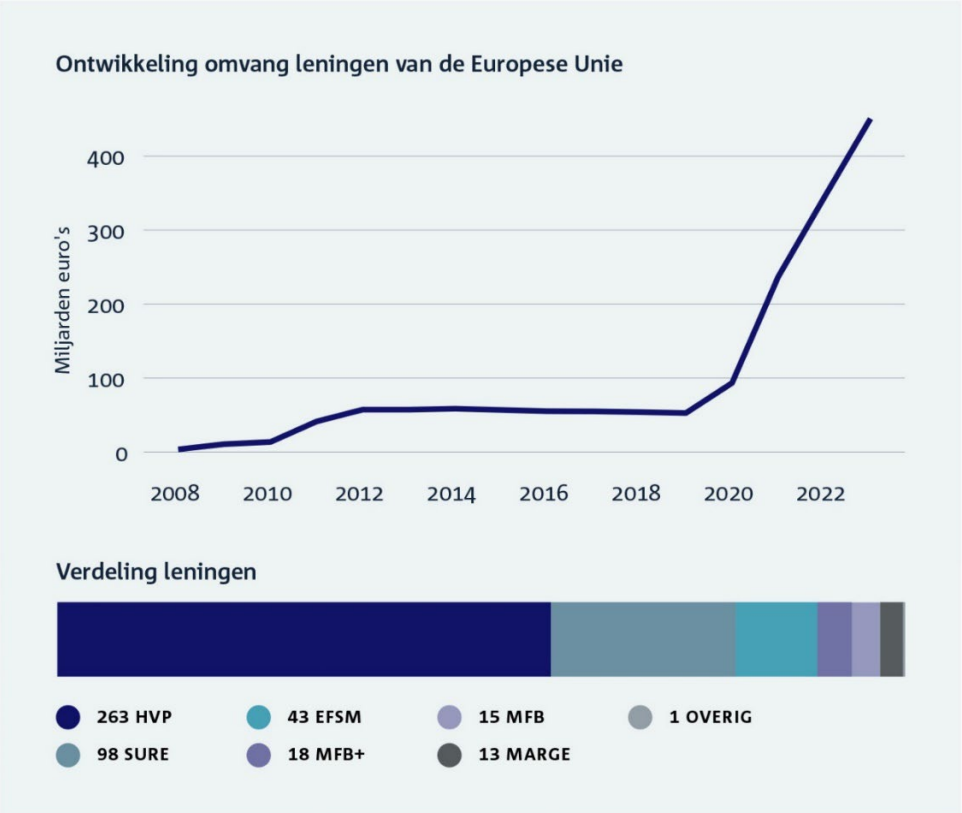
De verwachting is dat de EU tegen eind 2026 (het einde van de looptijd van de RRF) een uitstaande schuld zal hebben van rond de €900 miljard. Ter vergelijking: de totale Nederlandse staatsschuld bedraagt in 2024 ongeveer 510 miljard euro. Om zeker te stellen dat de EU in staat is om aan de financiële verplichtingen te voldoen die uit deze schulden voortkomen, wordt in het Eigenmiddelenbesluit een jaarlijks maximum vastgelegd voor de middelen die de EU op mag vragen bij de lidstaten. Dit maximum ligt hoger dan het maximale jaarlijkse uitgavenplafond van het MFK. De ruimte tussen beide (ook wel headroom genoemd) wordt gebruikt als zekerheid voor de aflossings- en renteverplichtingen van de EU. Ook wordt soms van lidstaten gevraagd aanvullende bilaterale garanties te verschaffen om deze zekerheid te bieden (bijvoorbeeld bij SURE).

[44] SURE - European Commission

[45] Recovery and Resilience Facility - European Commission

[46] MFA programmes (including Ukraine) - European Commission

In het geval van leningen aan lidstaten (of derde landen in het geval van MFB) worden de daadwerkelijke aflossingen en rentebetalingen gefinancierd met de aflossingen en rentebetalingen van de lidstaten die leningen aangaan (back-to-back, eventueel met een rentesubsidie gefinancierd uit het MFK). Aflossing en rentebetalingen van de leningen die gebruikt worden voor het doen van lopende uitgaven of subsidies (zoals bij NextGenerationEU) worden betaald uit de EU-begroting.



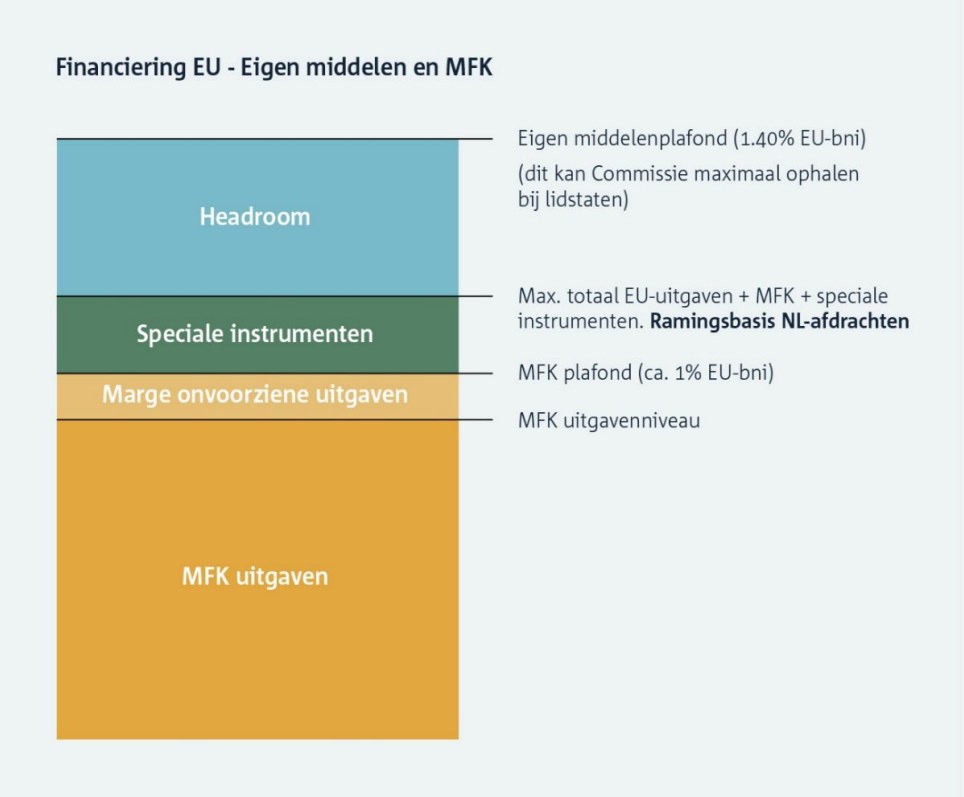
De grafiek is gebaseerd op informatie uit de jaarverslagen van de Europese Commissie. Het figuur is gebaseerd op cijfers uit de geconsolideerde jaarrekening waarmee een eigen verdelingsberekening is gemaakt,

6. Financiering EU

Onderstaande figuur laat zien hoe het MFK is opgebouwd. Het MFK-uitgavenniveau behelst de uitgaven van de EU binnen de verschillende programma's onder het MFK. Om te kunnen reageren op onverwachte ontwikkelingen is hier enige flexibiliteit bij ingebouwd, door de marge onvoorziene uitgaven en de speciale instrumenten. Gezamenlijk bedraagt dit het totaal wat de EU kan uitgeven.

Om zeker te stellen dat de EU in staat is om aan de financiële verplichtingen te voldoen, wordt in het Eigenmiddelenbesluit een jaarlijks maximum vastgelegd voor de middelen die de EU op mag vragen bij de lidstaten. Dit maximum ligt hoger dan het maximale jaarlijkse uitgavenplafond van het Meerjarig Financieel Kader. De ruimte

tussen beide (ook wel headroom genoemd) wordt gebruikt als zekerheid voor de aflossings- en renteverplichtingen van de EU. Deze headroom wordt door de EU gebruikt voor het garanderen van de leningen die de EU op de kapitaalmarkt is aangegaan.



Dit figuur is gebaseerd op informatie verkregen via het Ministerie van Financiën.

7. Bescherming van de rechtsstaat

Naast preventieve instrumenten om rechtsstatelijke problemen in de EU te adresseren (rechtsstaatrapport, rechtsstaatdialoog, fonds voor het versterken van de rechtsstaat), én de juridische handhavingsinstrumenten (inbreuk- en prejudiciële hofzaken, de artikel 7-procedure, statenklachtprocedure), beschikt de Unie sinds het huidige MFK ook over een drietal financiële instrumenten om lidstaten die de beginselen van de rechtsstaat schenden aan te pakken. Deze instrumenten zijn:

1. MFK-rechtsstaatverordening (verordening EU 2020/2092)
2. Herstel en Veerkracht Faciliteit (verordening EU 2021/241)
3. Verordening Gemeenschappelijke bepalingen (verordening EU 2021/1060)

Instrument	Doel en reikwijdte	Ingezet
MFK-rechtsstaat-verordening	Commissie kan de Raad voorstellen Europese fondsen stop te zetten of op te schorten als schendingen van de beginselen van de rechtsstaat gevolgen hebben of dreigen te hebben voor de EU-begroting of de financiële belangen van de Unie	Ingezet tegen Hongarije
Herstel- en Veerkracht-faciliteit	Commissie beoordeelt de herstelplannen van een lidstaat en doet een voorstel aan de Raad. De lidstaat moet een doeltreffend en efficiënt intern controlesysteem hebben om de financiële belangen van de Unie bij de uitvoering van de faciliteit te beschermen. Eén van de eisen aan een herstelplan is, dat een significant deel van de landenspecifieke aanbevelingen in voldoende mate worden geadresseerd. Deze aanbevelingen voor Polen en Hongarije hebben ook betrekking op de beginselen van de rechtsstaat.	Ingezet tegen Polen en Hongarije
Verordening Gemeen-schappelijke bepalingen	Onder deze verordening vallen vier cohesiebeleidsfondsen en drie fondsen op het gebied van binnenlandse zaken. De uitvoering van de programma's moeten voldoen aan de horizontale randvoorwaarden die conform het Handvest van de grondrechten zijn. Als er bijvoorbeeld een duidelijk verband te leggen is tussen discriminatie, schending van rechtsstaat beginselen en/of fraude, dan kunnen betalingen worden stopgezet of financieel gecorrigeerd worden.	Ingezet tegen Polen en Hongarije

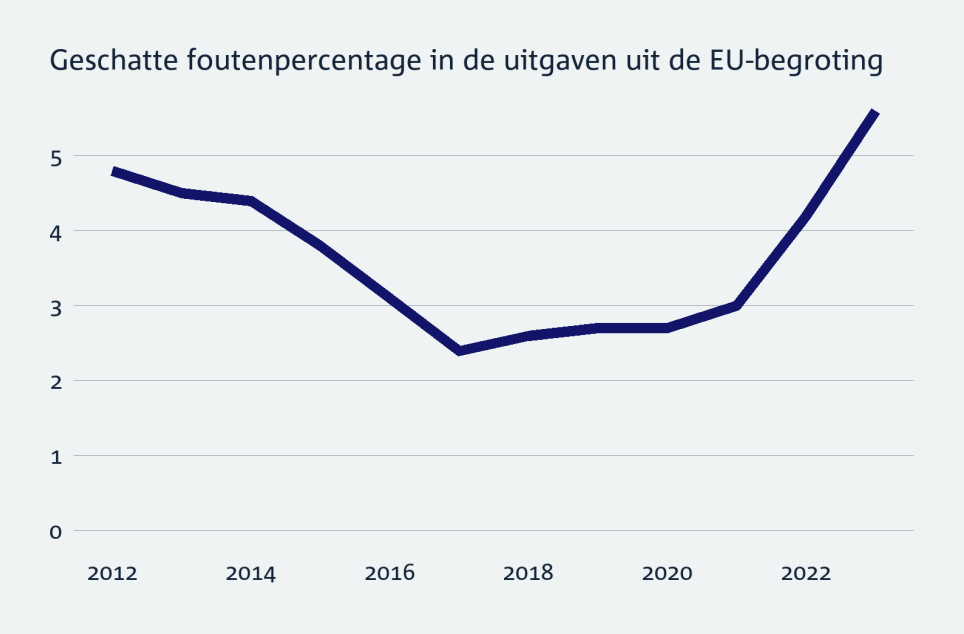
Hoewel de Commissie zelf positief is over de toepassing van de MFK-rechtsstaatverordening,[47] is de Europese Rekenkamer kritisch op de toepassing van het conditionaliteitsmechanisme.[48] De Europese Rekenkamer constateert tekortkomingen in de wijze waarop de Europese Commissie de processen en afwegingen vastlegt, die al dan niet tot het nemen van een financiële maatregel leiden. Naar aanleiding van het vrijgeven van Europese gelden in december 2023 aan Hongarije vlak voor de Europese Raad waarin belangrijke besluiten over steun aan Oekraïne werden genomen, twijfelde het Europees Parlement over de rechtmatigheid van deze beslissing, omdat de Europese Commissie wat betreft het inhouden en vrijgeven van Europese fondsen niet transparant te werk gaat en geen onderbouwing geeft.

[47] Mededeling van de Europese Commissie betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, EUR-Lex - 52024DC0017 - EN - EUR-Lex

[48] Speciaal verslag 03/2024: De rechtsstaat in de EU

8. Foutenpercentage

Het foutenpercentage is een inschatting van het bedrag dat niet in overeenstemming met de EU- en de nationale regels (onrechtmatig) is besteed. De Europese Rekenkamer rapporteert in haar jaarverslag van 2023 de "zorgelijke trend" dat het foutenpercentage van de EU-uitgaven blijft stijgen: dit bedroeg 5,6% in 2023 ten opzichte van 4,2% in 2022 en 3% in 2021.[49]



Deze grafiek is gebaseerd op informatie van de jaarverslagen 2012-2023 van de Europese rekenkamer.

[49] Jaarverslagen betreffende het begrotingsjaar 2023 | European Court of Auditors