Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2026-2027

36 724 EU-voorstellen: Meerjarig Financieel Kader voor 2028-2034

J **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2026

De onderhandelingen over het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) en een nieuw eigenmiddelenbesluit (EMB) bevinden zich in een belangrijke fase. De voorzitter van de Europese Raad (ER) heeft de coördinatie van de onderhandelingen overgenomen van het Ierse voorzitterschap van de Raad. Op 21 november jl. heeft de voorzitter van de ER een nieuwe versie van het onderhandelingskader over het MFK gedeeld, in de vorm van conceptconclusies van de ER (hierna: het onderhandelingskader). Het onderhandelingskader zal worden besproken tijdens de buitengewone ER van 26 en 27 november 2026.

Het kabinet stuurt uw Kamer hierbij een appreciatie van dit onderhandelingskader. Het uitgangspunt voor de appreciatie van het onderhandelingskader is de Kamerbrief met de geactualiseerde kabinetsinzet over het MFK en EMB van 22 mei jl.[1] De appreciatie in deze brief vormt de basis voor de Nederlandse inzet tijdens de bespreking over het MFK tijdens de buitengewone ER.

Inhoudelijk is de kern van de kabinetsinzet gericht op een MFK dat bijdraagt aan de strategische doelen van Europa. Voor het kabinet zijn de MFK-prioriteiten uit het coalitieakkoord leidend, inclusief de budgettaire inzet om de stijging van de afdrachten te beperken. Onder meer door continuering van de correctie op de Nederlandse bni-afdracht.

Volgens het kabinet moet de Europese begroting moderner en betaalbaarder worden. Dat betekent: scherpe keuzes, correcties voor nettobetalers zoals Nederland en geen nieuwe leningen. Wat het kabinet betreft blijft het lastig voorstelbaar dat dit nieuwe voorstel de basis voor een compromis zou vormen.

Inhoud en kabinetsappreciatie MFK-onderhandelingskader
De voorzitter van de ER stelt een verlaging van het MFK-vastleggingenplafond van 204 mld. (10%) voor ten opzichte het Commissievoorstel van 16 juli 2025 (hierna: Commissievoorstel) en 45 mld. (2%) ten opzichte van de Ierse negobox van 10 oktober jl. Tabel 1 geeft een overzicht van de wijzigingen per inhoudelijke pijler van het MFK ten opzichte van het Commissievoorstel, de vorige negobox en het huidig MFK (in lopende prijzen, in miljarden).

[1] Kamerstuk 22 112 nr. 4357

Tabel 1. Verschillen Commissievoorstel (COM), negobox Ierland (IER), negobox voorzitter van de ER (PEC), in vastleggingen in mld. euro

	Voorstellen			Verschil IER-PEC		Verschil COM-PEC	
	COM	**IER**	**PEC**	**Δ mld.**	**%**	**Δ mld.**	**%**
Pilaar 1*, waarvan:	894	858	850	-8	-1%	-44	-5%
NRPP landenenveloppen	*783*	*791*	*782*	*-9*	*-1%*	*-1*	*-0%*
Pilaar 2	590	514	494	-20	-4%	-95	-16%
Pilaar 3	215	178	170	-8	-4%	-45	-21%
Pilaar 4	118	108	109	1	1%	-9	-8%
[A] Totale beleidsuitgaven	**1.817**	**1.658**	**1.623**	**-35**	**-2%**	**-194**	**-11%**
NGEU-betalingen	168	168	158	-10	-6%	-10	-6%
[B] Totaal MFK-plafond	**1.985**	**1.826**	**1.781**	**-45**	**-2%**	**-204**	**-10%**
Flexibiliteitsinstrument	16	16	16	-	-	-	-
OEK-steun	100	100	100	-	-	-	-

Sinds het Commissievoorstel zijn enkele stappen in de goede richting gezet. Zo is er nog steeds sprake van modernisering en simplificatie van de begroting, wordt het aantal fondsen en programma's sterk verminderd, is het nationaal en regionaal partnerschapsprogramma intact en zijn de voorwaarden voor het ontvangen van EU-middelen en rechtstaatswaarborgen uit het Commissievoorstel behouden en op onderdelen versterkt. Daarnaast blijft de door de Commissie voorgestelde steun aan Oekraïne van 100 miljard euro binnen het volgend MFK behouden en is er de mogelijkheid toegevoegd om additionele rentekosten voor Oekraïnesteun boven op dit plafond te dekken.[2]

Het kabinet acht echter enkele andere essentiële onderdelen van het onderhandelingskader niet acceptabel. In het onderhandelingskader is de bni-correctie enkel als optie opgenomen en niet gekwantificeerd. Daarnaast is geen wijziging aangebracht aan de voorgestelde hoogte van de perceptiekostenvergoeding van 10%. Om tot een budgettair acceptabel pakket te komen herhaalt het kabinet dat het essentieel is dat de bestaande Nederlandse bni-correctie behouden blijft en de perceptiekostenvergoeding op 25% moet blijven. Het kabinet is daarnaast tegen de introductie van de voorgestelde nieuwe leeninstrumenten Catalyst Europe en het crisismechanisme. Deze instrumenten staan nog steeds in het onderhandelingskader.

Het kabinet vindt daarnaast dat de omvang van het voorstel verder omlaag moet en acht het ongewenst dat de voorgestelde besparingen in het onderhandelingskader ten opzichte van het Commissievoorstel in belangrijke mate ten koste zijn gegaan van programma's die leiden tot modernisering van het MFK en een grotere geopolitieke slagkracht. Zo komt de helft van de voorgestelde besparingen (EUR 20 mld.) uit het defensie, ruimtevaart en veiligheid hoofdstuk van het ECF, en EUR 8 mld. uit Global Europe. Het kabinet is van mening dat verdere besparingen gevonden moeten worden in de landenenveloppen in pijler 1 (m.u.v. de middelen voor migratie en interne veiligheid) en pijler 4, aangezien verschillende programma's onder pijler 2 en 3 juist bijdragen aan de benodigde modernisering van de begroting. Zo versterken verschillende programma's onder pijler 2 het Europese concurrentievermogen door investeringen in onder andere strategische sectoren, onderzoek en innovatie, en veiligheid en defensie. Pijler 3, Global Europe regelt de financiering van het EU-buitenlandbeleid en verschillende programma's hieronder zijn cruciaal voor de geopolitieke invloed van de Unie. Dit is gericht op internationale samenwerking en partnerschappen. Daarom is het onwenselijk dat een dergelijk groot aandeel van de besparingen wederom neerslaat op Global Europe en het ECF in verhouding tot de besparingen op het NRPP. Kortom, het kabinet vindt het belangrijk dat besparingen elders worden gevonden en zo min mogelijk ten koste moeten gaan van pijler 2 en 3.

De voorzitter van de Europese Raad stelt enkele aanpassingen voor aan de speciale instrumenten. Ten aanzien van het Flexibiliteitsinstrument is de mogelijkheid om ongebruikte middelen aan dit instrument toe te voegen geherintroduceerd (dit element was verwijderd in de vorige versie van het

[2] De rentekosten op leningen aan Oekraïne in de periode van het volgende MFK (2028-2034) bedragen 55,4-64,5 mld. De Commissie heeft onlangs een nieuwe raming gepubliceerd van de rentekosten op leningen aan Oekraïne. Voor 2028-2034 bedragen deze rentekosten cumulatief ca. 55,4 - 64,5 mld. euro. Dit is inclusief de voorgestelde nieuwe lening aan Oekraïne voor 2027 (het *Instrument for Coördinated Support to Ukraine*).

onderhandelingsdocument). Het kabinet vindt dit niet wenselijk met het oog op de voorspelbaarheid van de nationale afdrachten. Tevens is het maximum voor de jaren 2032-2034 voor het Enkelvoudige marge-instrument (*Single Margin Instrument; SMI)* op 100 mld. voor drie jaar gezet. Het is goed dat er een maximum is opgenomen, maar het kabinet vindt dat dit bedrag per jaar uitgesplitst moet worden en vindt het bedrag daarnaast te hoog.

De aflossing van het coronaherstelfonds *Next Generation EU* (NGEU) wordt in het onderhandelingsdocument met 10 mld. euro verlaagd ten opzichte van het Commissievoorstel. Het kabinet vindt het vooruitschuiven van de aflossing van NGEU niet verstandig omdat daarmee de totale rentelasten zullen toenemen.

Ten aanzien van het EMB heeft de voorzitter van de ER in het onderhandelingskader een aantal wijzigingen opgenomen. Het voorgestelde nieuwe eigen middel CORE (omzetbijdrage grote bedrijven) wordt geschrapt en in plaats daarvan wordt een digitaledienstenbelasting (DST) als nieuw eigen middel voorgesteld. Invoering van dit eigen middel zal afhankelijk zijn van een akkoord op de onderhandelingen over een sectorale richtlijn[3], waar de Raad met unanimiteit over moet besluiten. Daarnaast wordt voor het nieuwe eigen middel op basis van tabak en ETS een gefaseerde invoering voor bepaalde lidstaten voorgesteld. Een ander nieuw element is dat de uniforme afdrachtpercentages voor plastic, e-waste en CBAM omhooggaan, waardoor de opbrengst van deze nieuwe eigen middelen hoger wordt. Bij CBAM gaat het om een verhoging van 90% naar 100% en bij plastic en e-waste een verhoging met 25 cent naar respectievelijk 1,25 en 2,25 euro per kilo. Bij het nieuwe eigen middel op basis van e-waste wordt de mogelijkheid geboden om zodra er een akkoord is op de herziening van de onderliggende AEEA-richtlijn[4], de rekenmethode voor het eigen middel ook aan te passen. Daarnaast wordt een opening geboden om gedurende het volgende MFK toe te werken naar een nieuw eigen middel op basis van crypto. Als laatste is opgenomen dat de opbrengsten van frequentieveilingen als ‘overige ontvangsten’ naar de EU-begroting zullen vloeien.

Het is positief dat op aandringen van onder andere Nederland CORE als nieuw eigen middel verwijderd is uit het voorstel. Hiervoor in de plaats is de mogelijkheid van een DST als nieuw eigen middel voor de EU-begroting opgenomen. Hierbij wordt de Raad uitgenodigd om voortgang te maken met onderhandelingen over een richtlijnvoorstel van de Europese Commissie voor een DST uit 2018. De Ecofinraad heeft destijds geen overeenstemming bereikt over dit voorstel en sindsdien hebben de onderhandelingen stilgelegen.[5] Het kabinet kan op dit moment nog geen beoordeling geven van een eigen middel op basis van een DST. Het kabinet behoudt in algemene zin zijn terughoudendheid ten aanzien voorstellen die lasten voor bedrijven verhogen en weegt ook de mogelijke gevolgen op het internationale belastingsysteem mee. Aangezien de gevolgen van het eigen middel afhankelijk zijn van de verdere uitwerking van een DST (de DST-richtlijn), is nog onbekend wat de gevolgen zullen zijn voor de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting, de stabiliteit en voorspelbaarheid van de grondslag, en de uitvoerbaarheid. Hiertoe heeft het kabinet onder andere meer informatie nodig over wat de verwachte financiële gevolgen zijn per land en welke rol nationale belastingdiensten zullen spelen bij het ter beschikking stellen van het eigen middel.

Het voorgestelde eigen middel zal alleen in werking treden als de Raad overeenstemming bereikt over het richtlijnvoorstel voor een DST. Besluitvorming daarover gaat met unanimiteit. Daarbij is de bredere beleidsmatige weging van een DST voor het kabinet van groot belang. Dit houdt ook verband met gesprekken in het OESO *Inclusive Framework* (IF) over de uitdagingen bij belastingheffing in de digitaliserende economie. Deze gesprekken zijn recent hervat.[6] Het kabinet vindt dit positief. Nederland heeft immers een internationaal georiënteerde open economie en een relatief grote digitale dienstensector en is daarom gebaat bij multilaterale fiscale afspraken met zoveel mogelijk landen. Eventuele invoering van een DST in EU-verband vergt een zorgvuldige

[3] Dit betreft het voorstel voor een richtlijn betreffende het gemeenschappelijke stelsel van een digitaledienstenbelasting op inkomsten uit de levering van bepaalde digitale diensten; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0148
[4] De Richtlijn Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparaten vormt het juridische kader voor de inzameling en verwerking van e-waste.
[5] Kamerstukken II 2026/27, 22112, nr. 4451.
[6] Zie verklaring van het IF naar aanleiding van de plenaire vergadering die van 28 tot en met 30 oktober 2026 plaatsvond in Parijs: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-october-2026.pdf.

afweging. Het zou gaan om een nieuwe belasting waarbij verschillende overwegingen relevant zijn, zoals ook uiteengezet in de Kamerbrief van 23 september 2025.[7]

Aanpassingen aan de overige voorgestelde nieuwe eigen middelen, waaronder een gefaseerde invoering of aanpassing van de uniforme afdrachtenpercentages, hebben invloed op de te verwachten budgettaire effecten van het onderhandelingskader op de Nederlandse begroting. Het kabinet beziet deze aanpassingen dan ook vanuit de overkoepelende budgettaire inzet, in aanvulling op de bestaande kabinetsinzet t.a.v. nieuwe eigen middelen zoals verwoord in de Kamerbrief van 22 mei jl. Ook zet het kabinet, conform motie Hoogeveen, in op een totaalpakket aan nieuwe eigen middelen dat budgettair gunstig is voor Nederland, wat in dit voorstel het geval is. Het kabinet is positief over de aanpassing t.a.v. e-waste, aangezien hiermee blijk wordt gegeven van het belang om de levensduur van apparaten mee te nemen in de berekening.[8] Het kabinet buigt zich nog over het voorstel ten aanzien van frequentieveilingen.

Budgettaire impact
Het MFK-betalingenplafond is bepalend voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting. De voorzitter van de ER stelt een verlaging van de betalingen voor ten opzichte van het Commissievoorstel, van 1.980 mld. euro naar 1.747 mld. euro (in lopende prijzen). Dit is een verlaging van 233 mld. euro (12%). Het verschil met de vorige negobox is een verlaging van 114 mld. euro (6%).

De budgettaire impact van het nieuwe onderhandelingskader op de Nederlandse begroting is gemiddeld 2,1 mld. euro per jaar.[9] Dit bedrag bestaat uit twee componenten: 0,6 mld. euro door de voorstellen voor het volgende MFK (exclusief Oekraïne) en het nieuwe EMB, en 1,5 mld. euro door de voorgestelde Oekraïnesteun via het speciale instrument boven de MFK-plafonds en de financiering van de rentekosten op leningen aan Oekraïne.[10] Het kabinet merkt hierbij op dat het gaat om een doorrekening van het totale voorstel, waarbij er nog veel onzekerheden zijn. De doorrekening is bijvoorbeeld inclusief het gehele pakket aan voorgestelde nieuwe eigen middelen (dat budgettair positief uitpakt voor Nederland), terwijl hierover tussen de lidstaten nog geen overeenstemming is. CORE is hierbij niet meer meegerekend omdat dit voorstel geen onderdeel meer is van het onderhandelingskader en de DST niet omdat hierover onvoldoende informatie beschikbaar is.

Tot slot
Het kabinet markeert dat de presentatie van dit nieuwe onderhandelingskader een stap is in een langer lopend proces. Tijdens de ER van november zullen regeringsleiders op het onderhandelingskader reflecteren. De voorzitter van de ER heeft aangegeven te willen proberen een akkoord te bereiken tijdens deze ER. Het kabinet zet in op het bereiken van een onderhandelingsresultaat dat zo dicht mogelijk bij de Nederlandse inzet ligt zoals opgenomen in de brief van 22 mei jl[11] en deze brief. Daarbij vergaart het kabinet zo veel mogelijk steun voor zijn inzet bij andere lidstaten. Het is nog maar de vraag of een akkoord tijdens de komende ER realistisch is. Als het niet lukt om tijdens de komende ER tot een akkoord te komen worden de besprekingen over het MFK en EMB naar verwachting tijdens de buitengewone ER van december vervolgd. Voor het kabinet gaat de kwaliteit van het akkoord boven snelheid. Na een politiek akkoord in de ER moet de MFK-verordening nog formeel worden vastgesteld. Hiervoor is unanimiteit in de Raad vereist, na goedkeuring door het EP. Het nieuwe EMB wordt eveneens met unanimiteit in de Raad vastgesteld, na raadpleging van het EP. Het EMB treedt pas in werking na goedkeuring door de lidstaten

[7] Kamerstukken II 2025/26, 32140, nr. 277.
[8] Zie voor meer informatie Kamerbrief mei 2026 ‘update NL inzet MFK-EMB’
[9] De budgettaire impact betreft het geschatte gemiddelde verschil in lopende prijzen ten opzichte van de huidige raming van de Nederlandse afdrachten en de perceptiekostenvergoeding op de BZ-begroting (stand Miljoenennota 2027).
[10] De Commissie heeft als onderdeel van het volgende MFK een Oekraïne-reserve voorgesteld van 100 mld. euro. Dit betekent 0,9 mld. afdrachten per jaar voor NL. In het onderhandelingskader is de mogelijkheid toegevoegd om, aanvullend hierop, additionele rentekosten op leningen aan Oekraïne boven het MFK-plafond van deze reserve te dekken. De geraamde rentekosten op leningen aan Oekraïne bedragen 55,4-64,5 mld. euro. Dit betekent 0,6 mld. aan afdrachten voor NL per jaar.
[11] Kamerstuk 22 112 nr. 4357

overeenkomstig hun nationale grondwettelijke procedures. In Nederland betekent dit parlementaire behandeling van een wet ter goedkeuring van het EMB.

De minister van Buitenlandse Zaken,

T.B.W. Berendsen

De minister van Financiën,

Eelco Heinen