

Brussel, 18 februari 2025
(OR. en)

5796/25

FIN 118
INST 17

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	5758/25 ADD 1
Betreft:	Begrotingsrichtsnoeren voor 2026 – <i>Conclusies van de Raad (18 februari 2025)</i>

De delegaties vinden in de bijlage de conclusies van de Raad over de begrotingsrichtsnoeren voor 2026, die de Raad (Economische en Financiële Zaken) tijdens zijn 4077e zitting, van 18 februari 2025, heeft goedgekeurd.

CONCLUSIES VAN DE RAAD
OVER DE BEGROTINGSRICHTSNOEREN VOOR 2026

1. De Raad wijst erop dat de EU-begroting voor 2026 een sleutelrol speelt bij het ontwikkelen en bereiken van de langetermijndoelstellingen en de politieke prioriteiten van de Unie. De Raad onderstreept dat het van belang is dat alle instellingen terdege rekening houden met alle relevante elementen in de conclusies van de Europese Raad van 1 februari 2024¹.
2. In de context van de voortwoedende Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne herhaalt de Raad dat de Europese Unie zich onverminderd inzet om Oekraïne zo lang en zo intensief als nodig is, financiële steun te verlenen en zijn veerkracht en wederopbouw op lange termijn te ondersteunen. De Raad benadrukt dat de begroting voor 2026 blijf moet blijven geven van de solidariteit van de Unie met de bevolking van Oekraïne en moet kunnen reageren op de daarmee samenhangende crises.
3. De Raad herinnert aan het solidariteitsbeginsel en onderstreept dat een doeltreffend gebruik van de EU-begroting de geloofwaardigheid van de Unie bij de Europese burgers ten goede zal komen.
4. Ook wijst de Raad er andermaal op dat de begroting moet worden opgesteld volgens de beginselen van het Financieel Reglement², te weten eenheid, jaarperiodiciteit, goed financieel beheer en transparantie.

¹ Document EUCO 2/24.

² Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking) (PB L, 2024/2509, 26.9.2024).

5. De Raad is van mening dat er voor 2026 een realistische begroting nodig is die aansluit bij de werkelijke behoeften. Ook moet er voorzichtig worden begroot en moeten er voldoende marges onder de maxima van het meerjarig financieel kader (MFK) zijn om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden en om de uitdagingen waar de Unie voor staat te kunnen aanpakken – zonder dat evenwel inbreuk wordt gemaakt op het Interinstitutioneel Akkoord (IIA)³. Tegelijkertijd moet de begroting voor 2026 voorzien in voldoende middelen om de uitvoering te waarborgen van de Unieprogramma's, met inbegrip van de regionale noodhulp voor wederopbouw (Restore), zoals uiteengezet in de bij de begroting voor 2025 gevoegde gezamenlijke verklaring over betalingskredieten⁴, en om ervoor te zorgen dat reeds in het kader van het huidige MFK gedane vastleggingen tijdig kunnen worden betaald. Daartoe moet – indien nodig en in goed gemotiveerde gevallen – na uitvoering van alle mogelijke herschikkingen binnen de begroting worden voorzien in voldoende kredieten door gebruik te maken van de beschikbare flexibiliteit, onder meer, indien nodig, via een gewijzigde begroting, waarmee onbetaalde vorderingen van de lidstaten kunnen worden voorkomen. De hoogte van de nog te betalen vastleggingen moet voortdurend in de gaten worden gehouden om te voorkomen dat er een buitensporige achterstand ontstaat.

³ Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie 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).

⁴ Verklaring nr. 1 in bijlage 2 bij de BIJLAGE bij doc. 15788/24.

6. De Raad benadrukt dat de Commissie in de ontwerpbegroting voor 2026 moet aangeven welke herschikkingen in het herziene MFK zijn overeengekomen en nodig zijn om de prioriteiten van het herziene MFK 2021-2027 te financieren, alsook welke vrijmakingen worden wederopgevoerd. De Raad roept de Commissie op om in de ontwerpbegroting voor 2026 rekening te houden met alle gezamenlijk overeengekomen prioriteiten van het herziene MFK, met inbegrip van migratie, en die daarin tot uiting te laten komen. Daarbij moet rekening worden gehouden met het evenwicht tussen vastleggings- en betalingskredieten en worden gezorgd voor de overeengekomen toereikende financiering voor de buffer van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), rekening houdend met de verklaring van de Raad over rubriek 6 bij zijn standpunt over de ontwerpbegroting voor 2025⁵. Aangezien de Raad dit van cruciaal belang acht, verzoekt hij de Commissie om adequate driemaandelijks verslaglegging over het bereiken van het bovenstaande en over het bedrag aan vrijmakingen in rubriek 6 van het MFK, met bijzondere aandacht voor het NDICI en het instrument voor pretoetredingssteun.
7. De Raad wijst er voorts op dat alle instellingen, organen en instanties van de Unie zich bij het opstellen en uitvoeren van hun begroting voor 2026 moeten houden aan alle elementen van het herziene MFK 2021- 2027.
8. De Raad wijst erop dat alle instellingen, organen en instanties van de Unie gebonden zijn aan begrotingsdiscipline, en dat slechts noodzakelijk geachte uitgaven in de begroting mogen worden opgenomen.
9. De Raad wijst erop dat extra bedragen in de begroting, zoals die welke voortvloeien uit de wederopvoering van vrijmakingen uit hoofde van artikel 15, lid 3, van het Financieel Reglement, volledig conform het akkoord over het herziene MFK 2021- 2027 moeten zijn en ook daartoe beperkt moeten blijven.

⁵ Verklaring nr. 4 in doc. 12082/24 ADD 1.

10. De Raad bevestigt dat het maximum voor rubriek 7 van het MFK 2021-2027 gebaseerd is op de veronderstelling dat alle EU-instellingen een alomvattende en strikte aanpak hebben om ervoor te zorgen dat de personele middelen worden geoptimaliseerd met inachtneming van het beginsel van een stabiele personeelsbezetting, en om efficiëntiewinst te boeken bij niet-salarisgerelateerde administratieve uitgaven. Verscheidene jaren gekenmerkt door een toenemend personeelsbestand, automatische salarisaanpassingen en algemene prijsveranderingen in een inflatoire omgeving zetten rubriek 7 aanzienlijk onder druk. De Raad blijft dan ook sterk voorstander van een gemeenschappelijke aanpak voor het beperken van die rubriek, die ook bedoeld is voor de financiering van het personeel van de instellingen van de Unie, in plaats van daarvoor een beroep te doen op kredieten van thematische rubrieken. De Raad roept alle instellingen van de Unie op een voorzichtig gebouwenbeleid te voeren. In het licht van het bovenstaande verzoekt hij de Commissie haar bevoegdheden uit hoofde van artikel 314, lid 1, VWEU uit te oefenen. De Raad herhaalt tevens zijn verzoek aan de Commissie om, onverminderd haar initiatiefrecht uit hoofde van artikel 241 VWEU, vóór de opstelling van de raming voor het begrotingsjaar 2026 met doeltreffende maatregelen te komen om ervoor te zorgen dat de huidige maxima van MFK-rubriek 7 niet worden overschreden en dat de speciale instrumenten niet voor deze rubriek worden aangewend.
11. De Raad verzoekt de Commissie bij het ramen van de hoogte van de betalingen in de ontwerpbegroting nota te nemen van de grotere nauwkeurigheid van de langetermijnprognoses van de lidstaten⁶. De Raad benadrukt dat zowel de bijdragen van de lidstaten aan de Uniebegroting als de betalingen uit de begroting aan de lidstaten voorspelbaar moeten zijn. Een accurate begroting vermijdt ongewenste problemen voor de nationale begrotingen. De Raad verzoekt de Commissie dan ook op transparante wijze nauwkeurige en betrouwbare prognoses van alle ontvangsten te maken, inclusief terugvloeiende middelen, boetes en het jaarlijkse bedrag dat het Verenigd Koninkrijk in 2026 krachtens het terugtrekkingsakkoord⁷ moet betalen. Zo kunnen de lidstaten tijdig bepalen hoeveel zij naar verwachting aan de Uniebegroting moeten bijdragen.

⁶ Zoals vermeld in tabel 1 van het overzicht van het cohesiebeleid en de prognoses van de lidstaten van 15 maart 2024 (doc. WK 4139/2024).

⁷ Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7).

12. De Raad wijst erop dat corrigerende begrotingsinstrumenten, zoals gewijzigde begrotingen, tot een verantwoord minimum moeten worden beperkt, tijdig moeten worden ingediend zodat zij goed besproken kunnen worden en verstoringen in het functioneren van Unieprogramma's worden voorkomen, en hoofdzakelijk via herschikkingen moeten worden gefinancierd. De Raad verzoekt de Commissie in het bijzonder ontwerpen van gewijzigde begroting die op ontvangsten zijn gericht, afzonderlijk in te dienen, en wel onmiddellijk nadat de informatie hierover beschikbaar is. De Raad blijft vast voornemens om zo spoedig mogelijk zijn standpunt over ontwerpen van gewijzigde begroting te bepalen.
13. Om de nationale parlementen voldoende tijd te geven de ontwerpbegroting goed te bestuderen, alsook de Raad genoeg tijd te geven zijn standpunt grondig voor te bereiden, verzoekt de Raad de Commissie de ontwerpbegroting voor 2026 zo spoedig mogelijk en bij voorkeur uiterlijk in week 22 in te dienen. De Raad spoort de Commissie ook aan te blijven werken aan verbetering van de inhoud van de begrotingsdocumenten: deze moeten eenvoudiger, beknopter en transparanter worden en de meest actuele gegevens bevatten die voorhanden zijn. De Raad verzoekt de Commissie in een reserve de vastleggings- en betalingskredieten voor nieuwe rechtshandelingen of nog niet aangenomen wijzigingen in bestaande rechtshandelingen op te nemen, zulks conform de bepalingen van het Financieel Reglement.

14. Voorts dringt de Raad er bij de Commissie op aan de ontwerpbegroting vergezeld te doen gaan van alle nodige documenten die in artikel 41 van het Financieel Reglement worden genoemd. De Raad roept de Commissie op volledige transparantie en zichtbaarheid van de financiële bijstand en de daarmee verband houdende rentebetalingen als bedoeld in artikel 224 van het Financieel Reglement en van alle middelen in het kader van het herstelinstrument voor de Europese Unie (EURI) te waarborgen door tijdig alle relevante informatie te verstrekken, met inbegrip van samenvattende tabellen over begrotingskredieten, informatie over het schuldbeheer en andere verplichtingen van de Uniebegroting en een overzicht van de wijze waarop de overschrijdingen van kosten van de EURI-rentebetalingen van 2026 en 2027 moeten worden gefinancierd overeenkomstig het herziene MFK 2021-2027. Voorts roept de Raad de Commissie op, indien beschikbaar en passend, een bevestigende verklaring toe te zenden voor overdrachten van niet-terugbetaalbare steun uit de financieringspool naar de EU-begroting die aanleiding geven tot de kostendeclaratie van de Commissie, verwachte uitbetalingen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en ramingen van vrijmakingen. De Raad merkt op dat hij, om een zinvol standpunt over de ontwerpbegroting te kunnen innemen met betrekking tot de rentekosten, alleen informatie in overweging kan nemen die tijdig is verstrekt met het oog op een alomvattende beoordeling door de lidstaten.

15. De Raad roept de Commissie ertoe op om in de ontwerpbegroting voor 2026 rekening te houden met het akkoord dat is opgenomen in de definitieve elementen voor gezamenlijke conclusies over de begroting voor 2025⁸. In dit verband herinnert de Raad eraan dat overeenkomstig de punten 16 en 17 van de conclusies van de Europese Raad van 1 februari 2024, zoals tot uiting gebracht in overweging 12 en artikel 10 bis van de gewijzigde MFK-verordening⁹, indien de kosten van de rentebetalingen van NextGenerationEU (NGEU) niet kunnen worden gedekt met het bestaande EURI-begrotingsonderdeel in rubriek 2b, financiering zal worden gevraagd om, voor zover mogelijk, een aanzienlijk deel van de nodige bedragen te dekken, teneinde als benchmark een bedrag beschikbaar te stellen dat overeenkomt met ongeveer 50 % van de overschrijdingen van de NGEU-rentebetalingen. Daartoe zal gebruik worden gemaakt van ruimte die vrijkomt door de begrotingsuitvoering van de programma's en herprioritering, alsook van niet-thematische speciale instrumenten, in overeenstemming met de toepasselijke sectorale voorschriften en andere wettelijke verplichtingen, met inachtneming van prioriteiten en een voorzichtige begrotingsaanpak. De in dit punt bedoelde herschikkingen en herprioritering hebben geen invloed op de nationale toewijzingen die in een juridische verbintenis zijn vastgelegd. Indien verdere financiering nodig is, zullen extra middelen beschikbaar worden gesteld door het EURI-instrument aan te spreken.
16. De Raad verzoekt de Commissie de lidstaten regelmatig te informeren over de bestemmingsontvangsten in de begroting, onder meer uit EURI en de handels- en samenwerkingsovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk¹⁰, alsook om zich te houden aan haar verplichtingen uit hoofde van het Financieel Reglement inzake de overige bestemmingsontvangsten die conform het akkoord over het herziene MFK 2021- 2027 aan bepaalde programma's zijn toegewezen. Voorts dringt de Raad erop aan bestemmingsontvangsten uit terugvorderingen per programma transparant te presenteren.

⁸ Doc. WK 14457/2024.

⁹ Verordening (EU, Euratom) 2024/765 van de Raad van 29 februari 2024 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB L, 2024/765, 29.2.2024).

¹⁰ Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds. Deel vijf: Deelname aan programma's van de Unie, goed financieel beheer en financiële bepalingen, en het bijbehorende protocol (PB L 444 van 31.12.2020, blz. 14).

17. De Raad spoort alle instellingen ertoe aan efficiënt en constructief samen te werken voor een vlot verloop van de begrotingsprocedure en voor het vaststellen van de begroting 2026 binnen de termijnen van het VWEU. De Raad verzoekt de Commissie met name haar rol van eerlijke bemiddelaar gedurende de volledige begrotingsprocedure te vervullen en tijdig gedetailleerde informatie te verstrekken waarom de Raad heeft verzocht. Om het bemiddelingsproces vlot te laten verlopen, roept de Raad de Commissie op tijdig inzage te geven in ontwerpelementen voor gezamenlijke conclusies, die alomvattend moeten zijn en alle nodige informatie moeten bevatten (met inbegrip van een vergelijking met de vorige versie van de ontwerpelementen). De Raad verzoekt de Commissie tevens om in de ontwerpelementen voor gezamenlijke conclusies passende wijzigingen in de betalingen te blijven aanbrengen naar aanleiding van voorgestelde wijzigingen in vastleggingen.
18. De Raad wijst er andermaal op dat hij groot belang hecht aan deze richtsnoeren en verwacht van de Commissie dat zij deze bij het opstellen van de ontwerpbegroting 2026 terdege in aanmerking zal nemen.
19. Om ze onder de aandacht te brengen, zullen deze richtsnoeren ter beschikking worden gesteld van het Europees Parlement, de Commissie en de overige instellingen en organen van Unie.
