



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 1 maart 2024  
(OR. en)

6178/24  
ADD 1 REV 1

FIN 117  
PE-L 2  
INST 43

## VERSLAG

---

|          |                                                                 |
|----------|-----------------------------------------------------------------|
| van:     | het Begrotingscomité                                            |
| aan:     | het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad            |
| Betreft: | Conclusies van de Raad over de begrotingsrichtsnoeren voor 2025 |
|          | – <i>Goedkeuring</i>                                            |
|          | – <i>Goedkeuring van een brief</i>                              |

---

**ONTWERPCONCLUSIES VAN DE RAAD**  
**OVER DE BEGROTINGSRICHTSNOEREN VOOR 2025**

1. De Raad wijst erop dat de EU-begroting voor 2025 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 2024<sup>1</sup>.
2. In de context van de voortwoedende Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne herhaalt de Raad dat de Europese Unie vastbesloten blijft om, samen met de partners, Oekraïne financiële steun te verlenen zolang dat nodig is en zijn veerkracht en wederopbouw op lange termijn te ondersteunen. De Raad benadrukt dat de begroting voor 2025 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 Reglement<sup>2</sup>, te weten eenheid, jaarperiodiciteit, goed financieel beheer en transparantie.

---

<sup>1</sup> Document EUCO 2/24.

<sup>2</sup> Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening 2022/2434 (PB L 319 van 13.12.2022, blz. 1).

5. De Raad is van mening dat er voor 2025 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)<sup>3</sup>. Tegelijkertijd moet de begroting voor 2025 voorzien in voldoende middelen voor de uitvoering van de programma's van de Unie, en moeten de 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, 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.
6. De Raad dringt er bij de Commissie op aan de ontwerpbegroting voor 2025 af te stemmen op het akkoord over het herziene MFK 2021-2027, zoals uiteengezet in de conclusies van de Europese Raad van 1 februari 2024. In dit verband benadrukt de Raad dat de Commissie de herschikkingen moet aanwijzen die nodig zijn om de prioriteiten van het herziene MFK 2021-2027 te financieren, alsook de vrijmakingen die opnieuw ter beschikking worden gesteld. De Raad roept de Commissie op om in de ontwerpbegroting voor 2025 aandacht te besteden aan en rekening te houden met alle gezamenlijk overeengekomen prioriteiten, waaronder migratie, en daarbij rekening te houden met het evenwicht tussen vastleggings- en betalingskredieten en te zorgen voor voldoende financiering voor de NDICI-buffer. De wederopvoering van vrijmakingen in het kader van het “instrument NDICI – Europa in de wereld” en het instrument voor pretoetredingssteun, alsook de vrijgekomen bedragen als gevolg van de opneming in de faciliteit voor Oekraïne van de kosten van de financiële steun aan Oekraïne waartoe in 2022 is besloten, zal de nieuwe prioriteiten ondersteunen die in de conclusies van de Europese Raad zijn vastgelegd.

---

<sup>3</sup> 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).

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 2025 moeten houden aan alle elementen van het herziene MFK 2021-2027.
8. Voorts wijst de Raad erop dat alle instellingen, organen en instanties van de Unie gebonden zijn aan begrotingsdiscipline, en dat alleen noodzakelijk geachte uitgavenposten in de begroting moeten worden opgenomen. De Raad onderstreept dat de Commissie de eerdere toezeggingen met betrekking tot wat noodzakelijk wordt geacht, moet nakomen. Ook wijst de Raad 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.
9. 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. Gedurende verscheidene jaren is het personeelsbestand, met name van het Europees Parlement, maar ook van een aantal andere instellingen, toegenomen, hetgeen het institutionele evenwicht ondermijnt en rubriek 7 onder grote druk zet. Deze druk wordt nog versterkt door de toepasselijke methode van automatische salarisaanpassingen en algemene prijsveranderingen in de aanhoudend inflatoire omgeving. De Raad blijft daarom voorstander van een gemeenschappelijke aanpak om deze rubriek in te perken en roept alle instellingen van de Unie op een behoedzaam gebouwen-beleid vast te stellen. In het licht van het bovenstaande verzoekt hij de Commissie in voorkomend geval haar bevoegdheden uit hoofde van artikel 314, lid 1, VWEU uit te oefenen. In dit verband herhaalt de Raad zijn (reeds in 2022 gedane) verzoek, overeenkomstig artikel 241 VWEU, aan de Commissie om onverminderd haar initiatiefrecht, doeltreffende maatregelen voor te leggen om ervoor te zorgen dat de huidige maxima van rubriek 7 van het MFK niet worden overschreden en dat de speciale instrumenten niet voor deze rubriek worden ingezet. Dit verzoek moeten worden behandeld volgens een tijdschema dat verenigbaar is met de onderhandelingen over de begroting voor 2025, en in ieder geval vóór 1 juni 2024.

10. 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 lidstaten<sup>4</sup>. 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. Zowel onder- als overbudgettering veroorzaakt 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 2025 krachtens het terugtrekkingsakkoord<sup>5</sup> moet betalen. Zo kunnen de lidstaten tijdig bepalen hoeveel zij naar verwachting aan de Uniebegroting moeten bijdragen.
11. 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.
12. 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 2025 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.

---

<sup>4</sup> Zoals vermeld in tabel 1 van het overzicht van het cohesiebeleid en de prognoses van de lidstaten van 13 april 2023 (doc. WK 4778/2023).

<sup>5</sup> 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).

13. 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 verzoekt de Commissie om volledige transparantie en duidelijkheid te geven met betrekking tot alle middelen voor het herstelinstrument voor de Europese Unie (EURI), en wel door alle hiertoe nodige informatie te verstrekken, waaronder overzichtstabellen met de kredieten, alsook een overzicht van de wijze waarop de overschrijdingen van de kosten van de EURI-rentebetalingen tussen 2025 en 2027 moeten worden gefinancierd overeenkomstig het herziene MFK 2021-2027.
14. De Raad verzoekt de Commissie de lidstaten regelmatig te informeren over de bestemmingsontvangsten in de begroting, onder meer voor EURI en voor de handels- en samenwerkingsovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk<sup>6</sup>, 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.
15. De Raad benadrukt het belang van transparantie inzake de financieringskosten van EURI en van de in artikel 220 bis van het Financieel Reglement bedoelde financiële bijstand, het schuldbeheer en alle andere verplichtingen betreffende de Uniebegroting. De Raad verzoekt daarom de Commissie tijdig actuele informatie te verstrekken over de beschikbare middelen voor EURI-rentebetalingen en de rentebetalingen in verband met de in artikel 220 bis van het Financieel Reglement bedoelde financiële bijstand.

---

<sup>6</sup> 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).

16. Conform het akkoord over het herziene MFK 2021-2027 verzoekt de Raad de Commissie om in de begroting voor 2025 voldoende middelen op te nemen om bij te dragen tot het naleven van de wettelijke verplichting van de Unie om tijdig en volledig de NGEU-rentebetalingen te voldoen, ter aanvulling, indien nodig, van de huidige bepalingen in rubriek 2b. Daartoe is een cascademechanisme ingevoerd om ervoor te zorgen dat de nodige bedragen beschikbaar zijn om de kosten van de verschuldigde rente- en couponbetalingen te betalen. Overeenkomstig de punten 16 en 17 van de conclusies van de Europese Raad van 1 februari 2024 en overweging 12 van de gewijzigde MFK-verordening<sup>7</sup> zal, indien de kosten van de NGEU-rentebetalingen niet kunnen worden gedekt met het bestaande EURI-begrotingsonderdeel in rubriek 2b, zal financiering worden gevraagd om, voor zover mogelijk, een aanzienlijk deel van de nodige bedragen te dekken, teneinde een bedrag beschikbaar te stellen dat overeenkomt met ongeveer 50 % van de overschrijdingen van de NGEU-rentebetalingen als benchmark. 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. 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.
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 2025 binnen de termijnen van het VWEU. Met name verzoekt de Raad de Commissie van het begin tot aan het eind van de begrotingsprocedure haar rol van eerlijke bemiddelaar te vervullen. 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 name over vastleggingen en betalingen).

---

<sup>7</sup> 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).

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 2025 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.
-