

Vergaderjaar 2019–2020

34 998

EU-voorstellen: Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027

C

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2020

Op 27 mei jl. presenteerde de Europese Commissie in twee Mededelingen haar strategie voor het herstel van de Europese Unie in reactie op de crisis die door de COVID-19 uitbraak is ontstaan. Met deze strategie komt de Europese Commissie tegemoet aan het verzoek dat de leden van de Europese Raad op 23 april jl. deden.

In deze Kamerbrief worden vanwege de nauwe onderlinge samenhang de twee mededelingen en vijf Commissievoorstellen als pakket toegelicht en beoordeeld.¹ Dit zijn de kernelementen van het voorgestelde pakket. Deze brief voorziet in de toezegging aan de Tweede Kamer om de kabinetsappreciatie te sturen voordat over het Commissievoorstel in de (Europese) Raad gesproken wordt (notaoverleg Europese Top d.d. 6 mei jl.). In deze brief wordt tevens ingegaan op de verzoeken van de vaste kamercommissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer d.d. 2 juni jl.² Daarbij zij aangetekend dat deze Kamerbrief zich tot de hoofdlijnen beperkt. De verdere uitwerking van het voorgestelde heeft de Europese Commissie opgenomen in (sectorale) wetgevingsvoorstellen. Hierover zal het kabinet uw Kamer separaat schriftelijk informeren. Het volledige overzicht van de Commissievoorstellen is opgenomen in de bijlage.

Deze Kamerbrief start, na een korte samenvatting, met een toelichting en appreciatie van de needs assessment. Daarna volgt een toelichting en

¹ Mededeling «Europe's moment – United in Recovery» – COM(2020) 456; Mededeling «The EU budget powering the recovery plan for Europe» – COM(2020) 442; Voorstel voor een Verordening betreffende de oprichting het European Union Recovery Instrument – COM(2020) 441; Aangepast voorstel voor de MFK-verordening 2021–2027 – COM(2020) 443; Aangepast voorstel voor het Eigen Middelen Besluit – COM(2020) 445; Aangepast voorstel voor een Interinstitutioneel Akkoord – COM(2020) 444; Aangepast voorstel voor de MFK-verordening 2014–2020 – COM(2020) 446.

² 2020Z09830/2020D21552.

appreciatie van het nieuwe, tijdelijke herstelinstrument genaamd Next Generation EU, waarbij apart ingegaan wordt op de financiering van Next Generation EU en de beoordeling daarvan door het kabinet. Ook worden de aanpassingen van het huidige Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 (MFK) en de aangepaste en nieuwe voorstellen voor het komende MFK voor de periode 2021–2027 en het Eigen Middelen Besluit (EMB) toegelicht en beoordeeld. Omdat deze brief de BNC-fiches zal vervangen, wordt in de brief ingegaan op bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit van het voorgestelde pakket. Aan het slot van de brief wordt ingegaan op het onderhandelingsproces.

Kern

Het voorgestelde pakket bevat een regulier Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 met een vastleggingenplafond van 1.100 miljard euro, aangevuld met een nieuw tijdelijk herstelinstrument (Next Generation EU) van 750 miljard euro (gefinancierd met geld geleend op de kapitaalmarkt) en een verhoging van het huidige MFK 2014–2020 met 11,5 miljard euro voor 2020. Het grootste onderdeel van Next Generation EU is de Recovery and Resilience Facility (RRF). De RRF heeft een omvang van 560 miljard euro, waarvan 310 miljard euro bestaat uit subsidies en 250 miljard euro bestaat leningen. De resterende 190 miljard euro van Next Generation EU wordt uitgegeven via EU-programma's binnen het MFK.

De inzet van het kabinet is erop gericht om via Europese samenwerking duurzaam herstel van deze uitzonderlijke crisis als gevolg van de COVID-19 uitbraak te bespoedigen en verdere economische groei te bevorderen. De maatregelen die hiervoor genomen worden moeten leiden tot sterkere lidstaten en een sterkere Unie. Hiervoor zijn Europese solidariteit tussen lidstaten onderling en de daaraan verbonden verantwoordelijkheid centrale uitgangspunten. De Unie staat voor de uitdaging om de crisis als gevolg van de COVID-19 uitbraak aan te pakken. Om de economische weerbaarheid en veerkracht structureel te verbeteren acht het kabinet het van belang dat de benodigde structurele hervormingen in de lidstaten plaatsvinden en dat investeringen bijdragen aan een duurzame versterking van het groeivermogen, onder andere door invulling te geven aan de ambities op het vlak van vergroening en digitalisering, en daarmee leiden tot duurzaam werkgelegenheidsherstel. Ook moet het functioneren van de Interne Markt worden hersteld en verder worden versterkt. Modernisering van de EU-begroting om deze toekomstbestendig te maken blijft van onverminderd belang, evenals de noodzaak om Europese uitgaven op een financieel houdbaar niveau te houden en tot een eerlijke verdeling van de financiering ervan te komen. De naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen en grondrechten en de bestrijding van fraude, inclusief sterke betrokkenheid van de relevante EU instituties, zijn hierbij van belang. Deze inzet is ook verwoord in het non-paper dat Nederland samen met Denemarken, Oostenrijk en Zweden heeft opgesteld.

Het door de Europese Commissie voorgestelde pakket komt op een aantal punten overeen met de Nederlandse inzet, zoals op het gebied van het belang van hervormingen in de lidstaten en van modernisering van de begroting, evenals de tijdelijkheid van de aanvullende middelen. Op een aantal belangrijke andere punten, zoals de financiering, staan de voorstellen ver af van de Nederlandse inzet. Het kabinet zal zich hier sterk voor inzetten en gezamenlijk optrekken met gelijkgezinde lidstaten. Het kabinet zal uw Kamer in de aankomende periode regulier op de hoogte houden van de voortgang in de onderhandelingen.

Eerste bespreking van het voorgestelde pakket zal plaatsvinden tijdens de Europese Raad van 19 juni 2020. Deze Europese Raad zal worden voorbereid door een discussie in de Raad Algemene Zaken (RAZ) en door consultaties van de Voorzitter van de Europese Raad met de lidstaten.

Needs assessment

Inhoud

De leden van de Europese Raad hebben op 23 april jl. geconcludeerd dat er een grondige impactanalyse nodig is van de Europese Commissie om meer duidelijkheid te hebben over de gevolgen van COVID-19 in de verschillende regio's en sectoren. In dat kader heeft de Europese Commissie op 27 mei jl. haar zogeheten needs assessment gepresenteerd.³ Hierin beschrijft de Commissie eerst de manier waarop COVID-19 en bijbehorende maatregelen impact hebben (gehad) op respectievelijk huishoudens, bedrijven en overheden. COVID-19 kan volgens de Europese Commissie leiden tot een grote stijging van de werkloosheid, met name onder kwetsbare huishoudens. Ook kan de COVID-19 uitbraak leiden tot faillissementen bij bedrijven met daarbij vernietiging van (immaterieel) bedrijfskapitaal, verlies voor aandeelhouders en verstoringen in waardeketens. Mede als gevolg van nationale overheidsmaatregelen, zal de publieke schuld voor alle lidstaten toenemen.

Vervolgens beschrijft de Europese Commissie de verschillen in impact tussen sectoren en gebieden op het gebied van bbp-verlies en werkloosheid, en de mate waarin lidstaten deze impact kunnen mitigeren. Zo zijn sommige lidstaten volgens de Europese Commissie minder veerkrachtig en hebben zij kleinere publieke en private buffers waardoor zij minder beleidsruimte hebben om de economische gevolgen te mitigeren. Door de crisis dreigt de divergentie toe te nemen, kan een ongelijk speelveld ontstaan tussen lidstaten, en worden grensoverschrijdende productieketens verstoord, aldus de Europese Commissie. Dit zou de convergentie, eenheid en de interne markt schaden volgens de analyse.

Ten slotte gaat de Commissie in op de investerings- en financieringsbehoefte. Allereerst schat de Europese Commissie in hoeveel het eigen vermogen van bedrijven afneemt door COVID-19. Hierbij worden de totale verliezen van bedrijven geschat op 720 miljard euro tot eind 2020 in het basisscenario, wat zou kunnen oplopen tot 1.200 miljard euro in een negatiever scenario. Hierdoor ontstaat volgens de Europese Commissie een corresponderend tekort aan aandelenkapitaal dat moet worden aangevuld om faillissement te voorkomen. De sectoren waarin deze verliezen vooral zullen vallen zijn, onder andere, de horeca en de culturele/recreatieve sector en in mindere mate groot- en detailhandel, transport, industrie en de bouw.

Ten tweede stelt de Europese Commissie dat investeringen hard geraakt worden door zowel lagere vraag, hogere onzekerheid, bottlenecks in toeleveringskanalen en ongunstige financieringscondities. Er zijn volgens de Europese Commissie vier typen investeringsbehoeften: wegvallende private investeringen door de impact van de crisis; additionele investeringsbehoeften die aan het licht komen door de crisis met het oog op strategische autonomie; bestaande investeringsbehoeften voor de groene en digitale transitie; en investeringen die nodig zijn om de voorraad publieke kapitaalgoederen constant te houden. Deze behoeften kunnen

³ Commission Staff Working Document, Identifying Europe's Needs, SWD(2020) 98.

toenemen indien een negatiever scenario zich materialiseert, aldus de Commissie.

Ten derde redeneert de Europese Commissie dat COVID-19 ook een grote impact heeft op de uitgaven aan sociale zekerheid en de gezondheidszorg. Hierbij gaat het zowel om korte termijn uitgaven (bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen en acute zorg) als langere termijn investeringen (meer capaciteit rondom infectieziekten en verbeteren zorgsystemen). Ook neemt de Europese Commissie de sociale gevolgen mee van de economische crisis die is ontstaan door COVID-19.

In de conclusie stelt de Europese Commissie dat op basis van deze analyse de totale publieke financieringsbehoefte van de hele EU in 2020 en 2021 5.400 miljard euro zal bedragen, waarvan 1.700 miljard euro toe te schrijven valt aan de Coronacrisis.

Ten slotte maakt de Europese Commissie een analyse van de potentiële economische impact van het voorgestelde herstelinstrument. Middels een simulatie vindt de Europese Commissie een positief effect op het totale bbp-niveau in de EU in 2024 van 2¼ procentpunt ten opzichte van het basisscenario uit de lenteraming van de Europese Commissie. Ook voorziet de EU dat het instrument leidt tot een flinke toename in de werkgelegenheid, ongeveer 2 miljoen voltijdbanen meer ten opzichte van het basisscenario (zonder herstellfonds) in 2024. Daarnaast loopt door het EU-herstellfonds de publieke schuldquote volgens de simulatie af in lidstaten met een bbp per capita onder het EU-niveau, terwijl in lidstaten met een bbp per capita boven het EU-niveau de schuldquote licht toeneemt.

Appreciatie

Het kabinet heeft bij eerdere discussies inzake de inzet van EU-middelen ten behoeve van het economisch herstel bepleit dat allereerst een grondige impactanalyse nodig is om meer duidelijkheid te hebben over de gevolgen van COVID-19 in de lidstaten, regio's en sectoren. In dat kader verwelkomt het kabinet de analyse van de Europese Commissie.

Het kabinet onderschrijft in algemene zin het economisch beeld dat de Europese Commissie schetst in het eerste gedeelte van haar analyse. Zo deelt het kabinet de vaststelling dat de COVID-19 uitbraak een zeer grote impact heeft op werknemers, ZZP-ers, bedrijven en overheden. Ook erkent het kabinet dat de impact sterk verschilt tussen regio's en sectoren zoals de Europese Commissie beschrijft in haar analyse. Daarbij merkt het kabinet op dat de analyse geen duidelijke inzage biedt in de verwachte economische schade per lidstaat.

Tevens merkt het kabinet op dat de Europese Commissie, bij het beschrijven van de ruimte die lidstaten hebben om de gevolgen van de crisis te mitigeren, alleen gekeken heeft naar de publieke schuld en niet naar de private schuld, groei of bijvoorbeeld de koopkrachtontwikkeling, terwijl dit onderdeel zou moeten uitmaken van een integrale economische analyse. Sommige lidstaten met een hoge publieke schuld hebben een lage private schuld en vice versa. De Europese Commissie stelt vervolgens dat de crisis als gevolg van de COVID-19 uitbraak met name een grote uitdaging is voor lidstaten met hoge publieke schuld- en tekortratio's. Hierbij past volgens het kabinet echter de kanttekening dat de Europese Commissie in de context van de Pandemic Crisis Support binnen het Europees Stabiliteitsmechanisme eerder deze maand heeft geconcludeerd dat de publieke schulden van alle Eurolanden houdbaar zijn op de middellange termijn, waarbij onder andere de «historisch lage

rente» als relevante factor werd beschouwd.⁴ Deze zaken beziend ontbreekt een duidelijke onderbouwing voor het verschaffen van subsidies (in plaats van leningen) vanuit de Recovery and Resilience Facility (RRF). Ook kan naar mening van het kabinet meer aandacht uitgaan naar de wijze waarop lidstaten omgaan met het doorvoeren van structurele hervormingen die nodig zijn om hun economische fundamenten te versterken door bijvoorbeeld schulden af te bouwen en pensioenstelsels te hervormen en hun administratieve capaciteit te verbeteren.

Voor wat betreft de analyse van de financierings- en investeringsbehoefte verwelkomt het kabinet dat de analyse van de Europese Commissie vanuit verschillende invalshoeken is verricht. Tegelijkertijd ontbreekt volgens het kabinet een onderbouwing van welk deel van de behoeften gefinancierd moet door lidstaten zelf en welk deel door de EU. Zo neemt het kabinet kennis van de conclusie dat er sprake is van 1.700 miljard euro aan additionele publieke financieringsbehoeften door COVID-19 over 2020 en 2021, zowel nationaal als op EU-niveau, maar is het kabinet op basis van de analyse niet in staat deze terug te leiden naar de 750 miljard die de Europese Commissie voorstelt voor het EU-herstelfonds. Ook is nog niet duidelijk of de aanzienlijke reeds gedane en voorziene publieke financiering vanuit de lidstaten, de recent in de Eurogroep overeengekomen maatregelen, waaronder het beschikbaar stellen van de ESM-kredietlijn *Pandemic Crisis Support*, en de inzet van de ECB worden meegenomen in de analyse. Daarmee ontbreekt een duidelijke relatie tussen de analyse enerzijds, en het voorstel voor de omvang van het fonds anderzijds. Daarnaast deelt het kabinet de vaststelling van de Europese Commissie dat sommige getallen niet bij elkaar opgeteld kunnen worden in verband met dubbeltellingen. Verder stelt het kabinet vast dat sommige berekeningen niet direct toebedeeld kunnen worden aan COVID-19 maar al bestaande investeringsbehoeften betreffen van voor de uitbraak van COVID-19, zoals de Europese Commissie zelf ook noemt. Dit betreft met name de groene en digitale transitie, de wens om minder afhankelijk te worden van het buitenland voor kritische processen en producten en de wens de voorraad kapitaalgoederen op peil te houden. Het kabinet zal daarom een nadere toelichting vragen van de needs assessment door de Europese Commissie.

Het kabinet neemt kennis van de bevindingen op het gebied van de impact van het herstelfonds. Het is positief dat – op basis van de analyse van de Europese Commissie – het herstelfonds kan bijdragen aan economische groei, werkgelegenheid en verbetering van de publieke financiën in sommige lidstaten. Daarbij merkt het kabinet op dat de economische effecten afhankelijk zijn van de toegevoegde waarde van de bestedingen en de mate waarin deze aangewend worden voor productiviteitsverhogende investeringen. Tevens merkt het kabinet op dat structurele hervormingen essentieel zijn voor duurzame economische groei en weerbaarheid op de middellange termijn van zowel de meest getroffen lidstaten als de Unie als geheel. Dit tezamen onderstreept het belang van adequate randvoorwaarden voor de besteding van middelen uit het herstelfonds.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/11/4-annex-ii-assessment-of-public-debt-sustainability-and-covid-related-financing-needs-of-euro-area-member-states>.

Next Generation EU

Inhoud

De Europese Commissie stelt de oprichting van een tijdelijk herstelpakket (hierna: Next Generation EU) voor, ter grootte van 750 miljard euro. Via Next Generation EU worden de middelen over de verschillende programma's van de Unie verdeeld overeenkomstig de strategie voor het herstel van de Europese Unie. Next Generation EU moet bijdragen aan het herstel en het toekomstbestendig maken van de Europese economie. De Europese Commissie stelt voor om dit via drie pijlers te doen:

- 1) Herstel en reparatie van de economie door middel van publieke investeringen. Gericht op de financiering van hervormingen en investeringen in lidstaten, in lijn met Europese prioriteiten als vergroening en digitalisering. De belangrijkste bouwsteen van deze pijler is de Recovery and Resilience Facility die er speciaal op gericht is om de sociaaleconomische impact van de crisis te mitigeren en publieke investeringen en hervormingen gericht op Europese prioriteiten te ondersteunen. Daarnaast wordt een nieuw initiatief, REACT-EU, gestart om via het cohesiebeleid bij te dragen aan economische en sociale weerbaarheid van lidstaten en aan duurzaam herstel van de crisis. Verder richten de publieke investeringen zich op de versterking van de plattelandsontwikkeling (de tweede pijler van het GLB) en het Just Transition Mechanism.
- 2) Mobiliseren van private investeringen, met name in strategisch relevante sectoren. Daarbij dient ook steun te zijn voor gezonde bedrijven die door de crisis evenwel dreigen om te vallen. De Europese Commissie stelt voor om InvestEU te versterken middels de oprichting van een nieuwe Strategic Investment Facility. Daarnaast stelt de Europese Commissie een Solvency Support Instrument voor.
- 3) Verhogen van weerbaarheid voor crises. De Europese Commissie stelt onder meer een nieuw gezondheidsprogramma, EU4Health, voor. Ook andere crisisinstrumenten, zoals RescEU en het Union's Civil Protection Mechanism worden uitgebreid en versterkt. Ook Horizon Europe krijg aanvullende middelen om in te zetten voor investeringen in onderzoek en innovatie ten behoeve van gezondheidszorg en de groene en digitale transitie, om zo de Europese concurrentiekracht te versterken, waaronder het innovatieve mkb.

Hieronder worden de belangrijkste elementen van Next Generation EU verder toegelicht.

Het grootste onderdeel van Next Generation EU is de zogenoemde Recovery and Resilience Facility (RRF). Deze faciliteit, waarvoor een omvang van 560 miljard euro wordt voorgesteld, moet een ondersteuning vormen voor publieke investeringen en structurele hervormingen. Doel van het RRF is het bevorderen van cohesie en weerbaarheid; het reduceren van de sociale en economische impact van de COVID-19-crisis; het stimuleren van de groene en digitale transitie en werkgelegenheids-groei. De werking van het RRF bouwt voort op het eerdere voorstel voor een Reform Support Programme, dat hiermee door de Europese Commissie wordt ingetrokken. Dat voorstel omvatte de inrichting van het Begrotingsinstrument voor Convergentie en Concurrentiekracht (BICC) voor eurolanden en het Convergentie- en hervormingsinstrument (CRI) voor niet-eurolanden, deze twee instrumenten komen dus te vervallen⁵. Om aanspraak te maken op het RRF moeten lidstaten plannen indienen

⁵ Het technische ondersteuningsinstrument (TSI) was ook een onderdeel van het voorstel voor een Reform Support Programme, hiervoor heeft de Europese Commissie nu een nieuw separaat voorstel gepresenteerd.

die bestaan uit structurele hervormingen en publieke investeringsprojecten, als coherent pakket. De plannen worden beoordeeld op hun bijdrage aan de hiervoor genoemde doelen, waarbij o.a. wordt getoetst of deze aansluiten bij de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. De publieke investeringen kunnen op vele terreinen worden gedaan. In de plannen dienen mijlpalen en doelen met betrekking tot de investeringen en structurele hervormingen te worden afgesproken. Uitbetaling zal worden gebaseerd op de geboekte vooruitgang op deze doelen. De middelen die lidstaten ontvangen bestaan uit zowel subsidies (310 miljard euro) als leningen (250 miljard euro)⁶. Middelen zullen worden verdeeld op basis van werkloosheidscijfers (2015–2019), de omvang van de bevolking (2019) en het bbp per capita (2019). Aanvragen kunnen door lidstaten worden ingediend tot eind 2024.

Ander onderdeel van Next Generation EU is een nieuw programma binnen het cohesiebeleid, genaamd REACT-EU. Dit programma, met een voorziene omvang van 50 miljard euro in de periode 2021–2022, dient bij te dragen aan economische en sociale weerbaarheid van lidstaten en aan duurzaam herstel van de crisis. De middelen worden verdeeld op basis van relatieve welvaart en de meest actuele statistieken over de impact van de crisis als gevolg van de COVID-19 uitbraak op de economieën van de lidstaten. In de herfst van 2020 zal de Europese Commissie een eerste verdeling voor 2020 en 2021 berekenen. Een jaar later worden de middelen voor 2022 verdeeld, op basis van de dan meest recente statistieken.

Daarnaast stelt de Europese Commissie ook een intensivering van 15 miljard euro van het fonds ten behoeve van plattelandsontwikkeling (pijler 2 van het GLB, totaalbudget 90 miljard euro) en een intensivering van 32,5 miljard euro van het Just Transition Fund (JTF) (totaalbudget 40 miljard euro) voor, om duurzaam crisisherstel te stimuleren.

Naast publieke investeringen zet de Europese Commissie in haar voorstellen ook in op het mobiliseren van meer private investeringen, door het bieden van een combinatie van eigen vermogen, leningen en garanties middels garantstellingen aan de Europese Investeringsbank groep (EIB). Ten eerste, een Solvency Support Instrument (SSI) gericht op het bieden van solvabiliteitssteun aan bedrijven die door de crisis in nood zijn geraakt via financiële intermediairs (31 miljard euro, inclusief 5 miljard euro in 2020, gericht op het mobiliseren van 300 miljard euro aan private investeringen). Dit instrument zal met name gericht zijn op het aanvullen van nationale regelingen op dit gebied en het verzekeren van een Europees gelijk speelveld. Ten tweede, een Strategic Investment Facility voor het ontwikkelen en waarborgen van kritieke waardenketens (15 miljard euro, dat tot 150 miljard euro aan investeringen moet mobiliseren). Ten derde, een verhoging van het InvestEU programma tot 15,3 miljard euro om meer investeringen te mobiliseren (meer dan 240 miljard euro), o.a. op het terrein van duurzame infrastructuur en digitalisering.

Ten slotte wil de Europese Commissie bijdragen aan het verhogen van de weerbaarheid voor crises door lessen te trekken uit deze crisis. Zo stelt de Europese Commissie een nieuw gezondheidsprogramma, EU4Health, voor met een budget van 9,4 miljard euro. Dit is een aanzienlijke versterking ten opzichte van vorige voorstellen op dit terrein onder het ESF+ (413 miljoen euro). Het nieuwe programma beoogt de weerbaarheid bij crises te vergroten en heeft daarnaast ook aandacht voor de aanpak van medicijn- en vaccintekorten en biedt ondersteuning aan nationale

⁶ in 2018 prijzen.

gezondheidssystemen. Ook stelt de Europese Commissie voor andere crisisinstrumenten, zoals RescEU en het Union Civil Protection Mechanism (UCPM) te versterken en uit te breiden. Verder krijgt Horizon Europe aanvullende middelen (stijgt met 13,5 miljard euro naar een totaalbudget van 94,4 miljard euro) om in te zetten voor investeringen in onderzoek en innovatie ten behoeve van gezondheidszorg en de groene en digitale transitie, om zo de Europese concurrentiekracht te versterken waaronder het innovatieve mkb. Als laatste onderdeel van deze pijler stelt de Europese Commissie voor om de budgetten voor het Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) en humanitaire hulp te verhogen. Het budget voor NDICI stijgt met 10,5 miljard naar 86 miljard euro. Het budget voor humanitaire hulp neemt met 5 miljard toe tot 14,8 miljard euro.

Appreciatie

Het kabinet ziet structurele hervormingen als essentiële randvoorwaarden om duurzaam economisch herstel en convergentie te bevorderen. Het kabinet is derhalve positief over de koppeling van structurele hervormingen aan middelen voor publieke investeringen. Publieke investeringen staan als gevolg van de economische crisis onder druk, waarbij lidstaten verschillen in de mate waarin zij in staat zijn hun investeringen op peil te houden. Hierdoor dreigt de divergentie in de EU verder toe te nemen en komen gemeenschappelijke Europese doelen in het geding. Dit rechtvaardigt gezamenlijk Europees optreden, mede ter versterking van onze mondiale positie tegen de achtergrond van mondiale economische betrekkingen die onder druk staan. Het kabinet zet zich ervoor in dat structurele hervormingen als duidelijke voorwaarde worden gesteld voor toegang tot middelen voor publieke investeringen. De landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester worden vastgesteld kunnen daarbij als basis dienen, waarbij het wel belangrijk is dat deze zowel het ambitieniveau behouden van voorgaande jaren als dat de aanwending van middelen voorwaardelijk is aan de effectieve uitvoering van genoemde structurele hervormingen om de weerbaarheid te verhogen. Het kabinet is ook positief over de opname van de groene en digitale transitie als transversale thema's in het voorstel. Het kabinet is echter kritisch over de onderbouwing van de omvang en de verdeling van de faciliteit. De omvang, verdeling en het brede inzetbereik kunnen niet worden herleid naar de investeringsbehoefte die als gevolg van de crisis ontstaat. Het is volgens het kabinet van belang dat de impact van de COVID-19 uitbraak een rol speelt in de verdeling van de faciliteit. Daarnaast is het kabinet kritisch over het verstrekken van subsidies middels de RRF, aangezien de middelen hiervoor door de EU met leningen worden gefinancierd, die vervolgens vanuit de (afdrachten aan de) EU-begroting worden terugbetaald.

Het kabinet is tevens kritisch op de voorgestelde verhoging van het cohesiebudget met het REACT-EU programma, het doortrekken van de versoepelingen van de maatregelen uit de CRII+ en de verhoging van de tweede pijler van het budget voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) betreffende plattelandontwikkeling. Net als bij het RRF kunnen de omvang en verdeling niet worden herleid naar de investeringsbehoefte die als gevolg van de crisis ontstaat. Het kabinet heeft vragen over de tijdigheid waarmee deze middelen ingezet zouden kunnen worden voor direct crisisherstel. Daarnaast is een belangrijk aandachtspunt dat er geen thematische concentratie (waaronder op innovatie) van toepassing is op de voorgestelde verhoging van het cohesiebudget.

Het kabinet deelt de inhoudelijke focus die de Europese Commissie wil geven aan het herstel met investeringen in onderzoek, innovatie, klimaat

en vergroening. Dit is in lijn met de eerdere kabinetsinzet over modernisering. Het is van belang dat geborgd wordt dat de investeringen uit het Next-Generation EU-pakket voor ten minste 25% ten goede komen aan klimaat en bijdragen aan de doelen van de Green Deal en de uitvoering van de nationale energie- en klimaatplannen. Tevens deelt het kabinet de analyse van de Europese Commissie dat een snel herstel van de werkgelegenheid essentieel is. Lidstaten moeten voorkomen dat tijdelijke werkloosheid een structureel karakter krijgt. Ook het voorstel voor een eigenstandig en versterkt gezondheidsprogramma sluit aan op behoefte die het kabinet ziet om de weerbaarheid van gezondheidssectoren in lidstaten te vergroten. Evenwel moeten de investeringen die de Europese Commissie op deze terreinen voorstelt, aansluiten bij de werkelijke financieringsbehoefte als gevolg van de COVID-19 crisis. Het kabinet zal de budgettaire aspecten van de voorstellen afwegen binnen het kader van de bredere Nederlandse inzet voor het MFK.

Het kabinet onderschrijft de onderbouwing dat de verschillende mogelijkheden van solvabiliteitssteun die lidstaten kunnen bieden aan bedrijven in nood als gevolg van de COVID-19 crisis kan leiden tot een ongelijk speelveld, maar steunt tegelijkertijd het opstellen van concentratielimiten. Het kabinet vindt het positief dat het SSI als uitgangspunt heeft dat alleen bedrijven die voor de uitbraak van de COVID-19 crisis gezond waren worden ondersteund en het instrument een tijdelijk karakter heeft. Tegelijkertijd plaatst het kabinet wel een aantal kanttekeningen. Zo dient het voorstel zo vormgegeven te worden dat marktverstoringen en het overeind houden van niet levensvatbare bedrijven wordt voorkomen. Ook moet duidelijk uitgewerkt worden welke bedrijven in aanmerking komen voor steun en op welke wijze dit beoordeeld wordt. De taak die voorzien wordt voor de EIB-groep (EIB en EIF) als uitvoerder van het instrument sluit aan op de rol die de EIB-groep vervult onder het huidige EFSI-verordening en bij de doelstellingen van beide instellingen. Het voorstel dient nog verder uitgewerkt te worden (met name de producten en beoogde begunstigden). Daarnaast vraagt het kabinet zich af of de EIB-groep het SSI operationeel en financieel kan dragen met de huidige kapitaalbasis.

Het kabinet is in principe voorstander van de inzet van het InvestEU programma; een verhoging van de financiering dient daarbij beoordeeld te worden in het kader van de totale financiering. In relatie tot de oprichting van een Strategic Investment Facility is het kabinet van mening dat de COVID-19 crisis aanleiding geeft voor het investeren in het verminderen van de afhankelijkheid van derde landen met betrekking tot de gezondheidszorg. Echter voor iedere sector is een maatwerk aanpak gewenst, er moet voorkomen worden dat dit leidt tot onnodige marktverstoring op de interne markt en (in de handelsbetrekkingen) met derde landen. Eventuele kwetsbaarheden in waardeketens moeten worden geanalyseerd en op een proportionele manier geadresseerd. Strategische autonomie is geen doel op zich. Zo zal het kabinet kritisch kijken naar de definitie van strategische activiteiten, de vormgeving en uitvoering van de ondersteuning en de effectiviteit van de governance-structuur. Het kabinet ziet verder de mogelijkheden die het instrument biedt om innovatie en vergroening in de EU te stimuleren en de concurrentiekracht en weerbaarheid van de EU te versterken. Wat betreft de uitvoering van deze omvangrijke aanpassingen van InvestEU, is helderheid nodig of de EIB-groep de verhoogde inzet operationeel en financieel kan dragen.

Ten aanzien van RescEU/UPCM acht het kabinet het van belang dat er eerst een grondige evaluatie en nadere analyse plaatsvindt voordat (vergaande) wijzigingen kunnen worden overwogen. Het kabinet is wel

voorzitter van het versterken van de lidstaten in haar taken om adequate crisisrespons te geven.

Financiering Next Generation EU

De Europese Commissie stelt voor om het herstelpakket van 750 miljard euro voor de periode 2020–2024 tijdelijk en alleen in deze buitengewone omstandigheid te financieren middels leningen op de kapitaalmarkt. Volgens de Europese Commissie is dit nodig omdat lidstaten een verschillend vermogen hebben om te reageren op de effecten van de COVID-19-crisis. Financiering middels hogere afdrachten van de lidstaten zou op dit moment verdere druk leggen op de nationale begrotingen van de lidstaten en de schulden verder op laten lopen.

De besteding van de door de Europese Commissie geleende middelen vindt plaats via zowel subsidies als leningen aan lidstaten. In totaal wordt 500 miljard euro als subsidie, financieel instrument of garantie aangewend als versterking van onder meer bestaande programma's op de begroting en voor de financiering van het subsidie-onderdeel van de Recovery and Resilience Facility (RRF). De resterende 250 miljard euro wordt in de vorm van (back-to-back) leningen, via het RRF, verstrekt aan lidstaten. Deze leningen aan lidstaten worden verstrekt onder dezelfde voorwaarden (rente, looptijd en nominale waarde) als waartegen de Europese Commissie leent op de kapitaalmarkt. De aflossing van de leningen voor het subsidiedeel van 500 miljard euro vindt plaats via de EU-begroting door alle lidstaten gezamenlijk over een periode van 30 jaar, tussen 2028 en 2058. De rente op de leningen bedraagt volgens de inschatting van de Europese Commissie in totaal 17,4 miljard euro in de periode van het volgende MFK (2021–2027) en moet worden gedekt door de EU-begroting.

Om deze additionele leningen op de kapitaalmarkt mogelijk te maken verhoogt de Europese Commissie tijdelijk het plafond uit het Eigen Middelen Besluit (EMB), dat het maximale financiële beroep aangeeft dat de Europese Commissie mag doen op de lidstaten. Hierdoor is sprake van een hogere marge tussen het uitgavenplafond van het MFK en het Eigen Middelenplafond, de zogenoemde *headroom*. Deze marge wordt door de Europese Commissie gebruikt als garantie bij het aangaan van leningen op de kapitaalmarkt. Om de voorgestelde 750 miljard euro te kunnen lenen op de kapitaalmarkt verhoogt de Europese Commissie tijdelijk het Eigen Middelenplafond voor verplichtingen en betalingen met 0,6 procent van het EU Bruto Nationaal Inkomen (BNI). Daarnaast stelt de Europese Commissie voor om haar via het Eigenmiddelenbesluit te machtigen om de middelen op de kapitaalmarkten te lenen. Deze verhoging wordt geoormerkt voor de aanpak van de COVID-19 crisis en vervalt wanneer aan de verplichtingen is voldaan, uiterlijk bij afloop van de looptijden in 2058.

De Europese Commissie stelt voor om een deel van de afbetaling via nieuwe eigen middelen te laten lopen. Hierbij houdt de Europese Commissie vast aan eerder gepresenteerde voorstellen voor afdrachten op basis van niet gerecycled plastic afval en ETS-opbrengsten van de lidstaten. De Commissie heeft het voorstel voor een afdracht op basis van de Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) in het aangepaste EMB voorstel niet geschrapt, terwijl dit geen onderdeel meer uitmaakte van de laatste versie van het onderhandelingsdocument. Daarnaast benoemt de Europese Commissie vier voorbeelden van andere nieuwe eigen middelen die in de loop van het nieuwe MFK verkend zouden kunnen worden: een uitbreiding van de ETS-grondslag naar scheepvaart en luchtvaart (gebaseerd op eerder ETS-voorstel), een Carbon Border

Adjustment Mechanism (Commissie kondigt voorstel aan in 2021), een Digitax voor grote multinationals (gebaseerd op het werk in OESO-kader) en een interne markt gebruikersheffing voor grote bedrijven. Deze vier opties heeft de Europese Commissie nu niet uitgewerkt in concrete voorstellen.

Appreciatie

Het kabinet vindt het onwenselijk om lopende uitgaven uit de EU-begroting met leningen te financieren. De Europese Commissie mag namens de Europese Unie obligaties uitgeven om leningen aan landen te verstrekken (o.a. EFSM, BoP-programma, SURE). Nieuw aan dit voorstel is dat de Europese Commissie op de kapitaalmarkt leent om daarmee de EU-afdrachten van lidstaten aan het herstellepakket tijdelijk te verlagen. Het kabinet is kritisch over deze constructie. Samen met Denemarken, Oostenrijk en Zweden heeft het kabinet een gezamenlijk non-paper verspreid met voorstellen voor een tijdelijk fonds om het economisch herstel te ondersteunen met leningen aan lidstaten.⁷ De Nederlandse inzet is onveranderd. Aangezien het om een nieuwe constructie gaat met bovendien grote omvang, bestudeert het kabinet nog de verenigbaarheid met de in de Unieverdragen neergelegde uitgangspunten voor de financiering van de EU-begroting en zal daar vragen over stellen. Daarnaast is Nederland ook kritisch op de omvang van de verhoging van het Eigen Middelenplafond. Het kabinet acht het belangrijk dat de verwerking in de begroting van de middelen voor het herstelinstrument duidelijk en separaat plaatsvindt. Het is positief dat alle middelen van het herstelinstrument *Next Generation EU*, inclusief de rentebetalingen, door de Europese Commissie duidelijk afgebakend worden gepresenteerd op de begrotingen om het tijdelijke en uitzonderlijke karakter te benadrukken en zoveel mogelijk transparantie te betrachten.

Nederland blijft terughoudend ten aanzien van de introductie nieuwe eigen middelen. Voor Nederland vormt het BNI-middel het uitgangspunt voor de EU-afdrachten. De voorstellen voor een afdracht op basis van niet-gerecycled plasticafval en ETS-opbrengsten worden integraal beoordeeld in de komende MFK-onderhandelingen. Zoals toegelicht in de appreciatie van het oorspronkelijke voorstel voor het Eigen Middelenbesluit⁸, sluiten de voorstellen voor afdrachten op basis van ETS en niet-gerecycled plasticafval aan bij de klimaatdoelstellingen van het kabinet. De omvang van de milieueffecten van een eigen middel op basis van niet-gerecycled plasticafval is moeilijk in te schatten, maar het kabinet is wel positief over deze benadering. Vanuit het oogpunt van onder andere de beoogde transparantie, vereenvoudiging en voorspelbaarheid van het stelsel van eigen middelen is het kabinet echter terughoudend over deze voorstellen. De Nederlandse positie ten aanzien van een CCCTB als eigen middel is ongewijzigd. Eventuele toekomstige voorstellen voor andere nieuwe eigen middelen apprecieert Nederland te zijner tijd. Deze opties zijn niet nader uitgewerkt en daarom moeilijk te beoordelen.

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde omvang van Next Generation EU onvoldoende onderbouwd is door de Europese Commissie. Dit heeft het kabinet eerder in deze Kamerbrief toegelicht in een reactie op de needs assessment.

⁷ Non Paper, bijlage bij SO RAZ 26 mei 2020.

⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1379.

Aanpassingen MFK en EMB en het Interinstitutioneel Akkoord

Inhoud

De Europese Commissie stelt voor om het voorstel voor reguliere MFK voor de periode 2021–2027 aan te passen. Daartoe heeft zij een aantal voorstellen gedaan om verschillende fondsen en instrumenten meer toe te spitsen op crisisherstel en verhogen van de weerbaarheid van de EU. Het voorgestelde uitgavenplafond van het MFK voor de periode 2021–2027 is verhoogd van 1.095 miljard euro in vastleggingen (plafond zoals voorgesteld in het onderhandelingsdocument van de voorzitter van de Europese Raad van 14 februari jl., de zogenoemde negotiating box) naar 1.100 miljard euro.

Concreet stelt de Europese Commissie voor om aan de volgende programma's extra middelen toe te wijzen ten opzichte van de laatste versie van de negotiating box: Digital Europe, CEF Transport, Interne Markt Programma, Erasmus Plus, Creative Europe, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Visserijfonds, Asiel en Migratiefonds, Grensbewakingsfonds (IBMF), Intern Veiligheid (ISF) Europees Defensiefonds, Pre-toetredingssteun. De bijdragen aan het BICC en CRI komen te vervallen; het Reform Support Programme wordt, zoals hierboven aangegeven, vervangen door de RRF.

Verder geeft de Europese Commissie aan dat het voorstel voor het MFK voor de periode 2021–2027 alleen cosmetisch gewijzigd zal worden ten opzichte van het laatste versie van de negotiating box. De architectuur, de balans tussen de prioriteiten en de elementen zoals de ambitie om 25 procent klimaatgerelateerde uitgaven te besteden in het MFK, de conditionaliteit t.a.v. rechtsstatelijkheid en maatregelen ter bestrijding van fraude blijven noodzakelijk voor een gebalanceerd herstel en lijken te worden behouden. Daarnaast stelt de Europese Commissie voor om in 2024 een mid-term review van de landenveloppen van het cohesiebeleid uit te voeren op basis van de dan beschikbare statistieken om de lidstaten en regio's te kunnen ondersteunen die de middelen het meest nodig hebben. Dit kan leiden tot een opwaartse aanpassing van de MFK-plafonds met maximaal 10 miljard euro. In onderstaande tabel is een vergelijking opgenomen tussen het huidige voorstel, het meest recente onderhandelingsdocument (ER februari jl.) en het oorspronkelijke Commissievoorstel van mei 2018 (hoogte vastleggingenplafond per uitgavencategorie).

Vergelijking Commissievoorstellen MFK (in miljarden euro; prijzen 2018)

	Voorstel mei 2018	Negotiating Box 14 feb 2020	Voorstel mei 2020	Vershil NB 14 feb 2020 – voorstel mei 2020
1. Onderzoek en innovatie	166	150	141	-9
2. Cohesie en waarden <i>wv. Cohesie (EFRO, ESF, CF)</i>	392 331	380 316	374 323	-6 7
3. Landbouw <i>wv. GLB</i>	337 324	354 329	357 333	3 4
4. Migratie en grensmanagement	31	22	31	9
5. Veiligheid en Defensie	24	14	19	5
6. Extern	109	102	103	1
7. Administratie	76	73	75	2

Verder stelt de Europese Commissie voor om de flexibiliteit voor onvoorziene uitgaven te verhogen door versterking van daarvoor bestemde speciale instrumenten. Om sneller te kunnen reageren op toekomstige crises zowel binnen als buiten de EU, stelt de Europese Commissie voor om de budgetten voor speciale instrumenten (het

Europees Solidariteitsfonds, de Noodhulpreserve, het Flexibiliteitsinstrument en het Globaliseringsfonds) onder het volgende MFK te verhogen tot 37,7 miljard euro (Commissievoorstel mei 2018: circa 16,8 miljard euro). De speciale instrumenten worden in het Commissievoorstel bovenop de MFK-plafonds gefinancierd.

De Europese Commissie stelt voor het plafond voor eigen middelen permanent te verhogen naar 1,46% EU-BNI (vastleggingen) en 1,40% EU-BNI (betalingen).⁹ De Europese Commissie doet dit omdat ze voldoende marge wil behouden tussen de MFK-plafonds en de plafonds uit het EMB om alle financiële verplichtingen en garanties in elk jaar en onder elke omstandigheid te kunnen dekken. Door de crisis als gevolg van de COVID-19 uitbraak verslechteren de economische vooruitzichten en daalt het BNI. Dit betekent dat ook het Eigenmiddelenplafond in miljarden euro daalt. Om voldoende marge te behouden moeten de plafonds, uitgedrukt in procenten van het BNI, worden verhoogd. Daarnaast wordt het Eigenmiddelenplafond tijdelijk met 0,6% BNI verhoogd naar 2% EU-BNI om de uitzonderlijke middelen voortvloeiend uit het tijdelijke herstellepakket te kunnen financieren. Deze tijdelijke verhoging mag alleen worden gebruikt voor de financiering van de 750 miljard euro die wordt geleend om de gevolgen van COVID-19 te bestrijden.

De Europese Commissie verwacht dat het nieuwe Eigen Middelenbesluit op 1 januari 2021 in werking kan treden, na de vereiste nationale ratificaties. Pas na inwerkingtreding van het nieuwe Eigen Middelenbesluit zou de Europese Commissie gemachtigd zijn om middelen op de kapitaalmarkt te lenen voor de financiering van het herstelinstrument. Daarom stelt de Europese Commissie als overbruggingsmaatregel voor om het huidige vastleggingenplafond van het MFK voor de periode 2014–2020 te verhogen met 11,5 miljard euro, door middel van frontloading uit het MFK voor de periode 2021–2027, ten behoeve van het cohesiebeleid (uit REACT-EU), het Solvency Support Instrument en het European Fund for Sustainable Development. De Europese Commissie stelt voor om de overbruggingsmaatregel vanaf september 2020 in te laten gaan. Hiertoe heeft de Europese Commissie op 3 juni jl. een voorstel voor een aanvullende begroting voor 2020 gepubliceerd (DAB6).

Het aangepaste MFK-voorstel en het EMB-voorstel gaan gepaard met een aangepast voorstel voor het Interinstitutioneel Akkoord over begrotingszaken tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad. Hierin worden werkafspraken gemaakt tussen de instellingen over begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer. Voorgestelde wijzigingen zijn praktisch van aard.

Appreciatie

De kabinetsinzet blijft gericht op een modern en financieel houdbaar MFK met een eerlijke verdeling van de lasten. Een correctie op de afdrachten is hiervoor de meest eenvoudige en transparante oplossing. Het kabinet zal zich blijven inspannen voor de ingezette modernisering van de EU-begroting. Onderdeel van die modernisering is de invoering van een effectieve koppeling tussen de ontvangst van EU-middelen en de naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen, ook wel bekend als de conditionaliteit ten aanzien van rechtsstatelijkheid, gelet op de zorgen die bestaan over de rechtsstaat en met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Sterke conditionaliteiten zijn voor het kabinet onlosmakelijk verbonden met een moderne EU-begroting. Inhoudelijke modernisering betekent voor het kabinet ook dat er binnen bestaand beleid meer focus

⁹ Het Eigenmiddelenbesluit kent in tegenstelling tot de MFK-verordeningen geen einddatum.

komt op onderzoek, innovatie, klimaat, migratie en veiligheid. Zo is het kabinet voorstander van de doelstelling dat ten minste 25% van de EU-begroting wordt besteed aan klimaatgerelateerde uitgaven. Ook zet het kabinet zich er voor in dat excellentie en impact de leidende criteria blijven voor de toekenning van middelen uit het onderzoeksprogramma Horizon Europe. Het kabinet deelt de ambitie om fraude en georganiseerde criminaliteit in lidstaten te voorkomen en te bestrijden. Het kabinet bepleit in dit verband dat, ingepast binnen de kabinetsinzet voor een modern en financieel houdbaar MFK, Eurojust en het EOM adequaat zijn toegerust. Het kabinet is kritisch over de voorgestelde verhoging van programma's die niet direct verband houden met het herstel van de crisis als gevolg van de COVID-19 uitbraak, in lijn met de eerdere kabinetsinzet. Daarnaast is het kabinet kritisch over de mogelijke opwaartse aanpassing van de MFK-plafonds als gevolg van het voorstel van de Europese Commissie om in 2024 een mid-term review voor de landenveloppen van het cohesiebeleid uit te voeren. Het kabinet is het met de Commissie eens dat de EU-begroting flexibel genoeg moet zijn om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. Wel is het kabinet van mening dat de speciale instrumenten onder de MFK-plafonds gefinancierd moeten worden om de voorspelbaarheid van de nationale EU-afrachten te vergroten. Dit is niet in het Commissievoorstel opgenomen. Het kabinet is kritisch ten aanzien van de voorgestelde verhoging van het huidige MFK voor 2020. Dit zal leiden tot hogere Nederlandse afrachten; hoeveel is nog onduidelijk. Zodra de Europese Commissie concrete voorstellen voor aanpassing van de jaarbegroting 2020 presenteert, wordt uw Kamer daarover nader geïnformeerd.

Het kabinet staat terughoudend tegenover de voorgestelde verhoging van het Eigenmiddelenplafond en de omvang hiervan en zal vragen om verdere onderbouwing van de voorgestelde verhoging. Het kabinet is wel positief over het gegeven dat de verhoging voor COVID-19 als tijdelijk en eenmalig wordt gepresenteerd. Verder geeft het kabinet voorkeur aan een Eigenmiddelenplafond vastgesteld in miljarden euro's in plaats van procenten van het BNI. Zo kan worden voorkomen dat het Eigenmiddelenplafond krimpt bij economische schokken.

Het kabinet is voorstander van het maken van goede werkafspraken tussen de instituties in het Interinstitutioneel Akkoord.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid voor het voorgestelde pakket als positief. De Unie is op grond van artikel 311 VWEU bevoegd om een besluit vast te stellen over het stelsel van eigen middelen van de Unie, en op grond van artikel 312 VWEU om een verordening tot bepaling van het MFK vast te stellen. Het stelsel van eigen middelen van de Unie kan in beginsel ook de keuze omvatten dat de Commissie een uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte machtiging krijgt om namens de Unie geld op de kapitaalmarkt te lenen ten behoeve van lopende uitgaven van de Unie. Het voorgestelde pakket raakt daarnaast aan meerdere beleidsterreinen van de Unie, bijv. het terrein van het economisch beleid en het terrein van de economische, sociale en territoriale samenhang. Op deze laatste terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie respectievelijk artikel 4, lid 1, en artikel 4, lid 2 sub c, VWEU.) De door de Europese Commissie voorgestelde rechtsgrondslag voor het EU herstelinstrument, artikel 122 VWEU, voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om – in een geest van solidariteit tussen de lidstaten – bij besluit voor de economische situatie passende maatregelen vast te stellen.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorgestelde pakket positief. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van de COVID-19 uitbraak rechtvaardigen maatregelen op EU-niveau. Als het herstel aan lidstaten wordt overgelaten, volgt op de symmetrische schok van de COVID-19 uitbraak, asymmetrisch herstel in de EU lidstaten. Hierdoor dreigt de divergentie in de EU toe te nemen en dit zet de interne markt onder druk.

Bij deze eerste beoordeling heeft het kabinet serieuze twijfels over de proportionaliteit van belangrijke onderdelen van het voorgestelde pakket. De Commissie stelt voor om eenmalig en tijdelijk 750 miljard euro voor de periode 2020–2024 te lenen op de kapitaalmarkt en hiervan vervolgens 500 miljard euro te gebruiken voor de financiering van het subsidie-onderdeel van de RRF en te gebruiken om lopende uitgaven uit de EU-begroting te financieren. Het kabinet plaatst om de volgende redenen kanttekeningen bij de proportionaliteit hiervan. Allereerste acht het kabinet het niet geschikt noch noodzakelijk om lopende uitgaven uit de EU-begroting met leningen te financieren. Minder ingrijpend optreden zou mogelijk zijn als de versterking van programma's onder het nieuwe MFK allereerst door ombuigingen en herprioritering binnen het MFK wordt gefinancierd. Daarnaast is het kabinet voorstander om het economisch herstel te ondersteunen met leningen aan lidstaten. Dit is minder ingrijpend dan ondersteuning van economisch herstel door middel van subsidies aan lidstaten.

Het kabinet zal bij de nog volgende beoordeling van de sectorale wetgevingsvoorstellen de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit van deze voorstellen beoordelen.

Eerste indicatie gevolgen EU-afrachten

De huidige voorstellen bevatten nog onvoldoende informatie om een gedetailleerd inzicht te kunnen geven in de gevolgen van het volgende MFK voor de omvang van de Nederlandse afrachten en netto-positie. Wel kan een eerste indicatie worden gegeven, die zal wijzigen bij meer informatie en details. Pas bij een MFK-akkoord kunnen de meerjarige afrachtenramingen in de begroting van Buitenlandse Zaken worden aangepast.

Het door de Europese Commissie voorgestelde pakket zou leiden tot substantieel hogere afrachten voor Nederland ten opzichte van de huidige meerjarenraming in de Rijksbegroting, zoals opgenomen in de Miljoenennota 2020. Voor wat betreft het reguliere deel van het nieuwe MFK (2021–2027; 1.100 miljard euro) leidt dit tot een tegenvaller van circa 1½ miljard euro in 2021 oplopend naar circa 2¼ miljard euro in 2027. De oploop in de tegenvaller wordt veroorzaakt doordat de Europese Commissie voorstelt om het behoud van de kortingen af te bouwen, net als in het originele MFK-voorstel uit mei 2018. Ook valt de Europese Commissie met betrekking tot de vergoeding van de inningskosten van de heffing van invoerrechten, de zogenoemde perceptiekostenvergoeding terug op het voorstel van mei 2018, 10% (huidig MFK: 20%). Tot slot draagt de verhoging van de omvang van de speciale instrumenten, die in het Commissievoorstel buiten de plafonds worden gefinancierd, bij aan de tegenvaller.

Voor wat betreft Next Generation EU (totaal 750 miljard euro, waarvan 500 miljard euro subsidies en 250 miljard euro leningen) leidt dit niet tot

additionele afdrachten tijdens het nieuwe MFK (2021–2027)¹⁰. De aflossing van het subsidiegedeelte van 500 miljard euro dat vanaf 2028 tot 2058 plaatsvindt zal wel opgebracht moeten worden middels hogere EU-afdrachten indien er niet wordt bezuinigd. Wanneer lidstaten naar rato van hun BNI aan de aflossing bijdragen, betekent dat voor Nederland vanaf 2028 een additionele afdracht van gemiddeld circa 1 miljard euro per jaar over de gehele periode (tot en met 2058). De Europese Commissie is voornemens om gedurende het volgende MFK een aantal nieuwe eigen middelen voor te stellen ter financiering van het MFK en het Herstelfonds. Er is echter onvoldoende informatie beschikbaar om een raming te kunnen maken van de verdelingseffecten tussen de lidstaten van deze mogelijke nieuwe eigen middelen. Voor wat betreft het leningendeel van 250 miljard euro zullen de lidstaten die leningen ontvangen (Nederland valt daar in het voorstel niet onder) die zelf moeten aflossen, dit betekent dus geen additionele lasten voor Nederland.

De voorgestelde verhoging van het huidige MFK 2014–2020 van 11,5 miljard euro heeft ook gevolgen voor de Nederlandse afdrachten aan de EU in 2020. De Europese Commissie zal deze aanpassing van de jaarbegroting 2020 verwerken middels een aanvullende begroting (DAB6). Over precieze gevolgen voor de Nederlandse afdrachten in 2020 wordt uw Kamer in een separate brief geïnformeerd. Deze worden bij de eerstvolgende budgettaire nota verwerkt in de Rijksbegroting. Het kabinet beschouwt dit voorstel als integraal onderdeel van het totaalpakket.

De afdrachtenramingen zijn met een groter dan gebruikelijke onzekerheid omgeven. Het is onzeker hoe snel en volledig lidstaten zullen herstellen van de huidige economische crisis, waardoor er ook verschuivingen kunnen optreden tussen verdeling van de lasten en ontvangsten tussen de lidstaten. Daarnaast is meer informatie nodig over de onderliggende aannames. Om die redenen kan ook nog geen helder beeld van de Nederlandse nettobetalingspositie worden gegeven.

Duidelijk is dat het nieuwe voorstel ver af ligt van de Nederlandse inzet om een afdrachtenstijging te vermijden. Het is daarom van belang dat de omvang van het MFK naar beneden wordt bijgesteld en dat Nederland een substantiële permanente correctie op de afdrachten krijgt om tot een voor het kabinet acceptabel resultaat te komen.

Onderhandelingsproces

Het tijdpad voor de onderhandelingen over de nieuwe Commissievoorstellen is nog onbekend. Duidelijk is dat deze nieuwe Commissievoorstellen het startpunt zijn van de onderhandelingen over het herstelinstrument en de (aangepaste) voorstellen voor het huidige en komende MFK en EMB, en dat deze onderhandelingen tijd zullen vergen. De posities van de lidstaten liggen nog ver uit elkaar. Eerste bespreking van het voorgestelde pakket zal plaatsvinden tijdens de Europese Raad van 19 juni 2020, die zal worden voorbereid door een discussie in de Raad Algemene Zaken (RAZ) en door consultaties van de Voorzitter van de Europese Raad met de lidstaten.

Op basis van deze besprekingen en de consultaties met de lidstaten zal de Voorzitter van de Europese Raad naar verwachting werken aan een nieuwe versie van het onderhandelingsdocument. Deze zogenoemde *negotiating box* bevat alle politieke beslispunten en vormt daarmee concept ER-conclusies over een akkoord betreffende het MFK en het EMB.

¹⁰ De te verwachten rentekosten van 17,4 miljard euro zijn opgenomen in de 1.100 miljard euro van het reguliere MFK.

Het is nog onduidelijk wanneer de lidstaten een nieuwe versie van de *negotiating box* kunnen verwachten. Het kabinet zal uw Kamer hiervan een aparte appreciatie geven.

Voor besluitvorming over het MFK is, op grond van artikel 312 VWEU, eenparigheid van stemmen in de Raad vereist, en goedkeuring van het Europees Parlement. Voor besluitvorming over het nieuwe EMB is, op grond van artikel 311 VWEU, eenparigheid van stemmen in de Raad vereist, na raadpleging van het Europees Parlement, waarna goedkeuring door alle lidstaten vereist is overeenkomstig hun eigen grondwettelijke bepalingen (inclusief goedkeuring door het Nederlandse parlement). Voor de meeste deelverordeningen waar de Europese Commissie een voorstel (van aanpassing) voor doet, geldt dat de Raad hierover met gekwalificeerde meerderheid besluit, met het EP als medewetgever. De inzet van de Europese Commissie is om zowel het MFK als het EMB als de deelverordeningen per 1 januari 2021 in werking te laten treden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Bijlage 1

– Overzicht Commissievoorstellen MFK Recovery mei 2020

De donker gemarkeerde voorstellen zijn geapprecieerd in deze brief. Een schriftelijke beoordeling van de overige (sectorale) wetgevingsvoorstellen volgt zo spoedig mogelijk

	Document nr.	Titel	Appreciatie
1	COM(2020) 456	Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «Europe's moment – United in Recovery»	Kamerbrief inzake appreciatie MFK en herstelstrategie
2	COM(2020) 442	Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «The EU budget powering the recovery plan for Europe»	Kamerbrief inzake appreciatie MFK en herstelstrategie
3	COM(2020) 441	Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 pandemic	Kamerbrief inzake appreciatie MFK en herstelstrategie
4	COM(2020) 443	Amended proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027	Kamerbrief inzake appreciatie MFK en herstelstrategie
5	COM(2020) 444	Amended proposal for an Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management	Kamerbrief inzake appreciatie MFK en herstelstrategie
6	COM(2020) 445	Amended proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union	Kamerbrief inzake appreciatie MFK en herstelstrategie
7	COM(2020) 446	Proposal for a Council Regulation amending Council Regulation (EU, EURATOM) 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020	Kamerbrief inzake appreciatie MFK en herstelstrategie
8	COM(2020) 459	Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation, laying down its rules for participation and dissemination, Decision of the European Parliament and of the Council on establishing the specific programme implementing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation. Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument , Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) 1307/2013 of the European Parliament and of the Council	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
9	COM(2020) 223	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 223/2014 as regards the introduction of specific measures for addressing the COVID-19 crisis (FEAD)	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
10	COM(2020) 460	Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
11	COM(2020) 461	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
12	COM(2020) 408	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
13	COM(2020) 409	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Technical Support Instrument	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
14	COM(2020) 404	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2015/1017 as regards creation of a Solvency Support Instrument	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen

	Document nr.	Titel	Appreciatie
15	COM(2020) 403	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the InvestEU Programme	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
16	COM(2020) 407	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2017/1601 establishing the European Fund for Sustainable Development (EFSD) , the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
17	COM(2020) 447	Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund Plus (ESF+)	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
18	COM(2020) 451	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 1303/2013 as regards exceptional additional resources and implementing arrangements under the Investment for growth and jobs goal to provide assistance for fostering crisis repair in the context of the COVID-19 pandemic and preparing a green, digital and resilient recovery of the economy (REACT-EU)	BNC-fiche
19	COM(2020) 452	Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
20	COM(2020) 453	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the public sector loan facility under the Just Transition Mechanism	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
21	COM(2020) 450	Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund , the European Social Fund Plus , the Cohesion Fund , the Just Transition Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund , the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen
22	COM(2020) 405	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a Programme for the Union's action in the field of health – for the period 2021–2027 and repealing Regulation (EU) 282/2014 (« EU4Health Programme »)	BNC-fiche
23	COM(2020) 220	Proposal for a Decision of the European Parliament and the Council amending Decision 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism	Kamerbrief inzake appreciatie sectorale MFK voorstellen