

TER ADVISERING

Aan
de BestuursraadDirectie Europese en
Internationale Zaken

Auteur

10.2.e

@minezk.nl

Datum

2 juli 2020

Kenmerk

DEIZ / 20185359

BR nummer

BR-20-199

Kopie aan

10.2.e

nota

Benutting Europese middelen Meerjarig Financieel Kader
2021-2027 en Herstelplan

Voorgestelde datum van behandeling: 13 juli 2020

Datum eventuele voorgaande behandeling: n.v.t.

Bij behandeling aanwezigheid gewenst van: 10.2.e (DEIZ); 10.2.e (DEIZ)

Afgestemd met: 10.2.e

Parafenroute

10.2.e

10.2.e DEIZ

10.2.e

Aanleiding

- De Europese besluitvorming over het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-2027 en het Europese herstelinstrument (*Next Generation EU*) bevindt zich in de finale fase. Specifiek publiceerde de Europese Commissie eind mei aangepaste voorstellen voor het volgende MFK en nieuwe voorstellen voor het herstelinstrument. Naar verwachting zal de Europese Raad (ER) op 17 juli een eerste serieuze poging wagen een akkoord te bereiken.
- De voorbereidingen in het kader van het derde nationale herstelpakket en het momentum in de Europese onderhandelingen bieden mogelijkheden voor Nederland om strategisch naar de benutting van de voorgestelde instrumenten en fondsen te kijken. Specifiek dient EZK strategisch te kijken hoe in de discussie over een eventueel nationale investeringsagenda optimaal kan worden ingespeeld op de mogelijkheden die de Europese fondsen bieden.

Advies

- U kunt onderstaande strategische vragen bespreken.

Europese besluitvorming

- Herkent de BR dat de politieke ruimte om actief in te zetten op een verschuiving van middelen beperkt is? Herkent de BR dat de instrumenten in onderstaande tabel relevant zijn voor de EZK-prioriteiten, zoals innovatie, klimaat en digitalisering, zodat deze instrumenten en in het bijzonder Horizon Europe (met uitzondering van de ESI-fondsen en RRF), indien opportuun, zoveel mogelijk moeten worden ontzien bij eventuele besparingen?

Ontvangen BBR

Aansluiting Europese en nationale investeringsagenda

2. Deelt de BR het belang om bij de nationale discussie over een eventuele investeringsagenda zo effectief mogelijk aansluiting te zoeken op de mogelijkheden die Europese instrumenten bieden?
3. Deelt de BR de inzet dat het van belang is om de investeringsbehoefte uit deze fondsen en instrumenten te kwantificeren en te realiseren middels concrete acties vanuit de betrokken beleidsdirecties, inclusief nationale cofinanciering om een hefboomeffect met de Europese middelen te creëren?

Implementatie uitvoering Europese fondsen

4. Gaat de BR ermee akkoord dat er een traject wordt gestart met het doel zo effectief mogelijk te profiteren van de verschillende mogelijkheden die de Europese fondsen EZK bieden? Specifiek dient voor ieder fonds/instrument een verantwoordelijke (beleids-)directie aangewezen te worden.
5. Is de BR van mening dat, gezien de brede raakvlakken met EZK-dossiers, de uitvoering van het RRF het beste bij EZK belegd kan worden?

Toelichting

Onderhandelingsproces

- De Europese Commissie publiceerde op 27 mei jl. voorstellen voor het nieuwe herstellinstrument en aanpassingen van voorstellen voor het volgende MFK en het Eigen Middelen Besluit. Hierover is een eerste kabinetsappreciatie geschreven (PM verwijzing Kamerbrief). Op 28 mei volgden aanvullende deelvoorstellen als onderdeel en uitwerking van het bredere herstellpakket. Op moment van schrijven wordt interdepartementaal gewerkt aan een appreciatie van deze voorstellen, die in de vorm van een Kamerbrief op 3 juli in de Ministerraad ligt.
- De discussie over de Europese middelen wordt op twee plaatsen gevoerd. De politieke discussie over omvang, financiering, verdeling en belangrijkste voorwaarden voor verstrekking van het geld vinden plaats op het niveau van de Europese Raad (regeringsleiders). De precieze opzet en vormgeving van individuele instrumenten wordt gevoerd in Raadswerkgroepen en verschillende Raden van Ministers.
- Op 19 juni jl. vond een eerste ER plaats over het herstellpakket en MFK, waarbij lidstaten hoofdzakelijk standpunten uitwisselden. Er vond geen besluitvorming plaats.
- De politieke discussie in de ER vindt plaats op basis van een zogenoemde *Negotiating Box*. Die bevat de belangrijkste (concept-) conclusies op de omvang, de verdeling, de financiering en belangrijkste voorwaarden voor verstrekking van het geld. Ter voorbereiding op de ER van 17 juli werkt de Raad onder het Duitse Voorzitterschap aan een nieuwe *Negotiating Box*.
- De standpunten van lidstaten liggen nog ver uiteen, met name op de omvang en looptijd van de herstelmaatregelen, de allocatiemethode, de uitkering via leningen en/of subsidies en de voorwaarden waaronder steun wordt verleend. De kans is dan ook klein dat er na één ER een akkoord wordt bereikt. Mogelijk vindt er in juli nog een tweede ER over het MFK plaats.
- Parallel aan de horizontale onderhandelingen in de ER wordt in de Raadswerkgroepen en Vakraden onderhandeld over de deelvoorstellen. De Nederlandse inzet in deze gremia is in lijn met de moderniseringsinzet voor

het volgende MFK (o.a. klimaat en innovatie als prioriteiten) en het herstellepakket (o.a. ondersteunend aan groene en digitale transitie en versterking Europees concurrentievermogen, sterke koppeling tussen het herstelinstrument en het doorvoeren van structurele hervormingen, financiering middels *loans for loans*). De besluitvorming in de Raden gaat alleen nog over de nieuwe voorstellen die eind mei zijn gedaan. Er liggen al deelakkoorden over de instrumenten die reeds onderdeel vormden van het oorspronkelijke MFK-voorstel.

- Nadat de ER een akkoord heeft bereikt zal vervolgens ook het Europees Parlement in moeten stemmen. Daarna volgt een periode van implementatie. Het politieke akkoord wordt dan uitgewerkt in de onderliggende deelverordeningen en lidstaten bereiden de nationale uitvoering van het akkoord voor. In deze periode is het van belang dat Nederlandse begunstigen zich goed voorbereiden op en aansluiting zoeken met investeringsmogelijkheden. Ook dienen departementen claims in te dienen voor de verwachte benodigde nationale cofinanciering.
- De voorbereiding op de discussie op het niveau van de ER vindt in Den Haag veelal plaats in ad hoc georganiseerde BWO's met de MP en de ministers van BZ, Financiën, EZK en SZW. De politieke prioriteit ligt met name bij de totale omvang van het herstellepakket, de vorm (subsidies of leningen) en de voorwaarden (in hoeverre de middelen voorwaardelijk kunnen worden gemaakt aan structurele hervormingen). De prioriteit bij het voorkomen van substantieel hogere afdrachten en een beperkt EU-herstelfonds beperkt de ruimte in de Nederlandse inzet voor een actief pleidooi voor een verschuiving van middelen over fondsen. Wel maakt het kabinet onderscheid tussen fondsen als het gaat om gewenste besparingen. Daarbij worden dan onderstaande fondsen (m.u.v. EFRO) gezien als ondersteunend aan een modernisering van het MFK. Voor het RRF geldt dat ook mits gekoppeld aan structurele hervormingen. In de discussies over de opzet van de instrumenten is daarnaast met succes een grotere nadruk op bijvoorbeeld innovatie en klimaatgelateerde uitgaven gerealiseerd.

Inhoud (deel)voorstellen

- Het herstellepakket bestaat uit:
 1. Een herstelinstrument ter grootte van 750 miljard euro; gericht op economisch herstel, het stimuleren van publieke en private investeringen en op strategische uitdagingen t.a.v. o.a. groene en digitale transitie en gezondheidszorg. Een groot onderdeel hiervan is de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) ter grootte van 560 miljard euro.
 2. Aangepaste voorstellen voor het volgende MFK (2021-2027): totale omvang 1.100 miljard euro; aanpassingen zijn gericht op toespitsen van fondsen op crisisherstel.
 3. Aangepaste voorstellen voor het huidige MFK (2014-2020): ophoging budget met 11,5 miljard euro voor 2020, gericht op o.a. cohesiebeleid en kapitaalsteun aan bedrijven.
- De voorstellen beslaan meerdere EZK-beleidsterreinen: innovatie, digitalisering, klimaat, cohesiebeleid, Europees concurrentievermogen (strategische autonomie, mededinging, steunfinanciering bedrijven).
- EZK is verantwoordelijk voor de volgende voorstellen: *Horizon Europe*, Fonds voor een Rechtvaardige Transitie (JTF), EFRO/Cohesiefonds, Algemene

Kenmerk
DEIZ / 20185359

Bepalingen Verordening (ABV, ESI-fondsen), InvestEU met introductie van een *Strategic Investment Facility*, het nieuwe voorstel voor ReactEU (cohesiebeleid) en het nieuwe instrument voor technische ondersteuning (TSI). Daarnaast deelt EZK de verantwoordelijkheid met FIN voor het nieuwe instrument voor solvabiliteitssteun (SSI) en het voorstel voor een publieke leenfaciliteit onder de EIB als onderdeel van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie (JTM). De onderhandelingen over het RRF worden in nauw overleg tussen AZ/BZ/FIN/EZK gevoerd. Over de nationale implementatie van het RRF zijn echter nog geen afspraken gemaakt. De appreciatie van deze voorstellen is reeds geformuleerd in een Kamerbrief, zie bijlage.

- De hoofdpunten uit deze voorstellen zijn:
 1. Aanpassingen *Horizon Europe* zijn in lijn met de Nederlandse inzet op *Horizon Europe*, waaronder op investeringen gericht op de groene en digitale transitie en het innovatieve mkb, als ook het behoud 'excellentie en impact' als selectiecriteria;
 2. Aanpassing van het JTF betreft een budgetophoging. Het kabinet is van mening dat het budget beperkt moet blijven en gericht moet zijn op die regio's die steun het hardst nodig hebben;
 3. Aanpassingen EFRO/Cohesiefonds en ABV zijn veelal gericht op het vergroten van mogelijkheden van flexibilisering in het geval van toekomstige crises. Nederland is kritisch tegen aanzien van deze mogelijkheden en benadrukt de Nederlandse moderniseringsinzet gericht op o.a. thematische concentratie op innovatie, klimaat en digitalisering;
 4. Het voorstel voor ReactEU is gericht op aanpassingen binnen het huidige cohesiebeleid (2014-2020) om zo op korte termijn, voor een periode van 2 jaar, middelen te mobiliseren die onder grotere flexibiliteit besteed kunnen worden (geen vereisten t.a.v. thematische concentratie en nationale cofinanciering). Het kabinet is positief ten aanzien van de korte tijdsduur van ReactEU, maar ziet Cohesiebeleid niet als crisisinstrument en staat kritisch tegenover de vergaande flexibiliteit in dit voorstel (toestaan van 100% Europese cofinanciering);
 5. Aanpassingen InvestEU zijn gericht op bevorderen van strategische investeringen. In lijn met NL inzet om concurrentiekracht en weerbaarheid van de EU te versterken en innovatie en vergroening te stimuleren. Aandachtspunt is dat strategische autonomie geen doel op zich is en dat de investeringen ten goede moeten komen aan bedrijven en waardeketens die daadwerkelijk bijdragen aan de Europese concurrentiekracht, die essentieel zijn voor behalen langere termijn doelen van de EU en aan de volksgezondheid;
 6. Het nieuwe instrument voor solvabiliteitssteun (SSI) kan bijdragen aan een gelijk speelveld. Echter, er zijn veel kritische kanttekeningen te plaatsen bij het voorstel, waaronder de nut en noodzaak, de additionaliteit en de uitwerking (waaronder de voorwaarden voor steun);
 7. Het nieuwe voorstel voor een publieke leenfaciliteit onder het JTM is in lijn met NL inzet dat regio's met een grote transitieopgave ondersteund worden in transitie naar klimaatneutraliteit in 2050. Wel wil NL de omvang van de faciliteit beperkt houden en tevens meer duidelijkheid over de bijdrage van de leenfaciliteit aan klimaat;

8. Breder notie t.a.v. klimaat is dat de klimaatbijdrage van het herstelinstrument (specifiek het RRF) duidelijker uitgewerkt dient te worden in de deelvoorstellen, in lijn met de NL inzet dat ten minste 25% van het MFK ten goede moet komen aan klimaat en dat het hele MFK in lijn moet zijn met het Parijs Akkoord. Specifiek t.a.v. het RRF is de uitwerking van de klimaatbijdrage van belang (het percentage, *do no harm*-principe en de link met Europees Semester/INEKs). Breder is de NL inzet dat de middelen uit het herstellepakket ten goede moeten komen aan de groene en digitale transitie.

Benutting Europese middelen en investeringsmogelijkheden Nederland

- In het kader van het derde nationale herstellepakket is het van belang om aansluiting te zoeken tussen nationale investeringsbehoeften en Europese investeringsmogelijkheden. Specifiek is er nationaal behoefte aan investeringen in het lange termijn verdienvermogen, onder andere door de afzwakkende productiviteitsgroei. Het is daarom van belang om productiviteitsverhogende publieke investeringen in onderzoek en innovatie te stimuleren, om zo te compenseren voor de terugval in private investeringen, onzekerheid voor investeerders te verminderen en nieuwe investeringen en samenwerkingsverbanden te stimuleren.
- De voorstellen voor het Europese herstelinstrument en het volgende MFK bieden mogelijkheden voor dergelijke investeringen. Tevens ontstaat er een hefboomeffect wanneer investeringen en samenwerkingsverbanden op Europees niveau worden aangegaan.
- Europese fondsen en instrumenten die relevant zijn om nauw te betrekken bij de nationale investeringsbehoefte zijn vooral:
 1. *Recovery and Resiliency Facility* (RRF, subsidies voor investeringen en structurele hervormingen die ondersteunend zijn aan de groene en digitale transitie);
 2. *Horizon Europe* (onderzoek en innovatie);
 3. Pan-Europees Garantiefonds via de EIB en InvestEU, waaronder de Strategic Investment Facility (mobilisatie van investeringen o.b.v. garanties op de EU/EIB-begroting);
 4. ESI-fondsen, waaronder het JTF;
 5. Europees Defensiefonds (*EDF*);

Daarnaast in meer bescheiden mate (gezien het relatief beperkte budget):

6. Digitaal Europa Programma (*DEP*);
 7. Interne markt programma (*SMP*);
- Tot slot zijn er nog een aantal kleinere fondsen zoals ReactEU, Connecting Europe Facility (digitaal en energie), de publieke leenfaciliteit onder het JTM en Technical Support Instrument die relevant kunnen zijn.
 - Specifiek bieden deze fondsen en instrumenten kansen voor investeringen in het kader van het derde nationale herstelplan, gericht op 1) economische diversificatie (o.a. omscholing), 2) hervormingen, 3) investeringen in onderzoek en innovatie, scale-ups, waardeketens met een thematische focus op verduurzaming en digitalisering. Nederland ontvangt naar verwachting (relatief) veel middelen uit het RRF (ca. 5,2 mld euro), het JTF (ca. 1,2 mld

euro) en *Horizon Europe* (ca. 7,25 mld euro). Dit betreffen schattingen van het budget op basis van de Commissievoorstellen en zijn dus onder voorbehoud van het verloop van de onderhandelingen.

- Gebruik maken van deze instrumenten en fondsen vereist in sommige gevallen nationale cofinanciering. Nationale cofinanciering betekent in praktijk vaak een mix van regionale, private en ook Rijksmiddelen. Rijkscofinanciering creëert een hefboom doordat ook private en regionale partijen geneigd zijn mee te doen en door Rijkscofinanciering gericht in te zetten kunnen we Europese middelen goed aan laten sluiten op nationaal beleid. Voor de ESI-fondsen (en ook het JTF), DEP en CEF is nationale cofinanciering verplicht. Voor de overige fondsen is het grotendeels vrijwillig. Nederland is een voorstander van nationale cofinanciering, omdat dit de slagkracht van de investeringen vergroot en eigenaarschap van lidstaten creëert.
- Ook dient voor een goede aansluiting op deze fondsen goed gekeken te worden naar welke nationale investeringsbehoeften er zijn. Zo kan de financieringsvorm (zoals leningen, subsidies of garanties), de investeringsdoeleinden en de doelgroep per fonds verschillen.

Fonds/ Instrument (verantw. directie)	Financierings- vorm	Budget (mld) ¹	NL allocatie (mld) ¹	Verplichte Nationale cofinanciering (EZK-begroting)	Investerings- doeleinden
RRF (nog niet belegd)	Subsidies (310 mld) en leningen (250 mld)	560,0	5,2 aan subsidies	Nee	Hervormingen en investerings; in lijn met digitale en groene transities
Horizon Europe (I&K)	Subsidies	94,4	7,25 (schatting obv allocatie H2020)	Ja (gedeeltelijk), 45 miljoen EUR claim in 2021	Onderzoek en innovatie
InvestEU (O)	Financiële instrumenten (o.b.v. garanties)	31,3	Onbekend	Nee	Duurzame infrastructuur, MKB, sociaaleconomisch, onderzoek en innovatie, waardekens
SSI (nog niet belegd)	Financiële instrumenten (o.b.v. garanties)	33,2	Onbekend ²	Nee	Solvabiliteitssteun voor bedrijven in lidstaten waar onvoldoende noodvangnet is
EFRO (I&K)	Subsidies	196,9	0,75	Ja. 23 miljoen claim EUR claim in 2021	Innovatie, klimaat
JTF (I&K)	Subsidies	40,0	1,3	Ja. 30 miljoen EUR claim in 2021	Sociaaleconomisch, innovatie en klimaat
DEP (DE)	Subsidies	8,2	Onbekend	Ja (gedeeltelijk)	Digitaal (AI, Cyber, HPC, digital skills en technologies, big data)
EDF (TOP)	Subsidies	8,0	Onbekend	Ja (gedeeltelijk), 10 miljoen EUR claim in 2021	Defensie industrie
SMP (diversen o.a. DEIZ, MC)	Subsidies	3,7	Onbekend	Nee	Interne markt, aanbesteding, standaardisatie, consumenten, mededinging, MKB
Buiten het MFK					
Pan-Europees Garantiefonds EIB (O)	Financiële instrumenten (o.b.v. garanties)	25	Onbekend	Nee	Investeringscapaciteit bedrijfsleven, met focus op MKB

Overzicht met de belangrijkste EU-fondsen voor EZK. Daarnaast zijn er nog een aantal kleinere fondsen waaronder ReactEU, Connecting Europe Facility (digitaal en energie), de publieke leenfaciliteit onder het JTM en Technical Support Instrument die relevant kunnen zijn. ¹Genoemde budgetten zijn op basis van het Commissievoorstel en zullen vermoedelijk nog krimpen n.a.v. de onderhandelingen. ²Alhoewel het SSI open staat voor alle lidstaten behoort Nederland zeer waarschijnlijk niet tot de doelgroep van het instrument.