

**Mogelijkheden (10)(2a) optie<sup>1</sup> en unanimitéitsbesluitvorming (RRF)**

*Advies: Ter voorbereiding op de onderhandelingsfase waarin evt. "loans-for-grants" overwogen kunnen worden, wordt geadviseerd om nu mandaat te geven voor ambtelijk/technische uitwerking van een variant van de (10)(2a) optie<sup>1</sup> waarbij na implementatie van hervormingen leningen kunnen worden omgezet in een afdrachtenkorting, versterkt met een unanimitéitswaarborg (bij beoordeling/omzetting) via het Eigen Middelen Besluit.*

*Deze variant komt erop neer dat aanvankelijk alleen leningen worden verstrekt uit het RRF (dit kan tranchegevijs, met QMV, want betreft alleen leningen). In het Eigen Middelen Besluit wordt de mogelijkheid gecreëerd om lidstaten na het implementeren van hun hervormingsplan een afdrachtenkorting toe te kennen van dezelfde grootte als (een deel van) de verstrekte lening. Daarbij wordt in het Eigen Middelen Besluit vastgelegd dat het besluit deze korting te verlenen door de Raad met unanimitéit moet worden genomen. De reden om voor een korting i.p.v. omzetting in een subsidie te kiezen is dat het bij een kortingsstelsel evident is dat dit in het EMB moet worden vastgelegd, waar de speciale Raadsprocedure met unanimitéit op gebaseerd kan worden.*

*Indien het BWO hiermee instemt zal deze optie verder worden uitgewerkt, zowel in technisch-juridisch teksten als onderbouwd met een politiek narratief.*

(10)(2a)

(10)(2a)

<p><b>Optie A3</b> LS wordt gecompenseerd middels korting EU-afdrachten</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uit het RRF worden alleen leningen verstrekt.</li> <li>• Bij volledige implementatie ontvangt LS compensatie in de vorm van een korting op EU-afdrachten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doordat kortingsystematiek in EMB moet worden geregeld is deze optie goed te combineren met een inzet op unanimitéit.</li> <li>• Lijkt niet in strijd met 'no bail out'.</li> <li>• Versterkt de gangbaarheid van kortingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zie A1, neemt belangrijkste bezwaren van LS tegen leningen niet weg, dus lastig in krachtenveld.</li> </ul>
---	---	---	--

<p><b>Variante 3</b> (besluitvormingsprocedure in EMB ipv RRF)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het Eigen Middelen Besluit een speciale procedure vastleggen waarmee het besluit om een lidstaat een subsidie/korting/kwijtschelding te geven voor elk land afzonderlijk met unanimitéit in de Raad moet worden besloten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het EMB biedt - anders dan de RRF - ruimte om een uitvoerings-handeling van de Raad met unanimitéit op te nemen (deze uitvoerings-handeling zou moeten worden uitgezonderd van nationale ratificatie EMB).</li> <li>• Besluitvorming met unanimitéit in de Raad biedt een juridische waarborg dat een besluit niet genomen kan worden zonder instemming NL (anders dan variante 2 die geen juridische garanties biedt).</li> <li>• Verbreden EMB sluit aan bij wens om verdeling en tijdelijkheid van extra middelen met unanimitéit te regelen in het EMB.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juridisch complex, er zal moeten worden aangetoond dat er een inhoudelijke link is tussen het besluit tot subsidie/korting/kwijtschelding en het stelsel van eigen middelen in het EMB. En dat de speciale besluitvormings-procedure daarom in het EMB thuis hoort. Dit lijkt het makkelijkst te onderbouwen bij de korting variante A3. Bij optie A2 kan de link worden gezocht in de vaststelling dat besluiten over het wel/niet verlenen van subsidie gevolgen kunnen hebben voor de verdeling leningen/subsidies en daarom een op het EMB gebaseerd besluit rechtvaardigen.</li> </ul>
--	--	---	--

(10)(2a)

**BIJLAGE**

*Toelichting: in onderstaande tabel is een uitwerking van de "(10)(2a) optie" waarbij leningen aan lidstaten binnen het RRF (gedeeltelijk) kunnen worden omgezet in (vorm van) subsidies indien aan vooraf vastgestelde hervormingsvoorwaarden is voldaan en vergelijkbare opties. Ook is besluitvorming met consensus/unanimiteit hieronder uitgewerkt. De "(10)(2a) optie" en unaniniteitsbesluitvorming zijn niet noodzakelijk aan elkaar verbonden, maar worden hier samen gepresenteerd als een mogelijke terugvaloptie voor de NLse inzet op leningen. Er wordt niet ingegaan op verhouding leningen en subsidies (na omzetting) bij de opties, aangezien dit breder vraagstuk is. Verder wordt er niet ingegaan op het krachtenveld, aangezien al deze opties nog vrijwel onbesproken zijn en er dus weinig indicaties zijn hiervoor.*

**Tabel "(10)(2a) optie" (leningen op later moment in subsidies omzetten en varianten hierop)**

Financiering Commissievoorstel	Beschrijving	Voordelen	Nadelen
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitgangspunt is dat lidstaten subsidies ontvangen voor hun plannen, tot een afgesproken maximum per land obv verdeelsleutel. Subsidies worden voorgefinancierd via leningen die alle lidstaten gezamenlijk terugbetalen via EMB.</li> <li>Daarnaast kunnen lidstaten leningen aanvragen voor aanvullende plannen (met meer hervormingen en investeringen) tot max. 4.7% bnl. Hiervoor gelden dezelfde eisen als voor plannen die met subsidies gefinancierd worden. De lidstaat betaalt de lening zelf terug.</li> </ul>	n.v.t.	n.v.t.
<b>(10)(2a) optie A1</b> Lening wordt deels kwijtgescholden na hervormingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uit het RRF worden alleen leningen verstrekt.</li> <li>Lening wordt kwijtgescholden bij volledige implementatie hervormingen.</li> <li>Dit kan bijv. door een moment vast te stellen (5 jaar na start RRF) waarbij voor alle LS wordt gekeken of er voldoende implementatie is.</li> <li>Of een systeem waarbij LS zelf een aanvraag doen wanneer ze bepaalde milestones hebben bereikt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biedt positieve prikkels voor LS voor implementatie hervormingen</li> <li>Meest simpele / logische vorm van de (10)(2a) optie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zal in eerste instantie leiden tot hogere schulden voor lidstaten en neemt daarmee de belangrijkste bezwaren van LS tegen leningen niet weg, dus lastig in krachtenveld.</li> <li>Is mogelijk in strijd met de 'no-bail out' clause (art. 125 VWEU)</li> </ul>
<b>Optie A2</b> LS ontvangt subsidie (ter aflossing) bovenop eerdere lening	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uit het RRF worden alleen leningen verstrekt.</li> <li>Bij volledige implementatie ontvangt LS subsidie om eerdere lening mee af te betalen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hiermee wordt het totale bedrag (kunstmatig) hoger dan de daadwerkelijke kosten, omdat zowel leningen als subsidies worden gereserveerd voor dezelfde prestatie. Vereist goede uitleg, want hoge omvang kan ook als nadeel worden gezien.</li> <li>Lijkt niet in strijd met 'no bail out'.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie A1, neemt belangrijkste bezwaren van LS tegen leningen niet weg, dus lastig in krachtenveld.</li> <li>Behoeft waarschijnlijk een grotere verhoging van het EMB plafond.</li> </ul>
<b>Optie A3</b> LS wordt gecompenseerd middels korting EU-afdrachten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uit het RRF worden alleen leningen verstrekt.</li> <li>Bij volledige implementatie ontvangt LS compensatie in de vorm van een korting op EU-afdrachten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doordat kortingensystematiek in EMB moet worden geregeld is deze optie goed te combineren met een inzet op unanimititeit.</li> <li>Lijkt niet in strijd met 'no bail out'.</li> <li>Versterkt de gangbaarheid</li> </ul>	Zie A1, neemt belangrijkste bezwaren van LS tegen leningen niet weg, dus lastig in krachtenveld.

		van kortingen	
<b>Optie B</b> Omgekeerd, subsidie wordt 'omgezet' in lening bij gebrek aan voortgang	<ul style="list-style-type: none"> <li>De LS ontvangt in eerste instantie (gedeeltelijk) subsidie, echter na X jaar wordt het omgezet in een lening tenzij beoordeeld wordt dat desbetreffende LS hervormingen volledig heeft geïmplementeerd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mogelijk hogere haalbaarheid binnen krachtenveld door start met subsidies ipv leningen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitgangspunt blijft (voor een deel) subsidies</li> <li>Terughalen geld politiek en praktisch moeilijker dan niet uitkeren.</li> </ul>
<b>Optie C</b> (situatieafhankelijke schuld, i.e. convertibles)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Door zogenaamde eigenvermogenskenmerken toe te voegen aan leningen worden deze aantrekkelijker voor lidstaten.</li> <li>De kenmerken maken de schuld in economisch slechte tijden een stuk dragelijker door aflossing en/of rentebetaling op te schorten / kwijtschelden.</li> <li>De facto is dit eigenlijk een tussenoptie tussen leningen en subsidies en niet zozeer een prikkel voor hervormingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen subsidies bij opschorting, wel bij kwijtschelding.</li> <li>Het helpt bij het beheersen van schulden en is daarmee een goed counternarrative op de argumentatie voor subsidies</li> <li>Er is precedent (e.g. GRI en ARG).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het blijven in essentie leningen (zij het met voordelen voor LS) en dus zal het moeilijk zijn in het krachtenveld</li> <li>Als beloning voor hervormingen ligt het niet voor de hand aangezien een automatisch beoordelingsmechanisme met objectieve criteria zich hier niet voor leent.</li> </ul>

### **Tabel "Unanimitet"**

*Toelichting: Bij toevoegen van een unanimiteitsslot in de besluitvorming kan dit op twee momenten, bij beoordeling van de hervormings- en investeringsplannen van lidstaten (vooraf) of bij beoordeling van de implementatie van hervormingen (achteraf). Deze momenten zijn non-exclusief en dus ligt inzetten op beiden voor de hand.*

<b>Besluitvorming</b>	<b>Beschrijving</b>	<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>
<b>Commissievoorstel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen. De CIE stelt besluit vast t.a.v. beoordeling hervormingsplan en uitbetaling van middelen. De CIE moet daarbij het positieve/negatieve advies van de Raad volgen (comitologie, QMV).</li> </ul>	n.v.t.	n.v.t.
<b>Unanimiteits-variant 1</b> (uitvoeringshandeling Raad binnen RRF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Besluitvorming binnen RRF door de Raad met unanimiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meest overzichtelijke / straight forward variant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Juridisch onhaalbaar geacht door DJZ, navraag bij JDR noodzakelijk.</li> </ul>
<b>Variant 2</b> (politieke afspraak ER over consensus binnen RRF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Twee noodzakelijke elementen: 1) besluitvorming in Raad (QMV) ipv CIE (comitologie); 2) politieke afspraak ER dat de Raad altijd besluit in lijn met richtsnoeren van de ER die unanimiteit voorschrijven (bij subsidies)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Precedent: verlenging overgangperiode Terugtrekkingsakkoord EU-VK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen (juridische) garanties, alleen politieke afspraak</li> <li>Kan ongewenst precedent vormen voor andere dossiers waar NL hecht aan QMV besluitvorming (bijvoorbeeld op klimaat of GEAS)</li> </ul>
<b>Variant 3</b> (besluitvormingsprocedure in EMB ipv RRF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het Eigen Middelen Besluit een speciale procedure vastleggen waarmee het besluit om een lidstaat een subsidie/korting/kwijtschelding te geven voor elk land afzonderlijk met unanimiteit in de Raad moet worden besloten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het EMB biedt – anders dan de RRF – ruimte om een uitvoeringshandeling van de Raad met unanimiteit op te nemen (deze uitvoeringshandeling zou moeten worden uitgezonderd van nationale ratificatie EMB).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Juridisch complex, er zal moeten worden aangetoond dat er een inhoudelijke link is tussen het besluit tot subsidie/korting/ kwijtschelding en het stelsel van eigen middelen in het EMB. En dat de speciale besluitvormingsprocedure daarom in het EMB thuis hoort. Dit lijkt het makkelijkst te onderbouwen bij de korting variant A3. Bij optie A2 kan de link worden gezocht in de vaststelling dat besluiten</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besluitvorming met unanimiteit in de Raad biedt een juridische waarborg dat een besluit niet genomen kan worden zonder instemming NL (anders dan variant 2 die geen juridische garanties biedt).</li> <li>• Verbreden EMB sluit aan bij wens om verdeling en tijdelijkheid van extra middelen met unanimiteit te regelen in het EMB.</li> </ul>	<p>over het wel/niet verlenen van subsidie gevolgen kunnen hebben voor de verdeling leningen/subsidies en daarom een op het EMB gebaseerd besluit rechtvaardigen.</p>
<b>Variant 4</b> (IGA governance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In een Intergouvernementeel Akkoord (IGA) zou kunnen worden afgesproken dat een QMV besluit in de Raad niet wordt aangenomen als een LS (binnen de context van het IGA) aangeeft niet in te kunnen stemmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precedent: Fiscal Compact art. 7 stelt dat LS committeren opening EDP voor eurolanden te steunen bij voorstel CIE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juridisch problematisch, want i.t.t. Fiscal Compact zou een dergelijke IGA besluitvorming van de Unie bemoeilijken en daarmee de autonomie van Uniebesluitvorming aan tasten.</li> </ul>
<b>Variant 5</b> (IGA fonds)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oprichting intergouvernementeel fonds voor het subsidiegedeelte (oorspronkelijk (10)(2) optie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door inhoudelijke afspraak toe te voegen worden juridische bezwaren van variant 4 omzeild</li> <li>• Biedt meer vrijheid/mogelijkheden bij opzet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meest drastische aanpak en ver van huidige onderhandelingen.</li> <li>• Bij overgang naar IGA precedentwerking om dit in de toekomst verder uit te bouwen (geldt ook voor 4, maar sterker voor 5).</li> <li>• Valt niet onder unierecht en daarmee begrotingsregels</li> <li>• Nieuw fonds zal niet via EMB gefinancierd kunnen worden en dus kapitaalstortingen vergen voor kredietwaardigheid</li> </ul>