

INSTRUCTIE COREPER II nr 2764 - DATUM: 8 juni 2020

Agendapunt 3.

- Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Recovery Package

Rechtsbasis

- N.v.t.

Van Coreper gevraagde handeling

- Gedachte-uitwisseling over de architectuur en de financiering van het Herstelinstrument en het Eigen Middelenbesluit.

Besluitvormingsprocedure Raad

- N.v.t.

Betrokkenheid EP

N.v.t.

Fase Besluitvorming (bij normale wetgevingsprocedure)

- N.v.t.

Verklaringen

- N.v.t.

Document

- 8647/20

Essentie NL positie

- In essentie kan NL in deze fase de staande inzet handhaven. Dat betreft t.a.v. het reguliere MFK de inzet uit de februari ER en t.a.v. het herstelinstrument de inzet uit het gezamenlijke Frugal Four non-paper:

- Voor de ER van 20-21 februari jl. stelde de REA t.a.v. het reguliere MFK vast dat de NL inzet zich richt op 1/ het stabiel houden van de afdrachten, 2/ inhoudelijke modernisering, 3/ in eindfase onder voorwaarden instemmen met nieuwe eigen middelen als grondslagen (plastic, ETS), waar nodig om afdrachtenstijging te voorkomen. De NL inzet voor inhoudelijke modernisering van het MFK werd besproken door de REA van 3 december 2019 (prioritering op basis van krachtenveld, met focus op sterke en effectieve conditionaliteit m.b.t. rechtsstaat en behoud van excellentie en impact als leidende criteria voor het Horizon-programma). Het Frugal Four non-paper bepleit een separaat herstelfonds waaruit lidstaten 2 jaar lang geld kunnen lenen om de coronacrisis te bestrijden (alleen *loans-for-loans*). Deze leningen zijn voorwaardelijk aan de uitvoering van structurele hervormingen, zodat lidstaten sterker uit de crisis komen. Ook moet de interne markt worden versterkt. Mutualisering van schulden dient te worden voorkomen. De gezamenlijke inzet voor het reguliere MFK wordt herbevestigd (modernisering, omvang, kortingen). Ruimte voor extra herstelmiddelen kan worden gevonden door herprioritering.

Instructie

- **Proces:** aangeven dat opzet themasessies verkeerde opzet is voor discussies is en dat NL vanuit de needs assessment wil toewerken naar wat er nodig is voor COVID-19 gerelateerd herstel.
- **Vragen:** aangeven dat NL de door het voorzitterschap verspreide vragen alle vijf met 'nee' beantwoordt.
- **NL positie:** NL positie tav herstelinstrument en MFK uiteenzetten.
- **Herstelinstrument**
 - **Omvang + verdeling herstelinstrument:** Benadrukken dat zowel omvang als verdeling van het herstelinstrument gebaseerd moeten zijn op de impact van COVID-19, needs assessment niet toereikend hiervoor.
 - Huidige omvang onvoldoende onderbouwd, dus graag omlaag. Moet COVID-19/herstel gerelateerd zijn, voor bestaande doelen (convergentie) zijn er bestaande instrumenten (cohesie).
 - Narratief tegenspreken dat alleen Zuiden is geraakt. NL in top 3 (na ITA/SPA) langzaamst economisch herstel.
 - Verhoging van de headroom is te groot (+0.6%), vragen naar verdere verduidelijking hierop en aangeven dat het omlaag moet. Klopt het dat de ophoging van de headroom met name zo groot is om AAA-status te krijgen van de Rating Agencies? En dat daarvoor alleen de ratings van de 5 AAA-lidstaten meetellen? Daarnaast goed om headroom en EMB-plafonds vast te leggen in miljarden euro i.p.v. percentage BNI zodat we geen rekening hoeven te houden met economische onzekerheid en de headroom omlaag kan. Verwelkomen tijdelijkheid en one-off nature van herstelinstrument, maar tijdelijkheid inzet moet duidelijker worden vastgelegd in EMB (nu te vaag). Daarnaast is 4 jaar te lang (is meer dan helft MFK), moet 2 jaar zijn (cf F4 non-paper). Absorbti capaciteit van lidstaten is te klein om zoveel geld weg te zetten op korte termijn. Omvang herstelpakket moet daarom omlaag.
 - Loans for grants: Verwijzen naar F4 non-paper, loans for loans geen loans for grants. Een fundamenteel principiële punt dat de lopende uitgaven uit EU-begroting niet met leningen worden gefinancierd. Ook problematisch dat we nu groot bedrag uitgeven zonder duidelijkheid over hoe terug te betalen.
 - Hervormingen: Link tussen investeringen en hervormingen in Recovery & Resilience Facility verwelkomen, maar benadrukken dat link met hervormingen en governance daarvan versterkt moeten worden (CIE-voorstel biedt onvoldoende waarborgen en 2020 CSRs onvoldoende basis). Hervormingen zijn absoluut noodzakelijk voor duurzaam groeipad en grotere weerbaarheid lidstaten bij volgende schok. Dit is in het belang van elke lidstaat en daarmee van de Unie als geheel.

- T.a.v. het herstelinstrument deelt Nederland de inhoudelijke focus die de Europese Commissie wil geven aan het herstel met investeringen in onderzoek, innovatie, klimaat en vergroening.
- Terugbetaling van leningen moet al in het komende MFK starten, niet pas in 2028. We willen geen afspraken maken over enorme sommen geld zonder dat duidelijk is hoe dat gaat worden terugbetaald. En geen nieuwe EMB-voorstellen halverwege het komende MFK.
- **MFK:**
 - Inzet: Zoveel mogelijk beperken van een structurele afdrachtenstijging. Aangeven dat NLse inzet op 'regulier' MFK ongewijzigd is: benadrukken belang behoud permanente afdrachtenkorting en perceptiekostenvergoeding, beperkte omvang, noodzaak modernisering en terughoudend op nieuwe eigen middelen.
 - Modernisering betekent voor het kabinet dat er binnen bestaand beleid meer focus komt (inhoudelijk en budgettair) op onderzoek, innovatie, klimaat, migratie en veiligheid. Aangeven dat we positief zijn over de focus op strategische prioriteiten als vergroening en digitalisering, en daarnaast versterking van de weerbaarheid van de gezondheidssector.
 - Belang van RoL conditionaliteit benadrukken. NL wil terug naar tekst Finse negobox. Omgekeerde gekwalificeerde meerderheid juiste wijze van besluitvorming over een voorstel van de CIE om maatregelen te kunnen nemen
 - Belang van een actieve aanpak van fraude benoemen. Aangeven dat Rule of Law conditionaliteit en de actieve aanpak van fraude niet afgezwakt mag worden.
- **Juridisch / proces**
 - Verenigbaarheid pakket met de EU verdragen: In hoeverre en op wat voor manier acht de CIE/JDR het voorgestelde pakket verenigbaar met de EU verdragen, in bijzonder artikel 310 VWEU. De CIE lijkt voor te stellen om 500 miljard als 'external assigned revenue' buiten de Uniebegroting te plaatsen, en toe te wijzen aan specifieke programma's. Dit terwijl uit artikel 310 VWEU, en het daaruit voortvloeiende beginsel van eenheid en universaliteit van de Uniebegroting, volgt dat 'external assigned revenue' een uitzondering moeten zijn.

Bespreking in verschillende gremia: Aangeven dat deelverordeningen besproken dienen te worden in de desbetreffende werkgroepen, kan niet allemaal in CRP. Punt kan verduidelijkt worden door stellen van technische vragen (over deelverordeningen), zie als inspiratie hiervoor de bijlage bij deze instructie.

Terugvalpositie

- N.v.t.

Krachtenveld

- (10)(2a) kritisch over omvang herstelinstrument.
- (10)(2a) kritisch over voorgestelde vergroting headroom (+0,6%)

Positie Nederlands parlement

- Kritisch over schuldgefinancierde begroting, tegenstander van Eurobonds.

Achtergrond/Toelichting

- Als voorbereiding op de discussies RAZ op 16/6 en de ER op 19/6 worden er vanaf maandag 8 juni 2020 vier themasessies in COREPER ingepland om de hoofdelementen van het voorgestelde pakket t.a.v. MFK/Herstel te kunnen bespreken.
- - *Theme 1 [8 June]: Architecture and financing of the Recovery package, Own Resources Decision.*
- - *Theme 2 [10 June]: Needs assessment and allocation criteria for the Recovery and Resilience Facility, REACT-EU, Just Transition Fund, EAFRD.*
- - *Theme 3 [12 June]: InvestEU/Solvency Support Instrument.*
- - *Theme 4 [date to be determined]: proposed amendments to the MFF 2014-2020 and to the proposal for MFF 2021-2027; sectoral legislative instruments.*
- *In addition, the Presidency will invite delegations in due time to discuss other horizontal issues such as the legal aspects and relations with the European Parliament.*
- Maandag 8 juni 2020 vindt de eerste themasessie plaats, over de architectuur en de financiering van het Herstelinstrument en het Eigen Middelenbesluit.
- De volgende vragen zijn door het voorzitterschap onder de lidstaten verspreid, ter voorbereiding op deze eerste themasessie:
 - 1) *Could you support the proposed basic architecture of the recovery plan, allowing the Commission to borrow money on the financial markets to be channeled through the EU budget in the forms of loans and grants? What are your views on the balance between loans and grants?*
 - 2) *Could you support the size and duration of the EUR 750 billion „Next Generation EU“ initiative proposed by the Commission? What are your views on its links with the core MFF?*
 - 3) *Do you consider that the proposed structure of the Recovery package is sufficient to ensure coordination among programmes and their mutual reinforcement?*
 - 4) *Could you support the size and duration of the temporary increase(s) of the Own Resources ceiling as proposed by the Commission? As the updated Own Resources Decision would need to be ratified once adopted by the Council, what could be a possible timeline for a quick ratification in your Member State*
 - 5) *Could you support the proposal that repayments should start from 2028? What would you consider as key criteria to be taken into account for a decision on the repayment modalities? What is your position on the total amount of calculated interest costs for the planned borrowing?*
- CIE stelt voor om 750 mld euro te lenen op de kapitaalmarkt voor het herstelinstrument. Daarvoor is een tijdelijke stijging van het eigen middelen plafond met 0,6%, waarvoor de lidstaten garant staan.
- Grootste onderdeel van het herstelinstrument is de Recovery and Resilience Facility. RRF bestaat uit 560 mld. directe steun aan lidstaten – 310 mld. grants, en 250 mld. loans. De resterende 190 mld. van het herstelinstrument wordt uitgegeven via EU programma's. Totale verdeling daarmee 500 mld grants en 250 mld loans. Allocatie van de grants sterk gericht op Zuiden (IT en SP in absolute zin grote ontvangers) maar ook aan Oosten goed gedacht, zowel in RRF als in cohesie top-up. Allocatie niet direct gelinkt aan COVID-19 impact. NL is nettobetaler en komt vergelijkbaar uit met Frugal Four en DE. FR ook nettobetaler, maar minder dan NL.
- Hervormingen: geld uit RRF gekoppeld aan nationale hervormingsplannen, uitkering in tranches na behalen afspraken. Zwakte is pakketbenadering van hervormingen en investeringen en breed geformuleerde criteria (Europees semester, klimaatdoelen). Daarnaast geen nationale cofinanciering.
- CSRs: CIE heeft 20 mei jl. landspecifieke aanbevelingen (CSRs) gepubliceerd. Opvallend weinig structurele hervormingen (NL niets meer op pensioenen, woningmarkt; ITA niets meer op zwarte economie, financiële sector,

arbeidsparticipatie). CIE benadrukt dat 2019 CSRs nog zullen gelden, is echter standaard en eindigt eind 2020. Voor eerste helft 2021 (dan nieuwe CSRs) zullen er hierdoor vrijwel geen CSRs voor hervormingen geldig zijn die gekoppeld kunnen worden aan financiering (RRF). CSRs worden door Europese Raad (18 juni) bekrachtigd, eerst Ecofin/EPSCO, hiervoor heeft NL tekstsuggestie ingediend (brede weerstand (10)(2a) maar voorlopig steun (10)(2a) gaat naar EFC).

- De terugbetaling van de lening voor het herstelinstrument (750 mld) door de CIE loopt vanaf 2028 en uiterlijk 2058 via: 1) hogere afdrachten door de lidstaten 2)erschikking en/of 3) nieuwe eigen middelen. Er liggen nog geen voorstellen op tafel maar de CIE denkt aan ETS uitbreiding naar de lucht- en scheepvaart, Carbon border adjustment, Digital taks en een belasting op grootbedrijf. Evt concrete voorstellen pas na 2021.

Op basis van de eerste inzichten stijgen de EU-afdrachten ten opzichte van de raming in de Rijksbegroting met 1,4 mld euro in 2021, oplopend naar 2,2 mld euro in 2027 (met oorspronkelijke voorstel uitfasering korting). Voor de afbetaling van de grants van het herstelinstrument (500 mrd) gaat het om een gemiddelde tegenvaller van 1 mrd per jaar gedurende de periode (2028-2058). Hierin zijn nieuwe eigen middelen niet meegenomen. Top-up begroting 2020: maximale tegenvaller van 0,7 mrd in 2020.

BIJLAGE: Overzicht van technische vragen

RRF

- 1) What is the ratio between reforms and investments in the preparation and assessment of recovery packages? Can the Commission give further guidance and give assurances that reforms are an essential part of any package?
- 2) How is the impact of the COVID-19 crisis in Member States taken into account in the allocation of the Recovery and Resilience Facility?
- 3) How will the Commission ensure that reforms are a clear and distinct prerequisite for access to funds? Would it be possible to separate reform and investment plans and assess them separately?
- 4) How will the Commission make sure that the reforms identified in the CSRs tackle the real challenges, i.e. labour market and pension reforms? Would it be possible to use the 2019 CSRs as the basis for the RRF?
- 5) Has the Commission considered defining in more detail the investment categories that are eligible for funds, in order to better link them to the recovery need?
- 6) How is the size of the fund linked to the needs assessment?
- 7) Has the Commission considered alternative allocation keys, reflecting the damage caused by Covid19?
- 8) How much will the RRF contribute to climate goals? In the recitals it is mentioned that the RRF will contribute to the overall 25% climate mainstreaming target, but the contribution is not specified.
- 9) How will the contribution to climate be measured? Does the CPR Annex I (climate tracking list of more than 100 categories) apply to the RRF?
- 10) How is the *do no harm principle* operationalized for the RRF? In the proposal no investments are excluded from the scope.
- 11) Is the RRF/Next Generation EU linked to the RoL conditionality? Is protection of the RRF / Next Generation EU guaranteed in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States? How is the protection guaranteed?

React EU

- 12) We understood, based on the ESF Committee, that the allocation of REACT EU subsidies and grants will only be clarified after the summer since the Commission wants to include the latest unemployment and labour market figures. In light of this, could the Commission clarify how they envisage the time line for the programming process for these funds and how they would like to proceed with the pre-financing option of 50% of REACT EU in 2020?
- 13) We need to look closely at new proposals of Commission on cohesion policy. One of the elements in the proposals is basically turning cohesion policy into a permanent crisis response mechanism. Therefore, we need a more substantial debate on the "raison d'être" of cohesion policy. In our view, cohesion policy's goal is economic and social convergence. Fundamental debate necessary.

InvestEU

- 14) How is the InvestEU proposal linked to the Needs Assessment? Which needs does this proposal address and could the Commission quantify these needs? How are these needs related to the Covid-19 crisis? Were these needs already present before the Covid-19 crisis? What role do the markets play in addressing these needs? Why is this instrument most suited?
- 15) Is a provision rate of 45% in accordance with the norm, given that the risk profile of the intended investments increased due to the economic crisis. On that line: how does this compare to the 50% provision rate used for the SSI?
- 16) How does the Commission envisage to avoid disruptions in the internal market and in trade relations with third-countries and protect a market-based approach while enhancing the Union's strategic autonomy?

- 17) How does the option for member states work to have part of their EFRO, ESF, Cohesion and EMFF funds/guarantees be part of the InvestEU Program work? In the 2018 proposal there was a 5% cap. Is this cap maintained (for the strategic European investment window)? If not, how will be determined what part of the national funds/guarantees can be part of the InvestEU Program? And how will be ensured that private parties are not crowded out – destabilizing the market?
- 18) How much will the additional budget appointed to InvestEU contribute to the climate mainstreaming goals for the MFF?
- 19) The Commission mentions a financial envelope of up to EUR 900 000 000 reserved in the Multiannual Financial Framework 2021-2027 to maintain its overall share in the EIF capital in case of a capital increase. How does this compare to the amount of EUR 500 000 000 mentioned in the Solvency Support Instrument?
- 20) The evaluations have noted some concentration in Member States with well-developed institutional capacities, how will this be addressed in InvestEU apart from strengthening the Advisory Hub?
- 21) Relating the question 6, how will the possibility of national promotional banks or institutions to also become implementing partners prevent countries without an NPB/NPI from having less access to Invest EU apart from the possibility of advisory services of the Advisory Hub?
- 22) Since SMEs represent over 99 % of businesses in the Union how does the Commission view the allocation within the SME policy window to SMEs and small mid-cap companies? Is there a cap foreseen for small midcaps under the SME window? In relation to this, is there a cap foreseen for Mid-cap companies support under the other four policy windows?
- 23) The communication talks about "a number of key ecosystems", could the Commission explain which ecosystems are seen as key?
- 24) How will, or have, those key ecosystems been decided?
- 25) Reference is made to "incentivized". Could you indicate which existing or new EU incentive schemes this refers to?
- 26) What timeline is foreseen for the Strategic Investment Facility to truly be operational?
- 27) How will it be safeguarded that sufficiently broad European interests will be served? How will be safeguarded that the benefits will not just end to the major extent with a select number of big companies, in an even more select number of member states?

Solvency Support Instrument

- 28) How is the Solvency Support Instrument proposal linked to the Needs Assessment? Which needs does this proposal address and could the Commission quantify these needs? How are these needs related to the Covid-19 crisis? Were these needs already present before the Covid-19 crisis? What role do the markets play in addressing these needs? Why is this instrument most suited?
- 29) Could you please clarify in which manner it will be tested whether the companies, that are to be supported by the SSI, were healthy before the COVID-19 crisis and have a viable business model going forward? Does the Commission view is as necessary that firms that highly leveraged firms pre-corona are excluded? How will issues of adverse selection be dealt with?
- 30) Can the companies in terms size that will be eligible for the instrument be further specified?
- 31) Could you please elaborate on the necessity of providing (state) aid, since the companies that are to be supported are supposed to have a viable business model going forward? Why is it that these companies are not able to attract funding from private investors, while others are? How do we ensure it is a last resort?
- 32) Could you please elaborate on why the commission thinks it is necessary to have an investment-period which runs until the end of 2026, while the aim of the SSI is to provide immediate support to weather the storm of the COVID-19 crisis? Does the commission not think a shorter investment-period would suffice in achieving this goal?
- 33) Since the SSI is a temporary instrument, what will be the duration of the instrument?

- 34) It is positive that SSI financing shall be aligned with the Green Deal and that guidance on social and environmental safeguards will be developed by a steeringboard.
- a. Where are climate safeguards integrated in this guidance? In InvestEU sustainability proofing is made up of three elements: social, environmental and climate.
 - b. How will the Commission make sure that SSI financing is in line with the GD if the safeguards are only recommendations and developing a green transition plan is not mandatory?
- 35) How much will the SSI contribute to climate goals? How will the contribution to climate be measured? And how will the do no harm principle be operationalized?
- 36) To benefit from the SSI companies need to be established and operating in the EU. However, will the nationality of the shareholders also be considered in the decision for eligibility?
- 37) Could you please clarify in which specific criteria will be used in determining the geographical concentration limits?
- 38) Could you please clarify whether the Covid-19 recapitalization scheme applies to any transactions in order to avoid distortions to the single market? If not, why would aid provided or directed through EU institutions not be distortive?
- 39) Are there any potential negative/positive macroeconomic implications from broader recapitalization of private sector firms?
- 40) Could you please elaborate on the design of the exit-strategy? What is the Commission's view on the possible need for restructuring if firms do not return to stand-alone viability within a certain time frame?
- 41) The proposal indicates that the governance structure of the EFSI will be maintained and will apply to the third window. How does this relate to the roll out of the instrument that gives the opportunity for Member States to establish national special purpose vehicles that could apply for support under the solvency support window? Will the underlying loans to SPVs be subject to the same governance structure? Will these SPVs merely be ways to apply for the instrument?
- 42) Why did the Commission incorporate this instrument in EFSI, instead of in InvestEU?
- 43) Could the instruments that will be guaranteed under the SSI be further elaborated? Is this only equity and quasi equity? What kind of instruments will be used vis-à-vis the intermediaries?
- 44) In what sense is the SSI complementary to other Union programmes that are focused on mitigating the impacts of the Covid-19 besides providing more funds?
- 45) Can the 50 % provisioning rate as regards the increase of the EU guarantee be substantiated?
- 46) Can the target to mobilise up to EUR 300 billion in the real economy under the solvency support window be substantiated?

JTM public sector loan facility

- 47) The EIB will support lending of EUR 10 billion from its own resources. How was the overall impact of the new Commission proposals on the EIBs organization and capital base measured? How was the impact on the loan facility on the EIBs organization and capital base measured? In what way was the EIB consulting when drafting the proposals?
- 48) Are the same investments excluded from the scope of the JTM loan facility as are excluded from the JTF (article 5 JTF);
- 49) The Commission states that a working programme for the public sector loan facility will be published, on which the criteria for project selection and prioritization of projects will be based. When will this working programme be published?
- 50) How do the investments in the third pillar (public sector loan facility) correspond to the investments in the first pillar (JTF)? What does the Commission mean by sectoral and geographical investments that are supportive to investments under the JTF?
- 51) What is the effect of the higher budget for JTF on the total investments expected to be mobilized by the JTM?

EMB

- 52) Can the Commission give more detailed calculation/explanation of the need for the proposed additional headroom under the own resources ceiling? And how does the Commission envisage the gradual return to the current headroom after the COVID-19 expenditures?
- 53) How does the 0,6% ringfencing work?
- 54) What is the foreseen timeline for a decrease in the headroom after 2024?

Overig

- 55) The MFF proposal has not really changed in size with regard to CAP, but an additional € 15 billion has been reserved in the recovery fund for the 2nd pillar of the CAP. On the basis of what considerations does CIE propose strengthening the 2nd pillar budget in the context of a recovery fund and why not as part of the regular CAP budget?
- 56) The communication 'The EU budget powering the recovery plan for Europe' states that the funds from Next Generation EU for Horizon Europe (€ 13.5 billion) will be used for investments in research and innovation for health care and the green and digital transitions to strengthen European competitiveness, including innovative SMEs. However, the sectoral proposal only contains changes that state that additional resources will come from the recovery fund. How are these resources allocated within Horizon Europe? Should this be laid down in the Regulation / Specific Program, or is it sufficient to include the communication in the Strategic Plan and the work programs?
- 57) What will be the individual amount per decentralised agency in Heading 2?
- 58) What is the new proposed amount for the European Peace Facility?
- 59) Healthcare is a national competence. Very reluctant on a Commission role here.

Juridisch

- 60) How does the Commission expect to deal with the tension between financing through external assigned revenues and the principles of unity of budget and universality of the budget?
- 61) Could the Council Legal Service provide us with some insights on the legal feasibility of this package? Is it fully aligned with the treaties.