

**INSTRUCTIE COREPER II nr 2763 - DATUM: 3 juni 2020**

<b>Agendapunt 32.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Multiannual Financial Framework 2021 – 2027 and Recovery Package</li></ul>
<b>Rechtsbasis</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• N.v.t.</li></ul>
<b>Van Coreper gevraagde handeling</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Gedachte-uitwisseling</li></ul>
<b>Besluitvormingsprocedure Raad</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• N.v.t.</li></ul>
<b>Betrokkenheid EP</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• N.v.t.</li></ul>
<b>Fase Besluitvorming (bij normale wetgevingsprocedure)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• N.v.t.</li></ul>
<b>Verklaringen</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• N.v.t.</li></ul>
<b>Document</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 8138/20 + ADD1, 8139/20, 8140/20, 8141/1/20 REV1, 8142/20 + ADD1</li></ul>

**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 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

- **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. Verwelkomen **tijdelijkheid** en *one-off nature* van herstelinstrument, 4 jaar is wel te lang (is meer dan helft MFK).
- **Loans for grants:** Verwijzen naar F4 non-paper, loans for loans geen loans for grants. Een fundamenteel principieel 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.
- **MFK:** Zoveel mogelijk beperken van een structurele afdrachtenstijging. Aangeven dat NLse inzet op 'regulier' MFK ongewijzigd is: benadrukken belang behoud permanente afdrachtenkorting, beperkte omvang, noodzaak modernisering en terughoudend op nieuwe eigen middelen.
- Aangeven dat we positief zijn over de **focus op strategische prioriteiten** als vergroening en digitalisering, en daarnaast versterking van de weerbaarheid van de gezondheidssector. Aangeven dat Rule of Law conditionaliteit en de actieve aanpak van fraude niet afgezwakt mag worden.
- **Verenigbaarheid** pakket met de EU verdragen: U kunt vragen of de CIE/JDR het voorgestelde pakket verenigbaar achten 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.
- **Proces en 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).

#### Terugvalpositie

- N.v.t.

### Krachtenveld

- Grote groep tevreden met het pakket (o.a. (10)(2a) maar ook verschillen op deelterreinen. Vragen vooral over allocatiecriteria, gevolgen (betalingen) in 2020 en over de needs assessment. (10)(2a) (10)(2a) kritisch.
- (10)(2a) kritisch over grote van verhoging headroom (+0.6%).
- Grote netto-ontvangers o.b.v. allocatie RRF en JTF: ITA (65 mrd), SPA (63 mrd), POL (33 mrd), GRI (19 mrd), ROE (17 mrd), POR (13 mrd). BUL en KRO in termen van nettopositie (+500% van inleg) grote ontvangers. FRA (10)(2a) allocatie (ontvangt 57% van inleg). Frugals rond de 30%.
- Allocatie REACT-EU (top-up van cohesie) nog onbekend, maar zal grotendeels naar Cohesielidstaten gaan.
- (10)(2a) heeft nationaal hervormingspakket aangekondigd in aanloop naar voorstel.
- Komende discussie zal wat deze landen betreft vooral gaan over verdeling van het geld en hoe het wordt uitgegeven.

### Positie Nederlands parlement

- Kritisch over schuldgefinancierde begroting, tegenstander van Eurobonds.

### Achtergrond/Toelichting

#### Appreciatie

- **Stijging van EU-afdrachten** voor reguliere MFK niet in lijn met NL inzet. Om dit te voorkomen is zowel een daling van de omvang van het MFK als een grotere, niet-aflopende, korting nodig.
- Groot deel van het herstellfonds bestaat uit **loans for grants**. Dit komt niet overeen met de NL inzet op "loans for loans".
- Onvoldoende duidelijk in welke mate **structurele hervormingen** een harde voorwaarde zijn voor het ontvangen van middelen. NL inzet is een sterke koppeling.
- Met de voorgestelde **verdeelsleutel** gaat veel geld naar Oost-Europa en Zuid-Europa, inclusief minder zwaar getroffen landen. De needs assessment van de CIE lijkt een overschatting van de financieringsbehoefte en mist een duidelijke onderbouwing voor het EU herstelinstrument.
- Positief voor NL is de focus op strategische prioriteiten als vergroening en digitalisering, en daarnaast versterking van de weerbaarheid van de gezondheidssector. Op onderdelen sluit het voorstel aan op de NL **moderniseringsinzet**. Tot slot kennen de aanvullende middelen voor Next Generation EU een tijdelijk karakter.

#### Inhoud

- Ten eerste voorstel **regulier MFK 2021-27 van 1.100 mld** (grotendeels gebaseerd op VZER voorstel 14/2: 1.095 mld). Ten tweede **tijdelijk herstelinstrument (Next Generation EU) van 750 miljard**. CIE leent dit op de kapitaalmarkt op basis van een tijdelijk hoger Eigen Middelen-plafond, waarvoor de lidstaten garant staan. Ten derde **top-up huidig MFK** voor 2020 van 11,5 mld.
- In formele voorstel zijn **kortingen** gelijk aan originele voorstel 2018, dus uitfasering in 5 jaar. In Commissiemededeling van 27 mei jl. staat echter dat kortingen over een langere periode worden uitgefaseerd: de CIE heeft hier dus nog geen cijfers voor gegeven. Perceptiekostenvergoeding gaat terug naar 10% (20% in huidig MFK).
- 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 nettobetalder en komt vergelijkbaar uit met Frugal Four en DE. FR ook nettobetalder, 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)
----------

 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.

#### *Verenigbaarheid pakket met EU verdragen*

- De CIE stelt voor om haar via het EMB te machtigen om geld op de kapitaalmarkt te lenen. Volgens NL kan het stelsel van eigen middelen van de Unie **in beginsel** 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.
- Desondanks rijzen er gezien de vormgeving van het pakket **vragen over de verenigbaarheid met de EU verdragen**, in het bijzonder met artikel 310 VWEU. De CIE stelt voor om 500 miljard van het totaal aan geleende geld (max 750 miljard euro) als zogenaamde 'external assigned revenue' (externe bestemmingsontvangsten) te behandelen. Bij het gebruik van 'external assigned revenue' worden bedragen buiten de Uniebegroting om geormerkt voor specifieke uitgaven. Het is dan ook slechts bij uitzondering mogelijk, omdat het een uitzondering vormt op twee hoofdregels van de Uniebegroting:
  - 1) 'External assigned revenue' vormt een uitzondering op het **beginsel van eenheid van de Uniebegroting**. Artikel 310(1) VWEU schrijft voor dat : "Alle ontvangsten en uitgaven van de Unie moeten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en opgenomen in de begroting". In beginsel gaan dus alle ontvangsten en uitgaven via de Uniebegroting, en zijn er bijv. geen parallelle begrotingen mogelijk.
  - 2) 'External assigned revenue' vormt daarnaast een uitzondering op het **beginsel van universaliteit van de Uniebegroting**. Dit beginsel staat niet letterlijk in de verdragen, maar de CIE ziet dit zelf als een uitvloeisel van het beginsel van eenheid. Ook staat deze hoofdregel letterlijk in artikel 6 van het huidige EMB: "De in artikel 2 bedoelde ontvangsten worden zonder onderscheid gebruikt voor de financiering van alle uitgaven die in de begroting van de Unie zijn opgevoerd." (zie ook artikel 4 van het door CIE voorgestelde nieuwe EMB, en artikel 20

van het Financieel Reglement). In beginsel worden ontvangsten van de Unie dus op één grote hoop gegoid en zonder onderscheid gebruikt voor alle uitgaven, zonder dat daarbij bedragen vooraf geormerkt worden.

- Dat 'external assigned revenue' een uitzondering moeten vormen, is niet controversieel. NL heeft er begrip voor dat er discretionaire ruimte is tav vraag wanneer de grens op dit punt bereikt is, maar vraagt zich af of deze grens in het voorgestelde pakket niet evident wordt overschreden.