

INSTRUCTIE COREPER II nr 2766 - DATUM: 26 juni 2020

Agendapunt 5.

- Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Recovery Package

Rechtsbasis

- N.v.t.

Van Coreper gevraagde handeling

- Gedachtewisseling

Besluitvormingsprocedure Raad

- N.v.t.

Betrokkenheid EP

- N.v.t.

Fase Besluitvorming (bij normale wetgevingsprocedure)

- N.v.t.

Verklaringen

- N.v.t..

Document

- 9016/20 en 9062/20

Essentie NL positie

- NL kan 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.

- Ten aanzien van de wijzigingen voor het huidige MFK 2014-2020 is voor NL van belang dat deze integraal onderdeel zijn van het Herstelpakket. NL inzet hierbij wordt dan ook afgewogen binnen de kaders van de bredere NL inzet.

Instructie

Opinie van de JDR

- U kunt aangeven dat NL de uitgebreide opinie nog nader bestudeert en een vervolgdiscussie voorstellen in CRP volgende week.
- U kunt een aantal eerste observaties delen c.q. vragen stellen, bijvoorbeeld over de door de JDR gestelde verenigbaarheid met de EU-verdragen van het omvangrijke bedrag aan external assigned revenues voor het Herstelinstrument en de benodigde waarborgen die de JDR benoemt. Ook kunt u ingaan op de opmerkingen van de JDR t.a.v. de door de CIE voorgestelde rechtsgrondslag voor het Herstelinstrument en de implicaties daarvan voor de vormgeving van de sectorale programma's.

Overbruggingsmaatregel

- Nederland zet vraagtekens bij de noodzaak van de verhoging van het MFK-plafond in 2020 en ziet dit als onderdeel van totaalpakket met MFK en herstel. Er zijn al veel maatregelen genomen (CRII+, Eurogroeppakket). Deze moeten eerst worden benut. Hoe staat het met de uitputting van deze middelen? Daarnaast moet het Herstelpakket integraal worden gezien, dus niet vooruitlopen op een MFK-akkoord. NL inzet voor het MFK is bekend. Focus van extra middelen moet vooral liggen op zaken die bijdragen aan het bestrijden van de impact van COVID-19, zoals Health. Cohesiebeleid is niet bedoeld als crisismaatregel, maar als langetermijninvestering voor de minst welvarende lidstaten. [Passief] NL lijkt niet tegen problemen aan te lopen bij het aanpassen van operationele programma's.]

Terugvalpositie

- N.v.t

Krachtenveld

- (10)(2a) kritisch over omvang herstelinstrument. Veel LS hebben juridische vragen.
- (10)(2a) kritisch over voorgestelde vergroting headroom (+0,6%)

Positie Nederlands parlement

- Kritisch over schuldgefinancierde begroting, tegenstander van Eurobonds

Achtergrond/Toelichting

Opinie van de JDR

- Het advies concludeert dat het voorstel van de Commissie in grote lijnen verenigbaar is met de EU-Verdragen, en geeft tegelijkertijd een aantal adviezen ter verbetering.
- Het betreft een uitzonderlijk lang advies van de JDR, dat onder andere ingaat op de verenigbaarheid met de in de EU-Verdragen opgenomen begrotingsbalans, de integriteit van het stelsel van eigen middelen, en het verbod op een 'bail-out'. Ook gaat het in op de vraag of de juiste rechtsgrondslagen worden gebruikt.
- NL heeft in de JDR vragen voorgelegd over de verenigbaarheid met de EU-verdragen van het enorme bedrag dat door de Unie op de kapitaalmarkt wordt geleend en buiten de EU begroting wordt geplaatst.

- De JDR stelt nu dat dit enorme bedrag gerechtvaardigd kan worden door de bijzondere omstandigheden en het eenmalige en tijdelijke karakter van het voorstel. De JDR zal verder bevraagd worden op dit standpunt, dat op het eerste gezicht kwetsbaar lijkt.

Hieronder volgt een samenvatting en eerste appreciatie van het advies:

Begrotingsbalans/discipline (artikel 310 VWEU)

- De JDR stelt dat de voorgestelde constructie verenigbaar is met het beginsel van begrotingsbalans/begrotingsdiscipline (artikel 310 VWEU), op voorwaarde dat een aantal waarborgen zijn opgenomen:
 - 1) De begroting moet technisch gezien in balans zijn. De geleende middelen worden als External Assigned Revenue (EAR) naar programma's gekanaliseerd, staan daarmee buiten de jaarlijkse begroting, en raken dus de balans op de begroting niet.
 - 2) Terugbetaling van de schuld die de Unie aangaat via leningen moet volledig gegarandeerd worden binnen het Eigen Middelen Besluit (EMB). De garantie moet onherroepelijk, definitief en afdwingbaar zijn.

Appreciatie DJZ:

- *Beide voorwaarden en conclusies zijn geen verrassing; technisch gezien kan hier inderdaad aan voldaan worden.*

Integriteit van stelsel van eigen middelen (artikel 311 VWEU) en External Assigned Revenue

- De Uniewetgever heeft volgens de JDR discretionaire ruimte om te kiezen voor het lenen op de kapitaalmarkt voor het financieren van uitgaven, via external assigned revenue (EAR, dit zijn geomeerke uitgaven die buiten de uniebegroting staan). Die ruimte is niet onbeperkt en moet de integriteit van het stelsel van eigen middelen respecteren. De JDR erkent dat uit de artikelen 311 VWEU (eigen middelen) en 310 VWEU (eenheid begroting) volgt dat EAR 'aanvullend' moeten zijn.
- Volgens de JDR zijn – gezien de hoogte van het voorgestelde bedrag aan EAR – passende waarborgen nodig om de integriteit van het stelsel van eigen middelen en van het begrotingssysteem te beschermen. Volgens de JDR vormen de uitzonderlijke situatie waar het instrument een antwoord op probeert te bieden, de eenmaligheid, en de beperking in de tijd dergelijke waarborgen. De JDR adviseert wel voor extra waarborgen voor de betrokkenheid van de begrotingsautoriteit (Raad en EP) te zorgen.

Appreciatie DJZ:

- *Belangrijke vraag vanuit NL perspectief is hoe de JDR de evidente spanning van de hoogte van het bedrag aan EAR met de uitgangspunten in artikel 310/311 VWEU recht praat. NL heeft de eigen juridische zorgen op dit punt ook vooraf gedeeld met de JDR.*
- *De Commissie heeft bij haar voorstel de lijn gekozen dat artikel 122 VWEU (solidariteit/bijzondere omstandigheden) een grondslag biedt om af te wijken van de verdragen van de beginselen van eenheid en universaliteit van de begroting. Volgens de EU verdragen moet EAR marginaal zijn en ondergeschikt zijn aan de eigen middelen.*
- *De JDR vliegt het anders aan en stelt dat er een ruime beoordelingsruimte is voor de wetgever om te bepalen welke maatregelen passend zijn om de Unie te voorzien van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te bereiken. Voor het oordeel of EAR nog wel 'aanvullend' genoemd kan worden moet volgens de JDR niet alleen naar de omvang worden gekeken, maar ook naar de economische omstandigheden en de context waarin het instrument wordt vormgegeven. Ook moet naar de waarborgen worden gekeken die zijn opgenomen om te zorgen dat de voorgestelde constructie niet permanent wordt, en geen paradigma verandering betekent.*
- *Het is op zich goed dat de JDR niet meegaat in de redenering van de Commissie dat kan worden afgeweken van de verdragen. Het is echter de vraag of de JDR niet te gemakkelijk concludeert dat het hoge bedrag aan EAR verenigbaar is met de verdragen, door te verwijzen naar de uitzonderlijke omstandigheden en de beperking in de tijd. DJZ is niet meteen overtuigd van deze rechtvaardiging. Een sceptische conclusie zou dan ook kunnen zijn dat er wordt voorgesteld om af te wijken van de verdragen en dat dit kan omdat het eenmalig is en in bijzondere omstandigheden. De JDR zal verder worden bevraagd op zijn standpunt.*

Lenen op de kapitaalmarkt door CIE voor Unieuitgaven

- Volgens de JDR voorzien de EU-verdragen niet uitdrukkelijk in een toestemming van de Unie om te lenen voor de financiering van uitgaven, maar verbieden de verdragen dit evenmin uitdrukkelijk.
- De JDR kijkt daarnaast of het EMB op grond van artikel 311 VWEU het juiste instrument is om bepaalde voorgestelde elementen in op te nemen. Het opnemen in het EMB van de tijdelijke verhoging van het eigen middelen plafond en de belangrijkste kenmerken van de leen- en terugbetalingsstrategie zijn wat dat betreft prima volgens de JDR. Ten aanzien van de machtiging van de Commissie om te gaan lenen oordeelt de JDR dat dit op zich niet past binnen het begrip 'stelsel van eigen middelen'. Tegelijkertijd is het wel mogelijk om elementen op te nemen die 'ondersteunend' zijn aan het de hoofdonderdelen, dus ook hier ziet de JDR uiteindelijk geen bezwaar.

- Ook de door de Commissie voorgestelde bepaling in het EMB die moet verzekeren dat de Unie via een beroep op middelen van de LS altijd aan zijn verplichtingen kan voldoen, kan volgens de JDR in het EMB worden opgenomen. Daarnaast vormt de voorgestelde bepaling volgens de JDR geen mutualisering van schulden (geen 'joint and several liability'). Wel adviseert de JDR om de bepaling anders te formuleren om aan te sluiten bij de bijzondere constructie van grote omvang.

Appreciatie DJZ:

- *NL deelt de conclusie van de JDR dat het stelsel van eigen middelen van de Unie in beginsel ook de keuze kan 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. De overige elementen uit het JDR advies vergen nadere bestudering.*

Rechtsgrondslag van het EU Herstelinstrument (artikel 122 VWEU)

- Volgens de JDR vormt de door de Commissie voorgestelde rechtsbasis voor het EU Herstelinstrument (artikel 122 VWEU) een passende grondslag. Ook oordeelt de JDR dat de sectorale programma's waar het onder het EU Herstelinstrument door de Unie geleende geld aan wordt toegewezen voldoen aan de voorwaarden van uitzonderlijkheid en tijdelijkheid die voortvloeien uit artikel 122 VWEU. Wel is de JDR kritisch op het bereik en de allocatiecriteria van een aantal fondsen (EU4Health, Horizon 2020 en RescEU).

Appreciatie DJZ:

- *Vergt nadere bestudering.*

No bail-out clause

- Volgens de JDR is de voorgestelde financieringsconstructie in het EMB verenigbaar met de 'no bail-out' clause uit artikel 125 VWEU.

Appreciatie DJZ:

- *Geen verrassende conclusie, nadere bestudering nodig.*