

INSTRUCTIE COREPER II nr. 2767 - DATUM: 2 juli 2020

Agendapunt

- Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Recovery Package

Rechtsbasis

- RRF verordening: artikel 175 VWEU

Van Coreper gevraagde handeling

- Discussie

Besluitvormingsprocedure Raad

- MFK: unanimitéit
- RRF verordening: QMV

Betrokkenheid EP

- MFK: goedkeuring (meerderheid)
- RRF verordening: co-decisie

Fase Besluitvorming (bij normale wetgevingsprocedure)

-

Verklaringen

- N.v.t.

Document

- 9115/20.

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.
- Structurele hervormingen dienen als duidelijke voorwaarde te worden gesteld voor toegang tot middelen voor publieke investeringen. De landspecifieke aanbevelingen in het Europees Semester kunnen daarbij als

basis dienen. Het doorvoeren van hervormingen is noodzakelijk voor het verhogen van het groeipotentieel en het vergroten van de weerbaarheid en veerkracht van lidstaten bij een volgende schok. Dit is in het belang van elke lidstaat en daarmee van de Unie als geheel.

- NL is positief over de opname van de groene en digitale transitie als transversale thema's in het voorstel. Daarbij dient het RFF ten minste 25% bij te dragen aan klimaat, volledig in lijn te zijn met de Overeenkomst van Parijs inclusief een goede uitwerking hiervan in de onderliggende verordening.
- NL eist unanimititeit in de Raad bij de besluitvorming voor beoordeling van de Recovery & Resilience plans en voor beoordeling van de vooruitgang voor uitbetaling in tranches.

Instructie

Bereiken

- Voorop stellen dat NL van mening is dat steun uit het RRF beperkt moet worden tot leningen.
- Steun uitspreken voor in de inbedding van het RRF in het Europees Semester, een koppeling met de CSRs en de opname van groene en digitale transitie als transversale thema's.
- Benadrukken dat NL de uitvoering van structurele hervormingen als absolute essentiële voorwaarde ziet voor uitkering van financiële steun uit het RRF. Om dat te waarborgen is NL inzet om het CIE-voorstel verder te versterken door:
 - Een splitsing aan te brengen tussen investerings- en hervormingsplannen v.w.b. eisen, beoordeling en opvolging, waarbij financiering voor investeringen pas vrij komt nadat hervormingen zijn geïmplementeerd. (M.a.w. hervormingen dienen afzonderlijk van investeringen te worden beoordeeld, dus niet *coherent actions*.)
 - Uitdagingen te beperken tot de concrete CSR's (m.b.t. SGP en MEOP), niet de bredere Semester-documenten.
 - In de RRF verordening CSR's 2019 ook mee te nemen bij beoordeling (2020 CSR bieden onvoldoende basis).
 - Een bepaling toe te voegen die er op ziet dat nationale investeringen (exclusief herstellfonds) stabiel moeten blijven, om te voorkomen dat nationale investeringen worden vervangen door EU geld (en consumptieve uitgaven stijgen).
 - Een afzonderlijke eis op te nemen voor de groene en digitale transitie (i.p.v. voldoen aan één van de twee).
- Aangeven dat voor NL belangrijk is dat er een strikte (objectieve) beoordeling is van de plannen en dat uitbetaling alleen volgt bij aantoonbare implementatie/vooruitgang.
- Aangeven dat NL unanimititeit in de Raad wenst bij de besluitvorming voor beoordeling van de Recovery & Resilience plans en voor beoordeling van de vooruitgang voor uitbetaling in tranches
- Benadrukken dat het RFF ten minste 25% bij dient te dragen aan klimaat, volledig in lijn moet zijn met de Overeenkomst van Parijs en dat deze punten goed uitgewerkt dienen te worden in de verordening. Investerings die niet in lijn zijn met EU klimaat en milieu doelen dienen te worden uitgesloten.

[Passief]

- U kunt interventies voor de invoering van verplichte nationale cofinanciering voor het krijgen van leningen ondersteunen.

Vermijden

- Afzwakking van de governance van het RRF. Het pleiten voor een grotere rol voor de Raad dient alleen de voorkeur te krijgen boven de voorgestelde onderzoeksprocedure (comitologie), indien een besluit in de Raad genomen kan worden op basis van unanimiteit.
- Afzakken van beoordelingscriteria (1) koppeling met structurele hervormingen en (2) groen/digitaal vereisen de hoogste beoordeling.

Terugvalpositie

- N.v.t.

Krachtenveld

- Een ruime meerderheid is positief over inbedding van het RRF in het Europees Semester.
- Er is steun voor de NL inzet voor een koppeling met hervormingen, maar over de mate van afdwingbaarheid/striktheid zijn er verschillende posities. Veel LS hechten voornamelijk aan investeringen en zien alleen een rol voor hervormingen indien deze dienstbaar zijn aan de investeringen.
- Veel kritiek op het gebruik van comitologie: dit geeft onvoldoende sturing (10)(2a) of is juist te tijdrovend en ingewikkeld (10)(2a). (10)(2a) concludeert tijdens Coreper d.d. 10/6 dat er weinig steun is voor deze aanpak en gaat kijken naar alternatieven.
- Er is brede zorg bij LS over de hoge rapportage frequentie (per kwartaal) en overbelasting van het Europees Semester.
- Enkele LS (10)(2a) steunen de NL inzet om CSR's voor 2019 toe te voegen naast CSR's voor 2020. (10)(2a) ondersteunen de integratie van middellange / lange termijn uitdagingen.
- (10)(2a) stelt voor dat investeringen / hervormingen vanaf 2020 ook in aanmerking komen voor RRF-financiering (met terugwerkende kracht).
- Diverse lidstaten (10)(2a) pleiten voor het introduceren van een eurozonecomponent, bijvoorbeeld door op te nemen dat plannen moeten inspelen op de eurozone aanbeveling die jaarlijks in het najaar wordt vastgesteld (was ook bij BICC het geval).

Positie Nederlands parlement

- Kritisch over schuldgefinancierde begroting, tegenstander van Eurobonds, voorstander van strikte voorwaarden omtrent hervormingen.

Achtergrond/Toelichting

Discussievragen van het VZS:

(10)(2a)

(10)(2a)

De CIE stelt de volgende procedure voor t.a.v. de beoordeling van de R&R-plannen:

- Lidstaten dienen plannen in, bestaand uit hervormingen en investeringen (als "coherent pakket"), inclusief mijlpalen en doelen.
- De CIE beoordeelt aan de hand van aantal eisen.
- Pas bij het behalen van "mijlpalen en doelen" volgt uitbetaling van middelen, in tranches.
- De CSR's 2020 zijn leidend voor de plannen die volgend jaar worden ingediend. Ze zijn bij uitzondering gericht op herstel (investeringen, sociaal beleid) en geven daardoor weinig sturing aan structurele hervormingen.
- Onderscheid tussen investeringen in groene en digitale transitie is onduidelijk: één van beide invullen is voldoende.

Door CIE voorgestelde governance in RFF Verordening: uitvoeringshandeling CIE met onderzoeksprocedure

- De CIE stelt uitvoering d.m.v. een uitvoeringshandeling van de Commissie met onderzoeksprocedure voor, voor een besluit over de beoordeling van een plan, over wijziging/vervanging van een plan, over uitbetaling/opschorting uitbetaling, en over annulering van de financiële bijdrage (artikel 17(7) RRF, 18(2) RRF, 19(2) RRF);
- De onderzoeksprocedure wordt hieronder toegelicht met het voorbeeld van een besluit over de beoordeling van een plan;
- De procedure houdt in dat de CIE een ontwerp-uitvoeringshandeling voorlegt aan een comité bestaande uit vertegenwoordigers van LS. De ontwerp-uitvoeringshandeling zal of een positieve beoordeling (artikel 17(2) RRF) of een negatieve beoordeling bevatten (artikel 17(5) RRF). In beide gevallen komt de CIE dus met een ontwerp-uitvoeringshandeling.
- Het comité van vertegenwoordigers van LS geeft hierop een advies, waarbij er verschillende opties mogelijk zijn:
 - 1) Positief advies: Comité neemt met QMV een positief advies aan: CIE stelt handeling met positieve of negatieve beoordeling wel vast (artikel 5(2) comitologie-verordening).
 - 2) Negatief advies: Comité neemt met QMV een negatief advies aan: CIE kan handeling met positieve of negatieve beoordeling niet vaststellen (artikel 5(3) comitologie-verordening).
 - 3) Geen advies: Comité neemt geen advies aan (want lukt niet om QMV te bereiken voor of tegen de handeling met een positieve/negatieve beoordeling): CIE kan handeling met positieve of negatieve beoordeling wel vaststellen (3-a), tenzij gewone meerderheid van de leden van het comité zich hiertegen verzet (3-b) – (zie artikel 5(4) tweede alinea onder (c) comitologie-verordening);¹
- CIE kan de uitvoeringshandeling dus vaststellen bij 1) positief advies en bij 3-a) combinatie van geen advies, en ook geen gewone meerderheid comité die zich verzet.

¹ NB: de CIE stelt niet de opname van een zogenaamde 'no-opinion' clause voor. Zie alternatief b) hieronder.

- CIE kan de uitvoeringshandeling dus niet vaststellen bij 2) negatief advies en bij 3-b) geen advies maar wel gewone meerderheid comité die zich tegen vaststelling verzet. De CIE kan dan 2 dingen doen (artikel 5(4) derde alinea comitologie-verordening):
 - handeling wijzigen: binnen twee maanden na de stemming een gewijzigde versie van die handeling bij hetzelfde comité indienen (dus bijvoorbeeld een negatieve beoordeling van een LS plan in plaats van een positieve beoordeling, al is dit niet waarschijnlijk als er geen QMV 'tegen' was), of
 - naar comité van beroep gaan: binnen een maand na de stemming de ontwerpuitvoeringshandeling ter verdere bespreking aan het comité van beroep voorleggen.
- Comité van beroep: wanneer de CIE de (evt. aangepaste) uitvoeringshandeling aan een comité van beroep voorlegt (meestal dient CRP als comité van beroep),² dan zijn er 3 verschillende opties mogelijk (artikel 6(3) comitologie-verordening):
 - 1) Positief advies: Comité van beroep neemt met QMV een positief advies aan: CIE stelt handeling met positieve of negatieve beoordeling wel vast;
 - 2) Negatief advies: Comité neemt met QMV een negatief advies aan: CIE kan handeling met positieve of negatieve beoordeling niet vaststellen;
 - 3) Geen advies: Comité neemt geen advies aan (want lukt niet om QMV te bereiken voor positief/negatief advies): CIE kan handeling met positieve of negatieve beoordeling wel vaststellen;
- Anders dan bij het 'reguliere' comité,³ kan de CIE bij uitblijven van een advies door het 'comité van beroep', de uitvoeringshandeling altijd aannemen. Het oordeel is in dat geval aan de CIE.
- Het comité geeft een advies over de ontwerphandeling die de CIE voorlegt. Tijdens de besprekingen kunnen suggesties voor wijzigingen worden gedaan, maar het is niet mogelijk dat het comité (of comité van beroep) de ontwerphandeling aanpast of zelf het besluit neemt. Een comité (of comité van beroep) kan dus bijv. een CIE-besluit met positieve beoordeling tegenhouden, maar het comité kan een ontwerp-handeling met positieve beoordeling niet zelf vervangen door een handeling met een negatieve beoordeling.
- Conclusie: zo lang de CIE bereid is om via het comité van beroep te gaan, zal er een QMV onder de LS nodig zijn om de door de CIE voorziene uitvoeringshandeling tegen te houden. In het geval van 'geen advies' kan de CIE (uiteindelijk) een deadlock doorbreken door zelf de knoop door te hakken.
- Deadline: de CIE is verplicht om een besluit over de beoordeling van een LS plan binnen 4 maanden te nemen (artikel 17(1) en (5) RRF). Het is niet ondenkbaar dat – gezien de verschillende procedurele stappen die mogelijk gezet moeten worden voordat een besluit genomen is – de CIE deze termijn niet haalt (zie voor de termijnen voor uitbrengen van het comité artikel 3 van de comitologie-verordening). Mocht de CIE de termijn niet halen, dan kan de betreffende LS een beroep wegens nalaten starten voor het EU Hof van Justitie.⁴
- Het niet halen van de 4 maanden termijn betekent echter niet automatisch dat een besluit met positieve beoordeling van een LS plan is vastgesteld.

Door CIE voorgestelde governance RFF: uitvoeringshandeling Raad op voorstel CIE

² Zie RvO van het Comité van beroep, artikel 1, lid 5: "De lidstaten kunnen ter zake voorstellen doen en aangeven wat volgens hen het juiste niveau van vertegenwoordiging is; dat niveau moet voldoende hoog zijn en een horizontaal karakter hebben, tot en met ministerieel niveau. In de regel mag het niveau van vertegenwoordiging niet lager zijn dan het niveau van de leden van het Comité van permanente vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten. De Commissie houdt zoveel mogelijk rekening met die voorstellen."

³ Omdat in het CIE voorstel geen 'no-opinion clause' is opgenomen.

⁴ Zie voor een beroep wegens nalaten voor uitblijven van een gedelegeerde handeling van de CIE, zaak T-521/14, *Zweden v CIE*.

- De CIE stelt uitvoering voor d.m.v. een uitvoeringshandeling van de Raad op voorstel van de CIE voor, voor een besluit over opschorten van de 4-maand periode besluitvorming art. 17(1-2) RRF of opschorten betalingen (artikel 9(1) RRF) en een besluit over opheffen van deze opschorting (artikel 9(2) RRF).
- Deze procedure betekent dat opschorting (en opheffing ervan) niet kan plaatsvinden zonder 1) een voorstel van de CIE, en 2) steun van een QMV in de Raad.
- Over dit voorstel lijkt tot nu toe geen discussie te bestaan.

Alternatieve opties waar Raad/EP toe kunnen besluiten

- De volgende alternatieve opties zijn juridisch mogelijk. Of zij haalbaar zijn, zal afhangen van het krachtenveld in de Raad (en EP). Als de Raad het CIE voorstel wil wijzigen – zonder steun van de CIE – dan zal hiervoor unanimiteit in de Raad nodig zijn (artikel 293(1) VWEU).
- Alternatief a: uitvoering door de Raad
- Afgesproken kan worden dat bij de hierboven genoemde besluiten niet de CIE, maar de Raad de uitvoeringshandeling aanneemt. Op grond van artikel 291(2) VWEU kan – in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen – besloten worden dat niet aan de CIE, maar aan de Raad een uitvoeringsbevoegdheid wordt toegekend.
- Verschillende opties zijn mogelijk. Afgesproken kan worden dat de Raad met verzwaarde QMV besluit (indien niet op voorstel van CIE), dat de Raad met QMV besluit, of dat de Raad met Reverse QMV besluit.
- Uitvoering door de Raad betekent dat politieke besluitvorming plaats vindt – anders dan bij uitvoering door de CIE met onderzoeksprocedure, waarbij advies wordt gegeven door een comité van vertegenwoordigers van lidstaten. Uitvoering door de Raad betekent daarnaast dat een voorstel van de CIE (indien van toepassing), door de Raad kan worden gewijzigd – anders dan bij uitvoering door de CIE met onderzoeksprocedure.
- In casu unanimiteit in de Raad geen optie: De inschatting van DJZ is dat de optie van besluitvorming in de Raad met unanimiteit hier niet beschikbaar is. De voorgestelde rechtsgrondslag van de RRF-verordening is artikel 175 VWEU, hetgeen betekent dat de Raad met QMV stemt over vaststelling van de RRF-verordening. DJZ is niet bekend met uitvoeringshandelingen die door de Raad met unanimiteit moeten worden vastgesteld, waarbij niet ook voor de vaststelling van de basishandeling zelf unanimiteit gold.