

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

HY

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2020

De afgelopen weken heeft de Europese Commissie reeds een reeks maatregelen genomen om de lidstaten flexibiliteit te bieden om hun zorgstelsels, bedrijfsleven en werknemers financieel te kunnen ondersteunen. Op 2 april 2020 publiceerde de Commissie een nieuw pakket maatregelen als onderdeel van de economische respons op de COVID-19 uitbraak. Daarnaast paste de Europese Commissie het Tijdelijk Steunkader COVID-19 aan en besloot de Europese Commissie tot een vrijstelling van BTW en invoerrechten voor goederen die in 2020 nodig zijn voor de bestrijding van COVID-19. In de begeleidende Mededeling¹ licht de Europese Commissie het belang van de voorstellen toe om de Unie en lidstaten in staat te stellen elke beschikbare euro uit de EU-begroting in te zetten voor de bescherming van het leven en welzijn van mensen. Het kabinet hecht sterk aan Europese samenwerking om de COVID-19 uitbraak in te dammen en de menselijke en economische gevolgen zo goed mogelijk op te vangen. Middels deze brief wil ik uw Kamer, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Financiën, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, informeren over deze Commissievoorstellen en de beoordeling ervan door het kabinet. Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief de BNC-fiches over deze voorstellen.

¹ COM(2020) 143 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1585899129956&uri=COM:2020:143:FIN>.

1) Voorstel voor aanpassing van Verordening (EU) No 1303/2013 en Verordening (EU) No 1301/2013 t.b.v. gerichte maatregelen voor verdergaande flexibiliteit binnen de ESI-fondsen ter bestrijding van COVID-19 (CRII+).²

Inhoud voorstel

Het Commissievoorstel bouwt voort op de aanpassingen van de systematiek van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen)³ die door de Commissie onder de noemer van het Corona Response Investment Initiative (CRII) op 13 maart jl. zijn gepresenteerd en waarover uw Kamer op 17 maart jl. is geïnformeerd.⁴ Hiermee worden lidstaten en regio's in staat gesteld hun resterende middelen uit de ESI-fondsen zo flexibel en snel mogelijk in te zetten om maatregelen te nemen om de coronacrisis het hoofd te bieden, zoals investeringen in de zorg (zowel materiaal als personeel), arbeidstijdverkortingsregelingen en ondersteuning van MKB (incl. zelfstandigen). Dit laatste wordt in het nieuwe voorstel ook mogelijk vanuit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

Dit nieuwe voorstel voorziet verder in aanvullende flexibiliseringsmaatregelen om bestaande middelen uit de ESI-fondsen via het CRII nog sneller en eenvoudiger in te zetten voor coronacrisismaatregelen. Zo krijgen lidstaten zeer vergaande vrijheid om middelen van het ene naar het andere fonds over te hevelen, of om middelen van de ene regio naar de andere over te hevelen (waarbij de armste regio's beschermd worden). Ook voorziet het voorstel in vermindering van administratieve lasten, zoals het uitstellen van rapportages. Meest in het oog springende aanpassingen zijn het loslaten van de thematische concentratie tot het eind van de huidige programmaperiode (2020, met uitloop naar 2023 op basis van de huidige termijnen voor afronding van programma's) en het tijdelijk opschorten van de vereiste van nationale cofinanciering bij projecten. Lidstaten en regio's kunnen hiermee tijdelijk ESI-fondsen inzetten ten behoeve van de coronacrisis, zonder eigen middelen (publiek of privaat) bij te leggen. Het gebruik maken van de mogelijkheid om ESI-fondsen onder het CRII in te zetten blijft vrijwillig voor lidstaten. Voor de mogelijkheid om EU-middelen zonder nationale cofinanciering in te zetten is een programmawijziging nodig, die de Commissie moet goedkeuren. Dergelijke programmawijzigingen kunnen per 1 juli 2020 gaan gelden.

Appreciatie

Het Commissievoorstel zet de lijn die de Europese Commissie met de inrichting van het CRII had ingezet, voort. De verdergaande flexibilisering die mogelijk wordt gemaakt is zeer uitzonderlijk. Nederland hecht in beginsel sterk aan een duidelijke thematische concentratie op terreinen als duurzaamheid, innovatie en sociale inclusie. Ook nationale cofinanciering is van belang om de regio's zelf een prikkel te geven de middelen effectief en efficiënt te besteden. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat het op dit moment noodzakelijk is om lidstaten en regio's in staat te stellen zo snel en gericht mogelijk de maatregelen te nemen die ze moeten nemen om met de gevolgen van het coronavirus om te gaan. Voor veel lidstaten vormen de structuurfondsen een omvangrijk deel van de overheids-

² COM (2020) 138 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:138:FIN>.

³ Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (ERDF), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Cohesiefonds.

⁴ Bijlage bij de Brief «Noodpakket banen en economie», dd. 17 maart 2020.

investeringen die het land kan doen. Meerdere lidstaten hebben de Europese Commissie ook expliciet om dergelijke maatregelen verzocht. Het kabinet bekijkt dit voorstel dan ook in dat licht en zal zich constructief opstellen bij de behandeling van dit voorstel, zodat lidstaten en regio's snel aan de slag kunnen gaan.

Het kabinet acht het verder van belang dat deze maatregelen een tijdelijk karakter hebben. Thematische concentratie en nationale cofinanciering hebben beide tot doel de effectiviteit van investeringen in regio's te vergroten. Juist voor het herstel uit de crisis is dit van groot belang. De ESI-fondsen zijn bedoeld voor lange termijn sociaaleconomische structuurversterking en daardoor in principe niet geschikt voor crisismechanismen. Bij het nemen van verdere maatregelen om de Coronacrisis te mitigeren met middelen uit de ESI-fondsen roept Nederland tevens op andere structurele uitdagingen niet volledig uit het oog te verliezen.

Nederland zal de Europese Commissie vragen of dit voorstel gevolgen heeft voor de hoogte van de hoeveelheid middelen die onder het CRII beschikbaar is gesteld. Dit wordt niet duidelijk uit het voorstel.

De gevolgen voor de Nederlandse situatie zijn nog niet duidelijk. Nederland kan, zoals eerder aan uw Kamer gemeld, waarschijnlijk slechts een bedrag van omstreeks EUR 25 miljoen inzetten onder het CRII. De verwachting is dat dit voorstel dit bedrag niet significant zal verhogen. Het kabinet is in gesprek met de management autoriteiten, decentrale overheden en de Europese Commissie om te bekijken of en hoe Nederland dit bedrag onder het CRII zal benutten, aangezien de lopende programmering in dit laatste jaar al vastligt en momenteel wordt uitgevoerd.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

De Europese Commissie baseert het voorstel op artikelen 177, 178 en 322, lid 1, sub a, van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslagen. Het betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (zie artikel 4, lid 1, sub c, VWEU).

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van het Commissievoorstel is positief. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van de COVID-19 uitbraak rechtvaardigen maatregelen op EU-niveau. Het Commissievoorstel heeft tot doel om een zo groot mogelijke flexibiliteit mogelijk te maken om bestaande investeringsmiddelen te mobiliseren teneinde de directe en indirecte effecten van de volksgezondheids crisis in de context van de COVID-19 uitbraak te adresseren. Deze wijziging van bestaande Uniewetgeving kan ook enkel op EU-niveau.

Hoewel het Commissievoorstel de systematiek van de ESI-fondsen zeer vergaand flexibiliseert, acht het kabinet deze maatregelen proportioneel om lidstaten en regio's in staat te stellen om de nodige maatregelen te nemen om de gevolgen van de COVID-19 uitbraak te verzachten. De voorgestelde aanpassingen van de bestaande Uniewetgeving gaan niet verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken om verdergaande flexibiliteit en rechtszekerheid te bieden bij het mobiliseren van investeringen in reactie op de COVID-19 uitbraak.

2) Voorstel voor een Verordening inzake een nieuw instrument voor tijdelijke steun om de risico's op werkloosheid als gevolg van de COVID-19 uitbraak te verzachten (SURE).⁵

Inhoud voorstel

De Europese Commissie heeft een voorstel gepubliceerd voor een Europees instrument voor tijdelijke steun om de werkloosheidsrisico's als gevolg van de COVID-19 uitbraak te verzachten.

Lidstaten kunnen door middel van dit instrument financiële steun krijgen in de vorm van leningen voor de financiering van nationale vormen van werktijdverkorting of andere maatregelen die het beschermen van werknemers en zelfstandigen tot doel hebben. Verschillende lidstaten hebben – net als Nederland met de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) – dergelijke regelingen opgezet, of zijn dergelijke regelingen aan het opzetten. Een voorwaarde voor het ontvangen van steun is dat de betreffende lidstaat aan moet kunnen tonen dat het te maken heeft met een forse stijging van de daadwerkelijke of geplande publieke uitgaven om werkgelegenheid te behouden als gevolg van de COVID-19 uitbraak. De Europese Commissie kan vervolgens aan de Raad een voorstel doen voor het verlenen van steun, de Raad moet dergelijke voorstellen met gekwalificeerde meerderheid aannemen. Het doel van het voorstel is het tonen van solidariteit en het mitigeren van de sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19 uitbraak. In het bijzonder dient het voorstel eraan bij te dragen dat mensen zoveel mogelijk hun baan behouden, om de economische schade van COVID-19 te beperken.

De Europese Commissie stelt een maximale omvang voor het verlenen van financiële steun voor van 100 miljard euro. De te verlenen financiële assistentie wordt verstrekt in de vorm van een lening, de betreffende lidstaat dient het budget in te zetten voor de financiering van de hier boven beschreven maatregelen. De te verstrekken lening wordt in afzonderlijke tranches uitgekeerd. De Europese Commissie leent de benodigde middelen op de kapitaalmarkt en van financiële instellingen. De lidstaten wordt gevraagd om hiervoor garant te staan. De totale omvang van de garantie bedraagt 25 miljard euro, het aandeel van de lidstaat is gebaseerd op het BNI-aandeel. Voor Nederland zou dit een garantie van circa 1,4 miljard euro betreffen. Het instrument wordt pas geactiveerd als alle lidstaten de gevraagde garantie hebben afgegeven. Als laatste stelt de Europese Commissie een aantal voorwaarden voor het portfoliomanagement van de verstrekte leningen en het beperken van het risico hiervan. Zo mag de omvang van de leningen van de drie lidstaten met de hoogste leningen cumulatief niet groter zijn dan 60% van het totale budget voor dit instrument. Ook mogen de jaarlijkse financiële verplichtingen van de Unie uit hoofde van het instrument (aflossing en rente op de geleende middelen) niet hoger zijn dan 10% van de totale omvang van het instrument.

Appreciatie

Het kabinet erkent dat de COVID-19 uitbraak een buitengewone gebeurtenis is die in de lidstaten voor ernstige moeilijkheden zorgt en steunt de oproep tot solidariteit en de benadering van de Europese Commissie om op zoek te gaan naar de mogelijkheden die de EU heeft om lidstaten te ondersteunen bij het mitigeren van de directe consequenties van de

⁵ COM(2020) 139 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:139:FIN>.

COVID-19 uitbraak. Voor financiële steun in buitengewone omstandigheden kan moeilijk gebudgetteerd worden in de Europese begroting. De voorgestelde financiering lijkt op de methode die ook gebruikt wordt voor de betalingsbalanssteun voor EU-lidstaten die de euro niet als munt hebben⁶ en voor het Europees financieel stabiliteitsmechanisme (EFSM)⁷. Echter, waar voor deze instrumenten gebruik wordt gemaakt van de bestaande ruimte tussen de plafonds voor het Meerjarig Financieel Kader en de plafonds zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit, vraagt de Europese Commissie voor SURE om aanvullende garanties van de lidstaten. Voor het kabinet ligt het voor de hand dat het instrument primair onder het Eigenmiddelenbesluit wordt gerealiseerd.

Nederland hecht sterk aan een tijdelijk karakter van instrumenten gericht op de COVID-19 uitbraak. Hoewel de voorgestelde verordening de tijdelijkheid benadrukt en gebruik beperkt blijft tot de gevolgen van de COVID-19 uitbraak, bevat het voorstel geen duidelijke einddatum. Het kabinet wil daarom een duidelijke eindclausule in de verordening. Daarnaast merkt het kabinet op dat het voorgestelde instrument zich specifiek richt op de gevolgen voor de werkgelegenheid als gevolg van de COVID-19 uitbraak. Hoewel de gevolgen van de COVID-19 uitbraak voor de werkgelegenheid ontegenzeggelijk substantieel zullen zijn, zijn de uitdagingen van de pandemie voor lidstaten breder. Zo zullen lidstaten ook grote directe kosten aan gezondheidszorg maken alsook andere vormen van economische steun verlenen, zoals bijvoorbeeld overbruggingskredieten voor bedrijven en uitstel en/of verlaging van belastingen. Dergelijke uitgaven kunnen ook een significant effect op de publieke uitgaven hebben. Het kabinet wil daarom de doelstelling van het instrument verbreden. Tot slot merkt het kabinet op dat er meerdere initiatieven en voorstellen zijn om de gevolgen van COVID-19 te beperken, waaronder een Nederlands voorstel voor een Europees COVID-fonds.⁸ Dit voorstel van de Europese Commissie zal daarom in samenhang met andere voorstellen moeten worden gezien.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid positief. Als juridische grondslag voor het voorstel gebruikt de Europese Commissie artikel 122, leden 1 en 2, VWEU. Dit betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (zie artikel 4, lid 1, VWEU). Artikel 122, lid 1, VWEU voorziet in de mogelijkheid dat de Raad in de geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit voor de economische situatie passende maatregelen kan vaststellen. Artikel 122, lid 2, VWEU voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om in geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat door buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen, financiële steun te bieden aan lidstaten. Artikel 122, lid 2, is in het verleden ook gebruikt voor het EFSM. Het kabinet onderschrijft dat de COVID-19 uitbraak een buitengewone omstandigheid betreft waarin een beroep wordt gedaan op solidariteit tussen de lidstaten en steunt de gekozen rechtsbasis. Dit artikel is juist voor dit soort omstandigheden in het Verdrag opgenomen.

⁶ VERORDENING (EG) Nr. 332/2002 VAN DE RAAD van 18 februari 2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten.

⁷ VERORDENING (EU) Nr. 407/2010 VAN DE RAAD van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme.

⁸ Voor meer informatie over het Nederlandse voorstel wordt verwezen naar de Geannoteerde Agenda van de extra ingelaste Eurogroep van 7 april 2020.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. In het Verdrag is vastgelegd dat de EU in bijzondere omstandigheden uit solidariteit financiële steun mag verlenen. Het voorstel voorziet in het verstrekken van financiële steun door de Unie aan lidstaten. De gevolgen van de COVID-19 hebben een grensoverschrijdend karakter en de gevolgen zijn dermate buitengewoon dat ze vragen om maatregelen en solidariteit op EU-niveau. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit vooralsnog als negatief met de kanttekening dat een positief oordeel mogelijk is wanneer er sprake zou zijn van een einddatum. Voor het bereiken van de doelstelling van het instrument is een tijdelijk instrument immers afdoende.

3) Voorstel voor aanpassing van Verordening (EU) nr. 223/2014 inzake een het Europees Fonds Meest Behoeftigen (FEAD).⁹

Inhoud voorstel

De Europese Commissie stelt voor om de verordening voor het Europees Fonds Meest Behoeftigen (FEAD: *Fund for European Aid to the Most Deprived*) aan te passen, zodat specifieke maatregelen kunnen worden genomen in reactie op de coronacrisis. Als gevolg van deze crisis staan de activiteiten gericht op de bescherming van de meest kwetsbare mensen in de samenleving onder druk. Het doel van deze wijziging is om de ondersteuning vanuit het FEAD gericht op het bieden van voedselhulp en materiele ondersteuning, en acties ter bevordering van de sociale inclusie van deze kwetsbare doelgroep te kunnen blijven garanderen. Het voorstel voor aanpassing van het FEAD is grotendeels in lijn met de aanpassingen die worden voorgesteld voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen).¹⁰ Er is geen sprake van nieuwe middelen, maar lidstaten worden in staat gesteld de resterende middelen uit het FEAD zo flexibel mogelijk in te zetten om de coronacrisis het hoofd te kunnen bieden en de kwetsbare doelgroep te kunnen blijven ondersteunen.

Het Commissievoorstel geeft lidstaten meer flexibiliteit bij programmawijzigingen en het schrappen van de verplichting om voor bepaalde wijzigingen die noodzakelijk zijn in reactie op de coronacrisis goedkeuring te vragen bij de Europese Commissie. Het EU financieringspercentage kan tijdelijk worden verhoogd naar 100%. Projecten die zijn opgeschort of die niet volledig tot uitvoering zijn gekomen als gevolg van de COVID-19 uitbraak kunnen onder bepaalde voorwaarden kosten blijven declareren en er wordt meer flexibiliteit geboden richting lidstaten als het gaat om rapportageverplichtingen en audit. Het grootste deel van het Commissievoorstel is van toepassing op programma's gericht op het bieden van voedselhulp of materiele ondersteuning. De wijzigingen zijn niet allemaal van toepassing op programma's gericht op het bevorderen van sociale inclusie, zoals het geval is in Nederland.

Appreciatie

Het nieuwe voorstel trekt de lijn die de Europese Commissie met de inrichting van het CRIL had ingezet door naar het FEAD. De verregaande flexibilisering die mogelijk wordt gemaakt is uitzonderlijk, maar noodzakelijk om lidstaten en regio's in staat te stellen zo snel en gericht mogelijk de maatregelen te nemen die ze moeten nemen om met de gevolgen van het coronavirus om te gaan. Het kabinet bekijkt dit voorstel dan ook in dat

⁹ COM(2020) 141 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:141:FIN>.

¹⁰ Zie appreciatie voorstel 1.

licht en zal zich constructief opstellen bij de behandeling van dit voorstel, zodat lidstaten snel aan de slag kunnen gaan.

Het kabinet zal onderzoeken wat deze maatregelen betekenen voor de FEAD programmering in Nederland. Gezien het feit dat de uitvoering reeds in een vergevorderd stadium is en de middelen voor Nederland beperkt zijn (€ 3,9 miljoen voor de periode 2014–2021) en al volledig geëncmmitted zijn, is het nog onvoldoende duidelijk in hoeverre de voorgestelde versoepelingen kunnen helpen.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het Commissievoorstel is gebaseerd op artikel 175, lid 3, van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van deze bepaling kan de EU-wetgever specifieke maatregelen vaststellen die buiten de fondsen om noodzakelijk blijken. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag. Het betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (zie artikel 4, lid 1, sub c, VWEU).

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van de aanpassing van de FEAD-verordening is positief. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van de COVID-19 uitbraak, in dit geval specifiek de meest kwetsbare mensen in de samenleving, rechtvaardigen maatregelen op EU-niveau. Aanpassing van de verordening voor het Europees Fonds Meest Behoeftigen (FEAD: *Fund for European Aid to the Most Deprived*) is enkel mogelijk op EU-niveau.

Hoewel het voorstel de systematiek van het FEAD vergaand flexibiliseert, heeft het kabinet een positief oordeel over de proportionaliteit van het Commissievoorstel. Het Commissievoorstel is geschikt en noodzakelijk om de gevolgen van de COVID-19 uitbraak te verzachten, en om de gestelde doelstelling, de ondersteuning vanuit het FEAD gericht op het bieden van voedselhulp en materiele ondersteuning, en acties ter bevordering van de sociale inclusie van de meest kwetsbare mensen in de samenleving te kunnen blijven garanderen. Er zijn geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar om de gewenste doelstellingen te kunnen bereiken.

4) Voorstel voor aanpassing van Verordening (EU) 1379/2013 en Verordening (EU) 508/2014 t.b.v. specifieke maatregelen om de impact van de COVID-19 uitbraak in de visserij- en aquacultuur-sector te verzachten.¹¹

Inhoud voorstel

Het Commissievoorstel voorziet in aanvullende maatregelen om de COVID-19 uitbraak in de visserij en aquacultuur sector te verzachten. Hiertoe wordt een flexibele herverdeling van de financiële middelen binnen de nationale enveloppes voor het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) voorgesteld. Het Commissievoorstel wordt uitgevoerd binnen de kader van gedeeld beheer en in overeenstemming met het Financieel Reglement.

Ten behoeve van de COVID-19 uitbraak wordt steun mogelijk gemaakt voor:

- Steun aan vissers voor de tijdelijke stillegging van visserijactiviteiten
- Steun aan aquacultuurexploitanten voor de tijdelijke onderbreking van dan wel de vermindering van de productie

¹¹ COM(2020)142 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:142:FIN>.

- Steun aan producentenorganisaties en verenigingen van producentenorganisaties voor de opslag van visserij- en aquacultuurproducten, in overeenstemming met de gemeenschappelijke marktordening. In het kader van deze maatregel wordt ook de Gemeenschappelijke Marktordening verordening gewijzigd.

Voorgesteld wordt om deze maatregelen tijdelijk tot 31 december 2020, en met terugwerkende kracht per 1 februari 2020, beschikbaar te stellen. Met oog op snelle implementatie van de specifieke maatregelen wordt een vereenvoudigde procedure voor de wijziging van de operationele programma's voorgesteld.

Appreciatie

Het kabinet verwelkomt het Commissievoorstel. Het Commissievoorstel sluit aan bij de wensen van Nederland zoals benoemd tijdens de Landbouw en Visserijraad (LVR) van 25 maart jl. De voorgestelde maatregelen in combinatie met een vereenvoudigde procedure rondom het wijzigen van het Operationele Programma van het EFMZV geven Nederland handelingsruimte. Uit gesprekken met de sector blijkt dat vooral steun gewenst is voor het stilleggen van de visserijactiviteiten en de verminderende aquacultuurproductie.

Het Commissievoorstel heeft geen wijzigingen tot gevolg in het huidige Meerjarig Financieel Kader (2014–2020); het betreft een herprioritering binnen de bestaande nationale enveloppes van het EFMZV. De flexibiliteit is gericht op geven van specifieke steun in relatie tot een volksgezondheids crisis.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van de bevoegdheid van het voorstel is positief. Het Commissievoorstel is gebaseerd op artikelen 43, lid 2, en 175 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van artikel 43, lid 2, stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de bepalingen vast die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw en visserijbeleid na te streven. Artikel 175, derde alinea, VWEU geeft voorts de bevoegdheid om specifieke maatregelen te nemen, gericht op het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang, naast de maatregelen die worden verwezenlijkt middels de reguliere structuurfondsen. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslagen. Op het terrein van visserijbeleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder d, VWEU).

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van de is positief. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van de COVID-19 uitbraak voor meer specifiek de visserij en aquacultuur sector rechtvaardigen maatregelen op EU-niveau. De doelstellingen van het Commissievoorstel kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden bereikt. Voor het mitigeren van de gevolgen van COVID-19 zijn immers aanpassingen van het EFMZV nodig, waarin de voorwaarden voor overheidssteun ter zake gemeenschappelijk geregeld zijn. Aanpassing van de EFMZV-verordening is voorts alleen mogelijk op EU-niveau.

Daarnaast heeft het kabinet een positief oordeel over de proportionaliteit van het Commissievoorstel. De voorgestelde aanpassingen voor het EFMZV zijn volgens het kabinet geschikt en noodzakelijk om de gevolgen van de COVID-19 uitbraak in de visserij en aquacultuursector te verzachten. De voorgestelde aanpassingen geven de lidstaten de nodige

handelingsruimte en leiden niet tot wijzigingen in het huidige MFK. Er zijn geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar om de gewenste doelstellingen te kunnen bereiken.

5) Voorstel voor de activatie van het *Emergency Support Instrument (ESI)* met het oog op de COVID-19 uitbraak.¹²

6) Voorstel voor de tweede aanvullende begroting voor 2020 (DAB2) om noodsteun te geven aan lidstaten en voor verdere versterking van het *Union Civil Protection Mechanism (UCPM) / RescEU* als antwoord op de COVID-19 uitbraak.¹³

7) Voorstel voor een Besluit voor aanpassing van Besluit (EU) 2020/265 met aanpassingen van het *Flexibiliteitsinstrument* voor 2020 te gebruiken voor migratie, vluchtelingeninstroom en veiligheidsrisico's als gevolg van de COVID-19 uitbraak en ter versterking van het EOM.¹⁴

8) Voorstel voor een Besluit voor de mobilisatie van de *Contingency Margin* in 2020 ten behoeve van de financiële dekking van de activatie van het *Emergency Support Instrument (ESI)* met het oog op de COVID-19 uitbraak.¹⁵

9) Mededeling over de actualisatie van de technische aanpassing van de speciale instrumenten van het MFK voor het jaar 2020.¹⁶

10) Voorstel voor aanpassing van Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 tot bepaling van het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020.¹⁷

Inhoud voorstellen 5 t/m 10

Op 2 april 2020 presenteerde de Europese Commissie onder meer een voorstel om het *Emergency Support Instrument (ESI)* voor een periode van twee jaar opnieuw in werking te stellen en aan te passen voor de bestrijding van COVID-19. Het ESI is in 2016 gecreëerd om middelen ter beschikking te stellen voor de vluchtelingen crisis in Griekenland en kan worden gebruikt voor elke crisis die humanitaire hulp vereist. De Europese Commissie is van plan om met dit instrument voor 2,7 miljard euro aan vastleggingen uit de Europese begroting voor 2020 zaken te financieren die bijdragen aan de bestrijding van COVID-19 zoals het opzetten van veldhospitals, de aanschaf van medische voorraad en het transport van medisch materieel en patiënten over de grens. Daarnaast hebben lidstaten de mogelijkheid om bilateraal extra bij te dragen aan het ESI. Deze mogelijkheid staat overigens ook open voor private donoren.

¹² COM(2020)175. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:175:FIN>.

¹³ COM(2020)170. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:170:FIN>.

¹⁴ COM(2020)171. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:171:FIN>.

¹⁵ COM(2020)172. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:172:FIN>.

¹⁶ COM(2020)173. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:173:FIN>.

¹⁷ COM(2020)174. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1585897074521&uri=COM:2020:174:FIN>.

Om schaalvoordelen te creëren zal de Europese Commissie directe aankopen doen, waar opportuun in samenwerking met de lidstaten, en de hulp die hiermee kan worden geboden richten op de plekken waar deze het meest nodig is. Er komen dan ook geen vooraf bepaalde landenverloppen. Met de aanpassingen in het ESI-voorstel breidt de Europese Commissie de reikwijdte van in aanmerking komende acties en uitvoerders uit om zo ook vele verschillende (en onvoorspelbare) maatregelen ter bestrijding van COVID-19 te kunnen financieren. Voor een gelijke behandeling van alle lidstaten treedt het voorstel in werking met terugwerkende kracht vanaf 1 februari 2020.

Naast het ESI wil de Europese Commissie via het *Union Civil Protection Mechanism* (UCPM) 300 miljoen euro in vastleggingen uit de Europese begroting voor 2020 beschikbaar stellen voor de aanschaf van bijvoorbeeld beschermend materiaal en voorraad voor laboratoria. Via het UCPM kan de Europese Commissie samenwerking tussen lidstaten faciliteren in de gezamenlijke aanschaf van de benodigde middelen. Deze middelen komen bovenop het budget dat in de eerste aanvullende begroting voor 2020 (DAB1) beschikbaar is gemaakt. Uw Kamer wordt over deze eerste aanvullende begroting voor 2020, die de Europese Commissie reeds op 27 maart jl. presenteerde, apart door de Minister van Financiën geïnformeerd.

In totaal stelt de Europese Commissie in een tweede aanvullende begroting voor 2020 (DAB2) een extra budget voor van 3,0 miljard euro in vastleggingen en 1,5 miljard euro in betalingen. Dit wordt gefinancierd met de inzet van verschillende speciale instrumenten en marges binnen de EU-begroting (voorstel 6 t/m 10). Met deze aanpassing zet de Europese Commissie vrijwel alle beschikbare ruimte in de EU-begroting in om de COVID-19-crisis te bestrijden. Zo wil de Europese Commissie voor ongeveer 2,0 miljard euro de *Global Margin for Commitments* (GMC) inzetten; een instrument waarmee onbestede vastleggingen uit eerdere jaren alsnog kunnen worden uitgegeven.

Aangezien de reikwijdte van de doelstellingen van dit instrument beperkt is, stelt de Europese Commissie voor om deze beperkingen weg te nemen door de MFK-verordening hierop aan te passen (voorstel 10). Besluitvorming over aanpassing van de MFK-verordening vindt plaats op basis van artikel 312, lid 2, VWEU, door middel van unanimitéit in de Raad na goedkeuring van het Europees Parlement. Dit in tegenstelling tot besluitvorming over de andere genoemde voorstellen die met gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt.

Daarnaast wil de Europese Commissie voor 243 miljoen euro het Flexibiliteitsinstrument inzetten, waarvoor ze op 2 april 2020 ook een voorstel heeft gepresenteerd (voorstel 7).

Tot slot is de Europese Commissie van plan om 715 miljoen euro te gebruiken aan onbestede marge in 2020 onder de begrotingscategorie voor administratieve uitgaven via de zogenoemde *Contingency Margin*. Ook hiervoor heeft ze op 2 april 2020 een voorstel gedaan (voorstel 8).

Tegelijkertijd met het ESI-voorstel en de inzet van de speciale instrumenten publiceerde de Europese Commissie een actualisatie van de technische aanpassing van het MFK voor het jaar 2020 waarin ze een overzicht geeft van de beschikbare middelen in de speciale instrumenten (voorstel 9).

Appreciatie

Nederland hecht groot belang aan solidariteit binnen de Europese Unie en steunt deze voorstellen. Het is belangrijk dat lidstaten elkaar steunen en gecoördineerd actie ondernemen ter bestrijding van COVID-19. Nederland wil voorkomen dat lidstaten onvoldoende medische zorg kunnen verschaffen vanwege een tekort aan middelen. Met het ESI-voorstel en het voorstel voor extra budget voor het UCPM kunnen de Europese Unie en lidstaten elkaar hierbij ondersteunen.

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de mogelijkheid om bilateraal extra bij te dragen aan het ESI. Het kabinet wil dit echter wel bezien in de context van andere voorstellen en initiatieven. Zo heeft Nederland in de Eurogroep eerder een vergelijkbaar voorstel gedaan voor een Coronafonds buiten het Meerjarig Financieel Kader. Het doel van dit fonds is een tijdsgebonden en tijdelijke verstrekking van noodhulp in lidstaten en regio's voor bestrijding van COVID-19. Het fonds zou gevuld worden met bilaterale bijdragen. Het gaat hierbij expliciet om giften, niet om leningen. Het voorstel gaat uit van een totale omvang van 10 of 20 miljard euro waarbij Nederland respectievelijk 0,6 en 1,2 miljard euro zou bijdragen.

Het kabinet staat positief tegenover de inzet van speciale instrumenten om de resterende budgettaire ruimte in de EU-begroting in te zetten. Nederland heeft zich altijd hard gemaakt voor het behouden van voldoende marges in de EU-begroting voor onvoorziene omstandigheden. Wat Nederland betreft is het nu de tijd om deze in te zetten. In dat licht kan Nederland ook het voorstel van de Europese Commissie ondersteunen om de MFK-verordening aan te passen om de beschikbare ruimte in de GMC breder in te kunnen zetten.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

De Commissie baseert voorstel 5 op artikel 122, lid 1, VWEU. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om – in een geest van solidariteit tussen de lidstaten – bij besluit voor de economische situatie passende maatregelen vast te stellen. De Commissie baseert voorstel 6 op artikel 314 VWEU jo. 106bis Euratom (de jaarlijkse begroting van de Unie) als rechtsgrondslagen. Voorstel 7 wordt gebaseerd op punt 12 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer. Op grond van deze bepaling kan de Commissie het voorstel doen aan het Europees Parlement en de Raad om gebruik te maken van het flexibiliteitsinstrument. De Commissie doet voorstel 8 op grond van punt 14 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer. Op grond hiervan kan de Commissie voorstellen om gebruik te maken van de marge voor onvoorziene uitgaven. De Commissie baseert voorstel 10 op artikel 312 VWEU (de rechtsgrondslag met betrekking tot het MFK). Het kabinet kan zich bij al deze voorstellen vinden in de gekozen rechtsgrondslagen.

Voorts heeft het kabinet een positieve grondhouding ten aanzien van de mededeling van de Commissie (9). Met deze mededeling informeert de Commissie het Europees Parlement en de Raad over de beschikbare middelen in de speciale instrumenten op grond van artikel 6, lid 1, sub e en f, van Verordening 1311/2013 (MFK-verordening) t.a.v. de berekening van de overkoepelende marge voor vastleggingskredieten en de

berekening van de bedragen die beschikbaar moeten worden gesteld voor het flexibiliteitsinstrument.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van de voorstellen positief en heeft ook een positieve grondhouding ten aanzien van de mededeling van de Commissie. Immers, het grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van de COVID-19 uitbraak rechtvaardigen maatregelen op EU-niveau. De doelstellingen van het pakket aan maatregelen kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden bereikt. Door op EU-niveau samen te werken kunnen de aanvullende middelen die voor het ESI en het UCPM ter beschikking worden gesteld zo effectief mogelijk worden ingezet op de plaatsen waar deze het meeste nodig zijn.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de deze voorstellen positief en heeft ook een positieve grondhouding t.a.v. de Mededeling van de Commissie. In het licht van de grote gevolgen van COVID-19 voor alle EU-burgers en economische sectoren en de noodzaak van snelle en efficiënte maatregelen ter zake, gaat pakket aan maatregelen niet verder dan noodzakelijk en is het ook geschikt om de doelstellingen ervan te bereiken. Er zijn geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar om de gecoördineerde actie ondernemen ter bestrijding van COVID-19.

Gevolgen Nederlandse afdrachten

De aanvullende betalingen uit de tweede aanvullende begroting voor 2020 (DAB2) (1.530 miljoen euro) geven op zichzelf geen aanleiding tot aanpassing van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting in 2020. Bij de voorstellen voor CRII-plus en het EFMZV is dit nog niet bekend. Dit is afhankelijk van of het versnellen van de betalingen, waartoe de voorstellen zullen leiden, ook daadwerkelijk leidt tot wijzigingen in de Europese begroting voor 2020.

Zoals toegelicht in de begroting van Buitenlandse Zaken, bij artikel 3.1, wordt in de raming van de Nederlandse afdrachten uitgegaan van een betalingenniveau in de Europese begroting dat hoger ligt dan het betalingenniveau zoals dat eind vorig jaar overeengekomen is in de Europese begroting voor 2020.¹⁸ Indien aanvullende informatie aanleiding geeft tot aanpassing van de raming, wordt dit verwerkt in de eerste suppletoire begroting van Buitenlandse Zaken. Hier wordt uw Kamer te zijner tijd over geïnformeerd.

Tot slot

Zoals aangegeven in de geannoteerde agenda van de ingelaste Eurogroep in inclusieve samenstelling op 7 april 2020 volgen de ontwikkelingen elkaar snel op. De geannoteerde agenda weerspiegelde bij verzending de meest actuele stand van de gesprekken. De gedachtevorming is echter nog steeds erg in beweging en de Kamer is toegezegd deze zo goed mogelijk op de hoogte te houden over al deze ontwikkelingen. Meerder zaken zullen besproken worden tijdens de Eurogroep morgen. Inzake het ESM stelt het ESM voor om een nieuw liquiditeitsinstrument te creëren. Het kabinet is hier geen voorstander van en is van mening dat het huidige instrument voldoet. Met betrekking tot de discussie over de ECCL is de stand van zaken zoals genoemd in de geannoteerde agenda nog steeds actueel. Daarnaast vindt er een bredere discussie plaats over het volgend MFK, bijvoorbeeld ten aanzien van het prioriteren van middelen voor het omgaan met crises-situaties zoals een pandemie. Het kabinet is bereid te

¹⁸ Kamerstukken II, 21501-03, nr. 134.

kijken naar dit soort initiatieven. Tot slot heeft Frankrijk een voorstel gedaan voor een apart fonds, een zogeheten solidariteitsfonds, om landen te helpen bij het herstel van de economie nadat de uitbraak over is. Dit voorstel is nog conceptmatig en nog niet uitgewerkt. Het kabinet vindt het belangrijk na te denken over de fase na de uitbraak, en verwelkomt in dat licht initiatieven vanuit lidstaten om deze fase vorm te geven. Een cruciale voorwaarde voor het kabinet is wel dat er voor dergelijke initiatieven geen gemeenschappelijke schulduitgifte plaatsvindt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok