
Vergaderjaar 2019–2020

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1575

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juli 2020

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, het verslag van de buitengewone Europese Raad van 17 tot en met 21 juli 2020 aan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

VERSLAG BUITENGEWONE EUROPESE RAAD VAN 17 TOT EN MET 21 JULI

Van vrijdag 17 tot en met dinsdagochtend 21 juli 2020 vond een buitengewone Europese Raad (ER) plaats in Brussel. De Minister-President nam deel aan deze vergadering.

Meerjarig Financieel Kader/herstelstrategie

Samenvatting uitkomst

Op 21 juli jl. bereikte de Europese Raad na vier dagen onderhandelen overeenstemming over het Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2021–27 (MFK), het herstelinstrument in reactie op de COVID-19-crisis (*Next Generation EU*) en de financiering daarvan via een nieuw Eigenmiddelenbesluit (EMB). Het akkoord¹ omvat een MFK met een uitgavenplafond van 1.074 miljard euro in vastleggingen en 1.061 miljard in betalingen (tenzij anders is aangegeven worden bedragen in deze brief uitgedrukt in prijzen van het jaar 2018).

Ten opzichte van het vorige MFK komt er inhoudelijk een sterkere nadruk op onderzoek en innovatie, klimaat, vergroening, migratie en veiligheid. Bovendien is afgesproken dat er een stelsel wordt geïntroduceerd dat een koppeling legt tussen de ontvangst van EU-middelen en de naleving van de waarden van de Unie, waaronder respect voor de beginselen ten aanzien van rechtsstatelijkheid. Nederland heeft zich hier samen met een aantal andere gelijkgezinde lidstaten met succes sterk voor gemaakt. In geval van een schending van dit stelsel zal de Commissie maatregelen voorstellen om deze aan te pakken. Over deze maatregelen zal door de Raad met gekwalificeerde meerderheid worden besloten. Afgesproken is dat de ER hier snel op zal terugkomen.

Daarnaast zette Nederland in op een financieel houdbare EU-begroting, met een eerlijke verdeling van de financiering. De inzet was te voorkomen dat de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting als gevolg van de uittreding van het VK zouden stijgen. Dat is met dit akkoord gelukt door een combinatie van effecten, waaronder de verlaging van de totaal-omvang van het MFK ten opzichte het Commissievoorstel. Bovendien ontvangt Nederland de komende MFK-periode een hogere jaarlijkse lumpsumkorting op de EU-afdrachten van 1,921 miljard euro (in prijzen van het jaar 2020) en wordt de vergoeding voor de inning van de invoerrechten verhoogd in plaats van verlaagd zoals in het Commissievoorstel.

Het overeengekomen herstelinstrument heeft een omvang van 750 miljard euro. Hiervan kan 390 miljard euro worden verstrekt als subsidies en 360 miljard euro als leningen. Het grootste onderdeel van het herstelinstrument is de *Recovery and Resilience Facility* (RFF), waaruit lidstaten onder voorwaarden steun kunnen aanvragen voor hervormings- en investeringsprojecten. Dit RFF heeft een omvang van 672,5 miljard euro, met een verdeling van 360 miljard euro leningen en 312,5 miljard euro subsidies. Op aandringen van Nederland is aan de besluitvorming binnen het RFF een noodremprocedure toegevoegd in geval een lidstaat van oordeel zou zijn dat voor de uitbetaling van middelen uit het RFF onvoldoende voortgang is geboekt ten aanzien van de hervormingsvoorwaarden voor die steun. Hiermee is een extra waarborg ingebouwd die ervoor zorgt dat lidstaten de benodigde structurele hervormingen

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

daadwerkelijk doorvoeren om zo economisch sterker en weerbaarder uit de crisis te komen.

Tegen de achtergrond van de gezondheids- en economische crisis waren de onderhandelingen in de Europese Raad intensief en complex. Nederland heeft zich actief ingezet om via Europese samenwerking bij te dragen aan het bespoedigen van een duurzaam herstel en het bevorderen van verdere economische groei. Het kabinet nam daarbij solidariteit tussen lidstaten en de daaraan verbonden eigen verantwoordelijkheid van lidstaten om hun economische weerbaarheid en groeivermogen te vergroten als centrale uitgangspunten. Tijdens het gehele onderhandelingsproces heeft Nederland nauw samen gewerkt met andere lidstaten om tot een gezamenlijke uitkomst te komen die bijdraagt aan een sterkere Europese Unie.

Het bereikte onderhandelingsresultaat komt op voor Nederland prioritaire elementen in grote mate overeen met de kabinetsinzet zoals laatstelijk schriftelijk toegelicht in de Kamerbrief van 13 juli jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1574) en besproken in het plenaire debat in de Tweede Kamer op 14 juli jl. (Handelingen II 2019/20, nr. 92, item 2). In het vervolg van deze brief wordt nader ingegaan op de hoofdelementen van het MFK en het herstelinstrument.

Meerjarig Financieel Kader 2021–27

In het akkoord bedraagt het vastleggingenplafond voor het MFK 1.074 miljard euro. Het betalingsplafond, dat relevant is voor de berekening van de Nederlandse afdrachten, bedraagt 1.061 miljard euro. Ten opzichte van het huidige MFK (gecorrigeerd voor het vertrek van het VK en het opnemen van het Europees Ontwikkelingsfonds) daalt de omvang van het vastleggingenplafond met ongeveer 2%. Deze omvang past bij een kleinere Unie na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk. Onderstaande tabel vergelijkt het huidige MFK 2014–2020 met het Commissievoorstel van mei 2020 en het MFK-akkoord op totaalomvang, begrotingscategorieën en enkele programma's.

Vergelijking MFK (in miljarden euro; prijzen 2018)¹

	MFK 2014–2020 (EU27+EDF)	Voorstel mei 2020	MFK-ak- koord 19 juli	Vershil MFK 2014–2020 en 2021–2027
1. Interne markt, innovatie en digitaal <i>vv. Horizon</i>	122 66	141 81	131 76	10 10
2. Cohesie, veerkracht en waarden <i>vv. Cohesie (EFRO, ESF, CF)</i>	393 373	377 323	380 328	-13 -45
3. Landbouw en milieu <i>vv. GLB</i>	400 388	357 333	356 336	-44 -53
4. Migratie en grensmanagement	9	31	23	14
5. Veiligheid en Defensie	3	17	13	10
6. Extern beleid	97	103	98	1
7. Administratie	71	75	73	2
Totaal	1.094	1.100	1.074	-20

¹ Cijfers kunnen marginaal afwijken door verschuivingen van programma's tussen begrotingscategorieën. RescEU en Health zijn in dit overzicht onder categorie 2 geplaatst.

Het MFK wordt inhoudelijk gemoderniseerd in lijn met de Nederlandse inzet om tot een gemoderniseerde EU-begroting te komen, met meer nadruk op terreinen zoals onderzoek en innovatie, klimaat, migratie en

veiligheid. Nederland had graag een ambitieuzere uitkomst gezien, maar is tevreden met de gezette stappen.

Zo is het kabinet positief over de sterkere nadruk op de klimaatinspanningen via de EU-begroting. Afgesproken is dat ten minste 30% van de uitgaven onder MFK en het herstelinstrument gezamenlijk moeten bijdragen aan de klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050 (de Nederlandse inzet was ten minste 25%, in het huidige MFK is dit 20%). In lijn met de Nederlandse inzet is in het akkoord geborgd dat de ophoging van dit percentage goed moet worden uitgewerkt in de onderliggende verordeningen. Ook komt er een goede monitoring en rapportage van de klimaatuitgaven. Daarnaast is afgesproken dat alle EU-uitgaven in overeenstemming moeten zijn met de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs en het «do no harm»-principe uit de Green Deal. Hiernaast is het voor Nederland belangrijk dat er een mechanisme komt om de klimaatuitgaven te monitoren en waar nodig bij te sturen. De klimaatdoelstellingen worden tevens vastgelegd in de sectorale verordeningen.

Daarnaast is overeengekomen dat in het regulier MFK 7,5 miljard euro beschikbaar wordt gesteld voor het *Just Transition Fund* (JTF) om de sociale en economische gevolgen van de transitie naar klimaatneutraliteit in 2050 te mitigeren. De verdeelsleutel zal in lijn zijn met de voorstellen van de Europese Commissie. De toegang tot het JTF is beperkt tot de helft van de nationale allocatie voor lidstaten die zich nog niet hebben gecommitteerd aan implementatie van de Unie-doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050.

Onderzoek en innovatie krijgen eveneens een prominente plek in het nieuwe MFK, met name via het Horizon Europe-programma dat in omvang toeneemt ten opzichte van het huidige MKF. Nederland heeft zich er met succes hard voor gemaakt dat binnen dit programma excellentie en impact als leidende selectiecriteria behouden blijven. Nederlandse organisaties zijn het meeste gebaat bij deze selectiecriteria. De investeringen uit het Horizon-programma dragen bij aan het versterken van het concurrentievermogen van de Unie.

Het kabinet is minder positief over de resultaten op het terrein van het cohesiebeleid. Weliswaar neemt het cohesiebudget (328 miljard euro) af met 12% in reële termen ten opzichte van de huidige periode, maar deze verlaging is afgezet tegen de Nederlandse inzet beperkt. Het oorspronkelijke Commissievoorstel is versoepeld ten aanzien van bijvoorbeeld de decommitteringsregels, de vereisten voor thematische concentratie op innovatie voor minder ontwikkelde- en transitielidstaten en de vereisten voor nationale co-financiering. Het kabinet heeft zich hierover in de onderhandelingen kritisch uitgelaten, maar moet constateren dat het huidige draagvlak voor verdere hervorming van het cohesiebeleid gering is. Daar staat tegenover dat de vereisten voor thematische concentratie op innovatie en klimaat voor meer ontwikkelde lidstaten is behouden. Ook wordt een instrument geïntroduceerd om innovatieve clusters uit de hele EU met gedeelde specialisaties met elkaar te laten samenwerken. Daarnaast komt er dankzij de inzet van Nederland binnen het Europees Sociaal Fonds (ESF+) meer aandacht voor de integratie van migranten. Hierdoor kan ook via het cohesiebeleid een bijdrage worden geleverd aan de uitdagingen op deze terreinen. Ook is binnen het budget sprake van een sterkere focus op de minst welvarende regio's en lidstaten. Tot slot is het kabinet tevreden dat de zogenoemde macro-economische conditionaliteit behouden blijft (in lijn met de motie van de leden Mulder en Omtzigt, Kamerstuk 35 078, nr. 3) en dat er mede op aandringen van Nederland bij de programmering een koppeling is gemaakt met structurele hervor-

mingen middels de landspecifieke aanbevelingen, zowel bij de programmering aan het begin als bij de tussentijdse evaluatie in 2025.

Ook het budget voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) daalt met 14% in reële termen tot 336 miljard euro. De inhoudelijke modernisering van het GLB blijft achter bij de ambities die Nederland op dit terrein heeft geformuleerd. In het akkoord is ook opgenomen dat de verschillen in het budget per hectare dat lidstaten onder de 1^e pijler van het GLB ontvangen in beperkte mate verder worden afgebouwd (externe convergentie). Nederland heeft zich in de MFK-onderhandelingen samen met gelijkgezinden verzet tegen verdergaande externe convergentie (in lijn met de motie van het lid Madlener, Kamerstuk 28 625, nr. 267). Aan de andere kant waren er lidstaten die aandrongen op volledige harmonisering van de hectarepremies. De uitkomst is dat lidstaten met directe hectarebetalingen die in 2020 onder 90% van het EU-gemiddelde zitten, dit verschil halveren in zes gelijke stappen vanaf 2022 en dat bovendien in 2022 en 2027 een bepaald minimumniveau wordt bereikt. Als onderdeel van het totaalakkoord was dit gezien het krachtenveld voor het kabinet de best mogelijke uitkomst.

De uitgavencategorieën voor Migratie en Grensmanagement en voor Veiligheid en Defensie nemen sterk toe ten opzichte van de huidige MFK-periode. Het kabinet heeft zich ingezet voor een sterkere reflectie van deze beleidsterreinen in het nieuwe MFK, om de Unie in staat te stellen de uitdagingen op deze terreinen het hoofd te bieden, zowel binnen de Unie als daarbuiten. Zo wordt er een Europees Defensiefonds van 7 miljard euro opgericht en wordt vanuit de Connect Europe Facility 1,5 miljard gereserveerd voor de versterking van infrastructuurnetwerken ten behoeve van militaire mobiliteit. Het Europees Grens- en Kustwachtagentschap Frontex wordt versterkt met een budget van 5,1 miljard euro. Verder verwelkomt het kabinet de overeengekomen stijging van de budgetten voor de JBZ-agentschappen Europol en Eurojust (ten minste 10% reële stijging ten opzichte van 2020) en de conclusie dat het EOM en het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) adequaat moeten worden toegerust om de financiële belangen van de Unie te beschermen. Nederland heeft zich hiervoor ingezet.

In het MFK is 1,1 miljard gereserveerd voor het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM/RescEU), aangevuld met 1,9 miljard uit het herstelinstrument (zie verder). Dit hangt samen met een gewijzigd voorstel van de Commissie tot wijziging van UCPM. Uw Kamer is hierover op 3 juli jl. schriftelijk geïnformeerd (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1573). Met het oog op een voldoende afgewogen discussie in de Raad, voldoende tijd voor inhoudelijke besluitvorming en het zeker stellen van financiering voor het UCPM voor de komende jaren heeft het Duitse EU-voorzitterschap aangegeven het inhoudelijke voorstel te willen splitsen van het financiële akkoord dat nu in de Europese Raad is bereikt. Het kabinet is voornemens hier mee in te stemmen, mede omdat dit ruimte geeft om geleerde lessen uit de COVID-19-crisis mee te nemen in de inhoudelijke discussie over het voorstel.

Ten aanzien van het externe beleid heeft de Europese Raad akkoord gegeven aan het Commissievoorstel om de meeste huidige instrumenten samen te voegen in één instrument voor extern optreden, het *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI) met een totale envelop van 70,8 miljard euro. Dit instrument bevat een geografische, thematische en een *Rapid Response*-pilaar om in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden. Het Instrument voor Pre-accessie (IPA) blijft apart (12,6 miljard euro), evenals het budget voor Humanitaire Hulp (9,8 miljard euro). Ook is een apart budget voorzien van 444 miljoen

euro voor EU-steun aan Landen en Gebieden Overzee (LGO), waar de Caribische delen van het Koninkrijk ook onder vallen. Daarnaast wordt het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dat nu nog buiten het MFK staat, onder de EU-begroting gebracht. Buiten het MFK en de EU-begroting wordt vanaf 2021 een Europese Vredesfaciliteit opgezet (EPF). Dit fonds van 5 miljard euro dient ter financiering van EU (militaire) missies en operaties, capaciteitsopbouw en steun aan militaire vredesoperaties. De EPF wordt gefinancierd met bilaterale bijdragen van lidstaten naar rato van hun bni-aandeel. Op basis van een bni-sleutel van gemiddeld 5,7% zal Nederland jaarlijks ongeveer 40 miljoen euro bijdragen.

Het budget voor de administratieve uitgaven van de Unie stijgt licht. In de conclusies worden alle instellingen opgeroepen tot een verdere efficiëncyslag over te gaan om zo de administratieve uitgaven te beperken.

Onderdeel van de Nederlandse moderniseringsinzet is om een koppeling aan te brengen tussen de ontvangst van middelen uit de EU-begroting en de naleving van rechtsstatelijke beginselen, om zo rechtsstatelijke tekortkomingen aan te kunnen pakken waar deze een (potentieel) negatieve invloed hebben op de financiële belangen van de EU. Nederland heeft zich steeds sterk gemaakt voor het voorstel dat de Commissie daartoe in 2018 deed, zo ook tijdens de afgelopen Europese Raad waar dit onderwerp uitvoerig is besproken. Een beperkt aantal lidstaten verzette zich hevig tegen een dergelijke koppeling, terwijl Nederland samen met gelijkgezinde lidstaten eraan heeft vastgehouden dat deze koppeling noodzakelijk is. Afgesproken is dat er een stelsel wordt geïntroduceerd dat een koppeling legt tussen de ontvangst van EU-middelen en de naleving van de waarden van de Unie, waaronder respect voor de beginselen ten aanzien van rechtsstatelijkheid. In geval van een schending van dit stelsel zal de Commissie maatregelen voorstellen om deze aan te pakken. Over deze maatregelen zal de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluiten. Afgesproken is dat de ER hier snel op zal terugkomen. Het kabinet is hier positief over en heeft vertrouwen dat deze uitkomst daadwerkelijk zal kunnen leiden tot een effectieve conditionaliteit ten aanzien van rechtsstatelijkheid. Het kabinet zal zich hiervoor bij de verdere uitwerking blijven inzetten, in lijn met de moties Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1515), Jetten en Van Ojik (Kamerstuk 35 403, nr. 4) en Mulder en Omtzigt (Kamerstuk 35 078, nr. 3).

Verder wordt het Justitie, Rechten en Waardenfonds versterkt conform de Nederlandse inzet en in lijn met de moties Jetten en Van Ojik (Kamerstuk 35 403, nr. 4) en Van Ojik en Drost (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1463). Daarnaast is afgesproken dat de Europese Commissie verdere maatregelen zal presenteren tegen fraude en onregelmatigheden, zowel ten aanzien van het MFK als het herstelinstrument. Hierbij is ook sterke betrokkenheid van o.a. de Europese Rekenkamer voorzien. In lijn met de motie van de leden Azarkan en Van Otterloo (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1568) zal het kabinet bij deze maatregelen ook de doelmatigheid van de bestedingen betrekken.

Tot slot bevat het MFK akkoord vijf speciale instrumenten voor onvoorziene omstandigheden. Het huidige Solidariteitsfonds en het huidige Noodhulpinstrument worden samengevoegd in een nieuw instrument. Met dit nieuwe instrument kan de Europese Commissie reageren op onvoorziene crises binnen en buiten de grenzen van de Europese Unie. Ook de huidige *Global Margin for Commitments*, de *Global Margin for Payments* en de *Contingency Margin* worden samengevoegd in een nieuw instrument. Dit zogenoemde *Single Margin Instrument* maakt het mogelijk om budget te verschuiven tussen afzonderlijke begrotingscate-

gorieën of tussen begrotingsjaren. Het huidige Flexibiliteitsinstrument blijft behouden. Verder is 5 miljard euro gealloceerd aan een nieuwe speciale *Brexit Adjustment Reserve*, waarmee onvoorziene nadelige gevolgen van Brexit in de zwaarst getroffen lidstaten en sectoren kunnen worden verminderd. De invulling en verdeling hiervan is nog niet bekend. De Europese Commissie zal hiervoor later dit jaar een uitgewerkt voorstel presenteren. Nederland is tevreden over het samenvoegen van verschillende huidige instrumenten in twee nieuwe instrumenten. Dit vergroot de uitlegbaarheid en leidt tot verbetering van de transparantie van de speciale instrumenten in het algemeen.

Herstelinstrument «Next Generation EU»

De Europese Raad is overeengekomen om een tijdelijk en uitzonderlijk herstelinstrument «*Next Generation EU*» op te richten met een omvang van 750 miljard euro. Het doel van het herstelinstrument is om met investeringen en hervormingen het economisch herstel in lidstaten te bevorderen en tegelijkertijd de digitale en groene transitie te ondersteunen. Het herstelinstrument heeft een looptijd van 3 jaar voor vastleggingen en van 6 jaar voor betalingen (uiterlijk 31 december 2026).

Het herstelinstrument bestaat uit een aantal onderdelen. Het grootste programma is de nieuw in te stellen *Recovery and Resilience Facility* van 672,5 miljard euro. Daarnaast voorziet het herstelinstrument in tijdelijke additionele middelen voor een beperkt aantal EU-programma's. Deze bedragen komen bovenop de budgetten die in het reguliere MFK zijn vastgelegd. De verdeling is in onderstaande tabel weergegeven. In het oorspronkelijke Commissievoorstel was voorzien dat 500 miljard euro via subsidies zou worden verstrekt en 250 miljard euro via leningen. Door Nederlandse inzet is in het overeengekomen pakket het aandeel leningen fors toegenomen ten koste van het subsidiedeel.

Herstelinstrument *Next Generation EU* (in miljarden euro; prijzen 2018)

	Leningen	Subsidies	Totaal
Recovery and Resilience Facility	360	312,5	672,5
ReactEU	–	47,5	47,5
Horizon Europe	–	5	5
InvestEU	–	5,6	5,6
GLB – plattelandontwikkeling	–	7,5	7,5
JTF	–	10	10
RescEU	–	1,9	1,9
Totaal	360	390	750

Om de economische weerbaarheid en veerkracht structureel te verbeteren, heeft het kabinet er op aangedrongen dat publieke investeringen vanuit het herstellepakket worden gekoppeld aan structurele hervormingen in lidstaten om de weerbaarheid en het groeipotentieel van de economie verder te vergroten. Om gebruik te maken van ondersteuning uit het RRF zullen lidstaten zelf nationale plannen formuleren met een hervormings- en investeringsagenda voor 2021–23.

Zoals met uw Kamer gedeeld is het voor Nederland van belang dat er een strikte, transparante en objectieve beoordeling is van de hervormings- en investeringsplannen en dat uitbetaling alleen volgt bij aantoonbare implementatie van de hervormingen, waarin lidstaten een doorslaggevend oordeel kunnen geven over de toekenning van de herstelsteun. Dit is voor Nederland essentieel om de garantie te hebben dat het herstelfonds wordt gebruikt om lidstaten sterker te maken. Het akkoord dat bereikt is over de governance van de RRF zorgt hiervoor. Er is op

verzoek van Nederland een mogelijkheid gecreëerd voor individuele lidstaten om in het uiterste geval aan de noodrem te trekken als er onvoldoende voortgang wordt geboekt bij de uitvoering van hervormingen.

De governance van de RRF werkt als volgt. Om in aanmerking te komen voor geld uit de RRF dienen lidstaten een plan in. De Commissie beoordeelt de inhoud van de ingediende plannen, waarbij de Commissie onder andere toetst aan de consistentie met de landenspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester en de bijdrage aan versterking van het groeipotentieel. Op grond van een voorstel van de Commissie, besluit de Raad over de goedkeuring van de ingediende plannen.

Vervolgens geven de lidstaten uitvoering aan het goedgekeurde plan. De Commissie beoordeelt of bij de uitvoering van het plan aan de mijlpalen en doelen is voldaan. Een positieve beoordeling is nodig om tot uitbetaling van een subsidie uit de RRF over te kunnen gaan. Over een concept van deze beoordeling zal de Commissie het Economisch en Financieel Comité (EFC) raadplegen. Het EFC zal een advies opstellen en moet daarbij streven naar consensus. Daarbij toetst het EFC of de door de Commissie in haar concept-beoordeling getrokken conclusies over het halen van de mijlpalen en doelen overeenkomen met zijn beeld hierover. Indien een of meerdere lidstaten van mening zijn dat dat niet het geval is, kan een lidstaat de voorzitter van de Europese Raad verzoeken om de kwestie op de agenda van de Europese Raad te zetten, voorzien van een onderbouwing waaruit blijkt dat desbetreffende mijlpaal niet of onvoldoende bereikt is.

Zolang de volgende Europese Raad de kwestie niet uitputtend heeft besproken, zal de Commissie geen besluit nemen over de beoordeling en uitbetaling. Het uitgangspunt is dat de procedure vanaf het moment van raadpleging van het EFC in de regel niet langer dan drie maanden duurt. Een langere periode is niet uitgesloten, indien dat noodzakelijk is. De procedure is afgesproken tussen alle leden van de Europese Raad, waar ook de voorzitter van de Europese Commissie deel van uitmaakt. Alle betrokkenen bij de afspraak hebben er baat bij dat de afgesproken procedure gaat functioneren zoals overeengekomen. Hierbij geldt dat de lidstaten tot een unaniem oordeel moeten komen.

Indien onverhoopt de Europese Raad waar de kwestie wordt besproken niet tot een unaniem oordeel komt, ontstaat een nieuwe politieke situatie. In zo'n geval ligt het voor de hand dat de Commissie weer voor de EFC-route kiest waarbij in het uiterste geval de noodremprocedure weer kan worden ingezet.²

De middelen uit het RRF worden in twee fases verdeeld tussen de lidstaten. De allocatie voor 2021–2022 is gebaseerd op werkloosheidscijfers (2015–2019), de omvang van de bevolking (2019) en het bbp per capita (2019). Voor de allocatie in 2023 geldt een aangepaste verdeelsleutel waarbij de factor werkloosheid wordt vervangen door (in gelijke delen) het bbp-verlies in 2020 en het cumulatieve bbp-verlies over de periode 2020–21 op basis van de cijfers die eind juni 2022 beschikbaar zijn. Door deze wijziging van het Commissievoorstel wordt in lijn met de Nederlandse inzet de daadwerkelijke impact van de crisis zwaarder meegewogen en worden de middelen zo sterker gericht op de meest getroffen lidstaten.

² De Juridische Dienst van de Raad heeft een advies over de procedure vrijgegeven (document-nummer EUCO 12/20, https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-12-2020-INIT). Nederland kan zich hierin vinden.

Het herstellepakket wordt conform het Commissievoorstel gefinancierd door leningen die de Europese Commissie namens de Europese Unie aangaat op de kapitaalmarkt, om op korte termijn extra druk op nationale begrotingen te vermijden. De Commissie kan voor het herstellepakket tot uiterlijk eind 2026 (netto) nieuwe leningen aangaan. Deze leningen kunnen uitsluitend gebruikt worden voor de financiering van programma's om de gevolgen van COVID-19 het hoofd te bieden, conform de hierboven beschreven afspraken over *Next Generation EU*, zijn gemaximeerd op 750 miljard euro en dienen voor 2058 te zijn afgelost. De tijdelijke verhoging van het eigenmiddelenplafond mag ook uitsluitend gebruikt worden voor het zekerstellen van de financiële verplichtingen die voortvloeien uit *Next Generation EU*. De aflossing en rentebetalingen op de leningen voor het subsidiedeel zullen tot uiterlijk eind 2058 plaatsvinden via de EU-begroting. Het MFK-akkoord bevat een budget voor de rentebetalingen tot en met 2027. Als de envelop voor deze rentebetalingen groter is dan benodigd, zal het overschot voor het eind van het MFK worden benut voor de eerste aflossingen op de Unieleningen. Ook de opbrengst van eventuele nieuwe eigen middelen zullen worden gebruikt voor dergelijke aflossingen. Los hiervan start de aflossing van deze leningen in 2028 en zullen vanaf dan dus opgenomen worden in de EU-begroting. Tenzij hiervoor middels besparingen ruimte wordt gevonden in deze toekomstige begrotingen, zal dit leiden tot hogere afdrachten van de lidstaten. Voor Nederland betekent dit een potentiële additionele afdracht van circa 1 miljard in 2028 die naar verwachting afneemt tot circa 0,8 miljard in 2058, omdat met het aflossen van de leningen ook de rentebetalingen zullen dalen. De aflossing en rentebetalingen op de leningen die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen worden vanzelfsprekend afgelost met de rente en aflossing die de Unie zal ontvangen van de lidstaten die deze leningen bij de Unie zijn aangegaan. Nederland heeft zich zeer kritisch opgesteld over een constructie waarbij uitgaven uit de EU-begroting worden gefinancierd met leningen. Met de waarborgen ten aanzien van de tijdelijkheid en uitzonderlijkheid van deze constructie, de aangepaste verhouding tussen subsidies en leningen en de verzwaarde besluitvormingsprocedure voor de uitkering van herstelsteun uit het RRF, is volgens het kabinet een aanvaardbaar kader tot stand gekomen.

Het Commissievoorstel om als overbruggingsmaatregel tot de inwerking-treding van het herstelinstrument het huidige MFK 2014–2020 aan te passen, is in het akkoord geschrapd. De Commissie had voorgesteld het vastleggingenplafond voor 2020 te verhogen met 11,5 miljard euro t.b.v. o.a. React-EU, NDICI en het Solvabiliteitsinstrument. Het laatstgenoemde instrument is vervallen in het definitieve akkoord. De Commissie had de overbruggingsmaatregel reeds verwerkt in haar voorstel voor de zesde aanvullende begroting voor 2020. Uw Kamer is op 15 juni over dit voorstel geïnformeerd.³ Hierover zal nu verder worden onderhandeld met het Europees Parlement. In plaats van de overbruggingsmaatregel is nu de mogelijkheid gecreëerd om met terugwerkende kracht tot 1 februari jl. onder voorwaarden projecten uit het RRF en ReactEU-programma te betalen.

Tot slot nodigt de Europese Raad de *Board of Governors* van de Europese Investeringsbank (EIB) uit om te bezien of de EIB voldoende gekapitaliseerd is om de Commissieplannen uit te kunnen voeren en bij te dragen aan klimaat- en digitaliseringsdoelen van de Unie. De *Board of Governors* zal voor het eind van 2020 unaniem beslissen over de omvang en modaliteiten van een mogelijke kapitaalverhoging. Door het schrappen van de middelen voor het *Solvency Support Instrument* en een deel van de middelen voor InvestEU zal het benodigd additioneel kapitaal lager liggen

³ Kamerstuk 21 501-03, nr. 142

dan eerder aan de Kamer gecommuniceerd. De exacte omvang is echter nog onbekend.

Financiering (Eigenmiddelenbesluit)

In een nieuw Eigenmiddelenbesluit (EMB) zullen de afspraken worden vastgelegd voor de financiering van de Europese begroting vanaf 2021. De Europese Raad is overeengekomen dat in het nieuwe EMB het plafond voor betalingen wordt vastgesteld op 1,4% van het Europese bni (betalingen). Het plafond voor vastleggingen ligt op 1,46% bni. De ruimte (marge) tussen dit plafond en het MFK-plafond dient onder andere als garantie dat de Europese Unie aan al haar financiële verplichtingen kan voldoen, met name de rente- en aflossingsverplichtingen die voortvloeien uit schulden die de Unie aangaat ten behoeve van het verstrekken van leningen aan lidstaten in het kader van de betalingsbalanssteun voor lidstaten die de euro niet als munt hebben, het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM) en het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak. Daarnaast dient de marge voor de financiering van speciale instrumenten op de EU-begroting. Volgens Nederland zou een lagere marge ook voldoende zijn voor de benoemde garantstelling.

Voor de garanderen van de financiële verplichtingen op de leningen voor de financiering van *Next Generation EU*, wordt een tijdelijke en specifieke (geoordeelde) verhoging van het plafond voor de eigen middelen opgenomen. Deze dient enkel en alleen als zekerheid voor de rente- en aflossingsverplichtingen op de leningen die voor het herstelinstrument worden aangegaan en loopt af zodra de laatste lening voor dit programma is terugbetaald (uiterlijk 2058). De omvang van deze marge bedraagt 0,6% van het Europese bni. Het kabinet is van mening dat een lagere marge afdoende was geweest, maar omdat het gebruik deze specifieke verhoging van het eigenmiddelenplafond op de juiste manier begrensd is, zal de relatief hoge omvang ervan geen ongewenste of onvoorziene financiële consequenties hebben.

Over de categorieën van eigen middelen heeft de Europese Raad besloten dat in het nieuwe EMB de bestaande btw-grondslag vereenvoudigd wordt conform het Commissievoorstel uit mei 2020. Het uniforme heffingspercentage van 0,3% blijft ongewijzigd. De korting die Nederland in het huidige EMB op de btw-afdracht heeft, wordt in het nieuwe EMB omgezet naar de lumpsumkorting. Vereenvoudiging van de btw-afdracht was onderdeel van de Nederlandse inzet. Voor de afschaffing ervan, wat ook op Nederlandse steun had kunnen rekenen, was er onvoldoende draagvlak. De bni-afdracht blijft ongewijzigd in het nieuwe EMB en blijft het sluitstuk van de Europese afdrachten. Dat wil zeggen dat alle overgebleven uitgaven die niet gedekt kunnen worden door de opbrengst van invoerrechten, BTW en de nieuwe plastic-grondslag, door de bni-afdracht van de lidstaten, naar rato van het nationale aandeel in het Europese bni, worden afgedragen. Vanwege de COVID-crisis is de raming van de nationale bni's met meer onzekerheid omgeven dan gebruikelijk. In eerste instantie wordt de bni-afdracht gedaan op basis van raming, en deze wordt jaarlijks achteraf gecorrigeerd op basis van realisaties (nacalculatie). Een grotere onzekerheid bij de raming van de bni-afdracht kan de komende jaren dus ook deels tot uitdrukking komen tot grotere bijstellingen naar aanleiding van de nacalculatie.

De Europese Raad heeft afgesproken dat de Europese Unie in de komende jaren zal werken aan de hervorming van het stelsel van eigen middelen en de introductie van nieuwe eigen middelen. Daartoe zal als eerste stap in

het EMB een nieuwe grondslag op basis van niet-gerecycled plasticafval opgenomen worden; deze grondslag zal per 1 januari 2021 worden ingevoerd. Een grondslag is een verdeelsleutel op basis waarvan lidstaten afdragen aan de EU-begroting. Het is geen Europese belasting. Het kabinet acht het invoeren van een afdracht op basis van niet-gerecycled plastic aanvaardbaar als onderdeel van het totaalpakket. Deze nieuwe afdracht sluit daarnaast aan bij de klimaatdoelstellingen van het kabinet. Voorts zal de Commissie in de eerste helft van 2021 met een voorstel te komen voor de introductie van nieuwe eigen middelen in de vorm van een *Carbon Border Adjustment Mechanism* en een *Digitax*, met als doel om deze uiterlijk aan het begin van 2023 in te voeren. Ook heeft de Raad de Commissie uitgenodigd om een aangepast voorstel te presenteren voor een afdracht op basis van ETS, waarbij mogelijk ook de luchtvaart en schaanvaart betrokken zullen worden. De Unie zal gedurende het volgende MFK werken aan verdere voorstellen voor nieuwe eigen middelen, waarbij de Raad heeft opgemerkt dat daar ook een *Financial Transaction Tax* bij zou kunnen horen. Het kabinet heeft zich steeds terughoudend opgesteld over de introductie van nieuwe eigen middelen. Deze passen niet bij een eenvoudige en transparante financiering van de begroting van de Europese Unie. Een overgrote meerderheid van de lidstaten hecht echter juist zeer veel waarde aan de introductie van nieuwe eigen middelen. Nederland heeft daarom toch ingestemd met het verkennen van opties voor nieuwe categorieën van eigen middelen. De toekomstige voorstellen voor nieuwe eigen middelen apprecieert het kabinet te zijner tijd, waarbij de bestaande terughoudendheid een belangrijk uitgangspunt zal zijn.

In het nieuwe EMB zullen ook nieuwe kortingen opgenomen worden. De huidige kortingen – bni-korting, btw-korting en de korting op de financiering van de korting voor het Verenigd Koninkrijk – worden opgevolgd door een lumpsumkorting voor Nederland, Zweden, Denemarken, Oostenrijk en Duitsland. Voor Nederland bedraagt de korting 1,921 miljard euro over de periode van het volgende MFK (in prijzen van het jaar 2020). Deze kortingen dragen bij aan een rechtvaardige verdeling van de financiering van het MFK en waren daarom een belangrijk onderdeel van de Nederlandse inzet.

De Europese Commissie stelde eerder voor de vergoeding voor de inning van de invoerrechten, de zgn. perceptiekostenvergoeding, te halveren tot 10%. De Europese Raad heeft afgesproken dat in de perceptiekostenvergoeding in het nieuwe EMB wordt verhoogd tot 25% (huidige percentage is 20%), wat met name belangrijk is voor landen waar relatief veel goederen de Unie binnenkomen, zoals Nederland en België.

Gevolgen voor de Nederlandse afdrachten

Als gevolg van het akkoord over het MFK en het EMB nemen de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie over de periode van het volgende MFK als geheel niet meer toe dan reeds in de Rijksbegroting was voorzien. Hierin was reeds rekening gehouden met economische groei en inflatie. In de eerste jaren van het MFK liggen de betalingen echter relatief hoog, onder andere door betalingen die nog voortvloeien uit vastleggingen die nog tijdens het huidige MFK zijn gedaan. Ook wil de Commissie voortvarend van start gaan met de nieuwe prioriteiten om snel beleid te kunnen voeren in reactie op de COVID-19 crisis. Hierdoor zullen de afdrachten in 2021 en 2022 waarschijnlijk iets hoger liggen dan nu in de Rijksbegroting is voorzien, terwijl de afdrachten in latere jaren juist wat lager zullen liggen dan eerder voorzien. Het Verenigd Koninkrijk zal op grond van het Terugtrekkingsakkoord de komende jaren nog meebetalen aan betalingen uit hoofde van vastleggingen die nog onder het huidige

MFK zijn gedaan. Deze financiële afwikkeling zal samen met de gevolgen van het volgende MFK en het nieuwe EMB bij Miljoenennota 2021 in de raming van de afdrachten in de begroting van Buitenlandse Zaken worden verwerkt.

Het over het geheel genomen neutrale budgettaire resultaat is het saldo van een aantal onderliggende aanpassingen. De omvang van het volgende MFK ligt weliswaar iets lager dan het huidige MFK (prijzen van het jaar 2018), maar dit MFK wordt na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk gefinancierd door 27 lidstaten. Daardoor stijgt het Nederlandse aandeel in de financiering van het MFK, wat een opwaarts effect heeft op de omvang van de afdrachten. De omvang van de nieuwe Nederlandse korting, die groter is dan de huidige korting, heeft daar tegenover een neerwaarts effect op de Nederlandse afdrachten. Ook de introductie van een afdracht op basis van niet gerecycled plastic verpakkingsafval leidt voor Nederland tot lagere afdrachten. Dit laatste effect wordt verklaard door het relatief kleinere Nederlandse aandeel in de afdracht op basis van plastic dan op basis van het bni. Als laatste leidt de verhoging van de perceptiekostenvergoeding tot een neerwaarts effect op de Nederlandse afdrachten. Deze uitkomsten zijn in lijn met de moties Bisschop en Leijten (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1306) en Baudet (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1519).

De budgettaire effecten van het subsidiedeel van *Next Generation EU* slaan pas neer in de raming van de Nederlandse afdrachten na afloop van de periode van het volgende MFK, dus vanaf 2028 – zoals hierboven is toegelicht in de paragraaf bij het herstelinstrument. Het leningendeel van *Next Generation EU* zal conform de huidige praktijk voor de betalingsbalansfaciliteit, het EFSM en SURE als garantieverplichting zichtbaar worden in de begroting. Voor de garantie van de hoofdsom zal het Nederlandse aandeel bij een maximale schulduitgifte van 360 miljard euro (prijzen 2018) zich vertalen in een garantieverplichting van circa 22–23 miljard euro (lopende prijzen). Het precieze bedrag is niet op voorhand precies te voorspellen, omdat het afhankelijk zal zijn van in welke jaren de schuld wordt uitgegeven. Daar komt mogelijk nog een bedrag bovenop voor de garantie van de rentebetalingen. Met het aflossen van de leningen zal de Nederlandse garantieverplichting ook dalen.

Het totale budgettaire effect van het overeengekomen MFK en nieuwe EMB, alsook de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk, zal worden verwerkt in de raming van de Nederlandse afdrachten in de ontwerp-begroting voor 2021 (Miljoenennota 2021).

Vervolgtraject

Sinds de presentatie van de oorspronkelijke Commissievoorstellen in mei 2018 is er ruim twee jaar onderhandeld over het MFK. In mei 2020 presenteerde de Europese Commissie bovendien aanvullende voorstellen voor een COVID-19-herstelstrategie. In het nu bereikte akkoord zijn de politieke hoofdlijnen door de Europese Raad vastgelegd, maar is er nog geen sprake van een definitief MFK-akkoord. De Raad kan het MFK pas vaststellen na goedkeuring door het Europees Parlement (EP). Naar verwachting zal het EP daarvoor een aantal aanpassingen voorstellen. Het Duitse EU-voorzitterschap zal hierover vervolgens namens de Raad met het EP onderhandelen.

Daarnaast zal het nu bereikte akkoord worden verwerkt in wetgevingsvoorstellen voor de sectorale programma's en instrumenten onder het MFK en de herstelstrategie. Deze zullen vervolgens door de Raad en het EP moeten worden vastgesteld als juridische basis voor de uitgavenprogramma's per 2021. Wat betreft de inkomstenkant van de EU-begroting zal

het bereikte akkoord in de Raad worden verwerkt in een aangepast Eigenmiddelenbesluit. Na een advies van het Europees Parlement zal het gewijzigde Eigenmiddelenbesluit ter goedkeuring aan de nationale parlementen worden voorgelegd. Hiervoor zal het kabinet een wetsvoorstel opstellen. Het EMB treedt in werking na ratificatie in alle lidstaten. De afspraken die zijn opgenomen in het EMB zullen met terugwerkende kracht van toepassing zijn met ingang van 1 januari 2021.

Het kabinet zal de Kamer op de reguliere wijze blijven informeren over de voortgang in het vervolgtraject.