

Goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (Trb. 2021, 5)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inleiding

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De vragen worden, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag.

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben begrepen dat de Baltische staten gezamenlijk dreigen om het EMB nog niet te ratificeren. Wat is daarvan de reden? Wat zijn daarvan de gevolgen? En wat is de stand van zaken rond de Connecting Europe Facility, waar het Rail Baltica Project onderdeel van uitmaakt, dat de landen beter moet verbinden?

Op 11 december 2020 nam de Europese Raad conclusies aan over de MFK-rechtsstaatverordening. Deze ER-conclusies waren nodig voor Hongarije en Polen in te kunnen stemmen met de MFK-verordening en het EMB. Vervolgens is het EMB op 14 december 2020 definitief goedgekeurd door de Raad. Nederland verklaarde daarbij evenwel dat de regering het EMB aan het parlement ter goedkeuring zou voorleggen zodra de triloog over de verordening tot oprichting van de Recovery and Resilience Facility (RRF) met een voor Nederland acceptabele uitkomst was afgerond. De Baltische lidstaten gaven geen verklaring af. Er is mij dan ook niet bekend dat de Baltische lidstaten zouden dreigen om het EMB nog niet te ratificeren.

Het EMB treedt pas in werking nadat alle lidstaten, inclusief de Baltische lidstaten Estland, Letland en Litouwen, het EMB hebben goedgekeurd conform hun eigen grondwettelijke bepalingen. Tot het moment van inwerkingtreding is de Commissie niet gemachtigd om de middelen voor het Herstelinstrument op de kapitaalmarkt te lenen en kan de Commissie ook geen juridische verplichtingen voor deze middelen aangaan.

De triloog met het Europees Parlement over de Connecting Europe Facility is nog gaande. De openstaande punten in de triloog zien op de oormerking van middelen, waarbij de Raad 1,6 miljard euro (van de 12,8 miljard euro in totaal) wil reserveren voor ontbrekende grote grensoverschrijdende spoorwegconnecties zoals Rail Baltica. Daarnaast zijn er discussies over de zogenoemde 70%-30% regel, die de Raad wil behouden zodat 70% van de middelen nationaal toegewezen wordt, en 30% op competitieve basis. Het Portugese EU-voorzitterschap wil op deze punten vasthouden aan de Raadspositie omdat de basis hiervan ligt in de ER-conclusies van 21 juli 2020. Het Portugese EU-voorzitterschap is voornemens om de triloog met het Europees Parlement in februari 2021 af te ronden. Over het resultaat van de triloog met het Europees Parlement besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid.

1. Inleiding

Het EMB regelt drie zaken, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast: de eigen middelen als financiering van het MFK, de eigenmiddelenplafonds en de financiering van het herstelfonds.

Na lange en intensieve onderhandelingen ligt er een deal over het herstelfonds en het meerjarig financieel kader. Sinds het begin van de coronacrisis hebben de leden van de VVD-fractie aangegeven dat we solidair kunnen zijn, maar vooral verstandig moeten zijn. Bijdragen doen deze leden niet zomaar; voorwaarden zijn belangrijk. Nederland is een exportland, en daarom is het ook in het Nederlands belang dat landen weer sneller economisch kunnen opkrabbelen. De leden van de VVD-fractie willen geen leningen en subsidies uit medelijden, maar daar moeten duidelijke

voorwaarden aan worden verbonden. Zodat landen bij een volgende crisis zelf in staat zijn hun broek op te houden, net als Nederland. Het is voor de leden van de VVD-fractie cruciaal dat het fonds eenmalig en tijdelijk is, én een noodrem bevat. Deze leden zijn blij met de hogere korting voor Nederland in het MFK en dat er een sterkere nadruk ligt op onderzoek, innovatie, het aanpakken van migratie, veiligheid en klimaat dan in het huidige MFK.

De Europese Commissie heeft nationale parlementen opgeroepen haast te maken met de ratificatie van het besluit. Dit mag wat de leden van de VVD-fractie betreft niet ten koste gaan van een goede en gedegen wetsbehandeling. De leden van de VVD-fractie willen weten wat de planning van ratificatie is in de andere nationale parlementen, graag per land weergeven.

De nationale goedkeuring van het Eigenmiddelenbesluit (EMB) verloopt in iedere lidstaat conform de eigen grondwettelijke bepalingen. Tot het moment van inwerkingtreding is de Commissie niet gemachtigd om de 750 miljard euro (in prijzen van 2018) voor het Herstelinstrument (Next Generation EU, NGEU) op de kapitaalmarkt te lenen en kan de Commissie ook geen juridische verplichtingen voor deze middelen aangaan. In Nederland verloopt de nationale goedkeuring middels een wetgevingstraject door het parlement. In de meeste andere lidstaten verloopt goedkeuring ook via het parlement, al dan niet via een wetgevingstraject. Lidstaten hebben herhaaldelijk hun wens en ambitie uitgedrukt om het proces tot goedkeuring zo snel als mogelijk af te ronden. Omdat de voortgang van deze procedures, net als in Nederland, afhankelijk is van agendering en behandeling door zowel regering als parlement is het niet mogelijk om per lidstaat de planning van de goedkeuringsprocedure weer te geven. Verreweg de meeste lidstaten hebben evenwel aangegeven afronding van de goedkeuringsprocedure in het eerste kwartaal van 2021 te voorzien en informeel is vernomen dat de meeste lidstaten deze planning verwachten te halen. Enkele lidstaten hebben nog geen indicatie gegeven van de verwachte afronding van de nationale goedkeuring van het EMB.

In de afgelopen tijd is er stevig gesproken over het rechtsstaatmechanisme, met name met landen als Polen en Hongarije. De criteria en breedte van het mechanisme zijn voor de leden van de VVD-fractie belangrijk. Welke maatregelen kunnen worden genomen of opgelegd? Want dat dit bikkelhard nodig is, bleek afgelopen zomer in Polen, waar steden en dorpen zichzelf "homovrije zone" noemden. Het moet wat deze leden betreft meer zijn dan alleen maar een mondelinge veroordeling.

De MFK-rechtsstaatverordening¹ (Meerjarig Financieel Kader, MFK) is een instrument ter bescherming van de EU-begroting en het Herstelinstrument en één van de middelen uit de Europese gereedschapskist om schendingen van de beginselen van de rechtsstaat aan te kunnen pakken, naast bijvoorbeeld inbreukprocedures die de Europese Commissie kan starten, de artikel 7 VWEU-procedure (Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie) en het jaarlijkse Rechtsstaatrappport waarin alle EU-lidstaten langs de rechtsstatelijke meetlat worden gelegd.

Op grond van de MFK-rechtsstaatverordening kan de Commissie maatregelen voorstellen als sprake is van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie serieus dreigen aan te tasten. De MFK-rechtsstaatsverordening ziet daarbij op de kernaspecten van de rechtsstatelijkheid die in de verordening wordt geëxpliciteerd, zoals bijvoorbeeld rechterlijke onafhankelijkheid, rechtsbescherming, gelijkheid voor de wet, en scheiding der machten. Er moet bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat daarnaast altijd een link zijn met de financiële belangen van de EU, dat was ook in het oorspronkelijke Commissievoorstel uit 2018 zo en volgt ook uit de conclusies van de Europese Raad (ER) van 21 juli 2020². De MFK-rechtsstaatverordening is in het licht hiervan niet het geschikte instrument om LHBTI-vrije zones in Polen aan te pakken. Daarvoor zijn andere maatregelen beschikbaar. Zo besloot Eurocommissaris Dali (Gelijkheid) in juli 2020 om

¹ Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting

² Conclusies Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020) EUCO 10/20.

de twinningaanvragen van zes Poolse gemeentes die een LHBTI-vrije zone hadden afgekondigd niet toe te kennen. Nederland steunt deze beslissing van de Commissie.

In artikel 4 van de MFK-rechtsstaatverordening worden de maatregelen beschreven die de Commissie kan opleggen als sprake is van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat die de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie serieus dreigen aan te tasten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het schorsen van betalingen en vastleggingen, het korten van de financiering op bestaande vastleggingen, het beperken van voorfinanciering en het opleggen van een verbod om nieuwe vastleggingen aan te gaan.

Welk risico is er als Nederland bijvoorbeeld al geratificeerd heeft, en landen als Polen of Hongarije nog niet en besluiten dat ze opnieuw terug willen onderhandelen, zoals afgelopen jaar ook al is gebeurd, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Moet er dan opnieuw geratificeerd worden als er onverhoopt onder druk een aangepaste deal door deze landen met de Europese Unie wordt uitonderhandeld op het laatste moment? Welke waarborgen zijn er dat dit niet kan gebeuren? Welke rol hebben parlementen dan nog? In hoeverre is het mogelijk de onderhavige wet pas in te laten gaan, als alle lidstaten het verdrag hebben geratificeerd, bijvoorbeeld door te werken met een koninklijk besluit? Is de regering bereid om artikel 2 van het wetsvoorstel in die zin aan te passen? In hoeverre is de MFK-rechtsstaatverordening al vastgesteld en van toepassing en in hoeverre heeft deze directe en rechtstreekse werking? Hetzelfde voor de MFK-verordening, omdat beide gerelateerd zijn aan het voorliggende EMB.

Alle EU-lidstaten dienen het EMB met de tekst die op 14 december 2020 tot stand is gekomen overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen goed te keuren. Het EMB treedt pas in werking wanneer alle EU-lidstaten het besluit hebben goedgekeurd. Mocht een lidstaat echter wensen in die tekst een wijziging aan te brengen, en alle andere lidstaten stemmen met die wijziging in, dan is er sprake van een verdragswijziging. Een dergelijke wijziging dient dan weer afzonderlijk door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen goedgekeurd te worden. Als dat het geval is dan zal de wijziging ook ter goedkeuring aan uw Kamer worden aangeboden. Er is dus geen risico dat er tegen de wens van uw Kamer in een wijziging zou worden doorgevoerd na ratificatie door Nederland.

Op de vraag of de goedkeuringswet mogelijk bij koninklijk besluit in werking kan treden, antwoordt de regering dat zij daarvan geen voorstander is. Op grond van bovenstaande toelichting is er immers geen risico dat na ratificatie door Nederland het verdrag tegen de wil van uw Kamer zou worden aangepast.

Op 11 december 2020 nam de Europese Raad conclusies aan over de MFK-rechtsstaatverordening³. Deze ER-conclusies waren nodig voor Hongarije en Polen om in te kunnen stemmen met de MFK-verordening⁴ en het Eigenmiddelenbesluit (EMB). Vervolgens zijn zowel de MFK-rechtsstaatverordening als de MFK-verordening definitief goedgekeurd door de Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement, en op 22 december 2020 in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd. Zowel de MFK-verordening en de MFK-rechtsstaatverordening zijn van toepassing sinds 1 januari 2021. Beide verordeningen zijn verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

De Europese Raad is in december 2020 drie zaken overeengekomen: het MFK, het Herstelfonds en het rechtsstatelijkheidsmechanisme, zo stellen de leden van de CDA-fractie vast. De voorliggende wet heeft betrekking op de inkomsten van de EU voor de uitvoering van het MFK en het Herstelfonds. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het rechtsstatelijkheidsmechanisme op enige manier is gekoppeld aan het EMB. Deze leden vragen dit omdat wanneer een lidstaat vanwege het rechtsstatelijkheidsmechanisme toewijzingen uit het MFK worden ontzegd, betreffende lidstaat dit mogelijk zou kunnen gebruiken om de verplichting binnen

³ Conclusies bijeenkomst van de Europese Raad (10 en 11 december 2020) EUCO 22/20.

⁴ Verordening (EU) 2020/2093 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027.

het EMB eveneens stop te zetten. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie de regering welke gevolgen het gebruik van de noodremprocedure in het herstelfonds voor het EMB heeft.

Er bestaat geen koppeling tussen het rechtsstatelijkheidsmechanisme of de noodremprocedure met het EMB.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de kans reëel is dat het plafond, dat reeds met 0,2 procent van het EU-bni verhoogd is, mede vanwege het verlaagde EU-bni als gevolg van de coronapandemie tussentijds nog een keer moet worden bijgesteld als blijkt dat de gevolgen van de coronapandemie langer aanhouden. Deze leden vragen de regering of het plafond ook tussentijds naar beneden kan worden bijgesteld als het herstel in de lidstaten sneller gaat.

Met het nieuwe EMB is sprake van een ruime marge van het EMB-plafond ten opzichte van het MFK-plafond. Het bni van de EU zou nog eens fors moeten dalen om deze marge in gevaar te brengen. De kans hierop is niet groot, maar valt gezien de grote economische onzekerheden in het huidige tijdsgewricht ook niet geheel uit te sluiten.

Het EMB ligt voor onbepaalde tijd vast en bevat geen (opwaartse en neerwaartse) herzieningsclausules. De inhoud van het EMB kan dus alleen worden gewijzigd als alle lidstaten het daarmee eens zijn.

Het besluit zal na goedkeuring door alle lidstaten in werking treden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de voortgang van ratificatie in andere lidstaten. Wanneer is in de andere lidstaten de parlementaire behandeling gepland, en geeft deze planning vertrouwen dat het EMB op tijd in werking kan treden? Zolang het EMB nog niet in werking is getreden en derhalve nog niet wordt toegepast, blijft het EMB 2014 van kracht. De leden van de CDA fractie vragen de regering of er afspraken zijn in het nieuwe EMB en de beleidsdoelen in het nieuwe MFK welke conflicteren met deze situatie.

De nationale goedkeuring van het EMB verloopt in iedere lidstaat conform de eigen grondwettelijke bepalingen. In Nederland verloopt dit middels een regulier wetgevingstraject door het parlement. In de meeste andere lidstaten verloopt goedkeuring ook via het parlement, al dan niet via een wetgevingstraject. Lidstaten hebben herhaaldelijk hun wens en ambitie uitgedrukt om het proces tot goedkeuring zo snel als mogelijk is af te ronden. Omdat de voortgang van deze procedures, net als in Nederland, afhankelijk is van agendering en behandeling door zowel regering als parlement is het niet mogelijk om per lidstaat een datum van afronding te geven. Lidstaten hebben aangegeven afronding in het eerste kwartaal te voorzien. Enkele lidstaten hebben nog geen indicatie gegeven van de verwachte afronding van de nationale goedkeuring van het EMB.

Totdat het nieuwe EMB in werking is getreden heeft de Europese Commissie geen mandaat om namens de Europese Unie middelen te lenen op de kapitaalmarkt voor de financiering van het Herstelleninstrument NGEU. De financiering van het reguliere MFK 2021-2027 moet totdat het EMB in werking is getreden ook plaatsvinden binnen de financiële kaders van het EMB uit 2014.

2. Inhoud Eigenmiddelenbesluit

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het EMB vier eigen middelen zijn opgenomen, waarvan drie die nu al bestaan, te weten de douane-inkomsten, de btw-afdrachten en bni-afdrachten. Nieuw is de afdracht op basis van plastic. De leden van de VVD-fractie zijn in principe voorstander van een simpele methodiek op basis van bni-afdrachten. Een voorstel voor afdracht op basis van plastic is voor de leden van de VVD-fractie verdedigbaar, omdat het ook gunstiger uitpakt voor de totale afdracht van Nederland.

In het akkoord van de Europese Raad van juli wordt ook gesproken over hervorming van de eigen middelen en de introductie van nieuwe eigen middelen, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Kan de regering bevestigen dat dit niet is of wordt vastgelegd met het voorliggende EMB? En kan

de regering bevestigen dat Nederland gewoon nog een veto heeft en kan gebruiken als de Europese Commissie onverhoopt voorstellen doet voor andere nieuwe eigen middelen en/of Europese heffingen c.q. belastingen?

De Europese Raad heeft in juli 2020 afgesproken om verder te werken aan nieuwe eigen middelen maar heeft geen besluit genomen over de introductie hiervan. In het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) over samenwerking op budgettair terrein door de Raad, de Commissie en het Europees Parlement is een indicatieve routekaart opgenomen voor de introductie van eventuele nieuwe eigen middelen. Dit is in feite een bevestiging van de ER-conclusies van 21 juli 2020⁵. De bevoegdheden over de introductie blijven zoals vastgelegd in de Verdragen: nieuwe eigen middelen moeten door de Raad met unanimiteit worden aangenomen via een nieuwe EMB, wat voorts goedkeuring vereist in iedere lidstaat conform de eigen grondwettelijke bepalingen. *De leden van de PVV-fractie vragen allereerst om een tijdlijn van hoe de hoogte van de perceptiekostenvergoeding in de afgelopen vijf jaar is veranderd.*

De perceptiekostenvergoeding is sinds 2014 onveranderd 20%. Zodra het nieuwe Eigen Middelenbesluit is geratificeerd in alle lidstaten zal deze 25% bedragen, met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2021.

Voorts merken de leden van de PVV-fractie op dat lidstaten met een bni per capita onder het gemiddelde EU-bni per capita recht hebben op een jaarlijkse forfaitaire verlaging wat betreft de plasticafdrachten. De leden van de PVV-fractie willen weten om welke lidstaten het hierbij gaat en hoe veel de jaarlijkse forfaitaire verlaging zal bedragen (graag per lidstaat uitsplitsen). Kan de regering tevens een overzicht geven van hoeveel elke lidstaat jaarlijks zal moeten uitgeven aan de plastictaks? Hoeveel geeft elke Nederlander jaarlijks uit aan de plastictaks?

Onderstaande tabel geeft de omvang van de geraamde afdracht van het eigen middel op basis van niet-gerecycled plasticafval over de komende 7 jaar weer (inclusief de korting) en de omvang van de korting voor alle lidstaten. Uitgaande van een Nederlandse bevolking van 17,5 miljoen mensen en een gemiddelde afdracht van 227 euro is dat ca. 13 euro per jaar per hoofd van de bevolking. Daarbij dient opgemerkt te worden dat door de invoering van het eigen middel op basis van niet-gerecycled plasticafval de bni-afdracht van alle lidstaten daalt. Voor Nederland bedraagt de daling van de bni-afdracht als direct gevolg van de invoering van het 'plastic' eigen middel gemiddeld ca. 340 miljoen euro per jaar, wat per hoofd van de bevolking ca. 19 euro is. Het eigen middel op basis van niet-gerecycled plasticafval vormt een verdeelsleutel op basis waarvan lidstaten afdragen. Er is geen verplichting voor lidstaten om ook daadwerkelijk een belasting op niet-gerecycled plasticafval in te voeren.

⁵ Conclusies Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad (17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020) EUCO 10/20.

	Gemiddelde geraamde netto-afdracht 2021-2027 <i>(in miljoenen euro, lopende prijzen)</i>	Lumpsum korting <i>(in miljoenen euro, lopende prijzen)</i>
BE	165	0
BG	24	-22
CZ	83	-32
DK	94	0
DE	1460	0
EE	27	-4
IE	140	0
EL	57	-33
ES	571	-142
FR	1077	0
HR	12	-13
IT	852	-184
CY	5	-3
LV	14	-6
LT	22	-9
LU	15	0
HU	121	-30
MT	4	-1
NL	227	0
AT	146	0
PL	349	-117
PT	148	-31
RO	103	-60
SI	15	-6
SK	33	-17
FI	59	0
SE	110	0

Daarnaast willen de leden van de PVV-fractie weten hoe de regering tegenover de introductie van de plasticfaks staat, aangezien de regering eerder heeft aangegeven geen voorstander te zijn van nieuwe eigen middelen in zijn geheel.

In de ER-conclusies van 21 juli 2020 is overeengekomen 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 per 1 januari 2021 een nieuwe grondslag op basis van niet-gerecycled plasticafval worden ingevoerd. Een grondslag is een verdeelsleutel op basis waarvan lidstaten afdragen aan de EU-begroting. Het is geen Europese belasting en er wordt geen heffing op plastic mee ingevoerd. Het kabinet acht het invoeren van een afdracht op basis van niet-gerecycled plasticafval aanvaardbaar als onderdeel van het bereikte onderhandelingsresultaat. Deze nieuwe afdracht sluit daarnaast aan bij de klimaatdoelstellingen van het kabinet.

Verder vragen de leden van de PVV-fractie hoeveel Nederland in totaal aan de EU zal adragen in de periode 2021-2027. Kan de regering dit per jaar uitsplitsen? Hoeveel zal Nederland afdragen in deze periode inclusief de lumpsumkorting van 1.921 miljoen euro? Is de lumpsumkorting van 1.921 miljoen euro een jaarlijks terugkerende korting of een eenmalige korting in de periode 2021-2027? Wanneer zal de lumpsumkorting van 1.921 miljoen euro worden overgemaakt?

De raming van de afdrachten aan de Europese Unie in de periode 2021-2027 zijn toegelicht in de begroting van Buitenlandse Zaken, op art 3.1 en 3.10. Voor de totalen zie onderstaande tabel.

<i>(in miljoenen euro)</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Stand ontwerpbegroting 2021 (MFK-akkoord)	8.997	8.864	8.895	9.238	9.531	9.724	9.992

De lumpsumkorting is een jaarlijks terugkerende korting gedurende de looptijd van het MFK 2021-2027. Deze korting zal, nadat het EMB is goedgekeurd door alle lidstaten, worden verrekend met de afdrachten met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021 en is reeds in bovenstaande raming van de afdrachten verwerkt.

Vervolgens vragen de leden van de PVV-fractie of het al bekend is welke lidstaten hebben aangegeven gebruik te willen maken van het leningengedeelte van de Recovery and Resilience Facility (RRF, het herstelfonds).

Op dit moment heeft het kabinet geen beeld van de landen die ook gebruik willen maken van het leningengedeelte van de RRF. Duidelijk is wel dat lidstaten zich vooral richten op het opstellen van plannen voor het besteden van het subsidiedeel van de RRF. Het staat lidstaten volgens de gemaakte afspraken vrij om in aanvulling daarop, dat wil zeggen voor aanvullende investeringen en hervormingen, leningen aan te vragen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de hogere perceptiekostenvergoeding betekent dat de importheffingen voor derde landen naar de EU hoger worden. Ook vragen deze leden of dit wordt beïnvloed door de implementatie van de richtlijnen met betrekking tot elektronische handel per 1 juli 2021. De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat dit betekent voor Nederland en daarbij de absolute cijfers hierover van het MFK 2014-2021 te delen met de Kamer. Tevens vragen deze leden of er iets over deze perceptiekostenvergoeding is opgenomen in het Brexitakkoord.

De hoogte van de perceptiekostenvergoeding heeft geen enkele invloed op importheffingen voor derde landen, inclusief het VK na Brexit. Het is een interne EU-beslissing hoe het geld dat via importheffingen wordt opgehaald wordt verdeeld over de EU-begroting en de lidstaten. Ook andere wijzigingen in de methodiek van de inning van de importheffingen hebben daar geen invloed op, zolang er geen wijziging is in de tarieven van de invoerrechtenheffing. De verhoging van de perceptiekostenvergoeding betekent voor Nederland een netto voordeel van ca. 0,1 miljard euro per jaar.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de methodologie en wettelijke grondslag van de plasticafdrachten is vastgesteld. Tevens vragen deze leden hoe de inkomsten uit deze nieuwe afdracht zijn geraamd en in het bijzonder voor Nederland. Zo vragen deze leden de regering of deze plasticafdracht bijdraagt aan het verminderen van in omloop brengen en produceren van plastic.

De onderhandelingen over de verordening voor het vastleggen van de regels rondom het eigen middel o.b.v. niet-gerecycled plasticafval zijn in een afrondende fase en deze zal naar verwachting binnen enkele weken in COREPER worden behandeld. Vervolgens zal het EP zich hierover uitspreken waarna deze via de gebruikelijke procedures in de Raad zal worden goedgekeurd (artikel 311 VWEU). De afdracht van het eigen middel o.b.v. niet-gerecycled plasticafval zal gebeuren op basis van Eurostatstatistieken die reeds worden gebruikt om de voortgang bij het terugdringen van het plasticafval in Europa te monitoren. Op basis van deze statistieken heeft de Europese Commissie ook een voorlopige raming vastgesteld voor alle lidstaten. Voor Nederland is

de raming opgenomen in art. 3.1 van de begroting van Buitenlandse Zaken en bedraagt voor 2021 (stand ontwerpbegroting 2021) 216 miljoen euro, oplopend naar 234 miljoen euro in 2025.

Het eigen middel o.b.v. niet-gerecycled plasticafval is bedoeld als prikkel om lidstaten te bewegen om hun recyclingbeleid te verbeteren zodat uiteindelijk meer plastic verpakkingsmateriaal wordt gerecycled en draagt daarmee bij aan milieubeleidsdoelstellingen van het kabinet. Er is geen verplichting om een nationale belasting op niet-gerecycled plasticafval in te voeren.

Er is een lumpsumkorting op de jaarlijkse bni-afdrachten voor Nederland vastgesteld op bruto 1.921 miljoen euro. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de raming op jaarbasis binnen dit MFK is en hoe dit zich verhoudt tot het vorige MFK.

In het huidige EMB bestond de Nederlandse korting tot eind 2020 uit drie componenten. Een lagere btw-afdracht (0,15% in plaats van 0,3%), een lumpsumkorting op de bni-afdracht (698 miljoen euro in prijzen 2011) en een korting op de Nederlandse bijdrage aan de Britse korting (75% korting). Al deze kortingen samen worden onder het nieuwe EMB vervangen door een lumpsumkorting. Zoals toegelicht in de begroting van Buitenlandse Zaken (ontwerpbegroting 2021) over het MFK-akkoord bedroeg de omvang van de bruto korting in het vorige MFK gemiddeld ca. 1,6 miljard euro per jaar (prijzen 2020). De korting voor dit MFK bedraagt 1,921 miljard euro (prijzen 2020) per jaar.

De regering stelt tevens dat de juridische dienst heeft aangegeven dat uit de mogelijkheid tot het ophalen van tijdelijke additionele middelen bij lidstaten geen schuldmutualisatie voortvloeit en dat dit een systeem van onderlinge compensatie tussen lidstaten betreft. Hoewel de verbintenis dus niet wordt overgenomen vragen de leden van de CDA-fractie de regering of de kans bestaat als een lidstaat die er economisch heel slecht voorstaat, niet aan zijn verplichtingen voor additionele middelen kan voldoen, Nederland dan meer bijdraagt, en dit vervolgens nooit of pas in een heel verre toekomst kan worden gecompenseerd met de betreffende lidstaat. Deze leden vragen de regering of er dan niet in praktijk toch een vorm van schuldmutualisatie ontstaat.

In het uiterste geval dat de Europese Commissie op enig moment over onvoldoende liquide middelen beschikt om aan haar rente- en aflossingsverplichtingen richting de kapitaalmarkt te voldoen, mag zij aanvullende middelen opvragen bij de lidstaten. Indien een lidstaat niet in staat zou zijn tijdig haar volledige bijdrage hieraan te leveren mag de Europese Commissie als voorlopige maatregel afwijken van een verdeling naar rato van het bni. In dat geval kan het voorkomen dat een lidstaat tijdelijk een hogere bijdrage levert dan op basis van het bni-aandeel verwacht wordt. Deze tijdelijk afwijking van bijdragen naar rato van bni-aandeel wordt middels een aanpassing van de EU-begroting zo snel mogelijk hersteld. Iedere individuele lidstaat blijft onverminderd gehouden aan de op basis van het EMB verschuldigde bedragen.

De Juridische Dienst van de Raad heeft in zijn advies aangegeven dat uit deze mogelijkheid tot het ophalen van tijdelijke additionele middelen bij lidstaten geen schuldmutualisatie voortvloeit en dat deze niet beschouwd kan worden als hoofdelijke aansprakelijkheid van een lidstaat, maar het een systeem van onderlinge compensatie tussen lidstaten betreft.⁶ De aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het EMB houdt derhalve niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VWEU worden overgenomen.⁷

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering alle juridische adviezen (intern, extern, landsadvocaat) die zijn ingewonnen over het EMB met de Kamer te delen. Tevens vragen deze

⁶ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 109.

⁷ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 158. De Unie-uitgaven onder NGEU vallen daarnaast buiten het toepassingsbereik van artikel 125, lid 1, VWEU, omdat er geen sprake is van het verstrekken van financiële steun aan de lidstaten die in de plaats zou komen van de markten; zie punt 161 van het advies.

leden aan de regering om zelf aan te geven of zij het EMB in overeenstemming met Europees recht acht en daarbij heel precies aan te geven waarop zij dat baseert.

Uw Kamer is bekend met de externe adviezen van de Juridische Dienst van de Raad van 24 juni 2020 en het advies van de Raad van State van 25 januari 2021. Het is gelet op de snelheid waarmee deze vragen beantwoord worden niet mogelijk gebleken eventuele intern ingewonnen juridische adviezen over de verenigbaarheid van het EMB met het Unierecht te inventariseren. Het kabinet zal dit ter hand nemen en uw Kamer voor de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel de uitkomsten hiervan toezenden. De inhoudelijke strekking van de juridische advisering wordt hieronder weergegeven.

Het kabinet acht het voorliggende Eigenmiddelenbesluit in overeenstemming met de Unieverdragen. De Unie is op grond van artikel 311 VWEU bevoegd om een besluit vast te stellen over het stelsel van eigen middelen van de Unie. Het stelsel van eigen middelen van de Unie kan in beginsel ook de keuze omvatten dat de Commissie een uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte machtiging krijgt om namens de Unie geld op de kapitaalmarkt te lenen ten behoeve van lopende uitgaven van de Unie⁸.

Zoals in de Kamerbrief van 9 juni 2020 over de kabinetsappreciatie van de nieuwe Commissievoorstellen voor het MFK en herstelstrategie met uw Kamer gedeeld⁹, heeft het kabinet vragen gesteld over de verenigbaarheid van de oorspronkelijke Commissie voorstellen met de in de Unieverdragen neergelegde uitgangspunten voor de financiering van de EU begroting, aangezien het hier om een nieuwe constructie gaat met bovendien een grote omvang. Het ging dan in het bijzonder om de verenigbaarheid van het grote voorgestelde bedrag aan externe bestemmingsontvangsten met artikel 310 en 311 VWEU. Deze externe bestemmingsontvangsten vormen geen eigen middel van de Unie, en zij vallen bovendien buiten het bereik van de begrotingsautoriteit van de Unie (gevormd door de Raad en het Europees Parlement). Dit terwijl artikel 311 VWEU als uitgangspunt bepaalt dat de begroting, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd. En artikel 310 VWEU daarnaast als uitgangspunt bepaalt dat alle ontvangsten en uitgaven van de Unie voor elk begrotingsjaar moeten worden geraamd en opgenomen in de begroting. Het gebruik van externe bestemmingsontvangsten als uitzondering op deze uitgangspunten is algemeen geaccepteerd. Het voorstel van de Commissie riep echter de vraag op welke grenzen er aan het gebruik van deze uitzonderingen zijn.

Op 24 juni jl. verscheen het advies van de Juridische Dienst van de Raad (JDR) over de voorstellen van de Europese Commissie voor *Next Generation EU*¹⁰. Volgens de JDR moet, voor het beantwoorden van de vraag of het hoge bedrag aan externe bestemmingsontvangsten binnen de grenzen van het juridisch mogelijke blijft, niet alleen naar het bedrag worden gekeken. Naast het bedrag moet volgens de JDR ook gekeken worden naar de specifieke economische omstandigheden en de context waarin het voorgestelde instrument tot stand komt, en naar de waarborgen waarmee het instrument omkleed wordt¹¹. Deze waarborgen moeten voorkomen dat de voorgestelde constructie een permanent mechanisme wordt of een paradigmaverandering inhoudt in de EU-begrotingsprocessen. Ook wijst de JDR er op dat de Uniewetgever een ruime beoordelingsmarge heeft om passende (financiële) middelen te kiezen voor het bereiken van de doelstellingen van de Unie¹². Volgens de JDR zijn de waarborgen die door de Commissie waren voorgesteld en die ook opgenomen zijn in het voorliggende Eigenmiddelenbesluit, te weten de

⁸ Zie ook de Kabinetsappreciatie Commissievoorstellen Meerjarig Financieel Kader 2021-27 en herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak van 9 juni 2020, Kamerstuknummer 21501-20-1543.

⁹ Kamerstuknummer 21501-20-1543.

¹⁰ Het advies van de Juridische dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20) is openbaar: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/nl/pdf>.

¹¹ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 63.

¹² Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 66.

uitzonderlijkheid, tijdelijkheid en eenmaligheid van het instrument, voldoende om te concluderen dat de voorgestelde begrotingsconstructie verenigbaar is met de EU Verdragen.

Uit het advies wordt duidelijk dat de Unieverdragen volgens de JDR de mogelijkheid bieden aan de Uniewetgever om de uitzonderingen op bovengenoemde begrotingsuitgangspunten in bijzondere omstandigheden ruim uit te leggen.

Zoals het kabinet in reactie op het advies van de JDR heeft aangegeven¹³, erkent het kabinet in beginsel dat de Uniewetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt bij de keuze voor passende middelen voor het bereiken van de doelstellingen van de Unie. Daarnaast is bovendien relevant dat het vanuit juridisch perspectief moeilijk is om eenduidig vast te stellen welk bedrag aan externe bestemmingsontvangsten in het licht van artikel 310 en 311 VWEU nog juridisch acceptabel is. Het is in die zin mogelijk tot de conclusie te komen, zoals de JDR doet, dat de voorgestelde constructie verenigbaar is met de EU Verdragen.

Het kabinet heeft daarnaast aan uw Kamer aangegeven dat het op dit punt tegelijkertijd voorzichtigheid geboden acht, gezien het feit dat er in de betreffende innovatieve begrotingsconstructie gebruik wordt gemaakt van tijdelijke uitzonderingen op de in de EU Verdragen neergelegde uitgangspunten voor de financiering van de EU begroting.¹⁴ Deze uitgangspunten beogen in het bijzonder de financiële autonomie van de Unie en de prerogatieven van de EU begrotingsautoriteit te beschermen. Het kabinet heeft deze voorzichtigheid dan ook steeds bepleit, en acht het in dat licht relevant dat het oorspronkelijk door de Commissie voorgestelde bedrag aan externe bestemmingsontvangsten (500 miljard euro) neerwaarts is bijgesteld tot maximaal 390 miljard euro in prijzen van 2018. Ook hecht het kabinet bijzonder belang aan de hierboven genoemde en in het voorliggende Eigenmiddelenbesluit opgenomen waarborgen (uitzonderlijkheid, tijdelijkheid en eenmaligheid). Daarnaast is het kabinet het met de Juridische Dienst van de Raad eens dat de EU-Verdragen niet toestaan dat de hier gekozen constructie, waarbij beleidsuitgaven van de Unie via op de kapitaalmarkt geleend geld gefinancierd worden, permanent wordt of leidt tot een paradigmaverschuiving¹⁵.

Tot slot acht het kabinet het voorliggende Eigenmiddelenbesluit in overeenstemming met de zogenaamde 'no bail-out'-bepaling uit artikel 125 VWEU. Zoals aangegeven door de JDR houdt pro rata aansprakelijkheid van lidstaten, waarbij elke lidstaat alleen verantwoordelijk blijft voor zijn aandeel in de verbintenissen die hij jegens de Unie is aangegaan voor de toekomstige aflossing van in het kader van NGEU uitgegeven schulden, niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VWEU worden overgenomen.¹⁶

De leden van de D66-fractie zien dat er een zogenaamde headroom wordt opgenomen in het EMB om zekerheid te bieden dat de EU aan haar verplichtingen kan voldoen. Hoe vindt besluitvorming plaats over eventuele besteding van middelen uit deze headroom? Op welke manier wordt hierbij de afweging gemaakt tussen het bieden van voldoende zekerheid en de budgettaire verantwoording van bestedingen jegens de parlementen?

Besteding van middelen uit de marge tussen het EMB-plafond en het MFK-plafond vindt plaats op het moment dat er financiële verplichtingen voldaan moeten worden op door de Unie aangegane schuld en deze niet gedekt kunnen worden binnen het MFK-plafond. Het gaat hier bijvoorbeeld om de middelen uit het Herstelinstrument, maar ook SURE, de betalingsbalansfaciliteit (BoP) en het EFSM. De juridische basis wordt gelegd bij besluitvorming over het EMB, de verordeningen voor de

¹³ Geannoteerde Agenda Informele Videoconferentie van de Leden van de Raad Algemene Zaken van 15 juli 2020, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2184. (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-BW.html>)

¹⁴ Geannoteerde Agenda Informele Videoconferentie van de Leden van de Raad Algemene Zaken van 15 juli 2020, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2184.

¹⁵ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 63.

¹⁶ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 158.

overige genoemde instrumenten en de verordening voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen (de MAR)¹⁷. Het EMB is een Raadsbesluit dat door alle lidstaten conform hun grondwettelijke bepalingen moet worden goedgekeurd. Het Europees Parlement en de Raad zijn medewetgever voor verordeningen. De garanties uit hoofde van het EMB worden verantwoord in de begroting van het ministerie van Financiën.

De leden van de SP-fractie willen allereerst vragen wat de gedachte is achter de plastic-taks. Wat zal er gebeuren met dit afdrachtengedeelte als er succesvolle recycling gaat ontstaan en er dus minder kilo's niet-gerecycled plastic? Worden dan de andere afdrachten verhoogd, of zal dan het bedrag per kilo gaan stijgen?

Als de hoeveelheid niet gerecycled plasticafval daalt, zal de opbrengst van deze afdracht ook dalen. Door de systematiek van de Europese afdrachten betekent dat automatisch dat dan de bni-afdracht van de lidstaten stijgt om het ontbrekende bedrag alsnog op te brengen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de gevolgen voor de Nederlandse afdracht door de verhoging van de perceptiekostenvergoeding. Kan de regering hiervan een inschatting geven voor de looptijd van het EMB?

De toename van de perceptiekostenvergoeding leidt tot een netto voordeel voor Nederland van ca. 0,1 miljard euro per jaar (in prijzen van 2018). Dit is het saldo van de verhoging van de perceptiekostenvergoeding (die gemiddeld met ca. 174 miljoen euro per jaar toeneemt door de 5%-punt toename) en het effect daarvan op de bni-afdracht. Immers, doordat de perceptiekostenvergoeding hoger is krijgt de EU minder geld binnen uit de invoerrechtenafdracht en dit moet gecompenseerd moet worden via een hogere bni-afdracht. Dit tweede orde effect bedraagt voor Nederland gemiddeld ca. 66 miljoen euro per jaar, waardoor per saldo het voordeel uitkomt op ca. 0,1 miljard euro per jaar.

De berekening voor de btw-grondslag is vereenvoudigd, zo lezen de leden van de SGP-fractie. Op welke wijze is deze berekening vereenvoudigd, en welke implicaties heeft dat?

De vereenvoudiging van de berekening van de btw-grondslag komt met name doordat het gewogen gemiddeld btw-tarief wordt bevroren voor 5 jaar in plaats van het jaarlijks berekenen van het gewogen gemiddeld tarief. Dit vermindert de administratieve lasten voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Ministerie van Financiën die deze gegevens jaarlijks moesten berekenen en aanleveren bij de Europese instanties (onder andere bij Eurostat).

De leden van de SGP-fractie vragen naar de reden van de jaarlijkse forfaitaire verlaging van de plasticafdrachten voor lidstaten met een bni per capita onder het gemiddelde EU-bni per capita. Wat is de logica van en argumentatie bij deze maatstaf? Klopt het dat het doel van deze maatregel een afname van het niet-gerecycled plasticafval is? Waarom is de verlaging van de plasticafdrachten dan gebaseerd op het bni per capita en niet bijvoorbeeld op de mate van niet-gerecycled plasticafval in een lidstaat? Tevens vragen deze leden naar een overzicht met de te verwachte plasticafdrachten van alle lidstaten, en een overzicht van de verwachte jaarlijkse forfaitaire verlagingen voor de lidstaten.

De reden voor deze lumpsum verlaging is dat zonder een dergelijk compensatiemechanisme het effect van de invoering van het eigen middel op basis van niet gerecycled plastic substantieel negatiever uit zou pakken voor de betreffende landen. Omdat het gaat om landen die al onder het Europese gemiddelde liggen qua bni per capita, werd een correctie ingevoerd om te voorkomen dat het 'plastic' eigen middel een te groot degressief effect zou hebben. Door er een lumpsum korting van te maken blijft de prikkel voor deze lidstaten om de recycling te verbeteren in stand.

¹⁷ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien.

Onderstaande tabel geeft per lidstaat de gemiddelde geraamde omvang van het eigen middel op basis van niet-gerecycled plasticafval weer (inclusief het effect van de korting) en voor de landen die een korting ontvangen, de omvang van de korting. Deze cijfers zijn gebaseerd op informatie van de Commissie en eigen inschattingen en zijn daarom met enige onzekerheid omgeven.

	Gemiddelde geraamde netto-afdracht voor het 'plastic' eigen middel 2021-2027 <i>(in miljoenen euro, lopende prijzen)</i>	Lumpsum korting <i>(in miljoenen euro, lopende prijzen)</i>
BE	165	0
BG	24	-22
CZ	83	-32
DK	94	0
DE	1460	0
EE	27	-4
IE	140	0
EL	57	-33
ES	571	-142
FR	1077	0
HR	12	-13
IT	852	-184
CY	5	-3
LV	14	-6
LT	22	-9
LU	15	0
HU	121	-30
MT	4	-1
NL	227	0
AT	146	0
PL	349	-117
PT	148	-31
RO	103	-60
SI	15	-6
SK	33	-17
FI	59	0
SE	110	0

De leden van de SGP-fractie vragen of er reeds middelen op de kapitaalmarkt geleend zijn, in het kader van de tijdelijke aanvullende middelen ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis.

Het mandaat voor de Europese Commissie om middelen te lenen op de kapitaalmarkt voor het Herstelinstrument is vastgelegd in het EMB. Het EMB kan pas in werking treden zodra alle lidstaten dit nationaal hebben goedgekeurd conform hun eigen grondwettelijke bepalingen. Tot het moment van inwerkingtreding van het EMB is de Commissie niet in staat om de middelen voor het Herstelinstrument op de kapitaalmarkt te lenen en kan de Commissie ook geen juridische verplichtingen voor deze middelen aangaan.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de eigenmiddelenplafonds in het EMB verhoogd zijn. Is de headroom ook vergroot in dit EMB ten opzichte van het EMB 2014? Welke risico's en gevolgen voor de Nederlandse afdrachten en/of garanties heeft deze verhoging en/of vergroting?

De exacte ruimte tussen de MFK-plafonds en de EMB-plafonds is lastig te bepalen omdat de MFK-plafonds zijn vastgelegd in miljarden euro en de EMB-plafonds in procenten van het bni. Dit

betekent dat schommelingen in het bni als gevolg van economische ontwikkelingen direct doorwerken in de omvang van deze marge. De marge ligt met name in de latere jaren van het MFK 2021-2027 naar verwachting hoger dan in het MFK 2014-2020 doordat de uitgaven binnen het huidige MFK naar voren worden gehaald voor COVID-steun (frontloading) en in latere jaren dus relatief lager zullen zijn, terwijl het bni (en daarmee de eigenmiddelenplafonds) in latere jaren naar verwachting juist weer hoger ligt door het economische herstel.

De marge dient als zekerheid voor beleggers dat de Europese Unie aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen. Een hogere marge betekent dat er meer zekerheid is voor beleggers. Tegelijkertijd is er dan ook meer ruimte voor Europese instrumenten die gebruik maken van deze ruimte. Dit mogelijke toenemende gebruik van de marge geldt overigens niet voor de tijdelijke verhoging van de plafonds (en daarmee van de marge) ten behoeve van het Herstelfonds. Indien er meer instrumenten gebruik maken van de ruimte, betekent dit dat de garantieverplichting op de Nederlandse begroting stijgt. Mocht dit aan de orde zijn dan zal dit worden verwerkt in het bestaande overzicht van de garanties uit hoofde van het EMB op de begroting van het ministerie van Financiën. Een hogere garantie kan leiden tot hogere Nederlandse afdrachten in het geval van een beroep op de garantie.

3. Achtergrond

De leden van de VVD-fractie lezen dat er waarborgen zijn opgenomen ten aanzien van de tijdelijkheid en uitzonderlijkheid met betrekking tot het met leningen financieren van uitgaven in de EU-begroting. De leden van de VVD-fractie vinden het cruciaal dat het herstellfonds tijdelijk en eenmalig is. Welke waarborgen zijn er opgenomen voor de tijdelijkheid, eenmaligheid en uitzonderlijkheid? Graag een uitgebreide toelichting. Waarom is de Raad van State van mening dat er een precedentwerking kan uitgaan van het voorliggende besluit en is de regering van mening dat dit niet het geval is?

Volgens het voorliggende EMB mag de Europese Commissie, namens de Europese Unie, tot 750 miljard euro (in prijzen van 2018) lenen op de kapitaalmarkten. In beginsel mag de Europese Unie middelen die zij heeft geleend op de kapitaalmarkt niet gebruiken voor de financiering van beleidsuitgaven (artikel 4 EMB). In de huidige unieke situatie wordt hiervoor echter een uitzondering gemaakt in artikel 5 van het EMB. Van de te lenen 750 miljard euro mag maximaal 390 miljard euro (in prijzen van 2018) gebruikt worden voor het doen van uitgaven.

Deze uitzondering is gebonden aan specifieke waarborgen ten aanzien van de uitzonderlijkheid, tijdelijkheid en eenmaligheid. De uitzonderlijkheid en eenmaligheid worden gewaarborgd doordat de betreffende leningen alleen aangegaan mogen worden met het oog op het aanpakken van de gevolgen van de COVID-19-crisis door middel van het Herstelinstrument en de daarin genoemde sectorale wetgeving¹⁸. De tijdelijkheid wordt enerzijds gewaarborgd doordat er na 2026 geen netto nieuwe leningen meer aangegaan mogen worden en anderzijds doordat deze leningen uiterlijk 31 december 2058 volledig terugbetaald moeten zijn. Deze waarborgen zijn opgenomen in artikel 5 van het EMB.

De uitzonderlijkheid en tijdelijkheid worden verder benadrukt in artikel 6. Daarin is vastgelegd dat de tijdelijke verhoging van het eigenmiddelenplafond enkel dient ter dekking van verplichtingen die voortvloeien uit de leningen voor het Herstelinstrument en dat deze tijdelijke verhoging vervalt zodra de betreffende verplichtingen zijn vervallen en uiterlijk op 31 december 2058.

Door deze waarborgen is het niet mogelijk dat het in het Eigenmiddelenbesluit opgenomen mandaat voor de Europese Commissie om leningen aan te gaan ten behoeve van het Herstelfonds voor andere zaken wordt gebruikt dan het aanpakken van de gevolgen van de COVID-crisis of verlengd wordt.

¹⁸ Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstellinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis

De Raad van State benoemt de precedentwerking van het, onder voorwaarden, tijdelijk een uitzondering maken op het uitgangspunt dat de Unie op de kapitaalmarkten geleende middelen niet gebruikt voor de financiering van beleidsuitgaven. Volgens de Raad van State impliceert dit dat zich in de toekomst situaties kunnen voordoen waarin een uitzondering op het verbod op lenen voor beleidsuitgaven mogelijk wordt geacht. Indien zich in de toekomst situaties zullen voordoen waarvoor een uitzondering op het principe 'niet lenen voor beleidsuitgaven' gewenst is, kan deze uitzondering niet op basis van het voorliggende EMB worden gemaakt.

Ook in een toekomstig EMB zal de beleidsvrijheid die de Uniewetgever heeft om te bepalen welke financiële middelen nodig zijn om de doelstellingen van de Unie te bereiken, beperkt worden door de noodzaak de integriteit van het stelsel van eigen middelen van de Unie te eerbiedigen. Het kabinet is het met de Juridische Dienst van de Raad eens dat de EU-Verdragen niet toestaan dat de hier gekozen constructie, waarbij beleidsuitgaven van de Unie via op de kapitaalmarkt geleend geld gefinancierd worden, permanent wordt of leidt tot een paradigmaverschuiving¹⁹. Een eventueel toekomstig nieuw EMB moet met unanimititeit door de Raad worden aangenomen en in alle lidstaten worden goedgekeurd conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

De leden van de VVD-fractie hebben regelmatig aandacht gevraagd voor het feit dat Nederland zelfstandig en uitgebreid een oordeel moet kunnen vormen over de plannen van andere landen en de uitvoering daarvan met het oog op de noodremprocedure voor het niet uitbetalen van bedragen in het kader van de RRF als onvoldoende wordt voldaan aan de voorwaarden of het tempo van uitvoering van de afgesproken plannen en hervormingen. Tot nu toe is er nog geen duidelijk antwoord op gekomen hoe Nederland ervoor gaat zorgen dat Nederland adequaat kan opereren op dat punt. Kan de regering dat alsnog doen?

Zoals is omschreven in de beantwoording van het schriftelijk overleg Eurogroep en Ecofinraad van 12 januari jl., houdt het kabinet contact met lidstaten en de Europese Commissie om zo vroeg mogelijk een goed mogelijk beeld te krijgen van de conceptplannen.²⁰ Het kabinet heeft echter geen toegang tot conceptplannen die zijn gedeeld met de Commissie in de fase die vooraf gaat aan de formele indiening van plannen. Zodra de plannen formeel zijn ingediend, moet de Commissie deze – op grond van de RRF-verordening – zonder vertraging doorsturen aan de Raad en Europees Parlement. Zodra dit is gebeurd, zal het kabinet deze plannen doorgeleiden naar de Tweede Kamer. Daarna heeft de Commissie twee maanden de tijd om de plannen te beoordelen, aan de hand van de criteria die zijn vastgelegd in de RRF-verordening. In deze periode kunnen plannen nog worden aangepast. De toetsing en bijsturing van plannen is dus in eerste instantie een taak van de Europese Commissie. Indien de Commissie tot een positieve beoordeling komt, zal zij een voorstel doen voor een uitvoeringsbesluit van de Raad. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid over deze uitvoeringsbesluiten. Zodra de Commissie een voorstel doet voor dergelijke uitvoeringsbesluiten, zal de Tweede Kamer hier steeds een kabinetsappreciatie van ontvangen. Het kabinet zal kritisch naar de beoordeling van de Commissie kijken. Indien het kabinet van mening dat deze toetsing onvoldoende is, zal zij hierover de Commissie bevragen.

De oordeelsvorming over de uitvoering van goedgekeurde plannen is ook weer in eerste instantie aan de Europese Commissie. Die toetst of bij de uitvoering van het plan aan mijlpalen en doelen is voldaan. Indien de Commissie tot een positieve voorlopige beoordeling komt, dan stuurt zij deze aan het Economisch en Financieel Comité (EFC) met een verzoek om zijn opinie. Het EFC moet bij het opstellen van zijn opinie 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 in het EFC van mening zijn dat dat niet het geval is, kan een lidstaat de voorzitter van de Europese Raad

¹⁹ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 63: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/nl/pdf>

²⁰ Verslag van een schriftelijk overleg over een aantal brieven met betrekking tot vergaderingen van de Eurogroep- en Ecofinraad (Kamerstukken II 21501-07, nr. 1736)

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. De Commissie moet voor haar definitieve beoordeling rekening houden met de opinie van het EFC. Indien deze beoordeling positief is, zal de Commissie een besluit nemen tot uitbetaling van middelen via de zogenoemde onderzoeksprocedure van de comitologie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat vanaf 2028 de aflossingen van de leningen opgenomen worden in de EU-begroting. De leden van de VVD-fractie willen niet dat dit leidt tot hogere afdrachten van Nederland in de toekomst. Kan de regering aangeven dat met het voorliggende eigenmiddelenbesluit er geen verplichting tot hogere afdrachten vastligt? Zo nee, waarom niet? En dat de ruimte ook gevonden kan worden door besparingen in toekomstige begrotingen?

De aflossing en rentebetalingen op de leningen voor het subsidiedeel (maximaal 390 miljard euro in prijzen van 2018) zullen tot uiterlijk eind 2058 plaatsvinden via de EU-begroting. De Nederlandse bijdrage hieraan wordt bepaald op basis van het Nederlandse aandeel in deze verplichting, op eenzelfde wijze als waarop de verplichtingen in het reguliere MFK worden verdeeld. In hoeverre dit tot extra afdrachten gaat leiden hangt ervan af of de rente- en aflossingsverplichtingen na 2027 worden ingepast binnen de uitgavenplafonds van het MFK. Dit zal onderdeel zijn van de onderhandelingen over het MFK voor de periode vanaf 2028. Als geen ruimte wordt gevonden middels besparingen in toekomstige begrotingen betekent dit voor Nederland potentieel additionele afdrachten van ca. 1 miljard euro per jaar in 2028 die naar verwachting afnemen tot ca. 0,8 miljard euro in 2058, omdat met het aflossen van de leningen ook de rentebetalingen zullen dalen. Voor besluitvorming over het MFK geldt unanimititeit in de Raad.

Kan de regering uitgebreider ingaan op het advies van de Juridische Dienst van de Raad dat uit de voorgestelde tijdelijke additionele middelen geen schuldmutualisatie voortvloeit en dat het niet gaat om een hoofdelijke aansprakelijkheid van een lidstaat? De leden van de VVD-fractie zijn tegenstander van zogenaamde eurobonds. Kan de regering nogmaals bevestigen dat er hier geen sprake is van eurobonds?

In het uiterste geval dat de Europese Commissie op enig moment over onvoldoende liquide middelen beschikt om aan haar rente- en aflossingsverplichtingen richting de kapitaalmarkt te voldoen, mag zij aanvullende middelen opvragen bij de lidstaten. Indien een lidstaat niet in staat zou zijn tijdig haar volledige bijdrage hieraan te leveren mag de Europese Commissie als voorlopige maatregel afwijken van een verdeling naar rato van het bni. In dat geval kan het voorkomen dat een lidstaat tijdelijk een hogere bijdrage levert dan op basis van het bni-aandeel verwacht wordt. Deze tijdelijk afwijking van bijdragen naar rato van bni-aandeel wordt middels een aanpassing van de EU-begroting zo snel mogelijk hersteld. Iedere individuele lidstaat blijft onverminderd gehouden aan de op basis van het Eigenmiddelenbesluit verschuldigde bedragen.

De Juridische Dienst van de Raad heeft in zijn advies aangegeven dat uit deze mogelijkheid tot het ophalen van tijdelijke additionele middelen bij lidstaten geen schuldmutualisatie voortvloeit en dat deze niet beschouwd kan worden als hoofdelijke aansprakelijkheid van een lidstaat, maar het een systeem van onderlinge compensatie tussen lidstaten betreft.²¹ De aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het EMB houdt derhalve niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VWEU worden overgenomen.²² Er is dus geen sprake van een zogenoemde *joint and several*-garantie, zoals bij euro-obligaties vaak wordt voorgesteld.

²¹ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 109.

²² Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 158. De Unie-uitgaven onder NGEU vallen daarnaast buiten het toepassingsbereik van artikel 125, lid 1, VWEU, omdat er geen sprake is van het verstrekken van financiële steun aan de lidstaten die in de plaats zou komen van de markten; zie punt 161 van het advies.

De leden van de VVD-fractie vinden het noodzakelijk dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over (de strategie van) het schuldenbeheer van de Europese Unie, zoals de Raad van State ook aangeeft. Wie gaat er over het schuldenbeheer? Op welke manier vindt daarover besluitvorming plaats? Welke rol heeft het parlement daarbij? Hoe zit het met het budgetrecht van de Tweede Kamer? De leden van de VVD-fractie lezen dat er wordt aangegeven dat de Kamer wordt geïnformeerd "over de laatste informatie betreffende de budgettaire gevolgen van de namens de Europese Unie door de Europese Commissie uitgegeven schuld voor financiering van het herstelinstrument en voor andere instrumenten die gebruik maken van de headroom". Op welke andere instrumenten wordt gedoeld?

De Europese Commissie voert het schuldbetaling uit binnen de grenzen die het EMB en specifieke verordeningen daaraan stellen. De formele besluitvorming over de mogelijkheid om leningen aan te gaan voor het Herstelinstrument vindt plaats middels dit EMB, dat een uitwerking is van de afspraken die zijn gemaakt op de Europese Raad van juli 2020. Vervolgens gaat de Commissie leningen aan op het moment dat er uitgaven moeten worden gedaan in lijn met de betreffende sectorale verordeningen, zoals de RRF-verordening.

In het EMB is ook afgesproken dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad regelmatig en uitgebreid informeert over alle aspecten van haar strategie voor schuldbetaling. De Commissie stelt een tijdschema voor de uitgifte vast met de verwachte uitgifteen -volumes voor het komende jaar, en een plan met de verwachte aflossingen van de hoofdsom en rentebetalingen, en deelt het aan het Europees Parlement en de Raad mee. De Commissie actualiseert dat tijdschema regelmatig. Mede op basis van informatie over het schuldbetaling worden de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten en de garantstellingen geactualiseerd. Het parlement wordt hier via de begrotingswetten over geïnformeerd.

Andere instrumenten die kunnen worden gefinancierd uit de marge tussen het EMB-plafond en het MFK-plafond zijn de speciale instrumenten, SURE, de betalingsbalansfaciliteit (BoP) en het EFSM. Deze instrumenten maken gebruik van de reguliere marge, terwijl voor NGEU via een tijdelijke verhoging van de plafonds een tijdelijke specifieke marge is gerealiseerd.

Alle garanties uit hoofde van het voorliggende EMB zullen ontstaan zijn reeds bij de ontwerpbegroting 2021 van het ministerie van Financiën of eerder opgenomen en toegelicht.

De leden van de PVV-fractie willen weten op welke punten het bereikte onderhandelingsresultaat niet overeenkomt met de kabinetsinzet.

Het bereikte onderhandelingsresultaat komt op voor Nederland prioritaire punten in grote mate overeen met de kabinetsinzet. Ten opzichte van het MFK 2014-2020 komt er inhoudelijk een sterkere nadruk op onderzoek en innovatie, klimaat, vergroening, migratie en veiligheid. Bovendien beschikt de EU met de MFK-rechtsstaatverordening voor het eerst over een mechanisme dat een directe koppeling legt tussen de ontvangst van middelen uit de EU-begroting, inclusief het Herstelinstrument, en de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat. Door het bereikte onderhandelingsresultaat nemen de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting over de periode van het volgende MFK als geheel niet meer toe dan reeds in de Rijksbegroting was voorzien. De oprichting van het Herstelinstrument en de RRF waren oorspronkelijk niet voorzien. Op aandringen van Nederland en in nauwe samenwerking met andere lidstaten is het gelukt om steun te koppelen aan de uitvoering van structurele hervormingen. Daarnaast zullen de middelen uit het RRF in belangrijke mate bijdragen aan de groene en digitale transitie. Het kabinet is minder positief over de resultaten ten aanzien van bijvoorbeeld hervorming van het cohesiebeleid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Ook de verdere convergentie van hectarepremies onder de eerste pijler van het GLB is niet in een overeenstemming met de Nederlandse inzet (motie Madlener, Kamerstuk 28625, nr. 267). Als onderdeel van het bereikte

onderhandelingsresultaat zijn de gemaakte afspraken op deze terreinen gezien het krachtenveld voor het kabinet de best mogelijke uitkomst.

Daarnaast merken de leden van de PVV-fractie op dat tijdens de Europese Raad is afgesproken dat de EU in de komende jaren zal werken aan de hervorming van het stelsel van eigen middelen en de introductie van nieuwe eigen middelen. Kan de regering vertellen aan welke nieuwe eigen middelen hierbij wordt gedacht en aangeven hoe zij hier tegenover staat?

De Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie zijn in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) principes overeengekomen die leidend zijn bij de eventuele introductie van nieuwe eigen middelen, indien de Raad daartoe met unanimiteit zou besluiten. Daarbij is ook een indicatieve routekaart opgenomen waarin een tijdspad wordt gegeven voor de eventuele introductie van nieuwe eigen middelen. De Commissie zal in juni 2021 voorstellen doen voor een koolstofheffing aan de grens en een digitale heffing, met het oog op een uiterlijke introductiedatum van 1 januari 2023, indien de Raad daartoe zou besluiten. Gelijktijdig zal een voorstel worden gedaan voor een eigen middel gebaseerd op het (mogelijk uitgebreide) Emission Trading System (ETS). De Raad zal zich uiterlijk 1 juli 2022 beraden over deze voorstellen. Al geruime tijd wordt door een groep lidstaten door middel van nauwere samenwerking gewerkt aan een Financial Transaction Tax. Indien deze lidstaten niet tot overeenstemming komen, zal de Commissie proberen om in juni 2024 een nieuw voorstel te presenteren. De Raad zal zich hier uiterlijk 1 juli 2025 over buigen met het oog op eventuele introductie op 1 januari 2026. Nederland zal toekomstige Commissievoorstellen voor nieuwe eigen middelen op hun merites beoordelen, waarbij zal worden meegewogen in hoeverre de voorstellen passen binnen de doelstellingen van dit kabinet. De bevoegdheden over de introductie zoals vastgelegd in de verdragen blijven gelden: nieuwe eigen middelen dienen door de Raad met unanimiteit te worden aangenomen via een nieuw Eigenmiddelenbesluit, wat voorts goedkeuring vereist in iedere lidstaat conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

Verder vragen de leden van de PVV-fractie om een toelichting waarom Nederland naar verwachting jaarlijks 1 miljard euro extra moet afdragen aan Brussel. Gaat het hier alleen om de aflossing en rente op de leningen die de EU aangaat voor het financieren van uitgaven onder het herstelinstrument? Kan de regering per lidstaat aangeven hoeveel de afdracht aan de EU in 2028 zal stijgen als gevolg hiervan? Welke verdeelsleutel is hierbij toegepast?

De raming van 1 miljard euro per jaar aan mogelijke extra afdrachten betreft inderdaad alleen de rente en aflossing van de bedragen die de Commissie gaat lenen onder het herstelinstrument voor het financieren van uitgaven. De aflossing en rentebetalingen op de leningen voor dit subsidieel zullen tot uiterlijk eind 2058 plaatsvinden via de EU-begroting. Tenzij hiervoor middels besparingen ruimte wordt gevonden in deze toekomstige begrotingen, zal dit leiden tot hogere afdrachten van de lidstaten. Dit zal onderdeel zijn van de onderhandelingen over het MFK voor de periode vanaf 2028. 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. Dit is een inschatting op basis van het huidige aandeel van het Nederlandse bni in het Europese bni. De bni-sleutel zal ook in het volgende MFK immers naar verwachting de sluitpost vormen van de EU-afdrachten.

Ook vragen de leden van de PVV-fractie om een nadere verduidelijking van de werking van de headroom. Hoe hoog is het Nederlandse aandeel in de garantiestelling hierin?

De EMB-plafonds (maxima die kunnen worden opgevraagd bij de lidstaten) liggen hoger dan de MFK-plafonds voor vastleggingen en betalingen die zijn opgenomen in de MFK-verordening. De marge tussen deze plafonds (die soms ook de headroom wordt genoemd) kan bijvoorbeeld worden ingezet om instrumenten als SURE te garanderen. Indien er onverhoopt schade optreedt, kan dit worden betaald uit de marge. Zo kan de Commissie altijd aan haar betalingsverplichtingen voldoen, waardoor beleggers meer zekerheid hebben. Het Nederlandse aandeel in de

garantiestelling wordt bepaald door het aandeel van het Nederlandse bni in het totale bni van de Europese Unie.

In het EMB zijn vier eigen middelen vastgelegd, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Daarbij wordt gebruikgemaakt van initiatieven die zijn vastgelegd in de Green Deal, zoals de plasticafdracht. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de geplande koolstofbelasting aan de grens ook onderdeel gaat uitmaken van het EMB, en of dat ook geldt voor andere voorstellen uit de Green Deal. Bovendien vragen deze leden wat er gebeurt als er geen overeenkomst wordt behaald over deze nieuwe Europese belastingvoorstellen. Ontstaat er dan een begrotingsgat en hoe wordt dat dan opgevuld? Hierop aansluitend heeft de regering aangegeven dat tijdens de Europese Raad is afgesproken dat de EU in de komende jaren zal werken aan de hervorming van het stelsel van eigen middelen en aan de introductie van nieuwe eigen middelen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier een nadere toelichting op te geven en daarin dus de initiatieven uit de Green Deal te betrekken.

In het geval er geen overeenkomst wordt bereikt over nieuwe Europese eigen middelen ontstaat er geen begrotingsgat. De bni-afdrachten van lidstaten vormen het sluitstuk van de eigen middelen. Dat wil zeggen dat alle uitgaven die niet gedekt worden door de opbrengst van de andere eigen middelen of overige inkomsten van de Europese Unie, door de bni-afdrachten worden gedekt.

De Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie zijn in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) principes overeengekomen die leidend zijn bij de eventuele introductie van nieuwe eigen middelen, indien de Raad daartoe met unanimiteit zou besluiten. Daarbij is ook een indicatieve routekaart opgenomen waarin een tijdpad wordt gegeven voor de eventuele introductie van nieuwe eigen middelen. De Commissie zal in juni 2021 voorstellen doen voor een koolstofheffing aan de grens en een digitale heffing, met het oog op een uiterlijke introductiedatum van 1 januari 2023, indien de Raad daartoe zou besluiten. Gelijktijdig zal een voorstel worden gedaan voor een eigen middel gebaseerd op het (mogelijk uitgebreide) Emission Trading System (ETS). De Raad zal zich uiterlijk 1 juli 2022 beraden over deze voorstellen. Al geruime tijd wordt door een groep lidstaten door middel van nauwere samenwerking gewerkt aan een Financial Transaction Tax. Indien deze lidstaten niet tot overeenstemming komen, zal de Commissie proberen om in juni 2024 een nieuw voorstel te presenteren. De Raad zal zich hier uiterlijk 1 juli 2025 over buigen met het oog op eventuele introductie op 1 januari 2026. Nederland zal toekomstige Commissievoorstellen voor nieuwe eigen middelen op hun merites beoordelen, waarbij zal worden meegewogen in hoeverre de voorstellen passen binnen de doelstellingen van dit kabinet. De bevoegdheden over de introductie zoals vastgelegd in de verdragen blijven gelden: nieuwe eigen middelen dienen door de Raad met unanimiteit te worden aangenomen via een nieuw Eigenmiddelenbesluit, wat voorts goedkeuring vereist in iedere lidstaat conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven of de EU op basis van dit EMB nieuwe Europese belastingen kan invoeren.

In het voorliggende EMB zijn vier eigen middelen vastgelegd; de traditionele eigen middelen, de btw-afdrachten, de afdrachten op niet-gerecycled plasticafval en de bni-afdrachten. Binnen het voorliggende EMB kunnen geen nieuwe eigen middelen worden ingevoerd en ook geen Europese belastingen. Een eventueel toekomstig nieuw EMB moet met unanimiteit door de Raad worden aangenomen en vereist goedkeuring in iedere lidstaat conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering bij de afspraken over het EMB de solidariteit tussen lidstaten als centraal uitgangspunt heeft genomen. Kan de regering toelichten waar die solidariteit precies uit blijkt? Welke acties heeft de regering ondernomen die solidariteit met andere lidstaten tonen? Kan de regering in het licht van dit centrale uitgangspunt reflecteren op de reactie van Nederland destijds op de gezamenlijke voorstellen van Duitsland en Frankrijk van mei vorig jaar, die voor het grootste gedeelte zijn

overgenomen in het uiteindelijke resultaat? Ook lezen de leden van de D66-fractie dat er r nauw is samengewerkt met andere lidstaten in de onderhandelingen. Kan de regering toelichten met welke lidstaten er hierbij voornamelijk is samengewerkt en met welke lidstaten is gekozen in mindere mate gezamenlijk op te trekken? Heeft de regering bijvoorbeeld hierbij verder gekeken dan de zogenoemde "vrekke vier" en de samenwerking gezocht met de zogenoemde Hanzeliga of andere landen zoals Duitsland en Frankrijk? Zo ja, kan de regering hier voorbeelden bij geven? En welke behaalde resultaten uit deze onderhandelingen komen overeen met de inzet van het kabinet? Welke elementen uit de kabinetsinzet hebben het niet gehaald? De leden van de D66-fractie horen daarnaast graag van de regering of de bedongen kortingen op de begroting, ten koste van doelgerichte investeringen die de EU toekomstbestendiger zouden maken, niet haaks staan op de strategie van Nederland en de EU in de wereld.

Ten aanzien van de vraag van de D66-fractie naar de wijze waarop het kabinet uitdrukking heeft gegeven aan solidariteit met lidstaten merkt het kabinet op dat het kabinet actief heeft ingezet om via Europese samenwerking tot een snelle en gecoördineerde reactie op de COVID-19 crisis te komen om zo de menselijke en economische gevolgen zo goed mogelijk op te vangen, bij te dragen aan een duurzaam herstel en verdere economische groei te bevorderen. In 2020 is daartoe met steun van het kabinet een breed scala aan maatregelen overeenkomen, waaronder de oprichting van het Herstelinstrument (NGEU). Daarnaast is het Emergency Support Instrument (ESI) in werking gesteld en is een tijdelijk instrument (SURE) opgericht waarmee financiële bijstand kan worden verleend in de vorm van leningen aan lidstaten voor maatregelen gericht op arbeidsduurverkorting. Verder heeft de EIB-groep een pan-Europees garantiefonds opgericht waarmee tot 200 miljard euro aan financiering voor Europese bedrijven, met name het mkb, kan worden gemobiliseerd. Tot slot is de bestaande kredietlijn van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) tijdelijk beschikbaar gesteld gericht op de COVID-19-uitbraak. Bovendien heeft het kabinet ingestemd met afspraken om lidstaten maximale ruimte te bieden om adequaat op de crisis te reageren. Zo is de algemene uitzonderingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact in werking getreden en een tijdelijk staatssteunkader voor COVID-19 vastgesteld.

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet bij de inzet ten aanzien van het Commissievoorstel voor de oprichting van het Herstelinstrument en de *Recovery and Resilience Facility* (RRF), en het Duits-Franse voorstel dat daaraan voorafging, steeds als uitgangspunt genomen dat solidariteit tussen lidstaten verbonden is met de eigen verantwoordelijkheid van lidstaten om hun economische weerbaarheid en groeivermogen te versterken. Het kabinet is van oordeel dat die koppeling voldoende in het bereikte onderhandelingsresultaat is geborgd.

In antwoord op de vragen van de D66-fractie over samenwerking met andere lidstaten geldt dat Nederland tijdens het gehele onderhandelingsproces nauw heeft samengewerkt met diverse lidstaten om tot een uitkomst te komen die bijdraagt aan een sterkere Europese Unie. De samenwerking met gelijkgezinde lidstaten betrof een breed scala aan onderwerpen en beperkte zich niet tot de zogenoemde Frugal-4, hoewel de Nederlandse inzet het meeste overeenkwam met die van deze groep landen ten aanzien van de financiële aspecten (omvang, afdrachtenkorting, functioneren Herstelinstrument). Op deelterreinen, zoals bijvoorbeeld de inzet voor de MFK-rechtsstaatverordening, heeft Nederland tevens nauw samengewerkt met onder meer de Scandinavische lidstaten, lidstaten uit Zuid- en Oost-Europa en de Benelux.

Het bereikte onderhandelingsresultaat komt op voor Nederland prioritaire punten in grote mate overeen met de kabinetsinzet. Ten opzichte van het MFK 2014-2020 komt er inhoudelijk een sterkere nadruk op onderzoek en innovatie, klimaat, vergroening, migratie en veiligheid. Bovendien beschikt de EU met de MFK-rechtsstaatverordening voor het eerst over een mechanisme dat een directe koppeling legt tussen de ontvangst van middelen uit de EU-begroting, inclusief het Herstelinstrument, en de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat. Door het bereikte onderhandelingsresultaat nemen de Nederlandse afdrachten aan de Europese begroting over de periode van het huidige MFK als geheel niet meer toe dan reeds in de Rijksbegroting was voorzien. De oprichting van het Herstelinstrument en de RRF waren oorspronkelijk niet voorzien.

Op aandringen van Nederland en in nauwe samenwerking met andere lidstaten is het gelukt om steun te koppelen aan de uitvoering van structurele hervormingen. Daarnaast zullen de middelen uit het RRF in belangrijke mate bijdragen aan de groene en digitale transitie. Het kabinet is minder positief over de resultaten ten aanzien van bijvoorbeeld hervorming van het cohesiebeleid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Ook de verdere convergentie van hectarepremies onder de eerste pijler van het GLB is niet in overeenstemming met de Nederlandse inzet. Als onderdeel van het bereikte onderhandelingsresultaat zijn de gemaakte afspraken op deze terreinen, gezien het krachtenveld, voor het kabinet de best mogelijke uitkomst.

Tot slot is het kabinet van oordeel dat de overeengekomen MFK-plafonds voor 2021-2027 en de middelen uit het Herstelinstrument de EU in staat stellen om effectief uitvoering te kunnen geven aan de strategische prioriteiten conform de Nederlandse inzet, zowel binnen de EU als daarbuiten.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het een historische en belangrijke stap betreft dat de EU middelen voor het herstellende instrument met leningen gaat financieren. De EU heeft hier reeds ervaring mee opgedaan bij het werkgelegenheidsinstrument SURE. Kan de regering toelichten wat de ervaringen daarmee zijn? Was er vraag naar de leningen die de EU hiervoor in de markt zette? Welke rente- en efficiëntievoordelen zijn hiermee behaald in vergelijking met de situatie waarin lidstaten deze middelen zelf hadden moeten lenen?

Voor SURE is er reeds 53,5 miljard euro uitgeleend aan 15 lidstaten²³. De EC heeft in de periode oktober 2020 - januari 2021 53,5 miljard euro opgehaald met haar SURE-programma. Dit is met vier uitgiftemomenten gerealiseerd en er was bij de veilingen vanuit de markt een grote vraag naar deze leningen. Er zijn obligaties gelanceerd met afloosdata in 2025, 2028, 2030, 2035, 2040 en 2050. Zoals relatief gebruikelijk in obligatiemarkten, is het kortst lopende programma tegen het laagste rendement geveild (-0.509%) en het langst lopende programma tegen het hoogste rendement (0.317%). Een negatief veilingrendement betekent voor de Europese Commissie dat zij gedurende de looptijd van de lening minder hoeven terug te betalen dan zij aanvankelijk ontvangen en het tegenovergestelde is het geval bij een positief rendement.

Het exacte rentevoordeel voor lidstaten is niet te berekenen omdat SURE-obligaties anders dan ander staatspapier kwalificeren als 'social bonds' en omdat de verhouding tussen rentes op obligaties van lidstaten en de EC niet constant is over tijd en looptijden. Als we toch de prijzen vergelijken in de secundaire markt tussen de tienjaars SURE-obligatie en de tienjaarsobligatie van verschillende eurolanden zien we dat begin februari geldt dat de obligaties van Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Finland tegen een (nog) lager rendement handelen dan de SURE-obligaties. Voor landen als Frankrijk, Ierland, Portugal, Spanje, Italië en Griekenland geldt begin februari dat hun tienjaarsobligatie tegen een hoger rendement handelt.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Europese Commissie tot uiterlijk 2026 netto nieuwe leningen mag aangaan, waarvan de terugbetaling uiterlijk 2058 afgerond dient te zijn. De leden van de D66-fractie zijn zeer verheugd over het feit dat met deze voorstellen de kosten van de coronacrisis op een verantwoorde wijze gespreid kunnen worden over een langere tijd en op een efficiënte wijze gefinancierd gaan worden. Kan de regering ook een schatting maken van de efficiëntiewinst van deze gezamenlijke financiering ten opzichte van alternatieven? Kan de regering tevens uitleggen waarom voor deze jaartallen gekozen is en in hoeverre daarvan kan worden afgeweken indien dat een financieel voordeel oplevert voor de Europese Commissie? Welke vrijheid heeft de Europese Commissie verder nog in het vaststellen van looptijden en uitgiftes van deze leningen? Kan de regering nader uiteenzetten welke bezwaren zij heeft ten aanzien van eventuele perpetuele leningen?

²³ EU Investor Presentation SURE, 8 februari 2021
(https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/eu_en_02-2021_sure_slides_v4.pdf)

Het is onmogelijk om een betrouwbare inschatting te maken van het totale financieringsvoordeel van het NGEU-programma dat de EC vanaf juni 2021 wil gaan uitgeven. Het is niet duidelijk tegen welke rendementen er geveild gaat worden, en het zal altijd moeilijk blijven om te weten tegen welk rendement de obligaties van iedere lidstaat gedurende de hele periode zouden veilen als NGEU er niet was geweest. Dagelijks schommelen rentes op de obligatiemarkten en renteversillen tussen landen en supranationale instanties bewegen dan weer naar elkaar toe en dan weer van elkaar af.

De Europese Commissie is op dit moment druk bezig om haar uitgiftestrategie voor de NGEU te bepalen. Er zal uiteraard gebruik worden gemaakt van de recente ervaringen met SURE. De Commissie heeft vooralsnog binnen de vastgestelde kaders (zoals 30% groene obligaties) de ruimte om zelf gunstige looptijden te kiezen. Men streeft ernaar een gediversifieerde set instrumenten uit te geven, variërend van schatkistpapier (looptijd tot 1 jaar) tot langlopende obligaties zoals een dertigjaars. Perpetuele obligaties zijn niet aan de orde omdat deze niet binnen het mandaat van de Europese Commissie vallen.

De Commissie mag tot 2026 nieuwe leningen aangaan onder het Eigenmiddelen Besluit, waarvan de terugbetaling uiterlijk 2058 afgerond dient te worden. Van deze data kan niet worden afgeweken. De Europese Commissie kan over de timing van het uitgeven van obligaties en de looptijden besluiten om haar financieringskosten te optimaliseren.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Europese Unie de komende jaren zal werken aan hervormingen van het stelsel van eigen middelen. De Europese Raad heeft geconcludeerd dat de Europese Unie "de komende jaren zal streven naar een hervorming van het stelsel van eigen middelen en nieuwe eigen middelen invoeren". Daarbij verwijzen de raadsconclusies naar voorstellen die de Commissie in de loop van het eerste halfjaar van 2021 zal doen voor een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens en voor een heffing op digitale diensten, met het oog op de invoering ervan uiterlijk op 1 januari 2023. De leden van de D66-fractie willen de regeringsleiders van Europa en het Nederlandse kabinet complimenteren met deze belangrijke stap en de manier waarop partijen taboes hebben doorbroken in het gezamenlijke Europese belang. Wat zal de Nederlandse positie worden als deze voorstellen gaan komen en op welke manier zal daarbij het Nederlandse belang meegewogen worden dat vervuiling aan de grens belast gaat worden en digitale diensten een eerlijke bijdrage gaan doen? Kan de regering reflecteren op het belang van de voortgang van deze trajecten en in hoeverre andere voorstellen zoals die in het rapport van oud-premier van Italië Mario Monti daarbij betrokken gaan worden? In hoeverre is Nederland gebonden aan deze raadsconclusies? Hoe ziet de regering de "Europese meerwaarde" van het voorliggende EMB? Ziet de regering mogelijkheid om de "Europese meerwaarde" van de begroting vaker uit te dragen, in plaats van de Europese begroting te presenteren als een kostenpost voor Nederland?

De Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie zijn in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) principes overeengekomen die leidend zijn bij de eventuele introductie van nieuwe eigen middelen, indien de Raad daartoe met unanimitéit zou besluiten. Daarbij is ook een indicatieve routekaart opgenomen waarin een tijdpad wordt gegeven voor de eventuele introductie van nieuwe eigen middelen. De Commissie zal in juni 2021 voorstellen doen voor een koolstofheffing aan de grens en een digitale heffing, met het oog op een uiterlijke introductiedatum van 1 januari 2023, indien de Raad daartoe zou besluiten. Gelijktijdig zal een voorstel worden gedaan voor een eigen middel gebaseerd op het (mogelijk uitgebreide) Emission Trading System (ETS). De Raad zal zich uiterlijk 1 juli 2022 beraden over deze voorstellen. Al geruime tijd wordt door een groep lidstaten door middel van nauwere samenwerking gewerkt aan een Financial Transaction Tax. Indien deze lidstaten niet tot overeenstemming komen, zal de Commissie proberen om in juni 2024 een nieuw voorstel te presenteren. De Raad zal zich hier uiterlijk 1 juli 2025 over buigen met het oog op eventuele introductie op 1 januari 2026. De bevoegdheden over de introductie zoals vastgelegd in de verdragen blijven gelden: nieuwe eigen middelen dienen door de Raad met unanimitéit te worden aangenomen via een nieuw Eigenmiddelenbesluit, wat voorts goedkeuring vereist in iedere lidstaat conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

Nederland zal toekomstige Commissievoorstellen voor nieuwe eigen middelen op hun merites beoordelen, waarbij zal worden meegewogen in hoeverre de voorstellen passen binnen de doelstellingen van dit kabinet. Het EMB is onderdeel van een breder MFK-pakket. In de onderhandelingen over dit pakket is het begrip Europese toegevoegde waarde één van de uitgangspunten geweest bij het bepalen van de Nederlandse inzet. Nederland heeft daarom ook ingezet op een sterkere nadruk binnen het MFK op onderzoek en innovatie, klimaat, vergroening, migratie en veiligheid. Het bereikte onderhandelingsresultaat komt op voor Nederland prioritaire punten in grote mate overeen met deze kabinetsinzet.

Over het noodfonds en de gemeenschappelijke leningen hebben de leden van de SP-fractie al vaker gevraagd wat er gebeurt als een lidstaat niet aan de aflossing kan voldoen en daarop kwam nooit een antwoord. Hoe verklaart de regering dat de Raad van State klip en klaar zegt dat juist daar een risico ligt voor het moeten betalen van het aflossen van het deel van een andere lidstaat? Welke risicoanalyses zijn hierover gemaakt? Waarom is beslist dat er een headroom nodig is voor de zekerheid voor de kapitaalverstrekker? Waarom worden toekomstige generaties met deze schuld opgezadeld?

In het uiterste geval dat de Europese Commissie op enig moment over onvoldoende liquide middelen beschikt om aan haar rente- en aflossingsverplichtingen richting de kapitaalmarkt te voldoen, mag zij aanvullende middelen opvragen bij de lidstaten. Indien een lidstaat niet in staat zou zijn tijdig haar volledige bijdrage hieraan te leveren mag de Europese Commissie als voorlopige maatregel afwijken van een verdeling naar rato van het bni. In dat geval kan het voorkomen dat een lidstaat tijdelijk een hogere bijdrage levert dan op basis van het bni-aandeel verwacht wordt. Deze tijdelijk afwijking van bijdragen naar rato van bni-aandeel wordt middels een aanpassing van de EU-begroting zo snel mogelijk hersteld. Iedere individuele lidstaat blijft onverminderd gehouden aan de op basis van het Eigenmiddelenbesluit verschuldigde bedragen.

Ten behoeve van het adviespunt 'precedentwerking' zijn de toelichtingen onder paragraaf 3 onderdelen 'Herstelinstrument NGEU' en 'Nederlandse begroting' uitgebreid. In deze uitbreiding wordt nader toegelicht dat de voorgenomen werkwijze, waarbij de Europese Commissie namens de Europese Unie een aanzienlijk bedrag aan middelen leent op de kapitaalmarkt om beleidsuitgaven mee te doen, in het huidige uitzonderlijke geval geoorloofd is en past binnen de huidige verdragen van de Unie. Tevens is een verwijzing naar het advies van de Juridische Dienst van de Raad toegevoegd, waardoor nogmaals wordt benadrukt dat de voorgenomen financiering van het Herstelinstrument een tijdelijk en eenmalig karakter heeft, en geen permanent mechanisme wordt. Tevens wordt nader toegelicht dat het eventuele additionele budgettaire beroep dat de Europese Commissie als laatste redmiddel op lidstaten mag doen geen schuldmutualisering betreft maar een tijdelijke compensatie tussen lidstaten, en dat deze niet beschouwd kan worden als hoofdelijke aansprakelijkheid van een lidstaat, omdat iedere lidstaat gehouden blijft aan de door deze lidstaat verschuldigde bedragen zoals vastgesteld door het EMB. Er is dus geen sprake van een zogenoemde *joint and several*-garantie zoals bij euro-obligaties vaak wordt voorgesteld. De aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het EMB houdt niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VWEU worden overgenomen.

De leden van de SP-fractie willen graag een overzicht waarom er gekomen is tot de 750 miljard euro aan omvang van het noodfonds. Welke analyse ligt daaraan ten grondslag? Hoe wordt dit fonds toebedeeld en zal het eerst de gemeenschappelijke schuld of eerst het giften uitdelen? Hoe wordt zicht gehouden op wat er geleend is en wat er nodig is? Kan er ook minder geleend worden als minder nodig blijkt te zijn?

Mede op aandringen van Nederland heeft de Commissie bij de publicatie van haar strategie voor het herstel van de Europese Unie in reactie op de crisis die door de COVID-19 uitbraak is ontstaan (mei 2020) een zogeheten needs assessment gepresenteerd. Hierin beschrijft de Commissie de economische gevolgen van COVID-19 op regio's en sectoren, de investerings- en financieringsbehoefte en komt vervolgens tot een herstelinstrument van 750 miljard euro (500

miljard subsidies, 250 miljard leningen). Zoals aangegeven in de appreciatie van de needs assessment²⁴ was het kabinet op basis van de analyse niet in staat deze terug te leiden naar de 750 miljard die de Commissie. Nederland was met name kritisch over het aandeel subsidies in het herstelinstrument. Door Nederlandse inzet tijdens de ER van juli 2020 is in het overeengekomen pakket het aandeel leningen fors toegenomen ten koste van het subsidiedeel (390 miljard euro voor subsidies, 360 miljard euro voor leningen).

Het herstelinstrument kent onderstaande verdeling over de verschillende programma's. Er is geen prioriteit tussen subsidies of leningen. Dit hangt af van de behoeftes van lidstaten. De Commissie voert het schuldbeheer uit en zal de Raad en het Europees Parlement hier regelmatig over informeren. Indien blijkt dat er minder middelen nodig zijn dan eerder voorzien, zal de Commissie ook minder lenen op de financiële markten. Na 2026 kunnen netto geen nieuwe leningen meer worden aangegaan en is dus het maximum aan leningen bereikt.

Herstelinstrument NGEU (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

Tot slot willen de leden van de SP-fractie de regering vragen waarom zij niet ingaat op het element van precedentwerking om afspraken van het Verdrag buitenspel te zetten? Kan de regering aangeven hoe zij binnen de Europese Raad heeft afgesproken dat dit eenmalig was en welke harde garanties hierover zijn gegeven?

De Raad van State benoemt de precedentwerking van het, onder voorwaarden, tijdelijk een uitzondering maken op het uitgangspunt dat de Unie op de kapitaalmarkten geleende middelen niet gebruikt voor de financiering van beleidsuitgaven. Volgens de Raad van State impliceert dit dat zich in de toekomst situaties kunnen voordoen waarin een uitzondering op het verbod op lenen voor beleidsuitgaven mogelijk wordt geacht. Indien zich in de toekomst situaties zullen voordoen waarvoor een uitzondering op het principe 'niet lenen voor beleidsuitgaven' gewenst is, kan deze uitzondering niet op basis van het voorliggende EMB worden gemaakt.

Ook in een toekomstig EMB zal de beleidsvrijheid die de Uniewetgever heeft om te bepalen welke financiële middelen nodig zijn om de doelstellingen van de Unie te bereiken, beperkt worden door de noodzaak de integriteit van het stelsel van eigen middelen van de Unie te eerbiedigen. Het kabinet is het met de Juridische Dienst van de Raad eens dat de EU-Verdragen niet toestaan dat de hier gekozen constructie, waarbij beleidsuitgaven van de Unie via op de kapitaalmarkt geleend geld gefinancierd worden, permanent wordt of leidt tot een paradigmaverschuiving²⁵. Een eventueel toekomstig nieuw EMB moet met unanimititeit door de Raad worden aangenomen en in alle lidstaten worden goedgekeurd conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

²⁴ Kabinetsappreciatie Europese Commissie voorstel voor Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 (Kamerstukken II 21501-20, nr. 1349)

²⁵ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 63: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/nl/pdf>

De leden van de SGP-fractie constateren dat er tijdens de Europese Raad is afgesproken dat de Europese Unie in de komende jaren zal werken aan de introductie van nieuwe eigen middelen. Deze leden betreuren deze afspraak. Behoudens de plasticafdracht worden er in het voorliggende EMB geen nieuwe eigen middelen geïntroduceerd. Deze leden staat positief tegenover deze laatste opmerking. Wel vragen zij of er reeds voorstellen, ideeën of plannen zijn voor bepaalde nieuwe eigen middelen, en waar deze uit bestaan.

De Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie zijn in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) principes overeengekomen die leidend zijn bij de eventuele introductie van nieuwe eigen middelen, indien de Raad daartoe met unanimititeit zou besluiten. Daarbij is ook een indicatieve routekaart opgenomen waarin een tijdspad wordt gegeven voor de eventuele introductie van nieuwe eigen middelen. De Commissie zal in juni 2021 voorstellen doen voor een koolstofheffing aan de grens en een digitale heffing, met het oog op een uiterlijke introductiedatum van 1 januari 2023, indien de Raad daartoe zou besluiten. Gelijktijdig zal een voorstel worden gedaan voor een eigen middel gebaseerd op het (mogelijk uitgebreide) Emission Trading System (ETS). De Raad zal zich uiterlijk 1 juli 2022 beraden over deze voorstellen. Al geruime tijd wordt door een groep lidstaten door middel van nauwere samenwerking gewerkt aan een Financial Transaction Tax. Indien deze lidstaten niet tot overeenstemming komen, zal de Commissie proberen om in juni 2024 een nieuw voorstel te presenteren. De Raad zal zich hier uiterlijk 1 juli 2025 over buigen met het oog op eventuele introductie op 1 januari 2026. Nederland zal toekomstige Commissievoorstellen voor nieuwe eigen middelen op hun merites beoordelen, waarbij zal worden meegewogen in hoeverre de voorstellen passen binnen de doelstellingen van dit kabinet. De bevoegdheden over de introductie zoals vastgelegd in de verdragen blijven gelden: nieuwe eigen middelen dienen door de Raad met unanimititeit te worden aangenomen via een nieuw Eigenmiddelenbesluit, wat voorts goedkeuring vereist in iedere lidstaat conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het klopt dat de tijdelijkheid van het herstelinstrument Next Generation EU ook impliceert dat Europese Commissie alleen tijdens de looptijd van dit EMB leningen mag aangaan op de kapitaalmarkt, ook als blijkt dat de Europese Commissie niet het volledige budget geleend heeft dat wettelijk mogelijk is.

Bij de uitvoering van hun werkzaamheden met betrekking tot de financiering van het Herstelinstrument is de Europese Commissie gebonden aan het mandaat dat haar hiertoe wordt verleend in het EMB. Een van de waarborgen voor tijdelijkheid van dit mandaat is opgenomen in artikel 5 lid 1. Daarin is vastgelegd dat er na 2026 geen netto opname van leningen mag plaatsvinden. In het kader van schuldbeheer kunnen leningen wel worden vernieuwd, maar dit leidt niet tot extra uitgaven of leningen binnen het herstelinstrument. Een wijziging van het mandaat voor de Europese Commissie en daarmee een wijziging van de waarborgen ten aanzien van tijdelijkheid en uitzonderlijkheid vereisen een wijziging van het EMB. Een eventueel toekomstig nieuw EMB moet met unanimititeit door de Raad worden aangenomen en in iedere lidstaat goedgekeurd worden conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

Als een lidstaat niet in staat is tijdig zijn volledige bijdrage te leveren in het kader van aanvullende afdrachten, kan het voorkomen dat Nederland tijdelijk een hogere bijdrage moet leveren, zo lezen de leden van de SGP-fractie. Klopt het dat Nederland dan feitelijk tijdelijk extra afdraagt omdat een andere lidstaat dat bedrag niet kan afdragen (dus waarschijnlijk financieringsproblemen heeft)? Is er een termijn aan deze tijdelijkheid verbonden? Klopt het dat het kan voorkomen dat deze extra afdracht pas jaren later verrekend wordt? Kan de regering beargumenteerd aangeven dat hiermee geen sprake is van, al dan niet tijdelijke, schuldmutualisatie?

In het uiterste geval dat de Europese Commissie op enig moment over onvoldoende liquide middelen beschikt om aan haar rente- en aflossingsverplichtingen richting de kapitaalmarkt te voldoen, mag zij aanvullende middelen opvragen bij de lidstaten. Indien een lidstaat niet in staat zou zijn tijdig haar volledige bijdrage hieraan te leveren mag de Europese Commissie als

voorlopige maatregel afwijken van een verdeling naar rato van het bni. In dat geval kan het voorkomen dat een lidstaat tijdelijk een hogere bijdrage levert dan op basis van het bni-aandeel verwacht wordt. Deze tijdelijk afwijking van bijdragen naar rato van bni-aandeel wordt middels een aanpassing van de EU-begroting zo snel mogelijk hersteld. Iedere individuele lidstaat blijft onverminderd gehouden aan de op basis van het Eigenmiddelenbesluit verschuldigde bedragen.

De Juridische Dienst van de Raad heeft in zijn advies aangegeven dat uit deze mogelijkheid tot het ophalen van tijdelijke additionele middelen bij lidstaten geen schuldmutualisatie voortvloeit en dat deze niet beschouwd kan worden als hoofdelijke aansprakelijkheid van een lidstaat, maar het een systeem van onderlinge compensatie tussen lidstaten betreft.²⁶ De aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het EMB houdt derhalve niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VWEU worden overgenomen.²⁷

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de opmerkingen van de Raad van State dat er van dit EMB een belangrijke precedentwerking kan uitgaan. Deelt de regering die analyse? Hierbij gaat het dus niet om de tijdelijkheid van het instrument, maar om de precedentwerking die daarvan uitgaat.

De Raad van State benoemt de precedentwerking van het, onder voorwaarden, tijdelijk een uitzondering te maken op het uitgangspunt dat de Unie op de kapitaalmarkten geleende middelen niet gebruikt voor de financiering van beleidsuitgaven. Volgens de Raad van State impliceert dit dat zich in de toekomst situaties kunnen voordoen waarin een uitzondering op het verbod op lenen voor beleidsuitgaven mogelijk wordt geacht. Indien zich in de toekomst situaties zullen voordoen waarvoor een uitzondering op het principe 'niet lenen voor beleidsuitgaven' gewenst is, kan dit niet op basis van het voorliggende EMB.

Ook in een toekomstig EMB zal de beleidsvrijheid die de Uniewetgever heeft om te bepalen welke financiële middelen nodig zijn om de doelstellingen van de Unie te bereiken, beperkt worden door de noodzaak de integriteit van het stelsel van eigen middelen van de Unie te eerbiedigen. Het kabinet is het met de Juridische Dienst van de Raad eens dat de EU-Verdragen niet toestaan dat de hier gekozen constructie, waarbij beleidsuitgaven van de Unie via op de kapitaalmarkt geleend geld gefinancierd worden, permanent wordt of leidt tot een paradigmaverschuiving²⁸. Een eventueel toekomstig nieuwe EMB moet met unanimititeit door de Raad worden aangenomen en in alle lidstaten worden goedgekeurd conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de garantie die voortvloeit uit het herstelinstrument regelmatig moet worden bijgewerkt. Kan de regering een meer gedetailleerde kwalitatieve en kwantitatieve beschouwing hiervan geven dan in de Memorie van Toelichting is opgenomen? Welke bandbreedte van garanties is te verwachten? Wat zijn de risico's? Wat zijn de te verwachten extra afdrachten?

De garantieverplichting op de Nederlandse begroting wordt aangepast aan het verwachte Nederlandse bni-aandeel in het bni van de EU27, de verwachte of gerealiseerde rentevoet op de uitstaande obligaties en de verwachte omvang van de uitstaande leningen. De garantieverplichting die volgt uit het voorliggende Eigenmiddelenbesluit is bij de ontwerpbegroting 2021 van het ministerie van Financiën opgenomen en toegelicht. De verplichting gaat vooralsnog uit van een maximaal gebruik van de toegestane schulduitgifte. Mocht de daadwerkelijke schulduitgifte lager uitvallen dan leidt dit tot een neerwaartse bijstelling van de garantieverplichting. De

²⁶ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 109. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/nl/pdf>

²⁷ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 158. De Unie-uitgaven onder NGEU vallen daarnaast buiten het toepassingsbereik van artikel 125, lid 1, VWEU, omdat er geen sprake is van het verstrekken van financiële steun aan de lidstaten die in de plaats zou komen van de markten; zie punt 161 van het advies.

²⁸ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 63.

garantieplichting op de Nederlandse begroting is opgebouwd uit de hoofdsom en de renteverplichtingen. Deze renteverplichting vormt een belangrijke onzekere factor. Op voorhand is immers niet vast te stellen tegen welke rente de Unieschuld de komende jaren uitgegeven zal worden. Vooralsnog is de renteverplichting gebaseerd op verwachtingen van de Europese Commissie. Als een groot deel van de schuld daadwerkelijk is uitgegeven dan zal de garantie gebaseerd worden op de actuele couponrentes op de uitgegeven schuldtitels. Op dit moment worden geen aanvullende afdrachten verwacht uit hoofde van de garantie.

4. Eenieder verbindende bepalingen

5. Artikelsgewijze toelichting van het Eigen Middelenbesluit

De leden van de VVD-fractie willen weten waarom het eigenmiddelbesluit waarop hier artikelsgewijs wordt ingegaan, niet gewoon meer integraal deel uit maakt van de stukken van de wet. Nu is het namelijk een beetje een zoekplaatje.

Het wetsvoorstel bevat geen artikelsgewijze uitwerking van de bepalingen van het EMB, omdat de goedkeuringswet uitsluitend tot doel heeft de goedkeuring van het EMB vast te leggen en de regering te machtigen het EMB te ratificeren. Het parlement stelt met deze wet geen regeling vast. Het EMB is integraal gepubliceerd in Tractatenblad 2021, 5²⁹.

Artikel 2

De leden van de VVD-fractie vragen wat de reden is voor lumpsumkortingen op de plasticafdracht voor landen. Waarom is dit zo'n lange lijst van maar liefst 17 landen (Bulgarije, Tsjechië, Estland, Griekenland, Spanje, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije)? Hoe zien die lumpsumkortingen eruit voor de verschillende landen? Eerder is aangegeven dat de grondslag voor plastic gunstig zou zijn voor Nederland. In hoeverre is dat met deze lijst van lumpsumkortingen nog steeds het geval? Welke invloed hebben deze lumpsumkortingen op de afdracht van Nederland, ofwel wat zou de Nederlandse afdracht zijn geweest als deze lumpsumkortingen niet zouden zijn afgesproken?

De reden voor de lumpsum kortingen is dat voor deze landen de grondslag op basis van niet-gerecycled plasticafval een grote degressieve impact zou hebben. Lidstaten met een bni per capita dat lager is dan het EU-gemiddelde in 2017 krijgen daarom een verlaging van hun grondslag. Het gaat om de volgende kortingen:

Land	Lumpsum korting <i>(in miljoenen euro, lopende prijzen)</i>
Bulgarije	22
Tsjechië	32,2
Estland	4
Griekenland	33
Spanje	142
Kroatië	13
Italië	184
Cyprus	3
Letland	6
Litouwen	9
Hongarije	30
Malta	1,4
Polen	117

²⁹ Tractatenblad 2021, 5 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

Portugal	31,3
Roemenië	60
Slovenië	6,3
Slowakije	17

De lumpsumkortingen samen bedragen circa 711 miljoen euro. Ter compensatie zal de bni-afdracht van alle lidstaten toenemen, voor Nederland bedraagt die toename circa 41 miljoen euro per jaar (in prijzen van 2018). Ook na de toepassing van deze kortingen blijft het eigen middel op basis van niet-gerecycled plasticafval naar verwachting positief voor Nederland, omdat het Nederlandse aandeel in dit eigen middel naar verwachting kleiner is dan het Nederlandse aandeel in het bni-middel.

Artikel 3

Het EMB legt het maximum vast dat de Europese Unie aan eigen middelen mag ontvangen van de lidstaten, de eigenmiddelenplafonds. Voor het herstelinstrument NGEU is een nieuwe, tijdelijke en geormerkte verhoging van 0,6 procentpunt voor beide plafonds opgenomen tot 2058. De leden van de VVD-fractie vragen hoe is geborgd en vastgelegd dat deze ruimte onder het eigenmiddelenplafond tot 2058 niet alsnog gebruikt gaat of mag worden voor andere zaken dan het afgesproken herstelinstrument NGEU. Hoe is gegarandeerd dat deze zogenoemde 'headroom' niet voor andere zaken ingezet kan worden in de toekomst? En dus alleen dient als zekerheid voor beleggers dat de Europese Unie haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen?

In het EMB wordt expliciet benoemd dat de tijdelijke verhoging van de plafonds met 0,6 procentpunt als enig doel heeft de verplichtingen te dekken die voortkomen uit de verordening van de Raad tot vaststelling van een Herstelinstrument en de daarin genoemde sectorale wetgeving. Deze verhoging geldt totdat al deze verplichtingen zijn vervallen, en uiterlijk tot en met 31 december 2058. Daarnaast mag de verhoging niet worden gebruikt ter dekking van andere verplichtingen van de Unie. Het EMB kan alleen met unanimiteit worden aangepast. Dit betekent dat de 0,6 procentpunt verhoging alleen voor een ander doelende dan het Herstelinstrument zou kunnen worden ingezet als alle lidstaten daarmee instemmen.

Artikel 4

Hier is een garantieverplichting opgenomen voor de leningen die de EU aangaat in het kader van het herstellfonds. De leden van de VVD-fractie vragen hoe is gegarandeerd dat het hier alleen kan gaan om het herstellfonds (NGEU). Hoe gaat de regering voorkomen dat deze garantieverplichting nodig is om in te zetten?

Voor het antwoord op de vraag hoe gegarandeerd is dat het hier alleen kan gaan om het herstellfonds (NGEU) verwijs ik u naar het bovenstaande antwoord. Het valt nooit volledig te voorkomen dat een garantie moet worden ingeroepen. De risico's kunnen wel worden gemitigeerd. Dit gebeurt in eerste instantie door de Europese Commissie, die een verantwoord financieel beheer zal voeren door om over voldoende liquiditeit te beschikken om tijdig de financiële verplichtingen van de Unie te kunnen voldoen. Daarnaast is het van belang dat alle lidstaten een gezond economisch en financieel beleid voeren. Lidstaten werken hieraan binnen het bestaande Europees Semester, waarin wordt toegezien op de identificatie en implementatie van structurele hervormingen en de uitvoering van de Europese begrotingsregels. Ook de RRF levert een bijdrage door structurele hervormingen en investeringen te koppelen. Nederland is een voorstander van een sterk Europees Semester en heeft binnen de RRF altijd gepleit voor de koppeling aan structurele hervormingen. Op aandringen van Nederland is aan de besluitvorming binnen de RRF een noodremprocedure toegevoegd in geval een lidstaat van oordeel zou zijn dat voor de uitbetaling van middelen uit het RRF 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 daadwerkelijk doorvoeren om zo economisch sterker en weerbaarder uit de crisis te komen.

Artikel 5 en 6

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie tot uiterlijk eind 2026 netto nieuwe leningen mag aangaan voor de financiering van het herstelinstrument. Hoe is dat vastgelegd? Hoe is dat geborgd? En hoe is besluitvorming geregeld, mocht de Commissie onverhoopt daarin wijzigingen willen voorstellen c.q. aanbrengen?

Bij de uitvoering van hun werkzaamheden met betrekking tot de financiering van het Herstelinstrument is de Europese Commissie gebonden aan het mandaat dat haar hiertoe wordt verleend in het EMB. Een van de waarborgen voor tijdelijkheid van dit mandaat is opgenomen in artikel 5 lid 1. Daarin is vastgelegd dat er na 2026 geen nieuwe netto opname van leningen mag plaatsvinden. Een wijziging van het mandaat voor de Europese Commissie en daarmee een wijziging van de waarborgen ten aanzien van tijdelijkheid en uitzonderlijkheid vereisen een wijziging van het EMB. Een eventueel toekomstig nieuwe EMB moet met unanimititeit door de Raad worden aangenomen en in alle lidstaten worden goedgekeurd conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het EMB is opgenomen dat de EU middelen die zij leent op de kapitaalmarkt niet mag gebruiken voor de financiering van beleidsuitgaven. In de huidige unieke situatie als gevolg van de COVID-19-crisis wordt er in artikel 5 van het EMB een uitzondering gemaakt op dit principe. De leden van de CDA-fractie vragen de regering de tijdelijkheid hiervan te bevestigen. Wanneer is dat dan afgelopen? Op basis van welke parameters wordt besloten dat de crisis is afgelopen en deze uitzondering dus niet meer geldt of heeft dit alleen betrekking op het herstellfonds? De leden van de CDA fractie vragen de regering in het geval de EU de kapitaalmarkt betreedt en een negatieve rente ontvangt, wat er met het extra opgehaalde geld wordt gedaan.

In beginsel mag de Europese Unie middelen die zij heeft geleend op de kapitaalmarkt niet gebruiken voor de financiering van beleidsuitgaven. In de huidige unieke situatie wordt hiervoor een uitzondering gemaakt in artikel 5 van het EMB. Van de te lenen 750 miljard euro mag maximaal 360 miljard euro (in prijzen van 2018) gebruikt worden voor het doen van uitgaven. De tijdelijkheid van deze uitzondering wordt enerzijds gewaarborgd doordat de Europese Commissie na 2026 geen netto nieuwe leningen meer mag aangaan en anderzijds doordat de verplichtingen die voortvloeien uit deze leningen uiterlijk 31 december 2058 volledig terugbetaald moeten zijn. Deze waarborgen zijn opgenomen in artikel 5 van het EMB.

De tijdelijkheid wordt verder benadrukt in artikel 6. Daarin is vastgelegd dat de tijdelijke verhoging van het eigenmiddelenplafond enkel dient ter dekking van verplichtingen die voortvloeien uit de leningen voor het Herstelinstrument en dat deze tijdelijke verhoging vervalt zodra de betreffende verplichtingen zijn vervallen en uiterlijk op 31 december 2058. De tijdelijkheid is niet gekoppeld aan de duur van de crisis. De middelen worden immers primair gebruikt voor het herstel na de crisis. Op voorhand is besloten dat daarvoor tot uiterlijk 2026 middelen mogen worden gemobiliseerd.

Indien de Europese Commissie tegen een negatief rentepercentage middelen leent op de kapitaalmarkt worden bij het leningengedeelte deze voorwaarden 1-op-1 overgenomen naar de leningen aan lidstaten of, in het geval van het subsidiedeel, komt de negatieve rente ten bate van de Uniebegroting.

De regering stelt in navolging van het verzoek van de Raad van State om meer helderheid over de tijdelijkheid van deze uitzonderlijke mogelijkheid te geven dat een verwijzing naar het advies van de Juridische Dienst van de Raad is toegevoegd, waardoor nogmaals wordt benadrukt dat de voorgenomen financiering van het herstelinstrument een tijdelijk en eenmalig karakter heeft, en geen permanent mechanisme wordt. De leden van de CDA-fractie vragen de regering echter of

artikel 5 hier juist een uitzondering op kan maken en dus wel voor een precedent kan zorgen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens of via artikel 5 euro-obligaties uitgegeven kunnen worden ter financiering van het MFK.

De Raad van State benoemt de precedentwerking van het, onder voorwaarden, tijdelijk een uitzondering maken op het uitgangspunt dat de Unie op de kapitaalmarkten geleende middelen niet gebruikt voor de financiering van beleidsuitgaven. Volgens de Raad van State impliceert dit dat zich in de toekomst situaties kunnen voordoen waarin een uitzondering op het verbod op lenen voor beleidsuitgaven mogelijk wordt geacht. Indien zich in de toekomst situaties zullen voordoen waarvoor een uitzondering op het principe 'niet lenen voor beleidsuitgaven' gewenst is, kan deze uitzondering niet op basis van het voorliggende EMB worden gemaakt.

Ook in een toekomstig EMB zal de beleidsvrijheid die de Uniewetgever heeft om te bepalen welke financiële middelen nodig zijn om de doelstellingen van de Unie te bereiken, beperkt worden door de noodzaak de integriteit van het stelsel van eigen middelen van de Unie te eerbiedigen. Het kabinet is het met de Juridische Dienst van de Raad eens dat de EU-Verdragen niet toestaan dat de hier gekozen constructie, waarbij beleidsuitgaven van de Unie via op de kapitaalmarkt geleend geld gefinancierd worden, permanent wordt of leidt tot een paradigmaverschuiving³⁰. Een eventueel toekomstig nieuw EMB moet met unanimititeit door de Raad worden aangenomen en in alle lidstaten worden goedgekeurd conform de eigen grondwettelijke bepalingen.

De Juridische Dienst van de Raad heeft in zijn advies aangegeven dat uit deze mogelijkheid tot het ophalen van tijdelijke additionele middelen bij lidstaten geen schuldmutualisatie voortvloeit en dat deze niet beschouwd kan worden als hoofdelijke aansprakelijkheid van een lidstaat, maar het een systeem van onderlinge compensatie tussen lidstaten betreft.³¹ De aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het EMB houdt derhalve niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VWEU worden overgenomen.³² Er is dus geen sprake van een zogenoemde joint and several-garantie, zoals bij euro-obligaties vaak wordt voorgesteld.

Artikel 9

De leden van de VVD-fractie vragen in welk uitzonderlijk geval de Europese Commissie niet aan haar financiële verplichtingen zou kunnen voldoen die voortvloeien uit het opnemen van leningen ten behoeve van het herstelinstrument. Hoe wordt erop gestuurd dat dit niet gaat gebeuren?

De financiële verplichtingen van de Europese Commissie die voortvloeien uit het opnemen van leningen ten behoeve van het herstelinstrument bestaan met name uit rentebetalingen en aflossingen aan de kapitaalmarkten. Indien de Europese Commissie in een uitzonderlijk geval niet voldoende liquide middelen tot haar beschikking heeft, kan het niet aan deze verplichtingen voldoen. De Commissie zal dit zo goed als mogelijk voorkomen door een goed liquiditeitsbeheer, waarbij voor rente en aflossingen tijdig de daarvoor benodigde middelen in de begroting worden vrijgemaakt en worden ontvangen van lidstaten die middelen van de Unie hebben geleend. In het onwaarschijnlijke geval dat een lidstaat de rente- en aflossingsverplichtingen op de door de Unie geleende middelen niet op tijd voldoet moet de Commissie dan in staat zijn om op korte termijn vervangende middelen te mobiliseren voor het voldoen van de rente- en aflossingsverplichtingen van de Unie. In het antwoord bij artikel 4 is uiteengezet dat het risico hierop verkleind kan worden als lidstaten een gezond financieel en economisch beleid voeren.

³⁰ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 63: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/nl/pdf>

³¹ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 109.

³² Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 158. De Unie-uitgaven onder NGEU vallen daarnaast buiten het toepassingsbereik van artikel 125, lid 1, VWEU, omdat er geen sprake is van het verstrekken van financiële steun aan de lidstaten die in de plaats zou komen van de markten; zie punt 161 van het advies.

6. Koninkrijkspositie

De Kamer wordt via de begrotingscyclus geïnformeerd betreffende de budgettaire gevolgen van de namens de EU door de Europese Commissie uitgegeven schuld voor de financiering van het herstelinstrument. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of deze schuld van de Europese commissie ook betiteld zou moeten worden als Nederlandse schuldenpapieren, aangezien Nederland garant staat. Tevens vragen deze leden de regering hoe gedetailleerd de schuldenpapieren van de Europese commissie worden opgenomen in de Nederlandse begrotingsstaat.

Nederlands schuldpapier wordt uitgegeven door de Nederlandse overheid. Daar is in dit geval geen sprake van. Op de Nederlandse begroting wordt de garantieverplichting voor het Europese schuldpapier opgenomen. Deze garantie wordt gebaseerd op de omvang van de schuldpapieren van de Europese Commissie, de rentevoet en het Nederlandse bni-aandeel in het bni van de EU27. De garantie kan op de reguliere begrotingsmomenten worden bijgesteld.

OVERIG

De leden van de CDA-fractie vragen de regering precies aan te geven waar zij in de toelichting de aanbeveling van de Raad van State tot meer toelichting heeft opgevolgd, maar ook waar zij dit niet hebben gedaan en waarom niet.

Het kabinet heeft het advies van de Raad van State ter harte genomen en de memorie van toelichting op alle door de Raad van State geadviseerde punten verder uitgebreid. Ten behoeve van het adviespunt 'gevolgen garantstelling' is de toelichting onder paragraaf 3 onderdeel 'Nederlandse begroting' uitgebreid. In de uitbreiding wordt nader toegelicht hoe de Nederlandse budgettaire verwerking plaatsvindt en wat de verwachte budgettaire gevolgen zijn van zowel de Nederlandse afdrachten die voortvloeien uit de middelen van het Herstelinstrument die gebruikt worden voor het financieren van uitgaven als de garantieverplichtingen die volgen uit de middelen van het Herstelinstrument die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen aan lidstaten. De Nederlandse garantieverplichting die voortvloeit uit het Herstelinstrument NGEU is bij ontwerpbegroting 2021 opgenomen op de begroting van het Ministerie van Financiën hoofdstuk IXB. Het Nederlandse aandeel in de garantstelling wordt bepaald door het aandeel van het Nederlandse bni in het totale bni van de Europese Unie. Door veranderingen in dit relatieve bni-aandeel, en door veranderingen in de uitstaande leningen, zal de garantie regelmatig moeten worden bijgesteld. De begroting zal hier op de standaard momenten van suppletoire begroting en jaarverslag worden bijgewerkt. Op deze momenten wordt ook de Staten-Generaal hierover geïnformeerd.

Ten behoeve van het adviespunt 'precedentwerking' zijn de toelichtingen onder paragraaf 3 onderdelen 'Herstelinstrument NGEU' en 'Nederlandse begroting' uitgebreid. In deze uitbreiding wordt nader toegelicht dat de voorgenomen werkwijze, waarbij de Europese Commissie namens de Europese Unie een aanzienlijk bedrag aan middelen leent op de kapitaalmarkt om beleidsuitgaven mee te doen, in het huidige uitzonderlijke geval geoorloofd is en past binnen de huidige verdragen van de Unie. Tevens is een verwijzing naar het advies van de Juridische Dienst van de Raad toegevoegd, waardoor nogmaals wordt benadrukt dat de voorgenomen financiering van het Herstelinstrument een tijdelijk en eenmalig karakter heeft, en geen permanent mechanisme wordt. Ook wordt nader toegelicht dat het eventuele additionele budgettaire beroep dat de Europese Commissie als laatste redmiddel op lidstaten mag doen geen schuldmutualisering betreft maar een tijdelijke compensatie tussen lidstaten, en dat deze niet beschouwd kan worden als hoofdelijke aansprakelijkheid van een lidstaat, omdat iedere lidstaat gehouden blijft aan de door deze lidstaat verschuldigde bedragen zoals vastgesteld door het EMB. Er is dus geen sprake van een zogenoemde *joint and several*-garantie zoals bij euro-obligaties vaak wordt voorgesteld. De aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het EMB houdt niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VWEU worden overgenomen.

Ten behoeve van het adviespunt 'informatievoorziening aan het parlement' is paragraaf 3 onderdeel 'Nederlandse begroting' uitgebreid. In deze uitbreiding wordt nader toegelicht dat nieuwe informatie over het schuldbeheer van de Europese Commissie kan zorgen voor een wijziging van de Nederlandse begroting en hoe en op welke momenten de Staten-Generaal hier door de regering over wordt geïnformeerd. De budgettaire gevolgen van het EMB zijn reeds verwerkt in de Nederlandse begroting en worden waar nodig op reguliere wijze bijgesteld. Daarbij wordt ook de informatie over het schuldbeheer van de Europese Commissie gebruikt. De Europese Commissie wordt namelijk, middels het EMB, verplicht het Europees Parlement en de Raad uitgebreid en met regelmaat van informatie te voorzien over de strategie voor het schuldbeheer. Dientengevolge wordt het Nederlandse parlement, conform de daartoe geldende afspraken, ook bij iedere begrotingswet (zowel ontwerp-begroting, suppletore begrotingswetten en jaarverslag) geïnformeerd over de laatste informatie betreffende de budgettaire gevolgen van de namens de Europese Unie door de Europese Commissie uitgegeven schuld voor de financiering van het Herstelinstrument.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering precies uiteen te zetten welke gevolgen de garantstelling voor het betreden van de kapitaalmarkt door de EU in een worstcasescenario voor de Nederlands begroting kan hebben. De Raad van State stelt dat, gelet op de mogelijk aanzienlijke omvang van de financiële gevolgen, de toelichting niet toereikend was. Ten behoeve van de beraadslagingen in de Staten-Generaal is een kwalitatieve en kwantitatieve beschouwing over de gevolgen van deze garantstelling voor Nederland van belang. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in een aparte brief dit nauwkeurig uiteen te zetten.

Het kabinet heeft het advies van de Raad van State ter harte genomen en de memorie van toelichting op alle door de Raad van State geadviseerde punten verder uitgebreid. Ten behoeve van het adviespunt 'gevolgen garantstelling' is de toelichting onder paragraaf 3 onderdeel 'Nederlandse begroting' uitgebreid. In de uitbreiding wordt nader toegelicht hoe de Nederlandse budgettaire verwerking plaatsvindt en wat de verwachte budgettaire gevolgen zijn van zowel de Nederlandse afdrachten die voortvloeien uit de middelen van het herstelinstrument die gebruikt worden voor het financieren van uitgaven als de garantieverplichtingen die volgen uit de middelen van het herstelinstrument die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen aan lidstaten. De Nederlandse garantieverplichting die voortvloeit uit het herstelinstrument NGEU is bij ontwerp-begroting 2021 opgenomen op de begroting van het Ministerie van Financiën hoofdstuk IXB. De overige garantieverplichtingen, die reeds uit hoofde van het bestaande EMB op de begroting opgenomen waren, zijn daarbij herzien. Deze garantieverplichtingen geven de inschatting weer van het maximale risico voor de Nederlandse begroting van de garantstelling uit hoofde van het EMB. In de ontwerp-begroting 2021 is een nauwkeurige omschrijving van deze garantstellingen opgenomen. Ik vertrouw erop dat ik hiermee aan uw verzoek heb voldaan.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het Eigenmiddelenbesluit niet inhoudt dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VwEU worden overgenomen. Kan de regering aangeven of de situatie kan ontstaan dat de EU niet meer kan voldoen aan de verplichtingen die ze op de financiële markt is aangegaan, maar de lidstaten eveneens niet bereid zijn om deze verplichtingen over te nemen en wanneer deze situatie ontstaat, welke gevolgen dat heeft.

De lidstaten zijn verplicht om verzoeken van de Commissie voor aanvullende kasmiddelen te honoreren. Dit is een verplichting die volgt uit de EU-verdragen en het Eigenmiddelenbesluit. Indien onvoldoende lidstaten hieraan gevolg kunnen geven kan de Commissie snijden in de verplichtingen op de reguliere EU-begroting zodat er voldoende middelen beschikbaar komen om te voldoen aan de verplichtingen op de financiële markten. Dit betekent dat EU-programma's minder middelen ontvangen. In het uiterste geval is het ook mogelijk dat de EU in wanbetaling gaat.

De Juridische Dienst ziet in artikel 125 VwEU geen principiële beletselen voor de invoering van dergelijke euro-obligaties. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier een toelichting op te geven. Deze leden vragen de regering wanneer er besloten wordt tot het uitgeven van dergelijke euro-obligaties wat het besluitvormingsproces daartoe is.

De Juridische Dienst van de Raad heeft zich in zijn advies over NGEU niet uitgelaten over de verenigbaarheid met de EU verdragen van een eventuele invoering van euro-obligaties. De Juridische Dienst van de Raad heeft in zijn advies over NGEU aangegeven dat uit een mogelijkheid tot het ophalen van tijdelijke additionele middelen bij lidstaten geen schuldmutualisatie voortvloeit en dat een dergelijke mogelijkheid niet beschouwd kan worden als hoofdelijke aansprakelijkheid van een lidstaat, maar dat het een systeem van onderlinge compensatie tussen lidstaten betreft³³. De aansprakelijkheid van de lidstaten in het kader van het EMB houdt derhalve niet in dat verbintenissen van andere lidstaten in de zin van artikel 125, lid 1, VwEU worden overgenomen³⁴. Er liggen geen besluiten voor tot het uitgeven van euro-obligaties.

In het bijzonder is relevant het in artikel 310 VwEU neergelegde uitgangspunt dat ontvangsten en uitgaven van de Unie in evenwicht moeten zijn. Hierop wordt een uitzondering gemaakt indien het om dusdanig kleine bedragen gaat dat deze in de financiële huishouding van de EU zelf kunnen worden opgevangen. In het voorliggende Herstelinstrument wordt voor 390 miljard euro aan middelen op de kapitaalmarkt geleend om daarmee beleidsuitgaven te doen. Dit roept vragen op in het licht van de in artikel 311 VwEU neergelegde regel dat de begroting in beginsel volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd, zo stelt de Raad van State. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hierop te reageren. De leden van de CDA-fractie willen graag een heldere analyse hoe artikel 311 van het werkingsverdrag en het EMB zich tot elkaar verhouden, deze leden willen weten of het EMB voldoet aan artikel 311 en op welke wijze dat dan het geval is.

Artikel 311 VwEU is de grondslag in de Unieverdragen voor het vaststellen van het EMB. Artikel 311 VwEU bepaalt namelijk dat de Raad een besluit vaststelt houdende de bepalingen die van toepassing zijn op het stelsel van eigen middelen van de Unie, en dat dit besluit pas in werking treedt na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd. Ook bepaalt artikel 311 VwEU dat de begroting van de Unie, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd. Hieruit volgt dat de eigen middelen de voornaamste financieringsbron van de begroting vormen, om ervoor te zorgen dat de middelen van de Unie conform artikel 311 VwEU toereikend zijn om de doelstellingen en het beleid van de Unie te verwezenlijken, en uiteindelijk om de financiële autonomie van de Unie te bewerkstelligen.

De in het EMB opgenomen uitzondering op het principe dat de Europese Commissie niet mag lenen voor uitgaven is dan ook mogelijk op grond van artikel 311 VwEU³⁵, zolang de integriteit van het systeem van eigen middelen en de financiële autonomie van de Europese Unie gewaarborgd blijven. Dit betekent dat op de kapitaalmarkt geleend geld, dat een bron van externe bestemmingsontvangsten van de Unie vormt en geen eigen middel in de zin van artikel 311 VwEU is, additioneel en complementair moet blijven aan de eigen middelen van de Unie. Vandaar dat er specifieke waarborgen zijn, die inhouden dat het Herstelinstrument gekoppeld is aan de uitzonderlijke aard van de bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis, dat het een eenmalig karakter heeft en dat het bovendien tijdelijk is.

³³ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 109. Zie: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/nl/pdf>.

³⁴ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 158. De Unie-uitgaven onder NGEU vallen daarnaast buiten het toepassingsbereik van artikel 125, lid 1, VwEU, omdat er geen sprake is van het verstrekken van financiële steun aan de lidstaten die in de plaats zou komen van de markten; zie punt 161 van het advies

³⁵ Zie ook het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punten 90–98.

Het kabinet is het met de Juridische Dienst van de Raad eens dat de EU-Verdragen niet toestaan dat de hier gekozen constructie, waarbij beleidsuitgaven van de Unie via een aanzienlijk bedrag aan op de kapitaalmarkt geleend geld gefinancierd worden, permanent wordt of leidt tot een paradigmaverschuiving.³⁶ Artikel 311 VWEU vereist dat de integriteit van het systeem van eigen middelen en de financiële autonomie van de Europese Unie gewaarborgd blijven, en daarmee dat het Herstelinstrument een tijdelijk en eenmalig karakter heeft. Ook in een toekomstig EMB zal de beleidsvrijheid die de Uniewetgever heeft om te bepalen welke financiële middelen nodig zijn om de doelstellingen van de Unie te bereiken, beperkt worden door de noodzaak de integriteit van het stelsel van eigen middelen van de Unie te eerbiedigen.

In de gekozen opzet geschiedt de terugbetaling van de op de kapitaalmarkt geleende middelen via de begroting van de Unie. Dit moet uiterlijk op 31 december 2058 volledig zijn voldaan. In het EMB is opgenomen dat indien de Commissie niet kan voldoen aan de met de leningen verband houdende verplichtingen (en de Commissie niet de nodige liquiditeit kan genereren), de lidstaten de Commissie de nodige middelen ter beschikking moeten stellen, waarbij deze bovendien ook voor elkaar garant staan. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe in een dergelijke situatie de verplichtingen over de lidstaten worden verdeeld. Tevens vragen deze leden wat de rechtsbasis is en tot welke rechterlijke instantie schuldeisers zich kunnen wenden wanneer de EU en de lidstaten in gebreke blijven.

In het uiterste geval dat de Europese Commissie op enig moment over onvoldoende liquide middelen beschikt om aan haar rente- en aflossingsverplichtingen richting de kapitaalmarkt te voldoen, mag zij aanvullende middelen opvragen bij de lidstaten. Deze eventueel aanvullende vraag verloopt ook naar rato van bni.

Tot welke gerechtelijke instantie schuldeisers zich kunnen wenden wanneer de EU in gebreke blijft is afhankelijk van de rechtsmiddelen die zullen worden opgenomen in de schuldtitels die de Unie uit zal geven.

De Raad van State stelt in dezen dat de financiële risico's uiteindelijk niet op de financiën van de Unie drukken, maar op die van de lidstaten. Daar komt bij dat een lidstaat niet alleen naar evenredigheid van haar eigen aandeel garant moet staan voor de verplichtingen van de Unie, maar in voorkomend geval ook voor die van een of meerdere andere lidstaten. De leden van de CDA-fractie vragen de regering dit nader toe te lichten. Tevens vragen deze leden welke criteria worden toegepast in de beoordeling of lidstaten in staat zijn verplichting van de EU over te nemen wanneer deze daar niet toe in staat is, of daarbij bijvoorbeeld de SGP-maatstaven gelden.

In het uiterste geval dat de Europese Commissie op enig moment over onvoldoende liquide middelen beschikt om aan haar rente- en aflossingsverplichtingen richting de kapitaalmarkt te voldoen, mag zij aanvullende middelen opvragen bij de lidstaten. Indien een lidstaat niet in staat zou zijn tijdig haar volledige bijdrage hieraan te leveren mag de Europese Commissie als voorlopige maatregel afwijken van een verdeling naar rato van het bni. In dat geval kan het voorkomen dat een lidstaat tijdelijke een hogere bijdrage levert dan op basis van het bni-aandeel verwacht wordt. Iedere individuele lidstaat blijft onverminderd gehouden aan de op basis van het Eigenmiddelenbesluit verschuldigde bedragen. Deze tijdelijk afwijking van bijdragen naar rato van bni-aandeel wordt middels een aanpassing van de EU-begroting zo snel mogelijk hersteld.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven welke plannen de verschillende landen tot nu toe ingediend hebben op het herstellfonds en op welke wijze de economische hervormingen vorm krijgen. Daarbij vragen deze leden de regering dit in ieder geval aan te geven voor Italië en Spanje. Zijn die hervormingen voldoende of niet en zijn die hervormingen voldoende hard vormgegeven?

³⁶ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad betreffende de Voorstellen inzake NextGenerationEU (st. 09062/20), punt 63.

Lidstaten zijn momenteel bezig met het opstellen van conceptplannen. Deze conceptplannen zijn volgens de Commissie nog verre van compleet. Dit past bij de huidige fase, waarin lidstaten in een dialoog met de Commissie werken aan hun plannen. Over de Spaanse en Italiaanse plannen komen diverse berichten naar buiten. In deze fase is echter nog veel onbekend of onduidelijk over de plannen. De RRF-verordening schrijft voor dat de Commissie plannen die formeel zijn ingediend, zonder vertraging doorstuurt aan de Raad en het Europees Parlement. Zodra dit is gebeurd, zal het kabinet plannen doorgeleiden naar de Tweede Kamer. De Commissie heeft na formele indiening van een herstelplan twee maanden de tijd om dit te beoordelen, aan de hand van de criteria die zijn vastgelegd in de RRF-verordening. Deze beoordeling kan aanleiding geven tot aanpassing van een herstelplan. Indien de Commissie tot een positieve beoordeling komt, zal zij een voorstel doen voor een uitvoeringsbesluit van de Raad. Het uitvoeringsbesluit beschrijft onder meer de hervormingen en investeringsprojecten die een lidstaat zal ondernemen, de financiële bijdrage waarop de lidstaat op grond van het herstelplan aanspraak kan maken, en de mijlpalen en doelen die behaald moeten worden om recht te hebben op uitbetaling van middelen. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid over deze uitvoeringsbesluiten. Zodra de Commissie een voorstel doet voor dergelijke uitvoeringsbesluiten, zal de Tweede Kamer hier steeds een kabinetsappreciatie van ontvangen.

Graag zouden de leden van de CDA-fractie een overzicht ontvangen van alle risico's en aansprakelijkheden (inclusief nog betaalbaar te stellen vastleggingen (RAL), risico's via het stelsel van Europese centrale banken, het Junckerfonds, noodfondsen, SURE), waarvoor Nederland in de EU nu impliciet en expliciet garantstaat. Is dit verantwoord, zo vragen de leden van de CDA-fractie aan de regering.

De Miljoenennota bevat een overzicht van de risicoregelingen van het Rijk, inclusief de Europese en internationale garanties. Hieronder zijn de Europese garanties uit die lijst gereproduceerd.

Omschrijving	Uitstaande garantie 2021	Totaalplafond
Single Resolution Fund	4.163,5	4.163,5
European Financial Stability Facility (EFSF)	34.154,2	34.154,2
European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)	2.771,6	2.940,0
European Investment Bank (EIB)	11.796,0	11.796,0
EIB - pan Europees Garantiefonds	1.301,4	1.301,4
European Stability Mechanism (ESM)	35.356,7	35.423,7
Kredieten EU-betalingsbalanssteun	3.712,0	3.712,0
Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)	6.071,2	6.071,2
Next Generation EU (NGEU)	27.401,1	27.401,1

Een aantal van de door de CDA-fractie genoemde risico's zijn niet in dit overzicht opgenomen omdat betaling hiervan verloopt via de reguliere afdrachten op de begroting van Buitenlandse Zaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de RAL (Reste-à-liquider; reeds aangegane verplichtingen die nog niet tot betaling zijn gekomen). In de MFK-plafonds is rekening gehouden met het tot betaling komen van deze verplichtingen. Dit is dus een 'risico' waarmee al rekening wordt gehouden dat het tot betaling zal komen. Ook de aflossing en rente op de leningen die de Unie aangaat voor het financieren van uitgaven binnen NGEU staat niet in deze lijst. Deze zullen worden betaald van de EU-begroting en daarmee via de reguliere EU-afdrachten. Voor het Junckerfonds, dat in het MFK 2021-2027 opgaat in het nieuwe programma InvestEU, wordt via de EU-begroting een aparte garantiepoot aangelegd om eventuele schade op te vangen.

Over de risico's voor de Nederlandse staat als gevolg van het monetaire beleid van de Europese centrale bank informeer ik u jaarlijks via een aparte kamerbrief ('Jaarlijkse informatiebrief Risico's

DNB en de Nederlandse staat als gevolg van ECB-beleid'). De laatste kamerbrief is verzonden op 20 mei 2020³⁷ en in het eerste halfjaar van 2021 zal uw Kamer de jaarlijkse update ontvangen.

Het kabinet acht deze risico's verantwoord.

De leden van de D66-fractie hebben daarnaast nog een aantal vragen over het herstelfonds dat mede door dit EMB gefinancierd gaat worden. Hoeveel krijgt Nederland uit het herstelfonds? Hoe gaat dit geld verdeeld worden in Nederland? Kan er een tijdspad gegeven worden van alle onderdelen van dit proces, zoals de aanvraag en de momenten van parlementaire betrokkenheid? Wat is de huidige stand van de inventarisatie ten behoeve van het herstelplan? Onder welke omstandigheden gaat Nederland naast de giften die zij uit het herstelfonds krijgen ook leningen aanvragen? Deze leden hebben geconstateerd dat het huidige kabinet het opstellen van het Nederlandse herstelplan overlaat aan het volgende kabinet. Kan de regering aangeven welke implicaties dat heeft voor de voortgang van het Nederlandse herstelplan? Is de verwachting dat een volgend kabinet op tijd is aangetreden om dit herstelplan volledig en kwalitatief volwaardig op te maken? Welke acties onderneemt de huidige regering om ervoor te zorgen dat Nederland geen onnodige vertraging oploopt in het opstellen van het herstelplan, waardoor de kwaliteit onder druk zou kunnen komen te staan of Nederland in mindere mate gebruik zal maken van het herstelfonds?

Nederland maakt aanspraak op circa 6 miljard subsidie uit de *Recovery and Resilience Facility* (RRF). Het kabinet is niet voornemens om leningen aan te vragen uit de RRF. Zoals aangegeven in een brief aan uw Kamer van 27 november 2020 en de beantwoording van het schriftelijk overleg Eurogroep en Ecofinraad van 12 januari jl. is ervoor gekozen om de formatie mee te nemen en het nieuwe kabinet het definitieve besluit te laten nemen over het herstelplan dat Nederland indient.³⁸³⁹ Zo behoudt een volgend kabinet de ruimte om te kiezen welke additionele hervormingen en investeringen een plek krijgen in het nationale plan voor de komende jaren. Dit moet de kwaliteit van het plan juist ten goede komen. Het feit dat het nieuwe kabinet beslist, heeft wel gevolgen voor het moment waarop het plan zal worden ingediend. Dit heeft echter geen invloed op de mate waarin Nederland gebruik zal maken van het herstelfonds. Er bestaan volgens de RRF-verordening meerdere indieningsmomenten voor een herstelplan. Plannen worden "in de regel" ingediend bij de Commissie voor 30 april 2021. Deze formulering biedt al ruimte voor het overschrijden van de streefdatum. Bovendien zijn er nog twee formele periodes voor het indienen van plannen, namelijk van 15 oktober 2021 tot 30 april 2022, en van 15 oktober 2022 tot 30 april 2023. Een lidstaat blijft aanspraak maken op haar totale allocatie als het besluit haar nationale plan niet in de eerste, maar in de daaropvolgende periodes in te dienen. Nederland loopt dus geen geld mis. De voorbereiding van het nationale plan is in gang gezet. Het kabinet heeft opdracht gegeven tot een ambtelijke verkenning naar de mogelijke inhoud van een Nederlands herstelplan. Het is nog te vroeg om iets te zeggen over de verdeling van middelen. Het herstelplan zal aan de Tweede kamer worden gestuurd ter behandeling voordat het formeel bij de Europese Commissie wordt ingediend.

³⁷ Kamerbrief 'Jaarlijkse informatiebrief Risico's DNB en de Nederlandse staat als gevolg van ECB-beleid'. (Kamerstukken II, 21 501-07, nr. 1696).

³⁸ Kamerbrief 'Nederlands herstelplan voor de *Recovery and Resilience Facility*'. (Kamerstukken II 21501-20, nr. 1626)

³⁹ Verslag van een schriftelijk overleg over een aantal brieven met betrekking tot vergaderingen van de Eurogroep- en Ecofinraad (Kamerstukken II 21501-07, nr. 1736)