

Bijlage 1

Notitie t.b.v. BWO (MP, BZ, EZK, FIN, SZW) | 17/4 – MFK: Mogelijkheden voor Europese financiering COVID-herstelfonds

Aanleiding

Deze notitie is een uitwerking van het verzoek van het BWO van 16 april jl. om financieringsmogelijkheden voor een COVID-herstelfonds in kaart te brengen.

Toelichting

In onderstaande tabel zijn afzonderlijke financieringsmogelijkheden opgenomen. Deze mogelijkheden zijn gerangschikt, variërend van financiering via reguliere afdrachten (benchmark), naar mogelijkheden die steeds verder van de Europese begroting en het plafond voor eigen middelen af staan.

Context

Een eventueel COVID-herstelfonds staat naast reeds toegezegde Europese inspanningen: een pakket van 500 miljard euro dat is overeengekomen in de Eurogroep en het Pandemic Emergency Purchase Programme van de ECB, waarmee 750 miljard euro beschikbaar wordt gesteld om staats- en bedrijfsobligaties op te kopen. Ook heeft de Commissie voorgesteld om alle beschikbare resterende ruimte in het huidige MFK te benutten.

Voor bredere NLse inzet is van belang te hechten aan sterke conditionaliteiten. Zowel voor de wijze waarop geld binnen het MFK kan worden besteed, als wel voor de voorwaarden die aan uitgaven vanuit een toekomstig COVID-herstelfonds gelden. Daarnaast kan de instelling van een dergelijk fonds als onderdeel van bredere politieke besluitvorming in de Europese Raad voorwaardelijk worden gemaakt aan verdere stappen ter vervolmaking van de Interne Markt.

Juridisch kader

- De algemene regel is **dat de Unie geen leningen mag aangaan om de Uniebegroting te financieren**: "*EU borrowing is only permitted to finance loans to countries. The EU cannot borrow to finance its budget*".¹ Hierop wijzen artikel 310 VWEU ("de ontvangsten en uitgaven van de begroting moeten in evenwicht zijn") en het evenwichtsbeginsel in artikel 17 Financieel Reglement ("de Unie en de organen van de Unie (...) mogen binnen het kader van de begroting geen leningen aangaan". EIB en ECB hebben op grond van het Verdrag een aparte positie in deze.
- Dit betekent niet dat Unie-instellingen nooit leningen aan (kunnen) gaan, maar strikt gezien gaat het dan niet om de EU-begroting. Naast EIB en ECB **kan CIE namens de Unie leningen aangaan voor het verlenen door de Unie van financiële bijstand aan landen**, op grond van EFSM (artikel 122(2) dat ook ten grondslag ligt aan SURE), Balance of payments aan niet-euro LS en macro-economische steun aan derde landen.
- Waar in onderstaande tabel gesproken wordt van garanties ten behoeve van het aangaan van leningen door de Commissie namens de Unie kan dit dus alleen benut worden voor het verstrekken van leningen aan lidstaten en niet voor het financieren van lopende uitgaven in de Uniebegroting.

¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/eu-borrower/funding-characteristics-eu_en

Bijlage 2

Juridische vragen rondom mogelijk solidariteits-/financiële bijstandsinstrument van voorfinanciering Eigen Middelen

- CIE idee: solidariteit/bijstand via voorfinanciering Eigen Middelen. Door de CIE wordt gedacht aan een instrument op grond van artikel 122 VWEU waarmee solidariteit wordt getoond aan LS (variant o.g.v. lid 1) of financiële bijstand wordt gegeven aan (alle) LS (variant o.g.v. lid 2), in de vorm van voorfinanciering van de Eigen Middelen van de Unie. Deze voorfinanciering betreft de Unie dan van de kapitaalmarkt in de vorm van de uitgifte van obligaties, die in latere jaren via Eigen Middelen terugbetaald worden. De voorfinanciering levert ontvangsten op die gebruikt zouden worden voor reguliere begrotingsuitgaven.
- Juridische vragen. Hieronder wordt ingegaan op een aantal juridische vragen die dit idee oproept, te weten de vraag naar de geschiktheid van de rechtsbasis die de CIE voor ogen heeft (1), de verenigbaarheid van het instrument met de Verdragsbepalingen over de financiën van de Unie (2), en de vraag hoe gegarandeerd kan worden dat een voor dit instrument verhoogd EMB plafond in de toekomst niet gebruikt wordt voor andere doeleinden zonder instemming van alle LS (3).
- Kern appreciatie DJZ. Gesteld kan worden dat artikel 122 VWEU (en ook artikel 352 VWEU) geen geschikte rechtsgrondslag is voor het verlenen van bijstand via voorfinanciering van Eigen Middelen, en dat het Eigen Middelen Besluit (EMB) gebruikt zou moeten worden voor een dergelijk instrument. Het EMB zou bovendien de mogelijkheid moeten kunnen bieden om waarborgen in te bouwen voor de tijdelijkheid en uitzonderlijkheid van het aangaan van leningen door de Unie als middel om de begroting te financieren.

(1) Kan artikel 122 VWEU gebruikt worden als grondslag voor een instrument waarmee solidariteit/bijstand wordt verleend aan alle lidstaten in de vorm van voorfinanciering van Eigen Middelen?

- Artikel 122(1) VWEU (solidariteit) luidt: "Onverminderd de overige procedures waarin de Verdragen voorzien, kan de Raad op voorstel van de Commissie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen."
- Artikel 122(2) VWEU (financiële bijstand) luidt: "In geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat, die worden veroorzaakt door natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen, kan de Raad op voorstel van de Commissie, onder bepaalde voorwaarden financiële bijstand van de Unie aan de betrokken lidstaat verlenen."
- De vorm van solidariteit/financiële bijstand. Artikel 122 VWEU schrijft niet uitdrukkelijk voor dat solidariteit/financiële bijstand per se de vorm moet krijgen van directe leningen aan een LS, en lijkt daarmee andere vormen van bijstand niet meteen uit te sluiten. Tot toe heeft financiële bijstand op grond van artikel 122(2) VWEU de vorm gekregen van leningen door de Unie aan de betrokken LS (vgl. het EFSM en ook het door de CIE voorgestelde SURE). Bij een keuze voor het innovatieve instrument waar de CIE hier aan denkt op grond van artikel 122 VWEU zou de solidariteit/bijstand een geheel nieuwe vorm krijgen, te weten uitstel van betaling van Eigen Middelen waar LS zich via het (nog te nemen) Eigen Middelen Besluit al aan zouden verbinden.
- Om te beoordelen of artikel 122 VWEU een geschikte rechtsgrondslag is, moet echter gekeken worden hoe de specifieke vorm van solidariteit/bijstand zich verhoudt tot artikel 311 VWEU (Eigen Middelen Unie). Daarbij is relevant dat het voorziene instrument bestaat uit het aangaan van leningen door de Unie om het uitstel voor LS van betaling van Eigen Middelen mee te financieren.

- Gesteld kan worden dat artikel 122 VWEU geen geschikte rechtsgrondslag is voor het aangaan van leningen door de Unie om begrotingsuitgaven mee te financieren,¹ dat het hier de facto om een tijdelijk Eigen Middel van de Unie gaat, en dat voor het autoriseren van de Unie van het aangaan van leningen om de begroting te financieren alleen het Eigen Middelen Besluit zelf geschikt is (zie in meer detail bij vraag (2) hieronder).
- Bijstand automatisch aan alle LS specifiek o.g.v 122(2) VWEU. Het EU Hof heeft in Pringle aangegeven dat artikel 122(2) VWEU als rechtsgrondslag alleen gebruikt kan om 'incidenteel' financiële bijstand te verlenen, en ook dat het geen passende rechtsgrondslag is voor een 'permanent' mechanisme.² Het Hof heeft niet uitgesloten dat er een instrument kan worden vastgesteld op grond waarvan alle LS automatisch steun ontvangen.
- Vraag is echter of artikel 122(2) VWEU ruimte laat voor automatische steun via dit specifieke instrument aan *alle* LS. Artikel 122(2) VWEU spreekt van '*moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat*', en van financiële bijstand aan '*de betrokken lidstaat*'. Via de voorgestelde constructie van voorfinanciering van Eigen Middelen voor alle LS, wordt automatisch aan alle LS financiële bijstand verleend. Het gebruik van deze vorm van bijstand veronderstelt daarmee dat er ook in alle LS sprake is van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden die deze steun rechtvaardigen.
- Het is de vraag of er in alle landen (dus ook in landen als Nederland en Duitsland) sprake is van "moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden", die bijstand aan ook deze lidstaten rechtvaardigt. Er lijkt weinig twijfel over mogelijk dat alle LS in de vorm van COVID-19 te maken met een 'buitengewone gebeurtenis (...) die deze lidstaat niet kan beheersen' in de zin van artikel 122(2) VWEU. Dat betekent echter niet automatisch dat ook alle LS te maken hebben met '*moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden*' in de zin van artikel 122(2) VWEU die financiële bijstand rechtvaardigt, in de vorm van voorfinanciering van Eigen Middelen voor alle LS. Is dat echt het geval, of is er slechts een deel van de lidstaten die de bijstand nodig heeft, omdat een deel van de lidstaten een verhoging van de Eigen middelen niet direct kan financieren? Dit vraagt een beleidsoordeel.
- Evenredigheid instrument. Daarnaast moet optreden van de Unie op grond van artikel 122 VWEU aan het evenredigheidsbeginsel voldoen (artikel 5(4) VEU). Dat betekent dat het instrument geschikt moet zijn en niet verder mag gaan dan noodzakelijk om de doelstelling te bereiken. Is voorfinanciering van Eigen Middelen van alle lidstaten een passend instrument? En gaat het niet verder dan noodzakelijk om solidariteit/financiële bijstand te verlenen aan de LS die dit ook echt nodig hebben? Dit vraagt uiteindelijk een beleidsoordeel, maar hier kunnen serieuze vraagtekens bij worden geplaatst. Tegelijkertijd mag verwacht worden dat het EU Hof beoordelingsruimte zal laten aan de Raad bij de vraag naar de 'rechtvaardiging'/'noodzaak' van de vorm die de solidariteit/financiële bijstand aanneemt.

(2) Is voorfinanciering van Eigen Middelen verenigbaar met de bepalingen uit de EU verdragen over de financiën van de Unie?

- Relevante bepalingen Unierecht. Artikel 310(1) VWEU luidt: "Alle ontvangsten en uitgaven van de Unie moeten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en opgenomen in de begroting. De jaarlijkse begroting van de Unie wordt door het Europees Parlement en de

¹ In deze zin Bieber in het gezaghebbende commentaar op de EU Verdragen van Von der Groeben/Schwarze (p. 1652): "Die Union stütze ihre Anleihetätigkeit bisher auf Art. 352 AEUV (Ausnahme: VO 407/2010). Diese Vorschriften genügen als Rechtsgrundlage für Anleiheaufnahmen, soweit diese Außerhalb der allgemeinen Haushaltsfinanzierung für konkrete und begrenzte Zwecke erfolgen. Die Einführung von Anleihen mit dem Ziel einer Haushaltsfinanzierung auf der Grundlage des Art. 352 AEUV stellte dagegen eine unzulässige Umgehung dar."

² EU Hof in *Pringle*, para. 65, 115.

Raad vastgesteld volgens artikel 314. De ontvangsten en uitgaven van de begroting moeten in evenwicht zijn.”

- Artikel 310(4) VWEU luidt: “Teneinde de begrotingsdiscipline zeker te stellen, stelt de Unie geen handelingen vast die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de begroting, zonder de verzekering te geven dat de uitgaven die uit die handelingen voortvloeien, gefinancierd kunnen worden binnen de grenzen van de eigen middelen van de Unie en met inachtneming van het in artikel 312 bedoelde meerjarig financieel kader.”
- Artikel 17 Financieel Reglement bepaalt daarnaast: “(1) De begroting is wat ontvangsten en betalingskredieten betreft in evenwicht. (2) De Unie en de organen van de Unie bedoeld in de artikelen 70 en 71 mogen binnen het kader van de begroting geen leningen aangaan.”
- Artikel 311 VWEU bepaalt: “De Unie voorziet zich van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en aan haar beleid uitvoering te geven. De begroting wordt, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd. (...)”
- Lenen voor financiering begrotingsuitgaven. De algemene lezing van bovenstaande bepalingen is dat de Unie geen leningen mag aangaan om de Uniebegroting te financieren, en dat de Unie alleen leningen aan mag gaan voor het financieren van leningen door de Unie aan landen.³ Deze lezing lijkt niet controversieel, en wordt ook publiekelijk door de CIE uitgedragen.⁴
- Tegelijkertijd lijken de EU verdragen de mogelijkheid voor de Unie om leningen aan te gaan om de Uniebegroting mee te financieren niet uitdrukkelijk uit te sluiten.⁵ Vraag is dan via welke grondslag en op welke voorwaarden dit mogelijk gemaakt zou kunnen worden. Gesteld kan worden dat de mogelijkheid alleen gecreëerd kan worden via het Eigen Middelen Besluit (EMB) en dus volgens de procedure van artikel 311 VWEU (besluit van de Raad met unanimitéit dat pas in werking treedt na ratificatie door alle LS). Dit omdat de autorisatie van de Unie om leningen aan te gaan voor het (voor)financieren van de begroting gezien moet worden als de facto een (tijdelijk) Eigen Middel van de Unie, en alleen het Eigen Middelen Besluit zelf daarvoor geschikt is. In deze zin ook Bieber in ‘Von der Groeben/Schwarze’: “Die Aufnahme von Anleihen als allgemeine Deckungsmittel für den Haushalt ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen, gestattet doch Art. 311 Abs. 3 ausdrücklich die Einführung neuer Kategorien von Eigenmitteln. Voraussetzung einer derartigen Maßnahme ist jedoch die Einhaltung des in Art. 311 vorgesehenen Verfahrens.”⁶
- Gesteld kan dan ook worden dat artikel 122 VWEU – anders dan voor het aangaan van leningen door de Unie om leningen te verstrekken aan landen⁷ – geen geschikte rechtsgrondslag is voor het aangaan van leningen door de Unie voor het financieren van begrotingsuitgaven, en voor het voorfinancieren van Eigen Middelen.

³ Vgl. Bieber in het gezaghebbende commentaar op de EU verdragen van ‘Von der Groeben/Schwarze’ (p. 1630): “Der Ausgleichsgrundsatz steht nicht prinzipiell einer Anleihefinanzierung entgegen, sofern die Anleihen aufgenommen, um rückzahlbare Leistungen an Dritte zu erbringen, so dass den Anleihen entsprechende Ansprüche auf Einnahmen gegenüberstehen. Eine (Teil)-Finanzierung des Haushalts mithilfe von Krediten ist durch Art. 17 Abs. 2 HO ausdrücklich untersagt. Ob und unter welchen Voraussetzungen Anleihen zur Haushaltsfinanzierung herangezogen werden dürfen, richtet sich allein nach den auf der Grundlage von Art. 311 AEUV getroffenen Beschlüssen (Bieber, Art. 311 AEUV Rn 43 ff).”

⁴ Zie bijvoorbeeld de volgende CIE website: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/eu-borrower/funding-characteristics-eu_en, “EU borrowing is only permitted to finance loans to countries. The EU cannot borrow to finance its budget”.

⁵ Vgl. opnieuw Bieber (p. 1652): “Im Gegensatz zum EGKS-Vertrag (Art. 49 EGKS) und zum AEG-Vertrag (Art. 172 Abs. 4) (...) enthalten die Finanzbestimmungen des AEUV und auch der Eigenmittelbeschluss keine ausdrückliche Vorschrift über die Aufnahme von Anleihen durch die Union.”

⁶ Bieber p. 1652.

⁷ Voorbeelden van dit laatste zijn het EFSM gebaseerd op artikel 122(2) VWEU (zie artikel 2(1) [EFSM](#)) en Balance of payments steun aan niet-euro LS steun gebaseerd op artikel 352/143 VWEU (zie artikel 2(1) [BoP verordening](#)).

- Gesteld kan worden dat ook artikel 352 VWEU geen geschikte rechtsgrondslag is hiervoor.⁸ Artikel 352 VWEU bevat een bijzondere flexibiliteitsclausule: als voor een maatregel geen specifieke rechtsgrondslag in de EU Verdragen voorzien is, dan kan rechtsgrondslag in beeld komen. Deze rechtsgrondslag kan gebruikt worden als aan een aantal voorwaarden is voldaan, waaronder de voorwaarden dat 1) voor een maatregel geen specifieke rechtsgrondslag bestaat in de EU Verdragen, en 2) de maatregel wel noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van de EU.
- Gezien het feit dat de EU Verdragen voorzien in een uitdrukkelijke procedure voor het vaststellen van de Eigen Middelen van de Unie (zowel hoogte als categorieën), en bovendien via een procedure waarin niet alleen de Raad besluit op grond van een voorstel van de CIE, maar dit pas in werking treedt als alle LS dit besluit hebben geratificeerd (met andere woorden: de Verdragen schrijven hier uitdrukkelijk een rol/bevoegdheid voor de LS voor), is het juridisch kwetsbaar om deze procedure in dit geval te gebruiken.
- Eigen Middelen de regel, 'andere ontvangsten' de uitzondering. Artikel 311, 2^e alinea VWEU bepaalt: "De begroting wordt, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen gefinancierd." Dit betekent dat Eigen Middelen de regel zijn, en 'andere ontvangsten' de uitzondering. Bij een voorfinanciering van Eigen Middelen zoals de CIE die voor zich ziet via leningen aangegaan door de Unie, zou sprake zijn 'andere ontvangsten' die vooruitlopen op de Eigen Middelen.
- Voorbeelden van interne 'andere ontvangsten' zijn op dit moment zogenaamde interne bestemmingsontvangsten ('internally assigned revenue') en door instellingen van de Unie opgelegde boeten (respectievelijk artikel 21(3) en 107 van het Financieel Reglement).
- Het lijkt er sterk op bij het idee van de CIE sprake zou zijn van 'andere ontvangsten', en bovendien van een andere orde (zowel qua aard als qua omvang) dan tot nu toe gebruikelijk. Gesteld kan dan ook worden dat hoe groter de omvang van 'andere ontvangsten', hoe meer dit idee op gespannen voet staat met het uitgangspunt van 'Eigen Middelen' uit artikel 311 VWEU. Tegelijkertijd mag verwacht worden dat het lastig zal zijn om precies de grens aan te wijzen wanneer een 'andere ontvangst' vanwege de omvang niet meer verenigbaar is met artikel 311 VWEU, en ook dat het EU Hof bij de beoordeling daarvan discretionaire ruimte zal laten aan de politieke instellingen.
- Als via het EMB – dus via de procedure van artikel 311 VWEU – een grondslag gecreëerd wordt voor leningen om de Uniebegroting te financieren, dan zou er geen sprake zijn van 'andere ontvangsten' in de zin van artikel 311 VWEU, maar van Eigen Middelen.⁹

(3) Kan gegarandeerd worden dat een verhoogde EMB headroom niet gebruikt wordt voor instrumenten (anders dan recovery fund) zonder dat iedere LS daarmee akkoord is?

- Hierboven is beargumenteerd dat gesteld kan worden dat het Eigen Middelen Besluit (EMB) vastgesteld op grond van de procedure van artikel 311 VWEU gebruikt zou moeten worden om de Unie te autoriseren leningen aan te gaan voor het financieren van de Uniebegroting.
- Het EMB zou bovendien, evt. in combinatie met de MFK verordening, de mogelijkheid moeten kunnen bieden om waarborgen in te bouwen die er voor zorgen dat de zogenaamde headroom (gat tussen EMB plafond en MFK plafond) alleen tijdelijk gebruikt kan worden voor het aangaan van leningen door de Unie, en ook alleen in het licht van de

⁸ Vgl. Bieber (p. 1652) "Die Union stütze ihre Anleihetätigkeit bisher auf Art. 352 AEUV (Ausnahme: VO 407/2010). Diese Vorschriften genügen als Rechtsgrundlage für Anleiheaufnahmen, soweit diese Außerhalb der allgemeinen Haushaltsfinanzierung für konkrete und begrenzte Zwecke erfolgen. Die Einführung von Anleihen mit dem Ziel einer Haushaltsfinanzierung auf der Grundlage des Art. 352 AEUV stellte dagegen eine unzulässige Umgehung dar."

⁹ Vgl. opnieuw Bieber (p. 1652): "Bei den Einnahmen aus gemäß Art. 325 (ex. Art. 308 EGV) beschlossenen Anleihen handelt es sich um "sonstige" Einnahmen im Sinne des Art. 311. Auf Art. 311 gestützte Anleihen zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung waren dagegen "eigene Mittel"."

bijzondere omstandigheden veroorzaakt door COVID-19.

- Voor de werkbaarheid van de door de CIE voorgestelde voorfinanciering is de aanname dat een ophoging van het EMB plafond hoe dan ook nodig is, en dat dus een nieuwe EMB vastgesteld zal moeten worden op grond van de procedure van artikel 311 VWEU (besluit van de Raad met unanimitéit, dat pas in werking treedt na ratificatie door alle LS). Beleidsmatige inzet zou kunnen zijn dat een dergelijke ophoging van het EMB plafond alleen acceptabel is, als voldoende waarborgen worden geboden dat een verhoogde headroom niet (zonder akkoord van alle LS) voor andere doeleinden kan worden aangewend.

Bijlage 3

SGP / MFK

Q: – Verenigbaarheid van het CIE pakket met de verdragen.

- Basisregels in de Verdragen gaan uit van het idee dat inkomsten en uitgaven op de Uniebegroting worden geplaatst en dat deze uit de eigen middelen worden gefinancierd.
- Op beide punten hebben wij twijfels of de voorstellen hiermee in overeenstemming zijn.
- NL heeft hierover vragen gesteld aan de Commissie.
- Uitzonderingen op de basisregels zijn mogelijk, maar dienen goed gemotiveerd te worden.
- Moeten antwoorden afwachten. Deze verwachten we op korte termijn.

Bijlage 4

JDR advies over EU Next Generation

- Vandaag verscheen het advies van de Juridische Dienst van de Raad (JDR) over EU Next Generation, het voorstel van de CIE dat moet zorgen voor het economisch herstel in de Unie van de gevolgen van COVID-19.
- Het advies concludeert dat het voorstel van de Commissie in grote lijnen verenigbaar is met de EU-Verdragen, en geeft tegelijkertijd een aantal adviezen ter verbetering.
- Het betreft een uitzonderlijk lang advies van de JDR, dat onder andere ingaat op de verenigbaarheid met de in de EU-Verdragen opgenomen begrotingsbalans, de integriteit van het stelsel van eigen middelen, en het verbod op een 'bail-out'. Ook gaat het in op de vraag of de juiste rechtsgrondslagen worden gebruikt.
- Het Kabinet heeft de Tweede Kamer onlangs geïnformeerd dat het vragen heeft over de verenigbaarheid van de voorstellen met de EU Verdragen.
- NL heeft in het bijzonder vragen voorgelegd aan de JDR over de verenigbaarheid met de EU-verdragen van het enorme bedrag dat door de Unie op de kapitaalmarkt wordt geleend en buiten de EU begroting wordt geplaatst.
- De JDR stelt nu dat dit enorme bedrag gerechtvaardigd kan worden door de bijzondere omstandigheden en het eenmalige en tijdelijke karakter van het voorstel. De JDR zal verder bevraagd worden op dit standpunt, dat op het eerste gezicht kwetsbaar lijkt.

Hieronder volgt een samenvatting en eerste appreciatie van het advies (st09062/20):

Begrotingsbalans/discipline (artikel 310 VWEU)

De JDR stelt dat de voorgestelde constructie verenigbaar is met het beginsel van begrotingsbalans/begrotingsdiscipline (artikel 310 VWEU), op voorwaarde dat een aantal waarborgen zijn opgenomen:

1) De begroting moet technisch gezien in balans zijn. De geleende middelen worden als External Assigned Revenue (EAR) naar programma's gekanaliseerd, staan daarmee buiten de jaarlijkse begroting, en raken dus de balans op de begroting niet.

2) Terugbetaling van de schuld die de Unie aangaat via leningen moet volledig gegarandeerd worden binnen het Eigen Middelen Besluit (EMB). De garantie moet onherroepelijk, definitief en afdwingbaar zijn.

Appreciatie DJZ:

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

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

De Nieuwetgever heeft volgens de JDR discretionaire ruimte om te kiezen voor het lenen op de kapitaalmarkt voor het financieren van uitgaven, via external assigned revenue (EAR, dit zijn geormerkte uitgaven die buiten de uniebegroting staan). Die ruimte is niet onbeperkt en moet de integriteit van het stelsel van eigen middelen respecteren. De JDR erkent dat uit de artikelen 311 VWEU (eigen middelen) en 310 VWEU (eenheid begroting) volgt dat EAR 'aanvullend' moeten zijn.

Volgens de JDR zijn – gezien de hoogte van het voorgestelde bedrag aan EAR – passende waarborgen nodig om de integriteit van het stelsel van eigen middelen en van het begrotingssysteem te beschermen. Volgens de JDR vormen de uitzonderlijke situatie waar het

instrument een antwoord op probeert te bieden, de eenmaligheid, en de beperking in de tijd dergelijke waarborgen. De JDR adviseert wel voor extra waarborgen voor de betrokkenheid van de begrotingsautoriteit (Raad en EP) te zorgen.

Appreciatie DJZ:

Belangrijke vraag vanuit NL perspectief is hoe de JDR de evidente spanning van de hoogte van het bedrag aan EAR met de uitgangspunten in artikel 310/311 VWEU recht praat. NL heeft de eigen juridische zorgen op dit punt ook vooraf gedeeld met de JDR.

De Commissie heeft bij haar voorstel de lijn gekozen dat artikel 122 VWEU (solidariteit/bijzondere omstandigheden) een grondslag biedt om af te wijken van de verdragen van de beginselen van eenheid en universaliteit van de begroting. Volgens de EU verdragen moet EAR marginaal zijn en ondergeschikt zijn aan de eigen middelen.

De JDR vliegt het anders aan en stelt dat er een ruime beoordelingsruimte is voor de wetgever om te bepalen welke maatregelen passend zijn om de Unie te voorzien van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te bereiken. Voor het oordeel of EAR nog wel 'aanvullend' genoemd kan worden moet volgens de JDR niet alleen naar de omvang worden gekeken, maar ook naar de economische omstandigheden en de context waarin het instrument wordt vormgegeven. Ook moet naar de waarborgen worden gekeken die zijn opgenomen om te zorgen dat de voorgestelde constructie niet permanent wordt, en geen paradigma verandering betekent.

Het is op zich goed dat de JDR niet meegaat in de redenering van de Commissie dat kan worden afgeweken van de verdragen. Het is echter de vraag of de JDR niet te gemakkelijk concludeert dat het hoge bedrag aan EAR verenigbaar is met de verdragen, door te verwijzen naar de uitzonderlijke omstandigheden en de beperking in de tijd. DJZ is niet meteen overtuigd van deze rechtvaardiging. Een sceptische conclusie zou dan ook kunnen zijn dat er wordt voorgesteld om af te wijken van de verdragen en dat dit kan omdat het eenmalig is en in bijzondere omstandigheden. De JDR zal verder worden bevraagd op zijn standpunt.

Lenen op de kapitaalmarkt door CIE voor Unieuitgaven

Volgens de JDR voorzien de EU-verdragen niet uitdrukkelijk in een toestemming van de Unie om te lenen voor de financiering van uitgaven, maar verbieden de verdragen dit evenmin uitdrukkelijk.

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

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

Appreciatie DJZ:

NL deelt de conclusie van de JDR dat het stelsel van eigen middelen van de Unie in beginsel ook de keuze kan omvatten dat de Commissie een uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte machtiging krijgt om namens de Unie geld op de kapitaalmarkt te lenen ten behoeve van lopende uitgaven van de Unie. De overige elementen uit het JDR advies vergen nadere bestudering.

Rechtsgrondslag van het EU Herstelinstrument (artikel 122 VWEU)

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

Appreciatie DJZ:

Vergt nadere bestudering.

No bail-out clause

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

Appreciatie DJZ:

Geen verrassende conclusie, nadere bestudering nodig.

Bijlage 5

From:
To:
Cc:

Subject: CM: Bulletin voor M: JDR advies over het pakket Next Generation EU
Date: maandag 29 juni 2020 20:10:33
Importance: High

Beste [REDACTED]

Zie hieronder graag een bulletin voor M over het advies van de Juridische Dienst van de Raad (JDR) over het pakket *Next Generation EU*, met dank ook aan [REDACTED] DJZ/ER).

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]
DIE-IN / MFK

M [REDACTED]

[REDACTED]@minbuza.nl

+++

- Op donderdag 25 juni jl. presenteerde de Juridische Dienst van de Raad (JDR) zijn advies (st09062/20) over het pakket *Next Generation EU*, bestaande uit Commissievoorstellen voor een aangepast EMB, een EU Herstelinstrument, en een aantal sectorale voorstellen. Op vrijdag 26 juni werd het advies besproken in Coreper. In dit bulletin een overzicht van de belangrijkste elementen uit het advies en de discussie in Coreper.
- Het advies van de JDR gaat in op aantal vragen: 1) verenigbaarheid van de Commissievoorstellen met het universaliteitsbeginsel / eenheid EU-begroting (artikelen 310 en 311 VWEU); 2) gebruik van artikel 122 VWEU als rechtsgrondslag voor het EU Herstelinstrument; 3) verenigbaarheid van de Commissievoorstellen met *no bail out clause* (artikel 125 VWEU).
- De JDR concludeert dat het pakket *Next Generation EU* verenigbaar is met de EU-Verdragen. Dit advies geeft daarmee beperkt aanknopingspunten voor de NL kritische inzet. De JDR geeft wel een aantal adviezen ter verbetering, maar die beïnvloeden de architectuur van de voorstellen niet substantieel.
- Ad 1): Artikel 310 en 311 VWEU gaan er van uit dat inkomsten en uitgaven op de Uniebegroting worden geplaatst zodat de Begrotingsautoriteit (bestaande uit Raad en EP) hierover kan besluiten, uitgaven niet worden geormerkt en uitgaven voornamelijk uit de eigen middelen worden gefinancierd. In de door de Commissie voorgestelde constructie wordt 500 miljard euro aan geleende middelen (het subsidiedeel) als *'External Assigned Revenue'* (hierna: EAR) buiten de reguliere EU-begroting geplaatst en daarmee buiten het bereik van de Begrotingsautoriteit, wordt het geld geormerkt door het specifiek voor COVID-19 gerelateerde uitgaven te reserveren en zijn EAR geen eigen middelen. EAR zijn niet ongebruikelijk, wel het voorgestelde forse bedrag. Over deze spanning met artikel 310 en 311 VWEU stelde NL al vragen aan de JDR.
- In het advies concludeert de JDR dat de voorgestelde constructie verenigbaar is met de

artikelen 310 en 311 VWEU. De JDR ziet voldoende waarborgen dat de voorgestelde constructie tijdelijk, eenmalig, uitzonderlijk, specifiek voor de bestrijding van COVID-19 is. De JDR adviseert wel om rol Begrotingsautoriteit verder te versterken in Inter-Institutioneel Akkoord (IIA). Overigens beschouwt de JDR de omvang van EAR en de benodigde juridische waarborgen als communicerende vaten. Het JDR-advies biedt in die zin weinig aanknopingspunten voor de NL inzet op een kleinere omvang van het herstelinstrument.

- Ad 2): Volgens de JDR vormt de door de Commissie voorgestelde rechtsbasis voor het Herstelinstrument (artikel 122 VWEU) een passende grondslag. De Raad heeft hier wat de JDR betreft veel beoordelingsvrijheid. Relevante kader daarbij: uitzonderlijkheid, economische situatie, en tijdelijkheid. Uitzonderlijkheid is hier COVID-19. Ook oordeelt de JDR dat de sectorale programma's waar het onder het Herstelinstrument door de Unie geleende geld aan wordt toegewezen voldoen aan de voorwaarden van uitzonderlijkheid en tijdelijkheid die voortvloeien uit artikel 122 VWEU. Wel is de JDR kritisch op het bereik en de allocatiecriteria van een aantal fondsen (NDICI, EU4Health, Horizon Europe en JTF). De JDR stelt dat met verbeterde motivering alsnog gerechtvaardigd kan worden dat deze fondsen op basis van herstelinstrument worden aangevuld.
- Ad 3): Volgens de JDR zijn de uitgaven via de verschillende programma's in *Next Generation EU* verenigbaar met de 'no bail-out' clause uit artikel 125 VWEU. Het Commissievoorstel gaat niet om financiële bijstand aan lidstaten ter financiering van de begroting (zoals bij ESM en steun op grond van artikel 122(2) VWEU), en valt daarom niet binnen het bereik van artikel 125 VWEU.
- Verder geeft de JDR in Coreper aan dat de aansprakelijkheid van de lidstaten onder het EMB niet *joint and several* is maar pro rata: geen sprake van mutualisering van schulden. De JDR adviseert wel om het Eigen Middelen Besluit aan te passen om dit te verduidelijken. De JDR onderschrijft daarmee de lezing van het kabinet dat geen sprake is van eurobonds.
- 26 juni jl. is het JDR-advies tijdens Coreper gepresenteerd en besproken. Lidstaten uitten veel waardering voor deze uitgebreide en solide analyse van de JDR. Veel lidstaten [REDACTED] zijn gerustgesteld dat de architectuur van het door de Commissie voorgestelde pakket *Next Generation EU* verenigbaar is met de EU-Verdragen. Het ondersteunt hun politieke en beleidsmatige inzet [REDACTED] NL plaatste kritische opmerkingen bij het JDR-advies. [REDACTED]
[REDACTED]
- Het kabinet heeft de Kamer onlangs geïnformeerd dat het vragen heeft over de verenigbaarheid van de Commissievoorstellen met de EU-Verdragen. In de Geannoteerde Agenda van de RAZ van 15 juli aanstaande zal de Kamer worden geïnformeerd over de hoofdlijnen van het advies, n.a.v. een eerdere toezegging van MP tijdens het ER-debat op 17 juni jl.

Bijlage 6

GEANNOTEEERDE AGENDA INFORMELE VIDEOCONFERENTIE VAN DE LEDEN VAN DE RAAD ALGEMENE ZAKEN VAN 15 JULI 2020

Op woensdag 15 juli 2020 vindt een videoconferentie met de leden van de Raad Algemene Zaken (RAZ) plaats om te spreken over het Duits voorzitterschapsprogramma, de voorbereiding van de Europese Raad en de Conferentie over de Toekomst van Europa. De minister van Buitenlandse Zaken is voornemens deel te nemen aan de videoconferentie.

Deze videoconferentie is een informele vergadering, er worden derhalve geen besluiten genomen. Zo lang sprake is van vergaderingen per videoconferentie, kunnen besluiten enkel genomen worden via de schriftelijke procedure. Uw Kamer is op 18 mei over deze procedure geïnformeerd (Kamerstuknummer 21501 20 nr.1542).

Presentatie prioriteiten voorzitterschap Duitsland

Duitsland zal tijdens de videoconferentie het voorzitterschapsprogramma presenteren. Duitsland zal voorzitter zijn van de Raad van de Europese Unie van 1 juli tot 1 januari 2021. De Raad wordt gevraagd in te stemmen met het voorzitterschapsprogramma. De instemmingsprocedure zal, in afwachting van de bespreking in de Raad, volgen via een schriftelijke procedure.

Het Duits voorzitterschap zal in het teken staan van drie overkoepelende prioriteiten: de beheersing van de COVID-19-crisis en het (economisch) herstel, de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de onderhandelingen over het toekomstig partnerschap met het Verenigd Koninkrijk. Naast het herstel van de COVID-19-crisis bestaat het voorzitterschapsprogramma, met de titel 'samen voor Europa's herstel'¹, uit vijf elementen: een sterker en innovatiever Europa; een eerlijk Europa; een duurzaam Europa; een Europa van veiligheid en gemeenschappelijke waarden; en een effectieve Europese Unie voor een op regels gebaseerde internationale orde verankerd in partnerschap.

Het kabinet kan zich vinden in de prioriteitsstelling van het Duits voorzitterschap. Het onderschrijft dat de aandacht allereerst uit moet gaan naar het beheersen en herstel van de crisis, het bereiken van een akkoord op het MFK en het herstelfonds, en de opvolging daarvan.

Het kabinet onderschrijft ook de inzet van het Duits voorzitterschap met betrekking tot de onderhandelingen tussen de EU en het VK om tot een ambitieus, breed en gebalanceerd toekomstig partnerschap te komen in lijn met de politieke verklaring en het mandaat dat de Raad Algemene Zaken op 25 februari jl. heeft vastgesteld. Bovendien benadrukt het Duits voorzitterschap het belang van een tijdige, effectieve en gedegen implementatie van het terugtrekkingsakkoord, wat een belangrijk aandachtspunt is voor het kabinet bij het bouwen aan het toekomstig partnerschap met het VK.

Het kabinet steunt de inzet van het voorzitterschap om de Interne Markt na de crisis te herstellen en te versterken. Duitsland zal aandacht geven aan de sociale dimensie van de EU. Het kabinet hanteert daarbij de volgende uitgangspunten: vasthouden aan de bestaande bevoegdheidsverdeling, aandacht voor betere handhaving en implementatie van bestaande afspraken en wetgeving, en betere verbinding tussen sociaal beleid en andere beleidsterreinen in de EU. Om tot een duurzaam Europa te komen is het van belang om de besluitvorming over een hoger 2030 broeikasgasreductiedoel af te ronden. De Commissie zal daarvoor in september een voorstel doen op basis van een grondige effectbeoordeling. Het kabinet streeft naar 55% reductie van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990. Het kabinet acht een evaluatie van de EU-respons op de COVID-19-crisis van belang waarbij afstemming van maatregelen om gezondheids crises te bestrijden, het stroomlijnen van de communicatie hierover en leveringszekerheid van medische producten aandacht moeten krijgen.

¹ <https://www.eu2020.de>

Wat betreft de inzet op veiligheid en gemeenschappelijke waarden heeft Duitsland aangegeven voornemens te zijn de inspanningen op het terrein van de waarden van de Unie tijdens zijn voorzitterschap te verdubbelen. Zo zal Duitsland inzetten op een landspecifieke dialoog (of *peerreview*) in de Raad naar aanleiding van het eerste jaarrapport van de Commissie in het kader van de toetsingscyclus voor de rechtsstaat. Daarnaast is het voorzitterschap van plan de artikel 7-procedures jegens Polen en Hongarije te agenderen als het weer mogelijk is om fysieke Raden te organiseren. Het kabinet steunt deze ambitieuze agenda en zal daar waar mogelijk constructief aan bijdragen.

De verwachting is dat het Duitse voorzitterschap ook concrete resultaten wil bereiken ten aanzien van de bevordering van transparantie in de EU-besluitvorming. Het kabinet zal zich hier, in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten, aan de zijde van het Duitse voorzitterschap voor inzetten.

Vorbereiding Europese Raad van 17 en 18 juli 2020

Meerjarig Financieel Kader/herstelstrategie

De leden van Raad zullen ter voorbereiding van de Europese Raad op 17-18 juli spreken over de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de COVID-19-herstelstrategie die de Europese Commissie op 27 mei jl. presenteerde. Op 19 juni jl. vond hierover een eerste gedachtewisseling plaats tussen de leden van de ER.²

Naar verwachting zal de voorzitter van de Europese Raad voorafgaande aan de informele videoconferentie van de leden van de RAZ een nieuwe versie van het MFK-onderhandelingsdocument (*negotiating box*) verspreiden. Dit zal dan als basis dienen voor de bespreking in de Raad. Het kabinet zal uw Kamer na publicatie van het onderhandelingsdocument zo spoedig mogelijk een schriftelijke appreciatie sturen, als aanvulling op deze geannoteerde agenda.

Het kabinet informeerde uw Kamer op 9 juni 2020 met een Kamerbrief over kabinetsappreciatie van de nieuwe Commissievoorstellen voor het MFK en herstelstrategie³. Daarnaast zal het kabinet op korte termijn uw Kamer kabinetsappreciaties sturen van de (aangepaste) sectorale voorstellen die de Europese Commissie in het kader van de herstelstrategie heeft gedaan. Tezamen met de nog te versturen appreciatie van het onderhandelingsdocument vormt dit het kader van de Nederlandse inzet in de Raad.

Zoals in de brief van 9 juni jl. is toegelicht, komt het door de Europese Commissie voorgestelde pakket op een aantal punten overeen met de Nederlandse inzet, zoals op het gebied van het belang van hervormingen in de lidstaten en van modernisering van de begroting, evenals de tijdelijkheid van de aanvullende middelen. Op een aantal belangrijke andere punten, zoals de financiering, staan de voorstellen ver af van de Nederlandse inzet.

De inzet van het kabinet is erop gericht om via Europese samenwerking duurzaam herstel van deze uitzonderlijke crisis als gevolg van de COVID-19-uitbraak te bespoedigen en verdere economische groei te bevorderen. De maatregelen die hiervoor genomen worden, moeten leiden tot sterkere lidstaten en een sterkere Unie. Hiervoor zijn Europese solidariteit tussen lidstaten onderling en de daaraan verbonden verantwoordelijkheid centrale uitgangspunten. De Unie staat voor de uitdaging om de crisis als gevolg van de COVID-19-uitbraak aan te pakken. Om de economische weerbaarheid en veerkracht structureel te verbeteren acht het kabinet het van belang dat de benodigde structurele hervormingen in de lidstaten plaatsvinden en dat investeringen bijdragen aan een duurzame versterking van het groeivermogen, onder andere door invulling te geven aan de ambities op het vlak van vergroening en digitalisering, en daarmee leiden tot duurzaam werkgelegenheidsherstel. Ook moet het functioneren van de interne markt worden hersteld en verder worden versterkt. Modernisering van de EU-begroting blijft van onverminderd belang om deze toekomstbestendig te maken, evenals de noodzaak om Europese uitgaven op een financieel houdbaar niveau te houden en

² Verslag: 2020Z12015

³ Kamerstuknummer 21501-20-1543

tot een eerlijke verdeling van de financiering ervan te komen. De naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen en grondrechten en de bestrijding van fraude, inclusief sterke betrokkenheid van de relevante EU instituties, zijn hierbij van belang. Deze inzet is ook verwoord in het non-paper dat Nederland samen met Denemarken, Oostenrijk en Zweden heeft opgesteld.

Een grote groep lidstaten is positief over de hoofdlijnen van de voorstellen, maar op deeltherreinen is sprake van verschillende belangen. Lidstaten zijn kritisch over o.a. de omvang, verdeling en financiering van de beoogde uitgaven. Het kabinet werkt actief samen met gelijkgestemde lidstaten om de gezamenlijke inzet voor een duurzaam herstel en een moderne en financieel houdbare EU-begroting kracht bij te zetten, zoals toegelicht in de voornoemde kabinetsappreciatie.

Advies Juridische Dienst van de Raad (toezegging plenair debat Europese Top d.d. 17 juni jl.)

Tijdens het plenair debat over de Europese Top van 19 juni 2020, zegde de minister-president naar aanleiding van een verzoek van de SGP-fractie toe de Kamer te informeren over de reactie van de Juridische Dienst van de Raad (JDR) op de vragen van het kabinet over de verenigbaarheid van de Commissievoorstellen met de EU Verdragen.

Op 24 juni jl. verscheen het advies van de JDR over de voorstellen van de Europese Commissie voor *Next Generation EU*.⁴ In zijn advies concludeert de JDR dat deze voorstellen van de Commissie van 28 mei jl. voor een aangepast Eigen Middelen Besluit, een EU Herstelinstrument en daaraan gekoppelde sectorale voorstellen, op hoofdlijnen verenigbaar zijn met de EU Verdragen. Volgens de JDR zijn de voorstellen verenigbaar met de Uniebeginselen van begrotingsbalans, begrotingsdiscipline en eenheid van de begroting uit artikel 310 VWEU, verenigbaar met de integriteit van het stelsel van eigen middelen uit artikel 311 VWEU, en verenigbaar met de zogenaamde 'no bail-out'-bepaling uit artikel 125 VWEU. Volgens de JDR vormt de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag voor het EU Herstelinstrument (artikel 122 VWEU) bovendien een geschikte rechtsgrondslag.

In de door de Commissie voorgestelde innovatieve begrotingsconstructie wordt door de Unie een hoog bedrag op de kapitaalmarkt geleend (750 miljard euro in prijzen 2018; 809 miljard euro in lopende prijzen). Het kabinet heeft in de brief van 9 juni jl. toegelicht dat het stelsel van eigen middelen van de Unie in beginsel ook de keuze kan omvatten dat de Commissie een uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte machtiging krijgt om namens de Unie geld op de kapitaalmarkt te lenen ten behoeve van lopende uitgaven van de Unie. De JDR bevestigt dit in zijn advies.

In de door de Commissie voorgestelde begrotingsconstructie wordt een groot deel van het op de kapitaalmarkt geleend bedrag (500 miljard euro in prijzen 2018; 539 miljard euro in lopende prijzen) als zogenaamde 'externe bestemmingsontvangst' gekenmerkt en als uitgaven toegewezen aan Unieprogramma's. Bij de overige 250 miljard euro (270 miljard euro in lopende prijzen) is sprake van leningen aan een lidstaat, waarvan de vormgeving vanuit begrotingsperspectief aansluit bij een reeds gangbare praktijk zoals gebruikt bij SURE, het EFSM en de betalingsbalansfaciliteit.

Zoals in de genoemde brief van 9 juni jl. met de Kamer gedeeld, heeft het kabinet vragen gesteld over de verenigbaarheid van deze 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 gaat dan in het bijzonder om de verenigbaarheid van het grote 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

⁴ Dit vertrouwelijke document is beschikbaar via het EU Delegates Portal onder documentnummer 9062/20.

uitzondering op deze uitgangspunten is algemeen geaccepteerd. De Commissie stelt voor om in een aangepast Interinstitutioneel Akkoord over begrotingszaken tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad af te spreken dat de Commissie de begrotingsautoriteit jaarlijks informeert over de toepassing hiervan binnen het EU Herstelinstrument.⁵ Het voorstel van de Commissie roept echter de vraag op welke grenzen er aan het gebruik van deze uitzonderingen zijn.

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 wordt. 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 Unie. Volgens de JDR zijn de waarborgen die de Commissie voorstelt, te weten de 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.

Het kabinet erkent 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.

Tegelijkertijd acht het kabinet op dit punt voorzichtigheid geboden, gezien het feit dat er in de voorgestelde innovatieve begrotingsconstructie gebruik wordt gemaakt van tijdelijke uitzonderingen op de in de EU Verdragen neergelegde uitgangspunten voor de financiering van de EU begroting. Deze uitgangspunten beogen in het bijzonder de financiële autonomie van de Unie en de prerogatieven van de EU begrotingsautoriteit te beschermen. Het kabinet zal dan ook de huidige kabinetsinzet handhaven en daarbij voorzichtigheid blijven bepleiten zoals uiteengezet in de voornoemde kabinetsappreciatie van de Commissievoorstellen.

Conferentie over de Toekomst van Europa

De Conferentie over de Toekomst van Europa staat als informatiepunt op de agenda van de videoconferentie van de leden van de Raad Algemene Zaken. De precieze inhoud van dit agendapunt is nog niet bekend. Naar verwachting zal het voorzitterschap van de Raad de weg voorwaarts bespreken nu overeenstemming over het Raadsmandaat is bereikt.

Zoals in de brief van 26 juni jl. (Kamerstuk 2020D26448) aan uw Kamer vermeld, is in Coreper op 24 juni jl. overeenstemming bereikt over het Raadsmandaat over de Conferentie. Het mandaat geeft de positie van de Raad weer over het doel, de inhoud en de vormgeving van de Conferentie. Het is nu aan de Raad (het roulerend voorzitterschap), het Europees Parlement en de Commissie om te onderhandelen over het mandaat, de inhoud en vorm van de Conferentie. Het resultaat daarvan wordt naar verwachting vastgelegd in een gezamenlijke verklaring. Het kabinet zal blijven aansturen op

⁵ Gewijzigd voorstel voor een Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer (COM (2020) 444 final).

goede tussentijdse terugkoppeling aan en raadpleging van de Raad, mede om uw Kamer tijdig te kunnen informeren.

Het kabinet acht het van belang dat de nationale parlementen actief betrokken zijn bij de Conferentie. Zodra meer bekend is over de modaliteiten van de Conferentie zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd. Daarbij zal het kabinet – zoals toegezegd in het algemeen overleg voor de Raad Algemene Zaken van 28 januari jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2112) – een voorstel doen om aanvullende afspraken te maken over de wijze waarop het parlement gedurende de Conferentie informatie wordt verschaft, indien nodig en gewenst.

1. Q: JDR advies. Is herstelinstrument verenigbaar met EU Verdragen?

A:

- Juridische Dienst van de Raad (JDR) concludeert in zijn advies dat de Commissievoorstellen op hoofdlijnen verenigbaar zijn met de EU Verdragen (grondslagen en begrotingsprincipes).
- Volgens de JDR zijn de voorstellen verenigbaar met de Uniebeginselen van begrotingsbalans, begrotingsdiscipline en eenheid van de begroting uit artikel 310 VWEU, verenigbaar met de integriteit van het stelsel van eigen middelen uit artikel 311 VWEU, en verenigbaar met de zogenaamde 'no bail-out'-bepaling uit artikel 125 VWEU. Volgens de JDR vormt de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag voor het EU Herstelinstrument (artikel 122 VWEU) bovendien een geschikte rechtsgrondslag.
- Het kabinet erkent 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.
- Tegelijkertijd is het kabinet voorzichtig op dit punt, omdat in de voorgestelde innovatieve begrotingsconstructie gebruik wordt gemaakt van tijdelijke uitzonderingen op de in de EU Verdragen neergelegde uitgangspunten voor de financiering van de EU-begroting.
- Er wordt immers voorgesteld een groot bedrag aan inkomsten (kapitaalmarktlening) buiten de EU-begroting om te oormerken voor COVID-19 uitgaven.
- Het is mogelijk om uitzonderingen te maken op die uitgangspunten. Maar die moeten dan ook wel het karakter van een uitzondering hebben. Hoe groter de bedragen, hoe groter die spanning.
- Deze uitgangspunten hebben tot doel de financiële autonomie van de Unie en de prerogatieven van de EU begrotingsautoriteit te beschermen.
- Het kabinet zal dan ook de huidige kabinetsinzet handhaven en daarbij voorzichtigheid blijven bepleiten.