

Vergaderjaar 2019–2020

34 998

EU-voorstellen: Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2020

Deze brief dient als aanvulling op de Kamerbrief van 9 juni jl. inzake de gepresenteerde Commissievoorstellen voor het herstel van de landen binnen Europese Unie in reactie op de crisis die door de COVID-19 uitbraak is ontstaan. De Kamerbrief van 9 juni jl. is ingegaan op het nieuwe herstelinstrument en op de aanpassingen van de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK) en het Eigen Middelen Besluit. De Commissie presenteerde tevens aanvullende voorstellen als onderdeel en uitwerking van het herstelpakket. Het betreffen deelverordeningen en nieuwe wetgevingsvoorstellen. Een volledig overzicht van de Commissievoorstellen is opgenomen in de bijlage¹. In deze brief wordt conform de toezegging aan uw Kamer een appreciatie gegeven van de door de Commissie voorgestelde herstelstrategie in de MFK-deelverordeningen. Ten aanzien van de nieuwe wetgevingsvoorstellen (React-EU, EU4Health) zullen BNC-fiches worden opgesteld, die u separaat zullen toegaan.

Gelet op de snelheid van de Brusselse onderhandelingsprocessen en het belang dat het kabinet hecht aan een tijdige informatievoorziening aan uw Kamer, is ervoor gekozen u per brief een appreciatie te doen toekomen van de aanpassingen zoals de Commissie deze heeft voorgesteld. Gekozen is om de deelverordeningen samen in deze brief te behandelen, omdat zij als samenhangend pakket door de Commissie zijn gepresenteerd en dan ook in relatie tot elkaar moeten worden gezien. Het merendeel van de deelverordeningen betreft door de Commissie voorgestelde aanpassingen op wetgevingsvoorstellen, die onderdeel zijn van het MFK pakket van 2 mei 2018. Voor deze voorstellen zijn reeds in 2018 BNC-fiches opgesteld door het kabinet en impact analyses uitgevoerd door de Commissie. Daar de nu voorgestelde amendementen relatief beperkt in omvang zijn, moet de appreciatie van deze deelverorde-

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

ningen in samenhang worden gezien met de oorspronkelijke BNC-fiches. Voor een beperkt aantal van de deelverordeningen uit het MFK 2020 pakket zijn aanpassingen voorgesteld in reeds bestaande verordeningen. Deze zullen in de brief worden beschreven en beoordeeld. Voor alle deelverordeningen zal voorts worden ingegaan op de mogelijke gevolgen, die de aanpassingen hebben voor het oordeel van het kabinet ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit.

Met de hieronder beschreven wetgevingsvoorstellen worden de sectorale programma's en instrumenten onder het MFK en de herstelstrategie vastgelegd. Hierbij geldt dat om een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020 te kunnen maken, de kabinetsinzet zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 9 juni jl. het kader vormt voor de Nederlandse onderhandelingsinzet ten aanzien van de aangepaste Commissievoorstellen voor het MFK en voor de herstelstrategie.

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 om deze toekomstbestendig te maken blijft van onverminderd belang, evenals de noodzaak om Europese uitgaven op een financieel houdbaar niveau te houden en 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.²

Het door de Europese Commissie voorgestelde pakket komt 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. Zo acht het kabinet het onwenselijk om lopende uitgaven uit de EU-begroting met leningen te financieren. Het kabinet zal zich hier sterk voor inzetten en gezamenlijk optrekken met gelijkgezinde lidstaten.

² Non Paper, bijlage bij SO RAZ 26 mei 2020.

1) Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van Horizon Europe – het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, en tot vaststelling van de regels voor deelname en verspreiding, een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het specifieke programma tot uitvoering van Horizon Europa – het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, een verordening van het Europees Parlement tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad

Inhoud voorstel

Met dit Commissievoorstel wordt een aantal verschillende, reeds bestaande Commissievoorstellen gewijzigd. Dit betreffen het Horizon Europe – kaderprogramma voor onderzoek en innovatie –, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI).³ De Commissie heeft allereerst voorgesteld een deel van de middelen uit het Europese Herstelinstrument⁴ (ERI) in te zetten voor onderzoek en innovatie door middel van het Horizon Europe-programma. In juli 2018 ontving u een BNC-fiche over het voorstel van de Europese Commissie voor het Horizon Europe programma. Met de overheveling uit het ERI geeft de Commissie invulling aan de geleerde les dat onderzoek en innovatie van grote toegevoegde waarde zijn om uit de crisis te komen. De Commissie stelt enkele wijzigingen voor in de verordening en in het besluit voor het Specifiek Programma van Horizon Europe om dit mogelijk te maken. Zo wordt vastgelegd dat de middelen moeten worden ingezet binnen de kaders van het Europese Herstelinstrument, zoals vastgelegd in de desbetreffende verordening. Ook wordt er een overweging («recital») toegevoegd waarin aangegeven wordt dat deze maatregelen worden genomen om de impact van de crisis te adresseren. De middelen moeten worden besteed voor de in de ERI-verordening vastgestelde deadlines.

In dezelfde verordening stelt de Europese Commissie voor om het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) te verhogen met een bedrag van 15 miljard in 2018 prijzen (16,483 miljard lopende prijzen). Daartoe wordt in de Strategisch Plan Verordening een nieuw art 84a toegevoegd dat voorwaarden stelt aan de wijze waarop deze extra middelen kunnen worden besteed:

- De middelen worden in de jaren 2022, 2023 en 2024 beschikbaar gesteld.

³ Fiche: MFK – Verordening en Besluit Horizon Europa 2021–2027 – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2648), Fiche: MFK – pakket: Verordeningen Toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2021–2027 (Kamerstuk 34 965, nr. 2), Fiche: MFK – Verordening instrument voor nabuurschap, ontwikkeling en internationale samenwerking (Kamerstuk 22 112, nr. 2682).

⁴ Mededeling «Europe's moment – United in Recovery», Mededeling «The EU budget powering the recovery plan for Europe».

- De verdeling over de lidstaten is conform de gebruikelijk toegepaste verdeelsleutel van de tweede GLB-pijler middelen. Een nog voorlopige inschatting kan worden gemaakt dat het voor Nederland gaat het om 0,65%, dat is 107 miljoen euro voor drie jaar.
- Art 86 wordt niet van toepassing verklaard waarmee de eis dat minimaal 30% van het budget wordt ingezet voor klimaat en leefomgeving vervalt alsook de eis dat minimaal 5% ingezet wordt voor het Europees subsidieprogramma voor plattelandsontwikkeling.
- 4% van het bedrag mag worden benut voor technische bijstand.
- De middelen moeten worden ingezet voor maatregelen die als doel hebben het herstel van de economie, waarmee een nieuwe doelstelling ontstaat die complementair is aan de 9 EU-doelstellingen uit art 6 van de Strategisch Plan verordening.

Hoewel onderdelen in de tekst en de tabellen van het voorstel niet geheel eenduidig zijn, is de aannahme dat de in artikel 85 van de Strategisch Plan Verordening genoemde ELFPO-bijdragepercentages (nationale cofinanciering) van toepassing zijn. Daarmee zou ook een aanzienlijk extra budget aan nationale middelen vereist zijn.

Tot slot stelt de Europese Commissie voor om het budget voor het Instrument voor het Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) te verhogen met een bedrag van 10,5 miljard in 2018 prijzen. De verhoging komt ten goede aan acties onder het zogenoemde *External Action Guarantee* en macro financiële steun, met als doel om duurzame en inclusieve economische groei buiten de Europese Unie te bevorderen.

De Europese Commissie stelt dat de handels- en economische betrekkingen met buur- en ontwikkelingslanden, met inbegrip van de Westelijke Balkan, het Europees nabuurschap en Afrika van groot belang zijn voor de economie van de Unie. Daarom, en vanwege de mondiale rol en verantwoordelijkheid en de waarden van de Unie moeten de financiële middelen van het herstelinstrument via het NDICI worden gebruikt om deze landen te helpen de gevolgen van de COVID-19-pandemie te bestrijden en ervan te herstellen, zo geeft de Commissie aan.

Door het NDICI met 10,5 miljard te verhogen wordt volgens de Commissie de capaciteit om garanties uit te geven verhoogd van 60 miljard naar maximaal 130 miljard gedurende de looptijd van MFK 2021–2027. De extra ruimte van 70 miljard kan gebruikt worden voor het steunen van partnerlanden bij hun economisch herstel van de gevolgen van de COVID-19 pandemie, zoals beschreven in het laatste gedeelte van artikel 2 (1) van de verordening voor het Europees Herstelinstrument (ERI).

In de Raadspositie ten aanzien van de NDICI verordening is vastgelegd dat de risico's op de garanties in het Europees Fonds Duurzame Ontwikkeling+ (EFDO+) financieel gedekt worden vanuit de EU-begroting. Dit wordt gedaan door een deel van de NDICI-fondsen uit de geografische programma's over te hevelen naar een gemeenschappelijk voorzieningsfonds (*Common Provisioning Fund*). Voor wat betreft steun aan begunstigen in kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten dient deze dekking gevonden te worden binnen het Instrument voor Preaccessie 3 (IPA 3). Voor de 70 miljard geldt echter dat de dekking niet wordt gevonden in de EU-begroting of de geografische enveloppes maar in het EU herstellfonds. Vanuit het herstellfonds wordt het voorzieningsfonds rechtstreeks gevoed met 10,5 miljard om de risico's op dit deel van de garanties onder de *External Action Guarantee* af te dekken.

Appreciatie

De voorgestelde amendering maakt het mogelijk om middelen uit het ERI in te zetten ten behoeve van onderzoek en innovatie via Horizon Europe. Nederland steunt dit. Nederland concludeert uit het voorstel van de Commissie dat excellentie en impact leidende criteria zijn voor het toekennen van deze middelen. Met de amendering blijft de rest van het Horizon Europe programma (en dus het bereikte Triloog-akkoord) overeind. Dit is positief en Nederland zal er scherp op toe blijven zien dat dit zo blijft. Het toekennen van subsidies voor onderzoek en innovatie onder Next Generation EU past binnen de meest gangbare manier van financieren van onderzoek en innovatie binnen Horizon Europe. In de mededeling over het herstelinstrument «*The EU budget powering the recovery plan for Europe*» staat dat de investeringen in onderzoek en innovatie specifiek gericht zullen zijn op gezondheidszorg en de groene en digitale transitie en het innovatieve mkb, om zo bij te dragen aan herstel uit de ontstane corona-crisis en de Europese concurrentiekracht te versterken. In dat licht staat Nederland positief tegenover de genoemde investeringen, omdat deze bijdragen aan herstel uit de corona-crisis en in lijn zijn met de algemene inzet op Horizon. Een verdere specificatie over hoe deze middelen worden verdeeld, maakt geen onderdeel uit van de artikelen in deze amendering. Verduidelijking hierover is wenselijk en waar nodig moet dit worden vastgelegd in de artikelen van de Horizon Europe-verordening of de ERI-verordening.

Het kabinet is kritisch op de voorgestelde verhoging van de tweede pijler van het budget voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) betreffende plattelandsontwikkeling. De omvang ervan kan immers niet worden herleid naar de investeringsbehoefte die als gevolg van de crisis ontstaat.

De inzet van de extra middelen wordt in juridische zin mogelijk door invoering van een nieuw artikel 84a in de Strategische Plan Verordening. Opvallend is dat de Europese Commissie alleen de Strategisch Plan Verordening aanpast en daarmee kiest voor 2022 als eerste jaar van het aangaan van verplichtingen van het herstelinstrument. Daarmee wordt er vanuit gegaan dat de transitieperiode tot aan de invoering van het toekomstig GLB slechts een jaar zal duren, terwijl binnen de Raad en ook het Europees Parlement het signaal klinkt dat de transitie naar verwachting twee jaar in beslag zal nemen. Door niet ook de GLB transitieverordening aan te passen, wat eerdere bestedingen wel mogelijk maakt, kunnen de middelen niet ook in het jaar 2021 worden ingezet. Het is daarmee de vraag in hoeverre er daadwerkelijk nog sprake is van een effectief economisch herstelinstrument. Het kabinet is tevens kritisch dat de bestaande eis dat minimaal 30% van dit budget uit de tweede pijler van het GLB moet worden ingezet voor klimaat en leefomgeving bij de voorgestelde verhoging is losgelaten.

De extra middelen kunnen worden ingezet als ondersteuning voor de structuurversterking van de afzonderlijke sectoren. Hierbij moet gezocht worden een passende maatregel die aansluit bij het absorptievermogen van de sector en de te bereiken doelstellingen. Daarbij is van belang dat in Nederland al aanzienlijke budgetten voor de sector beschikbaar zijn gesteld of binnenkort komen via nationale programma's voor onder meer klimaat, natuur, biodiversiteit en stikstof.

Het kabinet apprecieert de voorgestelde verhoging van het NDICI budget op een vergelijkbare wijze als de door de Commissie voorgestelde verhoging van het Europees Fonds voor Duurzame Ontwikkeling (EFDO⁵) tijdens het huidige MFK. Zo heeft het kabinet nog vragen over de geografische verdeling bij de inzet van middelen en de wijze waarop de besluitvorming hierover plaats zal vinden. Het is bijvoorbeeld nog onduidelijk hoe besloten gaat worden over de verdeling tussen macro-financiële steun en garanties. Ook is onduidelijk op welke wijze lidstaten hierbij betrokken worden. Daarnaast wil het kabinet graag duidelijkheid over de verwachte begunstigden van de garanties. Onder het vorige voorstel van de Europese Commissie voor het NDICI werd voorzien dat de EIB een aanzienlijk deel van de garanties toegewezen zou krijgen. In het huidige voorstel wordt niet ingegaan op wie de garanties toebedeeld zullen krijgen. Bij de toebedeling zijn twee elementen van belang: Ten eerste vraagt het kabinet de bevestiging van de Commissie dat de «open architectuur» onder het EFDO+ het kader vormt voor de besteding van de extra middelen. Onder deze open architectuur kunnen *pillar assessed* internationale en nationale financiële instellingen met investeringsvoorstellen komen op basis van o.a. additionaliteit en ontwikkelingsimpact. Nationale ontwikkelingsbanken zoals FMO zijn in veel gevallen goed gepositioneerd om fragiele markten en moeilijk te bereiken doelgroepen te bedienen, zoals die in de minst ontwikkelde landen. Ten tweede is het van belang dat de operationele en financiële impact van dit voorstel op de EIB duidelijk wordt zodat het kan worden meegenomen in de totale kosten van het gehele pakket aan voorstellen. Het kabinet vindt het van belang dat er binnen het EFDO+ voldoende aandacht uitgaat naar deze doelgroepen en categorieën landen. Ook vindt het kabinet het belangrijk dat de geleerde lessen van het huidige EFDO worden meegenomen in de vormgeving en uitvoering van het EFDO+. Het EFDO is een vrij jong instrument, en de opschaling die was voorzien in het Commissievoorstel voor de NDICI verordening van juni 2018 was reeds fors. Het instrument wordt nu nog eens drastisch vergroot.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van de bevoegdheid subsidiariteit en proportionaliteit van Horizon Europe is ongewijzigd gebleven ten opzichte van het oorspronkelijke BNC-fiche.

Het oordeel ten aanzien van de bevoegdheid op het terrein van de landbouw en de visserij is ongewijzigd gebleven ten opzichte van het oorspronkelijke BNC-fiche. Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief omdat een gemeenschappelijk landbouwbeleid op EU-niveau zorgt voor een gelijk speelveld voor landbouwbedrijven en noodzakelijk is om grensoverschrijdende doelstellingen te bereiken. Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van de voorstellen is negatief. De voorgenomen maatregelen lijken beperkt geschikt om de beoogde doelstelling van herstel na de Covid-19-crisis te verwezenlijken omdat zij pas onder het nieuwe GLB (naar verwachting in 2022) in werking treden, en ze kunnen niet eenduidig worden herleid naar de investeringsbehoefte die als gevolg van de crisis ontstaat.

Het oordeel t.a.v. de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit in het oorspronkelijke BNC-fiche over de NDICI-verordening is nog steeds geldig met enkele aanvullende kanttekeningen ten aanzien van de proportionaliteit (zie onder appreciatie hierboven). Die kanttekeningen zien erop dat het voorstel deels minder geschikt lijkt om de gestelde doelstellingen te bereiken, namelijk waar het gaat om het bereiken van doelgroepen in de minst ontwikkelde landen.

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2225.pdf>.

2) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 223/2014 wat de invoering van specifieke maatregelen voor de aanpak van de COVID-19-crisis betreft (FEAD)

Inhoud voorstel

Het FEAD⁶ betreft een fonds voor de meest kwetsbare mensen in de samenleving. Met de toevoeging van middelen aan de lopende programma's (periode 2014–2020) onder het cohesiebeleid wordt het voor lidstaten ook mogelijk gemaakt om middelen aan het lopende FEAD-programma toe te voegen voor de jaren 2020, 2021 en 2022; dit is een vrijwillige keuze van de lidstaat. De FEAD-verordening wordt hiertoe aangepast. Daarnaast stelt de Europese Commissie voor om, in lijn met de aanpassingen van de *Common Provisions Regulation* (REACT EU) lidstaten spoedig te voorzien van additionele liquiditeit. Tevens wordt het mogelijk gemaakt om in het jaar 2020 50% van de eventuele additionele middelen toegevoegd aan het FEAD als voorfinanciering uit te keren aan de lidstaten.

Appreciatie

Het kabinet zal uw Kamer separaat schriftelijk informeren over het REACT-EU voorstel middels een BNC-fiche. Deze appreciatie gaat in op de aanpassing van de FEAD verordening. Nederland staat in algemeneheid kritisch tegenover de FEAD verordening⁷. Nederland is van mening dat MFK-middelen gericht dienen te worden op thema's die direct bijdragen aan het structurele groeivermogen van de EU. Het kabinet is daarom geen voorstander van een fonds dat zich enkel richt op het verstrekken van materiële steun. Daarom heeft Nederland in de onderhandelingen over de originele FEAD verordening samen met enkele andere lidstaten gepleit om de reikwijdte van het fonds uit te breiden naar sociale inclusie.⁸ Deze toevoeging is overgenomen in de uiteindelijke verordening. Ten aanzien van dit specifieke voorstel vindt het kabinet het belangrijk dat de eventuele toevoeging van FEAD middelen geen verplichting wordt. Nederland geeft bij de inzet van de middelen de voorkeur aan het behouden van deze middelen binnen het ESF, mede vanwege de gewenste inzet en de voordelen voor een efficiënte en snelle uitvoerbaarheid.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU voor het voorstel positief. De Commissie stelt als rechtsbasis artikel 175, derde alinea, VWEU voor, wat de rechtsgrondslag is voor het instellen van specifieke maatregelen welke niet onder de reguliere structuurfondsen vallen. Deze rechtsgrondslag is dezelfde als die reeds geldt voor de huidige FEAD-verordening. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag.

De subsidiariteit wordt als negatief beoordeeld. Nederland is van mening dat MFK-middelen gericht dienen te worden op thema's die direct bijdragen aan het structurele groeivermogen van de EU. Pas dan heeft optreden op EU-niveau meerwaarde ten opzichte van enkel optreden door de lidstaten afzonderlijk om de doelstellingen van het voorstel, namelijk het herstel van de COVID-19 crisis, te verwezenlijken. Het kabinet is van mening dat het verstrekken van materiele steun op het niveau van de

⁶ Fund for European Aid to the Most Deprived.

⁷ Zie link naar het BNC fiche FEAD uit 2013.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 24 515, nr. 269.

lidstaten moet worden aangepakt. Grensoverschrijdende aspecten zijn hierbij niet aan de orde. Ondanks het negatieve subsidiariteitsoordeel beoordeelt het kabinet de proportionaliteit van het voorstel als positief. De voorgestelde wijziging gaat naar de mening van het kabinet niet verder dan noodzakelijk, omdat de voorgestelde flexibiliteit vrijwillig is.

3) Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de raad tot oprichting van het fonds voor een rechtvaardige transitie

Inhoud voorstel

Het Fonds voor een Rechtvaardige Transitie (*Just Transition Fund*) is door de Europese Commissie oorspronkelijk voorgesteld als onderdeel van het bredere European Green Deal Investment Plan (EGDIP) en is gericht op de sociaaleconomische transitie van regio's die nog in sterke mate afhankelijk zijn van fossiele en koolstof intensieve industrie (zie Kamerstuk 22 112, nr. 2845). Het voorliggende wijzigingsvoorstel is niet inhoudelijk van aard maar betreft een budgetoplifting: van 7,5 miljard euro naar 40 miljard in 2018 prijzen. Van de 32,5 miljard die de Europese Commissie wil toevoegen wil zij 2,5 miljard binnen het MFK-plafond en 30 miljard uit het *European Recovery Instrument* («*Next Generation EU*») halen. Lidstaten blijven verplicht om over hun JTF-enveloppe komende uit het reguliere MFK (10 miljard in totaal) een bedrag tussen de 1,5 en 3 keer uit hun EFRO en ESF+ middelen over te hevelen naar het JTF. Bij deze overheveling blijft de uitzondering van toepassing dat er aan de overheveling een maximum van 20% van de EFRO/ESF enveloppes gesteld is. Deze verplichting geldt niet voor het deel van de nationale JTF-enveloppe dat uit het *European Recovery Instrument* komt.

Appreciatie

Het kabinet heeft de oprichting van het Just Transition Fund in het BNC-fiche gesteund en is van mening dat de middelen gericht moeten zijn op die regio's waar de transitieopgaves het grootst zijn. Daarbij is het kabinet van mening dat het JTF in omvang beperkt moet blijven en dat middelen voor het JTF gevonden moeten worden binnen een plafond dat past bij de Nederlandse MFK-inzet. Daarnaast vindt het kabinet het belangrijk dat lidstaten alleen aanspraak kunnen maken op dit fonds indien zij zich eraan committeren om de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 te implementeren. Tot slot zou de verdeling EFRO, ESF+ en JTF binnen Nederland erg ongebalanceerd kunnen worden; het JTF zou substantieel meer middelen bevatten dan EFRO en ESF+ bij elkaar opgeteld. Het kabinet zet zich er dan ook voor in dat de oorspronkelijke doelstellingen van de EFRO en ESF+ middelen moeten blijven bestaan bij de inzet van deze middelen bij overheveling naar het JTF.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit is door deze budgetverruiming ongewijzigd gebleven ten opzichte van het oorspronkelijke BNC-fiche (zie Kamerstuk 22 112, nr. 2845).

4) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp

Inhoud voorstel

De uitbraak van het coronavirus (COVID-19) heeft een grote impact op gezondheidssystemen en samenlevingen wereldwijd. Ook heeft de pandemie ernstige economische schade als gevolg. Hoewel alle landen in de wereld hierdoor getroffen worden, stelt de crisis vooral landen met zwakke instituties en landen die te maken hebben met conflict, fragiliteit of natuurrampen voor grote problemen. Kwetsbare groepen zoals vluchtelingen en ontheemden lopen daarbij een bijzonder risico.

Daarom heeft de Europese Commissie in het voorstel voor het herstelinstrument voor de EU tevens een (tijdelijke) ophoging van het budget voor Humanitaire hulp voorzien. Het instrument kan hiermee de humanitaire hulp van de EU versterken en steun bieden voor capaciteitsopbouw om crisispreventie en crisisparaatheid van partnerlanden te verbeteren. De ophoging bedraagt 5,5 miljard in 2018 prijzen, te financieren vanuit het Herstelinstrument. Hiermee kan in enige mate tegemoet gekomen worden aan de enorme toename van noden wereldwijd, als gevolg van deze uitzonderlijke crisis. Ook kan de EU op deze wijze steun bieden aan partnerlanden voor capaciteitsopbouw op het gebied van crisispreventie en crisisparaatheid. Om dit bedrag beschikbaar te stellen voor de gebruikelijke uitvoeringsmechanismen voor humanitaire hulp is een wijziging nodig van Verordening (EG) nr. 1257/96 van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp.

Appreciatie

Gezien de ongekende impact van COVID19 op reeds bestaande crises wereldwijd acht het kabinet een ophoging van het budget voor humanitaire hulp gerechtvaardigd. Het is belangrijk dat de EU in deze mondiale crisis internationale solidariteit en leiderschap toont, ook op humanitair vlak.

De ervaring van het MFK 2014–2020 leerde dat de jaarlijkse toewijzingen voor humanitaire hulp ontoereikend waren om te voldoen aan bestaande of acuut opgekomen noden wereldwijd. Daarom was het herhaaldelijk nodig om deze toewijzing via de reserve voor noodhulp (Emergency Aid Reserve) en andere middelen opnieuw aan te vullen. Met dit voorstel wordt geanticipeerd op de aanvullende behoeften ten gevolge van COVID-19, door de beschikbaarheid van extra middelen boven de bedragen van het MFK 2021–2027 te vergroten.

Wel acht het kabinet het van belang dat de Commissie hiervoor een realistische planning aangaat en tijdig inzicht verschaft in de voorgestelde aanpak. Ook moet er meer duidelijkheid komen over de mate waarin de Commissie over voldoende capaciteit beschikt om de aanvullende benodigde programma's uit te voeren.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU voor het voorstel positief. De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 214, lid 3, VWEU. Op grond van dit artikel heeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die het kader voor de uitvoering van de humanitaire hulpacties van de Unie bepalen. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag. Op het terrein van humanitaire hulp is sprake van een

parallele bevoegdheid van de EU (zie art. 4, lid 4, VWEU). De uitoefening van deze bevoegdheid door de Unie belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen. Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. De EU speelt internationaal een belangrijke rol als humanitaire donor. Verhoging van het budget om deze taak uit te voeren is in het licht van de buitengewone omstandigheden die met de COVID-19 pandemie gepaard gaan gerechtvaardigd. Het voorstel is tevens proportioneel ten opzichte van de ontstane noden wereldwijd en wordt via gebruikelijke kanalen, onder beheer van het Directoraat-Generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Operaties uitgevoerd. Het voorstel gaat volgens het kabinet niet verder dan noodzakelijk om de gestelde doelstellingen te bereiken.

5) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een instrument voor technisch ondersteuning

Inhoud voorstel

Met het instrument voor technische ondersteuning (TSI)⁹ bouwt de Europese Commissie voort op het reeds bestaande instrument voor technische ondersteuning genaamd het Structural Reform Support Programme (SRSP), onderdeel van het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020. Het instrument is erop gericht technische ondersteuning te bieden aan lidstaten bij het uitvoeren van institutionele, administratieve en groeiondersteunende en veerkrachtsbevorderende hervormingen. Het Europees Semester dient als kader om de nationale hervormingsprioriteiten te bepalen en de uitvoering ervan te monitoren.

Het TSI komt ter vervanging van het in 2018 voorgestelde instrument voor technische ondersteuning (SRSP), dat onderdeel was van het hervormingsondersteuningsprogramma (Reform Support Programme, RSP). Het voorstel voor RSP wordt ingetrokken. Om de Europese besluitvorming te versnellen is de meest recente onderhandelingsstekst over het RSP als uitgangspunt gebruikt voor het TSI-voorstel.

Het instrument vormt een aanvulling op het voorstel voor een Recovery and Resilience Facility¹⁰, aangezien het ondersteuning biedt voor de voorbereiding en uitvoering van de plannen waarin de hervormingen en investeringen worden uiteengezet die in het kader van de Recovery and Resilience Facility zullen worden gefinancierd, en meer in het algemeen ook voor de nationale hervormingsacties met betrekking tot groene en digitale transities.

Op eigen initiatief kunnen lidstaten bij de Commissie een verzoek indienen voor technische assistentie op een breed scala aan beleids-terreinen, waaronder gebieden die verband houden met het beheer van de overheidsfinanciën en -activa, institutionele en administratieve hervormingen, het ondernemingsklimaat, de financiële sector, de markten voor producten, diensten en arbeid, onderwijs en opleiding, duurzame ontwikkeling, volksgezondheid en maatschappelijk welzijn. Bijzondere nadruk moet worden gelegd op acties die de groene en digitale transitie bevorderen.

⁹ Het voorstel: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_8402_2020_INIT&qid=1591173510167&from=NL.

¹⁰ Over de inhoud hiervan is uw Kamer op 9 juni jl. geïnformeerd.

Na een verzoek tot assistentie komen de lidstaat en de Commissie een samenwerkings- en steunplan overeen. De Commissie geleidt dat plan door naar het Europees Parlement en de Raad, behoudens in gevallen van gevoelige informatie. De assistentie wordt verleend door de Commissie zelf of, onder diens coördinatie, door externe experts uit andere lidstaten, multilaterale instellingen en private partijen.

Het technisch assistentie-instrument krijgt een budget van 864 miljoen (lopende prijzen) over de gehele periode 2021–2027, waarbij de Commissie jaarlijks een werkprogramma zal opstellen met de besteding per jaar op basis van de toegekende aanvragen.¹¹ Het programma kent geen indicatieve toewijzing per lidstaat.

Appreciatie

Het is van belang dat de economieën van de lidstaten herstellen en toekomstbestendig worden gemaakt, te meer vanwege de hechte onderlinge verwevenheid binnen de EU als geheel en in het bijzonder de Economische en Monetaire Unie (EMU). Het kabinet acht inzet op implementatie van gemaakte Europese afspraken, structurele hervormingen en landspecifieke aanbevelingen daartoe in het kader van het Europees Semester van groot belang.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het instrument voor technische ondersteuning als een voortzetting van het huidige instrument en als vervanger van het inmiddels ingetrokken voorstel. Het kabinet ziet de grote vrijwillige vraag door lidstaten naar technische assistentie bij implementatie van structurele hervormingen als positief, omdat lidstaten hiermee blijk geven van het belang van de hervormingen en omdat implementatie bijdraagt aan de optimalisering van de kwaliteit van het openbaar bestuur en de veerkracht van de economische structuren in lidstaten.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU ten aanzien van het voorstel positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 175, derde alinea, en artikel 192, lid 2 VWEU. Op grond van artikel 175, derde alinea, VWEU is de EU bevoegd om specifieke maatregelen te nemen, gericht op het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang, naast de maatregelen die worden verwezenlijkt middels de reguliere Europese structuur- en investeringsfondsen). Op grond van artikel 197, lid 2 VWEU is de EU bevoegd maatregelen vast te stellen die nodig zijn om de lidstaten administratieve ondersteuning te bieden. De voorgestelde rechtsgrondslag is dezelfde als die reeds geldt voor het huidige SRSP.

Nederland kan zich hierin vinden. Op basis van artikel 4 lid 2 onder c, VWEU, is sprake van een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten op het gebied van economische, sociale en territoriale samenhang.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief. Een Europese aanpak bij de aansporing en ondersteuning daarvan middels technische ondersteuning ligt in de rede, in het verlengde van de reeds bestaande coördinatie van economisch en budgettair beleid binnen het Europees Semester. Het staat lidstaten daarbij vrij om het instrument voor technische ondersteuning op vrijwillige basis te gebruiken, waardoor de verantwoordelijkheid van lidstaten voor het implementeren van struc-

¹¹ In het voorstel van mei 2018 voor een hervormingsondersteuningsprogramma was het budget voor het technische ondersteuningsinstrument geraamd op 840 mln euro (lopende prijzen).

turele hervormingen blijft behouden Daarnaast is een Europese aanpak op Unie-niveau geschikt voor het bijeenbrengen van de beste beschikbare expertise bij technische assistentie en het uitwisselen van goede praktijken.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel positief. Het voorgestelde instrument is op vrijwillige basis en gaat in dat opzicht naar mening van het kabinet niet verder dan noodzakelijk om de beoogde doelstellingen te behalen. Verder draagt het op geschikte wijze bij aan de assistentie van lidstaten, op hun verzoek, bij de implementatie van institutionele, administratieve en groei ondersteunende en veerkracht bevorderende hervormingen.

6) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 2015/1017 wat betreft de invoering van een instrument voor solvabiliteitssteun

Inhoud voorstel

Het *Solvency Support Instrument* (SSI) heeft als doel het ondersteunen van levensvatbare bedrijven die beperkingen in hun solvabiliteit onderkennen door de COVID-19 crisis. De Commissie schat dat er in 2020 tussen de 720 miljard euro en 1,2 biljoen euro aan eigen vermogen aangevuld zal moeten worden in de EU als gevolg van de negatieve effecten van COVID-19. Deze kapitaaltekorten kunnen, indien ze niet worden aangevuld, leiden tot een langdurige periode van onderinvesteringen en hogere werkloosheid volgens de analyse van de Commissie. Daarnaast stelt de Commissie dat het SSI tegenwicht kan bieden aan mogelijke verstoringen in de interne markt als gevolg van asymmetrische impact van COVID-19 en verschillende mate van overheidssteun vanuit lidstaten voor bedrijven.

Het voorstel houdt in dat met behulp van een garantie vanuit de EU-begroting de Europese Investeringsbank en het Europese Investeringsfonds (samen de EIB-groep) eigen middelen en private middelen mobiliseert voor investeringen, het geven van garanties en financieringen in het eigen vermogen van bedrijven en projecten. Hierbij wordt de samenwerking met *National Promotional Banks/Institutions* (NPB's/NPI's) gezocht. Het instrument zou al in 2020 operationeel moeten zijn en tot einde 2027 onder het nieuwe MFK lopen. Om er zeker van te zijn dat de investeringen gericht zijn op COVID-19 *response*, kunnen deze tot eind 2024 goedgekeurd worden, waarvan het de bedoeling is dat 60% eind 2022 goedgekeurd is. Investeringen zullen daarnaast aansluiten op EU prioriteiten zoals het versnellen van de duurzame - en digitale transities. Het instrument zal complementair zijn aan andere initiatieven, zoals InvestEU en het Pan-Europese garantiefonds, die zich ook richten op COVID-19 crisishulp aan bedrijven.

Hoewel het instrument openstaat voor alle lidstaten richt het SSI zich op sectoren en regio's die het hardst worden geraakt door de COVID-19 crisis en lidstaten waar de beschikbaarheid van solvabiliteitssteun vanuit de overheid beperkt is. Alleen bedrijven die voor de COVID-19 crisis financieel gezond waren komen in aanmerking voor steun. Om te voorkomen dat bedrijven die ook financiering op de markt kunnen ophalen aanspraak maken op het instrument, verstrekt het SSI haar steun onder commerciële voorwaarden of in lijn met het tijdelijke staatssteunkader. Daarnaast moeten bedrijven die aanspraak willen maken op het instrument gevestigd en opererend in de EU zijn en mag de financiering niet ten goede komen aan herfinanciering van bestaande operaties.

Het SSI zal als derde luik worden toegevoegd onder de bestaande EFSI verordening, die door de EIB-groep wordt uitgevoerd. De huidige governance structuur van de EFSI verordening wordt behouden. Met behulp van 33,2 miljard euro afkomstig uit het EU budget (2014–2020 MFK budget en het EU *Recovery Instrument*) wordt een garantie van 66,4 miljard euro gegeven aan de EIB-groep (provisieratio 50%) waarmee uiteindelijk tot 300 miljard euro aan investeringen kan worden gemobiliseerd. Het is onduidelijk wat de EIB vanuit haar eigen middelen bijdraagt aan SSI. Het totale EFSI budget vanuit de EU-begroting komt hiermee uit op 42,3 miljard euro en de totale EFSI garantie op 92,4 miljard euro. Daarnaast is 100 miljoen euro ingecalculeerd om de kosten voor het opzetten en beheren van structuren (zoals investeringsplatformen en equity fondsen) via welke de ondersteuning vanuit het SSI uitgezet kan worden en voor hieraan gerelateerd advies en technische assistentie.

In relatie tot de uitvoering door de EIB-groep noemt de Commissie dat het 500 miljoen euro reserveert voor 2020 om bij te dragen aan een mogelijke kapitaalverhoging van het Europees Investeringsfonds (EIF), zodat het aandeel van de Commissie in het EIF gelijk blijft ten opzichte van andere aandeelhouders.

Het SSI zal in lijn zijn met de huidige Europese prioriteiten, zoals de *Green Deal*. Bedrijven zullen, waar mogelijk, worden aangemoedigd om te voldoen aan sociale en duurzaamheid waarborgen waarvoor een richtsnoer zal worden ontwikkeld door een sturingscommissie. Bedrijven met een bepaalde blootstelling aan activiteiten die schadelijk zijn voor het milieu, zullen worden aangemoedigd om in de toekomst groene transitieplannen op te stellen.

Appreciatie

Het kabinet staat constructief kritisch tegenover het voorstel, waarbij de uitwerking van groot belang is voor een volledige appreciatie. Dit is de eerste keer dat op Europees niveau een instrument opgezet wordt dat solvabiliteitssteun aan bedrijven zal verlenen. Het kabinet is daarom van mening dat het nut en de noodzaak van het instrument verder uitgewerkt moeten worden, inclusief additionaliteit aan andere initiatieven. De totale omvang van het instrument moet gebaseerd zijn op een analyse van de steun die per lidstaat of per economische sector nodig wordt geacht en worden gezien in het kader van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 en het Herstelfonds.

Het kabinet erkent dat het SSI, onder de juiste voorwaarden, kan bijdragen aan een gelijk speelveld. Het kabinet steunt de focus op bedrijven en sectoren die het hardst geraakt worden door de crisis waarbij tegelijkertijd met concentratielimieten wordt voorkomen dat alle steun naar een beperkt aantal bedrijven en regio's gaat.

Het kabinet is van mening dat het logisch is dat de EIB-groep uitvoerder is van het instrument. De voorziene taak voor de EIB-groep sluit aan op de rol die ze vervullen onder de huidige EFSI-verordening en bij de doelstellingen van de EIB-groep. Echter kan de EIB-groep het SSI en de andere recent voorgestelde mandaten niet dragen onder het huidige kapitaal. Het beschikbare kapitaal wordt door de EIB onvoldoende geacht om naast de invloed van COVID-19 op het bestaande portfolio en het beheer van het nieuwe pan-Europese garantiefonds ook de uitvoering van de recent voorgestelde mandaten te dragen. Het is daarom van belang dat de operationele en financiële impact op de EIB van de voorstellen wordt meegewogen en gezien wordt in de totale kosten van het gehele pakket aan voorstellen. In brede zin heeft NL zorgen over de kostendekkendheid van mandaten van de Europese Commissie aan de EIB, dit is ook een punt

van aandacht voor het externe Audit Comité van de EIB.¹² Het is van belang dat de kostendekking goed geborgd wordt in de voorstellen.

Het voorstel dient volgens het kabinet op een aantal punten verder uitgewerkt te worden:

1. Additionaliteit van het instrument
Het kabinet ziet het SSI als een relatief efficiënte manier om bedrijven in de EU te ondersteunen bij de gevolgen van de COVID-19 crisis naast de nationale maatregelen. Het kabinet vindt het van belang dat middels de juiste voorwaarden goed geborgd wordt dat ondersteuning via het SSI geen negatieve effecten mag hebben op het *level playing field* in de EU. Daarnaast is het van belang dat alle publieke maatregelen additioneel zijn aan de markt en aan de al bestaande en voorgenomen maatregelen om de negatieve effecten van COVID-19 op te vangen.
2. Tijdelijkheid van het instrument
Het kabinet acht het in beginsel positief dat het tijdelijke karakter gewaarborgd is door de gelimiteerde investeringsperiode. Het kabinet vraagt zich wel af waarom er een investeringsperiode nodig is tot eind 2026 om de effecten van de COVID-19 crisis op te vangen. Tegelijkertijd vindt het kabinet dat onvoldoende onderbouwd is waarom aanvragen tot solvabiliteitssteun tot en met eind 2024 benodigd is en vraagt zich af waarom niet gekozen is voor een kortere tijdsduur die meer aansluit bij het tijdelijke staatssteunkader. Tevens is nog onduidelijk hoelang het instrument zal blijven bestaan, dit zou ook verduidelijkt moeten worden in het voorstel om de tijdelijkheid te borgen. Daarnaast is het onduidelijk hoe de exit-strategie wordt vormgegeven.
3. Gestelde voorwaarden aan bedrijven die gebruik maken van het instrument en het type bedrijven dat in aanmerking komt voor steun
Om in aanmerking te komen voor ondersteuning wordt een aantal voorwaarden gesteld aan bedrijven waaronder: (1) een gezond bedrijfsmodel en een financieel gezonde positie van het bedrijf eind 2019, (2) aansluiting van activiteiten bij EU prioriteiten en (3) bedrijven die gevestigd en opererend zijn in de EU. Het kabinet is het eens met deze voorwaarden. Wel acht het kabinet het van belang dat deze voorwaarden beter worden uitgewerkt. Het is onduidelijk op welke wijze geborgd wordt dat ondersteuning ten goede komt aan prioriteiten op het terrein van vergroening en digitalisering.
4. Klimaat
Het kabinet acht het positief dat SSI financiering in lijn zal zijn met de ambities van de Green Deal en dat er in richtsnoeren zal worden uitgewerkt waar sociale en milieu waarborgen van toepassing zijn. Het voldoen aan deze waarborgen is echter niet bindend, het opstellen van groene transitieplannen is niet verplicht voor vervuilende bedrijven en waarborgen op het gebied van klimaat missen. Het kabinet acht het wenselijk dat de middelen besteed worden in lijn met de Overeenkomst van Parijs, de *Green Deal* en het energiefinancieringsbeleid van de EIB. Om die reden pleit het kabinet voor toevoeging van een uitsluitingslijst van investeringen die schadelijk zijn voor de doelen zoals gesteld in de overeenkomst van Parijs en de *Green Deal* en die in lijn is met het energiefinancieringsbeleid van de EIB. De bijdrage van het SSI aan het *climate mainstreaming* percentage en de mate waarin de milieu/klimaateisen en groene transitie plannen bindend zijn moeten volgens het kabinet verder uitgewerkt worden.
5. Multiplier en provisie:
Ook is duidelijkheid of de voorziene provisie van 50% passend is en onderbouwing van de raming dat tot 300 miljard euro aan

¹² <https://www.eib.org/en/publications/audit-committee-annual-reports-2018.htm>.

investerings gemobiliseerd kunnen worden van belang. Beide zullen afhankelijk zijn van de onderliggende producten en begunstigden.

Het kabinet is voorstander van het behouden van de huidige governance structuur van EFSI, omdat dit de uitrol van het instrument versneld en dit een effectieve structuur is gebleken. Hierbij is het uitgangspunt dat onderliggende projectvoorstellen vanuit de EIB en het EIF worden voorgelegd aan de EIB Raad van bewind (waar Nederland in vertegenwoordigd is, omdat elke lidstaat een lid benoemd) en de EIF Raad van bewind. Daarnaast is het kabinet voorstander van het zo laag mogelijk houden van de uitvoeringskosten. Het is positief dat de samenwerking met NPB's/NPI's wordt gezocht, maar dit mag niet ten nadele zijn van lidstaten zonder deze instanties.

Wat betreft de passage over een bijdrage van de Commissie bij een mogelijke kapitaalverhoging aan het EIF om het stemaandeel gelijk te houden, wacht het kabinet het voorstel voor een kapitaalverhoging van het EIF af. Het kabinet vraagt zich af hoe het in het voorstel genoemde bedrag van 500 miljoen euro zich verhoudt tot de 900 miljoen euro die genoemd wordt in het InvestEU voorstel voor een bijdrage aan een kapitaalverhoging van het EIF.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU ten aanzien van het voorstel positief. Het voorstel is een aanpassing van de bestaande EFSI verordening en heeft dezelfde rechtsbasis (artikel 172, 173, 175, derde alinea, en 182, lid 1 VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief, met een kanttekening. Het instrument kan de verschillen in de mogelijkheden van lidstaten om bedrijven met solvabiliteitsproblemen te ondersteunen verminderen en daarmee ook verstoringen in de interne markt als gevolg van deze verschillen in nationale mogelijkheden voor begrotingssteun. Daarnaast kan door een instrument op Europees niveau de verstoring van waardeketens in de interne markt vermeden worden. Ook kan een EU garantie in combinatie met financiering door de EIB-groep schaalvoordelen opleveren en meer private financiering katalyseren. Het kabinet noemt als kanttekening bij het voorstel dat het van belang is dat additionaliteit van het instrument, de gestelde voorwaarden aan bedrijven, de tijdelijke aard van de solvabiliteitssteun en het voorkomen van negatieve effecten op het *level playing field* verder worden uitgewerkt. Daarnaast is het van belang dat solvabiliteitssteun alleen onder strikte voorwaarden wordt uitgegeven. Als deze punten niet verder worden uitgewerkt is onvoldoende te toetsen of het verlenen van solvabiliteitssteun op Europees niveau van toegevoegde waarde is op de maatregelen die reeds op nationaal - en Europees niveau genomen worden.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief, omdat het voorstel is gericht op het verlenen van solvabiliteitssteun aan Europese bedrijven die geraakt worden door de negatieve economische effecten van de COVID-19 crisis en de maatregelen van het instrument niet verder gaan dan dit doel. Het mobiliseren van private investeringen door het inzetten van publieke middelen om bedrijven die voor de crisis gezond waren te verbeteren is efficiënt en proportioneel, omdat wordt ingezet op gerichte tijdelijke solvabiliteitssteun en gaat niet verder dan noodzakelijk. Wel plaatst het kabinet een kanttekening bij de voorgestelde omvang van het fonds en de mate waarin deze omvang te herleiden is tot de financieringsbehoefte als gevolg van COVID-19. De Commissie schat dat er

720 miljard euro aan eigen vermogen aangevuld zal moeten worden in 2020 in de EU als gevolg van COVID-19, in het slechtste scenario loopt dit op tot 1,2 biljoen euro. Het is niet duidelijk welk gedeelte hiervan essentieel is om grote negatieve lange termijn effecten te voorkomen en welk deel door nationale maatregelen opgevangen zal worden.

7) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het InvestEU-programma

Inhoud voorstel

Dit voorstel vervangt het InvestEU voorstel van mei 2018.¹³ Inhoudelijk brengt het InvestEU voorstel de verschillende investeringsprogramma's samen en is een programma dat de investeringen in EU-lidstaten moet bevorderen en vraag-gestuurd werkt. InvestEU heeft als doel om marktfalen of suboptimale investeringsituaties aan te pakken zonder private financiering te verdringen en investeringen te ondersteunen die van toegevoegde waarde zijn voor Europa.

Het vernieuwde InvestEU-programma speelt volgens de Commissie in op de door COVID-19 sterk verhoogde behoefte aan investeringen en vergrootte investeringsrisico's. Namelijk door de beschikbare financiële middelen alsook het toepassingsgebied van het voorstel uit te breiden. Dit laatste wordt bereikt door een nieuw luik (het strategisch Europese investeringsluik) aan het programma toe te voegen naast de al voorgestelde luiken (duurzame infrastructuur; onderzoek, innovatie en digitalisering; mkb; sociale investeringen en vaardigheden). De Commissie beoogt met het strategisch Europese investeringsluik de strategische autonomie van sleutelsectoren te waarborgen binnen de Europese Unie (EU). Investeringen onder InvestEU behoren aan te sluiten op de lange termijn prioriteiten van de EU zoals omvat in de *European Green Deal*, *European Green Deal Investment Plan* en de *Shaping Europe's Digital Future* strategie.

De focus van het *strategisch Europese investeringsluik* is het ondersteunen van strategische activiteiten in het kader van de groene en digitale transitie die de lange termijn concurrentiepositie en weerbaarheid van Europa moeten versterken. De volgende gebieden worden door de Commissie gezien als strategisch:

- Kritieke gezondheidsvoorzieningen, productie en opslag van medicijnen en medische apparatuur en het versterken van het gezondheidscrisisrespons systeem.
- Kritieke infrastructuur (fysiek en digitaal), o.a. 5G, financiële- en betalingsinfrastructuur, defensie, cloud computing en space.
- Essentiële goederen en diensten gelieerd aan bovengenoemde kritieke infrastructuur.
- Sleuteltechnologieën voor groene en digitale transitie en innovaties waar de investering van belang is voor de gehele EU (o.a. AI, blockchain, cybersecurity, kwantum technologieën, batterijen, hernieuwbare energie, schone waterstof, nanotechnologie en farmaceutica).
- Fabrieken voor massa productie van ICT producten en componenten voor de EU.
- Aankoop en opslag van kritieke onderdelen voor publieke diensten, bedrijven en consumenten o.a. op het terrein van energie, grondstoffen en voedsel, met een nadruk op circulariteit.
- Kritieke technologieën en inputs voor de veiligheid van de EU, zoals o.a. de defensie- en ruimtevaartsectoren en cyberbeveiliging, en producten voor tweeërlei gebruik.

¹³ Zie BNC Fiche 3 MFK: InvestEU Programma 2018 en COM (2018)439.

De meerwaarde van het strategisch Europese investeringsluik volgens de Commissie is dat het projecten/partijen kan ondersteunen die van Europees strategisch belang zijn. Dit kunnen specifieke partijen of bredere sectoren zijn. De additionaliteitsvoorwaarden van dit luik verschillen van het oorspronkelijke InvestEU-programma. Zo kan bij steun aan grote bedrijven of innovatieve technologieën ook het handhaven en ontwikkelen van productie binnen de EU en EU-brede relevantie worden meegewogen.

Voor de periode 2021–2027 beoogt de Commissie voor 75,2 miljard euro aan garanties te verstrekken onder InvestEU waarmee meer dan 1.000 miljard euro aan extra investeringen gemobiliseerd zouden kunnen worden door *crowding in* van private financiering. De Commissie stelt de garanties als volgt onder te verdelen onder de luiken onder InvestEU: tot 20,1 miljard voor duurzame infrastructuur, tot 10,2 miljard voor onderzoek, innovatie en digitalisering, tot 10,2 miljard voor mkb, tot 3,6 miljard voor sociale investeringen en vaardigheden en tot 31,2 miljard aan het nieuwe luik voor strategische Europese investeringen. Ten opzichte van het voorstel uit 2018¹⁴ wordt, naast de instelling van het nieuwe luik voor strategische Europese investeringen, het budget van het luik voor duurzame infrastructuur bijna verdubbeld naar 20,1 miljard euro.

Voor de garanties onder InvestEU wordt 33,8 miljard euro aan voorzieningen vastgelegd, op basis van een gemiddeld¹⁵ voorzieningspercentage van 45%. 1 miljard van het voorzieningsbedrag wordt gedekt door inkomsten, terugbetalingen en terugvorderingen gegenereerd door bestaande financiële instrumenten en het EFSI. Inkomsten en terugvorderingen uit het InvestEU Fund leveren ook aanvullende bijdragen aan de voorziening. Van het voorzieningsbedrag zal 32,8 miljard euro beschikbaar worden gesteld via het Next Generation EU. Het voorzieningspercentage is gebaseerd op de eerdere ervaringen met het huidige EFSI en andere financiële instrumenten op EU-niveau. Het is 5% hoger dan het in 2018 aangegeven voorzieningspercentage, wat de grotere investeringsrisico's weerspiegelt die de crisis met zich meebrengt.

Naast deze voorzieningen wordt een bedrag van 725 miljoen euro gereserveerd gesteld voor ondersteunende en aanverwante diensten waaronder de InvestEU Advisory Hub en het InvestEU Portaal. Dit budget wordt gefinancierd door middel van een bijdrage van 200,4 miljoen uit het Next Generation EU en 524,3 miljoen uit het MFK 2021–2027.

De Europese Investeringsbank groep (EIB-groep) wordt de belangrijkste uitvoerder van InvestEU. De EIB-groep zal 75% van de EU-garantie toegekend krijgen en legt 9,4 miljard aan eigen middelen in. Andere partijen zoals *National Promotional Banks/Institutions* (NPB's/NPI's) komen in aanmerking voor de overige 25% waarbij zij ook eigen middelen moeten inleggen en voordat ze in aanmerkingen kunnen komen eerst een *pillar assessment* moeten doorlopen.

De Commissie stelt daarnaast voor 900 miljoen euro te reserveren in het MFK voor 2021–2027 voor een kapitaalstorting in het European Investment Fund (EIF) om bij te dragen aan een mogelijke kapitaalverhoging van het EIF, zodat het aandeel van de Commissie in het EIF gelijk blijft ten opzichte van andere aandeelhouders.

¹⁴ Zie BNC Fiche 3 MFK: InvestEU Programma 2018 en COM (2018)439.

¹⁵ Het voorzieningspercentage voor de vier initiële luiken (duurzame infrastructuur; onderzoek, innovatie en digitalisering; MKB; sociale investeringen en vaardigheden) blijft 40%. Het voorzieningspercentage van het *strategic European investment window* is 52% gezien grotere investeringsrisico's. Dit brengt het gewogen gemiddelde naar 45%.

Met betrekking tot klimaat stelt de Commissie een wijziging voor in het percentage klimaatgerelateerde investeringen vanuit het luik voor duurzame infrastructuur (van 50% in voorstel 2018 naar 60% in nieuwe voorstel). Ook neemt de Commissie de uitsluitingslijst over (Annex V) die in de onderhandelingen tussen EP en Raad is overeengekomen. Met betrekking tot de uitvoering van het InvestEU-programma stelt de Commissie geen wijzigingen voor ten opzichte van het eerste voorstel.

Appreciatie

Het kabinet is in principe voorstander van het InvestEU programma. De totale omvang van de financiering moet gebaseerd zijn op een analyse van de steun die per lidstaat of per economische sector nodig wordt geacht en integraal bezien te worden in het kader van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 en het herstelfonds. Het kabinet ziet de mogelijkheden die de reeds voorgestelde luiken onder InvestEU en het nieuw op te richten strategisch Europese investeringsluik bieden om innovatie en vergroening in de EU te stimuleren en de concurrentiekracht en weerbaarheid van de EU te versterken en zo bij te dragen aan het economisch herstel van de corona-crisis. Het kabinet acht het positief dat het instrument vraaggestuurd is en financiering door private partijen beoogt te katalyseren.

Ten aanzien van het strategisch Europese investeringsluik is het kabinet van mening dat de COVID-19 crisis aanleiding geeft voor het investeren in het verminderen van de afhankelijkheid van derde landen met betrekking tot de gezondheidszorg. Tegelijkertijd moeten eventuele kwetsbaarheden in waardeketens worden geanalyseerd en op een proportionele manier geadresseerd. Strategische autonomie is geen doel op zich. Daarbij acht het kabinet het van belang dat goed geborgd wordt dat investeringen alleen terecht komen bij die waardeketens die ook echt bijdragen aan de lange termijn concurrentiekracht van de EU, essentieel zijn voor het behalen van de langere termijn doelen van de EU en de volksgezondheid, zoals op het terrein van geneesmiddelen en medische technologie. Dit ter vermindering van onnodige financiering van bedrijven en waardeketens met publieke middelen (*crowding out* effect). Ook moet het duidelijker worden aangegeven wat de voorwaarden voor steun zijn voor grote, internationaal opererende bedrijven om te voorkomen dat de interne markt verstoord wordt.

Het kabinet vraagt zich af waarom bij de ophoging van de bestaande luiken alleen additioneel budget voor het luik voor duurzame infrastructuur beschikbaar is gesteld, en niet voor de andere luiken. Temeer omdat in het strategisch Europese investeringsluik ook al ruimte gereserveerd is voor kritieke infrastructuur.

Het kabinet acht het positief dat 60% van het luik voor duurzame infrastructuur aan klimaatdoelen zal bijdragen en dat de meest schadelijke investeringen worden uitgesloten (Annex V). Het kabinet zal zich in de onderhandelingen nog inzetten voor aanscherping van deze uitsluitingslijst. Het kabinet is voorstander van een minimumpercentage van klimaatinvesteringen uit het strategisch Europese investeringsluik (25%).

Het kabinet is van mening dat het logisch is dat de EIB-groep uitvoerder is van het instrument. De voorziene taak voor de EIB-groep sluit aan op de rol die ze vervullen onder de huidige mandaten en bij de doelstellingen van de EIB-groep. Echter kan de EIB-groep InvestEU en de andere recent voorgestelde mandaten niet dragen onder het huidige kapitaal. Het beschikbare kapitaal wordt door de EIB onvoldoende geacht om naast de invloed van COVID-19 op het bestaande portfolio en het beheer van het

nieuwe pan-Europese garantiefonds ook de uitvoering van de recent voorgestelde mandaten te dragen. Het is daarom van belang dat de operationele en financiële impact op de EIB van de voorstellen wordt meegewogen en gezien in de totale kosten van het gehele pakket aan voorstellen. In brede zin heeft NL zorgen over de kostendekkendheid van mandaten van de Europese Commissie aan de EIB, dit is ook een punt van aandacht voor het externe Audit Comité van de EIB.¹⁶ Het is van belang dat de kostendekking goed geborgd wordt in de voorstellen.

Tot slot wacht het kabinet het voorstel voor een mogelijke kapitaalverhoging van het EIF af. Ook vraagt het kabinet zich af hoe het in het voorstel genoemde bedrag van 500 miljoen euro zich verhoudt tot de 900 miljoen euro die genoemd wordt in het InvestEU voorstel voor een bijdrage aan een kapitaalverhoging van het EIF.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit is ongewijzigd gebleven ten opzichte van het oorspronkelijke BNC-fiche (zie Kamerstuk 22 112, nr. 2665). Wel plaatst het kabinet ten aanzien van het proportionaliteitsoordeel een aanvullende kanttekening bij de mate waarin de voorgestelde omvang te herleiden is tot de financieringsbehoefte als gevolg van COVID-19.

8) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EU) 2017/1601 tot instelling van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds

Inhoud voorstel

In 2017 werd het Externe Investeringsplan (EIP) gelanceerd met het bijbehorende garantiefonds, het Europees Fonds voor Duurzame Ontwikkeling (EFDO). In september 2016 ging uw Kamer hierover een BNC-fiche toe.¹⁷ De Europese Commissie stelt voor om de geografische reikwijdte van het huidige EFDO te verbreden naar de Westelijke Balkan, in het bijzonder in de context van het uitbreidingsbeleid. Het EFDO richtte zich tot toe nu alleen op de Nabuurschapsregio's en Sub Sahara Afrika, met bijzondere aandacht voor het aanpakken van de grondoorzaken van migratie en het behalen van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's). De Europese Commissie stelt voor om de dekking voor het EFDO op te hogen met 1,040 miljard euro, waardoor er een totaal van 3,578 miljard aan EFDO-garanties verstrekt kunnen worden. De periode dat er *agreements* gesloten mogen worden onder het huidige EFDO wordt met een jaar verlengd tot 31 december 2021.

In het voorstel voor het Instrument over het Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI) voor het nieuwe MFK (2021–2027) is ook een garantiefonds voorzien: het Europees Fonds voor Duurzame Ontwikkeling + (EFDO+). In het Commissievoorstel voor het EFDO+, dat integraal onderdeel uitmaakt van de NDICI-verordening, was reeds verbreding van de geografische reikwijdte naar de Westelijke Balkan voorzien. In de Raadspositie over de NDICI-verordening staat evenwel dat operaties in de Westelijke Balkan weliswaar onder de EFDO+ bepalingen vallen maar dat de financiële dekking van de garanties afkomstig zal zijn uit het Instrument voor Pre-Accessie III. Ook staat er dat de strategische sturing zal geschieden door strategische board onder het Westelijke

¹⁶ <https://www.eib.org/en/publications/audit-committee-annual-reports-2018.htm>.

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2225.pdf>.

Balkan Investeringsraamwerk (WBIF). In het voorstel van de Commissie zal de financiële dekking voor deze landen worden geleverd uit de ophoging van het EFDO.

Appreciatie

De COVID-19 pandemie heeft een mondiaal karakter. Wereldwijd zijn we zo sterk als de zwakste schakel in de wereldwijde gezondheidszorg. Ook voor duurzaam sociaaleconomisch herstel hebben we elkaar nodig. In die zin heeft het kabinet sympathie voor de gedachte achter de voorgestelde verhoging van het EFDO. Het kabinet heeft echter wel een aantal vragen bij de voorgestelde verhoging van het garantiefonds. Zo is nog niet duidelijk wat de geografische verdeling zal zijn bij de inzet van de extra middelen. Het kabinet vindt het van belang dat de focus zal liggen op ondersteuning van de minst ontwikkelde en fragiele landen en op de doelgroepen die sociaaleconomisch het hardst worden geraakt. Het kabinet vraagt zich af of het garantie-instrument in deze vaak moeilijke contexten wel in alle gevallen het meest geschikte instrument is om deze doelgroepen te bereiken. Een combinatie van subsidies en garanties zou wellicht meer geëigend zijn. Er bestaat bovendien een risico dat de extra garantiemiddelen eerder geïnvesteerd zullen worden in regio's waar het relatief eenvoudig is om programma's van de grond te krijgen. Dit terwijl investeringen in de minst ontwikkelde landen juist hard nodig zijn. Het kabinet zal aandacht vragen bij de Europese Commissie voor dit spanningsveld en vragen naar de extra inzet die de Europese Commissie pleegt om programma's aan partners in de minst ontwikkelde landen ten goede te laten komen. Het kabinet vraagt zich ook af hoe de aansluiting zal zijn bij het EFDO+ dat is voorzien onder het nieuwe MFK, zeker nu de looptijd van het EFDO en het EFDO+ een jaar lijken te overlappen.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU ten aanzien van het voorstel positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 209, lid 1 en artikel 212, lid 2, van het VWEU. Op grond van artikel 209, lid 1, is de EU bevoegd maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en op grond van 212, lid 1, voor het vaststellen van maatregelen die nodig zijn voor de economische samenwerking met derde landen. Het kabinet acht dit een juiste rechtsgrondslag. Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU (zie art. 4, lid 4, VWEU). De uitoefening van deze bevoegdheid door de Unie belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen. Op het terrein van economische samenwerking met derde landen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4 VWEU). Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Aard en omvang van de huidige COVID-19 problematiek, en de eerder gestelde doelen van het aanpakken van de grondoorzaken van irreguliere migratie en het bijdragen aan de duurzame ontwikkelingsdoelen, vragen om een Europese aanpak.

De beoordeling van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. Om de gevolgen van de COVID-19 pandemie te adresseren is ook buiten de EU bij overheden en private sector een grote behoefte aan kapitaal en investeringen ten behoeve van herstel. Hiervoor is een geïntegreerde inzet van beleidsinstrumenten en financiële middelen nodig, waaraan het Europese Fonds voor Duurzame Ontwikkeling (EFDO) een belangrijke bijdrage kan leveren. De kanttekeningen zien erop dat het voorstel deels minder geschikt lijkt om de gestelde doelstellingen te bereiken, namelijk waar het gaat om het bereiken van doelgroepen in de minst ontwikkelde landen (zie appreciatie hierboven).

9) Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+)

Inhoud voorstel

Het geactualiseerde ESF+ voorstel bevat een voorstel voor een verhoging van de thematische concentratie gericht op jeugdwerkloosheid (tenminste 15% i.p.v. 10% van ESF+ enveloppe, indien het NEET's¹⁸ percentage boven het EU-gemiddelde ligt) en een verplichte allocatie van tenminste 5% van de ESF+ enveloppe gericht op kinderen in armoede. Met deze aanpassingen wil de Commissie de (sociaal)economische gevolgen mitigeren voortvloeiend uit de Coronacrisis voor extra kwetsbare groepen, namelijk jongeren en kinderen in armoede. Daarnaast worden de gezondheidsonderdelen verwijderd uit de ESF+ verordening in verband met oprichting van een versterkt programma gericht op gezondheid («EU4Health Programme»). Dit programma zal, met aandacht voor synergie tussen de twee programma's, buiten het ESF+ worden geplaatst. Ook is het belang van het promoten van omscholing en bijscholing met het oog op een veranderende arbeidsmarkt, mede ter ondersteuning van de groene en digitale transitie, beter verankerd in de verordening. Tot slot wordt een nieuw artikel toegevoegd waarmee, in het geval van een nieuwe crisis van deze omvang, de mogelijkheid tot het inzetten van een crisismechanisme wordt toegevoegd wat lijkt op het huidige noodpakket (sterke afzwakking van thematische concentratie en ruimere bestedings-opties).

Appreciatie

Nederland onderschrijft in het licht van de Coronacrisis het belang van extra aandacht voor jeugdwerkloosheid en kinderarmoede. Nederland staat positief tegenover de verhoging van de thematische concentratie gericht op jeugdwerkloosheid. Aanhoudende werkloosheid kan op de lange termijn structurele effecten hebben. Zo kunnen er negatieve permanente effecten optreden voor de productiviteit en daarmee voor het structurele groeipotentieel van lidstaten en de EU. Jongeren en schoolverlaters zijn extra kwetsbaar in deze context. De verhoogde thematische concentratie gericht op jeugdwerkloosheid past daarmee ook bij de traditionele inzet van Nederland ten aanzien van focus op menselijk kapitaal binnen het ESF+. Het Nederlandse NEET's percentage ligt onder het EU-gemiddelde, uit de voorgestelde wijziging volgt dus geen directe verplichting om de Nederlandse ESF+ middelen anders in te zetten.

De gepubliceerde ESF+ verordening bevat daarnaast een nieuwe verplichting aan lidstaten om minimaal 5% van hun nationale ESF+ middelen te besteden aan het bestrijden van kinderarmoede. Nederland heeft vragen bij een dergelijke verplichting voor alle lidstaten aangezien dit niet in alle gevallen goed aansluit bij de landenspecifieke uitdagingen en de gewenste focus. Nederland zou liever een constructie zien als bij de aanpak van jeugdwerkloosheid, waarbij een verplichte minimumallocatie alleen geldt voor lidstaten waarin dit probleem het meest nijpend is.

De nieuw voorgestelde mogelijkheid om een crisismechanisme in gang te zetten in het geval van een nieuwe crisis draagt niet direct bij aan de doelstelling van het cohesiebeleid (lange termijn economische convergentie binnen de Unie) en heeft dus niet de voorkeur van het kabinet. Daarbij is niet geheel duidelijk hoe ver de flexibilisering zou gaan. Nederland zal hier om verduidelijking vragen.

¹⁸ Jongeren (20–34) die geen educatie of training genieten en niet werken.

Nederland onderschrijft, in lijn met de voorgestelde wijzigingen in de verordening, het belang van het promoten van omscholing en bijscholing met het oog op een veranderende arbeidsmarkt, mede ter ondersteuning van de groene en digitale transitie.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van bevoegdheid en subsidiariteit is ongewijzigd gebleven ten opzichte van het oorspronkelijke BNC-fiche (zie Kamerstuk 22 112, nr. 2630).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met een kanttekening. Het kabinet is in principe geen voorstander van een verplichte allocatie voor kindarmoede. Daarnaast zet het kabinet vraagtekens bij de mogelijkheid om, in het geval van een nieuwe crisissituatie, een crisismechanisme in gang te zetten binnen ESF+. Het kabinet is van mening dat deze fondsen gericht moeten blijven op investeringen op de middellange termijn. In het licht van de urgentie van de COVID-19 crisis is het kabinet akkoord gegaan met het Corona Response Investment Initiative (CRII) en CRII Plus en de bijbehorende verregaande flexibiliteit binnen het cohesiebeleid. Het kabinet vraagt zich echter af of bij het inbouwen van de mogelijkheid tot flexibiliteit bij crises als structurele optie binnen het cohesiebeleid niet verder gaat dan noodzakelijk.

10) Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds

Inhoud voorstel

Voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds betreft het voorstel geen budgettaire wijzigingen, wel een aantal inhoudelijke aanpassingen. Met de aanpassingen wil de Commissie ruimte geven aan lidstaten om op de middellange termijn (2021–2027) te investeren in het (sociaal)economische herstel na de coronacrisis. De Commissie doet dit onder andere door de scope van EFRO te verbreden, door lidstaten meer mogelijkheden te bieden om ook te investeren in de culturele en toeristische sector en voor het stimuleren van werkgelegenheid bij mkb en ZZP-ers. Om de weerbaarheid van de zorgsector te vergroten wil de Commissie het mogelijk maken om te investeren in zorgmaterieel en -benodigdheden, in aanvulling op investeringen in zorginfrastructuur, wat al in het oorspronkelijke voorstel van 2018 zat. Ook komt er een uitzondering op het verbod op steun aan bedrijven met grote financiële problemen. Bedrijven die door de coronacrisis (en dus niet door slecht beheer) in zwaar weer zijn gekomen, kunnen met deze aanpassing toch in aanmerking komen voor financiering vanuit EFRO. Deze bepaling komt voort uit een overkoepelende (tijdelijke) aanpassing van de staatssteunregels en is ook onderdeel van het noodpakket. Tot slot wordt een nieuw artikel toegevoegd waarmee, in het geval van een nieuwe crisis van deze omvang, de mogelijkheid tot het inzetten van een crisismechanisme wordt toegevoegd wat lijkt op het huidige noodpakket (sterke afzwakking van thematische concentratie en ruimere bestedingsopties).

Appreciatie

De Commissie zegt een onderscheid te maken tussen eenmalige extra steun op de korte termijn (via het herstellfonds) en structurele aanpassingen voor sociaaleconomisch herstel (via aanpassingen aan het MFK 2021–2027). De wijzigingen aan de EFRO en Cohesiefondsverordening

vallen onder het laatste, maar vertonen trekken van maatregelen op de korte termijn. De uitbreiding van de scope op het gebied van zorg lijkt bijvoorbeeld meer te passen bij de maatregelen die de Commissie op de korte termijn via het cohesiebeleid onder React-EU wil nemen. Nederland zal om verduidelijking vragen of en hoe het bij langdurig sociaaleconomisch herstel – evenals investeringen in de zorginfrastructuur – past om investeringen in zorgbenodigdheden (zoals mondkapjes) toe te staan. Ook de nieuw voorgestelde mogelijkheid om een crisismechanisme in gang te zetten in het geval van een nieuwe crisis past niet bij de doelstelling van het cohesiebeleid (lange termijn economische convergentie binnen de Unie) en heeft dus niet de voorkeur van het kabinet. Daarbij is niet geheel duidelijk hoe ver de flexibilisering zou gaan. Nederland zal hier om verduidelijking vragen. In het licht van de enorme omvang van de economische crisis is het begrijpelijk dat de Commissie de mogelijkheden om te investeren in de culturele en toeristische sector vergroot. Nederland zal in de onderhandelingen er wel op blijven wijzen dat de focus moet blijven op innovatie en klimaat, aangezien investeringen in deze hierin meer bijdragen aan de benodigde economische structuurveranderingen van de Europese lidstaten en de weerbaarheid tegen exogene schokken op middellange en lange termijn. Nederland kan zich vinden in de mogelijkheid om bedrijven die niet door eigen toedoen in zwaar weer zijn gekomen toch in aanmerking te laten komen voor financiering uit EFRO. Deze mogelijkheid moet echter niet misbruikt worden en ook in de tijd worden beperkt tot de effecten van de coronacrisis niet meer van toepassing zijn op de financiële staat van deze bedrijven.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van bevoegdheid en subsidiariteit is ongewijzigd gebleven ten opzichte van het oorspronkelijke BNC-fiche (zie Kamerstuk 22 112, nr. 2626).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met een kanttekening. Het kabinet zet vraagtekens bij de mogelijkheid om, in het geval van een nieuwe crisissituatie, een crisismechanisme in gang te zetten binnen EFRO en het Cohesiefonds. Het kabinet is van mening dat deze fondsen gericht moeten blijven op investeringen op de middellange termijn. In het licht van de urgentie van de COVID-19 crisis is het kabinet akkoord gegaan met het Corona Response Investment Initiative (CRII) en CRII Plus en de bijbehorende verregaande flexibiliteit binnen het cohesiebeleid. Het kabinet heeft echter vragen bij het inbouwen van de mogelijkheid tot flexibiliteit bij crises als structurele optie binnen het cohesiebeleid. Mogelijk gaat het voorstel daarmee verder dan noodzakelijk is om de doelstellingen er van te bereiken.

11) Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de leenfaciliteit voor de overheidssector in het kader van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie

Inhoud voorstel

Met het voorstel presenteert de Europese Commissie een publieke leenfaciliteit voor de overheidssector in het kader van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie (zie ook BNC-fiche, Kamerstuk 22 112, nr. 2845). De publieke leenfaciliteit is de derde pilaar van het JTM en dient publieke investeringen te stimuleren die de transitie naar klimaatneutraliteit ondersteunen. De uitvoering van de leenfaciliteit ligt bij de Europese Investeringsbank (EIB) en de Europese Commissie. Investeringen dienen ten goede te komen aan regio's die het hardst geraakt worden door de

klimaattransitie, zoals geïdentificeerd in de territoriale just transition plannen onder het Fonds voor een Rechtvaardige Transitie.

De financiering uit de leenfaciliteit bestaat uit subsidies en leningen. Voor lidstaten met een beperkte publieke investeringscapaciteit, gedefinieerd als lidstaten met een bruto binnenlands product (bbp) lager dan 75% van het EU27-gemiddelde, mag de subsidiecomponent maximaal 20% van de leningcomponent bedragen. Dit is maximaal 5% hoger dan voor andere lidstaten. De Europese Commissie verwacht met deze financiering 25 tot 30 miljard euro aan publieke investeringen te mobiliseren over de periode 2021–2027.

Financiering uit de publieke leenfaciliteit is alleen beschikbaar voor lidstaten met ten minste één territoriaal just transition plan, opgesteld in lijn met artikel 7 uit het JTF en goedgekeurd door de Europese Commissie. Tijdens een eerste fase komen subsidies beschikbaar voor projecten via nationale allocaties op basis van de methodologie zoals bepaald in Annex I van de verordening voor het JTF. Deze allocaties worden geoormerkt tot 31 december 2024. Na die datum komen de resterende subsidies zonder vooraf bepaalde allocaties beschikbaar op competitieve basis. De Europese Commissie en de EIB zorgen dat de allocaties in de periode 2025–2027 gepaard gaan met voorspelbaarheid van investeringen en aansluiten bij investeringsbehoeften en bijdragen aan regionale convergentie. Het werkprogramma voor de publieke leenfaciliteit dient de criteria voor de selectie en prioritering van projecten te specificeren indien de vraag naar financiering groter is dan de nationale allocaties. Deze criteria houden rekening met de bijdrage van projecten aan de geïdentificeerde doelen in de territoriale just transition plannen, de overkoepelende doelstelling om regionale en territoriale convergentie te bevorderen en de bijdrage van de subsidiecomponent aan de levensvatbaarheid van projecten. De criteria kunnen ook het *energy efficiency first* principe¹⁹ bevatten en aansluiten bij de principes en *guidance* uit de mededeling voor het European Green Deal Investment Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 2844). Projecten die een directe bijdrage leveren aan de klimaattransitie krijgen voorrang.

De publieke leenfaciliteit ondersteunt een breder bereik aan investeringen dan het JTF (de eerste pilaar van het EGDIP), dat primair focust op investeringen die de sociaaleconomische gevolgen van de klimaattransitie mitigeren. Specifiek kan de publieke leenfaciliteit ook investeringen mobiliseren vanuit een sectoraal en geografisch perspectief, die de acties en doelstellingen van het JTF versterken. Deze investeringen dienen wel ten goede te komen aan regio's geïdentificeerd in de territoriale *just transition* plannen. Daarnaast is financiering uit de publieke leenfaciliteit aanvullend op financiering uit het *just transition scheme* onder InvestEU (de tweede pilaar van het EGDIP). Waar InvestEU focust op het mobiliseren van private investeringen en het ondersteunen van levensvatbare publieke investeringen, focust de publieke leenfaciliteit op publieke investeringen die niet gefinancierd zouden worden zonder subsidie.

De leenfaciliteit bestaat uit een subsidiecomponent van 1,5 miljard euro gefinancierd uit de EU begroting en een leningcomponent van 10 miljard gefinancierd uit de eigen middelen van de EIB. Het deel uit de EU-begroting wordt voor 1 miljard gedekt door ontvangsten uit het *European Fund for Strategic Investments* (EFSI) doordat de daar voorziene provisie lager uitvalt dan begroot door conservatieve aannames over verwachte verliezen, lagere financieringskosten en een lager valutarisico door uittreding van het Verenigd Koninkrijk. De overige 525 miljoen wordt

¹⁹ Zoals vastgelegd in de *Energy Union Governance Regulation*.

deels gefinancierd uit het voorstel voor het Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2021–2027 (250 miljoen euro) en uit terugbetalingen van de financiële instrumenten (276 miljoen euro). Deze instrumenten moeten ook voor 1 miljard euro aan budget voor het InvestEU programma zorgen.

De Commissie houdt de mogelijkheid open dat in een later stadium ook andere financieringsinstanties deelnemen, in het bijzonder in het geval de EU haar aandeel ophoogt of wanneer er problemen zijn met de implementatie van de faciliteit. Implicaties daarvan zijn nog niet meegenomen in het voorstel.

Appreciatie

Met de introductie van een JTM en de onderliggende publieke leenfaciliteit heeft de Europese Commissie terechte aandacht voor het mitigeren van de sociaaleconomische gevolgen van de transitie naar klimaatneutraliteit in 2050 en voor groen herstel van de corona-crisis. Het kabinet is van mening dat het geld moet gaan naar die regio's waar de transitieopgaves het grootst zijn. Daarbij is het van belang dat de allocatie wordt bepaald aan de hand van objectieve criteria. Het kabinet is van mening dat de leenfaciliteit een aanvulling is op andere mandaten doordat de focus wordt gelegd op de publieke sector en, in tegenstelling tot InvestEU, alleen investeringen die niet zonder subsidie-element gefinancierd zouden kunnen worden ondersteunt. Het kabinet acht het positief dat investeringen onder de leenfaciliteit in lijn moeten zijn met de territoriale just transition plannen die landen onder het JTF gevraagd worden op te stellen. Deze worden namelijk getoetst aan de INEK's en de EU klimaatdoelen voor 2030 en 2050.

Het kabinet wil meer duidelijkheid over de bijdrage van de leenfaciliteit aan klimaat en de wijze waarop dit gemeten zal worden. Verder wil het kabinet duidelijkheid over de investeringen die worden uitgesloten van de scope van de leenfaciliteit (uitwerking *do no harm*-principe). Specifiek pleit het kabinet voor toevoeging van een uitsluitingslijst van investeringen die schadelijk zijn voor de doelen zoals gesteld in de Green Deal. Deze uitsluitingslijst moet ook in lijn zijn met het energiefinancieringsbeleid van de EIB.

Het kabinet acht het logisch gezien het mandaat en de doelstellingen van de EIB-groep dat deze de uitvoerder van de leenfaciliteit is. Daarnaast heeft de EIB ervaring met het financieren van klimaatprojecten en met de publieke sector als begunstigde. Het kabinet is verder van mening dat het positief is dat investeringen onder de leenfaciliteit additioneel moeten zijn aan andere mogelijkheden tot financieringen voor publieke entiteiten, naast dat ze, net als alle EIB-financiering, additioneel zijn aan de markt. Het kabinet is van mening dat de EIB-groep de leenfaciliteit en de andere recent voorgestelde mandaten niet kan dragen onder het huidige kapitaal. Het beschikbare kapitaal wordt onvoldoende geacht om naast de invloed van COVID-19 op het bestaande portfolio en het beheer van het nieuwe pan-Europese garantiefonds ook de uitvoering van de recent voorgestelde mandaten te dragen. Daarnaast heeft NL in brede zin zorgen over de kostendekkendheid van mandaten van de Europese Commissie aan de EIB-groep, dit is ook een punt van aandacht voor het externe Audit Comité van de EIB. Het is daarom van belang dat de operationele en financiële impact op de EIB van de voorstellen wordt meegewogen en gezien in de totale kosten van het gehele pakket aan voorstellen.

Het kabinet steunt het uitvoeren van een evaluatie van de implementatie van de leenfaciliteit met een vastgestelde datum op 30 juni 2025 waarbij uitkomsten als input kunnen dienen voor de verdere uitvoering van de

faciliteit na deze datum. Daarnaast is het kabinet positief over de finale evaluatie met als maximale einddatum 31 december 2031 waarbij ook wordt gekeken naar de lange termijn impact van de projecten die onder de faciliteit uitgevoerd zijn.

Het kabinet is kritisch over de benodigde middelen uit de EU-begroting en zal deze integraal bezien binnen de inzet voor het volgende MFK. 1 miljard euro van de benodigde 1,5 miljard euro moet komen van ontvangsten uit EFSI doordat de daar voorziene provisie lager uitvalt dan begroot door o.a. conservatieve aannames van de verwachte verliezen. Het kabinet vraagt zich af of deze aanname nog steeds geldt als de impact van COVID-19 wordt meegenomen en daarmee hoe solide de budgettering van het garantie-element is. Wat betreft het aandeel van de EIB heeft het kabinet in brede zin zorgen over de kostendekkendheid van mandaten van de Commissie aan de EIB. Het is van belang dat de kostendekking goed geborgd wordt in de voorstellen, zoals in dit geval bij de uitwerking van de administratieve overeenkomst.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

De beoordeling ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikelen 174, 175 en 322 VWEU. Artikel 174 VWEU bepaalt dat de Unie de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel bevordert door haar optreden gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang te ontwikkelen. Artikel 175 derde alinea, VWEU geeft de bevoegdheid om specifieke maatregelen te nemen, gericht op het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang, naast de maatregelen die worden verwezenlijkt middels de reguliere Europese structuur- en investeringsfondsen. Artikel 322 VWEU voorziet in een rechtsbasis voor het opstellen en aannemen van verordeningen met financiële regels met betrekking tot budgetimplementatie, controle en auditing. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van de verordening ter oprichting van de publieke leenfaciliteit onder het JTM is positief. De klimaattransitie raakt alle lidstaten en vergt een grensoverschrijdende aanpak. De sociaaleconomische effecten van deze transitie kunnen per lidstaat en per regio echter sterk verschillen, waardoor er in sommige regio's veel meer investeringen nodig zijn dan in andere. Gezien het belang dat het kabinet hecht aan het behalen van de EU-brede klimaatdoelstellingen zoals afgesproken in de Overeenkomst van Parijs en de grootte van de klimaatopgave in bepaalde regio's, acht het kabinet maatregelen op EU-niveau gericht op het mitigeren van de sociaaleconomische effecten van de klimaattransitie gerechtvaardigd.

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van de verordening ter oprichting van een publieke leenfaciliteit onder het JTM is positief met een kanttekening. De leenfaciliteit biedt handvatten voor de financiering van het tegengaan van klimaatverandering, inclusief de gevolgen daarvan, en achteruitgang van biodiversiteit en verbetering van milieukwaliteit, draagt bij aan het groene herstel van de corona-crisis en gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk. Het kabinet is van mening dat de aangekondigde maatregelen vooralsnog geschikt lijken te zijn om dit doel te bereiken. Wel plaatst het kabinet een kanttekening bij de mate waarin de voorgestelde omvang te herleiden is tot de financieringsbehoefte als gevolg van COVID-19.

12) Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa

Inhoud voorstel

De wijzigingen in het voorstel voor de *Common Provisions Regulation* (CPR) 2021–2027 zijn beperkt. Bovenop de eerder voorgestelde mogelijkheid om 5% van de middelen te verschuiven naar instrumenten in direct of indirect beheer, wordt voorgesteld om aanvullende flexibiliteit te creëren, waardoor een additionele 5% geschoven kan worden tussen de fondsen die onder de CPR vallen (EFRO, ESF+, EFMZV, AMIF, ISF, JTF en BMVI), en nog eens 5% tussen EFRO, ESF+ en het Cohesiefonds. De Europese Commissie stelt voor om het in, door de Raad erkende, crisissituaties mogelijk te maken enkele bepalingen te versoepelen. Met deze versoepelingen kunnen tussentijdse betalingen van EC aan de lidstaat met 10% worden verhoogd, fysiek reeds afgeronde projecten retroactief in aanmerking komen voor financiering, gemaakte kosten van vlak voor het uitroepen van de crisissituatie en gericht op het tegengaan van de crisis met terugwerkende kracht subsidiabel worden gesteld, en deadlines voor het indienen van documenten en data worden verschoven.

In verband met de in de lidstaten opgelegde crisismaatregelen zijn vertragingen opgelopen in de uitvoering van projecten. De Europese Commissie stelt voor om de drempel voor het uitvoeren van projecten verspreid over meerdere programmaperiodes te verlagen van 10 miljoen naar 5 miljoen euro. Hierdoor kunnen vertraagde projecten alsnog zorgvuldig worden afgerond.

Appreciatie

Nederland ziet het belang van flexibiliteit om te kunnen schuiven tussen fondsen, maar wil de omvang van de flexibiliteit beperkt houden. Het voorstel betekent de mogelijke inzet van de fondsen als crisisrespons mechanisme, ook op de lange termijn. Dit draagt niet direct bij aan het doel van het cohesiebeleid (lange termijn economische convergentie binnen de Unie) en heeft dus niet de voorkeur van Nederland. De in de CPR voorgestelde versoepelingen raken inhoudelijk voornamelijk de verantwoording van de doelmatige besteding van de middelen. De verlaging van de drempel om projecten af te ronden in de komende programmaperiode lijkt een redelijke versoepeling waardoor de investeringen die reeds in de vertraagde projecten zijn gedaan niet verloren gaan. Het kabinet staat kritisch tegenover het voorstel om gemaakte kosten met terugwerkende kracht subsidiabel te stellen. Het kabinet ziet graag een aanpassing van Annex I van de CPR, waarbij de wijze van meten van klimaatuitgaven zoals voor EFRO, Cohesiefonds en ESF+ (meer dan 100 categorieën) ook van toepassing is op JTF, JTM leenfaciliteit en RRF.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

De Europese Commissie baseert het voorstel op artikelen 177 en 322 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslagen. Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van het Commissievoorstel is positief. Immers, het

grensoverschrijdende karakter van de gevolgen van door de raad vastgestelde crisissituaties rechtvaardigen maatregelen op EU-niveau. Het Commissievoorstel heeft tot doel de flexibiliteit binnen de ESI-fondsen te vergroten, teneinde bij te dragen aan crisisbestrijding op Europees niveau. Het kabinet acht deze maatregelen proportioneel, al is het kabinet terughoudend om het cohesiebeleid als crisisinstrument in te zetten. Ook de voorstellen die worden gedaan om vertraagde projecten in de volgende programmaperiode gemakkelijker af te ronden beoordeelt het kabinet als proportioneel.

13) Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming

Inhoud voorstel

Het voorstel voor aanpassing van het EU civiele beschermingsmechanisme omvat een aantal elementen. Onder andere is het voorstel dat de Commissie rescEU capaciteiten rechtstreeks kan aanbesteden en snel en flexibel in kan zetten. Ook staat in het voorstel dat rescEU-capaciteit ook vervoersmiddelen moet omvatten en wordt de mogelijkheid om resEU capaciteiten buiten de EU in te zetten uitgebreid. Daarnaast moeten gezamenlijke doelstellingen voor paraatheid worden vastgesteld waar het UCPM naar toe moet werken. Verder staat in het voorstel dat er meer investeringen nodig zijn in vroege waarschuwingssystemen en wordt de rol van het Emergency Response Coordination Centre (ERCC) versterkt. Voorts stelt de Commissie voor om in bepaalde gevallen en onder voorwaarden 100% van de kosten die lidstaten maken voor de rescEU capaciteit te dekken in plaats van gedeeltelijke financiering zoals nu het geval is. Ook stelt de Commissie voor dat het in geval van een noodsituatie onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen kan vaststellen in geval goed gemotiveerd en dringend noodzakelijk. Ten slotte wordt voorgesteld dat het UCPM-budget met 2,2 miljard verhoogd wordt naar 3,5 miljard euro voor het MFK 2021–2027. Hierbij zouden uitgaven meer flexibel gedaan kunnen worden.

Appreciatie

Het kabinet heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat ten aanzien van de instelling van rescEU dat lidstaten zelf verantwoordelijk moeten blijven voor adequate crisisrespons. Het voorstel van de Commissie bouwt voort op het in 2019 ingestelde rescEU instrument. Het kabinet acht het van belang dat in de aanstaande aanpassingsvoorstellen voor de crisisstructuur de lidstaten hun sterke verantwoordelijkheid ten aanzien van crisisbeheer behouden. Tevens zal nader bezien worden waar het ter hand stellen van ondersteunende functies op EU niveau een effectievere aanpak van crises kan waarmaken. Voorts zal het kabinet dit voorstel voor aanpassing van rescEU bezien indachtig het verder aangepaste krachtenveld naar aanleiding van de Covid-19 crisis. Het kabinet heeft vragen bij de noodzaak tot het wijzigen van het UCPM besluit inzake het direct aanbesteden van rescEU capaciteiten door de Commissie en bij de bredere inzet van de rescEU capaciteiten buiten de EU. Daarnaast verdient de nieuwe voorgestelde financieringsverdeling en machtiging van de Commissie om onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vast te stellen nadere bestudering. Mede om die redenen acht het kabinet het van belang dat de Commissie eerst een nadere toelichting geeft op de voorgestelde wijzigingen en dat er eerst een grondige evaluatie en nadere analyse plaatsvindt voordat (vergaande) wijzigingen kunnen worden overwogen. Wel steunt het kabinet inzet op preventie dat de paraatheid van lidstaten om een adequate crisisrespons te geven wordt versterkt.

Gezamenlijke doelstellingen voor paraatheid kunnen daaraan bijdragen. Daarbij is het versterken van de lidstaten in haar taken om adequate crisisrespons te geven van belang.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

De beoordeling ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 196 en artikel 322, lid 1, onder a, VWEU. Op grond van artikel 196 VWEU heeft de EU een bevoegdheid om de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen, om zodoende te komen tot een grotere doeltreffendheid van de systemen ter voorkoming van en bescherming tegen natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen. Artikel 322, lid 1, VWEU voorziet in een rechtsbasis voor het opstellen en aannemen van verordeningen met financiële regels met betrekking tot budgetimplementatie, controle en auditing. Op het terrein van civiele bescherming is sprake van een aanvullende bevoegdheid (artikel 6, sub f, VWEU). Dat wil zeggen dat de Unie bevoegd is om m.b.t. de Europese dimensie van civiele bescherming het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief met kanttekeningen. Het kabinet is voorstander van meer aandacht voor preventiebeleid binnen het UCPM. Tevens kan het vaststellen van gezamenlijke doelstellingen voor paraatheid van toegevoegde waarde zijn bij het verbeteren van de operationele aanpak en verhoging van de weerbaarheid tegen grote rampen en crises. Ten aanzien van de rechtstreekse aanbesteding voor rescEU capaciteiten door de Commissie en bredere inzet van rescEU capaciteiten buiten de EU is het kabinet vooralsnog terughoudend. Daarbij speelt ook een rol dat voor deze beoordeling verdere toelichting van de Commissie en een grondige evaluatie van de Covid-19 crisisrespons van belang is.

Ook ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is het oordeel positief met kanttekeningen. Zo heeft het kabinet vragen bij de rechtstreekse aanbesteding voor rescEU capaciteiten door de Commissie, en de toevoeging van de mogelijkheid van de Commissie om in noodsituaties onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vast te stellen. Ook vergt de nieuwe voorgestelde financieringsverdeling nadere bestudering. Het kabinet bekijkt of deze stappen niet verder gaan dan noodzakelijk om het gestelde doel van een efficiënte rampenrespons te bereiken. Ook hierin is verdere toelichting van de Commissie en een grondige evaluatie van de Covid-19 crisisrespons van belang.

Afsluiting

Bovenstaand geeft de kabinetsappreciatie van de sectorale voorstellen in het kader van de door de Europese Commissie voorgestelde herstelstrategie weer. Dit dient in nauwe samenhang gezien te worden met de kabinetsappreciatie in de Kamerbrief van 9 juni jl. met de randvoorwaarden van de Nederlandse onderhandelingsinzet.

Voor de meeste deelverordeningen waar de Europese Commissie een voorstel (van aanpassing) voor doet, geldt dat de Raad hierover met gekwalificeerde meerderheid besluit, met het EP als medewetgever. Voor besluitvorming over het MFK is, op grond van artikel 312 VWEU, eenparigheid van stemmen in de Raad vereist, en goedkeuring van het Europees Parlement. Voor besluitvorming over het nieuwe EMB is, op grond van artikel 311 VWEU, eenparigheid van stemmen in de Raad vereist, na raadpleging van het Europees Parlement, waarna goedkeuring

door alle lidstaten vereist is overeenkomstig hun eigen grondwettelijke bepalingen (inclusief goedkeuring door het Nederlandse Parlement). De inzet van de Europese Commissie is om zowel het MFK als het EMB als de deelverordeningen per 1 januari 2021 in werking te laten treden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok