

Vergaderjaar 2020–2021

34 998

EU-voorstellen: Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027

L

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 maart 2021

De vaste commissies voor Financiën¹ en voor Europese Zaken² hebben in hun vergadering van 2 maart jl. gesproken over de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 22 februari 2021 inzake het Europese meerjarenbegroting (2021–2027), het Herstelfonds en de MFK-rechtsstaatverordening.³ Naar aanleiding hiervan zijn op 11 maart 2021 nadere vragen gesteld aan de Minister.

De Minister heeft op 29 maart 2021 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

¹ Samenstelling **Financiën**:

Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA) (*voorzitter*), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (FVD), Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Raven (OS).

² Samenstelling **Europese Zaken**:

Essers (CDA), Backer (D66), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP) (*ondervoorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Koole (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA) (*voorzitter*), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), De Bruijn-Wezeman (VVD), Van Rooijen (50PLUS), arbouw (VVD), Van Ballekom (VVD), Bezaan (VVD), Frentrop (FVD), Geerdink (VVD), Huizinga-Heringa (CU), Karimi (GL), Otten (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Vos (PvdA), Van Wely (Fractie-Nanninga) vac. (Fractie-Nanninga), Raven (OSF).

³ Kamerstukken I, 2020–2021, 34 998, K.

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR FINANCIËN EN VOOR EUROPESE ZAKEN

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 11 maart 2021

De vaste commissies voor Financiën en Europese Zaken hebben in hun vergadering van 2 maart jl. gesproken over uw brief van 22 februari 2021 inzake het Europese meerjarenbegroting (2021–2027), het Herstelfonds en de MFK-rechtsstaatverordening.⁴ De commissies hebben gelegenheid gegeven tot het stellen van nadere vragen. De leden van de **VVD**-fractie hebben nog de navolgende vragen en opmerkingen. De leden van de **Fractie-Nanninga** en van de **FVD**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich eveneens bij de vragen aan, maar verder niet bij de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie in deze brief.

De leden van de **VVD**-fractie danken de Minister van Buitenlandse Zaken voor de antwoorden die zijn neergelegd in zijn brief van 22 februari 2021 inzake het akkoord over de Europese meerjarenbegroting (2021–2027), het Herstelfonds en de rol van de MFK-rechtsstaatverordening. De beantwoording zijn voor deze leden aanleiding tot het stellen van nadere vragen ter verheldering van de gemaakte afspraken en zij verzoeken om een uitgebreide beantwoording.

Het is de leden van de VVD-fractie duidelijk geworden dat er geen sprake is van een rechtstreekse koppeling van schendingen van rechtsstatelijkheid enerzijds en de Europese meerjarenbegroting en het Herstelfonds anderzijds, maar dat betalingen kunnen worden opgeschort wanneer door de schending de financiële belangen van de Unie ernstig in gevaar komen. Kan u duidelijke voorbeelden geven waaraan gedacht kan worden in deze context? Hoe kan bijvoorbeeld het niet respecteren van de onafhankelijkheid van de rechtelijke macht, de niet-effectieve toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten of de instelling van LHBTI-vrije zones, de Unie aanmerkelijke financiële schade toebrengen?

Deze leden vragen of het correct is dat de CPR (Common Provisions Regulation) ook een macro-economische conditionaliteit kent, waaronder de landenspecifieke aanbevelingen? Niet opvolgen kan tot schorsing van de uitbetaling leiden. Deze procedure heeft nog nooit tot enige consequentie geleid of opschorting van uitbetalingen.⁵ Kan u ingaan op de achterliggende redenen? Kan u hierbij ook aangeven of het slechts de (tijdelijke) opschorting van nieuwe vastleggingen betreft in plaats van daadwerkelijke betalingen? De buitensporigetekortenprocedure is voorlopig buiten werking gesteld, om ons begrijpelijke redenen. In hoeverre compliceert dit de macro-economische conditionaliteit?

Het is kennelijk niet gelukt de lidstaatverklaring over de rechtmatige besteding van de EU-middelen, lees belastinggeld, integraal onderdeel te laten zijn van de regelgeving en de conditionaliteit, stellen deze leden vast. Met uitzondering van Zweden en Denemarken was er te veel weerstand een betrouwbaarheidsverklaring af te geven en kon niet gerekend worden op de medewerking van regeringen en de nationale rekenkamers. Evenmin mogen de Control Reports openbaar gemaakt

⁴ Kamerstukken I, 2020–2021, 34 998, K.

⁵ Rapport van de Tweede Kamer, Geldstromen rond het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 en het Herstelfonds, Naar meer zicht en grip op de uitvoering van Europese fondsen, 3 februari 2021, p. 22–23.

worden vanwege het risico van stigmatisering.⁶ De regering heeft gesteld in de toekomst evenmin nog verklaringen af te geven en gooit dus de handdoek in de ring, aldus deze leden. Een dergelijk grote weerstand van een substantieel aantal lidstaten is volgens de leden van de VVD-fractie een duidelijk signaal dat er werkelijk wat schort. Bent u het hiermee eens? Wat geeft u het vertrouwen dat het in de toekomst beter wordt? Bij het instrument *NextGenEU* wordt gesteld dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de controle en de bestrijding van fraude. Welke extra garanties zijn van kracht om een werkelijke controle te bewerkstelligen?

In de beantwoording van de vragen stelt u dat de Juridische Dienst van de Raad de toepassing van het rechtsstatelijkheidsbeginsel in algemene zin afwijst, omdat het een overlap is met artikel 7 van het verdrag. Wat is de precieze redenering van de Dienst en kunnen de argumenten gedeeld worden? Overigens is het nog nooit gekomen tot besluitvorming onder artikel 7 van het verdrag. De reden die door de regering wordt gegeven is niet dat er geen sprake zou zijn van schendingen, maar er is onvoldoende steun, zodat de 4/5 meerderheid uit zicht blijft. De leden van de VVD-fractie vinden dit kortom een vrij bot instrument.

In de beantwoording van de vraag over de noodremprocedure neemt u aan dat het hier gaat om het Herstelfonds (RRF). De leden van de VVD-fractie excuseren zich voor het misverstand. De vraag over de noodremprocedure heeft wel degelijk betrekking op de rechtsstatelijkheid-verordening. De RFF-verordening van 12 februari 2021 is recent pas officieel van kracht geworden. Kortom, kan een lidstaat het rechtsstaatmechanisme nu in werking stellen? Of kan er alleen gehandeld worden op basis van een voorstel van de Commissie?

Kan u, wat betreft het Herstelfonds, aangeven of er verschillende condities verbonden zijn aan een aanvraag voor een lening, of een aanvraag voor een gift? Dit wordt bij lezing niet direct duidelijk. De leden van de VVD-fractie nemen aan dat een beroep op het leningendeel voor een land met een AAA-rating weinig aantrekkelijk is. Betekent dit automatisch dat minder-kredietwaardige lidstaten een extra beroep kunnen doen op het leningendeel van het Herstelfonds (de 6,8% van het BNI in acht nemend)? Wanneer er een lening wordt verstrekt, is dit relevant voor het EMU-saldo?

Mochten lidstaten geen hervormingsplannen indienen, noch voor het leningendeel, noch voor het giftendeel, kunnen de vrijvallende middelen dan leiden tot verhoging van de toekenningen aan andere lidstaten?

Is het correct dat de expliciete, zogenaamde noodremprocedure van het Herstelfonds, niet is uitgewerkt in een van de artikelen van de verordening? Wat is hiervan de reden? Mochten de leden van de VVD-fractie zich hierin vergissen, kan u aangeven hoe het een en ander is geborgd, anders dan in enkele overwegingen waaronder 45 en 52 van de verordening? Artikel 9 bepaalt dat de Raad slechts kan handelen op voorstel van de Commissie. Is de conclusie gerechtvaardigd dat een initiatief van een lidstaat in deze context van geringe waarde is?

Mocht het in het onwaarschijnlijke geval tot een *non-compliance* oordeel komen, dan kan maximaal 25% van de uitbetaling in vastleggingen worden opgeschort. Is dit correct? De betalingen blijven dus gewoon doorgaan, stellen deze leden vast. Waarom is het percentage gemaxi-

⁶ Rapport van de Tweede Kamer, Geldstromen rond het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 en het Herstelfonds, Naar meer zicht en grip op de uitvoering van Europese fondsen, 3 februari 2021, p. 40.

meer en niet gekoppeld aan de inhoudelijke voorstellen die al dan niet voldoen aan de hervormingscriteria?

Kan u uiteenzetten met welke meerderheden de besluitvorming over de toekenningen tot stand komt? Hoe is het te voorkomen dat uiteenlopende visies van de lidstaten, het Economisch en Financieel Comité (EFC) -waar in de regel bij consensus besloten wordt-, de Commissie en eventueel het Europese Parlement verwordt tot een zogenaamd «pingpongspelletje» tussen instellingen, met als uiteindelijke resultaat dat de vastleggingen voor maximaal 3 maanden kunnen worden opgeschort tot een maximum van 25%.

De commissies voor Financiën en Europese Zaken zien uit naar de reactie van de Minister en zien deze graag binnen vier weken tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
N.J.J. van Kesteren

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
M.G.H.C. Oomen-Ruijten

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2021

Met verwijzing naar de schriftelijke inbreng van de Eerste Kamer d.d. 2 maart 2021 over het bereikte akkoord over de Europese meerjarenbegroting (2021–2027) en het Herstelfonds, en de rol van de MFK-rechtsstaatverordening hierbij, gaat uw Kamer hierbij de antwoorden toe van de zijde van het kabinet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De vaste commissies voor Financiën en Europese Zaken hebben in hun vergadering van 2 maart jl. gesproken over uw brief van 22 februari 2021 inzake het Europese meerjarenbegroting (2021–2027), het Herstelfonds en de MFK-rechtsstaatverordening.⁷ De commissies hebben gelegenheid gegeven tot het stellen van nadere vragen. De leden van de **VVD**-fractie hebben nog de navolgende vragen en opmerkingen. De leden van de **Fractie-Nanninga** en van de **FVD**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich eveneens bij de vragen aan, maar verder niet bij de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie in deze brief.

De leden van de **VVD**-fractie danken de Minister van Buitenlandse Zaken voor de antwoorden die zijn neergelegd in zijn brief van 22 februari 2021 inzake het akkoord over de Europese meerjarenbegroting (2021–2027), het Herstelfonds en de rol van de MFK-rechtsstaatverordening. De beantwoording zijn voor deze leden aanleiding tot het stellen van nadere vragen ter verheldering van de gemaakte afspraken en zij verzoeken om een uitgebreide beantwoording.

Het is de leden van de VVD-fractie duidelijk geworden dat er geen sprake is van een rechtstreekse koppeling van schendingen van rechtsstaatelijkheid enerzijds en de Europese meerjarenbegroting en het Herstelfonds anderzijds, maar dat betalingen kunnen worden opgeschort wanneer door de schending de financiële belangen van de Unie ernstig in gevaar komen. Kan u duidelijke voorbeelden geven waaraan gedacht kan worden in deze context? Hoe kan bijvoorbeeld het niet respecteren van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de niet-effectieve toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten of de instelling van LHBTI-vrije zones, de Unie aanmerkelijke financiële schade toebrengen?

1. Antwoord van het kabinet

De MFK-rechtsstaatverordening ziet op de beginselen van de rechtsstaat die in de verordening worden geëxpliciteerd, zoals bijvoorbeeld rechterlijke onafhankelijkheid, rechtsbescherming, gelijkheid voor de wet, en scheiding der machten. Schendingen van deze beginselen van de rechtsstaat kunnen op grond van de MFK-rechtsstaatverordening worden aangepakt wanneer deze de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie serieus dreigen aan te tasten («*seriously risk affecting*»).

Er moet dus altijd een link zijn met de financiële belangen van de Unie. De MFK-rechtsstaatverordening is immers een instrument ter bescherming van de EU-begroting en het Herstelinstrument. Ontbreekt die link, dan kan de Europese Commissie andere instrumenten gebruiken, zoals bijvoorbeeld de artikel 7 VEU-procedure, de inbreukprocedure (artikel 258 VWEU), of het jaarlijkse Rechtsstaatrapport waarin alle EU-lidstaten langs de rechtsstatelijke meetlat worden gelegd.

Het niet respecteren van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kan bij voorbeeld een link hebben met de financiële belangen van de Unie wanneer effectieve rechterlijke controle door onafhankelijke rechters op autoriteiten die over de implementatie van het Uniebudget gaan, ontbreekt. Een dergelijke link is bij de instelling van LHBTI-vrije zones moeilijk voorstelbaar. Om die reden is de MFK-rechtsstaatverordening geen geschikt

⁷ Kamerstukken I, 2020–2021, 34 998, K.

instrument om de problematiek van de instelling van LHTBI-vrije zones in Polen aan te pakken.⁸

Lidstaten zijn verplicht om ervoor te zorgen dat door de Unie gefinancierde projecten in overeenstemming zijn met het Unierecht, met inbegrip van het EU-Handvest van de grondrechten, indien toepasselijk (artikel 51, lid 1 van het Handvest van de grondrechten). In artikel 11 en Annex III van het politieke akkoord tussen Raad en EP over de nieuwe Common Provisions Regulation (hierna: CPR) (LIMITE doc. 13593/18) is een horizontale randvoorwaarde («horizontal enabling condition») opgenomen die lidstaten verplicht om voor alle programma's die onder de CPR vallen in doeltreffende mechanismen te voorzien om de naleving van het EU-Handvest van de grondrechten te waarborgen, vanaf het begin van een programma tot en met de uitvoering ervan. In gevallen waarin EU-middelen niet conform het EU-Handvest van de grondrechten worden gebruikt, kan de Europese Commissie op grond van de CPR maatregelen nemen en uiteindelijk overgaan tot het opschorten van vastleggingen en betalingen. Daarnaast kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten als lidstaten hun verplichtingen onder het EU-Handvest van de grondrechten niet nakomen.

Deze leden vragen of het correct is dat de CPR (Common Provisions Regulation) ook een macro-economische conditionaliteit kent, waaronder de landenspecifieke aanbevelingen? Niet opvolgen kan tot schorsing van de uitbetaling leiden. Deze procedure heeft nog nooit tot enige consequentie geleid of opschorting van uitbetalingen.⁹ Kan u ingaan op de achterliggende redenen? Kan u hierbij ook aangeven of het slechts de (tijdelijke) opschorting van nieuwe vastleggingen betreft in plaats van daadwerkelijke betalingen? De buitensporigetekortenprocedure is voorlopig buiten werking gesteld, om ons begrijpelijke redenen. In hoeverre compliceert dit de macro-economische conditionaliteit?

2. Antwoord van het kabinet

Het politieke akkoord tussen Raad en EP over de nieuwe CPR kent inderdaad een zogenoemde macro-economische conditionaliteit waarin de uitvoering van de betrokken fondsen wordt gekoppeld aan vereisten uit het Stabiliteits- en Groeipact en de macro-economische onevenwichtighedenprocedure. In 2012 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan om de middelen die Hongarije in 2013 uit het Cohesiefonds zou ontvangen (495 miljoen euro) te schorsen omdat het land te weinig had gedaan om het buitensporige tekort te adresseren. In de loop van de procedure heeft Hongarije alsnog maatregelen genomen, waarna het voorstel niet is uitgevoerd. Daarmee heeft de procedure dus wel effect gehad. In andere gevallen voldeden lidstaten aan de gespecificeerde vereisten uit het Stabiliteits- en Groeipact en de macro-economische onevenwichtighedenprocedure, waardoor inzet van de macro-economische conditionaliteit niet aan de orde was. De Europese Commissie kan zowel vastleggingen als betalingen

⁸ Zie ook de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Eerste Kamer d.d. 18 maart jl. inzake de beantwoording van Kamervragen over de EU-strategie voor gelijkheid van LHBTIQ-ers 2020–2025, kamerstuk 35 662.

⁹ Rapport van de Tweede Kamer, Geldstromen rond het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 en het Herstelfonds, Naar meer zicht en grip op de uitvoering van Europese fondsen, 3 februari 2021, p. 22–23.

opschorten, waarbij prioriteit wordt gegeven aan vastleggingen. Zolang de algemene ontsnappingsclausule uit het Stabiliteits- en Groeipact is geactiveerd, wordt ook de macro-economische conditionaliteit binnen de CPR niet toegepast. Daarnaast geldt door de uitzonderlijke onzekerheid met betrekking tot de macro-economische en budgettaire impact van de coronacrisis dat de buitensporigtekortprocedures op dit moment niet worden geopend.

Het is kennelijk niet gelukt de lidstaatverklaring over de rechtmatige besteding van de EU-middelen, lees belastinggeld, integraal onderdeel te laten zijn van de regelgeving en de conditionaliteit, stellen deze leden vast. Met uitzondering van Zweden en Denemarken was er te veel weerstand een betrouwbaarheidsverklaring af te geven en kon niet gerekend worden op de medewerking van regeringen en de nationale rekenkamers. Evenmin mogen de Control Reports openbaar gemaakt worden vanwege het risico van stigmatisering.¹⁰ De regering heeft gesteld in de toekomst evenmin nog verklaringen af te geven en gooit dus de handdoek in de ring, aldus deze leden. Een dergelijk grote weerstand van een substantieel aantal lidstaten is volgens de leden van de VVD-fractie een duidelijk signaal dat er werkelijk wat schort. Bent u het hiermee eens? Wat geeft u het vertrouwen dat het in de toekomst beter wordt? Bij het instrument *NextGenEU* wordt gesteld dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de controle en de bestrijding van fraude. Welke extra garanties zijn van kracht om een werkelijke controle te bewerkstelligen?

3. Antwoord van het kabinet

Het is uw Kamer bekend dat het kabinet, op basis van de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer, kritisch is over de rechtmatigheid van de uitgaven op de EU-begroting. Nederland heeft de afgelopen jaren ook tegen de Raadsaanbevelingen over de decharge gestemd. Het kabinet blijft pleiten voor verbeteringen van de rechtmatigheid. Dat is een verantwoordelijkheid van de lidstaten en de Europese Commissie. Omdat de meeste fouten worden gemaakt door complexe regelgeving, is het zaak om de regelgeving te vereenvoudigen. Daarnaast acht het kabinet doelmatigheid en doeltreffendheid minstens net zo belangrijk als rechtmatigheid. Tijdens het laatste decharge-traject heeft Nederland dan ook aangedrongen op meer doelmatigheid- en doeltreffendheidscontrole door de Europese Rekenkamer.

De Europese Commissie voert aanpassingen door in de controle op uitgaven. Zo rapporteert de Europese Commissie dit jaar meer over de prestaties van de uitgavenprogramma's, onder andere door meer coherentie in het gebruik van het Annual Management and Performance Report (AMPR), Programmes» Performance Overview (PPO) en de verklaringen over de programma's. Ook is de Europese Commissie voornemens om nieuwe controlesystemen te implementeren. Dit toont de inzet van de Europese Commissie om de controle van de begroting jaarlijks te verbeteren. Het moet nog blijken of deze aanpassingen een positieve impact hebben op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven.

De controle en bestrijding van fraude van uitgaven uit het Herstelinstrument (NGEU) vindt deels plaats door lidstaten en

¹⁰ Rapport van de Tweede Kamer, Geldstromen rond het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 en het Herstelfonds, Naar meer zicht en grip op de uitvoering van Europese fondsen, 3 februari 2021, p. 40.

deels door Europese instellingen zoals de Europese Rekenkamer en OLAF, zoals dat ook bij andere uitgavenposten op de EU-begroting het geval is. Daarnaast is in het Interinstitutioneel Akkoord tussen Raad, Europees Parlement en Europese Commissie de rol van de Begrotingsautoriteit versterkt. Hierin is afgesproken dat de Europese Commissie de andere instellingen regelmatig en tijdig zal informeren over uitgaven uit het Herstel-instrument. Ook zullen de instellingen regelmatig bijeenkomen om de uitvoering van het Herstelinstrument te beoordelen. Deze afspraken zorgen voor extra transparantie en zichtbaarheid van deze uitgaven. Het kabinet zal zich tijdens deze besprekingen blijven inzetten voor de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven.

In de beantwoording van de vragen stelt u dat de Juridische Dienst van de Raad de toepassing van het rechtsstatelijkheidsbeginsel in algemene zin afwijst, omdat het een overlap is met artikel 7 van het verdrag. Wat is de precieze redenering van de Dienst en kunnen de argumenten gedeeld worden? Overigens is het nog nooit gekomen tot besluitvorming onder artikel 7 van het verdrag. De reden die door de regering wordt gegeven is niet dat er geen sprake zou zijn van schendingen, maar er is onvoldoende steun, zodat de 4/5 meerderheid uit zicht blijft. De leden van de VVD-fractie vinden dit kortom een vrij bot instrument.

4. Antwoord van het kabinet

Het genoemde advies van de Juridische Dienst van de Raad is voor uw Kamer beschikbaar via *Delegates Portal* (LIMITE doc 13593/18). Dit interne EU-Raadsdocument met de aanduiding *Limité* dient te worden behandeld als intern stuk en kan om die reden niet publiekelijk worden gedeeld. Ten aanzien van de procedure van artikel 7(1) VEU geldt dat het kabinet samen met gelijkgezinde lidstaten blijft inzetten op regelmatige agendering ervan in de Raad Algemene Zaken, opdat Hongarije en Polen op de bestaande zorgen op het terrein van de rechtsstaat kunnen worden aangesproken. In dat opzicht is het kabinet verheugd over het feit dat het Portugees EU-voorzitterschap agendering van beide procedures tentatief heeft voorzien voor de Raad Algemene Zaken van 11 mei 2021, mits de COVID-19-situatie een fysieke, en derhalve formele, Raadsvergadering mogelijk maakt.

In de beantwoording van de vraag over de noodremprocedure neemt u aan dat het hier gaat om het Herstelfonds (RRF). De leden van de VVD-fractie excuseren zich voor het misverstand. De vraag over de noodremprocedure heeft wel degelijk betrekking op de rechtsstatelijkheid-verordening. De RFF-verordening van 12 februari 2021 is recent pas officieel van kracht geworden. Kortom, kan een lidstaat het rechtsstaatmechanisme nu in werking stellen? Of kan er alleen gehandeld worden op basis van een voorstel van de Commissie?

5. Antwoord van het kabinet

In artikel 6 van de MFK-rechtsstaatverordening staat de procedure beschreven die de Commissie dient te volgen indien zij vaststelt dat sprake is van schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat die de beginselen van goed financieel beheer of de bescherming van de financiële belangen van de Unie serieus dreigen aan te tasten. De Commissie stelt maatregelen voor en de Raad besluit hierover binnen een maand na ontvangst met gekwalificeerd meerderheid, conform de ER-conclusies van

21 juli 2020. Een lidstaat of de Raad kan dus niet zelf maatregelen voorstellen.

In uitzonderlijke gevallen kunnen lidstaten verzoeken om bespreking van de door de Commissie voorgestelde maatregelen tijdens de Europese Raad. Voor dergelijke gevallen is in de MFK-rechtsstaatverordening de mogelijkheid gecreëerd om de periode voor de Raad om een besluit vast te stellen met maximaal twee maanden te verlengen. De totale termijn voor besluitvorming door de Raad is hierdoor uiterlijk drie maanden na ontvangst van de door de Commissie voorgestelde maatregelen. De Commissie zal daarbij, waar passend, gebruik maken van haar mogelijkheden onder artikel 237 VWEU om er voor te zorgen dat de Raad tijdig bijeenkomt om een besluit te kunnen nemen. Het is daarmee niet mogelijk om overweging 26 van de MFK-rechtsstaatverordening te gebruiken om besluitvorming over maatregelen te blokkeren.

Kan u, wat betreft het Herstelfonds, aangeven of er verschillende condities verbonden zijn aan een aanvraag voor een lening, of een aanvraag voor een gift? Dit wordt bij lezing niet direct duidelijk. De leden van de VVD-fractie nemen aan dat een beroep op het leningendeel voor een land met een AAA-rating weinig aantrekkelijk is. Betekent dit automatisch dat minder-kredietwaardige lidstaten een extra beroep kunnen doen op het leningendeel van het Herstelfonds (de 6,8% van het BNI in acht nemend)? Wanneer er een lening wordt verstrekt, is dit relevant voor het EMU-saldo?

Mochten lidstaten geen hervormingsplannen indienen, noch voor het leningendeel, noch voor het giftendeel, kunnen de vrijvallende middelen dan leiden tot verhoging van de toekenningen aan andere lidstaten?

6. Antwoord van het kabinet

Voor een aanvraag voor een lening of een aanvraag voor een subsidie uit de Recovery and Resilience Facility (hierna: RRF) gelden dezelfde voorwaarden. Lidstaten maken hun eigen afweging of ze gebruik willen maken van het leningendeel van de RRF. Het maximale bedrag dat lidstaten kunnen lenen is begrensd op 6,8% van het BNI per lidstaat. Het totale bedrag dat beschikbaar is voor leningen (360 miljard euro in prijzen 2018) is echter niet groot genoeg om alle lidstaten tot hun maximum bedrag te laten lenen. De mogelijkheid dat een lidstaat kan lenen uit de RRF tot zijn maximum bedrag is daarmee mede afhankelijk van de mate waarin andere lidstaten gebruik maken van het leningendeel. Wanneer een lening wordt verstrekt uit de RRF zorgen de uitgaven die hiermee worden gefinancierd voor een verslechtering van het EMU-saldo. Daarnaast neemt de publieke schuld van een lidstaat met een zelfde bedrag toe. Indien lidstaten geen hervormingsplannen indienen voor het leningen- dan wel het subsidiedeel, dan heeft dit geen gevolgen voor het maximale bedrag dat andere lidstaten toegekend kunnen krijgen uit de RRF.

Is het correct dat de expliciete, zogenaamde noodremprocedure van het Herstelfonds, niet is uitgewerkt in een van de artikelen van de verordening? Wat is hiervan de reden? Mochten de leden van de VVD-fractie zich hierin vergissen, kan u aangeven hoe het een en ander is geborgd, anders dan in enkele overwegingen waaronder 45 en 52 van de verordening? Artikel 9 bepaalt dat de Raad slechts kan handelen op voorstel

van de Commissie. Is de conclusie gerechtvaardigd dat een initiatief van een lidstaat in deze context van geringe waarde is?

7. Antwoord van het kabinet

De hier bedoelde noodremprocedure betreft een afspraak van de Europese Raad in geval een lidstaat van oordeel zou zijn dat voor de uitbetaling van middelen uit de RRF onvoldoende voortgang is geboekt ten aanzien van de overeengekomen mijlpalen en streefdoelen. De Europese Commissie beoordeelt of bij de uitvoering van het plan aan de mijlen en doelen is voldaan. Over een concept van deze beoordeling zal de Europese Commissie het Economisch en Financieel Comité (EFC) raadplegen. Het EFC zal een advies opstellen en moet daarbij streven naar consensus. Daarbij toetst het EFC of de door de Europese Commissie getrokken conclusies overeenkomen met zijn beeld hierover. Indien een lidstaat van mening is dat de mijlpalen en doelen onvoldoende bereikt zijn, kan een lidstaat een noodremprocedure in gang zetten door de voorzitter van de Europese Raad te verzoeken om de kwestie op de agenda van de Europese Raad te zetten, voorzien van een onderbouwing waaruit blijkt dat deze mijlpalen en doelen niet of onvoldoende bereikt zijn. In dat geval mag geen besluit tot toelating van de betaling van de financiële bijdrage en, in voorkomend geval, van de steun via leningen worden genomen totdat de volgende Europese Raad de kwestie uitputtend heeft besproken.¹¹ Deze procedure is afgesproken tussen alle leden van de Europese Raad, waar ook de voorzitter van de Europese Commissie deel van uitmaakt. Alle betrokkenen hebben er baat bij dat de afgesproken procedure gaat functioneren zoals overeengekomen. Hierbij geldt dat de lidstaten tot een unaniem oordeel moeten komen. Indien onverhoopt de Europese Raad niet tot een unaniem oordeel komt, ontstaat er nieuwe politieke situatie. In zo'n geval ligt het voor de hand dat de Europese Commissie weer voor de EFC-route koest waarbij in het uiterste geval de noodremprocedure weer kan worden ingezet.

Het betreft een politieke afspraak van de Europese Raad, dus inclusief de voorzitter van de Europese Commissie, die de juridische kaders gevormd door de EU-Verdragen en de RRF-verordening aanvult, en die de bevoegdheden die de instellingen op grond van de EU verdragen hebben niet wijzigt.¹² Gezien het politieke karakter van deze afspraak van de Europese Raad, vindt het kabinet het dan ook gepast om deze op te nemen in de overwegingen bij de RRF-verordening (in dit geval overweging 52) en niet in de artikelen van de verordening.

In de RRF-verordening wordt op een aantal plekken voorgescreven dat de Raad handelt op voorstel van de Europese Commissie. Het gaat dan om een Raadsbesluit tot opschorting van alle of een deel van de vastleggingen of betalingen op grond van artikel 10 RRF-verordening (koppeling aan gezonde economische governance), en om een Raadsbesluit tot goedkeuring van

¹¹ Zie punt A19 van de conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 17–21 juli 2020, en overweging 52 bij de RRF verordening.

¹² Zie in deze zin ook het advies dat de juridisch adviseur van de Europese Raad (de directeur-generaal van de Juridische Dienst van de Raad) over de procedure heeft opgesteld en ook heeft vrijgegeven, documentnummer EUCO 12/20, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2020-INIT/nl/pdf>.

een door een lidstaat ingediend RRF plan op grond van artikel 20 van de RRF-verordening. Een lidstaat kan geen voorstel indienen voor opschorting of voor goedkeuring van een RRF plan door de Raad.

Mocht het in het onwaarschijnlijke geval tot een *non-compliance* oordeel komen, dan kan maximaal 25% van de uitbetaling in vastleggingen worden opgeschort. Is dit correct? De betalingen blijven dus gewoon doorgaan, stellen deze leden vast. Waarom is het percentage gemaximeerd en niet gekoppeld aan de inhoudelijke voorstellen die al dan niet voldoen aan de hervormingscriteria?

8. Antwoord van het kabinet

De beperking tot 25% van de vastleggingen heeft alleen betrekking op een opschorting die het gevolg is van de niet-naleving van verplichtingen in het kader van een buitensporttekortprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact. Deze bepaling geldt ook voor de Europese structuurfondsen. Lidstaten kunnen aanspraak maken op middelen uit de RRF op basis van een plan met hervormings- en investeringsprojecten, dat door de Commissie wordt getoetst aan alle vereisten uit de RRF-verordening. Pas als een plan is goedgekeurd, worden middelen door de Commissie vastgelegd. Middelen worden vervolgens pas uitgekeerd (betaald) als de mijlpalen en doelen zijn bereikt die vooraf in het plan zijn vastgelegd. Indien de Commissie na een betalingsverzoek oordeelt dat mijlpalen en doelen niet tot tevredenheid zijn bereikt, wordt de uitbetaling volledig of gedeeltelijk opgeschort. Indien een lidstaat na zes maanden niet de noodzakelijke maatregelen heeft genomen, wordt de financiële vastlegging naar verhouding gereduceerd.

Kan u uiteenzetten met welke meerderheden de besluitvorming over de toekenningen tot stand komt? Hoe is het te voorkomen dat uiteenlopende visies van de lidstaten, het Economisch en Financieel Comité (EFC) -waar in de regel bij consensus besloten wordt-, de Commissie en eventueel het Europese Parlement verwordt tot een zogenaamd «pingpongspelletje» tussen instellingen, met als uiteindelijke resultaat dat de vastleggingen voor maximaal 3 maanden kunnen worden opgeschort tot een maximum van 25%.

9. Antwoord van het kabinet

De Raad keurt, op basis van een voorstel van de Commissie, nationale herstelplannen en de RRF-financiering die daaraan toegekend wordt goed middels een uitvoeringsbesluit. De Raad beslist hierover met gekwalificeerde meerderheid. Het Economisch en Financieel Comité (EFC) heeft geen formele rol bij de beoordeling van een herstelplan. Het EFC heeft wel een rol bij de uitbetaling van middelen uit de RRF wanneer moet worden beoordeeld of een herstelplan goed is uitgevoerd. De Commissie beoordeelt na een verzoek tot uitbetaling van een lidstaat of de mijlpalen en doelen uit het herstelplan zijn bereikt. Bij een voorlopige positieve beoordeling vraagt zij het EFC om een opinie over de bereikte mijlpalen en doelen. Het EFC moet daarbij streven naar consensus. De Commissie moet met deze opinie rekening houden bij haar definitieve beoordeling. Indien een of meer lidstaten van oordeel zijn dat er ernstige afwijkingen zijn wat betreft een bevredigende verwezenlijking van de betrokken mijlpalen en doelen, kan een lidstaat de noodremprocedure

inzetten door de voorzitter van de Europese Raad te verzoeken om de kwestie op de agenda van de Europese Raad te zetten, voorzien van een onderbouwing waaruit blijkt dat desbetreffende mijlpaal niet of onvoldoende bereikt is. Zolang de volgende Europese Raad de kwestie niet uitputtend heeft besproken, zal de Commissie geen besluit nemen over de beoordeling en uitbetaling. Het uitgangspunt is dat de procedure vanaf het moment van raadpleging van het EFC in de regel niet langer dan drie maanden duurt. Deze noodremprocedure wordt hierboven bij het antwoord op vraag 7 verder beschreven.

De commissies voor Financiën en Europese Zaken zien uit naar de reactie van de Minister en zien deze graag binnen vier weken tegemoet.