
Vergaderjaar 2020 – 2021

35 711 Goedkeuring van het op 14 december 2020 te Brussel tot stand gekomen Besluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (Trb. 2021, 5)

C MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 29 maart 2021

Inleiding

De regering is de vaste commissies voor Financiën en voor Europese Zaken erkentelijk voor de aandacht die zij het onderhavige wetsvoorstel hebben geschonken en voor de daarover gestelde vragen. Deze vragen worden, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissies uitgebracht verslag.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Het EMB, feitelijk niet meer dan de contributieregeling van de lidstaten aan de Europese Unie, wordt elke zeven jaar ingewikkelder. De leden van de **VVD**-fractie constateren dat de inzet van de regering om het afdrachtensysteem te vereenvoudigen en eerlijker te maken door middel van het bepalen van de contributie op basis van het bruto nationaal inkomen (hierna: bni) wederom niet is gelukt. Bepaalde nieuwe elementen die overeengekomen zijn, baren deze leden zorgen.

In de eerste plaats wordt de grondslag gewijzigd via de introductie van een plastic-heffing van 0,8 euro per kilo niet-gerecycleerd plastic. In 17 van de 27 lidstaten geldt een forfaitaire verlaging van de heffing. De ratio van de verlaging ontgaat de leden van de VVD-fractie volledig. De indruk bestaat dat de heffing lager is in die lidstaten waar het plastic minder gerecycleerd wordt. Kan de regering uitleggen waarom de heffing in die lidstaten lager is? Aangenomen wordt dat een dergelijke heffing geïntroduceerd is om de recyclage te stimuleren, om daarmee de verbetering van het milieu een dienst te bewijzen. Een forfaitaire verhoging zou, wat deze leden betreft, eerder voor de hand hebben gelegen om recyclage te stimuleren.

De reden voor de lumpsum verlaging van de afdrachten op basis van niet-gerecycled plasticafval voor enkele lidstaten is dat zonder een dergelijk compensatiemechanisme de verwachte hoogte ervan substantieel hoger uit zou pakken voor de betreffende landen dan voor andere landen. Omdat het gaat om landen die al onder het Europese gemiddelde liggen qua bni per hoofd van de bevolking, is een correctie ingevoerd om te voorkomen dat het 'plastic' eigen middel een te groot degressief effect zou hebben. Door er een lumpsum korting van te maken blijft de prikkel voor deze lidstaten om de recycling te verbeteren in stand. Het kabinet acht het invoeren van een afdracht op basis van niet-gerecycled plasticafval aanvaardbaar als onderdeel van het totaalpakket en daarnaast sluit deze nieuwe afdracht aan bij de klimaatdoelstellingen van het kabinet.

Met dit EMB wordt de mogelijkheid geïntroduceerd dat de Europese Commissie geld leent op de kapitaalmarkt ter financiering van nationale herstelplannen, die noodzakelijk zijn om de economische gevolgen van de covid-19-crisis te ondervangen. Dit is een bijzonder en eenmalig besluit, zo wordt verzekerd, maar dat neemt niet weg dat de vicevoorzitter van de Commissie, Dombrovskis, onlangs heeft laten weten op verzoek van de voorzitter van het Europees Parlement, Sassoli, een omzetting naar een definitief Herstelinstrument niet uit te sluiten. Dit stelt deze leden niet gerust. Tevens heeft de vicevoorzitter laten weten dat vooralsnog meetbare doelstellingen in de herstelplannen ontbreken. Naar aanleiding van beide opmerkingen stellen de leden van de VVD-fractie de volgende vragen.

De regering heeft zich ervan vergewist dat de aanpassing van het EMB wat betreft het leningendeel juridisch houdbaar is. Dat lijkt het geval te zijn. De regering heeft zonder twijfel ook onafhankelijk juridisch advies ingewonnen of de conditionaliteitseisen sterk genoeg zijn? Kan de regering deze informatie delen en toelichten? Over de soliditeit bestaat enige twijfel, ook bij de juridische diensten van de instellingen. Deze dringen erop aan de rol van de begrotingsautoriteit aanmerkelijk te versterken. Dit advies wordt, zo stellen deze leden, niet voor niets gegeven. De vraag is waaraan specifiek wordt gedacht en of dit inmiddels is gerealiseerd?

De nationale herstelplannen waar de VVD-fractie naar refereert vormen een voorwaarde voor uitbetaling uit de Faciliteit voor herstel en veerkracht (Recovery and Resilience Facility, RRF). De plannen die de lidstaten moeten indienen om aanspraak te maken op middelen uit de RRF moeten aan diverse eisen voldoen. Deze zijn vastgelegd in de RRF-verordening, die op 19 februari jl. in werking is getreden. De Commissie zal plannen beoordelen op deze eisen. Het kabinet heeft geen onafhankelijk juridisch advies ingewonnen over de sterkte van deze eisen. Het kabinet heeft ingezet op de voorwaarde dat plannen structurele hervormingen en investeringen bevatten die invulling geven aan de landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld. Deze voorwaarde is opgenomen in de RRF-verordening.

Vanwege de bijzondere aard van de leningen onder het Herstelinstrument (ook wel Next Generation EU, NGEU) zijn aanvullende afspraken gemaakt om de betrokkenheid van de begrotingsautoriteiten te waarborgen. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) van de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie¹. Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat de Europese Commissie, in de context van de jaarlijkse begrotingsprocedure, relevante informatie over de externe bestemmingsontvangsten in het Herstelinstrument zal delen en dat regelmatig bijeenkomsten zullen worden gehouden tussen de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement om de implementatie van deze ontvangsten te beoordelen. Het kabinet steunt deze afspraken.

Veel van de uitgaven in het kader van de herstelplannen gaan via reguliere programma's van de Europese Unie. Op welke manier is verzekerd dat er sprake is van een gescheiden boekhouding, ter voorkoming van vermenging?

Het Herstelinstrument bestaat uit een aantal programma's. Het grootste programma is de RRF van 672,5 miljard euro (in prijzen van 2018). Daarnaast voorziet het Herstelinstrument in tijdelijke additionele middelen van 77,5 miljard euro (in prijzen van 2018) voor een beperkt aantal EU-programma's. Deze budgetten komen bovenop de budgetten die in het reguliere MFK 2021-2027 zijn vastgelegd. In de RRF-verordening is vastgelegd dat de kosten van hervormings- en investeringsprojecten niet onder meerdere EU-programma's opgevoerd mogen worden.

In het IIA van de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie zijn afspraken gemaakt over budgettaire transparantie. Daarin is onder meer opgenomen dat de Europese Commissie jaarlijks een rapport uitbrengt over de implementatie van het Herstelinstrument. Daarin wordt informatie opgenomen over de activa en passiva volgend uit de leenoperaties onder het mandaat uit het Eigenmiddelenbesluit (EMB), de opbrengsten toegewezen aan programma's van de Unie ter uitvoering van het Herstelinstrument, uitgesplitst naar programma en begrotingsonderdeel, en de bijdrage van de geleende middelen aan het bereiken van de doelstellingen van het Herstelinstrument en de programma's van de Unie.

Van Nederlandse zijde zijn hieromtrent, terecht zo komt het de leden van de VVD-fractie voor, kritische opmerkingen gemaakt, zo blijkt uit de onderliggende informatie.² Welke die zijn valt niet op te maken, omdat enkele passages onleesbaar zijn gemaakt. Kan de regering dit inzicht alsnog verschaffen? Het maken van een duidelijk onderscheid is essentieel om te voorkomen dat met leningen regulier beleid wordt gefinancierd, hetgeen volgens het verdrag verboden is.

Nederland heeft zich in de onderhandelingen kritisch opgesteld over een constructie waarbij uitgaven uit de EU-begroting worden gefinancierd met leningen. In de kamerbrief³ van juni 2020 met daarin de kabinetsappreciatie van de Commissievoorstellen zijn deze kritische punten reeds genoemd. Ook in de

¹ Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen, Publicatieblad van de Europese Unie, L 433I, 22 december 2020.

² Kamerstukken I 2020/21, 35711, A, bijlage 5.

³ Kamerstukken II 2019/20, 21 501-20, nr. 1543

onderliggende stukken (de juridische analyse, bijlage 5) wordt onverkort inzicht gegeven in de kritische punten die Nederland had. Het kabinet heeft deze aandachtspunten ook geuit in het Coreper van 26 juni, waarnaar wordt verwezen door de leden van de VVD-fractie⁴. In de kamerbrief met het verslag van de Europese Raad van 17 t/m 21 juli 2020 is opgenomen hoe aan deze aandachtspunten tegemoet is gekomen⁵.

Het kabinet was bij de voorstellen kritisch op de omvang en de verdeling van de faciliteit. Het is volgens het kabinet van belang dat de impact van de COVID-19 uitbraak een rol speelt in de verdeling van de faciliteit. Het Commissievoorstel is in lijn met de Nederlandse inzet gewijzigd waarbij de daadwerkelijke impact van de crisis zwaarder wordt meegewogen en de middelen sterker worden gericht op de meest getroffen lidstaten.

Daarnaast was het kabinet kritisch op het initiële voorstel van de Commissie om uitgaven uit de EU-begroting met leningen te financieren en over de verenigbaarheid met de in de Unieverdragen neergelegde uitgangspunten voor de financiering van de EU-begroting. Met de additionele waarborgen die zijn aangebracht ten aanzien van de tijdelijkheid en uitzonderlijkheid is volgens het kabinet uiteindelijk een aanvaardbaar kader tot stand gekomen.

Zoals het kabinet in reactie op het advies van de JDR heeft aangegeven⁶, erkent het kabinet in beginsel dat de Uniewetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt bij de keuze voor passende middelen voor het bereiken van de doelstellingen van de Unie. Daarnaast is bovendien relevant dat het vanuit juridisch perspectief moeilijk is om eenduidig vast te stellen welk bedrag aan externe bestemmingsontvangsten in het licht van artikel 310 en 311 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) nog juridisch acceptabel is. Het is in die zin mogelijk tot de conclusie te komen, zoals de JDR doet, dat de voorgestelde constructie verenigbaar is met de EU-verdragen.

Een vervolgvraag is of er afspraken zijn gemaakt dat bij onderuitputting de vrijvallende bestedingsruimte automatisch leidt tot een verminderd beroep van de Commissie op de kapitaalmarkt, of wanneer dit het giftendeel betreft, de vrijvallende middelen terugvloeien naar de belastingbetaler? Welke waarborgen zijn ingebouwd om alternatieve (juridisch onrechtmatige) besteding te voorkomen? Kan de regering verzekeren dat na 2026 geen nieuwe leningen mogen worden aangegaan voor het verstrekken van leningen en giften voor de herstelplannen van lidstaten, ook als het totaalbedrag van 750 miljard euro niet is bereikt?

De Commissie voert het schuldbeheer uit binnen de in het EMB gestelde kaders en zal de Raad en het Europees Parlement hier regelmatig over informeren. Indien blijkt dat er minder middelen nodig zijn dan eerder voorzien, bijvoorbeeld omdat lidstaten afzien van het gebruik van RRF-leningen of omdat het subsidiedeel niet volledig wordt besteed, zal de Commissie ook minder lenen op de financiële markten.

Ten aanzien van de uitzonderlijkheid, tijdelijkheid en eenmaligheid van deze leningen door de Europese Commissie zijn specifieke waarborgen aangebracht in het EMB, waarin het mandaat voor de Commissie om deze leningen aan te gaan is opgenomen. De uitzonderlijkheid en eenmaligheid worden gewaarborgd doordat de betreffende leningen alleen aangegaan mogen worden met het oog op het aanpakken van de gevolgen van de COVID-19-crisis door middel van het Herstelinstrument en de daarin genoemde sectorale wetgeving⁷. De tijdelijkheid wordt enerzijds gewaarborgd doordat er na 2026 geen netto nieuwe leningen meer aangegaan mogen worden en anderzijds doordat deze leningen uiterlijk 31 december 2058 volledig terugbetaald moeten zijn. Deze waarborgen zijn opgenomen in artikel 5 van het EMB. Door deze waarborgen is het op basis van het voorliggende EMB niet mogelijk dat het mandaat voor de Europese Commissie om leningen aan te gaan voor andere zaken wordt gebruikt dan het aanpakken van de gevolgen van de COVID-19-crisis conform het Herstelinstrument of dat het verhoogd of verlengd wordt. Aanpassing van het mandaat vergt een aanpassing van het EMB, waarvoor unanieme instemming in de Raad nodig is en nationale goedkeuring in alle lidstaten conform hun grondwettelijke bepalingen.

Kan de regering aangeven wat in het kader van de herstelplannen is gecommitteerd door het Europees Stabiliteitsmechanisme (hierna: ESM)? Het ESM, als permanent noodfonds ter omzeiling van de *no-bail out clause*, beschikt al ongeveer een jaar over extra middelen om de gevolgen van de crisis te bestrijden. Wat deze leden betreft lijkt het voor de hand te liggen dat hierop door lidstaten al ruim beroep is gedaan.

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35711, A, bijlage 5.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 21501-20, nr. 1575

⁶ Geannoteerde Agenda Informele Videoconferentie van de Leden van de Raad Algemene Zaken van 15 JULI 2020, Kamerstuk 21 501-02. (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-BW.html>)

⁷ Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis

Tot op heden is er geen aanvraag ingediend voor het gebruik van de Pandemic Crisis Support kredietlijn van het ESM. Pandemic Crisis Support wordt aangeboden op basis van het bestaande instrumentarium van het ESM. Het ESM heeft hiervoor geen extra middelen ontvangen om de gevolgen van de crisis te bestrijden. Het ESM speelt geen rol bij de financiering van de RRF.

De Nederlandse regering heeft er vooralsnog van afgezien herstelplannen in te dienen tot een bedrag van 6 miljard euro. Kan dit bevestigd worden, en is er een bepaalde verdeling afgesproken voor het leningen- en/of giftendeel? Is dat eveneens het geval bij de andere lidstaten en kan de regering overzichten verstrekken per lidstaat? De Nederlandse regering heeft er kennelijk voor gekozen de herstelplannen te koppelen aan een nationaal herstelplan, op te stellen door de komende regering. De leden van de VVD-fractie nemen aan dat er voldoende tijd is de plannen alsnog in te dienen.

Het Nederlandse herstelplan in het kader van de RRF zal door het nieuwe kabinet worden ingediend. Er is geen risico dat Nederland hierdoor middelen misloopt. Lidstaten mogen namelijk ook na 30 april 2021 herstelplannen indienen. Nederland maakt aanspraak op circa 6 miljard euro aan subsidies uit de RRF. Nederland zal geen gebruik maken van het leningendeel van de RRF.

Het totaalbedrag van 6 miljard euro op een ondersteuningspakket van 750 miljard euro is bescheiden te noemen. Is de impact van COVID-19 op de Nederlandse economie vergelijkbaar bescheiden ten opzichte van andere lidstaten? In hoeverre worden pré-corona-elementen meegenomen in een haperende economie om het totaalbedrag aan steun te bepalen? Met andere woorden, kan de toekenning uit het 750-miljard-pakket hoger uitvallen omdat lidstaten hervormingen in het verleden achterwege hebben gelaten? Of nog simpeler: is er indirect sprake van het belonen van slecht beleid? Heeft de regering overwogen tijdens de onderhandelingen in het geheel niet deel te nemen aan dit steunpakket, omdat er al sprake is van een permanent herstelmechanisme?

Het grootste onderdeel van het Herstelinstrument van 750 miljard euro (in prijzen van 2018) is de RRF, die een omvang heeft van 672,5 miljard euro. Daarvan is 360 miljard euro beschikbaar in de vorm van leningen en 312,5 miljard euro in de vorm van subsidies. Het maximale bedrag dat lidstaten kunnen lenen is 6,8% van het bruto nationale inkomen (bni) in 2019. Het maximale subsidiebedrag per lidstaat wordt in twee stappen berekend. Van het totale subsidiebedrag wordt 70% verdeeld op basis van de omvang van de bevolking (2019), de inverse van het bbp per capita (2019) en het werkloosheidspercentage (2015-2019). Voor de resterende 30% geldt een aangepaste verdeelsleutel waarbij de factor werkloosheid wordt vervangen door (in gelijke delen) het bbp-verlies in 2020 en het cumulatieve bbp-verlies over de periode 2020-21. Dit bbp-verlies wordt voorlopig geschat op basis van de herfstraming van de Europese Commissie uit 2020 en wordt eind juni 2022 definitief vastgesteld. De verdeelsleutel is dus een combinatie van structurele factoren (omvang, welvaart, werkloosheid) en de daadwerkelijke economische impact van de crisis.

Het kabinet heeft in de kamerbrief over de appreciatie van de Commissievoorstellen voor het MFK 2021-2027 en de herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak aangegeven dat op een aantal belangrijke punten, zoals de financiering, de voorstellen ver af stonden van de Nederlandse inzet. Ook in het non-paper dat Nederland samen met Denemarken, Oostenrijk en Zweden in de aanloop naar de presentatie van de Commissievoorstellen heeft opgesteld, werd een kritische positie ingenomen. De inzet van het kabinet in de MFK-onderhandelingen was 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. 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. Het op 21 juli jl. bereikte onderhandelingsresultaat komt op voor Nederland prioritaire elementen in grote mate overeen met deze kabinetsinzet.

In antwoord op eerder gestelde vragen stelt de regering dat er geen gevaar bestaat dat het EMB door lidstaten wordt aangepast omdat elke wijziging eenzelfde ratificatieprocedure kent. Dit spreekt voor zich. Terecht stelt de regering dat er sprake is van een totaalpakket. Op het moment dat er volledige overeenstemming wordt bereikt over het Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK), de MFK-rechtsstaatverordening en het Recovery and Resilience Facility-herstelfonds (RRF), wordt het EMB ter ratificatie voorgelegd aan het parlement. Deze pakketbenadering zal in vele lidstaten gelden. Eerder hebben enkele regeringen getracht de MFK-rechtsstaatverordening en de hervormingsfocus van het herstelfonds verder af te zwakken. De leden van de VVD-fractie achten het niet op voorhand uitgesloten

dat parlementen een soortgelijke poging zullen ondernemen en pas overgaan tot het ratificeren van het ongewijzigde EMB op voorwaarde dat andere delen van het pakket worden gewijzigd. Met een door Nederland geratificeerd EMB is de onderhandelingspositie niet sterk, zeker niet omdat de Commissie en andere instellingen terecht veel waarde hechten aan het verloop van het democratische proces. In deze context zouden genoemde leden het op prijs stellen geïnformeerd te worden over de voortgang van de ratificatieprocessen in andere lidstaten en koppelen zij de vraag hieraan of de regering problemen zou hebben wanneer het Nederlandse parlement het EMB als laatste zou ratificeren? Dit om de hierboven geschetste penibele situatie te voorkomen.

Op het moment van schrijven hebben negen lidstaten het EMB geratificeerd. Het betreft Bulgarije, Cyprus, Frankrijk, Italië, Kroatië, Malta, Portugal, Slovenië en Spanje. In de meeste lidstaten verloopt goedkeuring, net als in Nederland, via het parlement. Omdat de voortgang van deze procedures, net als in Nederland, afhankelijk is van agendering en behandeling door zowel regering als parlement is het niet mogelijk om per lidstaat de planning van de goedkeuringsprocedure weer te geven. Verreweg de meeste lidstaten hebben evenwel aangegeven afronding van de goedkeuringsprocedure in april van 2021 te voorzien en informeel is vernomen dat de meeste lidstaten deze planning verwachten te halen. Enkele lidstaten hebben nog geen indicatie gegeven van de verwachte afronding van de nationale goedkeuring van het EMB.

Tijdens het Wetgevingsoverleg van het EMB in de Tweede Kamer op 23 februari jl. heeft de minister van Financiën de toezegging gedaan om, na de goedkeuring van het EMB door het parlement, prudent om te gaan met het moment van overhandiging van de kennisgeving aan de secretaris-generaal van de Raad van de EU met de Nederlandse ratificatie van het EMB in relatie tot het ratificatieproces in andere lidstaten, en de Tweede Kamer hierover te informeren. Ook de Eerste Kamer zal hiervan op de hoogte worden gebracht.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vinden het opvallend dat de laatste tijd in toenemende mate er discussie is over de vraag of er naast de traditionele financieringsbronnen van de EU (waaronder landbouwheffingen op producten uit derde landen, douanerechten op invoer uit derde landen, een percentage van maximaal 0,3% van de btw-opbrengsten en vooral een jaarlijks vast te stellen percentage van het bni van de lidstaten), meer EU-belastingen zouden moeten worden ingevoerd. Ook uit de plannen van de Europese Commissie komt naar voren dat er steeds meer EU-belastingen worden overwogen. Zo is er sprake van een heffing op niet gerecycled plastic en wordt nagedacht over een heffing gebaseerd op het *Emission Trading System*, verder een koolstofheffing bij de grens, digitale belastingen, een Financiële Transactie Taks en een reanimatie van de voorgestelde maar nog altijd niet aanvaarde richtlijn uit 2016 voor de introductie van een *Common Consolidated Corporate Income Tax*. De leden van de CDA-fractie zijn niet tegen de invoering van nieuwe EU-belastingen, maar realiseren zich wel dat deze met de nodige extra waarborgen moeten zijn omgeven. Veel Europese burgers voelen zich niet of onvoldoende vertegenwoordigd in nationale parlementen. Dat gevoel is bij deze burgers nog sterker als het gaat om het Europees Parlement. Zij hebben mede om die reden vaak moeite met het accepteren van nieuwe of hogere nationale belastingen, laat staan met nieuwe EU-belastingen. Populisten zullen deze anti-EU-sentimenten graag verder willen aanwakkeren, daarbij het eeuwenoude beginsel *No Taxation without Representation* aanhalend. Waarbij zij met dit beginsel echter niet doelen op belastingen die moeten worden gedragen door de bevolking van de EU, maar slechts op belastingen die in het belang zijn van het eigen land.

Dat betekent dat bij de invoering van nieuwe EU-belastingen extra aandacht moet zijn voor democratische waarborgen. In dat verband is het unanimititeitsvereiste bij de aanname van EU-belastingen een belangrijke garantie tegen het door een krappe meerderheid van lidstaten opleggen van EU-belastingen die door een minderheid van lidstaten niet worden gewild. Aan de andere kant is er ook spanning met democratische beginselen als de kleinst mogelijke minderheid de invoering van dergelijke door de overgrote meerderheid gewenste belastingen weet te blokkeren.

De laatste tijd is er discussie gaande over de vraag of artikel 116 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in de toekomst een optie biedt om fiscale harmonisatie op basis van gekwalificeerde meerderheid mogelijk te maken. Zie in dit verband het artikel van professor Joachim Englisch.⁸ De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een uitgebreide reactie op de in dit artikel aangevoerde argumenten waarom artikel 116 in de toekomst een dergelijke rol zou kunnen gaan vervullen.

⁸ Joachim Englisch, 'Article 116 TFEU – The Nuclear Option for Qualified Majority Tax Harmonization?', in: *EC Tax Review*, 2020-2, p. 58 – 61.

Artikel 116 VWEU biedt de Commissie de mogelijkheid om in te grijpen als de nationale wetgeving van een lidstaat niet voldoet aan de mededingingsvoorwaarden en zodoende een verstoring veroorzaakt van de interne markt. Dit artikel is tot nu toe niet eerder gebruikt. De Commissie heeft aangegeven te onderzoeken of artikel 116 VWEU ook in relatie met belastingstelsels kan worden toegepast. Op dit moment is hierover nog geen voorstel verschenen. Het is daarom nu nog te vroeg om een uitgebreide reactie te kunnen geven. Eerst zal meer inzicht verkregen moeten worden in de zienswijze van de Commissie welke rol artikel 116 VWEU zal gaan spelen op het gebied van belastingen. Als de Commissie een concreet voorstel over dit onderwerp publiceert, dan ontvangt u via de gebruikelijke route van een BNC (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) fiche het standpunt van de Nederlandse regering.

Naar de mening van de CDA-fractieleden is er verder veel voor te zeggen om de invoering van nieuwe EU-belastingen te koppelen aan het subsidiariteitsbeginsel. Dat zou betekenen dat nieuwe EU-belastingen alleen zouden moeten worden overwogen indien zij behalve een extra opbrengstmiddel voor de EU, ook bijdragen aan algemeen aanvaarde EU-beleidsdoelstellingen die niet, dan wel onvoldoende, kunnen worden gerealiseerd door individuele lidstaten. Dit zal vanaf het begin duidelijk moeten worden gecommuniceerd. Dit impliceert dat EU-belastingen die bijvoorbeeld zijn gerelateerd aan klimaatverandering, de *Green deal* of aan het belasten van *digital services* beter geschikt zijn om als EU-belastingen te worden ingevoerd dan, bijvoorbeeld, een EU-vennootschapsbelasting dan wel - inkomstenbelasting. De leden van de CDA-fractie vernemen hierover graag de gemotiveerde mening van de regering.

Het kabinet acht subsidiariteit bij nieuwe voorstellen van de Europese Commissie van groot belang. Wanneer de Europese Commissie een nieuw voorstel publiceert, bijvoorbeeld op het gebied van belastingen, volgt een beoordeling door het kabinet via het BNC-fiche dat ook met uw Kamer wordt gedeeld. Bij deze beoordeling nemen subsidiariteit en proportionaliteit een belangrijke plaats in. Deze beoordeling vindt bij ieder nieuw voorstel afzonderlijk plaats.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie-Nanninga

De leden van de fractie-Nanninga vragen de regering hoe zij dit MFK in relatie tot een eventuele Bankenunie binnen de EU beoordeelt. Kan de regering motiveren waarom dit MFK in het belang is van de Nederlandse belastingbetaler, nu er een grote berg aan slechte corona-leningen op Nederland af komt? De leden van de fractie-Nanninga zijn sowieso tegen schulden- en risicodeling, maar qua timing lijkt dit moment, te midden van de pandemie, wel het slechtst mogelijke moment. Hoe ziet de regering dat? De minister van Financiën heeft begin 2020 binnen de EU gezorgd voor gefronste wenkbrauwen, toen hij de zuidelijke lidstaten opriep om eerst 'alles zelf uit de kast te halen'.⁹ Kan de regering de definitie van 'alles' in deze context beargumenteren? En is dat dan inmiddels door die lidstaten uit de kast getrokken? Zo niet, is de regering dan van standpunt gewijzigd en is het niet meer nodig om eerst 'alles' uit de kast te halen?

In welke mate ziet de regering een relatie tussen dit MFK, waarvoor de Nederlandse belastingbetaler (ook als die met pensioen is of binnenkort gaat) betaalt, en het feit dat in diverse zuidelijke lidstaten van de EU de pensioengerechtigde leeftijd veel lager is dan in Nederland?

Waarom werkt Nederland mee aan dit instrument, terwijl lidstaten zelf goedkoper terecht kunnen op de kapitaalmarkt? Maakt dat het fonds niet zowel duur, overbodig als voor Nederland vooral risicovol?

Kan de regering specificeren hoe de voorgenomen grootschalige leningen moeten worden terugbetaald? Door wie, op welke termijn en onder welke voorwaarden?

Het kabinet is van mening dat gezamenlijk Europees optreden gerechtvaardigd is in de huidige situatie, waarin publieke investeringen als gevolg van de economische crisis onder druk staan en waarbij lidstaten verschillen in de mate waarin zij in staat zijn hun investeringen op peil te houden. Hierdoor dreigt de divergentie in de EU verder toe te nemen en komen gemeenschappelijke Europese doelen in het geding. Dit rechtvaardigt gezamenlijk Europees optreden, mede ter versterking van onze mondiale positie tegen de achtergrond van mondiale economische betrekkingen die onder druk staan. Nederland heeft zich bij de onderhandelingen voortdurend actief ingezet om via Europese samenwerking bij te dragen aan het bespoedigen van een duurzaam herstel en het bevorderen van verdere economische groei. Het kabinet nam daarbij solidariteit tussen lidstaten en de daaraan verbonden eigen verantwoordelijkheid van lidstaten om hun economische weerbaarheid en groeivermogen te vergroten als centrale uitgangspunten. Daarbij 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.

⁹ "Woede in Zuid-Europa: 'Nederlanders, ga maar ergens anders vakantie vieren'" Website RTL Nieuws, 31 maart 2020 15:22, aangepast: 16 april 2020 16:31. Website: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5075661/woede-zuid-europa-nederlanders-ga-maar-ergens-anders-vakantie>

De aflossing en rentebetalingen op de leningen voor het subsidiegedeelte van het Herstelinstrument zullen tot uiterlijk eind 2058 plaatsvinden via de EU-begroting. Het MFK-akkoord bevat een budget voor de rentebetalingen tot en met 2027. Als de envelop voor deze rentebetalingen groter is dan benodigd, zal het overschot voor het eind van het MFK 2021-2027 worden benut voor de eerste aflossingen op de Unieleningen. Los hiervan start de aflossing van deze leningen in 2028 en de kosten voor rente en aflossing zullen daarvoor opgenomen worden in de jaarlijkse EU-begroting. Tenzij hiervoor middels besparingen ruimte wordt gevonden in deze toekomstige begrotingen, zal dit leiden tot hogere afdrachten van de lidstaten.

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

Het kabinet is niet van mening dat er een directe relatie is tussen de Bankenunie en het MFK en het Herstelinstrument. Het grootste onderdeel van het herstelinstrument is de RRF, waaruit lidstaten steun kunnen aanvragen voor hervormings- en investeringsprojecten. Om aanspraak te maken op middelen uit de RRF moeten lidstaten een herstelplan indienen, dat moet voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in de RRF-verordening. Een van de eisen is dat het herstelplan bijdraagt aan de aanpak van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Deze landspecifieke aanbevelingen liggen voor sommige lidstaten op het terrein van de pensioenen. Middelen worden pas toegekend aan een lidstaat als een herstelplan door de Raad is goedgekeurd.

Het ESM krijgt een nieuw verdrag. Het is opeens gebombardeed tot het 'backstop fund' voor brakke banken. Terwijl in de oorspronkelijke versie individuele bankensteun expliciet was uitgesloten. Is de regering het met deze leden eens, dat dit per saldo betekent dat Nederland gaat betalen c.q. garant staat voor de Zuid-Europese bankensector?

In het kort versterkt de gemeenschappelijke achtervang zoals het ESM die in de toekomst kan gaan verstrekken het Europese gemeenschappelijk resolutieraamwerk. Dat draagt bij aan de ontvlechting van banken en overheden. De rekening van bankfalen wordt bij benutting van de gemeenschappelijke achtervang in alle gevallen betaald door de private sector. In eerste instantie door de aandeelhouders en crediteuren van de bank zelf, en indien dit ontoereikend is door de hele bankensector. De gemeenschappelijke achtervang kan enkel zorgen voor tijdelijke noodfinanciering om het resolutieraamwerk in crisissituaties overeind te houden; deze wordt later dus terugbetaald. De mogelijkheid die het ESM op dit moment in het instrumentarium heeft om directe kapitaalsteun aan individuele banken te verstrekken zal bij het activeren van de gemeenschappelijke achtervang komen te vervallen.

Kan de regering uitleggen aan welke risico's en zo ja, in welke mate, de Nederlandse overheid c.q. de belastingbetaler wordt blootgesteld, wanneer conform voorliggend voorstel de Europese Unie / Europese Commissie schulden kan aangaan voor het voeren van eigen beleid?

De budgettaire risico's als gevolg van de leenoperatie van de Europese Commissie in het kader van het Herstelinstrument zijn als garantieverplichting opgenomen op de begroting voor 2021 van het ministerie van Financiën. De voor het Herstelinstrument opgenomen garantieverplichting heeft alleen betrekking op de middelen die gebruikt worden voor het verstrekken van leningen aan de lidstaten. De aflossing en rente op de leningen die de Unie aangaat voor het financieren van uitgaven worden betaald uit de EU-begroting en leiden na 2028 mogelijk tot hogere afdrachten van de lidstaten aan de EU. Hiervoor is dus geen garantie opgenomen omdat het niet om een voorwaardelijke betalingsverplichting gaat maar om een verwachte werkelijke toekomstige betalingsverplichting. De Nederlandse bijdrage daaraan verloopt via de reguliere EU-afdrachten zoals verantwoord op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De garantie wordt voorlopig gebaseerd op een raming van de uitstaande schuld en de renteverplichtingen in de komende jaren, op basis van beschikbare informatie die de Commissie heeft verstrekt. Omdat het moment van uitgifte van het schuld papier van de Unie, de looptijd en de couponrente nog niet bekend zijn is deze raming met veel onzekerheid omgeven. Zodra de Commissie leningen op de kapitaalmarkt is aangegaan om leningen voor de RRF te financieren, zal deze raming op basis van de schuld uitgifte door de Unie worden aangepast. Aflossing van de schuld zal daarbij op termijn zorgen voor een daling van de garantie. Het Nederlandse aandeel in deze garantie wordt momenteel bepaald door het Nederlandse bni-aandeel in het bni van de EU en wordt voor 2021 geraamd op 27,4 miljard euro.

Het Stabiliteits- en Groeipact en de andere pacts uit 2012 die zouden moeten regelen dat zwakke lidstaten eindelijk hervormen staan al enige tijd 'on hold'. Wel geld, geen hervormingen.

Hoe kan het dat hervormingen, waar ook voor covid-19 al jarenlang over wordt gesproken, 'on hold' gaan en Nederland toch (weer) meewerkt?

Waarom bedingt de regering voor Nederland op dit vlak geen *opt-out*? Of nog specifieker: een tijdelijke *opt-out* gekoppeld aan de 'on hold'-staande hervormingen? Zodat het kat-en-muis-spelletje op dat vlak stopt?

De algemene ontsnappingsprocedure is onderdeel van de bestaande begrotingsregels zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). In de preventieve arm van het SGP hebben lidstaten een middellange termijn doelstelling (MTO) voor hun structurele begrotingssaldo. Indien lidstaten dat doel niet halen, moeten ze hun structurele saldo jaarlijks stapsgewijs verbeteren. Met de geopende algemene ontsnappingsclausule wordt het lidstaten toegestaan om tijdelijk af te wijken van het aanpassingspad richting de MTO. Toen de clausule in maart 2020 werd geopend werd dit breed gesteund door lidstaten vanwege de exceptionele omstandigheden veroorzaakt door de COVID-19-crisis. Aangezien de huidige crisis nog niet voorbij is en er nog steeds sprake is van een ernstige economische neergang in de EU en eurozone, is het gebruik van de algemene ontsnappingsclausule nog steeds gerechtvaardigd, zodat lidstaten in staat zijn de COVID-19-crisis te bestrijden en de economische gevolgen ervan te mitigeren. Het doorvoeren van hervormingen door lidstaten is geen onderdeel van de SGP-regels.

Lidstaten die aanspraak willen maken op middelen uit het Europees herstellfonds, in het bijzonder de RRF, moeten voldoen aan de voorwaarden zoals vastgelegd in de RRF-verordening. Zo is het een voorwaarde dat de nationale herstelplannen structurele hervormingen en investeringen moeten bevatten die invulling geven aan de landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld.

Nederland heeft de verschillende verordeningen waarover onderhandeld werd, zoals het MFK 2021-2027, de RRF, het EMB en de MFK-rechtsstaatverordening, altijd als één pakket gezien. Het hele pakket, inclusief de RRF-verordening, is uiteindelijk naar tevredenheid van Nederland en in lijn met de ER-conclusies van 17-21 juli 2020, waardoor Nederland kon instemmen.

De regering heeft eerder toch aangegeven geen voorstander te zijn van nieuwe eigen middelen? Op welk moment en op basis van welke argumenten is dat standpunt nu precies gewijzigd?

Het kabinet heeft onder andere in de Kamerbrief over de appreciatie van de Commissievoorstellen MFK 2021-2027 en herstelstrategie n.a.v. de COVID-19 uitbraak aangegeven dat Nederland terughoudend is ten aanzien van de introductie van nieuwe eigen middelen. Voor Nederland vormen het BNI-middel en de douanerechten het uitgangspunt voor de EU-afdrachten. Ook is in deze brief aangegeven dat de voorstellen voor een afdracht op basis van niet-gerecycled plasticafval en ETS-opbrengsten integraal worden beoordeeld in de MFK-onderhandelingen. Zoals ook toegelicht in de appreciatie van het oorspronkelijke voorstel voor het EMB¹⁰, sluit het voorstel voor een afdracht op basis van niet-gerecycled plasticafval aan bij de klimaatdoelstellingen van het kabinet. De omvang van de milieueffecten van een eigen middel op basis van niet-gerecycled plasticafval is moeilijk in te schatten, maar het kabinet is wel positief over deze benadering. In de ER-conclusies van 21 juli jl. is afgesproken om het eigen middel op basis van niet-gerecycled plasticafval in te voeren. In het verslag van deze ER heeft het kabinet aangegeven dat het invoering van deze aanvaardbaar acht als onderdeel van het totaalpakket. Deze nieuwe afdracht sluit daarnaast aan bij de klimaatdoelstellingen van het kabinet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

The Household Finance and Consumption Network (HFCN) van de Europese Centrale Bank (ECB) heeft in maart 2020 voor de derde keer 'the Eurosystem's Household Finance and Consumption Survey (HFCS)' uitgegeven.¹¹

De leden van de PVV-fractie vragen de regering zo nauwkeurig mogelijk aan te geven hoe de logica in elkaar steekt van de verdeling van de 750 miljard van het Herstelfonds in relatie tot de voor het genoemde rapport gebruikte gegevens per land inzake de rijkdom van de gezinnen in de verschillende lidstaten.

Het grootste onderdeel van ondersteuningspakket van 750 miljard euro (in prijzen van 2018) is de RRF, die een omvang heeft van 672,5 miljard euro. Daarvan is 360 miljard euro beschikbaar in de vorm van leningen en 312,5 miljard euro in de vorm van subsidies. Het maximale bedrag dat lidstaten kunnen lenen is 6,8% van het bruto nationale inkomen (bni) in 2019. Het maximale subsidiebedrag per lidstaat

¹⁰ Kamerstukken II 21501-20, nr. 1379

¹¹ 'Household Finance and Consumption Network (HFCN)', website European Central Bank, Website: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/research-networks/html/researcher_hfcn.en.html

wordt in twee stappen berekend. Van het totale subsidiebedrag wordt 70% verdeeld op basis van de omvang van de bevolking (2019), de inverse van het bbp per capita (2019) en het werkloosheidspercentage (2015-2019). Voor de resterende 30% geldt een aangepaste verdeelsleutel waarbij de factor werkloosheid wordt vervangen door (in gelijke delen) het bbp-verlies in 2020 en het cumulatieve bbp-verlies over de periode 2020-21. Dit bbp-verlies wordt voorlopig geschat op basis van de herfstraming van de Europese Commissie uit 2020 en wordt eind juni 2022 definitief vastgesteld. De verdeelsleutel is dus een combinatie van structurele factoren (omvang, welvaart, structurele werkloosheid) en de daadwerkelijke economische impact van de crisis. Het vermogen van huishoudens speelt geen rol in de verdeling van de middelen uit de RRF, noch in de verdeling van de middelen uit de overige instrumenten die uit het Herstelinstrument worden gefinancierd.

De leden van de commissie zien met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangen deze graag binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Kesteren

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Oomen-Ruijten

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren