

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1737 Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 januari 2021

Het Europees Parlement (EP) en de Raad van de Europese Unie (de Raad) bereikten op 18 december jl. een akkoord over de verordening die de werking vastlegt van de faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF). De RRF vormt het grootste onderdeel van het EU-herstelinstrument in reactie op de COVID-19-crisis (*Next Generation EU*). Hierbij ontvangt u een overzicht en kabinetsappreciatie van de uitkomst van de onderhandelingen.

De Europese Commissie deed op 28 mei jl. een voorstel voor de RRF-verordening (COM (2020) 408), waarover uw Kamer op 9 juni per brief is geïnformeerd¹. Doel van de RRF is het bevorderen van de economische, sociale en territoriale cohesie in de Europese Unie door het verbeteren van de weerbaarheid en het aanpassingsvermogen van lidstaten, het aanpakken van de sociale en economische impact van de crisis, en het steunen van de groene en digitale transitie. Om dit te bereiken ontvangen lidstaten financiële steun bij het bereiken van mijlpalen voor structurele hervormingen en publieke investeringen. Het kan daarbij gaan om zowel subsidies als om leningen. De rechtsbasis van het Commissievoorstel is artikel 175, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Op basis hiervan kan de Unie specifieke maatregelen nemen die bijdragen aan de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang. Besluitvorming vindt in de Raad plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid, met medebeslissing van het Europees Parlement.

Tijdens de buitengewone Europese Raad van 17 tot 21 juli 2020 hebben lidstaten afspraken gemaakt over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2021-2027 en *Next Generation EU*. Uw Kamer is op 24 juli jl. geïnformeerd over deze afspraken in het verslag van deze Europese Raad.² Daarin is uitgebreid stilgestaan bij de afspraken over de werking en de governance van de RRF en de verdeling van middelen. De belangrijkste door de Europese Raad bepaalde wijzigingen ten opzichte van het Commissievoorstel waren een lagere omvang, een aangepaste verdeelsleutel voor het deel van de middelen dat in 2023 wordt toegekend waardoor de middelen sterker worden gericht op de meest getroffen lidstaten, een verplichting voor de Commissie om de middelen uiterlijk voor eind 2023 (in plaats van eind 2024) toe te wijzen aan lidstaten (waarvan 70% in 2021-2022), toevoeging van het recht op 10% voorfinanciering in 2021, goedkeuring van herstellplannen door middel van een uitvoeringsbesluit van de Raad (in plaats van een uitvoeringshandeling van de Commissie) en toevoeging van raadpleging van

¹ Kamerstukken 21 501-20 en 22 112, nr. 1543

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575

het Economisch en Financieel Comité (EFC) alsmede een noodremprocedure bij de beoordeling van de uitvoering van plannen. Deze afspraken in de Europese Raad waren in lijn met de Nederlandse inzet ten aanzien van de RRF. Het kabinet acht het van belang dat publieke investeringen worden gekoppeld aan structurele hervormingen om de weerbaarheid en het groeipotentieel van de economie verder te vergroten en werkgelegenheidsherstel te bevorderen. Daarbij is het van belang dat hervormings- en investeringsplannen strikt, transparant en objectief worden beoordeeld en dat uitbetaling alleen volgt bij aantoonbare implementatie van de hervormingen, waarbij de lidstaten een doorslaggevend oordeel kunnen geven over de toekenning van de herstelsteun.

De afspraken uit de Europese Raad van 17 tot 21 juli 2020 zijn vervolgens vastgelegd in de Raadspositie ten aanzien van de RRF-verordening. Daarin is ook verduidelijkt dat ten minste 37% van de RRF-middelen besteed moet worden aan klimaat³ en ten minste 20% aan digitalisering. Ook is het *do no significant harm*-principe toegevoegd, om te verduidelijken dat de RRF-middelen geen afbreuk mogen doen aan de Europese klimaat- en duurzaamheidsdoelen. Aangezien de afspraken van de Europese Raad van juli 2020 naar mening van het kabinet correct werden weerspiegeld in de Raadspositie, kon ook Nederland hiermee instemmen. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de geannoteerde agenda voor de Ecofinraad van 6 oktober jl.⁴

De Raadspositie vormde het mandaat voor het voorzitterschap van de Raad voor de gesprekken met het Europees Parlement. Deze gesprekken zijn op 13 november van start gegaan, kort nadat het Europees Parlement zijn positie had bepaald. Het uiteindelijke akkoord is onder invloed van het Europees Parlement op een aantal punten gewijzigd ten opzichte van de Raadspositie. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende.

De reikwijdte is opnieuw geformuleerd aan de hand van zes “pilaren”: de groene transitie; de digitale transformatie; slimme, houdbare en inclusieve groei; sociale en territoriale cohesie; gezondheid en economische, sociale en institutionele veerkracht; en beleid voor de volgende generaties. Naar verwachting zal dit, ten opzichte van Commissievoorstel en Raadspositie, weinig veranderen aan de manier waarop middelen uit de RRF ingezet kunnen worden. De verplichting voor iedere lidstaat om tenminste 37% van de RRF-middelen te besteden aan klimaatdoelen en 20% aan digitalisering, is behouden. De methode om vast te stellen welke uitgaven hiervoor in aanmerking komen is in bijlagen van de verordening opgenomen. De methode die wordt gebruikt in de *Common Provisions Regulation* (cohesiebeleid) diende daarbij als uitgangspunt, maar is op onderdelen aangepast. Het wordt lidstaten op verzoek van het EP toegestaan om een deel van de middelen die zij ontvangen voor de RRF flexibel in te zetten voor andere EU-instrumenten, namelijk het Technical Support Instrument en het InvestEU programma. Deze middelen moeten een onderdeel zijn van het herstelplan, zijn

³ Om zo te voldoen aan het overkoepelende klimaatpercentage van ten minste 30% voor het MFK en NGEU. Hiermee is voldaan aan toezegging ID4932.

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1719

gebonden aan de eisen in de RRF-verordening, en mogen niet meer dan 4% van het totale herstelplan beslaan.

Net zoals het geval is voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, kunnen middelen uit de RRF worden opgeschort als een lidstaat zijn verplichtingen in het kader van een buitensporig-tekort-procedure van het Stabiliteits- en Groeipact niet nakomt. In het compromisvoorstel is echter opgenomen dat deze bepaling niet geldt indien er sprake is van een ernstige economische neergang in de EU als geheel, zoals thans het geval is. Het kabinet vindt dit een redelijke uitzonderingsgrond.

De voorfinanciering die lidstaten in 2021 kunnen ontvangen op grond van goedgekeurde plannen is onder invloed van het Europees Parlement verhoogd van 10% naar 13% van de totale enveloppe van een lidstaat. De omvang van de RRF en de verdeelsleutel zijn daarbij ongewijzigd gebleven. Hoewel het kabinet voorkeur gaf aan een lager percentage voorfinanciering is dit compromis acceptabel.

Tot slot hebben diverse aanpassingen tot doel om de transparantie omtrent de implementatie van de RRF te vergroten. Zo moet de Commissie medio 2022 een evaluatierapport over de implementatie opstellen, moet het EP te allen tijde gelijktijdig met de Raad worden geïnformeerd, en mag het EP de Commissie elke twee maanden uitnodigen voor een gesprek over de voortgang. Tot slot gaat de Commissie (tweemaal per jaar) een scorebord bijhouden dat de voortgang bij de implementatie op elk van de zes hiervoor genoemde pilaren duidelijk maakt. Het scorebord moet eind 2021 gereed zijn en zal openbaar zijn.

Verschillende aanvullende wensen van het Europees Parlement zijn niet ingewilligd. Zo wilde het Europees Parlement een nog hoger percentage voorfinanciering, een langere periode voor het toewijzen van middelen aan lidstaten op basis van goedgekeurde plannen (eind 2024 in plaats van 2023), en niet-gebruikte RRF-middelen inzetten voor andere EU-doeleinden. Ook wilde het Europees Parlement een eigen rol bij het goedkeuren van plannen en uitbetalingen.

De aanpassingen in het uiteindelijke akkoord hebben niet geleid tot wijzigingen op onderdelen die essentieel waren voor de Nederlandse inzet. Zo blijft het een 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. Ook zijn de besluitvormingsprocedures voor de goedkeuring van plannen en voor de beoordeling van de uitvoering van plannen behouden gebleven. Om die reden kan het kabinet instemmen met het akkoord over de RRF-verordening.

Tijdens een bespreking van het akkoord in Coreper op 22 december jl. gaven alle lidstaten aan dat zij verwachten in te kunnen stemmen met het compromis. De relevante commissies van het Europees Parlement stemden op 11 januari met een ruime meerderheid in met de overeengekomen RRF-verordening. Het Europees

Parlement zal in de week van 8 februari a.s. formeel in plenaire zitting stemmen. Daarna zal ook de Raad, naar verwachting in februari, haar formele goedkeuring geven. Kort daarna zal het instrument in werking treden.

Nederland heeft de RRF steeds als een pakket gezien samen met het MFK, het Eigenmiddelenbesluit (EMB) en de MFK-rechtsstaatverordening. Bij de aanname van het MFK-pakket door de Raad heeft Nederland dan ook een verklaring afgegeven dat het EMB pas aan het parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd als de trilogie met het EP over de RRF-verordening naar tevredenheid en in lijn met de ER-conclusies van 17-21 juli jl. zijn afgerond. Zoals hierboven beschreven is het kabinet tevreden over de overeengekomen RRF-verordening. Daarom ontvangt de Kamer binnenkort een wetsvoorstel ter goedkeuring van het nieuwe EMB.

Vanaf het moment van inwerkingtreding kunnen lidstaten formeel hun plannen voor de RRF indienen. Volgens de RRF-verordening moet de Commissie deze vervolgens zonder vertraging doorsturen aan de Raad en het Europees Parlement. Zodra dit is gebeurd, zal het kabinet plannen doorgeleiden naar de Tweede Kamer. De Commissie heeft na formele indiening van een herstelplan twee maanden de tijd om dit te beoordelen, aan de hand van de criteria die worden vastgelegd in de RRF-verordening. Deze beoordeling kan aanleiding geven tot aanpassing van een herstelplan. Indien de Commissie tot een positieve beoordeling komt, zal zij een voorstel doen voor een uitvoeringsbesluit van de Raad. Het uitvoeringsbesluit beschrijft onder meer de hervormingen en investeringsprojecten die een lidstaat zal ondernemen, de financiële bijdrage waarop de lidstaat op grond van het herstelplan aanspraak kan maken en de mijlpalen en doelen die behaald moeten worden om recht te hebben op uitbetaling van middelen. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid over deze uitvoeringsbesluiten. Zodra de Commissie een voorstel doet voor dergelijke uitvoeringsbesluiten, zal de Tweede Kamer hier steeds een kabinetsappreciatie van ontvangen.

De minister van Financiën,
W.B. Hoekstra