



TER INFORMATIE

Aan de Minister  
Aan de Staatssecretaris

Directie Europese en Internationale Zaken

Auteur  
10.2.e  
@minezk.nl

# nota

Eerste EZK-appreciatie Commissievoorstellen Europees Herstelplan

Datum  
27 mei 2020  
Kenmerk  
DEIZ / 20154180  
Bhm: 20154194

Parafenroute

10.2.e	10.2.e DEIZ	10.2.e I&K
	10.2.e	10.2.e
BBR		
10.2.e		

10.2.e

Aanleiding

- De Commissie publiceerde op 27/5 een herstelpakket, waaronder voorstellen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-2027. Deze voorstellen vormen de basis voor verdere onderhandelingen met de Raad en het EP. Naar verwachting vindt op 8 juli 2020 een volgende ER over het MFK plaats.
- Dit betreft een eerste appreciatie op basis van de Commissiemededelingen. De onderliggende deelverordeningen worden vrijdag gepubliceerd. Een uitgebreidere appreciatie volgt in de voorbereiding van de REA op 2/6. In deze REA ligt o.a. de Kamerbrief met appreciatie op politieke hoofdpunten voor.

Bijlage(n)

10.2.e 28/5/20

Kernpunten

- De voorgestelde omvang van het herstelpakket (*Next Generation EU*) is € 750 miljard, waarvan € 500 miljard in de vorm van subsidies en € 250 miljard in de vorm van leningen. Dit betreft tijdelijke financiering tot eind 2024, bovenop de voorgestelde omvang van het volgende MFK ter grootte van € 1.100 miljard. Deze totaalomvang is vrijwel ongewijzigd t.o.v. de laatste *negotiating box*. De allocatie van de middelen is nog onbekend, deze volgt met de publicatie van de deelvoorstellen a.s. vrijdag.
- De Commissie financiert het bedrag van € 750 miljard door leningen aan te gaan op de kapitaalmarkt. Om dit mogelijk te maken stelt de Commissie voor het plafond onder het Eigen Middelen Besluit tijdelijk op te hogen van 1,2% EU BBP naar 1,8% EU BBP. De leningen zullen vanaf 2028 (na volgend MFK) in 30 jaar terug betaald moeten worden. Om op termijn hogere nationale afdrachten te voorkomen stelt de Commissie de introductie van een viertal nieuwe eigen middelen voor op het terrein van ETS, plastic, CBAM, digitaks en een heffing op grote bedrijven.
- Het herstelpakket bestaat uit 3 pilaren:
  - 1) Een herstelinstrument gericht op economisch herstel,
  - 2) Kickstarten van de economie via private investeringen,
  - 3) Lessen van de crisis en strategische uitdagingen. Binnen deze pilaren worden zowel nieuwe, tijdelijke instrumenten als ook aanpassingen van bestaande instrumenten voorgesteld. Zie onder voor verdere toelichting op de verschillende instrumenten.

Ontvangen BBR

### Appreciatie

- Het is positief dat er op Europees niveau solidariteit wordt getoond in de aanpak van de crisis, waaronder bij het mobiliseren van liquiditeit op de korte- en middellange termijn ter ondersteuning van o.a. het bedrijfsleven (in het bijzonder MKB) en de gezondheidszorg. De tijdelijkheid van het *Recovery Instrument* is tevens in lijn met de NL inzet. De voorstellen sluiten inhoudelijk grotendeels aan bij de moderniseringsprioriteiten voor het volgende MFK, door investeringen te stimuleren die ondersteunend zijn aan de groene en digitale transitie. Zo worden investeringen in innovatie gestimuleerd (o.a. via ophoging van *Horizon Europe* met € 13,5 miljard) en dragen de voorstellen bij aan de implementatie van de *Green Deal* en bijbehorende klimaatambities. Daarnaast worden structurele hervormingen gestimuleerd via een *Recovery en Resilience Facility*.
- Er zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het budget en financiering. Zo is het totaalbudget relatief hoog, is NL geen voorstander van de financieringsconstructie waarbij wordt geleend voor lopende uitgaven (*loans for grants*) en staat het kabinet terughoudend tegenover de invoering van nieuwe eigen middelen. Ook is het kabinet kritisch ten aanzien van de structurele ophoging van het MFK (€1100 miljard (1,08% bbp) 10.2.a [redacted]) en de ophoging van traditionele programma's zoals het GLB (€5 miljard extra) en cohesiebeleid (€55 miljard extra) en in deze tijden Erasmus+. Ten slotte stelt de Commissie voor om de kortingen uit te faseren, maar over een langere periode dan eerder voorgesteld.
- Inhoudelijke kanttekeningen zijn te plaatsen bij o.a.
  - de top-up van cohesiemiddelen via het nieuwe instrument ReactEU. Dit mobiliseert tijdelijk (t/m 2022) aanvullende cohesiemiddelen onder maximale flexibiliteit (o.a. geen thematische concentratie of nationale cofinanciering, zwakke prikkel voor doorvoeren structurele hervormingen).
  - T.a.v. klimaat blijft het van belang dat de voorstellen zo veel mogelijk worden uitgewerkt in lijn met de Green Deal, om zo effectieve klimaatinvesteringen in het volgende MFK te borgen.
  - Ten slotte dient de koppeling met structurele hervormingen versterkt te worden.
- Eerste indicatie is dat het krachtenveld sterk verdeeld blijft over met name de omvang van financiering van het pakket: de Frugal Four 10.2.a [redacted] pleiten voor een herstellepakket van beperkte omvang dat gefinancierd wordt via een *loans for grants*-constructie. Overige lidstaten (onder aanvoering van o.a. 10.2.a [redacted]) pleitten eerder voor een herstellepakket ter grootte van € 500 miljard en financiering via *loans for grants*.

### Toelichting

#### Algemeen

- Het herstellepakket is als volgt opgebouwd:
  1. De eerste pilaar bestaat uit drie onderdelen:
    - 1) *Recovery en Resilience Facility* (RRF) als nieuw en tijdelijk instrument gericht op hervormingen. De BICC komt hiermee te vervallen.
    - 2) *ReactEU* als nieuw en tijdelijk instrument bovenop het cohesiebeleid;
    - 3) Top-up van het *Just Transition Mechanism*, vooral het *Just Transition Fund*;

2. De tweede pilaar bestaat uit twee onderdelen:
    - 1) Versterking van InvestEU via een nieuw luik voor strategische investeringen in o.a. waardeketens;
    - 2) *Solvency Support Instrument* als nieuw en tijdelijk instrument gericht op korte termijn kapitaalsteun voor grotere bedrijven.
  3. De derde pilaar bestaat uit aanpassingen en top-ups van bestaande instrumenten, gericht op onderzoek, innovatie, gezondheidszorg en extern beleid.
- Financiering van het herstellepakket vindt plaats via een combinatie van *loans for grants* en *loans for loans*, waarvoor de Commissie leningen aangaat op de kapitaalmarkt. De Commissie stelt voor om de leningen op de kapitaalmarkt pas na afloop van volgend MFK, dus vanaf 2028 in 30 jaar te gaan betalen. Voor de terugbetaling van deze leningen stelt de Commissie, als alternatief op financiering via hogere nationale afdrachten of herprioriteringen binnen de EU-begroting, nieuwe eigen middelen voor: een plastic taks, cctb, uitbreiding ETS naar luchtvaart en scheepvaart, introductie van een CBAM, een digitaks en een heffing op grote bedrijven die gebruik maken van de interne markt.

**Tabel 1: Budgetten MFK & herstellfonds in 2018 prijzen**

	MFK 2021-2027 (exclusief herstellfonds)	Tijdelijk herstellfonds	MFK 2021- 2027 (inclusief herstellfonds)	
<b>Totaal</b>	1100	750	1850	10.2.a
<b>1. Single Market, Innovation and Digital</b>	140,7	69,8	210,5	10.2.a
Horizon Europe	80,9	13,5	94,4	
InvestEU	1,3	30,3	31,6	
<i>wv originele doelstellingen</i>	-	15,3	15,3	
<i>wv strategische investeringen</i>	-	15	15	
Solvency Instrument (via EFSI)	-	26	26	
<b>2. Cohesie &amp; waarden</b>	374,5	610	984,5	
Cohesiebeleid	323,2	50	373,2	
<i>wv ReactEU</i>	-	50	50	
RFF	-	560	560	
<i>wv leningen</i>	-	250	250	
<i>wv subsidies</i>	-	310	310	
BICC	-	-	-	
<b>3. GLB en natuur</b>	357	45	402	
GLB	333,3	15	348,3	
<i>wv pijler 2</i>	75	15	90	
JTF	10	30	40	
<b>Overig</b>	227,8	25,2	253	
Health programma	1,7	7,7	9,4	

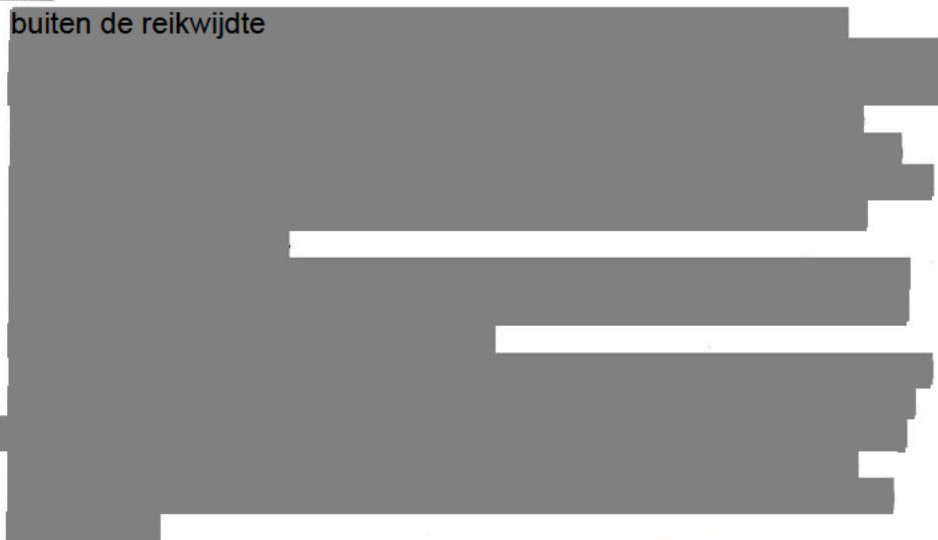
De Commissie heeft zowel wijzigingen doorgevoerd op het oorspronkelijke MFK-voorstel voor de gehele periode 2021-2027 als aanpassingen die gefinancierd worden door het tijdelijke noodfonds van €750 miljard. Daarbij komt dat er een aantal voorstellen nieuw (RFF, ReactEU) zijn en een aantal zijn komen te vervallen (BICC).

10.2.a

Recovery and Resilience Facility (RRF)

- Het tijdelijke RRF vervangt het eerdere voorstel voor een Begrotingsinstrument voor Convergentie en Concurrentie (BICC) en heeft een totaalbudget van € 560 miljard. Het instrument beslaat voor € 310 miljard aan subsidies en € 250 miljard aan leningen.
- Het RRF bouwt voort op de modaliteiten uit het BICC waarbij lidstaten tot 2024 aanvragen kunnen doen voor ondersteuning voor een pakket aan structurele hervormingen en investeringen in lijn met aanbevelingen uit het Europese Semester. Tevens moeten deze in lijn zijn met andere Unie prioriteiten zoals de Green Deal en digitale transitie. Afhankelijk van de kwaliteit van deze plannen krijgen lidstaten financiering in de vorm van leningen én subsidies toebedeeld. Monitoring van de implementatie van hervormingen loopt via het Europees Semester.
- Nieuw ten opzichte van het BICC is dat de gekozen maatregelen bij moeten dragen aan de groene en/of digitale transitie, er geen nationale cofinanciering benodigd is, de allocatiesleutel gewijzigd is (in de BICC was er sprake van een retourpercentage van minimaal 70%) en dat er geen expliciete koppeling meer met de eurozone aanbevelingen wordt gelegd.
- Er wordt gebruik gemaakt van *loans for grants*. Nederland is hierop tegen. De tijdelijkheid van het instrument is goed geborgd en in principe gelimiteerd tot eind 2022.
- De koppeling met structurele hervormingen is aanwezig maar kan scherper en harder geformuleerd. Ook de kwaliteit van de landenspecifieke aanbevelingen voor 2020 zijn te zwak en te weinig gericht op de doorvoer van structurele hervormingen.
- De RRF zal bijdragen aan het overkoepelende *climate mainstreaming percentage* voor het volgende MFK van 'ten minste 25%'. Het is onduidelijk hoe groot deze bijdrage zal zijn. Er worden geen investeringen uitgesloten die niet in lijn zijn met doelen van de Green Deal (uitwerking 'do no harm' principe ontbreekt).

ReactEU

- buiten de reikwijdte 

<sup>1</sup> 2018 prijzen

<sup>2</sup> Fund for European Aid to the most Deprived

Kenmerk  
DEIZ / 20154180

- buiten de reikwijdte [redacted]
- [redacted]

Just Transition Mechanism

- buiten de reikwijdte [redacted]
- [redacted]

InvestEU

- buiten de reikwijdte [redacted]

**Kenmerk**  
DEIZ / 20154180

- **buiten de reikwijdte**  
[Redacted text block]

Solvency Support Instrument (via EFSI)

- **buiten de reikwijdte**  
[Redacted text block]

Horizon Europe

- **buiten de reikwijdte**  
[Redacted text block]

- buiten de reikwijdte

#### Klimaat

- Positief dat Green Deal centrale rol speelt in herstelplan. Wordt neergezet als de groeistrategie voor economisch herstel: o.a. meer werkgelegenheid, onafhankelijk van buitenlandse producenten, schonere technologieën.
- INEK, EU Semester en JTF plannen als uitgangspunt voor publieke investeringen goed. Positief dat investeringen in lijn moeten zijn met 'do no harm' principe. Wel essentieel dat dit ook in onderliggende verordeningen (m.n. de verordeningen onder herstelplan) terecht komt.
- Sterkere nadruk op noodzaak hervormingen, waaronder richting duurzaamheid en klimaat.
- Goed dat EU vasthoudt aan klimaatambities: ophogen 2030 doel blijft prioriteit, alsook klimaatwet. Geen vertraging verwacht hierop, uitgaande van nieuw commissie werkprogramma.
- Toepassing van EU taxonomie op private investeringen ook positief.
- Kick-off maatregelen (renovatiegolf, investeringen naar waterstof, CCS, betere energieinfrastructuur, schoon transport) veelal in lijn met NL non-paper over herstelmaatregelen. Verdere uitwerking moet nog blijken.
- De middelen die een bijdrage moeten leveren aan het *climate mainstreaming percentage* van het volgende MFK ('ten minste 25%') worden uitgebreid met extra middelen uit het nieuwe herstellepakket (Recovery en Resilience Facility en hoger JTM). Echter is onduidelijk hoe groot de bijdrage hieruit zal zijn.
- CBAM en ETS als eigen middel moet verder worden uitgewerkt. Voorstellen hierover worden verwacht in 2021.

#### Overige terreinen

- buiten de reikwijdte