

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3138

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 juni 2021

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën over de brief van 21 mei 2021 over het Fiche: Mededeling financieringsstrategie voor de financiering van Next Generation EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3112).

De vragen en opmerkingen zijn op 1 juni 2021 aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 14 juni 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het Fiche: Mededeling financieringsstrategie voor de financiering van Next Generation EU. Zij hebben hierbij nog enkele vragen.

De Commissie baseert de financieringsstrategie onder andere op «transparante communicatie» over de schulduitgifte waarmee voorkomen zou worden dat verdrukking op de obligatiemarkt ontstaat. Kan het kabinet nader toelichten hoe transparante communicatie verdringen kan voorkomen? Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van «primary dealers». Kan het kabinet aangeven hoe deze partijen worden geselecteerd? Ook dienen transacties in lijn te zijn met het onafhankelijk risicomangementraamwerk en het compliancekader, zoals opgesteld in de bijlage bij de verschenen mededeling. Hoe wordt hierop toegezien?

De Commissie noemt de mogelijkheid van een *grace period*, waarbij de lidstaat die een lening ontvangt de eerste periode daarna geen aflossingen hoeft te doen zodat deze eerst volledig kan herstellen van de crisis. Volgens het kabinet past een dergelijk voornemen van de Commissie binnen het mandaat zoals verleend in het Eigenmiddelenbesluit en de Recovery and Resilience Facility (RRF)-verordening. Kan het kabinet nader toelichten waarom niet gekozen is voor een volledig evenredige jaarlijkse afbetaling van alle gemobiliseerde middelen (voor zowel subsidies als leningen)? Welke lidstaten zijn voorstander van een *grace period* en welke risico's ziet het kabinet bij dit voorstel? Het kabinet geeft aan dat enkele lidstaten vragen hebben gesteld bij de voorgenomen *grace period*, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Kan het kabinet hier nader op ingaan? Welke vragen zijn er bij de diverse lidstaten en wat is de repliek van de Commissie hierop? Welke aanvullende eisen stelt het kabinet aan een eventuele *grace period*? Wanneer is een economie «voldoende hersteld»? En hoe wordt gegarandeerd dat van uitstel geen afstel komt?

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) een budget van 12,9 miljard euro is opgenomen voor de rentebetalingen voor wat betreft het subsidiedeel tot en met 2027. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Welke lidstaten vindt Nederland hieraan zijn zijde, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Kan de Minister aangeven wanneer de methodologie wordt gepresenteerd dat de kosten aan het EU-budget en lidstaten die gebruikmaken van leningen toerekent?

Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat in het onwaarschijnlijke geval dat lidstaten de rente- en aflossingsverplichtingen op de aan hen verstrekte leningen niet tijdig aan de EU kunnen voldoen, de EU aanvullende eigen middelen zal opvragen bij de lidstaten, opdat de EU zelf wel tijdig in staat zal zijn om aan de eigen rente- en aflossingsverplichting te kunnen voldoen. Zijn de eventuele financiële gevolgen hiervan voldoende in kaart gebracht? Hoe verhoudt dit zich tot de voorgenomen *grace period*? Neemt het risico voor Nederland hiermee toe?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het Eigenmiddelenbesluit pas in werking zal treden als alle lidstaten kennis hebben gegeven van de voltooiing van de volgens hun grondwettelijke bepalingen voor de aanneming van dit besluit vereiste procedures. Het Bundesverfassungsge-

richt in Duitsland kreeg de vraag voorgelegd of het akkoord wel in overeenstemming was met Duitse wet- en regelgeving en of er geen sprake is van Gesamtverschuldung. Het hof heeft hierop de voorlopige uitspraak gedaan dat naar alle waarschijnlijkheid de begrotingsbevoegdheden van de Bundestag niet worden geschonden. Een definitief oordeel laat nog op zich wachten. Omdat uitstel van de ratificatie ongewenste gevolgen zou kunnen hebben, is de bondspresident gemachtigd om de ratificatie te notificeren. Dat is inmiddels gebeurd. Kan de Minister aangeven wanneer een definitieve uitspraak van het hof verwacht kan worden en welke gevolgen wijziging van dit oordeel ten opzichte van deze voorlopige uitspraak kan hebben voor het inwerkingtreden van het Eigenmiddelenbesluit?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Nederlandse inzet ten aanzien van het voorstel van de Europese Commissie over financiering van Next Generation EU (NGEU). De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van het NGEU-instrument om herstel van de Europese economie te bevorderen, mits dit op een gedegen en prudente manier wordt ingericht. Is het kabinet van mening dat het plan dat nu voorligt daar in al zijn facetten aan voldoet of ziet het kabinet enig risico? Zo ja, op welke vlakken?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het kabinet schrijft dat de financieringskosten van de leningen die gedurende een *six month window* worden aangegaan aan de begunstigen van de leningen worden toegerekend. De financieringskosten voor subsidies worden aan de EU-begroting toegerekend en de kosten ten behoeve van het verstrekken van leningen aan de lidstaten die hier gebruik van maken. Verderop geeft het kabinet echter aan dat de kosten conform een nog te presenteren methodologie aan het EU-budget en lidstaten die gebruik maken van leningen worden toegerekend. Worden dan de kosten van de leningen die door de EU worden aangegaan aan de begunstigen van deze middelen toegerekend, ongeacht of deze vervolgens als subsidies of als leningen aan de betreffende lidstaten worden gegeven? En klopt het dat de financieringskosten ten behoeve van subsidies uit de EU-begroting bekostigd worden, en financieringskosten ten behoeve van het verstrekken van leningen aan de lidstaten worden toegerekend? Of volgt hiervoor mogelijk een andere methodologie? En op welke momenten worden welke kosten doorberekend aan lidstaten?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Commissie vier redenen geeft waarom een gediversifieerde financieringsstrategie de voorkeur geniet boven een *back-to-back*-strategie. Zij begrijpen de voordelen, maar vragen zich ook af wat de nadelen zijn. Kan de Minister daar meer inzicht in geven? Deze leden lezen voorts dat enige flexibiliteit in de financieringsstrategie nodig is omdat de ruimte voor aflossing in de toekomstige EU-begrotingen tot 2058 nog niet bekend is. Zij vragen welke risico's er aan deze flexibiliteit kleven en welke *safeguards* ten aanzien van deze risico's zijn ingebouwd om te voorkomen dat we in een moeras aan schulden belanden waar we moeilijk uitkomen. Het kabinet geeft aan voorkeur te hebben voor een evenredige jaarlijkse afbetaling van gemobiliseerde middelen. Dat lijkt deze leden ook een verstandige strategie. Is het kabinet bereid hier in Brussel op in te zetten?

De leden van de CDA-fractie lezen dat als een van de acht pilaren voor financiering een *grace period* wordt ingebouwd. Zij zijn benieuwd hoe lang zo'n periode is. Zit er een maximum aan een dergelijke periode? Wat betekenen mogelijk lange *grace periods* voor de capaciteit van de EU voor de terugbetalingsverplichting van de EU? En wat is het risico dat indien een lidstaat geen mogelijkheid heeft de financiering terug te betalen, uiteindelijk een bijdrage aan andere lidstaten zal worden gevraagd?

Waarom acht het kabinet deze kans zeer onwaarschijnlijk? Deze leden lezen ook dat verschillende lidstaten vragen hebben gesteld over de *grace period*. Kan de Minister iets meer zeggen over de inhoud van deze vragen?

De leden van de CDA-fractie vinden het goed dat de Commissie transparant zal zijn over het schuldenmanagement, door «regelmatige en uitgebreide» informatie aan de Raad en het Parlement. Is ten aanzien hiervan reeds een frequentie bekend? Het lijkt deze leden goed dat dit op een vastgelegd moment gebeurt, bijvoorbeeld jaarlijks. Het kabinet benadrukt dat de uitgifte van groene obligaties door lidstaten zelf ook van groot belang blijft. Welke lidstaten geven reeds groene obligaties uit? Hoe wil de Minister hier in de EU op inzetten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met zorgen de Mededeling financieringsstrategie voor de financiering van Next Generation gelezen. De leden vragen de Minister wat een gediversifieerde financieringsstrategie is. Deze leden vragen de Minister waarom er geen sprake meer is van een *back-to-back*-strategie. Deze leden vragen de Minister of dit geen goede waarborg was volgens hem. Voorts vragen deze leden de Minister waarom de financieringskosten ten behoeve van subsidies aan de EU-begroting worden toegerekend. Deze leden vragen de Minister of dat niet te veel van het goede is. De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de financieringsstrategie omdat de ruimte voor aflossing in de toekomstige EU-begrotingen tot 2058 niet bekend is. Deze leden willen weten of de aflossing wordt afgewenteld op volgende generaties.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of hij nu werkelijk denkt dat de acht pilaren een stevige basis bieden voor een dergelijk schuldencomplex. Deze leden vragen de Minister om een toelichting. Voorts vragen deze leden de Minister waarom hij niet gewoon zelf leent op de kapitaalmarkt als het nodig zou zijn. Deze leden achten dit veel goedkoper. De leden van de SP-fractie vragen de Minister of dit wellicht te maken heeft met soevereiniteitsoverdracht. Deze leden vragen de Minister ten slotte welke voordelen hij ziet voor komende Europese (debt)-generaties.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het fiche voor de mededeling over de financieringsstrategie voor de financiering van Next Generation. Deze leden hebben daarover nog enkele vragen.

2. Essentie voorstel

De leden van de SGP-fractie vragen naar gevolgen voor lidstaten met betrekking tot renteverplichtingen, garantstellingen en afdrachten door het gebruik van een gediversifieerde financieringsstrategie in plaats van een *back-to-back* strategie.

In hoeverre is het karakter van de financiering van Next Generation, namelijk gezamenlijke financiering van alle leningen van alle lidstaten tezamen, mede een reden om te kiezen voor een gediversifieerde financieringsstrategie in plaats van een *back-to-back*-strategie, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanvullende informatie over de *grace period*, zoals de opzet en kenmerken. Welke rechten en verplichtingen voor lidstaten zijn aan de *grace period* verbonden?

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

De leden van de SGP-fractie lezen dat het kabinet niet geheel positief is over de zogenoemde *grace period*. De leden van de SGP-fractie onderstrepen deze kritische houding. Welke mogelijkheden ziet het kabinet om dit voorstel dichter bij de Nederlandse inzet te brengen? En is het kabinet voornemens om samen met andere lidstaten, nu blijkt dat meerdere lidstaten deze kritische houding innemen, op te trekken om de *grace period* zo sober mogelijk te houden? En is het kabinet van mening dat lidstaten zo snel als mogelijk leningen terug moeten betalen, zodat schulden niet (tijdelijk) afgewenteld worden op andere lidstaten, zoals Nederland?

II. Reactie van de Minister

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van VVD

De Commissie baseert de financieringsstrategie onder andere op «transparante communicatie» over de schulduitgifte waarmee voorkomen zou worden dat verdrukking op de obligatiemarkt ontstaat. Kan het kabinet nader toelichten hoe transparante communicatie verdringen kan voorkomen?

Transparante communicatie over de financieringsstrategie moet ervoor zorgen dat marktpartijen op tijd kennis kunnen nemen van de uitgifteplannen van de Europese Commissie. Marktpartijen kunnen zo tijdig vooraf beslissen waar zij hun geld in investeren. Nederland en verschillende andere Europese schuldagentschappen communiceren ook tijdig hun uitgifteplannen. Op deze manier kunnen Europese schuldagentschappen en de Europese Commissie onderling rekening houden met elkaars uitgifteplannen en eigen schulduitgiften (deels) op andere momenten inplannen om verdrukking op de obligatiemarkten te voorkomen.

Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van «primary dealers». Kan het kabinet aangeven hoe deze partijen worden geselecteerd? Ook dienen transacties in lijn te zijn met het onafhankelijk risicomanagementraamwerk en het compliancekader, zoals opgesteld in de bijlage bij de verschenen mededeling. Hoe wordt hierop toegezien?

De Europese Commissie heeft middels een besluit¹ een netwerk van primary dealers opgericht. In dit besluit is onder andere vastgelegd aan welke criteria bedrijven moeten voldoen om in aanmerking te komen om in dit netwerk opgenomen te worden. Sinds 19 april jl. zijn de benodigde documenten om een aanvraag in te dienen beschikbaar gesteld op de website van de Europese Commissie. Op 31 mei jl. zijn er reeds 39 instellingen geselecteerd. Het blijft mogelijk om een aanvraag in te dienen om toe te treden tot het primary dealer network.

Om de naleving van de regels van de risicoraamwerk en compliance kader te waarborgen wordt er een onafhankelijke Chief Risk Officer benoemd. De taken en verantwoordelijkheden staan in meer detail beschreven in een uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie².

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021D0625&from=EN>

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/c2021_2502_en_act_part1_v1.pdf

De Commissie noemt de mogelijkheid van een *grace period*, waarbij de lidstaat die een lening ontvangt de eerste periode daarna geen aflossingen hoeft te doen zodat deze eerst volledig kan herstellen van de crisis. Volgens het kabinet past een dergelijk voornemen van de Commissie binnen het mandaat zoals verleend in het Eigenmiddelenbesluit en de Recovery and Resilience Facility (RRF)-verordening. Kan het kabinet nader toelichten waarom niet gekozen is voor een volledig evenredige jaarlijkse afbetaling van alle gemobiliseerde middelen (voor zowel subsidies als leningen)? Welke lidstaten zijn voorstander van een *grace period* en welke risico's ziet het kabinet bij dit voorstel? Het kabinet geeft aan dat enkele lidstaten vragen hebben gesteld bij de voorgenomen *grace period*, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Kan het kabinet hier nader op ingaan? Welke vragen zijn er bij de diverse lidstaten en wat is de repliek van de Commissie hierop? Welke aanvullende eisen stelt het kabinet aan een eventuele *grace period*? Wanneer is een economie «voldoende hersteld»? En hoe wordt gegarandeerd dat van uitstel geen afstel komt?

In de mededeling noemt de Europese Commissie de optie voor lidstaten om de terugbetaling van de hoofdsom pas aan te laten vallen als het economische herstel voldoende is ingetreden. Als voorbeeld wordt een termijn van tien jaar genoemd.

Een «grace period», waarbij de terugbetaling van leningen niet direct in het jaar nadat de lening is verstrekt wordt aangevangen, is in de ogen van het kabinet billijk en past binnen het mandaat zoals dat aan de Europese Commissie is verleend voor de financiering van het herstelinstrument en voor het verstrekken van leningen via de Faciliteit voor veerkracht en herstel (Recovery and Resilience Facility; RRF). Zo vindt ook de aflossing van de leningen voor het subsidieonderdeel, die via de EU-begroting verlopen, pas plaats vanaf 2028 (met een mogelijkheid van vervroegde aflossingen indien de envelop bestemd voor rente-uitgaven groter is dan benodigd en het restant wordt aangewend voor vervroegde aflossingen.

Het door de Europese Commissie genoemde voorbeeld van een grace period van tien jaar is in de ogen van het kabinet echter vrij lang, en zou betekenen dat het aflossen van middelen die zijn gebruikt voor het verstrekken van leningen iets later aanvangt dan het aflossen van middelen die zijn gebruikt voor het doen van uitgaven. Gelijktijdige lineaire terugbetaling vanaf 2028 van alle gemobiliseerde middelen zou de voorkeur van het kabinet hebben.

Het terugbetalingsschema, en dus een eventuele grace period, zal zijn neerslag vinden in de leningovereenkomsten die de Europese Commissie zal afsluiten met elke lidstaat die een lening zal ontvangen. De Raad van de Europese Unie en de lidstaten hebben daar geen rol in.

De mogelijkheid van een grace period voor het afbetalen van de hoofdsom van de door lidstaten ontvangen leningen heeft in principe geen effect op de garantstelling van Nederland voor NGEU. De aflossing en rentebetalingen op de leningen die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen worden voldaan met de rente en aflossing die de Unie zal ontvangen van de lidstaten die deze leningen bij de Unie zijn aangegeven. Een grace period betekent enkel dat de betalingen op een later moment zullen plaatsvinden dan wanneer de aflossing direct na ontvangst van de lening al zou starten.

Er bestaat geen gevaar voor «van uitstel komt afstel» als gevolg van de optie tot het hanteren van een grace period. In het Eigenmiddelenbesluit (EMB) is het mandaat opgenomen op basis waarvan de Europese Commissie middelen mag lenen op de kapitaalmarkt. Onderdeel van dit

mandaat is de vereiste dat alle leningen op uiterlijk 31 december 2058 volledig zijn terugbetaald. Als de volledige periode tot en met 2058 wordt gebruikt voor het aflossen van de leningen, heeft de keuze om later te starten met terugbetalen tot gevolg dat de jaarlijkse aflossingen wat hoger zullen liggen dan wanneer wordt gekozen voor een vroegere start. Hetzelfde terug te betalen bedrag wordt dan immers over een minder lange periode verspreid.

Het overgrote deel van de lidstaten kon zich vinden in de intentie van de Commissie. Een beperkt aantal heeft er samen met Nederland op gewezen dat het genoemde voorbeeld van tien jaar voor de grace period in hun ogen vrij lang is.

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) een budget van 12,9 miljard euro is opgenomen voor de rentebetalingen voor wat betreft het subsidiedeel tot en met 2027. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Welke lidstaten vindt Nederland hier aan zijn zijde, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Kan de Minister aangeven wanneer de methodologie wordt gepresenteerd dat de kosten aan het EU-budget en lidstaten die gebruikmaken van leningen toerekent?

Het MFK-akkoord 2021–2027 bevat een budget voor de rentebetalingen voor het subsidiedeel tot en met 2027. Als de envelop voor deze rentebetalingen groter is dan benodigd zal het overschot voor het einde van het MFK 2021–2027 worden benut voor de eerste aflossingen op de Unieleeningen.

De Europese Commissie zal eind juni middels een besluit de methodologie publiceren waarin de allocatiemethode van de kosten wordt vastgesteld.

Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat in het onwaarschijnlijke geval dat lidstaten de rente- en aflossingsverplichtingen op de aan hen verstrekte leningen niet tijdig aan de EU kunnen voldoen, de EU aanvullende eigen middelen zal opvragen bij de lidstaten, opdat de EU zelf wel tijdig in staat zal zijn om aan de eigen rente- en aflossingsverplichting te kunnen voldoen. Zijn de eventuele financiële gevolgen hiervan voldoende in kaart gebracht? Hoe verhoudt dit zich tot de voorgenomen *grace period*? Neemt het risico voor Nederland hiermee toe?

Voor de leningen van de Europese Commissie ten behoeve van leningen aan lidstaten is een garantieverplichting opgenomen op de begroting van het Ministerie van Financiën³ en wordt voor 2021 geraamd op 27,4 mld. euro (inclusief rentegarantie). Deze garantie zal worden geactualiseerd aan de hand van de schulduitgifte die de Unie de komende jaren zal ondernemen om de middelen voor NGEU te mobiliseren. Met het aflossen van deze leningen zal de Nederlandse garantieverplichting in de toekomst gaan dalen. De hoofdsom van de EU-obligaties die maximaal wordt gegarandeerd zal niet hoger zijn. De omvang van de rentegarantie hangt af van de gemiddelde looptijd van de uitstaande EU-obligaties. Die hoeft niet noodzakelijkerwijs te stijgen als de grace period langer is dan aangenomen, omdat de financiering niet back-to-back plaatsheeft maar middels een gediversifieerde financieringsstrategie.

³ https://www.rijksbegroting.nl/2021/voorbereiding/begroting,kst282764_11.html

De leden van de VVD-fractie constateren dat het Eigenmiddelenbesluit pas in werking zal treden als alle lidstaten kennis hebben gegeven van de voltooiing van de volgens hun grondwettelijke bepalingen voor de aanneming van dit besluit vereiste procedures. Het Bundesverfassungsgericht in Duitsland kreeg de vraag voorgelegd of het akkoord wel in overeenstemming was met Duitse wet- en regelgeving en of er geen sprake is van Gesamtverschuldung. Het hof heeft hierop de voorlopige uitspraak gedaan dat naar alle waarschijnlijkheid de begrotingsbevoegdheden van de Bundestag niet worden geschonden. Een definitief oordeel laat nog op zich wachten. Omdat uitstel van de ratificatie ongewenste gevolgen zou kunnen hebben, is de bondspresident gemachtigd om de ratificatie te notificeren. Dat is inmiddels gebeurd. Kan de Minister aangeven wanneer een definitieve uitspraak van het hof verwacht kan worden en welke gevolgen wijziging van dit oordeel ten opzichte van deze voorlopige uitspraak kan hebben voor het inwerkingtreden van het Eigenmiddelenbesluit?

Het is op dit moment nog onduidelijk wanneer het Duitse Grondwettelijk Hof (Bundesverfassungsgericht, BvF) een definitieve uitspraak doet. Het Eigenmiddelenbesluit (EMB) is in werking getreden op 1 juni 2021, nadat alle lidstaten van de EU het Raadsbesluit overeenkomstig hun eigen grondwettelijke bepalingen hadden goedgekeurd. Deze inwerkingtreding is niet voorwaardelijk en een uitspraak van een nationale rechter kan deze niet beëindigen.

In de tussenuitspraak van het BvF van 21 april jl., waarin het BvF het verzoek om voorlopige maatregelen in de grondwettelijke klachtprocedure tegen de Duitse goedkeuringswet van het EMB heeft afgewezen, heeft het BvF ook aangegeven wat de gevolgen zouden zijn van een eventueel eindoordeel dat de Duitse goedkeuringswet in strijd is met de Duitse Grondwet. Mocht het BvF in zijn einduitspraak in de nationale grondwettelijke klachtprocedure tot het oordeel komen dat er sprake is van strijdigheid met de Duitse Grondwet, dan zal er een plicht ontstaan voor de Duitse regering, Bondsdag en Bondsraad om alle middelen te gebruiken die tot hun beschikking staan om de Duitse constitutionele rechtsorde te herstellen. Wat de reactie van deze Duitse instellingen in een dergelijke situatie zou zijn, en wat de gevolgen daarvan zouden zijn, valt niet te voorspellen. Een dergelijke einduitspraak zou echter in elk geval geen einde maken aan de werking van het EMB of aan de binding van Duitsland hieraan onder het Unierecht.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Nederlandse inzet ten aanzien van het voorstel van de Europese Commissie over financiering van Next Generation EU (NGEU). De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van het NGEU-instrument om herstel van de Europese economie te bevorderen, mits dit op een gedegen en prudente manier wordt ingericht. Is het kabinet van mening dat het plan dat nu voorligt daar in al zijn facetten aan voldoet of ziet het kabinet enig risico? Zo ja, op welke vlakken?

De Europese Commissie heeft in haar mededeling de voorgestelde financieringsstrategie voor de financiering van Next Generation EU uiteengezet⁴. De Europese Commissie voert haar schuldbeheer uit binnen de voorwaarden en grenzen die het EMB en specifieke verordeningen daaraan stellen. Het kabinet is van mening dat het met de voorgestelde

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0250&qid=1620732800567&from=NL>

strategie binnen het verleende mandaat opereert en hiermee voldoet aan een gedegen en prudente inrichting van de financiering van het herstellfonds. Hierbij dient de aflossing van de door de Europese Commissie geleende middelen overeenkomstig met het beginsel van goed financieel beheer te geschieden en volgens een schema dat waarborgt dat de verplichtingen gestaag en voorspelbaar verminderen. Daarnaast zet de Europese Commissie een gedegen risicoraamwerk op met een Chief Risk Officer en een compliance afdeling.⁵ Ook maakt het gebruik van de diensten van de ECB (voor het stallen van middelen) en van commerciële banken die als Primary Dealer zullen fungeren om de uitgiften in goede banen te leiden. Ik heb er vertrouwen in dat de Europese Commissie hiermee een solide basis heeft gelegd voor een goede financiering van het herstelinstrument en vertrouw tevens op het feit dat de Commissie eerdere uitgiften, herfinanciering en aflossing in het kader van de betalingsbalansfaciliteit, het EFSM en SURE met succes heeft volbracht.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het kabinet schrijft dat de financieringskosten van de leningen die gedurende een *six month window* worden aangegaan aan de begunstigden van de leningen worden toegerekend. De financieringskosten voor subsidies worden aan de EU-begroting toegerekend en de kosten ten behoeve van het verstrekken van leningen aan de lidstaten die hier gebruik van maken. Verderop geeft het kabinet echter aan dat de kosten conform een nog te presenteren methodologie aan het EU-budget en lidstaten die gebruik maken van leningen worden toegerekend. Worden dan de kosten van de leningen die door de EU worden aangegaan aan de begunstigden van deze middelen toegerekend, ongeacht of deze vervolgens als subsidies of als leningen aan de betreffende lidstaten worden gegeven? En klopt het dat de financieringskosten ten behoeve van subsidies uit de EU-begroting bekostigd worden, en financieringskosten ten behoeve van het verstrekken van leningen aan de lidstaten worden toegerekend? Of volgt hiervoor mogelijk een andere methodologie? En op welke momenten worden welke kosten doorberekend aan lidstaten?

De Europese Commissie zal eind juni middels een besluit de methodologie voor de allocatie van de kosten die voor Next Generation EU worden gemaakt vaststellen en publiceren. Op dit moment is het de verwachting dat de kosten per tijdscompartiment van zes maanden worden gealloceerd op basis van een claim die ontstaat na uitbetaling van middelen. Met deze methode worden de kosten pro rata toebedeeld aan de begunstigden, die of de EU-begroting dan wel de lidstaten die leningen ontvangen zijn. Daarbij is de huidige verwachting dat de financieringskosten aan het einde van de renteperiode aan de begunstigde wordt gefactureerd. De administratieve kosten en kosten voor de liquiditeitsbuffer worden aan het einde van het kalenderjaar gefactureerd.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Commissie vier redenen geeft waarom een gediversifieerde financieringsstrategie de voorkeur geniet boven een *back-to-back*-strategie. Zij begrijpen de voordelen, maar vragen zich ook af wat de nadelen zijn. Kan de Minister daar meer inzicht in geven?

Tot op heden was het eenvoudig te volgen voor welk doeleinde de Commissie obligaties uitgaf omdat deze rechtstreeks, en onder dezelfde voorwaarden, aan het begunstigde land als lening werden verstrekt. Met de voorgestelde diversifieerde financieringsstrategie wordt de financiering losgekoppeld van de verstrekte leningen waardoor het proces

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/c2021_2502_en_act_part1_v1.pdf

minder makkelijk te volgen wordt. De Commissie zal zich dus meer in moeten spannen om de koppeling tussen de gemobiliseerde middelen en de begunstigden uit te leggen. De back-to-back benadering sluit ook volledig al het renterisico voor begunstigden uit, omdat de looptijd en rente van door de Unie verstrekte leningen exact gelijk zijn aan de looptijd en rente van de door de Unie geleende middelen. Bij de door de Commissie voorgestelde benadering kunnen lidstaten die leningen aangaan bij de Unie geconfronteerd worden met een stijging (of daling) van de rente op die lening, of moet gebruik worden gemaakt van financiële instrumenten om zekerheid te verkrijgen over de rente. Dat maakt de situatie dus complexer dan bij een back-to-back strategie.

Deze leden lezen voorts dat enige flexibiliteit in de financieringsstrategie nodig is omdat de ruimte voor aflossing in de toekomstige EU-begrotingen tot 2058 nog niet bekend is. Zij vragen welke risico's er aan deze flexibiliteit kleven en welke *safeguards* ten aanzien van deze risico's zijn ingebouwd om te voorkomen dat we in een moeras aan schulden belanden waar we moeilijk uitkomen. Het kabinet geeft aan voorkeur te hebben voor een evenredige jaarlijkse afbetaling van gemobiliseerde middelen. Dat lijkt deze leden ook een verstandige strategie. Is het kabinet bereid hier in Brussel op in te zetten?

De Europese Commissie voert haar schuldbeheer uit binnen de voorwaarden en grenzen die het EMB en specifieke verordeningen daaraan stellen. Zo mag de Commissie tot uiterlijk 2026 nieuwe leningen aangaan onder het EMB en dient de terugbetaling daarvan uiterlijk 31 december 2058 afgerond te zijn. Van deze data kan niet worden afgeweken. De Europese Commissie kan over de timing van het uitgeven van obligaties en de looptijden besluiten om haar financieringskosten te optimaliseren. Ook is afgesproken dat bij de uitvoering van de gediversifieerde financieringsstrategie de Commissie optimaal gebruik dient te maken van de capaciteit van de markten om de opname van dergelijke aanzienlijke leningen met verschillende looptijden op te vangen. Dit verleent enige mate van flexibiliteit voor de Commissie, zonder dat er aan de budgettaire safeguards uit het mandaat wordt afgedaan. Het kabinet is van mening dat een evenredige jaarlijkse afbetaling van de leningen de voorkeur geniet boven een ander aflossingsschema. De Commissie streeft ook naar een overwegend gelijkmatig aflossings-schema. Tegelijkertijd is het kabinet zich ervan bewust dat er enige mate van flexibiliteit nodig is voor de Commissie om de financiering zo efficiënt mogelijk uit te voeren en dit past binnen het mandaat zoals dat aan de Europese Commissie is verleend in het EMB. Dit mandaat is echter niet ongelimiteerd; de aflossing van de door de Commissie geleende middelen dient overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer te geschieden en volgens een schema dat waarborgt dat de verplichtingen gestaag en voorspelbaar verminderen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat als een van de acht pilaren voor financiering een *grace period* wordt ingebouwd. Zij zijn benieuwd hoe lang zo'n periode is. Zit er een maximum aan een dergelijke periode? Wat betekenen mogelijk lange *grace periods* voor de capaciteit van de EU voor de terugbetalingsverplichting van de EU? En wat is het risico dat indien een lidstaat geen mogelijkheid heeft de financiering terug te betalen, uiteindelijk een bijdrage aan andere lidstaten zal worden gevraagd? Waarom acht het kabinet deze kans zeer onwaarschijnlijk? Deze leden lezen ook dat verschillende lidstaten vragen hebben gesteld over de *grace period*. Kan de Minister iets meer zeggen over de inhoud van deze vragen?

De Europese Commissie heeft geen verdere uitwerking gepubliceerd van het bepalen van de grace period. Het terugbetalingsschema, en dus een eventuele grace period, zal haar neerslag vinden in de leningovereenkomsten die de Europese Commissie zal afsluiten met elke lidstaat die een lening zal ontvangen.

De mogelijkheid van een grace period voor het afbetalen van de hoofdsom van de door lidstaten ontvangen leningen heeft in principe geen effect op de hoogte van de garantstelling van Nederland voor NGEU. De aflossing en rentebetalingen op de leningen die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen worden voldaan met de rente en aflossing die de Unie zal ontvangen van de lidstaten die deze leningen bij de Unie zijn aangegeven. Een grace period betekent enkel dat de betalingen op een later moment zullen plaatsvinden dan wanneer de aflossing direct na ontvangst van de lening al zou starten. Een langere grace period betekent dat de Nederlandse garantieverplichting dan later in de tijd afneemt.

Er bestaat geen gevaar voor «van uitstel komt afstel» als gevolg van de optie tot het hanteren van een grace period. In het Eigenmiddelenbesluit (EMB) is het mandaat opgenomen op basis waarvan de Europese Commissie middelen mag lenen op de kapitaalmarkt. Onderdeel van dit mandaat is de vereiste dat alle leningen op uiterlijk 31 december 2058 volledig zijn terugbetaald. Als de volledige periode tot en met 2058 wordt gebruikt voor het aflossen van de leningen, heeft de keuze om later te starten met terugbetalen tot gevolg dat de jaarlijkse aflossingen in latere jaren wat hoger zullen liggen dan wanneer wordt gekozen voor een vroegere start. Hetzelfde terug te betalen bedrag wordt dan immers over een minder lange periode verspreid.

Het overgrote deel van de lidstaten kon zich vinden in de intentie van de Commissie. Een beperkt aantal heeft er samen met Nederland op gewezen dat het genoemde voorbeeld van 10 jaar in hun ogen vrij lang is.

De leden van de CDA-fractie vinden het goed dat de Commissie transparant zal zijn over het schuldenmanagement, door «regelmatige en uitgebreide» informatie aan de Raad en het Parlement. Is ten aanzien hiervan reeds een frequentie bekend? Het lijkt deze leden goed dat dit op een vastgelegd moment gebeurt, bijvoorbeeld jaarlijks.

De Europese Commissie moet aan de Raad en aan het Europees Parlement regelmatig en uitgebreid rapporteren over haar leenactiviteiten zoals overeengekomen in artikel 5(3) van het Eigenmiddelenbesluit.⁶ De Commissie zal de Raad en het Europees Parlement vanaf het derde kwartaal van 2021 jaarlijks informeren over haar leenactiviteiten om aan deze verplichting te voldoen.⁷ Daarnaast maakt de Europese Commissie op haar website zelf veel informatie openbaar.⁸

Het kabinet benadrukt dat de uitgifte van groene obligaties door lidstaten zelf ook van groot belang blijft. Welke lidstaten geven reeds groene obligaties uit? Hoe wil de Minister hier in de EU op inzetten?

Binnen de Europese Unie zijn groene obligaties tot dusver uitgegeven door België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Nederland, Polen en Zweden. Daarnaast hebben enkele andere lidstaten

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D2053&from=NL>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0250&qid=1620732800567&from=NL>

⁸ https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations_en#nextgenerationeu

zoals Denemarken en Spanje aangekondigd groene obligaties te willen gaan uitgeven. Voor eventuele vervolg uitgaven van groene obligaties door lidstaten is het van belang dat er voldoende groene uitgaven in de desbetreffende begrotingen te vinden zijn die niet al op andere manieren gefinancierd worden, zoals in het kader van de herstelplannen van Next Generation EU. Daarover dient goede coördinatie plaats te vinden tussen de Europese Commissie en lidstaten, waarvoor ik mij zal inzetten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met zorgen de Mededeling financieringsstrategie voor de financiering van Next Generation gelezen. De leden vragen de Minister wat een gediversifieerde financieringsstrategie is. Deze leden vragen de Minister waarom er geen sprake meer is van een *back-to-back*-strategie. Deze leden vragen de Minister of dit geen goede waarborg was volgens hem.

De Commissie zal gebruikmaken van een gediversifieerde financieringsstrategie waarin leningen met variërende looptijden door middel van verschillende kanalen met open en transparante communicatie naar marktdeelnemers worden uitgegeven. Verder geeft de Commissie een viertal redenen waarom een gediversifieerde financieringsstrategie de voorkeur geniet boven een back-to-back strategie. Ten eerste is het bedrag dat voor de financiering van NGEU geleend moet worden aanzienlijk groter dan de Commissie tot op heden heeft moeten lenen⁹. Ten tweede, bij back-to-back leningen zouden de transactiekosten hoger zijn dan bij de gekozen gediversifieerde financiering. Ten derde, deze strategie biedt de Commissie voldoende flexibiliteit om in te spelen op de complexiteit en onzekerheid omtrent het schema van uitbetaling aan de lidstaten dat afhankelijk is van behalen van mijlpalen en doelen. Ten vierde, de omvang van de aflossing van de leningen uit de EU-begroting is afhankelijk van de betalingsruimte op de EU-begroting, maar wel gemaximeerd door het EMB.

Het kabinet begrijpt de keuze van de Europese Commissie voor een gediversifieerde financieringsstrategie. De financiering van NGEU is groter, complexer en omringd met meer onzekerheid dan de financiering die de Europese Commissie tot op heden heeft moeten doen.

Voorts vragen deze leden de Minister waarom de financieringskosten ten behoeve van subsidies aan de EU-begroting worden toegerekend. Deze leden vragen de Minister of dat niet te veel van het goede is.

De financieringskosten ten behoeve van subsidies worden aan de EU-begroting toegerekend omdat de EU-begroting de begunstigde is van deze middelen. Het subsidiedeel van het herstelinstrument Next Generation EU wordt uitgegeven middels programma's op de EU-begroting.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de financieringsstrategie omdat de ruimte voor aflossing in de toekomstige EU-begrotingen tot 2058 niet bekend is. Deze leden willen weten of de aflossing wordt afgewenteld op volgende generaties.

⁹ De Commissie is namens de EU over een periode van 40 jaar leningen aangegaan t.b.v. de *Balance of Payment* (BOP) faciliteit, het *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) en *Macro-Financial Assistance* (MFA).

De aflossing en rentebetalingen op de leningen voor het subsidiedeel van het herstelinstrument zullen tot uiterlijk eind 2058 plaatsvinden via de EU-begroting. De uitgaven voor het subsidieonderdeel van het herstelinstrument worden immers ook uitgegeven via de EU-begroting. Het MFK-akkoord 2021–2027 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 einde 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 zullen vanaf dan dus onderdeel uitmaken van de EU-begroting. De financiële ruimte op de EU-begroting vanaf 2028 is in principe pas bekend bij het vaststellen van het Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2028–2034. Maar het is evident dat daarbinnen ruimte zal worden gemaakt voor de financiële verplichtingen die voortvloeien uit NGEU. Tenzij hiervoor middels besparingen ruimte wordt gevonden in toekomstige begrotingen, zal dit leiden tot hogere afdrachten van de lidstaten. Voor Nederland betekent dit een potentiële additionele afdracht van circa 1 miljard euro in 2028 die naar verwachting afneemt tot circa 0,8 miljard euro in 2058 (een aflopend bedrag omdat met het aflossen van de leningen ook de rentebetalingen zullen dalen). De aflossing en rentebetalingen op dat deel van de leningen die worden gebruikt voor het verstrekken van leningen aan lidstaten worden vanzelfsprekend afgelost door betalingen van de betreffende lidstaten aan de Unie.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of hij nu werkelijk denkt dat de acht pilaren een stevige basis bieden voor een dergelijk schuldencomplex. Deze leden vragen de Minister om een toelichting.

De acht pilaren zijn in lijn met internationale richtlijnen voor goed schuldmanagement zoals die van het IMF. Het gaat uit van belangrijke kernwaarden als transparantie, consistentie en liquiditeit, waar het Nederlandse schuldagentschap haar uitgaven ook op baseert. Daarnaast houdt de Commissie rekening met een belangrijk eindpunt, namelijk het jaar 2058 wanneer alle schulden moeten zijn terugbetaald. Net als het Nederlandse schuldagentschap beoogt de Europese Commissie een gediversifieerde financieringsstrategie na te streven, waarmee het de beoogde middelen tegen competitieve rentes op wil halen. Daarnaast zet de Commissie een gedegen risicoraamwerk op met een Chief Risk Officer en een compliance afdeling. Ook maakt zij gebruik van de diensten van de ECB (voor het stallen van middelen) en van commerciële banken die als Primary Dealer zullen fungeren om de uitgaven in goede banen te leiden. Ik heb er vertrouwen in dat de Europese Commissie hiermee een solide basis heeft gelegd voor een goede financiering van het herstelinstrument en vertrouw tevens op het feit dat de Commissie eerdere uitgaven, herfinanciering en aflossing in het kader van de betalingsbalansfaciliteit, het EFSM en SURE met succes heeft volbracht.

Voorts vragen deze leden de Minister waarom hij niet gewoon zelf leent op de kapitaalmarkt als het nodig zou zijn. Deze leden achten dit veel goedkoper. De leden van de SP-fractie vragen de Minister of dit wellicht te maken heeft met soevereiniteitsoverdracht.

Het klopt dat Nederland tegen nog lagere rentes kan lenen dan de Europese Unie. Het kabinet is daarom ook niet voornemens gebruik te maken van de leningen die Next generation EU ter beschikking stelt, maar enkel van de subsidies aangezien dit niet tot nieuwe schulden van Nederland leidt.

Deze leden vragen de Minister ten slotte welke voordelen hij ziet voor komende Europese (debt)-generaties.

Next Generation EU is een tijdelijk Europees instrument dat moet helpen om de economische en sociale schade ten gevolge van de COVID-19-crisis te herstellen en economieën veerkrachtiger te maken. Lidstaten hebben de mogelijkheid om een nationaal herstelplan in te dienen dat door de Europese Commissie wordt beoordeeld op basis van de vereisten die zijn opgenomen in de RRF-verordening waarover u in de brief van 3 mei jl. bent geïnformeerd¹⁰. De investeringen en structurele hervormingen die in de plannen zijn opgenomen stellen lidstaten in staat om hun groeipotentieel te vergroten en een duurzaam herstel van economieën mogelijk te maken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

De leden van de SGP-fractie vragen naar gevolgen voor lidstaten met betrekking tot renteverplichtingen, garantstellingen en afdrachten door het gebruik van een gediversifieerde financieringsstrategie in plaats van een back-to-back strategie.

In hoeverre is het karakter van de financiering van Next Generation, namelijk gezamenlijke financiering van alle leningen van alle lidstaten tezamen, mede een reden om te kiezen voor een gediversifieerde financieringsstrategie in plaats van een *back-to-back*-strategie, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De Europese Commissie heeft over een periode van 40 jaar ervaring met het aangaan van leningen voor verschillende instrumenten, waarbij de Unie en daarmee de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de financiële verplichtingen die daar bij horen.¹¹ De reden voor de gekozen gediversifieerde financieringsstrategie heeft een viertal redenen. Ten eerste is het bedrag dat voor de financiering van NGEU geleend moet worden aanzienlijk groter dan de Commissie tot op heden heeft moeten lenen¹². Ten tweede, bij back-to-back leningen zouden de transactiekosten hoger zijn dan bij de gekozen gediversifieerde financiering. Ten derde, deze strategie biedt de Commissie voldoende flexibiliteit om in te spelen op de complexiteit en onzekerheid omtrent het uitbetalingsschema bij het door de lidstaten behalen van mijlpalen en doelen in hun herstelplannen. Ten vierde, de omvang van de aflossing van de leningen uit de EU-begroting is afhankelijk van de betalingsruimte op de EU-begroting, maar wel gemaximeerd door het EMB. Enige flexibiliteit in de financieringsstrategie is nodig omdat de ruimte voor aflossing in de toekomstige EU-begrotingen tot 2058 niet bekend is.

De leden van de SGP-fractie vragen naar aanvullende informatie over de *grace period*, zoals de opzet en kenmerken. Welke rechten en verplichtingen voor lidstaten zijn aan de *grace period* verbonden?

Het terugbetalingsschema, en dus een eventuele grace period, zal haar neerslag vinden in de leningovereenkomsten die de Europese Commissie zal afsluiten met elke lidstaat die een lening zal ontvangen. De grace period bevat zowel het recht als de verplichting om een gegeven aantal jaar na het aangaan van de lening te beginnen met de aflossing daarvan, in plaats van direct in het jaar na het aangaan van de lening. Het betreft

¹⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1753

¹¹ Balance of Payment (BOP) faciliteit, het European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM), Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) en Macro-Financial Assistance (MFA).

¹² De Europese Commissie is namens de Europese Unie over een periode van 40 jaar leningen aangegaan t.b.v. de Balance of Payment (BOP) faciliteit, het European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM), Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) en Macro-Financial Assistance (MFA).

een grace period op de aflossing van de lening. De rentelasten op de lening zullen wel vanaf het eerste moment verschuldigd zijn.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het kabinet niet geheel positief is over de zogenoemde *grace period*. De leden van de SGP-fractie ondersteunen deze kritische houding. Welke mogelijkheden ziet het kabinet om dit voorstel dichter bij de Nederlandse inzet te brengen? En is het kabinet voornemens om samen met andere lidstaten, nu blijkt dat meerdere lidstaten deze kritische houding innemen, op te trekken om de *grace period* zo sober mogelijk te houden? En is het kabinet van mening dat lidstaten zo snel als mogelijk leningen terug moeten betalen, zodat schulden niet (tijdelijk) afgewenteld worden op andere lidstaten, zoals Nederland?

De Europese Commissie voert het schuldbeheer uit binnen de voorwaarden en grenzen die het EMB en specifieke verordeningen daaraan stellen. Een dergelijk voorgestelde «grace period» past binnen het mandaat zoals dat aan de Europese Commissie is verleend voor de financiering van het Herstelinstrument. De door de Commissie genoemde tien jaar beoordeelt het kabinet, samen met een beperkt aantal andere lidstaten, desalniettemin als vrij lang. Hoewel de Raad van de Europese Unie en de overige lidstaten conform de overeengekomen taakverdeling geen rol hebben in de besluitvorming over de exacte leenvoorwaarden, die tussen de Commissie en de lidstaat die de lening aangaat zullen worden vastgesteld, zal Nederland hier bij gelegenheid aandacht voor blijven vragen.