



Brussel, 28.5.2020
COM(2020) 445 final

2018/0135 (CNS)

Gewijzigd voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie

TOELICHTING

1. INLEIDING

De COVID-19-pandemie is een ernstige, wijdverbreide volksgezondheids crisis, die burgers, samenlevingen en economieën overal ter wereld zwaar heeft getroffen. De omvang van de gezondheidscrisis en de beleidsmaatregelen om deze te beheersen, zijn ongekend. Het is daardoor buitengewoon onzeker hoe groot de sociaal-economische impact van de crisis is. In dit stadium is het echter al duidelijk dat de impact voor de financiële en economische stelsels van de lidstaten tot ongekende en acute uitdagingen leidt. Volgens de economische voorjaarsprognoses van de Commissie¹ zal het bbp van de EU dit jaar met ongeveer 7,5 % krimpen, veel meer dan tijdens de wereldwijde financiële crisis van 2009, en zal het in 2021 weer toenemen, maar met slechts 6 %. Het werkloosheidspercentage in de EU zal naar verwachting in 2020 met 9 % stijgen en het risico van toenemende armoede en ongelijkheid met zich meebrengen.

Naar aanleiding daarvan hebben de lidstaten uitzonderlijke discretionaire economische en financiële maatregelen getroffen. Samen met het effect van de zogeheten “automatische stabilisatoren”, d.w.z. de betalingen waarin is voorzien in het kader van de stelsels voor werkloosheidsverzekering en sociale zekerheid in combinatie met de derving van belastingopbrengsten, hebben deze maatregelen een aanzienlijke invloed op de overheidsfinanciën van de lidstaten: het totale overheidstekort schoot in zowel de eurozone als de hele Unie omhoog: van 0,6 % van het bbp in 2019 tot 8,5 % van het bbp dit jaar.

De schok voor de economie van de EU is symmetrisch in die zin dat de pandemie alle lidstaten heeft getroffen, maar de impact van de pandemie laat aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten zien, en hetzelfde geldt voor hun vermogen om de economische en budgettaire schok op te vangen en er een antwoord op te geven. Een en ander is ook afhankelijk van de specifieke economische structuren en de aanvangssituatie in de lidstaten. Er bestaat daardoor een risico dat de ongelijkheid binnen de Unie door de crisis wordt versterkt, waardoor de collectieve economische en sociale veerkracht in gevaar komt. Dit algemene beeld wordt ook bevestigd door de diepgaande behoefteanalyse².

De Unie heeft snel werk gemaakt van een gecoördineerde, krachtige collectieve respons op de sociale en economische gevolgen van de crisis, binnen de grenzen van het huidige meerjarig financieel kader, dat in 2020 afloopt. Die respons vormt een aanvulling op de discretionaire economische en financiële maatregelen van de lidstaten.

De crisis kan blijvende schade aan het economisch weefsel van de Unie tot gevolg hebben, tenzij er een passende beleidsreactie voor de korte en de middellange termijn op het niveau van de Unie komt. Om deze uitdaging het hoofd te kunnen bieden, moet dringend worden voorzien in onmiddellijk beschikbare aanvullende financiële capaciteit ter ondersteuning van het herstel en de veerkracht in de hele Unie.

¹ European Economic Forecast, Institutional Paper 125 (mei 2020).

² SWD(2020) XXXX.

De respons op de crisis moet alomvattend, ambitieus en duurzaam zijn. Een alomvattend plan voor herstel in Europa vereist grootschalige publieke en private investeringen op Europees niveau om de Unie weer op weg te brengen naar een duurzaam en veerkrachtig herstel, door hoogwaardige banen te scheppen en de directe schade als gevolg van de COVID-19-pandemie te herstellen, en tegelijkertijd de groene en digitale prioriteiten van de Unie te ondersteunen. De langetermijnbegroting van de EU zal daarvoor, versterkt door het nieuwe herstelinstrument voor de Europese Unie, de belangrijkste rol spelen.

De uitzonderlijke aard van de economische en sociale situatie vereist uitzonderlijke maatregelen ter ondersteuning van het herstel en de veerkracht van de economieën. Om deze doelstellingen te bereiken, moet de Unie zich voorzien van de middelen die daarvoor nodig zijn en moet zij passende maatregelen nemen om de uitdagingen die het gevolg zijn van de COVID-19-pandemie het hoofd te bieden. Daarom is het passend om mogelijk te maken dat een deel van de noodzakelijke financiering wordt gemobiliseerd door middel van leningen op de kapitaalmarkten. Deze leningen zullen worden terugbetaald wanneer het groeitraject voor de Unie weer positief is.

2. INHOUD VAN HET GEWIJZIGDE VOORSTEL

De noodzaak dat de EU zich voorziet van de middelen om haar doelstellingen te verwezenlijken

Krachtens het gewijzigde voorstel wordt de Commissie gemachtigd om namens de Unie geld te lenen op de kapitaalmarkten tot een bedrag van 750 miljard EUR in prijzen van 2018. De opbrengsten worden overgedragen naar de programma's van de Unie overeenkomstig het herstelinstrument voor de Europese Unie. Aangezien het herstelinstrument voor de Europese Unie een uitzonderlijke respons is op deze tijdelijke maar extreme omstandigheden, zijn de bij dit besluit aan de Commissie verleende bevoegdheden om leningen aan te gaan, duidelijk beperkt wat betreft hun omvang, duur en reikwijdte. Dit maakt het onmogelijk om de uitzonderlijke bevoegdheden uit hoofde van dit voorstel te gebruiken voor andere doeleinden dan het bestrijden van de rechtstreekse economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie.

Vanaf 2028 zal worden begonnen met de terugbetaling van de op de kapitaalmarkten geleende middelen uit de EU-begroting. Alle uit de voorgestelde handeling voortvloeiende verplichtingen van de Unie zullen uiterlijk in 2058 volledig zijn terugbetaald. De terugbetaling zal geschieden overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer, met het oog op een gestage en voorspelbare vermindering van de verplichtingen gedurende de gehele periode.

Verhoging van de maxima voor de eigen middelen

De bij het eigenmiddelenbesluit vastgestelde maxima bepalen welk maximumbedrag aan eigen middelen de Unie de lidstaten kan verzoeken om in een gegeven jaar beschikbaar te stellen aan de Unie voor de financiering van haar uitgaven.

Op 2 mei 2018 stelde de Commissie een maximumbedrag voor ter dekking van de jaarlijkse vastleggingskredieten en een maximumbedrag ter dekking van de jaarlijkse betalingskredieten van respectievelijk 1,35 % en 1,29 % van het bruto nationaal inkomen van de EU. De maxima

die zijn vastgesteld in de ontwerpverordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader (MFK), uitgedrukt in euro's, bepalen de maximumbedragen die in de periode 2021-2027 kunnen worden vastgelegd of besteed. De marge tussen de maxima van het eigenmiddelenbesluit en de maxima van het MFK moet groot genoeg zijn om ervoor te zorgen dat de Unie in een bepaald jaar al haar financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen kan dekken, ook in het geval van negatieve economische ontwikkelingen.

In de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie wordt ervan uitgegaan dat de economie van de eurozone in 2020 met een recordwaarde van 7,75 % zal krimpen en dat de economie van de hele EU in 2020 met 7,5 % zal krimpen. De groeioprognoses voor de EU en de eurozone zijn in vergelijking met de economische najaarsprognoses van 2019 met ongeveer 9 procentpunten neerwaarts bijgesteld. Hoewel de voorjaarsprognoses aan een meer dan gebruikelijke mate van onzekerheid lijden, bestaat er geen twijfel aan dat de maxima van het eigenmiddelenbesluit, die gedefinieerd zijn als een percentage van het bruto nationaal inkomen van de EU, in absolute cijfers zullen dalen.

Om in het kader van het eigenmiddelenbesluit voldoende marge te behouden voor de Unie om al haar financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen te dekken waaraan in een gegeven jaar moet worden voldaan, moet het maximum van het eigenmiddelenbesluit, dat is gedefinieerd als een percentage van het bruto nationaal inkomen van de Unie, worden verhoogd.

Daartoe moet het voorstel van de Commissie van 2 mei 2018 zodanig worden gewijzigd dat een extra verhoging met 0,11 procentpunten wordt toegestaan voor zowel het maximum van de vastleggingskredieten als het maximum van de betalingskredieten. Deze verhoging komt bovenop de reeds voorgestelde aanpassingen ter dekking van de automatische verlaging van het absolute maximumbedrag van het eigenmiddelenbesluit als gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU en de overeenkomstige vermindering van het bruto nationaal inkomen van de Unie. Het maximum voor de jaarlijkse betalingskredieten wordt derhalve vastgesteld op 1,40 % van het bruto nationaal inkomen van de EU en het maximum voor de jaarlijkse vastleggingskredieten op 1,46 % van het bruto nationaal inkomen van de EU.

Buitengewone en tijdelijke verhoging van de maxima van de eigen middelen voor de aanpak van de COVID-19-crisis

Voorts wordt de Commissie krachtens het gewijzigde voorstel gemachtigd om namens de Unie geld te lenen tot een bedrag van 750 miljard EUR in prijzen van 2018. De opbrengsten worden toegewezen in het kader van het voorgestelde herstelinstrument voor de Europese Unie. Overeenkomstig artikel 310, lid 4, VWEU stelt de Unie geen handelingen vast die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de begroting, zonder de verzekering te geven dat de uitgaven die uit die handelingen voortvloeien, gefinancierd kunnen worden binnen de grenzen van de eigen middelen van de Unie. Overeenkomstig artikel 323 VWEU zien het Europees Parlement, de Raad en de Commissie erop toe dat de Unie beschikt over de financiële middelen waarmee zij haar juridische verplichtingen jegens derden kan voldoen.

Om ervoor te zorgen dat die bepalingen in elk gegeven jaar en onder alle omstandigheden worden nageleefd, is het noodzakelijk dat de lidstaten de middelen die nodig zijn ter dekking

van de financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit deze uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om leningen aan te gaan, aan de Unie toewijzen. Daartoe moeten de maxima van het eigenmiddelenbesluit op tijdelijke basis opwaarts worden bijgesteld met 0,6 procentpunten. Deze aanvullende toewijzing kan uitsluitend worden gebruikt ter nakoming van financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om leningen aan te gaan. In dit verband zal het potentiële gebruik van deze aanvullende toewijzing mettertijd afnemen, aangezien de desbetreffende financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen zullen verminderen naarmate de geleende middelen worden terugbetaald en de leningen vervallen. De verhoging vervalt wanneer alle schulden zijn opgehouden te bestaan, dat wil zeggen wanneer alle geleende middelen – ten laatste op 31 december 2058 – zijn terugbetaald en alle risico's voor voorwaardelijke verplichtingen zijn vervallen.

.

Gewijzigd voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie

Het voorstel COM(2018) 325 van de Commissie wordt als volgt gewijzigd:

- (1) De laatste zin van overweging 13 wordt geschrapt.
- (2) De volgende overwegingen 13 bis tot en met 13 duodecies worden ingevoegd:

“(13 bis) Om in het kader van het eigenmiddelenbesluit voldoende marge te behouden voor de Unie om al haar financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen te dekken waaraan in een gegeven jaar moet worden voldaan, dient het maximum van de eigen middelen te worden verhoogd tot 1,40 % van de som van het bruto nationaal inkomen van de lidstaten tegen marktprijzen voor betalingskredieten en tot 1,46 % voor de vastleggingskredieten.

(13 ter) Gezien de economische impact van de COVID-19-crisis is het van belang dat wordt voorzien in voldoende financiële capaciteit voor de Unie in geval van economische schokken. De Unie dient zich te voorzien van de middelen om haar doelstelling te verwezenlijken. Financiële middelen op uitzonderlijke schaal zijn nodig om de gevolgen van de COVID-19-crisis te bestrijden zonder de druk op de financiën van de lidstaten te vergroten, nu hun begrotingen reeds onder enorme druk staan als gevolg van de financiering van de nationale economische en sociale maatregelen in verband met de crisis. Daarom dient een uitzonderlijke respons op het niveau van de Unie te worden gegeven. Het is dan ook passend de Unie bij wijze van uitzondering een tijdelijke machtiging te verlenen om op de kapitaalmarkten leningen aan te gaan voor 750 miljard EUR in prijzen van 2018, die uitsluitend mogen worden gebruikt voor uitgaven ten belope van 500 miljard EUR in prijzen van 2018 en voor leningen ten belope van 250 miljard EUR in prijzen van 2018 ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis.

(13 quater) Deze uitzonderlijke respons dient de gevolgen van de COVID-19-pandemie te bestrijden en te voorkomen dat deze zich opnieuw voordoet. Daarom dient de steun in de tijd worden beperkt en dient het grootste deel van de financiering in de meer onmiddellijke nasleep van de pandemie te worden verstrekt.

(13 quinquies) Een uitzonderlijke en tijdelijke verhoging van het maximum van de eigen middelen is noodzakelijk, wil de Unie de aansprakelijkheid voor het opnemen van middelen kunnen dragen. De machtiging van de Commissie om namens de Unie op de kapitaalmarkten leningen aan te gaan met als enig doel de financiering van de maatregelen om de gevolgen van de COVID-19-pandemie te bestrijden, hangt nauw samen met de verhoging van het maximum van de eigen middelen in het kader van dit besluit en, uiteindelijk, met de werking van het stelsel van eigen middelen van de Unie. Een dergelijke machtiging dient derhalve in dit besluit te worden opgenomen.

De ongekennde aard van deze operatie en het uitzonderlijke bedrag van deze middelen vereisen dat zekerheid wordt geboden ten aanzien van de totale omvang van de aansprakelijkheid van de Unie en de essentiële kenmerken van de terugbetaling ervan, alsmede dat slechts één strategie voor de middelenopname wordt toegepast.

(13 sexies) De leningopname op de kapitaalmarkten moet aanzienlijk zijn en binnen een relatief korte periode plaatsvinden. Bij de uitvoering van de maatregelen moet de Commissie, door middel van een gediversifieerde financieringsstrategie, optimaal gebruikmaken van de capaciteit van de markten om de opname van dergelijke aanzienlijke leningen met verschillende looptijden op te vangen en de meest voordelige terugbetalingsvoorwaarden te waarborgen.

(13 septies) De terugbetaling van de geleende middelen die bedoeld zijn voor het verstrekken van niet-terugvorderbare steun, terugvorderbare steun via financiële instrumenten of voorzieningen voor begrotingsgaranties, alsmede de verschuldigde rente, dienen uit de begroting van de Unie te worden gefinancierd. De geleende middelen die als leningen aan de lidstaten worden verstrekt, dienen te worden terugbetaald door de van de begunstigde lidstaten ontvangen bedragen. De nodige middelen dienen te worden toegewezen en aan de Unie ter beschikking te worden gesteld om haar in staat te stellen te voldoen aan al haar financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om in een bepaald jaar onder alle omstandigheden leningen aan te gaan in overeenstemming met artikel 310, lid 4, VWEU en artikel 323 VWEU.

(13 octies) Met de uit de begroting te verrichten terugbetalingen dient in 2028 te worden begonnen, terwijl aan alle verplichtingen die voortvloeien uit deze uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om leningen aan te gaan, uiterlijk op 31 december 2058 volledig dient te zijn voldaan. Om te zorgen voor een efficiënt begrotingsbeheer van de kredieten die vereist zijn ter dekking van de terugbetaling van de geleende middelen, dient te worden voorzien in de mogelijkheid dat de onderliggende begrotingsvastleggingen in jaarlijkse tranches worden verdeeld. Het terugbetalingsschema dient in overeenstemming te zijn met het beginsel van goed financieel beheer, inclusief een maximum voor het jaarlijkse risico, zodat de verplichtingen gedurende de gehele periode op gestage en voorspelbare wijze afnemen.

(13 nonies) Gezien de kenmerken van de uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte machtiging om geld te lenen ter bestrijding van de COVID-19-crisis, dient te worden verduidelijkt dat de Unie in de regel geen gebruik mag maken van op de kapitaalmarkten geleende middelen voor de financiering van beleidsuitgaven.

(13 decies) Uitsluitend ter dekking van de aanvullende financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om leningen aan te gaan, en om de financiële houdbaarheid zelfs in tijden van economische neergang te waarborgen, dienen het maximum voor betalingskredieten en het maximum voor vastleggingskredieten elk met 0,6 procentpunten te worden verhoogd.

(13 undecies) De verhoging is noodzakelijk omdat de huidige maxima ontoereikend zijn om te voorzien in de aanvullende middelen die de Unie nodig heeft om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om leningen aan te gaan. De noodzaak om gebruik te maken van deze aanvullende toewijzing zal slechts tijdelijk zijn, aangezien de desbetreffende financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen mettertijd zullen

afnemen naarmate de geleende middelen worden terugbetaald en de leningen vervallen. Daarom dient de verhoging te eindigen wanneer alle geleende middelen zijn terugbetaald en alle voorwaardelijke verplichtingen uit hoofde van op basis van die middelen verstrekte leningen zijn beëindigd, en ten laatste op 31 december 2058.

(13 duodecies) Om ervoor te zorgen dat de Unie altijd in staat is haar wettelijke verplichtingen jegens derden na te komen, dient de Commissie, overeenkomstig de voorwaarden die zijn vastgesteld in verordeningen die zijn vastgesteld op grond van artikel 322, lid 2, VWEU, gedurende de periode dat de tijdelijke verhoging van kracht is, te worden gemachtigd om de lidstaten te verzoeken de nodige kasmiddelen ter beschikking te stellen wanneer de in de begroting uitgetrokken kredieten ontoereikend zijn.”.

- (3) Artikel 3, leden 1 en 2, wordt vervangen door:

“1. Het totale bedrag van de aan de Unie ter dekking van de jaarlijkse betalingskredieten toegewezen eigen middelen is niet hoger dan 1,40 % van de som van het bruto nationaal inkomen van alle lidstaten.

2. De totale jaarlijks in de begroting van de Unie opgevoerde vastleggingskredieten bedragen niet meer dan 1,46 % van de som van het bruto nationaal inkomen van alle lidstaten.”.

- (4) De volgende artikelen 3 bis, 3 ter en 3 quater worden ingevoegd:

“Artikel 3 bis

Gebruik van op de kapitaalmarkten geleende middelen

De Unie maakt van op de kapitaalmarkten geleende middelen geen gebruik voor de financiering van beleidsuitgaven.

Artikel 3 ter

Buitengewone en tijdelijke aanvullende middelen ter bestrijding van de COVID-19-crisis

1. Uitsluitend met het oog op de bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis:
 - a) wordt de Commissie gemachtigd om namens de Unie middelen op de kapitaalmarkten te lenen tot een bedrag van 750 000 000 000 EUR in prijzen van 2018. De transacties tot het opnemen van leningen worden uitgevoerd in euro's;
 - b) kunnen de geleende middelen worden gebruikt voor leningen tot een bedrag van 250 000 000 000 EUR in prijzen van 2018 en, in afwijking van artikel 3 bis, voor uitgaven tot een bedrag van 500 000 000 000 EUR in prijzen van 2018.
2. De terugbetaling van de hoofdsom van de middelen voor de in lid 1, onder b), bedoelde uitgaven en de daarmee samenhangende verschuldigde rente komen ten laste van de algemene begroting van de Unie. Overeenkomstig artikel 112, lid 2, van Verordening (EU, Euratom) nr. 2018/1046 mogen de vastleggingen in de begroting in meerdere jaartranches worden verdeeld.

De terugbetaling geschiedt overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer, volgens een schema dat waarborgt dat de verplichtingen gedurende de periode van 1 januari 2028 tot en met 31 december 2058 gestaag en

voorspelbaar zullen verminderen. De door de Unie in een bepaald jaar verschuldigde bedragen voor de terugbetaling van de hoofdsom belopen niet meer dan 7,5 % van het in lid 1, onder a), bedoelde bedrag.

3. De Commissie treft de noodzakelijke regelingen voor het beheer van de transacties tot het opnemen van leningen.

Artikel 3 quater

Buitengewone en tijdelijke verhoging van de maxima van de eigen middelen ten behoeve van de toewijzing van de voor de bestrijding van de COVID-19-crisis benodigde middelen

De bij respectievelijk artikel 3, lid 1 en lid 2, vastgestelde bedragen worden tijdelijk verhoogd met 0,6 procentpunten met als enig doel alle verplichtingen van de Unie die voortvloeien uit haar in artikel 3 ter bedoelde leentransacties, te dekken totdat al deze verplichtingen zijn vervallen, en uiterlijk tot en met 31 december 2058.

Deze verhoogde bedragen worden niet gebruikt voor betalingen ten behoeve van andere verplichtingen van de Unie.”.

- (5) Aan artikel 6 wordt het volgende lid 4 toegevoegd:

“4. Indien de in de begroting uitgetrokken kredieten voor de Unie niet toereikend zijn om te voldoen aan de verplichtingen die voor haar voortvloeien uit de in artikel 3 ter bedoelde leentransacties, stellen de lidstaten de daartoe benodigde middelen ter beschikking van de Commissie.

De kasmiddelen worden ter beschikking gesteld in overeenstemming met de krachtens artikel 322, lid 2, VWEU vastgestelde verordeningen, zoals die op dat tijdstip van toepassing zijn, onder dezelfde voorwaarden als die welke van toepassing zijn in geval van wanbetaling in verband met een lening die is aangegaan op grond van verordeningen en besluiten van de Raad of van het Europees Parlement en de Raad.”

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL

1.1. Benaming van het voorstel

Gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM(2018) 325 final).

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur³

Ontvangsten van de EU-begroting (Titel 1, Eigen middelen)

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

☐ Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie**

☐ Het voorstel/initiatief betreft een **nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie**⁴

☒ Het voorstel/initiatief betreft de **verlenging van een bestaande actie**

☐ Het voorstel/initiatief betreft een **actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie**

1.4. Doelstelling(en)

1.4.1. De met het voorstel/initiatief beoogde strategische meerjarendoelstelling(en) van de Commissie

De COVID-19-pandemie is een ernstige, wijdverbreide volksgezondheids crisis, die burgers, samenlevingen en economieën overal ter wereld zwaar heeft getroffen. De omvang van de gezondheids crisis en de beleidsmaatregelen om deze te beheersen, zijn ongekend. Het is daardoor buitengewoon onzeker hoe groot de sociaal-economische impact van de crisis is. In dit stadium is het echter al duidelijk dat de impact voor de financiële en economische stelsels van de lidstaten tot ongekende en acute uitdagingen leidt. Volgens de economische voorjaarsprognoses van de Commissie zal het bbp van de EU dit jaar sterker krimpen dan tijdens de wereldwijde financiële crisis van 2009.

In reactie op de noodsituatie hebben de lidstaten uitzonderlijke financiële maatregelen getroffen, die een aanzienlijke impact hebben op hun overheidsfinanciën. Die impact is echter niet symmetrisch voor alle lidstaten, waardoor het risico bestaat dat de ongelijkheid binnen de Unie wordt versterkt, waardoor de collectieve economische en sociale veerkracht in gevaar komt. De EU heeft snel werk gemaakt van een gecoördineerde, krachtige collectieve respons op de sociale en economische gevolgen van de crisis, binnen de grenzen van het huidige meerjarig financieel kader, dat in 2020 afloopt.

De crisis kan blijvende schade aan het economisch weefsel van de Unie tot gevolg hebben, tenzij er een passende beleidsreactie voor de korte en de middellange termijn op het niveau van de Unie komt. Om deze uitdaging het hoofd te kunnen bieden,

³ Te bepalen in het kader van de begrotingsprocedures voor 2020 en 2021. ABM: activiteitsgestuurd management (activity-based management); ABB: activiteitsgestuurde begroting (activity-based budgeting).

⁴ In de zin van artikel 54, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

moet dringend worden voorzien in onmiddellijk beschikbare aanvullende financiële capaciteit ter ondersteuning van het herstel en de veerkracht in de hele Unie.

De respons op de crisis moet alomvattend, ambitieus en duurzaam zijn. Voor een alomvattend herstelplan voor Europa zullen grootschalige publieke en private investeringen op Europees niveau nodig zijn om de economie een impuls te geven, hoogwaardige banen te scheppen en te investeren in het herstel van de directe schade die de COVID-19-pandemie heeft veroorzaakt. De langetermijnbegroting van de EU zal daarvoor, versterkt door het nieuwe herstelinstrument voor de Europese Unie, de belangrijkste rol spelen.

De uitzonderlijke aard van de economische en sociale situatie vereist uitzonderlijke maatregelen ter ondersteuning van het herstel en de veerkracht van de economieën. Om deze doelstellingen te bereiken, moet de Unie zich voorzien van de middelen die daarvoor nodig zijn en moet zij passende maatregelen nemen om de uitdagingen die het gevolg zijn van de COVID-19-pandemie het hoofd te bieden. Daarom is het passend om mogelijk te maken dat een deel van de noodzakelijke financiering wordt gemobiliseerd door middel van leningen op de kapitaalmarkten. Deze leningen zullen worden terugbetaald wanneer het groeitraject voor de Unie weer positief is.

1.4.2. *Specifieke doelstelling(en) en betrokken ABM/ABB-activiteit(en)*

1.4.3. *De maxima van de eigen middelen moeten tijdelijk worden verhoogd om de EU in staat te stellen haar financiële verplichtingen na te komen. Deze verhoging is noodzakelijk ter dekking van de financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de uitzonderlijke en tijdelijke machtiging om leningen aan te gaan.*

De uitgifte zal voor de Unie financiële verplichtingen tot gevolg hebben, die volledig zullen worden gedekt door de noodzakelijke begrotingsvastleggingen en kredieten gedurende de looptijd van deze verplichtingen. De begrotingsvastleggingen kunnen over verscheidene jaren worden verdeeld in jaarlijkse tranches.

1.4.4. *Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)*

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen.

Het gewijzigde besluit machtigt de Commissie om maximaal 750 miljard EUR in prijzen van 2018 bijeen te brengen door een beroep te doen op de financiële markten en de opbrengsten naar de EU-begroting over te dragen ter ondersteuning van het herstelplan voor de EU in de context van het volgende meerjarig financieel kader.

De opbrengsten van de opgenomen leningen gaan naar het herstelinstrument voor de EU. Dit instrument zal financiering verstrekken voor de verschillende beleidsmaatregelen die deel uitmaken van het herstelplan voor de EU.

1.4.5. *Resultaat- en effectindicatoren*

Vermeld de indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan in hoeverre het voorstel/initiatief is uitgevoerd.

Goedkeuring en inwerkingtreding van het eigenmiddelenbesluit.

Totaal volume van het in het kader van het herstelinstrument aangetrokken kapitaal.

Mate waarin het kapitaal in de vroegste fase van het herstelinstrument wordt aangetrokken en snelheid waarmee het beschikbaar komt voor de begunstigde financiële instrumenten.

1.5. Motivering van het voorstel/initiatief

1.5.1. Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien

De ongekennde aard van de leningopname en het uitzonderlijke bedrag van de te lenen middelen maken het noodzakelijk dat de lidstaten hun goedkeuring verlenen overeenkomstig hun nationale grondwettelijke vereisten.

Vanaf 2028 zal worden begonnen met de terugbetaling van de op de kapitaalmarkten geleende middelen uit de EU-begroting. Alle uit de voorgestelde handeling voortvloeiende verplichtingen van de Unie zullen uiterlijk in 2058 volledig zijn terugbetaald. Het schema voor de terugbetaling zal in overeenstemming zijn met het beginsel van goed financieel beheer, met het oog op een gestage en voorspelbare afname van de verplichtingen gedurende de gehele periode. De door de Unie in een gegeven jaar verschuldigde bedragen voor de terugbetaling van de hoofdsom mogen niet meer bedragen dan 7,5 % van het maximumbedrag van de met het oog op de uitgaven geleende middelen.

1.5.2. Toegevoegde waarde van de deelname van de EU

De COVID-19-crisis vereist uitzonderlijke maatregelen. De EU moet zich voorzien van de middelen om haar doel te verwezenlijken, namelijk het herstel van de langetermijngroei en de veerkracht van de economieën van de EU.

Om de nationale overheidsfinanciën die reeds door de crisis zijn getroffen, te ontzien, wordt de EU bij dit besluit gemachtigd om bij wijze van uitzondering op tijdelijke basis leningen aan te gaan. Daartoe is een tijdelijke verhoging van het maximum van de eigen middelen noodzakelijk om de financiële verplichtingen die uit deze uitzonderlijke leenmachtiging voortvloeien, te dekken.

De opbrengsten van de leningen gaan naar het herstelinstrument voor de EU. Daarmee zal het instrument financiële steun bieden in een geest van Europese solidariteit met de getroffen lidstaten. Gezien de omvang van de crisis en de grote financiële en economische gevolgen ervan, is gecoördineerde actie op EU-niveau een geschiktere manier om ervoor te zorgen dat voldoende middelen worden vrijgemaakt voor doeltreffende maatregelen, zodat de directe maatschappelijke en economische gevolgen van de COVID-19-crisis kunnen worden gemitigeerd.

1.5.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

De Unie heeft ervaring met het opnemen van leningen voor het verstrekken van financiële bijstand, met name in het kader van het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) en het verstrekken van betalingsbalanssteun.

Deze ervaring heeft echter voornamelijk betrekking op het deel van de in het kader van de voorgestelde machtiging opgenomen leningen dat bestemd is voor de verstrekking van leningen.

1.5.4. *Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten*

Het eigenmiddelenbesluit machtigt de Commissie om namens de Unie leningen aan te gaan. Het zal de middelen verschaffen waarmee het herstelinstrument voor Europa financiering zal verstrekken voor de verschillende beleidsmaatregelen die onder het herstelplan voor de EU vallen.

De uit hoofde van dit instrument aangegane verplichtingen zullen een lange looptijd hebben en daarom moeten de EU-begrotingsmaxima voor deze toegenomen verplichtingen over een langere periode worden bijgesteld. De gemiddelde looptijd van de door de EU aangetrokken schuld zal [5 tot 20] jaar bedragen, terwijl ook langere looptijden (tot 30 jaar) mogelijk zijn. Het voorstel voorziet bovendien in de mogelijkheid voor de EU om de schulden door te rollen wanneer dat voordelig zou blijken voor het beheer van de verplichtingen.

1.6. Duur en financiële gevolgen

X Voorstel/initiatief met een **beperkte geldigheidsduur**

- X Financiële gevolgen van de inwerkingtreding van het besluit tot de voltooiing van de looptijd van de leningen, die verschillende meerjarige financiële kaders bestrijken; vóór 2028 zal geen van de leningen verlopen.

X Voorstel/initiatief met **onbeperkte geldigheidsduur voor de voorgestelde verhoging van het maximum van de eigen middelen op permanente basis**

- Uitvoering met een opstartperiode die aanvangt bij de inwerkingtreding van het besluit.

1.7. Beheersvorm(en)⁵

X **Direct beheer** door de Commissie

- X door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
- ☐ door de uitvoerende agentschappen;

☐ **Gedeeld beheer** met lidstaten

☐ **Indirect beheer** door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:

- ☐ derde landen of door hen aangewezen organen;
- ☐ internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
- ☐ de EIB en het Europees Investeringsfonds;
- ☐ organen als bedoeld in de artikelen 208 en 209 van Verordening (EU, Euratom) 1046/2018;
- ☐ publiekrechtelijke organen;
- ☐ privaatrechtelijke organen met een openbare dienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
- ☐ privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
- ☐ personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.
- *Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder “Opmerkingen”.*

⁵

Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 zijn beschikbaar op BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

Overeenkomstig het Financieel Reglement zal de Commissie jaarlijks verslag uitbrengen in het kader van haar verslag over alle onder het instrument opgenomen leningen.

2.1.1. Mogelijke risico's

De maatregel wordt onder meer uitgevoerd door de uitgifte van grote volumes schuldpapier op de internationale kapitaalmarkten. De plotselinge toename van de uitgifte van schuldpapier in een periode waarin waarschijnlijk op grote schaal gebruik zal worden gemaakt van de kapitaalmarkten door andere landen en instellingen, leidt tot het risico dat de voorwaarden die voor de Unie beschikbaar zijn, minder gunstig zullen worden. Dit risico zal worden beheerd door uitvoering van een nieuwe schuldbeheerstrategie, die de Unie helpt de best beschikbare voorwaarden te verkrijgen, met behoud van haar uitstekende kredietrating.

Wat betreft de aan lidstaten verstrekte leningen ten behoeve van de faciliteit voor hervorming en veerkracht, wordt het risico van niet-terugbetaling als verwaarloosbaar beschouwd, omdat het zeer onwaarschijnlijk is dat een EU-lidstaat de terugbetaling van de schuld moet opschorten.

Het beheer van deze risico's aan de financierings- en leningverstrekkingzijde vereist een aanzienlijke investering in de ontwikkeling van de capaciteit van de Commissie voor het opnemen/verstrekken van leningen en schuldbeheer. Die investering verklaart waarom voor dit beleid de administratieve uitgaven zijn opgevoerd: deze zijn bestemd voor de aanwerving van gespecialiseerd personeel, waaronder personeel dat afkomstig is van de nationale bureaus voor schuldbeheer. De extra personele middelen zijn ook nodig voor ondersteunende diensten zoals boekhouding, back-office en specifieke IT-ondersteuning.

De verhoging van de maxima van de eigen middelen stelt de Unie in staat haar financiële verplichtingen en voorwaardelijke verplichtingen na te komen. De verhoging vervalt wanneer alle schulden zijn opgehouden te bestaan, dat wil zeggen wanneer alle geleende middelen zijn terugbetaald en alle risico's voor voorwaardelijke verplichtingen zijn vervallen.

2.1.2. Informatie over het ingestelde systeem voor interne controle

Het bestaande internecontrolesysteem van de Europese Commissie is van toepassing om ervoor te zorgen dat de in het kader van het herstelinstrument voor de EU beschikbare middelen correct en in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving worden gebruikt.

Het huidige systeem is als volgt opgebouwd:

1. De interne controleteams richten zich op de naleving van de vigerende administratieve procedures en wetgeving. Voor dit doel wordt gebruikgemaakt van het internecontrolekader van de Commissie.

2. De regelmatige controle door externe controleurs van subsidies en contracten die in het kader van dit instrument worden toegekend, wordt volledig geïntegreerd in de jaarlijkse auditplannen.

3. Evaluatie van de algemene activiteiten door externe beoordelaars.

De uitgevoerde acties kunnen worden gecontroleerd door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en de Rekenkamer.

2.1.3. *Raming van de kosten en baten van de controles en evaluatie van het verwachte foutenrisico*

Niet van toepassing.

2.2. **Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen.

Maximale transparantie en een behoorlijke monitoring van het gebruik van de financiële middelen van de EU zijn vereist. Voor de lidstaten, andere begunstigen en de Commissie gelden rapportageverplichtingen.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

- Geen bestaande begrotingsonderdelen.
- Nieuwe begrotingsonderdelen moeten worden gecreëerd.

In de volgorde van de rubrieken van het meerjarig financieel kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Nummer	GK/NGK	van EVA-landen	van kandidaat-lidstaten	van derde landen	in de zin van artikel 21, lid 2, onder b), van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046
2	06.200301 Herstelinstrument voor de Europese Unie — periodieke couponbetaling en aflossing op de vervaldatum	GK	Geen	Geen	Geen	Geen
2	06.012001 Uitgaven ter ondersteuning van het herstellinstrument voor Europa (ERI)	NGK	Geen	Geen	Geen	Geen

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de uitgaven. In het kader van de begrotingsprocedure zal een p.m.-post worden gecreëerd.

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarig financieel kader	2	
---	----------	--

DG: BUDG			Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	Jaar 2024	Jaar 2025	Jaar 2026	Jaar 2027	TOTAAL
• Beleidskredieten										
06.200301 Herstelinstrument voor de Europese Unie — periodieke couponbetaling en aflossing op de vervaldatum ⁶	Vastleggingen in prijzen van 2018	(1)	202 757	726 570	1 402 108	2 525 035	3 070 263	4 104 667	5 359 447	17 390 847
	Betalingen in prijzen van 2018	(2)	202 757	726 570	1 402 108	2 525 035	3 070 263	4 104 667	5 359 447	17 390 847
06.200301 Herstelinstrument voor de Europese Unie — periodieke couponbetaling en aflossing op de vervaldatum	Vastleggingen in lopende prijzen		215 168	786 463	1 548 040	2 843 599	3 526 767	4 809 272	6 405 035	20 134 344
	Betalingen in lopende prijzen		215 168	786 463	1 548 040	2 843 599	3 526 767	4 809 272	6 405 035	20 134 344

⁶

Aangezien de leningen vanaf 2028 vervallen, zullen in eerdere jaren alleen couponbetalingen plaatsvinden.

Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten ⁷										
06.012001	Vastleggingen = betalingen in prijzen van 2018	(3)	4 712	924	906	888	871	853		9 153
06.012001	Vastleggingen = betalingen in lopende prijzen	(3)	5 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000		10 000
TOTAAL kredieten (rubriek 2)	Vastleggingen in prijzen van 2018	=1+3	207 469	727 494	1 403 013	2 525 923	3 071 133	4 105 521	5 359 447	17 400 000
	Betalings in prijzen van 2018	=2+3	207 469	727 494	1 403 013	2 525 923	3 071 133	4 105 521	5 359 447	17 400 000
	Vastleggingen in lopende prijzen	=1+3	220 168	787 463	1 549 040	2 844 599	3 527 767	4 810 272	6 405 035	20 144 344
	Betalings in lopende prijzen	=2+3	220 168	787 463	1 549 040	2 844 599	3 527 767	4 810 272	6 405 035	20 144 344

⁷ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

Rubriek van het meerjarig financieel kader	7	“Administratieve uitgaven”
---	----------	----------------------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	Jaar 2024	Jaar 2025	Jaar 2026	Jaar 2027	TOTAAL
DG BUDG									
• Personele middelen									
• Andere administratieve uitgaven									
TOTAAL DG BUDG	Kredieten								

TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 5 (2020) en RUBRIEK 7 (2021–2027) van het meerjarig financieel kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)								
--	---	--	--	--	--	--	--	--	--

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	Jaar 2024	Jaar 2025	Jaar 2026	Jaar 2027	TOTAAL
TOTAAL kredieten onder het meerjarig financieel kader	Vastleggingen								
	Betalingen								

3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten*

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig
- **X** Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig in de begrotingsjaren 2020–2027: betaling van de in bovenstaande tabel vermelde rente

3.2.3. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

3.2.3.1. Samenvatting

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	Jaar 2024	Jaar 2025	Jaar 2026	Jaar 2027	TOTAAL
RUBRIEK 5 (vanaf 2021 RUBRIEK 7) van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen								
Andere administratieve uitgaven								
Subtotaal RUBRIEK 5 (7) van het meerjarig financieel kader								
Buiten RUBRIEK 5⁸ of the multiannual financial framework								
Personele middelen								
Andere uitgaven van administratieve aard								
Subtotaal buiten RUBRIEK 5 van het meerjarig financieel kader								
TOTAAL								

2020:

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

⁸ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

3.2.3.2. Geraamde personeelsbehoeften

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig.
- **X** Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader beschreven:

Raming in voltijdequivalenten

	Jaar 2021	Jaar 2022	Jaar 2023	Jaar 2024	Jaar 2025	Jaar 2026	Jaar 2027	zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)								
XX 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)								
XX 01 01 02 (delegaties)								
XX 01 05 01 (onderzoek door derden)								
10 01 05 01 (eigen onderzoek)								
XX 01 02 01 (AC, END, INT van de “totale financiële middelen”)								
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT en JED in de delegaties)								
XX 01 04 jj⁹	– zetel							
	– delegaties							
XX 01 05 02 (AC, END, INT – onderzoek door derden)								
10 01 05 02 (AC, END, INT – eigen onderzoek)								
Ander begrotingsonderdeel (te vermelden)								
TOTAAL								

DG is het beleidsterrein of de begrotingstitel.

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	Uitgifte van schuldpapier, loonadministratie en boekhouding, afwikkeling.
Extern personeel	Uitgifte van schuldpapier, loonadministratie en boekhouding, afwikkeling.

3.2.4. Verenigbaarheid met het huidig meerjarig financieel kader

- **X** Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het huidig en het voorgesteld volgend meerjarig financieel kader
- ☐ Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarig financieel kader

⁹ Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere “BA”-onderdelen).

- ☐ Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarig financieel kader

3.2.5. *Bijdragen van derden*

- Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden
- X Het voorstel/initiatief voorziet in medefinanciering, zoals hieronder geraamd:

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- ☐ Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten¹⁰.
- **X** Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:

inzake bestemmingsontvangsten (nog te bepalen begrotingsonderdeel voor ontvangsten)

X miljard EUR van de opbrengsten van de opgenomen leningen zal tijdens de uitvoeringsperiode externe bestemmingsontvangsten vormen voor subsidies aan de lidstaten en begrotingsgaranties.

miljoen EUR (afgerond)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
Constante prijzen 2018								
Lopende prijzen								

¹⁰