

## Aanleiding

Deze notitie is een uitwerking van het verzoek van het BWO van 31 maart jl. om de scenario's en opties t.a.v. de MFK-onderhandelingen 2021-27 in kaart te brengen.

## Besluit

1. U wordt gevraagd akkoord te gaan met inzet op scenario 1: snelle MFK-besluitvorming
2. U wordt gevraagd akkoord te gaan met inzet op een in tijd en omvang beperkt Corona-instrument onder volgend MFK o.b.v. bilaterale bijdragen, bij voorkeur buiten het MFK-plafond.
3. T.a.v. proces: het kabinet zal op korte termijn de randvoorwaarden moeten vaststellen op basis waarvan NL een integrale financieel-economische respons van de EU op COVID-19 kan accepteren. Een aangescherpte inzet voor het nieuwe MFK maakt hier deel van uit.

## Toelichting

In reactie op de COVID-19 uitbraak heeft CIE VZ aangegeven op korte termijn haar voorstel voor het nieuwe MFK te zullen aanpassen als onderdeel van de exit-strategie / het herstelplan waartoe de leden van de Europese Raad hebben opgeroepen. Deze voorstellen zullen waarschijnlijk leiden tot een hoger plafond en waarschijnlijk slechts gedeeltelijke herprioritering van uitgaven. NL moet er rekening mee houden dat er druk zal ontstaan om tot snelle besluitvorming over het nieuwe MFK te komen. Anderzijds is een scenario denkbaar waarbij het huidige MFK met 1-2 jaar wordt verlengd. In beide gevallen ligt voor de hand dat er aanvullende middelen t.b.v. aanpak van COVID-19 en opvang van de gevolgen ervan, beschikbaar worden gemaakt. Tabel 1 geeft een weergave van de scenario's.

Tabel 1: afweging per scenario

	voordelen	nadelen
<b>Scenario 1: snelle besluitvorming nieuwe MFK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kans op structurele afdrachtenverhoging het kleinst</li> <li>• MFK-akkoord verkleint druk op onderlinge verhoudingen</li> <li>• Bijstelling groeiraming i.c.m. absoluut basispad biedt kans voor acceptabele uitkomst onderhandelingen</li> <li>• Corona kan impuls geven aan modernisering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publieke druk op hoger plafond</li> <li>• Mogelijk minder harde <sup>(10)(2a)</sup> positie</li> <li>• Risico op voortzetting meer flexibiliteit en minder thematische concentratie cohesiebeleid (modernisering)</li> </ul>
<b>Scenario 2: doorrollen huidige MFK o.b.v. begroting 2020</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Makkelijker om in te stemmen met aanvullende flex-maatregelen onder (of buiten) huidig MFK</li> <li>• Minder druk op moderniseringsinzet nieuw MFK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kans op verlies korting (eindigt in 2020 en vereist actieve verlenging in EMB)</li> <li>• Omnibusverordening nodig om implementatieregels te kunnen aanpassen</li> <li>• Risico opwaartse druk op nieuw MFK-plafond bij corona-instrument binnen begroting</li> </ul>

Scenario 1: Snelle besluitvorming over nieuw MFK (2021-2027) Nog steeds de default optie. Als een MFK-deal als onderdeel van een groter pakket voor de zomer niet mogelijk is, zouden regeringsleiders ook een poging kunnen doen om vroeg in het najaar tot akkoord te komen.

- **Modernisering/financieel:** een mogelijk aangepast MFK-voorstel zal meer gericht worden op crisisherstel op lange termijn, met omvang van 1,0x% EU27 BNI min of meer cf. laatste voorstel VZER en inhoudelijke wijzigingen gericht op stimuleren onderzoek, ontwikkeling medicijnen en Europese autonomie. Zolang de huidige crisismaatregelen en –voorstellen in reactie op COVID-19 (CRII, flexibilisering, ESI en SURE) geen deel uitmaken van het aangepaste voorstel (buiten MFK houden), blijven deze maatregelen tijdelijk en kan structurele opwaartse druk op de MFK-plafonds zo veel als mogelijk vermeden worden. Behoud op korting aanzienlijk, maar in omvang niet groot genoeg om tegenvaller op afdrachten te voorkomen.<sup>1</sup>
- **Krachtenveld:** Ook zo besproken door MinBZ met F4 collega's op 1/4 (eenheid F4). MFK treedt dan op 1/1/2021 in werking. (10)(2a) gaf in gesprek met (10)(2a) aan dat een ER in Brussel in mei haalbaar zou zijn (mid juni lijkt realistischer). Het is afhankelijk van het hele pakket of regeringsleiders bereid zijn snel tot een akkoord te komen. Evident voordeel zou zijn dat ingewikkelde onderhandelingen, die spanning op de verhoudingen tussen LS zetten, dan zijn afgerond. Dat geeft ook ruimte voor steviger positie op andere dossiers.
- **Politiek:** Duidelijk dat BNI-ramingen fors neerwaarts zullen worden bijgesteld. Dit betekent dat een aangepast MFK-voorstel dat nominaal niet veel afwijkt van het VZER-voorstel, uitgedrukt in percentage van het BNI groter lijkt (noemereffect) en NL dus een hoger plafond in % EU BNI kan aanvaarden zonder extra te moeten bezuinigen. Hierbij is wel van belang dat een **politiek besluit** wordt genomen om het Nederlandse basispad voor de EU-afdrachten, dat ook meebeweegt met het BNI, te bevriezen op de huidige stand. Indien we uitgaan van een economische schok van 10% BNI-daling in 2020 en daarna inhaalgroei, gaat bij een gelijkblijvende omvang in absolute bedragen van het MFK-voorstel van VZER Michel (14 februari 2020) de omvang in % EU BNI omhoog van 1,075% pre COVID-19 naar 1,190% BNI post COVID-19: een stijging van 0,114%-punt. Door de COVID-19 crisis is een MFK met grotere absolute omvang wellicht eveneens politiek acceptabeler; anderzijds zijn hogere besparingen nodig om terug te komen op een inzet van 1%.

Scenario 2: Interimoplossing: Verlenging huidig MFK met 1-2 jaar o.b.v. begroting 2020.

- **Modernisering/financieel:** Ogenschijnlijk aantrekkelijk maar zeer ingewikkeld.<sup>2</sup> Voor behoud van de korting, die eind 2020 verloopt, is aanpassing van Eigen Middelen Besluit (EMB) vereist.<sup>3</sup>
- Voordeel is dat huidige crisismaatregelen en –voorstellen vooralsnog tot huidig MFK beperkt blijven en minder precedent scheppen voor nieuw MFK. Het risico van opwaartse druk op het nieuwe MFK blijft behouden, als Coronabeleid binnen de begroting geplaatst en gefinancierd wordt, immers dan wordt met een hoger MFK-plafond gewerkt, terwijl het onderscheid tussen crisismiddelen en –beleid en MFK gericht op lange termijn ontwikkeling, minder transparant wordt.
- Een scenario is denkbaar waarin een voor COVID-19 opgehoogde begroting o.b.v. 2020 wordt vastgesteld, zodat m.i.v. 2023 weer op een 'normaal' MFK kan worden overgegaan.
- Inzet t.a.v. modernisering van nieuw MFK kan behouden blijven voor moment waarop COVID-19 hopelijk beter onder controle is.
- **Krachtenveld:** Totaal aan noodzakelijke aanpassingen resulteert in een 'mini-MFK' (dixit (10)(2a) (10)(2a)) waarover onderhandelingen mogelijk net zo ingewikkeld zijn als over nieuw MFK. Haalbaarheid lijkt daardoor beperkt.
- **Politiek:** Kans op stapeling van maatregelen is groot omdat onderscheid tussen korte termijn en langere termijn vervaagt. Dit zorgt mogelijk voor politieke discussie.

<sup>1</sup> Ook zonder COVID-19 zou behoud van de huidige omvang van de afdrachten (geen tegenvaller) niet gegarandeerd zijn.

<sup>2</sup> Plafond moet o.b.v. begroting 2020 worden opgehoogd voor de resterende MFK-periode, aangevuld met "Corona middelen". Vereist evenwel ook aanpassing van de implementatieregels (via een omnibus-verordening, zodat alle onderliggende programma's een geldige rechtsbasis hebben en geld kunnen uitgeven).

<sup>3</sup> Nadeel is dat amendering van EMB door alle nationale parlementen geratificeerd moet worden. Kost veel tijd. Betekent dat ER het behoud van kortingen in conclusies moet vastleggen. Zal nog meer druk op kortingensystematiek zetten.

### *Afweging*

De onderhandelingen over het nieuwe MFK en de verschillende initiatieven in het kader van de EMU zijn sterk met elkaar verweven geraakt. Het kabinet zal besluiten op beide terreinen tegen elkaar moeten afwegen, om een stapeling van voor NL ongunstige besluiten te vermijden. In afwachting van de aanpassing van het CIE-voorstel voor het nieuwe MFK kan NL het beste blijven inzetten op een akkoord in 2020 en inwerkingtreding van het nieuwe MFK per 1/1/2021. Aan de hand van bovengenoemde afweging zal het kabinet duidelijke **voorwaarden moeten vaststellen** waaraan voldaan moet worden om met een snel MFK-akkoord in te kunnen stemmen. Daarmee is de kans op structurele afdrachtenverhoging het kleinst.

Wanneer echter ontwikkelingen in de bredere EMU-discussie (ESM, SURE/euro-ww, EIB) de MFK-onderhandelingen vastzetten, kan NL verlenging van het huidige MFK accepteren, maar is dan wel van belang dat een garantie op ER-niveau wordt afgegeven, dat EMB zal worden aangepast zodat de huidige kortingen eveneens doorlopen. De mogelijke samenloop met de verlenging van de Brexit transitieperiode is nog met dusdanig veel onzekerheden omkleedt, dat hier geen duidelijke financiële inschatting van te geven is. De VK bijdrage aan de begroting is eerder ook genoemd als mogelijke financieringsbron voor COVID-19 maatregelen. Deze bijdrage, bestaande uit verplichtingen onder het huidige MFK, is echter reeds nodig om in algemene zin de tegenvaller die zal ontstaan uit MFK-onderhandelingen te beperken.

### Corona-instrument

#### *Huidig MFK*

De Commissie heeft een aantal voorstellen gepresenteerd om de lidstaten te ondersteunen bij de bestrijding en het opvangen van de gevolgen van corona en die betrekking hebben op het lopende MFK:

- Corona Response Investment Initiative (CRII) en CRII+ : twee voorstellen van resp. 13/3 en 2/4 die LS in staat stellen om nog niet uitgegeven geld in de cohesie-enveloppes met zeer grote flexibiliteit en zelfs zonder nationale cofinanciering uit te geven om de effecten van de Corona-crisis te mitigeren. Binnen MFK-plafonds, maar mogelijk wel leidend tot hogere afdrachten in 2020 (want er komen meer projecten in aanmerking en zal minder sprake van decommitting zijn).
- Emergency Support Instrument (ESI): CIE wil via ESI 2,7 mrd vanuit begroting flexibel in kunnen zetten t.b.v. noodhulp ter bestrijding van COVID-19 voor een periode van 2 jaar. Voorstel CIE is om dit te financieren vanuit de resterende marges binnen huidig MFK en bovenop de 2,7 mrd nog 3 mrd beschikbaar te maken via **bilaterale bijdragen**.
- SURE: fonds voor financiering van maatregelen gericht op arbeidstijdverkorting. Omvang van 100 miljard euro, via leningen op aanvraag van lidstaten. Dit fonds wordt buiten het MFK geplaatst en alle lidstaten moeten garant staan (25 miljard euro).
- Nederland heeft zelf een voorstel gepresenteerd voor een fonds met een omvang van 10-20 miljard euro. Doelstelling is tijdige en tijdelijke, gerichte crisisbestrijding. Financiële bijstand wordt via giften uitgekeerd (NL gaf aan zelf max. 1 miljard euro aan dit fonds bij te willen dragen). Het fonds staat buiten het MFK en wordt met bilaterale bijdragen gevoed.

Tot op heden zijn alle voorstellen gefinancierd via bestaande middelen onder het MFK, waaronder door de inzet van resterende marges en speciale instrumenten en door het vergroten van flexibiliteit. NL kan onder voorwaarden akkoord gaan met deze voorstellen vanuit het oogpunt van solidariteit ondanks inhoudelijke kanttekeningen, m.n. op SURE. Bovendien zijn de marges juist bedoeld voor onvoorziene omstandigheden. De verwachting is dat CIE de bestaande marges en speciale instrumenten volledig zal inzetten t.b.v. coronamaatregelen.

#### *Toekomstig MFK*

Onder het huidige MFK bestaat reeds een aantal programma's (waaronder EU Civil Protection Mechanism (RescEU) en agentschappen (waaronder European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)), die ingezet kunnen worden t.b.v. gezondheidszorg. N.B.: het gaat hier om relatief bescheiden bedragen.

Net als bij het Commissievoorstel voor de Green Deal zouden deze middelen onder het nieuwe MFK "opnieuw" verkocht kunnen worden als extra middelen (hoewel van beperkte omvang) ter

bestrijding van COVID-19. Daarnaast wordt mogelijk voorgesteld om het Emergency Support Instrument voort te zetten onder het nieuwe MFK, in al dan niet gewijzigde vorm. Voor NL zou dit samengevoegd kunnen worden met het hierboven genoemde Nederlandse idee van een 'Coronafonds' t.b.v. hardst getroffen LS.

Naast de inzet van bestaande middelen in de EU-begroting heeft het de voorkeur om aanvullende coronamaatregelen te financieren via een **separaat** Corona-fonds **buiten de MFK-plafonds**. Dit geldt zowel in het geval van een nieuw MFK per 2021 als voor een verlenging van het huidige MFK. Bij een Corona-instrument buiten het MFK kan de **tijdelijkheid** van de maatregelen gegarandeerd worden en **opwaartse druk voorkomen** op volgende begrotingsjaren. Bovendien wordt de door andere landen gewenste zichtbaarheid van de EU reactie op middellange termijn op de COVID-crisis hiermee geaccommodeerd. Het kan daarmee dienen als alternatief voor Franse voorstellen voor gemeenschappelijke schulduitgifte voor het economische herstel na de COVID-crisis. Financiering van een separaat fonds zou bovenop de voorziene afdrachten komen. Er kleven eveneens substantiële nadelen aan een fonds buiten het MFK. Het risico van stapeling ligt op de loer (een hoger MFK plus een extra fonds). Immers, op basis van het krachtenveld en de reeds verschenen voorstellen van de CIE moet er sowieso rekening mee worden gehouden dat ook binnen het nieuwe MFK substantiële middelen vrijgemaakt zullen worden voor post-Corona investeringen. Het is daarom verstandig om afspraken over een mogelijk Coronafonds voor de middellange termijn **in de context van de MFK-onderhandelingen overeen te komen**, zodat een integrale afweging van voorstellen zoveel mogelijk kan worden zekergestellt. Daarbij dienen, zoveel mogelijk in overleg met gelijkgezinden, randvoorwaarden te worden vastgesteld waarbinnen NL een financieel-economische respons van de EU op COVID-19 kan accepteren.