

VERTROUWELIJK

EU Meerjarig Financieel Kader / Europees Recovery Fund (COVID-19)

Achtergrond/context

- Als gevolg van de COVID-19 uitbraak bevindt de EU zich in een ongekeerde financiële en sociaal-economische crisis. Naar verwachting zullen alle EU-lidstaten hierdoor tijdelijk in een diepe recessie raken, met aanzienlijke gevolgen voor nationale overheidsfinanciën.
- Naast de door de ECB aangekondigde maatregelen, zijn voor de korte termijn reeds enkele belangrijke crisismaatregelen overeengekomen: o.a. via de EIB, een ESM kredietlijn voor gezondheidsuitgaven, een nieuw leningeninstrument ter ondersteuning van nationale kosten werktijdverkorting/zorg (SURE), gebruik maximale flexibiliteit Stabiliteits- en Groeipact, tijdelijke versoepeling bestedingsregels EU-middelen en tijdelijke versoepeling van het staatssteunkader.
- Daarnaast is in de EU consensus dat er een fors herstelprogramma moet komen in reactie op de economische crisis, in aanvulling op de nationale maatregelen. Er wordt momenteel toegewerkt naar een tijdelijk herstelfonds en een aangepast voorstel voor het volgende EU Meerjarig Financieel Kader 2021-27, dat de Commissie naar verwachting op 29/4 zal presenteren. Het doel van het herstelfonds is om tijdelijk uitgaven te financieren waarmee het economisch herstel in Europa kan worden bevorderd.
- Ten aanzien van de vormgeving zijn nog veel zaken open. In het rapport van de Eurogroep staat dat op basis van de discussie tussen de regeringsleiders verder invulling gegeven zal worden aan de eigenschappen van dit fonds, hoe dit zich verhoudt tot het MFK en hoe de financiering vorm te geven inclusief eventuele innovatieve financiële instrumenten die goedgekeurd zijn binnen het EU-verdrag.

Herstelprogramma, incl. een Europees Recovery Fund

- Doel van dit herstelprogramma is om de EU zo snel mogelijk weer uit de recessie te laten groeien en te vermijden dat de dreigende diepe recessie ertoe leidt dat problemen in enkele zwakkere lidstaten overslaan naar een bredere Europese schuldencrisis en vraaguitval in de interne markt. Hiertoe is een aanzienlijk investeringsprogramma nodig. Bovendien lag er al een aanzienlijke investeringsopgave voor de klimaatagenda en digitalisering van de economie.
- De precieze vorm, invulling en financiering van de Commissievoorstellen is op dit moment nog onbekend. Naar verwachting zal de Commissie (een combinatie van) de volgende elementen overwegen:
 - Herprioritering van bestaande voorstellen binnen het MFK;
 - *Frontloading* van MFK-uitgaven naar 2021-22;
 - Verhoging van het MFK-plafond voor extra uitgaven via bestaande programma's (o.a. cohesie, health, RescEU);
 - Gebruik van InvestEU om via hefboomwerking additionele publieke en private middelen te mobiliseren.
 - De instelling van een nieuw EU Recovery Fund als tijdelijke leenfaciliteit voor LS, o.b.v. garanties lidstaten en/of garanties onder het Eigen Middelenplafond. Hiervoor zal CIE voorstellen om het Eigen Middelen plafond (tijdelijk) te verhogen. Mogelijk zal de CIE ook voorstellen om gezamenlijk te lenen voor de financiering van uitgaven op de EU-begroting.
 - Continueren van versoepeling bestedingsregels EU-middelen.
- De voor- en nadelen van de verschillende opties zijn in onderstaande tabel in kaart gebracht.

NL perspectief

NL heeft belang bij sterk en snel economisch herstel in alle lidstaten van de EU, mede vanwege de economische verwevenheid en de NL economische afhankelijkheid van breed herstel van de interne markt. De inrichting van het MFK en het herstelfonds, en de wijze van financieren (inclusief looptijd van mogelijke financiering), moeten passen bij de geïdentificeerde behoeftes om het herstel te ondersteunen. Daarbij hecht het kabinet aan passende voorwaarden voor de inzet van zowel het MFK als van eventuele additionele middelen

Bereiken

- Een EU-herstelprogramma, dat **tijdelijk** is en **gericht** is op **duurzaam en houdbaar economisch herstel** en weerbaarheid, gebaseerd op economische **analyse**.
- Voorstellen voor herstelmaatregelen worden zo veel als mogelijk **binnen de kaders van het MFK vormgegeven**, zijn tijdelijk van aard zijn en aan **voorwaarden** gebonden, waaronder structurele hervormingen ter versterking van de concurrentiekracht.
- De herstelmaatregelen dragen bij aan de **implementatie van de strategische agenda** van de Europese Raad (o.a. klimaat, digitaal, verdieping interne markt en de kapitaalmarktunie).
- Financiering voor het herstellpakket wordt zo veel mogelijk gevonden door **herprioritering en frontloading van reeds beoogde uitgaven**, inclusief wat eventueel over is van de recente crisismaatregelen.
- NL is bereid tijdelijk **aanvullende afdrachten aan de EU-begroting te doen voor herstel**. Daarnaast bereidheid om te kijken naar **mogelijk aanvullende garanties** om Europese investeringen via de EU-begroting te mobiliseren, mits deze tijdelijk zijn en gekoppeld aan structurele hervormingen, gebaseerd zijn op een gedegen economische analyse en voldoende waarborgen bevatten om financiële risico's te beperken.
- In het **krachtenveld** trekt NL nauw op met Duitsland en andere like minded op het MFK-dossier.

Vermijden

- Afgezien van de eventuele tijdelijke bijdrage aan het herstel, dient een **stijging van de Nederlandse EU-afdrachten** zoveel mogelijk vermeden te worden.
- **Gemeenschappelijke uitgifte van schulden voor de financiering van uitgaven of subsidies vanuit de EU-begroting**. Het uitgangspunt van de Europese verdragen is dat landen verantwoordelijk zijn voor hun eigen begroting. Het samen uitgeven en/of garant staan voor elkaars overheidsschuld voor het structureel financieren van begrotingen en schulden past hier niet bij.
- Reeds genomen crisismaatregelen zoals **versoepeling van de bestedingsregels** krijgen een **structureel karakter**.
- Stappen die een opmaat kunnen zijn voor een **(permanent) eurozonebudget**.
- Verstrekken van **leningen zonder voorwaarden**.

Overzicht opties Recovery Fund			
		Voordelen	Nadelen
Uitkering	<u>Subsidies</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik van bestaande instrumentarium • Meest effectief om in financieringsbehoefte te voorzien als gericht op landen die hard geraakt zijn door COVID. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkt nationaal ownership (geld zoekt project) • Afhankelijk van return rate t.o.v. nationale bijdragen aan het fonds leidt het tot hogere netto transfers. • Kan stabilisatiekenmerk hebben
	<u>Leningen</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Afhankelijk van risicoprofiel op termijn budgetneutraal • Landen blijven verantwoordelijk voor hun eigen begroting 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan stabilisatiekenmerk hebben • Helpt landen met zwakke overheidsfinanciën die hard geraakt zijn door COVID minder goed want telt op bij hun overheidsschuld
Financiering	<u>Herprioritering binnen MFK</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verdere opwaartse druk afdrachten 	<ul style="list-style-type: none"> • Zal gezien worden als dat NL niet wil betalen, Kan ten koste gaan van reguliere NL prio's. • Krachtenveld niet gunstig
	<u>Extra afdrachten</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Kan eventueel via <u>frontloading</u>, waardoor structurele beeld ontlast wordt, dat uitgangspunt voor volgend MFK vormt. Maar heeft dan wel een stabilisatiekenmerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Gevolgen voor Rijksbegroting • Kan gezien worden als onvoldoende als het bedrag niet hoog genoeg is
	<u>Extra garanties voor InvestEU-achtige constructies</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Via garanties kunnen grote bedragen worden gemobiliseerd • Kan worden gezien als '<u>innovative financial instrument</u>' om kosten over de tijd te spreiden. Komt daarmee tegemoet aan wens zuidelijke lidstaten. • Kostenspreiding over tijd 	<ul style="list-style-type: none"> • Leidt tot hogere NL afdrachten (pot moet gevuld worden) • Hogere garanties betekenen hogere financiële risico's, langere doorlooptijd afwikkeling herstpakket
	<u>Garantie via headroom onder hoger eigen middelen plafond (à la EFSM)</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Geen direct effect op NL afdrachten • Grote bedragen mobiliseren • Kan worden gezien als '<u>innovative financial instrument</u>' om kosten over de tijd te spreiden. Komt daarmee tegemoet aan wens zuidelijke lidstaten. • Kostenspreiding over tijd 	<ul style="list-style-type: none"> • Verhoging van EMB-plafond nodig om rating te behouden. Dat betekent meer financiële risico's. • Risico dat Eigenmiddelenplafond nooit meer omhoog komt of grotere headroom ook voor andere garanties wordt benut (met QMV besloten).

<u>Garantie buiten headroom (losse bilaterale lidstaatgaranties à la SURE)</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Idem aan garanties via headroom • Daarnaast: tijdelijk, eenmalig, zeggenschap op gebruik garanties (unanimiteit) 	<ul style="list-style-type: none"> • Toename financiële risico's • Stapeling financiële risico's : garanties via EMB én bilateraal
<u>Intergouvernementeel fonds</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Zelf vorm te geven, tijdelijk, eenmalig. • Minder grote hefboom, maar met garanties alle lidstaten, grote bedragen te mobiliseren. • Geldt als 'innovatief of nieuw instrument'. • Kostenspreiding over tijd. • IGA (buiten EU-kader) geeft zeggenschap. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij ingelegd kapitaal hogere afdrachten NL aan Europese zaken. • Druist in tegen eenheid begroting en automatische betrokkenheid EU-27/complex governance. • Benodigde garanties hoger dan 1-op-1 om goed rating te realiseren (zowel EFSF als ESM garanties > 100%) • Leidt tot hogere NL staatsschuld
<u>Nieuwe eigen middelen (FTT, etc.)</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Afhankelijk van vormgeving kan dit financieel voordelig zijn t.o.v. BNI-afdrachten. 	<ul style="list-style-type: none"> • NL terughoudend op nieuwe eigen middelen, maar kan onder voorwaarden accepteren. • NL tegen oormerken van inkomsten