

Factsheet - Besteding en voorwaarden

Aanleiding

- In aanvulling op de presentatie van de in de tweede helft van mei 2020 verwachte aangepaste voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 (MFK) en het Eigen Middelen Besluit (EMB), zal de CIE met een analyse moeten komen welke type bestedingen kan bijdragen aan herstel. Een eigen analyse kan behulpzaam zijn bij het beoordelen van de CIE analyse en beïnvloeding van het daaropvolgende voorstel.
- Herstelmaatregelen en –investeringen moeten bijdragen aan het vergroten van groei- en schokbestendigheid en aan versterking de concurrentiekracht van de EU als geheel. Dit kan door investeringen te richten op de groene en digitale transitie en het doorvoeren van structurele hervormingen voor het economisch herstel van lidstaten (CSR's). Daarnaast is duidelijk dat er door de COVID-crisis grote uitdagingen bestaan ten aanzien van de snel oplopende werkloosheid binnen EU lidstaten. Snel herstel is hierbij essentieel om te voorkomen dat tijdelijke werkloosheid structurele werkloosheid wordt en zo het groeipotentieel van de EU wordt aangetast.
- De mate waarin voorwaarden aan financiële steun kunnen worden verbonden, hangt af van de vorm waarin deze steun verstrekt wordt (via bestaande MFK-programma's of vanuit een nieuw op te zetten fonds). In het geval van leningen aan lidstaten, kunnen voorwaarden worden gesteld via een kader dat onderdeel van de bilaterale overeenkomst vormt. Als voor tijdelijke top-up van reguliere MFK-programma's gekozen wordt, is verdere aanscherping van reeds geldende voorwaarden mogelijk.

1. Bestemming van aanvullende financiering

- Uitgangspunt voor NL is dat het herstelinstrument tijdelijk is en uitsluitend wordt ingezet voor het oplossen van door COVID-19 veroorzaakte, versterkte, of aan het licht gekomen problemen en versterking van de Europese concurrentiekracht.
- In de eerste ideeën van CIE voor een herstelinstrument lijken deze argumenten een rol te spelen maar wordt de besteding van dit fonds niet concreet gekoppeld aan de onderliggende problemen. Voorwaarde is dan ook dat de CIE/lidstaten met een duidelijke analyse de noodzaak voor aanvullende investeringen vanuit de EU aantonen
- Daarnaast wil zowel de CIE als een aantal lidstaten, waaronder NL, de strategische thema's van de Unie centraal stellen in het herstel, zoals de digitale- en duurzaamheidstransities. Dit is in lijn met de algemene inzet van NL op modernisering van het MFK. Wat NL betreft moet in eerste instantie vooral gedacht worden aan inzet recovery fund t.b.v. zaken als verduurzaming, digitalisering, onderzoek, innovatie, health, werkgelegenheid en crisis-response capaciteit. Daarnaast moet ook aandacht uitgaan naar een rechtmatige besteding van EU-middelen in alle lidstaten.
- Onderstaande vier vormen van beleid kunnen onderscheiden worden.

a) Economie laten terug keren naar potentieel (vraagkant)

Is een discretionaire stimulus nuttig om de economie na COVID-19 snel terug te laten keren naar het potentieel?

Stimulus is mogelijk noodzakelijk voor bepaalde periode om de economie snel naar potentieel terug te laten keren. De noodzaak is oa. afhankelijk van de mate waarin huishoudens meer zullen uitgeven als de restricties weer worden opgeheven. Behoeftte per land hangt af van verschillen in tempo van opheffen restricties, steunmaatregelen en onzekerheid. Stimulus kan bestaan uit nationaal begrotingsbeleid en gemeenschappelijk monetair beleid. Besteding van extra EU-middelen zal een vraagstimulus geven maar dit is geen doel op zich.

b) Lange termijn groeipotentieel (aanbodkant):

Is het groeipotentieel door COVID-19 (permanent) aangetast en zijn extra investeringen nodig om deze te herstellen?

Mate van structurele aantasting groeicapaciteit en daarmee noodzaak investeringen is deels nog onduidelijk en vereist nadere analyse. Het is onduidelijk in welke mate kapitaalvernietiging zal optreden als gevolg van contactbeperkende maatregelen, vraaguitval en aanbodverstoringen. Belangrijke richtlijnen voor beleid blijven het waarborgen van goede randvoorwaarden, zoals efficiënte afwikkeling failliete bedrijven en voldoende krediet voor (her)start (nieuwe) bedrijven na COVID-19. Ook kan gedacht worden aan herstel solvabiliteit bedrijven (balanssteun), en het opvullen van het gat in publieke investeringen dat ontstaat als gevolg van de crisis (infra, R&D, digitale connectiviteit). De werkloosheid loopt de komende periode in de EU naar verwachting sterk

op. Het EC raamde een stijging van 2,3 procentpunt voor de EU in 2020. Langdurige werkloosheid kan gepaard gaan met een verlies aan vaardigheden en arbeidsproductiviteit (hysterese). Omscholing van werknemers kan er aan bijdragen dat werklozen transitie kunnen maken naar groeiende sectoren waarmee de stijging van de werkloosheid kan worden beperkt (zie c).

c) Structuurwijziging economie:

Zijn investeringen nodig om de economie aan te passen aan de 1,5 meter samenleving en de lessen van Corona? Bv. krimp van bepaalde sectoren, impact op industriepolitiek/strategische autonomie. En zo ja, hoe zorgen we ervoor dat deze investeringen duurzaam zijn en bijdragen aan het Europese concurrentievervalsingsvermogen?

Als gevolg van de beperkingsmaatregelen zullen sommige sectoren sterk krimpen terwijl andere kunnen groeien. Dit vereist een herallocatie van arbeid en kapitaal van krimpende naar groeiende sectoren. Efficiënte arbeids- en productmarkten kunnen deze herallocatie faciliteren. Extra uitgaven t.b.v. activerend arbeidsmarktbeleid, bijvoorbeeld d.m.v. bij- en omscholing en het daarmee beter matchen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is noodzakelijk om de effecten genoemd onder b) te kunnen mitigeren. Hierbij dient er specifiek aandacht te worden gegeven aan banen die nodig zijn om de klimaattransitie te faciliteren om zo ook de koppeling met de klimaatagenda te behouden. Opzetten van essentiële productie met overheidssteun/coördinatie. Landen dienen op termijn uitgaven aan te passen aan afnemende externe inkomsten (bv. toerisme). Investeren in digitalisering kan behulpzaam zijn om economie aan te passen aan de 1,5m samenleving. Met het oog op het versterken van de Europese concurrentievervalsingsvermogen is het tevens van groot belang om investeringen zo duurzaam mogelijk te maken door deze te richten op het faciliteren en versnellen van de digitale en groene transitie en investeringen in oude industrie te voorkomen (bijv. gas- en kolen).

d) Staatsteun/Interne markt

Is specifiek beleid nodig om werking interne markt te waarborgen?

Waarborgen staatsteunregels om grote excessen te vermijden, gezamenlijke steun voor publieke investeringen om een ongelijk speelveld tegen te gaan, garanties via EIB om verschillen tussen landen te reduceren. Tijdelijk opgeworpen barrières in de strijd tegen COVID-19 die het vrije verkeer op de interne markt belemmeren dienen, zodra de volksgezondheid het toelaat, gecoördineerd te worden afgebouwd. Extra inzet op handhaving van interne-marktregels nodig. Op termijn mogelijk coördinatie om overcapaciteit af te bouwen.

2. Voorwaarden bij een separaat fonds/leningen

Zie hiervoor separate notitie t.a.v. BICC en Recovery Fund d.d. 18/5, dat ingaat op punten waar BICC methodiek versterkt kan worden en waarborging van voldoende onafhankelijk toezicht op implementatie.

3. Voorwaarden bij financiering via bestaande programma's

- Voor wat betreft top-ups van financiering voor reeds bestaande programma's is het van belang deze zoveel mogelijk te richten op fondsen die het meest effectief bijdragen aan duurzaam economisch herstel en gericht zijn op de groene en digitale transitie zoals Horizon Europe, InvestEU en het BICC.
- Er gelden horizontale voorwaarden waaraan NL hecht en die in context van COVID-19 onverminderd belangrijk zijn, in lijn met de bredere moderniseringsinzet van het kabinet gericht op een sterke reflectie van klimaat, onderzoek en innovatie, veiligheid en migratie:
 - de koppeling met rechtsstatelijkheid (rule of law). Speerpunt van NL moderniseringsinzet, gelet op de zorgen die bestaan over de rechtsstaat. Obv formulering in VZER negobox (14/2) en laatste MFK-voorstel (21/2) is het goed mogelijk om tekortkomingen aan te kunnen pakken waar deze een (potentieel) negatieve invloed hebben op de financiële belangen van de EU. Dat is uiteindelijk het meest van belang. Belangrijkste element voor NL is directe koppeling met rechtsstatelijkheid.
 - Actieve bestrijding van fraude met EU-middelen, incl. aanscherping van eisen aan financieel beheer en centrale rol van OLAF en het EOM (vereist adequate financiering)

voor beide instanties). T.b.v. de aanscherping van eisen is een aantoonbare actieve aanpak inzake het voorkomen en handhaven op risico-indicatoren voor fraude noodzakelijk (bijvoorbeeld inzake faillissements- en belastingfraude, ongebruikelijke en verdachte transacties – Covid-19 gerelateerde risico's aangemerkt door de FIU, ongebruikelijke bedrijfsactiviteiten zoals inzet van plankvennootschappen of hoge opgave van omzet in een sector die zwaar onder invloed van beperkende maatregelen staat). De agentschappen Europol en Eurojust spelen eveneens belangrijke rol bij effectieve EU-bestrijding van verschillende fraudevormen (vaak gekoppeld aan georganiseerde criminaliteit). Voorts is het wenselijk dat de EU effectiever werk maakt van "recovery" bij misbruik van EU middelen, nu de achilleshiel van het (administratieve) financieel beheer.

- Koppeling met verduurzaming/*Green recovery*; klimaat mainstreaming doelstelling 25%, alle uitgaven Paris proof, sterke tracking van uitgaven; investeringen moeten bijdragen aan behalen 2030-doelen zoals in INEK en Just Transition Plans beschreven; EIB financiering moet voldoen aan nieuwe energiebeleid en klimaatambities EIB moeten worden vastgehouden.
- Koppeling EU-fondsen aan structurele hervormingen, zoals verwezenlijkt via de ESI-fondsen en het BICC blijven behouden en waar mogelijk versterkt.
- Indien financiering via bestaande/voorgestelde programma's wordt uitgevoerd, kan voor elk van deze programma's de specifiek daarvoor gestelde voorwaarden tegen het licht gehouden worden, om goede besteding te waarborgen. Dit geldt zowel voor het zekerstellen dat geld aan de juiste doelen/effectief wordt besteed, als voor een focus van aanvullende financiering op de hardst getroffen sectoren en lidstaten.
- ESI-fondsen: thematische concentratie binnen cohesiebeleid is in reactie op de COVID-uitbraak sterk versoepeld (CRII en CRII+ voorstellen). Dit gaat in tegen NL moderniseringsinzet om deze fondsen sterker te richten op innovatie en klimaat (inzet t.a.v. ESF+: menselijk kapitaal en integratie). Hoewel ESI-fondsen niet zijn opgezet als crisisinstrument, maar gericht op lange termijn ontwikkeling, kunnen deze onder de juiste voorwaarden bijdragen aan economisch herstel na COVID-19. Het is voor NL van groot belang dat thematische concentratie in nieuw MFK gehandhaafd blijft. Kleine wijzigingen hieraan betekenen miljarden euro's minder voor klimaat en innovatie. Er zijn signalen dat CIE mogelijk zal voorstellen deze versoepelingen te behouden onder nieuw MFK.
- Mocht er aanvullende financiering via het cohesiebeleid worden inzet, dan dient die ten goede te komen van zwaarst getroffen sectoren en regio's. Daartoe kan bijvoorbeeld een aparte COVID-19-envelop worden ingericht met nieuw allocatiecriterium op basis van gezondheids, economische- en arbeidsmarkteffecten van COVID-19.
- RSP/BICC/CRI: zie separate notitie t.a.v. BICC en Recovery Fund d.d. 18/5.
- Horizon Europe: Top-up binnen Horizon voor onder andere gezondheidszorg, klimaat, digitaal (inclusief Digital Europe Programme) en andere prioriteiten die bijdragen aan duurzaam economisch herstel. Borging van excellentie- en impact als selectiecriteria en voorkomen van (verdere) widening.
- InvestEU is vanwege breed scala aan investeringsimpulsen van groot belang voor het economisch herstel en stimuleren van duurzame/digitale transitities. Betreft o.a. investeringen op het gebied van MKB, duurzaamheid, energiebesparing, sociaalmaatschappelijke impulsen.