

# Kabinetsinzet t.a.v. aanpassing MFK in context van COVID-19

Notitie t.b.v. BWO (MP, BZ, FIN) | 14 april 2020

---

## Context en aanleiding

- Als gevolg van de COVID-19 uitbraak bevindt de EU zich in een ongekeerde sociaal-economische crisis. Alle EU-lidstaten zullen hierdoor tijdelijk in een diepe recessie raken. Een Italiaanse schuldencrisis is niet uitgesloten. Op EU-niveau is er consensus tussen lidstaten dat er naast de door de ECB aangekondigde maatregelen ook een fors economisch herstelprogramma moet komen. Hiertoe zijn meerdere maatregelen voor de korte termijn getroffen (EIB, ESM 2% kredietlijnen voor gezondheidsuitgaven, SURE) en ideeën geopperd voor de langere termijn (eurobonds/coronabonds, het volledig ongeclausuleerd inzetten van het ESM, een apart Coronafonds) door lidstaten en door de EU-instellingen. Tijdens de ER van 23/4 zullen regeringsleiders spreken over de vormgeving van het door de Eurogroep op 9/4 overeengekomen herstelprogramma.
- Doel van dit herstelprogramma is om de EU/Eurozone zo snel mogelijk weer uit de recessie te laten groeien. Hiertoe is een aanzienlijk investeringsprogramma nodig.
- Dit volgt dan op de grote kosten die overheden nu maken om de economische schade van de lockdown-maatregelen zo goed als mogelijk te beperken. Overigens ligt voor de hand dat lidstaten zullen verschillen in hun analyse van de benodigde inspanning en over de beschikbare capaciteit. Het is voorsnog onzeker in welke mate economieën automatisch herstellen als de lockdown-maatregelen afgebouwd worden en wat de structurele schade zal zijn die investeringen behoeft. Bovendien lag er al een aanzienlijke investeringsopgave voor de klimaatagenda en digitalisering van de economie.
- De verantwoordelijkheid voor de overheidsfinanciën en dus ook voor stabilisatie en herstel van de economie ligt primair op lidstaatniveau. Op EU-niveau ligt evenzeer een grote opgave. Niet elke lidstaat heeft hetzelfde financiële vermogen om een herstelprogramma te financieren. Mede vanwege de economische verwevenheid en de Nederlandse economische afhankelijkheid van breed herstel van onze Europese binnenmarkt, is het in ons belang om fors, maar tijdelijk en gericht, te investeren in een EU-herstelprogramma, binnen de juiste kaders. Nederland heeft zich in de Unie bovendien gecommitteerd aan het bevorderen van economische en sociale samenhang en solidariteit tussen de lidstaten.
- Gelet op de Nederlandse politieke randvoorwaarden (geen gezamenlijke schulduitgifte, het ESM als ultiem vangnet) en de Europese verdragen (EU-begroting en EIB als primaire vehikels voor financiering) lijkt het MFK (al dan niet met nieuwe EBI/EFSI-achtige oplossingen) het aangewezen kader voor deze additionele injectie. Het MFK zal worden aangegrepen om de Europese economie te 'kickstarten' en aanpassing van het MFK-voorstel zal door een groot aantal lidstaten worden verwelkomd om gestalte te geven aan de conclusies van de Eurogroep van 9/4. Een hoger MFK-plafond, een verzoek om een aanzienlijke financiële inspanning voor Nederland t.b.v. een herstelfonds en druk op de huidige, bestaande kortingen zijn daarbij te verwachten. Kortingen zullen door veel lidstaten neergezet worden als een verdere inbreuk op solidariteit in deze crisistijd,
- Nederland heeft belang bij sterk en snel economisch herstel in de EU. Ten aanzien van de wijze waarop de EU-bijdrage aan dit herstel wordt vormgegeven, dient de onvermijdelijke stijging van de Nederlandse EU-afdrachten zoveel mogelijk vermeden te worden en waar mogelijk dient herstelbeleid gebruikt te worden om terug te keren naar macro-economisch evenwicht in lijn met het SGP, structurele hervormingen en voor implementatie van de moderniseringsagenda van de Europese Raad (klimaat, digitaal, verdieping interne markt en de kapitaalmarktunie).
- De voorliggende notitie stelt een verwerking van de herstelmaatregelen voor binnen de staande MFK-kabinetsinzet, ten behoeve van de beïnvloeding van CIE en andere LS in aanloop naar de presentatie van een aangepast MFK-voorstel. Naar verwachting komt dit aangepaste voorstel eind deze/begin volgende maand met mogelijk een ER in juni 2020. Parallel zullen lidstaten hun plannen voor het herstelfonds op tafel leggen. Van (10)(2a) is bekend dat zij een door gemeenschappelijke schuld gevuld fonds van 140-420 miljard euro bepleiten, waarbij

voor de terugbetaling van de gemeenschappelijke schuld ook nieuwe eigen middelen worden bepleit.

- Deze kabinetsinzet wordt onderbouwd door een scenario-analyse en de financiële gevolgen daarbij. Deze scenario-analyse volgt op twee eerdere BWO's, op resp. 31/3 en 7/4, waarin werd gesproken over het MFK.

## Besluit

De additionele COVID-19 maatregelen (voornamelijk herstel), zoals overeengekomen in de Eurogroep op 9/4 en naar verwachting voorgesteld in een aangepast MFK-voorstel, zullen leiden tot een grotere MFK-omvang en hogere NLse afdrachten. U wordt gevraagd in te stemmen met een beïnvloedingsstrategie binnen onderstaande kaders, waarvoor NL actief coalities zal bouwen:

1. **Het niet verwerken van de macro-economische effecten (economische neergang) in de raming van de NLse afdrachten (= bevroren afdrachten op niveau van eerder vastgesteld basispad).** Dit heeft geen gevolgen voor de Nederlandse afdrachten en vermijdt in de huidige omstandigheden de noodzaak van een verdere aanscherping van de MFK-inzet (aanpassing basispad zou – vanwege de link met het BBP – tot hogere potentiële tegenvallers leiden).
2. **Het centraal blijven stellen van de gevolgen voor de afdrachten voor de Rijksbegroting. Nederland is bereid om hogere EU-afdrachten en hogere garanties te accepteren (ten opzichte van de raming Rijksbegroting) t.b.v. tijdelijke herstelmaatregelen in reactie op de COVID-19 crisis,** waaronder een COVID-19 *recovery fund* (herstelfonds) en mogelijk ook aanvullende voorstellen van de CIE. Deze inzet geeft Nederland de beste mogelijkheid voor behoud van de korting en voor het pleidooi dat de aanpassingen aan het MFK gerelateerd moeten zijn aan de bestrijding van COVID-19. Vasthouden aan de oorspronkelijke MFK-inzet zal Nederland volledig isoleren (ook van bondgenoten als Duitsland en de Frugal4) en veel schade opleveren binnenlands- en buitenlandpolitiek.
3. **Als uitgangspunt dient de budgettaire tegenvaller echter beperkt te blijven tot de tegenvaller o.b.v. het laatste MFK-voorstel zoals dit tijdens de ER van 21 februari jl. (MFK-voorstel 21/2) op tafel lag. Het is geen gegeven dat dit MFK-voorstel ook voor andere lidstaten het uitgangspunt vormt voor het vervolg van de MFK-onderhandelingen.** N.B. Dit betekent geen extra afdrachten voor NL t.o.v. de afdrachtenstand het MFK-voorstel 21/2. d.w.z. een tegenvaller van gem. (10)(2g) per jaar. Met inbegrip van verwachte Britse bijdrage aan de RAL (financiële verplichtingen voortkomend uit het huidige MFK) bedraagt de tegenvaller gemiddeld circa (10)(2g) per jaar (2021-2027; de VK-bijdrage loopt af in de tijd). In dit voorstel wordt de Nederlandse korting in 2020 nominaal doorgetrokken voor de gehele periode. .
4. **Om afdrachtenstijging te beperken dient ten aanzien van mogelijke Commissievoorstellen binnen het MFK primair in te zetten op herprioritering en “frontloading” binnen het MFK-voorstel 21/2 om tijdelijke extra MFK-investeringen a.g.v. de COVID-19 crisis mogelijk te maken.** Om een verdere afdrachtenstijging te vermijden is een hogere korting nodig en/of besparingen op het reguliere MFK dan wel het COVID-19-pakket. Gegeven het krachtenveld valt veel druk op deze onderhandelingsinzet te verwachten. Veel lidstaten zullen het accepteren door NL van het MFK-voorstel 21/2 geenszins als concessie zien, waarbij binnen dat voorstel bovendien aanvullend bezuinigd moet worden om de kosten voor COVID-19 herstel in de passen. Herprioritering is mogelijk bijv. binnen Cohesie of door BICC als kanaal te gebruiken.
5. **Om de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten zoveel mogelijk te beperken ten aanzien van het *recovery fund* (met grote kans op financiële instrumenten/leningen) zet NL in op een apart fonds. Nederland is bereid om te kijken naar mogelijk aanvullende bilaterale lidstaatgaranties of voorstellen om het Eigen Middelenplafond tijdelijk te verhogen teneinde Europese investeringen te mobiliseren.** Door aanvullende garanties kan via innovatieve financiële instrumenten (hefboom/garantiestelling) een aanzienlijk bedrag beschikbaar worden gesteld. Belangrijk voordeel is dat hiermee de druk voor verdere verhoging van het MFK uitgavenplafond wordt verminderd. Aanvullende garanties

hebben geen directe gevolgen voor de afdrachten, hoewel garanties natuurlijk wel gepaard gaan met financiële risico's. Belangrijke uitdaging zal zijn hoe dit vormgegeven kan worden zonder dat middelen die gemobiliseerd worden via gemeenschappelijke schuld direct of indirect bij individuele overheden terechtkomen (dit zal immers ervaren worden als Eurobonds). Gedacht moet dus worden aan bestaande instrumenten zoals de EIB.

6. **Nederland stelt dus voor de benodigde additionele financiering t.o.v. het MFK-voorstel 21/2 met name te realiseren via deze innovatieve financiële instrumenten.** Dit is de voorkeursoptie. Indien de druk om de MFK omvang zelf verder te verhogen groot wordt, zal Nederland aangeven dat het of/of is, d.w.z. dat in dat geval de ruimte voor innovatieve financiële instrumenten verkleind zal moeten worden. Op korte termijn kunnen in een volgend BWO de condities en criteria moeten worden vastgesteld, waaraan dergelijke innovatieve financiële instrumenten voor Nederland moeten voldoen.
7. **Nederland is bereid tot een snel besluit (juni/juli) over een nieuw MFK.** Het COVID-19 *recovery fund* moet integraal met het aangepaste MFK-voorstel worden gezien. Het totale Europese initiatief gericht op economisch herstel van de COVID-19 crisis zal qua opzet waarschijnlijk gelijkenissen vertonen met het European Green Deal Investment Plan, dat deels binnen en deels buiten het MFK wordt gerealiseerd. Het herstellepakket biedt aanknopingspunten voor aanvullende voorwaarden om duurzaam en houdbaar herstel te waarborgen.
8. **Het eerdere Nederlandse voorstel voor een Coronafonds van 20 miljard euro (NL bijdrage 1 miljard euro) voor gezondheidsuitgaven (gift) wordt voorlopig "in de binnenzak gehouden".** Het Nederlandse idee was vooral gericht op crisismaatregelen – zoals ook het door de Europese Commissie voorgestelde ESI) – terwijl nu vooral over herstel wordt gesproken.

## Toelichting

### Basis onderhandelingen en MFK

- **Snelle besluitvorming:** In het BWO van 7/4 lag een notitie voor waarin werd geadviseerd dat NL inzet op snelle besluitvorming over een volgend MFK, in plaats van op het mogelijk doorrollen van het huidige MFK in combinatie met aanvullende COVID-19-maatregelen. Dit advies stelde op een financiële, politieke, juridische en krachtenveldanalyse van deze scenario's en is het uitgangspunt voor deze notitie.
- Dit advies wordt geplaatst in de huidige ontwikkelingen. Zo is in de inleiding reeds benoemd dat de CIE op korte termijn een nieuw MFK-voorstel zal presenteren, inclusief COVID-19-maatregelen.
- **MFK-voorstel Europese Raad 21/2:** naar verwachting zal de CIE het tijdens de Europese Raad gepresenteerde MFK-voorstel als uitgangspunt hanteren voor het later deze maand aangekondigde aangepaste MFK-voorstel. In tabel 1 zijn de budgettaire gevolgen van het MFK-voorstel 21/2 op de Nederlandse afdrachten weergegeven.<sup>1</sup>
- De mogelijkheden om deze tegenvaller aan de uitgavenzijde op te lossen zijn in het huidige tijdsgewricht zeer gering. Immers de CIE zal vooral aanvullend beleid voorstellen. Wel kan ingezet worden op een hogere korting, maar ook dat is in het krachtenveld zeer ingewikkeld. Kortingen zullen door veel lidstaten neergezet worden als een verdere inbreuk op solidariteit in deze crisistijd. Daarbij zij aangetekend dat correcties door de overige lidstaten gefinancierd moeten worden dus dat er veel druk zal staan op het beperkt houden van aanvullende kortingen. Vasthouden aan de oorspronkelijke MFK-inzet op het constant houden van de Nederlandse afdrachten d.m.v. een lager uitgavenplafond en behoud van korting, zou Nederland in het krachtenveld isoleren. De mogelijkheden tot het vermijden van onderstaande tegenvaller zijn daarom gering.

<sup>1</sup> Dit is een verslechtering van ongeveer 0,1 mld per jaar ten opzichte van de stand van denken ten tijde van de ER. Dit wordt veroorzaakt doordat inmiddels is gebleken dat de openstaande verplichtingen (RAL) van het Europees Ontwikkelingsfonds (EDF) niet binnen het volgende MFK, maar via een aparte bilaterale bijdrage moeten worden voldaan.

## 1. Nederlandse EU-afrachten bij verschillende scenario's (in miljarden euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Gem./jaar
Basispad EU-begroting	8,7	9,0	9,3	9,6	9,9	10,2	10,5	9,6
Tegenvaller ER 21 FEB	(10)(2g)							

### Economische ontwikkelingen

- **Economische ontwikkelingen:** De BNI-ramingen zullen naar verwachting als gevolg van de Covid-19-crisis fors neerwaarts worden bijgesteld. De CIE heeft tot nu toe vastgehouden aan gebruik van de BNI-ramingen ten tijde van het MFK-voorstel van mei 2018. Dit is geen houdbare werkwijze aangezien het de realiteit fors vertekent. De CIE kan bij publicatie van een nieuw MFK-voorstel haar eigen nieuwe Spring Forecast 2020 gebruiken die ongeveer tegelijkertijd zal uitkomen.
- Tabel 2 geeft het effect weer van een dalend BNI bij een gelijkblijvende omvang van het MFK in miljarden euro (noemereffect). Indien wordt uitgegaan van een economische schok van 10% BNI-daling in 2020 en daarna inhaalgroei stijgt de omvang van het voorstel van de ER van 21/2 van 1,08% naar 1,19% BNI. Bij 5% krimp is nog steeds sprake van een MFK-omvang van 1,17% BNI. Bij een additionele stijging van het MFK-plafond met 100 mld euro stijgen al deze scenario's met ongeveer 0,1%-punt BNI.

## 2. Omvang MFK vastleggingen (2021-2027; %BNI EU27)

	Pre Corona	Post Corona (-10%)	Post Corona (-5%)
Stand ER 21/2 (1.084 mld)	1,08%	1,19%	1,17%

- **Politieke context:** Deze stijging kan in NL voordeel worden gebruikt door symbolisch een hoger percentage BNI plafond te accepteren, bij een omvang in miljarden euro die meer in lijn ligt met de NL inzet. Wel dient duidelijk te zijn dat het plafond geen precedent schept voor het MFK na 2027 en dient de unieke situatie in 2020 a.g.v. de COVID-19 uitbraak te worden benadrukt
- Ook (10)(2a) overwegen deze inzet. **Dit vereist echter wel een politiek besluit om het NL basispad voor de EU-afrachten, dat meebeweegt met het BNI, te bevriezen op de huidige stand in miljarden.** Hiermee wordt afgeweken van de huidige ramingssystematiek, maar het creëert ruimte om met een hoger MFK in % BNI akkoord te gaan zonder dat extra hoeft te worden bezuinigd op het MFK.
- Vasthouden aan de huidige ramingssystematiek zou betekenen dat het basispad voor de NL afrachten in het scenario van 10% BNI-daling ongeveer 0,9 mld euro per jaar neerwaarts moet worden aangepast. Deze extra tegenvaller zou bovenop de extra afrachten a.g.v. het Corona-pakket komen.
- De Covid-19-crisis geeft een politieke narratief voor een MFK met een grotere omvang. Het alternatief is een NL inzet op onrealistisch hoge besparingen om uit te komen op een plafond van 1%. Hiermee zou NL zichzelf buitenspel plaatsen.

### Mogelijke verhoging van het plafond voor eigen middelen

- Financiële instrumenten zoals de betalingsbalansfaciliteit (BoP), het EFSM, maar ook het voorstel voor een tijdelijke financiële bijstand (SURE, zie toelichting onderstaand) worden gegarandeerd via de marge (de headroom) tussen het plafond uit het Eigen Middelenbesluit (EMB-plafond, maximum dat CIE op kan vragen bij de lidstaten) en het MFK betalingsplafond (maximum dat CIE uit mag geven).
- Indien schade wordt geleden op deze financiële instrumenten wordt dit (deels) betaald uit de headroom door extra afrachten op te vragen bij de lidstaten. Normaliter is het niet nodig om deze ruimte aan te spreken; tabel 3 geeft alleen het maximale risico voor de NL afrachten weer.

### 3. Mogelijke maximale schade voor NL afdrachten (in miljarden euro)

	2020	2021-2027 (gem./jaar)
EMB-plafond huidig MFK (1,20%)	1,1	
EMB-plafond CIE-voorstel mei 2018 (1,29%)		1,7
EMB-plafond 2%		7,7

- Het CIE-voorstel voor het Eigen Middenplafond voor 2021-2027 is 1,29% BNI EU27. Bij schade op de financiële instrumenten leidt dit tot maximaal 1,7 mld euro aanvullende afdrachten gemiddeld per jaar.
- Er wordt ook gesproken van een (tijdelijke) verhoging van het Eigen Middenplafond naar 2% BNI EU27 om zo meer innovatieve financiële instrumenten te kunnen financieren (mogelijk ook deels voor financiering van SURE om beroep op bilaterale garantiestelling te verkleinen). Dit heeft als voordeel dat via hefboom/garantiestellingen grote bedragen gemobiliseerd kunnen worden, zonder dat het MFK-uitgavenplafond fors stijgt. In het onwaarschijnlijke geval dat op het volledige instrumentarium een default plaatsvindt zou NL gemiddeld maximaal 7,7 mld euro extra moeten afdragen om de schade te dekken. Bij SURE kon de CIE met 25 mrd euro garanties (1,4 mrd euro voor NL) 100 mrd leningen aan lidstaten mogelijk maken. Met 2% EMB (7,7 mrd euro voor NL) zou de CIE ongeveer 550 mrd euro aan langlopende leningen met zachte voorwaarden mogelijk kunnen maken.
- Als alternatief kan Nederland inzetten op bilaterale garanties, voor een apart fonds buiten het MFK. Hiermee wordt een directe link met deze crisis eenduidig gelegd en kan tijdelijkheid beter geborgd worden. Daarnaast leidt een apart fonds niet tot onnodige ophoging van de MFK-plafonds, waardoor bij volgende onderhandelingen de inzet nog ambitieuzer wordt.
- Als tweede alternatief bestaat er de mogelijkheid om binnen de EU-begroting meer gebruik te maken van gebudgetteerde garanties (zoals InvestEU en garanties voor het externe beleid). Deze garanties moeten gevuld worden door betalingen uit de Europese begroting en dit leidt tot een hoger MFK-plafond. Dit kan worden vermeden door te herprioriteren binnen het MFK stand 21/2. Dat kan ook de Nederlandse moderniseringsinzet ten goede komen.

#### De VK-bijdrage

- Voor een volledige analyse van de financiële gevolgen van het volgende MFK op de NLse afdrachten, wordt in tabel 4 de omvang van de te verwachte VK-bijdrage aan de RAL weergegeven.
- Hierbij wordt aangetekend dat de definitie voor berekening van de VK-bijdrage weliswaar vaststaat, maar dat de uiteindelijke omvang en fasering in de tijd nog niet is overeengekomen. De reeks in tabel 4 is indicatief.
- Deze bijdragen van het VK hebben betrekking op betalingen naar aanleiding van vastleggingen die t/m eind 2020 zijn gedaan. Deze bijdragen zullen in mindering worden gebracht op de afdrachten die de CIE bij de lidstaten ophaalt voor de financiering van de EU-begroting. De bijdrage van het VK is reeds toegewezen aan bepaalde uitgaven en kan dus niet gezien worden als inkomsten van de CIE of de lidstaten die naar voorkeur van een van beide besteed kunnen worden.
- Daarnaast zal het VK, bij een evt verlenging van de Brexit overgangperiode, ook bijdragen aan het nieuwe MFK voor de duur van die verlenging. Verlenging van de Brexit overgangperiode is op dit moment niet aan de orde maar de kans is aanwezig dat dit in de komende periode gaat spelen, mede als gevolg van COVID-19 uitbraak. Onduidelijk is voorsnog hoe hoog een dergelijke bijdrage van het VK zal zijn, maar duidelijk is dat deze (fors) lager zal zijn dan de bijdrage van het VK was onder het huidige MFK, aangezien het Eigen Midden Besluit na 31/12/2020 niet langer op het VK van toepassing is en het VK voor programma's en activiteiten aangegaan onder het MFK dat van toepassing is vanaf 2021 zal worden behandeld als derde land. Van de effecten van deze VK bijdrage op de NLse afdrachten is nog geen inschatting te maken en ze zijn om die reden niet meegenomen in onderstaande tabel 4.

#### 4. VK bijdrage (in miljarden euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal/gemiddeld
Verplichtingen die het VK nog moet betalen	10,8	9,3	6,8	5,4	2,5	0,7	0,0	35,6
Effect NL afdrachten	-0,6	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,3

#### Uitkomsten Eurogroep 9 april 2020

- Op 9 april kwam de Eurogroep maatregelen overeen, die de als uitgangspunten dienen voor financiële bijstand tijdens de Covid-19-crisis en voor het economisch herstel uit deze crisis. Een aantal van deze maatregelen heeft betrekking op het MFK, zoals toegelicht in paragrafen 17 tot en met 20 uit het statement van de Eurogroep. Deze paragrafen zijn opgenomen in de bijlage.
- De CIE zal deze maatregelen verwerken in een aangepast MFK-voorstel. Deze maatregelen worden hieronder toegelicht.

#### Recovery Fund (paragraaf 19) en volgend MFK (paragraaf 20) – beide herstelinstrument

- Toelichting:** het *Recovery Fund* wordt een tijdelijk fonds, dat getroffen lidstaten van budget voorziet om het herstel uit de Covid-19-crisis (en recessie) te financieren. De budgetten worden zo veel als mogelijk via de Europese begroting en de daarin opgenomen programma's in de lidstaten besteed.
- Proces:** De regeringsleider zullen tijdens aankomende Europese Raad spreken over de verdere vormgeving, met name over de omvang, financiering, duur en doeleinden (economische noodzaak).
- Budgettaire gevolgen:** de budgettaire gevolgen hangen met name af van de vormgeving (subsidie/leningen), de omvang van de financiering (bestaande afdracht, nieuw eigen middel, garantie).
- Nederlandse inzet:** in de Eurogroep is de oprichting van dit fonds overeengekomen. De vormgeving wordt onderhandeld in aankomende Europese Raad.
- Voor deze onderhandelingen geldt een aantal uitgangspunten:
- NL zet in op een substantieel tijdelijk herstelfonds gefinancierd door middel van garanties. Dit kan door garantiestelling met bilaterale garanties of door een tijdelijke verhoging van het EM-plafond (verwachte CIE-voorstel).
- Nederland kan niet instemmen met een fonds dat als een Europese stabilisatiefunctie wordt vormgegeven, niet met gezamenlijke schulduitgifte (eurobonds) voor de financiering van dit instrument.
- Daarnaast is Nederland is terughoudend ten aanzien van voorstellen voor een nieuw eigen middel (in de zin van een grondslag) voor de financiering van dit instrument. Zo noemde (10)(2a) een "Solidariteitsheffing" als nieuw eigen middel voor de financiering van dit instrument. Het is onduidelijk of (10)(2a) dit zag als een grondslag of anderszins.
- Krachtenveld:** Een meerderheid van lidstaten zal pleiten voor een omvangrijk fonds en daarbij de tijdelijkheid ervan zal willen opreken. (10)(2a) heeft een voorstel gedaan voor een solidariteitsfonds voor economisch herstel (140-420 mrd euro). Het fonds zou worden gefinancierd met de uitgifte van gemeenschappelijke schuld (met IGA buiten het EU-raamwerk om) en heeft kenmerken van een eurozonebegroting met stabilisatiefunctie. Ook stuurt (10)(2a) aan op financiering met een nieuw eigen middel (solidariteitsheffing). CIE zet in op gebruik van headroom onder een verhoogd EM-plafond. Nederland kan blijven optrekken met de *Frugal Four* – zie toelichting krachtenveld onderstaand.

#### Volgende MFK (paragraaf 20) – herstelmaatregelen

- Toelichting:** De CIE zal zich gestrekt zien door paragraaf 20 om (aanvullend op het *Recovery Fund*) maatregelen op te nemen in het voorstel voor het volgend MFK, om het economisch herstel van de Europese Unie te bevorderen.
- Ondanks veel onduidelijkheid hierover, zullen deze maatregelen zorgen voor opwaartse druk op de omvang van het MFK en de afdrachten van de lidstaten.
- De CIE zal deze maatregelen mogelijk combineren met het *Recovery Fund* om zo eigen initiatieven "wit te wassen". Het is hiertoe evengoed mogelijk dat de CIE ] zal trachten het

*Recovery Fund* binnen de kaders van het MFK te plaatsen om hierover controle houden en om de omvang van het MFK ook op langere termijn (kunstmatig) oog te houden.

- **Proces:** opname in het volgende MFK-voorstel.
- **Budgettaire gevolgen:** de budgettaire gevolgen hangen af van de omvang, vormgeving en de financiering.
- **Nederlandse inzet:** in tegenstelling tot het *Recovery Fund*, waartoe eenduidig is besloten in de Eurogroep, is in de Eurogroep niet eenduidig opgeroepen tot aanvullende maatregelen in het volgende MFK. Dit biedt Nederland meer gelegenheid om de budgettaire gevolgen van mogelijk aanvullende maatregelen te beperken.
- Daarbij wordt aangetekend dat de CIE reeds een stevig pakket met aanvullende maatregelen (onder het huidige MFK) heeft gepresenteerd.
- Nederland zet in op het zoveel mogelijk beperken van mogelijk hogere afdrachten; zie hiertoe wederom de tabel in bijlage 2.
- **Krachtenveld:** Veel lidstaten zullen aanvullende maatregelen verwelkomen. Niet alleen in reactie op de huidige crisis, maar ook omdat veel lidstaten in recente onderhandelingen reeds pleitten voor een MFK met grotere omvang.

### Toelichting krachtenveld

- Recent contact met (10)(2a) wees op hoge mate van gelijkgestemdheid t.a.v. parameters:
  - Vanwege risico's voor behoud van kortingen bij verlenging van huidig MFK is er voorkeur voor nieuw MFK per 2021, waarover akkoord wordt bereikt binnen ER in juni of juli. VZER zou mogelijk neigen naar roll-over van huidig MFK met 1 of 2 jaar.
  - Belangrijk dat Corona-maatregelen/fonds voldoende specifiek en duidelijk beperkt in tijd zijn met wederom de juiste eisen ten aanzien van conditionaliteiten. Vrees dat, mede n.a.v. uitlatingen Hahn in FT 8/4, CIE een zeer substantieel en veel generieker pakket gericht op economisch herstel zal voorstellen.
  - (10)(2a) ziet Corona-maatregelen bij voorkeur plaats krijgen onder MFK plafonds. Kan met hefboom-instrumenten zoals EFSI na vorige crisis.
  - (10)(2a) houden voorlopig vast aan bekende positie met plafond zoals eerder vastgesteld in euro (N.B. op basis van bijgestelde groeiramingen komt dat overeen met hoger % EU BNI). Aandachtspunt is dat (10)(2a) niet in de eurozone zitten.
  - Oost-Europa wil meer cohesie om uit crisis te komen; Zuid-Europa wil leningen die niet de staatsschuld belasten. Dat zijn tegengestelde belangen.
  - Waakzaamheid geboden t.a.v. voornemen CIE om Eigen Middelen plafond te verhogen om in 2021 fors meer uit te kunnen geven.
  - Met likeminded, in het bijzonder de Frugal 4, wordt intensief samengewerkt. Maar ook andere LS kunnen komende weken benaderd worden op ambtelijk en politiek niveau.

## Bijlage 1: Overwegingen *Recovery Fund* en MFK-maatregelen

Omschrijving	Nederlandse inzet
<b>Overwegingen inpassen <i>Recovery Fund</i></b>	
<i>Leningen versus subsidies (giften)</i>  Met leningen of andere financiële instrumenten kan via het aanhouden van een garantie een groot financieel potentieel bereikt worden, veel groter dan met subsidies. Giften zijn transfers; aan leningen kunnen ook een transfer inhouden (rentesubsidies). Aan beiden kunnen bestedingsvoorwaarden worden verbonden.	Inzetten op leningen, af te lossen door begunstigen, niet gefinancierd met gezamenlijke schulduitgifte (eurobonds) en terughoudend t.a.v. creëren nieuw eigen middel. Geen stabilisatiefunctie. Benadrukken economische relevantie en in combinatie met conditionaliteiten en mogelijke koppeling aan semester (landspecifieke aanbevelingen).
<i>Garantie plafond eigen middelen versus garantiefonds</i>  Bilaterale garanties passen bij een apart fonds, terwijl een hoger EMB de Commissie de mogelijkheid geeft om daaronder zelf programma's voor te stellen.	Inzetten op de bilaterale garanties. Hiermee wordt mogelijke permanente ophoging van het EMB verhinderd. Een tijdelijke ophoging van het EMB zou kunnen. Beide opties hebben voor- en nadelen; meer denkwerk nodig..
<i>Binnen versus buiten het MFK</i>  Een apart fonds buiten het MFK benadrukt tijdelijkheid. Binnen het MFK kan beter synergie met bestaande programma's bereikt worden.	Meer denkwerk nodig. Beide opties hebben voor- en nadelen.
<b>Overwegingen inpassen aanvullende MFK-maatregelen</b>	
<i>Herschikken binnen bestaande programma's</i>	Herprioritering (ombuigen) t.b.v. onderzoek, innovatie, <i>health</i> , crisis-response capaciteit, ondersteuning ondernemerschap. Dit draagt bij aan NL moderniseringsinzet.
<i>Herbestemmen</i>	Reeds opgenomen fondsen oormerken voor herstel.
<i>Gebruik van garanties/hefbomen</i>	Zie ook bovenstaand, inzet op financiële instrumenten.
<i>Frontloaden uitgaven</i>	Budgetneutrale schuif. Kan leiden tot sterke afdrachtenstijging in crisis/herstelfase.
<i>Opnemen tussentijdse herziening (MTR) MFK om rekening te houden met economische neergang</i>	Terughoudend. Kan tijdelijkheid benadrukken, maar risico op heronderhandeling die tot hoger MFK leidt. Evt MTR dient daarom vooraf duidelijk ingekaderd te worden.
<i>Versoepeling bestedingsregels cohesie/GLB</i>	Alternatief voor hoger cohesie/GLB budget Langdurige uitzonderingen t.a.v. nationale co-financiering en thematische concentratie zijn onwenselijk en dienen daarom te worden vermeden.
<i>Conditionaliteiten</i>	Behoud inzet op conditionaliteiten (RoL, migratie, Semester). Herstelpakket biedt aanknopingspunten voor aanvullende voorwaarden om duurzaam en houdbaar herstel te waarborgen.

## **Bijlage 2: Eurogroep statement 9 april 2020 – paragrafen 17-20<sup>2</sup>**

1. **SURE.** In the spirit of solidarity and in light of the exceptional nature of the COVID -19 crisis, we agree on the need to establish, for the duration of the emergency, a temporary loan-based instrument for financial assistance under Article 122 of the Treaty on the Functioning of the European Union. We will strive to make the instrument operational as soon as possible. In this context, we welcome the Commission proposal of 2 April to set-up a temporary instrument supporting Member States to protect employment in the specific emergency circumstances of the COVID-19 crisis. It would provide financial assistance during the time of the crisis, in the form of loans granted on favourable terms from the EU to Member States, of up to EUR 100 billion in total, building on the EU budget as much as possible, while ensuring sufficient capacity for Balance of Payments support, and on guarantees provided by Member States to the EU budget. The instrument could primarily support the efforts to protect workers and jobs, while respecting the national competences in the field of social security systems, and some health-related measures. This proposal should be taken forward without delay in the legislative process. The Member States' position on this emergency instrument does not pre-judge the position on future proposals related to unemployment insurance. Consistent with its legal basis, access to the instrument will be discontinued once the COVID-19 emergency has passed.
2. We agree that a coherent strategy in the EU is needed to support Member States' efforts to return to a normal functioning of our societies and economies and to promote a relaunch of economic activity and investment to ensure sustainable growth.
3. **Recovery Fund.** In this context, we also agreed to work on a Recovery Fund to prepare and support the recovery, providing funding through the EU budget to programmes designed to kick-start the economy in line with European priorities and ensuring EU solidarity with the most affected member states. Such a fund would be temporary, targeted and commensurate with the extraordinary costs of the current crisis and help spread them over time through appropriate financing. Subject to guidance from Leaders, discussions on the legal and practical aspects of such a fund, including its relation to the EU budget, its sources of financing and on innovative financial instruments, consistent with EU Treaties, will prepare the ground for a decision.
4. **Upcoming MFF.** The next EU Multiannual Financial Framework (MFF) will play a central role in the economic recovery. It will have to reflect the impact of this crisis and the size of the challenges ahead, by setting the right priorities, to allow Member States to effectively address the fallout of the coronavirus crisis, to support the economic recovery, and ensure that cohesion within the Union is maintained through solidarity, fairness and responsibility. We welcome the Commission's intention to adapt its MFF proposal to reflect the new situation and outlook.

---

<sup>2</sup> Zie: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>