

Notitie t.b.v. BWO (MP, BZ, EZK, FIN, SZW) | 17/4 – MFK: Mogelijkheden voor Europese financiering COVID-herstelfonds

Aanleiding

Deze notitie is een uitwerking van het verzoek van het BWO van 16 april jl. om financieringsmogelijkheden voor een COVID-herstelfonds in kaart te brengen.

Toelichting

In onderstaande tabel zijn afzonderlijke financieringsmogelijkheden opgenomen. Deze mogelijkheden zijn gerangschikt, variërend van financiering via reguliere afdrachten (benchmark), naar mogelijkheden die steeds verder van de Europese begroting en het plafond voor eigen middelen af staan.

Context

Een eventueel COVID-herstelfonds staat naast reeds toegezegde Europese inspanningen: een pakket van 500 miljard euro dat is overeengekomen in de Eurogroep en het Pandemic Emergency Purchase Programme van de ECB, waarmee 750 miljard euro beschikbaar wordt gesteld om staats- en bedrijfsobligaties op te kopen. Ook heeft de Commissie voorgesteld om alle beschikbare resterende ruimte in het huidige MFK te benutten.

Voor bredere NLse inzet is van belang te hechten aan sterke conditionaliteiten. Zowel voor de wijze waarop geld binnen het MFK kan worden besteed, als wel voor de voorwaarden die aan uitgaven vanuit een toekomstig COVID-herstelfonds gelden. Daarnaast kan de instelling van een dergelijk fonds als onderdeel van bredere politieke besluitvorming in de Europese Raad voorwaardelijk worden gemaakt aan verdere stappen ter vervolmaking van de Interne Markt.

Juridisch kader

- De algemene regel is **dat de Unie geen leningen mag aangaan om de Uniebegroting te financieren**: "*EU borrowing is only permitted to finance loans to countries. The EU cannot borrow to finance its budget*".¹ Hierop wijzen artikel 310 VWEU ("de ontvangsten en uitgaven van de begroting moeten in evenwicht zijn") en het evenwichtsbeginsel in artikel 17 Financieel Reglement ("de Unie en de organen van de Unie (...) mogen binnen het kader van de begroting geen leningen aangaan". EIB en ECB hebben op grond van het Verdrag een aparte positie in deze.
- Dit betekent niet dat Unie-instellingen nooit leningen aan (kunnen) gaan, maar strikt gezien gaat het dan niet om de EU-begroting. Naast EIB en ECB **kan CIE namens de Unie leningen aangaan voor het verlenen door de Unie van financiële bijstand aan landen**, op grond van EFSM (artikel 122(2) dat ook ten grondslag ligt aan SURE), Balance of payments aan niet-euro LS en macro-economische steun aan derde landen.
- Waar in onderstaande tabel gesproken wordt van garanties ten behoeve van het aangaan van leningen door de Commissie namens de Unie kan dit dus alleen benut worden voor het verstrekken van leningen aan lidstaten en niet voor het financieren van lopende uitgaven in de Uniebegroting. Deze **financiering van lopende uitgaven in de Uniebegroting via EU-obligaties is nadrukkelijk wel opgenomen in de vormgeving van het Franse plan voor een herstelfonds**. Als dat niet binnen de Unie kan, zal Frankrijk dit buiten de Unie vorm willen geven (intergouvernementele oplossing).

¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/eu-borrower/funding-characteristics-eu_en

Tabel 1 - Overzicht van mogelijkheden voor Europese financiering				
	Omschrijving	Werking	Voordelen	Nadelen
1. Afdrachten	<p>a. Afdrachten alle lidstaten - <u>benchmark</u></p> <p>Reguliere systematiek, uitgaven gefinancierd door afdrachten alle lidstaten.</p>	Reguliere financiering EU-beleid (uitgaven) door afdrachten van lidstaten.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen aanvullende risico's. ▪ Loopt mee in reguliere afdrachten. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hogere afdrachten NL. ▪ Geen hefboom (minder aantrekkelijk voor Zuid-Europa). ▪ Lidstaten betalen allemaal aanvullende bijdragen (lastig nu direct op te brengen voor sommigen). ▪ Geen fasering over tijd.
	<p>b. Fasering van afdrachten</p> <p>Sterkere lidstaten dragen nu relatief meer af, zwakkere lidstaten dragen later relatief meer af.</p>	Gefaseerde financiering EU-beleid (uitgaven) door lidstaten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Op later moment lagere afdrachten. ▪ Over gehele periode beschouwd blijft iedereen conform BNI-sleutel bijdragen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minder welvarende lidstaten moeten op later moment alsnog hogere afdrachten betalen (krijgen in feite een impliciete lening van welvarende lidstaten)
	<p>c. Garantiefonds binnen Begroting/MFK</p> <p>Garantiefonds voor Commissie, gevuld met ingelegd kapitaal door betalingen uit begroting/MFK.</p>	Commissie garandeert EIB voor leningen aan bedrijven (InvestEU)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grote hefboom, fonds (en ook begroting) als garantie. ▪ Geldt als 'innovatief of nieuw instrument'. ▪ Kostenspreiding over tijd. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebruik begrotingsgaranties, leidt tot hogere afdrachten NL (pot moet gevuld worden) en mogelijk hoger MFK indien nieuwe pot. ▪ Hogere garanties betekenen hogere financiële risico's, langere doorlooptijd afwikkeling herstellpakket.

2. Garanties	<p>a. Garantie via headroom onder plafond eigen middelen</p> <p>Marge onder plafond eigen middelen als garantie voor Commissie.</p>	<p>Commissie leent geld op kapitaalmarkt (goedkoop door garantie headroom). NL rapporteert garantie op begroting. (vgl EFSM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen direct effect op afdrachten NL. ▪ Minder grote hefboom. ▪ Geldt als 'innovatief of nieuw instrument'. ▪ Kostenspreiding over tijd. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toename financiële risico's. ▪ Waarschijnlijk verhoging van plafond voor eigen middelen nodig om rating te behouden. ▪ Risico dat Eigenmiddelenplafond nooit meer omlaag komt of grotere headroom ook voor andere garanties wordt benut (met QMV besloten).
	<p>b. Garanties buiten Headroom (losse bilaterale lidstaatgaranties)</p> <p>Lidstaten garanderen Europese Commissie buiten plafond eigen middelen.</p>	<p>Idem aan garanties via Headroom (vgl SURE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Idem aan garanties via Headroom. ▪ t.o.v. garantie via Headroom: tijdelijk, eenmalig, zeggenschap over precieze gebruik garanties. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toename financiële risico's. ▪ Risico stapeling financiële risico's: garanties via Headroom én via bilaterale garantie.
	<p>c. Intergouvernamenteel fonds</p> <p>Alle lidstaten richten nieuw fonds op en leggen kapitaal en/of garanties in.</p>	<p>Intergouvernamenteel instrument met ingelegd kapitaal en/of garanties lidstaten (IGA) t.b.v. SPV die voorts Obligaties uitgeeft. (vgl ESM of EFSF)</p>	<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'. 	

Tabel 2 - Kwantitatief voorbeeld (miljard euro)	
Stel dat in totaal 500 miljard euro opgehaald moet worden. Onderstaand volgen per mogelijkheid de afdrachten/garantie voor NL:	
Omschrijving	Omvang
Afdracht Afdracht (BNI-aandeel over totaal)	28,5 te betalen
Fasering van afdrachten Afdracht (BNI-aandeel over totaal)	28,5 te betalen
Garantiefonds binnen Begroting/MFK Afdracht (BNI-aandeel over benodigde garantie; hefboom 10, 50 miljard euro)	2,9 te betalen
Headroom onder plafond eigen middelen Garantie (gegarandeerd via BNI-aandeel in Eigen Middelenbesluit)	28,5 garant te stellen
Bilaterale lidstaatgaranties Garantie (gegarandeerd via BNI-aandeel in 1-op-1 garantie)	28,5 garant te stellen
Intergouvernementeel fonds Garantie (gegarandeerd via BNI-aandeel of ECB-aandeel (over)garantie)	>28,5 garant te stellen