

Non-paper EU support for COVID-19 recovery

The COVID-19 crisis is hitting EU Member States hard, both socially and financially. It is clear that the EU needs a common recovery strategy to overcome this crisis. A temporary Recovery together with a modified MFF can contribute to this end.

The Commission's Spring Forecast shows that all Member States will suffer from a large economic contraction in 2020 with an asymmetric recovery in 2021. A smaller economy and lower GNI means that the relative share of Member States' contribution to the EU budget as part of their total expenditures will increase. At the same time, national budget deficits are rising fast in an effort to stem the crisis. Additional funds for the EU budget, no matter how they are financed, will strain national budgets even further. That is why we need a clear **needs assessment** to be able to target the limited funds that will become available to the Member States, sectors and segments that are most hit; the funds should be directed to activities that can contribute most to the recovery. These can be efforts to support national reforms and can strengthen the internal market, including through investments in growth-enhancing and future oriented areas such as research & innovation, the green recovery and digitalisation. Moreover, an EU response should have clear added value added to national efforts.

In order support recovery from COVID-19 through a modified MFF, we **first of all should look within the MFF** to find savings by **reprioritizing**, for example by cutting margins and special instruments and adjusting the deflator. Secondly, **frontloading** of COVID-19-related expenditure in the first two years of the new MFF can help to kick start the economy and speed up recovery. For instance by temporarily and partially extending the current flexibilisation of Cohesion policy as part of the CRII. In the modified MFF corrections for net payers remain structurally important to enable fair burden sharing.

Additional funds that are needed can be provided through a Recovery Fund along the following lines:

- **Firms (private investment):** In case of solvency issues in firms, support should be done via **InvestEU/EIB**. Substantial capital support should go hand in hand with a **bail-in from stakeholders** (i.e. no dividends, bonuses, cut in wages of board members, etc.). The EIB could support firms through **grants in exchange for equity capital or highly subordinated debt**, to share in the upside. This should be on the same terms as national state aid to avoid a preference for InvestEU that might crowd-out companies that need it mostly. No loss financing is to be considered.
- **Sovereigns (public investment):** as this crisis hits all member states, access to additional financing should be available on a voluntary basis to all Member States that are committed to undertaking **structural reforms that promote growth potential** and economic resilience and enhance the ability of Member States to pay back their (increased) debt. The BICC that combines reforms and investments can serve as inspiration for the recovery fund, but with modifications commensurate to the growth challenges ahead. Access to investments would require strict commitment to reforms and should be targeted to the Country Specific Recommendations to achieve full compliance; the more ambitious the reform plans and the more it contributes to growth potential the more funds are allocated. Actual release of funds is to take place in tranches dependent on implementation of reforms. Member States commit to keep the reforms in place in the coming 5 years or otherwise pay back the funds received as originally proposed. Investments, which become available after the enactment of the reform, are based on the needs assessment and come mainly as loans, with possible grants after completion of the reform. Adherence to Rule of Law and combating fraud with EU funds is a basic premise of using the funds. To protect the funds of the Recovery Instrument from fraud, strong involvement of OLAF, EPPO and ECA is warranted.

Based on a needs assessment these additional investments could take the following form:

1. **Temporary top-ups of existing MFF programmes** can be discussed. These programmes already support a wide range of activities, covering most of the needs following from COVID-19, such as Health, BICC and InvestEU. These top-ups should be limited in time to 2021 and 2022 to maximize their effect on kickstarting the economy.

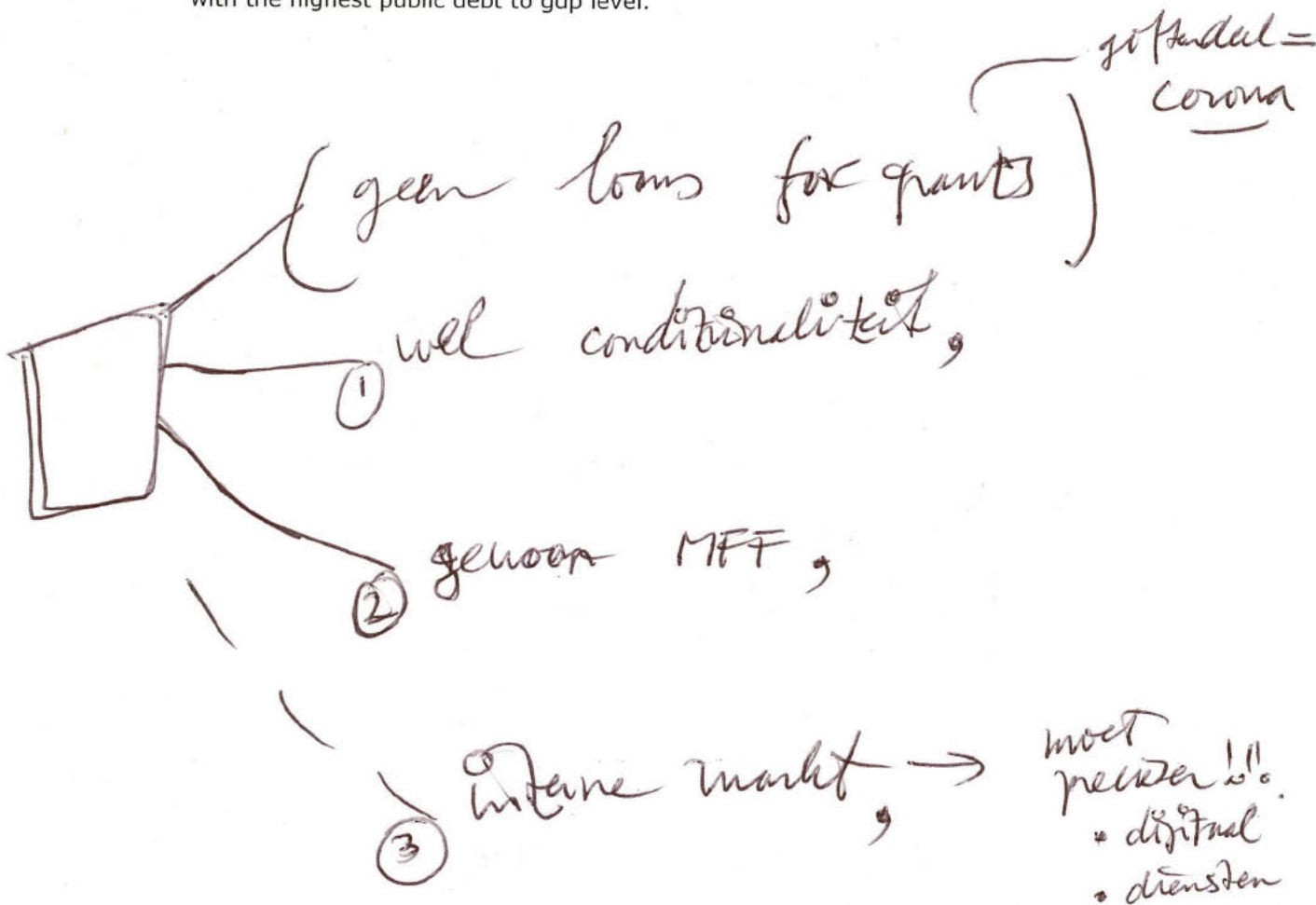
Financing can be done through temporary additional contributions. To make the system as transparent, fair and simple as possible these contributions could be based on GNI. No rebates are needed for these top-ups as a further form of solidarity.

2. **Possibility for loans (i.e. not grants) temporarily (two years) and only in response to COVID-19** can be discussed. Requirements and principles could be laid down in the Own Resources Decision. Unused headroom would fall free after the two-year period.

In parallel to these extra investments, we need a package to restore and deepen the internal market in the areas of the market for services, digital goods and the capital markets. Such a package should at least include effective and controllable commitments of Member States to remove impediments within the internal market as well as an independent task force (e.g. Single Market Enforcement Taskforce) to enforce these commitments.

Some Member States argue in favour of using 'loans for grants' to fund additional spending through the EU budget. We oppose loans for grants as this is not in line with the principles in the Treaty and Financial Regulation that the EU budget shall be in balance, the Union may not raise loans within the framework of the budget and that the MFF should be wholly financed by own resources. Besides fundamental complications that may arise in designing such a system, it is not clear whether this type of intervention is needed:

1. **Giving loans allows for much higher leveraging of available funds than giving grants.** This means that with limited funds we can support the recovery of many sectors and regions.
2. For the ESM Pandemic Crisis Support Facility the Commission has recently concluded that all Member States have a sustainable debt. Therefore, all Member States are able to take on a higher Debt/GDP ratio. **If Member States were to face debt sustainability issues, they would first need to restructure to receive EU support.** The Recovery Fund cannot replace the ESM and its existing preconditions.
3. Moreover, high public debt in some member states should be put in perspective: total debt levels (public and private) are higher in many Member States compared to Member States with the highest public debt to gdp level.



ERK

Uitruilmogelijkheden Recovery Fund / MFK – Interne Markt

Deze notitie geeft inzicht in uitruilmogelijkheden die de onderhandelingen over het Recovery Fund en het MFK bieden met belangrijke dossiers op de interne markt.

Om concrete resultaten te behalen die u kunt presenteren richting de Kamer wordt u geadviseerd om in te zetten op het volgende:

- Ambitieuw herstel en versterking Interne Markt:
 - 1) handhavingstaskforce SMET met politiek mandaat om handhavingproblemen aan te kaarten en een governance op te zetten (à la Europees Semester);
 - 2) jaarlijkse actieagenda voor opruimen concrete belemmeringen waarbij lidstaten zich op ER-niveau committeren om gedetecteerde (eigen) belemmeringen af te bouwen (eerste agenda op te stellen voor 1 januari 2021);
 - 3) structureel (juridisch) inperken mogelijkheden exportrestricties op de interne markt en
 - 4) samenwerken aan versterking van kritieke waardeketens op het terrein van medische producten.
 - 5) verdieping kapitaalmarktunie (CMU) door grensoverschrijdende kapitaalstromen beter te faciliteren met het wegnemen van barrières en door kapitaalmarkten toegankelijker te maken voor (MKB-)bedrijven.
- Defensief belang (waarborgen): Gebalanceerde aanpak omtrent strategische autonomie met voldoende waarborgen zodat Recoverypakket niet kan worden gebruikt voor financiering Frans/Duitse plannen omtrent Europese kampioenen: géén versoepeling van het mededingingskader en staatssteunregels, géén groot fonds om belangen te nemen in strategische sectoren. Om de besluitvorming omtrent ondersteuning van waardeketens en eco-systemen te versterken kan de Commissie verzocht worden om een transparante en effectieve governance-structuur rondom waardeketens en eco-systemen op te richten.

Herstel en versterking Interne Markt

Ten aanzien van de interne markt (IM) spelen er een aantal belangrijke Europese discussies op het terrein van het garanderen van het vrij verkeer (handhaving IM), staatssteun, mededingingsregels en Europese kampioenen. De Covid-19 crisis heeft daarnaast het functioneren van de interne markt als basis voor de economie en andere beleidsterreinen ernstig onder druk gezet door grens- en exportrestricties van diverse lidstaten, alsook restricties ingesteld door en aan derde landen. Tegelijkertijd heeft de EU meer dan ooit een goed functionerende interne markt nodig om de economieën uit de crisis te kunnen geleiden. De crisis heeft het belang van een goede werking van de Interne Markt aangetoond. Het heeft de wederzijdse afhankelijkheden zichtbaar gemaakt en bijvoorbeeld geleid tot een hernieuwde waardering van de voordelen van de interne markt die we 'for granted' namen, zoals de afhankelijkheid van seizoenarbeiders.

In het verleden is het lastig gebleken de door de Europese Raad geformuleerde ambities om te zetten in concrete resultaten. Dat komt ook omdat verdere stappen op de interne markt meer neerkomen op een uniformere toepassing en striktere handhaving van de interne marktregels dan nieuwe Europese wetgeving. De uitdagingen die ondernemers ervaren liggen veelal in de handhaving en toepassing van bestaande andere wetgeving, het gebrek aan goede informatievoorziening, verschillen in taal- en cultuur, administratieve lasten etc. De grootste EU-brede belemmeringen op terrein van vrij verkeer van diensten zijn het gevolg van nationale stelsels op terreinen waar ook Nederland – met een beroep op subsidiariteit – hecht aan een grote mate van autonomie, zoals rond de fiscaliteit en sociale zekerheid. Harmonisering van wetgeving ligt hier niet voor de hand. Met het maarpakket (strategieën industrie en MKB, interne markt) heeft de Europese Commissie een goede aanzet gedaan om te werken aan de versterking van de interne markt, door ondermeer een actieplan handhaving en het instellen van een Single Market Enforcement Taskforce (SMET), alsook een rapport over belemmeringen op de interne markt.

De Covid-19 crisis heeft de urgentie om de handhaving op de interne markt te verbeteren en belemmeringen weg te nemen verder vergroot. Actie en politiek eigenaarschap zijn nu nodig voor herstel en versterking van de interne markt.

Concrete inzet

Stevige afspraken voor herstel en versterking van de Interne Markt door:

1. De nieuwe handhavingstaskforce SMET (belangrijk onderdeel van het actieplan handhaving) rechtstreeks onder de voorzitter van de Commissie plaatsen met politiek mandaat om IM-gerelateerde handhavingproblemen op alle beleidsterreinen aan te kaarten en een governance op te zetten (à la Europees Semester);
2. Een jaarlijkse actieagenda vast te stellen door de Raad, op basis van een voorstel van de Europese Commissie en concrete input van elke lidstaat. De eerste actieagenda wordt vastgesteld voor 1 januari 2021. De actieagenda heeft als doel om allereerst de belemmeringen uit het 'rapport belemmeringen' aan te pakken (conform eerdere Raadsconclusies). Lidstaten committeren zich op niveau ER om concrete belemmeringen aan te pakken. Follow-up jaarlijks via ER en monitoren via SMET. De lijst met aan te pakken belemmeringen als basis van de actieagenda wordt jaarlijks geactualiseerd. Een concreet voorbeeld zijn de problemen die door lidstaten **10.2.a** worden opgeworpen rondom de inrichting van het meldpunt detachering¹;
3. Het structureel (juridisch) inperken van mogelijkheden tot exportrestricties en maatregelen van gelijk effect in de EU;

Europese Kampioenen (mededinging en staatssteun) en strategische autonomie

Een andere uitruil die gemaakt zou kunnen worden is te vinden in de discussie over het mededingingsrecht en het staatssteunkader. Onder andere Frankrijk en Duitsland roepen in verschillende 'manifesten' op tot een versoepeling van het mededingingsrecht om de weg vrij te maken voor 'Europese kampioenen'. De manier waarop deze landen dat willen bereiken is door de definitie van de relevante markt aan te passen (wereldwijd i.p.v. Europees), competitie in derde landen mee te nemen, en de flexibiliteit van het mededingingsrecht te vergroten, bijvoorbeeld door de Raad een stem te geven. In dezelfde manifesten wordt opgeroepen tot een versoepeling van de staatssteunkaders, zodat meer staatssteun mogelijk kan zijn in strategische sectoren. Nederland kan als uitruil vragen om waarborgen zodat de mededinging niet wordt ingeperkt. Gerelateerd aan de discussie over het mededingingsrecht en staatssteunkaders is de discussie over strategische autonomie. Met name Frankrijk stelt dat de EU actief beleid moet voeren om autonomer te worden, met name in strategische waardeketens. Frankrijk zou dit willen bereiken door bovenstaande maatregelen op het gebied van mededingingsrecht en staatssteunkaders, aangevuld door interventionistische maatregelen die actief specifieke waardeketens steunen en vaak ingaan tegen het belang van openheid dat Nederland als klein handelsland heeft. Probleem hier is niet het feit dat Frankrijk meer autonomie wil nastreven, maar eerder de manier waarop waarbij het risico van Europees gefinancierde staatssteun van niet-strategische waardeketens op de loer ligt. Ook de Europese Commissie lijkt hier in mee te gaan. In het gesprek **10.2.a** gaat ^{10.2.a} aan de besteding van het Recovery Fund en het MFK te willen alloceren op basis van niet alleen een needs assessment op basis van lidstaten, maar ook op basis van "eco-systemen". Als dit niet goed genoeg gedefinieerd wordt dreigt het risico dat er via de Europese begroting alsnog Europese kampioenen ontstaan door een breed scala aan sectoren aan te wijzen als een sector waar via een Europees herstelfonds belangen in kunnen worden gekocht.

Concrete inzet

De Europese Raad zou zich hard kunnen uitspreken tegen een aanpassing van mededingingsregels en het staatssteunkader waaronder behoud van de onafhankelijke rol van de Commissie in het handhaven van deze regels. Bij het belang van strategische autonomie moet duidelijk ingekaderd worden wat de reikwijdte van dit begrip is. Daarbij zou moeten worden vastgelegd dat het herstellepakket niet gebruikt mag worden om een breed industriebeleid op te tuigen of belangen in specifieke "strategische waardeketens" en "eco-systemen" te financieren. In plaats daarvan moet duidelijk gesteld worden dat het steunen van waardeketens geen doel op zich is, maar slechts één van de middelen kan zijn om publieke belangen (zoals leveringszekerheid van bepaalde producten als medicijnen) te borgen, naast bijvoorbeeld openheid en het verbeteren van randvoorwaarden. Daarnaast moet duidelijk worden dat er geen "one-size-fits-all" oplossing is om Europese (strategische) waardeketens te stimuleren, en dat een maatwerkbenadering op basis van sectorspecifieke analyses nodig is waarbij eventuele maatregelen proportioneel en betaalbaar zijn. Afgesproken dient te worden dat de Europese raad en de Commissie eerst grondige en gedeelde analyses moeten maken van de kwetsbaarheden van waardeketens. Vervolgens moet er een

¹ Meer specifiek: zonder eis van aanwijzing lokale vertegenwoordiger (met name probleem in **10.2.a** en zonder disproportionele administratieve verplichtingen o.a. voor vertaling documenten

(2)
fact

effectieve governance-structuur opgericht worden waar op basis van de gedeelde analyses strategieën worden ontwikkeld om waardeketens die een groot publiek belang hebben en kwetsbaar zijn te versterken. In dit verband vraagt VWS specifiek aandacht voor de productie van geneesmiddelen. De vorm van versterking (diversificatie, wetgeving, interne markt belemmeringen, handelsmaatregelen, innovatiegelden of als laatst mogelijke stap: staatssteun) hangt af van de onderliggende kwetsbaarheidanalyses en het algemeen belang van de waardeketen.

Verdieping kapitaalmarktunie (CMU)

Nederland is, net als een groot aantal lidstaten voorstander van verdere verdieping van de Europese kapitaalmarktunie (CMU). Daarbij is onder meer het doel om grensoverschrijdende kapitaalstromen beter te faciliteren door barrières weg te nemen. Dit draagt bij aan verdere versterking van de interne markt, en kan tevens mogelijkheden bieden voor grote bedrijven ("Europese kampioenen") om hun activiteiten gemakkelijker uit te breiden naar andere lidstaten, of gemakkelijker meer kapitaal aan te trekken. Daarnaast zet de CMU in op meer financieringsmogelijkheden voor start- en scale-ups en het MKB, om hun afhankelijkheid van bancaire financiering te verminderen. Een manier om dit te bereiken is bijvoorbeeld door een centraal Europees toegangspunt voor informatie over MKB-bedrijven te creëren. Ook een verbeterde retailparticipatie kan hierin een rol spelen, waarbij consumentenbescherming van belang is. Inzet op verdere versterking van de CMU is ook nu wenselijk omdat meer grensoverschrijdend kapitaalbezit kan bijdragen aan een betere schokabsorptie en financiële stabiliteit. In dit kader kan gedacht worden aan verdere versterking van het Europees toezicht. Verdieping van de kapitaalmarktunie is in de afgelopen jaren op bepaalde onderwerpen een weerbarstig dossier gebleken, vanwege de grote verschillen in juridische en financieel economische systemen en tradities. Verdere verdieping raakt aan de kern van de interne markt, maar vraagt om die reden substantiële politieke wil.

Concrete inzet

Het High Level Forum van de Europese Commissie werkt momenteel aan een rapport met aanbevelingen voor de toekomst van de CMU. De Europese Commissie zal in navolging hierop in 2020 een Actieplan publiceren met voorstellen ten aanzien van de verdere verdieping van de CMU (originele planning zomer 2020). Gelet op het toegenomen belang van de interne (kapitaal)markt is een voortvarende aanpak van belang en zou de inzet ook moeten zijn dat dit proces geen vertraging oploopt.