

INSTRUCTIE EUROGROEP (inclusieve samenstelling) DATUM: 07-04-2020

Agendapunt COVID-19: uitdagingen voor het economisch beleid
Rechtsbasis - Geen specifieke rechtsbasis. - Algemene economische beleidscoördinatie valt onder artikel 121 VWEU.
Van Eurogroep gevraagde handeling Discussies / bespreking t.b.v. een Eurogroepverklaring of rapport van de voorzitter aan de Europese Raad.
Besluitvormingsprocedure Raad N.v.t.
Betrokkenheid EP N.v.t.
Fase Besluitvorming (bij normale wetgevingsprocedure) N.v.t.
Verklaringen N.v.t.
Document N.v.t.

Essentie NL positie

- Nederland erkent dat de huidige situatie uitzonderlijk is en dit ook om een uitzonderlijke beleidsresponse vraagt.
- In algemene zin is Nederland van mening dat COVID-19 een EU-brede crisis betreft. Het ligt daarom voor de hand om EU-brede instrumenten te gebruiken, die zoveel mogelijk in tijd beperkt zijn, om lidstaten in staat te stellen de COVID-19 crisis te bestrijden.

Instructie

Bereiken (per te bespreken maatregel uiteengezet)

- EIB: NL stelt een aantal aanpassingen voor.
- ECCL van het ESM: bij financiële steun moeten macro-conditionaliteiten worden opgenomen conform eerdere afspraken.
- SURE (art 122VWEU): Het instrument moet tijdelijk zijn, nu onvoldoende geborgd. Steun moet beschikbaar zijn voor alle gevolgen van pandemie, met name gezondheid, en zeker niet alleen voor arbeidsmarktbeleid (communicatie van Cie dat het voorstel een emergency implementatie is van een European Unemployment Reinsurance vanuit de symboolwerking onnodig en maakt het politiek voor ons erg moeilijk).
- Fonds buiten MFK (NL voorstel): als alternatief voor andere maatregelen (dus niet bovenop).

Vermijden

- SURE (art 122VWEU): voorkomen dat voorstel wordt gepresenteerd als eurobonds.
- COVID-19 respons fonds voor economisch herstel (FRA voorstel): in het geheel een onwenselijk voorstel.

Terugvalpositie

- Er vinden geen onderhandelingen plaats.

Krachtenveld

Er bestaat consensus tussen lidstaten dat er sprake is van een grote economische schok waarbij een Europese beleidsreactie gewenst is. Er bestaat nog geen overeenstemming over de te nemen maatregelen. In de toelichting hieronder wordt nader ingegaan op het krachtenveld.

Positie Nederlands parlement

Dinsdagochtend vindt waarschijnlijk een AO plaats voorafgaand aan de Eurogroep.

Achtergrond/Toelichting

In lijn met de conclusies van de leden van de Europese Raad van 26 maart jl. zal de Eurogroep op 7 april a.s. een pakket aan mogelijke Europese maatregelen voorbereiden voor de leden van de Europese Raad, ten aanzien van COVID-19. Op basis van de voorbereidende hoog-ambtelijke vergaderingen (EWG) lijkt er vooralsnog onvoldoende consensus te zijn voor een Eurogroep-statement. Daarom zal een rapport worden opgesteld door de voorzitter van de Eurogroep op basis waarvan de leden van de Europese Raad kunnen besluiten. Voor zover bekend wordt over onderstaande voorstellen gesproken.

Naast de voorstellen die in de Eurogroep worden besproken presenteert de Commissie op 2 en 3 april een aantal voorstellen, waaronder het Coronavirus Response Investment Initiative+ en het opnieuw activeren van het Emergency Support Instrument (ESI) waarmee 2,7 miljard euro flexibel ingezet kan worden voor de bestrijding van COVID-19 voor een periode van twee jaar. Gestreefd wordt om de Kamer op maandag 6 april aanstaande over deze nieuwe Commissievoorstellen te informeren, inclusief SURE.

1. Een pan-Europees garantiefonds van de EIB

- De EIB-groep stelt een pan-Europees garantiefonds voor van 25 miljard euro waarmee minimaal 200 miljard euro aan financiering voor het Europese mkb beschikbaar moet komen. De 25 miljard euro staat

los van de EIB-balans en moet worden gezien als een eenmalige inleg in een nieuw op te richten fonds. Het fonds zal zich met name richten op garanties aan financiële intermediairs, maar zal ook met national promotional banks en sub-soevereine entiteiten kunnen werken. Dit zou ook voor NLse partijen interessant kunnen zijn. De inbreng van NL in het fonds is 1,3 miljard euro, gebaseerd op de kapitaalbijdrage van lidstaten in de EIB. De EIB stelt voor dat lidstaten dit bedrag in garanties toekennen. Eventuele verliezen bij de uitvoering van door het garantiefonds ondersteunde operaties, worden door de lidstaten vergoed. Er is een reële kans dat NL een groot deel van het toegezegde garantiebedrag (1,3 miljard euro) uit zal moeten betalen gezien het hoge risicoprofiel van de operaties waar het fonds een garantie op zal geven.

- Positieve appreciatie als optie om tot een pakket aan maatregelen te komen. Wel stelt NL een aantal aanpassingen aan het voorstel voor: (1) een kleiner fonds dan de voorgestelde 25 miljard euro, (2) het verwijderen van de verwijzing naar ESM als mogelijke financier van het fonds (dit valt buiten het mandaat van het ESM, geeft ook ESM zelf aan) en (3) een realistische en transparante kapitaalstructuur. Bezien vanuit het totale pakket aan voorgestelde Europese maatregelen, is het voorstel voor dit garantiefonds een efficiënte, tijdelijke, vraag gestuurde manier om in Europees verband het mkb te ondersteunen. Vandaar dat NL uiteindelijk ook in zou kunnen instemmen met het voorstel zonder dat de voorgestelde aanpassingen worden overgenomen.
- 3 april a.s. vindt een extra bijeenkomst van de Board of Directors van de EIB plaats waar de oprichting van een pan-Europees garantiefonds op de agenda staat. NL zet tijdens de Board of Directors in op het delegeren van de beslissing naar de leden van de Board of Governors (de ministers) in de Eurogroep, omdat er nog veel onduidelijkheden zijn rondom het fonds en het moet worden gezien in het bredere pakket aan Europese maatregelen. Bij overeenstemming over het fonds zal het opgenomen worden in het pakket aan noodmaatregelen dat de Eurogroep op 7 april voorstelt.

2. Een termsheet voor de ECCL van het ESM

- Er wordt momenteel gewerkt aan termsheet voor de inzet van het bestaande instrument ECCL. In de termsheet zijn de modaliteiten opgenomen van een bestaande preventieve kredietlijn, de enhanced conditions creditline (ECCL) zoals die volgens het ESM vorm kan krijgen binnen de huidige Coronacrisis. Het ESM ziet een generieke aankondiging voor zich waarbij alle landen toegang tot de ECCL kunnen krijgen voor initieel 2% van hun bbp, met een looptijd voor eventueel benutte leningen van 5-10 jaar.
- Het laatste punt in de discussie beslaat de vormgeving van de conditionaliteiten binnen een mogelijke ECCL. Het ESM-verdrag vraagt voor elk instrument een passende vorm van conditionaliteit. Voor de ECCL is in onderliggende regelgeving afgesproken dat deze moet slaan op het adresseren van eventuele financiële of economische zwakheden zoals die worden geïdentificeerd in een aanvraagprocedure.
- De huidige termsheet voorziet echter alleen in conditionaliteit door het oormerken van de kredietlijn voor medische uitgaven en uitgaven aan de economische gevolgen van COVID-19. Daarnaast dienen landen voortdurend het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en het Europese Semester te respecteren.
- NL vindt dit geen conditionaliteit aangezien geld fungibel is en landen altijd het SGP en Europese Semester dienen te respecteren. Wat NL betreft dienen er macro-conditionaliteiten (concrete afspraken over aan te passen of in te voeren financieel-economisch beleid) te worden opgenomen conform de oorspronkelijke afspraken. NL staat daarbij wel open om deze conditionaliteiten pas in een tweede fase van de ECCL, als de COVID-uitbraak onder controle is, in werking te laten treden ("tweetrapsraket").
- Italië heeft recentelijk aangegeven niets te zien in het ESM-instrument indien er geen voortgang wordt geboekt op een totaalpakket, waaronder mogelijke Coronabonds. Zuidelijke lidstaten hebben naar verwachting geen interesse in een ECCL indien er macro-conditionaliteit aan verbonden is. Finland en Oostenrijk delen de NLse positie dat er passende macro-conditionaliteiten dienen te worden opgenomen binnen een ECCL, maar van Duitsland krijgen we gemengde signalen. Merkel lijkt meer aan macro-conditionaliteit te hechten dan Scholz.
- In het termsheet is ook een voorstel meegenomen voor een volledig nieuwe instrument op basis van artikel 19 van het ESM verdrag, wat de mogelijkheid geeft om nieuwe instrumenten in het leven te roepen, opgenomen: een zogenaamde snelle liquiditeitsvoorziening ("Rapid Liquidity Instrument"). Deze discussie heeft geen momentum. De meerwaarde is onduidelijk en de parlementaire procedures zouden in landen als Duitsland en Oostenrijk te lang zijn.

3. Een Europees instrument om tijdelijk werkloosheidsrisico's i.v.m. Covid-19 te mitigeren onder artikel 122.2. VWEU (SURE)

- Dit nieuwe instrument betreft in het voorstel van de Commissie voor financiële steun in de vorm van leningen aan EU-lidstaten bedoeld voor opvangen gestegen publieke uitgaven aan werktijdverkorting en

vergelijkbare maatregelen voor zelfstandigen, als gevolg van de COVID-19 pandemie. De CIE maakt hierbij gebruik van artikel 122 VWEU, dat voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om in geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat door buitengewone omstandigheden financiële steun te bieden aan lidstaten.

- De Commissie trekt middelen aan op internationale kapitaalmarkt, waarmee leningen worden verstrekt aan lidstaten voor maximaal 100 miljard euro. De leningen worden gegarandeerd door alle EU lidstaten, die samen cumulatief 25 miljard euro aan eigen garanties moeten afgeven, op basis van BNI-aandeel. Alleen indien hieraan is voldaan, kan dit instrument ingezet worden. De garanties zijn niet herroepbaar, direct opvraagbaar door de Commissie en hieraan kunnen geen voorwaarden worden gesteld door de lidstaten.
- Wat NL betreft zou het voorstel gericht moeten op alle gevolgen pandemie, waar arbeidsmarktbeleid wel onderdeel van kan uitmaken. Dit geeft landen maximale flexibiliteit om de juiste keuzes te maken. De focus op arbeidstijdsverkortingsprogramma's en gerelateerde uitgaven heeft ook een onwenselijke precedentwerking met oog op toekomstige voorstel voor een WW-herverzekering in Q4.
- Daarnaast heeft het voorstel geen duidelijke einddatum. Er wordt jaarlijks geoordeeld of de regeling moet worden gestopt. NL hecht sterk aan een tijdelijk karakter vanwege de uitzonderlijkheid van de COVID-19 crisis. Een indeclause, met mogelijkheid tot verlenging indien noodzakelijk past beter bij dit instrument en de gekozen rechtsbasis, als crisisinstrument in reactie op COVID-19.
- Het voorstel kan door de buitenwereld worden geïnterpreteerd als eurobonds. NL ziet in het voorstel echter geen eurobonds omdat er niet op structurele basis tekorten en schulden van lidstaten worden gegarandeerd. Dergelijke structurele garanties zouden het begrotingsbeleid van lidstaten ondermijnen. Het zou ook in strijd zijn met de Maastricht afspraken waarbij landen verantwoordelijk blijven voor hun eigen begrotingen.
- Mits het bij een tijdelijk instrument voor een specifieke crisis als de COVID-19 crisis blijft, zijn de gevolgen voor het begrotingsbeleid in EU-landen te overzien. Daarbij is onder het artikel 122 VWEU ook expres een mogelijkheid gecreëerd voor financiële steun aan EU-landen in exceptionele omstandigheden. Dergelijke steun kan niet worden gebudgetteerd dus het ligt voor de hand om hiervoor EU-obligaties uit te geven. EU-obligaties ten behoeve van financiële steun aan lidstaten zijn niet nieuw. Voorbeelden hiervan zijn de Balance of Payments Facility voor landen die de euro niet hebben en het EFSM voor macro-economische aanpassingsprogramma's (toen het ESM er nog niet was).
- NL lijkt relatief geïsoleerd te staan. Duitsland lijkt voorstaander van het instrument. Scholz ziet al langer graag een structurele WW-herverzekering en heeft de steun van Merkel zolang het geen Eurobonds worden genoemd en mits de duur beperkt wordt tot 1 jaar. Frankrijk ziet in het voorstel een eerste stapje om de discussie over een stabilisatiefunctie nieuw leven in te blazen.

•

4. Een fonds/faciliteit buiten het MFK (eigen voorstel)

- Een tijdelijk noodfonds voor tijdelijke en directe noodhulp aan lidstaten en regio's, specifiek voor bestrijding van de COVID-19 pandemie.
- Financiële hulp kan ingezet worden voor de financiering van directe hulp in bestrijding van de crisis. Denk aan medische hulp, maar ook aan herstel- en opbouwregelingen ten behoeve van robuuste crisiscapaciteit voor gezondheids crises.
- De financiële steun wordt uitgekeerd als subsidie/gift, zonder aanvullende voorwaarden. De maximale omvang van het fonds bedraagt 10-20 miljard euro (NLse bijdrage 0.6-1.2 miljard euro). Het fonds staat uit buiten de plafonds van het MFK en wordt via bilaterale bijdragen van alle lidstaten gefinancierd (BNI-aandeel). Het fonds kent een looptijd van drie jaar, met mogelijkheid tot verlenging indien noodzakelijk.
- Dit fonds is te prefereren boven een instrument voor tijdelijke werkloosheidsrisico's omdat het specifiek en op wens van de lidstaat gericht kan worden op specifieke hulp (sluit beter bij aan bestrijding van deze crisis). Daarnaast is sprake van giften, die lidstaten niet terug hoeven te betalen (bij leningen is feitelijk alleen sprake van een rentesubsidie omdat landen van de EU of het ESM goedkoper kunnen lenen dan op de markt). Het fonds heeft een indeclause, waardoor het in mindere mate een precedent is voor mogelijke toekomstige voorstellen. Het staat buiten het MFK, waardoor dit fonds geen opwaartse druk geeft op de omvang van een volgend MFK (van belang in MFK-onderhandelingen).

•

5. COVID-19 respons fonds voor economisch herstel

- FRA heeft een voorstel gelanceerd voor een fonds om EU-landen te helpen bij het herstel van de economie nadat de COVID-19 uitbraak onder controle is gebracht
- Het fonds zal worden gefinancierd met gemeenschappelijke schulden. Het zal uitkeringen doen aan landen op basis van de zwaarte van de economische schade door COVID-19. Doelen van de uitkeringen betreft

duurzame verbeteringen gezondheidszorgstelsels ten behoeve van het beter managen van vergelijkbare pandemieën in de toekomst en het aanpassen Europese waardeketens ("supply chains") in lijn met de Europese industriestrategie die de CIE op 10 maart heeft gepubliceerd.

- Terugbetalingen van de schulden vinden plaats via een solidariteitsbelasting (nieuw eigen middel onder MFK) of uit Europese-begroting. Dit betekent transfers, daarin verschilt dit voorstel dus cruciaal van het voorstel onder nummer 3, waarbij lidstaten die financiële steun ontvangen deze zelf terug moeten betalen.
- NL is in algemene zin van mening dat de gemeenschappelijke uitgifte van schuldpapier, buiten het ESM en de EU voor specifieke doelen (zoals betalingsbalanssteun en financiële steun onder artikel 122 zoals voorzien in het Werkingsverdrag), ongewenst is omdat dit geen oplossing is voor de structurele uitdagingen van lidstaten.
- Daarnaast vindt NL dat het voorstel vooralsnog niet goed aangrijpt op de directe uitdagingen gerelateerd aan het onder controle brengen van de COVID-19 uitbraak en te veel vooruitloopt op de lange termijn, waar nog veel onduidelijk is. Er zijn wel vaker grotere crises geweest waarvan economieën moesten herstellen. Vooralsnog is er geen reden te veronderstellen dat de economie niet uit zichzelf voldoende kan aantrekken als aanbodrestricties zoals de *lockdown* en de sluiting van vliegroutes weer worden verminderd.
- Verschil met eventuele leningen onder artikel 122 zoals bovengenoemd is dat deze leningen juist de directe kosten van de crisis beslaan terwijl de Fransen juist een pot voor de toekomst willen. De Fransen koppelen het voorstel ook aan het beschermen van de industrie via het bijsturen van waardeketens (traditionele Franse stokpaardjes).
- Als laatste verbindt FRA aan dit voorstel ook direct de mogelijkheid van een nieuw eigen middel voor de financiering hiervan. NL is terughoudend ten aanzien van nieuwe eigen middelen.

6. Coronavirus Response Investment Initiative+

- Naast de voorstellen die in de Eurogroep worden besproken heeft de Commissie op 2 april een aantal voorstellen gedaan die voor veel lidstaten ook budgettair relevant zijn (binnen bestaand budget) in het bestrijden van de COVID-19-crisis:
 - Verdere flexibilisering van de cohesiemiddelen (in aanvulling op het CRII-voorstel van 37 miljard euro), waardoor middelen sneller en gericht kunnen worden ingezet;
 - Versnelde financiering voor steun aan boeren en plattelandsontwikkeling;
 - Speciale COVID-19 maatregelen voor het Visserijfonds.

7. Een Emergency Support Instrument (ESI)

- De Commissie wil via ESI 2,7 miljard euro flexibel in kunnen zetten aan de bestrijding van COVID-19 voor een periode van 2 jaar. Het gaat om zaken als opzetten van veldhospitals, aanschaf van medische voorraad en het transport van medisch materieel en patiënten over de grens. Er zijn geen landenveloppen; de Commissie verdeelt de middelen o.b.v. de ernst van de situatie.
- Financiering hiervan vindt plaats door inzet van de speciale instrumenten op de EU-begroting (2 miljard Global Margin for Commitments (GMC), 0,7 miljard Contingency Margin en 0,3 miljard Flexibiliteitsinstrument). Voor inzet van de GMC is een aanpassing van de MFK-verordening nodig (unanimiteit). Er blijft dan nog 0,6 miljard ruimte op de begroting over (mogelijk voor Turkije).
- Daarnaast vraagt de Europese Commissie lidstaten om 3 miljard euro extra bij te dragen aan het ESI via bilaterale bijdragen. Aangezien sommige lidstaten weinig financiële ruimte hebben om deze bijdrage te voldoen, stelt de Europese Commissie een faciliteit voor waarmee lidstaten dit bedrag kunnen lenen op basis van artikel 122.2
- NL is voorstander van de inzet van de ruimte voor onvoorziene omstandigheden binnen de EU-begroting voor COVID-19. NL kan een bilaterale bijdrage te overwegen maar dit moet bezien worden in de context van de overige voorstellen die op tafel liggen.