

Vergaderjaar 2019–2020

35 466

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2020 (Derde incidentele suppletoire begroting inzake noodpakket banen en economie 2.0 en COVID-19 crisismaatregel SURE)

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2020

In deze brief wil ik graag toelichting geven op de derde Incidentele Suppletoire Begroting Financiën (IXB) (Kamerstuk 35 466) en het ingevuld toetsingskader risicoregelingen, die samenhangen met de oprichting van SURE (*European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency*). SURE is een Europees crisisinstrument voor tijdelijke steun om inkomensverlies van burgers als gevolg van de COVID-19 uitbraak op te vangen en de toename in werkloosheid en de gevolgen ervan te beperken, alsook sommige uitgaven ten behoeve van gezondheidszorg te financieren. De maatregelen in de derde Incidentele Suppletoire Begroting met betrekking tot de Belasting- en Invorderingsrente (BIR) en uitstel van betaling van belastingsschulden worden toegelicht in de «Kamerbrief Noodpakket 2.0» (Kamerstuk 35 420, nr. 38).

In het vervolg van de brief schets ik kort, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de volgende elementen betreffende SURE: i) het proces de afgelopen weken en maanden; ii) de belangrijkste kenmerken; iii) de gevolgen voor de Nederlandse begroting; iv) de belangrijkste kenmerken van de aanvullende garantie die de Europese Commissie heeft verzocht aan lidstaten; en v) het vervolgproces.

Voorafgaand proces

Op 16 maart jl. heeft de Eurogroep gesproken over een gecoördineerde aanpak van de economische gevolgen en uitdagingen van de COVID-19 uitbraak. De President van de Eurogroep, Mario Centeno, heeft daarbij de Europese Commissie opgeroepen instrumenten te ontwikkelen om de economische gevolgen van COVID-19 te mitigeren. Gehoor gevende aan deze oproep heeft de Europese Commissie op 2 april jl. een voorstel gepubliceerd voor een verordening inzake een nieuw instrument voor tijdelijke steun om de risico's op werkloosheid als gevolg van de

COVID-19 uitbraak te mitigeren (SURE).¹ Op 6 april jl. heeft het kabinet uw Kamer middels een brief bericht over de kabinetspositie aangaande dit voorstel.² Op 9 april jl. heeft de Eurogroep als onderdeel van een pakket aan maatregelen steun gegeven aan het oprichten van een dergelijk instrument en afspraken gemaakt over enkele aanpassingen van het oorspronkelijke SURE-voorstel van de Europese Commissie.³ U bent hierover geïnformeerd via het verslag van de Eurogroep van 7 en 9 april jl.⁴ Tijdens de videoconferentie op 23 april jl. verwelkomden de leden van de Europese Raad het rapport dat de Eurogroep op 9 april jl. overeen kwam en riepen zij de Eurogroep op dit pakket uiterlijk 1 juni a.s. operationeel te maken.⁵ In dit kader is in de relevante Brusselse werkgroepen een aangepaste SURE verordening uitgewerkt. De lidstaten hebben deze formeel goedgekeurd op 19 mei. jl.

Belangrijkste kenmerken SURE

Lidstaten kunnen door middel van dit instrument financiële steun krijgen in de vorm van leningen voor de financiering van nationale vormen van werktijdverkorting en andere maatregelen die het beschermen van werknemers en zelfstandigen tot doel hebben. Verschillende lidstaten hebben – net als Nederland met de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) – dergelijke regelingen opgezet. In aanvulling hierop kunnen sommige zorgmaatregelen, met name gerelateerd aan de werkplek, uit SURE worden gefinancierd.

Het totale beschikbare bedrag aan leningen onder SURE beslaat maximaal 100 miljard euro. Een lidstaat moet een aanvraag voor een lening indienen om aanspraak te kunnen maken op het instrument. Een voorwaarde voor het ontvangen van steun is dat de betreffende lidstaat moet kunnen aantonen dat het te maken heeft met een forse stijging van de daadwerkelijke of geplande publieke uitgaven na 1 februari 2020 om werkgelegenheid te behouden als gevolg van de COVID-19 uitbraak. De Europese Commissie zal na een aanvraag de Raad een voorstel doen voor het verlenen van steun, die daarover met gekwalificeerde meerderheid zal beslissen. Er is geen concrete afspraak gemaakt over de verdeling van de beschikbare middelen tussen de verschillende lidstaten, maar de Europese Commissie zal in haar voorstel wel rekening houden met de beginselen van gelijke behandeling, solidariteit, evenredigheid en transparantie.

De Europese Commissie leent de benodigde middelen op de kapitaalmarkt en van financiële instellingen en zet deze door aan de individuele landen. Ter waarborging van de kredietwaardigheid van de Europese Commissie zullen lidstaten garant staan voor 75 miljard euro via de ruimte tussen het plafond voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het Eigenmiddelenplafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB)⁶. Het Eigenmiddelenplafond legt de maximum omvang vast voor de middelen (afdrachten) die de Europese Commissie mag opvragen bij de lidstaten voor de financiering van de uitgaven uit de begroting en voor het voldoen van overige verplichtingen van de Europese Unie. Het EMB-plafond ligt in omvang boven de MFK-plafonds (die de maximale

¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/sure_en.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2856.

³ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

⁴ Kamerstukken 21 501-07 en 25 295, nr. 1686.

⁵ Kamerstukken 21 501-20 en 21 501-025, nr. 1529.

⁶ Besluit van de Raad van de Europese Unie van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, Kamerstuk 34 023, nr. 12.

omvang van de jaarlijkse begroting van de Unie bepalen), waardoor tussen deze plafonds een marge resteert. Deze marge dient ook ter dekking van instrumenten zoals het Europees financieel stabilisatiemechanisme⁷ en de faciliteit voor betalingsbalanssteun⁸.

In aanvulling daarop zal de Europese Commissie de lidstaten vragen om een aanvullende bilaterale garantie af te geven van in totaal 25 miljard euro, te verdelen over de lidstaten naar rato van hun aandeel in het Nationaal Inkomen (BNI) van de Unie. De totaal opvraagbare garantie voor een lidstaat kan nooit meer zijn dan het vastgestelde bedrag volgens de verdeelsleutel op basis van het Europese BNI. Het instrument wordt pas geactiveerd als alle lidstaten deze bovengenoemde additionele gevraagde garantie hebben afgegeven.

Hierbij wordt in de verordening de verwachting uitgesproken dat de Europese Commissie, voordat zij deze aanvullende garantie inroept, eerst ernaar streeft de bovengenoemde ruimte tussen de plafonds voor het MFK en het Eigenmiddelenplafond te gebruiken in een mate die zij als houdbaar beschouwt. Hierbij moet de Europese Commissie zowel de andere verplichtingen die gedekt worden door bovengenoemde marge, zoals bijvoorbeeld de faciliteit voor betalingsbalanssteun, alsook de houdbaarheid van de algemene EU begroting in acht nemen. Ook zal de Commissie de lidstaten bij het inroepen van de garantie informeren over de mate waarin bovengenoemde marge is gebruikt.

Ter waarborging van de kredietwaardigheid van de Europese Commissie zijn ook enkele prudentiële beperkingen in de verordening opgenomen. Zo mag de omvang van de leningen van de drie lidstaten met de hoogste leningen cumulatief niet groter zijn dan 60% van het totale budget voor dit instrument. Ook mogen de jaarlijkse financiële verplichtingen van de Unie uit hoofde van het instrument (aflossing en rente op de geleende middelen) niet hoger zijn dan 10% van de totale omvang van het instrument. Hierdoor wordt automatisch het maximale jaarlijkse beroep op de garantie gemaximeerd.

De verordening zal aflopen op 31 december 2022. Na die datum kunnen geen nieuwe leningen aan de lidstaten meer worden gecommitteerd. Wel kan de Raad op basis van een voorstel van de Europese Commissie en met gekwalificeerde meerderheid de regeling met zes maanden verlengen wanneer de uitzonderlijke omstandigheden die ten gronde liggen aan SURE blijven bestaan en daarmee het gebruik van SURE rechtvaardigen. De Commissie zal hierover elke zes maanden rapporteren.

Het kabinet heeft vanaf het begin zijn steun uitgesproken voor een dergelijk instrument. De COVID-19 uitbraak is een buitengewone gebeurtenis die in de lidstaten een enorme impact heeft en om solidariteit vraagt. Voor financiële steun in buitengewone omstandigheden kan moeilijk gebudgetteerd worden in de Europese begroting. Het is daarom passend dat het instrument gebaseerd is op door de Europese Commissie op de kapitaalmarkt aangetrokken leningen. Zoals reeds aangegeven in de kabinetsbrief van 6 april jl. was het voor kabinet daarnaast belangrijk dat het instrument tijdelijk zou zijn, niet alleen betrekking zou hebben op uitgaven aan nationale vormen van werktijdverkortingsmaatregelen maar ook op bijvoorbeeld zorg, en dat, alvorens door de Europese Commissie de verzochte aanvullende garanties gaat inroepen, beschikbare ruimte tussen de plafonds voor het MFK en het Eigenmiddelenplafond wordt ingeroepen. Deze elementen zijn goed in de uiteindelijke aangenomen

⁷ Verordening (EU) nr. 407/2010.

⁸ Verordening (EU) nr. 332/2002.

verordening verwerkt. Het kabinet heeft dan ook ingestemd met de verordening.

Gevolgen voor de Nederlandse begroting

De totale Nederlandse garantie voor SURE, op basis van de maximale uitleencapaciteit van het instrument, zal in 2020 als een aparte garantie worden opgenomen in de Financiënbegroting, zoals aangegeven in de bijgevoegde derde incidentele suppletoire begroting. Deze zal 5,7 miljard euro zijn, bestaande uit 4,3 miljard euro uit de marge tussen het plafond voor het MFK en het Eigenmiddelenplafond, en 1,4 miljard euro uit de aanvullende bilaterale garantie. In het bijgevoegde toetsingskader voor risicoregelingen staat een uitgebreide beschrijving van de garantie⁹. Er worden geen uitgaven geraamd omdat op dit moment geen schades worden verwacht.

Het deel te garanderen uit de marge tussen het MFK plafond en het Eigenmiddelenplafond was automatisch beschikbaar via het reeds aangenomen Eigenmiddelenbesluit, maar wordt nu pas in de begroting opgenomen omdat er een concreet programma voor wordt geformuleerd. De 1,4 miljard euro via de aanvullende bilaterale garantie vereist een nieuwe afspraak. Onderstaande gaat specifiek in op de afspraken over deze garantie.

Belangrijkste kenmerken aanvullende bilaterale garantie

De additionele garantieovereenkomst wordt afgesloten tussen Nederland en de Europese Commissie. Om consistentie te waarborgen tussen de verschillende nationale garantieovereenkomsten zijn hierover simultaan aan de onderhandelingen over de SURE-verordening ook reeds concrete afspraken over gemaakt tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Ik zal daarom ook kort ingaan op de belangrijkste kenmerken van de garantieovereenkomst die de Europese Commissie Nederland zal vragen binnenkort te ondertekenen.

Het betreft een onherroepelijke, onvoorwaardelijke en afroepbare garantie. Het maximale beroep op de garantie is beperkt tot het pro rata BNI-aandeel van de lidstaten. Voor Nederland is dit 1,4 miljard euro (5,7% van de totale 25 mld. aan aanvullende garanties). Bij het inroepen van de garantie in geval van een wanbetaling door de lenende lidstaat hebben de andere lidstaten tien dagen de tijd om aan hun verplichting uit hoofde van de garantie te voldoen. In geval de garantie wordt ingeroepen en één van de lidstaten niet kan voldoen aan haar verplichtingen, kan van de andere lidstaten een aanvullende bijdrage worden ingeroepen zolang het totaal van de bijdragen van een individuele lidstaat niet boven de totale afgegeven aanvullende garantie naar rato van het BNI-aandeel uitkomt. Ook blijft de niet leverende lidstaat verplicht alsnog zo snel mogelijk haar bijdrage te voldoen, opdat de andere lidstaten kunnen worden terugbetaald.

De garantie zal lopen tot 2053. Dit maakt het mogelijk voor de Europese Commissie om uit hoofde van het SURE-instrument looptijden aan te bieden die optimaal aansluiten bij het de gewenste financieringsstrategie van de aanvragende lidstaten, en zo de financieringslasten van de publieke schuld zoveel mogelijk te beperken. Omdat het SURE-instrument primair wordt opgezet uit hoofde van de solidariteit en de buitengewone omstandigheden veroorzaakt door de COVID-19 uitbraak acht het kabinet relatief lange looptijden gerechtvaardigd. Op basis van de 10 miljard euro

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

aan maximale jaarlijkse verplichtingen voor lidstaten onder SURE kan de aanvullende garantie van 25 miljard euro tot tweeënhalf jaar de volledige verplichtingen van de Europese Commissie aan de kapitaalmarkten uit hoofde van SURE afdekken. Op verzoek van het kabinet is afgesproken dat, wanneer de totale cumulatieve verplichtingen van de lidstaten onder SURE zijn gedaald tot minder dan 25 miljard euro, de garantie proportioneel aan de verdere daling van verplichtingen neerwaarts zal worden aangepast.

In de SURE-verordening is, zoals beschreven, een einddatum opgenomen van 31 december 2022. De Raad, op advies van de Commissie, kan besluiten tot het verlengen van het instrument met 6 maanden. De SURE-verordening kan echter in principe worden aangepast (inclusief een mogelijke verlenging) met gekwalificeerde meerderheid. Om de tijdelijkheid voldoende te verankeren zal in de aanvullende garantieovereenkomst worden opgenomen dat de garanties niet kunnen worden ingeroepen voor leningen die onder SURE worden gecommiteerd na de oorspronkelijke einddatum van 31 december 2022. Hiernaast mogen de aanvullende garanties ook niet worden ingeroepen voor leningen gecommiteerd op basis van een gewijzigde verordening. In beide gevallen moet dan eerst de bilaterale garantieovereenkomst, waarover Nederland zelfstandig kan beslissen, worden aangepast. Dit was onderdeel van de inzet van het kabinet gedurende de onderhandelingen over de garantieovereenkomst om de tijdelijkheid van de regeling goed te borgen.

Vervolgproces

De Europese Raad heeft opgeroepen het gehele pakket aan Europese Steunmaatregelen inzake COVID-19 op 1 juni 2020 paraat te hebben. De SURE-verordening is op 19 mei jl. door de lidstaten goedgekeurd. Zoals aangegeven wordt ze pas geactiveerd als alle lidstaten de bilaterale aanvullende garantieovereenkomst hebben getekend. Conform het beleidskader risicoregelingen worden nieuwe garanties getoetst aan de hand van een toetsingskader. Pas nadat uw Kamer de suppletoire begroting heeft goedgekeurd zal het kabinet de aanvullende garantieovereenkomst met de Europese Commissie tekenen. Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra