

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID
- COVID-19 crisismaatregel:
European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE)

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

De mondiale uitbraak van COVID-19 en de crisis die daarop volgde, zorgen ervoor dat een groot deel van de Europese beroepsbevolking werk en/of inkomen hebben verloren of dreigen te verliezen. Lidstaten in de gehele EU hebben naast gezondheidsmaatregelen, maatregelen genomen om inkomensverlies van hun burgers op te vangen en de toename in werkloosheid en de gevolgen ervan te beperken, waaronder ook Nederland. Uitgaven ten aanzien van vormen van werktijdverkorting en regelingen voor zelfstandigen met verlies aan inkomsten zijn hierdoor sterk toegenomen. Hiernaast zorgen maatregelen ten behoeve van de gezondheidszorg ook voor verhoogde uitgaven. Om lidstaten met deze onvoorziene en sterke toename in overheidsuitgaven tegemoet te komen, voorziet SURE deze lidstaten van financiële assistentie in de vorm van leningen. Op deze manier draagt dit instrument bij aan het mitigeren van de budgettaire gevolgen van de COVID-19 crisis voor de Europese economie. SURE zal een maximale uitleencapaciteit hebben van €100 mld., waaraan Nederland in totaal voor €5,7 mld. in de vorm van een garantie op de Financiënbegroting zal bijdragen. SURE heeft op dit moment geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten, daar geen schades verwacht worden.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Op maandag 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. Ook Nederland heeft steun uitgesproken voor de stappen die de Europese instellingen hebben gezet en het belang uitgedragen van een gecoördineerde Europese aanpak van de economische gevolgen van de COVID-19 uitbraak. Als onderdeel van maatregelen om de economische impact van de coronacrisis te mitigeren, in het licht van de buitengewone omstandigheden en uit solidariteit heeft de Eurogroep op 9 april jl. besloten een tijdelijk instrument voor leningen aan lidstaten op te richten, in deze context het SURE-voorstel van de Commissie verwelkomd, en enkele aanpassingen voorgesteld.¹

De grote toename in overheidsuitgaven van lidstaten naar aanleiding van de COVID-19 uitbraak kan de financiële stabiliteit van de Europese Unie in gevaar brengen. Conform artikel 122 VWEU kan de Europese Commissie voorstellen doen aan de Raad van de Europese Unie om hierop anticiperen en zo lidstaten die in moeilijkheden zijn geraakt of dreigen te raken vanwege exceptionele omstandigheden buiten de controle van die lidstaat, financiële assistentie te verlenen.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

- a. ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of**
- b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.**

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/15/aanbiedingsbrief-verslag-van-de-eurogroep-van-7-en-9-april-2020>

Het betreft met name doelmatigheidswinst. Het afgeven van garanties aan de Europese Commissie zorgt hiervoor, zodat lidstaten tegen lage rentes leningen kunnen afnemen bij de Commissie. Nederland zal voor SURE zowel bilaterale garanties afgeven als garant staan voor het instrument middels de Europese begroting (zie ook uitleg vraag 5 en 9). De aanvullende garanties zijn nodig omdat momenteel de dekking vanuit de Europese begroting onzeker is, doordat het Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2021-2027 en een bijbehorende aanpassing van het Eigenmiddelenbesluit nog niet overeengekomen zijn. Door de dekking middels de Europese begroting en het afgeven van aanvullende garanties stellen lidstaten de Commissie in staat om namens de Europese Unie op de kapitaalmarkt obligaties uit te geven, waardoor leningen kunnen worden verstrekt aan lidstaten, en de Europese Unie haar kredietwaardigheid behoudt zonder dat dit direct leidt tot extra afdrachten voor lidstaten. Het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) en de faciliteit voor betalingsbalanssteun (Balance of Payments facility, BoP) worden op vergelijkbare wijze gefinancierd; Nederland staat voor deze instrumenten ook middels de Europese begroting garant.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Dit is niet van toepassing gezien het een tijdelijke noodmaatregel vanwege de COVID-19 crisis betreft.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

SURE zal een maximale uitleencapaciteit hebben van €100 mld., waarvoor Nederland voor haar aandeel deels via de marge tussen de toekomstige plafonds van het Meerjarig Financieel Kader (1% onder het huidige BNI) en het Eigenmiddelenbesluit² (1,2% van het huidige BNI), de zogeheten *headroom*, garant zal staan en deels via een aanvullende bilaterale garantieovereenkomst met de Commissie. In beide gevallen bedraagt het Nederlands aandeel 5,7% (het Nederlandse aandeel in het Europese BNI EU-27). De totale garantie via de *headroom* bedraagt €75 mld. (€4,3 mld. voor Nederland) en de bilaterale garantieovereenkomsten met lidstaten €25 mld. (€1,4 mld. voor Nederland). Nederland staat dus in totaal voor €5,7 mld. garant voor dit instrument via de Financiënbegroting. Er worden op dit moment geen schades verwacht; het betreft leningen aan lidstaten van de Europese Unie waardoor het risico dat deze leningen niet worden terugbetaald laag is.

De totale door Nederland verstrekte garantie via het Eigenmiddelenbesluit kan niet volledig in één jaar ingeroepen worden. Aan het opvragen van Eigen Middelen door de Commissie bij de lidstaten zit een plafond. De plafonds voor de jaren 2021 en verder moeten nog vastgelegd worden in een nieuw Eigenmiddelenbesluit. Afhankelijk van de omvang van de *headroom* zal het totale risico van Nederland op jaarbasis licht variëren³. Hierbij wordt aangetekend dat de *headroom* in enig jaar niet volledig opgevraagd kan worden ten behoeve van SURE; de *headroom* dient ook als garantie voor instrumenten zoals het EFSM en de BoP.

Aan de bilaterale garantie van €1,4 mld. is geen jaarlijks maximum verbonden, de volledige garantie kan worden opgevraagd in één jaar.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

De rente die steun ontvangende landen betalen voor financiële steun is gelijk aan de financieringskosten van de Europese Commissie. Alle kosten die worden gemaakt door het

² Besluit van de Raad van de Europese Unie van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

³ De omvang van de *headroom* voor 2021 zal naar schatting €31,3 mld. en in 2022 €32,3 mld. bedragen.

voorbereiden en implementeren van het leningscontract en andere kosten in relatie tot het leningscontract gedurende de gehele lengte van het contract (zoals juridische-, reis-, registratie-, publicatie- en ratingskosten, commissies i.v.m. de financiële dienstverlening en belastingen), worden dus door de lenende lidstaat betaald.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

Op dit moment van grote economische onzekerheid is het moeilijk in te schatten hoe waarschijnlijk bepaalde risico's zijn. Tegelijkertijd betreft het leningen betreft aan lidstaten van de Europese Unie waardoor het risico dat deze leningen niet worden terugbetaald laag is. Voor het gedeelte aan garanties dat via de *headroom* wordt verleend, geldt dat de Europese Commissie op grond van deze impliciete garantie leningen kan verstrekken, zodat de EU-lidstaten geen kosten hoeven te maken voor het verstrekken van deze leningen.

6. Welke risico beheersende en risico mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

De totaal opvraagbare garantie voor een lidstaat kan nooit meer zijn dan het vastgestelde bedrag volgens de verdeelsleutel op basis van het Europese BNI.

Om het portfolio aan leningen te diversifiëren, mag het totaal aan leningen aan drie lidstaten, niet meer zijn dan 60% van het totale maximale uitleenbedrag van SURE. Daarnaast mag het verschuldigde bedrag van de EU in een jaar niet hoger zijn dan tien procent van de maximale uitleenbedrag van SURE.

In de fase waarin leningen aan lidstaten uit hoofde van SURE worden gecommiteerd (tot 31 december 2022) moet de Raad een voorstel voor een lening goedkeuren met gekwalificeerde meerderheid.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico beheersende en risico mitigerende maatregelen van Rijk?

N.v.t. Er is geen sprake van een onafhankelijke expert die het risico van het voorstel beoordeelt.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

N.v.t. Voor deze garantie wordt geen premie ontvangen omdat dit niet in de aard van de garantie, die wordt verschaft uit solidariteit, ligt.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Voor het verkrijgen van lening moeten lidstaten kunnen aantonen dat hun daadwerkelijke en geplande uitgaven direct gerelateerd aan arbeidsmarkt- en relevante gezondheidszorg door de COVID-19 uitbraak zijn gestegen sinds 1 februari 2020. De Raad, op voorstel van de Commissie, zal over de financiële assistentie beslissen op basis van een voorstel van de Europese Commissie waarin de toename in overheidsuitgaven wordt bevestigd en wordt aangegeven welke maatregelen met de lening zullen worden ondersteund. Hierna wordt een overeenkomst over de lening opgesteld tussen de Commissie en de lidstaat, waarbij details over de lening zullen worden opgenomen (looptijd, prijs, etc.).

In eerste instantie bestaat de verwachting dat voor SURE de beschikbare *headroom* als garantie worden gebruikt. In het geval deze garantie ingeroepen moet worden, zal de Commissie binnen het Eigenmiddelenbesluit de benodigde middelen opvragen bij de lidstaten, alvorens de aanvullende bilaterale garanties op te vragen.

Met het oog op consistentie zal SURE op vergelijkbare wijze worden weergegeven in de Financiënbegroting op artikel 4 (Internationale financiële betrekkingen) als het EFSM en BoP; op basis van de maximale uitleencapaciteit. Het Nederlandse aandeel van de totale maximale uitleencapaciteit van SURE zal worden weergegeven: €5,7 mld. In de toelichting van de begroting wordt uitleg gegeven over het aandeel wat door middel van een bilaterale garantieovereenkomst wordt afgegeven (€1,4 mld.) en het aandeel dat via de *headroom* wordt afgegeven (€4,3 mld.).

Deze wijze van begroten zal op termijn worden heroverwogen. Een mogelijkheid is om de volledige Nederlandse garantie voor de *headroom* in de Financiënbegroting op te nemen. Dit zorgt o.a. voor een beter beeld van de voorwaardelijke betalingsverplichting die Nederland jaarlijks heeft uit hoofde van de *headroom*. Dit komt omdat, zoals beschreven, meerdere instrumenten van dezelfde *headroom* gebruik maken. Dit betekent ten eerste dat de Commissie niet altijd in staat zal zijn om de volledige maximale leencapaciteit van alle bestaande instrumenten te benutten, welke nu in de begroting staat opgenomen, vanwege het jaarlijkse plafond van het Eigenmiddelenbesluit.

Ten tweede geeft het weergeven van de *headroom* een vollediger inzicht in het totale risico wat Nederland loopt omdat de *headroom* ook voor andere betalingsverplichtingen kan worden ingezet die de Unie boven het MFK-plafond aan kan gaan (bijvoorbeeld via speciale instrumenten) waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit. Het Eigenmiddelenbesluit stelt een algemene juridische verplichting aan lidstaten om tot een bepaald bedrag middelen aan de Unie te verstrekken als die nodig zijn om de Unie in staat te stellen aan zijn verplichtingen te voldoen, wat op jaarbasis is gemaximeerd. Om deze reden geeft het weergeven van het Nederlandse garantieaandeel in de *headroom*, het totale jaarlijkse risico voor Nederland het beste weer.

De uitstaande verplichting per instrument (rente en aflossingen) kan in de Financiënbegroting per jaar in de toelichting bij de paragraaf risicoregelingen in de ontwerpbegroting en het jaarverslag worden toegelicht, zodat inzicht in de verschillende instrumenten die impliciet gegarandeerd worden mogelijk blijft. Dit zou ervoor zorgen dat het Nederlandse aandeel (5,7%) van de volledige jaarlijkse *headroom* in de begroting wordt opgenomen, en bilaterale garanties apart gerapporteerd moeten worden.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

Het instrument SURE zal van tijdelijke aard zijn en tot 31 december 2022 kunnen worden ingezet. Elke 6 maanden zal er een evaluatie plaatsvinden om vast te stellen of SURE nog noodzakelijk is, afhankelijk van de duur van de nasleep van de COVID-19 uitbraak. De Raad, op advies van de Commissie, kan besluiten tot het verlengen van het instrument met 6 maanden wanneer uitzonderlijke omstandigheden bestaan die het gebruik van SURE rechtvaardigen. Het gebruik van de *headroom* en de aanvullende bilaterale garantie zal echter langer van toepassing zijn, aangezien het aflossen van de desbetreffende leningen langer zal duren dan dat SURE inzetbaar is (de uiterste terugbetaaldatum van leningen uit hoofde van SURE is vastgesteld op 31 december 2053).

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De Europese Commissie zal de risicoregeling uitvoeren. De volledige uitvoeringskosten van SURE zullen worden doorberekend en omgeslagen over de lenende lidstaten. Er zijn geen uitvoeringskosten voor de Nederlandse begroting.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

De Commissie zal het Europees Parlement, de *Economic and Financial Committee*, de *Employment Committee* en de Raad elke 6 maanden voorzien van een rapport over het gebruik van de financiële assistentie, het uitstaande bedrag, de desbetreffende terugbetaaldata van de leningen en het vorderen van de exceptionele omstandigheden die het gebruik van SURE en de toepassing van de bijbehorende verordening rechtvaardigen.

Hiernaast zal de overeenkomst t.a.v. de lening, ondertekend door de steun behoevende lidstaat en de Commissie, de benodigde bepalingen bevatten over controle en audit, zoals vastgesteld door artikel 220(5) van Verordening (EU, Euratom) 1046/2018.