

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. 5

VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 juni 2020

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer verslag uit te brengen in de vorm van een lijst van vragen met de daarop gegeven antwoorden.

De vragen zijn op 2 juni 2020 voorgelegd aan de Minister van Financiën. Bij brief van 5 juni 2020 zijn ze door de Minister van Financiën beantwoord.

Met de vaststelling van het verslag acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

1

Mag de Europese Commissie voor wat betreft het EU-herstelfonds zomaar onbeperkt geld ophalen op de kapitaalmarkt? Wat is het verschil met eurobonds?

Allereerst wordt opgemerkt dat de onderhavige ISB niet ziet op het EU-herstelfonds en dat het parlement binnenkort een nadere appreciatie zal ontvangen van het voorstel voor een EU-herstelfonds.

De omvang van de leningen die de Europese Commissie mag aangaan voor het EU-herstelfonds wordt gedefinieerd in het voorstel voor het Eigenmiddelenbesluit. De Europese Commissie stelt voor om in deze buitengewone omstandigheid 750 miljard euro lenen voor het herstelfonds.

Eurobonds waar het kabinet geen voorstander van is hebben betrekking op het structureel financieren en garanderen van elkaars tekorten en schuld, ook in normale tijden. Daar is in dit voorstel geen sprake van. Daarnaast is het voorstel tijdelijk en ziet het alleen op de buitengewone omstandigheden om de gevolgen van de COVID-19 uitbraak te bestrijden.

Door het structurele karakter zouden bij Eurobonds de begrotingsbevoegdheden op Europees niveau moeten worden gecentraliseerd voor het bewaken van begrotingsdiscipline. Daar is geen steun voor. Landen blijven in het Commissievoorstel verantwoordelijk voor hun eigen begroting. Het standpunt van het kabinet t.a.v. Eurobonds kunt u ook teruglezen in de brief van 19 februari jl. over veilige activa en de prudentiële behandeling van staatsobligaties.¹

2

Hoe wordt het geld van het EU-herstelfonds geleend? Via welke schuld-titels? Zijn deze schuldbewijzen verhandelbaar? Via welk(e) platform(s) is dit mogelijk?

Over de precieze wijze waarop het EU-herstelfonds gaat lenen zijn nog geen besluiten genomen. Mogelijk wordt qua systematiek aangesloten bij bestaande leeninstrumenten, zoals in het kader van bijvoorbeeld de Balance of Payments facility en het EFSM.

*De schuldbewijzen zijn genoteerd op de Luxembourg Stock Exchange. <https://www.bourse.lu/issuer/UE/24055>
Nadere informatie over de EU schulduitgifte kan ook teruggevonden worden op de website van de EU:*

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/eu-borrower_en

3

Wie/wat staat garant voor de emissie van de Europese Commissie voor wat betreft het EU-herstelfonds?

De lidstaten staan hiervoor garant via een verhoging van de plafonds in het Eigenmiddelenbesluit.

4

Kunt u een overzicht geven van alle lidstaten die kritisch zijn t.a.v. het EU-herstelfonds?

¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1651

Veel lidstaten zijn de voorstellen nog aan het analyseren en de politieke besprekingen van de voorstellen hebben nog niet plaatsgevonden. Daardoor is het lastig om een totaaloverzicht te geven. In algemene zin trekt Nederland samen op met gelijkgestemde lidstaten als Denemarken, Oostenrijk en Zweden op het gebied van het EU-herstelfonds.

5

Welke andere maatregelen worden naast nationale vormen van werktijdverkortung voor het beschermen van werknemers en zelfstandigen en enkele zorgmaatregelen via het Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)-mechanisme gefinancierd?

Er worden via SURE geen andere maatregelen gefinancierd dan de reeds in de vraag genoemde maatregelen.

6

Zijn er reeds signalen van lidstaten die aanvragen willen doen voor SURE-gelden en zo ja, wat zijn de specificaties van deze potentiële aanvragen?

De SURE verordening treedt pas in werking als alle EU-lidstaten een aanvullende bilaterale garantie hebben afgegeven. Hoewel de verordening reeds door de lidstaten is goedgekeurd kunnen op dit moment dus nog geen aanvragen worden ingediend. Wij begrijpen dat er vanuit diverse lidstaten interesse is om een aanvraag in te dienen. Landen zijn momenteel bezig intern te inventariseren of zij dat daadwerkelijk wensen te doen. Het is voornog onbekend in welke mate dit tot concrete aanvragen zal leiden en welke specificaties deze aanvragen zullen hebben.

7

Telt de extra schuld die lidstaten via het SURE-mechanisme aangaan bij het gebruik maken van de financieringsmogelijkheid mee voor het EMU-saldo?

Uitgaven die de lidstaten doen en die worden gefinancierd met SURE middelen tellen naar verwachting mee in het EMU-saldo en de EMU-schuld. Uiteindelijk gaat Eurostat over de precieze typering van de desbetreffende uitgaven.

8

Komen de financiële middelen die de Europese Commissie in haar voorstel voor het vernieuwde Meerjarig Financieel Kader (MFK) en Next Generation EU-fonds nog voor het begin van 2021 wil inzetten uit dezelfde potjes als waarmee ook 75 miljard euro aan garanties in het kader van SURE zijn afgegeven?

Zowel de 75 mld onder het SURE-instrument als de middelen voor het Next Generation EU-fonds worden gegarandeerd door de marge onder het Eigenmiddelenplafond.

9

Wat is bij de huidige rente- en aflossingscondities het maximum aan financiële verplichtingen dat de EU in het kader van SURE jaarlijks kan aangaan?

Via SURE kan de Europese Commissie tussen het moment dat SURE in werking treedt en 31 december 2022 voor maximaal 100 miljard aan leningen aan EU-lidstaten committeren. Het maakt binnen deze periode niet uit wanneer de leningen worden gecommiteerd en wat de huidige rente-en aflossingscondities zijn.

10

Voor welke rente zou Nederland op dit moment financiering kunnen aantrekken via het SURE-mechanisme en voor welk tarief zou zij dit zelf kunnen doen op de kapitaalmarkt?

Het verschil tussen de Nederlandse 10-jaars benchmarklening en een al uitstaande lening van de Europese Commissie met een vergelijkbare looptijd bedraagt ongeveer 19 basispunten op dit moment (0,19%). Nederland is dus 19 basispunten goedkoper uit als het zichzelf op de kapitaalmarkt financiert in plaats van via SURE, waardoor het voor Nederland niet aantrekkelijk is om beroep te doen op SURE.

11

Wat zullen de looptijden van de financieringen aan de lidstaten zijn en welke rentetarieven zullen aan die looptijden gekoppeld worden?

Er zijn geen vaste looptijden voor SURE leningen afgesproken. Dit geeft de Europese Commissie de mogelijkheid om een aanbod voor een lening te doen die goed aansluit bij de specifieke financieringsbehoefte en het gewenste financieringsprofiel van een aanvragende lidstaat. Omdat het jaarlijkse bedrag aan aflossingen en rentebetalingen onder SURE totaal maximaal 10 miljard mag bedragen – 1/10^e van het maximale te committeren volume aan leningen van 100 miljard euro- zal de gemiddelde gewogen looptijd van de SURE-leningen minimaal 10 jaar zijn.

De Europese Commissie zal de rentetarieven waartegen het zelf op de markt kan lenen een op een doorgeven aan de aanvragende lidstaat. Wel zal de Commissie kosten gerelateerd aan het beheer van de leningen ook bij de lenende lidstaat in rekening brengen.

12

Kan nader gespecificeerd worden welke zorggerelateerde uitgaven precies wel en niet gefinancierd kunnen worden via het SURE-mechanisme?

SURE kan worden gebruikt voor de financiering van sommige maatregelen op gezondheidsgebied, met name op de werkplek (zie ook artikel 1 tweede lid van de verordening). Er is geen verdere specificatie afgesproken, een dergelijke toedeling zou de effectiviteit van het instrument onnodig beperken.

13

Waarom heeft het kabinet erop ingezet dat landen via SURE financieringen kunnen aantrekken voor zorggerelateerde uitgaven, terwijl het ESM-instrument Pandemic Crisis Support (PCS) ook reeds op zorggerelateerde uitgaven gericht is?

De Commissie heeft in eerste instantie een voorstel gedaan voor een instrument voor tijdelijke steun om de risico's op werkloosheid als gevolg van de COVID-19 uitbraak te verkleinen (SURE), middels het verschaffen van leningen ter financiering van nationale vormen van werktijdverkorting of andere maatregelen die het beschermen van werknemers en zelfstandigen tot doel hebben.

Zoals aangegeven in de brief van 6 april jl. met de appreciatie van het oorspronkelijke SURE voorstel van de Europese Commissie² zijn de gevolgen van de COVID-19 uitbraak voor de werkgelegenheid substantieel, maar zijn de uitdagingen van de pandemie voor de lidstaten breder. Zo maken lidstaten ook grote directe kosten aan gezondheidszorg. Het

² Kamerstuk 22 112, nr. 2865

kabinet heeft daarom ingezet op verbreding van de doelstelling van het instrument. Dit is concreet vormgegeven door het mogelijk te maken ook sommige zorgkosten te financieren onder SURE.

Tot slot hebben SURE en het ESM-instrument PCS een andere doelstelling. Het doel van het PCS is uiteindelijk om de financiële stabiliteit in de EMU en de EMU-lidstaten te waarborgen, terwijl het voorzien in leningen onder SURE wordt ingegeven door de noodzaak van solidariteit onder buitengewone omstandigheden.

14

Op welke analyse is de verwachting dat er geen sprake zal zijn van daadwerkelijke uitgaven door de Nederlandse overheid gebaseerd?

De leningen worden uitgegeven aan lidstaten, waardoor het risico dat deze leningen niet worden terugbetaald, laag is.

15

Waarom acht het kabinet binnen het SURE-kader wegens solidariteit en de buitengewone omstandigheden relatief lange looptijden gerechtvaardigd terwijl zij er binnen het kader van ESM-PCS voortdurend op ingezet heeft de looptijden maximaal tien jaar te laten zijn?

Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 13 hebben SURE en ESM-PCS andere doelstellingen. Relatief lange looptijden zijn financieel aantrekkelijk voor aanvragende lidstaten. Op deze manier wordt uitdrukking gegeven aan solidariteit onder de buitengewone omstandigheden die de uitbraak van COVID-19 beslaan, wat de basis is voor het verschaffen van financiële steun onder SURE.

ESM-PCS heeft als doel de financiële stabiliteit van de EMU en haar leden te waarborgen. PCS beslaat een preventieve kredietlijn voor landen die zich nog op de markt kunnen financieren, maar bij een crisis voor de zekerheid een vangnet willen. Omdat de verwachting is dat een land dat gebruik maakt van een preventieve kredietlijn ook markttoegang blijft houden, kan het ook gemakkelijk na het aflopen van een crisis de uit de kredietlijn getrokken middelen weer aflossen. Bij een dergelijk model past daarom juist een kortere looptijd.

16

Klopt het dat de financiële steun in de vorm van leningen voor de financiering voorwaardelijk is en zo ja, welke precieze voorwaarden liggen hieraan ten grondslag en hoe wordt dit beoordeeld?

Lidstaten kunnen alleen een lening onder SURE krijgen als de werkelijke of verwachte overheidsuitgaven plots en sterk zijn gestegen na 1 februari 2020 als gevolg van nationale maatregelen die rechtstreeks verband houden met werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen om de sociaaleconomische gevolgen van de door de COVID-19 uitbraak veroorzaakte buitengewone gebeurtenis het hoofd te bieden (zie ook artikel 3 eerste lid van de verordening).

Daarnaast moeten de onder SURE uitgeleende middelen hoofdzakelijk worden besteed ter ondersteuning van nationale werktijdverkortingsmaatregelen of soortgelijke maatregelen, en, waar passend, ter ondersteuning van de maatregelen ter zake op gezondheidsgebied (zie ook artikel 3 tweede lid van de verordening).

Na aanvraag van een lening door een lidstaat zal de Europese Commissie, voordat zij een voorstel ter goedkeuring bij de Raad indient, de bovenge-

noemde plotselinge en sterke stijging verifiëren. De lidstaat wordt verwacht de Commissie hiervoor de nodige bewijsstukken te verschaffen (zie ook artikel 6 tweede lid van de verordening). In een uiteindelijk aan de Raad voor te leggen uitvoeringsbesluit voor een lening zal een beschrijving worden opgenomen van de nationale werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen en, waar passend, van de maatregelen ter zake op gezondheidsgebied die in aanmerking komen voor financiering (zie ook artikel 6 derde lid van de verordening). De verwachting is dat, gegeven de forse uitgaven die landen hebben gedaan, dat veel landen in aanmerking zullen komen voor SURE.

17

Hoe moet de betreffende lidstaat aantonen dat er sprake is van een forse stijging van de daadwerkelijke of geplande publieke uitgaven na 1 februari 2020 om werkgelegenheid te behouden?

Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 16 zal, na een aanvraag van een lening door een lidstaat, de Europese Commissie, voordat zij een voorstel ter goedkeuring bij de Raad indient, de bovengenoemde plotselinge en sterke stijging verifiëren. De lidstaat wordt verwacht de Commissie hiervoor de nodige bewijsstukken te verschaffen (zie ook artikel 6 tweede lid van de verordening).

18

Waarom zal de verordening in verband met het coronavirus niet aflopen na 31 december 2022?

Onder de verordening kunnen geen leningen meer worden gecommiteerd na 31 december 2022 (zie ook artikel 12 derde lid van de verordening). Voor uitstaande leningen blijven na die datum wel bepaalde zaken nodig, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid tot herfinanciering van de uitstaande leningen.

19

Hoe zal de tijdelijkheid gewaarborgd worden?

In de verordening is opgenomen dat de beschikbaarheid van het instrument eindigt op 31 december 2022 (artikel 12 derde lid). Besluitvorming over de verordening, inclusief over verlenging, gaat op basis van gekwalificeerde meerderheid. In aanvulling hierop zullen in de bilaterale garantieovereenkomst enkele clausules worden opgenomen die de mogelijkheid van een verlenging en/of wijziging (inclusief mogelijke verandering van de beschikbaarheidsdatum) van het instrument aanzienlijk beperken (zie vraag 39 en 40). Onder deze clausules kan de aanvullende bilaterale garantieovereenkomst alleen worden ingeroepen voor leningen afgegeven voor 31 december 2022 en op basis van de huidige verordening.

20

Hoe ziet u de kans op oneindige verlenging?

Dit is niet aan de orde. SURE is specifiek gericht op de stijging van uitgaven gerelateerd aan het COVID-19 virus. Zie ook vraag 39 en 40.

21

Is het totale beschikbare bedrag aan leningen onder SURE 100 miljard euro of kan het ook minder zijn?

De 100 miljard euro betreft een maximum aan te committeren leningen. Of het bedrag volledig zal worden ingezet zal afhangen van de behoefte

van de verschillende lidstaten en of zij wel of niet aan de voorwaarden voor gebruik voldoen.

22

Waarom is er geen concrete afspraak gemaakt over de verdeling van de beschikbare middelen tussen de verschillende lidstaten?

Het is aan de Commissie om bij een door haar aangedragen voorstel te kiezen of een specifieke ex-ante verdeling tussen lidstaten kan bijdragen aan de effectiviteit van een instrument.

Omdat onduidelijk is of en in welke mate lidstaten leningen zullen aanvragen ligt het wat het kabinet betreft in de rede niet in deze fase al een verdeling tussen lidstaten te maken. Lidstaten hebben gedurende de onderhandelingen over de verordening ook niet aangedrongen op een specifieke verdeling van de middelen tussen lidstaten. Vanuit prudentiële optiek wordt het beslag van de 3 grootste leningen wel gemaximeerd op 60 miljard euro (artikel 9 eerste lid van de verordening).

23

Van welke financiële instellingen gaat de Europese Commissie lenen?

De Europese Commissie zal zich financieren via uitgiftes op de openbare kapitaalmarkten. Elke partij kan hierop inschrijven.

24

Wat zijn de gevolgen voor Nederland wanneer de Europese Commissie de lidstaten vragen om een aanvullende bilaterale garantie af te geven van in totaal 25 miljard euro?

Er zijn geen daadwerkelijke uitgaven verwacht voor Nederland. Alleen het effectueren van de bilaterale garantie kan leiden tot uitgaven voor Nederland wanneer er sprake is van wanbetaling door lidstaten en de Commissie niet aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. Het risico hierop is klein. Het maximale risico wat Nederland loopt via de aanvullende bilaterale garantie is 1,4 miljard euro. De Europese Commissie houdt bij niet-nakoming wel een claim op de niet nakomende lidstaat en zal deze middelen alsnog proberen te innen, om vervolgens terug te betalen aan de lidstaten die hebben moeten inspringen. De totaal opvraagbare garantie voor een lidstaat kan nooit meer zijn dan het vastgestelde bedrag volgens de verdeelsleutel op basis van het Europese BNI.

25

Is het passend dat het SURE-instrument gebaseerd is op door de Europese Commissie op de kapitaalmarkt aangetrokken leningen? Waarop is dit gebaseerd?

Zoals aangegeven in de brief van 6 april jl. met de appreciatie van het oorspronkelijke SURE voorstel van de Europese Commissie³ is het kabinet van mening dat de COVID-19 uitbraak een buitengewone gebeurtenis is die in de lidstaten voor ernstige moeilijkheden zorgt. Financiële steun in buitengewone omstandigheden kan moeilijk ingepast worden in de Europese begroting. Financiering op de kapitaalmarkt via leningen is daarmee passend. De voorgestelde financiering lijkt in veel opzichten op de methode die ook gebruikt wordt voor de betalingsbalanssteun voor

³ Kamerstuk 22 112, nr. 2865

EU-lidstaten die de euro niet als munt hebben⁴ en voor het Europees financieel stabiliteitsmechanisme (EFSM).⁵

26

Wat wordt er bedoeld met een onherroepelijke, onvoorwaardelijke en afroepbare garantie?

De lidstaten zullen, wanneer de Commissie beroep doet op de afgegeven garanties, direct de Commissie van de betreffende middelen moeten voorzien zodat deze aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. Het risico hierop is klein. Lidstaten kunnen de garantie niet intrekken.

27

Zal ook Nederland een beroep gaan doen op de middelen die beschikbaar worden gesteld met SURE?

Nederland heeft niet de intentie een beroep te doen op SURE omdat het zelf goedkoper op de kapitaalmarkt kan lenen.

28

Kan er een inschatting worden gemaakt voor het bedrag waar Nederland naar verwachting aanspraak op zal doen?

Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 27 heeft Nederland niet de intentie een beroep te gaan doen op financiering onder SURE.

29

Wat zijn de voordelen van SURE ten opzichte van bijvoorbeeld zelf geld lenen voor ditzelfde doel?

Voor landen die zich goedkoper op de kapitaalmarkt kunnen financieren dan de Europese Commissie zijn er geen duidelijke voordelen. Landen die zich goedkoper kunnen financieren via de SURE leningen kunnen hun totale financieringslasten verlagen alsook hun financieringsprofiel optimaliseren.

30

Hoe gaat de verdeling van SURE eruitzien, gezien het feit dat de Europese Commissie in haar voorstel rekening zal houden met de beginselen van gelijke behandeling, solidariteit, evenredigheid en transparantie, omdat de verdeling bij andere voorstellen over de landen nogal eens vraagtekens oproept?

Het is aan de Europese Commissie om bij de beoordeling van aanvragen en het opmaken van voorstellen ter goedkeuring van leningen door de Raad invulling te geven aan de beginselen van gelijke behandeling, solidariteit, evenredigheid en transparantie. Het is daarbij aannemelijk dat de Commissie zich al voordat concrete aanvragen worden ingediend vergewist van de behoefte onder lidstaten gebruik te maken van SURE, om zo een beeld te hebben van de totale behoefte. Ook geldt een randvoorwaarde dat de drie aanvragers met de grootste leningen maximaal 60% van de 100 miljard kunnen lenen. Tot slot zal elke lening door de Raad moeten worden goedgekeurd. Bij evidente schending van bovengenoemde principes van gelijke behandeling, solidariteit, evenre-

⁴ Verordening (EG) Nr. 332/2002 van de Raad van 18 februari 2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten.

⁵ Verordening (EG) Nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme.

digheid en transparantie heeft de Raad daarmee een mogelijkheid om in te grijpen.

31

In hoeverre kunnen er wel herfinancieringen plaats vinden na 31 december 2022, aangezien de verordening op 31 december 2022 al afloopt en na die datum geen nieuwe leningen aan de lidstaten meer kunnen worden gecommiteerd?

Er zijn herfinancieringen van onder SURE verstrekte leningen mogelijk na 31 december 2022. Op verzoek van de begunstigde lidstaat kan de Europese Commissie, als de omstandigheden een verbetering van de rente op de lening mogelijk maken, het geheel of een deel van de oorspronkelijke lening herfinancieren of de overeenkomstige financieringsvoorwaarden herstructureren. Hierbij moet het Economisch en Financieel Comité (EFC) op de hoogte worden gehouden van herfinancieringen of herstructureringen (zie artikel 8 lid 3 en 4 van de verordening).

32

Waarom heeft het kabinet ingestemd met de invulling van de tijdelijkheid in de vorm van een einddatum van 31 december 2022, want in hoeverre is dit «gedurende COVID-19-crisis»?

Zoals aangegeven in de brief van 6 april jl. met de appreciatie van het oorspronkelijke SURE voorstel van de Europese Commissie⁶ hecht het kabinet sterk aan de tijdelijkheid van het SURE instrument. Het kabinet heeft daarom gedurende de onderhandelingen aangedrongen op een specifieke einddatum voor de beschikbaarheid van het instrument. Een dergelijke einddatum was niet opgenomen in het oorspronkelijke commissievoorstel.

Vanwege de grote onzekerheid over de duur van de uitbraak van COVID-19 en de economische gevolgen daarvan, vindt het kabinet het belangrijker dat er met 31 december 2022 in de uiteindelijke aangepaste SURE verordening een niet al te ver in de toekomst liggende einddatum is opgenomen, dan dat gekozen is voor de vroegst mogelijke datum, met als risico dat de crisis dan nog niet is afgelopen. De beschikbaarheid van SURE zal met een einddatum van 31 december 2022, afhankelijk van de precieze datum van inwerkintreding van SURE, ca. 2,5 jaar beslaan.

33

Gaat het bij de mogelijkheid tot verlenging van de SURE-verordening met zes maanden via een gekwalificeerde meerderheid in de Europese Raad om een eenmalige verlenging van zes maanden of kan de verordening elke keer weer met zes maanden worden verlengd?

De Raad kan, op voorstel van de Commissie, besluiten de beschikbaarheidsperiode van het instrument telkens met een aanvullende periode van zes maanden te verlengen (zie artikel 12 vierde lid van de verordening). De Commissie zal als onderdeel van de verslaglegging elke zes maanden een rapport opmaken waarin, naast diverse financiële informatie over de inzet van SURE, ook wordt aangegeven in hoeverre de uitzonderlijke gebeurtenis die ten grondslag ligt aan de oprichting van SURE, namelijk de COVID-19 uitbraak, voortduurt. Een dergelijk voortduren kan dienen als rechtvaardiging voor het verlengen van de beschikbaarheidsdatum van SURE (zie ook artikel 14 van de verordening).

34

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2865

Wat wordt verstaan onder uitzonderlijke omstandigheden in het kader van de verlenging van de SURE-verordening?

Het voortduren van de COVID-19 uitbraak.

35

Hoe kan de Tweede Kamer verlenging na 31 december 2022 tegenhouden?

Zoals aangegeven in de brief aangaande de COVID-19 crisismaatregel SURE van 22 mei jl. gaat besluitvorming over de verordening, inclusief over verlenging, op basis van gekwalificeerde meerderheid. Met dit in het achterhoofd zullen op aandringen van Nederland in de aanvullende bilaterale garantieovereenkomst clausules worden opgenomen die een beroep op genoemde overeenkomst beperken tot leningen aangegaan in de periode tot 31 december 2022 en op basis van de huidige door de lidstaten goedgekeurde verordening. Hiermee wordt de tijdelijkheid van het SURE-instrument extra verankerd. Voor potentiële leningen onder een aanvullende bilaterale garantieovereenkomst afgegeven na 31 december 2022 of op basis van een aangepaste verordening (inclusief een mogelijke verlenging van de beschikbaarheidsdatum) is dan een nieuwe garantieovereenkomst nodig. Hiervoor zal opnieuw goedkeuring door uw Kamer nodig zijn. Bij vragen 39 en 40 kunt u additionele toelichting over de genoemde clausules lezen.

36

Over welk bedrag gaat de aanvullende bilaterale garantieovereenkomst? Is dat 5,7 miljard of 1,4 miljard euro?

In de aan Uw Kamer aangeboden incidentele suppletoire begroting is aangegeven dat de Nederlandse garantie 5,7% is. Dit is echter 5,765% (zie ook vraag 50), waardoor het zal totale risico van Nederland voor SURE neerkomt op 5.764.798 duizend euro. Dit is aangepast via de nota van wijziging op de derde suppletoire begroting die 5 juni jl. naar u Kamer is gestuurd.

De aanvullende bilaterale garantie bedraagt voor Nederland nog steeds 1,4 mld euro zoals ook in de bijbehorende Kamerbrief en het ingevulde risicokader is gecommuniceerd.

37

Waarom zal de garantie lopen tot 2053, en dus ruim 30 jaar? Waarom is niet gekozen voor een kortere periode?

De lange looptijd van de garantie biedt de mogelijkheid om leningen met een lange looptijd te bieden aan de lidstaten. Omdat leningen uit hoofde van SURE worden verschaft omwille van de solidariteit en vanwege de buitengewone omstandigheden vindt het kabinet het te billijken dat lange looptijden worden aangeboden.

38

Wat betekent het concreet dat «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»?

De additionele bilaterale garantie van in totaal 25 miljard euro is gebaseerd op het idee dat de Europese Commissie voldoende waarborgen heeft om twee en half jaar lang de volledige financiering van

rentebetalingen en aflossingen op obligaties uitgegeven op de kapitaalmarkten te blijven voldoen in geval alle onder SURE lenende lidstaten in gebreke zouden blijven ten aanzien van hun verplichtingen. Onder SURE is de maximale jaarlijkse verplichting qua aflossingen en rentebetalingen van alle lidstaten gezamenlijk 10 miljard euro, waardoor het overnemen van de verplichtingen gedurende twee en een half jaar een garantie van 25 miljard euro vereist. Op een gegeven moment zal er tijdens de terugbetaalperiode voor cumulatief minder dan 25 miljard euro aan resterende verplichtingen uitstaan. Op dat moment is een bilaterale garantie van 25 miljard euro niet meer gerechtvaardigd en kan deze proportioneel neerwaarts worden aangepast in lijn met de verder dalende cumulatieve verplichtingen onder SURE.

39

Wat betekent het concreet dat «de garanties niet kunnen worden ingeroepen voor leningen die onder SURE worden gecommiteerd na de oorspronkelijke einddatum van 31 december 2022»?

De door de lidstaten te tekenen additionele bilaterale garantieovereenkomst zal een clause bevatten die stelt dat, in geval een lidstaat een lening onder SURE krijgt die wordt afgesloten na 31 december 2022 en op deze lening in wanbetaling gaat, geen beroep op genoemde garantie kan worden gedaan. Een dergelijke lening zou kunnen worden afgesloten na 31 december 2022 indien er nog financiële ruimte is onder het plafond van 100 miljard euro en de Raad besluit de beschikbaarheidsdatum van het instrument te verlengen omdat de buitengewone gebeurtenissen die ten grondslag liggen aan het instrument, de COVID-19 uitbraak, voortduren. De Raad kan tot een dergelijke verlenging besluiten op basis van de verordening (artikel 12 vierde lid van de verordening). Ook zou een dergelijke lening na 31 december 2022 kunnen worden afgegeven als de verordening zelf met gekwalificeerde meerderheid wordt aangepast en op deze wijze de beschikbaarheidsdatum wordt aangepast. Wanneer er besloten is tot een dergelijke verlenging en bilaterale garanties na 31 december 2022 nog gewenst zijn, zullen er dus nieuwe garantieovereenkomsten ondertekend moeten worden.

40

Hoe is vastgelegd in de aanvullende bilaterale garantieovereenkomst dat aanvullende garanties ook niet worden ingeroepen voor leningen gecommiteerd op basis van een gewijzigde verordening»? Hoe is dit te handhaven?

De door de lidstaten te tekenen aanvullende bilaterale garantieovereenkomst zal een clause bevatten dat alleen in geval van wanbetaling t.a.v. leningen afgesloten onder de huidige verordening zoals gepubliceerd op 20 mei in het publicatieblad van de Europese Unie een beroep op de aanvullende garantie kan worden gedaan. Hiermee wordt voorkomen dat lidstaten op basis van een gekwalificeerde meerderheid na inwerking-treding van de verordening aanpassingen zouden doorvoeren, daarbij mogelijk het karakter van de SURE-verordening wezenlijk zouden aanpassen en vervolgens toch gebruik zouden blijven maken van de door de lidstaten afgegeven aanvullende bilaterale garantie. Om ook leningen onder een aangepaste verordening in aanmerking te laten komen zal dan een nieuwe bilaterale garantieovereenkomst moeten worden afgesloten.

41

Kunt u aangeven welke huisvestingskosten doorgaans gemaakt worden voor personeel?

Deze vraag zal worden beantwoord als onderdeel van de beantwoording van vragen over de eerste suppletoire begroting Financiën (vraag 22).

42

Betreffen dit overnachtingskosten in geval van opleidingen, of betreffen dit andere huisvestingskosten?

Deze vraag zal worden beantwoord als onderdeel van de beantwoording van vragen over de eerste suppletoire begroting Financiën (vraag 23).

43

Kunt u een opsplitsing maken van de 30 miljoen euro verdeeld over de categorieën: huisvesting, kantoorautomatisering en reis- opleidingskosten?

Deze vraag zal worden beantwoord als onderdeel van de beantwoording van vragen over de eerste suppletoire begroting Financiën (vraag 24).

44

Waarom is SURE opgenomen in dezelfde begrotingswijziging als die van het noodpakket?

Om de budgettaire uitwerking van COVID-19 gerelateerde maatregelen zo overzichtelijk mogelijk aan de Kamer aan te bieden, is er voor gekozen om begrotingswijzigingen waar mogelijk te bundelen. Om deze reden is er voor gekozen om zowel SURE als de maatregelen met betrekking tot de niet-belastingontvangsten op de nemen in de derde incidentele suppletoire begroting van Financiën.

45

Waarom wordt er een verplichting opgenomen van 5,7 miljard euro als de extra garantstelling voor Nederland 25% is en dus 1,4 miljard euro is in het kader van de aanvullende bilaterale garantieovereenkomst?

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 en het Eigenmiddelenplafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit en voor 25 mld. euro aan bilaterale garanties. Nederland staat voor beide bedragen voor 5,765% garant, wat in totaal neerkomt op 5,765 mld euro.

In de aan Uw Kamer aangeboden incidentele suppletoire begroting is aangegeven dat de Nederlandse garantie 5,7% is. Dit is echter 5,765% (zie ook vraag 50), waardoor het totale risico van Nederland voor SURE neerkomt op 5.764.798 duizend euro. Dit is aangepast via de nota van wijziging op de derde suppletoire begroting die 5 juni jl. naar uw Kamer is gestuurd.

De aanvullende bilaterale garantie bedraagt voor Nederland nog steeds 1,4 mld euro zoals ook in de bijbehorende Kamerbrief en het ingevulde risicokader is gecommuniceerd.

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 (zie ook Toetsingskader Risicoregelingen rijksoverheid SURE, vraag 9).

46

Krijgt de Tweede Kamer de bilaterale garantieovereenkomst voor de vaststelling van de begrotingswijziging nog te zien? Wat is de formele rol van de Tweede Kamer bij deze garantieovereenkomst? In hoeverre is daarop iets van een voorhangprocedure van toepassing?

We zullen de garantieovereenkomst bij de beantwoording van deze vragen meesturen aan uw Kamer⁷. Pas nadat uw Kamer goedkeuring heeft gegeven aan de derde suppletoire begroting zal het kabinet de bilaterale garantieovereenkomst ondertekenen.

47

Waarom is er gekozen voor aanvullende garanties en komt dus niet alles ten laste van het MFK, door bijvoorbeeld te bezuinigen op andere onderwerpen in het MFK?

De Commissie verwacht dat de marge tussen het plafond voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het Eigenmiddelenplafond zoals vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit (EMB) ontoereikend is voor het volledig garanderen voor SURE. Er 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 invoeren van de garantie informeren over de mate waarin bovengenoemde marge is gebruikt.

48

Welke voorwaarden worden er verbonden aan de leningen in het kader van SURE, bijvoorbeeld hervormingen op de arbeidsmarkt?

Ten aanzien van de voorwaarden voor leningen uit SURE verwijs ik naar het antwoord op vraag 16.

49

Wat is de kans dat er een beroep gedaan moet worden op de extra garantiestelling en dat dus de «headroom» in het MFK niet voldoende is, omdat het voor landen immers niet gunstig is om gebruik te maken van de leningen onder SURE?

De kans dat er beroep wordt gedaan op de bilaterale garanties is afhankelijk van de omvang van de uitstaande leningen en de grootte van de beschikbare headroom. De kans dat de garantie moet worden ingeroepen is heel klein. Er 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.

50

Kunt u een overzicht geven van wat alle lidstaten garant staan voor wat betreft SURE (graag per lidstaat aangeven)?

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Member State

Kingdom of Belgium
Republic of Bulgaria
Czech Republic
Kingdom of Denmark
Federal Republic of Germany
Republic of Estonia
Ireland
Hellenic Republic
Kingdom of Spain
French Republic
Republic of Croatia
Italian Republic
Republic of Cyprus
Republic of Latvia
Republic of Lithuania
Grand Duchy of Luxembourg
Hungary
Republic of Malta
Kingdom of the Netherlands
Republic of Austria
Republic of Poland
Portuguese Republic
Romania
Republic of Slovenia
Slovak Republic
Republic of Finland
Kingdom of Sweden
Total

51

Welke lidstaten willen gebruikmaken van SURE? Om welke bedragen gaat het hierbij?

Zoals reeds aangegeven bij vraag 6 begrijpen we dat er vanuit diverse lidstaten interesse is om een aanvraag in te dienen. Landen zijn momenteel bezig intern te inventariseren of zij dat daadwerkelijk wensen te doen. Het is voornamelijk onbekend in welke mate dit tot concrete aanvragen zal leiden en op welke bedragen deze aanvragen betrekking zullen hebben.

52

Wat gebeurt er als een «schade», die het kabinet op dit moment met betrekking tot SURE niet verwacht, uiteindelijk wel optreedt? Wanneer wordt de uitstaande garantie van Nederland benuttigd? Als een lidstaat een lening niet terugbetaalt bijvoorbeeld?

Alleen wanneer sprake is van wanbetaling door een lidstaat op een SURE-lening kan de aanvullende bilaterale garantie worden ingeroepen of kunnen, indien de beschikbare ruimte onder het eigenbetalingenplafond dit toelaat gezien de andere verplichtingen uit hoofde van de EU-begroting, de lidstaten conform de verordening aangaande de beschikkingstelling van de traditionele eigen middelen en betreffende maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (COM 609/2014) worden gevraagd additionele eigen betalingen te doen. Op deze manier kan de Europese Commissie blijven voldoen aan haar verplichtingen richting kapitaalmarkten die ze uit hoofde van SURE is aangegaan. Het risico hierop is klein.

De Europese Commissie houdt bij niet-nakoming wel een claim op de niet nakomende lidstaat en zal deze middelen alsnog proberen te innen, om vervolgens terug te betalen aan de lidstaten die hebben moeten inspringen via de bilaterale garantie of het extra beroep onder het

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

53

In welke mate is het aantal belastingplichtige bedrijven en burgers over de afgelopen vijf jaar gestegen?

54

Hoeveel stijging is er in absolute aantallen over de afgelopen vijf jaar?

55

Hoeveel stijging is er in percentages over de afgelopen vijf jaar?

56

Met hoeveel zijn de Belasting- en invorderingsrente (BIR)-ontvangsten gestegen over de afgelopen vijf jaar?

57

Kunt u bij de aantallen, percentages en ontvangsten een verdeling maken tussen de belastingplichtige burgers en de belastingplichtige bedrijven?

Voor de ontvangsten belasting- en invorderingsrente zijn met name de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting/premies volksverzekeringen van belang.

Het aantal actieve belastingplichtigen, die aangifte doen, heeft zich de afgelopen vijf jaar als volgt ontwikkeld:

	2015	2016	2017	2018	2019	Stijging 2019 t.o.v. 2015
Vpb	713.000	730.000	759.000	786.000	815.000	+14%
IB/PVV	11,4 mln.	11,8 mln.	11,9 mln.	12,6 mln.	12,5 mln.	+10%

De ontvangsten belasting- en invorderingsrente over belastingen en premies hebben zich als volgt ontwikkeld:

	2015	2016	2017	2018	2019	Stijging 2019 t.o.v. 2015
BIR	669 mln.	728 mln.	698 mln.	739 mln.	785 mln.	+17%

De vennootschapsbelasting betreft alleen bedrijven. Van de belastingplichtigen IB/PVV beschouwt de Belastingdienst er ongeveer 1,4 miljoen als ondernemer, waaronder veel ZZP-ers.

58

Waarom en in hoeverre zijn de verdeelsleutels van de BIR gewijzigd ten faveure van het belastingdeel?

59

Heeft deze verschuiving naar belastingen een structureel tekort als gevolg voor het premiedeel?

Omdat de Loonbelasting/Premies volksverzekeringen (LB/PVV) en Inkomstenbelasting/Premies volksverzekeringen (IB/PVV) gecombineerde heffingen zijn, zijn verdeelsleutels noodzakelijk. Met deze verdeelsleutels worden de totale ontvangsten uit deze gecombineerde heffingen (inclusief rente en boetes) uitgesplitst in een belasting- en een premiedeel. Per

belastingjaar wordt voor deze heffingen een verdeelsleutel vastgesteld op basis van ramingen van het CPB.

Bij de LB/PVV zijn de verdeelsleutels door de jaren heen redelijk constant. Bij de LB/PVV is een meer wisselend beeld te zien, wat zich de laatste jaren ontwikkelt naar een hoger belastingdeel. Dat wordt onder andere veroorzaakt door hogere ontvangsten in box 3, hogere winsten van ondernemers en lagere aftrekposten in box 1. Het premiedeel in de gecombineerde heffing laat een relatieve daling zien als gevolg van hogere heffingskortingen.

Van de totale BIR-ontvangsten in 2015 had 55% betrekking op belastingen. In 2019 was dat aandeel gegroeid naar 77%. Deze verschuiving betekent een lager premiedeel en daarmee enigszins lagere BIR-ontvangsten op premies. Veruit de belangrijkste bron van premiebatens zijn overigens de premies zelf. Deze premiebatens maken deel uit van het ontvangstenkader, waarbij mee- en tegenvallers in het saldo lopen.

60

Is er een beeld in welke mate SURE voldoet aan de behoefte aan financiering voor vormen van arbeidsduurverkorting?

In een groot aantal lidstaten zijn vormen van arbeidsduurverkorting beschikbaar. Naast Nederland zijn volgens het laatste beeld ook dergelijke maatregelen genomen in Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Spanje, Denemarken, Zweden, Oostenrijk, Ierland, Luxemburg, Tsjechië, Hongarije, Griekenland, Litouwen, Polen en Slowakije.

Om lidstaten met de onvoorziene en sterke toename in overheidsuitgaven als gevolg van deze regelingen tegemoet te komen, kunnen lidstaten voor de financiering van deze nationale vormen van arbeidsduurverkorting door middel van het SURE instrument financiële steun krijgen in de vorm van leningen. Op deze manier draagt dit instrument bij aan het mitigeren van de huidige budgettaire gevolgen van de COVID-19 crisis voor de Europese economie. De rente die steun ontvangende landen betalen voor financiële steun is gelijk aan de financieringskosten van de Europese Commissie. De verwachting is dat met name lidstaten met hogere financieringskosten op de financiële markten gebruik zullen maken van het instrument.

Zoals aangegeven bij vraag 6 begrijpen we dat er vanuit diverse lidstaten interesse is om een aanvraag in te dienen. Landen zijn momenteel bezig intern te inventariseren of zij dat daadwerkelijk wensen te doen. Het is vooralsnog onbekend in welke mate dit tot concrete aanvragen zal leiden.

61

Op welke punten is het voorstel van de Europese Commissie voor SURE precies aangepast ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel?

Belangrijke punten waarop het oorspronkelijke SURE-voorstel van de Commissie is aangepast zoals aangegeven in de brief aangaande de COVID-19 crisismaatregel van 20 mei jl. zijn de toevoeging van een einddatum voor de beschikbaarheid van het instrument (31 december 2022) en de uitbreiding van de reikwijdte van het instrument naar financiering van sommige zorguitgaven. Ook spreekt het aangepaste voorstel de verwachting uit dat de Europese Commissie, alvorens de additionele bilaterale garantie in te roepen, ernaar streeft eerst de voor de betalingskredieten beschikbare marge onder het plafond van de eigen middelen te gebruiken. 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. Bovenge-

noemde wijzigingen zijn in lijn met de inzet van het kabinet zoals uiteengezet in de brief van het kabinet van 6 april jl. aangaande de appreciatie van het oorspronkelijke SURE voorstel van de Europese Commissie.⁸

62

Welke voorwaarden zullen er worden gesteld aan maatregelen ten behoeve van de bescherming van zelfstandigen om deze te kunnen financieren vanuit SURE?

Regelingen gericht op de bescherming van zelfstandigen komen in aanmerking voor financiering onder SURE. De verordening stelt daarbij geen specifieke voorwaarden over vormgeving van dergelijke regelingen. De vormgeving van regelingen voor zelfstandigen is een nationale competentie. Ten aanzien van de algemene voorwaarden voor gebruik van SURE refereer ik aan het antwoord op vraag 16.

63

Welke voorwaarden zullen er worden gesteld aan maatregelen ten behoeve van werknemers, waaronder arbeidsduurverkorting, om deze te kunnen financieren vanuit SURE?

SURE stelt geen specifieke voorwaarden ten aanzien van maatregelen ten behoeve van werknemers, zoals arbeidstijdverkorting. De vormgeving van dergelijke maatregelen is een nationale competentie. Ten aanzien van de algemene voorwaarden voor gebruik van SURE refereer ik aan het antwoord op vraag 16.

64

Welke extra maatregelen ter ondersteuning van zelfstandigen zijn op dit moment getroffen binnen de verschillende EU-landen?

Een groot aantal lidstaten heeft maatregelen genomen ter ondersteuning van zelfstandigen. Zo heeft Duitsland een regeling voor rechtstreekse steun aan zelfstandigen en heeft Frankrijk een solidariteitsfonds opgezet, waaruit zzp'ers onder voorwaarden een eenmalige bijdrage kunnen krijgen. Maar ook in verschillende andere lidstaten zoals Oostenrijk, Italië, Denemarken, Polen, Spanje, België, Tsjechië zijn maatregelen genomen welke veelal (op onderdelen) vergelijkbaar zijn met de Nederlandse Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo).

65

Welk deel van SURE zal beschikbaar komen voor zorg en welk deel voor maatregelen ter behoud van werkgelegenheid?

Er is geen toedeling van het totale beschikbare te committeren bedrag onder SURE van 100 miljard euro aan verschillende doelen zorg en behoud van werkgelegenheid. Een dergelijke toedeling zou de effectiviteit van het instrument onnodig beperken. Het zal van de aanvragen van de lidstaten en hun specifieke behoeftes afhangen waar de middelen uiteindelijk aan worden besteed.

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2865