



Brussel, 13.3.2020
COM(2020) 112 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, DE EUROPESE
INVESTERINGSBANK EN DE EUROGROEP**

Gecoördineerde economische respons op de uitbraak van Covid-19

1. INLEIDING

Covid-19, algemeen bekend als het coronavirus, is een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid die burgers, bedrijven en economieën treft. De pandemie heeft zich van China inmiddels tot alle lidstaten verspreid. Hoewel Italië het zwaarst wordt getroffen, neemt het aantal infecties in alle lidstaten toe en de situatie evolueert snel. De pandemie is uit persoonlijk en maatschappelijk oogpunt bijzonder belastend en zet gezondheidszorgstelsels onder zware druk. Om de besmetting af te remmen en onze gezondheidszorgstelsels weerbaarder te maken, is een eensgezinde reactie nodig, zodat hulp kan worden geboden aan degenen die dat nodig hebben en er vorderingen kunnen worden geboekt op het gebied van onderzoek en ontwikkeling.

Naast de aanzienlijke gevolgen voor mens en samenleving veroorzaakt de uitbraak van het coronavirus ook een grote economische schok voor de EU en er is dan ook een krachtig gecoördineerd optreden op economisch gebied vereist. De verspreiding van het virus leidt tot een verstoring van de mondiale toeleveringsketens, volatiliteit op de financiële markten, sterke schommelingen in de consumentenvraag en negatieve gevolgen voor belangrijke sectoren zoals de reis- en toerismesector. De Europese aandelenmarkten zijn met ongeveer 30 % gedaald ten opzichte van medio februari – de scherpste daling sinds het begin van de financiële crisis in 2008 – en er bestaat nog steeds grote onzekerheid over de wijze waarop de uitbraak zich de komende weken en maanden zal ontwikkelen.

Alleen solidariteit en op Europees niveau gecoördineerde oplossingen zullen ons in staat stellen deze noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid doeltreffend aan te pakken. Willen we de verspreiding van het virus beteugelen, patiënten helpen en de economische gevolgen tegengaan, dan is solidariteit geboden tussen landen, regio's, steden en burgers. Daarom moeten een reeks kernmaatregelen en een duidelijke en consistente gemeenschappelijke aanpak worden ontwikkeld. **Nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen is daarbij van het grootste belang.**

De Commissie zal alles in het werk stellen om deze storm te boven te komen. De Commissie zorgt niet alleen voor coördinatie en sturing en voor maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken, maar zet zich ook in om de sociaal-economische gevolgen van de pandemie tegen te gaan en af te zwakken. We moeten de integriteit van de eengemaakte markt handhaven en meer algemeen de waardeketens voor productie en distributie in stand houden, teneinde de aanvoer te waarborgen van de goederen die in onze gezondheidsstelsels nodig zijn. We moeten ondersteuning bieden aan mensen, zodat inkomens en banen niet onevenredig hard door de pandemie worden getroffen. We moeten ondersteuning te bieden aan ondernemingen, en met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Ook moeten we de liquiditeit van onze financiële sector waarborgen en de dreiging van een recessie afwenden door op alle niveaus maatregelen te nemen. Ten slotte moeten we zorgen voor een kader dat de lidstaten in staat stelt om daadkrachtig en gecoördineerd op te treden. We moeten, kortom, voorbereidingen treffen die een snel herstel van deze economische schok mogelijk maken.

Deze mededeling bevat de maatregelen die de Commissie met onmiddellijke ingang wil nemen om de economische gevolgen van Covid-19 te beperken. De vandaag aangekondigde maatregelen hebben betrekking op de meest urgente uitdagingen, maar we moeten er ons bewust van zijn dat de situatie dagelijks verandert. De Commissie zal nauw met het Europees Parlement, de Raad, de Europese Investeringsbank (EIB) en de lidstaten samenwerken om deze maatregelen vlot ten uitvoer te leggen en zij staat klaar om elk ander initiatief te nemen dat nodig is. De Commissie is ook voorstander van een internationale

respons om de mondiale sociaal-economische consequenties van de pandemie aan te pakken in een multilateraal kader, met bijzondere aandacht voor partnerlanden met kwetsbare gezondheidssystemen.

2. SOCIAAL-ECONOMISCHE GEVOLGEN

De Covid-19-pandemie veroorzaakt een grote schok in de mondiale en Europese economie. Er is nu al sprake van een forse negatieve weerslag op de Europese economie, zeker voor de eerste helft van dit jaar en mogelijk nog langer, als de beheersingsmaatregelen niet doeltreffend zijn¹. Als gevolg van Covid-19 zou de reële bbp-groei in 2020 tot ruim of zelfs ver onder 0 kunnen dalen. Een gecoördineerde economische respons van de EU-instellingen en de lidstaten is dan ook van groot belang voor het beperken van de economische repercussies.

De economie krijgt verschillende schokken te verduren:

- de schok die voortvloeit uit de initiële krimp van de Chinese economie in het eerste kwartaal van 2020;
- de aanbodschok voor de Europese en de mondiale economie, die het gevolg is van de verstoring van de toeleveringsketens en afwezigheid van de werkplek;
- de vraagshok voor de Europese en de mondiale economie, als gevolg van de geringere consumentenvraag en de negatieve gevolgen van de onzekerheid voor investeringsplannen; en
- de impact van de liquiditeitsbeperkingen voor ondernemingen.

De schok zal van tijdelijke duur zijn, maar we moeten er samen voor zorgen dat het effect ervan zo kortstondig en beperkt mogelijk blijft en dat onze economieën geen blijvende schade oplopen. Hoe negatief de vooruitzichten zijn, is afhankelijk van een aantal factoren, zoals het gebrek aan kritieke grondstoffen, de doeltreffendheid van de beheersingsmaatregelen, de uitvaltijd bij productie in de EU, het aantal niet-gewerkte dagen bij bedrijven en overheidsdiensten in de EU en vraageffecten (bv. mobiliteitsbeperkingen en reisannuleringen).

De lidstaten moeten waakzaam zijn en gebruikmaken van alle instrumenten die op nationaal en Unieniveau voorhanden zijn om te voorkomen dat de huidige crisis tot verlies van kritieke activa en technologie leidt. Daarbij gaat het onder meer om instrumenten voor nationaal veiligheidsonderzoek en andere veiligheidsgerelateerde instrumenten. Voordat de verordening inzake het screenen van buitenlandse directe investeringen volledig van toepassing wordt, zal de Commissie de lidstaten aanwijzingen geven.

Nu Covid-19 zich verspreidt en zowel in de lidstaten als wereldwijd grote delen van de bevolking treft, zijn er aanzienlijk economische gevolgen en deze nemen met de dag toe. De effecten werken door in de hele economie, met name wanneer een lockdown nodig is om verspreiding van de pandemie een halt toe te roepen. De maatregelen die op lokaal en nationaal niveau worden genomen om het virus te bedwingen, kunnen gevolgen hebben voor zowel de vraag- als de aanbodzijde. De negatieve vraag is met name een gevolg van de manier waarop de maatregelen tegen het virus die regeringen moeten nemen, doorwerkt in het privé-, beroeps- en maatschappelijk leven. De sectoren die momenteel het zwaarst worden getroffen, zijn de gezondheidszorg, toerisme en vervoer, met name de luchtvaartsector.

De Covid-19-pandemie heeft gevolgen voor de mondiale financiële markten. Eind februari vertoonden de mondiale aandelenmarkten en markten voor andere risicovolle activa een scherpe daling; deze ontwikkeling ging gepaard met een grootschalige vlucht naar

¹Zie bijlage 1.

veiligheid. Tegelijkertijd werden door de toenemende vraag veilige beleggingen duurder: het rendement op Amerikaanse schatkistobligaties (“safe financial asset of last resort”) nam sterk af. Wereldwijd daalden de aandelenprijzen over de hele linie. De spreads van overheidsobligaties van meer kwetsbare lidstaten namen toe. Het rendement op niet-investeringswaardige bedrijfsobligaties steeg.

Gezien de macro-economische en financiële gevolgen van Covid-19, dient er op gedegen en gecoördineerde wijze een economische beleidsrespons te worden gegeven ter verwezenlijking van de volgende doelstellingen:

- Levens helpen redden. Zorgen voor de nodige middelen voor en investeringen in het beheersen en terugdringen van de pandemie.
- Waarborgen dat werknemers in Europa (waaronder zelfstandigen) worden beschermd tegen inkomensverlies en dat de zwaarst getroffen bedrijven (met name kmo’s) en sectoren de nodige ondersteuning en financiële liquiditeit krijgen.
- De gevolgen voor de algehele economie verzachten door met behulp van alle beschikbare EU-instrumenten en optimale toepassing van een flexibel EU-kader voor maatregelen van de lidstaten.

3. WAARBORGEN VAN DE SOLIDARITEIT OP DE EENGEMAAKTE MARKT

3.1. TOELEVERING VAN MEDISCHE UITRUSTING

De eengemaakte markt vormt de kern van de Europese Unie. In tijden van crisis vormt deze markt het solidariteitsinstrument dat waarborgt dat essentiële goederen die nodig zijn om gezondheidsrisico’s te beperken, iedereen kunnen bereiken die daaraan behoefte heeft. Door te waarborgen dat deze goederen in de hele EU beschikbaar zijn, draagt de eengemaakte markt bij tot de bescherming van onze gezondheid. Unilaterale nationale beperkingen van het vrije verkeer van essentiële goederen die bestemd zijn voor gezondheidszorgstelsels creëren aanzienlijke belemmeringen en maken het vele malen moeilijker voor de lidstaten om de uitbraak van Covid-19 te beheren.

Het is van cruciaal belang dat met nationale maatregelen het primaire doel wordt nagestreefd de volksgezondheid te beschermen in een geest van Europese solidariteit en samenwerking. Een aantal lidstaten heeft al nationale maatregelen vastgesteld, of werkt daaraan, die gevolgen hebben voor de uitvoer van persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals beschermende brillen, gezichtsmaskers, handschoenen, operatie-overalls en -schorten, en van geneesmiddelen. Door dit soort maatregelen kan het gebeuren dat dergelijke essentiële goederen niet terechtkomen bij degenen die deze het meest nodig hebben, zoals gezondheidswerkers, interventieteams en patiënten in de getroffen gebieden in heel Europa. Dat kan domino-effecten veroorzaken: lidstaten nemen maatregelen om het effect van de door andere lidstaten genomen maatregelen te verzachten.

In korte tijd hebben de beperkingen zich uitgebreid tot een steeds breder scala aan producten. Eerst ging het alleen om beschermende uitrusting, maar sinds kort ook om geneesmiddelen. Uitvoerbeperkingen gaan voorbij aan geïntegreerde toeleveringsketens. Ze leiden tot knelpunten bij de productie van essentiële goederen doordat bepaalde items worden vastgehouden in specifieke lidstaten. Uitvoerbeperkingen verstoren de logistiek en distributieketens, die afhankelijk zijn van centrale opslagplaatsen. Ze zetten aan tot het aanleggen van voorraden in de toeleveringsketen. Uiteindelijk leiden zij tot de herinvoering van binnengrenzen, juist nu solidariteit tussen de lidstaten het hardst nodig is.

Bijlage 2 bevat richtsnoeren voor de lidstaten over de wijze waarop zij passende controlemechanismen kunnen instellen om de voorzieningszekerheid in heel Europa te garanderen². Volgens het Verdrag mogen de lidstaten onder strikte voorwaarden afwijken van de internemarktregels. Alle nationale beperkende maatregelen die krachtens artikel 36 VWEU worden genomen om de gezondheid en het leven van personen te beschermen, moeten gerechtvaardigd zijn, d.w.z. geschikt, noodzakelijk en proportioneel om dat doel te bereiken door te zorgen voor passende leveringen aan de desbetreffende personen, zonder tekorten aan essentiële goederen als beschermende uitrusting en medische apparatuur of producten te veroorzaken of te verergeren. Alle geplande nationale maatregelen die de toegang tot medische en beschermende uitrusting beperken, moeten worden meegedeeld aan de Commissie, die de andere lidstaten daarvan in kennis stelt.

De maatregelen die tot dusver aan de Commissie zijn meegedeeld, zijn beoordeeld om te waarborgen dat essentiële goederen de personen bereiken die ze het meest nodig hebben. De Commissie geeft prioriteit aan de behandeling van dergelijke gevallen en helpt de lidstaten om dergelijke maatregelen te corrigeren. Als lidstaten hun regels onvoldoende aanpassen, zal de Commissie juridische stappen ondernemen.

Sommige nationale maatregelen verhinderen de uitvoer van essentiële goederen naar derde landen, zodat uiteindelijk de gezondheidssystemen in de EU kunnen blijven functioneren. Als de uitvoer naar derde landen het vermogen van de EU om te reageren op de uitbraak van Covid-19 in gevaar brengt, kan de Commissie actie ondernemen en voor bepaalde producten een systeem van uitvoervergunningen invoeren.

De Commissie neemt alle nodige maatregelen om te garanderen dat in heel Europa voldoende beschermende uitrusting beschikbaar is. Gezien het wereldwijde tekort heeft de Commissie met 26 lidstaten een versnelde gezamenlijke aanbestedingsprocedure opgestart. Bij wijze van extra veiligheidsnet neemt de Commissie ook een maatregel in het kader van het Uniemechanisme voor civiele bescherming (rescEU), zodat de Unie dergelijke uitrusting kan kopen. Als de lidstaten deze maatregel goedkeuren, zouden de eerste aankopen begin april kunnen plaatsvinden. De Commissie komt ook met een aanbeveling over de conformiteitsbeoordelings- en markttoezichtsprocedures in het kader van Covid-19. Hierdoor wordt het mogelijk om de voorraden van bepaalde types uitrusting, zoals wegwerpmondmaskers, te vergroten.

Het is van essentieel belang dat we samenwerken om de productie, opslag, beschikbaarheid en het rationele gebruik van beschermende medische uitrusting en geneesmiddelen in de EU op open en transparante wijze te garanderen. De Commissie heeft een oproep gedaan aan leveranciers om de tekorten te beoordelen en heeft hen gevraagd onmiddellijk de productie te vergroten. Samen met de lidstaten en het Europees Geneesmiddelenbureau heeft de Commissie ook een uitvoerende stuurgroep opgericht om toezicht te houden op mogelijke tekorten aan geneesmiddelen ten gevolge van Covid-19. Via de Coördinatiegroep voor medische hulpmiddelen monitort zij ook de beschikbaarheid en werking van verschillende diagnose-instrumenten en de samenwerking met betrekking tot uiteenlopende nationale benaderingen van diagnosetests.

3.2. VERVOER

Covid-19 heeft ook een grote impact op onze vervoerssystemen. De Europese toeleveringsketens zijn onderling sterk verweven. Dit weefsel wordt in stand gehouden via een uitgebreid netwerk van diensten voor goederenvervoer. Verstoringen van deze goederenstromen hebben ernstige economische schade tot gevolg.

² Zie bijlage 2.

De internationale en Europese luchtvaartsector is al zwaar getroffen door de uitbraak. De situatie wordt nog elke dag slechter. Naar verwachting zal het luchtverkeer in de komende weken verder afnemen. Om de gevolgen van de uitbraak te helpen beperken, zal de Europese Commissie gerichte wetgeving voorstellen om luchtvaartmaatschappijen tijdelijk te ontheffen van hun verplichting uit hoofde van de EU-wetgeving om gebruik te maken van hun slots. Zodra deze tijdelijke maatregel van kracht is, kunnen luchtvaartmaatschappijen hun capaciteit aanpassen aan de daling van de vraag ten gevolge van de uitbraak.

Toeleveringsketens over land worden zwaar getroffen door inreisverboden aan landsgrenzen of door beperkingen ten aanzien van bestuurders die bepaalde lidstaten binnenkomen. Dit heeft gevolgen voor alle goederen, maar met name voor kritieke materialen en bederfelijke waren, en aangezien de overgrote meerderheid van de bedrijven in deze sectoren kmo's zijn, zijn deze gevolgen onmiddellijk en ernstig.

Ongeacht de vervoerswijze werkt de Commissie samen met de lidstaten aan maatregelen om de economische continuïteit, de goederenstromen en de toeleveringsketen veilig te stellen, te garanderen dat essentiële reizen mogelijk zijn en de werking van de interne markt en de veiligheid van het vervoer te waarborgen.

3.3. TOERISME

De toeristische sector in de EU staat onder ongekende druk. Ze wordt geconfronteerd met een aanzienlijke daling van het aantal internationale bezoekers (massale annuleringen en een daling van boekingen door reizigers uit Amerika, China, Japan en Zuid-Korea). Ook wordt er binnen de EU en binnen de eigen lidstaat minder gereisd, met name door de tanende interesse van de EU-burgers om te reizen en nationale en/of regionale preventieve veiligheidsmaatregelen. Deze algemene terugval in toerisme en zakenreizen treft vooral de kmo's in de sector. De verstoring van intra-EU- en binnenlandse reizen (87 % van alle toeristen) sinds eind februari maakt de situatie alleen maar erger. Met name de sector vakbeurzen en congressen is zwaar getroffen: in het eerste kwartaal van 2020 zijn in Europa meer dan 220 evenementen geannuleerd of uitgesteld. Andere aanverwante sectoren, zoals voeding en dranken, onderwijs en culturele activiteiten komen ook steeds meer onder druk te staan door de Covid-19-uitbraak en de inspanningen om de verspreiding ervan in te dijken.

De Commissie staat in nauw contact met de lidstaten, internationale instanties en essentiële beroepsverenigingen in de EU om de situatie te monitoren en steunmaatregelen te coördineren.

4. HET INZETTEN VAN DE EU-BEGROTING EN DE EUROPESE INVESTERINGSBANK GROEP

4.1. LIQUIDITEITSMATREGELEN: STEUN VOOR ONDERNEMINGEN, SECTOREN EN REGIO'S

In aanvulling op nationale maatregelen worden **alle bestaande instrumenten van de EU-begroting** ingezet om zwaar getroffen kmo's onmiddellijk te helpen met **liquiditeit**.

In de komende weken wordt 1 miljard EUR uit de EU-begroting ter beschikking gesteld als garantie voor het Europees Investeringsfonds (EIF), ter ondersteuning van ongeveer 8 miljard EUR aan werkkapitaal om minstens 100 000 Europese kmo's en kleine mid-capondernemingen te helpen en te financieren³.

³ De steun is afkomstig uit de onderstaande bronnen en wordt als volgt gebruikt:

- 500 miljoen EUR van de EU-garantie van het EFSI wordt uitgetrokken voor de leninggaranties van Cosme (beschikbaar in de komende weken);

De steun wordt verleend via de bestaande instrumenten van de EIF-programma's ter ondersteuning van investeringen. Binnen de grenzen van de toepasselijke wetgeving wordt de steun verlegd naar bedrijfskapitaalleningen met een looptijd van 12 maanden of meer. Met name de leninggaranties in het kader van Cosme (het EU-programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen) zullen worden versterkt, samen met de InnovFin-garanties voor kmo's in het kader van het Horizon 2020-programma, zodat banken toegang tot overbruggingsfinanciering verstrekken aan micro-ondernemingen, kmo's en kleine mid-capondernemingen. In de komende weken worden deze instrumenten versterkt met 750 miljoen EUR uit het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI). Een andere gerichte maatregel is dat het EFSI, samen met de nationale stimuleringsbanken en -instellingen, nog eens 250 miljoen EUR aan het EIF verstrekt om de steun voor kmo's snel te kunnen uitrollen.

In het kader van diezelfde instrumenten zullen getroffen ondernemingen bovendien uitstel van terugbetaling van leningen krijgen, zodat de druk op hun financiën wordt verlicht. De lidstaten worden aangemoedigd om ten volle gebruik te maken van de bestaande financiële instrumenten van de structuurfondsen om tegemoet te komen aan de financieringsbehoeften, en om zo nodig de structuurfondsen maximaal te benutten via nieuwe financiële instrumenten. De Commissie is bereid om de lidstaten hiermee te helpen.

De Commissie blijft nauw samenwerken met de EIB-groep en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en zal deze instellingen ertoe oproepen onmiddellijk maatregelen te treffen om voorrang te geven aan sectoren, producten en instrumenten die de meest efficiënte en doeltreffende steun verlenen aan de getroffen bedrijven; zij zal hen ook vragen nauw samen te werken met andere partners om te reageren op de actuele ontwikkelingen.

-
- 100 miljoen EUR van de EU-garantie van het EFSI wordt uitgetrokken voor de kmo-garanties van InnovFin (beschikbaar in de komende weken);
 - 250 miljoen EUR is al beschikbaar in het kader van het venster infrastructuur en innovatie van het EFSI; dit bedrag gaat nu naar instrumenten ter ondersteuning van kmo's, indien mogelijk samen met nationale stimuleringsbanken en -instellingen in de EU;
 - 150 miljoen EUR van het kmo-venster van EFSI die bestemd waren voor instrumenten ter ondersteuning van specifieke ingrepen op lange termijn, worden verlegd naar acties op kortere termijn die sneller resultaat opleveren.

HANDHAVING VAN DE STROOM VAN LIQUIDITEIT NAAR DE ECONOMIE - DE BANKSECTOR

De banksector heeft een belangrijke rol te spelen in de aanpak van de gevolgen van de Covid-19-uitbraak, namelijk de handhaving van de stroom van krediet naar de economie. Indien de stroom van bankkrediet ernstig belemmerd wordt, zal de economische activiteit sterk terugvallen, aangezien ondernemingen het moeilijk zullen hebben om hun leveranciers en werknemers te betalen. Omdat hun kapitaalratio's de laatste jaren aanzienlijk zijn verbeterd, hebben de banken minder schulden en zijn ze veel minder afhankelijk geworden van soms volatiele kortetermijnfinanciering.

De banken moeten adequate liquiditeit hebben om aan hun klanten uit te lenen. De Commissie neemt nota van de beslissingen die de ECB op 12 maart 2020 heeft aangekondigd met betrekking tot het monetaire beleid.

De banken moeten die extra liquiditeit kunnen gebruiken om ondernemingen en gezinnen indien nodig nieuw krediet te verstrekken. De Commissie neemt nota van de verklaringen die het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en de Europese Bankautoriteit op 12 maart 2020 hebben afgelegd over maatregelen om de effecten van Covid-19 op de banksector van de EU te verzachten, en nodigt de bevoegde autoriteiten uit om een gecoördineerde aanpak te volgen en nader in te vullen hoe de door het EU-kader geboden flexibiliteit het best wordt benut.

Binnen het EU-kader kunnen nationale regeringen indien nodig steun verstrekken in de vorm van staatsgaranties voor banken die zelf moeilijkheden ondervinden om liquiditeit aan te trekken. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat banken momenteel met liquiditeitsbeperkingen te kampen hebben, zouden sommige banken in die situatie kunnen verzeilen als de crisis aanzienlijk verergert. In die omstandigheden zouden die banken hun capaciteit om krediet te verstrekken aan de economie niet kunnen handhaven.

Steun die door lidstaten op grond van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU aan banken wordt verleend ter compensatie van de directe schade die zij ten gevolge van de Covid-19-uitbraak hebben geleden (zie verdere uitleg hierboven), heeft niet tot doel de levensvatbaarheid, liquiditeit of solvabiliteit van een instelling of entiteit te behouden of te herstellen. De steun zou dus niet kunnen worden aangemerkt als buitengewone openbare financiële steun.

4.2. VERLICHTEN VAN DE GEVOLGEN VOOR DE WERKGELEGENHEID

Er zijn specifieke maatregelen nodig om de gevolgen op het vlak van de werkgelegenheid te verlichten voor individuen en de hardst getroffen sectoren waarin de productie wordt onderbroken of de verkoop drastisch daalt. We moeten waar mogelijk werknemers beschermen tegen werkloosheid en inkomenverlies, want zij mogen niet het slachtoffer van de uitbraak worden. Regelingen voor werktijdverkorting zijn doeltreffend gebleken in een aantal lidstaten: de werktijd kan daardoor tijdelijk worden verkort met ondersteuning van het inkomen van de werknemers. Momenteel hebben 17 lidstaten deze regeling in een of andere vorm ingevoerd. Het kan nuttig zijn om deze regelingen naar de hele EU uit te breiden. Voorts kunnen tijdelijke uitbreidingen van ziekteverlof of wijzigingen in de regelingen voor werkloosheidsuitkeringen helpen om de gezinsinkomens te ondersteunen. Telewerk bevorderen kan ook helpen om de effecten te temperen.

De EU staat klaar om de lidstaten waar mogelijk te ondersteunen om de gevolgen voor werknemers te verlichten. Dat doet zij al om werkloosheid te voorkomen en aan te pakken, bijvoorbeeld via de structuurfondsen van de EU, waaronder het Europees Sociaal Fonds, en het nieuwe corona-investeringsinitiatief, waarover hieronder meer.

Voorts zal de Commissie vaart zetten achter de voorbereiding van haar wetgevingsvoorstel voor een Europees herverzekeringstelsel voor werkloosheid. Dit initiatief is gericht op ondersteuning van degenen die werk hebben en bescherming van degenen die hun werk ten gevolge van grote schokken zijn verloren, en ook op beperking van de druk op de nationale overheidsfinanciën. Daardoor wordt de sociale dimensie van Europa versterkt en de cohesie vergroot. Het stelsel zou met name worden toegespitst op het ondersteunen van nationale beleidsmaatregelen voor het behoud van banen en vaardigheden, bijvoorbeeld door middel van regelingen voor werktijdverkorting, en/of zou het voor werklozen gemakkelijker maken naar een nieuwe baan over te stappen.

4.3. HET CORONA-INVESTERINGSINITIATIEF

Met het **corona-investeringsinitiatief**, zoals vandaag voorgesteld, stelt de Commissie voor om in het kader van het cohesiebeleid 37 miljard EUR uit te trekken voor de Covid-19-uitbraak en om dit bedrag volledig uit te voeren in 2020 door middel van uitzonderlijke en versnelde procedures.

De Commissie stelt daartoe voor om dit jaar af te zien van haar verplichting om ongebruikte voorfinancieringen in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen terug te vorderen van de lidstaten. Dit komt neer op ongeveer 8 miljard EUR uit de EU-begroting, een bedrag dat de lidstaten zullen kunnen gebruiken in aanvulling op de 29 miljard EUR aan structurele financiering in de hele EU. Dit zal het bedrag aan investeringen in 2020 daadwerkelijk verhogen.

Bovendien moet tot 28 miljard EUR aan nog niet toegewezen structuurmiddelen uit de bestaande nationale begrotingen, met inbegrip van de nationale bijdragen, volledig in aanmerking komen voor de bestrijding van de crisis. De lidstaten zullen daardoor beschikken over de nodige financieringsbronnen.

De Commissie zal op het hoogste niveau een taskforce oprichten om in samenwerking met de lidstaten te garanderen dat op basis daarvan binnen enkele weken actie kan worden ondernomen.

Een belangrijk onderdeel van het voorstel is dat alle mogelijke uitgaven voor de strijd tegen de uitbraak van Covid-19 vanaf 1 februari 2020 in aanmerking komen voor financiering uit de structuurfondsen, zodat de lidstaten de middelen zo snel mogelijk kunnen uitgeven. Daarnaast stelt de Commissie ook voor om het eenvoudiger te maken om binnen programma's aanzienlijke bedragen aan middelen te verschuiven. Met deze maatregelen moet het voor alle lidstaten mogelijk worden om nieuwe prioriteiten te stellen en in de komende weken steun te leiden naar waar die het meest nodig is, met name:

- de gezondheidszorg, bv. door middel van de financiering van gezondheidsuitrusting en geneesmiddelen, test- en behandelingsfaciliteiten, ziektepreventie, e-gezondheid, beschermingsuitrusting en medische apparatuur, om de werkomgeving in de gezondheidszorg aan te passen en te garanderen dat kwetsbare groepen toegang hebben tot gezondheidszorg;
- liquiditeit voor ondernemingen om de financiële schokken op korte termijn in verband met het coronavirus op te vangen, bv. werkkapitaal in kmo's om de verliezen ten gevolge van de crisis op te vangen, met name in de sectoren die bijzonder hard getroffen zijn;
- tijdelijke ondersteuning van nationale regelingen voor werktijdverkorting om de gevolgen van de schok op te vangen, in combinatie met bij- en herscholingsmaatregelen.

Als programmawijzigingen noodzakelijk worden geacht, zal de Commissie nauw samenwerken met de nationale en regionale autoriteiten om de desbetreffende procedures te stroomlijnen en te versnellen, rekening houdend met de gevolgen van het coronavirus voor de administratieve capaciteit van lidstaten.

Het corona-investeringsinitiatief zal een groot effect kunnen sorteren als de lidstaten de uitvoering van deze maatregelen bespoedigen en de medewetgevers snel reageren. Gezien de ongekende omstandigheden roept de Commissie de Raad en het Europees Parlement op om dit Commissievoorstel snel aan te nemen.

Tegelijkertijd zal de Commissie onmiddellijk paraat staan voor de meest getroffen lidstaten om met de voorbereiding van de uitvoering van het initiatief van start te gaan. De Commissie zal ook de lidstaten ondersteunen om de mogelijkheden voor flexibiliteit die al in EU-programma's zijn opgenomen, zo goed mogelijk te benutten. De lidstaten wordt gevraagd om daarvoor een hooggeplaatste minister en een topambtenaar als coördinatoren aan te wijzen.

Daarnaast stelt de Commissie als onderdeel van dit initiatief voor om het toepassingsgebied van het **Solidariteitsfonds van de Europese Unie** uit te breiden door het fonds open te stellen voor crisissen op het gebied van volksgezondheid. In 2020 is er tot 800 miljoen EUR beschikbaar.

Het **Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering** kan ook worden aangesproken om ontslagen werknemers en zelfstandigen te ondersteunen. In 2020 is er tot 179 miljoen EUR beschikbaar.

5. STAATSSTEUN

Gezien de beperkte omvang van de EU-begroting zal de belangrijkste budgettaire reactie op het coronavirus afkomstig zijn uit de nationale begrotingen van de lidstaten. De staatssteunregels van de EU stellen de lidstaten in staat snelle en doeltreffende maatregelen te nemen ter ondersteuning van burgers en bedrijven, met name kmo's, die economische moeilijkheden ondervinden als gevolg van de uitbraak van Covid-19. Tegelijkertijd zorgen die regels ervoor dat de staatssteun deze ondernemingen in nood gericht bereikt en dat een schadelijke subsidiewedloop wordt vermeden, waarbij lidstaten die er financieel beter voorstaan meer kunnen uitgeven dan hun burens, ten koste van de cohesie binnen de EU.

De lidstaten kunnen uitgebreide ondersteunende maatregelen opstellen overeenkomstig de bestaande regels inzake staatssteun⁴:

- Ten eerste kunnen de lidstaten besluiten maatregelen te nemen die van toepassing zijn op alle ondernemingen, bijvoorbeeld loonsubsidies en opschorting van betalingen van vennootschapsbelasting en belasting over de toegevoegde waarde of sociale premies. Deze maatregelen verlichten de financiële druk op ondernemingen op een rechtstreekse en efficiënte manier. Zij vallen buiten het toepassingsgebied van het staatssteuntoezicht en kunnen door de lidstaten onmiddellijk, zonder betrokkenheid van de Commissie, worden ingesteld.
- Ten tweede kunnen de lidstaten consumenten rechtstreeks financiële steun verlenen, bijvoorbeeld voor geannuleerde diensten of tickets die niet worden terugbetaald door de betrokken exploitanten. Ook deze maatregelen vallen buiten het toepassingsgebied van het staatssteuntoezicht en kunnen door de lidstaten onmiddellijk worden ingevoerd, zonder dat de Commissie hierbij betrokken is.
- Ten derde stellen de op artikel 107, lid 3, onder c), VWEU gebaseerde staatssteunregels de lidstaten in staat om, onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie, te voldoen aan acute liquiditeitsbehoeften en steun te verlenen aan ondernemingen die failliet dreigen te gaan als gevolg van de uitbraak van Covid-19.
- In de vierde plaats biedt artikel 107, lid 2, onder b), VWEU de lidstaten de mogelijkheid om, onder voorbehoud van goedkeuring door de Commissie, ondernemingen te vergoeden voor de schade die zij in buitengewone omstandigheden hebben geleden, zoals die welke zijn veroorzaakt door de uitbraak van Covid-19. Daarbij kan het onder meer gaan om maatregelen ter compensatie van ondernemingen in sectoren die bijzonder hard zijn getroffen (bijvoorbeeld vervoer, toerisme en horeca) en maatregelen om organisatoren van afgelaste evenementen te compenseren voor schade die zij als gevolg van de uitbraak hebben geleden.
- Ten vijfde kan dit worden aangevuld met een reeks aanvullende maatregelen, zoals in het kader van de de-minimisverordening⁵ en de algemene groepsvrijstellingsverordening⁶, die ook onmiddellijk door de lidstaten kunnen worden ingevoerd, zonder betrokkenheid van de Commissie.

⁴Nadere bijzonderheden over de verschillende soorten instrumenten zijn te vinden in bijlage 3.

⁵In het kader van de de-minimisverordening (Verordening (EU) nr. 1407/2013 van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun) vormen subsidies tot 200 000 EUR over een periode van 3 jaar geen staatssteun. In de sector goederenvervoer over de weg bedraagt de drempel 100 000 EUR over een periode van 3 jaar. Voor landbouw en visserij bedraagt de drempel respectievelijk 25 000 EUR en 30 000 EUR.

⁶Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014.

Momenteel zijn de gevolgen van de uitbraak van Covid-19 in Italië van zo'n aard en omvang dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU kan worden toegepast. Dit stelt de Commissie in staat aanvullende nationale steunmaatregelen goed te keuren teneinde een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen, waarvan volgens de Commissie thans in Italië sprake is. Om tot deze conclusie te komen, heeft de Commissie een reeks indicatoren in aanmerking genomen, waaronder, maar niet uitsluitend, de verwachte krimp van het bbp, de strenge overheidsmaatregelen die zijn genomen, zoals het verbod op evenementen, sluitingen van scholen en verkeersbeperkingen, de druk op het volksgezondheidsstelsel, annuleringen van vluchten en door andere landen opgelegde reisbeperkingen.

De Commissie zal bij haar beoordeling inzake de toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), ten aanzien van andere lidstaten de gevolgen van de uitbraak van Covid-19 voor hun respectieve economieën op overeenkomstige wijze benaderen. Het gaat hier om een actuele situatie die zich voortdurend ontwikkelt. De Commissie houdt voortdurend toezicht op de situatie in de EU, in nauw overleg met de lidstaten. Ten slotte bereidt de Commissie momenteel een specifiek rechtskader voor op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, dat zal worden vastgesteld wanneer de noodzaak daartoe bestaat. Dit gebeurde al een keer eerder in een uitzonderlijk geval, tijdens de financiële crisis van 2008, toen de Commissie in 2009 een tijdelijke kaderregeling vaststelde⁷.

De Commissie heeft alle noodzakelijke procedurele versoepelingen ingevoerd om een snel proces van goedkeuring door de Commissie mogelijk te maken. Waar nodig worden besluiten genomen binnen enkele dagen na ontvangst van een volledige aanmelding van staatssteun van een lidstaat. De Commissie heeft een speciale mailbox en een speciaal telefoonnummer in het leven geroepen waar lidstaten met al hun vragen terecht kunnen. Om snel optreden van de lidstaten verder te vergemakkelijken, staat de Commissie paraat om modellen te verstrekken op basis van eerdere besluiten betreffende de onderstaande mogelijkheden om steun te verlenen aan ondernemingen overeenkomstig de bestaande EU-regels inzake staatssteun.

6. GEBRUIK MAKEN VAN DE VOLLEDIGE FLEXIBILITEIT VAN HET EUROPEES BEGROTINGSKADER

Gerichte begrotingssteunmaatregelen moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de in punt 5 vermelde beginselen, teneinde de directe negatieve sociaaleconomische gevolgen van de uitbraak van het virus tegen te gaan. Daarbij gaat het onder meer om steun aan ondernemingen in specifieke sectoren en in specifieke gebieden die met een verstoring van de productie of de verkoop worden geconfronteerd en derhalve door een liquiditeitscrisis worden getroffen, met name kmo's. Mogelijke maatregelen zijn onder meer:

- belastingmaatregelen ten behoeve van ondernemingen in de getroffen regio's en sectoren (bv. uitstel van betaling van vennootschapsbelasting, socialezekerheidsbijdragen en btw; vervroegde betaling en snelle betaling van achterstallige bedragen door de overheid; belastingkortingen; rechtstreekse financiële steun);
- garanties aan banken voor hulp aan ondernemingen in de vorm van werkkapitaal en exportgaranties, eventueel aangevuld met toezichtsmaatregelen.

⁷Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis (PB C 16 van 22.1.2009, blz. 1).

Deze belastingmaatregelen en de maatregelen die nodig zijn om werknemers tegen inkomensverlies te beschermen, zijn dringend geboden ter ondersteuning van de economische activiteit en moeten worden aangewend om de economische neergang te temperen. Een goed gecoördineerde begrotingsreactie moet gericht zijn op de bestrijding van de gevolgen van een afname van vertrouwen en de daaraan gerelateerde vraageffecten. Wanneer nu vastberaden wordt opgetreden, zal dat de impact van onze maatregelen en het effect daarvan op een later tijdstip, zo groot mogelijk helpen maken.

De Commissie zal de Raad voorstellen om de flexibiliteit die het begrotingskader van de EU biedt, volledig te benutten, teneinde de lidstaten te helpen bij de aanpak van de uitbraak van Covid-19 en de gevolgen daarvan.

- Bij de beoordeling van de naleving van de begrotingsregels van de EU zal de Commissie de Raad voorstellen om het begrotingseffect van eenmalige begrotingsmaatregelen die worden genomen om tegenwicht te bieden aan de economische gevolgen van COVID-19, buiten beschouwing te laten. In het kader van het stabiliteits- en groeipact kunnen specifieke uitzonderlijke uitgaven plaatsvinden. Steunmaatregelen zoals die welke dringend noodzakelijk zijn om i) de pandemie in te dammen en te beëindigen, ii) te zorgen voor liquiditeitssteun aan bedrijven en sectoren, en iii) banen en inkomens van getroffen werknemers te beschermen, kunnen worden beschouwd als eenmalige begrotingsuitgaven.
- De Commissie is van mening dat in de huidige omstandigheden de flexibiliteit waarmee op “buitengewone gebeurtenissen die buiten de macht van de lidstaten vallen” kan worden ingespeeld, van toepassing is. Wanneer een buitengewone gebeurtenis die buiten de macht van een lidstaat valt een groot effect heeft op de begrotingssituatie van een lidstaat, mogen lidstaten op grond van het stabiliteits- en groeipact tijdelijk afwijken van de vereiste begrotingsaanpassingen. Derhalve kan deze clausule ook worden toegepast op buitengewone uitgaven om de uitbraak van Covid-19 te beheersen. Met name kan de clausule worden toegepast op uitgaven voor gezondheidszorg en gerichte noodhulp voor ondernemingen en werknemers, mits deze uitgaven en maatregelen tijdelijk zijn en verband houden met de uitbraak. De Commissie zal deze aanpak volgen wanneer zij voorstellen en aanbevelingen aan de Raad doet.
- De Commissie zal de Raad voorstellen dat de EU-instellingen de van de lidstaten verlangde begrotingsinspanningen aanpassen overeenkomstig de begrotingsregels van de EU. Daardoor zou rekening kunnen worden gehouden met landspecifieke situaties in geval van een negatieve groei of een grote afname van de activiteit.
- De Commissie is bereid om de Raad voor te stellen dat de EU-instellingen van de Unie de algemene ontsnappingsclausule activeren teneinde meer algemene ondersteunende begrotingsmaatregelen mogelijk te maken. Deze clausule zou – na instemming van de Raad – de door de Raad aanbevolen begrotingsaanpassing opschorten in geval van een ernstige economische neergang voor de eurozone of de gehele EU.

7. CONCLUSIE

Om de sociaaleconomische gevolgen van de uitbraak van Covid-19 te compenseren, moeten alle EU-beleidsmakers tijdig en op gecoördineerde wijze doortastende maatregelen nemen. Daartoe is van cruciaal belang dat de in deze mededeling beschreven maatregelen snel worden uitgevoerd. De Commissie zal de ontwikkeling van de situatie nauwlettend in de gaten houden. Zij staat klaar om alle verdere noodzakelijke initiatieven te nemen.

De aangekondigde maatregelen hebben betrekking op de huidige stand van zaken.

We moeten ons ervan bewust zijn dat de situatie per dag verandert. Een verdere verslechtering van de economische vooruitzichten kan niet worden uitgesloten,

Sinds de laatste financiële crisis heeft de Unie zichzelf toegerust met krachtige instrumenten om de lidstaten te ondersteunen en de stabiliteit van de financiële markten te waarborgen. We hebben lering getrokken uit voorgaande jaren en zullen handelen met inzet van alle beschikbare instrumenten. De Unie moet alles doen wat nodig is om de gevolgen van Covid-19 en de daarmee samenhangende beheersingsmaatregelen voor onze burgers, ondernemingen en economieën tot een minimum te beperken. Als onderdeel van onze gecoördineerde en doortastende respons zullen nationale maatregelen kunnen worden genomen die verder gaan dan wat in deze mededeling is aangekondigd, waarbij wij, in een geest van solidariteit, gezamenlijk zullen optreden en optimaal gebruik zullen maken van het instrumentarium van de EU.