



29. april 2020

Grund- og nærhedsnotat vedr. Kommissionens forslag til EU-instrument til understøttelse af nationale lønkompensationsordninger o.l. (SURE)

KOM (2020) 139

1. Resume

Kommissionen har 2. april 2020 fremsat forslag om et EU-finansieringsinstrument til at yde finansiel assistance til EU-lande mhp. at understøtte nationale ordninger mod ledighed såsom lønkompensationsordninger o.l. tiltag i lyset af COVID-19. Den finansielle assistance kan være op til 100 mia. euro for EU-landene samlet set. Assistanzen vil tage form af lån til EU-lande og blive tilvejebragt af Kommissionen ved lån på kapitalmarkeder mv. på basis af nationale garantier fra hvert EU-land til EU-budgettet. De nationale garantier skal tilsammen udgøre mindst 25 mia. euro. Danmarks nationale garanti til EU-budgettet skal svare til ca. 2,3 pct. af 25 mia. euro, dvs. ca. 0,575 mia. euro (ca. 4,3 mia. kr.).

Rådet har indledt den formelle lovbehandling af forslaget.

2. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) opfordrede 26. marts 2020 udvidet eurogruppe til inden for to uger at komme med forslag, som tager højde for den nuværende krises hidtil usete karakter, der berører alle EU-lande. DER bemærker, at man i det omfang, det er nødvendigt, vil anvende EU-instrumenter til at støtte nationale tiltag.

Kommissionen har på den baggrund 2. april 2020 fremsat forslag om et nyt EU-finansieringsinstrument til at yde finansiel assistance til EU-lande, som er økonomisk udfordret i lyset af COVID-19-krisen, mhp. at understøtte nationale ordninger mod ledighed såsom lønkompensationsordninger o.l. tiltag ("Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency" – SURE).

3. Formål og indhold

Forslaget etablerer et EU-instrument til at yde finansiel assistance til de EU-lande, som er mest økonomisk udfordret som følge af COVID-19 fsva. finansiering af nationale ordninger mod ledighed såsom lønkompensationsordninger o.l. ("short-time work schemes and similar measures"), som har til formål at beskytte ansatte og selvstændige mod arbejdsløshed og indkomsttab. Forslaget supplerer EU-landenes respektive nationale tiltag gennem muligheden for finansiering samt andre EU-tiltag.

Betingelser

Et EU-land kan anmode om finansiel assistance, hvis landets faktiske og mulige offentlige udgifter er steget pludseligt og betydeligt efter 1. februar 2020 som en direkte følge af vedtagelsen af nationale lønkompensationsordninger o.l. til at adressere økonomiske og sociale konsekvenser af COVID-19.

Nationale lønkompensationsordninger er offentlige programmer, som tillader virksomheder, der oplever økonomiske problemer, midlertidigt at reducere deres ansattes arbejdstimer og stadig med statslige midler betaler de ansatte for de timer, der ikke arbejdes.

Anvendelsesområdet ventes nærmere afklaret i EU-drøftelserne om forslaget.

Type af finansiel assistance

Den finansielle assistance vil være i form af lån fra Kommissionen til et EU-land. Modtagerlandet skal tilbagebetale lån, inkl. en rente. Den finansielle assistance kan ikke overstige 100 mia. euro for alle EU-lande samlet set (det svarer til ca. 0,7 pct. af EU-landenes samlede BNP i 2019).

Finansiering

Kommissionen vil finansiere lånene ved at udstede obligationer på kapitalmarkederne eller låne fra finansielle institutioner (banker mv.). Provenuet fra de af Kommissionen optagne lån viderefremmes som lån til modtagerlandet. For at gøre dette muligt skal EU-landene hver især stille nationale garantier til EU-budgettet.

EU-landene skal således ikke selv låne penge direkte til det låntagende EU-land. Garantierne tjener til sikkerhed for, at Kommissionen kan tilbagebetale de optagne lån. De nationale garantier indebærer, at EU-landene først skal stille kapital til rådighed, hvis det er nødvendigt for, at Kommissionen kan tilbagebetale optagne lån.¹ Det vil først være tilfældet, hvis et modtagerland ikke kan tilbagebetale lån.

De nationale garantier skal tilsammen udgøre mindst 25 pct. af den samlede finansielle assistance på 100 mia. euro, dvs. mindst 25 mia. euro. Størrelsen af hvert EU-lands nationale garanti skal forholdsmæssigt svare til landets andel af EU's bruttonationalindkomst, BNI. Danmark nationale garanti til EU-budgettet skal således ifølge forslaget svare til ca. 2,3 pct. af 25 mia. euro, dvs. ca. 0,575 mia. euro eller ca. 4,3 mia. kr. (svarende til ca. 0,2 pct. af Danmark BNP i 2019).

Forslaget indebærer ikke finansiering eller forpligtigelser direkte fra EU-budgettet. Det skal ses i lyset af, at der ikke er tilstrækkelig med manøvrerum inden for EU's indtægtsloft til, at garantierne kan stilles direkte fra EU's budget.

Bidrag fra EU-landene under deres nationale garantier vil i givet fald tilgå EU-budgettet som en formålsbestemt indtægt, hvilket indebærer, at udgifter finansieret hermed ikke medregnes under EU's udgiftslofter.

Regler for fordeling

Forslaget fastlægger regler for fordelingen af den finansielle assistance mellem EU-landene. Det indebærer, at de tre lande med den største andel af den samlede finansielle assistance ikke tilsammen kan have en andel, som overstiger 60 pct. af den

¹ Det adskiller sig fra egentlige kapitalindskud, hvor kapitalen indbetales uanset.

samlede finansielle assistance på op til 100 mia. euro. Det skal sikre, at den finansielle assistance ikke i for høj grad koncentrerer på nogle få og store lande.

Kommissionens tilbagebetaling af optagne lån må desuden i et givet år ikke overstige 10 pct. af den samlede finansielle assistance. Det skal sikre, at det undgås, at en for stor del af optagne lån forfalder i et givent år.

Varighed

Instrumentet vil ifølge Kommissionen være midlertidigt. Kommissionen vil evaluere én gang halvårligt, om de exceptionelle omstændigheder, som ligger til grund for forslaget, varer ved.

Kommissionen foreslår imidlertid ingen udløbsdato for instrumentet med den begrundelse, at det ikke er muligt at sige, hvor længe COVID-19-krisen vil vare, og hvor længe den vil have økonomiske konsekvenser for EU-landene. Perioden, hvori der kan anmodes om finansiell assistance, er således alene begrænset af muligheden for at påvise merudgifter som en direkte følge af at adressere økonomiske konsekvenser af håndtering af COVID-19.

Beslutningsprocedure

Forslaget har hjemmel i EU-traktatens (TEUF) artikel 122, stk. 1 og 2. Artiklen indebærer, at der kan ydes finansiell assistance fra EU til et EU-land truet af alvorlige vanskeligheder som følge af naturkatastrofer eller exceptionelle omstændigheder uden for landets kontrol. Forslag med hjemmel i artikel 122 skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal og vil omfatte alle EU-lande.

Finansiell assistance stilles ifølge forslaget til rådighed for et EU-land efter forslag fra Kommissionen. Disse forslag skal (ligesom selve forslaget til retsakt) vedtages af Rådet med kvalificeret flertal og vil bl.a. fastlægge rente, løbetid, lånerater mv.

Kommissionen fremhæver, at forordningen om Den Europæiske Finansielle Stabilitetsmekanisme ("European Financial Stability Mechanism" – EFSM) ligeledes har hjemmel i TEUF artikel 122. EFSM indebærer, at EU-landene – på betingelser om økonomiske reformer – kan yde lån til EU-lande, som ikke kan opnå finansiering på egen hånd på holdbare vilkår. Under EFSM udsteder Kommissionen obligationer i markedet med sikkerhed i EU-budgettet, og de optagne lån videreformidles til et modtagerland på lignende vilkår.²

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er ikke medlovgiver på forslaget.

Rådet skal orientere Europa-Parlamentet om konkrete beslutninger om finansiell assistance til EU-lande.

² EFSM har en kapacitet på 60 mia. euro og er under krisen brugt til at yde lån til Irland og Portugal.

5. Nærhedsprincippet

Da der er tale om et supplement til nationale lønkompensationsordninger, vurderes forslaget at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er en forordning, som vil være direkte gældende i EU-landene. Forslaget har ikke konsekvenser for gældende dansk ret.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)

Da der er tale om garantistillelse, hvor der ikke på forhånd er en forventning om aktivering af garantien og tab heraf, har sagen ikke i sig selv direkte statsfinansielle konsekvenser. Hvis garantien aktiveres, og statslige midler ikke tilbagebetales, vil garantistillelsen have negative statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Medmindre Danmark gør brug af den fælles lønkompensationsordning, har sagen ikke direkte samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Dog kan forslaget have positive samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser i andre EU-lande og derved styrke det indre marked i sin helhed, hvilket kan have positive spillover-effekter i Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring. Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) har dog udtalt, at der i den nuværende særlige situation kan være behov for at udvise europæisk solidaritet i den her form. FH understreger behovet for, at ordningen ikke udvikler sig til at være permanent. Men hvis forslaget afgrænser sig til kun at dække COVID-19-situationen og ikke er det første skridt mod noget andet, vil man fra FH's side se positivt på det. Dansk Arbejdsgiversforening (DA) har udtalt ros til Kommissionen for fokus på at holde europæerne i beskæftigelse, da det er nøglen til at få økonomien hurtigt på fode igen efter krisen. DA fremhæver samtidig, at ordningen formentlig ikke vil være relevant for Danmark at trække på.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ventes bred støtte fra EU-landene til SURE-forslaget, som ventes at kunne vedtages. Nogle lande støtter i høj grad SURE-forslaget, mens andre lande har rejst forskellige problemstillinger, herunder at forslaget ikke bør være et skridt i retning af fælles økonomisk politik til konjunkturstabilisering og arbejdsmarkedspolitik, og at finansieringen indebærer nationale garantier til EU-budgettet, samt at forslaget ikke indeholder en klar formel tidsbegrænsning.

10. Regeringens generelle holdning

Grundlæggende er det positivt for Danmark, at økonomierne i de øvrige EU-lande kommer bedst muligt ud af krisen. Regeringen støtter derfor generelt initiativer til at adressere COVID-19-krisen på såvel nationalt som EU-niveau. Man kan med

fordel tage hensyn til, hvor langt man kan komme med nationale politiktiltag, eksisterende EU-instrumenter og centralbanktiltag, inden der etableres nye EU-instrumenter til finansiel assistance.

Regeringen vil under normale omstændigheder være særdeles skeptisk over for forslaget. Dette skyldes dels formålet, som kan ses som skridt i retning af fælles tiltag vedr. konjunkturstabilisering og arbejdsmarkedspolitik, som er nationale anliggender og kompetenceområder. Konkret anses arbejdsløshedsforsikring for nært knyttet til den særlige danske arbejdsmarkedsmodel. Forslaget kan skabe en præcedens for endnu mere vidtgående tiltag som led i EU's økonomiske samarbejde/ØMU'en, herunder vedr. fælles finanspolitik og arbejdsmarkedspolitik. Det skyldes desuden finansieringsmodellen med nationale garantier til EU-budgettet som sikkerhed for EU's optagelse af lån.

Regeringen ser positivt på, at den finansielle assistance tager form af lån (og ikke tilskud). Det fastholder, trods den fælles hæftelse og risikodeling, en tilskyndelse for de enkelte EU-lande til at føre en sund og holdbar finanspolitik.

Der er dog tale om en helt ekstraordinær situation, der kræver ekstraordinære tiltag. På baggrund af et ønske om at udvise solidaritet er regeringen i denne helt særlige situation positivt indstillet overfor at drøfte EU-initiativer til at modvirke arbejdsløshed som følge af COVID-19.

Regeringen arbejder derfor for, at forslaget udformes på en hensigtsmæssig måde. Der arbejdes for, at forslaget handler om at adressere konkrete effekter af COVID-19. Forslaget skal således være af midlertidig karakter, klart afgrænset i tid og forbundet med COVID-19 og afledte økonomiske konsekvenser heraf, ligesom forslaget ikke skal kunne give anledning til, at arbejdstagere i EU udsættes for diskrimination. Der arbejdes derudover for at sikre klarhed om betingelserne for assistance og sænke grænsen for, hvor stor en andel af den samlede finansielle assistance, som tre lande tilsammen kan modtage. Derudover arbejdes for, at forslaget ikke foregriber nye tiltag som led i styrkelsen af ØMU'en.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget er forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg den 6. april 2020 forud for udvidet eurogruppe den 7. april 2020.