



Brussel, 13.3.2020
COM(2020) 112 final

ANNEXES 1 to 3

BIJLAGEN

bij de

**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

BIJLAGE 1 – ECONOMISCHE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE

De Europese Commissie verwachtte in haar tussentijdse economische winterprognoses van 13 februari 2020 voor de EU en de eurozone een gematigde groei van het bbp van 1,4 % in 2020 en 1,2 % in 2021. Aangezien toen slechts zeer beperkte gegevens beschikbaar waren, werd in deze prognose uitgegaan van een kleine tijdelijke schok, in de veronderstelling dat de pandemie beperkt zou blijven tot China en in het eerste kwartaal van 2020 een piek zou bereiken, en daardoor zeer beperkte wereldwijde overloopeffecten zou hebben. In de prognoses werd er echter op gewezen dat verdere verspreiding van het virus een significant neerwaarts risico voor de mondiale en Europese economie zou zijn.

Covid-19 is inmiddels als pandemie erkend en de diensten van de Commissie hebben daarom nieuwe ramingen van de potentiële economische impact opgesteld. Het betreft hier gestileerde scenario's en geen prognose. Deze scenario's zijn opgesteld aan de hand van geactualiseerde aannamen en modelleringstechnieken. Er moet worden benadrukt dat er nog steeds veel onzekerheid is over de omvang van de economische impact van de crisis. Die zal onder meer afhangen van de verspreiding van de pandemie en van de vraag of de overheid snel genoeg kan optreden om de gevolgen voor de gezondheid en de economie te beperken.

Het basisscenario is gebaseerd op twee aannamen:

1) gezien de meest recente beschikbare ramingen wordt ervan uitgegaan dat Covid-19 als pandemie in heel Europa en elders dezelfde mortaliteit en morbiditeit zal vertonen. Van belang is echter dat het virus zich weliswaar niet in alle lidstaten even snel verspreidt – Italië is momenteel het zwaarst getroffen – maar dat wordt aangenomen dat mettertijd alle lidstaten in dezelfde mate zullen zijn getroffen.

2) gezien de huidige epidemiologische trends in de lidstaten wordt ervan uitgegaan dat de noodzakelijke beperkingen, die het aanbod van en de vraag naar arbeid in sommige sectoren beïnvloeden (bv. reizen, detailhandel enz.), een grotere impact zullen hebben dan in China is gebleken.

In de analyse wordt een onderscheid gemaakt tussen een aantal verschillende transmissiekanalen voor de gevolgen van Covid-19 voor de Europese economie. Deze omvatten i) de schok die voortvloeit uit de aanvankelijke krimp van de Chinese economie in het eerste kwartaal van 2020; ii) de schok aan de aanbodzijde voor de Europese en de mondiale economie als gevolg van de verstoring van de toeleveringsketens en het arbeidsverzuim; iii) een schok aan de vraagzijde voor de Europese en de mondiale economie, veroorzaakt door een geringere vraag van de kant van de consument en de negatieve gevolgen van de onzekerheid voor de investeringsplannen, en iv) de gevolgen van liquiditeitsproblemen voor ondernemingen.

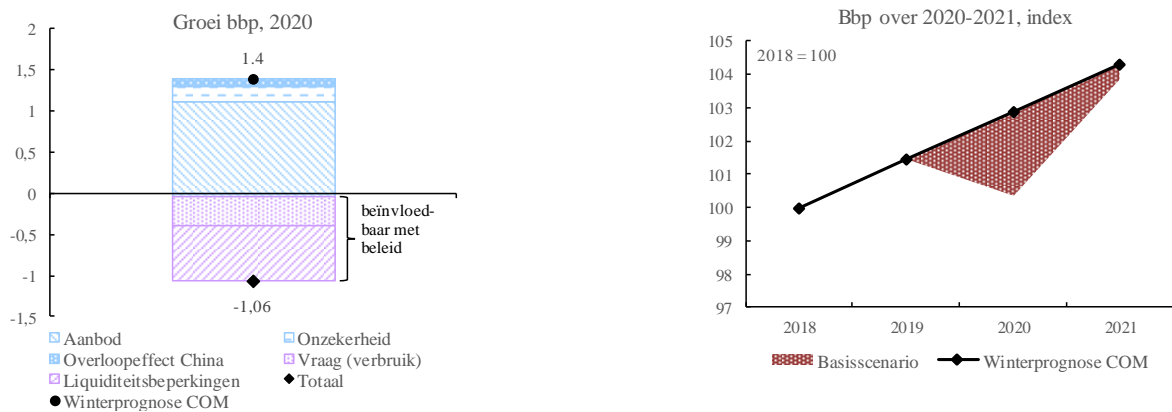
De Covid-19-crisis zal volgens de raming voor de EU en de eurozone een zeer grote negatieve economische impact hebben. De rechtstreekse impact via alle kanalen wordt geschat op een vermindering van de reële bbp-groei in 2020 met 2,5 procentpunten, ten opzichte van de situatie waarin er geen pandemie zou zijn. Aangezien de reële bbp-groei in 2020 voor de EU op 1,4 % werd geraamd, zou dit cijfer in 2020 kunnen uitkomen op iets meer dan -1 % van het bbp, gevolgd door een substantieel maar niet volledig herstel in 2021.

Sommige van de directe effecten in 2020 kunnen echter worden gecompenseerd door tijdig doeltreffende beleidsmaatregelen te treffen die de negatieve impact voor het reële bbp kunnen mitigeren. De EU-instellingen en de lidstaten voeren momenteel beleid in om de economische

impact van de crisis te beperken. Beleidsmaatregelen kunnen de EU echter niet beschermen tegen de negatieve gevolgen van de crisis die uit China komen, en niet of slechts in zeer beperkte mate tegen de schok aan de aanbodzijde op de arbeidsmarkt. De maatregelen kunnen echter een belangrijke rol spelen om de negatieve gevolgen van een geringere vraag van de consument en van ondernemingen met beperkte liquiditeit te compenseren. Samen nemen deze kanalen iets meer dan de helft van het geraamde potentiële effect op de groei voor hun rekening, zodat er materiële ruimte is om de economische impact te beperken. In het basisscenario leidt Covid-19 in 2020 al met al tot een reële groei van het bbp die gelijk is aan nul of zelfs substantieel negatief is. Een gecoördineerde economische respons van de EU-instellingen en de lidstaten is essentieel om de economische gevolgen te verzachten.

Ongunstiger scenario's, die verband houden met een grotere impact van de pandemie, kunnen niet worden uitgesloten.

Grafiek 1. Geschatte impact van de Covid-19-pandemie voor de economie van de EU: scenario in 2020



Bron: Commissie

BIJLAGE 2 – NATIONALE MAATREGELEN BETREFFENDE MEDISCHE PRODUCTEN EN HULPMIDDELEN EN PERSOONLIJKE BESCHERMINGSMIDDELEN

1. CONTEXT EN NOODZAAK VAN EEN GEMEENSCHAPPELIJKE AANPAK

De Covid-19-crisis is een ongekende noodsituatie op gezondheidsgebied. De crisis vormt een ernstige bedreiging met een mondiale reikwijdte en een grote impact op Europa.

Het is primair de verantwoordelijkheid van de EU-lidstaten om tijdens deze crisis passende gezondheidsmaatregelen te treffen. Het is cruciaal dat alle nationale maatregelen, in overeenstemming met de EU-regels, allereerst gericht zijn op de bescherming van de gezondheid en het leven van de mensen. De regels van de interne markt steunen de lidstaten bij dit streven, doordat zij zorgen voor efficiëntie, synergieën en Europese solidariteit.

De eengemaakte markt voor medische hulpmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen is sterk geïntegreerd, en dit geldt ook voor de waardeketens en de distributienetwerken. Tot de essentiële producten behoren veiligheidsbrillen, gezichtsmaskers, handschoenen en operatiepakken en -schorten¹. Een goede organisatie van de algemene markt voor de levering van kritieke producten is de enige manier om schaarste te voorkomen daar waar die producten het hardst nodig zijn: de zorgsector en in het bijzonder zorgverleners, mobiele interventieteams en patiënten.

Dit vereist een Europese respons. Alle Europese staatshoofden en regeringsleiders hebben zich daartoe verbonden, en in de conclusies die zijn opgesteld door de voorzitter van de Europese Raad na de videoconferentie van 10 maart 2020 hebben zij de Europese Commissie opgedragen om de behoeften gecentraliseerd te analyseren en initiatieven te nemen om tekorten te voorkomen. Er moet voor worden gezorgd dat de interne markt naar behoren functioneert en dat onnodige belemmeringen worden vermeden, met name wat maskers en ventilatoren betreft.

In overeenstemming hiermee heeft de Commissie al een aanbestedingsprocedure voor persoonlijke beschermingsmiddelen gestart ten behoeve van 20 lidstaten, in het kader van de gezamenlijke aanbestedingsovereenkomst die op 28 februari 2020 is gesloten. Afhankelijk van de beschikbaarheid op de markt en de rapportage van de lidstaten kunnen nog meer gezamenlijke aanbestedingen worden gestart.

Ten tweede heeft de Commissie samen met lidstaten en met het Europees Geneesmiddelenbureau een uitvoerende stuurgroep opgezet die mogelijke geneesmiddelentekorten als gevolg van Covid-19 zal monitoren. De Commissie houdt de situatie ook in het oog via de coördinatiegroep voor medische hulpmiddelen en de subgroepen daarvan, onder meer wat betreft de beschikbaarheid en de prestaties van diverse diagnostische hulpmiddelen en de samenwerking inzake de verschillende nationale benaderingen op het gebied van diagnostische tests. Er worden ook contacten onderhouden met de belangrijkste beroepsorganisaties van fabrikanten en andere ondernemingen, patiënten, gebruikers enz.

¹ Al deze middelen zijn niet alleen nodig voor de bescherming tegen Covid-19 maar ook in verschillende andere sectoren voor zorgverleners die medische handelingen verrichten (spoedeisende hulp, chronische ziekten, infectieziekten, oncologische behandelingen, operaties, persoonlijke zorg enz.), alsmede voor professionals en gebruikers bij andere industriële en ambachtelijke activiteiten (zoals milieubescherming en afvalverwerking, chemische en biologische processen en dergelijke).

Ten derde analyseert de Commissie de behoeften en de in Europa benodigde productiecapaciteit, zodat kan worden gewaarborgd dat beschermende uitrusting en geneesmiddelen beschikbaar zijn daar waar ze het hardst nodig zijn. De Commissie steunt de bedrijfstak in het streven naar een zo doeltreffend mogelijke respons in deze uitzonderlijke situatie.

Ten vierde kunnen maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat bij schaarste medische hulpmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen op de markt worden gereserveerd voor en afgeleverd aan degenen die er de meeste behoefte aan hebben. Daarvoor kunnen nationale maatregelen vereist zijn. Alle voorgenomen nationale maatregelen die de toegang tot medische hulpmiddelen en beschermingsmiddelen beperken, moeten worden meegedeeld aan de Commissie, die de andere lidstaten zal inlichten en hun de gelegenheid zal bieden opmerkingen te maken. Met het oog op een gecoördineerde respons zal de Commissie een gezamenlijke taskforce opzetten. De Commissie zal ook voor de nodige coördinatie blijven zorgen om de uitwisseling van informatie te faciliteren, alle benodigde synergieën vast te stellen en bij te dragen tot een doeltreffende en consequente uitvoering van de nationale maatregelen. De deelname van op het nationale grondgebied gevestigde ondernemingen aan gezamenlijke aanbestedingsprocedures op EU-niveau mag door nationale beperkende maatregelen niet worden belemmerd of ontmoedigd.

Sommige lidstaten hebben al nationale maatregelen uitgevaardigd die van invloed zijn op de beschikbaarheid van essentiële producten, of bereiden dergelijke maatregelen voor. Indien die maatregelen niet goed zijn doordacht, kunnen zij de problemen verergeren in plaats van ze te verlichten, met name als ze erop gericht zijn de grensoverschrijdende levering van de producten in kwestie te beperken, in plaats van ze te laten terechtkomen bij degenen die ze het hardst nodig hebben, of dat nu in het binnenland is of elders in Europa. Hamsteren, paniekaankopen en verspilling als gevolg van niet-prioritair of zelfs contraproductief gebruik binnen de betrokken lidstaat moeten eveneens worden voorkomen. Dergelijke negatieve effecten zullen waarschijnlijk nog acuter zijn wanneer beperkingen worden opgelegd door lidstaten met een leidende of centrale marktpositie op het gebied van de productie, de invoer en de distributie van persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen. De recente besluiten van lidstaten om de uitvoer te verbieden of aan strenge beperkingen te onderwerpen – waarbij het in één geval gaat om 1 324 producten, waaronder paracetamol en medische hulpmiddelen – vergroten het risico op tekorten in andere lidstaten, waardoor de gezondheid van mensen in Europa in gevaar wordt gebracht. Deze besluiten moeten dringend worden rechtgezet.

De Commissie wijst hieronder op de relevante wettelijke bepalingen en de gemeenschappelijke doelstellingen waarmee alle nationale maatregelen moeten stroken om niet alleen rechtmatig te zijn maar bovenal alle lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om de risico's en de gevolgen van de Covid-19-crisis te beperken.

2. JURIDISCH KADER VOOR BEPERKENDE NATIONALE MAATREGELEN

Artikel 35 VWEU verbiedt nationale uitvoerbeperkingen. Krachtens artikel 36 mogen de lidstaten maatregelen nemen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen. Dergelijke maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, d.w.z. zij moeten passend, noodzakelijk en evenredig zijn om die doelstelling te bereiken, door te zorgen voor een adequate bevoorrading van de personen die de producten het hardst nodig hebben, en tegelijkertijd het ontstaan of verergeren van tekorten aan goederen die als essentieel worden beschouwd – zoals

individuele beschermingsmiddelen, medische hulpmiddelen of geneesmiddelen – in de gehele EU te voorkomen. Dit houdt met name het volgende in:

1. Een uitvoerverbod voldoet op zichzelf niet aan de wettelijke vereiste van evenredigheid. Een dergelijke maatregel zorgt er op zich niet voor dat de producten de mensen bereiken die ze het hardst nodig hebben. Zo'n maatregel zou dus niet geschikt zijn om de doelstelling van bescherming van de gezondheid van mensen in Europa te verwezenlijken. Een uitvoerverbod zou bijvoorbeeld niet voorkomen dat goederen worden gehamsterd of opgekocht door mensen die er geen of slechts een beperkte objectieve behoefte aan hebben, en zou er niet voor zorgen dat essentiële goederen daar terechtkomen waar ze het hardst nodig zijn, namelijk bij besmette personen, gezondheidsinstellingen en gezondheidswerkers.
2. Maatregelen zonder een duidelijk afgebakend, tot de daadwerkelijke behoeften beperkt toepassingsgebied, een degelijke onderbouwing en/of een beperkte duur kunnen het risico op schaarste vergroten en zijn dus hoogstwaarschijnlijk onevenredig.
3. Maatregelen die de betrokken markten reguleren via adequate mechanismen om essentiële goederen daarheen te leiden waar ze het hardst nodig zijn, zowel binnen de lidstaten als bij gekwalificeerde kopers in andere lidstaten, kunnen een positieve bijdrage leveren aan de algehele gecoördineerde Europese aanpak om levens te redden.
4. Prijsregulering kan helpen prijsexplosies en woekerprijzen te voorkomen, mits de regels in gelijke mate van toepassing zijn op alle betrokken handelaren, zonder discriminatie op basis van nationaliteit of vestigingsplaats, en mits zij vergezeld gaan van andere passende maatregelen om goederen bij de mensen te brengen die ze het hardst nodig hebben.

BIJLAGE 3 – STAATSSTEUN

Steun aan bedrijven die acute liquiditeitsbehoeften hebben en/of dreigen failliet te gaan als gevolg van de Covid-19-uitbraak

Volgens de staatssteunregels van de EU, d.w.z. de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, kunnen de lidstaten in spoedeisende gevallen tijdelijke steun verstrekken in de vorm van leningsgaranties of leningen aan alle soorten ondernemingen in moeilijkheden. Dergelijke steun zou de verwachte operationele behoeften van ondernemingen gedurende een periode van zes maanden dekken.

Daarnaast kunnen ook ondernemingen die (nog) niet in moeilijkheden verkeren, indien zij als gevolg van uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden zoals de Covid-19-uitbraak met acute liquiditeitsbehoeften te kampen hebben, dergelijke steun ontvangen overeenkomstig de desbetreffende voorwaarden, met name ten aanzien van de hoogte van de vergoeding die de begunstigde moet betalen voor de staatsgarantie of -lening.

Ondernemingen die in de afgelopen 10 jaar al dergelijke steun hebben ontvangen, komen normaliter niet in aanmerking voor meer steun, om te voorkomen dat economisch niet levensvatbare ondernemingen op kunstmatige wijze op de markt worden gehouden (eenmaligheidsbeginsel). De Commissie **is echter bereid om** onder uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden zoals de Covid-19-uitbraak uitzonderingen op die regel te aanvaarden na een afzonderlijke aanmelding.

Voorts laten de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun toe dat de lidstaten specifieke steunregelingen voor kmo's en kleinere staatsbedrijven invoeren, onder meer om hun acute liquiditeitsbehoeften te dekken gedurende een periode van maximaal 18 maanden. In februari 2019 heeft de Commissie bijvoorbeeld als maatregel ter voorbereiding op de brexit een steunregeling van 400 miljoen EUR in Ierland² goedgekeurd om acute liquiditeits-, reddings- en herstructureringsbehoeften van kmo's te dekken. De Ierse autoriteiten gebruiken deze maatregel nu om ondernemingen te helpen het hoofd te bieden aan de Covid-19-uitbraak. Ook in andere lidstaten bestaan al soortgelijke steunregelingen, met name Finland, Frankrijk, Duitsland, Polen en Slovenië, en voor bepaalde regio's in Oostenrijk, België en Spanje. De Commissie is bereid andere lidstaten te helpen snel soortgelijke regelingen in te voeren als dat nodig is. Als de lidstaten het budget van een reeds goedgekeurde regeling gezien de Covid-19-uitbraak willen verhogen, dan hoeft een verhoging van minder dan 20 % niet te worden aangemeld. De lidstaten kunnen dit doen zonder de Commissie erbij te betrekken. Voor aangemelde budgetverhogingen van meer dan 20 % geldt een vereenvoudigde beoordelingsprocedure.

Steun om ondernemingen te compenseren voor schade als gevolg van de Covid-19-uitbraak

Op grond van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU kan de Commissie steunmaatregelen van de lidstaten tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen goedkeuren.

Om als buitengewone gebeurtenis te kunnen worden aangemerkt, moet een gebeurtenis i) niet of moeilijk te voorzien zijn; ii) een aanzienlijke omvang/economische impact hebben; en iii)

² SA.53350 (2019/N) – Ierland – Verhoging van het budget van reddings- en herstructureringssteunregeling SA.49040 zoals gewijzigd om tijdelijke herstructureringssteun door SA. 50651 te dekken

uitzonderlijk zijn, d.w.z. sterk afwijken van de omstandigheden waaronder de markt normaliter functioneert. De Commissie is van mening dat de Covid-19-uitbraak als een dergelijke buitengewone gebeurtenis in de EU kan worden aangemerkt.

Maatregelen krachtens artikel 107, lid 2, onder b), VWEU kunnen worden gebruikt om specifieke sectoren, in de vorm van regelingen, of afzonderlijke ondernemingen bij te staan. Deze mogelijkheid kan dus nuttig zijn voor lidstaten om regelingen op te zetten voor alle soorten ondernemingen in sectoren die bijzonder zwaar getroffen zijn (bv. luchtvaart, toerisme en horeca), of om individuele steun aan specifieke ondernemingen te verlenen.

De lidstaten kunnen bij het opzetten van dergelijke regelingen voortbouwen op de opgedane ervaring en de beslissingspraktijk. In de context van de aanslagen van 11 september heeft de Commissie steunregelingen in Frankrijk en Duitsland op grond van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU goedgekeurd die bedoeld waren om de operationele verliezen te dekken die luchtvaartmaatschappijen in de periode 11-14 september 2001 hadden geleden in verband met de sluiting van het luchtruim als gevolg van de aanslagen³. Voorts heeft de Commissie in de context van de vulkaanuitbarsting en de aswolk in IJsland in april 2010 een steunregeling in Slovenië goedgekeurd om 60 % van de economische verliezen van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens te dekken (ten opzichte van een situatie waarin de ramp zich niet zou hebben voorgedaan) in de periode na de ramp, totdat de maatschappijen weer normaal konden opereren⁴.

Artikel 107, lid 2, onder b), VWEU stelt de lidstaten ook in staat de organisatoren te compenseren wanneer evenementen zoals concerten, festivals, sporttoernooien, culturele of handelsbeurzen als rechtstreeks gevolg van een buitengewone gebeurtenis op hun grondgebied worden afgelast. Op 10 maart 2020 heeft de Commissie een aanmelding van Denemarken ontvangen (de eerste en tot nu toe enige aanmelding van een staatssteunmaatregel in verband met de Covid-19-uitbraak) voor een regeling om organisatoren van evenementen met meer dan 1000 deelnemers die als gevolg van de Covid-19-uitbraak moesten worden afgelast, te compenseren. De Commissie heeft binnen 24 uur na ontvangst van de aanmelding van Denemarken het besluit genomen om deze maatregel goed te keuren. Zij is bereid om volgens hetzelfde model bijstand te verlenen aan andere lidstaten die soortgelijke maatregelen willen uitvoeren.

Voor alle overeenkomstig artikel 107, lid 2, onder b), VWEU genomen maatregelen moet er een direct causaal verband zijn tussen de verleende steun en de schade als gevolg van de buitengewone gebeurtenis voor elke ontvanger, en de steun moet beperkt blijven tot wat noodzakelijk is om de schade te vergoeden. In deze context is de Commissie bereid om samen met de lidstaten werkbare oplossingen te vinden, bijvoorbeeld het gebruik van gevolmachtigden om economische schade te bepalen, die stroken met de regels van de EU.

³ SA 269/2002 – Duitsland – Vergoeding van schade die rechtstreeks is veroorzaakt door de sluiting van het externe luchtruim in de periode 11-14 september 2001; SA 309/2002 – Frankrijk – Veiligheid van de luchtvaart – vergoeding van kosten als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001.

⁴ SA.32163 – Slovenië – Herstel van de gevolgen van de schade voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens als gevolg van aardbevingen in IJsland en de vulkanische as die daarbij vrijkwam in april 2010.