

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2156

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn Europese Blue Card (Kamerstuk 22 112, nr. 2155)

Fiche 2: Mededeling Europa investeert weer, balans van het investeringsplan (EFSI)

Fiche 3: Mededeling externe dimensie migratie (Kamerstuk 22 112, nr. 2157)

Fiche 4: Mededeling De internemarktagenda voor banen, groei en investeringen uitvoeren (Kamerstuk 22 112, nr. 2158)

Fiche 5: Voorstel wijziging richtlijn Carcinogene en Mutagene stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2159)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling Europa investeert weer, balans van het investeringsplan (EFSI)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het EESC en het comité van de Regio's
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
1 juni 2016
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM(2016) 359
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=COM:2016:359:FIN&rid=1>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
Niet uitgevoerd
- f) *Behandelingstraject Raad:*
EcoFin Raad en Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

In juli 2015 is de EFSI-Verordening (2015/1017) in werking getreden, waarmee het EFSI (Europees fonds voor strategische investeringen), een investeringsadvieshub, en een online investeringsprojectenportaal als onderdelen van het Investeringsplan voor Europa¹ van start zijn gegaan. De mededeling van de Commissie is vooral een positieve evaluatie van EFSI tot nu toe en geeft aan in het najaar met wetgevende voorstellen te komen om onder meer EFSI te verlengen en mogelijkheden te bekijken om een model van het EFSI-type ook in derde landen buiten de EU in te zetten.

De Commissie concludeert in het voortgangsrapport dat gedurende het eerste jaar sinds de inwerkingtreding ervan, EFSI goed op weg is in de richting van zijn doelstelling om ten minste 315 mld. aan extra investeringen in de reële economie te mobiliseren tegen medio 2018. Tot nu toe is 100 mld. aan totale nieuwe investeringen gemobiliseerd via ongeveer 250 transacties in 26 lidstaten. De Commissie noemt een aantal aspecten dat nog verbetering behoeft, zoals de additionaliteit van financiering, en het geografische en sectorale bereik. Daarnaast wordt er een aantal reeds aangenomen of in voorbereiding zijnde initiatieven omschreven die ter ondersteuning van en tot nog betere implementatie van het Investeringsplan zouden moeten leiden. Voorbeelden zijn de strategie voor de energieunie, lagere kapitaalvereisten voor verzekeraars die beleggen in voor EFSI-financiering in aanmerking komende infrastructuurprojecten en niet-beursgenoteerde langetermijninvesteringsfondsen, verdere wijzigingen in Solvabiliteit II en voorstellen om wijzigingen aan te brengen in het regelgevingskader voor durfkapitaal.

Tot slot vraagt de Commissie de Europese Raad om een aantal prioriteiten te onderschrijven:

¹ De Kamer is hierover geïnformeerd via een kabinetsreactie van 26 november 2014 (kamerstuk 21 501-07 nr 1202), het BNC-fiche van 6 februari 2015 (kamerstuk 22 112 nr 1941), agenda's en verslagen van de Ecofin Raad en via Kamerbrieven over de uitkomst.

- (1) voortzetting van EFSI na de eerste driejarige termijn, waarvoor de Commissie in het najaar passende wetgevingsvoorstellen zal indienen, rekening houdend met de beperkte beschikbaarheid van begrotingsmiddelen;
- (2) opwaardering van het MKB-loket van EFSI in het huidige kader gezien zijn succes, waarbij de Commissie met het EFSI-bestuur zal samenwerken en gebruik zal maken van alle bestaande mogelijkheden in de EFSI-verordening;
- (3) onderzoek van de Commissie of het mogelijk is een model van het EFSI-type te gebruiken voor investeringen in ontwikkelingslanden;
- (4) verdere vereenvoudiging van de mogelijkheid om EFSI-steun en ESI-fondsen (Europese Structuur- en Investeringsfondsen) te combineren en het opheffen van wettelijke en andere belemmeringen voor dergelijke combinaties, waarbij met name wijzigingen in de toepasselijke verordeningen zullen worden onderzocht in het kader van de aanstaande tussentijdse herziening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK);
- (5) uitbreiding van de EFSI-advieshub om meer gerichte voorlichting te bieden en de ontwikkeling van adviserende activiteiten op lokaal niveau en samenwerking met nationale stimuleringsbanken/-instituties te ondersteunen, waarbij de Commissie zal streven naar synergieën tussen de bestaande Europese budgetten voor technische bijstand;
- (6) aanmoediging van het oprichten van investeringsplatformen met sterke betrokkenheid van de Commissie, de EIB-groep, nationale investeringsbanken/-instituties en andere relevante actoren;
- (7) het blijven bijdragen van EFSI tot de ontwikkeling van de markt voor duurzame/groene projecten door met name de uitbouw van een markt voor groene obligaties in Europa aan te moedigen en bestaande inspanningen beter te coördineren;
- (8) het verder werken aan de verwezenlijking van de prioriteiten van de interne markt, waarbij Eurostat voor meer duidelijkheid zal zorgen en indien nodig voor een herziening van de toepasselijke richtsnoeren over boekhoudkundige aspecten van publiek-private partnerschappen (PPP's) en
- (9) het stellen van duidelijke prioriteiten door de lidstaten en het opstellen van concrete (met name grensoverschrijdende) investeringsprojecten met behulp van de advieshub om een ruimer gebruik van financiële instrumenten te garanderen, waarbij landen in het kader van het Europees semester landspecifieke aanbevelingen moeten uitvoeren om nationale belemmeringen voor investeringen aan te pakken.

Daarnaast staan er enkele andere voorstellen of beschrijvingen van staand beleid in de mededeling (buiten deze 9 prioriteiten), zoals eenvoudigere interne procedures binnen de Commissie.

De meeste voorstellen zijn nog niet uitgewerkt en kunnen worden gelezen als door de Commissie voorgestelde prioriteiten. De Commissie kondigt aan dit najaar met uitgewerkte wetgevende voorstellen te komen. Deze zullen door het kabinet goed worden geanalyseerd en tegen de hieronder omschreven prioriteiten worden getoetst. Daarover zal te zijner tijd een nieuw BNC-fiche worden opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft in een kabinetsreactie van 26 november 2014 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1202) en het BNC-fiche van 6 februari 2015 (Kamerstuk 22 112, nr. 1941) reeds de hoofdlijnen van het Nederlands beleid ten aanzien van het stimuleren van investeringen in Europa gegeven. Het kabinet heeft daarin benadrukt dat beleid in Europa dat

specifiek gericht is op investeringen van waarde is, mits het ingebed is in een algehele verbetering van het investerings- en vestigingsklimaat en gericht is op het wegnemen van belemmeringen voor investeringen. Het kabinet is van mening dat een effectieve groeistrategie van de Europese Unie gestoeld is op drie elementen: gezonde overheidsfinanciën, structurele hervormingen en investeringen. Dit wordt ondersteund door een verdere verdieping van de interne markt, met name op het terrein van de digitale economie, dienstensector en energie. Alle drie genoemde elementen zijn nodig voor het bevorderen van de economische groei en het creëren van banen. Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) vormt daarin het anker van vertrouwen. Een beleid gericht op het stimuleren van investeringen is alleen effectief als gezonde overheidsfinanciën zorgen voor stabiliteit en structurele hervormingen worden doorgevoerd om het concurrentievermogen en groeipotentieel van lidstaten van de EU en de eurozone als geheel structureel te verbeteren. Investeringen vereisen economisch perspectief. Derhalve is het kabinet van mening dat een Europees investeringsbeleid en een mogelijke verlenging van EFSI gepaard zouden moeten gaan met een ambitieuze agenda van structurele hervormingen en versterking van de interne markt. Dat beperkt zich niet tot het wegnemen van specifieke belemmeringen in het investeringsklimaat, maar breidt zich uit tot hervormingen op de arbeidsmarkt, de kenniseconomie, belastingregimes en het openen van product- en dienstenmarkten.

Daarnaast heeft Nederland diverse binnenlandse regelingen en instellingen die gericht zijn op het stimuleren van investeringen. Mede om optimaal gebruik te kunnen maken van het EFSI is het Nederlands Investeringsagentschap (NIA) opgericht. Het NIA is een faciliterend platform, dat samen met alle belangrijke stakeholders Nederlandse projecten klaarstoomt voor onder meer EFSI-financiering.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt het huidige EFSI als onderdeel van het bredere investeringsplan. Het EFSI kan toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het reguliere EIB-instrumentarium door zich te richten op meer risicovolle investeringsprojecten. Daarnaast biedt het voor Nederlandse investeringsprojecten kansen. Dit blijkt ook in de praktijk, ook al is dit nog relatief bescheiden ten opzichte van de grotere lidstaten. Momenteel zijn 6 Nederlandse projecten formeel goedgekeurd voor EFSI-financiering voor een totaal van € 162 miljoen. Een goed voorbeeld ervan is een lening aan Stichting Qredits Microfinanciering Nederland ten behoeve van meer MKB- en microkredieten.

Het Kabinet verwelkomt dan ook de mededeling over de voortvarendheid van de implementatie van EFSI gedurende het eerste bestaansjaar en zal dit najaar constructief kijken naar het uitgewerkte voorstel van de Commissie.

Betreffende het voorstel van de Commissie om EFSI na de initiële periode van drie jaar te verlengen (punt 1), wacht het Kabinet een uitgewerkt voorstel van de Commissie af. Het Kabinet hecht sterk aan een gedegen analyse en een stevige evaluatie van EFSI-financiering, waaruit onder meer blijkt wat de additionaliteit van de verstrekte financiering is geweest. Op basis daarvan kan er een beslissing worden genomen om EFSI al dan niet te verlengen. Een onafhankelijke evaluatie is tevens in artikel 18 van de Verordening vastgelegd. Daarnaast dient het uitgewerkte voorstel duidelijkheid te verschaffen over de budgettaire gevolgen en de inpassing daarvan.

Tevens zal voor Nederland een aantal randvoorwaarden van groot belang zijn, in context waarvan een mogelijke verlenging nader zal moeten

worden gezien. Zo is het essentieel dat toegevoegde waarde van EFSI-financiering het uitgangspunt blijft en dat ook op de derde pijler van het Junckerplan, de kapitaalmarktunie en structurele hervormingen, (meer) voortgang wordt geboekt.

EFSI draait niet enkel om het genereren van zo hoog mogelijke leenvolumes. Het is cruciaal dat EFSI zich richt op waar het toegevoegde waarde kan bieden en niet de bestaande markt verstoort en zich daarbij focust op echt innovatieve projecten. Bij het uitgewerkte voorstel van de Commissie dit najaar verwacht het Kabinet dan ook concrete plannen hoe de toegevoegde waarde van EFSI nog beter te borgen – zowel ten opzichte van de markt, als ten opzichte van de overige instrumenten van de EIB – en gestoeld op een diepere analyse van de additionaliteit van de tot dan toe verstrekte EFSI-financiering. Evenwichtige sectorale verdeling is daarbij van belang, met inachtneming van de in de EFSI-verordening opgenomen focusterreinen (waaronder onderzoek, onderwijs en innovatie)

Daarnaast dient er op de derde pijler van het Investeringsplan meer voortgang te worden geboekt, namelijk het versterken van het investeringsklimaat in de EU door het wegnemen van barrières voor investeringen en eenvoudiger, betere en meer voorspelbare regulering in de EU. Nederland heeft daar altijd veel waarde aan gehecht. Bij een voorstel voor een vervolg is die ontwikkeling erg belangrijk. Ook dienen er verdere stappen te worden gezet richting de kapitaalmarktunie en dienen de lidstaten structurele hervormingen te implementeren.² De mededeling gaat daar kort op in, door een aantal voorstellen aan te kondigen mbt. toekomstige richtsnoeren of werkwijzen, zonder nog erg concreet te worden. Bij de beoordeling van een uitgewerkt voorstel van de Commissie zal het Kabinet de concrete voorstellen op deze terreinen zwaar meewegen. Ook de voorstellen die raken aan bijvoorbeeld de ESI-fondsen en staatssteun zal het kabinet op hun merites beoordelen alvorens een definitief standpunt in te nemen.

Met betrekking tot andere door de Commissie voorgestelde versterkingen, is het Kabinet van mening dat de opwaardering van het MKB-loket binnen EFSI (punt 2), gezien het relatief hoge gebruik ervan (binnen 1 jaar 65% van de het streefcijfer van 75 mld. aan totale gemobiliseerde investering over 3 jaar) binnen de bestaande totaalkaders in principe kan plaatsvinden, mits kan worden aangetoond dat het infrastructuur- en innovatieloket hierdoor niet in de knel komt.

Betreffende het aangekondigde onderzoek van de Commissie of het mogelijk is een model van het EFSI-type te gebruiken voor investeringen in ontwikkelingslanden (punt 3), dient dit in een bredere context te worden gezien, zoals ook benoemd in de onlangs verschenen mededeling van de Commissie over de externe dimensie van migratie. Daarover ontvangt uw Kamer een afzonderlijk BNC-fiche.

² Sommige stappen zijn eerder aan de orde gekomen in de mededeling actieplan kapitaalmarktunie (COM 2015 468), welke is beoordeeld in de bijbehorende kabinetsreactie (Kamerstukken II 2015/16, 22 112, nr. 2021). Andere stappen zijn aan de orde gekomen in de mededeling «de interne markt verbeteren» (COM 2015 550) en bijbehorend BNC-fiche (Kamerstuk II 2015/16, 22 112, nr 2029).

Het Kabinet moedigt de door de Commissie genoemde en deels reeds ingezette plannen om de implementatie van EFSI nog verder te verbeteren (punten 4 t/m 7)³ aan, mits binnen de gestelde kaders uitgevoerd en rekening houdend met de lokale context van de lidstaten. Daarbij onderschrijft het Kabinet het belang van meer grensoverschrijdende projecten, ook in het licht van het dichterbij brengen van de kapitaalmarkt. Het Kabinet ziet concrete uitwerking daarvan graag tegemoet.

Het kabinet verwelkomt de plannen van Eurostat om meer duidelijkheid te creëren over hoe publiek-private partnerschappen in nationale rekeningen worden verwerkt (punt 8). Bij de beoordeling in het kader van het SGP van de effecten van de verwerking van PPP in de nationale rekeningen is het van belang dat daarbij budgettaire discipline onverkort het uitgangspunt blijft.

Ook het aansporen van de lidstaten de landenspecifieke aanbevelingen (punt 9) uit het Europees Semester uit te voeren, om nationale belemmingen voor investeringen aan te pakken, kan rekenen op steun van het Kabinet.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal de Europese Raad kennis nemen van de mededeling over de voortvarendheid van de implementatie van EFSI en aangeven uit te zien naar concrete voorstellen van de Commissie dit najaar. Verscheidene lidstaten zullen naar verwachting net als Nederland daarbij specifiek de Commissie verzoeken om een gedegen analyse van reeds verstrekte EFSI-financiering en concrete informatie over de budgettaire gevolgen, op basis waarvan een besluit kan worden genomen over een mogelijke verlenging van EFSI. In dat kader zullen de lidstaten net als Nederland naar verwachting het belang van additionaliteit en meer voortgang op de derde pijler van het Investeringsplan blijven benadrukken. Andere lidstaten zullen naar verwachting positief zijn over de mogelijke verlenging en zullen het belang van de evenwichtige geografische verdeling van EFSI-projecten benadrukken.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid:

Nederland acht de EU bevoegd om op te treden. Het investeringsplan is destijds gebaseerd op artikelen 172, 173, 175(3) en 182 (1) VWEU.

b) Subsidiariteit:

De Nederlandse grondhouding met betrekking tot subsidiariteit is positief. Het voorstel betreft aanpassing van een Europees plan en investeringsinstrument; dat kan logischerwijs beter op EU-niveau geschieden dan nationaal.

³ Verdere vereenvoudiging van de mogelijkheid om EFSI-steun en ESI-fondsen te combineren; uitbreiding van de EFSI advieshub op lokaal niveau; het stimuleren van lidstaten om investeringsprojecten op te stellen met behulp van de advieshub en hun projecten beter kunnen structureren (met name grensoverschrijdende projecten); verdere aanmoediging van het oprichten van investeringsplatformen en aanmoediging van de uitbouw van een markt voor groene obligaties.

c) Proportionaliteit:

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de mededeling in termen van proportionaliteit is positief, al zijn meer concrete voorstellen noodzakelijk om een eindoordeel te kunnen vormen, waarbij een beter functionerend investeringsplan voor Europa het resultaat dient te zijn.

d) Financiële gevolgen:

De mededeling geeft niet aan of er financiële gevolgen zijn verbonden aan de voorstellen. In het najaar wordt het uitgewerkte voorstel van de Commissie verwacht, met daarin meer informatie over eventuele kosten. Het antwoord op de vraag of er additionele middelen uit de EU-begroting hiervoor nodig zullen zijn zal er onder meer van afhangen of nieuwe financiering door het terugvloeiën van terugbetaalde leningen wordt gedekt. Gezien de grote vraag naar EFSI-financiering en de lange looptijd van de leningen, lijkt het waarschijnlijk dat de EFSI-garantie voor medio 2018 uitgeput is.

Nederland is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. De mogelijkheid om ESI-fondsen te combineren met EFSI-financiering kan hierbij behulpzaam zijn.

Naar verwachting zijn er geen gevolgen voor de rijksbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De bedoeling van de mededeling is om het voor bedrijven makkelijker te maken om te investeren. De mededeling zelf heeft geen directe regeldruk-effecten. De in de mededeling aangekondigde wetgevende voorstellen dienen apart op regeldrukeffecten te worden beoordeeld.