

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1276

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij acht fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening marktmisbruik (Kamerstuk 22 112, nr. 1269)

Fiche 2: Richtlijn strafrechtelijke sancties voor handel met voorkennis en marktmanipulatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1270)

Fiche 3: Richtlijn en verordening inzake regelgeving voor markten in financiële instrumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 1271)

Fiche 4: Mededeling kader voor de volgende generatie innovatieve financiële instrumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 1272)

Fiche 5: Verordening Trans-Europese telecommunicatie netwerken (Kamerstuk 22 112, nr. 1273)

Fiche 6: Verordening Trans-Europese vervoersnetwerken (Kamerstuk 22 112, nr. 1274)

Fiche 7: Mededeling: Een proeffase voor het Europa 2020 projectobligatie initiatief (wijziging verordening en besluit) (Kamerstuk 22 112, nr. 1275)

Fiche 8: Verordening «Connecting Europe Facility»

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Verordening «Connecting Europe Facility»

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:

Verordening van het Europees Parlement en de Raad ter vaststelling van de Connecting Europe Facility (CEF).

Dit voorstel kent samenhang met de voorstellen in het kader van Connecting Europe Facility (hierna CEF):

1. Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende EU-richtsnoeren voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnet (TEN-T)
COM(2011) 650
2. Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor de Trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Besluit nr. 1364/2006/EG
COM(2011) 658
3. Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken en tot intrekking van Beschikking nr. 1336/97/EG
COM (2011) 657
4. Mededeling kader voor de volgende generatie innovatieve financiële instrumenten
COM(2011) 662
5. Een proeffase voor het Europa 2020 projectobligatie initiatief (Wijziging Verordening en Besluit)
COM(2011)659
COM(2011)660

Datum Commissiedocument: 19 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 665

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0665:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC (2011) 1 263

Behandelingstraject Raad: Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (TTE)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het Ministerie van Financiën.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

- a) *Rechtsbasis*
Artikel 172 VWEU.
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*
Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Het voorstel regelt in artikel 25 de delegatie van bevoegdheden op het punt van de aanpassing van de projectenlijsten in de bijlage (artikel 20).

Artikel 24 introduceert een coördinatiecomité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011. De Commissie betreft dit comité bij de werkprogramma's (artikel 17). Hierop is de onderzoeksprocedure van toepassing (artikel 5 van Verordening 182/2011).

2. Samenvatting BNC-fiche

De faciliteit heeft tot doel om de werking van de interne markt te verbeteren en bij te dragen aan de doelen van de Europa 2020 strategie door de voorbereiding en verwezenlijking van moderne en hoogwaardige energie-, vervoer- en ICT-netwerken. De verschillende instrumenten binnen de faciliteit zijn gericht op het scheppen van een omgeving waarin private en publieke investeringen in projecten met Europese meerwaarde, zo mogelijk met synergie tussen de drie netwerksectoren, tot stand kunnen komen. De Europese Commissie reserveert 40 miljard euro voor de CEF, aangevuld met 10 miljard euro voor transport geormerkte middelen in het Cohesiefonds. Van deze in totaal 50 miljard is 9,1 miljard euro bestemd voor energie-infrastructuur, 9,2 miljard euro voor ICT-infrastructuur, en 31,7 miljard euro voor vervoerinfrastructuur. Met innovatieve financieringsinstrumenten, zoals het Europa 2020 projectobligatie initiatief, beoogt het voorstel een hefboomwerking voor private investeringen te creëren.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit positief. Wat de proportionaliteit aangaat plaatst Nederland kritische kanttekeningen bij het subsidiëren van energie- en ICT-infrastructuur. Nederland verwelkomt dat er één procedure is voor uitvoering van de verordening voor alle drie de netwerksectoren. Nederland wenst niettemin dat de Lidstaten meer invloed hebben op de besluiten over sectorale werkprogramma's en de selectie van voorstellen die subsidies toegekend krijgen.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding tegenover een steviger accent in de Europese begroting ten aanzien van infrastructuur en de stroomlijning in de CEF. Wel moet dit instrument ingepast worden binnen een als geheel krappere EU-begroting en dus dienen besprekingen over het CEF niet vooruit te lopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De faciliteit is voor de vervoerssector een zeer nuttig instrument waar het in de regel om publieke investeringen gaat. Nederland vindt dat de totstandkoming en financiering van energie- en ICT-infrastructuur primair bij marktpartijen ligt. Inzet van EU-middelen uit deze faciliteit mag niet leiden tot marktverstoring. Bovendien zal meer duidelijkheid moeten komen over het gebruik van innovatieve financiële instrumenten.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel stelt dat de behoefte aan infrastructuur (vervoer, ICT en energie) in het kader van de Europa 2020 strategie aanmerkelijke investeringen vergt: de komende 10 jaar is een bedrag van € 1 500–2 000 miljard nodig terwijl uitgaande van bestaande investeringen hiervan maximaal twee derde kan worden gefinancierd. De faciliteit heeft tot doel om de werking van de interne markt te verbeteren en bij te dragen aan de doelen van de Europa 2020 strategie door de voorbereiding en verwezenlijking van moderne en hoogwaardige energie-, vervoer- en ICT-netwerken. De verschillende instrumenten binnen de faciliteit zijn gericht op het scheppen van een omgeving waarin private en publieke investeringen in projecten met Europese meerwaarde, zo mogelijk met synergie tussen de drie netwerksectoren, tot stand kunnen komen.

De Europese Commissie reserveert 40 miljard euro voor de CEF, aangevuld met 10 miljard euro voor transport geormerkte middelen in het Cohesiefonds. Van deze in totaal 50 miljard is 9,1 miljard euro bestemd voor energie-infrastructuur, 9,2 miljard euro voor ICT-infrastructuur, en 31,7 miljard euro voor vervoerinfrastructuur. Met innovatieve financieringsinstrumenten, zoals het Europa 2020 projectobligatie initiatief, beoogt het voorstel een hefboomwerking voor private investeringen te creëren. Het voorstel reserveert maximaal 3 miljard euro, waarbij een EIB inleg van dezelfde orde is voorzien. In de bijlagen zijn infrastructuurprojecten onderverdeeld in diverse soorten per netwerksector, met voorbeelden van concrete investeringen. Zo zijn voor vervoer naast horizontale projecten zoals SESAR ook investeringen gelokaliseerd, voor het merendeel binnen 10 grensoverschrijdende vervoerscorridors.

Als onderdeel van een veelomvattend groeipakket voor geïntegreerde Europese infrastructuur COM (2011) 676, het *infra-pakket*, zijn naast de CEF-verordening tegelijkertijd voorstellen verschenen die nadere inhoudelijke eisen aan bepalen voor de financiering vanuit de faciliteit:

- Richtsnoeren voor het trans-Europees vervoersnet COM (2011) 650;
- Richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur COM (2011) 658;
- Richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken COM (2011) 657;
- Een kader voor de volgende generatie innovatieve financiële instrumenten – de EU-platforms voor eigen en vreemd vermogen COM (2011) 662, waarbij een voorstel voor een proeffase voor het Europa 2020 project obligatie initiatief COM (2011) 660.

Impact Assessment Commissie

De Commissie heeft verschillende opties voor de operationele regels van de CEF beoordeeld op hun bijdrage aan de versnelling van de ontwikkeling van Europese infrastructuur en de verwerkelijking van de klimaat- en energiedoelen overeenkomstig de Europa 2020 Strategie. Hierbij verschilden de opties in de mate van harmonisatie op hefboomwerking en op de wijze van programmering. Het bleek dat een optie met gedeeltelijke harmonisatie op beide gebieden het beste beeld gaf op de criteria doelmatigheid, effectiviteit en samenhang. Op deze optie is het voorstel gestoeld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De juridische basis voor dit voorstel is artikel 172 VWEU, dat de aangegeven grondslag is voor maatregelen op het gebied van de financiering van de vaststelling en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van transport, telecommunicatie en energie.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteitsoordeel

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Voor de totstandkoming van moderne trans-Europese netwerken is een gezamenlijk optreden op EU niveau noodzakelijk. Zoals artikel 170 VWEU stelt, draagt de Unie bij tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. In het kader van een stelsel van open en concurrerende markten is het optreden van de Unie gericht op de bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede van de toegang tot deze netwerken.

Proportionaliteitsoordeel

De proportionaliteit wordt positief beoordeeld. De faciliteit heeft tot doel om de werking van de interne markt te verbeteren en bij te dragen aan de doelen van de Europa 2020 strategie door de voorbereiding en verwezenlijking van moderne en hoogwaardige energie-, vervoer- en ICT-netwerken. De verschillende financiële instrumenten binnen de faciliteit, waarvan subsidies verreweg het belangrijkste instrument vormen, staan in verhouding tot het nagestreefde doel, want zijn gericht op het scheppen van een omgeving waarin private en publieke investeringen in infrastructuurprojecten met Europese meerwaarde, zo mogelijk met synergie tussen de drie netwerksectoren, tot stand kunnen komen. Nederland plaatst wel kritische kanttekeningen bij het subsidiëren van energie- en ICT-infrastructuur, aangezien de totstandkoming en financiering van energie- en ICT-infrastructuur binnen Nederland primair bij marktpartijen ligt.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Nederland verwelkomt dat er één procedure is voor uitvoering van de verordening voor alle drie de netwerksectoren. Nederland wenst niettemin dat de Lidstaten hun invloed behouden op de besluiten over sectorale werkprogramma's en de selectie van voorstellen die wel en geen subsidies toegekend krijgen. Nederland zou het dan ook beter vinden als de invulling van «projects of common interest» niet zou gebeuren via gedelegeerde handelingen, maar via uitvoeringshandelingen, waarbij de onderzoeksprocedure van toepassing moet zijn.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De voorgestelde omvang van het CEF bedraagt 50 miljard euro in het MFK 2014–2020. Dit bedrag valt onder de begrotingcategorie «Slimme, inclusieve groei». Het bedrag van 50 miljard euro valt uiteen in 40 miljard euro onder «infrastructuur» (voorheen 1A) en 10 miljard euro aan voor transport geormerkte middelen onder «cohesie» (voorheen 1B).

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Bij vervoer kunnen overheden en private partijen in aanmerking komen voor subsidies voor het voorbereiden en realiseren van infrastructuurprojecten en voor garantstellingen en leningen voor het voorbereiden en realiseren van infrastructuurprojecten op het uitgebreide netwerk.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

In het geval dat het Europa 2020 projectobligatie initiatief wordt ingezet, kan het voor private investeerders aantrekkelijker worden om in infrastructuurprojecten te investeren.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De inspanningen op het terrein van de realisatie van de netwerken worden in hoofdzaak bepaald door de verordeningen per netwerk-sector. Deze effecten komen in de desbetreffende fiches aan de orde.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Het betreft een verordening die rechtstreeks zal werken, inhoudelijke omzetting in nationale wetgeving is in beginsel niet nodig. Wel zal de uitvoering en (gezamenlijke) financiering van Nederlandse projecten die bestempeld worden als een project van gezamenlijk belang mogelijk regelgeving vergen, bijvoorbeeld in het geval medefinanciering door een Nederlandse overheid plaatsvindt of de controle van de EU-financiering (gedeeltelijk) door de Nederlandse overheid moet plaatsvinden (vergelijk EFRO-financiering). In hoeverre die nadere regelgeving nodig zal zijn, is afhankelijk van de nadere besluitvorming die nog moet plaatsvinden over o.a. de wijze waarop projecten worden voorgedragen en beoordeeld.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zelf treedt 20 dagen na publicatie in werking (artikel 30). De toepassing start per 1 januari 2014.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt uiterlijk midden 2018 stelt een evaluatieverslag op over de verwezenlijking van de doelstellingen van alle maatregelen (wat de resultaten en het effect betreft), de efficiëntie bij het gebruik van de middelen en de Europese toegevoegde waarde, teneinde een besluit te kunnen nemen over de verlenging, wijziging of opschorting van de maatregelen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Niet van toepassing.

b) Handhaafbaarheid

Niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Algemeen

Het kabinet heeft een positieve grondhouding tegenover een steviger accent in de Europese begroting ten aanzien van infrastructuur omdat een goede infrastructuur de interne markt en daarmee de Europese concurrentiekracht versterkt, en staat open voor een stroomlijning van de inspanningen op dit gebied in een *Connecting Europe Facility*. Wel moet dit instrument ingepast worden binnen een als geheel krappere EU-begroting.

Bij de financiering van vervoersinfrastructuur ligt het primaat volgens het kabinet bij de overheid, waardoor de CEF voor deze sector een nuttig instrument kan zijn als verbeterde voortzetting van de succesvolle aanpak voor trans-Europese vervoersnetwerken. Nederland vindt dat de totstandkoming en financiering van energie- en ICT-infrastructuur primair bij marktpartijen ligt. De inzet van EU-middelen uit deze faciliteit mag niet leiden tot marktverstoring. Bovendien zal meer duidelijkheid moeten komen over het gebruik van innovatieve financiële instrumenten.

Relatie met Meerjarig Financieel Kader

De onderhandelingen over de CEF maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de CEF niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van de CEF zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Opbouw van de faciliteit

De faciliteit betreft ook geormerkte middelen uit het cohesiefonds voor de realisatie van het kernnetwerk voor vervoer. Het kabinet heeft hierover een positieve grondhouding omdat dit focus aanbrengt in de inspanningen van cohesielanden op infrastructuur die van belang is voor de gehele EU.

Subsidies

Voor vervoer is het voorgestelde subsidieregime in belangrijke mate een voortzetting van bestaande praktijk overeenkomstig Verordening (EG) nr. 680/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van de trans-Europese netwerken voor vervoer en energie. De subsidiepercentages sluiten hierbij ook aan, wel met meer focus op modernisering (intelligente vervoerssystemen) en leefomgeving (geluidsarm spoormaterieel). Wegvervoer moet nog worden toegevoegd gegeven het principe van comodaliteit en het blijvend grote belang van deze modaliteit voor het vervoer.

Wat betreft energie-infrastructuur staat Nederland kritisch tegenover het toekennen van subsidies aan deze specifieke categorie van projecten vanwege het risico op marktverstoring.

Voor wat betreft ICT-infrastructuur komt de ontwikkeling van cross-border e-diensten onder de ICT-pijler in aanmerking voor subsidies. Nederland kan dit steunen indien er meer focus komt in de prioriteiten.

Innovatieve financiële instrumenten

Nederland erkent de potentiële voordelen van innovatieve financiële instrumenten, zoals het afgeven van garanties bij leningen en instrumenten gebaseerd op eigen vermogen. In potentie kunnen dergelijke instrumenten bij projecten met duidelijk te definiëren kasstromen en private baten een efficiëntere vorm van interventie via publieke middelen zijn dan een subsidie, maar dergelijke instrumenten kennen ook risico's. Vanwege de risico's op marktverstoring, budgettaire risico's voor het EU-budget en moeilijkheden ten aanzien van financieel beheer, stelt Nederland een aantal duidelijke randvoorwaarden. Nederland zal ook binnen de CEF schuld- en eigen vermogen instrumenten toetsen op basis van deze randvoorwaarden. Een meeromvattende positie is opgenomen in een apart fiche over de Commissie-mededeling inzake innovatieve financiële instrumenten COM (2011) 662. Daarnaast is de Commissie al concreet met een voorstel gekomen om alvorens het volgende MFK met het inzet van het Europa 2020 projectobligatie initiatief te starten. De Nederlandse positie ten aanzien van deze proeffase is terug te vinden in het fiche over Commissievoorstel COM (2011) 660.

Vervoer

Nederlands steunt krachtig de aanpak in de uitvoering met corridors omdat hiermee meer voortgang, samenhang en transparantie kan worden

bereikt dan nu. Nederland kan instemmen met de ligging en aanduiding van voor Nederland relevante vervoerscorridors, aangezien deze overeenstemmen met de belangrijkste achterlandverbindingen: zuidwaarts naar Frankrijk, zuidoostwaarts naar Duitsland en Italië en oostwaarts naar Duitsland en Polen. Nederland verwelkomt de Europese ondersteuning voor retrofit van spoorwegwagons voor spoorweggeluid. Vragen bestaan er over de wijze waarop transport via buisleidingen in de verordening kan worden geadresseerd.

De in de verordening genoemde projecten die in Nederland zijn gelegen zijn infrastructuurprioriteiten van het kabinet, zoals aangegeven in de SVIR en het MIRT (inclusief PHS). Het gaat om de zeesluis bij IJmuiden en de verbetering van het spoor van Amsterdam naar de Duitse grens (corridor 2), de voltooiing van de Betuweroute en vaarwegverbetering op de Rijn (corridor 6) en de sluis en vaarweg bij Terneuzen (corridor 9) en de vaarwegverbetering van de Maas (apart opgenomen). Nederland is van mening dat de lidstaten betrokken dienen te worden bij het eventueel later aanpassen van de lijst met kernnetwerk projecten die op de TEN-T kernnetwerk corridors gelegen zijn.

Energie

Nederland staat kritisch tegenover EU financiering van energie-infrastructuur. De belangrijkste reden hiervoor is dat er een risico bestaat dat dit marktverstrend zal werken. Het primaat voor financiering van energie-infrastructuur moet blijven liggen bij (gereguleerde) marktpartijen en moet niet verschuiven richting de (Europese) overheid. Nederland is van mening dat het allereerst van belang is dat de markt wordt voorzien van de juiste instrumenten op het gebied van wetgeving, regulering en kostenallocatie. Mocht de Commissie dan nog een financieringsgat zien dat niet kan worden opgevuld door marktpartijen en de nut en noodzaak van de te financieren projecten is aantoonbaar groot, dan zou Nederland zich kunnen vinden in het inzetten van financiële middelen vanuit de EU-begroting. Echter, het kabinet pleit in alle gevallen voor behoud van co-financiering door de initiatiefnemers van de projecten om de juiste prikkels bij deze partijen te houden.

Telecommunicatie

Nederland vindt dat de totstandkoming van ICT-infrastructuur primair aan de markt is. Het voorstel erkent dit in onvoldoende mate. Het voorstel richt zich op *missing links*, de gevallen waar de markt niet of niet vanzelf tot stand komt en kiest daarbij een hoofdrol voor nieuwe financiële instrumenten. Om iedere mogelijke vorm van marktverstoring te voorkomen moeten dergelijke *missing links* stevig onderbouwd te worden in prioriteiten, voorwaarden en criteria. Belangrijk hierbij is co-financiering door initiatiefnemers om de juiste prikkels bij deze partijen te houden. In de *Digitale Agenda.nl* is aangegeven dat het kabinet de Europese mogelijkheden voor financiering via een actualisatie van de *Handreiking Goed op Weg met Breedband* bekend zal maken.

De voorgestelde prioriteiten zullen moeten worden beoordeeld op de bijdrage aan de doelstellingen in de Digitale Agenda van de Europese Unie. Ook voor wat betreft de e-dienstenontwikkeling lijkt er bij de *projects of common interest* nog sprake van te weinig focus op concurrentiekracht en Europese meerwaarde. Nederland zal de Digitale Implementatie Agenda gebruiken om mogelijke Nederlandse projecten te identificeren die onder deze pijler zouden kunnen vallen. Het kabinet zal deze Agenda eind 2011 aan de Tweede Kamer sturen.

Nederland heeft in elk geval interesse in:

- a) Grensoverschrijdende benutting van eGovernment diensten;
- b) Verschaffing van toegang tot informatie uit de publieke sector;
- c) Toepassing van ICT-oplossingen voor intelligente energienetwerken en slimme energiediensten.