

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2222

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2016

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

Fiche: Mededeling en verordening 2e fase Europees fonds voor strategische investeringen (EFSI 2.0) (Kamerstuk 22 112, nr. 2221)

Fiche: Aanpassing verordening en besluit EU-garantie op EIB financiering buiten de EU en mid-term evaluatie

Fiche: Verordening verlenging Europees Statistisch Programma 2018–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 2223)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Aanpassing verordening en besluit EU-garantie op EIB financiering buiten de EU en mid-term evaluatie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstellen*
Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit 466/2014/EU tot verlening van een EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op financieringsverrichtingen van projecten buiten de Unie.
Voorstel voor een verordening van het EP en de Raad voor wijziging van verordening nr. 480/2009 tot instelling van een garantiefonds.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocumenten*
14 september 2016
- c) *Nr. Commissiedocumenten*
COM (2016) 583 en COM(2016) 582
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1474901437140&uri=CELEX:52016PC0582>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1474901701567&uri=CELEX:52016PC0583>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
COM(2016) 584 en 595 en SWD 295 en 295, 296
- f) *Behandelingstraject Raad*
Ecofin Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
artikelen 209 en 212 VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Codecisie met het Europees Parlement

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Investeringsbank (EIB) verstrekt leningen voor projecten binnen en buiten de EU. Voor de leningen buiten de EU wordt via de EU-begroting een garantie verstrekt voor politiek risico en landenrisico. In de periode 2014–2020 kan de EIB hiermee maximaal EUR 27 miljard aan leningen verstrekken met EU-garantie¹. De Europese Commissie stelt voor dit Extern Leenmandaat op te hogen naar maximaal EUR 32,3 miljard voor 2014–2020. Tot nu toe is in 1,5 jaar (25% tijd) 26% van het mandaat gebruikt. De EU-garantie op deze leningen bedraagt 65% per lening en dit wordt gedekt door het Garantiefonds. Het Garantiefonds heeft een omvang (budgetreserve) van 9% van de totale hoeveelheid uitstaande leningen. Gelijkijdig zijn Commissierapporten verschenen over de mid-term evaluatie van het Extern Leenmandaat. De inhoudelijke aanpassing van het Extern Leenmandaat ziet op vier onderdelen:

- i) Horizontale focus op migratie. De mid-term evaluatie komt op een belangrijk moment waar veel aandacht bestaat voor de vluchtelingencrisis en migratieproblematiek. Op 26 juni 2016 heeft de Europese Raad de migratiestrategie van de EIB onderschreven: het «Resilience Initiative», bestaande uit drie blokken: 1) opschrijven

¹ Het merendeel van de EIB leningen aan landen buiten de EU heeft een garantie van de EU-begroting of een garantie van EU-lidstaten (Cotonou garantie). De EIB verstrekt ook leningen aan landen buiten de EU voor eigen risico.

van activiteiten voor het aanpakken van de oorzaken van migratie en de vluchtelingen crisis die al gedaan kunnen worden binnen het bestaande EIB raamwerk, 2) uitbreiden van activiteiten voor de publieke sector in door de vluchtelingen crisis getroffen regio's, 3) uitbreiden van activiteiten in de private sector om de oorzaken van migratie aan te pakken.

- ii) Verhoging van het maximale leenmandaat onder de garantie naar EUR 32,3 miljard, dat is een verhoging van EUR 5,3 miljard, ten opzichte van het bestaande plafond. Daarvan is EUR 1,4 miljard bestemd voor blok 2 en EUR 2,3 miljard voor blok 3 van het EIB Resilience Initiative. Het restant zal gebruikt worden voor de andere regio's van het Extern Leenmandaat.
- iii) Meer flexibiliteit in de verdeling van budgetten over de verschillende regio's. Deze flexibiliteit is nodig om overlap te voorkomen tussen de verschillende EU- en EIB-instrumenten op het gebied van migratie en vluchtelingen. Het inpassen van het EIB Resilience Initiative in het Extern Leenmandaat vereist bijvoorbeeld dat meer aandacht komt te liggen op landen als Syrië, Jordanië, Libanon en Turkije.
- iv) Overige wijzigingen. Hieronder valt bijvoorbeeld de aanpassing van de toegestane landenlijst waarin Syrië en Iran zijn opgenomen; Syrië stond voor de oorlog al op de lijst; Iran is nieuw vanwege eerdere sancties. De EIB geeft met het Extern Leenmandaat uitvoering aan het externe EU beleid en zal daarbij ook altijd de EU sanctieregels volgen. Brunei, IJsland, Israël, Singapore, Chili en Zuid-Korea gaan van deze lijst af. Deze landen worden inmiddels gekwalificeerd als hoge inkomenslanden volgens data van de Wereldbank².
Tevens stelt de Commissie voor dat de garantie niet alleen politieke risico's dekt, maar ook commerciële risico's van private projecten, zodat de EIB zich meer kan richten op de grondoorzaken van migratie (bijvoorbeeld leningen aan mkb).
Tot slot zal, conform eerdere afspraak, minimaal 25% van de activiteiten bestemd zijn voor klimaatgerelateerde investeringen.

Daarnaast stelt de Commissie enkele administratieve wijzigingen voor om bovenstaande te kunnen uitvoeren, waaronder het ophogen van de budgetreserve van het Garantiefonds 9% naar 10% van de totale hoeveelheid uitstaande leningen, en het management van het Garantiefonds overhevelen van de EIB naar de Europese Commissie. De grotere budgetreserve betekent dat meer geld wordt aangehouden in het Garantiefonds om extra risico's op te vangen. Extra opbrengsten van bijv. de private financiering (incl. commerciële risico's) blijven in het Garantiefonds en vloeien niet terug naar de begroting, tenzij het fonds meer dan 10% van de totale hoeveelheid uitstaande leningen beslaat.

b) Impact assessment Commissie

De Europese Commissie heeft een externe mid-term evaluatie van het Extern Leenmandaat 2014–2020 laten uitvoeren. Hieruit blijkt dat het Extern Leenmandaat in lijn is met de prioriteiten van de Europese Unie en voldoende flexibel om te reageren op crises. Dit is te danken aan voldoende ruimte onder de plafonds voor de verschillende regio's. De evaluatie laat wel zien dat bepaalde regio's meer gebruik maken van het Extern Leenmandaat dan anderen, zoals Oostelijk Nabuurschaplanden, Azië en Centraal Azië. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de activiteiten in Oekraïne. Er wordt efficiënt gecoördineerd met andere

² <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

Internationale Financiële Instellingen en met EU vertegenwoordigers voor het blenden van verschillende financieringstromen. In 2013 heeft Nederland vooral ingezet op toegevoegde waarde en doelmatige financiering. De evaluatie laat zien dat de EIB goed in staat is geweest om toegevoegde waarde te genereren, met name in lage inkomenslanden en bij de financiering voor mkb-ers. Het gebrek aan lokale valuta financiering en de zichtbaarheid van de EU op het niveau van de eindgebruiker zijn punten die verbeterd kunnen worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Extern Leenmandaat van de EIB is een reeds lang bestaand instrument. Nederland heeft eerdere voorstellen voor verlenging gesteund. Nederland heeft bij de verlenging in 2013 met name ingezet op toegevoegde waarde en doelmatige financiering, aansluitend bij het externe beleid van de Europese Unie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is in grote lijnen voorstander van dit Commissievoorstel; het betreft aanpassing van een bestaand instrument dat goed functioneert. De extra kosten die gemoeid zijn met de ophoging van het mandaat passen binnen de Nederlandse wens om EU-uitgaven op efficiënte wijze in te zetten voor prioritaire thema's (migratie en groei). Nederland blijft voorstander van het zoeken naar toegevoegde waarde en doelmatige financiering, aansluitend bij het externe beleid van de EU. Ook moet gewaakt worden voor extra druk op de EIB t.a.v. risico's en capaciteit door de grote vraag en de uitgebreide inzet op het (door de EU gegarandeerde) Extern Leenmandaat. Dit mag niet ten koste gaan van EIB-financiering binnen de Unie.

Nederland vindt – in lijn met het Commissievoorstel – dat de EIB zich buiten de EU meer dient te richten op het aanpakken van de grondorzaken van migratie en door vluchtelingencrisis geraakte regio's. Daarnaast blijft de focus op de pre-accessie- en nabuurschapslanden belangrijk, waar de EIB een logische katalyserende rol speelt voor welvaart en daarmee verhoogde stabiliteit in de directe omgeving van de EU. Nederland ondersteunt het voorstel om Syrië en Iran toe te voegen aan de landenlijst. Ook steunt Nederland dat landen buiten de EU die inmiddels geclassificeerd worden als hoge inkomenslanden niet meer in aanmerking komen voor financiering onder dit mandaat.

De uitbreiding van de garantie met het afdekken van commerciële risico's bij private sector transacties is in lijn met de conclusie uit de evaluatie dat de toegevoegde waarde van het Extern Leenmandaat met name groot is bij mkb-transacties (private sector). Het derde blok van de EIB migratiestrategie zal zich met name richten op de private sector.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De inschatting is dat dit voorstel bij de meeste EU lidstaten op steun kan rekenen. Mogelijk dat de geografische spreiding en de gevolgen voor de EU-begroting tot discussie zal leiden.

Het Slowaakse voorzitterschap wil een Raadsakkoord bereiken in de Ecofin Raad van december 2016.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Beide voorstellen zijn gebaseerd op de artikelen 209 (ontwikkelingssamenwerking) en 212 (economische samenwerking met derde landen) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Nederland kan zich hierin vinden. Het betreft een gedeelde bevoegdheid van de EU (artikel 4, lid 4 VWEU). Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking belet de uitoefening van de bevoegdheid van de Unie niet de uitoefening van bevoegdheden door de lidstaten (parallele bevoegdheid).

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Aanpassingen in het beleid van de EIB kunnen enkel collectief geschieden

c) proportionaliteit

Het oordeel op proportionaliteit is positief, het gaat om voortzetting van een economisch efficiënt instrument. Ook staat de omvang van het voorstel in juiste verhouding tot het doel; het voorstel gaat uit van een realistisch uitleenvolume en de voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan Nederland nodig acht.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel belast de EU-begroting doordat extra middelen dienen te worden gereserveerd voor het garantiefonds, waarmee de EIB-leningen buiten de EU worden gedekt. Hiervoor is in de periode 2018 – 2020 een bedrag van EUR 115 miljoen (in lopende prijzen) nodig; dit is onderdeel van het Commissievoorstel voor de MFK-herziening, dat gelijktijdig is verschenen (COM (2016) 603).

Nederland is van mening dat de benodigde 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 jaarbegroting.

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

Geen. Indien desondanks toch sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Geen.

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

Geen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing

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

Het voorstel treedt in werking 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de EU. Dit is haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is een evaluatie opgenomen uiterlijk op 31 december 2021. Dit betreft een finale evaluatie van het Extern Leenmandaat. Een dergelijke evaluatie is nuttig om de doelmatigheid van de inzet van de garantie onder het onderhavige besluit te kunnen toetsen. Nederland zet in op een eerdere evaluatie om te bezien over het Extern Leenmandaat verlengd of beëindigd kan worden na 2020.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Onder het Extern Leenmandaat vallen ook een aantal ontwikkelingslanden. De uitwerking van de regeling op deze landen is positief, het maakt meer EIB-leningen mogelijk aan deze landen. Dit blijkt ook uit het rapport van de mid-term evaluatie van het Extern Leenmandaat tot nu toe (COM(2016)584).