

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2221

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)

Fiche: Aanpassing verordening en besluit EU-garantie op EIB financiering buiten de EU en mid-term evaluatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2222)

Fiche: Verordening verlenging Europees Statistisch Programma 2018–2020 (Kamerstuk 2223)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling en verordening 2^e fase Europees fonds voor strategische investeringen (EFSI 2.0)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstellen:*
Voorstel voor een verordening van het EP en de Raad tot wijziging van de verordeningen (EU) nr. 1316/2013 en (EU) 2015/1017 wat betreft de verlenging van de looptijd van het Europees fonds voor strategische investeringen en wat betreft de invoering van technische verbeteringen voor dat fonds en de Europese investeringsadvieshub.
Mededeling van de Commissie aan het EP, de Raad, de ECB, het EESC, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank – stimuleren van Europese investeringen voor banen en groei: naar een 2^e fase van het Europees fonds voor strategische investeringen en een nieuw Europees extern investeringsplan.
- b) Datum ontvangst Commissiedocumenten:
14 september 2016
- c) *Nr. Commissiedocumenten:*
COM (2016) 581 voor de mededeling en COM(2016) 597 voor de verordening
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1474895623133&uri=CELEX:52016DC0581>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1474895677342&uri=CELEX:52016PC0597>
- e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
SWD(2016) 297 en 298
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Ecofin raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Financiën, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis:*
Artikelen 172, 173, 175 3^e alinea, 182 lid 1 VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad:*
gekwalficeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement:*
codecisie

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In juli 2015 is de EFSI verordening in werking getreden, waarmee het EFSI (Europees Fonds voor Strategische Investerings), een investeringsadvieshub en een online investeringsprojectenportaal als onderdelen van het Investeringsplan van Europa van start zijn gegaan. In juni 2016 heeft de Commissie een voortgangsrapport uitgebracht¹. Daarin werd aangekondigd dat de Commissie dit najaar met voorstellen zou komen om EFSI te verlengen (EFSI 2.0).

Op 14 september j.l. heeft de Commissie hiertoe een mededeling en een voorstel voor wijziging van de EFSI-verordening uitgebracht. Daarin wordt oa. voorgesteld om de looptijd van EFSI te verlengen tot eind 2020 en de beschikbare financiering voor EFSI projecten te verhogen. De ambitie is dat EFSI over de gehele looptijd 2015–2020 ca. 500 miljard aan investe-

¹ zie BNC fiche kamerstuk 22 112, nr. 2155.

ringen mobiliseert. Beide loketten binnen EFSI (innovatie & infrastructuur en mkb) zullen verruimd worden.

Voor de verlenging en verhoging van EFSI is volgens de Commissie een stijging van de EU-garantie van 16 miljard naar 26 miljard nodig. Om dit te bereiken wordt het garantiefonds vergroot met 1,1 miljard tot 9,1 miljard, waarbij dit fonds niet 50% maar 35% van de totale EU-garantieverplichtingen gaat dekken. De Commissie stelt voor de bijdrage van de Europese Investeringsbank (EIB) aan EFSI te verhogen met 2,5 miljard naar een bedrag van 7,5 miljard euro. De EIB Board zal hier separaat over besluiten.

Naast de looptijd en omvang wil de Commissie EFSI op de volgende punten wijzigen:

- De Commissie wil de additionaliteit van EFSI t.o.v. bestaande investeringsinstrumentaria van de Unie en financiering vanuit de markt verder versterken. Zo stelt de Commissie voor om in de verordening expliciet vast te leggen dat projecten alleen in aanmerking komen voor EFSI steun als ze zijn gericht op de aanpak van marktfalen of suboptimale investeringsituaties. Verder worden de eisen voor additionaliteit nader beschreven. Hierbij worden oa. projecten met blootstelling aan specifieke risico's, zoals technologie die zichzelf nog niet bewezen heeft, genoemd. Tevens worden grensoverschrijdende infrastructuurprojecten (m.u.v. wegen) altijd als additioneel aangemerkt. De verruiming van EFSI zal ook voor een groter deel ingezet worden voor het mkb-loket van EFSI.
- De Commissie wil EFSI sterker richten op het tegengaan van klimaatverandering, door 40% van het infrastructuur & innovatie loket van EFSI in te zetten voor klimaatvriendelijke projecten. Tevens wordt financiering van autowegen in EFSI vermeden, tenzij deze gelegen zijn in een cohesieland² of als het een grensoverschrijdend project betreft waarbij ten minste een cohesieland is betrokken.
- De Commissie wil de investeringsbeslissingen en governance procedures transparanter maken, door het investeringscomité altijd te laten toelichten waarom projecten in aanmerking zijn gekomen voor de EU-garantie. Ook zal het bestaande EFSI scoreboard van indicatoren worden gepubliceerd zodra een onder een EU-garantie vallend project is getekend.
- De Commissie wil de technische bijstand van EFSI versterken. Er zal doelgerichte en beter op maat gesneden bijstand vanuit de investeringsadvieshub beschikbaar komen voor projecten waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn, voor projecten gericht op de COP21 (klimaat)doelstellingen en voor de combinatie van EFSI met andere financieringsbronnen van de Unie.
- Er wordt voorgesteld om de hub actief te betrekken bij de beoogde sectorale en geografische diversificatie. In de nieuwe verordening wordt tevens expliciet gemaakt dat landbouw, visserij en aquacultuursectoren in aanmerking komen voor EFSI.
- De dekking van verliezen uit wisselkoersschommelingen wordt verduidelijkt met als doel het gebruik van EFSI in EU-landen die geen lid zijn van de eurozone te bevorderen.

² Cohesielanden zijn landen die aanspraak kunnen maken op het Cohesiefonds. Voor de periode 2014–2020 betreft dit Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Roemenie, Slowakije en Slovenië.

Ten aanzien van het verbeteren van het investeringsklimaat (3^e pijler van EFSI) geeft de Commissie aan reeds initiatieven te hebben voorgesteld om investeringen te ondersteunen.³ Daarnaast bevatten de strategieën voor de energie-unie, de kapitaalmarktunie en de vervolmaking van interne markt alle specifieke maatregelen die bij volledige uitvoering investeringsbelemmeringen zullen wegnemen. De Commissie roept de lidstaten op zich meer in te spannen bij het doorvoeren van hervormingen die het ondernemingsklimaat verbeteren, bijvoorbeeld zoals aangegeven in de landenspecifieke aanbevelingen. De Commissie zal in het kader van het Europees Semester 2017 de evaluaties van de uitdagingen voor het investeringsklimaat actualiseren. Deze zullen samen met de *annual growth survey* in november a.s. worden gepubliceerd.

In de mededeling over EFSI staat ook een toelichting op een nieuw fonds voor landen buiten de EU, het Europees extern investeringsplan. Hierover wordt een apart BNC fiche opgesteld.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft twee stafdocumenten gepubliceerd bij het voorstel. Deze vatten kort samen wat de activiteiten waren in het eerste jaar van EFSI, wat het verwachte risicoprofiel is voor de komende jaren en welke EU-garantie daarvoor nodig is.

Begin oktober is ook een evaluatie van EFSI verschenen van de Europese Investeringsbank (EIB).

Daarnaast hebben diverse lidstaten, waaronder Nederland, gevraagd om een onafhankelijke evaluatie, voordat besloten wordt over verlenging van EFSI. De Commissie heeft hiervoor een consultant ingeschakeld. Naar verwachting zal deze evaluatie in november verschijnen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft in een kabinetsreactie van 26 november 2014⁴ en het BNC-fiche van 6 februari 2015⁵ reeds de hoofdlijnen van het Nederlands beleid ten aanzien van het stimuleren van investeringen in Europa vermeld.

Het kabinet heeft daarin benadrukt dat beleid in Europa dat specifiek gericht is op investeringen nuttig kan zijn, 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. Alle drie genoemde elementen zijn nodig voor het bevorderen van de economische groei en het creëren van banen. 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. Investerings vereisen economisch perspectief. Derhalve is het kabinet van mening dat een Europees investeringsbeleid en een verlenging van EFSI aandacht moet zijn voor structurele hervor-

³ Specifiek noemt de Commissie eerdere voorstellen voor het verlagen van voor verzekerings- en herverzekeringsmaatschappijen geldende kapitaalvereisten voor investeringen in infrastructuur en het opstellen van praktische richtsnoeren voor de toepassing van staatssteunregels in het kader van de overheidsfinanciering van infrastructuur.

⁴ Zie kamerstuk 21 501-07, nr. 1202

⁵ Zie kamerstuk 22 112, nr. 1941

mingen 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 kennis-economie, belastingregimes en het openen van product- en dienstenmarkten.

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; momenteel zijn in Nederland door EFSI naar verwachting ca. 1 miljard aan investeringen gemobiliseerd, naast ca. 1,3 miljard aan financiering via het reguliere EIB-instrumentarium.

Het kabinet staat constructief tegenover voorstellen voor een uitbreiding van EFSI. Met name het mkb-loket kan bijdragen aan de financieringsbehoefte van het mkb in Nederland en Europa, en ook het infrastructuur- en innovatieloket bij de EIB kan een waardevolle Europese bijdrage leveren aan de benodigde groeiversterkende investeringen in maatschappelijke projecten gericht op onderzoek, ontwikkeling en innovatie, verduurzaming en de energietransitie. Daarbij zorgt het hefboommechanisme van EFSI ervoor dat de betreffende middelen uit de EU-begroting met een grotere slagkracht worden ingezet dan het geval zou zijn bij directe financiering vanuit de begroting. Echter, voordat kan worden besloten over een verhoging van EFSI, dient er een gedegen analyse en een stevige, onafhankelijke evaluatie van EFSI te worden uitgevoerd waaruit onder meer blijkt in welke mate EFSI-financiering additioneel⁶ is geweest. Voor Nederland is het van belang dat deze onafhankelijke evaluatie wordt afgerond voordat over een uitbreiding van EFSI wordt besloten. Het kabinet ziet verder graag een nadere onderbouwing van de financiering van het voorstel. Een onafhankelijke evaluatie van EFSI kan hieraan bijdragen.

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. Daarbij is ook de complementariteit van EFSI met andere investeringsprogramma's zoals in het kader van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESIF) van belang. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de additionaliteit van EFSI te verduidelijken en deze meer te richten op marktfalen. De additionaliteit dient tevens per project of EFSI-participatie te worden beoordeeld. De voorstellen van de Commissie om de transparantie over de goedkeuring van EFSI-projecten te verhogen kunnen een goede projectbeoordeling stimuleren.

Voor de toegevoegde waarde van EFSI is tevens een evenwichtige sectorale verdeling van belang, met inachtneming van de in de EFSI-verordening opgenomen focusterreinen (waaronder onderzoek, onderwijs en innovatie). Ook op het gebied van klimaatactie kan EFSI van toegevoegde waarde zijn en bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van COP21. Het kabinet deelt het streven van de Commissie om een groot deel van EFSI te benutten voor projecten gericht op

⁶ In de huidige verordening van EFSI (2015/1017) is additionaliteit als volgt omschreven: «de ondersteuning door het EFSI van verrichtingen die tot doel hebben marktfalen of suboptimale investeringssituaties te verhelpen en die in de periode waarin de EU-garantie kan worden benut niet of niet in dezelfde mate door de EIB, het EIF of onder bestaande financiële instrumenten van de Unie hadden kunnen worden uitgevoerd zonder EFSI-steun.»

CO₂-reductie, daarbij ontvangt Nederland graag nadere toelichting van de Commissie of de 40%-streefdoelstelling voor klimaatprojecten uitvoerbaar is. Gezien de grote vraag van het mkb naar EFSI middelen en de waardevolle bijdrage die EFSI op dit terrein tot nu toe in Nederland heeft kunnen leveren, kan Nederland het voorstel om de uitbreiding van EFSI relatief meer in te zetten voor het mkb ondersteunen.

Indien lidstaten aandringen op het opnemen van bindende quota of subdoelen voor de besteding van EFSI is Nederland daar geen voorstander van. Voor een doelmatige toekenning van EFSI-middelen dient de selectie gebaseerd te worden op de kwaliteit van projecten; EFSI-financiering dient vraaggericht plaats te vinden.

Voor Nederland is het van belang dat op de derde pijler van het Investeringsplan meer voortgang wordt 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 hier altijd veel waarde aan gehecht en is voorstander van het versterken van het belang van de derde pijler in EFSI. Nederland steunt de oproep van de Commissie aan lidstaten om zich meer in te spannen bij het doorvoeren van de landenspecifieke aanbevelingen gericht op verbetering van het investeringsklimaat. Ook dienen er verdere stappen te worden gezet richting de kapitaalmarktunie en vervolmaking van de interne markt.

Nederland moedigt de plannen om technische bijstand door de investeringsadvieshub te versterken aan, maar meent wel dat de adviseringshub vraaggericht moet blijven werken om een overbelasting van de hub te voorkomen. Voor optimale aansluiting van Nederland op het investeringsplan, is het Nederlands Investeringsagentschap (NIA) onderdeel van deze Europese investeringsadvieshub. Het NIA is een bestaand faciliterend platform, dat samen met alle belangrijke stakeholders Nederlandse projecten klaarstoomt voor onder meer EFSI-financiering.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit eerste discussies in Brussel bleek dat diverse lidstaten graag een onafhankelijke evaluatie zouden ontvangen voordat een besluit wordt genomen over verlenging en ophoging van EFSI. Mede op Nederlands verzoek wordt deze evaluatie versneld opgeleverd, waarschijnlijk in november. Ook gaven diverse lidstaten het belang aan van de additioneleit van EFSI.

Verder waren meerdere landen van mening dat geld alleen niet voldoende is; lidstaten moeten zich zelf ook inspinnen om een goed investerings- en bedrijfsklimaat te creëren.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Nederland acht de EU bevoegd om op te treden en kan zich vinden in de gekozen rechtsbases voor dit voorstel. Het investeringsplan is destijds gebaseerd op artikelen 172, 173, 175, derde alinea, en 182 (1) VWEU. Nederland kan zich erin vinden dat dit voorstel tot wijziging van de bestaande verordeningen op dezelfde rechtsgrondslagen is gebaseerd.

b) Subsidiariteit

De Nederlandse houding met betrekking tot subsidiariteit is positief. Het voorstel betreft aanpassing van een Europees investeringsinstrument; dat kan enkel op EU-niveau geschieden.

c) Proportionaliteit

Het Nederlands oordeel over de proportionaliteit is positief met een kanttekening. Nederland had graag eerst een onafhankelijke evaluatie ontvangen, voordat de Commissie een voorstel voor verlenging had gedaan. Wel heeft de Commissie aangegeven er aan te werken dat de evaluatie beschikbaar is voordat besluitvorming wordt afgerond.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De 8 miljard euro aan EU-begrotingsmiddelen die eerder voor EFSI waren bestemd, ter vulling van het EU-garantiefonds, zullen worden aangevuld met 1,1 miljard euro. Daarvan komt een deel uit het CEF (fonds voor infrastructuursubsidies: 500 miljoen, waarbij de Commissie voorstelt om CEF weer met 400 miljoen aan te vullen in de voorgestelde herziening van het MFK) en daarnaast 150 miljoen uit ongebruikte middelen in het MFK en 450 miljoen uit het inkomen van bestaande EFSI activiteiten (rendement op projecten en vergoedingen door eindgebruikers). Daarmee stijgt het EU-garantiefonds naar 9,1 miljard euro. Daarbij zou het EU-garantiefonds niet 50% maar 35% van de risico's gaan dekken; de totale EU-garantie stijgt hierdoor van 16 naar 26 miljard euro.

De Commissie stelt voor dat de EIB bijdrage wordt verhoogd met 2,5 miljard naar een bedrag van 7,5 miljard euro. Het totale bedrag van de EU-garantie en de EIB-bijdrage bedraagt daarmee 33,5 miljard. Volgens de eerder veronderstelde hefboom van 15 wordt hiermee een potentieel bedrag van 500 miljard aan investeringen mogelijk gemaakt (dit is inclusief bijdragen van private financiers).

Voor dit voorstel zijn dus extra middelen nodig vanuit de EU-begroting. Nederland is van mening dat deze 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

Dit voorstel heeft geen directe gevolgen voor de rijksbegroting. Mochten er toch budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting zijn, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Geen. Alleen indien bedrijven aanvragen indienen voor EFSI-financiering, zijn hieraan kosten verbonden.

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

Geen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De bedoeling van de mededeling is om het voor bedrijven makkelijker te maken om te investeren.

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

Verordening 2015/1017 voorziet reeds in bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Op grond van art. 7, lid 13, heeft de Commissie de bevoegdheid om niet-essentiële elementen van onderdelen van de in bijlage II van de Verordening vastgelegde richtsnoeren te wijzigen, zonder enig onderdeel volledig te schrappen. Op grond van art. 7, lid 14, is de Commissie bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde de verordening aan te vullen door de totstandbrenging van een scorebord van indicatoren dat door het investeringscomité moet worden gebruikt om onafhankelijke en transparante beoordeling van het mogelijke en daadwerkelijke gebruik van de EU-garantie te waarborgen. Deze bevoegdheden zijn aan de Commissie toegekend voor een termijn van drie jaar met ingang van 4 juli 2015. De Commissie stelt nu voor om dit te veranderen in een termijn van 5 jaar met ingang van 4 juli 2015 (t/m 2020). Uiterlijk negen maanden voor het einde van die termijn zal de Commissie een verslag opstellen over de bevoegdheidsdelegatie. Nederland kan daarmee instemmen.

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

De verordening treedt in werking op de 3^e dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de EU. Dit lijkt haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Nederland is van mening dat voor eventuele verdere verlenging van EFSI, voor de periode na 2020, tijdig een gedegen onafhankelijke evaluatie moet worden uitgevoerd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen. Het EFSI is gericht op projecten binnen de EU.