

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1272

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

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» (Kamerstuk 22 112, nr. 1276)

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

Fiche: Mededeling kader voor de volgende generatie innovatieve financiële instrumenten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: een raamwerk voor de volgende generatie innovatieve financiële instrumenten – EU eigen vermogen en schuld platforms.

Datum Commissiedocument: 19 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 662 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/investment/europe_2020/documents/com2011_662_en.pdf

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Raad Algemene Zaken in het kader van de MFK-onderhandelingen; Ecofin wat betreft financiële regelgeving en Raden van desbetreffende beleidsterreinen waar het gaat om de inzet van specifieke financiële instrumenten.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Financiën

Samenvatting BNC fiche

De Commissie beoogt de lopende herziening van het Financieel Reglement te benutten voor de ontwikkeling van het potentieel van innovatieve financiële instrumenten, waarbij goed financieel beheer voorop staat. De Commissie stelt voor om het aantal instrumenten in het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK) te intensiveren en de transparantie van dergelijke instrumenten te vergroten door alle (innovatieve) financiële instrumenten onder te brengen in een aantal platforms. Deze platforms bestaan uit een pakket horizontaal toepasbare beginselen, voorschriften en richtsnoeren. Het kabinet staat positief tegenover het stellen van duidelijke regels en voorwaarden voor (innovatieve) financiële instrumenten. Met deze mededeling lijkt middels het opstellen van eenduidige voorwaarden en regels meer transparantie en consistentie beoogd te worden, als dat het geval is kan het kabinet dat toejuichen. In zijn algemeenheid erkent het kabinet de potentiële voordelen van (innovatieve) financiële instrumenten, maar ziet ook een aantal risico's zoals marktverstoring, onduidelijke budgettaire gevolgen en risico's ten aanzien van financieel beheer en stelt daarom een aantal voorwaarden waaraan dergelijke instrumenten moeten voldoen. Om aan deze voorwaarden tegemoet te kunnen komen, dient financiering vanuit de EU begroting ten behoeve van financiële instrumenten op beperkte schaal plaats te blijven vinden. De subsidiariteit wordt positief beoordeeld, omdat het stellen van voorwaarden en regels ten aanzien van innovatieve financiële instrumenten binnen de EU-begroting per definitie een Europese aangelegenheid is. De proportionaliteit van deze mededeling lijkt ook positief, omdat het kabinet positief tegenover het stellen van duidelijke regels en voorwaarden staat voor innovatieve financiële instrumenten. In dit fiche heeft het kabinet echter enkele algemene voorwaarden en aandachtspunten benoemd ten aanzien van Europese innovatieve financiële instrumenten. Een oordeel over afzonderlijke instrumenten zal het kabinet geven zodra daarover meer details beschikbaar zijn.

2. Essentie voorstel

De Commissie beoogt de lopende herziening van het Financieel Reglement te benutten voor de ontwikkeling van het potentieel van innovatieve financiële instrumenten, waarbij goed financieel beheer voorop staat. Als gevolg van budgettaire consolidatie in lidstaten en toegenomen risico-aversie bij marktpartijen, vindt de Commissie dat in het volgende MFK innovatieve financiële instrumenten een meer prominente rol moeten spelen. De Commissie stelt dat dergelijke instrumenten een meer efficiënte en effectieve manier van stimuleren zijn dan directe subsidies en een hefboomeffect kunnen creëren naar private investeringen. Op die manier zouden de Europa 2020 doelstellingen beter kunnen worden verwezenlijkt.

Daarnaast wil de Commissie transparantie vergroten door de instrumenten meer te harmoniseren, meer zichtbaarheid geven aan de EU participatie bij grote projecten waarbij meerdere financieringspartijen zijn betrokken en een grotere rol voor private investeerders realiseren. Zij haalt een onderzoek aan dat stelt dat innovatieve financiële instrumenten gemiddeld een zeer hoge output hebben, maar dat de toegevoegde waarde voor de EU niet altijd zo evident blijkt te zijn en er weinig bewustzijn is onder de belanghebbenden dat een deel van deze instrumenten zijn opgericht met EU middelen. De huidige versnippering van financiële instrumenten leidt volgens de Commissie nu tot verwarring; er zou een bundeling van instrumenten moeten komen, in plaats van één instrument per beleid. Daarbij wil de Commissie, om meer privaat kapitaal aan te trekken, in het volgende MFK een andere vorm van risicodeling bewerkstellingen. De huidige risicodelingsinstrumenten zijn gebaseerd op een risicobeoordeling per afzonderlijk project of een gezamenlijke risicodeling tussen de EU-begroting en financiële instellingen, zoals de EIB. In het volgende MFK pleit de Commissie voor een portefeuillebenadering. Dat wil zeggen dat verliezen worden afgedekt door een portefeuille van leningen die aan specifieke doelgroepen zijn verstrekt. Dit zou middels schuldfinanciering kunnen, waarbij de EU-bijdrage gebruikt wordt om eventuele eerste verliezen op leningen te dekken.

De Commissie geeft aan dat deze instrumenten niet per se risicovoller zijn dan directe subsidies, aangezien alle risico's beperkt blijven tot de begrotingsmiddelen.

Het dagelijks beheer van dergelijke financiële instrumenten hoeft niet altijd direct door de Commissie te worden gedaan, maar valt onder de verantwoordelijkheid van de formeel aangestelde managers; er moet dan wel een systeem van controlemogelijkheden worden ingebouwd.

3. Kondigt de Commissie maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst?

Nieuwe innovatieve financiële instrumenten

Commissie doet een aantal sectorspecifieke voorstellen voor nieuwe innovatieve financiële instrumenten in het volgende MFK: i) eigen vermogen- en schuldinstrumenten voor onderzoek en innovatie, ii) financiële instrumenten voor het MKB, iii) instrumenten op het gebied van sociale verandering en innovatie, iv) infrastructuur als onderdeel van de «Connecting Europe Facility» en, v) garantiefaciliteiten op het gebied van onderwijs en cultuur om bij te dragen aan de Europa 2020 doelstellingen. Een deel van deze instrumenten, zal in plaats komen van bestaande instrumenten. Meer informatie over deze instrumenten en de wenselijkheid hiervan, kunt u terugvinden in de BNC fiches over desbetreffende onderwerpen.

Stroomlijnen en rationaliseren van instrumenten

Volgens de Commissie, moeten in het volgende MFK bestaande en nieuwe innovatieve financiële instrumenten worden ondergebracht in platforms voor instrumenten van eigen en vreemd vermogen. Deze platforms bestaan uit een pakket horizontaal toepasbare beginselen, voorschriften en richtsnoeren. Het Financieel Reglement en de zogenoemde gedelegeerde handeling (momenteel «Implementing Rules») bepalen de algemene beginselen in termen van begrotingsbeheer en deugdelijk financieel beheer. Daarbij zouden, conform de algemene beginselen, meer gedetailleerde specifieke operationele eisen moeten worden ontwikkeld die de specifieke financiële parameters zouden bevatten ter weerspiegeling van de beste praktijken. In het Financieel Reglement dienen voorwaarden opgenomen te worden voor interventie door middel van de financiële instrumenten, zoals marktfalen en het vermijden van concurrentievervalsing in de interne markt. Momenteel zijn de onderhandelingen over het Financieel Reglement nog in volle gang.

De Commissie stelt concreet de volgende platforms voor:

1. Instrumenten voor structuurfondsen. Hiervoor zijn volgens de Commissie drie mogelijkheden:
 - a. Maatwerkinstrumenten, deze kunnen door de lidstaten zelf worden ontwikkeld, volgens de beginselen van gedeeld beheer daarbij rekening houdend met horizontale voorschriften die zijn bepaald in de platforms;
 - b. ontwikkeling van «off-the-shelf-instrumenten», voor het gebruik van instrumenten die een precieze afspiegeling zijn van instrumenten die de Commissie gebruikt;
 - c. gedeeltelijk investeren in compartimenten van instrumenten op EU-niveau die geoormerkt zijn voor investeringen in regio's en op beleidsgebieden.
2. Externe dimensie van instrumenten voor binnenlandse beleid; dit platform moet er voor zorgen dat ook niet-EU-landen gebruik kunnen maken van sommige financiële instrumenten.
3. Instrumenten voor buitenlands beleid; middels innovatieve financiering in alle instrumenten voor extern beleid (in voorkomende gevallen met behulp van regionale investeringsfaciliteiten) om aanvullende financiering – ook uit de particuliere sector – vrij te maken ter ondersteuning van de EU-prioriteiten om de investeringsbehoeften van de partnerlanden te dekken. De Commissie, de lidstaten en Europese bilaterale en multilaterale financiële instellingen (in het bijzonder de EIB) die actief zijn op het gebied zouden middels innovatieve financiële instrumenten meer moeten samenwerken.

De platforms moeten financiële en technische voorwaarden bevatten voor het ontwerp en de implementatie van innovatieve financiële instrumenten. Deze voorwaarden zullen gebaseerd zijn op horizontale bepalingen, specifieke bepalingen zullen worden gedekt in de sectorverordening. Sommige parameters zullen algemeen gelden voor instrumenten voor eigen en vreemd vermogen, terwijl andere specifiek voor een van de types instrumenten zullen zijn. Deze zijn ter aanvulling van de beginselen van het Financieel Reglement en de gedelegeerde handeling en bevatten de volgende aspecten:

- Specifieke voorschriften voor de ex-ante evaluatie of effectbeoordeling;
- minimumstandaarden of bandbreedtes met betrekking tot het multiplicatoreffect, het risicoprofiel en de risicodeling;
- voorschriften met betrekking tot de beheerders van investeringsinstrumenten, vergoedingsregelingen en criteria voor de verwijdering;

- een integraal toezichts- en governancestelsel voor een redelijke zekerheid dat de EU-middelen worden gebruikt voor de beoogde doeleinden;
- de vaststelling, uitvoering en evaluatie van op risico's toegespitste maatregelen voor fraudepreventie met het oog op een sterke bescherming van de EU-belangen.

Deze financiële instrumenten kunnen worden gelanceerd door een verscheidenheid aan actoren, zoals de Commissie en EIB, maar ook financiële instellingen. Financiële instrumenten kunnen direct door de Commissie worden geïmplementeerd, of door publieke financiële instellingen danwel investeringsfondsen.

Bevoegdheidsvaststelling

a. Bevoegdheid

De bevoegdheid voor het aanpassen van financieel beheer is geregeld in artikel 322.1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Daarnaast zullen de desbetreffende sectorverordeningen de basis bieden voor de implementatie van de in deze mededeling genoemde financiële instrumenten.

b. Functionele toets

Subsidiariteit; Positief

Het stellen van voorwaarden en regels ten aanzien van innovatieve financiële instrumenten binnen de EU-begroting is per definitie een Europese aangelegenheid.

Proportionaliteit; Positief

Het kabinet staat positief tegenover het stellen van duidelijke regels en voorwaarden voor innovatieve financiële instrumenten. Met deze mededeling lijkt middels het opstellen van eenduidige voorwaarden en regels meer transparantie en consistentie beoogd te worden, als dat het geval is kan het kabinet dat toejuichen. In zijn algemeenheid erkent het kabinet de potentiële voordelen van (innovatieve) financiële instrumenten, maar ziet ook een aantal risico's zoals marktverstoring, onduidelijke budgettaire gevolgen en risico's ten aanzien van financieel beheer. Om aan de voorwaarden die het kabinet aan (innovatieve) financiële instrumenten stelt tegemoet te kunnen komen, dient financiering vanuit de EU begroting ten behoeve van financiële instrumenten op beperkte schaal plaats te blijven vinden.. Dit is echter een voorlopig oordeel; indien uiteindelijk hieraan voor het geheel van toepassingsgebieden niet kan worden voldaan is dit reden om het oordeel proportionaliteit te heroverwegen.

Financiële consequenties

Alle financiële consequenties, voor de EU-begroting, nationale en regionale overheden zijn onbekend. De Commissie geeft in deze mededeling nog geen bedragen aan voor financiële instrumenten.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland staat positief tegenover het meer stroomlijnen en transparanter maken van innovatieve financiële instrumenten in het volgend MFK. Het oprichten van platforms met horizontale bepalingen kan hieraan bijdragen. Een aantal bepalingen, zoals regels over governance, ex-ante monitoring en een duidelijke exit beoordeelt het kabinet als positief. Ook de portefeuillebenadering die wordt voorgesteld, ziet het kabinet in eerste instantie als een positieve ontwikkeling, maar dit voorstel zal nog verder

moeten worden uitgewerkt voor hierover een definitief oordeel kan worden gegeven.

Het kabinet zet er wel op in dat de horizontale bepalingen die worden gesteld voor de platforms mogen niet in strijd mogen zijn met de regels van het Financieel Reglement. Aangezien de onderhandelingen over de herziening van het Financieel Reglement nog gaande zijn en moeizaam blijken te verlopen op juist deze punten, zal het kabinet ervoor waken dat deze bepalingen in lijn zijn met het Financieel Reglement.

Het kabinet erkent de potentiële voordelen van (innovatieve) financiële instrumenten; bij projecten met duidelijk te definiëren kasstromen en private baten kunnen ze in de context van financiële consolidatie en een sobere EU-begroting een efficiëntere vorm van interventie via publieke middelen zijn dan een directe gift of subsidie en zolang een hefboomeffect wordt gecreëerd waardoor private financiering kan worden aangetrokken.

Echter, het kabinet stelt ook dat er risico's kleven aan de inzet van innovatieve financiële instrumenten, zoals onduidelijke budgettaire gevolgen voor de EU-begroting en risico's ten aanzien van financieel beheer. Dergelijke instrumenten die medegefinancierd worden vanuit de EU begroting moeten daarom aan duidelijke voorwaarden voldoen: i) er mogen geen budgettaire risico's zijn voor de EU-begroting, ii) er mag geen sprake zijn van marktverstoring, iii) er moet sprake zijn van Europese toegevoegde waarde, iv) er mag geen overlap zijn met bestaande instrumenten, middelen uit dergelijke financiële instrumenten moeten terugvloeien naar de EU-begroting, v) de instrumenten mogen niet fungeren als vervanging nationale cofinanciering, vi) er moet een duidelijke exit komen, vii) administratieve kosten moeten gemaximeerd worden, en viii) tussentijdse controle en goede verantwoording.

In het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over de begroting 2010, roept de ERK op tot verbetering van het toezicht bij het gebruik van financiële instrumenten omdat zij in toenemende mate risico's signaleert. De ERK signaleert allereerst een toename van het gebruik door de Commissie van voorfinanciering (aan lidstaten), zonder toereikend zicht op informatie over betalingen voor financiële instrumentering. Tussen 2005 en 2010 is het materiële belang van deze voorfinanciering cumulatief gestegen tot 84 miljard euro. Problematisch is dat momenteel maar één toetsing van de subsidiabiliteit van de gemaakt kosten mogelijk is, namelijk aan het eind van de programmaperiode of bij afsluiting van het programma. Eventuele onregelmatigheden zullen bij voortdurende van deze situatie niet of pas met een flinke vertraging opgespoord kunnen worden. Een hieraan gerelateerd risico is gelegen in het feit dat Audit Autoriteiten pas aan het einde van het financiële instrument hun controlerende taak kunnen uitvoeren. Het kabinet stelt om die reden als nadere randvoorwaarde dat er bij alle financiële instrumenten de mogelijkheid moet bestaan voor het uitvoeren van tussentijdse (audit-) controles. Om de rechtmatigheid van EU middelen te borgen, zal het kabinet terughoudend reageren op voorstellen die risico's ten aanzien van rechtmatigheid en onregelmatigheden niet voldoende adresseren.

Om aan de voorwaarden die het kabinet aan (innovatieve) financiële instrumenten stelt tegemoet te kunnen komen, dient financiering vanuit de EU begroting ten behoeve van financiële instrumenten op beperkte schaal plaats te blijven vinden.

In dit fiche heeft het kabinet enkele algemene voorwaarden en aandachtspunten benoemd ten aanzien van Europese innovatieve financiële instrumenten. Een oordeel over afzonderlijke instrumenten zal het kabinet geven zodra daarover meer details beschikbaar zijn.