

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1202

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2014

Heden, woensdag 26 november 2014, heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd onder de titel «Een investeringsplan voor Europa». Dit plan geeft invulling aan één van de prioriteiten van de nieuwe Europese Commissie: het bevorderen van investeringen in de Europese economie.

Het kabinet waardeert in beginsel het initiatief van de Europese Commissie voor een investeringsplan voor Europa. Het kabinet heeft steeds 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. Voor het kabinet is mede van belang dat bezien wordt hoe middelen uit de EU-begroting, middelen van nationale ontwikkelings- en investeringsinstellingen en middelen van de Europese Investeringsbank (EIB) kunnen worden ingezet om private investeringen te stimuleren.

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 Groei- en Stabiliteitspact 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 landen van de EU en de eurozone als geheel structureel te verbeteren. Investeringen vereisen economisch perspectief. Derhalve acht het kabinet een Europees investeringsbeleid niet volledig zonder dat dit gepaard gaat met een agenda van structurele hervormingen. Dat beperkt zich niet tot het

wegnemen van specifieke belemmeringen in het investeringsklimaat, maar breidt zich uit tot hervormingen op de arbeidsmarkt, belastingregimes en het openen van product- en dienstenmarkten.

Het investeringsplan, zoals voorgesteld door de Commissie, kent drie onderdelen:

- 1) het mobiliseren van financiële middelen voor investeringen;
- 2) zorg dragen dat financiële middelen hun weg vinden naar de reële economie;
- 3) het verbeteren van het investeringsklimaat.

De Commissie roept de Europese Raad van 18 en 19 december op om dit investeringsplan te ondersteunen.

1. Mobiliseren van financiële middelen voor investeringen

De Europese Commissie wil bestaande Europese publieke middelen anders inzetten met het doel private middelen aan te trekken voor kansrijke investeringsprojecten die anders niet of moeilijk tot stand zouden komen in de periode 2015–17. Dit moet de vorm krijgen van een Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI). Het voorstel van de Commissie is om het EFSI te positioneren als een *trustfund* binnen de EIB-groep, met een ander risicoprofiel dan de reeds bestaande EIB-structuren. Door het dragen van meer risico dient het EFSI projecten (mede) te financieren die een hoger sociaal- en economisch rendement genereren, en complementair zijn aan bestaande projecten binnen de EIB en de EU-programma's.

Het EFSI wordt in het voorstel van de Commissie primair gevoed door een garantie vanuit de EU begroting van 16 miljard euro. Dit bedrag is opgebouwd uit bestaande middelen binnen de EU-begroting uit de programma's Faciliteit Europese Verbinding (CEF; infrastructuur, 3,3 miljard), Horizon 2020 (onderzoek en innovatie, 2,7 miljard) en de beperkte ruimte die er nog onder de plafonds beschikbaar is in het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 (2 miljard). Tezamen kan op die manier volgens de Commissie op basis van een buffer van 8 miljard euro een garantie van 16 miljard euro worden afgegeven. Daaraan zal de EIB 5 miljard euro toevoegen vanuit het eigen kapitaal. Het EFSI heeft zodoende een omvang van 21 miljard euro. Ten gevolge van de zekerheden verschaft door dit kapitaal en garanties is in principe de EIB in staat om een aanzienlijk groter bedrag aan additionele verplichtingen aan te gaan in de vorm van eigen vermogen, garanties en achtergestelde leningen. Zo kan met één euro garantie uit dit fonds door de EIB drie euro extra aan achtergestelde leningen verstrekt worden voor een bepaalde investering. Daarmee wordt beoogd een veelvoud aan particuliere cofinanciering los te maken. Vanwege het risicodragende (en dus delende) karakter hebben deze instrumenten namelijk een relatief hoge katalytische werking op particuliere medefinanciers. Hoewel dit per project en financieringsvorm zal verschillen gaan EIB en Commissie er vanuit dat het gezamenlijke effect van deze hefboomwerking op de EIB (gemiddeld 3) en de hefboomwerking op particuliere cofinanciering (gemiddeld 5) gemiddeld 15 zal zijn, zodat met een fonds van 21 miljard dus 315 miljard euro aan investeringskapitaal kan worden gemobiliseerd. Hoewel het kabinet nadere toelichting op de genoemde hefboomwerking wenselijk acht, kunnen deze veronderstellingen onder voorwaarden haalbaar zijn. Bedacht dient te worden dat bij de kapitaalverhoging van de EIB in 2012 gerekend is op een hefboomwerking op de totale investeringsbedragen van 18, hetgeen volgens de EIB ook in de praktijk zo uitwerkt. Omdat de additionele risico's voor de EIB worden afgedekt door garanties van de EU en een afgezonderd deel van het EIB kapitaal, vormt het EFSI in principe geen risico voor de AAA-rating van de EIB. De voorstellen van de

Commissie vragen nog verdere uitwerking, alvorens het kabinet een definitief oordeel kan geven. Het kabinet oordeelt positief over het feit dat de Commissie heeft bekeken hoe bestaande publieke EU-middelen kunnen bijdragen aan het EFSI. De herkomst van de buffermiddelen roept vragen op en zal moeten worden beoordeeld op basis van de hiermee vrijgemaakte investeringen. Het kabinet hecht er daarbij aan dat die middelen ook op de meest effectieve manier worden ingezet en onderschrijft het principe van additionaliteit dan ook. Het kabinet acht het verder van belang dat de kwaliteit en toegevoegde waarde van de investeringen uit het EFSI leidend is.

De Commissie wil ook de mogelijkheid creëren voor nationale autoriteiten om kapitaal bij te dragen aan het fonds. De Commissie zegt dergelijke bijdragen positief te willen benaderen in de context van de beoordelingen van de overheidsfinanciën in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Het kabinet wil bevestiging van de Commissie dat met die benadering de regels van het SGP gevolgd blijven worden en dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van het SGP van houdbare overheidsfinanciën.

Het EFSI zal driekwart van de middelen richten op investeringen in infrastructuur, met name breedband- en energienetwerken, maar ook wegen, onderzoek en innovatie, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. De middelen zullen worden ingezet voor projecten van Europees belang. Daarnaast zal het EFSI risicofinanciering voor het MKB ondersteunen via het opschalen van activiteiten van het EIF. Ongeveer een kwart van de middelen zal hier naar toe gaan. Het kabinet kan deze opzet in grote lijnen onderschrijven. Met name hecht het kabinet aan een voldoende accent op financiering voor het MKB en zogenoemde *Midcap*-bedrijven. De investeringen in infrastructuur volgen de sectoren die in de strategische agenda van de Europese Raad van 26 en 27 juni als prioritaire investeringsgebieden zijn benoemd.

Het EFSI krijgt als *trustfund* binnen de EIB een eigen *governance* structuur met een apart management. De Commissie gaat niet in detail in op de vormgeving van deze structuur, maar geeft wel aan dat de projecten gekozen zullen worden door een onafhankelijk investeringscomité, dat keuzes moet baseren op economische en financiële houdbaarheid en toegevoegde waarde aan de particuliere sector (geen crowding out). Het EFSI zal daarbij gebruik maken van het personeel en de kennis binnen de EIB. Om redenen van efficiëntie, effectiviteit en voortvarendheid steunt het kabinet de voorgestelde positionering van EFSI als *trustfund* binnen de EIB, en het daarbij horende gebruik van de bestaande expertise en staf van de EIB-groep. Ook is het kabinet voorstander van de voorgestelde onafhankelijke beoordeling van het gebruik van het fonds voor individuele projecten, zodat gewaarborgd wordt dat de selectie van gefinancierde projecten gebaseerd is op een objectieve beoordeling van de kwaliteit, waaronder economisch rendement. Voor de meer precieze opzet wacht het kabinet de uitwerking door de Commissie af, waarbij het waarborgen wil zien voor een zorgvuldige en onafhankelijke toetsing om te garanderen dat projecten daadwerkelijk verantwoord en rendabel zijn.

De Commissie wil het EFSI operationeel maken middels een versnelde besluitvormingsprocedure via de Raad en het Europees parlement, in de loop van 2015. Bovendien kan de EIB met haar eigen middelen reeds een begin maken met de genoemde activiteiten vanaf begin 2015.

Tot slot roept de Commissie de lidstaten op om, los van de inzet van het EFSI, binnen de middelen vanuit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen het gebruik van innovatieve financiële instrumenten, zoals

leningen en garanties, fors te verruimen. Het kabinet steunt het idee om ook binnen de Europese Structuur- en Investeringsfondsen te kijken of middelen effectiever kunnen worden ingezet via meer innovatieve financiële instrumenten. Daarbij moet wel gezorgd worden voor voldoende omvang van het instrument om het daadwerkelijk effectiever te laten zijn. De verantwoordelijkheid voor deze middelen ligt echter voor een belangrijk deel bij de regio's, die op dit moment hun operationele programma's net hebben afgerond of in de afrondende fase zijn.

2. Zorg dragen dat financiële middelen hun weg vinden naar de reële economie

Het tweede spoor binnen het investeringsplan bevat initiatieven die moeten bijdragen aan het bij elkaar brengen van publieke en private middelen en concrete investeringsmogelijkheden. De Commissie wil dit primair doen door een pijplijn van concrete projecten te ontwikkelen en door de technische assistentie op dit gebied te versterken via een «investeringsadvieshub».

De «hub» moet in de plannen van de Commissie een loket worden voor vragen op het terrein van technische assistentie bij investeringen. Bij dit loket kunnen investeerders, investeringsprojecten en nationale autoriteiten terecht met vragen om advies. De «hub» zal dan voorzien in de juiste ondersteuning, eventueel met behulp van externe partijen. Het kabinet steunt de oprichting van een dergelijke «hub» waar deze een loketfunctie kan vervullen voor informatie die nu verspreid zit bij onder meer de EIB en nationale investeringsplatformen (zoals in Nederland de Nederlandse Investeringsinstelling). De «hub» moet echter niet bestaande structuren met eenzelfde taak in de weg gaan zitten. Het kabinet wacht daarom de uitwerking door de Commissie af.

Het kabinet heeft nog vragen ten aanzien van het op Europees niveau laten ontwikkelen van een pijplijn van concrete projecten. De Commissie wil een dergelijke exercitie continu maken en voorzien van een beoordeling op basis van eenvoudige en herkenbare criteria. Het kabinet onderschrijft dat het inventariseren en ontwikkelen van een pijplijn van potentieel kansrijke investeringsprojecten een continu proces dient te zijn. De vraag is echter in hoeverre een dergelijke pijplijn apart op Europees niveau moet worden ontwikkeld, wat bijvoorbeeld de rol van nationale overheden en andere stakeholders is in dit proces en van de particuliere sector. Ook op deze punten wil het kabinet de nadere uitwerking van de voorstellen bezien voordat het een definitief oordeel kan vellen. Bij de opzet van de *Task Force* Investerings van lidstaten onder voorzitterschap van de Europese Commissie en de EIB, waartoe de Ecofinraad heeft besloten¹ is ook gewerkt aan lijsten met projecten. Overigens zijn deze lijsten niet uitputtend. Het kabinet vindt dat de rolverdeling tussen Europese instellingen, nationale overheden en de particuliere sector bij het ontwikkelen van een pijplijn moet worden verduidelijkt.

Aan alle lidstaten is gevraagd te komen met een illustratieve lijst van projecten in verschillende fases van voorbereiding in de sectoren R&D, digitale economie, energie unie, transport/infrastructuur, sociale infrastructuur en milieu/grondstoffenefficiëntie. Deze dienen mede als een illustratie voor de mogelijkheden en knelpunten. Ook de Nederlandse lijst, die als bijlage² bij deze brief bijgevoegd is, bevat voorbeelden binnen deze verschillende sectoren.

¹ Hierover bent u geïnformeerd in het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 13 en 14 oktober 2014, d.d. 21 oktober 2014 met Kamerstuk 21 501-07, nr. 1176.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De lijst moet nadrukkelijk niet gezien worden als een aanvraag voor Europese financiering. Wel zijn de meeste projecten geselecteerd op basis van de gewenste medefinanciering door particuliere financiers, conform de insteek bij de hierboven genoemde financieringsinstrumenten. De projecten bevinden zich in verschillende stadia van voorbereiding, waarbij sommigen al verwerkt zijn in investeringsplannen (een enkele zelfs ingediend bij de EIB) en anderen zich nog in een conceptuele fase bevinden. Het op de lijst voorkomen van projecten zegt op zich niets over de beschikbaarheid van een nationale bijdrage. Hiervoor bestaan de reguliere nationale budgettaire kaders en besluitvorming. Dit is toegelicht in de in het Engels gestelde inleiding bij de Nederlandse lijst van projecten.

Verder verdient nog vermelding dat, vanwege het selectieve karakter, de lijst geen voorbeelden bevat van projecten van individuele particuliere bedrijven. Wel worden in de inleiding een aantal financieringsknelpunten voor particuliere projecten genoemd, die aandacht verdienen op Europees niveau. Tevens is ruim aandacht besteed aan het belang van fondsen voor de financiering van het mkb.

Het eindrapport van de *Task Force* zal naar verwachting tijdens de Ecofinraad van 9 december worden gepresenteerd. Over verdere vorderingen van de *Task Force* zal via de gebruikelijke communicatie in het kader van de Ecofinraad aan de Kamer gerapporteerd worden.

3. Verbeteren van het investeringsklimaat

Het derde spoor betreft diverse meer algemene maatregelen voor het verbeteren van het investeringsklimaat. De Commissie wil die maatregelen verder uitwerken in het komende werkprogramma voor 2015. De Commissie noemt in het bijzonder drie onderdelen.

Ten eerste moet het programma voor «betere regelgeving» worden versterkt. Het kabinet juicht dit toe. Het kabinet is al jaren een pleitbezorger van een duidelijke Europese agenda voor betere regelgeving en minder administratieve lasten. Het onderschrijft het belang van een dergelijke agenda voor een beter investeringsklimaat gekoppeld aan minder lasten in de uitvoering door decentrale overheden en bedrijfsleven. Ten tweede moet gewerkt worden aan een kapitaalmarktunie. De eerste stappen hier naar toe moeten worden gezet middels

onder meer de verordening voor langetermijninvesteringfondsen, het ontwikkelen van een markt voor hoogwaardige securitisatie, het meer standaardiseren van kredietinformatie van het MKB en het ontwikkelen van een Europees regime voor private placements. De Commissie heeft aangekondigd te werken aan een kapitaalmarktunie. De maatregelen die de Commissie noemt zijn belangrijke stappen op weg naar het eenvoudiger verkrijgen van kapitaal voor projecten die nu nog voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van bankfinanciering. Vooral voor het mkb bestaan er op dit terrein nog belangrijke belemmeringen. Ten derde benoemt de Commissie het verbeteren van de interne markt. De Commissie noemt daarbij de energiemarkt, transport (met name luchtvaart en spoor), de digitale interne markt, diensten- en productmarkten en onderzoek en innovatie. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat een Europese investeringsagenda niet kan zonder verdere stappen op de interne markt. Onder meer bij de energiemarkt, de digitale markt en de dienstensector is nog veel winst te boeken. Het kabinet verwacht dan ook, in navolging van Single Market Acts I en II, nieuwe ambitie en voorstellen van de Commissie op de prioritaire terreinen van de interne markt. Als het gaat om de digitale interne markt zet Nederland

in op het verlagen van barrières voor grensoverschrijdende e-commerce, modernisering van het huidige auteursrecht om ruimte te bieden aan nieuwe online business modellen en een beter geïntegreerde telecommarkt. Ten aanzien van diensten wenst Nederland een concrete nieuwe strategie met maatregelen op zowel EU als nationaal niveau om resterende belemmeringen voor de dienstenmarkt weg te nemen. Het gaat dan om versterking van nationale hervormingen gericht op het openen van dienstenmarkten en een ambitieuzere implementatie van de dienstenrichtlijn. Bovendien wenst Nederland nieuwe initiatieven op EU-niveau, onder meer op het terrein van wederzijdse erkenning en gericht op economisch dienstensectoren met groot economisch potentieel, zoals de zakelijke dienstverlening, detailhandel en de bouw.

Het kabinet ziet dan ook uit naar de concrete initiatieven op al deze terreinen in het werkprogramma voor 2015 dat zeer binnenkort zal verschijnen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp