

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2225

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2016

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

Fiche: Verordening Extern Investeringsplan

Fiche: Mededeling versterking van de veiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 2226)

Fiche: Verordening Financieel Reglement van de EU-begroting (Kamerstuk 22 112, nr. 2227)

Fiche 4: Mededeling Betere regelgeving; betere resultaten voor een sterkere Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2228)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Verordening Extern Investeringsplan

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) en tot instelling van de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de regio's en de Europese Investeringsbank – Stimuleren van Europese investeringen voor banen en groei: naar een tweede fase van het Europees Fonds voor strategische investeringen en een nieuw Europees extern investeringsplan

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 september 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM(2016) 586 en 581

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/HIS/?uri=CELEX:52016PC0586>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1474895623133&uri=CELEX:52016DC0581>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
n.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

h) Rechtsbasis

Artikelen 209(1) en 212(2) VWEU

i) besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Zoals aangekondigd in de mededeling over de externe dimensie van migratie¹, zet de Commissie voor de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie in op een fundamentele herijking van traditionele ontwikkelingssamenwerking, met een belangrijkere rol voor de private sector. Onderdeel hiervan was het voornemen een ambitieus extern investeringsplan op te stellen om de grondoorzaken van migratie aan te pakken. Dit is door de Commissie uitgewerkt in mededeling COM(2016) 581, waarvan de kabinetsappreciatie u voor het interne gedeelte (EFSI) al in vorm van een BNC fiche is toegekomen. Het externe gedeelte van die

¹ COM(2016)385, BNC fiche Kamerstuk 22 112, nr. 2157

mededeling – het voorstel voor een Europees extern investeringsplan – zal hier worden behandeld.

De Europese Unie krijgt hiermee, naast het EU Trust Fund, een extra financieel instrument dat kan worden ingezet in landen van herkomst en transit. Met het extern investeringsplan beoogt de Commissie in de periode 2017–2020 investeringen in Afrika en de nabuurschapsregio² te stimuleren en zo bij te dragen aan de 2030 Agenda van de VN en de duurzame ontwikkelingsdoelen en daarmee aan de aanpak van de grondoorzaken van migratie. Het plan omvat drie pijlers: (1) het katalyseren van private investeringen met publieke middelen via garanties en concessionele fondsen; (2) het bieden van technische assistentie aan lokale overheden en bedrijven bij het ontwikkelen van rendabele projecten; en (3) het verbeteren van het ondernemingsklimaat door het bevorderen van goed bestuur, de aanpak van corruptie en het wegnemen van investeringsbelemmeringen en marktverstoringen.

De voorgestelde verordening (COM(2016) 586) gaat specifiek in op de eerste pijler, die het Europese Fonds voor Duurzame Ontwikkeling (EFDO) wordt genoemd. Onderdeel hiervan zijn een nieuwe garantiefaciliteit van EUR 1,5 miljard en de bestaande blendingfaciliteiten voor Afrika en de nabuurschapsregio. De garantiefaciliteit zal door internationale financiële instellingen (IFIs) beheerde portfolio's van ontwikkelingsrelevante investeringen garanderen, die zonder de garantie niet tot stand gekomen zouden zijn of een verminderd ontwikkelingseffect zouden hebben gekend. De garantie van EUR 1,5 miljard wordt voor EUR 750 miljoen afgedekt met middelen uit de EU-begroting en reeds geïdentificeerde middelen uit het Europees Ontwikkelingsfonds om mogelijke verliezen van de investeringen te compenseren. Indien de volledige garantie van EUR 1,5 miljard wordt ingeroepen, zal de Commissie de andere mogelijke verliezen binnen de EU-begroting compenseren. Aangezien het in dit voorstel om portfolio's van investeringen zal gaan is de verwachting van de Commissie dat de vrijgemaakte middelen van EUR 750 miljoen ruim voldoende zijn.

Tezamen met bestaande blendingfaciliteiten (EUR 2,6 miljard) zou dan ca. EUR 4 miljard beschikbaar zijn als dekking. De Commissie denkt, doordat op grote schaal middelen kunnen worden gekatalyseerd van IFIs, private banken en private partijen, hiermee een bedrag van EUR 44 miljard aan extra investeringen te genereren. Dit zou nog eens verdubbeld kunnen worden als de lidstaten en andere partners parallel inleggen, waar de Commissie in de mededeling ook toe oproept.

Vernieuwend aan het voorstel is de zogenaamde one stop shop voor geïnteresseerde partijen: één loket (een web portal) waar ze terecht kunnen voor alle faciliteiten.

b) Impact assessment Commissie

Niet van toepassing.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland zet al sinds een aantal jaren in op het katalyseren van vooral private investeringen in armere landen door middel van subsidies en/of parallelle concessionele financiering (*blended finance*). Programma's als het Dutch Good Growth Fund, DRIVE, de Global Agriculture and Food Security Program zijn hiervan voorbeelden. Cruciaal is om vast te stellen dat het om tijdelijke steun gaat (de investeringen moeten uiteindelijk commercieel rendabel zijn); om de meerwaarde van de overheidssteun

² NB; Syrië valt in de commissieplannen onder deze regio, Turkije niet.

goed te definiëren (voorkomen moet worden dat investeringen worden gefinancierd die in dezelfde vorm toch wel hadden plaatsgevonden) en; om marktverstoring te voorkomen door in een bepaalde investering de inzet van publieke middelen zo klein mogelijk te maken. Ook moeten de investeringen bijdragen aan duurzame ontwikkeling, waartoe indicatoren, bijvoorbeeld ten aanzien van te scheppen werkgelegenheid, worden bijgehouden. Tenslotte is hulp bij het formuleren van investeringsvoorstellen en het aan elkaar koppelen van partijen belangrijk. Door Nederland, andere donoren en instellingen als IFC, EU en FMO wordt geleidelijk ervaring hiermee opgedaan.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland kan in grote lijnen instemmen met het voorstel voor het externe investeringsplan en het EFDO. Private en publieke investeringen kunnen een grote bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling, maar komen vaak niet tot stand door (gepercipieerde) hoge risico's en aanloopkosten. Ook het investeringsklimaat in betrokken landen schiet vaak tekort. Het kabinet acht het positief dat het investeringsplan een belangrijke impuls geeft aan investeringen door te helpen bij het aanpakken van deze problemen. Het is cruciaal voor de aanpak van grondoorzaken van migratie en het bereiken van de duurzame ontwikkelingsdoelen dat er grootschalige inspanningen worden verricht om ontwikkelingsrelevante investeringen te katalyseren. Het kabinet pleit daarom al langere tijd voor de inzet van innovatieve financieringsinstrumenten. Mede op aandringen van Nederland stelt de Commissie nu een ambitieus investeringsplan voor om landen in Afrika en de nabuurschapsregio te helpen ontwikkelen en daarmee een van grondoorzaken van (irreguliere) migratie aan te pakken. Het voorstel combineert bestaande investeringsfaciliteiten om kredietverlening, risicodeling, investeringssubsidies en technische assistentie te bieden met het aanbieden van een nieuwe garantiefaciliteit. Ook waardeert het kabinet dat in het investeringsplan aandacht is voor ontwikkeling van het bedrijfsklimaat in de partnerlanden. Meer focus op bijvoorbeeld capaciteitsopbouw in dit kader zou wenselijk zijn.

Nederland vindt het van belang dat het EFDO doelmatig wordt ingezet en daadwerkelijk toegewijd wordt aan het bereiken van duurzame ontwikkeling. Het kabinet zal zich dan ook inzetten voor het opnemen van een voorwaarde dat de te steunen «duurzame investeringen» in lijn zijn, en niet ten koste gaan, van de gewenste ontwikkeling naar een koolstofarme economie en het vermindering van milieubelasting

Bij de uitwerking van het voorstel voor een Extern Investeringsplan heeft Nederland zich ingezet voor samenwerking en complementariteit met de werkzaamheden van de Europese Investeringsbank (EIB). Op dit punt is het Commissievoorstel nog niet duidelijk; meer informatie over hoe dit voorstel zich verhoudt tot de EIB en tot activiteiten van andere multilaterale banken is wenselijk. Het nieuwe fonds zou additioneel moeten zijn aan bestaande instrumenten; een coherentie strategie van de Commissie en EIB tezamen is wenselijk, waarbij het interne gedeelte (EFSI) ook van belang is. Daarnaast moet het EFDO van toegevoegde waarde zijn en geen bestaande partijen uit de markt drukken. Het kabinet acht het positief dat de Commissie EUR 400 miljoen van reeds geïdentificeerde middelen vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds en EUR 100 miljoen aan bestaande EU-begrotingsmiddelen zal inzetten voor dit plan. Daarnaast vraagt de Commissie EUR 250 miljoen aan extra middelen bij de herziening van het meerjarig financieel kader 2014–2020; of deze middelen daadwerkelijk beschikbaar komen hangt echter af van de onderhandelingen over de MFK-herziening.

Het verzoek aan de lidstaten om de EU-bijdrage te «matchen» acht het kabinet niet realistisch, mede vanwege het standpunt van andere lidstaten. Nederland is vooralsnog niet voornemens geld in het fonds in te leggen. Het is bovendien de vraag of het realistisch is om te verwachten dat het EFDO 44 miljard aan investeringen zal mobiliseren (met EUR 4 miljard als dekking vanuit diverse EU-middelen); meer informatie over het hefboom effect is dan ook wenselijk. Nederland zal de Commissie verzoeken om de evaluatie die nu voorzien is voor eind 2020, eerder plaatsvindt, zodat kan worden gezien of het wenselijk is om het EFDO voort te zetten na 2020.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten steunen het voorstel op grote lijnen. Er bestaan nog verschillen van inzicht over onder meer de mate van focus op migratie, de openstelling voor niet-Europese IFIs en het management van de garantiefaciliteit. Nederland steunt met enkele andere lidstaten de Commissie in haar streven de garantiefaciliteit ook voor niet-Europese IFIs als Wereldbank, IFC en Afrikaanse Ontwikkelingsbank open te stellen, om op deze manier meer coördinatie en effectiviteit te creëren en te profiteren van de ervaring van deze instellingen. Enkele andere lidstaten willen echter dat de garantiestelling alleen toegankelijk wordt voor in Europa gevestigde IFIs als EIB, Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en nationale ontwikkelingsbanken. Het management van de garantiefaciliteit ligt in het voorstel bij de Commissie, waarbij zij steun wil inroepen van EIB op enkele terreinen als risicomangement. Enkele lidstaten pleiten er voor een grotere rol te geven aan de EIB.

4. Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Nederland beoordeelt de bevoegdheid van de EU ten aanzien van het voorstel positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 209(1) en artikel 212(2) van het VWEU (ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking met derde landen). Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag. Het gaat om gedeelde bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Aard en omvang van de huidige migratieproblematiek, en de ambities van de duurzame ontwikkelingsdoelen, vereisen een Europese aanpak.

c) Proportionaliteit

De houding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Om grondoorzaken van migratie werkelijk aan te kunnen pakken en de duurzame ontwikkelingsdoelen voor 2030 te kunnen realiseren is een geïntegreerde inzet van beleidsinstrumenten en financiële middelen nodig, waar het nieuwe externe investeringsfonds een belangrijke bijdrage aan kan leveren. De EU middelen die worden uitgetrokken voor het fonds zijn omvangrijk, in lijn met de ernst van de problematiek en omvang van de ambities van de duurzame ontwikkelingsdoelen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De investeringen die worden voorgesteld in het extern investeringsplan zijn tevens onderdeel van de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader (MFK).³ Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken meerjarige financiële kaders (MFK) van de EU-begroting 2014–2020 en het EOF en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

De Commissie wil EUR 100 miljoen aan bestaande EU-subsidies voor extern beleid herprogrammeren en EUR 400 miljoen uit het Europees Ontwikkelingsfonds inzetten. Hierdoor kan het EFDO grotendeels worden gefinancierd met bestaande EU-middelen.

Daarnaast stelt de Commissie voor om EUR 250 miljoen uit de zogenaamde niet gealloceerde marge te halen; dit is onderdeel van de herziening van het meerjarig financieel kader 2014–2020. Nederland zal in eerste instantie inzetten op herschikking binnen de beschikbare begrotingsmiddelen.

Bij elkaar tellen de EU-middelen op tot EUR 750 miljoen; dit wordt gebruikt als dekking voor een EU-garantiefonds van EUR 1,5 miljard.

Verder bestaan er volgens de Commissie al EUR 2,6 miljard aan EU-faciliteiten voor blending. Samen met de 1,5 miljard levert dat een bedrag op van ruim EUR 4 miljard euro. Volgens de Commissie zou daarmee ca. 44 miljard aan investeringen gestimuleerd kunnen worden (als financiering van private partijen wordt meegerekend).

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

Dit Commissievoorstel leidt niet tot directe gevolgen voor de Nederlandse begroting. Wel hoopt de Commissie dat lidstaten bilateraal extra bijdragen leveren (matching), zodat het EFDO nog meer investeringen kan stimuleren. Nederland acht dit verzoek niet realistisch, mede gezien het krachtenveld. Een aantal EU lidstaten staat niet positief tegenover het voorstel tot matching, omdat zij een gebrek aan urgentie zien voor het fonds. Nederland is vooralsnog niet voornemens geld in het fonds in te leggen.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De financiële consequenties voor het bedrijfsleven zijn positief: er zullen meer investeringen tot stand komen, ook van Nederlandse bedrijven, en derhalve kan er meer winst worden gemaakt. Voor burgers zal het voorstel meer werkgelegenheid, en daarmee meer inkomen, opleveren.

³ Kamerbrief d.d. 30 september 2016 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/09/30/kamerbrief-over-mid-term-review-meerjarig-financieel-kader>)

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

Toetsing heeft plaatsgevonden, geen gevolgen voor administratieve lasten.

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

n.v.t.

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

Twintig dagen na publicatie in het Publicatieblad. Dit lijkt Nederland haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt voor om eind 2020 een evaluatie te verrichten. Nederland is voorstander van een eerdere evaluatie, zodat kan worden gezien of het wenselijk is om het EFDO te verlengen in de periode na 2020.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel zal naar verwachting leiden tot een toename van ontwikkelingsrelevante investeringen en een toename van duurzame groei in Afrika en de Nabuurregio, en zal daarmee belangrijke grondoorzaken voor migratie adresseren. De bedoeling is dat hierdoor minder irreguliere migratie zal plaatsvinden naar de EU.