

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1025

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 5 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Raadsbesluit tot verlening EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op leningen en garanties voor projecten buiten de Europese Unie;
2. Mededeling inzake samenwerking met ontwikkelingslanden bij de bevordering van goed bestuur in belastingzaken; (kamerstuk 22 112, nr. 1026)
3. Mededeling inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa. Actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma; (kamerstuk 22 112, nr. 1027)
4. Besluit van de Raad betreffende de sluiting van de regionale conventie betreffende de Pan-Euro-Mediterrane preferentiële oorsprongsregels; (kamerstuk 22 112, nr. 1028)
5. Voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (kamerstuk 22 112, nr. 1029).

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche: Raadsbesluit tot verlening EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op leningen en garanties voor projecten buiten de Europese Unie.

1. Algemene gegevens

Titelvoorstel: Besluit van het Europees Parlement en de Raad tot verlening van een EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op leningen en garanties voor projecten buiten de Europese Unie.

Datum Commissiedocument: 21 april 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 174

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199219

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: niet van toepassing

Behandelingstraject Raad: Het voorstel is reeds in de AEFC en de EFC besproken. Het ligt nu voor aan de Financiële Raden alvorens een besluit wordt genomen tijdens een Ecofin. Naar het zich laat aanzien staat het voor de Ecofin van juni 2010 op de agenda.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* artikelen 209 en 212 van het VWEU.
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing Europees Parlement (gewone wetgevingsprocedure)
- c) *Comitologie:* N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Europese Unie verleent een begrotingsgarantie aan de Europese Investeringsbank (EIB) ter dekking van de politieke en landenrisico's die verbonden zijn aan de lenings- en leninggarantieactiviteiten die de EIB buiten de EU ontplooit ter ondersteuning van de externe beleidsdoelstellingen van de EU. Doel van dit voorstel is op grond van de bevindingen van een tussentijdse evaluatie de EU-garantie voor externe EIB-financiering voor de resterende periode van de huidige Financiële Perspectieven 2007–2013 te verlengen en tegelijkertijd een aantal nieuwe elementen aan het mandaat toe te voegen.

Als gevolg van de toevoeging van deze nieuwe elementen dient het bestaande besluit tot verlening van het mandaat op een aantal punten te worden gewijzigd. Duidelijkheidshalve is gekozen het bestaande besluit door een nieuw besluit te vervangen in plaats van een wijzigingsvoorstel in te dienen.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit en de proportionaliteit van het voorstel positief. Ook kan Nederland op hoofdlijnen instemmen met het voorstel. Wel plaatst Nederland enige kanttekeningen bij het voorstel. Nederland kan zich vinden in het activeren van het optionele leenmandaat van 2 miljard euro voor klimaat, maar vindt het belangrijk dat deze extra 2 miljard besteed wordt nauw aansluitend bij de kerncompetenties van de EIB. Daarom stelt Nederland voor dat het aan de economische infra-

structuur ten behoeve van adaptatie aan en mitigatie van klimaatverandering wordt besteed. Verder staat Nederland negatief tegenover het optuigen van nieuwe instituties. Daarom wil Nederland dat de vorming van een mogelijk platform voor samenwerking tussen verschillende internationale financiële instellingen beperkt blijft tot een pragmatisch afstemmingsinstrument. Tot slot heeft Nederland bedenkingen bij de uitbreiding van het mandaat naar IJsland en Wit-Rusland.

Hoewel Nederland op hoofdlijnen met het voorstel kan instemmen, zal het bij de Commissie om opheldering vragen over de sterke toename van de financiële bijdrage aan het Garantiefonds voor de EIB in de jaren 2012 en 2013.

3. Samenvatting voorstel

De Europese Unie verleent een begrotingsgarantie aan de Europese Investeringsbank (EIB) ter dekking van de politieke en landenrisico's die verbonden zijn aan de lenings- en leninggarantieactiviteiten die de EIB buiten de EU ontplooit ter ondersteuning van de externe beleidsdoelstellingen van de EU. Het nieuwe besluit bevat de volgende nieuwe elementen:

- 1) activering van het «optionele mandaat» van 2 miljard EUR. Dit bedrag was bij het oorspronkelijke mandaat in november 2006 al toegezegd, maar was in reserve geplaatst. Dit optionele mandaat wordt niet geactiveerd om de individuele regionale plafonds te verhogen, maar als een mandaat voor projecten in alle door het besluit bestreken regio's welke tot de bestrijding van de klimaatverandering bijdragen.
- 2) vervanging van het bestaande systeem van regionale doelstellingen voor verrichtingen onder EU-garantie door horizontale overkoepelende doelstellingen die voor alle onder het externe mandaat vallende regio's gelden. Deze overkoepelende doelstellingen zullen in de artikelen van het voorstel voor een besluit worden opgenomen en zullen betrekking hebben op klimaatverandering, sociale en economische infrastructuur en ontwikkeling van de lokale particuliere sector.
- 3) ontwikkeling door de Commissie samen met de EIB en in overleg met de Europese dienst voor extern optreden (EDED) van operationele richtlijnen voor elke onder het externe mandaat vallende regio.
- 4) versterking van de EIB-capaciteit om de EU-ontwikkelingsdoelstellingen te ondersteunen door:
 - a) de beoordeling en controle door de EIB van sociale en ontwikkelingsaspecten van projecten te verbeteren;
 - b) het EIB-optreden sterker te concentreren op sectoren die de ontwikkeling van derde landen bevorderen, zoals milieu-infrastructuur inclusief watervoorziening en riolering, duurzaam vervoer en de beperking van en de aanpassing aan klimaatverandering. De EIB dient tevens geleidelijk haar activiteit ter ondersteuning van gezondheidszorg en onderwijs verder uit te bouwen.
- 5) uitbreiding van het externe mandaat van de EIB naar IJsland, Wit-Rusland, Libië, Irak en Cambodja.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: Het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad is gebaseerd op een tweeledige rechtsgrondslag, namelijk de artikelen 209 (uitvoering ontwikkelings Samenwerkingsbeleid) en 212 (economische, financiële en technische samenwerking met derde landen) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De EU is bevoegd om op deze terreinen maatregelen te nemen die complementair zijn aan het optreden van de Lidstaten op

deze terreinen. Het meest recente externe EIB-mandaat voor de periode 2007–2011 werd verleend bij Besluit nr. 633/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 («het besluit»). Krachtens artikel 9 van het besluit moet de Commissie een tussentijds verslag over de toepassing ervan indienen. Dat verslag dient vergezeld te gaan van een voorstel tot wijziging van het besluit, dat onder andere op een externe beoordeling gebaseerd is. Het voorliggende commissievoorstel vervangt dit eerdere besluit.

b) *Functionele toets*

– *Subsidiariteit*: positief

Het besluit heeft tot doel een garantie te verlenen voor leningen door de EIB in landen buiten de EU. Een dergelijke garantie kan niet op een efficiënte wijze door de lidstaten afzonderlijk worden gegeven en kan daardoor beter door de Unie worden verstrekt.

– *Proportionaliteit*: positief

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, want, zoals gebleken uit een externe evaluatie, is de EU-garantie een efficiënt en goedkoop instrument gebleken voor de dekking van de politieke en landenrisico's die samenhangen met de externe verrichtingen van de EIB ter ondersteuning van het externe beleid van de EU. Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om de genoemde risico's te dekken. De verlenging van de EU-garantie zal het mogelijk maken de huidige efficiënte en economisch gezonde praktijk voort te zetten.

c) *Nederlands oordeel over de politieke opportuniteit*: Nederland kan zich vinden in het activeren van het optionele leenmandaat van 2 miljard euro. Nederland onderschrijft het belang van het financieren van projecten op het gebied van vermindering van – en aanpassing aan – klimaatverandering, maar deze zouden wat Nederland betreft nauw moeten aansluiten bij de kerncompetenties van de EIB. Daarom acht Nederland het belangrijk dat deze extra 2 miljard besteed wordt aan de economische infrastructuur ten behoeve van adaptatie aan en mitigatie van klimaatverandering.

Nederland heeft bedenkingen bij de aanbeveling die de Commissie doet ten aanzien van het vormen van een «EU platform voor externe coördinatie en samenwerking». Dit zou volgens de Commissie leiden tot meer efficiëntie en duidelijkere zichtbaarheid van leningen door Europese instellingen en het mogelijk maken om leningen en hulp te combineren en te harmoniseren. Nederland staat vanwege vaak toenemende inefficiëntie en stijging van de operationele kosten negatief tegenover het optuigen van nieuwe instituties. Daarom wil Nederland dat een dergelijk platform beperkt blijft tot een pragmatisch afstemmingsinstrument, e.g. een ICT portal.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EU begroting*: Het aangaan van leningen door de EIB vanuit het extern leenmandaat heeft op zichzelf geen gevolgen voor de Europese begroting. De Europese begroting staat echter wel garant voor die leningen. Teneinde plotse schommelingen door niet-terugbetalingen te voorkomen, is er een zogenoemd Garantiefonds. Inclusief het «facultatieve mandaat» van € 2 mld, wordt er in 2011 t/m 2013 respectievelijk € 138,9 mln, € 326,0 mln en € 271,0 mln van de Europese begroting naar dit fonds overgemaakt. Daar komt vervolgens jaarlijks nog € 0,9 mln bij aan personeelskosten. De uiteindelijke gevolgen voor de Europese begroting is echter afhankelijk van het aantal middelen dat niet wordt terugbetaald. Nederland zet vraagtekens bij de forse oploop van middelen in 2012 en 2013. De raming voor die jaren wijkt sterk af van de raming in de oorspronkelijke meerjarenbegroting (in beide jaren € 200 mln). Op het

- eerste oog is dit niet vanuit onderliggend voorstel te verklaren. Nederland zal derhalve bij de Commissie om opheldering vragen.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*: Geen. De consequenties komen volledig voor rekening van de Europese begroting.
Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: Zie b.
 - c) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger*: Geen. In geval van onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen deze te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*: n.v.t.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*: Het voorgestelde besluit treedt in werking op de derde dag volgende op die van zijn bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*: Evaluatiebepaling: In het besluit is opgenomen dat de Commissie uiterlijk op 31 oktober 2014 een eindverslag indient over de toepassing van het voorgestelde besluit.
Een horizonbepaling is niet opgenomen maar het besluit heeft betrekking op de periode die eindigt op 31 december 2013 (EIB-financieringsverrichtingen).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Uitvoering van het voorstel vindt exclusief plaats op internationaal niveau door de Europese Investeringsbank. Derhalve zijn er geen implicaties voor de uitvoerbaarheid voor Nederland. Nederland, en ook de EU, is als aandeelhouder van de EIB automatisch ook toezichthouder. Het extra werk dat het nieuwe leenmandaat zal betekenen voor de toezichthouders is gering, omdat het slechts een beperkte uitbreiding van bestaande activiteiten betreft.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het commissievoorstel heeft duidelijke implicaties voor ontwikkelingslanden. Zo wordt onder het nieuwe mandaat allereerst het optionele mandaat van 2 miljard euro geactiveerd, wat betekent dat er meer middelen beschikbaar komen voor investeringen in infrastructuur ten behoeve van adaptatie aan en mitigatie van klimaatverandering. Verder zal het bestaande systeem van regionale doelstellingen worden vervangen door horizontale overkoepelende doelstellingen. Dit betekent dat het EIB-optreden sterker geconcentreerd zal worden in sectoren zoals milieu-infrastructuur, inclusief watervoorziening en riolering, duurzaam vervoer en de beperking van klimaatverandering. Ook stelt de Commissie voor de activiteiten van de EIB ter ondersteuning van gezondheidszorg en onderwijs verder uit te bouwen. Tot slot stelt de commissie voor het leenmandaat uit te breiden naar IJsland, Wit-Rusland, Libië, Irak en Cambodja, wat het voor deze landen mogelijk maakt leningen af te sluiten bij de EIB onder het EU Garantiefonds¹. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de EIB een investeringsbank is en geen ontwikkelingsbank. De EIB verstrekt alleen leningen waarover rente betaald moet worden.

¹ IJsland kan reeds bij de EIB lenen onder de EFTA leenfaciliteit.

9. Nederlandse positie

Nederland is van mening dat de kerntaak van de EIB is bij te dragen aan evenwichtige en gestage groei voor EU-lidstaten (90% van de huidige leenactiviteit). Naast deze kerntaak heeft de EIB een extern leenmandaat vooral bedoeld ter ondersteuning van het buitenlandbeleid van de EU (10% van de huidige leenactiviteit).

In november 2006 werd een akkoord bereikt over een totaal plafond van het externe leenmandaat van 27,8 miljard euro. Hiervan werd 25,8 miljard euro op 31 januari 2007 vrijgegeven. De overige 2 miljard euro werd – mede op aandringen van Nederland – afhankelijk gesteld van de uitkomsten van een tussentijdse evaluatie. Bij deze evaluatie zou worden getoetst op de toegevoegde waarde van de EIB ten opzichte van de kapitaalmarkt en ten opzichte van andere internationale financiële instellingen.

Op basis van de evaluatie geeft de Commissie het advies het optionele mandaat van 2 miljard euro vrij te geven. Dit zou besteed moeten worden aan het tegengaan van klimaatverandering. Nederland is van mening dat de prioriteit en competentie van de EIB ligt bij investeringen in economische infrastructuur. Projecten op het gebied van vermindering van – en aanpassing aan – klimaatverandering zouden wat Nederland betreft daarom ook nauw bij deze doelstelling moeten aansluiten. Nederland kan zich derhalve vinden in het vrijgeven van deze 2 miljard, maar stelt voor dat deze besteed wordt aan de economische infrastructuur ten behoeve van adaptatie aan en mitigatie van klimaatverandering.

Ten aanzien van verbreding van activiteiten en doelstellingen van EIB naar sociale sectoren als gezondheidszorg en onderwijs (artikel 3, lid 3 van het voorstel) bevat het voorstel geen duidelijke inhoudelijke argumentatie. Bovendien zijn hier veelal reguliere EU OS-middelen beschikbaar. Nederland is van mening dat de EIB-activiteiten buiten de EU zich vooral zouden moeten blijven richten op «harde» sectoren als infrastructuur, transport, energie, ICT, klimaat en private sector ontwikkeling.

De Commissie concludeert verder dat het beleid van EIB gestroomlijnd moet worden met het buitenlands beleid van de EU. De EIB is een krachtig instrument om het EU buitenland beleid te ondersteunen. Wel moeten personeelsaantallen en financiële middelen volgens de Commissie worden opgeschaald. Nederland ondersteunt de aanbeveling voor betere samenwerking tussen verschillende Internationale Financiële Instellingen. Dit zal er toe bijdragen dat de EIB efficiënter kan omgaan met de huidige middelen. Nederland ziet daarom geen toegevoegde waarde in het uitbreiden van het postennet en/of personeelsbestand van de EIB.

De Commissie stelt ook voor het externe leenmandaat uit te breiden naar IJsland, Wit-Rusland, Libië, Irak en Cambodja. Nederland staat in principe niet negatief tegenover uitbreiding van het extern leenmandaat van de EIB. Het is namelijk een efficiënt instrument om investeringen te faciliteren in sectoren die de EU belangrijk acht. Wel hebben Nederland, en andere lidstaten, op dit moment nog bedenkingen bij de uitbreiding van het externe leenmandaat van de EIB naar IJsland. Doordat IJsland haar internationale financiële verplichtingen tot op heden niet is nagekomen valt te betwijfelen of operaties in IJsland op dit moment voldoen aan het criterium van «sound banking», wat een voorwaarde is voor leningen van het EIB. In het recent gepubliceerde IJslandse onderzoek naar de bankencrisis wordt bovendien het falen van het IJslandse financiële stelsel en het toezicht breed uitgemeten. Nederland (en het VK) heeft zich ten opzichte van het in gebreke blijven van IJsland met betrekking tot haar

internationale betalingsverplichtingen tot op heden stevig maar constructief opgesteld in verschillende fora. Zo is onlangs nog ingestemd met de 2^e review van het IMF programma op basis van «good faith». Dit heeft tot op heden echter nog niet bijgedragen aan een oplossing van het geschil omtrent Icesave.

Ten aanzien van Wit-Rusland geldt dat er grote zorgen blijven bestaan over de mensenrechtensituatie. De op 25 april georganiseerde lokale verkiezingen lijken ook niet te voldoen aan internationale standaarden. Ook de positie van minderheden is slecht. Voordat Wit-Rusland volwaardig van de voordelen van de verschillende Europese instrumenten gebruik kan maken, dienen er eerst significante stappen te worden gezet op het gebied van de persvrijheid, de media- en kieswet, mensenrechten en democratisering. Ook de Raad van 17 november 2009 heeft dit bevestigd (verlenging van het sanctieregime tot oktober 2010).

Daarom onderschrijft Nederland het voorstel dat er niet direct gestart zal worden met activiteiten in Wit-Rusland maar dat in overeenstemming met de conclusies van de Raad van 17 november 2009 en de resolutie van het Europees Parlement van 10 maart 2010 de aanvang van operatie wordt gekoppeld aan vooruitgang op het gebied van democratie en mensenrechten.

Ten slotte doet de Commissie de aanbeveling dat de EIB en de Commissie, in nauwe samenspraak met de lidstaten, een «EU platform voor externe coördinatie en samenwerking» moeten vormen. Dit zou volgens de Commissie leiden tot meer efficiëntie en duidelijkere zichtbaarheid van leningen door Europese instellingen en het mogelijk maken om leningen en hulp te combineren en te harmoniseren. Nederland staat vanwege vaak toenemende inefficiëntie en stijging van de operationele kosten negatief tegenover het optuigen van nieuwe instituties. Mocht er een onderzoek komen naar een eventueel te vormen platform dan wil Nederland dat een dergelijk platform beperkt blijft tot een pragmatisch afstemmingsinstrument, e.g. een ICT portal.

Nederland zal bij de Commissie om opheldering vragen over de forse toename van de bijdrage aan het EU Garantiefonds.