

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1273

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 (Kamerstuk 22 112, nr. 1272)

Fiche 5: Verordening Trans-Europese telecommunicatie netwerken

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: Verordening Trans-Europese telecommunicatie netwerken

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Richtsnoeren voor Trans-Europese Telecommunicatienetwerken en tot intrekking van Beschikking nr. 1336/97/EG.

Dit voorstel kent samenhang met de voorstellen in het kader van Connecting Europe Facility (hierna CEF).

Datum Commissiedocument: 19 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 657

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0657:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011)1229 Final

Behandelingstraject Raad: Raad Transport, Telecom en Energie

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 172 VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement (artikel 294 VWEU).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het toevoegen, verwijderen en aanpassen van beschrijvingen van prioriteiten voor projecten van gezamenlijk belang zoals neergelegd in de bijlage van de Verordening, wordt aan de Europese Commissie gedelegeerd (artikel 290 VEU). Deze aanpassingen moeten gericht zijn op het actualiseren van de prioriteiten, bijvoorbeeld omdat er nieuwe technologische en marktontwikkelingen zijn, politieke prioriteiten zijn veranderd of dat er nieuwe synergie te bewerkstelligen is tussen de infrastructuren inclusief transport en energie (artikel 5 en 8).

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Deze Verordening legt richtsnoeren neer voor de financiering van ICT-projecten onder het Connecting Europe Facility.

Het voorstel stoelt op twee pijlers:

1. Infrastructuurprojecten gericht op het behalen van de doelstellingen in de Europese Digitale Agenda (100% huishoudens toegang tot 30 Mbps en 50% tot 100 Mbps in 2020); en
2. Projecten die zich richten op het ontwikkelen van grensoverschrijdende Europese publieke dienstverlening (eHealth, eJustice, maar ook bibliotheken komen in aanmerking).

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
Subsidiariteit en proportionaliteit worden positief beoordeeld, zij het met kanttekeningen.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Het fonds biedt kansen voor Nederland. Nederland heeft sterke spelers in de markt die in staat zullen zijn de cofinanciering die de EU-interventie zal vereisen te dragen. Hoeveel het Nederlands bedrijfsleven zal profiteren, zal afhankelijk zijn van de uiteindelijke omvang van het fonds, de gestelde criteria en natuurlijk de kwaliteit van de ingediende projecten. De uitrol van (supersnel) breedband in Nederland is al goed onderweg, maar zal ongetwijfeld door dit fonds – zij het een klein – duwtje in de rug krijgen en dan met name die projecten waar een gewone business case niet gemakkelijk tot stand komt (buitengebied).

• *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland hecht grote waarde aan de beschikbaarheid van breedband in heel Europa en ondersteunt de ambitie van de Commissie zoals verwoord in de Digital Agenda. Het is daarbij primair aan de markt om de uitrol van breedbandnetwerken tot stand te brengen. Publieke financiering kan leiden tot marktverstoringen, kan ten koste gaan van private investeringen en zou een rem op innovatie kunnen betekenen in een sector die snelle technologische ontwikkelingen kent bijvoorbeeld op het terrein van mobiele communicatie en hybride verbindingen. Dit geldt uiteraard ook voor publieke interventie op Europees niveau. Nederland kan dit primaat van de markt voor een groot deel terugvinden in dit Europese voorstel en beoordeelt het daarom als positief. Wel zullen er kritische vragen gesteld worden ten aanzien van de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel (zie verder in dit fiche).

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

Deze Verordening legt richtsnoeren neer voor de financiering van ICT-projecten onder het CEF. Het voorstel stoelt op twee pijlers:

1. Infrastructuurprojecten gericht op het behalen van de doelstellingen in de Europese Digitale Agenda (100% huishoudens toegang tot 30 Mbps en 50% tot 100 Mbps in 2020); en
2. Projecten die zich richten op het ontwikkelen van grensoverschrijdende Europese publieke dienstverlening (eHealth, eJustice, maar ook het digitaliseren van het Europees cultuurerfgoed komen in aanmerking).

Overigens komen ook projecten die de synergie tussen infrastructuren (inclusief transport en energie) bevorderen in aanmerking. Voor wat betreft de financiering wordt beoogd het overgrote deel te financieren via innovatieve financiële instrumenten zoals garantstellingen, langetermijnleningen, maar directe subsidies worden niet uitgesloten (zie fiche CEF). Directe subsidies zijn beschikbaar voor doelstelling 2. De Europese Commissie mikt op een verdeling 2:1 tussen de doelstellingen. Zowel de private als de publieke sector komt in aanmerking voor financiering.

• *Impact assessment Commissie*

De Commissie constateert dat een Digitale Interne Markt gebaseerd moet zijn op de beschikbaarheid van snel en supersnel internet en interoperabiliteit tussen applicaties. Om dit doel te bereiken ziet de Commissie twee eventuele rollen voor publieke interventie:

- Beïnvloeden marktdynamiek voor breedbandinvesteringen door zowel conventionele als nieuwe investeerders aan te moedigen te investeren in de uitrol van breedband en het verzekeren van een level playing field tussen deze spelers;

- het faciliteren van inspanningen door lidstaten op het gebied van gebruik van interoperabiliteit van digitale diensten door te verzekeren dat deze diensten grensoverschrijdend kunnen functioneren en het aanjagen van digitale bronnen voor bedrijfsontwikkeling.

De Commissie constateert dat de optie «geen beleidsverandering» de huidige situatie zal behouden: een EU waar slechts 1% glasvezel is uitgerold en waar slechts 30% überhaupt kennis en weet van het internet heeft. De Commissie richt zich vervolgens op de rol van subsidies en nieuwe financiële instrumenten en kiest voor een combinatie van beide, waarbij voor infrastructuur de financiële instrumenten de hoofdrol krijgen toebedeeld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De juridische basis voor dit voorstel is artikel 172 VWEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis. Nederland acht het evenwel nodig te wijzen op de tweede alinea van artikel 172 VWEU. Als het gaat om projecten van gemeenschappelijk belang die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat dan is goedkeuring van de betrokken lidstaat vereist. Dit kan niet geregeld worden via een expertgroep aangezien artikel 172 specifiek de goedkeuring van de betrokken lidstaat vereist. Zie voorts de kanttekeningen onder punt c mbt artikel 7 (expert group).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: De subsidiariteit wordt positief beoordeeld zij het met enkele kanttekeningen.

De aanwezigheid van (supersnel) internet heeft een positieve invloed op de economische groei en concurrentiepositie van de Europese Unie. De EU heeft daarom ambitieuze doelstellingen neergelegd voor de uitrol van breedband in 2020 (100% huishoudens toegang tot 30 Mbps en 50% tot 100 Mbps in 2020). De Europese Commissie erkent dat de markt in eerste instantie aan zet is om deze ambitieuze doelstellingen te realiseren, maar constateert eveneens dat publieke interventie nodig is om het uitrolproces te versnellen en trekt daarna de conclusie dat deze interventie op Europees niveau plaats dient te vinden. De meerwaarde van een Europese interventie is hier echter twijfelachtig: er ligt immers al een verantwoordelijkheid bij lidstaten om conform hun eigen Nationale Breedbandplannen zorg te dragen voor een goede ICT-infrastructuur in eigen land én daarbij is het aan de lidstaten om te bepalen of en hoeveel publiek geld hieraan besteed dient te worden. Het is wél zo dat de Europese Commissie in dit fonds een grote rol wil wegleggen voor de Europese Investeringsbank (hierna EIB) en innovatieve financiële instrumenten. De EIB heeft inderdaad op nationaal niveau – althans in Nederland – geen gelijke in het verstrekken van risicokapitaal, langetermijnleningen en garantstellingen en zou vanuit deze positie een aanjagende functie kunnen hebben bij de uitrol van breedband, ook in een land als Nederland dat de Europese doelstellingen al dicht is genaderd. De in te zetten instrumenten zijn bij uitstek geschikt om precies daar waar de markt niet of niet vanzelf tot stand komt een steuntje in de rug te geven aan *marktpartijen*. De EIB heeft hier al tien jaar ervaring opgebouwd door al met gemiddeld € 1 mld per jaar financiering voor de sector te verstrekken. Zolang goed getoetst wordt op voorkomen van marktverstoring en meerwaarde van de projecten ten aanzien van de Europees vastgestelde doelstellingen en de EIB inderdaad de hoofdrol krijgt, kan Nederland leven met dit voorstel.

Proportionaliteit: De proportionaliteit is positief zij het met enkele kanttekeningen.

Er wordt getwijfeld aan de relevantie van de tweede doelstelling voor de implementatie van de Europese Digitale Agenda en de bovenliggende doelstellingen uit de EU2020-agenda. De vraag rijst in hoeverre zullen deze Europese e-projecten zullen gaan bijdragen aan het concurrentie en innovatief vermogen van de Europese economie. De prioriteiten onder deze pijler zijn uiterst vaag en breed geformuleerd: van crossborder high-speed backbone connecties voor de overheid tot het digitaliseren van het Europees cultureel erfgoed kan in aanmerking komen voor een subsidie. Al deze projecten dienen van «Europese meerwaarde» te zijn, maar het is zeer onduidelijk hoe dit criterium in de praktijk ingezet gaat worden.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het toevoegen, verwijderen en aanpassen van beschrijvingen van prioriteiten voor projecten van gezamenlijk belang zoals neergelegd in de bijlage van de Verordening, wordt aan de Europese Commissie gedelegeerd (volgens artikel 290 VEU). Deze aanpassingen moeten gericht zijn op het actualiseren van de prioriteiten, bijvoorbeeld omdat er nieuwe technologische en marktontwikkelingen zijn, politieke prioriteiten zijn veranderd of dat er nieuwe synergie te bewerkstelligen is tussen de infrastructuren inclusief transport en energie (artikel 5 en 8). Nederland ziet echter liever een toets vooraf dan achteraf van de vast te stellen prioriteiten in de annex en ziet deze taak dan ook liever belegd bij het Coördinatiecomité bij het CEF (zie artikel 24 van de CEF-verordening, dit comité stelt adviezen vast via de onderzoeksprocedure zoals neergelegd in Verordening 182/11).

In artikel 7 wordt een Expert Group in het leven geroepen die de aanpassingen van de bijlage moet evalueren en betrokken zal worden bij het voortgangsrapport dat de Commissie op een zeker moment van het CEF zal opstellen. Deze expertgroep kan geen rol hebben bij het vaststellen van de hierboven genoemde gedelegeerde handelingen. Dat is niet mogelijk als gevolg van de afspraken die de Raad, Commissie en EP hebben gemaakt in de Common Understanding over de tenuitvoerlegging van artikel 290 VWEU (COM(2009)673). Nederland vraagt zich af wat het nut en noodzaak is van de oprichting van een nieuwe expertgroep, terwijl de opzet van deze groep alles wegheeft van een normaal adviescomité onder comitologieregels (Verordening 182/11). Het Verdrag van Lissabon voorziet nu juist in een inperking van de grote hoeveelheden verschillende besluitvormingsprocedures rond uitvoeringshandelingen van de Commissie. Nederland maakt zich daarbij ook zorgen over de brede taakopvatting van deze expertgroep. Zo stelt de Commissie voor dat de groep zich kan buigen over ieder onderwerp met betrekking tot de ontwikkeling van trans-Europese telecommunicatienetwerken. Het is in de ogen van Nederland beter de taken van deze Expert Groep eveneens bij het Coördinatiecomité van het CEF te beleggen, ook om een wirwar aan procedures rond het CEF te voorkomen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel op zichzelf heeft geen gevolgen voor de EU-begroting. De financiële aspecten van de realisatie deze richtsnoeren komen in de verordening voor de *Connecting Europe Facility* aan de orde.

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

Overheden en private partijen kunnen in aanmerking komen voor (mede-)financiering van ICT-projecten die binnen de richtsnoeren van het CEF vallen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Geen. Kansen voor het Nederlands bedrijfsleven of gemeentes om projecten waar in de markt geen of onvoldoende financiering is toch van de grond te krijgen.

c) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het betreft een verordening die rechtstreekse werking zal hebben, inhoudelijke omzetting in nationale wetgeving is niet nodig. Wel zal de uitvoering en (gezamenlijke) financiering van Nederlandse projecten die bestempeld worden als een project van gezamenlijk belang mogelijk regelgeving vergen, bijvoorbeeld in het geval medefinanciering door een Nederlandse overheid plaatsvindt of de controle van de EU-financiering (gedeeltelijk) door de Nederlandse overheid moet plaatsvinden (vergelijk EFRO-financiering). In hoeverre die nadere regeling nodig zal zijn, is afhankelijk van de nadere besluitvorming die nog moet plaatsvinden over o.a. de wijze waarop projecten worden voorgedragen en beoordeeld.

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

De verordening treedt in werking 20 dagen na de publicatie, maar uiterlijk op 1 januari 2014 (artikel 10). De besluitvormingsprocedure is afhankelijk van de vorderingen op het MFK-voorstel als zodanig, maar zeker zal er een EU-budget vastgesteld moeten zijn op 1 januari 2014. De voorgestelde datum van inwerkingtreding is haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel zelf voorziet niet in een evaluatiemoment, dat is vastgelegd in de CEF-verordening. Wel wordt er een Expert Group opgericht dat gedurende de looptijd van het CEF de implementatie van de richtsnoeren zal monitoren alsook de aanpassing van de bijlage (projects of common interest) zal evalueren (artikel 7). Het voortgangsrapport dat de Commissie van het CEF zal maken zal tot standkomen na consultatie van deze Expert Group.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het meeste geld voor infrastructuurprojecten zal via de EIB worden uitgezet, een instantie met veel ervaring op het terrein van infrastructuurprojecten (de EIB financiert al tien jaar ICT-projecten voor ongeveer € 1 mld per jaar en sinds enkele jaren is dit zelfs vergroot naar € 2,3 mld per jaar). Of de fondsen gebruikt zullen worden is afhankelijk van de aanloop van kwalitatief goede projecten die onder de criteria zullen vallen. Projecten rond de opzet van Europese e-dienstverlening verkeren op dit moment nog in prille staat. Onder de vorige begrotingsperiode zijn enkele

pilots gesubsidieerd vanuit het CIP. Het is de vraag of een zo groot fonds wel dito (nieuwe) projecten zal aantrekken.

b) Handhaafbaarheid

Geen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.

9. Nederlandse positie

- Nederland hecht grote waarde aan de beschikbaarheid van breedband in heel Europa en ondersteunt de ambitie van de Commissie zoals verwoord in de Digital Agenda. Het is daarbij primair aan de markt om de uitrol van breedbandnetwerken tot stand te brengen. Publieke financiering kan leiden tot marktverstoringen, kan ten koste gaan van private investeringen en zou een rem op innovatie kunnen betekenen in een sector die snelle technologische ontwikkelingen kent bijvoorbeeld op het terrein van mobiele communicatie en hybride verbindingen. Dit geldt uiteraard ook voor publieke interventie op Europees niveau.
- Nederland kan dit primaat van de markt voor een groot deel terugvinden in dit Europese voorstel en beoordeelt het daarom als positief. Wel zullen er kritische vragen gesteld worden ten aanzien van de subsidieriteit en proportionaliteit van het voorstel (zie eerder in dit fiche). Ten aanzien van de twee hoofddoelstellingen:
- Infrastructuur: De Europese Commissie legt voor het ICT-deel een sterke nadruk op het primaat van de markt. Er wordt gestuurd op het tot stand brengen van de «missing link», de gevallen waar de markt niet of niet vanzelf tot stand komt. Wat Nederland betreft mag dit primaat van de markt sterker naar voren komen in de voorwaarden en prioriteiten voor financiering. Alleen daar waar de markt echt niet vanzelf tot stand komt, financieren. Dit is goed te doen via de Europese Investeringsbank dat de grootste ervaring in dit soort financiering heeft en genoeg autoriteit om ook andere banken/relevante marktspeilers te overtuigen om mee te doen in projecten. Nederland wil deze rol van de EIB ook goed belegd zien in het voorstel.
- Diensten: Nederland is positief over de aandacht die de Europese Commissie besteedt aan de ontwikkeling van diensten over het (supersnelle) breedband. Het aanleggen van breedband is immers niet een doel op zichzelf. Uiteindelijk dient deze infrastructuur zich uit te betalen in de ontwikkeling van nieuwe diensten en dienstengevolge het concurrerend en innovatief vermogen van de EU. Echter, de huidige insteek om met enkele miljarden Europese e-dienstverlening van de grond te krijgen is te sterk aangezet. Het willen uitbouwen van huidige Europese pilotprojecten (bijvoorbeeld eIdentity) naar een volgend plan is begrijpelijk, maar rechtvaardigt niet een interventie van enkele miljarden. Voor wat betreft de e-dienstenontwikkeling zijn de gekozen prioriteiten voor «projects of common interests» nu wel erg talrijk. Van digitaliseren van het Europees erfgoed tot crossborder backbone infra, van eIdentity (of vergelijkbare projecten die eerder werden gefinancierd als pilot uit het Competitiveness and Innovation Program) tot eHealth. De focus onder deze pijler zou wat Nederland betreft wel aangescherpt mogen worden tot projecten die bijdragen aan de concurrentiekracht van EU (EU2020-agenda) en de Europese meerwaarde van de prio's zou verduidelijkt moeten worden. Nederland zal de Digitale Implementatie Agenda gebruiken om mogelijke Nederlandse projecten te identificeren die onder deze pijler zouden

kunnen vallen, het kabinet zal deze Agenda eind 2011 aan de Tweede Kamer sturen.

Nederland heeft in het bijzonder interesse voor onderstaande diensten genoemd in de bijlage van de Verordening:

- Grensoverschrijdende levering van eGovernment-diensten
- Openstellen van toegang tot overheidsinformatie en veeltalige diensten
- Introductie van ICT-oplossingen voor slimme energienetten voor de levering van slimme energie
- Nederland wil -ondanks de stevige aanzet op de inzet en het gebruik van de middelen erkennen dat het fonds ook kansen kan bieden aan het bedrijfsleven en zal dit te zijner tijd ook actief onder de aandacht brengen van belanghebbenden (bedrijven, lokale overheden).
- Voor wat betreft de inzet van de financiële instrumenten: zie BNC-fiche CEF.