

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1275

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 (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)

Fiche 8: Verordening «Connecting Europe Facility» (Kamerstuk 22 112, nr. 1276).

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

Fiche: Een proeffase voor het Europa 2020 projectobligatie initiatief (wijziging verordening en besluit)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

- Mededeling voor een proeffase voor het Europa 2020-initiatief inzake projectobligaties
- Verordening tot wijziging van Besluit nr. 1639/2006/EG tot vaststelling van een kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (2007–2013) en van Verordening nr. 680/2007/EG tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van de trans-Europese netwerken voor vervoer en energie

Dit voorstel kent een samenhang met:

- Voorstel voor een verordening tot vaststelling van Connecting Europe-faciliteit COM(2011) 665
- Mededeling over een kader voor de volgende generatie van innovatieve financiële instrumenten – de EU-aandelen en schulden platforms COM(2011) 662 final

Datum Commissiedocument: 19 oktober 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011)659 final
COM(2011)660 final

Prelex

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/
LexUriServ.do?uri=COM:2011:0659:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0659:FIN:EN:PDF)
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/
LexUriServ.do?uri=COM:2011:0660:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0660:FIN:EN:PDF)

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:
SEC(2011) 1 237 final

Behandelingstraject Raad: Naar alle waarschijnlijkheid Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

- a) *Rechtsbasis*
Artikel 172 en 173(3) VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*
Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht EP.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Dit voorstel hevelt in totaal € 230 mln in verplichtingen en € 100 mln in betalingen over aan bestaand budget naar een proeffase in 2012–2013 voor het Europa 2020 projectobligatie initiatief. Het doel is om maximaal 6 Trans-Europese Vervoersnetwerk (TEN-T) projecten, 1 Trans-Europees Energie Netwerk (TEN-E) project en tot 3 breedband projecten gebruik te laten maken van garantiesteun bij het uitgeven van projectobligaties op de markt. De proeffase heeft tot doel om de werking van het instrument in

de praktijk te toetsen zodat het vanaf 2014 onder de Connecting Europe-faciliteit (CEF) gebruiksklaar is om in te zetten in het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK). Nederland heeft duidelijke randvoorwaarden gesteld in de kabinetsreactie (Kamerstuk 21501–20 nr. 532) naar aanleiding van de publieke consultatie over het Europa 2020 projectobligatie-initiatief zoals gepubliceerd op 28 februari 2011 en staatskritisch tegenover de timing en de uitvoering van dit voorstel voor een proeffase. Gelijk met bovenstaand voorstel, komt de Commissie met een voorstel voor de Connecting Europe-faciliteit en een mededeling over innovatieve financiële instrumenten. Hierover worden separate fiches opgesteld.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

Dit voorstel voor een proeffase in 2012–2013 voor het Europa 2020 projectobligatie initiatief beoogt in totaal € 230 mln in verplichtingen en € 100 mln in betalingen aan bestaand budget uit de Trans-Europese Vervoers- en Energienetwerken (TEN-T en TEN-E) en het Kaderprogramma voor Concurrentievermogen en Innovatie (CIP) budget over te hevelen naar de voorgestelde proeffase voor het projectobligatie initiatief. Om het voorgestelde budget te kunnen overhevelen is het nodig om besluit 1639/2006/EG en verordening 680/2007/EG te amenderen. Met het heralloceren van het budget zou naar verluidt tot € 4,6 mld aan private investeringen gemobiliseerd kunnen worden vanwege een hefboomwerkingseffect. De projecten waar de proeffase zich tot richt zijn transport, energie en telecommunicatie-projecten met stabiele en voorspelbare geldstromen. Volgens de Europese Commissie blijkt uit de consultatie met de betrokken sectoren die eerder in het jaar gehouden is dat er bij marktpartijen een breed draagvlak bestaat om de schuldkapitaalmarkten zo spoedig mogelijk open te stellen voor financiering van de infrastructuur. De voorgestelde proeffase zorgt, zij het in beperkte mate, dat aan deze wens kan worden voldaan. Een proeffase leidt er, volgens de Commissie, ook toe dat meer bekendheid kan worden gegeven aan het projectobligatie initiatief en dat er tijdens de proefperiode nagegaan kan worden of er in de praktijk nog obstakels voor het initiatief bestaan, zoals bijvoorbeeld eventuele verstoring van de markt. Het voorstel is om de Europese Investeringsbank (EIB) te betrekken bij de uitvoering van de proeffase, waarbij met name reeds vergevorderde of afgeronde projecten zullen worden gefinancierd.

Het Europa 2020 projectobligatie initiatief, waarvan deze proeffase deel uitmaakt, is er op gericht om projectfinanciering door de particuliere sector zoals pensioenfondsen ten behoeve van grote Europese infrastructuurprojecten op het gebied van transport, energie en informatietechnologie aan te trekken, waardoor naar verloop van tijd een Europese projectobligatiemarkt zou kunnen ontstaan. Het projectobligatie initiatief dient, door de inzet van een risicodelingsinstrument¹, ertoe te leiden dat de kredietwaardigheid van projectobligaties die projectorganisaties uitgeven dusdanig wordt verhoogd, dat het aantrekkelijk voor de markt wordt om projectobligaties aan te schaffen. Het verhogen van de kredietwaardigheid heeft verder voor projectorganisaties als verwachte positieve impact dat de kosten van leningen dalen en het mogelijk wordt om leningen met langere looptijden af te sluiten. Het projectobligatie initiatief neemt volgens de Europese Commissie de plaats in van verzekeringsbedrijven (*monolines*) die voor de economische crisis in Europa in beperkte mate in ruil voor verzekeringen risico's bij leningen afdekten, maar hier nu niet meer toe bereid lijken te zijn. Het voorstel heeft een relatie met de CEF en de mededeling over innovatieve financiële instrumenten.

¹ Het belangrijkste mechanisme van het risicodelingsinstrument dat de EU voorstelt is om de schuld in schijven te verdelen: in een senior tranche en een achtergestelde tranche. De invoering van de achtergestelde tranche verbetert de kredietkwaliteit van de senior tranche tot een niveau waarop de meeste institutionele investeerders met een rustig gevoel obligaties voor een lange periode in hun bezit houden. Deze achtergestelde tranche kan de vorm hebben van een lening of een gedeeltelijke garantie, waarop zo nodig een beroep kan worden gedaan om te voldoen aan de afbetalingsverplichting van het senior vreemd vermogen.

• *Impact assessment Commissie*

De Europese Commissie stelt dat zonder de invoering van deze proeffase het verstrekken van subsidies op gebied van transport, energie en telecommunicatie door zal gaan en daarnaast het bestaande leningen-garantie instrument voor TEN-T projecten (LGTT), dat sterk lijkt op het projectobligaties initiatief maar beperkter in opzet is, tenminste tot 2013 zal blijven voortbestaan.

De Commissie ziet in wetgevingsprikkel voor private infrastructuurfinanciering geen alternatief omdat hiermee mogelijk onnodig extra administratieve lasten worden gecreëerd. De Commissie geeft verder aan dat ook de aanbestedende partijen de optie van obligatiefinanciering bij hun aanbestedingsprocedures niet dienen uit te sluiten om het instrument kans van slagen te geven.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a. Bevoegdheid

De juridische basis voor dit voorstel is enerzijds artikel 172 VWEU, dat de aangewezen grondslag is voor maatregelen op het gebied van de financiering van de vaststelling en ontwikkeling van transeuropese netwerken op het gebied van transport, telecommunicatie en energie, en anderzijds artikel 173(3) VWEU, dat de aangewezen grondslag is voor maatregelen op het gebied van de financiering van het zorg dragen voor omstandigheden die nodig zijn voor het concurrentievermogen van de industrie van de Unie. Nederland kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

– Subsidiariteit: positief.

Een proeffase heeft enkel zin als deze uitgevoerd wordt op een Europees niveau. Op dit moment bestaat er in EU kader nog geen sector overstijgend financieel instrument dat uitgaat van risicodeling maar wel al een aantal andere financiële instrumenten zoals het LGTT-instrument. Een proeffase zou nuttig zijn om na te gaan of er behoefte is aan een projectobligatie markt (de ervaring leert dat dergelijke instrumenten een significante aanloopperiode nodig hebben), omdat de parameters van het financiële instrument mogelijk enigszins veranderd dienen te worden en om te kijken of een dergelijk instrument niet leidt tot marktverstoring.

– Proportionaliteit: deels negatief, deels positief

Een proeffase is bedoeld om te leren uit de ervaringen gedurende deze fase zodat projectobligaties in het volgende meerjarige financieel kader direct optimaal kunnen worden ingezet. Nederland betwijfelt of met de voorgestelde keuze voor projecten met een laag risicoprofiel voldoende relevante lessen te trekken zijn. Verder ontbreekt het aan tijd om eventuele lessen daadwerkelijk te betrekken in de vormgeving van de instrumenten voor de periode 2014–2020. Op dit punt is de beoordeling daarom negatief.

Met deze proeffase van het Europa 2020 initiatief inzake projectobligaties beoogt de Commissie ook betrokkenen vertrouwd te maken met deze nieuwe financieringsstructuren. Door de gekozen opzet lijkt dit mogelijk en daarom is op dit punt de beoordeling positief.

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

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Aangezien de voorgestelde middelen uit bestaand TEN-T, TEN-E en CIP budget komen, zijn er geen gevolgen voor de EU-begroting. Voor de EU-begrotingsbijdrage voor deze proeffase wordt ex ante een maximum van € 230 mln vastgesteld, zullen de risico's beperkt blijven tot de begrotingsmiddelen. In tegenstelling tot bij subsidies, zullen in het geval er geen aanspraken worden gedaan op de garantiesteun, de middelen uit het budget voor de proeffase terugvloeien naar de EU-begroting.

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

Er zijn geen negatieve financiële consequenties voor rijksoverheid en/of decentrale overheden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Nederland ziet het risico van eventuele marktverstoring. De Commissie heeft aangegeven tijdens de proeffase alle effecten van het projectobligatie initiatief op andere spelers in de markt, zowel positief als negatief, nauwlettend in de gaten te zullen houden en bij het beprijsen van de steun voor projectobligaties op te zullen letten dat dit niet leidt tot marktverstoring.

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

Het voorstel heeft geen gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

6. Implicaties juridisch

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

Er zijn geen juridische consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid.

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

Gezien de korte tijd die beschikbaar is voor de proef, nodigt de Commissie het Europees Parlement en de Raad uit om het voorstel voor een proeffase zo spoedig mogelijk vast te stellen. De verordening treedt in werking op de dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op basis van de proeffase dient volgens Nederland nog een substantiële en gedegen evaluatiemogelijkheid plaats te vinden, zodat met recht van een proeffase gesproken kan worden. Nederland steunt dan ook het voorstel om in de tweede helft van 2013 de proeffase van het instrument voor projectobligaties te beoordelen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

N.v.t.

b) Handhaafbaarheid

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Dit voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Nederland staat kritisch tegenover de timing en de uitvoering van dit voorstel voor een proeffase voor het projectobligatie initiatief. Bij projecten met duidelijk te definiëren kasstromen en private baten kan het initiatief een efficiëntere vorm van interventie via publieke middelen zijn dan een directe gift of subsidie en kan er in sommige gevallen een hefboomeffect worden gecreëerd waardoor private financiering kan worden aangetrokken. Nederland erkent de potentiële voordelen die het initiatief in beginsel kan hebben, namelijk het aantrekken van privaat geld ten behoeve van de financiering van infrastructuur waardoor het financieringsgat kleiner wordt en door hogere kredietwaardigheid van projectorganisaties het verkrijgen van leningen tegen lagere rentepercentages en langere looptijden.

Nederland stelt duidelijke randvoorwaarden, zoals aangegeven in de kabinetsreactie (Kamerstuk 21 501-20 nr. 532) op de publieke consultatie over het Europa 2020 projectobligatie initiatief. Nederland constateert dat aan de meeste randvoorwaarden lijkt te zijn voldaan. Tijdens de voorgestelde proeffase moet in het bijzonder goed worden gelet op het risico van mogelijke marktverstoring. De vraag rijst welke verantwoordingsverplichtingen gelden ten aanzien van controle en beheer en of het Financieel Reglement integraal van toepassing is of niet. Nederland wil graag weten of de Commissie hiervoor zekerheden kan bieden.

In Nederland worden de meeste infrastructurele projecten die privaat gefinancierd worden, volledig middels bancaire financiering gefinancierd en zijn de voorwaarden waaronder deze bancaire financiering in de vorm van senior schuld aangetrokken wordt dermate competitief dat een projectobligatiemarkt vooralsnog ontbreekt. Daarnaast heeft Nederland reeds toegang tot relatief goedkope EIB leningen. Diverse ontwikkelingen duiden er echter op dat deze markt in de toekomst wellicht wel kan ontstaan. Doordat in Nederland binnen het vervoersdomein bijvoorbeeld steeds vaker gekozen wordt voor PPS constructies in de vorm van Design, Build, Finance and Maintain (DFBM) en ook tol in beeld is, zouden projectobligaties voor Nederland in het vervoersdomein in de toekomst mogelijk toegevoegde waarde kunnen hebben. De beoogde proeffase is breder dan enkel voor tolprojecten, zoals nu het geval is bij het LGTT-instrument in het vervoersdomein, dat bij de inwerkingtreding van de proeffase zal worden opgeheven.

Mocht het tot een proeffase komen, dan wenst Nederland een gedegen evaluatiemogelijkheid van de proeffase voor het Europa 2020 projectobligatie initiatief. Aangezien meer dan de helft van de betalingen in 2014 wordt gedaan, is er onvoldoende tijd om lessen uit de proeffase te trekken en deze een plaats te geven in de instrumenten voor het volgende MFK. Daarnaast is de meerwaarde van deze proeffase beperkt, omdat wordt voorgesteld te kiezen voor projecten met een laag risicoprofiel.

Met steun voor deze proeffase wenst Nederland nadrukkelijk niet vooruit te lopen op de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader voor de periode 2014–2020, die onder meer gaan over de inzet van innovatieve financiële instrumenten.