

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2870

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2020

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

Fiche: Mededeling identiteit beheerder Gemeenschappelijk voorzieningsfonds

Fiche: Mededeling EU-Actieplan mensenrechten en democratie 2020–2024 (Kamerstuk 22 112, nr. 2871)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling identiteit beheerder Gemeenschappelijk voorzieningsfonds

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de identiteit van de beheerder van de activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds overeenkomstig artikel 212 van het Financieel Reglement (Verordening 2018/1046).
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
25 maart 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 130
- d) EUR-Lex
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0130&qid=1586274622438&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Economische en Financiële Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Met deze mededeling informeert de Commissie de Raad en het Europees Parlement dat zij, op grond van een onafhankelijke evaluatie, zelf het Gemeenschappelijk Voorzieningsfonds (GVF) zal beheren en niet een wetgevingsvoorstel zal indienen op grond waarvan de Commissie de mogelijkheid heeft of wordt opgedragen deze rol te delegeren aan de Europese Investeringsbank (EIB).

Bij de herziening van het Financieel Reglement (FR)¹ van de EU-begroting in 2018, is besloten om een aantal voorzieningen samen te voegen in een GVF. Het GVF zal in de loop van het volgende Meerjarig Financieel Kader (2021–2027) worden gevoed met middelen uit de EU-begroting. Deze activa vormen de voorzieningen die worden getroffen ter dekking van de financiële verplichtingen die voortvloeien uit financiële instrumenten, begrotingsgaranties of financiële bijstand om investeringen in de EU (via Invest-EU²) en in ontwikkelings- en nabuurschapslanden (via NDICI³) te ondersteunen. Het GVF dient als «liquiditeitsbuffer» die de rest van de EU-begroting beschermt tegen mogelijke verliezen die door begrotingsgaranties zijn gedekt.

Het is volgens de Commissie de afgelopen jaren gebleken dat begrotingsgaranties een effectief middel zijn om de beleidsimpact van beperkte overheidsmiddelen aanzienlijk te vergroten. Daarom heeft de Commissie voorgesteld om in het volgende MFK meer gebruik te maken van garanties. Voor de hand liggende partners zijn de EIB en andere uitvoe-

¹ Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2665.

³ Het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), zie ook het BNC-fiche over NDICI Kamerstuk 22 112, nr. 2682.

rende partners, waardoor vervolgens via een hefboomeffect⁴ extra private en publieke investeringen worden aangetrokken. Ook zal er meer gebruik worden gemaakt van garanties buiten de EU via NDICI voor investeringen en financiële bijstand in pretoetredings-, nabuurschaps- en andere derde landen.

Het toegenomen gebruik van begrotingsgaranties vraagt om het treffen van gedegen voorzieningen om de EU-begroting te beschermen tegen potentiële verliezen als gevolg van eventuele wanbetaling op gefinancierde investeringsprojecten. Bij de herziening van het FR in 2018 is besloten om de voorzieningen voor de garanties van deze programma's samen te voegen omwille van schaalvoordelen. Met het opbouwen van goed voorzieningenbeheer gaan hoge vaste kosten gepaard, deze nemen af naarmate de omvang van de activa groter is. Twee andere belangrijke redenen waren diversificatie van risico en tijdsprofielen (hierdoor hoeft er een lager voorzieningenpercentage te worden aangehouden dan zonder samenvoeging) en doeltreffender beheer doordat de activaportefeuille makkelijker kan worden aangepast op basis van ontwikkeling van het profiel van de verplichtingen.

Overeenkomstig artikel 212 van het herziene FR, heeft de Commissie opdracht gegeven tot een onafhankelijk onderzoek naar de meest geschikte partij voor het beheer van het GVF.⁵ De Commissie had volgens het FR de bevindingen uiterlijk op 30 juni 2019 moeten presenteren aan de Raad en aan het EP, maar is hier niet tijdig in geslaagd. Om te bepalen wie de meest geschikte partij is voor het beheer van het GVF is in de evaluatie een vergelijkende studie gedaan naar de twee potentiële kandidaten: de Commissie en de EIB. Uit de evaluatie komt naar voren dat zowel de Commissie als de EIB geschikt zijn voor het beheer van de GVF-activa namens de EU. Beide partijen beschikken over de benodigde deskundigheid, de technische infrastructuur, adequaat risicobeheer en processen voor verantwoording. Enkel een analyse van de prestaties van de Commissie en de EIB laat zien dat de Commissie in voorgaande jaren iets hogere rendementen op vergelijkbare portefeuilles van activa heeft behaald, tegen een lagere kostprijs voor de EU-begroting.

Hoewel de onafhankelijke evaluator voordelen ziet van gedeeld beheer tussen de Commissie en de EIB t.a.v. risicodiversificatie, stelt de Commissie dat de daarmee gepaard gaande technische en operationele problemen hier niet tegenop wegen. De Commissie is van mening dat op basis van de bevindingen zij de meest geschikte partij is voor het beheer van het GVF. Bovendien moet de keuze volgens de Commissie gezien worden in bredere context van bevoegdheidsverdeling op het gebied van openbare financiën van de EU. De Commissie zou beter in staat zijn om het beheer van de GVF goed te laten aansluiten op de voorwaarden en benodigdheden van de garantie-programma's. Dit komt doordat de Commissie reeds verantwoordelijk is voor de beleggingsstrategie voor het beheer van de GVF-activa (conform art. 213, lid 5, FR), contact heeft met de veelheid aan uitvoerende partners die bij Invest-EU en NDICI-programma's betrokken zullen zijn, meer eerste hand kennis heeft t.a.v. risicofactoren van het kredietrisico op de gegarandeerde portefeuilles en meer kennis heeft van de programma-uitvoering hetgeen nodig is voor het bepalen van de beleggingsstrategie van het GVF. Gelet op bovenstaande argumenten stelt de Commissie dat zij zelf het GVF zal beheren

⁴ Onder hefboomeffect wordt hier verstaan dat door een publieke garantie, de betrokken uitvoerende partners bij investering in een project het eerste risico kunnen afdekken. Vervolgens worden andere publieke en private investeerders over de streep getrokken om te co-financieren.

⁵ De evaluatie is uitgevoerd door ICF Financial services in samenwerking met Keypoint Financial.

en dat er geen wetgevingsvoorstel nodig is voor het delegeren aan de EIB. De Commissie licht in de mededeling tevens toe welke stappen zij zal zetten om het GVF gereed te maken voor investeringen vanaf 2021.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht veel waarde aan de budgettaire principes zoals vastgelegd in het FR, waaronder gedegen financieel beheer en transparantie. Dit vormt ook al jaren onderdeel van de Nederlandse onderhandelingsinzet t.a.v. de jaarlijkse EU-begroting. Nederland heeft zich bij de onderhandelingen over de herziening van het FR ingezet voor een eenvoudiger en doelmatige implementatie en totstandkoming van de EU-begroting en heeft in deze context reeds ingestemd met het samenvoegen van de voorzieningen van EU-programma's onder een GVF. Het kabinet is voorstander van een flexibelere EU-begroting, maar hierbij mag de centrale rol van de begrotingsautoriteit (Raad en EP) niet ondermijnd worden.⁶ Ten aanzien van de inzet van financiële instrumenten in het kader van de EU-begroting is het kabinet voorstander van een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inzet van middelen. Hierbij moet veel aandacht zijn voor het in kaart brengen van financiële risico's die hiermee gepaard gaan. Ook moet verzekerd worden dat financiële instrumenten en garanties toegevoegde waarde bieden en private investeringen niet verdringen.⁷ De Nederlandse inzet t.a.v. investeringen en het gebruik van financiële instrumenten via Invest-EU en NDICI is vastgelegd in de betreffende BNC-fiches.⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet zal, gegeven de huidige crisis naar aanleiding van het COVID-19, waar nodig en relevant, maatschappelijke en economische gevolgen hiervan meewegen in zijn verdere inzet ten aanzien van de uitwerking van de voorliggende mededeling.

Het kabinet is voorstander van het samenvoegen van de voorzieningen voor de garanties uit de Invest-EU en NDICI-programma's. Dit draagt bij aan versimpeling en effectiever beheer van de EU-begroting. Hiermee heeft het kabinet reeds ingestemd bij de herziening van het FR in 2018. De hier voorliggende keuze voor een beheerder van het GVF heeft verder geen invloed op de uitvoering van dergelijke garantieregelingen.

Het kabinet steunt de bevindingen uit de evaluatie naar de geschiktheid van de Commissie en de EIB voor het beheer van het GVF. Beide partijen worden geschikt geacht, echter heeft de Commissie betere resultaten geleverd tegen lagere kosten voor de EU-begroting. Het kabinet hecht veel waarde aan kostenefficiëntie bij de besteding van EU-middelen. Verder kan Nederland zich vinden in de institutionele argumenten die de Commissie aandraagt in aanvulling op de bevindingen uit de evaluatie. Gezien momenteel het beheer van de afzonderlijke voorzieningen reeds ook bij de Commissie is belegd, ligt het volgens het kabinet logischerwijs in het verlengde daarvan om het beheer van het GVF daar ook te beleggen.

⁶ Kamerstuk 21 501-03, nr. 102.

⁷ Kamerstuk 21 501-03, nr. 102.

⁸ Kamerstuk 22 112, nrs. 2665 en 2682.

Nederland is, net als een grote groep andere lidstaten, kritisch over het proces van het aanwijzen van de beheerder van het GVF. De Commissie heeft na de evaluatie besloten om zelf het beheer van het GVF uit te voeren. Dit is niet voorgelegd aan de begrotingsautoriteit (het EP en de Raad). In de mededeling komt de Commissie tot de conclusie dat er geen wetgevingshandeling nodig is om het beheer van de middelen van het GVF aan de Commissie toe te vertrouwen, omdat zij van mening is krachtens artikel 317 VWEU reeds verantwoordelijk te zijn voor de begroting van de Europese Unie, wat ook thesaurie- en activabeheer omvat. Hier plaatst het kabinet vraagtekens bij. Bovendien heeft de Commissie de bevindingen van de evaluatie ruim na de deadline uit het FR (30 juni 2019) gepresenteerd, zonder de begrotingsautoriteit te informeren over de vertraging. Nederland sluit zich in dit verband aan bij de kritische houding van de groep lidstaten, en zal samen met hen in raadsverband verduidelijking vragen over de gevolgde procedure. Daarnaast zal Nederland de Commissie vragen om met een vervolgplan te komen waardoor de Raad en het EP alsnog op redelijke wijze betrokken worden bij het aanwijzen van de beheerder van het GVF.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zijn een grote groep lidstaten en het EP kritisch t.a.v. het proces over het aanwijzen van de beheerder van het GVF en de (beperkte) rol van de begrotingsautoriteit hierin. Een inhoudelijke discussie over de meest geschikte partij is nog niet gevoerd in zowel de Raad als in het EP.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de bevoegdheid van de Commissie om de mededeling uit te brengen. De Commissie had op grond van artikel 212 lid 1 FR-uiteindelijk 30 juni 2019 een onafhankelijke externe evaluatie bij de Raad en de EP moeten indienen over de voor- en nadelen van het toevertrouwen van het financieel beheer van de activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds. De mededeling gaat vergezeld van de onafhankelijke externe evaluatie. Hoewel de evaluatie dus te laat is ingediend, is het evident dat Commissie de evaluatie moet indienen en dus daartoe bevoegd is. Echter in de mededeling geeft de Commissie aan zichzelf te hebben aangewezen als financieel beheerder. Het kabinet had het echter juist geacht om de identiteit van de financieel beheerder vast te leggen volgens een wetgevingsprocedure, namelijk op voorstel van de Commissie en aanneming door het EP en de Raad. Dat doet echter niet af aan de grondhouding over de bevoegdheid omdat de mededeling de aanwijzing als financieel beheerder als bestaand feit presenteert en de mededeling op geen enkele wijze bindend kan zijn voor de wetgever.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De grensoverschrijdende inzet van garanties en de benodigde voorzieningen via de EU-begroting daarvoor vereist een besluit en beheer op Europees niveau. Meer specifiek gebeurt het uitvoeren van de evaluatie naar een geschikte partij voor het beheer van het GVF logischerwijs op Europees niveau omdat de Commissie hiertoe de opdracht heeft gekregen in het FR (artikel 212, eerste lid).

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De Commissie is met deze mededeling niet verder gegaan dan noodzakelijk om haar opdracht uit te voeren t.a.v. het instellen van een onderzoek naar de geschiktheid van de Commissie en de EIB om het beheer van het GVF uit te voeren. Verder is het kabinet van mening dat de manier waarop de Commissie de analyse heeft verricht ook geschikt is om de juiste beheerder te bepalen.

d) Financiële gevolgen

Het aanwijzen van een beheerder van het GVF heeft geen directe gevolgen voor de EU-begroting. Het is momenteel onduidelijk of de Commissie om het beheer van de voorzieningen goed uit te kunnen voeren in latere begrotingsjaren komt met een verzoek voor aanvullende middelen.

Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

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

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het voorstel voor het aanwijzen van een beheerder van het GVF heeft geen gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten van bedrijven en burgers.

Het samenbrengen van het beheer van de garantieregelingen onder het CFP kan ertoe bijdragen dat de behoeftes van de investeringsprogramma's en de voorzieningen die ermee gepaard gaan beter op elkaar worden afgestemd. Dit kan een positief effect hebben op de (private) investeringen die gepaard gaan met investeringen onder Invest-EU en NDICI.