

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1333

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 14 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en verordening Erasmus voor Iedereen (Kamerstuk 22 112, nr. 1332)

Fiche 2: Inzake verordeningen European Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds

Fiche 3: Mededeling Oplossing van grensoverschrijdende successiebelastingproblemen in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1334)

Fiche 4: Mededeling Actie Plan financiering MKB (Kamerstuk 22 112, nr. 1335)

Fiche 5: Verordening inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) (Kamerstuk 22 112, nr. 1336)

Fiche 6: Richtlijn consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland (Kamerstuk 22 112, nr. 1337)

Fiche 7: Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie, mededeling Open gegevens en het besluit over hergebruik van documenten van de Commissie (Kamerstuk 22 112, nr. 1338)

Fiche 8: Verordening tot vaststelling van het programma «Europe for Citizens» 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1339)

Fiche 9: Mededeling over mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1340)

Fiche 10: Verordening maatregelen niet-duurzame visserij (Kamerstuk 22 112, nr. 1341)

Fiche 11: Verordening EU-ambtenarenstatuut (Kamerstuk 22 112, nr. 1342)

Fiche 12: Mededeling Eco-innovatie Actie Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 1343)

Fiche 13: Richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 1344)

Fiche 14: Richtlijnen betreffende het gunnen van overheidsopdrachten
(Kamerstuk 22 112, nr. 1345)

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

Fiche: inzake verordeningen European Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Venture Capital Funds

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Social Entrepreneurship Funds

Datum Commissiedocument: 7 december 2011

Nr. Commissiedocument: Venture Capital Funds: COM(2011) 860
Social Entrepreneurship Funds: COM(2011) 862

Pre-lex: Venture Capital Funds:
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201177

Social Entrepreneurship Funds:
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201179

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Venture Capital Funds, impact assessment (voorlopige versie, definitieve versie nog niet beschikbaar):
http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/venture_capital/111207-impact-assessment_en.pdf

Social Entrepreneurship Funds, impact assessment (voorlopige versie, definitieve versie nog niet beschikbaar):
http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/social_investment/20111207ia_en.pdf

Behandelingstraject Raad: Raad Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

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

a) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement

De wetgevingsprocedure is de gewone wetgevingsprocedure (medebeslissing Europees Parlement, gekwalificeerde meerderheid in de Raad).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

In het voorstel Venture Capital Funds wordt in de volgende artikelen aan de Commissie de bevoegdheid tot vaststelling van gedelegeerde handelingen gegeven:

Artikel 2, derde lid: De Commissie krijgt op grond van deze bepaling door middel van gedelegeerde handelingen de mogelijkheid tot vaststelling van methodes ter berekening van de grens van € 500 miljoen (welke ziet op de omvang van het fonds) en tot vaststelling van methodes om de naleving van deze grens te monitoren.

Artikel 8, vijfde lid: De Commissie kan door middel van gedelegeerde handelingen soorten van belangenconflicten specificeren waar fondsbeheerders beleid voor moeten vaststellen en ook specificeren hoe dit beleid er uit moet zien.

In het voorstel Social Entrepreneurship Funds wordt in de volgende artikelen aan de Commissie de bevoegdheid tot vaststelling van gedelegeerde handelingen gegeven:

Artikel 2, derde lid: Gelijk aan gedelegeerde handelingen in het voorstel Venture Capital Funds.

Artikel 3, tweede lid: De Commissie kan door middel van gedelegeerde handelingen diensten of goederen en productiemethoden specificeren die een sociaal doel bevatten.

Artikel 8, vijfde lid: Gelijk aan gedelegeerde handelingen in het voorstel Venture Capital Funds.

Artikel 9, tweede lid: De Commissie kan door middel van gedelegeerde handelingen de details specificeren van de procedures die beheerders van Social Entrepreneurship Funds moeten toepassen om te meten in welke mate de ondernemingen waarin ze investeren hun sociale doelstellingen realiseren.

2. Samenvatting BNC-fiche

De verordeningen maken onderdeel uit van het actieplan ter verbetering van de toegang tot kapitaal voor met name MKB. Over dit actieplan wordt een afzonderlijk fiche geschreven. De conceptverordeningen voorzien in de oprichting van een regime voor Europese fondsen voor Venture Capital en Social Entrepreneurship. De verordeningen beogen het creëren van een betrouwbare, veilige en juridisch stabiele omgeving voor het aanbieden van deelnemingsrechten in «Venture Capital Funds» en «Social Entrepreneurship Funds». Hiermee wordt een Europees paspoort gecreëerd voor fondsen die aan de inhoudelijk gestelde eisen voldoen. Onderliggend doel is om het eenvoudiger te maken voor fondsen om kapitaal aan te trekken, wat uiteindelijk een positieve invloed heeft op de financieringsmogelijkheden van het midden- en kleinbedrijf (MKB) en ondernemingen met een sociaal oogmerk. De gedachte is dat potentiële investeerders door deze regimes zullen worden gestimuleerd om te investeren in deze fondsen. De voorstellen richten zich onder meer op informatievoorziening t.b.v. investeerders, vereisten m.b.t. rapportages en beleid bij belangenconflicten. Deze inhoudelijke eisen zijn voor beide verordeningen vrijwel hetzelfde. Aan de eisen hoeft alleen voldaan te worden indien een beheerder ervoor kiest om het fonds in de markt te zetten als een «Venture Capital Fund» dan wel een «Social Entrepreneurship Fund». Het belangrijkste verschil tussen beide verordeningen is dat het Social Entrepreneurship Funds regime een verbijzondering is van het Venture Capital Funds regime. De fondsen welke onder Social Entrepreneurship Funds regime vallen zullen veelal ook onder het Venture Capital Funds regime kunnen vallen. De fondsen kunnen alleen aan professionele beleggers worden aangeboden.

De EU heeft op basis van artikel 114 VWEU gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. De Commissie is bevoegd bijgaande voorstellen te doen. Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit en proportionaliteit voor de verordening Venture Capital Funds. Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit van de verordening Social Entrepreneurship Funds maar negatief over de proportionaliteit.

Het kabinet is voorstander van een Europese aanpak om de grensoverschrijdende belemmeringen voor risicokapitaal weg te nemen. Het kabinet kan zich vinden in het streven om de Europese markt voor Venture Capital Fundste versterken met als uiteindelijk doel om het eenvoudiger te maken voor fondsen om kapitaal aan te trekken. De verbetering van de toegang tot kapitaal is volgens het kabinet een belangrijk onderdeel van het versterken van het Europese groeivermogen. Het kabinet is dan ook in beginsel positief over de verordening Venture Capital Funds. De noodzaak voor een specifieke verordening aangaande Social Entrepreneurship is het kabinet echter niet duidelijk.

Tevens is het kabinet van mening dat kritisch bezien moet worden of de verschillende onderdelen van de verordeningen goed uitvoerbaar zijn en geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengen. Bovendien is het kabinet van mening dat helder moet zijn hoe de verordeningen zich verhouden tot de AIFMD (Alternative Investment Fund Managers Directive), onnodige inconsequenties met de AIFMD moeten vermeden worden.

3. Samenvatting voorstel

De twee verordeningen hangen sterk met elkaar samen en de Commissie is voornemens om de verordeningen parallel te behandelen. Daarom is gekozen voor één gecombineerd fiche.

Inhoud voorstellen

De verordeningen maken onderdeel uit van het actieplan ter verbetering van de toegang tot kapitaal voor met name MKB. Over dit actieplan wordt een afzonderlijk fiche geschreven. De verordeningen beogen het creëren van een betrouwbare, veilige en juridisch stabiele omgeving voor het aanbieden van deelnemingsrechten in «Venture Capital Funds» en «European Social Entrepreneurship Funds». De Commissie stelt dat een uniforme set van regels het voor Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds makkelijker maken om kapitaal aan te trekken aangezien het mogelijk wordt voor fondsen om op basis van een Europees paspoort deelnemingsrechten in de gehele EU aan te bieden. Fondsen die gebruik maken van een dergelijk regime behoeven niet in iedere lidstaat waar regels bestaan voor het aanbieden van deelnemingsrechten opnieuw toestemming te vragen om deze activiteiten te verrichten. In de verordeningen wordt onder meer gedefinieerd wanneer sprake is van Venture Capital en Social Entrepreneurship en aan welke eisen fondsen dienen te voldoen aangaande het beleid m.b.t. belangenconflicten, het aanhouden van eigen vermogen, waarderingsregels, verslaglegging en transparantie richting beleggers over de beleggingsstrategie.

De verordeningen zien op fondsen met een omvang van maximaal € 500 miljoen en vormt daarmee een aanvulling op de AIFMD waarbij de grens voor het volledige regime op € 500 miljoen ligt.

Impact assessment Commissie: Venture Capital Funds

In het impact assessment wordt een vijftal alternatieven onderzocht, variërend van opname in de AIFMD tot een administratief netwerk. De gekozen oplossing draagt volgens het impact assessment het beste bij aan het verbeteren van de financieringsmogelijkheden van het MKB.

In het impact assessment worden per subonderwerp vier mogelijkheden onderzocht, variërend van geen verdere actie ondernemen tot een keurmerk onderworpen aan vergaande eisen. Het impact assessment ondersteunt stappen op Europees niveau om een gecoördineerd en coherent raamwerk (regime) te ontwikkelen voor investeringsfondsen die zien op Social Entrepreneurship.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeela)

a) Bevoegdheid

De EU heeft op basis van artikel 114 VWEU gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. De Commissie is bevoegd bijgaande voorstellen te doen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel over de voorstellen is positief. De belemmeringen welke de Commissie beschrijft voor het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten in beleggingsfondsen kunnen enkel op communautair niveau worden opgelost.

Het kabinet oordeelt vooralsnog positief over de proportionaliteit van het voorstel voor Venture Capital Funds. De Commissie heeft gezocht naar praktische oplossingen die relatief simpel in te voeren zijn, het impact assessment onderschrijft de keuze van de Commissie. Wel heeft het kabinet twijfels bij de effecten van het voorstel. Hoewel helder is dat de versnippering van regelgeving tussen lidstaten een belemmering kan opwerpen voor het grensoverschrijdend aantrekken van kapitaal is volgens het kabinet nog onzeker of het aantrekken van kapitaal direct zal toenemen n.a.v. de verordening. In het oordeel t.a.v. de proportionaliteit weegt het kabinet mee dat het beheerders van fondsen vrij staat om te kiezen of zij gebruik willen maken van het regime.

Het kabinet oordeelt negatief ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel voor Social Entrepreneurship Funds. Het grensoverschrijdend aantrekken van kapitaal is een generiek probleem op de interne markt dat daarom ook generiek aangepakt dient te worden. Dat gebeurt volgens het kabinet door middel van het voorstel Venture Capital Funds. De brede scope van dit regime laat toe dat ook ondernemingen met een sociaal oogmerk gebruik kunnen maken van dit regime. Het kabinet ziet niet in waarom een verdere verbijzondering van Venture Capital Funds noodzakelijk is. Daarbij is het kabinet van mening dat niet op Europees niveau een nieuwe categorie van «sociale ondernemers» moet worden gecreëerd.

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

De verordening aangaande Venture Capital Funds bevat een beperkt aantal gedelegeerde bevoegdheden (artikel 2 en 8). Het kabinet is van oordeel dat beter onderbouwd moet worden waarom gedelegeerde bevoegdheden op deze punten noodzakelijk zijn. Ook de verordening aangaande Social Entrepreneurship Funds voorziet in gedelegeerde handelingen (artikel 2, 3, 8 en 9). Het kabinet heeft naast haar algemene bezwaren tegen de verordening met name moeite met de gedelegeerde bevoegdheid in artikel 3. Dit betreft de inhoudelijke beoordeling welke diensten en goederen gezien dienen te worden als «sociaal». Dit strekt te ver, omdat dit een kernelement van dit voorstel betreft en de delegatie daarmee verder gaat dan slechts een technische uitwerking.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

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

Mogelijk een zeer beperkte/verwaarloosbare toename van de toezichtkosten van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en in mindere mate de Nederlandsche Bank (DNB). Per 1-1-2013 zullen deze eventuele extra kosten door de sector zelf betaald worden, mits de nieuwe wet bekostiging financieel toezicht in werking is getreden.

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

Hoewel het ontsluiten van informatie kosten met zich mee kan brengen zullen in zijn algemeenheid de kosten voor Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds om Europees te kunnen opereren worden verlaagd, waardoor een groep bedrijven beter of goedkoper aan financiering kan komen. De impact assessments stellen bovendien dat het waarschijnlijk is dat fondsbeheerders al voldoen aan de gestelde eisen. Tevens betreft het een keuze van de beheerders om te opereren onder één van de twee raamwerken, het is geen verplichting. Wel stelt het impact assessment bij de verordening aangaande Social Entrepreneurship Funds dat het aannemelijk is dat de fondsbeheerder extra kosten maakt aangaande het achterhalen van de sociale component in de betreffende investeringen.

De impact assessments stellen dat de verordeningen geen directe extra kosten voor investeerders met zich mee brengen al kunnen beheerders de kosten wel doorberekenen aan investeerders.

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

Zie c.

6. Implicaties juridisch

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

Een verordening heeft directe werking, deze behoeft niet te worden geïmplementeerd. Daarom zullen de consequenties voor de nationale regelgeving beperkt zijn. In de Wet op het financieel toezicht (Wft) zullen bijvoorbeeld de AFM en DNB aangewezen moeten worden als toezichthouders en zullen bijvoorbeeld de inconsistenties met het nationale regime voor beheerder die niet onder de AIFMD vallen weggenomen moeten worden.

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

De verordeningen zullen in werking treden op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad en zullen toegepast worden per 22 juli 2013. Het kabinet acht 22 juli 2013 niet haalbaar. De verordeningen zullen waarschijnlijk op zijn vroegst eind 2012 vastgesteld zijn. Vervolgens moet de nationale wetgeving afgestemd worden op de verordeningen en moeten de toezichthouders zich voorbereiden op de eerste aanvragen van fondsen om als Venture Capital Fund of Social Entrepreneurship Funds geregistreerd te worden.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorstellen voorzien in een evaluatie op zijn laatst vier jaar na aannahme van de verordeningen. Het kabinet acht een evaluatie wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Deze verordeningen zijn uitvoerbaar.

b) Handhaafbaarheid

Nader bezien moet worden of deze verordeningen handhaafbaar zijn, de huidige voorstellen bieden op enkele punten te weinig handvatten voor de toezichthouders. De voorgestelde handhavingsmaatregelen zullen waarschijnlijk capaciteit vragen van de toezichthouders (de Autoriteit Financiële Markten en in mindere mate de Nederlandsche Bank).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het kabinet is voorstander van een Europese aanpak om de grensoverschrijdende belemmeringen voor Venture Capital weg te nemen. Het kabinet kan zich vinden in het streven om de Europese markt voor Venture Capital Fundste versterken met als uiteindelijk doel om het eenvoudiger te maken voor fondsen om kapitaal aan te trekken. De verbetering van de toegang tot kapitaal is volgens het kabinet een belangrijk onderdeel van het versterken van het Europese groeivermogen. Harmonisatie van regelgeving aangaande Venture Capital Funds biedt enkele voordelen. Venture Capital Funds van minder dan € 500 miljoen hoeven dan niet te kiezen voor de opt-in van de AIFMD. Het zware AIFMD regime is ook niet bedoeld voor Venture Capital Funds van deze omvang. Deze verordening zorgt ervoor dat voor deze fondsen een goedkoper toezichtsregime ontstaat.

Bovendien valt het uitgangspunt toe te juichen dat fondsen een betere toegang tot institutionele beleggers krijgen doordat zij als Venture Capital Funds hebben aangetoond aan een aantal basiskwaliteitscriteria (bijvoorbeeld transparantie richting beleggers en het tegengaan van belangenconflicten) te voldoen die het regime oplegt. Dit vergemakkelijkt het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten. Daarmee kan concurrentie tussen Venture Capital Funds worden aangejaagd (omdat zij een gelijke uitgangspositie hebben door aan uniforme kwaliteitscriteria te voldoen) en kan de verordening leiden tot verminderde fragmentatie van de Venture Capital markt door meer uniformiteit en transparantie. Uit de AIFMD volgt dat fondsen met een vermogen van minder dan € 500 miljoen enkel hoeven te voldoen aan een zogenaamd licht regime. Dit geeft fondsen echter niet de mogelijkheid om op basis van een Europees paspoort deelnemingsrechten in de gehele EU aan te bieden. Het voorgestelde Venture Capital regime biedt wel een dergelijk Europees paspoort. Binnen dit segment van de markt lijkt hier vraag naar te zijn. Op dit moment is het mogelijk dat Venture Capital Funds zullen kiezen voor de zwaardere eisen die de AIFMD aan fondsen van meer dan € 500 miljoen stellen, dit terwijl het AIFMD regime niet voor deze groep bedoeld is. De verwachting is dat met dit lichtere regime de kosten verlaagd kunnen worden.

Het kabinet is wel van mening dat kritisch bezien moet worden of de verschillende onderdelen van de verordening helder en goed handhaafbaar zijn en geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengen. Het kabinet dringt er daarom bij de Europese Commissie op aan dit zorgvuldig met betrokkenen zoals Venture Capital Funds en beleggers te bespreken. Tevens is het kabinet van mening dat helder moet zijn hoe de verordening zich verhoudt tot de AIFMD; technische inconsequenties en onduidelijkheden moeten worden vermeden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verschillen in definities.

Het kabinet is niet overtuigd van de meerwaarde van een aparte verordening aangaande Social Entrepreneurship, waarin een apart raamwerk wordt gemaakt voor Social Entrepreneurship Funds. De fondsen welke onder Social Entrepreneurship Funds regime vallen zullen veelal ook onder het Venture Capital Funds regime kunnen vallen. Voor wat betreft de toegang tot financiering geldt bovendien dat in Nederland reeds diverse faciliteiten voor ondernemers zijn om ondersteuning te krijgen bij de opstart van hun onderneming (borgstelling MKB-kredieten, innovatiefonds en/of de mogelijkheid om als zelfstandige te starten vanuit een uitkering). Deze faciliteiten staan open voor alle typen ondernemers. Zoals het kabinet eerder aan de Kamer heeft gemeld¹, ziet het kabinet geen aanleiding om specifiek Social Entrepreneurship meer te faciliteren dan andere ondernemers.

Mochten andere lidstaten wel de behoefte hebben om in te zetten op specifieke maatregelen, dan staat hen dat uiteraard vrij.

¹ Kamerbrief d.d. 27 april 2011 betreffende «monitor arbeidsmarkt en rapporten», waarin een rapport wordt aangeboden over ondernemingen met een sociaal oogmerk en werknemers met een arbeidsbeperking.