

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1571

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2013

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

Fiche 1: Verordening einde-afval-criteria koperschroot (Kamerstuk 22 112, nr. 1569)

Fiche 2: Mededeling over douanerisico beheer en beveiliging van de Toeleveringsketen (Kamerstuk 22 112, nr. 1570)

Fiche 3: Mededeling Ondernemerschap 2020

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling Ondernemerschap 2020

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: «Actieplan Ondernemerschap 2020» (*Entrepreneurship 2020 Action Plan*).

Datum ontvangst Commissiedocument

9 januari 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2012) 795

Pre-lex

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/index_en.htm

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

In de mededeling over het actieplan Ondernemerschap 2020 benadrukt de Commissie dat in de huidige crisis startende en jonge ondernemers een belangrijke factor zijn voor meer werkgelegenheid in Europa. Het actieplan Ondernemerschap 2020 is bedoeld om het ondernemerschapspotentieel van Europa te ontsluiten, de huidige barrières voor ondernemen te verwijderen en om een cultuuromslag te realiseren in het Europees ondernemerschap. Het actieplan Ondernemerschap 2020 is een vervolg op de herziening van de *Small Business Act* uit april 2011 en de mededeling over het Europese Industriebeleid van oktober 2012. De Commissie zal het actieplan Ondernemerschap 2020 monitoren via het mededingings- en industriebeleid en via de governance mechanismen van de *Small Business Act*. Hierbij vraagt de Commissie de lidstaten verslag uit te brengen over de vorderingen van de belangrijkste acties van deze mededeling op nationaal niveau in de context van hun nationale hervormingsprogramma's in het kader van het Europees semester.

Het actieplan Ondernemerschap 2020 richt zich op drie actiepijlers:

1. ondernemerschaponderwijs en -training om groei en bedrijfsoprichting te stimuleren;
2. het ondernemersklimaat verbeteren door huidige structurele barrières op te heffen en ondernemers te ondersteunen in cruciale fases van de levenscyclus van een bedrijf;
3. het dynamischer maken van de ondernemerschapscultuur in Europa door het aanmoedigen van een nieuwe generatie ondernemers met aandacht voor rolmodellen en speciale groepen potentiële ondernemers.

Ad 1 Ondernemerschapsonderwijs en -training om groei en oprichting van ondernemingen te stimuleren

Teneinde het ondernemerschapsonderwijs potentieel te benutten doet de Commissie voorstellen voor acties vanaf de basisschool tot aan het hoger onderwijs. De Commissie zal hiertoe zelf succesvolle mechanismen van ondernemingscreatie via universiteiten (bijv. spin-offs) ondersteunen. De Commissie nodigt de lidstaten uit om nationaal beleid te voeren. Bijvoorbeeld door het opnemen van ondernemerschap in het curriculum van het basis-, voortgezet-, beroeps-, hoger- en volwassenenonderwijs en door jongeren ten minste één ondernemerservaring te bieden voordat ze het verplicht onderwijs verlaten.

Ad 2 Het versterken van de randvoorwaarden voor ondernemerschap, door huidige structurele barrières te verwijderen en hen te ondersteunen in cruciale fases van de ondernemingslevenscyclus

In het actieplan Ondernemerschap 2020 identificeert de Commissie zes gebieden waar maatregelen vereist zijn om barrières te verwijderen die de creatie en groei van ondernemingen belemmert. Het gaat hierbij om:

1. **betere toegang tot financiering.** Om de toegang tot financiering te verbeteren wil de Commissie programma's financieren die gericht zijn op het ontwikkelen van een microfinancieringsmarkt in Europa. De Commissie vraagt de lidstaten om eventueel hun nationale regelgeving aan te passen teneinde alternatieve vormen van financiering mogelijk te maken zoals crowdfunding.
2. **Steun voor ondernemers in de cruciale fasen van de levenscyclus van hun bedrijf en van hun groei.** De Commissie zal in dit kader onder andere Best Practices in de lidstaten identificeren en promoten, het partnerschap van het Enterprise Europe Network versterken en het Erasmus-programma voor jonge ondernemers verder ontwikkelen. De Commissie vraagt de lidstaten met name maatregelen te nemen om het fiscale klimaat te verbeteren voor (startende) ondernemers en belastingaangiften en -betalingen te vereenvoudigen door uitbreiding van de toepassing van elektronische hulpmiddelen, inclusief het versnellen van de volledige implementatie van de digitale interne markt.
3. **Het creëren van nieuwe ondernemingskansen in het digitale tijdperk.** De Commissie zal hiervoor met name netwerkvorming vereenvoudigen, bewustzijn creëren en kennis delen over digitale ontwikkelingen. De Commissie vraagt de lidstaten om de steun voor startende en digitale webondernemingen te versterken en alternatieve financiering zoals ICT innovatievoucherprogramma's te stimuleren.
4. **Bedrijfsoverdracht.** De Commissie heeft een expertgroep opgericht met vertegenwoordigers uit de lidstaten die als doel heeft een inventarisatie te maken van de barrières bij bedrijfsoverdracht en aanbevelingen te doen om deze barrières op te heffen. De Commissie vraagt de lidstaten om de juridische, administratieve en fiscale voorschriften voor bedrijfsoprichtingen te verbeteren en om te overwegen de fiscale regelgeving te herzien ten aanzien van de effecten ervan op de liquiditeit van een MKB'er bij de overdracht van een familiebedrijf.
5. **Faillissementsprocedures en tweede kans voor eerlijke ondernemers.** De Commissie gaat een openbare raadpleging houden om nieuwe standpunten te verzamelen over het geven van een tweede kans aan eerlijke ondernemers die failliet zijn gegaan en het verkorten en stroomlijnen van de periode van schuldsanering na een faillissement. De Commissie vraagt de lidstaten om, waar mogelijk, de benodigde tijd voor kwijtschelding en schuldherschikking voor een eerlijke ondernemer na faillissement te verlagen tot een maximum van drie jaar. Ook wordt de lidstaten gevraagd om adviesdiensten te

bieden aan failliet verklaarde ondernemers voor het beheer van schulden.

6. **Verminderen van regeldruk.** De Commissie zal de vermindering van de regeldruk blijven nastreven en zal wetgeving voorstellen voor de afschaffing van hinderlijke vereisten voor de authenticatie van openbare documenten die MKB'ers moeten overleggen bij grensoverschrijdende handel binnen de interne markt. De Commissie vraagt de lidstaten onder andere om eind 2015 de benodigde tijd voor vergunningverlening en andere noodzakelijke autorisaties voor het starten van een bedrijfsactiviteit te reduceren tot een maand. Ook vraagt de Commissie de lidstaten om hun arbeidsmarkten verder te moderniseren door arbeidswetgeving te vereenvoudigen en flexibele arbeidsregelingen te ontwikkelen met inbegrip van werktijdverkortingsregelingen.

Ad 3 Dynamischer maken van de ondernemerschapscultuur in Europa door het aanmoedigen van een nieuwe generatie ondernemers met aandacht voor rolmodellen en speciale groepen potentiële ondernemers. De Commissie vindt een belangrijke factor voor een verandering in ondernemerschapscultuur het veranderen van de perceptie over ondernemers. De Commissie wil daarom bewustzijn bij met name jongeren creëren door een ondernemerschapsdag te organiseren en om jongeren in het laatste jaar van hun secundair onderwijs met ondernemerschap in aanraking te brengen. De Commissie vraagt de lidstaten om bekende ondernemers als ondernemerschapsambassadeurs aan te stellen om «het gezicht van ondernemerschap» in hun land te worden.

De Commissie ziet een groot onbenut ondernemerspotentieel in Europa bij vrouwen, senioren, migranten en werkloze jongeren. De Commissie stelt een aantal maatregelen voor om het aandeel van ondernemende vrouwen te verhogen en vraagt de lidstaten om nationale strategieën voor vrouwelijk ondernemerschap te ontwikkelen. De Commissie vraagt de lidstaten om senior ondernemers die hun know how willen overdragen aan startende ondernemers aan te moedigen en hen te koppelen aan de onervaren ondernemers. De Commissie wil ook het potentieel onder migrantenondernemers verhogen door beleidsinitiatieven voor te stellen om migrantenondernemers aan te trekken. Voorts worden de lidstaten verzocht juridische hindernissen voor de oprichting van bedrijven door legale migrantenondernemers weg te nemen, initiatieven te nemen om gekwalificeerde immigrantenondernemers en afgestudeerde immigranten aan een Europese instelling van universitair niveau een duurzame verblijfsvergunning te verlenen. De Commissie wil gezien het aantal werklozen in heel Europa steunregelingen voor ondernemerschap invoeren om de oprichting van ondernemingen als oplossing voor werkloosheid te stimuleren. Hierbij wil de Commissie dat deze steunmaatregelen met name op de jongeren gericht zijn. Hiertoe zal de Commissie onder andere in 2014 de microfaciliteit voortzetten als onderdeel van het programma voor sociale verandering en innovatie die gericht zal zijn op kwetsbare groepen, met inbegrip van werklozen. De Commissie nodigt de lidstaten uit om diverse programma's te starten om ondernemerschap bij werklozen te stimuleren, opleidingsprogramma's over bedrijfsvoering en programma's om financiële steun te bieden voor het starten van een onderneming.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

De drie actiepijlers van het actieplan vallen binnen het bereik van artikel 6, onderdelen b (industrie) en e (onderwijs) en gedeeltelijk binnen artikel 4, tweede lid, onderdeel a (interne markt) van het VWEU. Op basis van artikel 6, onderdelen b en e, is de Unie bevoegd om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. In het geval van de interne markt heeft de Unie samen met de lidstaten een gedeelde bevoegdheid. De Commissie is dan ook bevoegd tot het uitbrengen van een mededeling op dit terrein. Daarnaast kondigt de Europese Commissie nieuwe wetsvoorstellen aan, waaronder een inzake de afschaffing van hinderlijke vereisten voor de authenticatie van openbare documenten die MKB'ers moeten overleggen bij grensoverschrijdende handel binnen de interne markt. Ten aanzien van deze aangekondigde maatregelen zal te zijner tijd per voorstel de bevoegdheidsverdeling worden beoordeeld.

Subsidiariteit en proportionaliteit

De maatregelen die de Commissie voorstelt zelf te nemen voldoen volgens Nederland aan de subsidiariteitstoets. Deze richten zich met name op terreinen waarop Europese Unie toegevoegde waarde heeft, namelijk versterken van de interne markt en het verbeteren van toegang tot financiering. Op overige terreinen voor ondernemerschap betreffen de activiteiten met name het verzamelen van informatie, delen van best practices en stimuleren van netwerkvorming. Nederland ziet hierin een duidelijke toegevoegde waarde voor een gecoördineerd optreden op EU niveau.

Voor wat betreft de voorstellen aan lidstaten op het gebied van fiscaliteit acht Nederland de subsidiariteit negatief. Nederland ziet geen noodzaak tot het gedetailleerd aan lidstaten voorschrijven van zaken die tot de fiscale soevereiniteit van lidstaten behoren en waarbij lidstaten zelf de vormgeving van hun regelgeving bepalen. De aanbevelingen gaan bovendien verder dan noodzakelijk is om de gestelde doelen te bereiken.

Aangezien de fiscale voorstellen als niet subsidiair zijn beoordeeld zijn deze niet meegenomen in het proportionaliteitsoordeel. De overige aangekondigde maatregelen gaan voor het merendeel niet verder dan noodzakelijk om het nationale beleid te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. De acties die de Commissie zelf kan nemen zijn volgens Nederland proportioneel.

Wel acht Nederland de uitnodigingen aan de lidstaten te specifiek geformuleerd, en daardoor niet proportioneel. De aanbevelingen laten te weinig ruimte aan de lidstaten voor een nationale invulling die afgestemd is op de specifieke situatie in de betreffende lidstaat. Zo vraagt de Commissie de lidstaten allerlei bestuursrechtelijke en wetgevingsmaatregelen te nemen, zoals het reduceren van de termijnen voor vergunningverlening en voor andere autorisaties om een onderneming te beginnen tot één maand. Ook vraagt de Commissie de lidstaten om ondernemerschap voor het einde van 2015 als verplicht onderdeel in het curriculum op te nemen en om allerlei maatregelen te nemen op het gebied van doelgroepen (zoals migranten en vrouwen). Nederland is van mening dat de Commissie zich had moeten beperken tot het benoemen van meer

algemene uitdagingen, met respect voor de autonomie van onderwijsinstellingen.

De uitnodigingen aan de lidstaten betreffen echter een juridisch niet-bindende handeling. Nederland ziet deze uitnodigingen dan ook als een inspanningsverplichting waarbij lidstaten de volledige vrijheid op het terrein van ondernemerschapsbeleid houden om deze door nationaal beleid invulling te geven.

Financiële gevolgen

De Commissie kondigt aan dat middelen voor dit actieplan vanuit de betreffende onderdelen van het meerjarig financieel kader (MFK) 2014–2020 worden gefinancierd, waarbij het gaat om programma's als Horizon 2020, COSME en structuurfondsen. Over de Nederlandse inzet ten aanzien van de financiële gevolgen van deze programma's bent u geïnformeerd in de fiches over de desbetreffende programma's (Horizon 2020: Kamerstuk 22 112, nr. 1310; COSME: Kamerstuk 22 112, nr. 1326; structuurfondsen: 22 112, nr. 1246)).

Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Regeldruk en administratieve lasten

Terugdringing van administratieve lasten vormt één van de zes gebieden waar maatregelen vereist zijn om barrières te verwijderen die de creatie en groei van ondernemingen belemmert. De door de Commissie aangekondigde maatregelen op dit gebied zullen naar verwachting ook leiden tot verlaging van de lasten voor met name het bedrijfsleven. Over de overige maatregelen van het actieplan, en het actieplan in zijn totaliteit is de regeldruk moeilijk in te schatten. Dit doordat de Commissie geen Impact Assessment heeft uitgevoerd wat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk opleveren voor ondernemers dan wel betekenen voor de lidstaten.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Ondernemerschapsbeleid vereist maatwerk

Nederland onderkent het belang van ondernemerschap voor zowel nationale als Europese economische groei. Nederland vindt het dan ook positief dat de Commissie aandacht vraagt voor de kleine ondernemer, het MKB en starters. De drie pijlers van het actieplan Ondernemerschap ziet Nederland als belangrijke pijlers om ondernemerschap nationaal te bevorderen. Nederland hecht eraan dat acties op Europees niveau een duidelijke toegevoegde waarde en impact hebben boven een nationale aanpak. Het ondernemerschapsbeleid is in eerste aanleg een nationale aangelegenheid. Elke lidstaat heeft zijn eigen uitdagingen ten aanzien van ondernemerschap en dient die conform zijn situatie te adresseren. Nederland ziet met name een toegevoegde waarde van een Europees aanpak bij het verminderen van administratieve lasten, het versterken van de (digitale) interne markt, het verbeteren van toegang tot financiering, het stimuleren van innovatie en het creëren van open markten. Daarnaast kan de Commissie het beleid van de lidstaten ondersteunen in de bewustmaking en het verzamelen en delen van best practices.

Nederland heeft dan ook veel van de maatregelen die de Commissie de lidstaten vraagt te nemen reeds ingevoerd en ziet daarom het actieplan Ondernemerschap als een onderschrijving van het Nederlandse beleid. Nederland hecht er daarbij wel aan dat de acties waartoe lidstaten worden uitgenodigd voldoende ruimte laat voor een nationale invulling die afgestemd is op de specifieke situatie in de betreffende lidstaat. Suggesties van de Commissie aan de lidstaten op de het gebied van ondernemerschap kunnen daarom niet te specifiek zijn en moeten in principe door de nationale beleidsmakers en stakeholders worden gemaakt. In een aantal maatregelen van het plan gaat de Commissie te ver in het specificeren van de maatregelen die de lidstaten moeten nemen.

Zo heeft Nederland in het kader van de eerste pijler van het actieplan Ondernemerschap 2020, Ondernemerschap in het Onderwijs, reeds met het Actieprogramma Onderwijs en Ondernemerschap ingevoerd. Echter, gelet op de autonomie van de onderwijsinstellingen is de oproep van de Commissie aan de lidstaten om ondernemerschap als verplicht onderdeel in het curriculum op te nemen niet wenselijk. De toegevoegde waarde van de EU zit met name in bewustmaking dat de verankering van ondernemerschap in het onderwijs belangrijk is en in het verzamelen en delen van *Best Practices*.

Nederland is ook kritisch ten aanzien van de te specifieke maatregelen die de Commissie voorstelt ten aanzien van doelgroepenbeleid in de derde pijler van het actieplan Ondernemerschap 2020. Elke lidstaat heeft verschillende uitdagingen ten aanzien van doelgroepen in hun land en moeten hun beleid dan ook conform hun nationale situatie vormgeven. Het oproepen tot specifieke strategieën voor vrouwelijk ondernemerschap en het verzamelen van data over de ontwikkelingen voor deze doelgroep acht Nederland dan ook te ver gaan. Ook het oproepen tot oprichten van centra voor migranten acht Nederland te specifiek. Nederland heeft een generiek ondernemerschapsbeleid die inzet op het vergroten van het bereik van het bestaande instrumentarium bij vrouwelijke en etnische ondernemers. De gedachtegang hierachter is dat sekse of etniciteit van ondergeschikt belang is bij ondernemersprestaties.

Ten aanzien van werklozen, met name bij jongeren streeft Nederland met het programma Ondernemerschap in het Onderwijs ernaar dat potentiële succesvolle jongeren kiezen voor ondernemerschap en dat jongeren een ondernemende houding aanleren waardoor ze beter inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Nederland vindt het van belang dat een eventueel actie op Europees niveau wordt geplaatst binnen het kader van de *Small Business Act*. De *Small Business Act* is immers de lange termijn strategie ter stimulering van ondernemerschap en het MKB.

Een EU actieplan moet zich richten op beter ondernemerschap

Het actieplan Ondernemerschap 2020 richt zich met name op het bevorderen van de groei van het aantal ondernemers. Het aantal ondernemers is in Nederland echter helemaal geen probleem. De ondernemersquote is tussen 2001 en 2011 gestegen van 10,3% naar 12,1%. Recente onderzoeken laten zien dat dit niveau optimaal is voor economische groei. Nederland scoort ook als 3^e van de wereld als het gaat om het aantal aankomende en pas gestarte ondernemers. Het Ondernemerschapsbeleid van Nederland zal zich de komende tijd dan ook richten op het bevorderen van groei, met name bij bedrijven die een hoog groeipotentieel hebben.

De economie profiteert vooral van ondernemers die (ambitie hebben om te) groeien en innoveren. Op deze punten scoort Nederland minder goed.

Tijdens de informele Raad voor Concurrentievermogen van 16 en 17 juli 2012, gaf de Commissie aan dat 11% van de Europeanen ondernemers zijn. Dit ligt al heel dicht aan tegen de optimale score van circa 12%. Bovendien leiden brede stimuleringsprogramma's vaak eerder tot meer zzp'ers dan tot ambitieuze en innoverende ondernemers. Nederland is dan ook van mening dat een actieplan Ondernemerschap voor Europa zich daarom niet moet richten op het aantal ondernemers, maar juist op kwalitatieve aspecten als ambitie van ondernemers, groei en innovatie. Alleen een toename in het aantal ondernemers zal niet leiden tot een hogere productiviteit. Nederland zal daarom aandacht vragen om de kwalitatieve aspecten van ondernemerschap in het Europese beleid mee te nemen. Te denken valt hierbij aan het delen van *best practices* op het gebied van ondernemerschapsonderwijs gericht op groei en internationalisering van bedrijven, mentoring en coaching en het versterken van internationale netwerken rondom ambitieuze ondernemers.

Nederland is geen voorstander van het opnemen van ondernemerschapsplan in het Europees semester

De Commissie verzoekt de lidstaten over de maatregelen te rapporteren via de governance mechanismen van de *Small Business Act* en de mededeling over het Europees Industriebeleid. De Commissie stelt ook voor dat de lidstaten verslag uitbrengen over de vorderingen van de belangrijkste acties van deze mededeling op nationaal niveau in de context van hun nationale hervormingsprogramma's in het kader van het Europees semester. In de nationale hervormingsprogramma's rapporteren landen over de voortgang richting hun nationale Europa 2020 doelstellingen en over de invulling van de aanbevelingen die door de Europese Raad zijn vastgesteld op voordracht van de Commissie. Nederland acht het van belang dat de nationale hervormingsprogramma's zich ook hoofdzakelijk blijven richten op deze voortgang en de invulling van de landenspecifieke aanbevelingen. Nederland is er daarom geen voorstander van dat lidstaten in het kader van het Europees semester moeten rapporteren over de implementatie in hun land van de acties uit deze mededeling.