



Cellule d'analyse européenne

PROPOSITION DE DÉCISION, PROPOSITIONS DE RÈGLEMENTS, COMMUNICATION ET RAPPORTS DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Le paquet relatif au plan d'investissement extérieur européen

COM (2016) 581 à 586 [14 septembre 2016]

Résumé

Dans le cadre de la stratégie globale de l'UE concernant les questions de politique étrangère et de sécurité, la Commission européenne propose un nouveau plan d'investissement extérieur européen (PIE) destiné à soutenir les investissements dans les pays partenaires en Afrique et dans le voisinage de l'UE, à renforcer les partenariats, à promouvoir un nouveau modèle de participation du secteur privé et à contribuer à atteindre les Objectifs de Développement Durable.

Aperçu

Documents	communication + proposition de Décision + propositions de Règlements; ces propositions sont destinées à un processus législatif et peuvent faire l'objet d'un avis de subsidiarité
Domaine	Coopération au développement; Coopération économique, financière et technique avec les pays tiers; art. 209 et 212 du Traité sur le fonctionnement de l'UE

Contexte

- Dans une communication du 7 juin 2016¹, la Commission européenne a jugé nécessaire d'établir un **plan d'investissement extérieur** ambitieux, propre à s'attaquer aux causes profondes des **migrations**, tout en contribuant à la réalisation d'autres objectifs de développement. Cette initiative a été approuvée lors du Conseil européen le 28 juin 2016.
- Dans une communication du 14 septembre 2016², la Commission européenne a traité de la nécessité d'investir de manière intelligente et durable pour stimuler la croissance et l'emploi en Europe et dans le monde. Cette communication fait partie d'un vaste paquet de mesures portant sur un **plan d'investissement extérieur européen (PIE)**.

¹ communication COM (2016) 385 relative à l'établissement d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen en matière de migration (avec quatre annexes).

² communication COM (2016) 581: «Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance: vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen».

Objectif du PIE

Ce nouveau plan visera à stimuler l'investissement et la création d'emplois en Afrique et dans le voisinage de l'UE en attirant les financements, en particulier privés. Il sera basé sur l'expérience acquise avec le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS, faisant partie du plan Juncker), et bénéficiera de l'expertise de la Commission européenne, de la Banque européenne d'investissement (BEI), et d'autres institutions dans le domaine des facilités d'investissement pour les pays en voie de développement

Les propositions législatives à l'examen contiennent les dispositions nécessaires au fonctionnement du PIE, notamment celles qui concernent la création d'un **Fonds européen pour le développement durable (FEDD)**, le nouveau mandat de prêt de la BEI au secteur privé et l'adaptation du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.

Contenu du paquet relatif au PIE

Le paquet PIE adopté le 14 septembre 2016 comprend principalement les documents suivants:

1. la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance: vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen; COM (2016) 581;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-581-FR-F1-1.PDF>
2. la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement n° 480/2009 du Conseil instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures; COM (2016) 582;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-582-FR-F1-1.PDF>
3. la proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 466/2014/UE accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union; COM (2016) 583;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-583-FR-F1-1.PDF>
4. le rapport de la Commission sur l'examen à mi-parcours de l'application de la Décision n° 466/2014/UE accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union; COM (2016) 584;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-584-FR-F1-1.PDF>
5. le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à l'activité extérieure de la BEI couverte par la garantie budgétaire de l'UE en 2015; COM (2016) 585;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-585-FR-F1-1.PDF>
6. la proposition de Règlement relatif au Fonds européen pour le développement durable (FEDD) et instituant la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD; COM (2016) 586;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-586-EN-F1-1.PDF>

Dans cette liste de documents, les plus importants sont les **propositions législatives** qui figurent aux points 2, 3 et 6 [COM (2016) 582, 583 et 586].

Les deux premières apportent certaines modifications à la réglementation et la troisième crée un nouvel instrument; les trois propositions peuvent faire l'objet d'un **avis de subsidiarité** de la part de la Chambre des représentants (voir fin de la fiche).

Aperçu des principaux éléments du PIE

Selon la Commission européenne, le plan d'investissement extérieur européen garantit une approche européenne cohérente des investissements réalisés à l'extérieur de l'UE.

Élément central du PIE, le Fonds européen pour le développement durable (FEDD) devrait attirer des volumes d'investissements publics et privés supplémentaires, mobilisant des investissements d'un montant total de 44 milliards d'euros, sur la base d'une contribution du budget de l'UE et du Fonds européen de développement de 3,35 milliards d'euros.

Comment fonctionnera le PIE³?

«Le PIE reposera sur trois piliers:

- 1^{er} pilier: le Fonds européen pour le développement durable (FEDD) précité. Il associera des mécanismes de financement avec une nouvelle garantie pour supprimer les obstacles à l'investissement privé.
 - Le FEDD comprendra deux plateformes régionales d'investissement (Afrique et voisinage de l'UE). Celles-ci combineront des instruments mixtes existants et feront office de «guichet unique» de réception des propositions émanant d'institutions financières et d'autres investisseurs publics et privés.
 - Le FEDD prévoira aussi une nouvelle garantie, qui sera transmise aux institutions de financement intermédiaires qui, à leur tour, apporteront leur soutien au moyen de prêts, de garanties, de fonds propres ou de produits similaires aux bénéficiaires finaux. L'objectif est de mobiliser des fonds supplémentaires, notamment auprès du secteur privé, étant donné que la garantie EFSD réduira le risque encouru par les investisseurs privés et qu'elle absorbera les pertes potentielles subies par les partenaires admissibles, comme les institutions de financement publiques et les investisseurs du secteur privé.
- 2^e pilier: une assistance technique en faveur du contexte politique plus général pour aider les pouvoirs locaux et les entreprises à développer un plus grand nombre de projets durables et à attirer les investisseurs, afin d'associer davantage le secteur privé. Les instruments disponibles dans le cadre du FEDD seront accessibles à tous les investisseurs via des services intégrés proposés par le guichet unique.
- 3^e pilier: une série de programmes thématiques, nationaux et régionaux de l'UE en matière de coopération au développement, conjugués à un dialogue politique structuré visant à améliorer le climat d'investissement et le contexte politique général dans les pays concernés.

³ Source: fiche d'information de la Commission européenne MEMO/16/3006 du 14 septembre 2016.

De plus, les activités de prêt de la BEI font partie intégrante du PIE. À cet effet, la Commission augmentera la garantie sur le budget de l'UE au titre du mandat extérieur de la BEI d'un total de 5,3 milliards d'euros. Cette enveloppe inclut une garantie de l'UE de 3,7 milliards d'euros en soutien de l'initiative de la BEI en faveur de la résilience dans les pays du voisinage méridional et des Balkans occidentaux, qui vise à mobiliser des fonds supplémentaires pour la croissance durable, les infrastructures vitales et la cohésion sociale dans les pays du voisinage méridional et des Balkans occidentaux. À l'instar du PIE, la BEI a mis en place l'initiative en faveur de la résilience pour répondre à un appel lancé par le Conseil européen.

Grâce à ces nouvelles ressources, la BEI sera dotée d'une capacité de prêt de 32,3 milliards d'euros au titre de la garantie de l'UE entre 2014 et 2020».

Ces priorités s'inspirent des grands principes du plan d'investissement pour l'Europe (**plan Juncker**) et de l'expérience acquise en la matière. Les réformes structurelles et institutionnelles et l'amélioration de l'environnement général des entreprises sont essentielles pour soutenir une croissance durable à long terme, faute de quoi l'incidence des investissements pourrait être de courte durée.

Développements

Le PIE constitue une nouvelle approche du soutien apporté par l'UE au **développement durable** et de la manière dont elle gère les projets d'investissement qui sont menés dans des pays tiers.

- Le plan offre un cadre intégré en vue d'un partenariat permettant à l'UE, aux États membres, aux institutions financières internationales, à d'autres donateurs, aux pouvoirs publics et au secteur privé de collaborer pleinement. Il améliorera l'utilisation de ressources publiques rares et la coopération entre les pouvoirs publics et les investisseurs privés concernant des projets d'investissement. Il soutiendra également les réformes nécessaires pour lutter contre la corruption et améliorer la gouvernance économique et l'environnement des entreprises à l'échelle locale, en étroite collaboration avec les pays partenaires concernés.

- Le plan sera associé aux instruments de développement et de coopération internationale existants, qu'il viendra compléter. Il complétera notamment les projets menés avec les pays partenaires dans le cadre du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique et du fonds régional d'affectation spéciale de l'UE pour la Syrie en vue de la réalisation des objectifs à court terme du cadre de partenariat. À cet effet, il renforcera les stratégies de développement à plus long terme qui offrent de réelles perspectives économiques aux populations locales et aux migrants de retour dans leur pays, s'attaquant de la sorte aux **causes profondes de la migration**.

Il constituera un outil crucial pour la réalisation des objectifs de développement durable et la mobilisation de ressources supplémentaires en faveur du développement conformément au programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement.

Dans le voisinage de l'UE, il encouragera le développement économique en vue de parvenir progressivement à une stabilisation de la situation et à des réponses structurelles devant se substituer aux mesures d'urgence. La possibilité d'orienter vers les énergies durables et renouvelables les investissements réalisés dans le cadre du plan d'investissement extérieur contribuera également à la **mise en œuvre de l'accord COP21**.

Propositions législatives à l'examen

Le paquet relatif au PIE comprend les trois propositions législatives suivantes pouvant faire l'objet d'un avis de subsidiarité de la Chambre:

- la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement n° 480/2009 du Conseil instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures; COM (2016) 582;
- la proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 466/2014/UE accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union; COM (2016) 583 (avec 3 annexes);
- la proposition de Règlement relatif au Fonds européen pour le développement durable (FEDD) et instituant la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD; COM (2016) 586.

Éléments d'analyse

Vu l'ampleur et le caractère technique de la matière, on se limitera ici à une analyse sommaire sur quelques éléments des propositions législatives à l'examen.

• Cohérence recherchée

D'emblée, il a été souligné qu'il importe de renforcer la **cohérence entre les politiques de migration et de développement** pour faire en sorte que l'aide au développement permette aux pays partenaires de gérer plus efficacement les migrations, tout en les incitant à coopérer efficacement en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière⁴.

Un autre objectif recherché est que le plan d'investissement extérieur instaure un point d'entrée unique pour les demandes de financement d'investissements, garantissant ainsi l'efficacité des établissements financiers publics et du secteur privé et l'exercice par ceux-ci d'un effet de levier⁵.

- En ce qui concerne plus particulièrement la proposition visant à modifier le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, la Commission propose que la gestion des actifs du Fonds de garantie lui soit confiée, eu égard à son expérience en ce domaine et au fait qu'elle assume déjà la gestion du fonds de garantie de l'EFSI [voir COM (2016) 582, p. 2].

- En ce qui concerne plus particulièrement la proposition relative au FEDD, il est prévu que le FEDD soit géré par la Commission et mis en oeuvre par l'intermédiaire de plateformes régionales d'investissement, qui combineront des financements issus des mécanismes de mixage existants pour l'Afrique et les pays du voisinage ainsi que de la garantie FEDD [voir COM (2016) 586, p. 6].

⁴ Voir la communication précitée du 7 juin 2016 relative à l'établissement d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen en matière de migration; COM (2016) 385, p. 10.

⁵ Voir la communication précitée du 14 septembre 2016: «Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance: vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen», COM (2016) 581, p. 10.

- **Analyse d'impact**

- En ce qui concerne plus particulièrement la proposition accordant une garantie de l'UE à la BEI en cas de pertes hors UE, la Commission européenne a d'abord effectué une analyse d'impact basée sur une large consultation des principaux intéressés qu'elle a jointe à la préparation de la décision, sans la reprendre ensuite dans un document distinct. Elle s'en justifie ainsi: *«la nouvelle proposition ne contient pas d'analyse d'impact distincte, les modifications proposées pour la décision se limitant essentiellement à l'extension de la garantie et au relèvement des plafonds existants»* [voir COM (2016) 583, p. 7].

- **Incidence budgétaire**

- En ce qui concerne plus particulièrement la proposition relative au FEDD, l'Union débloquera une enveloppe d'un montant total de 750 000 000 EUR pour la garantie FEDD jusqu'en 2020 provenant à la fois du budget général de l'Union et du 11e Fonds européen de développement (FED). Un financement supplémentaire pourrait être prévu. La Commission entend proposer la mobilisation de la marge pour imprévus afin de dégager un montant de 250 000 000 EUR. D'autres contributions du budget de l'Union seraient apportées en recourant à des redéploiements ou à un recentrage des fonds programmés. Un financement supplémentaire pourrait également inclure des contributions d'autres donateurs, tels que les États membres [voir COM (2016) 586, p. 5].

- **Consultations des parties intéressées**

La Commission européenne indique que les trois propositions législatives à l'examen ont fait l'objet de larges consultations.

On peut notamment noter que, pour l'une, *«Un consultant a réalisé en 2016 une étude externe dont le but était essentiellement d'évaluer les principaux paramètres du Fonds de garantie»* [proposition COM (2016) 582, p. 3]; pour l'autre, un rapport spécifique a été établi par un consultant externe (voir proposition COM (2016) 583, p. 6-7). Pour la proposition relative au FEDD, *«Des consultations exploratoires informelles ont eu lieu avec la Banque européenne d'investissement (BEI), les institutions financières des États membres, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et le Groupe de la Banque mondiale. La plateforme de financement mixte de l'UE pour la coopération extérieure a également été consultée, de même que le secteur privé et les organisations de la société civile»* [voir proposition COM (2016) 586, p. 4].

- **Subsidiarité et proportionnalité**

Selon la Commission européenne, chacune des trois propositions législatives à l'examen respecte le principe de subsidiarité et de proportionnalité.

- Pour deux des propositions, la Commission européenne donne la justification suivante:

«Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du TUE, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent l'être mieux au niveau de l'Union. Eu égard à la disparité entre les capacités d'action des établissements financiers des États membres, une action au niveau de l'Union est mieux à même, en raison de ses dimensions et de ses effets, d'atteindre les objectifs poursuivis». [voir la proposition COM (2016) 582, p. 3 et la proposition COM (2016) 583, p. 4].

- En ce qui concerne la proposition relative au FEDD, la justification, plus étoffée, est formulée comme suit:

«Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du TFUE, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux au niveau de l'Union. Une action au niveau de l'Union est mieux à même d'atteindre les objectifs poursuivis, en raison de ses dimensions ou de ses effets. Plus précisément, une intervention au niveau de l'UE catalysera les investissements privés de l'ensemble de l'UE et des pays tiers, en tirant le meilleur parti des institutions européennes et de leurs connaissances et expertise à cet effet. La mise en place du conseil stratégique garantira la cohérence entre les multiples programmes et initiatives au niveau européen. L'action aura un effet multiplicateur et un impact sur le terrain bien plus importants qu'un programme d'investissement mené par un État membre isolé ou un groupe d'États membres» [voir la proposition COM (2016) 586, p. 4].

L'avis de la Commission européenne selon lequel les propositions à l'examen respectent les principes de subsidiarité et de proportionnalité apparaît fondé.

Il est raisonnable de considérer que les objectifs assignés au plan d'investissement extérieur - inspiré du plan d'investissement pour l'Europe (plan Juncker) - peuvent être mieux atteints au niveau de l'Union européenne que par les États membres agissant seuls, en raison de l'ampleur, des dimensions et des effets escomptés de ce plan.

Un avis dans le cadre de la procédure de subsidiarité peut être rendu au sujet de ces propositions législatives jusqu'au **30 novembre 2016**, ou après cette date dans le cadre du dialogue politique permanent avec la Commission européenne.

En savoir plus

Outre les documents repris dans l'encadré, vous pouvez consulter:

- la fiche d'information de questions-réponses de la Commission européenne MEMO/16/3006 du 14 septembre 2016: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3006_fr.htm

- le document de présentation du PIE relatif à l'État de l'Union par la Commission européenne: http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_eu_external_investment_plan_fr_0.pdf

- la communication COM (2016) 700: «Premier rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration» <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-700-FR-F1-1.PDF>

- les travaux des parlements nationaux relatifs aux documents à l'examen sur IPEX: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=FR>

* *
*

Rédaction: Laurent Pottier; 28.10.2016



Europese analysecel

VOORSTEL VOOR EEN BESLUIT, VOORSTELLEN VOOR VERORDENINGEN, MEDEDELING EN
VERSLAGEN VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Het pakket met betrekking tot het Europees extern investeringsplan

COM (2016) 581 tot 586 [14 september 2016]

Samenvatting

In het kader van de globale EU-strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid stelt de Europese Commissie een nieuw Europees extern investeringsplan (EIP) voor dat als doel heeft investeringen in de partnerlanden in Afrika en in de nabuurschap van de Unie te steunen, het partnerschap te versterken, een nieuw deelnemingsmodel voor de privésector te bevorderen en aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen bij te dragen.

Overzicht

Documenten	mededeling + voorstel voor een besluit + voorstellen voor verordeningen; deze voorstellen zijn bestemd voor een wetgevend proces en ook vatbaar voor een subsidiariteitsadvies
Domein	Ontwikkelingssamenwerking; Economische, financiële en technische samenwerking met derde landen; art. 209 en 212 van het VWEU

Context

- In een mededeling van 7 juni 2016¹ poneerde de Europese Commissie dat een ambitieus **plan voor externe investeringen** noodzakelijk is om de onderliggende oorzaken van **migratie** aan te pakken en tot de verwezenlijking van andere ontwikkelingsdoelstellingen bij te dragen. Dit initiatief werd door de Europese Raad op 28 juni 2016 goedgekeurd.

- In een mededeling van 14 september 2016² legde de Europese Commissie de nadruk op slimme en duurzame investeringen om de werkgelegenheid en de groei te bevorderen, zowel in Europa als in de rest van de wereld. Deze mededeling maakt deel uit van een omvangrijk pakket met betrekking tot een nieuw **Europees extern investeringsplan (EIP)**.

Doel van het EIP

Met het plan wordt beoogd de investeringen en de werkgelegenheidsschepping in Afrika en de nabuurschap van de EU te stimuleren door financiering aan te trekken, met name uit de particuliere sector.

¹ mededeling COM (2016) 385 over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda (met vier bijlagen).

² mededeling COM (2016) 581: “Stimuleren van Europese investeringen voor banen en groei: naar een tweede fase van het Europees Fonds voor strategische investeringen en een nieuw Europees extern investeringsplan”.

Het plan bouwt voort op de ervaring die met het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI, deel van het plan-Juncker) is opgedaan en maakt optimaal gebruik van de deskundigheid van de Europese Commissie, de Europese Investeringsbank (EIB) en andere instellingen op het gebied van investeringsfaciliteiten voor ontwikkelingslanden.

De voorliggende wetgevende voorstellen omvatten de nodige maatregelen voor het functioneren van het EIP, zoals onder andere de oprichting van **het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO)**, het nieuwe mandaat voor leningen aan de particuliere sector en de aanpassing van het Garantiefonds.

Het EIP-pakket van 14 september 2016 omvat voornamelijk de volgende documenten:

1. Mededeling van de Commissie: “Stimuleren van Europese investeringen voor banen en groei: naar een tweede fase van het Europees Fonds voor strategische investeringen en een nieuw Europees extern investeringsplan”; COM (2016) 581;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-581-NL-F1-1.PDF>
2. **Voorstel voor een verordening** van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad tot instelling van een Garantiefonds; COM (2016) 582;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-582-NL-F1-1.PDF>
3. **Voorstel voor een besluit** van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 466/2014/EU tot verlening van een EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op financieringsverrichtingen van projecten buiten de Unie; COM (2016) 583; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-583-NL-F1-1.PDF>
4. Verslag van de Commissie over de tussentijdse evaluatie van de toepassing van Besluit nr. 466/2014/EU met betrekking tot de EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op financieringsverrichtingen van projecten buiten de Unie; COM (2016) 584; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-584-NL-F1-1.PDF>
5. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de externe EIB-activiteiten met EU-begrotingsgarantie in 2015;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-585-NL-F1-1.PDF>
6. **Voorstel voor een verordening** betreffende het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) en tot instelling van de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds; COM (2016) 586;
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-586-NL-F1-1.PDF>

De belangrijkste documenten in deze lijst zijn de **wetgevingsvoorstellen** onder punten 2, 3 en 6 [COM (2016) 582, 583 en 586].

De eerste twee voorstellen brengen een paar wijzigingen aan de reglementering aan en het derde creeert een nieuw instrument; alle drie zijn ze vatbaar voor een **subsidiariteitsadvies** van de Kamer van volksvertegenwoordigers (zie einde fiche).

Overzicht van de voornaamste elementen van het EIP

Volgens de Europese Commissie zorgt het EIP voor een coherente Europese benadering van investeringen buiten de EU.

Het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) - sleutelement van het EIP - zou extra openbare en particuliere investeringsvolumes genereren, waarbij in totaal maximaal 44 miljard euro aan investeringen zal worden gemobiliseerd. Dit bedrag is gebaseerd op een bijdrage van 3,35 miljard euro uit de EU-begroting en het Europees Ontwikkelingsfonds.

Hoe zal het EIP werken³?

“Het EIP zal op de volgende drie pijlers berusten:

- **Pijler 1: het voornoemde Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO).** Het zal blendingactiviteiten met een nieuwe garantie combineren om knelpunten voor particuliere investeringen aan te pakken en weg te werken.
 - Het EFDO zal twee regionale investeringsplatforms omvatten (één voor Afrika en één voor het nabuurschap van de EU). Deze platforms zullen bestaande blendinginstrumenten combineren en als onestopshop fungeren voor het inwinnen van voorstellen van financiële instellingen en andere publieke en private investeerders.
 - Het EFDO zal ook voorzien in een nieuwe garantie, die zal worden doorgegeven aan intermediaire financiële instellingen, die op hun beurt, via leningen, garanties, deelnemingen of soortgelijke producten, steun aan eindbegunstigden zullen verlenen. Het is de bedoeling aanvullende financiering aan te trekken, met name uit de particuliere sector, omdat de EFDO-garantie het risico voor particuliere investeringen zal verkleinen en potentiële verliezen van in aanmerking komende tegenpartijen, zoals openbare financiële instellingen en investeerders uit de particuliere sector, zal opvangen.
- **Pijler 2: technische bijstand voor de totstandbrenging van een bredere beleidsomgeving** die plaatselijke instanties en ondernemingen helpt een groter aantal duurzame projecten te ontwikkelen en investeerders aan te trekken, en op die manier een grotere betrokkenheid van de particuliere sector te bewerkstelligen. De in het kader van het EFDO ter beschikking staande instrumenten zullen voor alle investeerders toegankelijk zijn via de verlening van geïntegreerde diensten, aangeboden door een onestopshop.
- **Pijler 3: een reeks speciale thematische, nationale en regionale EU-programma's voor ontwikkelingssamenwerking, in combinatie met een gestructureerde politieke dialoog** die erop gericht is het investeringsklimaat en de algehele beleidsomgeving in de betrokken landen te verbeteren.

Daarnaast maken de door EIB verstrekte leningen een integrerend deel uit van het EIP. Daartoe zal de Commissie de EU-begrotingsgarantie in het kader van het EIB-mandaat voor externe leningen met een totaalbedrag van 5,3 miljard euro uitbreiden.

Dit bedrag omvat een EU-garantie van 3,7 miljard euro ter ondersteuning van het EIB-weerbaarheidsinitiatief in het Zuidelijk Nabuurschap en de Westelijke Balkan.

³ Bron: informatieblad van de Europese Commissie MEMO/16/3006 van 14 september 2016.

Met deze garantie wordt beoogd aanvullende financiering beschikbaar te stellen ter ondersteuning van duurzame groei, essentiële infrastructuur en sociale cohesie in de landen van het Zuidelijk Nabuurschap en de Westelijke Balkan. Evenals het EIP zelf, is het weerbaarheidsinitiatief door de EIB opgezet in reactie op een oproep van de Europese Raad.

Met inbegrip van deze nieuwe middelen zal de EIB tussen 2014 en 2020 in het kader van de EU-garantie maximaal 32,3 miljard euro aan leningen kunnen verstrekken”.

Deze prioriteiten zijn geïnspireerd op de hoofdbeginselen van het investeringsplan voor Europa (**plan-Juncker**) en de ervaring die daarmee is opgedaan. Structurele en institutionele hervormingen en een verbetering van het algehele bedrijfsklimaat zijn van essentieel belang om duurzame groei op lange termijn te ondersteunen. Anders zouden investeringen maar een kortstondig effect sorteren.

Ontwikkelingen

Het EIP voorziet in een nieuwe benadering van de wijze waarop de Unie **duurzame ontwikkeling** ondersteunt en waarop zij investeringsprojecten in landen buiten Europa beheert.

- Het plan biedt een geïntegreerd kader voor een partnerschap dat volledige samenwerking tussen de EU, de lidstaten, de internationale financiële instellingen, andere donoren, overheidsinstanties en de particuliere sector mogelijk maakt. Het zal verbetering brengen in de wijze waarop schaarse overheidsmiddelen worden aangewend, alsook in de wijze waarop overheidsinstanties en particuliere investeerders samenwerken bij investeringsprojecten. Het zal ook de hervormingen ondersteunen die vereist zijn voor het bestrijden van corruptie en het verbeteren van de economische governance en het lokale bedrijfsklimaat, dit alles in volledige samenwerking met de betrokken partnerlanden.

- Het plan zal naast bestaande internationale samenwerkings- en ontwikkelingsinstrumenten functioneren en deze aanvullen.

Het zal meer in het bijzonder een aanvulling vormen op de projecten die samen met de partnerlanden in het kader van het EU-noodtrustfonds voor Afrika en het regionaal trustfonds van de EU in respons op de Syrische crisis worden uitgevoerd om kortetermijndoelstellingen van het partnerschapskader te realiseren. Daartoe zullen de ontwikkelingsstrategieën op langere termijn worden versterkt die de lokale bevolking en geherintegreerde migranten echte economische kansen bieden, waardoor **de onderliggende oorzaken van migratie** worden aangepakt.

Aldus zal het plan een cruciaal instrument vormen voor de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen en voor het ontsluiten van aanvullende bronnen voor ontwikkelingsfinanciering, conform de Addis-actieagenda voor ontwikkelingsfinanciering.

In de nabuurschap van de EU zal het plan de economische ontwikkeling stimuleren om zo geleidelijk tot een stabilisatie te komen en tevens een overgang van noodmaatregelen naar structurele maatregelen te bewerkstelligen. De door het plan geboden mogelijkheid om investeringen op duurzame en hernieuwbare energie toe te spitsen, zal ook **de COP21-implementatie** ten goede komen.

Voorliggende wetgevingsvoorstellen

Het pakket met betrekking tot het EIP omvat de volgende drie wetgevingsvoorstellen waarover de Kamer een **subsidiariteitsadvies** kan uitbrengen:

- **Voorstel voor een verordening** van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 van de Raad tot instelling van een Garantiefonds; COM (2016) 582;
- **Voorstel voor een besluit** van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 466/2014/EU tot verlening van een EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op financieringsverrichtingen van projecten buiten de Unie; COM (2016) 583 (met drie bijlagen);
- **Voorstel voor een verordening** betreffende het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) en tot instelling van de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds; COM (2016) 586.

Elementen van analyse

Gezien de omvang en het technische aspect van de materie zullen we ons hier beperken tot een overzichtelijk analyse van enkele elementen uit deze wetgevingsvoorstellen.

• Coherente aanpak

Benadrukt werd dat migratie- en ontwikkelingsbeleid beter afgestemd moeten worden. Een nauwere samenhang moet ervoor zorgen dat ontwikkelingshulp in de partnerlanden gebruikt wordt om migratie doeltreffender te beheersen. Een en ander moet ook een stimulans zijn om samen de overname van “irreguliere migranten” doeltreffend aan te pakken⁴.

Het EIP voorziet ook in een *onestopshop* voor financieringsverzoeken voor investeringen, wat de efficiëntie en de hefboomwerking van openbare financiële instellingen en de particuliere sector ten goede komt⁵.

- Wat meer in het bijzonder het voorstel tot instelling van een Garantiefonds betreft, stelt de Commissie voor de activa ervan zelf te beheren, omdat zij ervaring met het beheer van soortgelijke financiële verrichtingen heeft en al belast is met het beheer van het Garantiefonds van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) [zie COM (2016) 582, blz. 2].

- Wat meer in het bijzonder het voorstel over het EFDO betreft, zou het beheer ervan door de Commissie worden uitgevoerd via regionale investeringsplatforms die financiering van de bestaande blendingfaciliteiten voor Afrika en de nabuurschap combineren met het verlenen van de EFDO-garantie [zie COM (2016) 586, blz. 6].

• Effectbeoordeling

- Wat meer in het bijzonder het voorstel betreft tot verlening van een EU-garantie in geval van verliezen van de EIB buiten de EU heeft de Europese Commissie deskundigheid bijeengebracht en benut.

⁴ Zie de voornoemde mededeling over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda; COM (2016) 385, blz. 10.

⁵ Zie de voornoemde mededeling COM (2016) 581: “Stimuleren van Europese investeringen voor banen en groei: naar een tweede fase van het Europees Fonds voor strategische investeringen en een nieuw Europees extern investeringsplan”; COM (2016) 581, blz. 10.

Er werd een effectbeoordeling uitgevoerd die aan het ontwerpbesluit toegevoegd werd, maar deze werd niet in een afzonderlijk document opgenomen. De verantwoording daarvan luidt als volgt:

“Gelet op de recente vorige effectbeoordeling en de externe evaluatie bevat dit voorstel geen afzonderlijke effectbeoordeling, aangezien de reikwijdte van de voorgestelde wijzigingen van het besluit in hoofdzaak beperkt blijven tot de verruiming van de garantie en het optrekken van de plafonds uit het besluit” [zie COM (2016) 583, blz.7].

- **Gevolgen voor de begroting**

- Wat meer in het bijzonder het voorstel over het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) betreft, zal de Unie tot 2020 een totaalbedrag van 750 miljoen euro ter beschikking stellen dat afkomstig is van zowel de algemene begroting van de Unie als het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Er kan worden voorzien in extra financiering. De Commissie wil middelen uit de marge voor onvoorziene uitgaven ter beschikking stellen om te voorzien in een bedrag van 250 miljoen euro. Voor andere bijdragen uit de begroting van de Unie kunnen herschikkingen plaatsvinden of kan de focus van de geprogrammeerde middelen worden verlegd. Verdere financiering kan ook andere bijdragen van andere donoren, zoals lidstaten, omvatten [zie COM (2016) 586, blz. 5].

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Commissie laat weten dat zij een uitgebreide raadpleging en evaluatie met betrekking tot de betrokken voorstellen doorgevoerd heeft. In COM (2016) 582, blz. 3 kan men het volgende lezen: *“In 2016 heeft een consultant een extern onderzoek uitgevoerd dat als hoofddoel had de voornaamste parameters van het Garantiefonds te beoordelen”*. In COM (2016) 583, blz. 6-7 staat dat de belangrijkste uitkomsten van de uitgevoerde consultaties te vinden zijn in een specifiek verslag van een externe consultant. Wat het voorstel met betrekking tot het EFDO betreft wordt het volgende vermeld: *“Informeel verkennende besprekingen hebben plaatsgevonden met de Europese Investeringsbank (EIB), de financiële instellingen van de lidstaten, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Wereldbankgroep. Verder zijn het EU-platform voor blending in externe samenwerking (hierna "EUBEC" genoemd) en organisaties uit de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld geraadpleegd”* [zie COM (2016) 586, blz. 4].

- **Subsidiariteit en evenredigheid**

Volgens de Europese Commissie voldoet elk van de drie voorstellen aan de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen.

- Voor twee voorstellen is de verantwoording van de Commissie de volgende:

“Overeenkomstig het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel van artikel 5 VEU kunnen de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten worden bereikt en kunnen deze derhalve beter door de EU worden verwezenlijkt. Wegens het verschil in handelingsbevoegdheid van de financiële instellingen van de lidstaten kunnen de nagestreefde doelstellingen beter door een optreden op Unieniveau worden verwezenlijkt gezien de omvang en de gevolgen ervan” [zie het voorstel COM (2016) 582, blz. 3 en het voorstel COM (2016) 583, blz. 4].

- De verantwoording is iets meer gestoffeerd wat het voorstel met betrekking tot het EFDO betreft:

“Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 5 VWEU, kunnen de doelstellingen van deze verordening niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en kunnen zij daarom beter door de EU worden verwezenlijkt. De nagestreefde doelstellingen kunnen beter door een optreden op Unieniveau worden verwezenlijkt, in het licht van de omvang en de gevolgen daarvan. Meer in het bijzonder zal het optreden op EU-niveau bijdragen tot het aantrekken van particuliere investeringen uit de gehele EU en derde landen, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de Europese instellingen en hun expertise en kennis op dat gebied. De oprichting van de strategische raad zal zorgen voor consistentie en coherentie tussen de talrijke programma's en initiatieven op Europees niveau. Het multiplicatoreffect en het effect op het terrein zullen daardoor veel groter zijn dan wat kan worden bereikt met een investeringsprogramma in één enkele lidstaat of in een groep lidstaten” [zie het voorstel COM (2016) 586, blz. 4].

Het advies van de Commissie waarbij de voorstellen met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid stroken, lijkt gegrond.

Men kan ervan uitgaan dat de doelstellingen van het EIP, gebaseerd op die van het investeringsplan voor Europa (“plan-Juncker”), beter door de Unie verwezenlijkt kunnen worden dan door handelingen van de lidstaten alleen, gelet op de omvang, de dimensie en de verwachte effecten van dit plan.

Een advies over deze wetgevingsvoorstellen in het kader van de subsidiariteitsprocedure kan tot **30 november 2016** uitgebracht worden. Na deze datum kan dit nog in het kader van de permanente politieke dialoog met de Europese Commissie.

Nadere informatie

Naast de hierbovenvermelde documenten kan u ook raadplegen:

- het informatieblad “Staat van de Unie 2016: Europees extern investeringsplan: vragen en antwoorden” van 14 september 2016:

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3006_nl.htm

- de presentatie van het EIP/ EU External Investment Plan door de Commissie naar aanleiding van the State of the Union 2016:

http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/state_of_the_union_2016_external_investment_plan_factsheet.pdf

- de mededeling COM (2016) 700: “Eerste voortgangsverslag over het Partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda”

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-700-NL-F1-1.PDF>

- de werkzaamheden van de nationale parlementen met betrekking tot de voorliggende documenten: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=NL>

* *

*

Redactie: Laurent Pottier; 28.10.2016