

Fiche 2: Mededeling de toekomstige leiders van Europa: het starters- en opschalingsinitiatief

1. Algemene gegevens

a) 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:

De toekomstige leiders van Europa: het starters- en opschalingsinitiatief

b) Datum ontvangst Commissiedocument

22 november 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM(2016)733

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0733&from=EN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2016) 373

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

In de interne marktstrategie¹ heeft de Europese Commissie aangekondigd dat er gewerkt gaat worden aan het toegankelijker maken van de interne markt voor startups en scale-ups. Daartoe heeft de Commissie in 2016 een publieke consultatie gehouden.² Op basis van deze consultatie is het starters- en opschalingsinitiatief opgesteld. Het initiatief benoemt drie uitdagingen: belemmeringen, gebrek aan partners en businesskansen en financieringsmogelijkheden. De voornemens in dit initiatief zijn gebaseerd op reeds bestaande en geplande EU beleidsmaatregelen.

Belemmeringen

Bij het wegnemen van belemmering rondom grensoverschrijdende handel is de Commissie voornemens te komen met een initiatief dat moet leiden tot één digitale toegangspoort voor online

¹ COM(2015)550.

² Kamerstuk 22112 nr. 2187.

informatie over de Single Market en het online kunnen doorlopen van grensoverschrijdende procedures. Een ander voorname is een grote pilot te starten gericht op het implementeren van het grensoverschrijdend 'only once' principe in de business to government gebieden, wat betekent dat bedrijven bepaalde informatie maar één keer zouden hoeven aanbieden aan de overheid. Ook wil de Commissie³ de inzet van digitale technologieën te faciliteren, vooral voor het registreren en het invullen van bedrijfsdocumentatie, maar ook bij grensoverschrijdende fusies en splitsingen. Daarnaast is de Commissie van plan de btw voor grensoverschrijdende handel binnen de EU te moderniseren en vereenvoudigen, waaronder het verbeteren en uitbreiden van het éénloketsysteem (MOSS)⁴, evenals de recentelijk uitgebrachte voorstellen om de gemeenschappelijke (geconsolideerde) heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCTB en CCCTB)⁵ in te voeren.

De Commissie heeft op 22 november 2016 een wetgevingsinstrument voorgesteld⁶ voor vennootschaps- en insolventierecht om belemmeringen weg te nemen die spelen rondom faillissementen. Het wetgevingsinstrument zorgt naast vroegtijdige waarschuwing voor de beschikbaarheid van herstructureringskaders in de lidstaten waardoor ondernemingen weer levensvatbaar kunnen worden. Om belemmeringen weg te nemen rondom durfkapitaal zal de Commissie nieuwe richtsnoeren opstellen. Tot slot zal de Commissie systematisch data over startups en scale-ups verzamelen, analyseren en delen om inzicht te krijgen in welke mogelijke belemmeringen er nog zijn en lidstaten en te faciliteren bij beleidsontwikkeling via het vernieuwde Europese Waarnemingscentrum voor clusters en industriële verandering.

Nieuwe kansen creëren

De Commissie wil Startup Europe versterken. Daarnaast wil de Commissie EU-werkzaamheden coördineren, bijvoorbeeld door de koppeling van nationale en regionale ministeries. De Commissie wil, om start-ups en zakenpartners met elkaar in contact te brengen, in 2017 een aantal proefmaatregelen voor matchmaking invoeren en het Erasmus-programma voor jonge ondernemers uitbreiden naar incubators.

Om kansen te creëren voor startups en scale-ups in Europese aanbestedingen, zal de Commissie in 2017 maatregelen invoeren om aanjagers van innovatie aan te stellen, de lidstaten aan te moedigen ambitieuze doelstellingen met betrekking tot de aankoop van innovatie in te stellen en een leidraad ter beschikking te stellen voor innovatief inkopen.

Om nieuwe kansen te creëren tracht de Commissie om op basis van de 'Nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa',⁷ de kwaliteit van de vaardigheden en hun relevantie voor de arbeidsmarkt te verbeteren. Daarnaast wordt voorgesteld deze agenda als basis te gebruiken om

³ EU actieplan E-overheid, COM (2016)179.

⁴ COM(2016)755.

⁵ COM(2016)685 en COM(2016)683.

⁶ Insolventierichtlijn, COM(2016) 723.

⁷ COM(2016)381

te onderzoeken hoe activiteiten van het EIT (European Institute of Innovation and Technology) kunnen worden uitgebreid om ondernemerschap, management en innovatievaardigheden te stimuleren. Tevens zal de Commissie de lidstaten aanmoedigen om meer gebruik te maken van de Erasmus + kennisallianties en het HEInnovate zelfbeoordelingsinstrument.⁸

In juni 2016 heeft de Commissie voorgesteld om de EU Blue Card te hervormen om hoog gekwalificeerde werknemers van buiten de EU aan te trekken.⁹

Voorgesteld wordt, om Horizon 2020 beter te benutten voor het creëren van kansen voor startups en scale-ups. Voor de resterende periode wordt voorgesteld wijzigingen aan te brengen aan Horizon 2020, waaronder het volledig toepassen van een bottom-up benadering, zodat er steun kan worden verstrekt aan baanbrekende innovatieprojecten met opschalingsmogelijkheden. Tevens zal de oprichting van een Europese Innovatieraad worden overwogen, zal de Commissie de innovatiedeals evalueren en in deze context ook een gunstig kader onderzoeken voor 'regulatory sandboxes'.¹⁰ Ook is de Commissie voornemens om een reeks maatregelen aan te nemen om het gebruik van intellectuele-eigendomsrechten door het mkb te ondersteunen.

Ook is de Commissie voornemens sociale ondernemingen aan te moedigen op te schalen, onder meer door maatregelen voor een betere toegang tot financiering en markten en de versterking van regelgevingskaders door te lidstaten te adviseren inzake beleidsontwikkeling. De Commissie zal ook maatregelen onderzoeken om de toepassing van nieuwe technologieën en het gebruik van nieuwe bedrijfsmodellen te vergemakkelijken en de impact van financiering.

Toegang tot financiering

De Commissie tracht de achterstand van de omvang van Europese durfkapitalisten (Venture Capitalists) ten opzichte van de omvang van Amerikaanse weg te nemen door onder andere de budgetten van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSD) en het Europees programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (COSME) te vergroten.

De Commissie en het Europees Investeringsfonds (EIF) zullen bestaande initiatieven ter stimulering van de kapitaalmarkt voor startups en scale-ups beter op elkaar aan laten sluiten mede door de uitvoering van de kapitaalmarktunie. De Commissie en het EIF zullen in 2017 een belangrijk eerste aandeel nemen (kerninvestering) in het nieuwe, onafhankelijk beheerde Pan-Europese durfkapitaalfonds van fondsen, naast de investeringen door grote particuliere investeerders, om de omvang van het durfkapitaalfonds in Europa te vergroten en een einde te maken aan de huidige versnippering.

De Commissie zal in 2017 onderzoeken of er meer overheidsfinanciering of andere maatregelen nodig zijn door de coördinatie van een Pan-Europees platform waar lidstaten hun beste praktijken inzake crowdfunding kunnen delen en door een beoordeling van de financiële lacunes in

⁸ Met HEInnovate kunnen hogeronderwijsinstellingen online een zelfevaluatie van hun instelling uitvoeren gericht op ondernemingsgerichtheid en innovatieviteit: <https://heinnovate.eu/>

⁹ Hierover is een BNC-fiche opgesteld: Kamerstuk 22112, nr. 2155.

¹⁰ Een soort 'proeftuin' in een gecontroleerde omgeving voor het testen van innovatieve financiële producten en bedrijfsmodellen.

alternatieve financieringsbronnen. Daarnaast komt de Commissie met voorstellen die moeten leiden tot prikkels om tot meer durfkapitalisten te komen (o.a. door belastingmaatregelen).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft in mei jl. toegezegd te streven naar een startup- en scale-upecosysteem dat zich kan meten met de top van de wereld.¹¹ Nederland staat dan ook positief tegenover initiatieven voor het verbeteren van het Europese startup- en scale-upecosysteem en het optimaliseren van de Europese interne markt. Het kabinet heeft in 2014 het startsein gegeven voor de inzet om het ecosysteem voor startups en scale-ups te verbeteren met de beleidsagenda *Ambitieuze Ondernemerschap*: een agenda voor starters en groeiers.¹² Het Nederlandse startupbeleid richt zich op het versterken van het startupecosysteem door in te zetten op het verbinden en versterken van netwerken, verbeteren van de toegang tot markten, (buitenlands) talent, kennis en kapitaal en het internationaal profileren van het Nederlandse startupecosysteem als 'one single en connected hub'. Speerpunt van deze beleidsagenda was de lancering van StartupDelta en de benoeming van een Special Envoy. Andere speerpunten zijn de diversificatie van het financieringsinstrumentarium en de toegang tot (durf)kapitaal, het bouwen van een data- en kennisinfrastructuur middels het platform van de Staat van het mkb, het faciliteren van de match tussen mentor en ondernemer met NLgroeit en de samenwerking tussen vernieuwende bedrijven in de EU versterken via TedX; Ideas from Europe. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de EU heeft Nederland zich ingezet voor innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving en de innovation deals, waar in de mededeling naar wordt verwezen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland zet zich reeds actief in om randvoorwaarden voor startups en scale-ups te verbeteren. De mededeling van de Commissie wordt daarom in beginsel positief ontvangen met uitzondering van enkele voorstellen waarbij serieuze kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Het merendeel van de voorgenomen initiatieven om barrières op te heffen worden door Nederland positief ontvangen. Zo ondersteunt Nederland het uitgangspunt van vereenvoudiging en modernisering van het btw-systeem om bestaande belemmeringen weg te nemen in de handel op de interne markt. De Commissie heeft recent een btw-voorstel gepresenteerd voor grensoverschrijdende handel binnen de EU, dat de lasten voor startups verder zal verlagen. Deze voorstellen worden momenteel inhoudelijk beoordeeld, hierover verschijnt in januari 2017 een BNC-fiche. Nederland is daarnaast voorstander van initiatieven als het Europees Waarnemingscentrum voor cluster en industriële verandering, aangezien dergelijke initiatieven aansluiten bij Nederlandse acties die ten doel hebben het verzamelen en analyseren van data te vergemakkelijken.

Nederland plaatst serieuze kanttekeningen bij de voorgenomen voorstellen voor een gemeenschappelijke (geconsolideerde) heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCTB

¹¹ Kamerbrief StartupDelta 2020; 24 mei 2016.

¹² Kamerbrief 17 maart 2014.

en CCCTB). Deze voorstellen leiden ertoe dat de mogelijkheden voor Nederland om zijn vennootschapsbelasting naar eigen inzicht in te richten, vergaand worden beperkt. Hiermee raakt Nederland een deel van het fiscale instrumentarium en ruimte om eigen beleidsmatige keuzes te maken of te anticiperen op nationale ontwikkelingen kwijt. Het kabinet acht deze vergaande beperking van de Nederlandse beleidsvrijheid ongewenst.¹³

Nederland zet tevens een kanttekening bij het wetgevingsinstrument dat is voorgesteld met het oog op aanpassingen van het vennootschaps- en insolventierecht. Over dit wetgevingsinstrument wordt een afzonderlijk BNC fiche opgesteld.

De voorgenomen initiatieven van de Commissie om startups en scale-ups ondersteuning te bieden op het gebied van het vinden van de juiste partners, toegang tot commerciële kansen en het aantrekken van talent sluit aan op Nederlandse acties die reeds door het kabinet zijn geïnitieerd.¹⁴ Deze acties worden onder andere ingevuld door StartupDelta, die onderwerpen als een internationaal mentorennetwerk en toegang tot kennis, talent en kapitaal op hun actieagenda hebben geplaatst. Een ander voorbeeld is NLgroeit, een publiek-private samenwerking van het ministerie van EZ, NLevator en de Kamer van Koophandel dat het doel heeft om het groeivermogen in het mkb te vergroten en waarbinnen een mentorsysteem is opgezet om groei te stimuleren. Het ministerie van VWS zet in op startups en scale-ups via het FastTrack eHealth initiatief en (recent) het mkb opschalingspanel.

Het bevorderen van de Europese samenwerking tussen de verschillende startupecosystemen biedt kansen tot het uitwisselen van best practices, het verbeteren van de kwaliteit van de ecosystemen door te kunnen specialiseren en het internationaal opschalen voor startups en scale-ups. Een dergelijke aanpak vindt al nationaal plaats; onder aanvoering van StartupDelta wordt intensief gewerkt aan het verbinden van regionale innovatieshubs. De plannen van de Commissie omtrent publieke aanbestedingen zijn in lijn met de ambitie van het kabinet op dit onderwerp. De Nederlandse aanpak voor innovatief inkopen zal focussen op maatschappelijke thema's waar de Rijksoverheid zelf publieke taken verricht en vaak opdrachtgever is, zoals de energietransitie, veiligheid en mobiliteit. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de EU heeft Nederland zich ingezet voor innovatievriendelijke regelgeving, hetgeen onder andere heeft geleid tot het innovatief partnerschap.¹⁵ Het kabinet wil de Commissie meegeven, dat een aanvullende duiding op het gebied van innovatief partnerschap verstandig kan zijn. Het kabinet is echter geen voorstander van het vormen van wetgeving op dit gebied. In Nederland is er een groeiende behoefte aan begeleiding voor (academische) start-ups voor het omgaan met intellectuele-eigendomsrechten (ie-rechten) en het op waarde schatten van ie-rechten voor de verdere groei van start-ups naar scale-ups. Om deze kennis over te brengen dient ingezet te worden op benutten van wetenschappelijke kennis (valorisatie). Het Commissievoorstel betreffende de valorisatie van ie-rechten kan positief beoordeeld worden.

¹³ BNC fiche: Richtlijnen gemeenschappelijke (geconsolideerde) heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCTB en CCCTB), Kamerstuk 34604 nr4.

¹⁴ Kamerbrief StartupDelta 2020, d.d. 24 mei 2016.

¹⁵ <http://innovatiekoffer.nl/instrumenten/innovatiepartnerschap>

Het kabinet wordt graag nader geïnformeerd over de invulling van de bottom-up benadering binnen Horizon 2020.

Het doel van de Europese Innovatieraad is om de snelheid en impact van innovatie te vergroten. In lijn met de Nederlandse inzet zal een mogelijke Europese Innovatieraad niet de vorm van een nieuw instituut krijgen en ook niet ten koste gaan van investeringen in fundamenteel onderzoek.¹⁶

Het kabinet plaatst een kanttekening bij het Commissie voornemen om de EU Blue Card-regeling geharmoniseerd in te voeren. Voor de nationale kennismigrantenregeling gelden momenteel minder strenge eisen dan voor de EU Blue Card-regeling. Bij volledige harmonisatie zou het moeilijker worden om kennismigranten naar Nederland te halen. Voor dit onderwerp is een apart BNC fiche opgesteld.¹⁷

Het kabinet is tegen het voeren van een specifiek doelgroepenbeleid voor sociaal ondernemerschap. De lijn van het kabinet is dat veel bedrijven, waaronder startups en scale-ups, reeds sociale en maatschappelijke impact hebben, zonder dat zij zich sociale ondernemer noemen of door de overheid extra worden gestimuleerd. Het is daarom niet-wenselijk om een onderscheid te maken tussen sociale- en niet-sociale ondernemers.

Het verbeteren van de toegang tot durfkapitaal en alternatieve financiering zijn belangrijke speerpunten van het kabinet.¹⁸ De lijn voor het Pan-Europese durfkapitaalfonds van fondsen is recent ook gesteund door het kabinet.¹⁹ De voorgenomen actie is ook in lijn met initiatieven als het Dutch Venture Initiative (DVI), welke de toegang verbetert tot de durfkapitaalmarkt voor snelgroeiende innovatieve ondernemingen.

Het kabinet staat negatief tegenover de voorgenomen belastingmaatregelen voor durfkapitaal en geeft de voorkeur aan de inzet van co-investeringsinstrumenten om hetzelfde doel te bereiken. Met het actieplan voor de kapitaalmarktunie beoogt de Commissie verdere integratie van de Europese kapitaalmarkt. Het kabinet steunt dit streven van de Commissie en staat in beginsel positief tegenover de ideeën uit het actieplan.²⁰

Naast het uiten van de eerder genoemde Nederlandse zienswijzen, biedt het overleg n.a.v. de mededeling van de Commissie ook een mogelijkheid om gelieerde zaken bespreekbaar te maken. In 2017 en 2018 zullen twee fiscale maatregelen in werking treden ter stimulering van innovatieve start-ups. Deze maatregelen zijn in beginsel staatssteun en hierop zal de de-minimisverordening worden toegepast. De uitvoering van de de-minimisverordening met betrekking tot fiscale maatregelen is complex. Om de uitvoering van deze twee fiscale maatregelen makkelijker te maken, is de Nederlandse inzet om de vrijstellingen die op het gebied van financiering van jonge

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken/documenten/kamerstukken/2016/08/24/verslag-van-de-informele-bijeenkomst-van-ministers-verantwoordelijk-voor-concurrentievermogen-van-18-en-19-juli-2016>

¹⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/06/24/richtlijn-europese-blue-card/richtlijn-europese-blue-card.pdf>

¹⁸ Zie brief aanvullend actieplan mkb-financiering

¹⁹ Kamerstuk 34339: *EU-voorstel: Commissiemededeling voor een Actieplan voor de opbouw van de Kapitaalmarktunie* COM(2015)468

²⁰ Kamerstuk 34339: *EU-voorstel: Commissiemededeling voor een Actieplan voor de opbouw van de Kapitaalmarktunie* COM(2015)468

en innovatieve mkb in de algemene groepsvrijstelling 2014 ook te laten gelden voor fiscale vrijstellingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het is de verwachting dat de lidstaten overwegend positief staan t.o.v. de mededeling van de Commissie om startups en scale-ups te ondersteunen. Het krachtenveld betreffende CCTB en CCCBT en de EU Blue Card zijn omschreven in afzonderlijke fiches. In januari volgt een fiche met betrekking tot het onderdeel btw uit deze mededeling. Eveneens zal er een fiche volgen betreffende het voorstel voor vennootschaps- en insolventierecht welke in gaat op het krachtenveld.

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

a) Bevoegdheid

De EU heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt (art. 4, lid 2 onder a, VWEU). Het betreft een mededeling van de Commissie zonder juridisch bindend effect. Wel wordt een aantal juridische maatregelen aangekondigd. In algemene zin wordt de bevoegdheid van de EU om maatregelen te treffen op het terrein startups en scale-ups positief beoordeeld. Wanneer de aangekondigde voorstellen voor wet- en regelgeving door de Commissie worden gepubliceerd, wordt de Kamer separaat geïnformeerd, inclusief over de bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief, al heeft de Nederlandse regering wel vraagtekens over bepaalde deelonderwerpen zoals ook eerder beschreven.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief, al heeft de Nederlandse regering wel vraagtekens over bepaalde deelonderwerpen zoals ook eerder beschreven.

d) Financiële gevolgen

De Europese Commissie doet een investering van maximaal € 400 mln. in één of meerdere nieuw op te richten Pan-Europese durfkapitaalfonds van fondsen. De middelen hiervoor zijn gevonden door herschikkingen op de begroting, Horizon 2020's InnovFin Equity scheme (maximaal €200 mln.), EFSI (maximaal €100 mln.) en COSME (maximaal €100 mln.). De bijdrage die fondsen van de Europese Commissie kunnen krijgen is maximaal 25% van het totale fonds. Minimaal 50% van de resterende middelen moet privaat opgehaald worden. Hierdoor komt in totaal (publiek en privaat samen) voor circa € 1,6 miljard aan durfkapitaal beschikbaar in Europa. Nationale cofinanciering wordt hierbij niet vereist. De maatregelen hebben geen consequenties voor de omvang van de nationale begroting.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

In deze mededeling wordt een gecoördineerde benadering voorgesteld die verschillende EU-beleidsmaatregelen overkoepelt en die moet worden uitgevoerd aan de hand van een reeks pragmatische maatregelen. De diverse maatregelen kunnen van invloed zijn op de lasten voor de Rijksoverheid. Een en ander is echter afhankelijk van hoe deze maatregelen verder worden vormgegeven en ingericht. De genoemde maatregelen kunnen een positief effect hebben op de regeldruk voor het bedrijfsleven. Een belangrijke insteek bij de genoemde maatregelen betreft namelijk het wegnemen van veel regelgevende en administratieve obstakels. Vooralsnog kan geen inschatting worden gemaakt hoe hoog eventuele lastenreducties zullen uitvallen. Dit is afhankelijk van de wijze waarop de maatregelen zullen worden uitgewerkt. De maatregelen zullen geen regeldrukeffecten hebben voor burgers.