

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2059

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2016

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

Fiche: Mededeling en richtlijnen contracten voor de levering van digitale inhoud en voor online verkoop van goederen (Kamerstuk 22 112, nr. 2058)
Fiche: Verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het steunprogramma voor structurele hervormingen voor de periode 2017–2020 en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 1305/2013.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
26 november 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2015) 701
- d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1449830581410&uri=CONSIL:ST_14790_2015_INIT
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet uitgevoerd.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Economische en Financiële Zaken.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken in nauwe samenwerking met de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën.
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 175 derde alinea en artikel 197 lid 2 VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid.
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

• Inhoud voorstel

In de verordening stelt de Europese Commissie de instelling van een «Structural Reform Support Programme» (SRSP) voor, initieel voor de periode van 2017 tot 2020.

Het voorgestelde ondersteuningsprogramma dient de EU in staat te stellen om lidstaten op eigen verzoek te voorzien van technische assistentie bij het implementeren van institutionele, administratieve en structurele hervormingen over de volle breedte van het EU-acquis, en bij het effectief aanwenden van EU-fondsen. Het ondersteuningsprogramma kan daarmee bijdragen aan de implementatie van hervormingen zoals voorgesteld in de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester en de implementatie en toepassing van Unierecht op lidstaatniveau, door de administratieve en institutionele capaciteit hiervoor te vergroten.

Dit programma dient in feite een inhoudelijke en financiële basis te bieden voor de «Structural Reform Support Service» (SRSS), de ondersteuningsdienst welke de Commissie sinds de zomer van 2015 heeft ingericht na samenvoeging van de taskforce voor Griekenland en de steungroep voor Cyprus. In het voorstel wordt de opzet van dit programma dan ook verbonden aan de evaluatie van de technische assistentie die de afgelopen jaren door de EU is versterkt in het kader van de taskforce voor Griekenland (sinds 2011) en de steungroep voor Cyprus (sinds 2013). De evaluatie adviseert dat dergelijke assistentie vanuit de Commissie op permanente basis beschikbaar zou moeten zijn voor alle lidstaten. Het nu door de Commissie voorgestelde SRSP faciliteert de omvorming van de

SRSS tot een dergelijke voor alle lidstaten beschikbare dienst voor technische assistentie.

Lidstaten zullen in het huidige voorstel voor drie gevallen bij de Commissie een verzoek tot assistentie kunnen indienen: (i) implementatie van hervormingen in het kader van economische beleidscoördinatie, met name implementatie van de landspecifieke aanbevelingen en/of andere acties verbonden aan de implementatie van Unierecht; (ii) hervormingen verbonden aan de implementatie van economische aanpassingsprogramma's voor lidstaten die financiële steun ontvangen van de EU; en (iii) hervormingen die lidstaten op eigen initiatief willen doorvoeren gericht op duurzame investeringen, groei en werkgelegenheid.

Het voorgestelde programma zal aanvullend zijn aan de reeds bestaande mogelijkheden voor capaciteitsversterking en technische assistentie via andere EU-programma's onder het Meerjarig Financieel Kader en de diverse EU-fondsen. Het SRSP biedt de Commissie de mogelijkheid om beschikbare expertise te identificeren, mobiliseren en coördineren, en de uitwisseling van *best practices* te stimuleren.

De benodigde middelen voor het programma ten belope van 142,8 miljoen euro worden overgeheveld uit het bestaande budget van de Commissie voor technische bijstand van lidstaten bij de uitvoering van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Daarnaast kunnen lidstaten vrijwillig eigen technische bijstand uit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen inzetten voor projecten in het kader van dit programma. In het voorstel zijn hiervoor wijzigingen in de verordeningen 1303/2013 en 1305/2013 opgenomen.

• *Impact assessment Commissie*

Er is geen impact assessment uitgevoerd door de Europese Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet acht inzet op implementatie van gemaakte Europese afspraken, structurele hervormingen en landspecifieke aanbevelingen daartoe in het kader van het Europees Semester van groot belang. Het voorstel voor een ondersteuningsprogramma voor structurele hervormingen dient te worden gezien in het verlengde van de inzet van de Europese Commissie op het versterken van het openbaar bestuur en betere implementatie en handhaving van het EU-acquis in de lidstaten. Prioritering door de Commissie om het stimuleren en faciliteren van betere implementatie over de volle breedte van het EU-acquis sluit aan bij de bovengenoemde kabinetsinzet op implementatie van gemaakte Europese afspraken, structurele hervormingen en landspecifieke aanbevelingen daartoe in het kader van het Europees Semester. Dit geldt ook voor de inzet van het kabinet op kwalitatief hoogwaardig openbaar bestuur in de lidstaten onder de noemer «*better governance*». Sterke lidstaten borgen een sterke EU en EMU. Het vertrouwen tussen lidstaten en dat van burgers, ondernemers en investeerders in de EU en de EMU dient wat Nederland betreft te worden versterkt door het beter nakomen en optimaal implementeren van Europese afspraken. Werken aan de kwaliteit van openbaar bestuur in de lidstaten (*better governance*) is hierbij een belangrijke factor voor succes. De beoogde technische assistentie via het voorgestelde SRSP kan hieraan bijdragen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel. De brede aanpak van het voorgestelde ondersteuningsprogramma wat betreft

beleidsterreinen voorkomt fragmentatie van expertise, zorgt voor een consistente aanpak tussen verschillende sectoren en bestrijdt verkokering binnen de Commissie. Bovendien zorgt deze opzet ervoor dat de technische assistentie flexibel naar de behoeften van de lidstaten kan acteren.

Voor Nederland is belangrijk dat het verlenen van de technische assistentie plaatsvindt op verzoek van de betreffende lidstaat en op vrijwillige basis. In aansluiting op de kabinetsinzet op *better governance* gaat het erom dat lidstaten door uitwisseling van *best practices* komen tot optimalisering van de kwaliteit van het openbaar bestuur, niet op basis van een dwingend stelsel. Overigens is het kabinet vooralsnog niet voornemens gebruik te maken van het voorgestelde programma.

Ten aanzien van de verhouding van het voorgestelde ondersteuningsprogramma tot de reeds bestaande mogelijkheden voor technische assistentie onder het Meerjarig Financieel Kader, meer specifiek het structuur- en cohesiebeleid, acht het kabinet nadere toelichting van de Commissie wenselijk. Het huidige voorstel roept voor het kabinet onder meer vragen op over hoe de technische assistentie zoals voorgesteld onder dit SRSP zich verhoudt tot de huidige mogelijkheden onder de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, en wat de gevolgen zijn van de overheveling van middelen naar het SRSP voor de bestaande technische bijstand bij de uitvoering van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Daarbij is er ook onduidelijkheid over de van toepassing zijnde uitvoeringsregels wanneer lidstaten besluiten in een deel van de eigen technische bijstand in te zetten. Tot slot acht het kabinet het van belang dat adequate en transparante verantwoording wordt afgelegd over EU-middelen die onder het SRSP worden besteed.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De Europese Commissie geeft aan dat, in navolging van Griekenland en Cyprus, ook enkele andere lidstaten belangstelling hebben getoond in technische assistentie onder het SRSS, waarmee dit voorstel zou voorzien in een behoefte. Voor de meeste lidstaten zal de vrijwillige basis een belangrijk aandachtspunt zijn, alsmede het budgettaire effect van dit voorstel op de beschikbare Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Een aantal lidstaten is naar verwachting kritisch ten opzichte van deze overheveling.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

Het kabinet acht de EU bevoegd op dit terrein op te treden. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor de rechtsbasis (artikel 175 derde alinea, betreffende specifieke maatregelen ter verwezenlijking van de economische, sociale en territoriale samenhang, en artikel 197 lid 2 VWEU, betreffende administratieve ondersteuning door de Unie).

b) *Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief. Voor het bijeenbrengen van expertise vanuit Europese instellingen en diensten van andere landen of internationale organisaties ten behoeve van technische assistentie ligt een Europese aanpak in de rede. Optreden door de EU creëert schaalvoordelen en biedt de mogelijkheid om de beste praktijken te delen. Verder zorgt het karakter van de technische assistentie als aanvullend aan en in samenwerking met de nationale administratieve en institutionele capaciteit voor complementariteit en meerwaarde.

c) *Proportionaliteit*

Ten aanzien van de instrumentkeuze, beoordeelt het kabinet de proportionaliteit van dit voorstel in beginsel positief. Een programma

voor technische assistentie dat aanvullend is aan nationale capaciteit en dat expertise van Europese instellingen en diensten van andere landen of internationale organisaties bijeenbrengt, dient met het oog op de gelijke beschikbaarheid voor alle lidstaten, op Europees niveau te worden vormgegeven. Een verordening is hiervoor een geschikt instrument.

Ten aanzien van de inhoud van het voorstel is het kabinet een positief: het voorstel voor assistentie op basis van vrijwilligheid biedt ruimte aan de lidstaten. Daarbij is het SRSP een geschikt middel om lidstaten deze assistentie te bieden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De financiële middelen voor de uitvoering van het programma voor de periode 2017–2020 worden vastgesteld op ten hoogste 142,8 miljoen euro. Dit bedrag zal in mindering worden gebracht op de gecentraliseerde middelen van de Europese Commissie die zij tot haar beschikking heeft voor technische bijstand ter ondersteuning van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, specifiek op de budgetten voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Nadere toelichting van de Commissie hierover is evenwel wenselijk, in het bijzonder ten aanzien van de uitputting van deze middelen in eerdere periodes en de gevolgen van dit voorstel voor de huidige ondersteuning van de Commissie aan de lidstaten en regio's.

Voorts kunnen aan het programma aanvullende financiële middelen worden toegewezen uit de technische bijstand van de lidstaat, op initiatief van de lidstaten en op vrijwillige basis. Het totaal aan uitgaven uit hoofde van de EU-begroting blijft ongewijzigd.

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

Het voorstel voor een steunprogramma heeft geen direct effect op de rijksbegroting of begrotingen van decentrale overheden, tenzij wordt besloten om deel te nemen aan het programma en een vrijwillige financiële bijdrage wordt gedaan aan het SRSP. Voor de technische bijstand bij de uitvoering van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen ontvangen de regio's een bijdrage van de Europese Commissie en daarnaast dragen de decentrale overheden zelf ook bij aan deze uitvoering. Conform de mogelijkheid daartoe in het voorstel zal een vrijwillige eigen bijdrage bij deelname aan het SRSP plaatsvinden door een deel van deze middelen voor technische bijstand in te zetten voor het SRSP. Derhalve zal, in geval van deelname en een vrijwillige bijdrage aan het SRSP, de eigen bijdrage van decentrale overheden aan de uitvoering van Europese programma's toenemen.

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

In beginsel heeft het voorstel geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

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

Het voorstel richt zich op de versterking van administratieve en institutionele capaciteit en daarmee verbetering van openbaar bestuur in de lidstaten. Dit zou in lidstaten gepaard kunnen gaan met het terugbrengen van regeldruk en administratieve lasten voor overheid, bedrijfsleven en burgers.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Door de administratieve en institutionele capaciteit van lidstaten bij de implementatie van structurele hervormingen te vergroten en het openbaar bestuur te verbeteren (*better governance*), draagt het

programma bij aan een verbetering van de economische structuur en concurrentiekracht van de economieën van de betreffende lidstaten en de EU als geheel.

6. Implicaties juridisch

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

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het voorstel delegeert in artikel 15 en 16 aan de Commissie de bevoegdheid om indicatoren op te stellen voor de monitoring van het SRSP gedurende de looptijd. De Commissie mag daarvoor de indicatoren zoals opgenomen in de bijlage bij de verordening (Annex 1) indien nodig wijzigen. Het Europees Parlement of de Raad kunnen deze bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het kabinet acht deze delegatie nuttig, omdat deze de Commissie in staat stelt gedurende de looptijd van het programma zo nodig aanvullende relevante indicatoren op te nemen. Daarbij is het van belang dat het Europees Parlement en de Raad erop toezien dat wijziging van deze indicatoren de kwaliteit van de monitoring niet vermindert, hetgeen door de intrekingsbevoegdheid van deze gedelegeerde handeling wordt gewaarborgd.

Het voorstel geeft de Commissie in artikel 12 voorts de bevoegdheid tot vaststelling bij uitvoeringshandelingen van meerjarige en jaarlijkse werkprogramma's voor het steunprogramma.

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

De verordening moet in werking treden daags na bekendmaking in het Europese Publicatieblad, waarna het SRSP ten vroegste op 1 januari 2017 operationeel wordt.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De verordening stelt een steunprogramma in voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2020. De Commissie zal het programma gedurende de looptijd monitoren en uiterlijk medio 2019 een tussentijds evaluatieverslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad. Eventuele continuering van het steunprogramma zal worden beoordeeld aan de hand van deze evaluatie. Uiterlijk eind december 2021 volgt dan een ex post evaluatieverslag. Het kabinet acht de horizon- en evaluatiebepaling in deze verordening wenselijk, zodat na enige jaren de effectiviteit en meerwaarde van het programma wordt beoordeeld, alvorens een positief dan wel een negatief besluit wordt genomen over continuering op enigerlei wijze van het programma na 2020.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorliggende voorstel heeft geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving door Nederlandse overheden of uitvoeringsinstanties. Het SRSP wordt ingericht binnen het secretariaat-generaal van de Commissie en rapporteert rechtstreeks aan Commissievoorzitter.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.