

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Integratie Europa
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon
Joop Nijssen

T 070-3484858
F 070-3486381
DIE-BNC@minbuza.nl

Onze Referentie
DIE-BNC-0031/12

Bijlage(n)
Fichedocument

Datum 13 januari 2012
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 15 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 01: Verordening betreffende een monitoring en rapportage systeem broeikasgassen en overige klimaatrelevante informatie
- Fiche 02: Richtlijn alternatieve beslechting consumentengeschillen
- Fiche 03: Verordening online beslechting consumentengeschillen
- Fiche 04: Verordening Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij voor 2014-2020
- Fiche 05: Verordening inzake de implementatie en exploitatie Europese satelliet navigatie systemen
- Fiche 06: Verordening Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT) met besluit over de Strategische Innovatie Agenda van het EIT
- Fiche 07: Verordening inzake grondafhandelingsdiensten op EU-luchthavens en tot intrekking richtlijn 96/67/EG
- Fiche 08: Verordening betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op luchthavens in de Europese Unie
- Fiche 09: Verordening geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op civiele luchthavens in de Europese Unie
- Fiche 10: Verordening programma concurrentievermogen(MKB's) COSME 2014-2020
- Fiche 11: Mededeling over de toekomst van de BTW

Fiche 12: Verordening wijzigingen Informatienet
Lanbouwbedrijfboekhoudingen (ILB)

Fiche 13: Verordening betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen

Fiche 14: Europa in de wereld: verordeningen voor de instrumenten van
extern beleid 2014-2020

Fiche 15: Verordening Europees grensbewakingssysteem (EUROSUR)

Directie Integratie Europa

Onze Referentie
DIE-BNC-0031/12

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

Fiche 01: Verordening betreffende een monitoring en rapportagesysteem broeikasgassen en overige klimaatrelevante informatie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een monitoring- en rapportagesysteem broeikasgassen en rapportagemechanisme overige klimaatrelevante informatie.

Datum Commissiedocument

23 november 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 789

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0789:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1407

Behandelingstraject Raad

Milieuraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

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

- a) *Rechtsbasis:* Artikel 192, lid 1 Verdrag van de werking van de Europese Unie (VWEU), bescherming van het milieu.
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement :*
Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht EP.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* Het voorstel voorziet in een aantal gedelegeerde handelingen. Hiermee wordt geregeld dat de Commissie in de toekomst de Verordening geharmoniseerde rapportageverplichtingen kan vaststellen.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

a) De verordening omvat monitoring- en rapportagevoorstellen op het gebied van broeikasgasemissies, koolstofarme ontwikkelingsstrategieën, adaptatie, financiële en technologische ondersteuning van ontwikkelingslanden en het gebruik van veilingopbrengsten. Met deze verordening wordt uitvoering gegeven aan verplichtingen die zijn vastgelegd in VN- en EU-verband.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De juiste rechtsbasis is gekozen. Aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit zijn voldaan. Het proportionaliteitsoordeel luidt positief, met uitzondering van waar het voorstel van de Commissie verder gaat dan in VN- en EU-kader al overeengekomen afspraken.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Met dit voorstel kan completere, meer transparante en tijdige informatie over de voortgang van het Europese klimaatbeleid mogelijk gemaakt worden. Rapportageverplichtingen dienen gestroomlijnd te zijn met de afspraken die in VN-verband gemaakt zijn, zodat tijd en geld gespaard kunnen worden.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland kan het streven naar betere rapportage in het algemeen onderschrijven, als dat invulling geeft aan simplificering en stroomlijnen van de huidige monitoring- en rapportageverplichtingen. Nederland is het niet eens met de voorstellen die aanvullende rapportageverplichtingen bevatten bovenop wat reeds in EU- en internationaal verband is afgesproken.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

De voorgestelde verordening betreft de vervanging van het Besluit bewaking uitstoot broeikasgassen (280/2004/EC).

De verordening omvat monitoring- en rapportagevoorstellen op het gebied van broeikasgasemissies, inclusief die van luchtvaart, scheepvaart en LULUCF¹. Het gaat daarbij om vervanging van de al gebruikelijke rapportages over de uitstoot en projecties van nationale broeikasgasemissies. Daarnaast bevat het voorstel rapportageverplichtingen op het gebied van overige klimaatrelevante informatie. Het gaat dan om jaarlijkse rapportages op het gebied van klimaatadaptatie, financiële en technologische ondersteuning van ontwikkelingslanden en het gebruik van veilingopbrengsten uit het emissiehandelssysteem. Verder wordt voorgesteld dat alle lidstaten koolstofarme ontwikkelingsstrategieën opstellen, indienen en een jaarlijkse update geven van eventuele wijzigingen.

Met de (aanvullende) rapportage verplichtingen in deze Verordening wordt uitvoering gegeven aan de eerdere verplichtingen die zijn vastgelegd in de richtlijn emissiehandel (2009/29/EG), het Klimaatverdrag (UNFCCC), het Kyoto-protocol en nadere besluiten uit Kopenhagen (CoP 15, 2009)

¹ Land Use, Land-Use Change and Forestry, het effect van landgebruik en bosbouw op de uitstoot van broeikasgassen).

en uit Cancun (CoP 16, 2010). Ook wordt uitvoering gegeven aan verplichtingen voortkomend uit het EU klimaat- en energiepakket (2009). Om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen dient de Commissie te beschikken over tijdige, complete, consistente en accurate data van alle lidstaten.

Het voorstel resulteert op een aantal onderwerpen in intensievere rapportageverplichtingen. Zo wordt in de Verordening voorgesteld *jaarlijks* te rapporteren over adaptatie, financiering terwijl in VN-verband is afgesproken *vierjaarlijks* over onder andere deze onderwerpen te rapporteren in de *National Communications*. Vanaf 2014 geldt onder VN-verband voor Annex-I landen een aanvullende tweejaarlijkse verplichting. Ook wordt in de verordening voorgesteld jaarlijks te rapporteren over beleid, maatregelen en projecties van broeikasgasemissies, terwijl onder het VN raamwerk tweejaarlijks hierover gerapporteerd wordt. De voorgestelde jaarlijkse rapportage over broeikasgasuitstoot correspondeert met de jaarlijkse *National Inventory Report* in het kader van het VN raamwerk.

- *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft een uitgebreide *impact assessment* opgesteld waarin alle (nieuwe) rapportages die voortvloeien uit VN verplichtingen of andere EU regelgeving zijn beschreven. Voor deze verplichtingen zijn meerdere opties onderzocht om de monitoring en rapportage in te vullen. Deze opties zijn gescoord op onder andere de (positieve) impact voor het klimaat en de administratieve lasten. De uitkomsten van deze analyses zijn de basis geweest voor de voorgestelde Verordening.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU kent een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het gebied van milieu. Op grond van o.a. artikel 192 VWEU is de EU bevoegd maatregelen te nemen op dit gebied.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: Het subsidiariteitsoordeel luidt positief. In VN-verband zijn afspraken gemaakt over monitorings- en rapportageverplichtingen die niet alleen voor de lidstaten op zichzelf gelden, maar ook voor de Europese Unie als geheel. Dit voorstel creëert een kader om deze internationale en Unie-verplichtingen aan te gaan en maakt geharmoniseerde rapportage mogelijk.

Proportionaliteit: Het proportionaliteitsoordeel luidt positief, met uitzondering van waar het voorstel van de Commissie verder gaat dan in VN- en EU-kader overeengekomen afspraken. Herziening van het huidige Besluit Bewaking uitstoot broeikasgassen (280/2004/EC) is nodig om de nieuwe monitoring- en rapportageverplichtingen van het klimaat- en energiepakket te implementeren, evenals de nadere besluiten hierover uit Kopenhagen (CoP 15, 2009) en uit Cancun (CoP 16, 2010).

Ook lijkt de keuze voor een verordening in plaats van een besluit hier aangewezen: het huidige voorstel is breder en gaat verder dan het oorspronkelijke besluit. Het besluit was gericht op de Lidstaten; de verordening is ook gericht op derden. De Commissie kiest ook voor een verordening omdat een systeem van uniforme regels die gelden in de gehele Unie noodzakelijk is, en omdat een

verordening implementatie vergemakkelijkt. Bestuurlijke lasten worden voorkomen doordat de verordening rechtstreeks toepasselijk is en er bij een verordening in principe geen implementatie toegestaan is.

De verbreding van het oorspronkelijke besluit, dat alleen rapportageverplichtingen over broeikasgassen bevatte, naar andere klimaatrelevante afspraken over onder andere financiering en adaptatie, draagt bij aan simplificering en stroomlijnen van de huidige rapportageverplichtingen. De proportionaliteit wordt positief beoordeeld voor zover het voorstel een overname betreft in Europese regelgeving van eerder in VN- en EU-kader overeengekomen afspraken. Op een aantal punten gaat het voorstel van de Commissie verder dan de eerdere afspraken (het gaat dan om de frequentie van de rapportage over adaptatie en financiering). Nederland is er voorstander van om de VN-lijn te volgen.

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

De gedelegeerde handelingen die door de Commissie worden voorgesteld betreffen het vaststellen van nadere voorschriften over rapportage enerzijds, en anderzijds het herzien van onderdelen van de Verordening wanneer internationale afspraken daartoe aanleiding geven. Nederland vraagt zich af of delegatie wel aangewezen is, aangezien sprake is van voorschriften voor (uniforme) uitvoering van de verordening. In dat geval zou geen delegatie, maar een uitvoeringshandeling (via het Comité) aangewezen zijn. Voor zover er sprake is van een mogelijke wijziging van essentiële onderdelen van de verordening kan dit niet worden gedelegeerd.

Handelingen waarbij de besluitvorming kan leiden tot extra lasten voor de lidstaten horen wat Nederland betreft thuis onder uitvoeringshandelingen, en niet onder gedelegeerde handelingen. Nederland zal er dan ook waar relevant erop aandringen dat de voorgestelde gedelegeerde handelingen worden gewijzigd in uitvoeringshandelingen.

Verder wordt in het voorstel aangegeven dat de Commissie wordt bijgestaan door een comité, de *Climate Change Committee*, wanneer het gaat om de vaststelling van de jaarlijkse emissies. Het voorstel zegt niets over de aard van het comité: een adviserend of onderzoekscomité. Aangezien sprake is van een uitvoeringshandeling op het gebied van milieu met significante effecten, is Nederland van mening dat hierbij gekozen moet worden voor de vorm van een onderzoekscomité, waarin Lidstaten meer invloed hebben. Dit is ook de meest voor de hand liggende vervanging van het regelgevende comité waarvan sprake is onder het te vervangen besluit bewaking uitstoot broeikasgassen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen. Het Europese Milieu Agentschap assisteert de Commissie bij haar verplichtingen uit het voorstel. Dit leidt tot enige aanvullende werkzaamheden. Anderzijds kunnen werkzaamheden ook efficiënter worden uitgevoerd door het stroomlijnen van de rapportageverplichtingen.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
Deze verordening zal leiden tot additionele kosten voor de Rijksoverheid, ten opzichte van het besluit bewaking uitstoot broeikasgassen. Aanvullende rapportageverplichtingen leiden in het bijzonder tot de inzet van extra personele inzet bij de Rijksoverheid (zie d.), maar ook tot financiering van uitvoerende instanties die assisteren bij het opstellen van de rapportages. Het merendeel van deze extra kosten komt echter voort uit eerder gemaakte afspraken in EU en VN verband en vloeit niet voort uit de herziening van het monitorings- en rapportagesysteem.

Voor een aantal onderdelen zoals de financiële consequenties voor de non-CO₂ rapportage luchtvaart, rapportage maritieme emissies, klimaatadaptatie en *koolstofarme ontwikkelingsstrategieën* zijn de consequenties sterk afhankelijk van de concrete invulling van verschillende rapportage verplichtingen. Vandaar de wens voor een uitvoerings-, in plaats van gedelegeerde handeling.

Voor het onderdeel klimaatadaptatie worden enige financiële consequenties verwacht voor decentrale overheden. De voorgestelde rapportageverplichting ligt bij de lidstaat, maar regionale overheden zullen hiertoe informatie moeten aanleveren over hun adaptatieactiviteiten. Onder toepassingsbereik worden regionale overheden dan ook expliciet genoemd.

De bestaande begrotingsregels dienen in acht te worden genomen en voor het Rijk staat centraal dat de beleidsverantwoordelijke departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Er zijn geen financiële consequenties voor burgers en bedrijven.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Eenzijds zal de Rijksoverheid regelmatig rapportages moeten uitvoeren/coördineren (zie punt b). Anderzijds zal het stroomlijnen van rapportage verplichtingen – afhankelijk van de uitvoering - leiden tot afname van de administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

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

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De verordening treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie zal regelmatig de congruentie van de monitorings- en rapportagebepalingen met toekomstige internationale of Europese afspraken evalueren. Dit is gewenst in het kader van het stroomlijnen van de rapportageverplichtingen. Als zich in de periode tot 2020 een wijziging voordoet in de internationale regels met betrekking tot de raming van broeikasgasemissies voor de opstelling van broeikasgasinventarissen, oordeelt de Commissie in welke mate de nieuwe regels gelden voor de doelstellingen van Beschikking nr. 406/2009/EC. Nederland vindt het belangrijk dat (inter-)nationale ontwikkelingen (voor rapportage) worden meegenomen om te voorkomen dat er verschillende rapportageverplichtingen ontstaan en de milieu-integriteit gewaarborgd blijft.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Het betreft in het bijzonder extra activiteiten voor de National Inventory Entity (ondergebracht bij AgentschapNL) en het RIVM. De verplichtingen zijn goed uitvoerbaar. Op het gebied van de rapportage en monitoring over niet-CO2 emissies van de luchtvaart zal Nederland het voorstel nader bestuderen.

b) *Handhaafbaarheid*

Handhaving van de rapportages is geïnstitutionaliseerd bij de National Inventory Entity (ondergebracht bij Agentschap NL). Door de aanvullende verplichting van één aanspreekpunt ook voor de "beleid en maatregelen" rapportage zal de handhaving verbeteren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Zowel de EU als haar lidstaten hebben zich onder de UNFCCC gecommitteerd om transparante en volledige informatie te leveren over het soort en de hoeveelheid klimaatfinanciering die van EU lidstaten naar ontwikkelingslanden stroomt. Het is voor ontwikkelingslanden van belang dat uitvoering wordt gegeven aan dit *commitment*. Ontwikkelingslanden hebben belang bij een eenduidig rapportagekader als het gaat om klimaatfinanciering.

9. Nederlandse positie

Nederland verwelkomt het voorstel voor deze Verordening en ondersteunt het streven naar tijdigheid, precisie, consistentie, vergelijkbaarheid en volledigheid in de rapportage van broeikasgasemissies en gerelateerd klimaatbeleid. Een uniforme aanpak maakt het mogelijk de voortgang in Europa op kosteneffectieve wijze bij te houden. Nederland waardeert de bijdrage die dit voorstel levert aan het verder stroomlijnen van rapportages in de EU en tussen de EU en de VN.

Voor Nederland zijn belangrijke aandachtspunten:

- (1) de frequentie van rapporteren: deze gaat op het gebied van adaptatie en financiering verder dan eerder afgesproken in EU en VN verband.
- (2) de uitwerking van verschillende rapportageverplichtingen: deze zijn veelal nog niet specifiek, worden via delegatie geregeld, en zouden kunnen leiden tot aanvullende administratieve lasten.

Rapportage over broeikasgasemissies

In het kader van het VN raamwerk wordt jaarlijks over broeikasgassen gerapporteerd (NIR). Op dit moment worden lidstaten zes maanden na elk kalender jaar – op vrijwillige basis - verzocht een eerste schatting te rapporteren. In deze Verordening wordt deze eerste schatting verplicht. Nederland heeft in het verleden regelmatig aan de vrijwillige oproep voldaan. Nederland kan dit voorstel steunen, aangezien de gegevens dan al bekend zijn bij de Nederlandse Emissieregistratie. Dit verzoek – en straks verplichting – zal zeer beperkte administratieve lasten met zich mee brengen.

Verder is in VN-kader afgesproken tweejaarlijks over beleid, maatregelen en projecties te rapporteren. De Commissie stelt voor deze rapportage jaarlijks op te stellen voor de EU. Hierdoor heeft zij een beter overzicht in de voortgang van de in de EU en VN gemaakte afspraken. Tevens verhoogt het de transparantie voor de burgers in de EU. Waar Nederland de meerwaarde ziet van een jaarlijkse rapportage van de broeikasgassen, zoals nu ook de situatie is, lijkt de meerwaarde van een jaarlijkse rapportage over beleid, maatregelen en projecties niet op te wegen tegen de extra administratieve lasten. Nederland vindt op dit punt een tweejaarlijkse rapportage conform de VN verplichtingen voldoende.

Nieuw zijn de voorstellen voor aanvullende rapportages voor maritieme en niet-CO₂ luchtvaart emissies. Beide rapportageverplichtingen zijn in lijn met eerdere afspraken binnen de EU. Nederland is dan ook voorstander van een rapportage. Het ligt echter voor de hand om (ook) deze rapportageverplichtingen nader in te vullen ofwel in dit besluit ofwel via een uitvoeringshandeling, omdat de uitvoering consequenties kan hebben voor de administratieve lasten.

Onder het Besluit Inspanningenverdeling (406/2009/EC) kennen alle lidstaten reductiedoelstellingen voor 2020. Gegevens over de broeikasgasemissies die ten grondslag liggen aan deze doelstelling komen uit de rapportages die primair voor de VN worden opgesteld, en ook naar de EU worden gerapporteerd. De review van de broeikasgasemissierapportage (de NIR) wordt uitgevoerd door VN review teams. Mede gezien de onzekerheden van het internationale klimaatregime na 2012 ziet de Commissie noodzaak voor een EU review. Nederland is geen voorstander van een dergelijke EU review, vanwege het gevaar dat die leidt tot verschillende aanpassingen en daarmee dubbele broeikasgasinventarisaties voor de VN en de EU. Dit maakt het ondoorzichtig wat de 'werkelijke' emissies zijn van een land en tevens verhoogt de administratieve lasten.

Daarnaast constateert Nederland dat deze Verordening kan en zou moeten bijdragen aan de milieu-integriteit van de uitvoering van het Besluit Inspanningenverdeling, in het bijzonder aan de procentuele reducties van de lidstaten. Daarom moeten internationale ontwikkelingen en reviews op het gebied van emissierapportages doorwerken in dit Besluit.

Koolstofarme ontwikkelingsstrategieën

De Commissie geeft in dit voorstel invulling aan de afspraak in VN-verband om *koolstofarme ontwikkelingsstrategieën* op te stellen. De Commissie stelt voor dat lidstaten deze strategieën,

gericht op de EU doelstelling van 80-95% emissiereductie in 2050 ten opzichte van 1990, voorleggen aan de Commissie. Ofwel een jaar na inwerkingtreding van de Verordening, of conform nog te maken afspraken hierover in VN verband. Ook stelt de Commissie voor dat deze strategieën en eventuele updates ervan publiek worden gemaakt en dat over eventuele wijzigingen jaarlijks wordt gerapporteerd.

Nederland heeft met de Klimaatbrief 2050 invulling gegeven aan de afspraak in VN-verband om koolstofarme ontwikkelingsstrategieën op te stellen. Nederland kan er van harte mee instemmen dat ook andere lidstaten soortgelijke strategieën opstellen. In de betreffende strategieën worden routes naar een klimaatneutrale economie verkend. Deze verkenningen zijn niet één op één te implementeren. Er zou dan ook niet gesproken moeten worden over de implementatie van de koolstofarme ontwikkelingsstrategieën, maar de mogelijkheden voor doorwerking naar beleid, zowel op mondiaal, Europees als op nationaal niveau. Voor wat betreft jaarlijkse updates is Nederland van mening dat lidstaten, alleen indien daar aanleiding toe is, een update moeten verschaffen over hun strategie.

Klimaatadaptatie

De Commissie stelt een jaarlijkse rapportage voor over klimaatadaptatie. Dit was voorheen onderdeel van de National Communications. Belangrijke informatie over adaptatie komt zo al bij de Commissie terecht, aangezien zij voorstelt de National Communications ook aan haar te doen toekomen. Met de voorgestelde jaarlijkse rapportage wordt een geheel nieuwe rapportage-eis geïntroduceerd, waaraan geen verplichting op EU-niveau ten grondslag ligt.

De voorliggende verplichting tot rapportage loopt vooruit op de lopende discussie over de Europese adaptatiestrategie en nationale adaptatieplannen. Nederland ziet de meerwaarde van een dergelijke rapportage. Echter, het is voorbarig nu reeds een rapportageverplichting op te leggen, zonder gesproken te hebben over prioriteiten op EU niveau, over welke elementen van zo'n rapportage helpen bij de doelstellingen van de EU strategie, en over de passende frequentie van rapportage.

Financiële en technologische ondersteuning van ontwikkelingslanden

Ook over de geboden financiële en technologische ondersteuning van ontwikkelingslanden stelt de Commissie voor jaarlijks te rapporteren. Ook dit was voorheen onderdeel van de National Communications. Zowel de EU als haar lidstaten hebben zich onder de UNFCCC gecommitteerd om transparante en volledige informatie te leveren over de soort en de hoeveelheid klimaatfinanciering die van EU lidstaten naar ontwikkelingslanden stroomt. Nederland vindt een solide monitoring en rapportage systeem van groot belang om de effectiviteit van internationale klimaatfinanciering te optimaliseren en heeft dan ook een leidende rol gespeeld in de transparantie van klimaatfinanciering, onder meer met de website www.faststartfinance.org. Nederland moedigt de Commissie aan om homogeniteit en vergelijkbaarheid van cijfers te bevorderen onder de Lidstaten bij het voldoen aan de internationale rapportageverplichting en bij het vergaren en delen van informatie. Daarbij zou aangesloten moeten worden bij de voorgestelde aanpak van klimaatmonitoring in het kader van het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020.

Nederland vraagt zich echter af of het jaarlijks rapporteren aan de Commissie over financiële en technologische steun een efficiënte maatregel is. Er wordt al jaarlijks aan de OESO gerapporteerd over klimaatgelden in het kader van de afspraken over ontwikkelingssamenwerking (ODA). Nederland vindt dat de EU bij het vaststellen van regels voor de rapportages over financiering en technologie, niet vooruit moet lopen op besluitvorming in UNFCCC-kader, waar het primaat ligt, en op uitwerking van die afspraken binnen de OESO. De OESO is het aangewezen forum om binnen de groep ontwikkelde landen die bijdragen aan klimaatfinanciering, een rekenmethode te ontwikkelen die aansluit op de rapportage behoefte van de UNFCCC (en de EU). Er is nog geen overeenstemming over de definitie van de toezegging door ontwikkelde landen van 'nieuwe en additionele' middelen, noch over informatie verstrekking over financiering afkomstig uit de private sector. Verder bestaat er niet voldoende duidelijkheid over wat technologie-overdracht nu precies behelst. Het is dan ook van belang dat de discussie over monitoring en rapportage niet in het vaarwater komt van de discussie over de bronnen van klimaatfinanciering.

Veilingrapportage

In de Verordening is een jaarlijkse rapportageverplichting opgenomen over het gebruik van de veilingopbrengsten van emissierechten door de lidstaten. Deze correspondeert met de aanbeveling in de richtlijn emissiehandel (2009/29/EG) dat ten minste 50% van de veilingopbrengsten, of het financiële waarde-equivalent van deze inkomsten, zou moeten worden besteed aan nationaal, Europees en mondiaal klimaat- en energiebeleid.

In de Nederlandse begrotingssystematiek zijn inkomsten en uitgaven gescheiden. Overeenkomstig deze systematiek zijn de inkomsten uit de veiling van CO₂-emissierechten (veilingopbrengsten) dus niet specifiek te koppelen aan bepaalde uitgaven. In de rapportage aan de Commissie zal Nederland dan ook kiezen om te rapporteren over de uitgaven die passen binnen de strekking van de genoemde doelen, als equivalent van de veilingopbrengsten. De Verordening laat de lidstaten hiervoor voldoende ruimte.

Fiche 02: Richtlijn alternatieve beslechting consumentengeschillen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (Richtlijn ADR consumenten)

Dit fiche verwijst naar het afzonderlijke, in onderlinge samenhang met het onderhavige fiche te lezen fiche betreffende COM(2011) 794 Verordening betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (Verordening ODR consumenten).

Datum Commissiedocument

29 november 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 793

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0793:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1408_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1409_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Het voorstel zal worden behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie.

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

a) Rechtsbasis

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht EP

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Geen

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Met het voorstel beoogt de Commissie het vertrouwen in de interne markt te vergroten en zo consumenten en bedrijven meer mogelijkheden te geven gebruik te maken van de voordelen van de interne markt. Het voorstel behelst een regeling die lidstaten verplicht het mogelijk te maken voor *alle ondernemingen in alle sectoren* in de consumentenmarkt zich aan te sluiten bij een instantie (de ADR instelling) die op buitengerechtelijke wijze consumentengeschillen beslecht c/q oplost. De organisatie van de ADR kan worden overgelaten aan private partijen, mits aan een aantal gedetailleerd beschreven kwaliteitseisen is voldaan, deze private spelers vooraf door de overheid zijn erkend en er overheidstoezicht op deze praktijk bestaat.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De EU is bevoegd op basis van art 114 VWEU en art 26 VWEU tot het nemen van maatregelen voor het waarborgen van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel voor zover het beoogt te regelen dat in alle lidstaten een vorm van ADR beschikbaar is ter bevordering van de interne markt. Nederland heeft echter een negatief oordeel met betrekking tot de proportionaliteit van het voorstel. Nederland onderkent de noodzaak tot stimulering van ADR in consumentenzaken ten einde het vertrouwen van consumenten in de interne markt verder te versterken. Hiermee is niet alleen de consument gediend, ook het bedrijfsleven zal hierdoor meer kansen krijgen. Het voorstel zoals dat nu voorligt, dat lidstaten verplicht om het hele terrein van ADR *wettelijk* te regelen, inclusief uitvoerige toezichtmaatregelen en sanctiebeleid, is voor het stimuleren van alternatieve geschiloplossing ADR echter een té zwaar middel. Aan het karakter van ADR is inherent dat dit gebaseerd is op vrijwilligheid van de deelnemende partijen. Nederland acht het dan ook essentieel dat de Europese richtlijn voldoende ruimte biedt voor deze zelfregulering.

Implicaties/risico's/kansen

Nederland acht het van belang dat het succesvolle ADR systeem dat grotendeels is gebaseerd op zelfregulering met de voorstellen van de Commissie in stand kan blijven. Hiertoe zal nader overleg met de verschillende betrokken partijen plaats vinden. Dit krijgt onder meer vorm door een adviesaanvraag van het kabinet aan de SER CCA. Daarnaast zal Nederland zich tegenover de Commissie kritisch opstellen t.a.v. haar voorstel in relatie met de haar bekende situatie in Nederland.

Het voorstel zoals het nu voorligt heeft juridische, financiële en praktische **implicaties**. Nederland heeft al een zeer succesvol systeem van alternatieve geschilbeslechting en het **risico** bestaat dat het bewezen succesvolle ADR systeem, dat sinds 40 jaar is gebaseerd op zelfregulering, teniet wordt gedaan. Daarnaast krijgt de overheid er een stevige taak bij, en zal de inrichting van huidige maatregelen onwenselijke aanpassingen moeten ondergaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat er een bevoegde instantie moet worden ingesteld, die zowel toezicht

kan houden op parketleggers als bijvoorbeeld de luchtvaart. Voor de financiële sector zou dit betekenen dat het toezicht dat nu door de minister van Financiën wordt uitgeoefend op ADR voor financiële dienstverlening (met name Kifid) zou moeten worden overgedragen aan een instantie buiten het domein van Financiën. Een stevig gereguleerd systeem, zoals voorgesteld door de Commissie heeft tevens consequenties voor de kosten. Tot slot zorgt het voorgestelde systeem naar verwachting voor een verzwaring van de administratieve last voor zowel de overheid als bedrijven. De Nederlandse overheid heeft op alle gebieden een zware taakstelling. Bekostiging van implementatie van het voorstel zoals het er nu ligt, vraagt onderzoek.

Kans: Door het voorstel zal er mogelijk een groter aanbod van buitengerechtelijke geschilbeslechting (zowel binnen als over de sectoren) voor de consument komen, met name ook voor transacties in andere lidstaten. Consumenten uit andere lidstaten zullen tevens beter in staat zijn hun geschil met een Nederlandse leverancier te laten beslechten. Hierdoor zullen consumenten naar verwachting meer vertrouwen krijgen om grensoverschrijdende aankopen te doen. Dit biedt ook kansen voor bedrijven die grensoverschrijdend zaken willen doen.

Nederlandse positie en eventuele acties

In het voorstel zoals het er nu ligt, lijkt de Commissie aansluiting te hebben willen zoeken bij het Nederlandse systeem van ADR. Gelet op de ruime praktijk van ADR in Nederland en de positieve ervaringen daarmee, staat Nederland positief tegenover een initiatief van de Commissie om de doeltreffendheid van ADR in Europa te vergroten. De afzetmarkt binnen de Unie wordt immers vergroot wanneer consumenten eerder grensoverschrijdende consumentenaankopen durven te doen. Hoewel Nederland dus positief staat tegenover verdere stimulering van ADR in Europa, plaatst Nederland een aantal belangrijke kanttekeningen bij het voorstel. Nederland heeft naar volle tevredenheid een systeem dat grotendeels gebaseerd is op zelfregulering, maar het voorstel zoals dat nu luidt eist implementatie van wetgeving op nationaal niveau, met daaraan gekoppeld een verschuiving van de markt naar de overheid. Tevens vereist implementatie naar verwachting investeringen die niet gedragen kunnen worden.

Acties en doelstellingen voor de onderhandelingen

De Nederlandse inzet zal erop gericht zijn dat volstaan kan worden met stimulering van zelfregulering en dat zo min mogelijk de verantwoordelijkheid voor ADR bij de overheid wordt gelegd en zeker niet op basis van te gedetailleerde kwaliteits- en toezichteisen. Nederland zal zich er daarnaast hard voor maken dat de eisen die aan een ADR instelling en aan het bedrijfsleven worden gesteld, op een globalere wijze worden beschreven en dat de toezichtbepalingen ten aanzien van ADR instellingen in meer algemene zin worden geformuleerd.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel dient een verbetering van de werking van de interne markt voor de detailhandel en meer in het bijzonder ter versterking van de verhaalsmogelijkheden voor consumenten te bewerkstelligen. Het maakt onderdeel uit van de maatregelen

die worden voorgesteld in de Mededeling van de Commissie betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen op de eengemaakte markt COM(2011) 791. De Commissie geeft aan dat zij met de richtlijn wil voortbouwen op de in de lidstaten bestaande ADR procedures, met eerbiediging van de wettelijke tradities van de lidstaten. Een aanzienlijk deel van de Europese consumenten ondervindt volgens de Commissie moeilijkheden bij de aankoop van goederen en diensten op de interne markt. Hoewel de wettelijke voorschriften doorgaans een hoog niveau van consumentenbescherming waarborgen, blijven de problemen waarmee consumenten te maken krijgen vaak onopgelost. Consumenten en bedrijven hebben in sommige lidstaten (zo ook in Nederland) de mogelijkheid om hun klachten voor te leggen aan ADR instellingen. De analyse van de huidige situatie heeft volgens de Commissie evenwel de volgende belangrijke tekortkomingen aan het licht gebracht, die de doeltreffendheid van ADR in de weg staan: geen volledig aanbod, ontbreken van bekendheid bij consumenten en bedrijven, en wisselende kwaliteit van ADR-procedures. Het ontbreken van doeltreffende ADR is in de context van grensoverschrijdende transacties problematisch (bijvoorbeeld taalbarrières, eventueel hogere kosten, verschillen in wetgeving tussen de Lidstaten). Om deze problemen te verkleinen c.q. op te lossen streeft de Europese Commissie met deze Richtlijn ernaar dat *alle ondernemingen in alle sectoren* van de consumentenmarkt zich kunnen aansluiten bij een ADR instelling die op buitengerechter wijze consumentengeschillen beslecht c.q. oplost. Zij verplichten daartoe de Lidstaten om ADR aan gedetailleerde kwaliteitseisen, toezicht en sanctionering te onderwerpen. De organisatie van de ADR kan worden overgelaten aan private partijen, mits aan een aantal kwaliteitseisen is voldaan, deze private spelers vooraf door de overheid zijn erkend en er overheidstoezicht op deze praktijk bestaat. ADR is *Alternative Dispute Resolution* en ziet in beginsel op alle vormen van geschiloplossing die niet bij de overheidsrechter zijn, dus zowel bindend advies, als mediation en arbitrage. Tevens stelt de Commissie voor dat de Lidstaten erop toezien dat ondernemingen in hun uitingen (website, algemene voorwaarden, facturen en dergelijke) duidelijk aangeven dat de consument zich met een geschil kan wenden tot een bepaalde ADR instelling en dat de ondernemer zich al dan niet bindt aan de gang naar die ADR instantie. ADR instanties dienen ook aan bepaalde eisen aangaande kwaliteit en communicatie te voldoen. Op de te stellen eisen dienen lidstaten formeel toezicht te houden via een speciaal daarvoor aangewezen bevoegde instantie. Om het toezicht werking te geven, dienen lidstaten sancties op te stellen voor het niet nakomen van de eisen rond communicatie en kwaliteit. Het toezicht en de sancties zijn gericht op ondernemingen en ADR instanties. Het toezicht op ondernemingen betreft in ieder geval de informatieverplichtingen die zij op basis van het voorstel dienen na te komen. Voor alle duidelijkheid: bedrijven worden *niet* verplicht zich aan te sluiten bij een geschillenregeling.

- *Impact assessment Commissie*

In de EU zijn 750 ADR instellingen actief. Er bestaan grote verschillen in aanpak tussen lidstaten en sectoren. Hierdoor is eenduidige aanpak niet gewaarborgd. Naast de grote verschillen zijn er ook overeenkomsten. De algemene uitgangspunten voor ADR (eenvoudig, laagdrempelig, goedkoop en snel) maken dat consumenten en het bedrijfsleven positief tegenover ADR staan. Er zijn echter ook tekortkomingen, te weten 1) leemtes in de dekkingsgraad, zowel op geografisch als sectoraal gebied. Hierdoor kunnen consumenten niet voor alle (ook grensoverschrijdende) geschillen bij een ADR instelling terecht; 2) consumenten en bedrijven zijn niet altijd op de hoogte van het bestaan van ADR, of zij zijn zich er niet van bewust dat zij gebruik kunnen maken van ADR. 30% van de consumenten die niet in staat zijn een geschil rechtstreeks op lossen met handelaren, wisten niet van het bestaan van ADR; 3) de kwaliteit ADR instanties laat soms te wensen over; 4) er zijn problemen met de tenuitvoerlegging van de beslissing van de ADR instelling. Voor de EU is een belangrijk negatief effect van deze tekortkomingen dat slechts 9% van alle e-commerce transacties grensoverschrijdend is. Consumenten zijn huiverig grensoverschrijdende aankopen te doen, omdat zij er geen vertrouwen in hebben dat zij bij een geschil hun recht kunnen halen. Het bedrijfsleven geeft aan dat het hogere kosten maakt bij grensoverschrijdende handel. Het ontbreken van de geschilbeslechting beperkt dus de mogelijkheden voor consumenten en bedrijven om gebruik te maken van de interne markt en daarmee de economische groei van de Europese Unie. Alleen door een volledige dekkingsgraad en een hoge kwaliteit van ADR in heel Europa, met gebruikmaking van technologische communicatiemiddelen (lees ODR), kan dit probleem worden aangepakt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. De EU is bevoegd op basis van art 114 VWEU en art 26 VWEU tot het nemen van maatregelen voor het waarborgen van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Deze bepalingen zijn gericht op harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten. Consumenten hebben zonder een adequaat systeem van geschilbeslechting (gerechtelijk en buitengerechtelijk) geen volledige toegang tot de interne markt, doordat zij vaak twifelen over de mogelijkheden een potentieel geschil op te kunnen lossen. Ook ondernemers kunnen bij gebrek aan beweging van de consument binnen de interne markt hun concurrentiepositie niet volledig benutten. Een fundamentele vraag is echter of een verregaande harmonisatie zoals beschreven in het voorstel van de Commissie het geëigende middel is om meer gebruikmaking van de mogelijkheden van de interne markt te benutten. Bij ADR die is gebaseerd op vrijwilligheid, zoals in Nederland, past een uitgewerkte wettelijke regulering niet. Stimuleren van gebruikmaking van de interne markt kan volgens Nederland ook worden bereikt door bijvoorbeeld een verdere aanbeveling te doen of door een maatregel in het kader van de civielrechtelijke samenwerking (artikel 81 VWEU).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief.

Ten aanzien van de **subsidiariteit** is het oordeel van Nederland positief. De richtlijn beoogt duidelijk bij te dragen aan een verbetering van het vertrouwen van consumenten in de Europese Interne markt. De gedachte van de Commissie is dat consumenten zonder een adequaat systeem van geschilbeslechting (gerechtelijk en buitengerechtelijk) geen volledige toegang tot de interne markt hebben. Ook ondernemers kunnen bij gebrek aan beweging van de consument binnen de interne markt hun concurrentiepositie niet volledig benutten. Voor grensoverschrijdende consumentengeschillen kunnen de lidstaten dit niet volledig zelf regelen, maar is optreden op EU-niveau begrijpelijk.

Proportionaliteit: negatief

Ten aanzien van de **proportionaliteit van het voorliggende voorstel**, is het oordeel van Nederland in beginsel negatief. Aan het karakter van ADR is inherent dat dit gebaseerd is op vrijwilligheid van de deelnemende partijen. In Nederland is die vrijwilligheid, en zeker ook de zelfregulering al decennia een succesfactor. Juist daarom is in Nederland, in tegenstelling tot de meeste andere landen, de praktijk van ADR behoorlijk ontwikkeld. Daarmee verdraagt een brede wettelijke regulering van ADR op nationaal of EU-niveau zich slecht. Waar de verantwoordelijkheid voor de gewone rechter uiteraard bij de overheid ligt, kan de oplossing van privaatrechtelijke geschillen buiten de overheidsrechter om primair worden overgelaten aan de markt en aan partijen zelf. Zie voorts wat hierboven onder het kopje bevoegdheid is opgemerkt.

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

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

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

Voor het beantwoorden van deze vraag, moet een aantal aannames gedaan worden, omdat het lastig is te voorspellen hoe het Nederlandse bedrijfsleven en de stakeholders zullen reageren op de maatregelen zoals voorgesteld door de Commissie. In een adviesaanvraag aan de Commissie Consumentenaangelegenheden van de SER zal op dit punt gevraagd worden om een standpuntbepaling van de diverse geledingen, in het bijzonder die van ondernemers- en consumentenzijde. Kosten die nu al te voorzien zijn, betreffen de kosten van beleid en wetgeving, toezicht en subsidies. Deze kosten bedragen ca. € 1 miljoen.

Daarnaast is er een mogelijke verschuiving in de kostenverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Dit is om helder het *indirecte* risico voor de overheid te schetsen. In hoeverre deze indirecte kosten werkelijk gemaakt zullen moeten worden, hangt sterk af van de anticipatie van de zelfreguleringspartijen op de voorstellen van de Commissie in deze vorm. De hoogte van de kosten

is afhankelijk van de mate van verschuiving van verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven naar de overheid. In afwachting van het SER advies, dat hierover mogelijk een eerste indruk kan geven, kan bij wijze van eerste inschatting worden gesteld dat verzoeken om financiële bijdragen aan de overheid door consumentenorganisaties en brancheverenigingen, omzetting van het systeem van bindend advies bij de SGC naar arbitrage en invoering van volwaardige honoraria voor geschilbeslechtters tot hogere kosten voor de overheid kunnen leiden. Deze kosten bedragen ca. € 6 miljoen.

De budgettaire consequenties worden met inachtneming van de regels voor budgetdiscipline gedragen binnen de begroting van de beleidsverantwoordelijke ministeries.

Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

- c) Op basis van het voorgestelde zijn de volgende financiële consequenties te onderscheiden:
- Verzwaring administratieve last (en dus financiële last) voor alle ondernemers waarover het gaat in de richtlijn. Vanuit de richtlijn consumentenrechten zijn ondernemers reeds verplicht aan te geven of ze aangesloten zijn bij een ADR entiteit. De verzwaring uit deze richtlijn zit in het feit dat ondernemers nu ook moeten aangeven welke ADR entiteit van toepassing is in hun sector, ook als zij zich niet gebonden achten aan ADR.;
 - Extra inspanningen van de ADR instellingen door
 - ❖ meer aangesloten ondernemers;
 - ❖ meer geschillencommissies, meer geschilbeslechting;
 - ❖ het instellen van een vangnetcommissie;
 - ❖ meer grensoverschrijdende geschilbeslechting (inclusief vertaling e.d.);
 - ❖ compatible worden met het platform ODR, het online beslechten van geschillen;
 - ❖ verantwoording tbv toezicht;
 - ❖ meer voorlichting.
 - Extra inspanningen van de consumentenorganisaties door:
 - ❖ Deelname in meer commissies;
 - ❖ Meer TAV overleg;
 - ❖ Meer voorlichting;
 - ❖ Rapportage.

Zoals onder b) aangegeven, zal naar verwachting een gedeelte van de kosten bij de overheid terecht komen.

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

De precieze financiële gevolgen zijn nog niet duidelijk. Het voorliggende voorstel bevat de nodige onduidelijkheden. Veel zal afhangen van de nadere antwoorden van de Commissie op vragen van Nederland. De administratieve lasten zijn opgenomen in de financiële lasten, omdat administratieve lasten ook geld kosten. Voor de burger (hier de consument) is er naar verwachting geen administratieve lastenverzwaring.

Baten voor de overheid, het bedrijfsleven en de consument

Baten voor de overheid

Er zijn baten te verwachten van buitengerechtelijke geschilbeslechting voor consumentenzaken. Alle consumentengeschillen die nu bij de rechter beslecht moeten worden, omdat er geen commissie is, of omdat de ondernemer niet bij een commissie is aangesloten, kunnen langs de weg van buitengerechtelijke geschilbeslechting / oplossing worden opgevangen. Hierbij wordt er voor het gemak vanuit gegaan dat meer bedrijven zich zullen aansluiten bij een geschillenregeling, en dat consumenten beter op de hoogte zullen zijn van het bestaan en de werking van ADR. Door deze verschuiving van beslechting door de overheidsrechter naar buitengerechtelijke geschilbeslechting wordt de druk op de Rechtspraak minder. Als echter de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven over gaat naar de overheid, zullen er ook kostenverschuivingen plaatsvinden. Hierdoor kunnen de baten voor de overheid uiteindelijk tegenvallen of wegvallen. De rechtspraak in consumentenzaken bij de kantonrechter is in Nederland efficiënt ingericht.

Baten voor het bedrijfsleven

Bedrijven zijn, net als consumenten, ook gebaat bij een transparante, snelle procedure om geschillen met consumenten op te lossen. Meestal zijn bedrijven bij klachten echter de gedaagde en zal de keuze van beslechting niet bij hen, maar bij de consument liggen. Daarnaast zijn bedrijven gebaat bij een groter consumentenvertrouwen bij grensoverschrijdende aankopen. Door een grotere consumentenactiviteit in de grensoverschrijdende aankoop van goederen en diensten, ontstaat er een grotere afzetmarkt voor bedrijven, hetgeen de interne markt versterkt.

Baten voor de consument

Een grote dekking van ADR over alle sectoren in de consumentenmarkt is voordelig voor consumenten. Ten eerste is ADR zoals nu in Nederland het systeem van zelfregulering via door branches bekostigde geschilcommissies, voor de consument relatief goedkoop. Ten tweede is ADR laagdrempelig, waardoor consumenten met een gereede klacht écht hun recht kunnen halen, en dat zal de consument via ADR dus ook sneller doen. In het systeem zoals wij dat nu kennen, is de nakoming bijna geheel waterdicht. Hierdoor zal, indien de consument in het gelijk wordt gesteld, de leverancier altijd de uitspraak van de commissie volgen. De executie van vonnissen door de rechter biedt niet die zekerheid van nakoming. Op basis van het voorliggende richtlijnvoorstel zou echter een onbedoeld gevolg kunnen zijn dat juist de pijlers onder het huidige systeem van ADR in Nederland (eigen verantwoordelijkheid van bedrijven) wegvallen onder druk van regulering door de overheid.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorliggende voorstel leidt tot wijziging van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. In het voorstel wordt formeel toezicht op de ADR instellingen en op het bedrijfsleven voorgesteld. Dit toezicht behelst een groot aantal normen dat tevens gesteld wordt in

het voorstel. Om het toezicht kracht te geven, stelt de Commissie enkele sanctiemaatregelen voor. Hierdoor verandert naast de bevoegdheid van de overheid ook de wijze waarop in Nederland buitengerechtelijke geschiloplossing wordt uitgeoefend. In Nederland hechten wij aan zelfregulering en vrijwilligheid waar het gaat om buitengerechtelijke geschilbeslechting. Wel moet het mogelijk zijn om ADR verplicht te stellen in bepaalde sectoren (voor de financiële sector is ADR bijvoorbeeld verplicht gesteld). Het voorstel laat deze ruimte in stand. Aangezien wij in Nederland een goed werkend stelsel van ADR hebben, zowel in consumentzaken als ook op andere terreinen, zonder dat deze door wetten is gereguleerd, heeft Nederland de nodige indringende vragen aan de Commissie met betrekking tot haar voorstel in relatie tot de bestaande Nederlandse situatie. De Commissie wil landen waar ADR slecht is ontwikkeld door verstrekkende wetgeving ertoe aansporen de ADR faciliteiten op orde te krijgen. Wat dit uiteindelijk impliceert voor landen als Nederland met een goed werkend ADR systeem is nog niet duidelijk. ADR kan goed, zelfs beter, in de markt door zelfregulering geregeld worden, al zal dan het niveau van ADR in de verschillende landen uiteenlopen. De meeste ADR commissies beslechten geschillen over transacties die nationaal zijn. Met deze regeling begeeft de Commissie zich voor het grensoverschrijdende systeem van ADR, op het terrein van het goedwerkende Nederlandse systeem. De *lex silencio positivo* is niet van toepassing.

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

18 maanden na inwerkingtreding is, indien het voorstel wordt aangenomen zoals het is, naar verwachting te kort. In Nederland zullen verschillende regelingen getroffen moeten worden, zoals rond het toezicht, een sanctiemodel en de regeling van een vangnetcommissie. Deze regelingen, met uitzondering van die van een vangnetcommissie, zullen - net als de implementatie van de mediation richtlijn - de nodige politieke aandacht krijgen. De praktische implementatie van de regelgeving zal de nodige voeten in de aarde hebben, omdat er is in Nederland nu eenmaal een uitgebreid en uitgebalanceerd systeem van ADR bestaat.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Bij implementatie van het voorstel zoals het er nu ligt, is evaluatie wenselijk. Het is namelijk geenszins bewezen dat wetgeving de beste weg is om ADR te stimuleren. Bij mediation ziet men bijvoorbeeld dat in landen waar direct na de publicatie van de Richtlijn bemiddeling in burgerlijke en handelszaken wetgeving is geïmplementeerd, de praktijk er niet beter op is geworden. Voor de verbetering van het vertrouwen van de consument in de interne markt is evaluatie van belang. In Nederland kan de consument redelijk makkelijk een geschil laten beslechten door de SGC. Hoe vergaat het de Nederlandse consument vijf jaar nadat alle lidstaten wetgeving ten aanzien van ADR hebben geïmplementeerd? Kan de Nederlandse consument dan echt veilig een product kopen in andere lidstaten? Met andere woorden: heeft de Europese wetgeving andere lidstaten geholpen een ADR systeem van de grond te krijgen? Wat heeft de wetgeving gebracht in het vertrouwen in de interne markt? Zijn er werkelijk meer grensoverschrijdende transacties gedaan? Is die toename toe te rekenen aan een verbeterd ADR systeem?

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Nederland heeft, zoals hierboven uiteengezet een aantal belangrijke vragen aan de Commissie, in het bijzonder op het punt van het toezicht en de rol van de overheid. Zoals het nu geformuleerd is in het richtlijnvoorstel kunnen de gevolgen voor het Nederlandse systeem groot zijn. Volledige helderheid is gewenst. Omdat wij in Nederland een uitgebreid systeem van ADR kennen, waarbij tevens vijf departementen van de Rijksoverheid betrokken zijn, is het lastig om zonder nadere studie tot in detail te bepalen welke implicaties het voorstel voor de uitvoerbaarheid van het beleid heeft. Er moet gekeken worden waar de voorgestelde nieuwe overheidstaken belegd moeten worden, en wie de financiële lasten van de verschillende nieuwe activiteiten zal dragen. Tevens moeten wij met de spelers in het ADR veld bezien in hoeverre zij nog in staat en van zins zijn hun rol binnen de voorstellen van de Commissie uit te voeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de belangrijke rol die het bedrijfsleven zelf heeft ten aanzien van de ADR instellingen. Deze rol berust nu voornamelijk op zelfregulering.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel behelst dat toezicht moet worden gehouden op alle bedrijven in alle sectoren van de *business to consumer* markt. Daarnaast moet de overheid toezicht houden op de ADR instellingen. De eisen die aan lidstaten, ondernemers en ADR instellingen worden gesteld, zijn in het voorstel tot in detail beschreven. Het voorstel van de Commissie is, zij het tegen extra lasten, te handhaven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederlandse positie en eventuele acties

In het voorstel zoals het er nu ligt, lijkt de Commissie aansluiting te hebben willen zoeken bij het Nederlandse systeem van ADR. Gelet op de ruime praktijk van ADR in Nederland en de positieve ervaringen daarmee, staat Nederland positief tegenover een initiatief van de Commissie om de doeltreffendheid van ADR in Europa te vergroten. Nederland onderkent de noodzaak tot stimulering van ADR in consumentenzaken ten einde het vertrouwen van consumenten in de interne markt verder te versterken. Hiermee is niet alleen de consument gediend, ook het bedrijfsleven zal hierdoor meer kansen krijgen. De afzetmarkt binnen de Unie wordt immers vergroot wanneer consumenten eerder grensoverschrijdende consumentenaankopen durven te doen. Indien het voorstel zodanig wordt aangepast dat ook landen met een goedlopend systeem van markt-gereguleerde ADR hun system kunnen behouden, zou het voorstel een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de interne markt. Het versterken van de interne markt acht Nederland van groot belang bij het versterken van het groeivermogen van de Europese Unie. Hoewel Nederland dus positief staat tegenover verdere stimulering van ADR in Europa, plaatst Nederland een aantal belangrijke kanttekeningen bij het voorstel zoals het er nu ligt. Nederland merkt op dat de wijze waarop de Commissie het initiatief heeft uitgewerkt in het richtlijnvoorstel de Nederlandse praktijk

bemoeilijkt. De Commissie kiest voor het instrument Richtlijn, waarbij het de lidstaten bij omzetting verplicht tot het treffen van wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen. Omdat Nederland naar volle tevredenheid een systeem heeft dat grotendeels gebaseerd is op zelfregulering, vereist implementatie van het voorstel zoals dat nu luidt wetgeving op nationaal niveau, met daaraan gekoppeld een verschuiving van de markt naar de overheid. Tevens vereist implementatie naar verwachting investeringen die niet gedragen kunnen worden. De noodzakelijke, ingrijpende bezuinigingen in de overheidsuitgaven zijn slecht verenigbaar met de uitgaven die nodig zijn voor het vergroten van de overheidsverantwoordelijkheid met een wettelijke toezicht- en sanctietaak volgens het voorstel zoals het er nu ligt. Het voorstel legt bij de overheid de taak om gedetailleerd beschreven kwaliteitseisen te stellen aan ADR-instanties, alle private partijen die ADR willen aanbieden te toetsen t.b.v. erkenning en daarop toezicht te houden. Daarnaast legt de Commissie de lidstaten de plicht op er formeel op toe te zien dat alle bedrijven in de consumentensector hun potentiële klanten informeren over het bestaan van ADR en over het feit dat zij al dan niet zijn aangesloten bij een dergelijke buitengerechtelijke geschillenregeling. De gevolgen van het voorstel voor het Nederlandse systeem zijn mede daarom aanzienlijk. Verantwoordelijkheden die nu bij burgers en bedrijven liggen, zou de overheid in gevolge van het voorstel naar zich toe moeten trekken. Dit brengt niet alleen een extra financiële en administratieve last voor de overheid en het bedrijfsleven met zich mee, het veroorzaakt naar verwachting ook een andere houding bij bedrijven. De Nederlandse inzet gedurende de onderhandelingen is erop gericht onduidelijkheden in het voorstel weg te nemen, en er voor zorg te dragen dat het systeem van zelfregulering in Nederland gewoon kan blijven bestaan.

Acties en doelstellingen voor de onderhandelingen

In het voorstel voor de Richtlijn staat nog een groot aantal onduidelijkheden waarover Nederland (ook bilateraal) de Commissie om opheldering zal vragen.

Bij de Raadsonderhandelingen zal de Nederlandse inzet erop gericht zijn dat volstaan kan worden met stimulering van zelfregulering en dat zo min mogelijk de verantwoordelijkheid voor ADR bij de overheid wordt gelegd en zeker niet op basis van gedetailleerde kwaliteits- en toezichteisen. Van groot belang zal zijn in hoeverre de Commissie van mening is dat Nederland in grote lijnen al aan de vereisten die zij stelt voldoet en bijvoorbeeld of de bepalingen in de richtlijn ook via zelfregulering geïmplementeerd moeten kunnen worden. Dit betekent dat de tekst van artikel 22, *omzetting*, aangepast moet worden. Met deze wijziging is een groot deel van onze zorgen weggenomen. Nederland zal zich er daarnaast hard voor maken dat de eisen die aan een ADR instelling en aan het bedrijfsleven worden gesteld, op een globalere wijze worden beschreven en dat de toezichtbepalingen worden geschrapt of in meer algemene termen worden geformuleerd (toezicht zou bijvoorbeeld vormvrij moeten zijn, zodat Nederland er zelf voor kan kiezen hoe het toezicht zo effectief mogelijk uit te voeren). Tevens wil Nederland specifieke kwesties ter sprake brengen over de flexibiliteit van het systeem en over het stapeleffect dat deze Richtlijn zal hebben op de Richtlijn over bemiddeling in burgerlijke- en handelszaken: wettelijk toezicht, zoals voorgesteld zal implicaties hebben voor de Nederlandse bepalingen voor bindend advies en arbitrage. Instellingen die nu bindend advies uitbrengen,

zoals bijvoorbeeld “de rijdende rechter”, mogen in een nieuwe situatie geen praktijk meer voeren, zonder een vergunning met daaraan gekoppeld het toezicht.

Ten aanzien van het stapeffect van deze Richtlijn met de *mediation*richtlijn, kan worden opgemerkt dat mediators die zich richten op bemiddeling in consumentengeschillen, op basis van het richtlijnvoorstel onderworpen zouden moeten worden aan (gedetailleerd) toezicht. Hierover zal nadere duidelijkheid worden gevraagd van de Commissie. Dat toezicht verdraagt zich immers niet steeds goed met het karakter van *mediation*. Evenmin lijkt dit zich te verdragen bijvoorbeeld op het punt van de meldplicht van de *mediations* en de overheidswaarborg van het ontbreken van tegenstrijdig belang in een individueel geschil (artikel 6/7 van het voorstel) met bijvoorbeeld de bepaling over de vertrouwelijkheid van *mediation* in de richtlijn bemiddeling in burgerlijke en handelszaken.

Fiche 03: Verordening online beslechting consumentengeschillen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening betreffende online beslechting van consumentengeschillen (Verordening ODR Consumenten)

Dit fiche verwijst naar het afzonderlijke, in onderlinge samenhang met het onderhavige fiche te lezen fiche betreffende COM(2011) 793 Richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen (Richtlijn ADR consumenten).

Datum Commissiedocument

29 november 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 794

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0794:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1408_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1409_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Het voorstel zal worden behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie.

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

Rechtsbasis

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

a) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht EP

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het voorstel kent de bevoegdheid aan de Commissie toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen. De Commissie wordt daarin bijgestaan door een nieuw op te richten Comité in de zin van Verordening (EU) 182/2011. Dit Comité zal volgens de onderzoeksprocedure van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 worden betrokken voor de vaststelling en de uitwerking van taken van het ODR-platform, de voorschriften betreffende de modaliteiten voor de samenwerking tussen de ODR-facilitators. Voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen inzake de modaliteiten betreffende het elektronisch klachtenformulier voorziet het voorstel in de toepassing van de adviesprocedure van artikel 4 van Verordening (EU) 182/2011.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel behelst een regeling voor de online beslechting van geschillen die voortvloeien uit online overeengekomen levering van goederen of het verrichten van diensten. Voorzien wordt in de oprichting van een Europees platform voor online geschilbeslechting. Het ODR platform bestaat uit een interactieve website. Hiermee wordt voorzien in een toegangspunt voor consument en ondernemer voor ODR van grensoverschrijdende e-commerce transacties. Het gebruik van het platform is mogelijk in alle EU talen en is gratis. Betrokkenen kunnen een elektronisch klachtenformulier indienen. Indien het Europees platform de klacht ontvankelijk acht wordt de klacht doorgeleid naar een bevoegde nationale ADR entiteit. De Lidstaten wijzen elk een nationaal ODR contactpunt aan. Deze taak kan worden overgedragen aan het nationale ECC. De Commissie richt een netwerk van ODR facilitators op.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op art 114 VWEU. Dit is op zichzelf de juiste grondslag. De vraag is evenwel of harmonisatie het geëigende middel is om meer gebruikmaking van de mogelijkheden van de interne markt te benutten. De thans voorziene Verordening ODR is in hoge mate verweven met de voorgestelde Richtlijn ADR, *alternative dispute resolution*.

Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief

Het stimuleren van grensoverschrijdende transacties van ondernemers en consumenten door de voorgestelde Verordening ODR draagt bij aan het versterken van de interne markt. Nederland beoordeelt de subsidiariteit daarom positief.

Proportionaliteit: positief

De Verordening ODR voorziet in de oprichting van een EU-platform dat inkomende zaken voor behandeling doorverwijst naar nationale ADR-entiteiten. Deze voorgestelde werkwijze leidt tot beperkte extra inspanningen en kosten terwijl anderzijds de grensoverschrijdende e-commerce transacties gestimuleerd worden. Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel daarom positief.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Door de nauwe verwevenheid van de voorgestelde Verordening ODR met de voorgestelde Richtlijn ADR (het Europees ODR platform geleidt ingekomen zaken door naar nationale ADR entiteiten) bestaat het risico dat de Verordening ODR een dode letter blijft indien de Richtlijn ADR niet de steun van de Lidstaten kan verwerven. In ieder geval zijn de vorm en de mogelijkheid van ODR afhankelijk van de voorgestelde Richtlijn ADR.

De Commissie draagt de kosten voor het opzetten van de interactieve website en de jaarlijkse onderhouds- en exploitatiekosten (respectievelijk 2 miljoen eenmalig en 300.000 euro structureel). Deze bedragen zijn schattingen waarbij wellicht onvoldoende rekening is gehouden met mogelijke complicaties bij het tot stand brengen van interfaces tussen de interactieve website en de nationale entiteiten. Ook zullen er (niet geraamde) kosten bij de nationale entiteiten ontstaan in verband met de afhandeling van de klachten en de opbouw van specifieke specialismen. Ook bestaat nog geen inzicht in de kosten met betrekking tot vertaal- en tolkdiensten. Onduidelijk is of deze aanvullende kosten door de Commissie worden gedragen dan wel door de nationale entiteiten c.q. de Lidstaten. De Lidstaten dragen de kosten van de twee facilitators per Lidstaat.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland staat positief tegenover het idee de grensoverschrijdende e-commercetransactie te stimuleren door het aanbieden van een online geschilbeslechtsingsmodaliteit. Dit voorstel draagt bij aan het versterken van de interne markt en het uitvoeren van de Europese digitaliseringsstrategie (digitale agenda). Wel bestaan met betrekking tot de voorgestelde Verordening mede in samenhang met de voorgestelde Richtlijn ADR nog nadere vragen aan de Commissie ter verduidelijking.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het voorstel moet in nauwe samenhang met het voorstel voor een richtlijn betreffende alternatieve geschilbeslechting van consumentengeschillen (Richtlijn ADR) bijdragen aan inspanningen ter verbetering van de werking van de interne markt bij grensoverschrijdende e-commercetransacties. Het voorstel maakt onderdeel uit van de maatregelen die worden voorgesteld in de Mededeling van de Commissie betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen op de eengemaakte markt COM(2011) 791. Volgens de Commissie ondervinden zowel consumenten als ondernemers moeilijkheden verhaal te halen bij grensoverschrijdende e-commerce transacties.

Consumenten en ondernemers zijn thans terughoudend grensoverschrijdende e-commerce transactie aan te gaan. Zij achten deze vanwege het ontbreken van doeltreffende acties om eventuele geschillen op te lossen te riskant. Door het aanbieden van een geheel online procedure die snel, transparant en eenvoudig is, kan volgens de Commissie het vertrouwen in grensoverschrijdende e-commerce transactie worden verbeterd, hetgeen een stimulans voor de verdere groei van e-commerce is. De Commissie voorziet in de oprichting van een Europees platform waar de consument en de ondernemer zijn klacht elektronisch in alle talen van de EU kan indienen. Het platform zendt de klacht door naar een nationale ADR entiteit. De Commissie

verplicht de Lidstaten tot het aanwijzen van nationale ODR contactpunten. Deze taak kunnen de Lidstaten overdragen aan de nationale ECC. Daarnaast richt de Commissie een netwerk van facilitators op.

Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impactanalyse uitgevoerd met betrekking tot de Online Dispute Resolution bij grensoverschrijdende e-commerce activiteiten. Door het ontbreken van voldoende ADR-regelingen in de Lidstaten kunnen geschillen in verband met e-commercetransacties niet effectief beslecht worden. In 2010 hield meer dan de helft (56,3%) van de door het ECC-net ontvangen klachten verband met e-commercetransacties, waarvan minder dan 9% aan een ADR-instantie in een andere Lidstaat kon worden voorgelegd. Ook bieden slechts een zeer gering aantal ADR-regelingen de mogelijkheid een dispuut geheel online af te handelen.

Mede ter versterking van de grensoverschrijdende e-commercetransacties, en hiermee van de versterking van de interne markt en de uitvoering van de digitale agenda, dient er voor gezorgd te worden dat burgers en bedrijven een beroep kunnen doen op een mechanisme waarmee zij grensoverschrijdende e-commercesgeschillen online kunnen bijleggen. In de impactanalyse heeft de Commissie een nauw verband gelegd tussen de voorgestelde Richtlijn ADR en de onderhavige Verordening ODR.

De Commissie heeft hiertoe vier beleidsopties onderzocht. Deze variëren van geen EU actie, via optreden met een niet-bindend rechtsinstrument om nationale ADR regelingen die grensoverschrijdende e-commercesgeschillen online behandelen in een EU netwerk aan elkaar te koppelen, of optreden met een bindend rechtsinstrument voor de invoering van een EU systeem met een interactieve rechtstreeks toegankelijke website, dat berust op nationale regelingen tot optreden met een bindend rechtsinstrument, tot oprichting van een centrale EU-instantie waar alle geschillen centraal worden behandeld.

De Commissie is tot de conclusie gekomen dat de derde optie bestaande uit een interactieve website van waaruit de inkomende zaken worden doorgeleid naar nationale ADR instanties de voorkeur heeft.

De kosten voor het opzetten van de centrale interactieve website worden door de Commissie geschat op 2 miljoen euro met jaarlijks aanvullende onderhoud- en exploitatiekosten van circa € 300000.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op art 114 VWEU. Dit is op zichzelf de juiste grondslag. De vraag is evenwel of harmonisatie het geëigende middel is om meer gebruikmaking van de mogelijkheden van de interne markt te benutten. De thans voorziene Verordening ODR is in hoge mate verweven met de voorgestelde Richtlijn ADR, *alternative dispute resolution*.

a) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit: positief.

De verordening beoogt bij te dragen aan een verbetering van het vertrouwen van consumenten in de Europese Interne markt. De gedachte van de Commissie is dat consumenten zonder een adequaat systeem van onlinegeschilbeslechting (gerechtelijk en buitengerechtelijk) geen

volledige toegang tot de interne markt hebben. Ook ondernemers kunnen bij gebrek aan beweging van de consument binnen de interne markt hun concurrentiepositie niet volledig benutten. Het stimuleren van grensoverschrijdende transacties van ondernemers en consumenten door de voorgestelde Verordening ODR draagt bij aan het versterken van de interne markt. Nederland beoordeelt de subsidiariteit daarom positief.

Proportionaliteit: positief.

De Verordening ODR voorziet in de oprichting van een EU-platform die inkomende zaken voor behandeling doorverwijzen naar nationale ADR-entiteiten. Deze voorgestelde werkwijze leidt tot beperkte extra inspanningen en kosten terwijl anderzijds de grensoverschrijdende e-commerce transactie gestimuleerd worden. Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel daarom positief.

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

Met betrekking tot de bevoegdheid tot het vaststellen van de voorgestelde Uitvoeringshandelingen kan Nederland instemmen met het voorstel en deze keuze voor bijbehorende procedures ingevolge Verordening (EU) 182/2011.

De Commissie krijgt in het voorstel de gedelegeerde bevoegdheid de informatie die volgens de bijlage I van het voorstel in het elektronisch klachtenformulier moeten worden opgenomen, te wijzigen. Nederland is kritisch ten aanzien van de toekenning van deze bevoegdheid. Nederland is niet op voorhand overtuigd dat deze materie bij gedelegeerde handeling gewijzigd moet worden, gelet op het essentiële karakter van de informatie die bij het indienen van een klacht moet worden verstrekt. Voor zover het puur praktische informatie is over klager - zoals bijvoorbeeld adresgegevens - is het ook mogelijk deze informatie in het basisinstrument zelf op te nemen dan wel hiervoor een uitvoeringshandeling te treffen. Voor zover het om fundamentele inhoudelijke aspecten, zoals beschrijving van de aard en omvang van de klacht, is eerder het opnemen hiervan in de voorgestelde Verordening zelf aan de orde (bijvoorbeeld in artikel 7). De Commissie krijgt in de voorgestelde delegatie ook een vergaande invloed op de interne regelingen van de Lidstaten. Daarnaast is het opstellen van een klachtenformulier iets dat door praktijkbeoefenaars gedaan moet worden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Voorziene ontwikkelkosten interactieve website: 2 miljoen euro.

Jaarlijkse exploitatie en onderhoudskosten 300.000 euro.

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

De budgettaire consequenties worden met inachtneming van de regels voor budgetdiscipline gedragen binnen de begroting van de beleidsverantwoordelijke ministeries.

Doordat de Europese Commissie voorstel doet voor formeel toezicht en de aan te stellen nationale facilitators zal er een (beperkte) formatieve belasting ontstaan.

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

De nationale ADR entiteiten zullen een (beperkte) formatieve uitbreiding nodig hebben. Dit in verband de ontwikkeling van specialisme en een toename van zaken.

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

Deze is mede afhankelijk van de wijze waarop de Commissie van mening is dat de voorgestelde Verordening in de praktijk moet worden uitgevoerd. Dit onderdeel kan derhalve pas goed worden beoordeeld nadat het bilateraal overleg met de Commissie en de beraadslagingen tussen de Lidstaten geheel zijn afgerond.

6. Implicaties juridisch

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

De juridische consequenties hangen nauw samen met de voorgestelde Richtlijn ADR.

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

Gezien de nauwe verwevenheid met de voorgestelde Richtlijn ADR kan de datum inwerkingtreding niet eerder zijn dan de datum invoering van de voorgestelde Richtlijn. Aangezien veel Lidstaten nog geen ADR of ODR voorzieningen kennen is een te korte implementatietermijn c.q. datum inwerkingtreding niet gewenst. Drie jaar lijkt een aangewezen termijn.

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Evaluatie is wenselijk. Een termijn van drie jaar lijkt realistisch.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*

Goed uitvoerbaar. Wel sterke afhankelijkheid van de voorgestelde Richtlijn ADR.

- b) *Handhaafbaarheid*

Goed handhaafbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland staat positief tegenover het idee de grensoverschrijdende e-commercetransactie te stimuleren door het aanbieden van een online geschilbeslechtsingsmodaliteit. Dit voorstel draagt bij aan het versterken van de interne markt en het uitvoeren van de Europese digitaliseringsstrategie (digitale agenda). Nederland kan zich vinden in de gedachte van de Commissie dat consumenten zonder een adequaat systeem van onlinegeschilbeslechting (gerechtelijk en buitengerechtelijk) geen volledige toegang tot de interne markt hebben. Ook ondernemers kunnen bij gebrek aan beweging van de consument binnen de interne markt hun concurrentiepositie niet volledig benutten. Opgemerkt moet worden dat indien de Lidstaten niet beschikken over een efficiënt en voldoende werkzame ADR, de Verordening ODR niet succesvol kan zijn. Immers het voorgestelde Europees platform ODR verwijst alle zaken naar bevoegde

nationale ADR entiteiten. Nederland heeft dan ook nog veel vragen met betrekking tot de voorgestelde Verordening. De uitvoerbaarheid van de voorgestelde Verordening staat of valt met de voorgestelde Richtlijn ADR en met name met de vraag of het Nederlandse systeem van (voornamelijk) zelfregulering onverkort overeind kan blijven.

Fiche 04: Verordening Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij voor 2014-2020

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij [tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad, Verordening (EG) nr. 861/2006 van de Raad en Verordening nr. XXX/2011 van de Raad inzake het geïntegreerd maritiem beleid

Datum Commissiedocument

2 december 2011

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0804:FIN:NL:PDF>

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 804

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund [repealing Council Regulation (EC) No 1198/2006 and Council Regulation (EC) No 861/2006 and Council Regulation No XXX/2011 on integrated maritime policy {COM(2011) 804 final} {SEC(2011) 1417 final}

Behandelingstraject Raad

Landbouw en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, met uitzondering van het onderdeel geïntegreerd maritiem beleid waarvoor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijkheid draagt.

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

a) Rechtsbasis

Artikelen 42, 43 (2), 91(1), 100 (2), 173 (3), 175, 188, 192 (1), 194 (2) en 195 (2) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: de Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft medebeslissingsrecht. Vanuit de Europese Commissie is DG MARE eerstverantwoordelijk voor de behandeling van de voorstellen. Als rapporteur in het Europees

Parlement is vanuit de visserijcommissie benoemd de heer Alain Cadec (Frankrijk), Europese Volkspartij. Voor deze verordening geldt dat het Comité van de Regio's en Economisch en Sociaal Comité geraadpleegd moeten worden.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel bevat een groot aantal gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Aan de Commissie wordt bevoegdheid gegeven om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot onder andere de activiteiten en kosten die in aanmerking komen voor de financiering uit het Verordening Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV), de verplichtingen van de betaalorganen en de taken van de certificerende instantie.

Aan de Commissie wordt tevens de bevoegdheid overgedragen om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze bevoegdheid ziet op o.a. de jaarlijkse verdeling van de fondsmiddelen, goedkeuring van de operationele programma's en de wijzigingen daarvan, de prioriteiten van de Unie met betrekking tot controle en handhaving, opschorting van betalingen, financiële correcties, het format van het operationele programma en de procedures voor de goedkeuring van het jaarlijkse werkplan voor het verzamelen van gegevens. De verordening voorziet zowel in het raadplegen van het Comité via de raadplegingsprocedure alsmede via de onderzoeksprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche

- Kort inhoud voorstel

Het voorstel inzake de Verordening Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (hierna: EFMZV) is gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van het hervormde Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en van het Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB). Het voorstel is gebaseerd op doelstellingen die tevens richtinggevend zijn voor de financiering. De doelstellingen zijn: het bevorderen van een duurzame en concurrerende visserij en aquacultuur, het bevorderen van de ontwikkeling en implementatie van EU geïntegreerd maritiem beleid, het bevorderen van een evenwichtige en inclusieve territoriale ontwikkeling van visserijgebieden en het bijdragen aan de uitvoering van het GVB. In de concept-verordeningstekst worden de voorwaarden voor steun beschreven voor: het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB), de gemeenschappelijke controle- en handhavingstaken, de maatregelen in het kader van de EU-datacollectie, de gemeenschappelijke marktordening, het geïntegreerd maritiem beleid en het visserijbeleid voor de ultraperifere gebieden.

• Budget en budgettaire aspecten

Het voorstel voor het EFMZV maakt voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. In het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 stelt de Commissie voor om in totaal een bedrag van 7,535 miljard euro te reserveren voor het maritieme en visserijbeleid van de EU. Dit bedrag is enerzijds opgebouwd uit de middelen voor het onderhavige EFMZV-voorstel (€ 6,567 mld) en anderzijds uit de middelen voor de EU-visserijakkoorden en de verplichte bijdragen aan de regionale visserijorganisaties (€ 0,968 mld).

De allocatie van EFMZV-middelen over de lidstaten is nog niet bekend. Voor deze verdeling stelt de Commissie drie criteria voor: de werkgelegenheid in de visserij en aquacultuur, de productiewaarde van de visserij en aquacultuur en het aandeel kleine kustvisserij in de totale vloot.

- *Bevoegdheidsvaststelling: subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het Gemeenschappelijke Visserijbeleid is een exclusieve bevoegdheid van de Unie. Het Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB) is een gedeelde bevoegdheid, voor zover het niet toeziet op de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, dat namelijk wel een exclusieve bevoegdheid van de Unie is.

- *Implicaties/risico's/kansen*

De financiële implicaties en risico's van het voorstel zijn gelet op de onderhandelingen over het MFK nog niet duidelijk.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Het standpunt van Nederland voor het visserijdeel van het EFMZV is conform de kabinetsreactie op de voorstellen voor de hervorming van het GVB. Subsidieverlening dient beperkt te worden, zodat de sector op termijn onafhankelijk is van subsidies. De visserijsector moet zich ontwikkelen tot een innovatieve, duurzame en economisch zelfstandige sector. Subsidies die nog wel verleend worden moeten innovatie en duurzaamheid bevorderen en overcapaciteit tegengaan. Subsidies die dit doel niet dienen, moeten afgeschaft worden. Innovatiesubsidies moeten bijdragen aan selectievere visserijmethodes, beperking van de impact op het ecosysteem, lager energieverbruik, vernieuwing van de afzetketen en sterker ondernemerschap. Subsidies mogen niet discrimineren tussen enerzijds grootschalige en anderzijds kleinschalige, artisanale kustvisserij. Nederland steunt het voorstel van de Commissie om geen middelen in te zetten voor het saneren van schepen. Nederland staat kritisch ten opzichte van het EC-voorstel om bij de toekomstige verdeling van de EFMZV middelen over de lidstaten het criterium "aandeel kleine kustvisserij in de vloot" toe te passen.

Het standpunt van Nederland met betrekking tot het Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB) is dat er goede redenen zijn voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het GMB. De voorgenomen activiteiten sluiten aan bij het werkprogramma van het GMB voor 2011 – 2013 waarmee de Commissie bevoegdheid dan wel het recht tot initiatief heeft om grensoverschrijdende samenwerking op maritiem gebied te bevorderen.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het EFMZV zal bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie Europa 2020 onder de drie kerninitiatieven: het efficiënt gebruik van hulpbronnen, een innovatie-unie en de agenda voor nieuwe vaardigheden en banen.

Het EFMZV zal een belangrijke bijdrage leveren aan een meer duurzaam gebruik van hulpbronnen door het ondersteunen van de overgang naar een duurzame visserij, gebaseerd op de maximale duurzame opbrengst (MSY), het uitbannen van discards (teruggooi van ongewenste bijvangst),

de vermindering van de effecten van de visserij op het mariene milieu, de bevordering van duurzame aquacultuur en een grotere coördinatie van het maritieme beleid. Hiermee wordt tevens een bijdrage geleverd aan het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Het EFMZV zal ook bijdragen aan de "Innovatie-Unie" door middel van ondersteuning voor product- en procesinnovatie, verhoging van de toegevoegde waarde van visserij- en aquacultuurproducten, steun aan eco-innovatie en de verdere ontwikkeling van sector-overstijgende instrumenten op het terrein van mariene kennis, maritieme ruimtelijke ordening en het geïntegreerde maritieme toezicht.

Onder het Europa 2020-initiatief "agenda voor nieuwe vaardigheden en banen" zullen bijdragen vanuit het EFMZV gericht zijn op toename van de werkgelegenheid, territoriale cohesie en sociale integratie in de visserij-afhankelijke gemeenschappen. Ook diversificatie van de lokale visserijgerelateerde economieën, in het bijzonder naar andere sectoren van de maritieme economie, zal nieuwe banen en groeimogelijkheden in de kustgebieden mogelijk moeten maken.

De inzet van het EFMZV is gericht op het realiseren van de doelstellingen van het hervormde GVB en het GMB door het bevorderen van een duurzame en concurrerende visserij en aquacultuur en het bevorderen van de ontwikkeling en implementatie van het geïntegreerd maritiem beleid.

Het EFMZV zal niet alleen voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het GMB financiële ondersteuning bieden, maar ook voor het halen van de doelstellingen die in het Blauwboek van de Commissie (oktober 2007) zijn vastgesteld. Hierbij zal de nadruk liggen op de coördinatie en het ontwikkelen van instrumenten gericht op maritieme ruimtelijke ordening, geïntegreerd maritiem toezicht en de opbouw van mariene en maritieme kennis.

- *Budget en budgettaire aspecten*

De Commissie stelt voor om wat betreft de gedeeld beheerde begrotingsmiddelen die in het kader van EFMZV beschikbaar zullen zijn, te voorzien in de financiering van het GVB (€ 4,535 mld), de gemeenschappelijke controle- en handhavingstaken (€ 477 mln), de maatregelen in het kader van de EU-datacollectie (€ 358 mln), de gemeenschappelijke marktordening (€ 45 mln) en het visserijbeleid voor de ultraperifere gebieden (max. € 15 mln/jaar). In het Commissievoorstel wordt uit het EFMZV € 1,047 mld. toegewezen voor direct beheerde maatregelen, waaronder de uitgaven voor het geïntegreerd maritiem beleid (€ 432 mln).

De allocatie van EFMZV-middelen over de lidstaten is nog niet bekend. Als criteria voor de verdeling stelt de Commissie in het EFMZV voor: de werkgelegenheid in de visserij en aquacultuur, de productiewaarde van de visserij en aquacultuur en het aandeel kleine kustvisserij in de totale vloot.

Thematische concentratie EFMZV

De Europese Commissie stelt voor dat het EFMZV zich volledig richt op de Europa 2020-strategie. Toegespitst op het visserijdomein dient het EFMZV bij te dragen aan een meer duurzame visserij, de werkgelegenheid in de visserij- en aquacultuursector, het tegemoetkomen aan consumentenwensen en -voorkeuren, een beter bestuurlijk kader voor het GVB door

regionalisering, een slimmere financiering van het beleid en het toepassen van de GVB-doelstellingen ook buiten de EU.

De inzet van het EFMZV spitst zich toe op steun voor de verduurzaming van de visserij, de aquacultuur, de visserijgebieden, de gemeenschappelijke marktordening, de gemeenschappelijke controle- en handhavingstaken en maatregelen in het kader van de EU-datacollectie, voor het Geïntegreerd Maritiem Beleid.

Met betrekking tot steun voor de verduurzaming van de visserij valt op dat waar onder het lopende fonds traditionele investeringssteun het primaat had, de nadruk in het nieuwe fonds ligt op steun voor onder meer innovatie, reductie van *discards*, partnerschappen tussen vissers en wetenschappers, *life-long learning*, diversificatie, veiligheid/gezondheid aan boord. Er komt geen EU-steun meer beschikbaar voor het saneren of het tijdelijk stilleggen van vaartuigen. Bij steun voor aquacultuur worden maatregelen voorgesteld die de verdere ontwikkeling van de aquacultuur beogen. Het gaat daarbij onder meer om investeringssteun, innovatie, het opbouwen van kennis en vaardigheden, steun voor toetreders tot de kweeksector, diergezondheid/welzijn. De onder het EVF ingezette aanpak voor steun voor gebiedsgerichte steun wordt versterkt doorgezet. Hiermee wordt beoogd de participatie van lokale actoren bij de duurzame exploitatie van visserijgebieden te vergroten als ook bij te dragen aan diversificatie cq. het ontwikkelen van economische activiteiten buiten de visserijsector. Bij steun voor de gemeenschappelijke marktordening voorziet het voorstel niet meer in beschikbaar stellen van publieke gelden voor doordraai van vis. Wel wordt in het voorstel ingezet op de financiering van de opslag van uit de handel gehaalde vis. De financiering van projecten in het kader van de controle- en handhavingstaken van het gemeenschappelijk visserij beleid wordt onder de meerjarige planning van het EFMZV gebracht. Ook uitgaven voor de verplichte datacollectie door de lidstaten worden onderdeel het EFMZV.

Bij steun voor het Geïntegreerd Maritiem Beleid zal de nadruk liggen op de coördinatie en het ontwikkelen van instrumenten gericht op Mariene Kennis 2020, Maritieme Ruimtelijke Ordening, Geïntegreerd Maritiem Toezicht, de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, "Blue growth" en de Regionale zee strategieën.

Mariene Kennis 2020 richt zich op het bijeenbrengen en ontsluiten van reeds bestaande data, informatie en kennis ten behoeve van overheden, de markt en andere belanghebbenden via EMODNET.

Maritieme Ruimtelijke Ordening richt zich op de verbeterde samenwerking van de lidstaten en een coherente aanpak, alsook de implementatie en het toewerken aan een netwerk van professionals. Het Geïntegreerd Maritiem Toezicht richt zich is op het slechten van sectorale beleidsbarrières en het bevorderen van interoperabiliteit tussen bestaande toezichtsystemen.

De Kaderrichtlijn Mariene Strategie richt zich op de ondersteuning van de implementatie door middel van coördinatie binnen regionale zeeën.

"Blue growth" is gericht op onderzoek en ontwikkeling van een beleidskader voor duurzame economische groei, innovatie en werkgelegenheid op basis van mariene en maritieme hulpbronnen om de 2020 doelstellingen te bereiken.

Tot slot zijn de Regionale zee strategieën gericht op het bereiken van economische, ecologische en sociale meerwaarde in 2020, door middel van o.a. studies, stakeholderplatforms en communicatie.

Uitvoering en handhaving

De Commissie beoogt meer synergie te laten ontstaan tussen de verschillende EU-fondsen. In tegenstelling tot voorheen zullen betrokken departementen, in samenwerking met regionale, lokale overheden en het maatschappelijk veld een zogeheten Partnerschapsovereenkomst met de Commissie dienen op te stellen.

De Commissie stelt voor dat zij op EFMZV-bijdragen zal korten ingeval of lidstaten of ondernemers zich niet houden aan de regels en verplichtingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Vereenvoudiging en administratieve lasten

Met betrekking tot het onderdeel van het EFMZV dat onder gedeelde bevoegdheid valt doet de Commissie specifieke voorstellen die de lastendruk voor bedrijven verlagen, bijvoorbeeld "flat rates", "lump sums" en proportionele auditlasten. De Commissie doet ook beleidsvoorstellen die vanwege hun grotere complexiteit zeer waarschijnlijk ook zullen leiden tot complexere regels en een verzwaring van uitvoeringskosten voor overheden. Daarnaast worden er nieuwe mechanismen en instrumenten geïntroduceerd ter verbetering van de resultaatgerichtheid die rapportage- en verantwoordingsplichten en extra eisen met zich meebrengen.

Impact assessment Commissie

Het impact assessment stelt dat door de bundeling van voorheen separate visserijgerelateerde fondsen in één EFMZV er een grotere bijdrage wordt geleverd aan de Europa 2020 doelstelling dan onder voorzetting van het huidige beleid (EVF) het geval zou zijn geweest.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het Gemeenschappelijke Visserijbeleid is een exclusieve bevoegdheid van de Unie. Voor het maritieme gedeelte is er sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU. Nederland kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op onderstaande bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU): Artikelen 42, 43 (2), 91(1), 100 (2), 173 (3), 175, 188, 192 (1), 194 (2) en 195 (2). Nederland plaatst een kanttekening bij de keuze van rechtsgrondslagen. Artikel 188, eerste alinea VWEU, volgt niet de gewone wetgevingsprocedure en is dus mogelijk niet verenigbaar met de overige rechtsgrondslagen die wel deze procedure volgen. Bovendien is de procedure in artikel 188, eerste alinea VWEU geen wetgevingsprocedure in de zin van artikel 289 VWEU. De tweede alinea van artikel 188 voorziet wel in de gewone wetgevingsprocedure. Nederland zal de Commissie verzoeken de rechtsgrondslag op dit punt te verduidelijken.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: Niet van toepassing op visserijmaatregelen, positief met betrekking tot het geïntegreerd maritieme beleid.

Niet van toepassing op de visserijmaatregelen aangezien het een exclusieve bevoegdheid betreft. Het hoofddoel van het onderhavige Commissievoorstel is om de doelen van het nieuwe gemeenschappelijk visserij beleid te ondersteunen en om het geïntegreerd maritiem beleid van de

Unie verder te ontwikkelen door maatregelen te benoemen die uit het EFMZV worden gefinancierd en de voorwaarden vastleggen waar de maatregelen aan dienen te voldoen. Dit kan niet op nationaal niveau worden geregeld en er is dus een noodzaak tot gezamenlijk optreden op het niveau van de Europese Unie.

Het beleidssector- en grensoverschrijdende karakter van maritieme activiteiten en de synergiën tussen sectorale beleidsgebieden rechtvaardigen het nemen van zekere GMB-maatregelen (onderzoek, bijdragen aan pilot projecten, stimulering en facilitering van integraal maritiem beleid in de lidstaten, e.d.) op EU-niveau. Voor het maritieme gedeelte is er sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU.

Proportionaliteit: positief.

Een verordening is het juiste rechtsinstrument om te regelen welke maatregelen onder welke voorwaarden in aanmerking komen voor de financiering uit het EFMZV. De vereisten die de Commissie voorstelt, zijn noodzakelijk om op Europees niveau te waarborgen dat het EFMZV bijdraagt aan gemeenschappelijk visserij beleid, geïntegreerd maritiem beleid en Europa 2020, dat het geld doelmatig en rechtmatig wordt uitgegeven, en dat de kwaliteit van het financieel beheer en de rechtmatigheid van uitgaven is gewaarborgd.

Nederland is positief ten aanzien van de doelstellingen en aanpak van dit voorstel.

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

Nederland is op een aantal punten kritisch over het gebruik van gedelegeerde handelingen. Zo staat Nederland kritisch tegenover de mogelijkheid om een aantal definities nader uit te werken via gedelegeerde handelingen. Definities bepalen de reikwijdte van de maatregel en betreffen daarom een essentieel onderdeel van de verordening die niet in aanmerking komen voor uitwerking via gedelegeerde handeling. Hetzelfde geldt voor het voorstel van de Europese Commissie om via gedelegeerde handeling nader te bepalen welke activiteiten en kosten in aanmerking komen voor de financiering uit het EFMZV.

Voor wat betreft de uitvoeringshandelingen, zijn de gemaakte keuzes voor uitvoeringshandelingen voor Nederland in beginsel aanvaardbaar. Ten aanzien van de bijhorende procedures wijst Nederland erop dat in artikelen 17 (2), 18 (3), 21 (2), 22, 23 (3), 116 (4), (5), (6), 118, 119 (1), (2), (3), (4), 124, 128 (1) en 129 (5) een verwijzing moet worden opgenomen naar de van toepassing zijnde procedure - onderzoeksprocedure. In deze bepalingen ontbreekt thans deze informatie.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt voor om in de periode 2014-2020 in totaal € 6,567 miljard (lopende prijzen) in te zetten voor visserijbeleid.

Dit is verdeeld over de volgende jaartranches.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Committeringen	857	887	918	939	967	988	1011	6567

Aanvullend op het EFMZV is een financiële enveloppe voorzien voor de duurzame visserij akkoorden en de verplichte bijdragen aan de regionale visserij en management organisaties (RVMO's)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Committeringen	146	141	136	136	136	137	136	968

Alle genoemde bedragen zijn onderdeel van de onderhandelingen over het MFK en zijn derhalve niet definitief.

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

Met betrekking tot het onderdeel van het EFMZV dat onder de gedeelde bevoegdheid valt bedraagt de minimale cofinanciering voor alle lid staten 50%. Er dient derhalve nationaal een bedrag opgebracht te worden dat minimaal even hoog is als de Europees beschikbare gelden. In de huidige programmaperiode vindt cofinanciering plaats door het Rijk, de decentrale overheden en de private sector. Op dit moment is over de hoogte en omvang van benodigde cofinanciering niets te zeggen, omdat de door de Commissie beoogde allocatie naar lidstaten niet bekend is. Dit wordt bepaald in de onderhandelingen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. De financiële (en personele) consequenties voor de Rijksoverheid omvatten de eventuele Rijkscofinanciering en de kosten voor uitvoering wanneer fondsen door de Rijksoverheid worden uitgevoerd. De kosten van uitvoering en de beheersbaarheid van de rechtmatigheid van de uitgaven zijn vooralsnog niet duidelijk, deze zijn onder andere afhankelijk van allocatie, de eisen van de verordening en de keuzes bij uitvoering.

Een nadere bepaling van de financiële consequenties zal begin 2013 volgen, na de (beoogde) afronding van de onderhandelingen over het MFK. Vervolgens vindt de Nederlandse besluitvorming plaats over cofinanciering van het Rijk, decentrale overheden en private partijen en de organisatie van de uitvoering van het visserijfonds. Hierbij dienen de bestaande begrotingsregels in acht te worden genomen en staat voor het Rijk centraal dat de beleidsverantwoordelijk departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Naast de publieke cofinanciering dient ook de private sector bij te dragen aan de projecten. Dit betreft alleen bedrijven die met een project deelnemen aan het fonds. Voor het bedrijfsleven in het algemeen en de burger heeft deze verordening geen financiële gevolgen. Ten aanzien van het GVB zijn er mogelijk kansen voor Nederlandse kennisinstituten om aan de EU-programmering te verdienen.

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

Het kabinet steunt het doel van het voorstel om het visserijbeleid effectiever en meer resultaatgericht te maken. Het kabinet hecht veel waarde aan een goede verantwoording van de besteding van Europese fondsen en is een voorstander van reductie van administratieve lasten en uitvoeringslasten. Hierop zal tijdens de onderhandelingen worden ingezet. Het kabinet is alert op een toename van administratieve lasten op gebied van data- en kennisverzameling voor het GMB, grensoverschrijdende samenwerking met betrekking tot ruimtelijke ordening op zee. Deze financiële verordening leidt in zichzelf niet tot aanvullende administratieve lasten voor het GMB. Nederland zal net als bij de structuurfondsen ook hier onderzoek doen naar de feitelijke lastendruk van deze verordening voor het bedrijfsleven en de uitvoeringslast voor de overheden. Voor de GMB gerelateerde activiteiten is de inschatting dat de regeldruk en de administratieve lasten neutraal zijn. Mocht uit het bovengenoemde onderzoek blijken dat de lastendruk en uitvoeringslast hoger uitvallen dan zal Nederland haar standpunt heroverwegen. In de onderhandelingen over de verordening zal Nederland dit voorbehoud behoud maken.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening werkt rechtstreeks door in de nationale regelgeving en behoeft daardoor geen implementatie. Wel heeft de verordening implicaties voor de Regeling LNV-subsidies die te zijner tijd dient te worden aangepast.

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

De voorgestelde verordening treedt in werking met ingang van de dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De beoogde datum van de toepassing van de verordening is met ingang van 1 januari 2014.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening bevat een evaluatiebepaling met in ieder geval twee evaluatiemomenten. Er is geen additionele evaluatiebepaling gewenst. Nederland zet een kritische kanttekening bij de zwakke onderbouwing in de ex-ante evaluatie van de Commissie. Op bepaalde punten zal de Commissie deze onderbouwing eerst moeten verduidelijken, met name voor wat betreft de keuze van concrete onderwerpen en actiepunten (deze onderbouwing is door de Commissie aangekondigd voor begin 2012).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

In het EFMZV worden verschillende fondsen samengevoegd waarbij nu verschillende instanties betrokken zijn. Dit zal aanvullende afstemming en coördinatie vragen. Ook zullen de verschillende beheersystemen op elkaar afgestemd moeten worden: het gedeeld management (o.m.

implementatie GVB, controlefonds en datacollectie) en het directe beheer door de Commissie (o.a. geïntegreerd maritiem beleid). Het inkaderen hiervan zal extra capaciteit opeisen.

In het Commissievoorstel zijn ook simplificaties opgenomen die de uitvoerbaarheid van het fonds zullen vergemakkelijken. Het wordt onder andere mogelijk om gebruik te maken van "lump-sums" en standaardkosten. De nieuwe systematiek die voortvloeit uit het MFK, met nieuwe instrumenten (o.a. partnerschapscontracten) en ook nieuwe rapportage- en verantwoordingsplichten kan de uitvoerbaarheid onder druk zetten. De uitvoering van het EFMZV verschilt ook met de uitvoering van de huidige visserijfondsen in de zin dat er een betaalorgaan aangewezen dient te worden. Het effect hiervan op de benodigde capaciteit is nog onduidelijk omdat de eisen die aan het betaalorgaan gesteld worden nog niet duidelijk zijn. Om tijdig met de uitvoering te kunnen beginnen is het van belang dat de kaders hiervoor tijdig gereed komen. Dit geldt ook voor de gedelegeerde handelingen, de uitvoeringshandelingen en het elektronisch systeem dat door de Commissie beschikbaar wordt gesteld (bijvoorbeeld voor monitoren en evaluatie).

Ten aanzien van de uitvoering en implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) moet worden opgemerkt dat de Richtlijn de lidstaten tot afstemming verplicht en deze verantwoordelijkheid niet via dit voorstel dient te verschuiven naar de Commissie.

b) *Handhaafbaarheid*

De Europese financiële steun, in het kader van de EFMZV, zal afhankelijk worden gesteld van de naleving door de lidstaten en begunstigen van de doelstellingen en de regels van het GVB. Dit betreft met name controle voorschriften, de IUU-verordening en verplichtingen over het verzamelen van gegevens.

In lijn met het meerjarig financieel kader moeten voorwaarden worden ingevoerd in alle EU-programma's en instrumenten zodat de lidstaten en de begunstigen aantonen dat zij de financiering ontvangen en gebruiken om vooruitgang te boeken in de richting van de beleidsprioriteiten op EU-niveau. Dit betekent dat:

- Vissers die in een bepaalde periode voor de aanvraag ernstige inbreuken hebben gepleegd op het vlak van de visserijcontrole of betrokken zijn bij vissersvaartuigen die op de IUU-lijst zijn geplaatst, zullen geen enkele subsidie ontvangen.
- Van vissers die na ontvangst van subsidie inbreuken op de GVB-voorschriften hebben gepleegd, zal het geld terug worden gevorderd.
- De Commissie zal voor lidstaten die niet voldoen aan hun verplichtingen op het gebied van controle en het verzamelen van gegevens de betalingen onderbreken, en/of opschorten en financiële correcties toepassen.
- Daarnaast zullen de lidstaten de nodige voorwaarden voor de goede uitvoering van de EFMZV moeten scheppen: de lidstaten zullen capaciteit moeten beschikbaar stellen om de EU te voorzien van gegevens over de visserij die noodzakelijk zijn voor goed beheer, de visserijactiviteiten te controleren en om de strategische aanpak van de aquacultuur-activiteiten te garanderen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Via het EFMZV worden geen nieuwe eisen of voorwaarden gesteld aan de invoer van vis of visproducten en de markttoegang van ontwikkelingslanden. Wel zijn er directe of indirecte effecten

voor markttoegang daar waar aan de visserij- of aquacultuursector vanuit het EFMZV inkomens- of prijsgerelateerde steun wordt toegekend. Op dat punt vragen de voorstellen in het EFMZV voor mogelijk productieverhogende steun aan de viskweek de aandacht aangezien Nederland er belang aan hecht de negatieve effecten voor ontwikkelingslanden te minimaliseren. Het stimuleren van een duurzame aquacultuur dient niet te conflicteren met de lokale en regionale voedselzekerheid van ontwikkelingslanden.

Nederland zet zich in multilaterale fora in voor handel en ontwikkeling, duurzame ontwikkeling en coherentie voor ontwikkeling. In het huidige WTO Subsidieverdrag staan geen specifieke beperkingen op niet-duurzame visserijsubsidies. Echter, Nederland zet zich in de Doha onderhandelingen in voor het reguleren van deze subsidies om te komen tot duurzame visserij. Daarbij gaat het onder meer om het reguleren van subsidies voor uitbreiding en modernisering van vissersvloeden, subsidies op operationele kosten van vissersboten (incl. brandstof) en verwerkingseenheden en om inkomenssteun en prijssteun.

De subsidies in het kader van het EFMZV zijn in lijn met de inzet van Nederland richting WTO. Dit lijkt niet te gelden voor de voorgestelde algemene compensatie aan producentenorganisaties voor opslag van vis en de voorgestelde productiegerelateerde steun voor aquacultuur.

9. Nederlandse positie

Algemene appreciatie

De Commissievoorstellen sluiten op hoofdlijnen aan op de Nederlandse inzet bij de uitvoering van het huidige Europees Visserij Fonds (EVF) en de Nederlandse visie op het nieuwe Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB).

Conform de kabinetsreactie op de voorstellen voor de hervorming van het GVB is Nederland van mening dat subsidieverlening beperkt moet worden, zodat de sector op termijn onafhankelijk is van subsidies. De visserijsector moet zich ontwikkelen tot een innovatieve, duurzame en economisch zelfstandige sector. Subsidies die nog wel verleend worden moeten innovatie en duurzaamheid bevorderen en overcapaciteit tegengaan. Subsidies die dit doel niet dienen moeten afgeschaft worden. Innovatiesubsidies moeten bijdragen aan selectievere visserijmethodes en duurzame viskweek, beperking van de impact op het ecosysteem, lager energieverbruik, vernieuwing van de afzetketen en sterker ondernemerschap. Subsidies die inkomens- of prijsgerelateerde steun toekennen passen niet in de Nederlandse inzet om de effecten op ontwikkelingslanden te minimaliseren. Dit soort subsidies hebben een handelsversturende werking die de ontwikkeling van ontwikkelingslanden niet ten goede komt. Daarnaast vraagt Nederland aandacht voor mondiale voedselzekerheid.

Wat betreft het visserijdomein sluiten de keuzes in het EFMZV aan op de Nederlandse inzet onder het huidige EVF dat steun aan de visserij gericht moet zijn op duurzaamheid, versterking van de concurrentiekracht en het innovatieve vermogen van de visserij/visketen. Er vindt in het EFMZV voor het visserijbeleid een nadrukkelijk accentverschuiving plaats van traditionele instrumenten als investerings- en saneringssteun naar innovatie, verduurzaming en kennisopbouw. Deze keuze verdient steun omdat, hoewel de situatie van een aantal visbestanden in de EU-watervlen verbeterd, een te groot deel van de bestanden nog niet duurzaam wordt bevestigd. De opgave is om

visbestanden op duurzaam niveau te brengen, zowel uit ecologisch oogpunt als ook om de visserijsector weer gezond en winstgevend te maken, een toekomstperspectief te bieden en nieuwe kansen voor werkgelegenheid te bieden. Het EFMZV kan gericht ondersteunend aan die opgaven worden ingezet.

In zijn algemeenheid vindt Nederland dat er goede redenen zijn voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het GMB, waaronder het EMODNET dat data, kennis en informatie op een gestructureerde wijze bijeen kan brengen en ontsluiten. De onderscheiden deelonderwerpen, zoals MRO, maritiem toezicht, zeebekkenstrategieën, Kaderrichtlijn Marien kunnen daarvan profiteren.

Budget en budgettaire aspecten

Het voorstel voor het EFMZV maakt voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het MFK. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het EFMZV niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

In het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 stelt de Commissie voor om voor deze periode in totaal een bedrag van € 7,535 mld euro te reserveren voor het maritieme en visserijbeleid van de EU. Dit bedrag is enerzijds opgebouwd uit de middelen voor het onderhavige EFMZV-voorstel (€ 6,567 mld) en anderzijds uit de middelen voor de EU-visserijakkoorden en de verplichte bijdragen aan de regionale visserijorganisaties (€ 0,968 mld). De Commissie stelt voor om wat betreft de gedeeld beheerde begrotingsmiddelen die in het kader van EMVF beschikbaar zijn te voorzien in de financiering van het GVB (€ 4,535 mld), de gemeenschappelijke controle- en handhavingstaken (€ 477 mln), de maatregelen in het kader van, de EU-datacollectie (€ 358 mln), de gemeenschappelijke marktordening € 45 mln, en het visserijbeleid voor de ultraperifere gebieden max. 15 mln/jaar.

Uit het EFMZV wordt € 1,047 mld. toegewezen voor direct beheerde maatregelen, waaronder de uitgaven voor het geïntegreerd maritiem beleid (€ 432 mln).

De allocatie van EFMZV-middelen over de lidstaten is nog niet bekend. Als criteria voor de verdeling stelt de Commissie in het EFMZV voor de werkgelegenheid in de visserij en aquacultuur, de productiewaarde van de visserij en aquacultuur en het aandeel kleine kustvisserij in de totale vloot. Het hanteren van dit laatste criterium is nieuw in het visserijbeleid. Toekenning van EU-middelen uit het visserijfonds heeft niet eerder plaatsgevonden op basis van de structuur cq. het aandeel kleine schepen in een vloot van een lidstaat. Introductie van dit arbitraire criterium is niet in het belang van Nederland. Er is geen aantoonbaar bewijs dat kleinschalige/artisanale vissersvaartuigen duurzamer vissen. Een keuze die leidt tot een bevoordeling van een kleinschalige vloot levert dan ook geen grotere bijdrage aan een "slimme, groene visserij". Nederland staat derhalve kritisch/afwijzend ten opzichte van toepassing van dit criterium bij de allocatie van de middelen over de lidstaten en ook bij toekenning van middelen aan ondernemingen. Het

gemeenschappelijk visserijbeleid dient gericht te zijn op het stimuleren van duurzaamheid, niet het voeren van een structuurbeleid in de sector.

Het EMVF kent als doelstellingen en wil bijdragen aan een meer duurzame visserij, de werkgelegenheid in de visserij- en aquacultuursector, het tegemoetkomen aan consumentenwensen en -voorkeuren, een beter bestuurlijk kader voor het GVB door regionalisering, een slimmere financiering van het beleid en het toepassen van de GVB-doelen ook buiten de EU. De beoogde steun binnen het GVB spitst zich toe op de volgende terreinen steun voor de verduurzaming van de visserij, de aquacultuur, de visserijgebieden, de gemeenschappelijke marktordening, de gemeenschappelijke controle- en handhavingstaken, maatregelen in het kader van de EU-datacollectie en voor het geïntegreerd maritiem beleid.

Steun voor de verduurzaming van de visserij

Waar onder het lopende fonds traditionele investeringssteun het primaat had, ligt de nadruk in het EFMZV op steun voor onder meer innovatie, reductie van *discards*, partnerschappen tussen vissers en wetenschappers, *life-long learning*, diversificatie, veiligheid/gezondheid aan boord. Nederland steunt voorstellen om de samenwerking tussen vissers en wetenschappers te bevorderen. Deze keuzes zijn een trendbreuk in de EU en sluiten aan op de Nederlandse inzet onder het huidige EVF dat steun aan de visserij gericht moet zijn op duurzaamheid, versterking van de concurrentiekracht en het innovatieve vermogen van de visserij/visketen. Steun kan en mag nooit leiden tot directe of verkapte productiesteun, niet aan individuele ondernemers, niet aan producentenorganisaties. De Commissie stelt voor dat er geen EU-steun meer beschikbaar komt voor het saneren van vaartuigen. Nederland steunt het voorstel van de Commissie om geen middelen in te zetten voor het saneren van schepen.

Nederland is van mening dat subsidies niet mogen discrimineren tussen een meer grootschalige en kleinschalige/artisanale visserij. Nederland steunt geen enkele maatregel binnen het EFMZV die voorstelt of resulteert in toepassing van verschillende steunpercentages voor groot- of kleinschalige ondernemingen.

Steun voor aquacultuur

In het nieuwe EMVF worden maatregelen voorgesteld die de verdere ontwikkeling van de zoetwater en zoutwater aquacultuur beogen. Het gaat daarbij onder meer om investeringssteun, innovatie, het opbouwen van kennis en vaardigheden, steun voor toetreders tot de kweeksector, diergezondheid/welzijn. Het EFMZV beoogt nieuwe vormen van aquacultuur te bevorderen met een hoog innovatie- en groeipotentieel, zoals offshore- en non-food aquacultuur, zoals de teelt van algen en wieren.

De grote aandacht in het nieuwe fonds voor aquacultuur is een signaal voor het belang dat de Commissie hecht aan kweek van vis ten opzichte van wildvangst. Nederland is van mening dat de ontwikkeling van de kweek van vis om redenen van onder meer voedselvoorziening en verantwoord bestandsbeheer belangrijk is. De voorstellen in het EFMZV met betrekking tot de aquacultuursector gericht op investeringssteun en steun voor nieuwe toetreders zijn echter zeer ruim geformuleerd. De Nederlandse inzet zal zijn dat met de maatregelen uit het EFMZV ook voor de kweeksector het accent in hoofdzaak wordt gelegd op innovatie, verduurzaming en kennisvermeerdering.

Steun voor visserijgebieden

De onder het EVF ingezette aanpak voor gebiedsgerichte steun wordt versterkt doorgezet. Hiermee wordt beoogd de participatie van lokale actoren bij de duurzame exploitatie van visserijgebieden te vergroten en bij te dragen aan diversificatie binnen het visserijcluster door ook economische activiteiten buiten de visserijsector te ontwikkelen.

In de huidige periode is door de regionale/provinciale overheden voorzien in cofinanciering van de gebiedsgerichte maatregelen. Nederland zet in op voorzetting van deze regionale programmering en financiering.

Steun voor de gemeenschappelijke marktordening

Het EFMZV voorziet niet meer in beschikbaar stellen van publieke gelden voor doordraai van vis. Nederland steunt deze keuze. Wel wordt in het voorstel ingezet op de (co)financiering van de opslag van door de sector zelf uit de handel gehaalde vis. Nederland is geen voorstander van de (co)financiering van deze opslag, tenzij deze verbonden wordt aan een tijdelijk crisismechanisme bij bijvoorbeeld milieurampen of dreigend gevaar voor de publieke gezondheid.

Steun voor de gemeenschappelijke controle- en handhavingstaken en maatregelen in het kader van de EU-datacollectie

Een uniforme toepassing van de regels van het gemeenschappelijk visserij beleid in de verschillende lidstaten, vraagt om effectieve controle, inspectie en toezicht. EU-datacollectie is noodzakelijk omdat duurzaam beheer van visbestanden gebaseerd dient te zijn op deugdelijk wetenschappelijk onderzoek en bestandsopnamen.

De financiering van projecten in het kader van de controle- en handhavingstaken van het gemeenschappelijk visserij beleid als ook de uitgaven voor de verplichte datacollectie door de lidstaten wordt onder de meerjarige planning van het EFMZV gebracht. Tot op heden worden deze activiteiten buiten het EVF om gefinancierd. Nederland steunt het onderbrengen van de gemeenschappelijke controle- en handhavingstaken en de verplichte maatregelen in het kader van de EU-datacollectie in het EFMZV.

Steun voor het Geïntegreerd Maritiem Beleid

Via het Geïntegreerd Maritiem Beleid coördineert de Commissie over landsgrenzen en specifieke sectoren het maritieme beleid van de gemeenschap. Het doel is optimale voorwaarden voor het duurzame gebruik van de zee te scheppen en groei van de maritieme sectoren en de kustregio's mogelijk te maken. Het is van belang dat op 'sea-basin-level' maritiem beleid en de financiering ervan binnen een consequent raamwerk wordt uitgevoerd. Onder het EFMZV zal de nadruk liggen op het ontwikkelen van instrumenten voor de maritieme ruimtelijke planning, geïntegreerd maritieme controle en maritieme kennis 2020. Deze instrumenten zijn ook van belang voor de bescherming van het erfgoed onder water, als ecologische hotspots, maar ook om schade door visserij te voorkomen of te beperken en tevens vistuigen te sparen.

De verordening bouwt ten aanzien van het GMB op een acceptabele wijze voort op de verordening voor het GMB 2011-2013. De Commissie erkent dat de bevoegdheid voor Maritieme Ruimtelijke Ordening bij de lidstaten ligt, en dat zij zich richt op haar bevoegdheid om coherentie op dit terrein en in de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. Een dergelijke coherentie kan echter

niet betekenen dat bestaand beleid en/of nationale wet- en regelgeving daarvoor zou moeten worden aangepast. Nederland is van mening dat de verdere implementatie van het GMB niet tot extra afdrachten van lidstaten mag leiden. Ten aanzien van de uitvoering en implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) moet worden opgemerkt dat de Richtlijn de lidstaten tot afstemming verplicht en deze verantwoordelijkheid niet via dit voorstel dient te verschuiven naar de Commissie. Dat het nieuwe Europese Maritieme en Visserij Fonds een bijdrage zal leveren aan het bereiken van de doelen van de KRM kan rekenen op instemming van Nederland.

Uitvoering en controle

Het EFMZV biedt, net als het huidig EVF, aan de lidstaat de mogelijkheid om een gedeelte van de uitvoeringslasten vanuit het fonds te financieren.

De Commissie stelt voor dat er meer synergie ontstaat tussen de verschillende EU-fondsen. In tegenstelling tot voorheen zullen betrokken departementen, in samenwerking met regionale, lokale overheden en het maatschappelijk veld een zogeheten Partnerschapsovereenkomst met de Commissie dienen op te stellen. Deze aanpak zal synergie bevorderen, maar leidt naar verwachting ook tot extra afstemming en extra ambtelijke inzet.

Nederland hecht sterk aan het vergroten van de resultaatgerichtheid van het beleid én het terugdringen van administratieve lasten voor eindbegunstigden en het terugdringen van uitvoeringslasten voor managementautoriteiten. Hiertoe heeft de Commissie een goede aanzet gemaakt. Wel vraagt Nederland zich af of per saldo de lasten worden teruggedrongen. Aan de ene kant worden specifieke voorstellen gedaan die de lasten verlichten. Aan de andere kant worden nieuwe eisen geïntroduceerd op verschillende niveaus bijvoorbeeld ten opzichte van eisen ten aanzien van het partnerschapscontract, de operationele programma's en de daarbij horende rapportages waaronder aanvullende controles en continue evaluaties.

Ook zijn er onder het EFMZV verschillende type beheer (direct en indirect) ondergebracht en zijn vereenvoudigingen in bepaalde gevallen wel en andere weer niet van toepassing. Dit zal leiden tot het opzetten een omvangrijk administratieve organisatie voor een proportioneel klein fonds waarvan het niet duidelijk is of het in de praktijk bijdraagt aan het vergroten van de resultaatgerichtheid. Nederland doet onderzoek naar het effect van de nieuwe voorstellen voor uitvoering en maakt in haar standpunt bepaling een voorbehoud voor de uitkomsten hiervan. Hoge kostenstijgingen kunnen leiden tot een heroverweging van het Nederlandse standpunt.

De Commissie stelt voor dat zij op EMVF-subsidies zal korten ingeval of lidstaten of ondernemers niet voldoen aan de regels en verplichtingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Nederland steunt dit voorstel.

Fiche 05: Verordening inzake de implementatie en exploitatie Europese satelliet navigatie systemen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening inzake de implementatie en exploitatie van Europese satelliet navigatie systemen

Datum Commissiedocument

5 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011)814

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201137

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011)1448

Behandelingstraject Raad

TTE-Raad - Transport.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

a) Rechtsbasis

Artikel 172 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht EP.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Commissie stelt gedelegeerde handelingen voor ten aanzien van het vaststellen van de noodzakelijke voorwaarden om comptabiliteit en interoperabiliteit met andere systemen (art 5) en de veiligheid van de GNSS systemen (art 14) te garanderen. Verder is de raadplegingsprocedure voorzien voor delegatiebesluiten (GSA/ESA) van de Commissie en de onderzoeksprocedure voor besluiten over de locaties van grondinfrastructuur en voor belangrijke beslismomenten voor de evaluatie en de uitvoering van het programma. Het huidige GNSS comité blijft bestaan en heeft tot taak de Commissie te controleren in haar uitvoeringsbevoegdheden.

2. Samenvatting BNC-fiche

Ten behoeve van de verdere bouw en exploitatie van de Europese systemen voor satellietnavigatie doet de Commissie voorstellen voor de financiering en het beheer van het programma.

Er is sprake van gedeelde bevoegdheid. Subsidiariteit is positief omdat projecten van deze omvang alleen door Europese samenwerking tot stand kunnen komen. Proportionaliteit is positief omdat nieuwe wetgeving noodzakelijk is voor de verdere bouw en exploitatie.

Dit betreft met de financiële basis in het MFK en een aangepast bestuur gericht op een efficiënte uitvoering van het programma.

De Commissie legt met het voorstel een basis voor het resterende deel van de bouw en de eerste jaren van de exploitatie. Ook wordt een aangepaste beheerstructuur voorgesteld.

Nederland staat positief tegenover het voorstel. Wel wil Nederland meer helderheid krijgen over: de verantwoordelijkheidsverdeling;

de opbouw van de kosten en mogelijke kostenbesparingen;

de invloed van de lidstaten op veiligheidskwesties.

Nederland hecht eraan dat besprekingen over de Europese satellietnavigatieprogramma's niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK.

3. Samenvatting voorstel

Op 18 januari 2011 heeft de Europese Commissie een mededeling met een tussentijds verslag gepubliceerd over de stand van zaken van de Europese GNSS² programma's EGNOS³ en Galileo (COM(2011)5). Hierin wordt aangegeven dat het huidige budget voor EGNOS en Galileo (€ 3,4 miljard voor de periode 2007-2013) onvoldoende is en extra budget nodig is voor het afbouwen en exploiteren van beide systemen.

Dit voorstel maakt onderdeel uit van de voorstellen inzake het Meerjarig Financieel Kader (MFK). De Commissie stelt een maximum bedrag van € 7,897 miljard (lopende prijzen) voor uit de EU begroting voor de periode 2014-2020. De Commissie stelt voor om dit bedrag als plafond vast te leggen in een aparte bepaling in de MFK-verordening. Het bedrag is opgebouwd uit de volgende elementen:

- afbouwen van m.n. Galileo
- jaarlijkse operationele kosten

De verordening bevat ook een bestuurlijk model met bijbehorende taakverdeling voor de Commissie, de GSA en ESA voor de exploitatie van EGNOS en Galileo. De Commissie wijst hiervoor het Europese GNSS agentschap aan. Het agentschap is momenteel verantwoordelijk voor veiligheidaccreditatie en marketing/PR van de systemen. Met dit voorstel krijgt het agentschap de volgende extra taken:

- initiëren en monitoren van veiligheidsprocedures en uitvoeren van audits op dit gebied.
- garanderen van de operatie van het Galileo veiligheidscentrum (GSMC).
- functioneren als PRS autoriteit.
- leveren van technische expertise aan de Commissie.

² Global Navigation Satellite System

³ European Geostationary Navigation Overlay Service

- andere taken die de Commissie met het agentschap overeenkomt door middel van een *delegatie overeenkomst*. Het gaat daarbij om operationele taken gerelateerd aan onder meer infrastructuur management, onderhoud, certificering, standaardisatie procedures en het promoten van applicaties en diensten in de markt.

Hierbij gaat de Commissie uit van een geïntegreerd model waarin de verantwoordelijkheid voor de infrastructuur en de exploitatie inclusief de Commercial Service wordt neergelegd bij de GSA. De Commissietaak is beperkt tot algemene aansturing, bewaking van de voortgang en budgetverantwoordelijkheid.

De Commissie zal in 2012 een voorstel doen om de nieuwe rol van het agentschap, die gebaseerd zal zijn op de GNSS verordening, te verankeren (wijzigen van de verordening 912/2010).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid (rechtsbasis artikel 172 VWEU). De Commissie is door de Raad aangewezen als programmamanager en daarmee medeverantwoordelijk voor de ontwikkeling van de programma's. NL kan zich hierin vinden.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. EGNOS en Galileo zijn Europese programma's en kunnen gezien de omvang en kosten alleen effectief en efficiënt worden ingericht en voortgezet op EU-niveau.

De proportionaliteit wordt eveneens positief beoordeeld. Nederland acht het noodzakelijk dat er wetgeving komt voor de exploitatiefase. De verordening 638/2008 heeft alleen betrekking op de ontwikkel-, validering- en bouwfase. Het voorstel betreft gedeeltelijk de verdere bouw van de systemen en richt zich ook op de exploitatiefase. Hiervoor is een nieuwe financiële basis nodig en een aangepaste structuur.

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

Nederland heeft er geen bezwaar tegen dat de Commissie voor onbepaalde tijd de delegatiebevoegdheid krijgt op het gebied van compatibiliteit en interoperabiliteit (o.a. samenwerking derde landen) en voor de veiligheid en veilige exploitatie van het systeem. Het voorstel bevat twee verschillende procedures voor het comité. Als wordt verwezen naar de raadplegingsprocedure kan het comité een advies geven. De Commissie dient hier zoveel mogelijk rekening mee te houden. Als wordt verwezen naar de onderzoeksprocedure kan het comité een bindend advies geven. De Commissie dient zich hier aan te houden. De raadplegingsprocedure is onder meer van toepassing op de jaarlijkse uitgaven van de Commissie, afspraken tussen de Commissie en het Europese GNSS agentschap en ESA. De onderzoeksprocedure is onder meer van toepassing op het meerjarige werkprogramma en beslissingen die van invloed zijn op het overall management van het programma.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt een maximum bedrag voor van € 7,897 miljard (lopende prijzen) voor de periode 2014-2020. De financiering voor de (verdere) bouw en exploitatie komt hiermee volledig uit de EU begroting.

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

Geen.

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

Het Nederlandse bedrijfsleven participeert in de bouw van het systeem. Verder bevat het voorstel bepalingen voor het aanbestedingsbeleid. De Commissie gaat uit van eerlijke en open concurrentie, maar ook gebruik maken van verworven kennis in eerdere fases van het programma. Dit laatste zou niet concurrentieverstorend mogen werken. Verder dient extra aandacht te worden aan de mogelijkheden van nieuwe aanbieders en het midden- en kleinbedrijf. Hiermee wil de Commissie monopolieposities voorkomen. Mogelijke verplichtingen tot het plaatsen van deelcontracten buiten het eigen consortium wil de Commissie per contract bezien.

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

Er zijn geen directe gevolgen in de zin van regeldruk/administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

N.v.t.

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

De verordening treedt per 1 januari 2014 in werking.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal voor 30 juni 2018 met in evaluatierapport rapporteren over de onder de verordening bereikte resultaten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Geen.

b) Handhaafbaarheid

Geen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland verwelkomt het voorstel en zal het voorstel op kritisch/opbouwende wijze behandelen.

Financiering

De onderhandelingen over de Europese satellietnavigatieprogramma's (EGNOS en Galileo) maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. Nederland is het eens met het principe van financiering van de verdere bouw en exploitatie tot 2020 uit het EU budget met inachtneming van de Nederlandse inzet in de MFK onderhandelingen. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de Europese satellietnavigatieprogramma's niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van de satellietnavigatieprogramma's zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Uit het voorstel in de huidige vorm volgen geen consequenties voor de Nederlandse begroting. Mochten deze onverwacht toch ontstaan dan dienen de bestaande begrotingsregels in acht te worden genomen die inhouden dat de beleidsverantwoordelijke departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels budgetdiscipline.

Kosten

Nederland vindt dat uit een nadere toelichting op de kosten van exploitatie moet blijken dat deze reëel zijn. Hiervoor dient de Commissie nadere financiële informatie te geven.

Nederland vindt dat als er toch kostenoverschrijdingen komen dat deze niet voor rekening van de Lidstaten moeten komen maar voor programma's in het kader van het MFK.

Bestuur

Nederland is het op hoofdlijnen eens met de verdeling van werkzaamheden en bevoegdheden tussen de Commissie, ESA en de GSA, maar zal verduidelijking vragen over de (eind)verantwoordelijkheid. Nederland hecht aan de continuering van onafhankelijk advies over de voortgang van het programma, zoals verankerd in verordening 683/2008. Tevens dient de invloed van de lidstaten op veiligheidsaangelegenheden goed te worden geregeld.

De keuze van de Commissie voor geïntegreerd management van infrastructuur en exploitatie laat onverlet de inspanning die de Commissie moet leveren om de private sector optimaal te betrekken.

Aanbestedingsbeleid

Nederland kan zich vinden in de bepalingen die een raamwerk vormen voor de aanbesteding van werkzaamheden.

Fiche 06: Verordening Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT) met besluit over de Strategische Innovatie Agenda van het EIT

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EC) 294/2008 tot oprichting van het Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT).

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strategische innovatieagenda van het Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT): de bijdrage van het EIT aan een meer innoverend Europa.

Datum Commissiedocumenten

30 november 2011

Nrs Commissiedocumenten

COM(2011) 817 (verordening)

COM(2011) 822 (besluit)

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201139

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201140

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SEC(2011) 1433 (impact assessment)

SEC(2011) 1435 (opinie IAB)

Behandelingstraject (Europese) Raad

Het voorstel zal worden behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijke ministerie

Ministerie van OCW in samenwerking met Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringsonderhandelingen

a) Rechtsbasis

De voorgestelde wijziging van de EIT-verordening is gebaseerd op artikel 173, lid 3, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, VWEU.

Het besluit (strategische innovatie agenda) is gebaseerd op artikel 173, lid 3 VWEU en verordening 294/2008 (artikel 17)

b) Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement

Bovenstaand voorstel wordt behandeld volgens de gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing in Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringsonderhandelingen

nvt

2. Samenvatting BNC-fiche

Met deze voorstellen zet de Europese Commissie haar ideeën voor de toekomst van het EIT uiteen. Ze stelt onder andere voor het aantal Kennis- en Innovatiegemeenschappen (KIC's) uit te breiden van drie naar negen, via twee 'golven', in 2014 en 2018. Daarnaast wordt aangekondigd dat er meer werk gemaakt wordt van het verlichten van de administratieve lasten waarmee het deelnemen in het EIT gepaard gaat. Ook wordt er een monitoringssysteem geïntroduceerd voor het beoordelen van de resultaten van het EIT. Het totale budget voor de periode 2014-2020 zou ruim € 3,2 miljard moeten bedragen, uit het budget voor het nieuwe programma voor onderzoek en innovatie, Horizon 2020.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorstellen als positief. Nederland steunt de gedachte achter het EIT, en vindt dat de resultaten in de komende tijd bepalen hoe de toekomst er uit moet zien. Nederland verwelkomt de aangekondigde thema's en de aandacht voor monitoring en vermindering van administratieve lasten. Nederland vindt een goede synergie met andere programma's, zowel Europees als nationaal, belangrijk. Wat de betreft de financiering hecht Nederland eraan dat besprekingen over het EIT niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van het EIT zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen. De activiteiten die via het EIT gefinancierd worden passen goed onder één van de thema's die wat Nederland betreft binnen het toekomstige programma voor onderzoek en innovatie Horizon 2020 prioriteit verdienen, namelijk 'grensoverschrijdende publiekprivate en publiekpublieke samenwerking op thema's met grote maatschappelijke en/of economische impact'. Met de continuering van de bestaande pilot-KIC's en de opzet van zes nieuwe wordt inderdaad meer geïnvesteerd in deze vorm van samenwerking, maar de voorgestelde groei van het budget voor het EIT t.o.v. de opstartfase is zeer fors, namelijk een verhoging van 309 miljoen naar 3,2 miljard. Voor Nederland is dit een zorgaandachtspunt in de onderhandelingen over het EU Meerjarig Financieel Kader 2014-2020. Nederland zal deze zorg in de relevante fora in Brussel actief uitdragen. Bovendien zal Nederland de verdere uitrol van het EIT kritisch blijven volgen.

3. Samenvatting voorstel

Met deze voorstellen zet de Europese Commissie haar voorstel voor de EIT-strategie in de periode van 2014 tot en met 2020 uiteen. Het voorstel is tot stand gekomen op basis van een concept Strategische Innovatie Agenda (SIA) van het EIT, een externe evaluatie en bijdragen van verschillende stakeholders op de open consultatie die in het voorjaar van 2011 is gehouden. De

algemene doelstelling voor de komende periode is om verder bij te dragen aan economische groei en banencreatie in Europa, zoals geformuleerd in Horizon 2020, het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020). Het EIT brengt de kennisdriehoek tussen onderwijs, onderzoek en innovatie tot stand en stimuleert deze. Het belangrijkste instrument daarvoor: de Knowledge and Innovation Communities (KIC's) die zich op maatschappelijke uitdagingen zoals duurzame energie en klimaatverandering of op technologieën zoals de ICT richten. Met co-locaties in diverse lidstaten wordt een netwerk gecreëerd, waardoor (wetenschappelijke) kennis en innovatieve toepassingen sneller aan elkaar kunnen worden gekoppeld. De Commissiebijdrage maakt ongeveer 25% van de KIC-financiering uit. Bedrijven en kennisinstellingen nemen de resterende 75% voor hun rekening, *in cash* en/of *in kind*. Het EIT moet als (virtueel) instituut aanvullend zijn op de andere EU-initiatieven op gebied van wetenschap en innovatie. Nadat de strategische keuzes (vast stellen van thematische kaders, waarnaar potentiële deelnemers hun voorstellen dienen te voegen) zijn gemaakt in samenspraak met het EP en de Raad zal het EIT in Boedapest als uitvoeringsorganisatie grotendeels autonoom invulling kunnen geven aan de selectie en implementatie van de KIC's.

De Commissie kondigt een uitbreiding van het aantal KIC's aan. Om het samenwerkingsmodel van de kennisdriehoek breed te kunnen toepassen, een kritische massa te bereiken en de voordelen van de KIC's (in hun samenwerking met elkaar en in relatie tot de andere onderdelen van het Kaderprogramma voor onderzoek en Innovatie) tot hun volle recht te laten komen, wordt voorgesteld om het aantal KIC's tot 2020 tot negen uit te breiden. Er worden voor 2014 (tweede golf) drie nieuwe KIC's aangekondigd op de thema's schaarse grondstoffen, voedsel en gezond leven/ouder worden. In 2018 zal een derde golf van KIC's worden gelanceerd met als mogelijke thema's urbane mobiliteit, veiligheid en moderne productie-methoden. De financiële consequenties van deze uitbreiding, staan onder paragraaf 4 genoemd.

De opstartfase van de eerste drie KIC's is niet vlekkeloos verlopen. De Commissie geeft aan te willen leren van die ervaring en te streven naar een flexibelere houding in dit proces dat bottom-up moet verlopen. Er worden inspanningen aangekondigd om de reductie van administratieve lasten verder te reduceren. Daarbij worden de voorbeelden genoemd van de af te sluiten contracten tussen de deelnemende partijen en het EIT en de verantwoording over ontvangen subsidies.

Om de resultaten van de KIC's te meten en te volgen wordt een monitoringsysteem opgezet. Daarbij gaat het niet alleen om de bijdrage aan de Horizon 2020 doelstellingen, maar bijvoorbeeld ook om de samenwerking die tussen de KIC's zelf is bewerkstelligd. Verdere activiteiten die worden aangekondigd in deze voorstellen zijn verspreiding van de resultaten en *best practices* en maatregelen die talent van buiten de KIC's moet aantrekken (EIT-fellows programma).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU heeft de bevoegdheid om aanvullend op te treden op het terrein van industriebeleid. De EU kan op basis van artikel 173, lid 3 VWEU maatregelen nemen om een betere benutting van het industriële potentieel van het beleid inzake innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling te stimuleren. Dit is een aanvullende bevoegdheid van de EU (artikel 6, onder b, VWEU)

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van deze voorstellen over het EIT als positief. Het bevorderen van onderzoek en innovatie op EU-niveau leidt aantoonbaar tot realisatie van schaalvoordelen en optimale benutting van zogenaamde 'kennisspillovers'. Kennisspillovers zijn voordelen van kennis die toevloeien aan andere landen/partijen dan de landen die deze kennis hebben ontwikkeld. Het is daarbij wel nodig dat lidstaten en bedrijfsleven ook zelf investeren in onderzoek en innovatie, omdat zij anders positieve *spillovers* niet kunnen absorberen. Europese middelen voor onderzoek en innovatie hebben een katalyserend effect op nationale inspanningen. Europese investeringen bieden meerwaarde om focus en bundeling van krachten op Europees niveau te realiseren, versnippering en duplicatie van inspanningen te voorkomen en grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren. Meer samenwerking op het terrein van deze voorstellen zal mogelijk leiden tot synergie-voordelen in de vorm van besparing op nationaal niveau door samenwerking op EU-niveau (motie Ormel, Kamerstuk 32 502, nr 8)

Proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van deze voorstellen over het EIT als positief. Het beleid van de Commissie is een aanvulling op nationale initiatieven en draagt bij aan ontwikkeling op het terrein van onderwijs, onderzoek en concurrentiekracht van de industrie. Nederland is voorstander van een autonome EIT-organisatie, die zelfstandig invulling kan geven aan haar werkzaamheden. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om de KIC-werkzaamheden efficiënt te laten verlopen.

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

n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie gaat uit van een budget voor het EIT van 3,2 miljard euro in constante prijzen voor de periode van 2014 tot en met 2020 om de beoogde beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het is de bedoeling dat deze middelen als hefboom fungeren voor 8,9 miljard euro uit andere publieke en private bronnen. In de opstartperiode van 2008-2013 had het EIT een budget van € 309 mln.

De Commissie stelt de volgende verdeling voor (in miljarden euro's):

EIT	3,18	(100 %)
• Bestaande KIC's (eerste golf)	1,69	(59%)
• Tweede golf van nieuwe KIC's (vanaf 2014)	1,01	(28%)
• Derde golf van nieuwe KIC's (vanaf 2018)	0,26	(6,6%)
• Disseminatie en communicatie	0,14	(4,4%)
• Administratieve kosten	0,08	(2%)

Relatie met het Meerjarig Financieel Kader (MFK)

De onderhandelingen over de werkzaamheden van het EIT zijn een onderdeel van het proces rondom Horizon 2020, wat op zijn beurt voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uitmaakt van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2014- 2020. In dit licht hecht Nederland eraan dat besprekingen over het EIT niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van het EIT zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen.

Financiële consequenties

Zowel universiteiten, kennisinstellingen als bedrijfsleven kunnen in aanmerking komen voor de middelen die ter beschikking worden gesteld ten behoeve van het bereiken van de doelstellingen.

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

Deelnemers die gebruik maken van financiering vanuit het EIT moeten voldoen aan de regelgeving die de Commissie oplegt bij het verstrekken van middelen. Administratieve lasten zijn daarbij een aandachtspunt. De Commissie heeft in deze voorstellen een aantal maatregelen genomen om deze te verminderen. Verderop in dit fiche (onder het Nederlands standpunt) wordt een appreciatie van deze maatregelen gegeven.

6. Implicaties juridisch

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

n.v.t.

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

De in de voorstellen aangekondigde maatregelen zijn haalbaar als de bredere onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader tijdig afgerond worden.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal de activiteiten van het EIT jaarlijks monitoren. Uiterlijk eind 2017 zal de Commissie een evaluatie uitvoeren van het EIT. Voor eind 2023 zal de Commissie een ex post-evaluatie uitvoeren van het EIT.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

b) De Commissie beoogt de rol van het EIT-hoofdkantoor (Boedapest) inzake de uitvoering van de vastgestelde strategie te vergroten. Dit kan de effectiviteit van de implementatie vergroten, maar de extra administratieve uitgaven dienen daarbij tot het minimale beperkt te blijven. Handhaafbaarheid

In het besluit over de Strategische Innovatie Agenda wordt een monitoringsysteem aangekondigd ten aanzien van de resultaten die door de KIC's worden behaald, Het gaat daarbij met name om de

bijdrage aan de doelstellingen van Horizon 2020. Hiermee wordt de handhaafbaarheid van het EIT-programma verbeterd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland steunt het principe achter het EIT en de stimulering van de kennisdriehoek. De concrete resultaten die de KIC's de komende tijd gaan opleveren, zijn daarbij van groot belang voor het succes van deze aanpak. Deze resultaten moeten leidend zijn voor de keuzes die het EIT in de komende jaren in de uitvoering van het beleid gaat maken. Nederland is dan ook voorstander van het aangekondigde systeem van monitoring.

Verder is Nederland voorstander van een goede verbinding met andere EU-programma's. Op deze manier zullen synergetische effecten kunnen worden behaald en fragmentatie c.q. duplicatie worden bestreden. Er zouden bijvoorbeeld verbindingen kunnen worden gezocht met programma's als Marie Curie of de ERC.

Nederland is van mening dat succesvolle KIC's sterk gebaat zijn bij een reductie van administratieve lasten. Op dat punt is nog veel werk te verrichten. Nederland juicht de aandacht voor de reductie van administratieve lasten in deze voorstellen toe, maar wacht af waar deze intenties in de praktijk toe gaan leiden. Voor Horizon 2020 en het EIT zal een uniforme set van regels ingesteld worden. Dit zal lastenverlichting brengen voor partijen die in beide programma's participeren. Voor de verdere administratieve lastenverlichting zal het EIT daarom ook meevaren op de maatregelen die worden genomen in Horizon 2020 en de herziening van het Financieel reglement. Om de beste partners aan te trekken – en private partijen in het bijzonder – is het essentieel om het onderhandelingsproces sneller te laten verlopen. De Commissie zou daarbij een meer flexibele houding aan moeten nemen, die rekening houdt met de achtergrond van de verschillende deelnemers. Aangezien sprake is van een bottom-up proces zouden de subsidievoorwaarden zich moeten voegen naar de specifieke kenmerken van de deelnemers in plaats van andersom. Nederland is voorstander van een autonome EIT-organisatie, die zelfstandig invulling kan geven aan haar werkzaamheden. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om de KIC-werkzaamheden efficiënt te laten verlopen.

Nederland kan zich vinden in de thematische keuze zoals die op dit moment gemaakt is door de Europese Commissie. De keuze zal bijdragen aan de doelstellingen van Europe 2020 gericht op duurzame groei op basis van een kennis-economie, waarin onderzoek en innovatie een centrale plaats innemen. Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven die mogelijk voor KIC-deelname in aanmerking komen, zullen goed geïnformeerd worden, teneinde de Nederlandse deelname in de KIC's te bevorderen. Het EIT zal zijn werkzaamheden moeten richten naar activiteiten die zowel economisch als sociaal impact hebben en dat is met deze keuze van de drie thema's het geval. Ook bij een keuze van nieuwe KIC's in 2018 zouden de grote maatschappelijke uitdagingen leidend moeten zijn. Nederland is voorstander van een onderzoek- en innovatielandschap waarbij sprake is van een overzichtelijk en toegankelijk geheel aan instrumenten voor de gebruiker. Nederland hecht er daarom aan dat de thema's van het EIT aansluiten bij de thema's van Horizon 2020. Daarbij

moet dus gesteld worden dat maatregelen en investeringen zouden moeten worden gericht op een beperkt aantal gebieden van economisch en maatschappelijk belang. Nederland hecht daarbij aan goede aansluiting bij de topsectoren van zijn innovatiebeleid.

Zoals aangegeven in het fiche 'Mededeling en verordeningen Horizon 2020 – kaderprogramma voor onderzoek en innovatie', waarin nader ingegaan wordt op de financieringsvoorstellen van de Commissie van Horizon 2020 en dus ook van het EIT, zal de beleidsmatige inzet van Nederland ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK), te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. In dit licht bezien is het wenselijk dat er voldoende middelen worden vrijgespeeld om binnen het krapere budgettaire kader meer te kunnen investeren in concurrentievermogen en innovatie. Wat het kabinet betreft zijn in Horizon 2020 extra investeringen nodig voor: 1) grensoverschrijdende publiekprivate en publiekpublieke samenwerking op thema's met grote maatschappelijke en/of economische impact 2) kapitaalmarktinstrumenten gericht op risicokapitaal en kredieten 3) de Europese Onderzoeksraad (ERC) voor grensverleggend niet-thematisch onderzoek.

De activiteiten die via het EIT gefinancierd worden vallen onder de eerste prioriteit 'grensoverschrijdende publiekprivate en publiekpublieke samenwerking op thema's met grote maatschappelijke en/of economische impact'. Met de continuering van de bestaande pilot-KIC's en de opzet van zes nieuwe en de verhoging van het budget van 309 miljoen EUR naar ruim 3,2 miljard EUR wordt inderdaad meer geïnvesteerd in deze vorm van samenwerking, maar de voorgestelde groei van het budget voor het EIT t.o.v. de opstartfase is zeer fors. Deze verhoging van het budget is te verklaren door de uitbreiding over het aantal jaren en thema's. Zolang het EIT niet naar behoren functioneert, zal terughoudend moeten worden omgegaan met een dergelijke forse uitbreiding. Voor Nederland is dit een zorgpunt in de onderhandelingen over het EU Meerjarig Financieel Kader 2014-2020. Nederland zal deze zorg in de relevante fora in Brussel actief uitdragen. Bovendien zal Nederland de verdere uitrol van het EIT kritisch blijven volgen.

Fiche 07: Verordening inzake grondafhandelingsdiensten op EU-luchthavens en tot intrekking van Richtlijn 96/67/EG

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake grondafhandelingsdiensten op EU-luchthavens en tot intrekking van Richtlijn 96/67/EG

Datum Commissiedocument

1 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 824

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201118

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1439 final

Behandelingstraject Raad

TTE Raad Transport

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

a) Rechtsbasis

Artikel 100, lid 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht EP

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Op grond van het voorstel wordt de Commissie zowel bevoegd uitvoeringshandelingen (artikel 291 VWEU) als gedelegeerde handelingen (artikel 290 VWEU) te verrichten. In artikel 43 wordt bepaald dat de Commissie in het kader van de uitvoeringshandelingen wordt bijgestaan door een comité in de zin van Verordening 182/2011. Artikel 4 (raadplegingsprocedure) daarvan is o.a. van toepassing m.b.t. artikel 14 van de voorgestelde verordening (vrijstellingen) en artikel 5 (onderzoeksprocedure) van Verordening 182/2011 is van toepassing m.b.t. artikel 36 van de voorgestelde verordening (betrekkingen met derde landen).

De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt volgens de voorwaarden in artikel 42 aan de Commissie toegekend. In artikel 32 lid 6 krijgt de Commissie de bevoegdheid om specificaties vast te stellen voor minimumkwaliteitsnormen.

2. Samenvatting BNC-fiche

Dit voorstel betreft herziening van de bestaande EU richtlijn inzake grondafhandelingsdiensten. Doel is om de kwaliteit en efficiëntie van deze diensten te verbeteren, de mededinging te vergroten en vertragingen te beperken. Het subsidiariteitsoordeel is positief, het proportionaliteitsoordeel negatief.

Hoewel wijziging van de bestaande regels geen prioriteit is voor Nederland, zijn over het algemeen de voorgestelde wijzigingen aanvaardbaar. Uitzondering is de verplichte invoering van een systeem van goedkeuringen (vergunningen) voor grondafhandelingsbedrijven. Invoering van een dergelijk systeem zal leiden tot extra administratieve lasten en kosten, zonder duidelijke voordelen. Ook andere voorgestelde bepalingen kunnen leiden tot extra administratieve lasten.

3. Samenvatting voorstel

Voorstel

Met Richtlijn 96/67/EG is een eerste stap gezet naar geleidelijke liberalisering en harmonisering van de toegang tot de markt voor grondafhandelingsdiensten. Het gaat hier om diensten als passagiers-, bagage- en vrachtafhandeling, brandstoflevering, catering en onderhoud. De voorgestelde verordening vervangt deze richtlijn. Belangrijke wijzigingen zijn:

- Elke luchtvaartmaatschappij mag zelfafhandeling doen en het minimum aantal afhandelaren voor derde partijen op grote luchthavens wordt verhoogd van 2 naar 3;
- Een systeem van goedkeuringen voor afhandelaren wordt verplicht, met daarbij wederzijdse erkenning van nationale goedkeuringen op basis van geharmoniseerde eisen;
- Verbeteringen in de aanbestedingsprocedure (in het geval van beperkte toegang) en verduidelijking van regels voor onderaanbesteding;
- Luchthavens worden verantwoordelijk voor coördinatie van grondafhandelingsdiensten;
- Het stellen van minimum kwaliteitseisen door luchthavens of overheidsinstanties op basis van specificaties van de Commissie wordt verplicht gesteld;
- Invoering van rapportageplicht voor grondafhandelaren richting Commissie;
- Invoering van minimumopleidingseisen;
- Optie voor lidstaten om verplichting in te voeren om bij een aanbestedingsprocedure voor een nieuwe afhandelaar personeel over te nemen onder dezelfde voorwaarden.

Impact assessment

Een aantal beleidspakketten is geanalyseerd. Geconstateerd wordt dat alleen een pakket met vergroting van efficiëntie en kwaliteit van de afhandelingsdiensten voldoet aan de doelstellingen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 100 VWEU. Nederland kan zich hierin vinden. Het gaat om gedeelde bevoegdheid.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland oordeelt de subsidiariteit positief. Verdere harmonisering van de regulering van de grondafhandeling op EU niveau is van belang voor het goed functioneren van de interne luchtvaartmarkt.

Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Nederland is niet overtuigd van de noodzaak om een systeem van goedkeuringen (vergunningen) verplicht te stellen, waarbij een lidstaat een bevoegde autoriteit moet aanwijzen voor verlening van goedkeuring en handhaving. In de huidige EU regelgeving is dit optioneel. Nederland heeft niet gekozen voor een vergunningenstelsel voor afhandelaren. Verder heeft Nederland twijfels over de verplichting voor afhandelaren en zelfafhandelaren om verslag uit te brengen bij de Commissie.

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

In artikel 32 lid 6 krijgt de Commissie de bevoegdheid om specificaties vast te stellen voor minimumkwaliteitsnormen. Nederland is niet overtuigd van de noodzaak van het centraal bepalen van specificaties en betwijfelt verder of dit (indien toch nodig) via een gedelegeerde bevoegdheid aan de Commissie moet gebeuren. Een comitologie procedure ligt dan meer voor de hand.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen gevolgen voor EU begroting

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

Verplichte invoering van een stelsel van goedkeuringen (toekenning, handhaving) zal enige personele en financiële consequenties hebben. De eventuele budgettaire gevolgen moeten worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Verplichte invoering van een stelsel van goedkeuringen leidt tot kosten voor het bedrijfsleven, evenals een verplichting tot rapportage.

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

Verplichte invoering van een stelsel van goedkeuringen leidt tot administratieve en toezichtslasten voor de rijksoverheid, evenals voor het bedrijfsleven. Voor het bedrijfsleven geldt dat eveneens voor een verplichting tot rapportage. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

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

Met het voorstel is ervoor gekozen de huidige richtlijn voor grondafhandeling om te zetten in een verordening. Lidstaten krijgen hiermee minder ruimte om tot op zekere hoogte een eigen invulling te geven aan de implementatie van de Europese voorschriften. Echter gelet op de gesignaleerde noodzaak tot verdere harmonisering van voorschriften op dit terrein is afgestapt van de flexibiliteit die de richtlijn bood. Omzetting van de rechtstreeks werkende bepalingen in nationale wetgeving is niet nodig. Een aantal bepalingen uit de verordening, in het bijzonder de invoering van een systeem van goedkeuringen en aanwijzing van een bevoegde autoriteit, vereist echter nadere nationale regelgeving.

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

De verordening wordt van toepassing 18 maanden na vaststelling. Voor zover de nationale regelgeving door middel van formele wetgeving moet worden vastgesteld is deze termijn krap maar in principe haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie dient uiterlijk 5 jaar na inwerkingtreding een verslag in over de tenuitvoerlegging van de verordening. Op basis daarvan kan de Commissie beslissen of herziening noodzakelijk is.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

In het geval van een verplicht systeem van verlening van goedkeuringen moet de lidstaat daarvoor een bevoegde autoriteit aanwijzen. De minister van IenM is de meest voor de hand liggende autoriteit. Deze zal zijn bevoegdheid in dat kader aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), mandateren. Interne afstemming met de ILT daarover is noodzakelijk.

b) Handhaafbaarheid

Omtrent de handhaafbaarheid zal afstemming moeten plaatsvinden met de ILT en met de luchthavenautoriteiten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

In Nederland, op Schiphol, is al lang sprake van een goed functionerende en open markt voor grondafhandelingsdiensten. In veel andere lidstaten heeft de bestaande EU richtlijn bijgedragen aan realisering van een meer open markt. Wat Nederland betreft is er geen dringende noodzaak om de bestaande regels aan te passen, maar Nederland kan instemmen met veel van de voorgestelde wijzigingen.

Nederland is echter geen voorstander van het voorstel om de grondafhandeling aan een vergunningplicht te onderwerpen, vanwege de extra administratieve lasten en kosten die daarmee gemoeid zijn, terwijl de voordelen nog onvoldoende duidelijk zijn. Ook een rapportageplicht van afhandelaren en zelfafhandelaren roept vragen op. Verder is voor Nederland nog de vraag waarom bevoegdheden aan de Commissie zouden moeten worden gedelegeerd inzake specificaties betreffende kwaliteitseisen voor afhandelaren.

Het voorstel voor de verordening maakt overigens onderdeel uit van een breder pakket maatregelen waarmee de Commissie de capaciteit en kwaliteit van het luchthavenareaal in de Europese Unie wil verbeteren om groei, aansluitbaarheid en duurzame mobiliteit te bevorderen (zie Mededeling van de Commissie, COM (2011) 823). Daartoe worden naast maatregelen met betrekking tot geluidsgerelateerde exploitatie beperkingen op luchthavens maatregelen voorgesteld met betrekking tot de grondafhandelingsmarkt en *slots*. Hoewel de noodzaak van een coherent luchthavenpakket gelet op het groeipatroon van de luchtvaartmarkt duidelijk wordt gemaakt, zijn er vragen bij de evenwichtigheid van de voorgestelde maatregelen. In een aantal gevallen gaan de voorstellen erg ver (vergunningplicht grondafhandeling), terwijl in andere gevallen gesignaleerde problemen niet leiden tot concrete maatregelen.

Fiche 08: Verordening betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots⁴ op luchthavens in de Europese Unie.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op luchthavens in de Europese Unie (herschikking)

Datum Commissiedocument

1 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 827

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201119

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1443 en SEC(2011) 1444

Behandelingstraject Raad

TTE-Raad - Transport

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

a) Rechtsbasis

Artikel 100 lid 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Artikel 3 lid 3 jo. 15 bepaalt dat de Commissie de bevoegdheid heeft gedelegeerde handelingen vast te stellen voor zover het methoden voor capaciteitsanalyse betreft.

Artikel 16 bepaalt dat de Commissie wordt bijgestaan door een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011. Hierbij is de onderzoeksprocedure van toepassing op grond van artikel 5 van

⁴ Tijdstip om te starten of te landen

Verordening 182/2011. Het gaat onder andere om uitvoeringshandelingen met betrekking tot intrekking van *slots* ten aanzien van een of meer luchtvaartmaatschappijen uit een derde land (artikel 20) en uitvoeringshandelingen voor de oprichting van een Europese coördinator (artikel 5, lid 2).

2. Samenvatting BNC-fiche

Met de voorgestelde herziening van slotverordening wil de Commissie oplossingen te bieden voor het in de nabije toekomst verwachte capaciteitstekort op luchthavens binnen de EU. De voorgestelde maatregelen omvatten invoering van de mogelijkheid voor luchtvaartmaatschappijen om gebruik te maken van secundaire handel in *slots*, het vergroten van de transparantie bij de procedure van toekenning van *slots*, versterking van de onafhankelijkheid van slotcoördinatoren, en wijziging van de zogeheten "use-it-or-lose-it regel"⁵ en de definitie van een reeks *slots*. Daarbij beoogt de Commissie tevens het huidige systeem van *slottoewijzing* beter te integreren in de hervorming van het Europese systeem voor het beheer van het luchtverkeer.

Het oordeel over de subsidiariteit van het voorstel is positief. De regeling op EU niveau is van belang voor een *level playing field*. De gekozen integratie van *Air Traffic Management/Single European Sky* (ATM/SES) en *slots* is voor Nederland echter een aandachtspunt vanuit het oogpunt van proportionaliteit, aangezien de administratieve lasten en kosten wel in verhouding moeten blijven tot de mogelijke voordelen. Nederland beoordeelt de keuze voor het instrument van een verordening als positief, aangezien de materie al per verordening was geregeld.

Nederland is voorstander van legalisering van secundaire handel in *slots*, maar heeft bedenkingen tegen verandering van de definitie van een *slotserie*, wijziging van de "use-it-or-lose-it regel" en de mate van voorgestelde integratie van het voorstel met de hervorming van het Europese systeem van het luchtverkeer. Verder is Nederland tegenstander van beperking van de mogelijkheid van *local rules*.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel betreft een herziening van de bestaande *slots*verordening (EEC 95/93) en heeft tot doel om een optimaal gebruik van de schaarse capaciteit op luchthavens met congestie te realiseren en concurrentie te bevorderen. De hoofdpunten zijn:

- Verduidelijking en legalisering van de mogelijkheden voor het verhandelen van *slots* tussen luchtvaartmaatschappijen (*secondary trading*).
- Verandering van de definitie van een serie *slots*. Een serie bestaat nu uit 5 *slots*, in het voorstel wordt dat 15 *slots* in de zomer en 10 in de winter. Deze verlenging leidt ertoe dat eerder een serie *slots* niet volledig wordt gebruikt waarmee de historische rechten op die serie vervallen. .
- In samenhang met het vorige punt wordt het percentage in de "use-it-or-lose-it regel" verhoogd van 80% naar 85%.
- Een sterkere verbinding tussen *Air Traffic Management/Single European Sky* en *slots*.

⁵ Regel die bepaalt dat van een serie minimaal een bepaald percentage (nu 80%) moet worden gebruikt om historische rechten op een serie te behouden.

- Sterke inperking van de mogelijkheid tot *local rules*⁶.

Impact assessment

Er zijn drie verschillende oplossingen in de vorm van pakketten van maatregelen door de Commissie in overweging genomen. Het eerste pakket omvat maatregelen die de efficiëntie bij de toekenning en het gebruik van *slots* beoogden te verbeteren zonder verzwaring van administratieve lasten en zonder invoering van enig marktgerelateerd mechanisme. Het tweede pakket voegt daar verschillende marktgerelateerde mechanismen aan toe, waaronder de mogelijkheid tot secundaire handel in *slots*. Het derde pakket gaat nog verder en introduceert de mogelijkheid tot primaire handel en veiling van *slots*. In het voorstel is geopteerd voor het tweede pakket omdat de voordelen ervan groter zijn dan de kosten.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De juridische basis voor dit voorstel is artikel 100 lid 2 VWEU. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis, alsmede in het gekozen rechtsinstrument (herziening van Verordening 95/93).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het oordeel inzake subsidiariteit is positief. Het gaat om herziening van een bestaande EU verordening en het is met het oog op een *level playing field* van belang dat de regels voor verdeling van *slots* op EU niveau worden geharmoniseerd. Voor het goed functioneren van de interne luchtvaartmarkt zijn *slots*regels op EU niveau wenselijk.

Wel dient hierbij te worden aangetekend dat de rol van de Commissie op bepaalde onderdelen verzwaaard is ten opzichte van de bestaande wetgeving (zie onder meer artikel 4 lid 1 en 9 lid 8), en rijst de vraag of dat noodzakelijk is.

Het oordeel inzake proportionaliteit is positief. De extra lasten voor de betrokken partijen en nationale autoriteiten gaan niet verder dan nodig om een niet discriminerende procedure voor slottoekenning te garanderen. Aandachtspunt is wel de beoogde koppeling tussen informatie over luchtverkeer/vluchtplannen en *slots* op luchthavens, waarvan nog verdere uitwerking nodig is. Het is noodzakelijk dat de administratieve lasten en kosten in verhouding staan tot de vermeende voordelen van deze koppeling.

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

De bevoegdheid van de Commissie om bepaalde gedelegeerde handelingen vast te stellen is procedureel geregeld in artikel 3 lid 3 jo. 15. Nederland ziet geen noodzaak voor een dergelijke bepaling, aangezien het ontbreken ervan in de huidige verordening geen problemen heeft opgeleverd.

De comité procedure is geregeld in Artikel 16. De Commissie wordt op grond van artikel 16 bijgestaan door een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011). Nederland staat positief tegenover de keuze voor deze procedure.

⁶ Lokale regels voor slotallocatie op een specifieke luchthaven in aanvulling op de algemene EU allocatieregels.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

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

Er zijn mogelijk financiële consequenties voor de rijksoverheid voor de plicht om een permanent kader op te stellen dat contacten mogelijk maakt in de zin van artikel 13 lid 2, de plicht om maatregelen vast te stellen voor de uitwisseling van informatie in de zin van artikel 17 lid 2, en de informatieplicht aan de coördinator in de zin van 18 lid 1. Deze verplichtingen hebben naar verwachting tevens gevolgen voor de administratieve lasten van de rijksoverheid (zie sub d). Er zijn geen financiële consequenties voor decentrale overheden. Zij hebben geen rol op dit terrein. De bestaande begrotingsregels dienen in acht te worden genomen en het staat voor het Rijk centraal dat de beleidsverantwoordelijke departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels budgetdiscipline.

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

Het in het voorstel opgenomen verband met tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim heeft belangrijke gevolgen voor het proces van het toekennen van *slots*. De verplichte prestatieregelingen, waarbij de luchthavens, verleners van luchtvaartnavigatiediensten en gebruikers van het luchtruim worden onderworpen aan regels inzake toezicht op en verbetering van de prestaties, alsmede de creatie van de functie van de netwerkbeheerder, nopen tot een nieuw stelsel waarbij al deze partijen worden betrokken bij de procedure voor het vaststellen van de luchthavencapaciteit en de coördinatieparameters. Tevens moet er een nieuwe categorie luchthavens in het leven worden geroepen zodat het netwerk kan inspringen op crisissituaties. Dit verband heeft naar verwachting financiële consequenties voor het betrokken bedrijfsleven (m.n. de gebruikers, maar ook de luchthavens, en de verleners van luchtvaartnavigatiediensten). De aard en omvang zijn op dit moment nog niet duidelijk.

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

De onder b) genoemde verplichtingen hebben naar verwachting gevolgen voor de administratieve lasten voor de rijksoverheid. De mate hiervan is in deze fase nog niet in te schatten. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

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

Het betreft een verordening die rechtstreeks zal werken. Daarbij kan uitvoeringsregelgeving noodzakelijk zijn. Naar verwachting zal het huidige Besluit slotallocatie moeten worden aangepast aan de nieuwe verordening.

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

De verordening treedt in werking op de eerste dag van de tweede dienstregelingsperiode die begint na de bekendmaking van de verordening in het Publicatieblad van de EU (Art. 23).

Indien aanpassing van nationale regelgeving benodigd is, is dit een krappe termijn.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Europese Commissie zal uiterlijk 4 jaar na inwerkingtreding aan het Europees Parlement en de Raad verslag doen over de uitvoering van de Verordening.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

De uitvoering van de verordening ligt bij verschillende partijen, waaronder de Commissie, de desbetreffende lidstaat, de bemiddelaar inzake de dienstregelingen, de *slot*coördinator, de luchtvaartmaatschappijen, het coördinatiecomité, en de netwerkbeheerder. Hiermee is het aantal betrokken partijen toegenomen en is de situatie complexer geworden door de voorgestelde integratie van het voorstel met de hervorming van het Europese systeem van het luchtverkeer. Dit kan voor Nederland tot knelpunten leiden, bijvoorbeeld bij de verplichting tot het vaststellen van maatregelen om informatieuitwisseling te borgen tussen de in artikel 17 lid 2 genoemde partijen.

b) *Handhaafbaarheid*

De voorgestelde handhavingsbepalingen zullen naar verwachting voor Nederland geen problemen opleveren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland steunt het voorstel om *secondary trading* te legaliseren en te verduidelijken. Deze handel vindt nu alleen op *London Heathrow* plaats maar kan ook in andere EU landen een optie worden.

De verandering van definitie van een *slot*serie gecombineerd met de aanpassing van de "use-it-or-lose-it" regel vormt een zorgpunt. Hiermee wordt het systeem minder flexibel, waardoor mogelijk zowel lijndienst- als chartermaatschappijen historische rechten op *slots* kwijtraken. Mogelijke gevolgen zijn: onzekerheid over dienstregelingen en investeringen in vluchten/vliegtuigen, aantasting concurrentiepositie EU luchtvaart en daarnaast ook het bevorderen van vliegen met lege vliegtuigen om series voldoende vol te vliegen. Verder is de voorgestelde verbinding tussen gegevens over luchtverkeer en luchthavens*slots* een aandachtspunt. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot hoge lasten en kosten die niet in verhouding staan tot de mogelijke voordelen. Vanuit het oogpunt van selectiviteitsbeleid en mainportbeleid is ten slotte het van belang dat er voldoende mogelijkheden zijn voor *local rules*.

Het voorstel voor de verordening maakt overigens onderdeel uit van een breder pakket maatregelen waarmee de Commissie de capaciteit en kwaliteit van het luchthavenareaal in de Europese Unie wil verbeteren om groei, aansluitbaarheid en duurzame mobiliteit te bevorderen (zie Mededeling van de Commissie, COM (2011) 823). Daartoe worden naast maatregelen met betrekking tot geluidsgerelateerde exploitatie beperkingen op luchthavens maatregelen voorgesteld met betrekking tot de grondafhandelingsmarkt en *slots*. Hoewel de noodzaak van een coherent luchthavenpakket gelet op het groeipatroon van de luchtvaartmarkt duidelijk wordt gemaakt, zijn er vragen bij de evenwichtigheid van de voorgestelde maatregelen. In een aantal gevallen gaan de voorstellen erg ver (vergunningplicht grondafhandeling), terwijl in andere gevallen gesignaleerde problemen niet leiden tot concrete maatregelen.

Fiche 09: Verordening geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op civiele luchthavens in de Europese Unie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vaststellen van regels en procedures met betrekking tot de introductie van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op civiele luchthavens in de Europese Unie in een *Balanced Approach* en het intrekken van Richtlijn 2002/30/EC van het Europees Parlement en de Raad.

Datum Commissiedocument

1 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 828

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201117

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1455 en SEC(2011) 1456 (samenvatting)

Behandelingstraject Raad

TTE-Raad - Transport

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

a) Rechtsbasis

Artikel 100 lid 2 Verdrag van de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Artikel 13 bepaalt dat de Commissie wordt ondersteund door een comité ingesteld in artikel 25 van Verordening (EU) nr. 1008/2008 en betreft een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011. Hierbij is de raadplegingsprocedure van toepassing (artikel 4 van Verordening 182/2011).

2. Samenvatting BNC-fiche

Met het voorstel wil de Europese Commissie de methodiek voor het afwegen van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen bij luchthavens (ICAO *Balanced Approach* en berekening geluidseffecten conform ECAC Doc 29) dwingender voorschrijven (dan de oorspronkelijke richtlijn) en verder verduidelijken. Ook wil de Europese Commissie de grenswaarde van *marginally compliant aircraft* volgens ICAO Hoofdstuk 3 verhogen, zodat – na het uitschakelen van de meest lawaaiige toestellen – de volgende generatie lawaaiige toestellen uitgefaseerd kan worden.

De EU is bevoegd. Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief, omdat de vormgeving van maatregelen en de uiteindelijke afweging daarvan een nationale aangelegenheid blijft. Het voorstel is in het belang van een *level playing field*.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorstel harmoniseert de methodes, maar biedt ruimte om rekening te houden met specifieke omstandigheden per afzonderlijke luchthaven, omdat de verordening het juiste juridische instrument is om het *level playing field* beter te waarborgen en aldus te voldoen aan de verplichtingen in het open-sky-verdrag tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie (kortweg: EU-VS-verdrag). Nederland is voorstander van het voorstel en onderschrijft de noodzaak om de ICAO *Balanced Approach* dwingender voor te schrijven en ECAC Doc 29 te hanteren bij de berekening van geluidseffecten.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel legt een Europeesrechtelijke verplichting aan de lidstaten op om de ICAO *Balanced Approach* toe te passen in de afweging om geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op civiele luchthavens in de Europese Unie op te leggen. Bij deze afweging dient voor wat betreft het berekenen van de effecten ten aanzien van geluid gerekend te worden conform ECAC Doc 29.

Ten opzichte van de met de verordening in te trekken Richtlijn verandert het volgende:

- De toepassing van de *Balanced Approach* wordt nader gespecificeerd:
 - een optimale en kosteneffectieve combinatie van vermindering geluidsproductie bij de bron (stillere vliegtuigen);
 - vermindering hinder door een efficiëntere ruimtelijke inrichting;
 - hinderbeperkende procedures (baangebruik, routes);
 - geluidsbeperkende restricties (nachtsluiting, uitfasering lawaaiige vliegtuigen).
- Bij het afwegen van maatregelen is toepassing van de voorschriften voor de berekening van geluid volgens ECAC Doc 29 met de verordening dwingend voorgeschreven, waarbij een relatie is gelegd met Richtlijn 2002/49. Volgens laatstgenoemde richtlijn moeten periodiek geluidskarten – ten minste gemeten in het geluidsniveau voor het gehele etmaal respectievelijk de nacht (zgn L_{den} en L_{night}) – en actieplannen worden opgesteld.
- De grenswaarde om *marginally compliant aircraft* volgens ICAO Hoofdstuk 3 te weren wordt aangescherpt, omdat de vroegere grenswaarde vanwege de uitfasering van de meest lawaaiige toestellen vrijwel niet meer effectief was. Het is nu zaak de volgende generatie lawaaiige toestellen uit te faseren.
- De Europese Commissie krijgt een toezichtsrol (art. 10). Zij kan, hetzij op verzoek van een Lidstaat, hetzij op eigen initiatief, ondersteund door een comité (art. 13), een geluidbeperking onderzoeken en zo nodig tegenhouden.

Met een betere toepassing van de *Balanced Approach* wordt voorkomen dat er internationale conflicten met de luchtvaartmaatschappijen van derde landen ontstaan in de toelating tot luchthavens. Met de aanscherping van de grens voor *marginally compliant aircraft* is het mogelijk om de volgende generatie lawaaiige vliegtuigen uit te faseren.

Impact assessment

Er is een impact assessment opgesteld. De conclusie daarvan is dat de oorspronkelijke richtlijn onvoldoende effectief was om het besluitvormingsproces rond geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen te harmoniseren. Verder is er behoefte om de richtlijn te actualiseren in het licht van de ontwikkeling in de samenstelling van de vloot, versterking van verbanden tussen de elementen in de *Balanced Approach* en inpassing van nieuwe wettelijke instrumenten ten aanzien van geluidsmanagement, waaronder de L_{den} -richtlijn (2002/49) en de prestatie-regelgeving in het *Single European Sky*-pakket.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De juridische basis voor dit voorstel is artikel 100 lid 2 VWEU. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Met de verordening is het *level playing field* gediend: de eenduidigheid vermindert de mogelijkheden om de *Balanced Approach* in het voordeel van nationale luchtvaartmaatschappijen uit te leggen. Ditzelfde geldt voor de berekeningsmethodiek voor geluidseffecten.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief. De verordening is het juiste instrument om de methodes voor toepassing van regels voor geluidsrestricties te harmoniseren, maar laat voldoende ruimte om rekening te houden met specifieke omstandigheden per luchthaven.

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

Delegatie van de bevoegdheid om regels te stellen op Europees niveau is gerechtvaardigd, omdat daarmee een beter *level playing field* wordt bereikt.

De rol van het comité (art. 13) betreft ondersteuning van de Commissie bij het toezicht.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

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

Er zijn beperkte financiële consequenties voor de rijksoverheid. Deze consequenties hebben met name betrekking op de aanwijzing van een 'competent authority': voornamelijk de Minister van Infrastructuur en Milieu (I&M), in het bijzonder de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT; voorheen: Inspectie Verkeer en Waterstaat). Er zijn geen financiële consequenties voor decentrale

overheden. Zij hebben geen rol in de toepassing van de *Balanced Approach* en het toezicht daarop. Wel kunnen zij betrokken zijn bij de inhoudelijke afweging van maatregelen. De bestaande begrotingsregels dienen in acht te worden genomen en het staat voor het Rijk centraal dat de beleidsverantwoordelijke departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels budgetdiscipline.

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

Er zijn geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger. Exploitanten van luchthavens zullen altijd een procedure nodig hebben om te komen tot de afweging van maatregelen. Een procedure die consistent is met de Verordening zal in financiële termen niet meer kosten dan een procedure die daar niet aan zou voldoen.

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

De administratieve lasten zullen nihil zijn. De verplichting voor luchthavenexploitanten om gegevens te leveren leidt niet tot extra administratieve lasten, omdat deze gegevens reeds verzameld worden.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het betreft een verordening die rechtstreeks zal werken. Niettemin is enige aanpassing in de Wet Luchtvaart voorzien: de aanwijzing van de competente autoriteit, i.c. de Minister van I&M en/of ILT en de onafhankelijke beroepsmogelijkheid (bestuursrechter conform AWB).

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

De verordening treedt 20 dagen na publicatie in werking (artikel 16).

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Europese Commissie zal uiterlijk 5 jaar na inwerkingtreding aan het Europees parlement en de Raad verslag doen van de toepassing van de verordening en zo nodig voorstellen doen voor herziening van de verordening (artikel 14).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoering ligt in de eerste plaats bij exploitanten van luchthavens. Hier zijn geen knelpunten te verwachten.

b) Handhaafbaarheid

De Minister van Infrastructuur en Milieu, vertegenwoordigd door de ILT zal optreden als de *competent authority*. De beroepsmogelijkheid zal komen te liggen bij de bestuursrechter conform de AWB.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Ontwikkelingslanden kunnen op grond van artikel 8 uitgezonderd worden van het voldoen aan de grens voor *marginally compliant aircraft* mits het desbetreffende toestel in de vijf jaar voorafgaand aan inwerkingtreding van de Verordening reeds binnen de Europese Unie actief was.

9. Nederlandse positie

Nederland is voorstander van het voorstel en onderschrijft de noodzaak om de ICAO *Balanced Approach* dwingender voor te schrijven en ECAC Doc 29 te hanteren bij de berekening van geluidseffecten. Met de Verordening ontstaan nieuwe prikkels om de volgende generatie *marginally compliant aircraft* volgens ICAO Hoofdstuk 3 uit te faseren en zo bij te dragen aan het verbeteren van de leefomgeving rondom luchthavens.

Het voorstel voor de verordening maakt overigens onderdeel uit van een breder pakket maatregelen waarmee de Commissie de capaciteit en kwaliteit van het luchthavenareaal in de Europese Unie wil verbeteren om groei, aansluitbaarheid en duurzame mobiliteit te bevorderen (zie Mededeling van de Commissie, COM (2011) 823). Daartoe worden naast maatregelen met betrekking tot geluidsgerateerde exploitatie beperkingen op luchthavens maatregelen voorgesteld met betrekking tot de grondafhandelingsmarkt en *slots*. Hoewel de noodzaak van een coherent luchthavenpakket gelet op het groeipatroon van de luchtvaartmarkt duidelijk wordt gemaakt, zijn er vragen bij de evenwichtigheid van de voorgestelde maatregelen. In een aantal gevallen gaan de voorstellen erg ver (vergunningplicht grondafhandeling), terwijl in andere gevallen gesignaleerde problemen niet leiden tot concrete maatregelen.

Fiche 10: Verordening programma concurrentievermogen (MKB's) – COSME 2014-2020

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kleine en middelgrote ondernemingen (2014 - 2020)

Datum Commissiedocument

30 november 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 834

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0834:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC 2011 1452 en 1453

Behandelingstraject Raad

COSME zal worden behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen. Het voorzitterschap streeft naar een gedeeltelijke algemene oriëntatie (*Partial general Approach*⁷) tijdens de Raad van 30-31 mei 2012.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Economische Zaken, Landbouw & Innovatie

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

a) Rechtsbasis

art. 173 en 195 van het EU-Werkingsverdrag

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing in Europees Parlement

⁷ Informeel besluit van de Raad over politieke overeenstemming in een dossier op een moment waarop het Europees Parlement nog geen standpunt heeft bepaald.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Artikel 16 van het voorstel voor een programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kleine en middelgrote ondernemingen (2014 - 2020) regelt dat de Commissie wordt bijgestaan door een comité. Dat comité is een adviescomité van de lidstaten in de zin van de verordening (EU) nr. 182/2011.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel gaat voornamelijk over MKB's in hun groei- en internationaliseringsfase (ondernemerschapbeleid). Het voorstel behelst een voortzetting van dat deel van het huidige Competitiveness and Innovation Framework Program (CIP), behalve het onderdeel voor Innovatie. Het innovatiedeel van dit programma is namelijk opgenomen in het voorstel van de Commissie Horizon 2020.

Het voorstel kent maatregelen, gericht op 4 specifieke doelstellingen:

- verbeteren van de raamvoorwaarden voor het concurrentievermogen en de duurzaamheid van EU-bedrijven;
- promoten van ondernemerschap;
- verbeteren van de toegang van het MKB tot financiering;
- verbeteren van de toegang van het MKB tot de interne markt en markten buiten de EU.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit grotendeels positief. De activiteiten die de Commissie aankondigt richten zich op het ondersteunen, coördineren of aanvullen van het beleid van de lidstaten ten aanzien van het verbeteren van het concurrentievermogen van het MKB. Wel heeft Nederland een kanttekening bij de voornemens van de Commissie om directe ondersteuning te bieden aan het MKB op markten buiten de Europese Unie. Nederland acht het van belang dat de EU zich bij de ondersteuning van internationalisering in het bijzonder richt op het verbeteren van de interne markt, toegang tot buitenlandse markten door middel van onderhandelingen in de WTO en bilaterale akkoorden, en toegang tot financiering. (Zie ook BNC fiche over de Mededeling "kleine ondernemingen in een grote wereld" van 19 december 2011, Kamerbrief 22112 nr. 1286).

- *Implicaties/risico's/kansen*

-

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland ondersteunt de nadruk die de Commissie legt op het versterken van het concurrentievermogen van het MKB. Het MKB speelt een belangrijke rol bij de groei en werkgelegenheid in de EU. Daarbij onderschrijft Nederland de 4 doelstellingen die de Commissie hierbij voor ogen heeft. Nederland steunt de acties ter verbetering en versterking van de raamvoorwaarden concurrentievermogen en de duurzaamheid. Nederland staat echter kritisch tegenover specifieke acties van de Commissie voor de toeristische sector. Wat betreft het promoten van ondernemerschap hecht Nederland eraan dat de Europese acties zich beperken tot

terreinen waar Europese samenwerking een evidente meerwaarde heeft, zoals het stimuleren van uitwisselingen.

Nederland acht het van groot belang dat de toegang tot financiering wordt verbeterd en ondersteunt de nadruk van dit programma daarop.

Nederland onderstreept het belang van een goede ondersteuning van het MKB bij de internationalisering. Nederland onderschrijft daarbij het belang van het *Enterprise Europe Network* (EEN). Het EEN zou zich daarbij in het bijzonder moeten blijven richten op de ondersteuning van activiteiten van het MKB op de Europese markt.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Op het vlak van concurrentievermogen en ondernemerschap staan MKB's in de EU nog steeds voor enkele grote uitdagingen. Allereerst bestaat er een zwakke ondernemingszin en is er moeilijke toegang tot financiering, vooral tot risicokapitaal. Daarnaast heerst er een ondernemingsklimaat dat niet bevorderlijk is voor startende ondernemingen en groei, en dat bovendien wordt gekenmerkt door aanhoudende versplinterde regelgeving en administratieve rompslomp. Verder bestaat er beperkt vermogen om zich aan te passen aan respectievelijk een koolstofarme, klimaatbestendige, energie- en hulpbronnefficiënte economie en uitbreiding naar buitenlandse markten, zowel binnen als buiten de interne markt.

Het programma streeft daarom ook de algemene doelstellingen na om 1) het concurrentievermogen en de duurzaamheid van de EU-ondernemingen, onder meer in de toeristische sector, te versterken, en 2) een ondernemingscultuur aan te moedigen en de oprichting en groei van MKB's te bevorderen.

De financiële omvang van het programma voor de jaren 2014-2020 bedraagt € 2,443 mrd (lopende prijzen) exclusief uitvoeringskosten.

Via het programma gefinancierde activiteiten zijn erop gericht:

- coherentie en cohesie bij de uitvoering en gefundeerde beleidsvorming op EU-niveau te ondersteunen via benchmarking, de uitwisseling van beste praktijken en sectorale initiatieven in overeenstemming met de doelstellingen van de Small Business Act (SBA) en de Europa 2020-strategie. (15,7% van het budget);
- ondernemingszin te bevorderen, ook bij specifieke doelgroepen: de maatregelen omvatten het vereenvoudigen van administratieve procedures en het ontwikkelen van ondernemingsvaardigheden en ondernemerszin, vooral bij nieuwe ondernemers, jongeren en vrouwen, en het bevorderen van tweede kansen voor ondernemers (3,5% van het budget);
- MKB's meer toegang te geven tot financiering in de vorm van eigen vermogen en schuld: Ten eerste zal een eigenvermogensfaciliteit voor investeringen in de groeifase MKB's commercieel gerichte, terugvorderbare aandelenfinanciering verschaffen, vooral in de vorm van durfkapitaal via financiële intermediairs. Ten tweede zal een leningsfaciliteit MKB's, rechtstreekse of andere risicodelende mechanismen met financiële intermediairs, verschaffen om de leningen te dekken (58,7% van het budget);

- de markttoegang binnen de Unie en wereldwijd te vergemakkelijken: groeigerichte bedrijfsondersteunende diensten zullen worden verschaft via het Enterprise Europe Network om uitbreiding binnen en buiten de interne markt te vergemakkelijken. Dit programma zal MKB's ook bedrijfsondersteuning verlenen op markten buiten de Unie. Er zal ook ondersteuning zijn voor internationale industriële samenwerking, vooral om verschillen in het regelgevende en ondernemingsklimaat tussen de EU en haar belangrijkste handelspartners weg te werken (21,9% van het budget).

Tenslotte geeft de Commissie aan dat het van belang is dat de specifieke belangen van het MKB worden meegenomen bij al het Europese beleid en de financiële programma's. Om dit te bereiken wil de Commissie de regels voor deelname versimpelen, de kosten voor deelname verlagen, de procedure voor toekenning versnellen en het creëren van een `one-stop-shop` voor EU financiering.

Ter ondersteuning van de uitvoering van het programma is een bedrag van € 79 miljoen (lopende prijzen) beschikbaar. De Commissie wil de uitvoering van het programma grotendeels uitbesteden deels aan EIB en deels aan EACI.

Het voorstel maakt samen met het voorstel Horizon 2020 onderdeel uit van de voorstellen ter versterking van onderzoek, innovatie en concurrentievermogen binnen het EU Meerjarig Financieel Kader 2014-2020.

- *Impact assessment Commissie*

Volgens de Impact assessment (SEC 2011 1452 final en 1453 final) is voorliggend voorstel van de Commissie de meest gebalanceerde benadering om de doelstellingen te bereiken.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Nederland kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag (artikel 173 en 195 EU-Werkingsverdrag). De Unie kan het MKB-beleid van de lidstaten ondersteunen, coördineren of aanvullen (artikel 173 VWEU).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief, maar plaatst een kanttekening bij de voornemens van de Commissie om directe ondersteuning te bieden aan het MKB op markten buiten de Europese Unie. De activiteiten die de Commissie aankondigt richten zich op het ondersteunen, coördineren of aanvullen van het beleid van de lidstaten ten aanzien van het verbeteren van het concurrentievermogen van het MKB. Nederland acht het van belang dat de EU zich bij de ondersteuning van internationalisering in het bijzonder richt op het verbeteren van de interne markt, toegang tot buitenlandse markten door middel van onderhandelingen in de WTO en bilaterale akkoorden, en toegang tot financiering.

De voorgestelde EU-maatregelen zijn gericht op tekortkomingen in het beleid, zoals het gebrek aan coördinatie en doeltreffende netwerkvorming, markttekortkomingen, zoals ongelijke

informatieverspreiding, die alleen op EU-niveau kunnen worden aangepakt. Geen vervanging van nationale initiatieven of bindende beslissingen op EU-niveau. De maatregelen van de EU zijn bedoeld om de nationale maatregelen doeltreffender te maken door die een EU-dimensie te geven, door een betere coördinatie en door het wegnemen van grensoverschrijdende hinderpalen voor samenwerking via privéactoren of overheden. De samenwerking tussen nationale en regionale actoren en structuren wordt aangemoedigd door middel van horizontale netwerkvorming in plaats van verticale centralisering.

De EU ziet haar rol in het ondersteunen, coördineren of aanvullen van wat lidstaten en regio's doen en gaat daarbij niet verder dan nodig. De proportionaliteit is derhalve positief.

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

Nederland steunt de gedelegeerde en uitvoeringsonderhandelingen. Inspraak van de lidstaten via de raadplegingsprocedure bij het vaststellen van de jaarlijkse werkprogramma's is gewenst om synergie tussen nationaal en Europees beleid te bewerkstelligen.

Nederland ziet voor een subsidieprogramma geen noodzaak voor het gebruik van de spoedprocedure ten behoeve van economische wijzigingen zoals opgenomen in artikel 19 van het voorstel. Nederland is hier voorstander van het normaal gebruik van de delegatieprocedure.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De voorgestelde omvang van het totale programma bedraagt 2,522 mrd. euro in lopende prijzen (2,3 mrd euro in constante prijzen 2011).

De onderhandelingen over het Kaderprogramma voor concurrentievermogen voor bedrijven en MKB maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. In dit licht hecht Nederland eraan dat besprekingen over het Kaderprogramma voor concurrentievermogen voor bedrijven en MKB niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van het Kaderprogramma voor concurrentievermogen voor bedrijven en MKB zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen. In het licht van het streven naar een moderne begroting is het wenselijk dat er voldoende middelen worden vrijgespeeld om binnen het krappere budgettaire kader meer te kunnen investeren in concurrentievermogen en innovatie (in lijn met de Europa 2020-strategie).

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

In het huidige CIP programma is de verplichting tot nationale cofinanciering (50%) van het Enterprise Europe Network (EEN) opgenomen. Niet duidelijk wordt hoe de Commissie de toekomstige financiering van EEN ziet. Op de begroting van ELI is t/m 2013 een bedrag van

€ 540.000 voorzien. Over het budget voor de jaren daarna is nog geen zekerheid te geven. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Bedrijven geld kunnen krijgen uit dit programma.

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

Er gaan administratieve lasten gepaard met deelname aan het programma. De Commissie stelt maatregelen voor om die te verlagen. Nederland acht het van belang dat de administratieve lasten zo laag mogelijk zijn zonder de goede controle in de weg te staan.

6. Implicaties juridisch

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

Dit subsidieprogramma lijkt niet bij wettelijk voorschrift geregeld te hoeven worden, aangezien het hier op basis van artikel 4:23 derde lid AWB een subsidieprogramma betreft dat rechtstreeks door de Commissie wordt verstrekt. Hierover zal echter pas definitief duidelijkheid over bestaan, zodra duidelijkheid bestaat over de exacte uitvoering en werking van dit subsidieprogramma.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Deze verordening treedt in werking op de derde dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Deze verordening is vanaf dat moment verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

-

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Uitvoering van EEN in Nederland zal worden belegd bij Agentschap NL (continuering en mogelijk intensivering van de huidige praktijk)

b) *Handhaafbaarheid*

Nederland vraagt zich af aan welke sancties de Commissie voor ogen heeft indien onregelmatigheden worden ontdekt. Nederland zal de Commissie verzoeken helderheid te verschaffen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland onderschrijft het belang van het MKB voor de Europese economie om de doelstellingen van 2020 te halen. Het programma dat de Commissie voorstelt ter stimulering van het concurrentievermogen van ondernemingen en voor MKB's wordt dan ook door Nederland op hoofdlijnen ondersteund.

Op het vlak van concurrentievermogen en ondernemerschap staan MKB's in de EU nog steeds voor enkele grote uitdagingen. MKB heeft moeilijk toegang tot financiering, vooral tot risicokapitaal. Daarnaast heerst er een ondernemingsklimaat dat niet bevorderlijk is voor startende ondernemingen en groei en dat bovendien wordt gekenmerkt door aanhoudend versplinterde regelgeving en te veel administratieve rompslomp.

Nederland acht het van belang dat, zoals de Commissie voorstelt, het belang van het MKB bij al het Europese beleid en de financiële programma's wordt meegenomen. Hiervoor is het met name van belang de regels voor deelname te versimpelen, de kosten voor deelname te verlagen en de procedure voor toekenning te versnellen. Daarnaast acht Nederland het van belang om de programma's te stroomlijnen zodat inzichtelijker wordt welke programma's er voor welk doel zijn. Nederland vindt het goed dat de Commissie prestatie-indicatoren heeft opgenomen, maar zal er voor waken dat deze op Europees niveau behoren te worden nagestreefd en ambitieus maar realistisch zijn.

Met het programma van € 2,552 mrd. worden 4 verschillende doelen nagestreefd.

Nederland onderschrijft deze doelstellingen in grote lijnen en heeft hierop navolgende commentaar.

Specifieke doelstelling 1 Raamvoorwaarden concurrentievermogen en duurzaamheid

De Commissie ondersteunt acties ter verbetering en versterking van het concurrentievermogen en de duurzaamheid van EU-ondernemingen. Nederland steunt een dergelijke benadering.

De Commissie legt een specifieke nadruk op het versterken van het concurrentievermogen van de toeristische sector. Nederland is van mening dat de Europese Unie toerisme zo goed mogelijk moet integreren in bestaande Europese beleidskaders en fondsen. Nederland staat kritisch tegenover specifieke acties van de Europese Commissie ter ondersteuning van de concurrentiekracht van de toeristische sector, zoals de bevordering van sociaal toerisme of de ontwikkeling van duurzaamheidslabels. Nederland is van mening dat het generieke beleid van de Europese Unie voor de versterking van de concurrentiekracht en het specifiek toerismebeleid van Europese lidstaten in principe volstaan.

Tevens wil de Commissie initiatieven ondersteunen die de opkomst van concurrerende sectoren versnellen dankzij sectoroverschrijdende activiteiten in gebieden die worden gekenmerkt door een hoog percentage MKB's. Nederland staat sympathiek tegenover de inzet van Europese initiatieven met dit doel. Zoals een aantal Lead Market Initiatives hebben laten zien kan hiermee op pro-actieve wijze worden ingespeeld op het ontstaan van goede raamvoorwaarden voor concurrentievermogen op kansrijke nieuwe markten met innovatiepotentie. Nederland is van mening dat bij een dergelijk programmaonderdeel aangegeven moet worden hoe dit aansluit op de

activiteiten op het gebied van innovatie binnen Horizon 2020. Nederland is kritisch als het de activiteiten van de commissie betreffende nieuwe bedrijfsconcepten en consumptiegoederen betreft. Onduidelijk is wat hiermee voor ogen staat.

Voorts vraagt Nederland zich af hoe COSME bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelen van het nieuwe Eco-Innovatie Actie plan COM(2012)899 van 15 december 2011.

Specifieke doelstelling 2 Ondernemerschap promoten

In het voorstel geeft de Commissie aan dat zij bij deze doelstelling zich met name wil richten op het ondersteunen van het vereenvoudigen van administratieve procedures en het ontwikkelen van ondernemerschapvaardigheden. Niet duidelijk wordt echter op welke wijze hier inhoud aan wordt gegeven door de Commissie.

Nederland ondersteunt de doelstelling van de Commissie om ondernemerschap te promoten en daarmee het ondernemingsklimaat te versterken. Wel vindt Nederland dat het MKB-beleid primair een nationale aangelegenheid is, omdat het MKB vanwege zijn omvang met name gericht is op nationale en regionale structuren. Een Europese aanpak heeft alleen meerwaarde waar maatregelen aanvullend zijn op nationaal beleid in het bevorderen van ondernemerschap. Internationale uitwisseling van jonge ondernemers is hier een goed voorbeeld van.

De Commissie besteedt bijzondere aandacht aan jonge ondernemers, nieuwe en potentiële ondernemers en vrouwelijke ondernemers, alsmede aan specifieke doelgroepen. Nederland onderschrijft het punt dat het MKB belangrijk is voor de Europese economie om de doelstellingen van 2020 te halen, maar Nederland is er een tegenstander van dat met de invulling van het programma enkel het aantal starters wordt verhoogd. Voor Nederland is het kernpunt dat ingezet moet worden op de kwaliteit van ondernemerschap, meer ambitie, meer innovatie en meer groei van ondernemingen. Het gaat niet om specifieke doelgroepen, maar om (potentieel) succesvolle ondernemers, die wezenlijk kunnen bijdragen aan economische groei.

Specifieke doelstelling 3 Toegang tot financiering

Nederland acht het van groot belang dat de toegang tot financiering wordt verbeterd en ondersteund de nadruk van dit programma daarop. Een goed werkende kapitaalmarkt vormt een belangrijke voorwaarde voor een concurrerende economie. Nederland erkent de potentiële voordelen van (innovatieve) financiële instrumenten. Nederland acht het daarbij van belang dat, zoals de Commissie ook aangeeft, de financiële instrumenten vanuit Horizon2020 en vanuit dit programma goed op elkaar aansluiten.

Nederland is voorstander van een additionele Europese aanpak om de werking van de kapitaalmarkt te verbeteren en erkent de potentiële voordelen van financiële instrumenten. Deze kunnen een efficiënte vorm van interventie via publieke middelen zijn, omdat sneller private financiering kan worden uitgelokt. Nederland stelt wel een aantal duidelijke randvoorwaarden aan de inzet van financiële instrumenten. (TK 21 501-20, nr. 532 en 22 112, nr. 1246). Deze voorwaarden gelden ook voor de eigenvermogensfaciliteit en leningsfaciliteit.

Dit betekent dat deze voorgestelde faciliteiten in de ogen van Nederland alleen kunnen worden

geïntroduceerd als deze hieraan voldoen (geen budgettaire risico's, geen marktverstoring, beperkte omvang instrumenten, Europese toegevoegde waarde, geen overlap met bestaande instrumenten, terugvloeiën van middelen, geen vervanging nationale cofinanciering, maximeren administratieve kosten). De toegevoegde waarde van de EU en de samenhang met andere beleidsgebieden en programma's dient in dat licht te worden gezien.

Nederland ondersteunt onder voorwaarden het voorstel voor het voortzetten van het bestaande programma om MKB's meer toegang te geven tot financiering in de vorm van eigen vermogen en schuld. Het principe van het aanpakken van het tekort aan goede toegang tot financiering, dat negatieve effecten op de groei en kwaliteit van ondernemingen heeft, acht Nederland zinvol. Met name innovatieve, groeigerichte en jonge bedrijven hebben behoefte aan goede toegang tot financiering. Veelal hebben dergelijke bedrijven een beperkte toegang tot financiering omdat zij hun kredietwaardigheid niet (goed) kunnen aantonen.

Nederland staat echter kritisch tegenover de mogelijkheid om extra aandacht te besteden aan ondernemingen die ambachtelijke activiteiten verrichten.

Opgemerkt dient te worden dat Commissie bij de leningsfaciliteit een te lage dekking voorstelt (tot max. € 150.000,-), gelet op onder meer het ondersteunen van MKB's in de groeifase. Voor dergelijke categorieën ondernemingen is deze grens te laag. Dit standpunt sluit aan bij de eerder naar voren gebrachte Nederlandse visie dat de Europese kapitaalmarktinstrumenten zich dienen toe te spitsen op MKB's in de vorm van midcap-bedrijven en snelle groeiers.

Financiering is ook voor het MKB dat internationaal actief is resp. wil worden een groot probleem aldus recent onderzoek van de Commissie. Nederland is van mening dat de Commissie nader onderzoek dient te verrichten naar deze problematiek.

Ten aanzien van de EFG ondersteunt Nederland het voorstel dat vervangingskapitaal dat is bedoeld voor de ontmanteling van een onderneming moet worden vermeden. Nederland wil echter nog een stap verder gaan en is voorstander om alle vervangingskapitaal te vermijden aangezien de ondernemer hiermee geen extra kapitaal ontvangt. Een 'fresh money' eis is van belang. Nederland is positief over de uitvoering van het voorstel van een programma door de Europese Investeringsbank via het European Investment Fund (EIF).

Volgens de Commissie zijn financiële instrumenten voor ondernemingen eenvoudig aangezien deze bij hun bank of durfkapitaalfonds een gewone financieringsaanvraag indienen in plaats van een projectvoorstel voor subsidie. Nederland is voorstander van een vereenvoudiging van (administratieve) procedures. Hierbij is het van belang de voortgang periodiek goed te monitoren en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de faciliteiten te onderzoeken.

De Commissie stelt dat de vereisten aan de instrumenten geregeld worden door het Commissievoorstel voor platforms voor eigen en vreemd vermogen en het herzien Financieel Reglement. Nederland heeft gesteld dat het de discussie over voor- en nadelen en randvoorwaarden van financiële instrumenten ook in het kader van deze herziening, en het nieuwe Meerjarig Financieel Kader, wil voeren.

Specifieke doelstelling 4 Markttoegang

Nederland onderstreept het belang van een goede ondersteuning van het MKB bij de internationalisering. Nederland onderschrijft daarbij het belang van het Enterprise Europe Network (EEN) en begroet de voorstellen om de administratieve lasten voor de deelnemers aan het Enterprise Europe Network verder te verlichten. Het EEN zou zich daarbij met name moeten blijven richten op de ondersteuning van activiteiten van het MKB op de Europese markt. Nederland staat dan ook kritisch ten opzichte van de voorgestelde uitbreiding van EEN naar landen buiten de EU en de instelling van MKB-centra in landen buiten de EU. Nederland acht het dan ook niet wenselijk dat aan dit programma een doelstelling over het aantal exporterende ondernemers buiten de EU wordt gekoppeld. Wel ziet Nederland een toegevoegde waarde van de EU bij het ondersteunen van het MKB op het gebied van normen en intellectuele eigendomsrechten op markten buiten de EU. Nederland juicht het toe dat de Commissie het EEN, naast ondersteuning voor ondernemerschap, ook blijft inzetten voor ondersteuning van innovatie-activiteiten. Hiermee voorkomt de Commissie dat er twee kanalen zouden worden ontwikkeld. Tenslotte mist Nederland de aandacht voor financiering bij internationalisering. Nederland zal er op aandringen dat de Commissie nader onderzoek doet naar deze problematiek en beziet of huidige financieringsinstrumenten daar wel afdoende bij aansluiten.

Relatie met MFK

De onderhandelingen over het Kaderprogramma voor concurrentievermogen voor bedrijven en MKB maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. In dit licht hecht Nederland eraan dat besprekingen over het Kaderprogramma voor concurrentievermogen voor bedrijven en MKB niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van het Kaderprogramma voor concurrentievermogen voor bedrijven en MKB zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen. In het licht van het streven naar een moderne begroting is het wenselijk dat er voldoende middelen worden vrijgespeeld om binnen het krappere budgettaire kader meer te kunnen investeren in concurrentievermogen en innovatie (in lijn met de Europa 2020-strategie).

Fiche 11: Mededeling over de toekomst van de btw

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toekomst van de btw-Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel aangepast aan de eengemaakte markt.

Datum Commissiedocument

6 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 851

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201150

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Deze mededeling is een vervolg op het in december 2010 door de Commissie uitgebrachte Groenboek over de toekomst van de btw. Daarbij zijn toen alle stakeholders uitgenodigd hun visie te geven over het toekomstige btw-systeem in de EU. Daarop zijn veel reacties gekomen, ook het kabinet heeft zijn visie daarop gegeven⁸.

Deze mededeling heeft een tweeledig doel.

Om te beginnen moeten de fundamentele kenmerken van de toekomstige btw in kaart worden gebracht, waarbij de btw behouden blijft als een zeer belangrijke inkomstenbron voor de overheden, maar ook tegelijkertijd de concurrentiekracht van de EU versterkt.

⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/31/aangepaste-reactie-op-groenboek-de-toekomst-van-de-btw.html>.

Vervolgens moet worden vastgesteld welke activiteiten daartoe in de komende jaren moeten worden uitgevoerd.

Wat betreft de fundamentele kenmerken is de Commissie tot de conclusie gekomen dat een definitief btw-stelsel voor grensoverschrijdende transacties gebaseerd moet worden op het beginsel dat de btw moet worden geheven in het land waar de geleverde goederen of diensten worden gebruikt (bestemmingslandbeginsel) in plaats van in het land van waaruit de goederen of diensten worden geleverd (oorspronglandbeginsel).

In de EU wordt de btw op dit moment al geheven overeenkomstig het bestemmingslandbeginsel, maar is in de wetgeving nog vastgelegd dat deze regeling zal worden vervangen door een regeling die in beginsel is gebaseerd op belastingheffing in de lidstaat van oorsprong van de goederenleveringen en de diensten. De Commissie kondigt nu aan dat zij een wetsvoorstel ter tafel zal brengen waarin deze bepaling wordt aangepast.

Het hervormingsproces zou uiteindelijk in een btw-stelsel moeten resulteren dat eenvoudig is, efficiënt en neutraal alsmede solide en fraudebestendig.

De Commissie kondigt een aantal prioriteitsgebieden aan waaraan de komende jaren verder moet worden gewerkt.

Om een eenvoudiger btw te bereiken vindt de Commissie het essentieel dat de reeds afgesproken introductie van de zogenoemde mini *one-stop shop* voor internetdiensten, telecommunicatiediensten en radio- en televisiediensten per 1 januari 2015 zo goed mogelijk verloopt. Na 2015 zou deze regeling dan geleidelijk verder moeten worden uitgebreid naar andere sectoren.

Ter wille van de eenvoud wil de Commissie met hulp van de lidstaten eveneens een EU btw-webportaal opzetten, waaruit ondernemers informatie kunnen betrekken over bijvoorbeeld de registratie als ondernemer, de btw-aangifte en tarieven in de verschillende lidstaten. De lidstaten moeten meewerken aan het up to date houden van deze informatiebank en zijn dan ook gebonden aan die informatie.

Voorts wil de Commissie in dit verband in 2012 een tripartiet overlegforum starten tussen het bedrijfsleven, de belastingdiensten van de lidstaten en de Commissie over allerlei praktische zaken op het uitvoerende vlak van de btw-heffing.

Tot slot wil de Commissie in het kader van een eenvoudiger btw in 2013 met voorstellen komen voor een gestandaardiseerd btw-aangifteformulier in alle talen dat optioneel is voor ondernemers in de EU. Later wil de Commissie dan komen met voorstellen voor een zelfde gestandaardiseerde benadering voor bijvoorbeeld de registratieverplichting en de factureringsverplichtingen.

Om een meer efficiënte en neutrale btw te bereiken, zal de Commissie onder meer voorstellen doen overheden en andere uitvoerders van publieke taken vaker dan nu in de heffing te betrekken, in het bijzonder op die gebieden waarbij er risico is op concurrentienadeel voor het private bedrijfsleven, i.c. een aanscherping van de toepassing van de diverse btw-vrijstellingen op dit punt.

Tevens zal de Commissie in het kader van deze doelstelling opnieuw onderzoek doen naar de tarieven en, na overleg met alle betrokkenen, een richtlijnvoorstel doen tegen het eind van 2013. De Commissie geeft al wel aan voorstander te zijn van een beperkt gebruik van verlaagde btw-tarieven, teneinde de doelmatigheid van het btw-systeem te vergroten.

De herziening van de tariefstructuur zou daarbij moeten berusten op de volgende grondbeginselen:

- Afschaffing van de verlaagde tarieven die een obstakel vormen voor de goede werking van de interne markt;
- Afschaffing van de verlaagde tarieven op goederen en diensten waardoor de consumptie door ander EU-beleid wordt ontmoedigd; en
- Vergelijkbare goederen en diensten zouden onderworpen moeten zijn aan hetzelfde btw-tarief en de vooruitgang in techniek zou in dit opzicht mee moeten worden genomen zodat het gebrek aan convergentie tussen de online en de fysieke omgeving wordt aangepakt.

Voor het bereiken van een meer solide en fraudebestendige btw zal de Commissie in 2012 komen met een voorstel voor een zogenoemd *quick reaction mechanism* om de lidstaten in staat te stellen plotseling opkomende fraude aan te kunnen pakken.

Verder zal de Commissie de volledige implementatie van de anti-fraude maatregelen monitoren en rapporteren over de efficiency daarvan, alsmede over de noodzaak voor verdere acties in 2014. In dit verband wordt ook gekeken naar samenwerking met derden landen en de douane.

Ook zal de Commissie de mogelijkheden onderzoeken van grensoverschrijdende controleteams om multilaterale controles te faciliteren en te verbeteren.

De Commissie zal ook een verdere analyse verrichten naar de haalbaarheid van een zogenoemd *split-payment* systeem om de door veel van de respondenten uitgesproken bezorgdheid hierover te kunnen verminderen en om in een latere fase over de eventuele follow-up te kunnen beslissen.

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 EU kent een duidelijke bevoegdheid op het terrein van indirecte belastingen, zoals de btw. Op basis van artikel 113 VWEU, stelt de Raad, na raadpleging van het EP, met unanimiteit regels vast voor de harmonisatie van wetgeving op het terrein van de indirecte belastingen.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Hoewel de eerste indruk positief is, is voor een grondig oordeel bij elk onderdeel over de subsidiariteit en proportionaliteit nog onvoldoende informatie beschikbaar in deze mededeling. Dit geldt eveneens voor een oordeel over administratieve lasten voor overheid, bedrijven en burgers. In algemene zin is het oordeel positief betreffende de subsidiariteit omdat het gaat om toekomstige maatregelen voor een btw-stelsel die de werking van de interne markt ten goede komen. Dit geldt

eveneens voor de proportionaliteit omdat de toekomstige voorstellen voor diverse verbeteringen naar hun aard passend uit lijken te vallen voor een verbetering van de interne markt. Nederland tekent daarbij aan te hechten aan de nationale beleidsvrijheid betreffende de tarieven.

De mededeling bevat geen financieel memorandum. Bij later te verwachten concrete voorstellen zal Nederland bij de Commissie aandringen om precies aan te geven wat het financieel beslag van die voorstellen zullen zijn. De eventuele kosten van de voorstellen zullen worden opgevangen op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de regels van de budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland ondersteunt de Commissiedoelstelling van vereenvoudiging van het btw-systeem en de beoogde verbeterde informatievoorziening hierover voor het bedrijfsleven. Dit zal een positieve uitwerking hebben op het functioneren van de interne markt. Nederland is over het algemeen positief over de voorgenomen prioriteitsgebieden. De Nederlandse reactie op het eerdere Groenboek geeft de positie van Nederland weer over de Toekomst van de btw waarmee deze mededeling zich goed verhoudt. Dit geldt niet alleen voor de prioriteitsgebieden, maar ook voor de daarachterliggende gedachte van een eenvoudige, efficiënte, solide en fraudebestendige btw. In dat kader heeft Nederland ook aangegeven te hechten aan de beleidsvrijheid om een hoog en laag tarief te kunnen voeren en de mogelijkheid om een aantal goederen, waaronder de eerste levensbehoeften, in een laag tarief te kunnen indelen.

Als het definitieve systeem uitgaande van het bestemmingslandbeginsel, dat de Commissie daarbij in gedachte heeft, daaraan kan bijdragen dan past dat in de Nederlandse visie.

Fiche 12: Verordening wijzigingen Informatienet Landbouwbedrijfboekhoudingen (ILB)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG) Nr. 1217/2009 van de Raad tot oprichting van een boekhoudkundig informatienet betreffende de inkomens en de bedrijfseconomische positie van de landbouwbedrijven in de Europese Gemeenschap

Datum Commissiedocument

7 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 855

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0855:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

n.v.t.

Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

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

a) Rechtsbasis

Artikel 43, lid 2 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad en medebeslissingrecht van het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Bij het voorstel worden gedelegeerde handelingen voorgesteld in:

- artikel 1, lid 3 (vaststellen landbouwinkomens en publiek toegankelijk maken);
- artikel 3 (lijst van streken per lidstaat opstellen);
- artikel 5, lid 4 (drempelwaarde economische omvang en aantal bedrijven met boekhouding per streek bepalen);
- artikel 5 bis, lid 2 (verdere inhoud van plan voor selectie van bedrijven vaststellen);
- artikel 6, lid 5 (nadere regels inzake activiteiten van Nationale Comit es vaststellen);

- artikel 7, lid 2 (nadere regels inzake taken van verbindingsorgaan vast stellen);
- artikel 8, lid 3 (regels, vorm, definities en instructies inzake de soort van een bedrijfsformulier met betrekking tot de boekhoudkundige gegevens vaststellen).

Uitvoeringshandelingen voor:

- artikel 19, lid 3 (vaststelling forfaitaire vergoeding).

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel van de verordening stelt voor om het informatienet inzake landbouwbedrijfboekhoudingen (ILB), welke sinds 1965 bestaat, te vereenvoudigen. Zo hoeven verslagen met betrekking tot het vaststellen van de prijzen van de landbouwproducten niet meer jaarlijks ingediend te worden bij het Europees Parlement en de Raad. Dergelijke informatie dient vlot toegankelijk en voor een breed publiek beschikbaar te zijn, door dit bekend te maken op een openbare website.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De bevoegdheid voor het landbouwbeleid wordt gedeeld uitgeoefend door de EU en de lidstaten. De subsidiariteit en proportionaliteit wordt positief beoordeeld.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het is onduidelijk wat de impact is van de "gedelegeerde handelingen". Zo wordt de lijst van streken (gebieden in de verschillende lidstaten) geschrapt en zal de Commissie gemachtigd worden een nieuwe lijst van streken door middel van gedelegeerde handelingen vast te stellen. In de huidige situatie wordt Nederland als een gebied gezien. Het is wenselijk dat in een nieuwe lijst van streken dat ook het geval zal zijn. Daarnaast zou de Commissie via gedelegeerde handelingen de grootteklassen (omvang landbouwbedrijven in Standaard Opbrengst (SO)) aan kunnen passen. Zo is de omvang van landbouwbedrijven tussen bijvoorbeeld Roemenië en Nederland heel verschillend. Nederland wil haar huidige classificatie handhaven.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland verwelkomt de verordening en steunt het voorstel van de Commissie. Nederland is op het gebied van landbouweconomische dataverzameling een voorloper binnen de EU. Deze wijzigingen zijn volgend op de koers die Nederland reeds heeft ingezet.

Actiepunt is om in kaart te brengen wat het effect van de "gedelegeerde handelingen" zijn.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel is tweeledig:

- Specificatie van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de Commissie in Verordening (EG) nr. 1217/2009 van de Raad en vaststelling van de desbetreffende procedure voor deze handelingen.
- Met het oog op vereenvoudiging en in het licht van de ervaring die is opgedaan bij de toepassing van Verordening (EG) nr. 1217/2009 van de Raad wordt daarnaast voorgesteld de volgende bepalingen van die verordening te wijzigen of te schrappen:

- De op het ILB gebaseerde verslagen worden niet langer bij het Europees Parlement en de Raad ingediend met het oog op de jaarlijkse vaststelling van de prijzen van landbouwproducten;
- Lidstaten hoeven geen lijst van bureaus voor bedrijfsboekhouding te verstrekken waaruit een selectie gemaakt kan worden voor de deelnemende bedrijven;
- De enquêtes voor inkomens van landbouwbedrijven en bedrijfseconomische analyse van bedrijven worden geïntegreerd.

- *Impact assessment Commissie*

Het was niet nodig belanghebbende partijen te raadplegen, externe deskundigheid in te winnen en aan te wenden of een effectbeoordeling te houden, omdat het voorstel om Verordening (EG) nr. 1217/2009 van de Raad aan het Verdrag van Lissabon aan te passen een interinstitutionele aangelegenheid is die voor alle verordeningen van de Raad van belang zal zijn. Bovendien zijn de wijzigingen om Verordening (EG) nr. 1217/2009 van de Raad te vereenvoudigen en aan te passen in het licht van de ervaring die is opgedaan bij de toepassing ervan, beperkt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 43, lid 2 VWEU. Er is sprake van gedeelde bevoegdheid (landbouw). Nederland kan zich vinden in de keuze van de rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De bevoegdheid voor het landbouwbeleid wordt gedeeld uitgeoefend door de EU en de lidstaten. Dit houdt concreet in dat de lidstaten zelf daarvoor bevoegd blijven zolang de EU geen wetgeving ter zake uitvaardigt. Het informatienet inzake ILB bestaat sinds 1965 en het is gerechtvaardigd de bestaande regels te vereenvoudigen om deze aan te passen in het licht van de ervaring die is opgedaan bij de toepassing van Verordening (EG) nr. 1217/2009 van de Raad.

Dit beleidsonderwerp hoort inderdaad op Europees niveau thuis. Alleen op EU niveau kan er immers een vergelijking gemaakt worden tussen de bedrijfseconomische ontwikkelingen van de landbouwbedrijven binnen de EU. De voorgestelde vorm en inhoud van dit Europese optreden staan dan ook in verhouding tot het nagestreefde doel. Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel zijn positief.

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

Nederland is het eens met de gedelegeerde handelingen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De voorgestelde maatregel brengt geen extra uitgaven voor de EU mee.

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

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

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

6. Implicaties juridisch

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

Geen.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De voorgestelde datum van inwerkingtreding is bepaald op de derde dag na de bekendmaking van de verordening in het Publicatieblad van de Europese Unie.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

De voorgestelde vereenvoudiging is goed uitvoerbaar aangezien deze al overeenkomt met de huidige Nederlandse werkwijze.

b) *Handhaafbaarheid*
n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Voor bijna alle EU landen geldt dat de werkwijze al tientallen jaren anders is dan in de wetgeving staat. De Commissie heeft wijzigingen in de wetgeving steeds uitgesteld. Vijf jaar geleden is er een audit geweest waarbij deze punten aan de orde kwamen en bijna alle lidstaten werd verweten dat ze zich niet aan deze procedures hielden. Nederland vindt het goed dat de Commissie met wijzigingen in de wettekst komt. De voorgestelde wijzigingen zijn in de praktijk allemaal, in Nederland, al lang doorgevoerd. Nederland hoeft door deze voorstellen niks anders te doen.

Nederland is op het gebied van landbouweconomische dataverzameling, via het Landbouw Economisch Instituut, een voorloper binnen de EU. Dit voorstel van de Commissie ligt op de koers die Nederland reeds heeft ingezet.

Fiche 13: Verordening betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:

Verordening betreffende het geluidsniveau van motorvoertuigen

Datum Commissiedocument

9 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 856

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201164

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

SEC (2011) 1504

SEC (2011) 1505

Behandelingstraject Raad

Raad Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu in samenwerking met Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie.

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

a) Rechtsbasis:

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

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure : gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement (artikel 294 VWEU).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel voorziet erin dat de Commissie gedelegeerde handelingen mag vaststellen om de bepalingen te wijzigen die betrekking hebben op testmethoden en geluidsniveaus.

2. Samenvatting BNC-fiche

Nederland staat positief tegenover het voorstel om de bestaande richtlijn 70/157/EEG te vervangen door de voorgestelde verordening. Het voorstel bevat namelijk een aanzienlijke aanscherping van de hoeveelheid geluid die nieuwe personen-, bestel- en vrachtwagens maximaal mogen produceren. De voorgestelde eisen voor personen- en bestelauto's zijn minder streng dan het niveau dat sommige stille voertuigen nu al realiseren en ook de eisen voor vrachtwagens zijn technisch haalbaar. Daarnaast stelt de verordening een nieuwe methode vast voor het meten van de geluidsemisssies door voertuigen. Invoering van strengere geluidsnormen in combinatie met een deugdelijke testmethode, zal leiden tot minder verkeerslawaaai. Hierdoor kunnen de substantiële kosten voor geluidwerende en geluiddempende maatregelen worden verlaagd en ook zal er sprake zijn van minder gezondheidsschade door verkeerslawaaai. Voor wat betreft de personenwagens is Nederland er voorstander van om ook aan stap 3 al invulling te geven en niet zoals de Commissie in de evaluatieverplichting voorstelt hierover na drie jaar een besluit te nemen. Nederland hecht er ook aan dat technische onderdelen van het voorstel verbeterd worden en geen uitholling van de eisen opleveren. Subsidiariteit en proportionaliteit worden positief beoordeeld.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel bevat een getrapte aanscherping van eisen aan het geluid van voertuigen, met invoeringstermijnen van 2 respectievelijk 5 jaar. Met deze eisen zal het verkeer 2-3 dB stiller worden. Hierbij wordt een nieuwe meetmethode overgenomen die de laatste 10 jaar in de UN/ECE ontwikkeld is en die meer representatief is dan de bestaande methode. Ten slotte komen er eisen voor het geluid dat gemaakt wordt in het hogere toereengebied.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Op grond van artikel 114 van het Verdrag is de EU bevoegd tot het stellen van eisen aan voertuigen. Het betreft een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. Nederland kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel:

Nederland oordeelt de subsidiariteit positief. Lidstaten en EU hebben in het belang van de industrie uitdrukkelijk gekozen om alleen op EU-niveau eisen te stellen. Lidstaten moeten conform de Kaderrichtlijn voertuigen toelaten die aan de eisen voldoen.

Nederland oordeelt de proportionaliteit positief. Gegeven de gezondheidsproblematiek en de daarbij behorende kosten van geluidbeheersing is een behoorlijke stap voorwaarts noodzakelijk. Studies wijzen uit dat bronaanpak het meest kosteneffectief is, en dat maatregelen voor stillere auto's het meest kostenefficiënt zijn.

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

Het voorstel voorziet erin dat de Commissie gedelegeerde handelingen mag vaststellen om de bepalingen te wijzigen die betrekking hebben op de testmethoden (Bijlagen I, II en IX tot en

met XI van de verordening) en geluidsniveaus (Bijlage III van de verordening). Nederland steunt het Commissie voorstel voor wat betreft de testmethoden. Deze worden vastgesteld in VN/ECE-verband en aan eenmaal vastgestelde testmethoden hoeft niet meer te worden gesleuteld in een Comité. Voor de maximale geluidsniveaus die zijn vastgelegd in Bijlage III zijn er naar het inzicht van Nederland geen gedelegeerde of uitvoeringshandelingen nodig. De auto-industrie is immers gebaat bij zekerheid; de maximale geluidsniveaus voor stap 1 (binnen 2 jaar) en stap 2 (binnen 5 jaar) moeten daarom tussentijds niet gewijzigd kunnen worden. Dit geldt ook voor stap 3 (na 7 jaar) waarvan Nederland vindt dat deze nu ook al getalsmatig ingevuld moeten worden.

5. Financiële implicaties en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting:

Geen

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

Voor de overheden zijn er geen kosten. Wel zijn er over een looptijd van 30 jaar vermeden kosten die worden geraamd op honderden miljoenen euro. Hierbij moet worden gedacht aan geluidsvoorzieningen die niet nodig zijn, en vermeden kosten op het terrein van de volksgezondheid.

De bestaande begrotingsregels dienen in acht te worden genomen en staat voor het Rijk centraal dat de beleidsverantwoordelijke departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels budgetdiscipline.

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

De baten van het voorstel zijn in de studie voor de Commissie⁹ conservatief ingeschat op het twintigvoudige van de kosten voor het bedrijfsleven: EU-breed 120 miljard baten voor overheden en burgers versus 6 miljard kosten voor de autofabrikanten; de kosten-batenverhouding ligt op 1:20. Specifiek voor vrachtwagenfabrikanten is in eerste instantie 160 mln (verdeeld over ca 10 fabrikanten) aan kosten ingeschat voor deze aanpassing. In de verordening is evenwel de recente wijziging door de VN/ECE van de meetmethode voor vrachtwagens betrokken waardoor vrachtwagens die 1 dB meer lawaai maken toch voldoen aan de eisen. Dit houdt in dat niet alleen de kosten voor de Europese vrachtwagenindustrie aanzienlijk lager zullen zijn, maar ook de maatschappelijke baten. Alle bovengenoemde kosten en baten zijn berekend over een periode van 30 jaar.

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

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

⁹ TNO, Rapport 'VENOLIVA', 2011

De verordening heeft directe werking. Indien nodig zal het Voertuigreglement hierop worden aangepast.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen):

Fase 1 wordt van kracht 2 jaar na publicatie, fase 2 wordt dat 5 jaar na publicatie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

In de richtlijn is een evaluatie opgenomen na 3 jaar.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Ingewikkelder methode dan de huidige maar goed uitvoerbaar bij typekeuring, en *conformity of production* testen.

b) Handhaafbaarheid

De eisen gelden voor fabrikanten. Daar is een goed werkend systeem voor van Typegoedkeuring en *Conformity of Production*.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland staat positief tegenover dit voorstel dat is gericht op stiller verkeer, omdat het de substantiële kosten voor mitigerende maatregelen verlaagt en gezondheidsschade vermindert. De voorgestelde eisen voor vrachtwagens zijn technisch haalbaar en de eisen voor personen- en bestelauto's zijn minder streng dan het niveau dat sommige stille voertuigen nu al realiseren. Nederland is er daarom voorstander van dat voor wat betreft personenwagens nu al een verdere stap wordt gemaakt die recht doet aan de huidige stand van de techniek. Wanneer daar geen steun voor is in de besluitvorming wordt via de evaluatieverplichting in de verordening na drie jaar bezien of verdere stappen mogelijk zijn. Nederland hecht er voorts aan dat technische onderdelen van het voorstel geen uitholling van de eisen opleveren. Voorbeeld hiervan is het gebruik van stille testwegdekken, waarmee een lawaaiige auto stiller wordt in de test en toch goedgekeurd kan worden.

Fiche 14: Europa in de wereld: verordeningen voor de instrumenten van extern beleid 2014-2020

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen en Nr. Commissiedocumenten

- Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van het Instrument voor Pre-toetredingssteun (IPA II) (COM(2011)838)
- Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor het Europees Nabuurschapsbeleid (COM(2011)839)
- Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (COM(2011)840)
- Voorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van een instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (COM(2011)841)
- Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten voor extern optreden van de Unie (COM(2011)842)
- Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een partnerschapsinstrument met derde landen (COM(2011)843)
- Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld (COM(2011)844)
- Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van een stabiliteitsinstrument (COM(2011)845)
- Voorstel voor een Besluit van de Raad inzake de betrekkingen tussen de Europese Unie, enerzijds, en Groenland en het Koninkrijk Denemarken, anderzijds (COM(2011)846)
- Gezamenlijke Mededeling aan het Europees Parlement en de Raad: de Rol van Europa in de Wereld: een nieuwe aanpak voor de financiering van het externe optreden van de EU (COM(2011)865)

Datum Commissiedocumenten

7 december 2011.

Prelex

- COM(2011)838: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201167
- COM(2011)839: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201168
- COM(2011)840: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201169
- COM(2011)841: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201170
- COM(2011)842: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201171
- COM(2011)843: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201172
- COM(2011)844: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201174
- COM(2011)845: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201175

- COM(2011)846: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201176
- COM(2011)865: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=201180

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

- COM(2011)838: SEC(2011)1462
- COM(2011)839: SEC(2011)1466
- COM(2011)840: SEC(2011)1469
- COM(2011)841: SEC(2011)1472
- COM(2011)842: geen
- COM(2011)843: SEC(2011)1475
- COM(2011)844: SEC(2011)1478
- COM(2011)845: SEC(2011)1481
- COM(2011)846: SEC(2011)1484
- COM(2011)865: geen

Behandelingstraject Raad

De afzonderlijke voorstellen voor de verordeningen van de financiële instrumenten zullen in de geëigende Raadswerkgroepen worden behandeld en vervolgens aan de Raad Buitenlandse Zaken worden voorgelegd. Definitief besluit is afhankelijk van overeenstemming over het Meerjarig Financieel Kader van de Unie 2014-2020 dat wordt verwacht in de tweede helft van 2012.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken.

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

Instrument	Rechtsbasis	Besluitvormings-procedure Raad en rol Europees Parlement	Gedelegeerde en/of uitvoerings-handelingen
838 – IPA (Pre-accessie)	Artikel 212(2) van het Verdrag betreffende de werking van de EU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	<p>Delegatie: Er worden twee gedelegeerde handelingen voorgesteld: Commissie moet lijst (Annex) van <i>beneficiary countries</i> kunnen updaten. En de Commissie moet regels kunnen aannemen over uniforme standaarden voor de uitvoering van de verordening (beheerstructuur en procedures) (artikelen 10 en 11 van de voorgestelde verordening).</p> <p>Uitvoering: de onderzoeksprocedure voorgesteld voor het vaststellen de <i>common strategic framework</i> en voor de Strategie Documenten (artikelen 5 en 6). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011</p>

			(artikel 12 van de voorgestelde verordening).
839 – ENI (Nabuurship)	Artikel 209(1) en artikel 212(2) van het Verdrag betreffende de werking van de EU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	<p>Delegatie: Er worden twee gedelegeerde handelingen voorgesteld: de Commissie moet <i>implementing rules</i> kunnen vaststellen (artikel 12 van voorgestelde verordening). En de Commissie moet de lijst (Annex) van <i>begunstige landen</i> kunnen updaten (artikel 13 van de voorgestelde verordening).</p> <p>Uitvoering: de onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor het vaststellen van <i>Single Support Framework</i> (artikel 7) en <i>programming documents</i> (artikel 7 en 9). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 15 van de voorgestelde verordening).</p>
840 – DCI (Ontwikkeling)	Artikel 209(1) VWEU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	<p>Delegatie: Er wordt voorgesteld de flexibiliteit van het DCI te versterken door de Commissie in staat te stellen niet-essentiële elementen van de verordening die de programmering betreffen, te wijzigen, zoals annexen van landen die in aanmerking komen voor steun, samenwerkingsgebieden en indicatieve financiële allocaties per programma voor 2014-2020 (artikel 17 van de voorgestelde verordening).</p> <p>Uitvoering: De onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor de Strategie Documenten en de Meerjarige Indicatieve Programma's (artikel 14). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 19 van de voorgestelde verordening).</p>
841 – Nucleaire veiligheid (INSC)	Rechtsbasis voor dit voorstel is het Euratom Verdrag, in het bijzonder artikel 203.	Eenparigheid van stemmen in de Raad (artikel 203 Euratom).	Uitvoering: De onderzoeksprocedure wordt voorgesteld de Strategie Documenten en de Meerjarige Indicatieve Programma's en het wijzigen van de bijlage. De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 6 van de voorgestelde verordening).
842 – gemeenschappelijke voorschriften en procedures	Voorgestelde verordening voor een gemeenschappelijk implementatiekader is in het bijzonder gebaseerd op artikel 209(1) en artikel 212(2) van dit Verdrag.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Uitvoering: De onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor <i>action programmes, individual measures</i> en <i>special measures</i> , de adviesprocedure voor <i>support measures</i> . De Commissie zal worden bijgestaan door de comité's die onder de instrumenten zijn ingesteld (artikel 15 van de voorgestelde verordening).

843 – Partnerschap	Artikel 207(2), artikel 209(1) en 212 (2) van het Verdrag betreffende de werking van de EU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Delegatie: De Commissie moet in staat worden gesteld de annex met samenwerkingsgebieden te wijzigen of aan te vullen (artikel 4 van de voorgestelde verordening). Uitvoering: de onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor de Meerjarige Indicatieve Programma's (artikel 5). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 6 van de voorgestelde verordening).
844 – EIDHR (Mensenrecht en en Democratie)	Rechtsbasis is artikel 209 en 212 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Uitvoering: voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen wordt verwezen naar procedures in de <i>Common Implementing Regulation</i> (COM (2011) 842). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 5 van de voorgestelde verordening).
845 – IFS (Stabiliteit)	Voorgestelde verordening (IFS) is gebaseerd op artikel 209(1) en artikel 212(2) VWEU.	Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.	Delegatie: Er wordt voorgesteld de Commissie in staat te stellen Annexen I, II en III te wijzigen of aan te vullen en om aanvullende procedures aan te nemen t.b.v. informatie-uitwisseling en samenwerking (artikel 9 van de voorgestelde verordening). Uitvoering: De onderzoeksprocedure wordt voorgesteld voor meerjarige indicatieve programma's, Strategie Documenten en <i>exceptional assistance measure</i> die meer dan 30 000 000 euro kosten. De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 11 van de voorgestelde verordening).
846 – Groenland	Rechtsbasis is artikel 203 VWEU.	Eenparigheid van stemmen in de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement (artikel 203 Verdrag betreffende de werking van de EU).	Uitvoering: De Commissie zal in staat worden gesteld uitvoeringsregels voor dit besluit op te stellen (artikel 9 van het voorgestelde besluit). De Commissie zal worden bijgestaan door een comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011 (artikel 11 van het voorgestelde besluit).

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstellen

De Commissie legt in acht afzonderlijke verordeningen (drie verordeningen voor 'regionale' programma's; vier verordeningen voor 'thematische' programma's; één verordening die de gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de uitvoering van de instrumenten uiteenzet) en een Raadsbesluit vast hoe de instrumenten van het extern beleid van de Unie er in de komende begrotingsperiode (2014-2020) uitzien en welk beslag zij op de meerjarenbegroting

van de EU leggen. De Commissie hanteert hiertoe de volgende uitgangspunten die voor ieder instrument gelden:

- de samenhang van het extern beleid moet worden verbeterd;
- er gaat meer aandacht uit naar mensenrechten, democratie en goed bestuur. Conditionaliteit wordt niet geschuwd: er wordt gewerkt op basis van het *more for more* principe. Wederkerigheid staat centraal in de relatie. De politieke dialoog moet hierop worden aangepast.
- Schaarse middelen moeten optimaal worden benut onder andere door gedifferentieerde aanpak (middelen daar inzetten waar ze het hardst nodig zijn, beëindigen van de bilaterale hulprelatie met landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren) en meer innovatieve financiële instrumenten toepassen die privaat kapitaal aantrekken zoals het combineren van schenkingen en leningen (*blending*);
- het programmeringsproces wordt herzien onder andere door eenvoudiger regels, gezamenlijke kaderdocumenten, gezamenlijke programmering, meer flexibiliteit.

De voorstellen leggen een gezamenlijk beslag op de EU meerjarenbegroting van bijna € 62 miljard. Het Nederlands aandeel hierin (bijna € 3,1 miljard voor de periode 2014-2020 (toerekening van 5%)) wordt toegerekend aan de HGIS. Het grootste deel daarvan is relevant voor de Nederlandse ODA-bijdrage.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland acht de Commissie op basis van genoemde rechtsgrondslagen bevoegd de handelingen te verrichten die in de afzonderlijke verordeningen worden voorgesteld. Het oordeel over de subsidiariteit van de voorstellen is positief. Het oordeel over de proportionaliteit van de voorstellen is negatief.

Implicaties/risico's/kansen

Het Nederlands aandeel in de middelen die de Europese Unie uitgeeft aan extern beleid worden voor het grootste deel toegerekend aan de Nederlandse middelen voor ontwikkelingssamenwerking (ODA). Méér EU extern beleid betekent dus minder geld voor nationaal beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

De Commissievoorstellen bieden duidelijk kansen op een efficiënter en doeltreffender extern beleid van de EU waar het gaat om het vergroten van de samenhang, het politieker en wederkeriger maken van de betrekkingen met derde landen, het inzetten van schaarse middelen door meer differentiatie toe te passen en innovatieve instrumenten en het herzien van de programmering. Risico's die de uitvoering van deze voorstellen kunnen belemmeren zijn de samenwerking tussen Commissie en de Europese Dienst Extern Optreden (EDEO) zowel in Brussel als in partnerlanden. Het nieuwe Partnerschapsinstrument bijvoorbeeld mag geen onderwerp worden van institutionele strijd (wie heeft de zeggenschap?). Lidstaten zullen zich in partnerlanden ook aan een gezamenlijke aanpak moeten willen verbinden. Een ander risico betreft het besluitvormingstraject

dat volgt: de kans bestaat dat de focus en de differentiatie die zijn aangebracht door lidstaten of het Europees Parlement weer ongedaan wordt gemaakt, of dat de aangekondigde wederkerigheid/conditionaliteit door slappe knieën minder strak uit de verf komt dan dat Nederland zou willen. Tot slot bestaat er een risico dat als genoemde hervormingen niet hand in hand gaan met duidelijke financiële begrenzings (bezuinigingen!), de hervormingen onvoldoende uit de verf zullen komen omdat er toch geld genoeg is en er bestedingsdruk ontstaat. Juist deze hervormingen (conditionaliteit, differentiatie) vereisen scherpe keuzes. Die keuzes worden vergemakkelijkt met een sobere meerjarenbegroting die noodzaakt tot het stellen van duidelijke prioriteiten. Dan is er geen andere weg.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland verzet zich tegen stijgende uitgaven voor Categorie IV (extern beleid) van de Europese begroting. Nederland steunt de voorstellen van de Commissie op inhoud en ziet in de hervormingen ook duidelijk Nederlandse verlangens (die tijdens de diverse consultatierondes over de beleidswijzigingen zijn ingebracht) terug, maar Nederland vindt dat de Commissie de hervormingen niet altijd even krachtig heeft laten doorklinken in de financiële vertaling van haar nieuwe beleid. Juist door striktere voorwaarden te stellen aan hulp en een gedifferentieerde benadering te kiezen, zouden middelen moeten vrijkomen, die kunnen worden ingezet op de prioriteiten. Door de begroting van alle instrumenten klakkeloos te laten stijgen, komen de hervormingen minder goed uit de verf en blijven de scherpe keuzes waarop Nederland heeft aangedrongen, achterwege.

In februari 2011 heeft het Kabinet reeds de prioriteiten in het externe beleid van de EU gedefinieerd¹⁰: (1) nabuurschapsbeleid; (2) veiligheid, stabiliteit en mensenrechten en (3) armste mensen in de armste landen. Nederland vindt dat grote bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden op het pre-toetredingsinstrument (IPA), zeker op de hulp aan Turkije (Turkije is nu de grootste ontvanger van Europees ontwikkelingsgeld) en op hulp aan landen (zoals China, India, Brazilië, Zuid-Afrika en landen in Zuidoost Azië en Latijns-Amerika) die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren binnen het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI). Nederland verwelkomt de toegenomen aandacht voor mensenrechten, democratie en goed bestuur en vindt dat deze – door het stellen van scherpere voorwaarden vooraf – zou moeten leiden tot een beperktere inzet van het instrument van begrotingssteun. Dat instrument is in het verleden teveel als een blanco cheque gezien, daar moet een einde aan komen¹¹. Nederland zal zich tot op het niveau van de Raad inzetten voor deze punten en blijven aandringen op een sobere EU-begroting.

3. Samenvatting voorstellen

Op 7 december 2011 presenteerde de Commissie voorstellen voor de hoogte en invulling van verschillende instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie voor de komende begrotingsperiode (2014-2020). Deze voorstellen volgen op grote Commissiemededelingen over de

¹⁰ Zie kabinetsreactie op de consultatie van de Commissie over Extern beleid (kamerstuk 21 501-04 nr 121 van 10 februari 2011) alsmede de inzet van het kabinet in de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (kamerstuk 21 501-20 nr 529 van 28 maart 2011).

¹¹ Voor de kabinetspositie inzake EU-begrotingssteun, zie ondermeer de geannoteerde agenda voor de OS-raad van 14 november 2011 (kamerstuk 21 501-04 nr 137 van 4 november 2011).

herijking van het nabuurschapsbeleid (COM(2011)303)¹², de begroting voor Europa 2020 (COM(2011)500)¹³, de toekomst van het Europees ontwikkelingsbeleid (*Agenda for Change*) (COM(2011)637) en de toekomstige benadering van EU begrotingssteun (COM(2011)638)¹⁴.

Omdat de verschillende instrumenten van extern beleid allemaal beslag leggen op Categorie IV van de EU-begroting en in samenhang moeten worden gezien, beslaat dit BNC-fiche acht afzonderlijke verordeningen (waaronder één die de voorschriften en procedures voor de uitvoering van de instrumenten uiteenzet), één Raadsbesluit (over de relaties tussen de EU en Groenland) en één overkoepelende mededeling.¹⁵

De rol van Europa in de wereld (COM(2011)865)

De gezamenlijke mededeling 'De Rol van Europa in de wereld: een nieuwe aanpak voor de financiering van het externe optreden van de EU' geeft de volgende overkoepelende doelstelling en strategische doelstellingen voor het extern optreden van de Unie in het nieuw meerjarig financieel kader:

Overkoepelende doelstelling:

ervoor zorgen dat dat EU, ondanks de economische crisis en de gevolgen daarvan voor de begroting, met één stem kan spreken, zijn ambities kan waarmaken met betrekking tot het bevorderen van democratie, vrede, solidariteit, stabiliteit, welvaart en armoedebestrijding, zowel in de wereld als in de directe buurlanden, en kan bijdragen aan de veiligstelling van mondiale collectieve goederen. Deze beginselen vormen de grondslag voor de nieuwe instrumenten voor het extern optreden.

Strategische doelstellingen:

- Bevorderen en verdedigen van de EU-waarden in het buitenland: mensenrechten, democratie en rechtsstaat vormen de kern van het extern optreden
- Investeren in de langdurige welvaart en stabiliteit in de buurlanden van de EU en ondersteunen van het hervormingsproces in de landen die zich op EU-lidmaatschap voorbereiden
- Ondersteunen van de belangen van de EU in het buitenland
- Opzetten van EU-beleid om mondiale problemen aan te pakken

¹² BNC-fiche over Mededeling Herijking Nabuurschapsbeleid ging de Kamer op 15 juni 2011 toe [Kamerstuk 22 112 nr.1184)

¹³ Kabinetsreactie ging de Kamer per brief van 2 september 2011 toe [Kamerstuk 21501-20 nr. 553]

¹⁴ Een appreciatie van de Mededelingen over de toekomst van het Europees ontwikkelingsbeleid en de toekomstige benadering van EU begrotingssteun ontving de Kamer met de Geannoteerde Agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011 (Kamerstuk 21501-04 nr. 137).

¹⁵ Op 7 december jl. presenteerde de Commissie eveneens een mededeling over de voorbereiding van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (COM(2011)837) en een voorstel voor een Raadsbesluit over het Financieel Protocol van het Verdrag van Cotonou (COM(2011)836). Over deze mededeling en het bijbehorende voorstel voor een Raadsbesluit heeft de Kamer vanwege zijn behandelvoorbehoud een versneld BNC-fiche ontvangen. Volledigheidshalve zij hier opgemerkt dat het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) tweemaal ter sprake wordt gebracht in de mededeling over de rol van Europa in de wereld (COM(2011)865), als wordt opgemerkt dat het democratisch toezicht op het EOF zal worden verbeterd door het fonds in overeenstemming te brengen met het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) (p. 7) en als wordt opgemerkt dat de verdeelsleutel voor de bijdragen van de lidstaten aan het elfde EOF meer in overeenstemming moet worden gebracht met de verdeelsleutel voor de bijdragen aan de algemene EU-begroting, zodat het EOF later gemakkelijker in de EU-begroting kan worden geïntegreerd (p.10).

- Versterken van de impact van de ontwikkelingssamenwerking van de EU
- Bevorderen van Europese solidariteit na door mens of natuur veroorzaakte rampen
- Verbeteren van het vermogen om crises te voorkomen en op te lossen, vrede te bewaren, conflicten te voorkomen en internationale veiligheid te versterken.

De mededeling constateert dat de wereld is veranderd en dat de Europese Unie is veranderd. Een nieuw speelveld (waarbij het relatieve gewicht van opkomende landen met een verschillend waardenpatroon steeds groter wordt), grote mondiale uitdagingen die een gezamenlijke aanpak vergen (klimaatverandering, migratie, en zeker ook de economische crisis) en de impact die gebeurtenissen aan de grenzen van de Unie teweeg brengen (de Arabische transitie) vragen dat wereldspeler EU¹⁶ zich aanpast aan nieuwe realiteiten.

De EU moet – op basis van het Verdrag van Lissabon dat mogelijkheden biedt voor een brede en consistente aanpak - een eensluidend en samenhangend extern beleid voeren en zijn middelen op de meest doeltreffende wijze inzetten. De voorgestelde verordeningen voor de financiële instrumenten van het extern beleid zijn met dat doel in het achterhoofd opgesteld. Alle zeven verordeningen voor de instrumenten, als ook de verordening die de voorschriften en procedures voor de uitvoering van de instrumenten uiteenzet, zijn gestoeld op een aantal gelijke uitgangspunten:

- De samenhang in het extern beleid wordt verbeterd door een alomvattende aanpak. Binnen één land kunnen verschillende instrumenten worden uitgevoerd. Overeenkomstig het Verdrag van Lissabon zullen EDEO en de Commissie in de programmeringsfase bijzondere aandacht besteden aan de samenhang tussen de verschillende beleidslijnen en instrumenten.
- Er komt meer nadruk op wederzijdse verantwoording bij het toewijzen en uitkeren van middelen. Er zal meer rekening worden gehouden met mensenrechten, democratie en goed bestuur. Voor de uitbreidings- en nabuurschapslanden wordt de steun sterk gekoppeld aan de vooruitgang van de hervormingen (*more for more*). De politieke dialoog ter ondersteuning van een algemene politieke strategie voor een bepaald land wordt verbeterd. Ook de dialoog met maatschappelijke organisaties, lokale overheid, multilaterale organisaties, internationale financiële instellingen en de particuliere sector wordt geïntensiveerd.
- Schaarse middelen moeten optimaal worden benutten door:
 - Een gedifferentieerde aanpak van partnerschappen en steun, gebaseerd op behoeften, capaciteiten, verbintenissen en prestaties van een land en potentiële impact. Veel landen hebben niet langer EU-ontwikkelingshulp nodig, omdat zij hun eigen ontwikkeling kunnen financieren.

¹⁶ De EU is een wereldspeler: vijfhonderd miljoen inwoners, 25% van het mondiale Bruto Binnenlands Product, een vijfde van de wereldhandel, meer dan de helft van de wereldwijde ontwikkelingshulp en de grootste humanitaire donor.

- Het mogelijk maken van verschillende vormen van samenwerking, zoals het combineren van schenkingen en leningen. Door meer innovatieve financiële instrumenten te gebruiken, moet meer financiering worden gegenereerd, ook uit de particuliere sector.
- Steun te concentreren, om inefficiëntie als gevolg van verspreiding over sectoren en versnippering te voorkomen.
- Het programmeringsproces wordt herzien:
 - Er komen eenvoudigere regels en procedures (één horizontaal wetgevingsinstrument harmoniseert de financiële bepalingen).
 - EU en lidstaten moeten hun extern beleid afstemmen door gezamenlijke kaderdocumenten waarin alle aspecten van het extern optreden en de EU-instrumenten zijn geïntegreerd. Dit kaderdocument kan ook worden gebruikt voor het programmeringsproces.
 - Gezamenlijke programmering met de lidstaten moet de norm worden. Programmering kan plaatsvinden op basis van een nationaal strategiedocument van het partnerland in kwestie, op basis van een gezamenlijk document van EDEO/Commissie en lidstaten of een landenstrategiedocument van EDEO/Commissie. Het opstellen van die laatste is dus geen automatisme meer. De programmeringsperiode moet in beginsel worden afgestemd op de cyclus van het partnerland. Dat kan ertoe leiden dat geprogrammeerde bedragen niet overeen komen met de 2014-2020 cyclus die de EU hanteert.
 - Er komt meer aandacht voor een resultaatgerichte aanpak
 - Er wordt meer flexibiliteit ingebouwd om te reageren op politieke prioriteiten (door middelen te reserveren voor onvoorziene behoeften en minimumtoewijzingen vast te stellen). Vooral voor zwakke staten en conflictlanden is meer flexibiliteit essentieel.
- Nieuwe mechanismen om een democratischer debat over de steun van de Unie te realiseren door grotere betrokkenheid van het Europees Parlement (gebruik van gedelegeerde handelingen).

Bovenstaande algemene uitgangspunten gelden voor alle instrumenten van het extern optreden van de Europese Unie. Hieronder worden de Commissievoorstellen voor de verschillende instrumenten kort op een rij gezet.

Instrument voor pretoetredingssteun (IPA, (COM(2011)838)):

Dit instrument staat open voor de kandidaat-lidstaten (Turkije, IJsland, Macedonië, Montenegro¹⁷) en de potentiële kandidaat-lidstaten (Servië, Albanië, Bosnië, Kosovo).

¹⁷ Kroatië is thans ook een kandidaat-lid. De verordening treedt in werking op 1 januari 2014. De indicatieve toetredingsdatum voor Kroatië is 1 juli 2013.

De Commissie stelt voor een aantal innovaties en verbeteringen door te voeren in het huidige instrument voor pretoetredingssteun (IPA). Deze behelzen het volgende:

- Sterkere toespitsing van assistentie op specifieke behoeften en karakteristieken van individuele (potentiële) kandidaat-lidstaten;
- Meerjarige en versterkte sectorale benadering, hetgeen het nieuwe IPA-programma een meer strategisch karakter beoogt te geven;
- Grotere betrokkenheid van de (potentiële) kandidaat-lidstaten bij het programmeringsproces;
- Strengere en meer systematische toepassing van conditionaliteit op land-, sector- en projectniveau, gekoppeld aan een systeem dat voorziet in het "belonen" van voortgang (*more for more*);
- Meer flexibele toepassing van IPA-assistentie, waarbij deze voortaan afhankelijk wordt van de implementatiegereedheid van landen en niet meer van de formele status van een land in het toetredingstraject (kandidaat- of potentiële kandidaat-lidstaat);

Europees Nabuurschapsinstrument (ENI (COM(2011)839)):

Dit instrument staat open voor de 16 Oostelijke en Zuidelijke Buren van de EU¹⁸. Het Europees Nabuurschapsbeleid is in juni 2011 herzien.¹⁹ Het nieuwe voorstel voor het European Neighbourhood Instrument (ENI), behorende bij het Europese Nabuurschapsbeleid, sluit aan bij de prioriteiten van deze herziening. De Commissie stelt voor ENI met een paar aanpassingen voort te zetten:

- Het 'more for more' principe moet centraal komen te staan. De toepassing van 'intelligente conditionaliteit' moet leiden tot de mogelijkheid van meer differentiatie tussen partnerlanden.
- De programmeringscyclus van het ENI moet verkort worden.
- Meer focus aanbrengen in de kerndoelen. Van 29 thematische gebieden naar 6 hoofddoelen: mensenrechten en fundamentele vrijheden, rechtsstaat, gelijkheid, duurzame democratie; integratie in EU interne markt; stimuleren van 'people to people' contacten; duurzame ontwikkeling; voorkomen van conflicten; sub-regionale/regionale samenwerking en grensoverschrijdende samenwerking.
- Stroomlijnen met andere externe instrumenten.
- Uitbreiden geografische reikwijdte van 'cross-border cooperation', meer inzetten op gedeeld management.
- Beter aansluiten bij intern beleid en instrumenten van de EU.
- In de projecten uitgevoerd onder ENI moet rekening gehouden worden met de speciale status van Rusland als strategische partner én buurland van de EU. Rusland is medefinancier van projecten gericht op grensoverschrijdende samenwerking.

¹⁸ De zes Oosterburen: Oekraïne, Wit-Rusland (voorwaardelijk), Moldavië, Armenië, Azerbeidzjan, Armenië, Georgië.

De tien Zuiderburen: Marokko, Algerije, Tunesië, Libië, Egypte, Palestijnse Autoriteit, Libanon, Jordanië, Syrië (thans bevroren), Israël

¹⁹ Zie voetnoot 1.

In het voorstel van de Commissie blijft het mogelijk om de EU hulp die via ENI gegeven wordt in uiterst geval geheel of gedeeltelijk op te schorten indien er sprake is van ernstige schendingen van mensenrechten (gebaseerd op artikel 215(1) VWEU).

Er worden geen veranderingen voorgesteld in de groep partnerlanden.

Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking (DCI (COM(2011)840))

De Commissie stelt voor het DCI te organiseren rond:

(1) geografische programma's ter ondersteuning van samenwerking met ontwikkelingslanden die niet onder het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF-ACP), ENI (buurlanden) en IPA (kandidaat-lidstaten) vallen. Het gaat dan voornamelijk om ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en Azië. Deze geografische programma's blijven de kern uitmaken van het DCI. De Commissie beoogt een gedifferentieerde aanpak zoals ook aangekondigd in de *Agenda for Change* (COM(2011)637). Dat betekent dat tijdens de EU geen bilaterale ontwikkelingshulp meer wordt gegeven aan hogere inkomenslanden, hogere middeninkomenslanden en andere grote middeninkomenslanden die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren. Nog 27 landen zullen in aanmerking komen voor een bilateraal samenwerkingsprogramma (Annex III), terwijl 46 landen deel uitmaken van de bredere DCI-lijst (Annex I). De relaties met de negentien landen die geen "Annex III status" meer hebben, moeten aan de tijdgeest worden aangepast. Met hen moet samenwerking worden aangegaan op terreinen die van wederzijds belang zijn.

Dat kan onder andere via (2) thematische programma's: er komt er één voor mondiale collectieve goederen en uitdagingen, dat zich vooral zal richten op klimaatverandering, milieu, energie (tenminste 25%), menselijke ontwikkeling, waaronder basisgezondheidszorg en onderwijs (tenminste 20%), voedselzekerheid en duurzame landbouw en migratie. Het andere thematische programma richt zich op organisaties van het maatschappelijk middenveld en lokale overheden, om juist deze spelers aan te moedigen zich met ontwikkelingsprocessen in hun eigen land bezig te houden. Daarnaast staan ook thematische instrumenten zoals EIDHR (mensenrechten/democratie) open voor de landen die niet meer in aanmerking komen voor bilaterale hulp, als ook het nieuwe Partnerschapsinstrument. (3) Tot slot wordt vanuit DCI het pan-Afrikaanse programma ter ondersteuning van het EU-Afrika strategisch partnerschap bekostigd.

In het voorstel van de Commissie blijft het mogelijk om de EU hulp die via DCI gegeven wordt in uiterst geval geheel of gedeeltelijk op te schorten indien er sprake is van ernstige schendingen van mensenrechten (gebaseerd op artikel 215(1) VWEU).

Partnerschapsinstrument (PI (COM(2011)843))

Het Partnerschapsinstrument is gericht op brede samenwerking van de EU met opkomende en andere ontwikkelde partners. Wederzijds belang staat daarbij centraal. Dit instrument zal ook worden ingezet om de samenwerking gericht op wereldwijde groei en de externe aspecten van de 2020-strategie te realiseren. Uit dit instrument zullen onder meer activiteiten worden gefinancierd op het gebied van onderzoek, MKB-samenwerking, energiesamenwerking, belastingsamenwerking,

bevorderen van 'global governance' en duurzaamheid.

Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR (COM(2011)844))

Dit programma bouwt voort op het huidige instrument voor democratie en mensenrechten en is de EU-tegenhanger van het Nederlandse 'mensenrechtenfonds'. Het staat open voor activiteiten in alle landen buiten de EU. Activiteiten die uit EIDHR worden gefinancierd zijn vaak katalyserend en ondersteunend aan grotere democratisering- en rechtsstaatprogramma's die uit de grotere regionale programma's (IPA, ENI, DCI en ook EOF) worden gefinancierd. De Commissie stelt de volgende strategische doelstellingen voor, voor de periode 2014-2020: (1) Vergroten van het respect voor en naleving van mensenrechten en fundamentele vrijheden en de versterking van de bescherming, promotie en het toezicht hierop, in het bijzonder door steun aan relevante NGO's, mensenrechtenverdedigers en slachtoffers van onderdrukking en misbruik. Specifieke aandacht voor campagnes tegen marteling, doodstraf, en discriminatie en snelle reactie bij acute noodgevallen. Ook wordt € 125 miljoen voorgesteld voor internetvrijheid.

(2) Ondersteunen en versterken van democratische hervormingen in derde landen, in het bijzonder door verkiezingswaarnemingsmissies.

Stabiliteitsinstrument (IfS (COM(2011)845))

De Commissie stelt voor om het Stabiliteitsinstrument, opgezet in 2007, voort te zetten. Het instrument is gericht op het versterken van veiligheid en stabiliteit in de wereld. Hoofddoelen zijn:

- Bijdragen aan stabiliteit in crisissituaties, crisispreventie en crisisrespons.
- Conflictpreventie en het bevorderen van stabiliteit in pre- en post crisissituaties, vredesopbouw.
- De aanpak van wereldwijde en trans-regionale dreigingen. Hieronder valt onder andere terrorismebestrijding, bestrijden van chemische/biologische/radiologische/nucleaire risico's, piraterij, klimaatverandering en bestrijding van internationale drugshandel.

Het Stabiliteitsfonds kan wereldwijd, snel en flexibel worden ingezet. Het fonds bestaat uit een korte termijn (crisisrespons) en een langere termijn component.

Instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (INSC (COM(2011)841))

De Commissie stelt een geamendeerde voortzetting van het lopende programma voor. Het INSC is gericht op kennisuitwisseling en samenwerking met een tweeledig doel. Het eerste doel is bevordering van nucleaire veiligheid op basis van de hoogste standaarden. Het INSC zal daartoe implementatie van regelgeving, procedures en veiligheidssystemen bevorderen, nationale toezichthouders in derde landen ondersteunen bij de uitvoer van risico- en veiligheidsanalyses ('stress tests') en effectieve maatregelen bevorderen om nucleaire ongelukken te voorkomen. Het tweede doel is bevordering van verantwoord beheer van radioactief afval en ontmanteling van verouderde nucleaire installaties door ondersteuning te bieden bij uitvoer en regelgeving. Het INSC zal zich richten op derde landen, met name kandidaat-lidstaten en buurlanden van de EU. Dit kunnen zowel landen met nucleaire capaciteit zijn als opkomende landen die nucleaire capaciteit wensen op te bouwen. Het INSC zal actief samenwerken met andere internationale instellingen

zoals het IAEA. Het verschil met het huidige programma is een sterkere focus op andere landen en regio's dan Rusland en de voormalige Sovjet Unie.

Partnerschap tussen de EU en Groenland (COM(2011)846)

Met het partnerschap tussen de EU en Groenland wordt gestreefd naar behoud van de nauwe betrekkingen tussen beide partijen en ondersteuning van de duurzame ontwikkeling van Groenland. Het partnerschap moet bijvoorbeeld de grondstoffensector versterken, om Groenland te helpen zijn economisch potentieel te verwezenlijken. Dit betreft geen verordening maar een Raadsbesluit met een beperkt beslag op de middelen onder Categorie IV (217,8 miljoen die voornamelijk via begrotingssteun wordt uitgekeerd (artikel 7 voorgestelde verordening)).

Gemeenschappelijke voorschriften en procedures (COM(2011)842)

De Commissie stelt een reeks vereenvoudigde en geharmoniseerde uitvoeringsbepalingen en – procedures vast voor de vier geografische instrumenten (DCI, ENI, IPA en het partnerschapsinstrument) en de drie thematische instrumenten (IfS, EIDHR en INSC)²⁰. De Commissie doet dit om de beschikbaarheid van EU-steun aan partnerlanden en – regio's, maatschappelijke organisaties en het midden- en klein bedrijf (voor zover zij bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de instrumenten van het extern optreden) te faciliteren. Op die manier kunnen uitvoeringsbepalingen sneller worden goedgekeurd, wat vooral van belang is voor landen in crisis- of postcrisisituatie en zwakker staten. De herziening van het Financieel Regelement vergemakkelijkt de deelname van het maatschappelijk middenveld en MKB aan financieringsprogramma's door eenvoudigere regels, lagere deelnamekosten en snellere toekenningsprocedures.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU voor de financiering van het externe beleid op de artikelen 209 en 212 VWEU en artikel 203 Euratom. Het betreft hier een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslagen. De relaties met Groenland worden geregeld op grond van artikel 203 VWEU. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Dat een percentage van de Nederlandse ODA-middelen via Europa wordt gekanaliseerd is gerechtvaardigd, om de volgende redenen. Alleen in internationaal verband kan Nederland het hoofd bieden aan mondiale uitdagingen als klimaatverandering, eerlijke handel, armoedebestrijding, migratievraagstukken, het versterken van fragiele staten en het opvangen van de negatieve gevolgen van de financiële crisis. De Europese Unie is aangewezen namens zijn lidstaten te handelen: Nederlandse belangen vallen hier samen met Europese belangen. Op die manier wordt een steeds groter deel van het Nederlands buitenlands beleid in Europees kader gevoerd. De EU legt een groter gewicht in de schaal in de politieke dialoog met

²⁰ IPA en ENI vereisen aanvullende specifieke uitvoeringsbepalingen en –procedures die in de vorm van *lex specialis* een aanvulling vormen op deze verordening.

derde landen dan Nederland alleen zou kunnen en heeft meer invloed. Europese ontwikkelingssamenwerking is ook een belangrijke aanvulling op bilateraal beleid. De EU is actief in sectoren (infrastructuur; hulp voor handel; energie; regionale integratie) of landen (waaronder in Azië en Latijns-Amerika, maar ook in de Oostelijke en Zuidelijke buurlanden van de EU) waar Nederland geen of weinig activiteiten uitvoert. Steun aan democratiseringsprocessen in de Arabische wereld is hiervan een treffend voorbeeld: Nederland vindt het heel belangrijk dat dit gebeurt, ziet ook een direct belang, maar laat het vooral aan de EU om deze steun te geven (op basis van slimme conditionaliteit: bij goed presteren volgt een beloning in de vorm van toegenomen steun, *more for more*).

Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Nederland wenst een sobere EU-begroting. Deze soberheid wil Nederland ook terugzien bij de instrumenten van het extern beleid van de Unie. Nederland kan billijken dat er niet wordt bezuinigd op prioritaire instrumenten, of dat uitgaven voor deze instrumenten zelfs licht stijgen. Voor Nederland zijn prioritaire instrumenten het nabuurschapsbeleid (ENI), het instrument voor stabiliteit (IFS) en het instrument ter bevordering van democratie en mensenrechten (EIDHR). Stijgende uitgaven voor deze instrumenten moeten echter binnen Categorie IV worden opgevangen. *Overall* wenst Nederland ook binnen Categorie IV een daling van uitgaven te zien. Deze kan worden verwezenlijkt door kortingen op het pre-accessie instrument (IPA). Het is niet wenselijk dat Turkije (met groeipercentages die die van de EU ver overstijgen) ieder jaar opnieuw de grootste ontvanger van EU ontwikkelingssamenwerking is. Dat moet minder en dat kan ook minder. Hetzelfde geldt voor het instrument voor ontwikkelingssamenwerking voor landen in Azië en Latijns-Amerika (DCI). Nu de Commissie voorstelt de hulp aan hogere middeninkomenslanden te stoppen, en nu een politieke toets voor begrotingssteun tot een selectievere inzet van dit instrument zou moeten leiden (Nederland is voorstander van zowel de gedifferentieerde aanpak als van conditionaliteit vooraf bij het verlenen van begrotingssteun), moeten binnen het DCI middelen overblijven. Kortom de stijging die de Commissie voorstelt voor *alle* instrumenten is niet in overeenstemming met de Nederlandse inzet voor een sobere EU-begroting. Nederland zal hier tijdens de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader dan ook aandacht voor vragen.

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

Voor het vaststellen van de uitvoeringshandelingen die nodig zijn voor de financiering van het externe beleid, stelt de Commissie een Common Implementing Regulation voor, waarin wordt verwezen naar de procedures uit de Comitologieverordening 182/2011. In diverse aparte voorstellen worden ook nog uitvoeringshandelingen voorgesteld.

Nederland verwelkomt de voorgestelde uitvoeringshandelingen, die voor het merendeel via de onderzoeksprocedure worden vastgesteld. De onderzoeksprocedure voorziet in ex ante inspraak door middel van comités waarin lidstaten zitting hebben. Dit is een continuering van de bestaande praktijk. Wel plaatst Nederland kanttekeningen bij de overweging in de preambule bij diverse voorstellen waarin wordt aangegeven dat in principe de onderzoeksprocedure van toepassing is, tenzij het gaat om maatregelen van beperkte financiële omvang. Het moet duidelijk zijn wanneer

er precies sprake is van een dergelijke beperktheid. Bovendien is het wenselijk dat dan in de artikelen expliciet staat aangegeven dat in die omstandigheden de raadplegingsprocedure van toepassing is. Ook plaatst Nederland vraagtekens bij de procedure voor het vaststellen van *Exceptional Assistance Measures* in tijden van crisis bij het instrument voor stabiliteit (COM (2011) 845). De voorgestelde procedure (zie artikel 7) wijkt af van de spoedprocedure uit de Comitologieverordening 182/2011.

Nederland kan zich eveneens vinden in de gedelegeerde handelingen die in de voorstellen voor de verordeningen en het Raadsbesluit zijn opgenomen. Deze komen de gewenste flexibiliteit en efficiëntie bij de uitvoering van de verordeningen door de Commissie ten goede. Nederland acht controle achteraf door (lidstaten verenigd in) de Raad en het Europees Parlement afdoende als het gaat om niet-essentiële elementen van de verordening en het Raadsbesluit (die veelal betrekking hebben op het aanpassen en/of aanvullen van Annexen). Wel moet per voorstel goed gekeken worden of de delegatiebevoegdheid niet te ruim is geformuleerd, zoals bij het voorstel voor IPA, waarin alleen staat dat de Commissie via een gedelegeerde handeling de *Common Implementing Regulation* kan aanvullen. Nederland kan zich niet vinden in een dergelijke brede delegatieoverdracht.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Instrument	Consequenties van het voorstel voor begroting Categorie IV (extern beleid) 2014 – 2020, in miljoenen, in lopende prijzen	Referentiebedragen 2007-2013
838 – IPA	14.110,1	11.468,0
839 – ENI	18.182,3	11.181,0
840 – DCI	23.294,7	16.897,0
841 – Nuclear Safety	631,1	524,0
843 – Partnership	1.131,0	172,0
844 – EIDHR	1.578,0	1.104,0
845 – IFS	2.828,9	2.062,0
846 – Groenland	217,8	175,0

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
 Uitgaande van deze Commissievoorstellen die een totaalbedrag van € 61.973,9 miljoen behelzen (hetgeen overigens niet *alle* uitgaven voor het extern beleid zijn onder Categorie IV van de EU-begroting²¹), zou € 3.098,7 miljoen (5%) in de periode 2014-2020 worden

²¹ De instrumenten voor humanitaire hulp en civiele bescherming en macro-financiële bijstand vallen eveneens onder Categorie IV (extern beleid) van de EU-begroting, evenals de middelen voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.

toegerekend aan de HGIS. Het grootste deel hiervan is relevant voor de Nederlandse ODA-inspanningen.

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

Geen.

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

Geen.

6. Implicaties juridisch

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

Geen.

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

Voor alle voorgestelde verordeningen en voor het voorgestelde Raadsbesluit geldt dat ze vanaf 1 januari 2014 van kracht zijn. Dat is de eerste dag van het volgende Meerjarig Financieel Kader (2014-2020). Besluitvorming over het MFK wordt naar verwachting in de tweede helft van 2012 afgerond. Het oordeel over de haalbaarheid van de inwerkingtreding is dus positief.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De afzonderlijke instrumenten zijn onderdeel van de beleidsevaluatiecyclus van de Commissie.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Niet de lidstaten maar de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) zijn belast met de uitvoering van de instrumenten van extern beleid. De Commissie wordt in alle gevallen bijgestaan door een Comité in de zin van EU Verordening Nr. 182/2011. Lidstaten hebben ook nu al zitting in deze comité's. Er worden geen wijzigingen voorgesteld ten opzichte van de huidige situatie. De uitvoerbaarheid van de Commissievoorstellen is dan ook gegarandeerd.

b) *Handhaafbaarheid*

De voorstellen hebben geen nieuwe consequenties ten opzichte van de huidige situatie. Lidstaten en hun ambassades blijven – via de comité's van de afzonderlijke instrumenten – nauw betrokken bij de voorbereiding van de programma's die de Commissie uitvoert. Als de situatie in een partnerland zou verslechteren, is er via de verschillende opschortingsclausules de mogelijkheid de hulp aan het betreffende land te staken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De implicaties van de voorstellen voor ontwikkelingslanden zijn gunstig, zeker voor de groep armste landen en fragiele staten, die profiteren van de gedifferentieerde benadering en de grotere

flexibiliteit die worden bepleit. Voor de groep landen (19 in totaal) die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren en waarmee de bilaterale hulprelatie met de EU wordt beëindigd, is een andersoortig partnerschap beschikbaar dat past bij hun status en rol in de wereld. Dat deze groep is uitgestegen boven de behoefte aan bilaterale hulp (*graduated*) mag niet als een negatieve implicatie worden gezien maar is juist een felicitatie waard. De Commissievoorstellen moeten leiden tot een doeltreffender extern beleid en *high impact* ontwikkelingssamenwerking, waarbij mondiale collectieve goederen en mensenrechten belangrijke leidraden vormen. Dat is gunstig voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Het Kabinet heeft zijn positie ten aanzien van de instrumenten van extern beleid neergelegd in de Kabinetsreactie op de consultatie van de Europese Commissie over externe instrumenten na 2013, die de Kamer op 10 februari 2011 is toegegaan (Kamerstuk 21 501-04 nr 121). Op basis daarvan worden de voorstellen van de Commissie als volgt beoordeeld:

- Positief is dat de Commissie oog heeft voor de samenhang in het extern beleid. Aan die samenhang ontbreekt het nu nog te vaak waardoor de Europese Unie in derde landen niet de impact heeft die hij als grote speler behoort te hebben. Beleidscoherentie voor ontwikkeling ligt in het verlengde hiervan: de EU moet in zijn betrekkingen met derde landen alle relevante aspecten meewegen (naast steun ook markttoegang, en aandacht voor duurzaamheid).
- Het belang dat Commissie hecht aan democratie, mensenrechten en goed bestuur binnen betrekkingen met derde landen is eveneens positief. Hiermee heeft de Commissie een belangrijk les getrokken: te lang is er hulp gegeven aan ondemocratische regimes die dat niet verdienen. Nederland is groot voorstander van het *more for more* beginsel binnen het nabuurschapsbeleid (ENI) en de steun aan kandidaat-lidstaten (IPA). Landen die met succes duurzame hervormingen doorvoeren, moeten kunnen rekenen op steun van de Unie. Maar ook het omgekeerde is van belang: bij schending van mensenrechten en onderdrukking, liggen sancties in de rede en dient de hulp te worden gekort. *Less for less* is de logische keerzijde van *more for more*. Wat Nederland betreft moet de Commissie terughoudendheid aan de dag leggen bij het verstrekken van algemene begrotingssteun aan nabuurschapslanden: bij twijfel over de inzet op het gebied van corruptiebestrijding, mensenrechten of goed bestuur dient de EU geen algemene begrotingssteun toe te kennen. Hetzelfde geldt overigens voor DCI waar de hulp eveneens 'politieker' moet worden ingericht: een scherpere politieke dialoog en heldere voorwaarden vóóraf aan begrotingssteun. De nadruk op wederkerigheid die de Commissie legt in de relaties wordt door Nederland verwelkomd.
- Het kabinet is eveneens te spreken over de gedifferentieerde benadering waardoor middelen worden uitgegeven daar waar ze het hardst nodig zijn (armste mensen in de armste landen!). Nederland is voorstander van het beëindigen van de bilaterale hulp aan landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren. Er zou geen begrotingssteun meer

verleend moeten worden aan deze landen. Het past in deze tijd en bij de huidige economische omstandigheden om de relaties met deze landen te moderniseren en te streven naar samenwerking op terreinen die tot wederzijds belang strekken zoals klimaat, milieu, energie en onderwijs. Het Partnerschapsinstrument is daartoe een goed middel. Nederland steunt de Commissie in haar voornemen de bilaterale hulprelatie met een groot aantal landen te vervangen door een andersoortige relatie die meer gestoeld is op wederzijdse belangen en gebruik maakt van andere instrumenten zoals het partnerschapinstrument, Erasmus, Tempus.

- De lijst van 27 landen waarmee de Commissie een bilaterale hulprelatie onder het DCI wil blijven handhaven lijkt echter enigszins arbitrair: zo valt op dat rijkere landen (of sterke groeiers) als Zuid-Afrika, Paraguay, Irak, de Filipijnen, Vietnam op de lijst blijven, terwijl een land als Indonesië van de samenwerkingslijst is gehaald. Ook vijf zeer ondemocratisch bestuurde landen als Cuba, Myanmar, Turkmenistan, Oezbekistan en Noord-Korea figureren op de lijst van 27 (ofschoon de Commissie daar thans geen enkele hulp aan de overheid geeft). Nederland zal daar kritische vragen over stellen.
- Ondersteuning van maatschappelijke organisaties in de landen met snelle economische groei is eveneens goed: versterken van *countervailing power* zal overheden van betreffende landen helpen eigen verantwoordelijkheid te nemen voor verdelingsvraagstukken in hun land. Wat Nederland betreft kan deze nieuwe samenwerking binnen DCI en het Partnerschapsinstrument met ingang van 2014 vorm krijgen en is geen langere uitfasering nodig.
- Het kabinet is positief over het streven naar meer innovatieve financiële instrumenten, waaronder het combineren van schenkingen en leningen (*blending*). Ontwikkelingshulp zou minder als op zichzelf staand kanaal moeten worden gezien, maar meer als een hefboom moeten worden beschouwd die privaat kapitaal aantrekt en daadwerkelijk leidt tot lokale private sector ontwikkeling als motor van economische groei. Nederland juicht de toegenomen aandacht voor private sector ontwikkeling in de Commissievoorstellen dan ook toe en steunt de Commissie in haar voornemen meer middelen uit te trekken voor activiteiten met een duidelijke hefboomwerking via de Europese Investeringsbank en andere partners. Het gebruik van innovatieve financiële instrumenten dient wel onderworpen te zijn aan duidelijke voorwaarden. Die voorwaarden liggen onder meer op het terrein van het voorkomen van marktverstoring, het voorkomen van budgettaire risico's, aandacht voor schuldhoudbaarheid van de ontvangende landen en een goede verantwoording van middelen.
- Het streven naar een vereenvoudigd en efficiënter programmeringsproces dat beter aansluit bij de nationale plannen (en plancyclus) van partnerlanden sluit aan bij de kabinetsvisie. Nederland is voorstander van gezamenlijke programmering van hulp (van Commissie en lidstaten) mits deze op flexibele en pragmatische wijze gestalte krijgt en ook open staat voor niet EU-lidstaten. Nederland is bereid hier in zijn eigen programmering rekening mee

te houden en heeft zijn posten in partnerlanden opgeroepen de afstemming met EU en lidstaten mee te nemen in de *mid term review* van de meerjarige strategische plannen in 2013. Nederland verwelkomt ook andere elementen in de voorstellen die het programmeringsproces eenvoudiger en efficiënter moeten maken, zoals de betere toegankelijkheid van de instrumenten voor maatschappelijke organisaties en MKB, het opstellen van gezamenlijke kaderdocumenten of, waar mogelijk, het aansluiten op eigen ontwikkelingsstrategieën van partnerlanden.

Op inhoud en vorm kunnen de Commissievoorstellen dus in het algemeen rekenen op Nederlandse steun. Helaas verbindt de Commissie de verkeerde financiële consequenties aan haar voorstellen door de uitgaven van ieder instrument te laten stijgen met een gemiddelde van 20%. Daarmee komen de voorstellen niet tegemoet aan de meest zwaarwegende Nederlandse voorwaarde, namelijk de eis van een sobere meerjarenbegroting. Voor alle instrumenten stijgen de uitgaven in de periode 2014-2020 ten opzichte van de uitgaven over 2007-2013, zonder dat deze stijgingen goed worden onderbouwd. Voor Nederland is deze stijging onaanvaardbaar. En ook onnodig. Juist door het toepassen van een gedifferentieerde benadering, het hanteren van conditionaliteit en het verminderen van inefficiënties in het programmeringsproces zouden middelen moeten vrijkomen, die kunnen worden ingezet voor prioriteiten binnen het extern beleid. Voor Nederland zijn dat het nabuurschapsbeleid (want deze landen hebben de grootste impact op welvaart en stabiliteit in de EU), het stabiliteitsinstrument en het mensenrechteninstrument. Het kabinet kan zich vinden in een stijging van de middelen voor deze drie instrumenten mits de ruimte daartoe wordt gevonden in een *overall* krimpende begroting voor Categorie IV (extern beleid). Overigens hecht Nederland er aan dat armoedebestrijding een prioriteit blijft van het extern optreden van de Unie. Nederland is het geheel met de Commissie eens dat de Europese ontwikkelingshulp vooral de armste mensen in de armste landen ten goede zou moeten komen. Nederland vindt dat grote bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd in DCI (dankzij gedifferentieerde aanpak en hardere conditionaliteit ook bij het verlenen van begrotingssteun) en IPA. Turkije - met een groeipercentage van 9% - is nu de grootste ontvanger van EU-ontwikkelingsgeld. Dat vindt Nederland een onwenselijke situatie. De status van Turkije als middeninkomensland zou bij de programmering van IPA-middelen voor Turkije moeten worden meegewogen. Omdat aan de voorwaarde voor een sobere meerjarenbegroting niet is voldaan, is het oordeel over de proportionaliteit van de voorstellen negatief (zie ook onder punt 4b). Het argument van de Commissie dat de externe hulp van de EU moet sterk moet groeien om de Europese ambities (inclusief op het gebied van armoedebestrijding) waar te maken doet geen opgeld. Als alle lidstaten (in plaats van de huidige vier) zich hielden aan de afgesproken norm om 0,7% van hun BNI te besteden aan ontwikkelingshulp zou de EU *als collectief* zeer significant meer te besteden hebben. Nederland is van mening dat beleidsintensivering ook bilateraal door Europese lidstaten zouden moeten worden opgebracht. Vooral de rijkere lidstaten die nog lang niet voldoen aan de norm van 0,7% ODA (onder meer Frankrijk, Duitsland, Italië en Oostenrijk) zouden daartoe een extra inspanning moeten verrichten (landen als het VK, België, Spanje, Finland en Ierland hebben hun ODA-prestatie de laatste jaren sterk verbeterd).

Overigens maken de onderhandelingen over financiële middelen voor het extern beleid van de Europese Unie (Categorie IV van de EU-meerjarenbegroting) integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK). In dit licht hecht Nederland eraan dat hier niet op wordt vooruitgelopen. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van het extern beleid van de Unie zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Fiche 15: Verordening Europees grensbewakingsstelsel (EUROSUR)

1. Algemene gegevens

Titelvoorstel

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)

Datum Commissiedocument

12 december 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 873

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier.cfm?CL=nl&DosID=201193

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC (2011) 1537

SEC (2011) 1538

Geen opinie Impact Assessment Board

Behandelingstraject Raad

Behandeling in JBZ Raad onder Deens voorzitterschap

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

a) Rechtsbasis

Artikel 77(2)(d) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing Europees parlement).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het voorstel van de Commissie dient ertoe een noodzakelijk wettelijk kader te bieden voor de oprichting en verdere ontwikkeling van een Europees grensbewakingssysteem van de maritieme en landgrenzen van de EU te versterken (EUROSUR). EUROSUR beoogt de samenwerking en coördinatie te versterken op het gebied van b door te voorzien in een systeem waarin operationele informatie binnen en tussen de lidstaten en met Frontex wordt uitgewisseld. Doel is de controle van de buitengrenzen van de EU te versterken en, dit geldt met name voor de zuidelijke maritieme grenzen van de EU, levens op zee te redden.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het Europese Parlement en de Raad stellen maatregelen vast voor de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen. In het voorstel kiest de Commissie de daartoe dienende basis van artikel 77 lid 2 onder d van het VWEU. Volgens Nederland is dit de juiste rechtsbasis.

Het subsidiariteitsoordeel luidt positief. De oprichting van EUROSUR levert een beleidsinstrument op om op Europees niveau de operationele samenwerking en coördinatie hiervan te versterken. Dit kan alleen op Europees niveau worden vastgelegd. Het oordeel over proportionaliteit luidt positief met uitzondering van een aantal voorstellen rond de rol van Frontex. Het voorstel gaat op onderdelen uit van een grotere rol van Frontex dan Nederland aangewezen acht.

Implicaties/risico's/kansen

Het succes van het systeem is deels afhankelijk van de bereidheid van derde landen tot samenwerken en gegevensuitwisseling ten behoeve van EUROSUR. In de Mediterrane regio zijn er samenwerkingsverbanden tussen lidstaten en derdelanden die daarbij zouden kunnen ondersteunen. Voor de Noordzee zijn er eveneens bestaande structuren waarbij zou kunnen worden aangehaakt.

In het voorstel wordt aandacht besteed aan de grondrechten, de gegevensbescherming en het respecteren van het beginsel van non-refoulement. Het systeem is er niet op gericht om persoonlijke gegevens via de situatiebeelden uit te wisselen, maar veeleer op het uitwisselen van geanonimiseerde informatie. Echter, de technische mogelijkheid tot het uitwisselen van persoonlijke gegevens bestaat. Aangrenzende lidstaten kunnen persoonlijke gegevens uitwisselen mits dit valt binnen de strikte wettelijk kaders inzake dataprotectie van de EU.

Het voorstel is onderworpen aan diepgaand onderzoek door de Commissie met het oog op de grondrechten, dataprotectie, non-refoulement en de bescherming van rechten van het kind. Speciale aandacht is besteed aan artikelen 4 en 19 lid 2 van het EU Handvest van de grondrechten. In artikel 18 lid 2 van de verordening zijn bepalingen opgenomen over non-refoulement²².

²² Verbod om een vluchteling terug te zenden (*refouler*) naar een land waar hij of zij vervolging te vrezen heeft. Het beginsel van non-refoulement is niet alleen opgenomen in het [Vluchtelingenverdrag](#) van de Verenigde

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland onderschrijft de doelstelling om te streven naar een volledig beeld van de situatie aan de buitengrenzen van de EU. Hiermee zal het reactievermogen van (handhavings-) autoriteiten om illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan, worden vergroot. Verder zal het zoeken en redden van personen die in gevaar zijn («*search and rescue*») worden vergemakkelijkt. De in de mededeling genoemde maatregelen dragen bij aan het door Nederland ondersteunde beleid om te streven naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de EU en gaan uit van de door Nederland gehanteerde concentrische benadering²³ van het grenstoezicht²⁴.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Deze verordening maakt deel uit van het geïntegreerd beheer van de EU buitengrenzen en de interne veiligheidsstrategie van de EU en volgt op de mededeling van de Europese Commissie over het onderzoek naar een Europees grensbewakingssysteem (EUROSUR) van 13 februari 2008. Het onderzoek was onderdeel van een pakket van drie voorstellen gericht op het verbeteren van de veiligheid van de buitengrenzen van de Unie en op het vergemakkelijken van reizen voor burgers, toeristen en legale migranten.

In 2008 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met als titel 'Onderzoek naar de mogelijkheden tot instelling van een Europees grensbewakingssysteem (EUROSUR)' en een routekaart vastgesteld voor de ontwikkeling, het testen en de toepassing van het systeem. Op basis van de uitkomsten hiervan is dit voorstel van de Commissie tot stand gekomen. De aan EUROSUR toegekende prioriteit is door de Europese Raad in juni 2011 bevestigd, waarbij is verzocht het systeem met prioriteit verder te ontwikkelen zodat het in 2013 in werking kan treden.

EUROSUR voorziet in een mechanisme voor de grensautoriteiten van de lidstaten (grenswachten, kustwachten, politie, douane en marine) en voor het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (FRONTEX) om operationele gegevens uit te wisselen en samen te werken om het aantal illegale migranten dat de EU bereikt te verminderen alsmede zware criminaliteit, zoals drugs- en mensenhandel, te voorkomen en te bestrijden. De betere uitwisseling van informatie en het gebruik van door EUROSUR geïntroduceerde moderne bewakingstechnologie kunnen ook van belang zijn bij het redden van levens van migranten die in moeilijk op te sporen kleine en onzeewaardige bootjes de kusten van de EU-lidstaten proberen te bereiken.

Naties, maar ook in het [Grondrechtenhandvest](#) van de Europese Unie. Daarnaast is dit beginsel indirect af te leiden uit het [Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens](#).

²³ In deze benadering wordt het begrip grens gezien als een reeks denkbeeldige opeenvolgende concentrische cirkels. De buitenste cirkel wordt gevormd door activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Verder kunnen achtereenvolgens cirkels worden onderscheiden waarin ambassades, consulaten, immigratie liaison officers, vervoerders en pre-boarding teams van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in het buitenland actief zijn. De binnenste cirkels zien op de activiteiten van de grenstoezichtsdiens ten aan de fysieke grens en het binnenlands toezicht in Nederland.

²⁴ Zie: Kaderdocument grenstoezicht, pg 4., TK 2008-2009, 30315

EUROSUR zal de uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen de grensbewakingsautoriteiten van de lidstaten en met Frontex versterken. Daartoe zal elke lidstaat met externe land- en zee grenzen een nationaal coördinatiecentrum voor grensbewaking moeten opzetten, dat via een beveiligd communicatienetwerk informatie zal uitwisselen met andere nationale coördinatiecentra en met Frontex.

In het kader van EUROSUR zal informatie worden uitgewisseld door middel van "situatiebeelden", die kunnen worden omschreven als grafische interfaces die gegevens, informatie en inlichtingen weergeven. Deze situatiebeelden zullen op nationaal en Europees niveau worden ontwikkeld en dezelfde structuur krijgen om de onderlinge informatiestroom te vergemakkelijken. Om kleine schepen beter te kunnen opsporen, zal Frontex ook een dienst voor de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten opzetten. Hiermee worden onder andere satellietbeelden gecombineerd met informatie die afkomstig is van scheepsrapportagesystemen.

Het systeem zal vooral aan de zuidelijke en oostelijke grenzen bijdragen aan een afname van het aantal illegale migranten dat de EU ongedetecteerd weet te bereiken. Door een verbeterde *situational awareness* en de detectie van kleine schepen op zee, zal het systeem tevens *search and rescue* operaties vergemakkelijken. Hierdoor kunnen drenkelingen beter worden gered en doden op zee worden voorkomen. Voor de lidstaten aan de noordkant van de EU buitengrenzen zal het systeem vooral een secundair effect hebben op de afname van illegale migratie. EUROSUR zal echter leiden tot een betere opsporing van kleine schepen die ook worden ingezet bij grensoverschrijdende criminaliteit, zoals drugssmokkel. De door de criminele netwerken gebruikte routes kunnen beter worden opgespoord en in kaart worden gebracht. Het nieuwe systeem vormt een bijdrage aan de oprichting van een geïntegreerd grensbeheersysteem op de langere termijn.

Daarom zetten de lidstaten momenteel nationale coördinatiecentra voor grensbewaking op, die als aanspreekpunt zullen fungeren voor de directe uitwisseling van gegevens, informatie en inlichtingen tussen grenswachten, kustwachten, de politie en andere nationale autoriteiten alsook met Frontex en de overige nationale coördinatiecentra. In Nederland is het Kustwachtcentrum als Nationaal Coördinatie Centrum voor EUROSUR aangewezen.

Frontex heeft in november 2011 in het kader van een proefproject de eerste zes nationale coördinatiecentra¹ via een beveiligd communicatienetwerk aan elkaar gekoppeld²⁵. De resterende nationale coördinatiecentra van de lidstaten zullen in 2012 en 2013 worden aangesloten. Voor de lidstaten aan de zuidelijke en oostelijke EU grenzen is de verordening per 1 oktober 2013 van kracht²⁶. De druk van de illegale migratie is daar het grootst. Voor de andere lidstaten met zee- en land buitengrenzen, waaronder Nederland treedt de verordening per 1 oktober 2014 in werking²⁷.

²⁵ **De volgende lidstaten hebben in het kader van de uitvoering van de zogenoemde Big Pilot meegedaan: Spanje, Finland, Frankrijk, Italië, Polen en Slowakije.**

²⁶ Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Spanje.

²⁷ België, Duitsland, Nederland en Zweden.

Impact assessment Commissie

Een aantal beleidspakketten is geanalyseerd. Daarbij is onder andere gekeken naar de mate van centralisatie van het systeem. Uit de impact assessment kwam het gedecentraliseerde systeem als beste optie uit de bus. Nederland ondersteunt deze conclusie, ook omdat dit model het meest uitgaat van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de grensbewakingsgegevens en het uitwisselen ervan.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het Europese Parlement en de Raad stellen maatregelen vast voor de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen. In het voorstel kiest de Commissie de daartoe dienende wetsbasis van artikel 77 lid 2 onder d van het VWEU. Volgens Nederland is dit de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel luidt positief. De oprichting van EUROSUR levert een beleidsinstrument op om op Europees niveau de operationele samenwerking en coördinatie hiervan te versterken. Dit kan alleen op Europees niveau worden vastgelegd.

Het oordeel over proportionaliteit luidt positief met uitzondering van een aantal voorstellen rond de rol van Frontex. Het voorstel gaat op onderdelen uit van een grotere rol van Frontex dan Nederland aangewezen acht. Zo is Nederland tegen het verplicht leveren van informatie aangaande buitengrenzen aan Frontex. De lidstaten dienen de ruimte te hebben daarvan af te wijken op grond van technische en financiële beperkingen en of andere gegronde redenen. Daarnaast is Nederland kritisch ten aanzien van het voorschrijven van maatregelen die lidstaten dienen naar aanleiding van risicoanalyse van de buitengrenzen. Het is aan de lidstaten zelf om te beoordelen welke maatregelen moeten worden getroffen als bijbehorende reactie op de impact niveaus (*impact levels*) die aan het grenssegment is toegekend (laag, middel, hoog). Ten slotte is Nederland voorhands geen voorstander van een centrale rol van Frontex als het gaat om de monitoring en evaluatie van de technische en operationele inzet van EUROSUR ten opzicht van de gestelde doelen. Volgens Nederland zou dit op zijn minst een gedeelde verantwoordelijkheid moeten zijn van de lidstaten en Frontex.

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

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De geschatte totaalkosten voor EUROSUR bedraagt € 338 miljoen voor de periode 2011-2020.

Dit bestaat uit de volgende componenten:

- 1: Inrichten van Nationale Coördinatiecentra van de lidstaten (€99 miljoen)
- 2: Inrichten van het Frontex Situation Centre (€ 96 miljoen);
- 3: Inrichten en onderhoud van het EUROSUR netwerk (€ 47 miljoen);
- 4: Het samenstellen van het gemeenschappelijke veiligheidsbeeld voor de buitengrenzen (€ 29 miljoen);
- 5: De samenwerking met derde landen: aansluiten bij regionale samenwerkingsverbanden (€ 5 miljoen);
- 6: de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten (b.v. gebruik van satellietbeelden)

(€ 62 miljoen).

Voor het eerste component voorziet de begrotingslijn in een 75 % EU cofinanciering van deze kosten. De begrotingslijn voorziet niet in de resterende 25 % cofinanciering door de lidstaten. Deze kosten zullen per lidstaat verschillen naar gelang de wijzen waarop lidstaten hun NCC hebben georganiseerd.²⁸ Voor Nederland betekent dit een eenmalige investering door de betrokken diensten, Koninklijke Marechaussee en Zeehavenpolitie van € 62.500.

De € 338 miljoen wordt geheel gedragen door bestaande EU programma's onder het huidige en toekomstige meerjarek financieel kader van de EU. De verschillende componenten van EUROSUR zullen hoofdzakelijk worden uitgevoerd door het Frontex en de lidstaten (gedeeld beheer) op basis van de routekaart EUROSUR die in 2008 is vastgesteld.

Met betrekking tot het opzetten van de nationale coördinatiecentra, zullen de lidstaten in 2012-2013 worden ondersteund door bijdragen uit het Buitengrenzenfonds en het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa, als onderdeel van het geplande fonds voor interne veiligheid in 2014-2020.

Frontex zal gebruik maken van zijn eigen budget voor het opzetten van het communicatienetwerk en andere gemeenschappelijk componenten van EUROSUR, zoals het gemeenschappelijke veiligheidsbeeld voor de buitengrenzen. Wanneer nodig, wordt dit aangevuld door een bijdrage uit het interne Veiligheidsfonds 2014-2020.

Voor de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten in 2012-2013, zal gebruikt worden gemaakt van fondsen uit het 7^e kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

Maatregelen in naburige derde landen in 2012-2013 zullen worden ondersteund door het thematische programma voor Asiel en Migratie, als onderdeel van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking.

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

Nederland heeft eerder in het kader van het Europese Grenzenfonds een inschatting gemaakt voor de kosten voor het nationale deel. Met een cofinancieringspercentage van 25 % betekent dit een investering van € 62.500 door de betrokken diensten, Koninklijke Marechaussee en Zeehavenpolitie. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

N.v.t.

²⁸ Zie voetnoot 35 op pagina 35 van het voorstel.

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

Eventuele eisen op het gebied van rapportage (aan de Commissie of Frontex) zijn niet in het voorstel opgenomen en dienen zoveel mogelijk in lijn en compatibel te zijn met reeds bestaande rapportageverplichtingen.

6. Implicaties juridisch

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

N.v.t

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

De datum van inwerkingtreding voor Nederland is 1 oktober 2014. Volgens de betrokken uitvoerende organisaties is dit is een haalbare termijn. Nederland zal pleiten voor een spoedige aansluiting op het systeem eventueel in pilotopstelling om voorafgaand aan de uiterlijke datum van inwerkingtreding reeds ervaring op te doen met het gebruik ervan.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De bepaling in artikel 20 van het voorstel, die evaluatie voorziet, is wenselijk. Dit is ook in lijn met het regeerakkoord en de kabinetsbrief privacybeleid (29 april 2011), die een evaluatiebepaling automatisch vereist waar het gaat om grootschalige gegevensverwerking.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Voor de uitvoerbaarheid worden geen problemen verwacht.

b) *Handhaafbaarheid*

Het Nederlandse deel van het EUROSUR-systeem kan op het Kustwachtcentrum worden aangesloten en gevuld. De Koninklijke Marechaussee is de eerstverantwoordelijke hiervoor. Daarbij wordt samengewerkt met de Zeehavenpolitie, de Douane en zo nodig andere betrokken (handhavings-)diensten. De Zeehavenpolitie die geen deel uit maakt van het samenwerkingsverband van de Kustwacht neemt maatregelen om de gegevens op een veilige wijze te kunnen delen met het Kustwachtcentrum.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland onderschrijft de doelstelling om te streven naar een volledig beeld van de situatie aan de buitengrenzen van de EU. Hiermee zal het reactievermogen van (handhavings-) autoriteiten om illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan, worden vergroot. Verder zal het zoeken en redden van personen die in gevaar zijn («*search and rescue*») worden vergemakkelijkt. De in de mededeling genoemde maatregelen dragen bij aan het door Nederland ondersteunde beleid om te streven naar een geïntegreerd

beheer van de buitengrenzen van de EU en gaan uit van de door Nederland gehanteerde concentrische benadering van het grenstoezicht Nederland steunt dan ook de instelling en ontwikkeling van EUROSUR.

Nederland onderschrijft de voorgestelde operationalisering van het systeem door middel van het instellen van Nationale Coördinatiecentra (NCC), waar 24 uur per dag de activiteiten van de met grenstoezicht belaste autoriteiten (waarneming, identificatie, opsporing, interceptie) worden gecoördineerd. Dit zal een effectieve en efficiënte manier van grenstoezicht bevorderen. In Nederland is het Kustwachtcentrum het aangewezen NCC. De uitwisseling van relevante gegevens op het gebied van grenstoezicht tussen de participerende organisaties in Kustwachtverband zal op basis van deze verordening plaatsvinden.

Nederland steunt het uitgangspunt van de Europese Commissie om bij de totstandkoming en de verdere ontwikkeling van EUROSUR uit te gaan van het aansluiten bij relevante digitale en technologische ontwikkelingen op IT gebied en onderkent met de Commissie het belang van veilige gegevensuitwisseling. De mogelijkheid van het aansluiten van Nationale systemen zoals het Zeevaart Uitbreidbaar Informatiesysteem (ZUIS) van de Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee kan een belangrijke meerwaarde inhouden voor EUROSUR.

Nederland wil wel meer duidelijkheid over de aard van de uitwisseling van gegevens. Deze is op punten vrijblijvend waar die dwingend zou moeten zijn. Zo wordt in artikel 12 aangegeven dat Frontex op aanvraag gegevens over een sectie van de buitengrens van een lidstaat kan leveren. Als voorbeeld wordt genoemd een vaartuig dat is geïdentificeerd als een schip dat ingezet wordt voor illegale migratie of grensoverschrijdende criminaliteit. Dergelijke informatie zou te allen tijde met de betrokken lidstaat moeten worden gedeeld. De lidstaten zijn daarentegen verplicht informatie aan Frontex te leveren, terwijl er voor de lidstaten ruimte zou moeten zijn daarvan af te wijken op grond van technische en financiële beperkingen en of andere gegronde redenen.

Nederland ondersteunt de voorstellen om het reactievermogen van de betrokken diensten te verbeteren en daartoe de buitengrenzen onder te verdelen en aan deze segmenten risicovolle, gemiddelde of weinig risicodragende niveaus toe te kennen. De opvolging op basis van de door EUROSUR gedeelde gegevens zal hierdoor aan effectiviteit en efficiëntie winnen. Dit komt een geïntegreerd grensmanagement ten goede. Nederland is echter van mening dat Frontex daarbij een rol toegedeeld krijgt die aan de lidstaten toekomt. Immers het is aan de lidstaten zelf om te beoordelen welke maatregelen moeten worden getroffen als bijbehorende reactie op de impact niveaus (*impact levels*) die aan het grenssegment zijn toegekend (laag, middel, hoog). In het voorstel van de Commissie wordt nu in dwingende maatregelen voorzien onder andere op het gebied van middelen en personeel.

Nederland is voorhands geen voorstander van een centrale rol van Frontex als het gaat om de monitoring en evaluatie van de technische en operationele inzet van EUROSUR ten opzicht van de gestelde doelen. Dit is een bevoegdheid van de lidstaten (of op zijn minst een gedeelde bevoegdheid van de lidstaten en Frontex).

Nederland heeft ook begrip voor de fasering die de Commissie aanbrengt in de implementatie van het systeem. De Commissie geeft prioriteit aan de lidstaten aan de zuidelijke en oostelijke buitengrenzen van

de EU. Nederland zal volgens het voorstel in de tweede fase aansluiten, vanaf 1 oktober 2014 samen met Duitsland, België en Zweden. Nederland tekent daarbij wel aan dat de later aansluitende lidstaten als Nederland moeten kunnen rekenen op de beschikbaarheid van EU fondsen vergelijkbaar met die voor de eerste fase.

Nederland staat kritisch tegenover de over de toegevoegde waarde van gegevens van "near to real time". EUROSUR maakt deze informatie-uitwisseling mogelijk maar de vraag is in hoeverre deze toepassing kosteneffectief is en of een verbetering van het reactievermogen niet op eenvoudiger wijze had kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast is Nederland kritisch over de kosten en baten van de mogelijke inzet van satelliet- waarneming en andere hoogwaardig technische oplossingen. De Commissie maakt de kosteneffectiviteit in het voorstel onvoldoende duidelijk. Nederland zal de Commissie verzoeken meer duidelijkheid hierover te verschaffen.

Nederland hecht groot belang aan de instelling en inzet van EUROSUR in lijn met de verschillende rechten als neergelegd in het EU Handvest van de Grondrechten (zie ook BNC Kamerstukken II 2010-2011 22112, nr. 1097: BNC fiche over de Commissiemededeling strategie implementatie handvest grondrechten).

Het voorstel voor EUROSUR maakt voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het MFK. Nederland hecht eraan dat besprekingen over EUROSUR niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.